Institut für
Wirtschaftsforschung
Halle

20 Jahre Deutsche Einheit
Von der Transformation zur europäischen Integration

– Tagungsband –

3/2010
Sonderheft

20 Jahre Deutsche Einheit
Von der Transformation zur europäischen Integration

Tagungsband

Herausgeber:
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH
Das Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft.

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-Schulze-Str. 13a, 06116 Halle (Saale)

Zitierhinweis:
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): 20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration. Tagungsband. IWH-Sonderheft 3/2010. Halle (Saale) 2010.

ISBN 978-3-941501-05-8 (Print)
ISBN 978-3-941501-26-3 (Online)

Vorwort

20 Jahre nach dem Mauerfall und dem Herstellen der Deutschen Einheit werden das Erreichte und die Zukunftsperspektiven Ostdeutschlands uneinheitlich bewertet. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) nahm dies zum Anlass, zusammen mit der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (MLU) und dem Sonderforschungsbereich „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition, Strukturbildung“ (SFB 580) an den Universitäten in Halle und Jena eine wissenschaftliche Tagung mit dem Thema „Von der Transformation zur europäischen Integration“ auszurichten, um den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel in den Post-Transformationsländern zu beschreiben, zu analysieren und zu bewerten. Dies bedeutet auch, die Vielzahl von Erscheinungsformen des Wandels im Transformations- und Integrationsprozess, den die Menschen in den Neuen Ländern und in Mittelosteuropa auf dem Weg vom staatlichen Plan zum Markt erfahren haben, einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Aus dem bisherigen Verlauf dieses Prozesses sollen Lehren gezogen, zukünftige Entwicklungsperspektiven und auch Übertragungsmöglichkeiten auf die weltweit weitergehenden Transformationen aufgezeigt werden. Die zweitägige internationale Konferenz führte namhafte Vertreter aus Wissenschaft und Politik zusammen, um für ein interessiertes Fachpublikum im Rahmen von Vorträgen und Diskussionen den Bogen zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu spannen.

Der vorliegende Band dokumentiert die Tagung, die am 11. und 12. März 2010 mit rund 250 Besuchern in Halle stattfand. Eröffnet wurde sie durch Eingangsreferate von Persönlichkeiten, die unmittelbar im Zentrum der Transformation standen oder noch stehen und damit Gestaltungsaufgaben übernommen haben. *Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Kurt Biedenkopf,* früherer Ministerpräsident des Freistaates Sachsen und einer der Männer der ersten Stunde, führte in die fundamentale politische Führungsaufgabe ein, die im Rahmen der Einheit zu leisten war, also die staatliche und gesellschaftliche Reorganisation, die Strategien der Neuausrichtung von Wirtschaft und Wissenschaft, das Erklären der Bedingungen von Demokratie (was oft zu kurz kam) und schließlich das Erfordernis realer Visionen, um die Menschen mitzunehmen. Aus diesem Prozess von Versuch und Irrtum gingen Gewinner und Verlierer hervor, und das fehlende Bewusstsein um die tatsächlichen – wirtschaftlichen und politischen – Verhältnisse in der DDR erzeugt Legenden, mit denen sich *Prof. Dr. Dr. h. c. Richard Schröder* pointiert und mit Humor auseinandersetzte. Der Umbau konkret und vor Ort in einer in Bezug auf Wirtschaftsstruktur und Umwelt besonders beschädigten Region und die Aufgabe, Menschen vor dem Hintergrund zusammenbrechender Arbeitsmärkte wieder in Arbeit zu bringen – und was heute erreicht ist, war das Thema des Wirtschafts- und Arbeitsministers des Landes Sachsen-Anhalt, *Dr. Reiner Haseloff*. Als Vertreter des Rektorats der MLU Halle-Wittenberg referierte *Prof. Dr. Bernd Six* zu den Unterschieden sozialpsychologischer Befindlichkeiten im Ost-West-Vergleich, die den empirischen Erkenntnissen seiner eigenen Disziplin, der Psychologie, zufolge wesentlich geringer ausgeprägt sind als gemeinhin angenommen und

öffentlich bekundet. Herr *Roland Schatz* von Media-Tenor zeigte die differenzierte Wahrnehmung ostdeutscher Themen in den Medien. Schließlich sprach im Rahmen eines Abendessens Herr *Prof. Dr. Andrey Zverev,* Gesandter für Wirtschaft an der Botschaft der Russischen Föderation, über die Entwicklung der russischen Wirtschaft unter den Bedingungen der Post-Transformation und der gegenwärtigen Wirtschaftskrise.

Die Konferenzvorträge gruppierten sich um drei große Fragestellungen: (1) die gesamtwirtschaftlichen Prozesse, die vor allem Fragen der deutschen Währungsunion, deren Einbettung in die europäische Währungsunion, den deutschen „Sonderweg" im Transformationsprozess und schließlich die neuen Beziehungen zwischen Staat und Markt zum Thema haben; (2) die sektoralen und regionalen Entwicklungen, die sich mit Fragen der Konvergenz, der räumlichen Entwicklungsmuster und schließlich der Siedlungs- und Städtestruktur beschäftigen; (3) die soziale und politische Verfasstheit, die ihren Ausdruck in Fragen zur seitens des Staates finanzierten Stabilisierung, zur Arbeitsmarktdynamik und damit auch zu dem mit der Transformation verbundenen Wertewandel findet. Das wissenschaftliche Programm wurde abgerundet durch eine Podiumsdiskussion, in der ostdeutsche Unternehmer Erfahrungsberichte über ihren Weg in die Marktwirtschaft und über ihre Sicht der zukünftigen Entwicklungsperspektiven des Standorts Ostdeutschland abgaben.

Dank gilt allen Kolleginnen und Kollegen, die zur Gestaltung und Organisation der Tagung beigetragen haben. Seitens der MLU Halle-Wittenberg hat vor allem die Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät die Tagung unterstützt. Vom Sonderforschungsbereich 580 wurde die Tagung insbesondere durch mehrere aktive Beiträge zum Programm bereichert. Am Institut für Wirtschaftsforschung Halle trug die eigens eingerichtete Arbeitsgruppe „20 Jahre Deutsche Einheit" wesentlich zur Vorbereitung und Gestaltung der Tagung bei. *Dr. Jutta Günther*, *Dr. Gerhard Heimpold*, *Prof. Dr. Udo Ludwig* und *Prof. Dr. Martin T. W. Rosenfeld* entfalteten Initiative, Engagement und Kreativität, was die wissenschaftliche Interaktion befruchtete. Zu danken ist weiterhin *Sabine Freye* und *Dr. Hubert Gabrisch* vom IWH sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Verwaltung, den Sekretariaten, der EDV und der Öffentlichkeitsarbeit der MLU Halle-Wittenberg und des IWH, die sich für den reibungslosen Ablauf eingesetzt haben. Schließlich danken wir der Verbundnetz Gas AG für die finanzielle Unterstützung der Tagung.

Dass der wissenschaftliche Ertrag der Konferenz in diesem Band umfassend dokumentiert werden kann, ist zuallererst den Autoren zu danken, die in knapper Frist ihre Vorträge in Aufsätze verwandelten und zur Verfügung stellten. *Annett Hartung* vom IWH hat die eingereichten Manuskripte mit großer Sorgfalt zum vorliegenden Tagungsband vereinigt.

Halle, im Oktober 2010

Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Blum

Inhaltsübersicht

Keynote

Good Institutions are not enough: Ongoing Challenges of East German Development
Wendy Carlin 9

Teil 1

Gesamtwirtschaftliche Prozesse

Deutsche und europäische Währungsunion

Deutschland und die Europäische Union als optimale Währungsräume – Krönungsthese versus Endogenitätstheorie
Jens Hölscher 35

20 Jahre Währungsunion: Nach der Krise ist vor der Krise
Martin Klein, Diemo Dietrich 43

The Gradual Way to European Monetary Union
Lucjan T. Orlowski 61

Der deutsche Weg der Transformation

Der deutsche Sonderweg der Transformation
Hans-Jürgen Wagener 77

Der deutsche Transformationsprozess – Einflüsse und Wirkungen
Eckhard Wurzel 95

Aus zwei Volkswirtschaften mach eine – Strukturelle Brüche und Disparitäten im Aufholprozess der ostdeutschen Transformationswirtschaft
Udo Ludwig 115

Staat und Markt in der Transformation

Ways and Experiences of Regional Transition to Market Economy in Eastern and Central Europe (The Case of Research Area)
Gyula Horváth 133

Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland zwischen Markt und Staat
Peter Haug 149

Teil 2

Sektorale und regionale Entwicklungen

Produktivitätslücke und ihre Determinanten

Wo stehen Ostdeutschland und Mitteleuropa heute?
Bemerkungen zu Messung und Vergleich der Produktivität
Karl-Heinz Paqué 169

Zur Produktivitätsentwicklung im ostdeutschen Unternehmenssektor
in Abhängigkeit von der Entstehungsgeschichte der Unternehmen
Lutz Bellmann, Hans-Dieter Gerner 183

Arbeitsmarkt, Fachkräfteentwicklung und regionale Dynamik
nach dem „personalwirtschaftlichen Paradies“
Michael Behr, Martin Ehrlich 201

Sektoraler und regionaler Strukturwandel

Determinanten des Erfolgs der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft
Franziska Schaft, Alfons Balmann 217

Auswirkungen der Integration auf die regionale Entwicklung
in Deutschland und Europa
Johannes Bröcker, Henning Meier 235

Zur Veränderung räumlicher Muster der wirtschaftlichen Entwicklung
nach der deutschen Vereinigung
Mirko Titze, Alexander Kubis, Matthias Brachert 251

Stadtentwicklung und Stadtumbau

Kommunale Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland –
Folgen für die Stadtentwicklung
Heinrich Mäding 271

Sage mir, wo Du wohnst, und ich sage Dir, wer Du bist:
Sozialräumlicher Wandel in postsozialistischen Stadtregionen
Isolde Brade, Carola Neugebauer 293

Förderung des Wohnungsbaus und der städtebaulichen Entwicklung:
Von der Lösung zum Problem?
Claus Michelsen, Dominik Weiß 311

Teil 3

Arbeitsmarkt, Transfers und Wertewandel

Arbeitsmarkt und soziale Lage

Sozialpolitik und Arbeitsmarktstruktur in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – Wechselwirkungen und Widersprüche
Burkart Lutz 337

Alte Menschen in den Neuen Bundesländern – Von den Gewinnern der Einheit zur neuen Altersarmut?
Ingmar Kumpmann, Herbert S. Buscher, Michael Gühne 353

Neue Herausforderungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe
Bruno Hildenbrand 367

Staatliche Organisationen und Wirtschaften mit Transfers

Transferleistungen – Aufbauhilfe und Entwicklungsblockade für Ostdeutschland
Ulrich Busch 381

Überblick über die Transfers von West nach Ost, ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Länder- und Kommunalhaushalte
Thomas Lenk, Martina Kuntze 401

Transformation und gesellschaftlicher Wertewandel

Erfolge und Misserfolge im Postsozialismus – Erträge und Lehren der vergleichenden Transformationsforschung
Helmut Wiesenthal 417

Einstellungen von Eliten in Ostdeutschland – diskutiert am Beispiel lokalpolitischer Führungsgruppen
Jens Aderhold, Katrin Harm, Tobias Jaeck 433

Podiumsdiskussion
„Unternehmertum in Ostdeutschland“

Elga Lehari-Reichling 453

Schlusswort zur Konferenz

Rudi Schmidt 457

Programm der Konferenz

„20 Jahre Deutsche Einheit –
Von der Transformation zur europäischen Integration“ am 11. und 12. März 2010
in Halle (Saale) 463

Keynote: Good Institutions are not enough: Ongoing Challenges of East German Development*

*Wendy Carlin***

Abstract

The starting point of this paper is the failure of both East Germany and its central and eastern European comparator economies to experience the predicted rapid catch-up of GDP per capita to that of their neighbours, who had not experienced forty years of central planning. A major theme in accounts of the transitional recession and delayed convergence in post-communist economies is the role of institutions. The difficulty in creating market economy institutions was largely unanticipated at the outset of transition when reform priorities were focused on macroeconomic stabilization, liberalization and privatization as encapsulated in the Washington Consensus. Yet via unification, East Germany had immediate access to credible, high quality institutions. If missing institutions – the centre-piece of the so-called post-Washington consensus – account for slower than anticipated convergence of transition economies, what explains the disappointing transition performance common to East Germany and its neighbours? This paper argues that success in a capitalist economy depends not only on high quality institutions but also on finding one's niche in the international division of labour. With the problem of good institutions solved, East Germany's experience highlights the long shadow cast by the period under communism over the economy's ability to find its comparative advantage in tradeables on a scale adequate for self-sustaining growth.

* I am grateful to *Maxim Mai* for excellent research assistance and to *Andrea Boltho* for comments.

** *Prof. Wendy Carlin*, University College London (UCL), Department of Economics and Centre for Economic Policy Research (CEPR).

1 Introduction

An underlying theme in the analysis of transition in the former Soviet bloc is that of disappointment (for example, *Kornai* 2006, *Easterlin* 2009, *Grosfeld* and *Senik* 2009, *Sanfey* and *Teksoz* 2007). An extreme reflection of this is that in Russia in 2006 after eight years of strong economic performance when asked the question 'Would you like your kids to grow up in an environment like the modern Russia or like the Soviet Union?' about half of survey respondents would prefer their children to grow up in the Soviet Union (*Denisova et al.* 2010 forthcoming). Transition has proved much more protracted than anticipated – a rapid catch-up by the central and eastern European transition economies to European Union living standards did not occur. A substantial research effort has attempted to discover why well-educated labour forces with good levels of physical infrastructure in an era of financial globalization and trade integration were unable to take advantage of the apparently 'low-hanging fruit' available by introducing existing technologies, and to reap the reward of rapid catch-up. Much of this research pointed to the neglect at the outset of transition of the challenges involved in creating market economy institutions. The East German transition provides a useful comparative case study in addressing this question. Unlike other transition economies, East Germany acquired high quality and credible market institutions by virtue of unification. Yet its performance was in many ways similar to that of its Central and Eastern European comparators: a transitional recession followed by slow convergence.

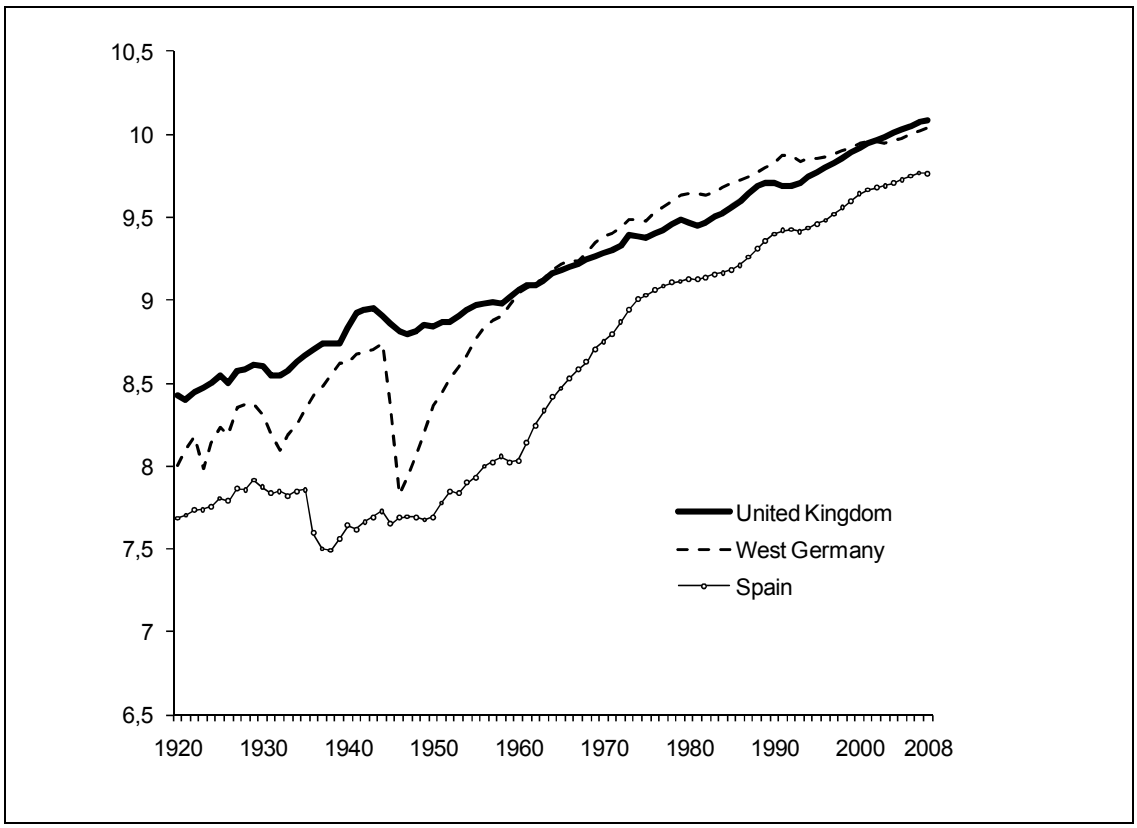
In this paper I begin by comparing the economic performance of East Germany and its transition economy neighbours with two earlier European catch-up episodes – the post-war catch-up of West Germany and the post-1960 catch-up of Southern European economies. In Section 3, I use a growth diagnostics framework to narrow down the proximate causes of delayed catch-up. For transition economies, this highlights the potential role of institutional weakness; for East Germany, where institutional weakness was more rapidly overcome, it draws attention to market failures in the sense of an inadequate supply of good investment projects. The fourth section begins by noting that the difficulty for East Germany in discovering its niche in the international division of labour was reflected in a very low employment rate in industry. I use the concept of the 'export base' to evaluate East German progress in achieving sustainable development. In the concluding section I draw attention to the role of more balanced growth in West Germany in contributing to East Germany's ability to avoid a Mezzogiorno scenario.

2 Comparative Catch-up Episodes – Expectations and Outcomes

Expectations about the catch-up of transition economies that had already industrialized before the Second World War were likely to have been influenced by previous large-

scale economic reforms. The western zones of Germany after the currency reform and price liberalization of 1948, and Spain, Portugal and Greece after the liberalizations in the late 1950s and early 1960s experienced rapid convergence toward the long-run growth path (*Cesar das Neves* 1996, *Eichengreen* 2006, *Prados de la Escosura* and *Sanz* 1996). Figure 1 illustrates the success of these earlier European post-reform catch-up episodes by showing the long-run growth of per capita GDP in West Germany and Spain along with the UK as comparator from 1920 to 2008. The speed with which West German per capita GDP rejoined the long-run growth path defined by the UK is clear, as is the acceleration of growth in Spain following the reforms that began in 1959.

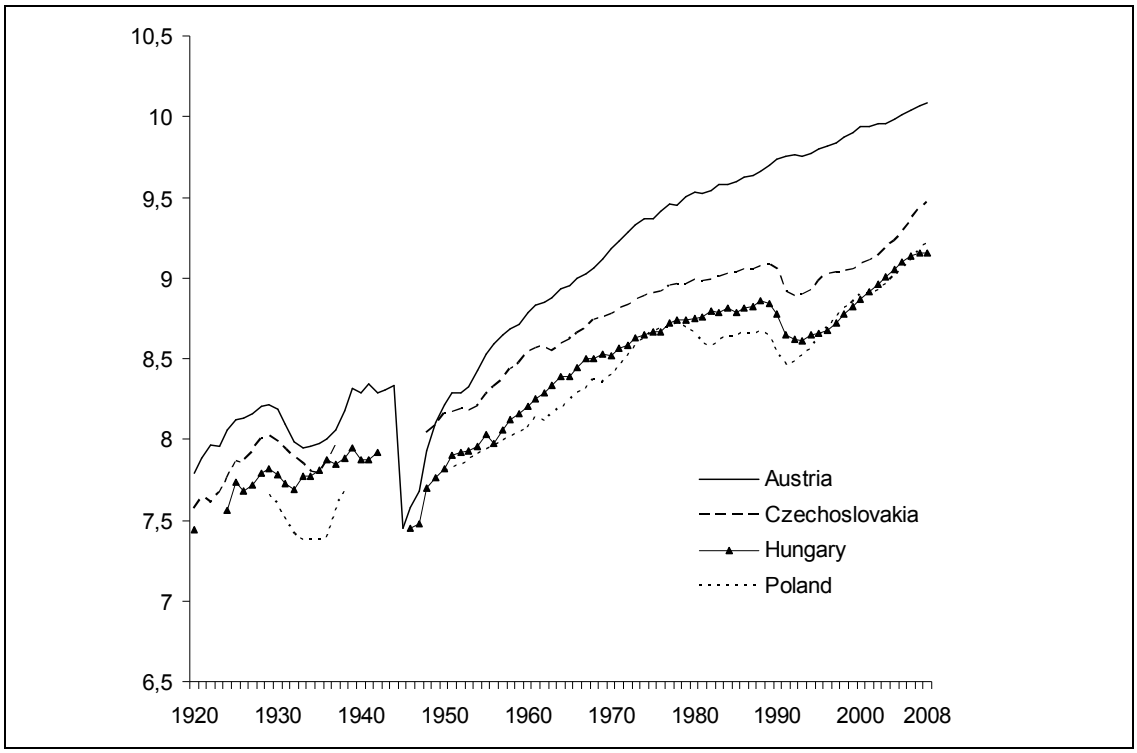
Figure 1:
Long-run Growth Paths and Post-Reform Catch-up: United Kingdom, West Germany and Spain, 1920-2008
- GDP per capita at purchasing power parities, PPP (log); Geary-Khamis $1990 -



Source: The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database, June 2009, http://www.conference-board.org/economics/.

For the Central and East European post-communist countries implementing policies of stabilization, liberalization and privatization, and with the prospect of accession to the European Union, similar expectations were natural. Yet the outcome was very different as Figure 2 demonstrates (using the case of Austria, a close comparator of the Visegrad countries in the 1920s as the benchmark).

Figure 2:
Long-run Growth Paths and Post-Transition Performance: Austria, Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1920-2008
- GDP per capita at purchasing power parities, PPP (log); Geary-Khamis $1990 -



Source: The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database, June 2009, http://www.conference-board.org/economics/.

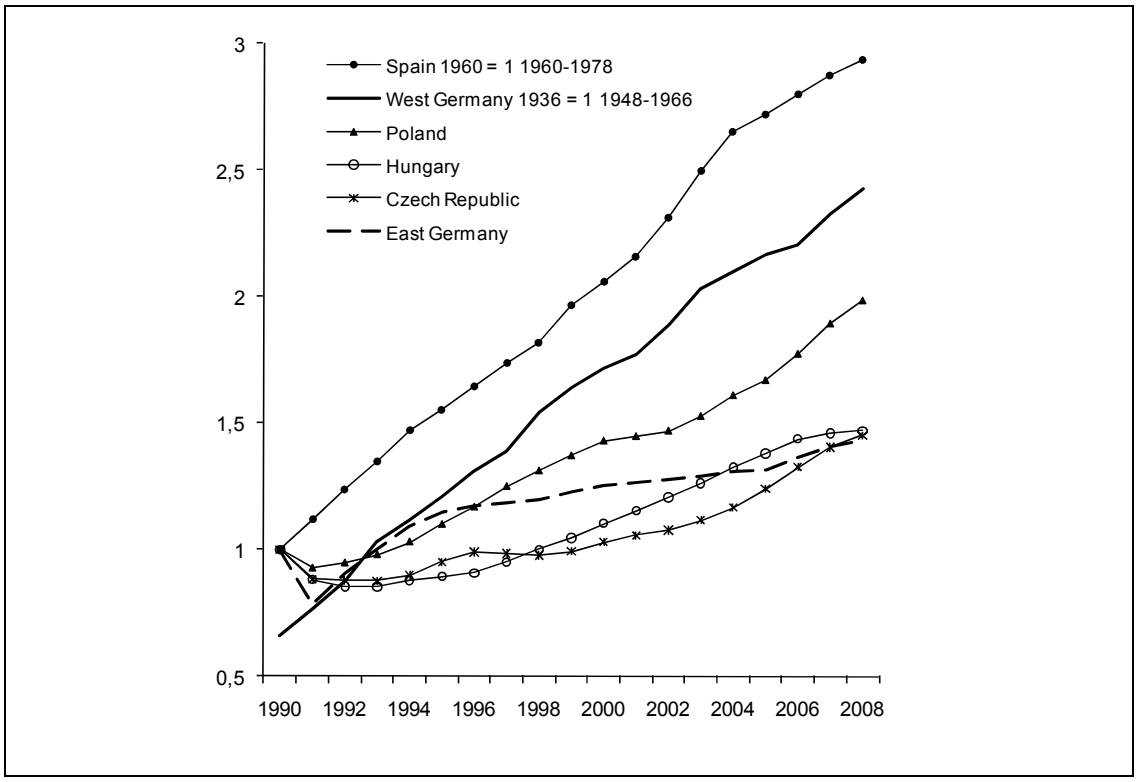
Figure 3 compares the growth rates of per capita GDP for the post-communist transition countries with those of West Germany after 1948 and Spain from 1960. When East Germany is added to comparison, its mediocre record is evident.

A closer look at the catch-up of the Southern European countries following the liberalization reforms around 1960 provides a context for evaluating post-transition performance. From an accounting perspective, differences in GDP per capita can be decomposed into differences in labour productivity and in employment rates.[1] Looking first at labour productivity, Figure 4 presents PPP data on value-added per employed worker, a broad measure of economy-wide labour productivity. It takes France as the comparator for two exercises: first for the catch-up of the Southern economies from 1960 and second, for the post-communist catch-up from 1991. Several points emerge from the comparison. First, with the exception of Slovenia, the Eastern European countries were further behind France in 1991 than were the Southern countries behind France in 1960

1 Strictly speaking, GDP/Population = GDP/E * E/Population of working age * Population of working age/Population. In what follows, I leave aside cross-country variations and changes over time in the ratio of working age population to the population as a whole.

at the beginning of their catch-up. The Southern catch-up in the subsequent 17 years was mostly more rapid than that in the 17 post-transition years.

Figure 3:
Post-Reform Growth: Comparison of Post-Transition Countries (1990-2008) with West Germany (1948-1966) and Spain (1960-1978)
- Index: 1 = 1990 for Transition, 1936 for West Germany, 1960 for Spain -



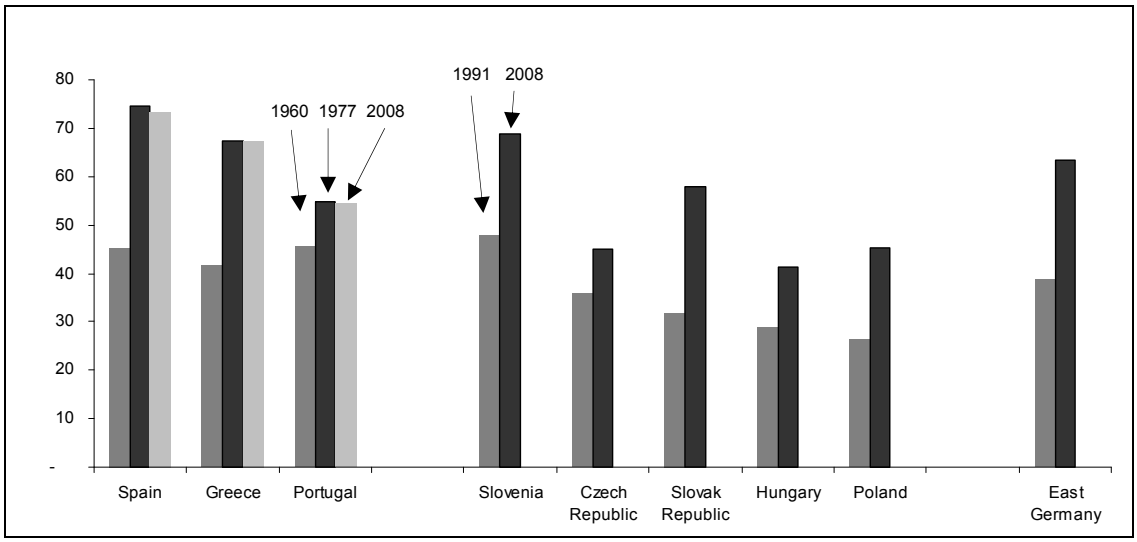
Notes: East Germany Conference Board data linked to Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009). Indices are GDP per capita, in 1990 Geary-Khamis $.

Sources: The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database, June 2009, http://www.conference-board.org/economics/; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

Against the performance of its Eastern European comparators, East Germany's performance was reasonably good and its catch-up to France was similar to that achieved by Greece from 1960 to 1977. Figure 4 also highlights the fact that the Southern productivity catch-up had virtually stopped by 1977 – in the subsequent 31 years, the labour productivity gap with France scarcely altered.

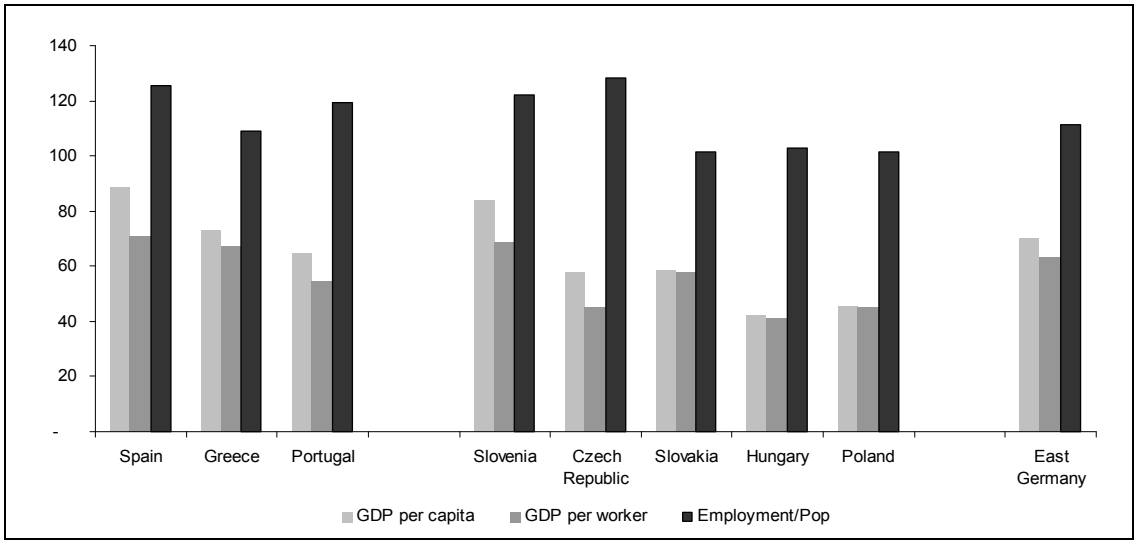
In the Southern catch-up, rising employment rates from the 1980s (especially via increased women's participation) allowed further GDP per capita catch-up to take place in the absence of faster growth in output per worker than in France. Figure 5 shows the decomposition of GDP per capita differences relative to France for the three Southern and

Figure 4:
Two European Post-Reform Catch-up Episodes: Southern Europe Post 1960; Transition Economies Post 1990
- Productivity Index: France = 100 -



Sources: The Conference Board Total Economy Database, January 2010, http://www.conference-board.org/economics/; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

Figure 5:
GDP per capita, Productivity and Employment Rates in 2008
- Index: France = 100 -



Sources: The Conference Board Total Economy Database, January 2010, http://www.conference-board.org/economics/; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

five Eastern comparators of East Germany. In 2008, East Germany looked quite similar to Greece in terms of GDP per capita, productivity and employment rate. Its performance in GDP per capita and productivity was second to that of Slovenia and clearly

ahead of the other CEECs. It is interesting that among the transition economies, employment rates were considerably higher relative to France in Slovenia and the Czech Republic than in Slovakia, Hungary or Poland. East Germany was between the two groups.

The historical precedents of rapid catch-up in Europe undoubtedly influenced expectations about the post-transition experience. Closer examination of the Southern and Eastern episodes highlighted the initially greater gap (to France) for most of the transition economies. Measured against the Southern catch-up episodes and against its transition comparators, East Germany's performance was neither exceptionally good nor bad.

3 What was the Binding Constraint on Catch-up?

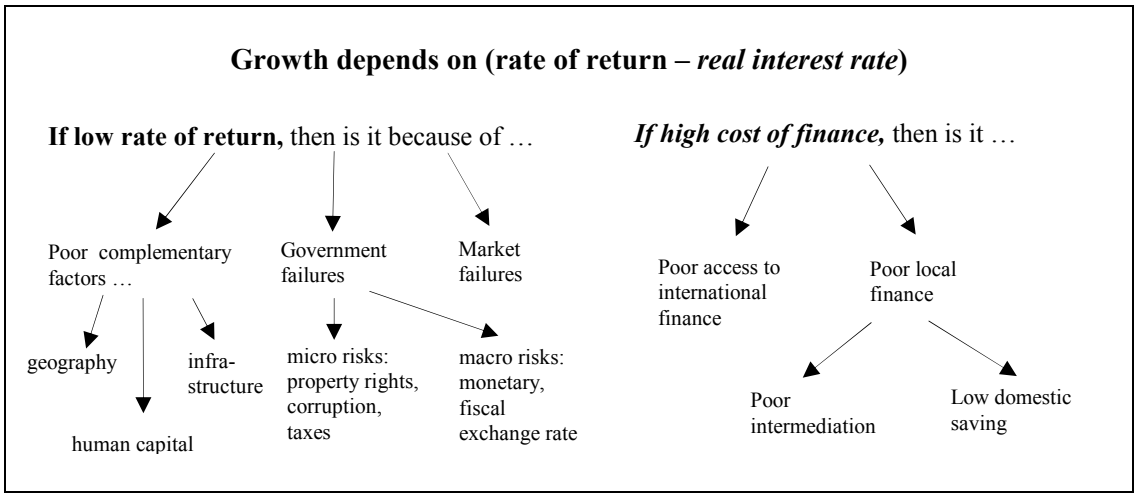
I use the framework of growth diagnostics proposed by *Hausmann, Rodrik* and *Velasco* (2006) to analyze the reasons for slow catch-up in transition. The starting point for growth diagnostics is a standard endogenous growth model and the framework is illustrated in a decision tree diagram (Figure 6). The aim is to help a policy maker identify priorities for allocating scarce financial resources and attention by pinning down the binding constraint on growth from among many possibilities. The initial distinction is between a situation in which the growth of private investment and entrepreneurship are inhibited by (a) too low a rate of return on private investment and (b) too high a cost of finance. If there is evidence of an abundance of profitable projects but the high cost of finance prevents them from being undertaken, the question arises of whether it is poor access to international finance or poor local finance that is at fault. In the case of poor local finance, this could be due to weak intermediation or because of low savings.

In the left hand side of the tree (Figure 6), the availability of finance is not binding – rather, it is the low rate of return on investment that is the problem. This could be because of the effect of poor complementary factors (such as unfavourable geography, inadequate physical infrastructure or weak human capital) in reducing expected private returns. Alternatively, government failures could be responsible by raising micro or macroeconomic risk. The final branch points to market failures and the associated lack of good projects.

Although convergence of the transition economies has been disappointing, it is difficult to argue that this was because of lack of access to finance. A striking feature of transition was that unlike typical developing countries, the CEEC transition economies defied the so-called Lucas Paradox: capital flowed to these economies and they did not have repeated balance of payments crises (*Prasad et al.* 2007, *IMF WEO* 2009, *Lane* and *Milesi-Ferretti* 2007). This suggests that the binding constraint was not poor access to international finance (*Coricelli et al.* 2008). Moreover international banks largely took over local banking networks, providing expertise and access to international capital

markets (*Clarke et al.* 2003, *Clarke et al.* 2006). For the CEECs and East Germany, it seems reasonable to presume that we are in the left hand part of the decision tree: the rate of return, not the cost of or access to finance was the problem.

Figure 6:
Growth Diagnostics: What is the Binding Constraint on Growth where Private Investment and Entrepreneurship are Low?



Source: Adapted from Hausmann et al. (2006).

We can also rule out poor complementary factors – these countries were situated contiguous to the European Union market and a positive legacy of communism was to leave levels of human capital and skills higher than those of the market economy benchmark at similar levels of GDP per capita (*Gros* and *Suhrke* 2000, *World Bank* 2006). The physical infrastructure legacy was also positive relative to countries at comparable levels of GDP per capita (*Mitra et al.* 2010, Chapter 5).

A large research literature emerged in the past decade arguing that it was institutional weakness (government failure) that hampered the rapid catch-up of the CEECs (see e. g. *Rodrik* 2006). The emphasis in the Washington Consensus was on macroeconomic policy failures as the core problem of development but the absence of rapid growth following the implementation of orthodox macroeconomic policies in transition forced attention on to the weakness of market economy institutions. As transition proceeded, it became clear that abolishing planning, establishing macroeconomic stability, and liberalizing trade and prices were insufficient to generate a functioning market economy. Effective legal systems, reliable and predictable tax and customs administration, norms and rules to control corruption, and so on were not created overnight. New owners had to be found for large enterprises and it became clear that privatization in the absence of adequate corporate governance failed to lift the performance of privatized enterprises above that of state owned ones (*Estrin et al.* 2009). Foreign owned firms performed notably better than those privatized to domestic owners.

If government failure or institutional weakness was a likely cause of slow catch-up in the CEECs, it was prima facie less plausible as a binding constraint in East Germany. The prima facie argument rested on the transfer of West German institutions to East Germany. Nevertheless there are two caveats to dismissing this as a binding constraint. The first is that institutions are not only 'rules on the books' but also norms, and re-creating market economy norms was not immediate even in East Germany. *Alesina* and *Fuchs-Schuendeln* (2007) showed that East Germans continued to have different attitudes to state intervention than West Germans, and argued that such differences were likely to persist for another generation.

The second caveat relates to the possible 'mismatch' of specifically West German – as compared with generic – market institutions with the needs of the transitional East German economy (e. g. *Carlin* 1998). The core export-oriented sector of the West German economy is characterized by a number of specialized institutional arrangements involving among others unions, employers' associations, works councils, the commitment to transferable skills training by companies, technology transfer institutions, and various state, quasi-state and private organizations at Federal, Land and local level. For example, it is argued that unions, employers' associations and works councils play an important role in delivering wage compression and employer commitment to training that lie behind the high-skills 'equilibrium' of the West German core economy (e. g. *Hall* and *Soskice* 2001, *Acemoglu* and *Pischke* 1998, *Dustmann* and *Schoenberg* 2008).

The most well-known example of institutional transfer to East Germany was the recruitment of East German workers by West German unions and the participation of the Treuhandanstalt in wage-setting. Combined with the extension of social security entitlements, this placed a high floor under the wage. This rendered unprofitable much of the capital stock, producing the rapid deindustrialization of East Germany and raised the bar for the required productivity level of new projects if they were to be profitable. Once West German companies rapidly revised downwards their initial expectations of accessing buoyant markets in the former Soviet Union via the expansion of production facilities in East Germany, it proved impossible to replicate the West German core economy and its institutional context in the New Bundesländer. East Germany was left with the cost burden of the wage-setting and social security system without its micro-institutional benefits (*Carlin* 1998, Figure 1).

The federal government was forced to step in to deal with problems arising from the failure of the West German model to operate in the East (*Jacoby* 2005). Combined with the associated fiscal burdens, this led to important changes in policy and institutions in the Federal Republic as a whole, culminating in the Hartz IV welfare reforms. Nevertheless, the export-oriented core of the West German economy retained its self-organizing capacity (as reflected in the substantial restructuring and real depreciation achieved over the post 2000 period, *Carlin* and *Soskice* 2008). Yet in spite of the formal transfer of institutions, it did not extend its scale through replication in East Germany.

The experience of East Germany over the past two decades was one of institutional adaptation – most obviously in the low membership of East German companies in employers' associations and the associated limited coverage of collective wage agreements in East Germany (*Paqué* 2009, pp. 149-155).

In spite of these caveats, institutional quality, in the sense of the credibility and efficiency of the core market economy institutions of a functioning legal system, control of crime and corruption, and the efficient administration of taxes, customs, were established quickly in East Germany. We are therefore led to turn to the final branch in the diagnostic tree diagram – market failures – in order to pin down the binding constraint on East German growth.

Hausmann et al. explained the 'market failure' problem in a less advanced economy as follows:

> '… the development process is largely about structural change: it can be characterized as one in which an economy finds out – self-discovers – what it can be good at, out of the many products and processes that already exist.' (p. 18).

In East Germany's case, this problem was compounded because the floor on real wages set by the political settlement (including the need to prevent mass migration to West Germany) meant it needed to 'self-discover' at a point much closer to the technology frontier than is the case for a typical developing or transition country. New ideas for tradeables were required in order to replace the old activities rendered unprofitable by openness to international competition. Opening up to international trade and capital flows does not *automatically* generate knowledge of profitable niches. Self-discovery is inhibited by learning and coordination externalities. In the core of the West German economy, a complex institutional matrix promotes the spillover of technological and marketing information and the coordination of lumpy upstream and downstream investments. But as noted above, this was not reproduced in the East.

Moreover, East Germany faced problems of self-discovery even in non-tradeables. Normally in the sheltered sector, domestic firms have the opportunity to benefit from monopolistic innovation rents. But even in non-tradeables, the first-mover advantages for local suppliers in East Germany were often taken by West German firms – East German firms immediately faced 'foreign' suppliers and hence lower profits from 'innovation' in such markets.

The literature on East German development has addressed the presence of 'market failures' of these kinds that are related to informational and coordination externalities – as opposed to macroeconomic, infrastructural or institutional failures – in a number of different ways. As an example, *Uhlig* (2008) modeled East Germany as trapped in a low level equilibrium characterized by low productivity and out-migration due to the absence of networks. *Uhlig's* model is interesting because the existence of network exter-

nalities in a search model produces multiple equilibria in the absence of labour market distortions (such as those emphasized by *Merkl* and *Snower* 2008). He assumed that firms are more productive when they join a 'labour sharing network' and that the probability of joining a network decreases as the ratio of non-networked to networked firms rises. Workers move in response to differences in opportunities offered in networked and non-networked regions: persistently low productivity and out-migration therefore go hand-in-hand. *Uhlig's* model formalizes the situation in which productivity rises when worker-firm pairs are part of a network to which they contribute a specialized component. Specialization raises productivity and networks facilitate this.

Rosenfeld et al.'s (2004, 2007) empirical characterization of spatially concentrated industries in East Germany showed, consistent with *Uhlig's* predictions, that such clusters with network and innovative characteristics were relatively rare. A number of methods of discovery appear to have been relevant for East Germany: those based on historical patterns of specialization reaching back before the planning period (such as the case of Zeiss discussed by *Kogut* and *Zander* 2000), identification of potential in core businesses through the Treuhand process, and more traditional industrial policy where the coordination problem of forward and backward linkages was solved by massive state intervention (most notably in the chemical industry complex, Infraleuna, *Paqué* 2009, pp. 96-99).

To summarize, the purpose of the diagnostic decision tree is to discard candidates for the most binding constraint on growth – because the constraint that remains is the one that should receive most attention from policy makers. In East Germany, a case can be made that the binding constraint on growth was the low rate of return arising from the inadequate supply of 'good projects'. The problem was not a lack of savings or access to finance; not inefficient or corrupt institutions, or weakness of complementary factors. An initially overvalued regional real exchange rate exacerbated East Germany's problems but given the political constraints set by unification, the solution required dealing with the market failures inhibiting the development on a sufficient scale of globally competitive activities in East Germany.

4 What is the Scale of the Problem still Faced by East Germany? The Evolution of the 'Export Base'

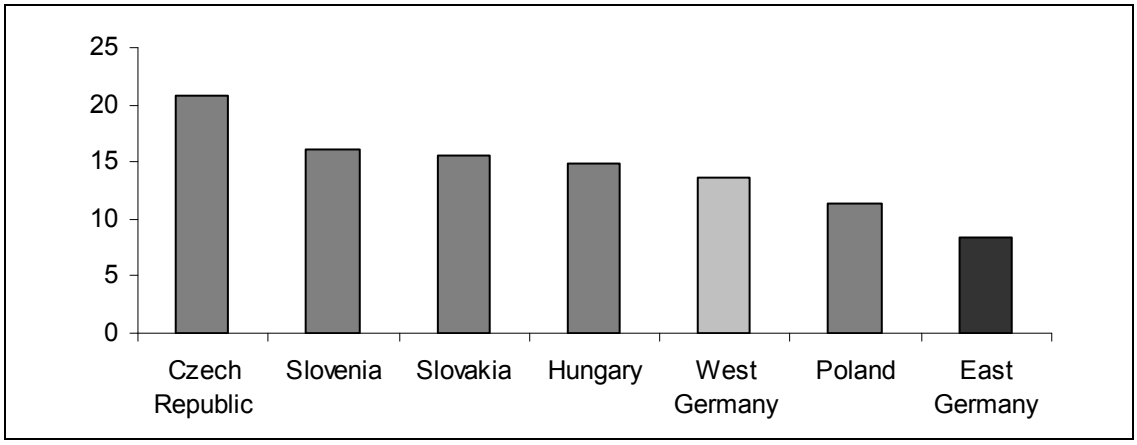
Transition economies left the planning era with oversized industrial sectors relative to a market economy benchmark. East Germany's rapid deindustrialization following unification led it to overshoot the market economy benchmark. One reflection of this is its very low employment rate in industry. Figure 7 compares employment rates in industry (excluding construction) in East Germany with a number of transition economies, and with West Germany.

There is a scarcity in East Germany of what we can refer to as 'export-base' jobs. These are jobs engaged directly or indirectly in the production of goods and services sold beyond the region. A lagging region lacks sufficient jobs of this kind and is characterized by dependence on the central government to support living standards. Support arises from benefit payments and from the financing of government employment, where pay scales are set nationally. In principle there are two ways to eliminate such regional economic weakness:

(a) potential workers move to the other region, i. e. to West Germany, and/or

(b) new jobs are created in East Germany.

Figure 7:
Employment Rates in Industry (excluding construction), 2007
- per cent of working age population -



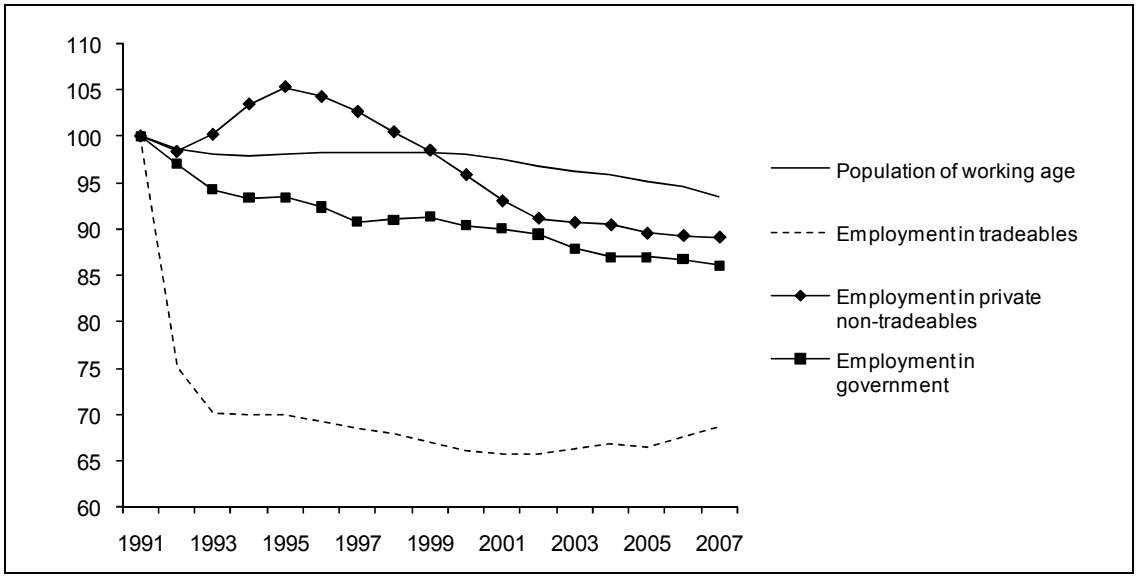
Sources: ILO LABORSTA CE tables; Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Definition: ISIC 3 C+D+E.

For political reasons, it is implausible that all the adjustment would take place through the movement of population, and for economic reasons, it is infeasible for all the adjustment to take place through the creation of new export base jobs. A satisfactory adjustment path would therefore be likely to involve both processes (*Rowthorn* 2000). What is an unsatisfactory outcome? An unsatisfactory outcome is a Mezzogiorno scenario where excess population remains in the lagging region and local economic development is too weak to absorb it: productivity fails to converge and living standards are sustained by federal transfers. After a brief burst of adjustment in the 1960s, the Italian south was characterized by the Mezzogiorno scenario (*Boltho et al.* 1997).

Using regional data for Germany, it is possible to make a crude calculation of the evolution of employment in tradeables, private non-tradeables and the government (i. e. non-market non-tradeable) sector. Employment in tradeables was defined by employment in agriculture, mining, and manufacturing plus 'extra' employment in finance and busi-

ness services. In each year, the region in Germany with the lowest ratio of employment in finance and business services to population across all regions was used to define the share of employment in this sector that could be viewed as non-tradeable, i. e. producing services required to support the local population. The remainder of employment in finance and business services in each region was defined as part of the 'tradeable' sector (*Rowthorn* 2000 used a similar procedure to analyze the UK). Employment in the government sector was defined as that in 'public administration, defence and social security'. The results highlight the differences in the deployment of resources in East and West Germany – the employment rate deficit of East Germany is large in tradeables at some 8 percentage points. The employment rate in private non-tradeables is also markedly lower in East Germany.

Figure 8:
Trends in East Germany relative to Germany as a whole: Population of working age, Employment in Tradeables, in Non-Tradeables and in Government, 1991-2007



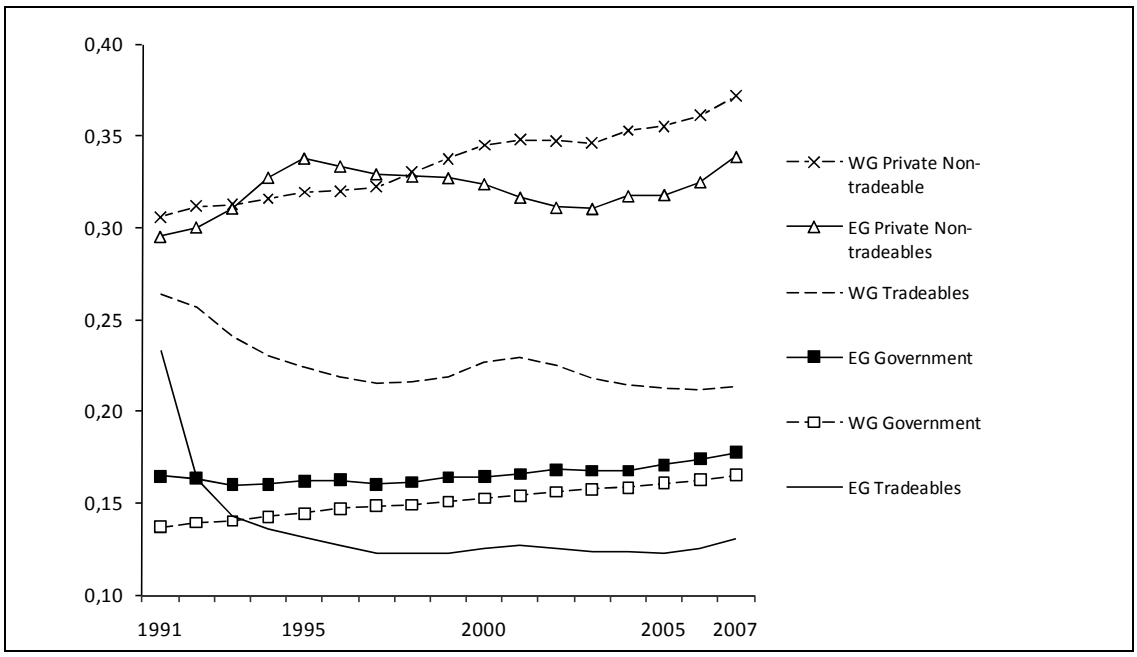
Source: Calculated from data in Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

Using 1991 as the base year, Figure 8 plots the evolution of population of working age and employment in East Germany relative to Germany as a whole. The population of working age in East Germany fell by 5% relative to Germany over the period. The chart makes clear that employment fell by much more. Following the end of the construction boom (reflected in the bulge in East Germany's share of employment in private non-tradeables), relative employment growth in both the government and in private non-tradeables evolved in line with relative population. This is what would be expected since employment in non-tradeables serves the local population. The normalization of the East German economy would involve bringing the employment in tradeables and population lines closer together: either by population draining from East Germany and/or by rising employment in tradeables, which would tend to stabilize the working

age population and the associated non-tradeables employment. Given the loss of 'export base' jobs in the initial phase of the East German transition, this remains a substantial task. Nevertheless, Figure 8 indicates that both adjustment processes discussed above were present in East Germany from around the year 2000.

Figure 9 presents the employment rates in East and West Germany for tradeables and the two components of non-tradeables. In West Germany the rising overall employment rate was driven by private non-tradeables and a steady rise in the employment rate in the government sector. The upturn in East Germany's employment rate over recent years was the result of the recovery of the employment rate in private non-tradeables to a level similar to the peak achieved during the post-unification construction boom, the stabilization and slight upturn in tradeables and the continued rise in the employment rate in the government sector.

Figure 9:
Trends in Employment Rates (per cent of population of working age) in East and West Germany (EG and WG): Tradeables, Non-Tradeables and Government, 1991-2007

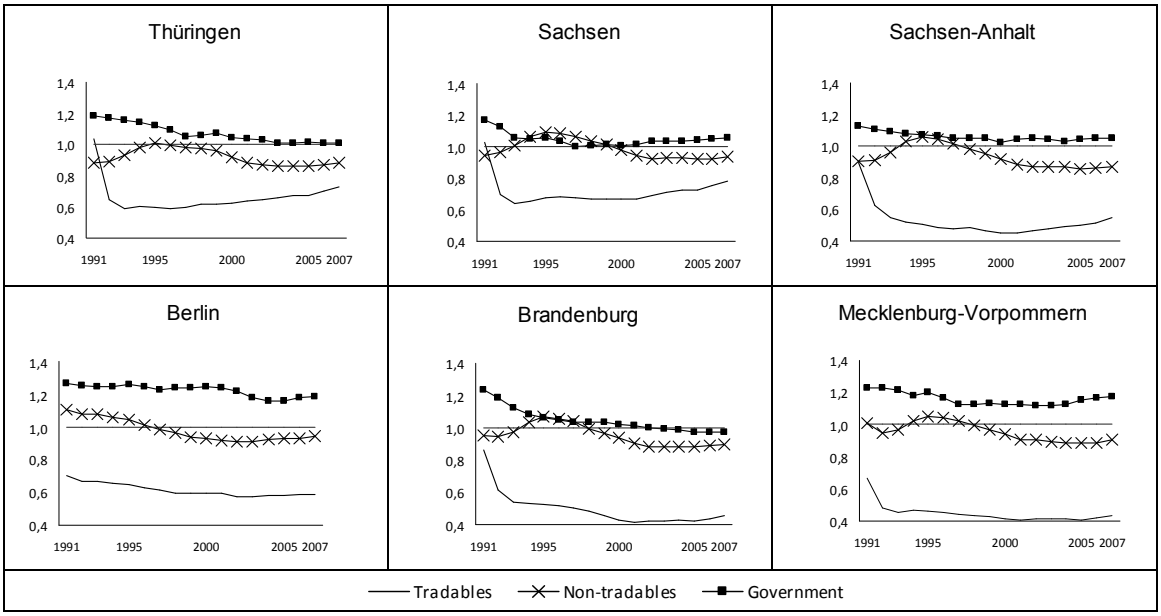


Source: Calculated from data in Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

The final exercise compares developments among the East German Länder. Figure 10 shows the ratio of the employment rate by sector in each East German Land to the average across West German Länder. The clearest contribution to the amelioration of the regional problem can be seen in Thüringen and Sachsen with employment rates in tradeables rising toward the West German norm. There is some sign of this pattern in Sachsen-Anhalt as well. Stabilization of the non-tradeables employment rates at a level somewhat below the West German rate is characteristic of most of the regions. How-

ever, Mecklenburg-Vorpommern appears to have the emerging characteristics of a Mezzogiorno region with little sign of closure of the huge employment rate gap in tradeables. It would appear that emigration is too weak to remove the surplus labour and local economic development is too weak to absorb the 'stayers'. The high employment rate in the government sector in this region is consistent with the decline of the region and its dependence on transfers.

Figure 10:
Ratios of Employment Rates (per cent of population of working age): Eastern Land to the average across West German Länder, 1991-2007



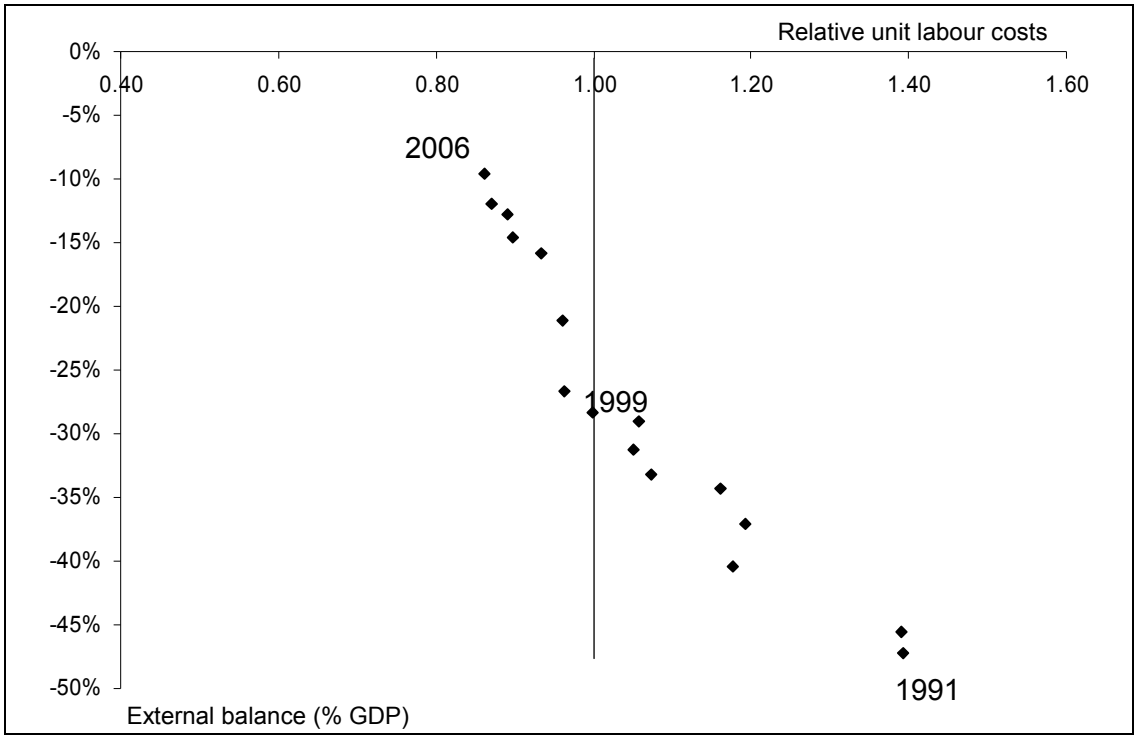
Source: Calculated from data in Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

Although the gaps in tradeables employment rates remain large, the achievements of East German development are tangible and suggest that East Germany as a whole is not trapped in a Mezzogiorno scenario. In the absence of policy instruments directly able to remove the market failures inhibiting the development of East Germany's export base, real depreciation is beneficial. The decoupling of wage-setting in East Germany from the West allowed East Germany to improve its cost competitiveness throughout the unification period. From 1999, unit labour costs in industry were below those in the West – leaving East Germany with a cost advantage of about 15% in 2006.

Figure 11 highlights the contemporaneous correlation between the narrowing of East Germany's 'external balance' with West Germany and improvement in its competitiveness vis-à-vis West Germany. The full effects of the improvement in competitiveness may not be reflected in employment and external balance since international evidence suggests that there is a considerable lag – of up to six years – before the full effects on export market shares of improved cost competitiveness are reaped (*Carlin et al.* 2001).

Buch and *Toubal* (2009) provide evidence of persistent differences between East and West Germany in their integration in *international* trade. They showed that East German Länder trade much less with the rest of the world than West German ones, had fewer parents of multinational companies than was the case in the West and a lower share of inward foreign direct investment (FDI). *Buch* and *Toubal* showed that there was only slow convergence of East to West German levels. During the period 1992 to 2004 in which *West* German Länder became markedly more open with a rise in the share of trade (imports plus exports) in GDP from 37% to 51%, East Germany's openness increased from 16% to 20% (leaving it only just over half as open as was West Germany in 1992). The methodology is well-designed to show a causal effect from lower openness to lower GDP per capita, highlighting the consequences of East Germany's limited success in discovering its sources of comparative advantage.

Figure 11:
Relative Unit Labour Costs in Industry (East Germany/West Germany) and East Germany's 'external balance' as percent of GDP, 1991-2006

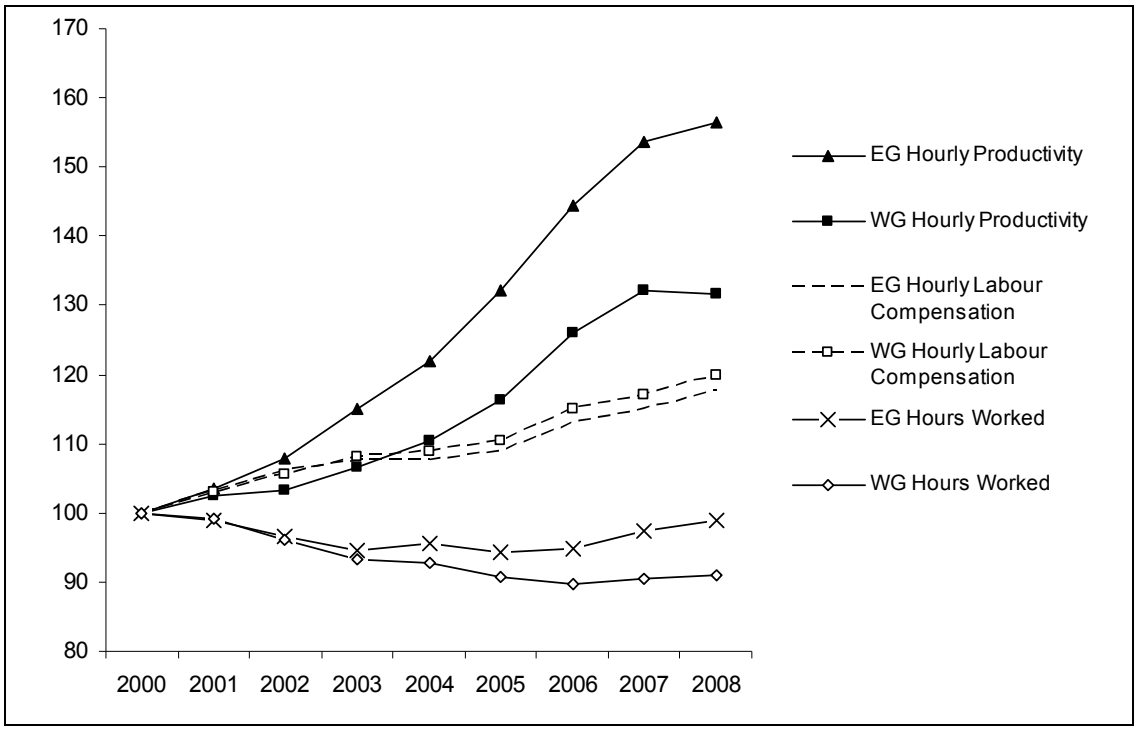


Source: Calculated from data in Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

Figure 12 shows that nominal wage restraint and more rapid hourly productivity growth both contributed to East Germany's improved competitiveness in manufacturing since 2000. It is productivity catch-up that made the greater contribution. The chart also makes clear that productivity improvement was accompanied by the stabilization of hours worked in manufacturing in East Germany. Money wage growth was close to that in West German manufacturing – reflecting the outcome in wage-setting of the con-

flicting pressures of a persistently weaker labour market in East Germany and the much more rapid growth of relative productivity.

Figure 12:
East and West German (EG and WG) Productivity, Labour Compensation and Hours worked in Manufacturing, 2000-2008; 2000 = 100



Source: Calculated from data in Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009).

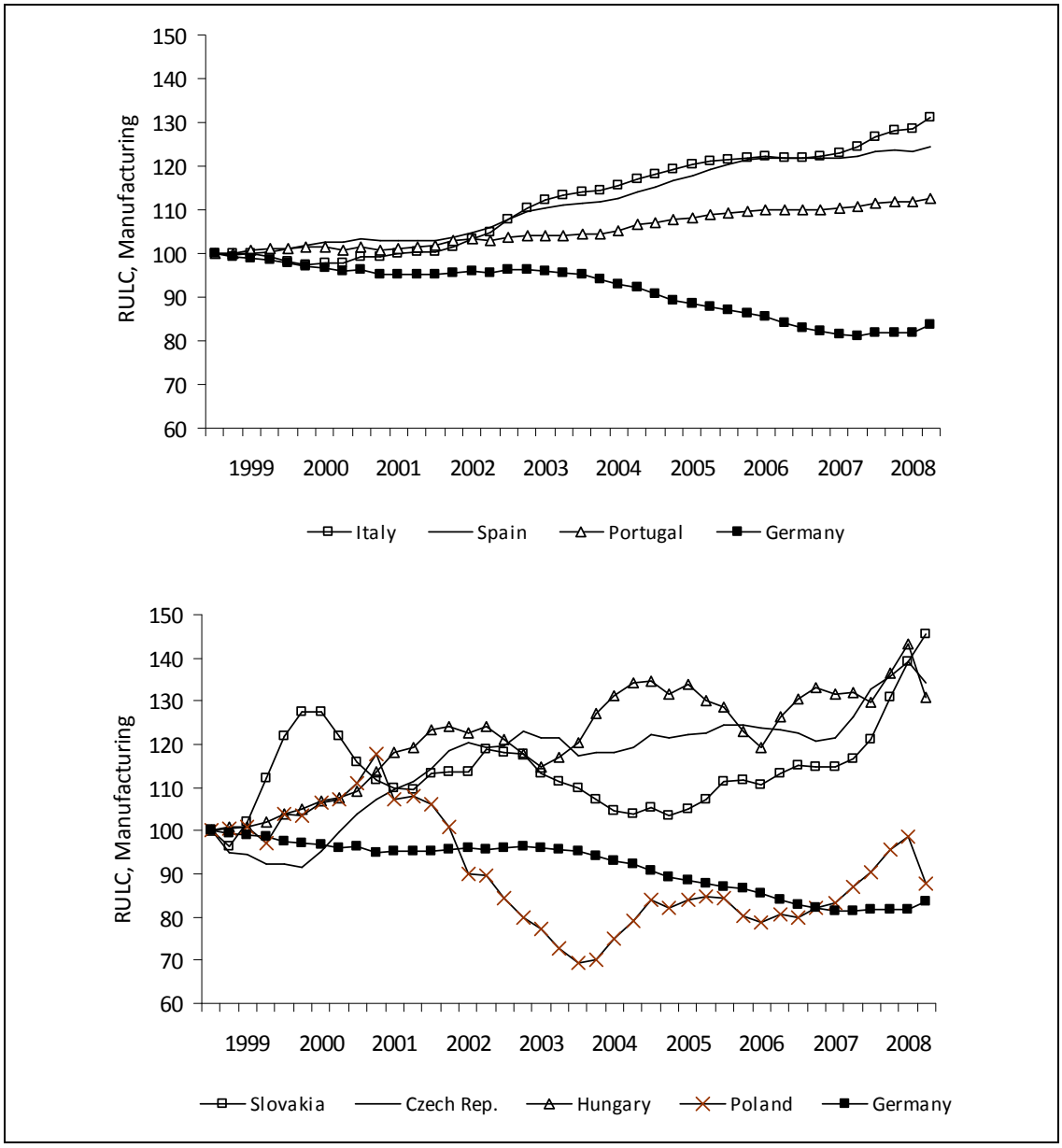
The success of East Germany in achieving a substantial real depreciation vis-à-vis West Germany is all the more notable in the light of Germany's improved competitiveness versus other members of the eurozone since 1999. Figure 13 shows the evolution of real exchange rates among the EU27 countries. Germany's real depreciation is evident both as compared with southern European eurozone members in the upper panel and as compared with central and east European transition economies in the lower panel.

The difficulty of achieving lower unit cost increases without the help of a nominal depreciation is evident in the cumulative competitiveness gaps (and associated widening of trade deficits) that now exist in a number of eurozone countries. The adaptation of the wage-setting system and productivity improvements achieved in East Germany are a notable success.

Figure 14 makes a direct comparison between the level of nominal wages, productivity and unit labour costs (in euros) in industry in East Germany in 1995 and 2004 with those in the Czech Republic, Hungary and West Germany. The lower panel of Figure 14 highlights very sharply the extent to which productivity in East Germany has converged

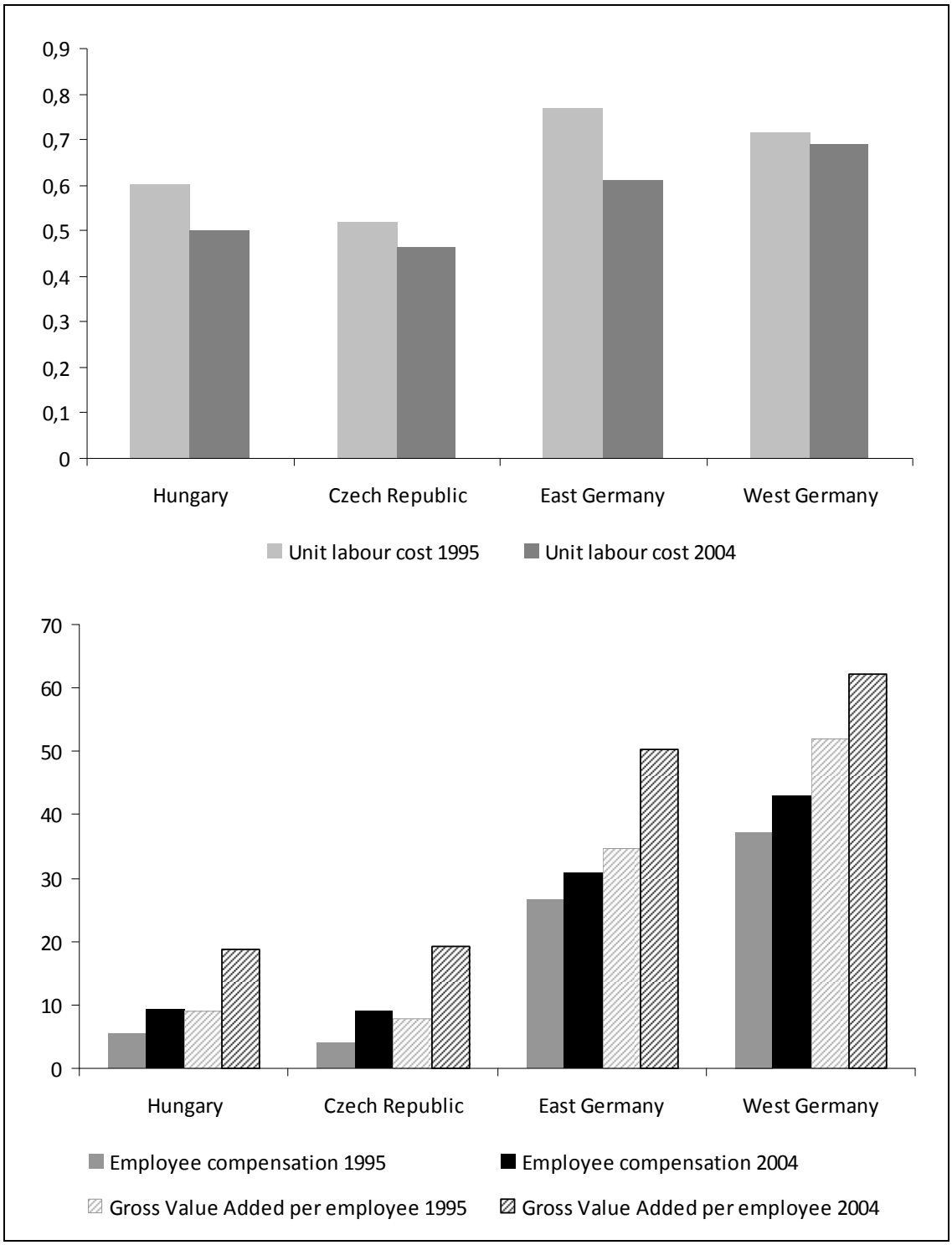
toward that in West Germany – and the size of the gap to the Czech Republic and Hungary that remains. The purchasing power parity-based comparisons in Section 2 are relevant for the analysis of convergence in living standards but the comparisons shown in Figure 14 capture the continuing gaps in production techniques. Because of the degree of overvaluation that came with unification, the industrial sector in East Germany

Figure 13:
Real Exchange Rates (EU27) measured by Relative Unit Labour Costs (RULC) in Manufacturing, 1999-2008; 1999 = 100



Source: EUROSTAT (2010), Quarterly Real Effective Exchange Rates.

Figure 14:
Comparative Costs in Industry (euros): Hungary, Czech Republic, East Germany and West Germany, 1995 and 2004



Source: EUROSTAT: New Cronos database (2010), Regional economic accounts/Branch accounts.

shrank. Only high productivity activities could survive. As the upper panel hows, East Germany's competitive disadvantage in 1995 is clear: its unit labour costs were substantially higher than elsewhere. By 2004, as noted above, its unit labour costs were below those of West Germany and the competitive disadvantage vis-à-vis the Czech Republic and Hungary had also shrunk. The lower panel shows that this was due both to lower money wage growth and more rapid productivity growth. Unfortunately more recent comparable data are not available – but it is clear that given the deterioration in relative unit labour costs of the Czech Republic and Hungary against Germany as a whole after 2004 (Figure 13), East Germany's competitive disadvantage would have narrowed yet further by 2008.

5. Conclusions

East Germany's experience of transition highlights the limited extent to which good institutions alone can overcome 40 years of missing market experience, especially during a period of increasingly integrated global markets. The East German case brings to the fore the problem of finding a niche in the international division of labour. However, there are signs of slow improvement in East German performance. For the region as a whole, it does not seem that the Mezzogiorno scenario is an appropriate characterization.

Setting East Germany's performance within a broader context highlighted the contrast between its success in raising competitiveness and the erosion of competitiveness among a number of southern eurozone members. However, the speed of catch-up of East Germany is very slow and its continuation depends on the steady growth of its small poles of tradeables success. Given the evidence that agglomeration and networks are important, well-designed industrial policy to foster investment and job creation in the nodes of development that have established themselves is more likely to be successful than the application of 'watering can' support to the region as a whole.

Finally, East German catch-up would be assisted by a more balanced pattern of growth in West Germany. A shift toward growth less reliant on net exports in West Germany and associated with stronger growth of real wages and consumption there would help reduce tensions and constraints on growth in the eurozone (where 40% of Germany's exports are sold). Given the decoupling of East Germany's wage-setting system, the region could gain in such a scenario from a further boost to its competitiveness and from more buoyant growth of markets in Germany and in the eurozone more broadly.

References

Acemoglu, D.; Pischke, J. S. (1998): Why do firms train? Theory and Evidence, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, pp. 79-119.

Alesina, A.; Fuchs-Schuendeln, N. (2007): Good-bye Lenin (or Not?): The effect of communism on people's preferences, in: American Economic Review, Vol. 97 (4), pp. 1507-1528.

Boltho, A., Carlin, W.; Scaramozzino, P. (1997): Will East Germany become a new Mezzogiorno?, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 24 (3), pp. 241-264.

Buch, C.; Toubal, F. (2008): Openness and growth: the long shadow of the Berlin Wall, in: Journal of Macroeconomics, Vol. 31, pp. 409-422.

Carlin, W. (1998): The New East German Economy: Problems of Transition, Unification and Institutional Mismatch, in: German Politics, Vol. 7 (3), pp. 14-32.

Carlin, W.; Glyn, A.; Van Reenen, J. (2001): Export market performance of OECD economics: an empirical examination of the role of cost competitiveness, in: The Economic Journal, Vol. 111 (468), pp. 128-162.

Carlin, W.; Soskice, D. (2009): German economic performance: disentangling the role of supply-side reforms, macroeconomic policy and coordinated economy institutions, in: Socio-Economic Review, Vol. 7, pp. 67-99.

Cesar da Neves, J. L. (1996): Portuguese postwar growth: a global approach, in: N. Crafts, G. Toniolo (eds), Economic Growth in Europe since 1945. Cambridge University Press.

Clarke, G.; Cull, R.; Martínez Peria, M. (2006): Foreign bank participation and access to credit across firms in developing countries, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 34, pp. 774-795.

Clarke, G.; Cull, R.; Martínez Peria, M.; Sanchez, S. (2003): Foreign bank entry: Experience, implications for developing countries and agenda for further research, in: World Bank Research Observer, Vol. 18 (1), pp. 25-29.

Coricelli, F., Jazbec, B.; Masten, I. (2008): Sources and Obstacles for Growth in Transition Economies: The Role of Credit. Festschrift in Honor of G. Calvo. MIT Press.

Denisova, I.; Markus, E.; Zhuravskaya, E. (2010): What do Russians think about transition?, in: Economics of Transition, Vol. 18 (2), pp. 249-280.

Dustmann, C.; Schoenberg, U. (2008): Apprenticeship training and commitment to training provision. Draft, UCL.

Easterlin, R. (2009): Lost in transition: Life satisfaction on the road to capitalism, in: Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 71 (2), pp. 130-145.

Eichengreen, B. (2006): The European Economy Since 1945. Princeton University Press: Princeton, New Jersey.

Estrin, S.; Hanousek, J.; Kocenda, E.; Svejnar, J. (2009): The effects of privatization and ownership in transition economies, in: Journal of Economic Literature, Vol. 47 (3), pp. 699-728.

Gros, D.; Suhrcke, M. (2000): Ten years after: What is special about transition countries, in: Aussenwirtschaft, Vol. 56, pp. 201-224.

Grosfeld, I.; Senik, S. (2009): The emerging aversion to inequality, in: Economics of Transition, Vol. 18 (1), pp. 1-26.

Guriev, S. M.; Zhuravskaya, E. V. (2009): (Un)happiness in transition, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 23, pp. 143-168.

Hall, P. A.; Soskice, D. (eds) (2001): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press, Chapter 1.

Hausmann, R.; Rodrik, D.; Velasco, A. (2006): Growth Diagnostics, in: Finance and Development, Vol. 43 (1), and in: N. Serra, J. Stiglitz (eds) (2008), The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance. Oxford University Press: Oxford.

Jacoby, W. (2005): Institutional Transfer: Can Semisovereignty be Transferred? The Political Economy of Eastern Germany, in: S. Green, W. Patterson (eds), Governance in Germany: The Semisovereign State Revisited. Cambridge University Press: New York, pp. 21-45.

Kogut, B.; Zander, U. (2000): Did socialism fail to innovate? A natural experiment of the two Zeiss companies, in: American Sociological Review, Vol. 65 (2), pp. 169-190.

Kornai, J. (2006): The great transformation of Central Eastern Europe, in: Economics of Transition, Vol. 14, pp. 207-244.

Lane, P. R.; Milesi-Ferretti, G. M. (2007): Capital Flows to Central and Eastern Europe, in: Emerging Markets Review, Vol. 8, pp. 106-123.

Lehner, M.; Schnitzer, M. (2008): Entry of foreign banks and their impact on host countries, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 36 (3), pp. 430-452.

Merkl, C.; Snower D. (2008): Escaping the unemployment trap: the case of East Germany, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 36 (4), pp. 542-556.

Mitra, P.; Selowsky, M.; Zalduendo, J. (2010): Turmoil at Twenty. World Bank.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz: Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. Hanser: München.

Prados de la Escosura, L.; Sanz, J. C. (1996): Growth and macroeconomic performance in Spain, 1939-93, in: N. Crafts, G. Toniolo (eds), Economic Growth in Europe since 1945. Cambridge University Press.

Prasad, E. S.; Rajan, R. G.; Subramanian, A. (2007): Foreign capital and economic growth, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, pp. 153-209.

Rodrik, D. (2006): Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 44 (4), pp. 973-987.

Rosenfeld, M. T. W.; Franz, P.; Günther, J.; Heimpold, G.; Kawka, R.; Kronthaler, F. (2004): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft: Endbericht. Unpublished Paper.

Rosenfeld, M. T. W.; Franz, P.; Heimpold, G. (2007): Economic clusters in East Germany: Evidence on the location and characteristics of spatially concentrated industries, in: Post-Communist Economies, Vol. 19 (1), pp. 73-92.

Rowthorn, R. (2000): Kalecki Centenary Lecture: The political economy of full employment in modern Britain, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 62 (2), pp. 139-173.

Sanfey, P.; Teksoz, U. (2007): Does transition make you happy?, in: Economics of Transition, Vol. 15 (4), pp. 707-731.

The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database (2009): http://www.conference-board.org/economics/; East Germany Conference Board data linked to Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

Uhlig, H. (2008): The Slow Decline of East Germany, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 36 (4), pp. 517-541.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2009): Arbeitskreis 'Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder' im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Bürgeramtes Statistik und Wahlen, Frankfurt a. M.

World Bank (1996): From Plan to Market. World Bank. Washington, D.C.

Teil 1

Gesamtwirtschaftliche Prozesse

Deutschland und die Europäische Union als optimale Währungsräume – Krönungsthese versus Endogenitätstheorie

*Jens Hölscher**

1 Einleitung

Die Einführung der Deutschen Mark als Währung im vereinigten Deutschland – irreführend als Währungsunion bezeichnet – war für die ostdeutsche Wirtschaft ein Schock, von dem sie sich bis heute nicht erholt hat. Der Umtauschsatz von 1:1 bedeutete die Überbewertung des Kapitalbestands, mit der die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit einherging. Der Schwarzmarktkurs zwischen DDR-Mark und D-Mark betrug 1990 7:1.[1] Während man zunächst von einem phasenweisen Übergang wirtschaftlicher Integration ausging, an dessen Ende als Krönung die gemeinsame Währung stehen sollte, wurde die D-Mark in Ostdeutschland quasi über Nacht eingeführt. Die Frage, ob das vereinigte Deutschland überhaupt den Kriterien eines optimalen Währungsraums entspricht, wurde nicht gestellt. Die Antwort wäre sicher negativ ausgefallen. Es ist zu vermuten, dass die Konversionsrate 1:1 politischen Motiven folgte, insbesondere im Hinblick auf die Stromgrößen wie die Löhne und Gehälter, aber auch die Ersparnisse. Von der Möglichkeit einer Entschuldung wie etwa bei der der westdeutschen Währungsreform 1948 wurde kein Gebrauch gemacht. Langfristig hat sich die Vorstellung, dass sich der wirtschaftliche Integrationsprozess auf der Grundlage einer gemeinsamen Währung endogen vollziehen würde, als grober Irrtum erwiesen. Dies sollte bei der Einführung des Euro in den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union eine Lehre sein.

Die Motivation dieser Abhandlung ist zukunftsorientiert und lässt sich in drei Fragen zusammenfassen:

Sind aus der deutschen Währungsunion Lehren zu ziehen

1. im Rückblick auf die Theorie des optimalen Währungsraums?
2. im Hinblick auf die Erweiterung der Eurozone?
3. im Ausblick auf die wirtschaftliche Integration in Europa?

* *Dr. Jens Hölscher,* University of Brighton.

1 Wegen der Illegalität des Umtausches überzeichnet dieser Kurs einen fiktiven Marktwechselkurs, der, wäre er legal gewesen, wohl bei 4:1 gelegen hätte.

2 Ausgewählte Literatur

Die Theorie optimaler Währungsräume ist ein wohlbekannter Ansatz in der Volkswirtschaftslehre, der keines neuerlichen Überblicks bedarf. *De Grauwe* liefert einen vorzüglichen Überblick:

> „We survey the literature on monetary integration to discover the economic rationale for the Maastricht convergence criteria. We conclude that the nominal convergence criteria (inflation, interest rates, no devaluation) have very little theoretical foundation. A stronger theoretical case can be made for the requirement of prior reduction of the government debt. We also argue that the Maastricht convergence requirements will almost certainly lead to a 'Great Divide' in the European Union. We therefore conclude that less emphasis should be put on prior convergence conditions and more on strengthening the functioning of the future monetary institutions of the Union. “[2]

In Anbetracht der herrschenden Verhältnisse scheint diese Aussage nahezu prophetischen Charakter zu haben. *De Grauwe* folgt der traditionellen Mundell-McKinnon-Argumentation, nach der ein hoher Integrationsgrad zwischen Wirtschaftsräumen asymmetrische Schocks besser auffangen und damit einen optimalen Währungsraum bilden kann. Dessen Kriterien werden um fiskalische Konsolidierung und Finanzinstitutionen ergänzt. Eine neue Perspektive haben *Frankel* und *Rose* aufgeworfen, indem sie gezeigt haben, dass die Einführung einer gemeinsamen Währung einen Integrationsschub im Handel auslösen kann, also die wirtschaftliche Integration mit der Einführung einer gemeinsamen Währung einhergehe.[3]

3 Deutschland als optimaler Währungsraum?

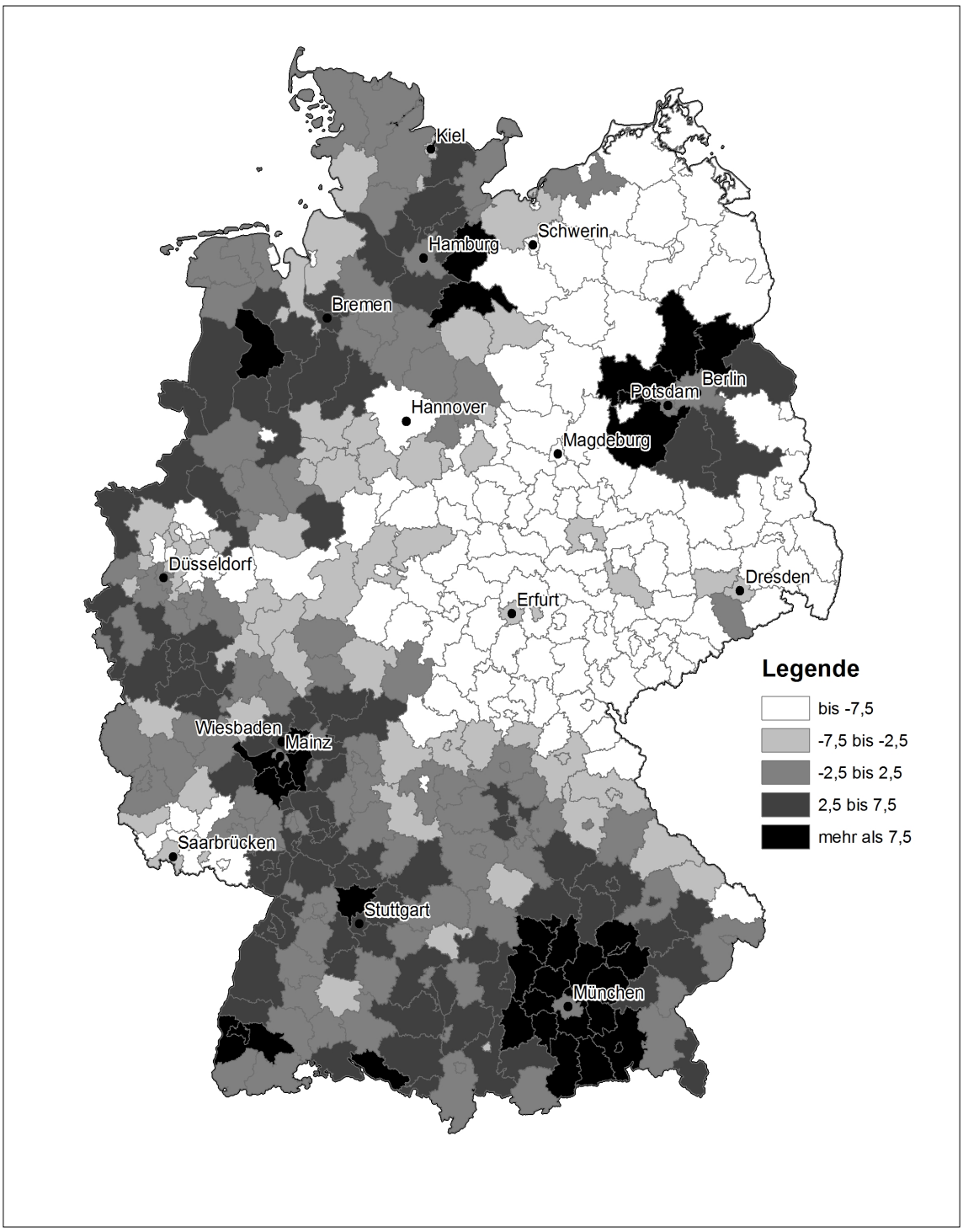
Endogene Effekte der deutschen Währungsunion sind vor allem in Westdeutschland aufgetreten. Für die westdeutsche Wirtschaft war die Vereinigung ein Nachfrageschock. Insbesondere die Konvertierung der Ersparnisse führte zu einem Nachfragesog nach Konsumgütern. Die Bundebank hatte es unter diesen Umständen nicht leicht, das Preisniveau stabil zu halten, und stand der schnellen Währungsunion skeptisch gegenüber. Bundesbankpräsident *Pöhl* trat aus Protest von seinem Amt zurück. Eine Ausnahme bildete der Vorsitzende der Landeszentralbank von Baden-Württemberg, *Norbert Kloten.* In einer erst 1997 veröffentlichten Rede sprach sich *Kloten* für die schnelle Einführung der D-Mark zum Kurs 1:1 aus. Die Rede wurde im März 1990 vor der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Neckar gehalten und steht im Widerspruch zur offiziellen Bundesbankposition. *Kloten* hat auch betont, dass seine Position Werturteile beinhalte und nicht rein wirtschaftlichen Überlegungen folgte.

---

2 *De Grauwe* (1996).

3 Vgl. *Frankel, Rose* (1998).

Abbildung 1:
Erwartete Veränderung der Bevölkerungszahl in den deutschen Regionen 2007 bis 2025
- in % -



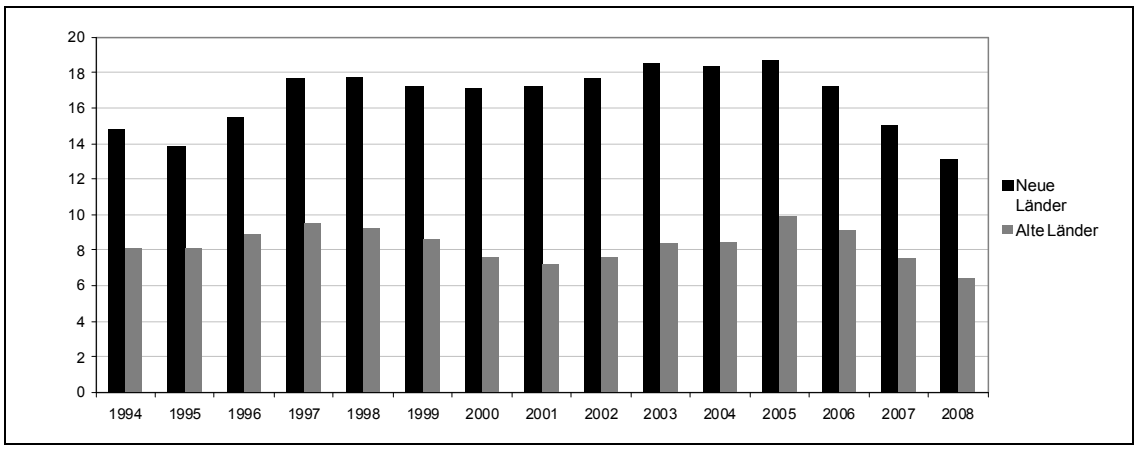
Quellen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2025/2050. CD-ROM. Bonn 2009; Darstellung des IWH.

Im Hinblick auf die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland stellen *Scheufele* und *Ludwig* fest:

> „Insgesamt spricht die Datenlage zwar für die Konvergenz Ostdeutschlands relativ zum westdeutschen Wohlstandsniveau. Allerdings verläuft dieser Prozess sehr langsam – eine vollständige Angleichung kann erst nach rund 50 Jahren erwartet werden – und ist massiv beeinflusst von der divergierenden Bevölkerungsentwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland.“[4]

Wachstums- und Schwundregionen in Deutschland zeigen eine Entvölkerung im Osten und Wachstum im Westen Deutschlands (vgl. Abbildung 1). Blühende Landschaften, wie *Helmut Kohl* sie sich für Ostdeutschland erhofft hatte, sind selten anzutreffen. Die Realität ist vielmehr durch hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Im Durchschnitt lässt sich feststellen, dass die Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands doppelt so hoch ist wie im Westen – und dies trotz Abwanderung (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:
Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland, 1994 bis 2008
- Arbeitslosenquote in % -



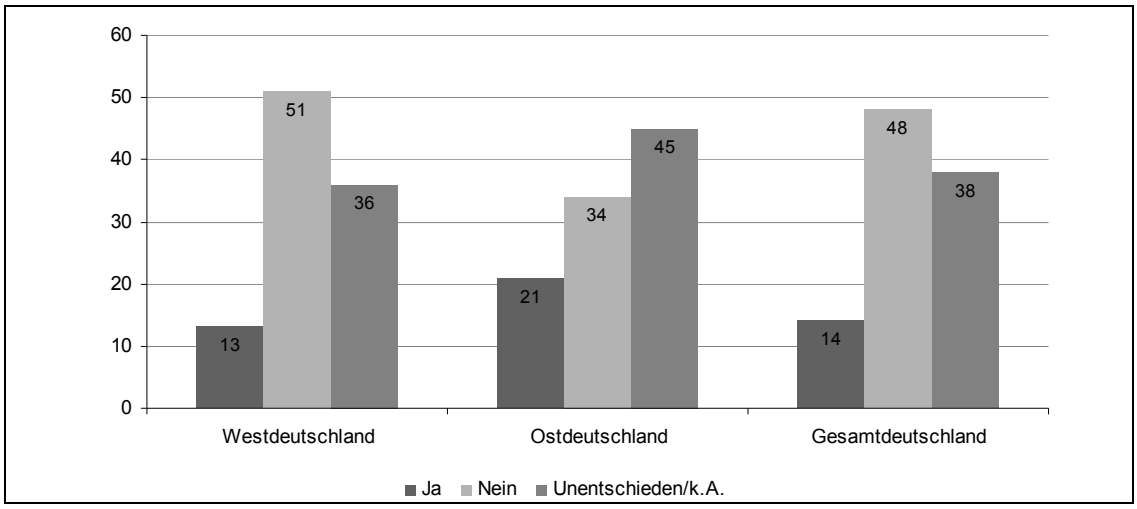
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Noch ungleicher sieht die Verteilung des Nettovermögens in Deutschland aus. Hier zeichnet sich eine divergierende Entwicklung ab: Der Westen wird reicher und der Osten wird ärmer.

Es kann daher nicht verwundern, dass die Ostdeutschen an der Marktwirtschaft zweifeln. Abbildung 3 veranschaulicht die Diskrepanz zwischen Ost und West im Hinblick auf das Wirtschaftssystem. Im Osten stimmt lediglich ein Drittel der Bevölkerung der Aussage zu, dass es kein besseres Wirtschaftssystem gäbe als die Marktwirtschaft; im Westen ist es die Hälfte.

4 *Scheufele, Ludwig* (2009).

Abbildung 3:
Ostdeutsche zweifeln an der Marktwirtschaft …
„Gibt es ein Wirtschaftssystem, das besser ist als die Marktwirtschaft?“
- Nennungen in % -



Quelle: Allensbacher Archiv.

Damit einher geht die so genannte „Ostalgie“, eine Verklärung der sozialistischen Vergangenheit, in der einiges besser gewesen wäre. Die Ostalgie ist auf dem Hauptplatz in Chemnitz (früher Karl-Marx-Stadt) zu beobachten, dessen Repräsentation durch ein gigantisches Monument, den Kopf von *Karl Marx* – von den Chemnitzern liebevoll „Nüschel“ genannt – geprägt wird. Wenn aus der Schaffung eines einheitlichen Währungsraumes in Deutschland eine Lehre zu ziehen ist, dann sollte der Krönungstheorie der Vorzug gegeben werden. Diese Erkenntnis ist nicht neu. So warnte der *Sachverständigenrat* in seinem Brief an den Bundeskanzler:

> „Es kann nicht ausbleiben, dass die Hoffnungen enttäuscht werden, die an die Währungsunion geknüpft werden – und die mit dieser auch bewusst gefördert werden sollen. Greift die Ernüchterung aber um sich, wird der Strom der Übersiedler erst recht anschwellen.“[5]

4 Erweiterung der Eurozone?

Im Gegensatz zur deutschen Währungsunion ist die europäische Währungsunion einem graduellen Pfad gefolgt. Die makroökonomische Konvergenz wurde den Maastrichtkriterien gemäß im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorausgesetzt und die ersten zehn Jahre des Euro werden weitgehend als Erfolgsgeschichte angesehen. Erste Erfahrungen mit der Erweiterung der Eurozone fallen allerdings verhalten aus. Slowenien führte als

5 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1990).

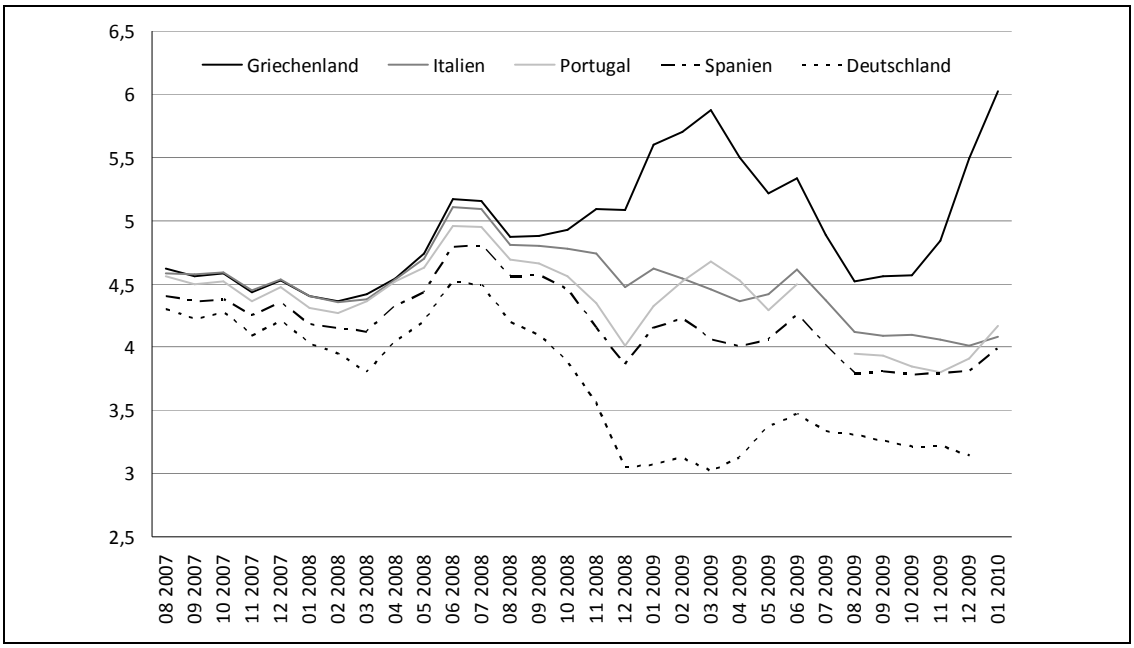
erstes neues EU-Mitglied 2007 den Euro ein. Dies geschah jedoch ohne Freizügigkeit, sodass sich nur wenige Rückschlüsse auf die Frage ziehen lassen, ob die Eurozone ein optimaler Währungsraum ist, denn die Flexibilität der Arbeitsmärkte ist Voraussetzung für das Funktionieren optimaler Währungsräume.[6] Als zweites Land führte 2009 die Slowakei den Euro ein. Hier ist die Erfahrung ernüchternd:

> „Six months after Slovakia joined the euro, the government is investigating why its citizens are doing their shopping in Hungary."[7]

Der Grund bestand in der Abwertung des Forint gegenüber dem Euro, die der ungarischen Wirtschaft einen Wettbewerbsvorteil verschaffte.[8]

Weiterhin benutzen Montenegro und das Kosovo den Euro als Zahlungsmittel. Diese unilaterale „Euroisierung" ist als kriegs- bzw. bürgerkriegsbedingter Notfall anzusehen und hat mit den Überlegungen, ob die Eurozone ein optimaler Währungsraum ist, nichts zu tun.

Abbildung 4:
Verzinsung zehnjähriger Staatsanleihen
- in % -



Quelle: Reuters.

6 Auch ohne die Erweiterung der Eurozone kann die Flexibilität der Arbeitsmärkte in der EU bezweifelt werden. Vgl. *Buscher, Gabrisch* (2009).

7 Nachrichtenagentur *Bloomberg,* 1. Juli 2009. URL: http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=annjtpNckalo.

8 Hinzu kam, dass die Chance zu einem unterbewerteten Einstiegswechselkurs nicht bestand. Vgl. hierzu *Hölscher, Jarmuzek* (2005).

Aufschlussreicher ist ein Blick auf die Entwicklungen in Südeuropa. Abbildung 4 zeigt die Verzinsung zehnjähriger Staatsanleihen, ausgegeben von den Regierungen in Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, im Vergleich zu Deutschland.

Während bis zum Ausbruch der Weltwirtschaftskrise ein Bild der Konvergenz vorherrschte, zeichnet sich seit September 2008 ein Bild drastischer Divergenz ab. Es ist zurzeit unklar, ob die Eurozone diesen Stresstest überstehen wird. Ein Krisenmanagement durch Abwertung, wie es Großbritannien betrieben hat, steht diesen hochverschuldeten Staaten nicht zur Verfügung. Vielmehr befindet sich Europa in einer tiefen Krise, und es hat nicht den Anschein, als wäre die Eurozone ein optimaler Währungsraum. Im Hinblick auf die deutsche Währungsunion und die Eurozone im Vergleich zeigt sich, dass weder die Endogenitätshypothese zutrifft noch die Krönungstheorie die Schaffung eines optimalen Währungsraums sicherstellen kann.

5 Mehr oder weniger Europäische Union?

Europa steht am Scheideweg: Entweder muss mehr Europa – gegebenenfalls einschließlich einer europäischen Wirtschaftsregierung – gewagt werden, oder das Projekt Euro wird sich nicht halten lassen. Das deutsche Beispiel zeigt jedoch, dass Transfers nicht ausreichen, um Konvergenz herzustellen. Die Nothilfen für Griechenland muten wie der „Solidaritätszuschlag“ für Ostdeutschland an. Damit scheinen ähnliche Wanderungsbewegungen vorgezeichnet, dieses Mal nicht von Ost nach West, sondern von Süd- nach Nordeuropa.

Literaturverzeichnis

Buscher, H.; Gabrisch, H. (2009): Is the European Monetary Union an Endogenous Currency Area? The Example of the Labor Markets. IWH-Diskussionspapiere 7/2009. Halle (Saale).

De Grauwe, P. (1996): Monetary union and convergence economics, in: European Economic Review, Vol. 40 (3), pp. 1091-1101.

De Grauwe, P. (2009): Economics of Monetary Union, 8th edition. Oxford.

Frankel, J.; Rose, A. K. (1998): The endogeneity of Optimum Currency Area criteria, in: Economic Journal, Vol. 108, pp. 1009-1025.

Hölscher, J.; Jarmuzek, M. (2005): Over- or undervalued Euroland entry?, in: Post-Communist Economies, Vol. 17 (2), pp. 325-350.

Kloten, N. (1997): The German Currency Union: Challenges for both Parts of Germany, in: J. Hölscher (ed.), The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment. Macmillan: London.

McKinnon, R. (1963): Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, Vol. 53, pp. 717-725.

Mundell, R. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, Vol. 51, pp. 657-664.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz – Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. Hanser: München.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990): Brief an den Bundeskanzler vom 9.2.1990.

Scheufele, R.; Ludwig, U. (2009): Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

20 Jahre Währungsunion: Nach der Krise ist vor der Krise

Martin Klein und Diemo Dietrich***

Einleitung

Am 1. Juli 1990 trat zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion in Kraft. Damit wurde drei Monate vor der politischen Vereinigung, die erst am 3. Oktober vollzogen wurde, die D-Mark als Währung in der DDR eingeführt. Die monetäre Einigung Deutschlands ging also der politischen Einigung voraus. Weniger bekannt ist heute die Tatsache, dass derselbe Tag, an dem die D-Mark in die DDR kam, gleichzeitig auch den Beginn der ersten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion markierte, auf deren dritter Stufe später die D-Mark durch die neue europäische Währung, den Euro, ersetzt werden sollte. Wohl wenigen Ostdeutschen war damals bewusst, dass der Einstieg in die D-Mark gleichzeitig der Einstieg in den Ausstieg war.

Die außerordentlichen Ereignisse des Jahres 1990 waren die Reaktion auf die Krise des sozialistischen Systems in Osteuropa und in der Sowjetunion. Es war diese Krise, die den europäischen Regierungen das Gesetz des Handelns diktierte, die aber gleichzeitig auch jahrzehntealte verkrustete Strukturen aufbrach und einen radikalen Neuanfang ermöglichte. Unter den europäischen Politikern waren es vor allem *Helmut Kohl* und *François Mitterand*, die die Gunst der Stunde zu nutzen wussten – *Kohl* für die Wiedervereinigung, *Mitterand* für den Einstieg in die europäische Währungsunion, die der Preis für seine Zustimmung zur Wiedervereinigung war. In den Ereignissen des Jahres 1990 zeigt sich *in nuce* vieles von dem, was Europa im 20. Jahrhundert angetrieben hat: Die überragende Bedeutung Deutschlands für die Lage in Europa, die Schlüsselrolle der deutsch-französischen Verständigung für den Fortschritt in der europäischen Einigung, und die Funktion von Krisen als Motor der Vertiefung der Integration in der Europäischen Gemeinschaft.

Fast exakt 20 Jahre nach dem *annus mirabilis* 1990 befindet sich Europa wieder in der Krise. Die Euro-Krise Anfang Mai 2010, mittelbare Folge des 2007 beginnenden weltweiten Krisenzyklus (Subprime-Krise, Weltfinanzkrise, PIIGS-Krise), hat sich im Ver-

* *Prof. Dr. Martin Klein,* Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

** *PD Dr. Diemo Dietrich,* Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftsbeziehungen.

lauf weniger Wochen zu einer existenzbedrohenden Krise für den Euro und damit auch für die Europäische Union ausgeweitet. Wieder ist es eine Krise, die den Europäern das Gesetz des Handelns diktiert. Und wieder ist es die Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich, die den Weg für neue Weichenstellungen in Europa frei gemacht hat. Mit ihren Beschlüssen vom langen Wochenende des 7. bis 10. Mai 2010 haben die Mitgliedsländer des Euroraums ihr gegenseitiges Verhältnis auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Durch die Schaffung des neuen europäischen „Stabilitätsmechanismus" haben sie sich einerseits zu gegenseitiger Solidarhaftung verpflichtet, andererseits aber auch dem Internationalen Währungsfonds (IWF) eine de facto institutionalisierte Schlüsselrolle in der Wirtschafts- und Währungspolitik im Euroraum eingeräumt. Welche Folgewirkungen diese Beschlüsse auf mittlere und lange Sicht haben werden, ist derzeit noch nicht abzusehen, doch sicher ist, dass der Euroraum und mit ihm die Europäische Union am Beginn einer neuen Epoche stehen. Die alten Regeln – die die Geschäftsgrundlage für die Schaffung der Europäischen Währungsunion waren – gelten nicht mehr, ab jetzt beginnt ein neues Spiel.

Unser wichtigstes Anliegen in dem vorliegenden Beitrag ist nicht die Prognose der zukünftigen Entwicklung der Europäischen Union, sondern die Erhellung der Optionen und Handlungsalternativen, vor denen die Union steht. Dazu gehört auch eine Diskussion der Frage, wie sie in die gegenwärtige Krise hineingeschlittert ist. Nicht alles war hausgemacht, doch die tieferen Ursachen der Krise liegen in der Union selbst, nämlich in Verschiebungen der internen Governance-Strukturen in der Union. Diese Unzulänglichkeiten wurden durch die Weltfinanzkrise aufgedeckt, deren Ursprung wiederum in den Vereinigten Staaten lag. Um diese These analytisch zu fassen, verwenden wir das institutionenökonomische Analyseschema *Exit* und *Voice*. Initial angestoßen durch die deutsch-deutsche Währungsunion und Wiedervereinigung hat die EU *Exit*-Optionen für ihre Mitglieder abgebaut – am wichtigsten in dieser Hinsicht ist die Einführung des Euro –, Mechanismen für *Voice* aber nicht in gleichem Maße ausgebaut. Wir argumentieren, dass dadurch institutionelle Lücken entstanden sind, die sich – wenig überraschend – genau in Krisenzeiten zeigen. Die Frage ist dann, ob und wie es der Union gelingt, diese institutionellen Lücken zu schließen. Der aktuelle Stand der Bemühungen gibt Anlass zur Beunruhigung.

1990: Exit und Voice

Die späten 1980er Jahre des vergangenen Jahrhunderts waren eine Zeit tiefgreifender Umwälzungen, die eine enorme Beschleunigung der historischen Abläufe mit sich brachten. Mitten im Zentrum, gleichsam als Dreh- und Angelpunkt, standen Deutschland und die deutsch-deutsche Wiedervereinigung. Die Geschwindigkeit und die Leichtigkeit, mit der die Wiedervereinigung vollzogen wurde, wird für immer einer der großen Glücksfälle der deutschen Geschichte bleiben. Das wiedervereinigte, prosperierende

Deutschland im Herzen von Europa wurde zum Exempel des Gelingens in der Politik. Es lieferte den Beweis dafür, dass nationale Selbstbestimmung und europäische Integration keinesfalls im Widerspruch zueinander stehen mussten. Damit wurde Deutschland wohl zum wichtigsten Bindeglied zwischen West- und Osteuropa.

Der Weg zur Deutschen Einheit war kein nationaler, sondern stets ein europäischer. Parallel zu den Zwei-plus-Vier-Gesprächen schritten die Vorbereitungen zur Einführung der D-Mark in den (damals noch nicht bestehenden) Neuen Bundesländern voran. Die Einführung der D-Mark am 1. Juli 1990 fand de facto noch im staatlichen Rahmen der DDR statt. Auch bei der Gründung der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg war die Einführung der D-Mark der offiziellen Staatsgründung vorausgegangen. Der Erfolg der D-Mark in den Neuen Bundesländern belegte die unvermindert identitätsstiftende Kraft einer einheitlichen (deutschen) Währung. Niemand dürfte dadurch weniger überrascht gewesen sein als Deutschlands Nachbarn, insbesondere Frankreich. Dem französischen Staatspräsidenten *François Mitterand* kommt das Verdienst zu, die damals gegebene historische Chance erkannt zu haben: Vertiefung der Europäischen Union bei gleichzeitiger stärkerer Einbindung des neuen vereinten Deutschlands in die Union. Konkret: Die deutsche Regierung versprach, die D-Mark, die damals gerade auf die Neuen Bundesländer ausgeweitet wurde, zu einem späteren Zeitpunkt gegen eine einheitliche europäische Währung einzutauschen. Man kann also sagen, dass der Preis für die Einführung der D-Mark in den Neuen Bundesländern die mittelfristige Preisgabe der D-Mark war. Dieser deutsch-französische „Deal“ gehört zu den Gründungsmythen des neuen Europa nach dem Fall der Berliner Mauer.

Während in der politischen Welt um die Deutsche Einheit gerungen wurde, entstanden in der akademischen Welt zwei Studien zur Lage in Deutschland und in Europa, die für unseren Beitrag von zentraler Bedeutung sind. Die erste dieser Studien trägt den Titel *Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic*[1] und stammt aus der Feder des bedeutenden deutschstämmigen Ökonomen und Sozialwissenschaftlers *Albert O. Hirschman,* der die Begriffe *Exit* und *Voice* in die wissenschaftliche Debatte eingeführt hat.[2] *Hirschman* verbrachte das akademische Jahr 1990/1991 am Berliner Wissenschaftskolleg und hatte Gelegenheit, die deutsche Vereinigung „hautnah“ mitzuerleben. Er nahm dies zum Anlass, um sein eigenes Exit-Voice-Paradigma im Lichte der Ereignisse zu überprüfen.[3] *Hirschmans* ursprüngliche Intention bei der Einführung der Begriffe *Exit* und *Voice* war es, das Verhältnis zwischen Verbrauchern und Unterneh-

1 Vgl. *Hirschman* (1993).

2 Vgl. dazu *Hirschman (*1970). In der deutschen Übersetzung von Hirschmans Werk werden die Begriffe *Exit* und *Voice* mit *Abwanderung* und *Widerspruch* übersetzt.

3 *Hirschman* (1993), S. 175, schreibt dazu: ‘At that time, I was also able, through reading and interviewing, to become more closely acquainted with the history of the GDR, and, in particular, with the remarkable story of its demise. Perhaps not surprisingly, I came to feel that the exit-voice perspective could indeed be of help in seeing some of the events in a new light and that it could itself be enriched by its encounter with a complex historical testing ground.’

men reichhaltiger charakterisieren zu können, als es mit dem Begriffsapparat der traditionellen Mikroökonomie möglich war. *Exit* repräsentierte die Abwanderung von unzufriedenen Konsumenten zu anderen Anbietern (also die in der Ökonomie als normal unterstellte Reaktion). *Voice* war der öffentliche Widerspruch und die Äußerung von Unzufriedenheit, die dann zum Einsatz kam, wenn Abwanderungsalternativen nicht zur Verfügung standen, z. B. in hochgradig monopolisierten Märkten. Ursprünglich hatte *Hirschman Exit* und *Voice* als Gegensatzpaar konstruiert: entweder *Exit* oder *Voice*, entweder Abwanderung oder Widerspruch. Governance-Probleme sollten sich entweder auf die eine oder auf die andere Art lösen lassen. Zwischen den beiden Begriffen schien eine Austauschbeziehung zu herrschen. Doch schon *Hirschman* selbst erkannte, dass das Begriffspaar *Exit* und *Voice* noch viel breitere Anwendungsmöglichkeiten bot. Der Untertitel seines Buches lautet: *Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Damit war zumindest in Umrissen eine ganz allgemeine Organisationstheorie angesprochen.[4] Auch zur Analyse der Lage in der DDR zur Wendezeit konnte *Hirschman* sein Exit-Voice-Schema anwenden. DDR-Bürger hatten in dieser historisch einzigartigen Situation die Chance der individuellen Wahl zwischen *Exit,* also dem Weg über die Grenze in die Freiheit, und *Voice,* also der Teilnahme an friedlichen Demonstrationen gegen das SED-Regime. *Hirschman* schloss daraus, dass Abwanderung und Widerspruch in derartigen Ausnahmesituationen auch Hand in Hand arbeiten konnten.[5]

Die zweite bedeutende Studie stammt von dem Juristen *Joseph Weiler* und trägt den Titel *The Transformation of Europe*.[6] Er untersucht darin den Wandel der Governancestrukturen in der EU in den frühen Jahren nach ihrer Gründung. Hierbei setzt er das Hirschmansche Exit-Voice-Paradigma ein. Die zentrale These der Arbeit ist, dass die europäische Union in ihrer frühen Geschichte den Abbau von Exit-Optionen erlebt hat, woraufhin die Mitgliedstaaten die Forderung nach Stärkung ihrer Mitspracherechte erhoben und durchgesetzt haben. Die Einschränkung der Exit-Optionen macht *Weiler* an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs fest. Dieser hat in richtungsweisenden Entscheidungen die Bedeutung des europäischen Rechts gestärkt und damit die Möglichkeiten für nationale Alleingänge deutlich geschwächt. Die Reaktion seitens der Mitgliedstaaten war die Stärkung ihrer Mitspracherechte, und zwar insbesondere über den Europäischen Rat, in dem sie als Gegengewicht zur Europäischen Kommission ihren Einfluss in zunehmendem Maße geltend machten. *Weiler* argumentiert damit auf der Grundlage des ursprünglichen Hirschmanschen Analyseschemas, in dem *Exit* und *Voice* in einer Austauschbeziehung stehen. An der Schwelle der 1990er Jahre zeichnete sich

4 Die Hirschmansche Begriffsbildung fand schnell Beachtung außerhalb ihres ursprünglich konzipierten Anwendungsbereiches. So griff sie z. B. *Williamson* (1976) – Träger des Wirtschaftsnobelpreises des Jahres 2009 – auf und verband sie mit seinem Transaktionskostenansatz der Institutionenökonomik.

5 Vgl. *Hirschman* (1993), S. 202: „In some momentous constellations, so we have learned, exit can cooperate with voice, voice can emerge from exit, and exit can reinforce voice."

6 Vgl. *Weiler* (1991). Die Arbeit ist auch als erstes Kapitel in *Weiler* (1999) abgedruckt.

auf anderer Ebene der Europäischen Gemeinschaft ein weiterer Abbau nationaler Exit-Optionen ab. Die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes und die Einführung einer gemeinsamen Währung lagen als politische Vorhaben auf dem Verhandlungstisch, waren aber noch nicht vollzogen. Die Weilersche Arbeit endet deshalb mit der Frage, wie die Mitgliedstaaten der Union auf diese sich abzeichnenden weiteren Einschränkungen ihrer Freiheitsgrade reagieren würden. Auch aus heutiger Sicht hat diese Frage nichts von ihrer Aktualität verloren.

Wir kehren nun aus der akademischen Sphäre zurück in die Welt der Politik, die sich damals mit ungebrochener Dynamik weiterentwickelte. Kurz nach der deutschen Vereinigung fand die geplante Wirtschafts- und Währungsunion ihren Niederschlag im Vertrag von Maastricht, der im Februar 1992 unterzeichnet wurde. Es ist kaum überraschend, dass die Deutsche Bundesbank der Verabredung zwischen Präsident *Mitterand* und Bundeskanzler *Kohl* über die Aufgabe der D-Mark und die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung wenig abgewinnen konnte. Viele waren damals überzeugt, die Bundesbank würde das Vorhaben am Ende zu Fall bringen, um die D-Mark und damit ihre eigene Machtstellung zu erhalten.[7] Wie wir heute wissen, waren diese Befürchtungen überzogen. Doch in der fiskalkonservativen Ausrichtung der Maastricht-Kriterien und in der vertraglich abgesicherten Machtstellung der Europäischen Zentralbank (EZB) zeigt sich deutlich die konservative Handschrift der Bundesbank. Doch nicht nur ihre. Die Bundesbank und die damalige Bundesregierung zogen im Hinblick auf die Gestaltung der Europäischen Währungsunion an einem Strang. Beide hielten den Druck auf ihre europäischen Partner aufrecht, die bei der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags offen gebliebenen Fragen einer endgültigen Lösung zuzuführen. Dabei ging es insbesondere um die Auflagen für die Fiskalpolitik der Mitglieder des Euroraums. Die deutsche Verhandlungsposition beruhte auf der Überzeugung, dass nichts die gemeinsame Währung mehr gefährden würde als eine aus dem Ruder laufende Haushalts- und Verschuldungspolitik in den Mitgliedsländern. Die Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht regelten ja nur die Bedingungen des Beitritts zum Euroraum, nicht jedoch das Verhalten danach.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt aus dem Jahre 1997 wurden diese Fragen pro forma geklärt, indem die Mitglieder des zukünftigen Euroraums auf mittelfristig ausgeglichene Haushalte verpflichtet wurden. Defizite wurden nur in Ausnahmefällen erlaubt. Erwähnt werden muss aber auch, dass parallel zum Stabilitäts- und Wachstumspakt im Vertrag von Amsterdam das Prinzip der *flexiblen Integration* vereinbart wurde. Gemäß diesem Prinzip sind Vertiefungen der Beziehungen in Teilbereichen der Europäischen Union möglich, ohne dass sämtliche Mitgliedsländer der Union daran teilnehmen müssen. Diese konstitutionelle Flexibilisierung der Union war nötig geworden, um den Ausschluss von EU-Mitgliedern aus dem zukünftigen Euroraum – der bei Nichterfüllung der Konvergenzkriterien vorgesehen war – rechtlich möglich zu machen.

---

7 So insbesondere der britische Bundesbankexperte *David Marsh* (1992).

Wenn wir die soeben beschriebenen Ereignisse mit Hilfe des Hirschmanschen Analyseschemas ordnen, so ergibt sich folgendes Bild:

- *Exit:* Die europäische Währungsunion brachte eine deutliche *Schwächung* von Exit-Optionen für die zukünftigen Mitglieder mit sich. Geldpolitik, Kreditpolitik, Zins- und Wechselkurspolitik konnten nach Beitritt zum Euroraum nicht mehr eigenständig betrieben werden. Durch das neue Prinzip der flexiblen Integration wurden die Exit-Optionen zwar eher wieder gestärkt, jedoch nicht in einem Ausmaß, um die zuerst genannte Schwächung zu kompensieren.

- *Voice:* Die Mitsprachemöglichkeit bei der Gestaltung der gemeinsamen Geldpolitik sowie die neuen Mechanismen der Kontrolle (z. B. „blaue Briefe" der Kommission) und Bestrafung (z. B. unverzinsliche Einlagen bei der EZB), die zur Absicherung der fiskalkonservativen Ausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingeführt wurden, waren auf eine *Stärkung* der Voice-Mechanismen in der EU ausgerichtet.

Insgesamt lässt sich damit konstatieren, dass die EU auf die Herausforderungen der 1990er Jahre in durchaus logischer und konsistenter Weise reagiert hat. Als Reaktion auf die damalige europäische Krise hat sie die Exit-Optionen ihrer Mitglieder reduziert und gleichzeitig die Voice-Mechanismen gestärkt. In der üblichen Terminologie ergab sich daraus eine *Vertiefung* der Beziehungen in der Union.[8] Allerdings blieb offen, ob die spezifische Kombination von Exit-Schwächung und Voice-Stärkung, die als Folge der zahlreichen politischen Kompromisse auf europäischer Ebene entstand, zu einer krisenfesten Union geführt hatte. Die Antwort auf diese Frage konnte erst der Praxistest mit der neuen Währung geben.

1999: Sprung ins Ungewisse

Die Einführung des Euro in zwei Schritten – 1999 de jure Umstellung auf Euro, 2002 Einführung des Euro-Bargeldes als Umlaufwährung – bedeutete den endgültigen Vollzug der vereinbarten Währungsunion. Insbesondere nach Einführung des Euro-Bargeldes wurden die Hürden für einen Wiederausstieg aus der Währungsunion sehr hoch. Die Exit-Optionen waren weitgehend verbaut, aber es blieb ein hohes Maß an Unsicherheit.

Eingeweihten war klar, dass die neue Währungsunion ein unvollkommenes Konstrukt war:

> „Die Architekten der Europäischen Währungsunion wurden in den frühen 90er Jahren gewarnt, dass sich die Währungsunion, so wie sie konstruiert war, als undurchführbar erweisen würde. Doch sie spotteten, man werde zukünftige Krisensituationen nach Belieben nutzen können, um eine Vertiefung der wirtschaftlichen Union zu erzwingen. Der damalige Präsident der Europäischen Kommission, *Romano Prodi,* gab dies später zu:

8 Ein weiterer Anwendungsfall des Exit-Voice Paradigmas lässt sich in der Krise des Europäischen Wechselkursmechanismus 1992/93 sehen, die zum Austritt Großbritanniens führte; vgl. *Cameron* (1993).

> ‚Der Euro wird uns zwingen, eine neue Reihe von wirtschaftspolitischen Instrumenten einzuführen. Derzeit ist dies politisch nicht möglich, aber eines Tages wird eine Krise kommen und dann werden neue Instrumente geschaffen werden.' "[9]

In der europäischen Öffentlichkeit wurde dies damals nicht wahrgenommen. Die Zeichen standen vielmehr auf Erweiterung. Der Euroraum begann mit elf Mitgliedern und wuchs innerhalb eines Jahrzehnts auf 16 Mitglieder. Erstes Beitrittsland war Anfang 2001 Griechenland. Wie erst später bekannt wurde, hatten die griechischen Behörden ihre Wirtschaftsstatistik manipuliert, um bei der Erfüllung der Konvergenzkriterien „nachzuhelfen". Berechtigt oder nicht, durch seinen Beitritt kam Griechenland in den Genuss drastisch abnehmender Zinsen.[10] Innerhalb weniger Jahre wurde es vom Hochzinsland zum Niedrigzinsland, was den öffentlichen Haushalten eine enorme Erleichterung der Ausgabenlast verschaffte. Als ergänzender Vorteil kam hinzu, dass Griechenland zu einer Zeit beitrat, als der Euro gegenüber dem US-Dollar auf den schwächsten Wechselkurs seiner jungen Geschichte gesunken war.[11] Diesen doppelten Startvorteil hat das Land nicht für Strukturreformen und für die Steigerung seiner Wettbewerbsfähigkeit genutzt, weshalb man von einer verschwendeten griechischen Beitrittsdividende sprechen muss. Die Probleme in Politik und Verwaltung, die Griechenland später in die Krise führten, waren schon damals latent vorhanden und auch teilweise bekannt. Doch der Euroraum hatte keine wirksamen Verfahren und Instrumente, um die Einhaltung seiner Regeln durchzusetzen und für gute Politik in seinen Mitgliedsländern zu sorgen. Dieses Problem wurde im Laufe des ersten Jahrzehnts nach Einführung des Euro in zunehmendem Maße sichtbar.

Wie lässt sich dieses historische Narrativ mit dem oben eingeführten Analyseschema von *Exit* und *Voice* verbinden? Wir veranschaulichen dies anhand von Abbildung 1. An der Abszisse ist das Ausmaß von *Exit* quantifiziert, an der Ordinate das Ausmaß von *Voice*.[12] *Hirschmans* Theorie geht davon aus, dass zwischen *Exit* und *Voice* eine Austauschbeziehung besteht, wenn eine Organisation effektiv arbeiten soll. Ein Weniger an

---

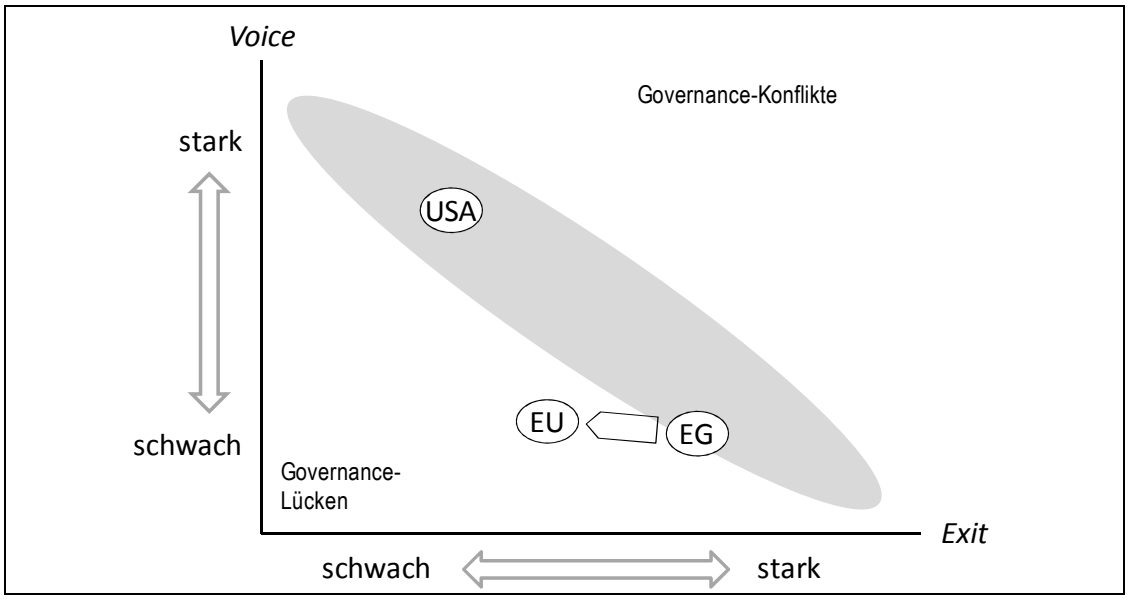
9 Im englischen Original: „EMU architects were warned in the early 1990s that monetary union would prove unworkable as constructed. They scoffed, sure that any crisis could be exploited to force the pace of economic union. Commission chief Romano Prodi later admitted as much. ‚The euro will oblige us to introduce a new set of economic policy instruments. It is politically impossible now. But some day there will be a crisis and new instruments will be created.' " (*Evans-Pritchard,* 2010).

10 So sanken die Realzinsen für griechische Staatsanleihen von über 12% (1995) auf nahe 0% (2007), während im gleichen Zeitraum die realen Renditen für Anleihen des Bundes von 6% auf 2% zurückgingen.

11 Der schwächste Referenzkurs des Euro zum Dollar wurde am 26. Oktober 2000 erreicht. Er betrug 0,8285 Dollar pro Euro.

12 Die empirische Wirtschaftsforschung kennt verschiedene Verfahren zur Quantifizierung vager begrifflicher Konzepte. Am gebräuchlichsten sind Scoring-Verfahren, die u. a. auch zur Quantifizierung des Grades der Zentralbankunabhängigkeit oder der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern eingesetzt werden. Ergänzend zur Möglichkeit der Quantifizierung vager Konzepte existieren in der Literatur auch Ansätze zur Operation mit vagen Begriffen. Der Klassiker in dieser Hinsicht ist *Katzner* (1983); moderner ist der Ansatz von *Lawry* (2006).

Abbildung 1:
Governance-Lücken als Folge der Europäischen Währungsunion



Quelle: Eigene Darstellung.

Exit kann durch ein Mehr an *Voice* ausgeglichen werden und umgekehrt. Die von links oben nach rechts unten geneigte Punktewolke ist daher die effiziente politisch-konstitutionelle Möglichkeitenmenge (*opportunity set*). Sie stellt alle Kombinationen von *Exit* und *Voice* dar, die zu funktionsfähigen (d. h. effizienten) Governance-Strukturen führen.

Zur Normierung der Achsen verorten wir in der Abbildung die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und die Europäische Gemeinschaft der späteren 1980er Jahre (EG), d. h. vor Beginn des Prozesses, der zum Binnenmarkt und zur Europäischen Währungsunion führte. Die in Deutschland traditionell gewählten Bezeichnungen der USA als Bundesstaat und der EG als Staatenbund enthalten mehr als nur ein Körnchen Wahrheit. In den USA haben die Bundesstaaten erheblich geringere Exitmöglichkeiten (man denke etwa an den Sezessionskrieg), dafür aber mehr gegenseitige Mitsprachemöglichkeiten. In der Europäischen Gemeinschaft dagegen genossen die Mitgliedsländer viel stärkere nationale Freiheitsgrade, die gegenseitigen Einmischungsrechte waren dagegen eher schwach ausgebildet.

Entscheidend für unsere Argumentation ist nun die These, dass die institutionellen Änderungen, die Europa seit Beginn der 1990er Jahre durchlaufen hat, zu einem Abbau der Exit-Optionen für die Mitgliedsländer geführt haben, also zu einer Bewegung nach links. Gleichzeitig wurden die Voice-Mechanismen gestärkt (Bewegung nach oben), jedoch in relativ geringem Ausmaß. Wichtigstes Argument zugunsten der Schwächung der Exit-Optionen ist die Einführung der gemeinsamen Währung (des Euro), die eine ganze Reihe von vorher vorhandenen nationalen wirtschaftspolitischen Freiheitsgraden beseitigt hat. Für die Mitgliedsländer des Euroraums gibt es keine nationale Geldpolitik,

weder im Bereich der Zins- noch der Währungs- oder Wechselkurspolitik. Alle diese Politikbereiche wurden in die Verantwortung der EZB, bzw. zum Teil (Wechselkurspolitik) auch anderer europäischer Institutionen verlagert. Ergänzt wurde dies durch einen weiteren Abbau nationaler Freiheitsgrade mittels der Konvergenzkriterien des Vertrags von Maastricht, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt durch noch restriktivere Fiskalauflagen verstärkt wurden. Die Fiskalpolitik befindet sich zwar de jure weiterhin in einzelstaatlicher Verantwortung; aufgrund dieser vertraglichen Verpflichtungen wurde jedoch ihre Beweglichkeit stark eingeschränkt.

Wie Abbildung 1 verdeutlicht, gehen wir davon aus, dass die Schwächung der Exit-Optionen nicht in adäquater Weise durch eine Stärkung der Voice-Mechanismen begleitet wurde. Dies bedeutet: Der gegenwärtige Zustand der Europäischen Union ist durch institutionelle Schwächen und Governance-Lücken gekennzeichnet. Die oben beschriebenen Schwierigkeiten in Zusammenhang mit dem Beitritt Griechenlands zur Währungsunion lieferten schon vor Jahren deutliche Hinweise auf dieses Problem. Doch erst die aktuelle Euro-Krise hat die gravierenden Governance-Defizite des Euroraums und damit auch der Europäischen Union offenkundig gemacht.

2010: Von der griechischen Krise zum europäischen Stabilisierungsmechanismus

Früher als erwartet kam die von *Romano Prodi* herbeigewünschte Krise. Fünf Jahre nach der Einführung des Euro-Bargeldes wurde Europa im Sommer 2007 in den Strudel der Weltfinanzkrise hineingezogen.[13] Die Fakten sind bekannt: Deutsche Banken waren unter den ersten, die Schlagzeilen machten. Sachsen-LB, IKB, Hypo Real Estate und andere mussten gerettet werden und verschwanden als unabhängige Institute aus dem Wirtschaftsleben. Wohl das Erstaunlichste an dieser Krise ist, dass sie in keiner Weise ihrer ursprünglichen griechischen Wortbedeutung von Entscheidung bzw. Zuspitzung gerecht wird. Gerade in Europa ist sie zu einem Dauerzustand geworden. Auf die Krise nach dem Untergang der Investmentbank Lehman Bros im Herbst 2008 folgte die so genannte PIGS-Krise gegen Ende des Jahres 2009, die sich dann im Frühjahr 2010 zur Euro-Krise auswuchs. Die unsolide Finanzpolitik eines kleinen südosteuropäischen Landes hat sich damit zu einer massiven Krise der Europäischen Union ausgeweitet.

Anfänglich sah es keinesfalls so aus, als sei dies unvermeidlich. Zwar hatte Griechenland systematisch die Auflagen für seine staatliche Haushaltspolitik verletzt und dies ebenso systematisch durch Manipulation der Haushaltsdaten und durch kreative Buchführung verschleiert. Die Fiskalauflagen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes waren also de facto wirkungslos. Doch spätestens 2009 war Griechenland damit in das Visier der internationalen Finanzmärkte geraten – nicht zuletzt, da die Risikotragfähigkeit der

13 Zu den Ursachen der Weltfinanzkrise vgl. *Dietrich, Hauck* (2008).

Finanzmarktakteure im Verlauf der Weltfinanzkrise stark beschädigt worden war. Dies lässt sich an den Zinsen für griechische Staatsanleihen ablesen, die sich von der Zinsentwicklung im Euroraum abkoppelten und mit steigenden Risikoaufschlägen gehandelt wurden. Entscheidend daran war: Die Finanzmärkte waren offenkundig in der Lage, die schwarzen Schafe unter den Euroländern zu identifizieren und an ihnen eine Art Bestrafungsfunktion zu vollziehen.[14] Unterstützend kam hinzu, dass die erste Reaktion maßgeblicher europäischer Stimmen auf die griechischen Verschuldungsprobleme eine eindeutige Absage an griechische *Bailout*-Wünsche war, verbunden mit der Forderung, dass Griechenland seine Probleme durch fiskalische Konsolidierung (Sparpolitik, Steuererhöhungen) selbst zu lösen habe.

Es schien also alles genau „nach Drehbuch" zu verlaufen, d. h. so, wie es bei der Schaffung der Europäischen Währungsunion vereinbart worden war. Und dennoch kam alles anders als geplant. Konstatiert werden muss:

- Die griechische Krise blieb nicht auf diese kleine Volkswirtschaft im Südosten Europas beschränkt. Sie hat sich inzwischen zu einem Problem für den gesamten Euroraum und damit für die Europäische Union ausgeweitet.
- Zwischen den Mitgliedsländern des Euroraums herrschte zu keiner Zeit Konsens über den Ausschluss eines *Bailout*. Der Verweis auf die Rechtslage in der Währungsunion hatte in der europäischen Realpolitik kein Gewicht.
- Die Organe und Institutionen der EU und die griechische Regierung waren nicht in der Lage, aus eigener Kraft eine Lösung für die Krise zu finden. Dies war ein Grund (wenn auch nicht der einzige) für die Einbeziehung des IWF.

Man kann also festhalten, dass die Bewältigung der Griechenland-Krise die Europäische Union in enorme Schwierigkeiten gestürzt hat. Manche meinen, sie stehe vor der größten Herausforderung seit ihrer Gründung. Doch was bedeutet dies für die europäische Zukunft? Welche Handlungsoptionen stehen der Union offen? Um die Diskussion zu strukturieren, kehren wir zu dem oben eingeführten Hirschmanschen Analyseschema von *Exit* und *Voice* zurück. Damit identifizieren wir drei grundsätzliche Handlungsoptionen, die in Abbildung 2 durch die Pfeile 1 bis 3 gekennzeichnet sind. Im Folgenden stellen wir sie der Reihe nach vor, wobei wir mit dem Status quo beginnen.

Die vermeintlich alternativlose Entscheidung: Der europäische Stabilisierungsmechanismus

In den Morgenstunden des 10. Mai 2010, am Ende eines langen Wochenendes, in dessen Verlauf sich sogar US-Präsident *Barack Obama* mehrmals zum telefonischen Eingreifen

[14] Zur Erfüllung der disziplinierenden Funktion von Finanzmärkten im Gefolge der Weltfinanzkrise siehe *Schuknecht, von Hagen, Wolswijk* (2010).

in die europäische Politik gezwungen gesehen hatte, trafen die Länder der Eurogruppe die Entscheidung zur Schaffung eines neuen europäischen Stabilisierungsmechanismus.[15] Sie verpflichten sich dabei, insgesamt 440 Milliarden Euro an Finanzmitteln zur Verfügung zu stellen, um eine drohende Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedsländern abzuwehren. Ergänzend kommen 60 Milliarden Euro hinzu, die die Europäische Kommission durch Emission europäischer Schuldverschreibungen aufbringen soll. Bedingung für den Einsatz der Finanzmittel ist, dass die Empfängerländer ein wirtschafts- und finanzpolitisches Programm mit dem IWF vereinbart haben, das die Zustimmung der Eurogruppe und der EZB findet. Der IWF seinerseits kann mit bis zu 250 Milliarden Euro zu diesen Programmen beitragen. Parallel zu diesen Maßnahmen der europäischen Politik kündigte die Europäische Zentralbank an, dass sie ab sofort dazu übergehen werde, staatliche und private Wertpapiere europäischer Emittenten aufzukaufen, um den Zusammenbruch der betreffenden Märkte zu verhindern.[16] Presseberichten war zu entnehmen, dass diese Entscheidungen zum Teil extrem kontrovers waren, wobei deutsch-französische Auseinandersetzungen im Zentrum standen.[17]

Nach den Presseverlautbarungen der Europäischen Kommission und der beteiligten Regierungen waren diese Beschlüsse alternativlos. Ohne sie wäre es zu einer spekulativen Attacke auf die Finanzsysteme der schwachen Euroländer gekommen, was zum Auseinanderbrechen des Eurosystems hätte führen können. Ob die beschlossenen Maßnahmen tatsächlich zielführend waren, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen, doch führt kein Weg an einer zentralen Schlussfolgerung vorbei: Die Schaffung des europäischen Stabilisierungsmechanismus in Kombination mit den neuen geldpolitischen Operationen der EZB bedeutet die Entscheidung für den *Bailout* der fiskalschwachen Euroländer. Sie widerspricht damit dem Geist der Vereinbarungen von Maastricht, in denen explizit ausgeschlossen wurde, dass die Währungsunion für die Haushaltsprobleme ihrer Mitglieder in Haftung genommen werden kann. Die nach Maastricht noch verbleibenden Exit-Optionen für die Mitglieder der Währungsunion haben damit faktisch aufgehört zu existieren. Im Gegenzug wurden keine eindeutigen Mitspracherechte erworben, weil die inhaltliche Gestaltung der wirtschaftspolitischen Auflagen de jure und de facto dem IWF übertragen wurde. Es verbleibt ein unausweichliches Fazit: Durch den Abbau von Exit-Möglichkeiten ohne gleichzeitige Stärkung der Voice-Mechanismen hat sich die Eurogruppe tiefer in den Bereich der Governance-Lücken hinein bewegt (Pfeil 1 nach links in Abbildung 2). Die Bindung, die dadurch geschaffen wurde, ist stark, denn durch den *Bailout* entsteht ein Präzedenzfall und somit eine starke Anspruchshaltung, die für die Zukunft andere Handlungsalternativen dramatisch erschwert.

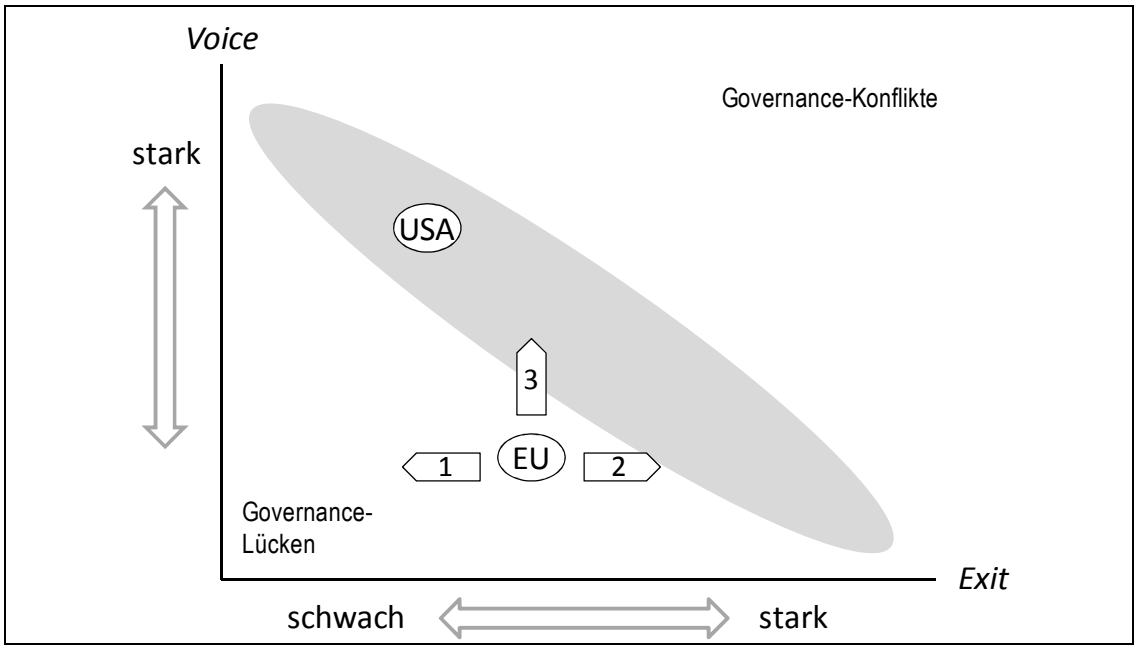
---

15 Vgl. *Council of the European Union* (2010) sowie *Eurogroup* (2010). Bei der Fertigstellung dieses Manuskripts stand nur der erste deutsche Gesetzentwurf zur Verfügung, vgl. *Bundesministerium der Finanzen* (2010).

16 Vgl. *Europäische Zentralbank* (2010).

17 Vgl. *Welt online* (2010).

Abbildung 2:
Handlungsoptionen der Europäischen Union



Quelle: Eigene Darstellung.

Da die Governance-Lücken nicht durch eigene Institutionen der Europäischen Union geschlossen werden können, kommt dem IWF in Zukunft eine zentrale Bedeutung in der europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik zu. Er wird zu einem ausgegliederten „Finanzministerium“ der EU. Welche Folgewirkungen dies haben wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abzusehen, sie können aber gravierend sein, und zwar sowohl in rein wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht. Da das Gewicht der Europäer in der Architektur des IWF in den kommenden Jahre eher abnehmen wird (vor allem zugunsten aufstrebender asiatischer Länder wie China und Indien), entsteht dadurch eine offene Flanke der europäischen Politik. Ein zumindest partieller Souveränitätsverlust mit permanenten Einmischungsversuchen von Drittländern wird die unvermeidliche Folge sein.

Da der europäische Stabilisierungsmechanismus für eine Laufzeit von drei Jahren angelegt ist, bedeutet er nicht das Ende der Diskussion und macht keinesfalls die Suche nach besseren Alternativen überflüssig. Wir präsentieren nun kurz zwei Alternativen zur aktuellen Beschlusslage.

Alternative 1: Zurück in die Zukunft

Die entgegengesetzte Alternative zum europäischen Stabilisierungsmechanismus ist die Wiedereinführung der nationalen Freiheitsgrade, die beim Einstieg in die Europäische Währungsunion abgeschafft wurden. Bezüglich der konkreten Umsetzung sind verschiedene Varianten denkbar, doch im Grunde bedeuten sie alle die Stärkung der verloren-

gegangenen Exit-Optionen und damit zumindest tendenziell eine Rückkehr zum Zustand in den 1990er Jahren (Pfeil 2 nach rechts). Drei Exit-Optionen unterschiedlicher Radikalität spielten bzw. spielen in der öffentlichen Debatte eine Rolle: (1) Deutschland verlässt den Euroraum, (2) Griechenland verlässt den Euroraum, (3) Griechenland erklärt Insolvenz auf seine Staatsschuld.

Das Ausscheiden Deutschlands aus dem Euroraum, obwohl in der englischen Presse vorgeschlagen, bildet keine ernst zu nehmende Alternative offizieller Politik. Keine der beiden Seiten im gegenwärtigen innereuropäischen Konflikt hat an dieser Option ein realistisches Interesse, weder die Bundesrepublik noch die anderen Mitglieder der Eurozone. Für die starken Euroländer, allen voran Frankreich, sind die Ausgangsbedingungen für die Schaffung des Euro und die Einbindung Deutschlands in den Euroraum unverändert gegeben. Das politische Ziel, Deutschland einzubinden, besteht fort und wird nun ergänzt durch gewachsene Interessen an einem Fortbestand des Euro in der Wirtschaft und im Finanzsektor. Ähnliche gewachsene Interessen bestehen auch in Deutschland, das sich ohne größere Schwierigkeiten in die Disziplin des Euroraums eingefügt hat. Ein Austritt Deutschlands aus dem Euroraum würde auch aus der Sicht der schwachen Euro-Mitglieder keinen Sinn ergeben. Ein Rest-Euroraum, als Koalition der Schwachwährungs- und Fiskaldefizitländer, wäre dem Untergang geweiht.[18]

Eine ebenfalls geringe, obgleich größere Wahrscheinlichkeit hat ein Austritt Griechenlands aus dem Euroraum.[19] Aus makroökonomischer Perspektive wäre der Vorteil eines griechischen Austritts die Freiheit, die eigene Währung abwerten zu können, um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands zu verbessern und konjunkturelle Impulse zu generieren; überdies würde die Fiskalpolitik die Freiheitsgrade zurückgewinnen, die sie nach den Regeln des Stabilitätspaktes verloren hat. Die erhoffte positive Wirkung wäre aber wohl eher vorübergehender Natur. Gleichzeitig stünden ihr handfeste Kosten gegenüber, beispielsweise in Form einer abwertungsbedingten Erhöhung der bestehenden Schuldenlast und höherer Risikoprämien aufgrund eines stärkeren Wechselkursrisikos. Bei rationaler Abwägung dürfte daher ein Austritt aus der Eurogruppe auch für Griechenland nicht infrage kommen. Denkbar wäre allerdings ein Ausschluss des Landes, wie es die deutsche Bundeskanzlerin in einer Bundestagsrede vorgeschlagen hatte. Doch für diesen Vorschlag fand sich keine Mehrheit in der Eurogruppe.

Als dritte und wahrscheinlichste Exit-Option bleibt die Möglichkeit der partiellen Insolvenz auf die griechische Staatsschuld. Oft populistisch und unzutreffend als „Staatsbankrott“ bezeichnet, wäre das wahrscheinliche Szenario hier der Eintritt in eine offizielle Umschuldung. Es handelt sich dabei um hochgradig geregelte Verfahren zur Schulden-

18 Aus dieser Argumentation folgt auch, dass die in den europäischen Medien kolportierte Drohung *Nicolas Sarkozys* bezüglich eines französischen Rückzugs aus dem Euroraum nicht im Interesse Frankreichs ist und deshalb wohl eher ein verhandlungstaktisches Manöver war; vgl. *Welt online* (2010).

19 Zum Folgenden vgl. *Dietrich, Lindner* (2009), S. 36 ff.

dienststreckung und -reduzierung, die seit Jahren im Pariser Club bzw. im Londoner Club praktiziert werden. Diese Option würde mit der *No-Bailout*-Regel der Währungsunion Ernst machen und die letzte Zuständigkeit für die Solidität der nationalen Haushaltspolitik eindeutig zurück zu den Mitgliedsländern verlagern. Während beim derzeitigen Stand der Politikdebatte eine griechische Umschuldung durch die europäischen Regierungen kategorisch ausgeschlossen wird, besteht eine wachsende Wahrscheinlichkeit, dass sie über kurz oder lang nicht zu vermeiden sein wird. Bei internationalen Umschuldungen ist ein Eingreifen des IWF unvermeidlich. Man muss deshalb konstatieren, dass die institutionellen Lücken des Euroraums unter dieser Exit-Option nicht geschlossen würden. Dies bringt uns zur …

Alternative 2: Schaffung eines Europäischen Währungsfonds

Mayer[20] sowie *Gros* und *Mayer*[21] haben die Schaffung einer neuen europäischen Institution nach dem Vorbild des Internationalen Währungsfonds vorgeschlagen. Dieser Europäische Währungsfonds (EWF) solle mit Eigenmitteln ausgestattet sein, die er im Bedarfsfall zu günstigen Konditionen an Krisenländer ausleihen würde. Der EWF könne im Unterschied zum IWF zur Gänze auf Euro-Basis operieren und auf den Einsatz von Gold und anderen Reservewährungen (Dollar, Yen) verzichten. Die entscheidenden neuen Aspekte eines EWF in der europäischen Politik wären allerdings die wirtschaftspolitischen Auflagen (*conditionality*), die er seinen Schuldnerländern machen könnte, und die Machtmittel, die er zur Durchsetzung (*enforcement*) seiner Auflagen einsetzen könnte.

Eine solche Möglichkeit inhaltlicher wirtschaftspolitischer Auflagen (wie konkret definierte und quantifizierte Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen) könnte nun genau das sein, was der Eurogruppe derzeit fehlt, wenn sie die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durchsetzen will. Denn dies ist die institutionelle Lücke im Herzen des Eurosystems, die derzeit mit Hilfe des IWF geschlossen wird. Bei Wahl dieser Alternative würde in Zukunft der EWF diese Lücke schließen und damit die Inanspruchnahme des IWF überflüssig machen.[22] Im Hirschmanschen Analyseschema wäre diese Alternative als Stärkung der Voice-Mechanismen zu interpretieren (Pfeil 3 nach oben in Abbildung 2), weil sie die gegenseitigen Mitspracherechte der Mitgliedsländer in der Wirtschaftspolitik stärken würde.

Ergänzend wäre zu bedenken, mit der Schaffung eines EWF die Euroländer differenziert zu behandeln. Für Länder mit Verschuldungsproblemen – jedenfalls für solche, die die

20 Vgl. *Mayer* (2009).

21 Vgl. *Gros, Mayer* (2010).

22 Der EWF könnte am Ende sogar wirksamer arbeiten als der IWF, sofern ihm wirksame Sanktionsmittel an die Hand gegeben würden. *Gros, Mayer* (2010) schlagen dazu u. a. die Kürzung von Transferzahlungen aus den EU-Strukturfonds vor.

Hilfe des EWF in Anspruch nehmen müssten – könnten im Rahmen dieser Konditionalität strengere Defizitauflagen gelten als für Länder ohne Verschuldungsprobleme. Für letztere würden nur die normalen Auflagen des Stabilitätspakts gelten. Der EWF würde durch seine Konditionalität also zur Ausdifferenzierung der haushaltspolitischen Verpflichtungen unter den Euroländern sorgen und damit gemäß dem Hirschmanschen Analyseschema die Exit-Optionen der Mitgliedsländer stärken. Wenn man diese berücksichtigt, dann könnte Pfeil 3 auch mit einer Neigung nach rechts oben gezeichnet werden.[23] Eine millimetergenaue Ausrichtung des Pfeils ist aber nicht entscheidend, sondern die Tatsache, dass diese Alternative einen Weg zurück in die europäische Regierbarkeit bieten könnte. Richtig ausgestaltet würde sie institutionelle Lücken schließen, die die Handlungsfähigkeit der EU derzeit unterminieren, und damit einen wichtigen Beitrag zur Wiedergewinnung europäischer Souveränität leisten.

Zusammenfassung und Schluss

Es gehört zu den Gemeinplätzen, dass Krisen nicht nur Risiken, sondern auch Chancen beinhalten. Wir hegen die Hoffnung, dass sich dies in nicht allzu ferner Zukunft auch für Europa erfüllen möge. Doch bisher hat die Finanzkrise der Europäischen Union nur Schwierigkeiten gebracht und die politischen Antworten, die Europas Führungselite gefunden hat, lassen deutlich zu wünschen übrig. Wie unsere Analyse – so hoffen wir – verdeutlicht hat, sind die institutionellen Lücken in Europa durch die Maßnahmen zur Bewältigung der Krise bisher größer, nicht kleiner geworden. Der Wunsch von *Romano Prodi,* die nächste Krise würde die Schaffung neuer Instrumente ermöglichen, die die Steuerbarkeit des Euroraums verbessern würden, hat sich bisher nicht erfüllt. Die Krise kam, doch die Governance-Probleme bleiben; es sieht sogar so aus, als seien sie durch die Krise noch angewachsen. Wir hoffen, dass es der Europäischen Union gelingt, diese Probleme zu lösen, ansonsten wachsen die Risiken einer Renationalisierung der europäischen Politik. Wenn die Institutionen der Europäischen Union bei der Krisenbewältigung versagten und am Ende der Nationalstaat als einzig wirklich handlungsfähige Einheit dastünde, dann wäre zu erwarten, dass die Mitgliedsländer sich in zunehmendem Maße nach Exit-Optionen umsehen werden. Es würde der berechtigte Eindruck entstehen, dass die Mitgliedschaft in der Union in Krisenzeiten keinen „Grenznutzen“ bringt. Die Union würde dadurch zu einer Schönwetterveranstaltung – ein Zustand, den keine politische Institution lange überleben kann.

23 *Gros, Mayer* (2010) fordern sogar, dass die Betreuung einer geordneten Insolvenz zu den Aufgaben des EWF gehören sollte. Dies würde noch deutlicher die Interpretation nahelegen, dass der EWF gleichzeitig Voice-Mechanismen und Exit-Optionen stärken würde, in unserer Abbildung also eine Bewegung nach rechts oben bedeuten würde.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2010): Entwurf für ein Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus, 11.05.2010

Cameron, D. R. (1993): British Exit, German Voice, French Loyalty: Defection, Domination, and Cooperation in the 1992-93 ERM Crisis. Yale University. Discussion Paper prepared for delivery at the Third International Conference of the European Community Studies Association. Washington, D.C.

Council of the European Union (2010): Press Release 9596/10. Brüssel.

Dietrich, D.; Hauck, A. (2008): Internationale Finanzintegration und Stabilität: Ursachen und vorläufige Lehren aus der internationalen Bankenkrise 2007/2008, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2008, S. 170-176.

Dietrich, D.; Lindner, A. (2009): Spannungen im Euroraum unter dem Druck der Weltfinanzkrise, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Themenheft Weltfinanzkrise, S. 34-38.

Eurogroup (2010): Statement on the support to Greece by Euro area Members States. Brüssel, 11.05.2010.

Europäische Zentralbank (2010): Press Release: ECB decides on measures to address severe tensions in financial markets. Frankfurt (Main).

Evans-Pritchard, A. (2010): Should Germany bail out Club Med or leave the euro altogether? The Telegraph, 31.01.2010.

Gros, D.; Mayer, T. (2010): How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund. CEPS Policy Brief Nr. 202.

Hirschman A. O. (1993): Exit, Voice, and the Fate of the German Democratic Republic: An Essay in Conceptual History, in: World Politics, Vol. 45, No. 2, pp. 173-202.

Hirschman, A. O. (1970): Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States: Harvard University Press: Cambridge, Mass.

Katzner, D. W. (1983): Analysis without Measurement. University Press: Cambridge.

Lawry, J. (2006): Modeling and Reasoning with Vague Concepts. Springer: Berlin.

Marsh, D. (1992): Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht. Bertelsmann: München.

Mayer, T. (2009): The case for a European Monetary Fund, in: Intereconomics 2010.

Schuknecht, L.; von Hagen, J.; Wolswijk, G. (2010): Government bond risk premiums in the EU revisited. The impact of the financial crisis. ECB Working Paper No. 1152.

Weiler, J. H. H. (1991): The Transformation of Europe, in: The Yale Law Journal, Vol. 100 (8), Symposium: International Law, pp. 2403-2483.

Weiler, J. H. H. (1999): The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration. Cambridge University Press.

Welt online (2010): Streit um Rettungspaket: Sarkozy soll Merkel Euro-Austritt angedroht haben, 14.05.2010. URL: http://www.welt.de/politik/ausland/article7624051/Sarkozy-soll-Merkel-Euro-Austritt-angedroht-haben.html.

Williamson, O. E. (1976): The Economics of Internal Organization: Exit and Voice in Relation to Markets and Hierarchies, in: The American Economic Review, Vol. 66 (2), Papers and Proceedings, pp. 369-377.

The Gradual Way to European Monetary Union

*Lucjan T. Orlowski**

1 Introduction

The experience of the first decade of the euro allows for analysis and reflection on whether the new common currency experiment in Europe has been successful for promoting economic growth, creating jobs, bolstering trade and reducing asymmetries among regional economies. It also calls for evaluation of the adequacy of relevant theoretical foundations of the optimum currency area (OCA) that have served as a basis for outlining official guidelines for the convergence and consolidation processes in the euro area. Taking on these analytical challenges, this chapter discusses the OCA precepts and the official euro-convergence criteria from the standpoint of their usefulness for mitigating economic asymmetries in the euro area.

Theoretical precepts and conditions for a long-run success of OCA have been widely discussed in the literature; among others, by *Mundell* (1961, 1973a and 1973b), *McKinnon* (1962), *Kenen* (1969), *Frankel* and *Rose* (1998), *Mongelli* (2002), and *De Grauwe* (2007). In a concise summary, OCA necessitates fulfillment of the following conditions:

- flexibility of labor and capital markets,
- sufficient integration as well as diversification of production and trade,
- prevalence of symmetric shocks along with business cycle synchronization,
- institutional mechanisms of fiscal transfers and regulatory norms for cushioning possible asymmetric shocks, and
- political sanction or support of all OCA member countries.

In general terms, a common currency system with flexible labor and capital markets automatically distributes factors of production to the most efficient areas (*Mundell,* 1961). Free cross-border labor movement entails a low cost of sharing a common currency. If labor flexibility is not in place, OCA can be still successful if wages are flexible, meaning that a wage equalization mechanism leading to the most efficient labor specialization is in place. In addition, OCA is effective when production and trade are sufficiently integrated (*McKinnon,* 1962), but also highly diversified (*Kenen,* 1969). The countries that are open to trade with each other can form OCA because trade competition and price flexibility erode the need for currency depreciation (*McKinnon,* 1962).

* *Lucjan T. Orlowski*, Professor of Economics, J. F. Welch College of Business, Sacred Heart University, and Research Professor, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Both, inter-industry and intra-industry specializations are essential for long-term viability of the integrated bloc of countries (*Kenen,* 1969). In addition, a sufficient diversification of production is necessary in order to defuse potential terms-of-trade shocks that may stem from changes in consumer spending patterns and cross-border transmission of consumer preferences that typically induce asymmetric shocks. If the economies of potential candidates for adoption of a common currency are insufficiently developed and their exports are not adequately diversified, they will be better off floating the exchange rate in order to offset potentially large terms-of-trade shocks. The importance of alleviating asymmetric shocks and laying ground for business cycle synchronization is underscored by *Mundell* (1973a) who argues that the elimination of exchange rate risk contributes to monetary stability across the entire integrated economic bloc providing insurance against transmission of nominal shocks. Thus a monetary union is likely to provide insurance against such asymmetric shocks. Moreover, integrated capital markets in a currency union allow for greater diversification of investors' portfolios and thus diffusion of market risk across the integrated bloc. *Mundell*, however, recognized that a perfect risk-sharing mechanism can never be created, even within highly integrated money and capital markets, due to a limited viability of insurance contracts (as implied by the 'Arrow Impossibility Theorem'). OCA viability does not depend solely on economic conditions. As argued by *De Grauwe* (2007), a favorable political climate is crucial for an OCA success as well. A strong political support, or better, a 'political sanction', is indispensable for a prudent use of macroeconomic instruments that is likely to facilitate the convergence process and consolidate the common currency bloc.

These theoretical foundations of OCA have been useful for articulating of the official convergence and sustainability criteria for the euro area. Chief among them is the eradication of asymmetric shocks and better synchronization of business cycles. This chapter attempts to ascertain whether the economic asymmetries within the euro area have been effectively contained since the euro inception a decade ago. It further examines the prospects of the euro-candidate countries (ECCs), given the existing imbalances and asymmetries, the rigidity of the Stability and Growth Pact (SGP) and Maastricht convergence criteria, and the potential welfare and economic costs related to the loss of fiscal and monetary policy flexibility. The analysis begins with arguments in favor of launching the euro and the concerns about its early performance (Section II). An assessment of the existing imbalances in the euro area and identification of the main obstacles to the process of economic consolidation is provided in Section III. The residual asymmetries can be at least partially attributable to the official, static treatment of the convergence criteria. Hence, the drawbacks of the static criteria, along with suggestions for more dynamic convergence guidelines are discussed in Section IV. Section V outlines precepts of a 'Center-Periphery' model of convergence that might be useful for the euro-candidate countries. A synthesis of the chapter along with some policy recommendations are delineated in Section VI.

2 Introduction of the Euro: Great Hopes, Initial Success and Some Disappointments

Great hopes accompanied the euro inception ten years ago for its potential success in reduction of economic and institutional asymmetries among the initial member countries. The most ardent, optimistic proponents of the euro led by *Robert Mundell* argued that the euro will bring forth an accelerated investment and economic growth, as well as sustainable financial stability (*Mundell,* 2000). The euro-optimists have argued that the euro area, as a special case of OCA, will bring forth significant endogenous effects. *Frankel* and *Rose* (2002) asserted that, by eliminating international transaction costs, OCA promotes trade and openness, and in turn stimulates output (through trade channel). Therefore, the euro area can be reasonably expected to have positive endogenous effects on economic growth, financial integration and business cycle synchronization of its members. These arguments about the eminent 'ex-post' benefits of the euro adoption have been embraced by the proponents of the unilateral adoption of the euro by ECCs (*Bratkowski* and *Rostowski,* 2001). However, the net benefits from the euro adoption identified by the euro-enthusiasts beforehand have lost validity due to the euro vulnerability in the aftermath of the global 2007-2009 financial crisis and, in particular, in light of the Europe's 2010 sovereign debt crisis.

On the opposite side of the spectrum, the fervent euro-skeptics, questioned its long-term economic success and viability. They believed that the euro was primarily a political project that ignored economic precepts of the OCA.[1] Most notably, *Feldstein* (1997) argued that the adverse political effects of a currency union in Europe would by far outweigh any plausible net economic benefits.

A more balanced view was presented by a group of 'cautious doubters'. They addressed a plethora of critical issues. Among the most qualified and still valid reservations is the concern expressed by *Eichengreen* (1990) that the monetary integration would limit fiscal independence. Hence he argued that the potential fiscal transfers within the EU would have to be very extensive (larger than those in the U.S.) in order to facilitate monetary consolidation. In a similar vein, *McKinnon* (1994) claimed that a monetary union was not a plausible solution for Europe due to excessive public debt levels of its potential candidate countries. Even more pessimistic viewpoint was expressed by *Calomiris* (1998) who suggested that the future potential insolvency of the pension systems and the institutional weakness of the banking sectors would inevitably lead to a collapse of the common currency experiment in Europe.

The euro-skeptics further argued that the new monetary union would become very costly if the member countries did not put in place macroeconomic mechanisms that would

1 *Jonung, Drea* (2010) provide a comprehensive overview of reservations expressed by the euro-skeptics, mainly U.S. economists.

effectively alleviate asymmetric shocks. *Eichengreen* and *Bayoumi* (1993) demonstrated that the supply shocks affecting the 'center' of the EU, i. e. Germany, France, the Netherlands and Denmark, were very different from the supply shocks affecting other member countries, i. e. the United Kingdom, Italy, Spain, Portugal, Ireland and Greece. In the aftermath of the recent financial crisis, these findings seem judicious and timely. *Eichengreen* and *Bayoumi* attributed these asymmetric shocks mainly to different degrees of labor mobility and wage flexibility among the examined countries. The prevalent asymmetries within the EU allowed *Eichengreen* (1997) to conclude that the loss of monetary autonomy within the common currency area is very costly when macroeconomic shocks are more asymmetric. It is because monetary policy instruments, specifically adjustments in interest rates and exchange rates, are usually very effective for offsetting such shocks.

During the five-year period preceding the outbreak of the recent global financial crisis, the euro-enthusiasts seemed to have an upper hand in this debate. The euro has in fact contributed to:

a) macroeconomic stability and accelerated economic growth,
b) integration of financial markets,
c) convergence of sovereign bond yields.

In particular, basic foundations for macroeconomic stability in the euro area have been established. The European Central Bank has succeeded the Bundesbank in securing price stability and economic growth, which now outpaced its prior, post-World War II record (*Bernanke,* 2005). Nominal interest rates in the eurozone went down by about 250 basis points below its preceding years (*Bergsten,* 2005). In addition, the share of newly issued, euro-denominated global bonds (private and public) in total newly issued global bonds rose from 28 percent in 1998 to 41 percent in 2003 (based on the IMF GFSR data). At the same time, the share of money market instruments denominated in euro in total global bonds rose from 17 to 46 percent. Reduction of nominal interest rates in the euro area was significant as well. It was attributable mainly to the far-reaching harmonization of regulation of financial markets and institutions, which in turn reduced transaction costs and decreased sovereign risks. The initial consolidation of financial markets and compression of bond yields has successfully contributed to moderation of home bias in borrowing and lending and to liquidity gains and credit growth. Yet, the bond compression has never been complete (*Kim et al.,* 2006). It has reversed its course during the 2007-2009 financial crisis. The current pronounced divergence of sovereign bond yields has been caused by multiplicity of bond issuers with very different structural fiscal deficits and public debt levels.

The independent, discretionary fiscal policies of the euro area members contribute to wider yield spreads on sovereign bonds and, in turn, inhibit the process of financial integration. As a result, cross-border mergers of financial markets and institutions have slowed. In addition, no single benchmark security or common yield curve has been put

in place, which reduces attractiveness of euro-denominated securities relative to corresponding dollar-denominated securities for international investors. In general terms, the necessary structural and institutional reforms that could provide incentives for job creation and financial investment within the euro area are incomplete. Their slow progress has been perhaps the most disappointing aspect of the euro-experiment thus far. In sum, asymmetric fiscal policies pose a significant concern to the stability of the euro, as demonstrated by the 2010 sovereign debt crisis

Economic asymmetries and risk imbalances within the euro area have been exacerbated by the recent financial crisis that has caused serious spillover effects on the ECCs. In hindsight, they have underpinned validity of the concerns about the euro expressed by *Eichengreen* and *Bayoumi* (1993), *Eichengreen* (1997), and *Kenen* and *Meade* (2003) that a currency union entails high costs associated with the loss of monetary autonomy, particularly in the presence of asymmetric shocks and incomplete institutional reforms. Prior to this crisis, smaller euro-area economies such as Greece, Portugal, Ireland and Spain enjoyed large capital inflows as investors in both tangible and financial capital believed that the euro membership made these countries immune to sovereign or systemic risk. The global financial crisis made the investors assumptions of the risk-free investment environment illusive. They began to pull out capital investments, which in 2009 contributed to a sharp decline of government budget revenues, soaring deficits, widening sovereign bond spreads and, ultimately, to the overall financial instability. This is an inevitable outcome of the gradual buildup of the 'euro trap' in these peripheral euro-area countries, which has resulted from faster increases in wages and prices in these countries than in the rest of the euro area, uplifting costs of production and social entitlements in government expenditures (*Krugman,* 2010). As capital inflows have dried up, high wages and government spending are no longer financed by external savings. This gap cannot be filled by compensatory fiscal transfers from other euro-area countries, as such direct transfers are not permitted; neither can it be compensated by monetary easing with domestic currency devaluation or depreciation, as the monetary autonomy is now relinquished. The euro-skeptics have got it right with respect to giving up the ability to adjust the exchange rate – it amplifies the damaging effects of financial contagion.

3 The Remaining Asymmetries

The analysis in this section identifies the remaining asymmetries between the euro-area countries as well as the imbalances between the ECCs and the euro area. The examined 12 members of the euro area (EU12) include Belgium, Germany, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Austria, Portugal and Finland. The new member countries, Slovenia and Slovakia, that have adopted the euro since the beginning of 2008 and 2009 respectively, are omitted as in their cases the common currency net

effects are too new to ascertain. The group of ECCs includes: Bulgaria, The Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania and Sweden (ECC9). Notably, the United Kingdom and Denmark are excluded from the analysis as they are exempted from the obligation to adopt the euro at 'some point in the future', as specified by the EU enlargement treaties.

General statistical evidence underscoring the recent macroeconomic asymmetries is shown in Table 1. Among the EU12 countries, real GDP growth rates decelerated from their robust speed in 2000 to a flat level in 2008 and a 4 percent retrenchment in 2009. The real economy growth has become more asymmetric, as proven by the rising standard deviation of growth rates from 1.45 in 2008 to 1.97 in 2009. It can be therefore argued that the recent crisis has eradicated early gains in business cycle synchronization within the euro area. At the same time, disparity of GDP growth rates among the ECC9 has widened substantially, as the standard deviation of their real economy growth rates has been continuously growing since the early 2000s. For all examined countries, skewness of real GDP growth rates has recently become negative, indicating prevalence of recessionary impulses in both groups of countries.

Table 1:
Selected macroeconomic convergence indicators and asymmetric shocks

	Real GDP growth rates			HICP inflation rates			Unemployment rates		
	2000	2008	2009	2000	2008	2009	2000	2008	2009
Eurozone (EU12):									
Average	4.86	0.57	−4.13	2.83	3.45	0.21	6.88	6.62	8.61
Standard deviation	2.00	1.45	1.97	1.03	0.70	0.92	3.36	2.18	3.75
Skewness	+1.49	−1.23	−0.62	+0.99	−0.17	−0.45	−0.05	+0.22	+1.17
Euro-candidates (ECC9):									
Average	5.02	1.76	−8.24	9.88	8.58	2.92	11.49	6.19	10.16
Standard deviation	2.27	4.11	6.15	13.96	4.04	1.78	4.50	1.09	4.05
Skewness	+1.17	−0.26	−0.18	+2.14	+0.26	−0.24	−0.12	+0.08	+0.70
Difference of ECC9 over EU12 averages	*+0.16*	*+1.19*	*−4.11*	*+7.05*	*+5.13*	*+2.71*	*+4.61*	*−0.43*	*+1.55*

Notes: Eurozone 12 member countries include: Belgium, Germany, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Austria, Portugal and Finland; Nine euro candidates (obliged to join the eurozone) are: Bulgaria, The Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania and Sweden.

Source: Own calculations based on EUROSTAT data.

Disparity in unemployment rates also increased in 2009 in EU12, and even more strongly in ECC9 as implied by their higher standard deviations. This process amplifies asymmetries in European labor markets. It imposes serious immobility constraints on these markets, thus weakens fulfillment of *Robert Mundell's* labor mobility criterion for OCA. It can be further noted that the recent financial crisis has imposed a greater economic distress (higher macroeconomic discomfort index) on ECC9 than on EU12, as reflected by the widening gaps of both the average inflation and the average unemploy-

ment rates between both groups of countries. Moreover, the real GDP downfall in ECC9 has become more severe than the corresponding economic decline in EU12, indicating a more pro-cyclical economic growth pattern in the euro candidate countries. In sum, the global financial crisis has widened macroeconomic asymmetries between both groups, thus deferred prospects for the euro area enlargement to the more remote future.

Table 2:
Selected fiscal convergence indicators and asymmetric shocks

	Government net borrowing % GDP		Total public debt % GDP		10Y (Maastricht convergence) bond yields		
	2000	2008	2000	2008	2001	2008	2009
Eurozone (EU12):							
Average	+0.78	−1.80	62.95	62.18	5.04	4.42	4.09
Standard deviation	3.49	3.61	30.63	27.18	0.14	0.23	0.60
Skewness	+0.58	−0.05	+0.15	−0.01	+0.09	−0.14	+0.82
Euro-candidates (ECC9):							
Average	−1.91	−2.30	33.51	28.39	7.87	6.23	8.26
Standard deviation	2.57	2.70	22.98	21.39	2.00	1.55	3.45
Skewness	+1.20	+0.91	+0.51	+0.99	+0.20	+0.01	+0.27
Difference of ECC9 over EU12 averages	*−2.69*	*−0.50*	*−29.44*	*−33.79*	*+2.83*	*+1.81*	*+4.17*

Notes: Eurozone 12 member countries include: Belgium, Germany, Ireland, Greece, Spain, France, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Austria, Portugal and Finland; Nine euro candidates (obliged to join the eurozone) are: Bulgaria, The Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania and Sweden.

Source: Own calculations based on EUROSTAT data.

The macroeconomic asymmetries are coupled with divergent fiscal policy responses between the ECC9 and the EU12, as shown in Table 2. In contrast to the early stage of the euro reflected by the 2000 year data, the 2008 results show a wider dispersion of budget deficits within both groups of countries and by the discrepancy in fiscal discipline between ECC9 and EU12. Government budget deficits within both groups also show greater disparity as reflected by their rising standard deviations. On the more encouraging side, the ECC9 data show a significant decline in the public debt-to-GDP ratios, stemming very likely from their accelerated GDP growth rates over the recent decade; the average indebtedness of the ECC9 public sectors remains to be less than half of the EU12 countries average. In addition, the public debt reduction process in ECC9 has been stronger than in EU12 since the beginning of the present decade, although large debt disproportions within both groups of countries still persist, as implied by continuously high standard deviations.

The sovereign bond markets highlight the existing asymmetries within and between both groups of countries quite accurately. The yields on ten-year sovereign bonds have declined in EU12, but they have increased in ECC9. This divergence underscores higher resilience of the euro members than the euro contenders to the contagion effects of the

financial crisis. However, it shall be noted that in the first half of 2010 the sovereign bond yield spreads inside the euro area have widened significantly, due to explosion of government budget deficits in Greece and other smaller members of the euro area. The recent expansion of yield spreads is reflected by a growing standard deviation of EU12 yields. The standard deviation of the ECC9 yield spreads has become considerably larger, indicating a much higher discrepancy of sovereign default risk among its members. At the same time, the recent crisis contributed to a substantially wider spread between the average ECC9 and EU12 yields on sovereign bonds.[2] In hindsight, the recent proliferation of sovereign default risk defers a realistic timing of the euro expansion.

In all, asymmetric shocks in the countries that are expected to adopt the euro have been recently more pronounced than in the EU12 countries. Moreover, the macroeconomic asymmetries between both groups have generally widened. These persistent asymmetries weaken a chance for a plausible widening of the euro area in the near future.

4 Static versus Dynamic Convergence Criteria

The monetary and financial integration in Europe has been constructed on the grounds of the Stability and Growth Pact. One may argue that the SGP stipulations have contributed significantly to both the possibility of launching the European common currency (in contrast to the failed attempts to do so based on the conditions outlined in the Werner Plan of 1970, or the pioneering experiment with the Scandinavian Monetary Union of 1873) and to its initial success. The stringent requirement of the participating countries fiscal and monetary discipline had made the convergence process and the euro inception entirely possible. The convergence process has been based on the Maastricht Treaty criteria for fiscal and monetary discipline. The backbone of the fiscal criteria are the stipulations of the maximum ceiling of 3 percent for the fiscal deficit to GDP ratio and the 60 percent maximum limit on the share of public debt in GDP. These conditions were essential for the initial infusion of policy coordination and financial stability. The monetary convergence benchmarks have contributed to the financial stability as well. The upper bound on CPI inflation not exceeding 1.5 percent above the average of inflation rates in the three lowest-inflation EU members and, correspondingly, on yields on 10-year sovereign bonds not exceeding 2 percent above the average yield of the same countries have helped facilitate the convergence process. However, further structural adjustments, as well as the economic and financial integration in the euro area cannot be based solely on such intrinsically static criteria. The SGP may be parsimonious and easy to interpret

2 A further examination of asymmetric shocks to financial stability in ECCs engendered by the recent global financial crisis can be found in *Gabrisch, Orlowski* (2010). Recent proliferation of market risk associated with volatility explosions in ECCs equity, interbank credit and foreign exchange markets have been greater than those in the corresponding euro area markets. These extreme risks make the euro adoption prospects more remote.

and to follow by policy-makers and economic agents, but it is innately inflexible. Its rigidity over the course of business cycles limits the room for counter-cyclical macroeconomic policies. The euro area still needs to devise policies that could mitigate the prevalent asymmetric business cycle conditions. In hindsight, the SGP has exacerbated the existing asymmetries over the business cycle switching off the automatic stabilizers over the cycles in the recent period (*Posen,* 2005).

The static character and pro-cyclical effects are not the only drawbacks of SGP benchmarks for macroeconomic discipline. *Kröger* (2005) identifies a number of additional major shortcomings of the SGP, including:

- The SGP does not take into account differences in medium-term socio-economic characteristics of the individual member countries, such as potential growth rates, total debt levels, demographics, or automatic stabilizers and policy transmission mechanisms.
- Improper assessment of the impact of public finances on growth.
- Unbalanced and uncertain enforcement of common policy disciplinary rules by the individual states.

Kröger's reservations have recently gained noteworthy validity in the aftermath of the Greek structural deficit problems that have caused reverberations across the eurozone in the first half of 2010. *Frankel* (2005) as well as *Posen* (2005) correctly point out that the 3 percent ceiling on deficits without sufficient flexibility at recessionary periods is not enforceable. Economic recessions clearly necessitate temporary departures from the stringent cap on maximum government deficit often creating a need for counter-cyclical fiscal stimulus, at least on a temporary basis. The need for a flexible, discretionary fiscal policy becomes particularly relevant since monetary autonomy of individual euro-area countries has been lost. According to *Frankel* (2005), the rigid fiscal rule implied by the SGP may lose its credibility when the costs of fulfilling it (at recessionary times) become too high.

The SGP stipulations and the Maastricht criteria are in essence static and focused on a short-term balance of costs and benefits from joining the euro. In contrast, the OCA criteria are long-term in their nature. They rely on far-reaching institutional reforms in labor markets and in the financial system and on deep structural changes in the real economy (*De Grauwe,* 2007). In essence, a plausible set of dynamic criteria ought to take into consideration the long-term, more dynamic institutional factors that have been embraced by the so-called 'Second Washington Consensus'. [3]

There is a common consensus in the literature that a successful realization of institutional and structural changes decides about dynamic net benefits from adopting the euro. It seems unlikely that the euro adoption by itself can bring significant endogenous benefits consistent with their identification by *Frankel* and *Rose* (2002). As implied by the

3 A comprehensive outline and discussion of these factors can be found in *Rodrik* (2006).

recent financial crisis, the net benefits from trade and income creation are likely to be offset by costs related to the loss of monetary autonomy and the adoption of a 'one-size-fits-all' monetary policy. Such policy may entail proliferation of sovereign default risk and credit risk if fiscal policies are insufficiently coordinated and fiscal transfer mechanisms are not automatically guaranteed. The recent global financial crisis followed by the Europe's 2010 sovereign debt crisis seems to underscore prevalence of losses from relinquished monetary autonomy.

One should therefore search for alternative monetary policy solutions that are likely to be effective for convergence of ECCs to the euro. In order to facilitate the convergence process, monetary policy cannot be fully independent. It shall be effectively synchronized, meaning its goals and operational objectives ought to be related to the corresponding long-term (inflation, output gap, etc.) goals in the common currency system. Such policy coordination and the corresponding institutional changes take time. For these reasons, a leap to a premature adoption of the euro has not been warranted. As I argued in *Orlowski* (2007),

> '… the timing of the formal euro adoption should matter less than having in place well-coordinated monetary, real economy and institutional convergence policies. A few more years of monetary independence combined with disciplined fiscal policies may allow enough time for the necessary completion of institutional reforms'.

Therefore the ECCs should not rush toward a premature euro adoption.

In hindsight, OCA precepts favor a dynamic convergence based on a prior, 'ex ante' capacity building and institutional strengthening of the financial systems in the candidate countries. Therefore, OCA foundations differ from a static formulation of convergence criteria. In addition, endogenous effects of OCA that are based on 'ex post' institutional effects, i. e. those brought forth by a prior, impetuous entry to a common currency bloc remain open to further research and discussion. For these reasons, the euro architects will be well-advised to review the OCA precepts. It is important to keep in mind that the euro-area economic success depends on an 'ex ante' achievement of economic and financial stability in the candidate countries or, in other words, on the ability of the candidates to mitigate various types of economic and financial risk. This task cannot be accomplished without infusing flexibility in the policies of individual candidate countries that are now bound by the SGP rigidity.

5 Center-Periphery Model – A Guidepost for Euro-Candidates

Considering the assumptions that the euro convergence process should be based on dynamic changes in the institutional framework of the candidate countries, the interim tasks on the passage toward the euro ought to reflect the catching-up process. A useful

way to think about such process can be derived from a Center-Periphery Model of economic development.

The Center-Periphery models in economic analyses originate from the theory of dependence, dominance and imperialism. In its original form, the Center-Periphery concept was developed within the scope of the radical economic dependency literature by *Johan Galtung* (1971).[4] However, this broad analytical approach is not inherently confined to the radical economics; it can be useful for ascertaining economic integration and convergence in a more creative, dynamic treatment.

Accordingly, a variety of 'center-periphery' models is commonly applied in spatial macro- and micro-economic analyses ranging from the developmental economic literature to corporate global strategies (among others by Walmart Corporation). The Center is normally composed of a group of highly-developed economies that dominate policy decisions for long-term economic and financial stability of the entire bloc of countries (such as the EU27 Member States). It also dominates trade, owns advanced technologies and enjoys high levels of productivity and per-capita income. The Periphery is composed of less developed outlying areas or countries that function in essence as 'policy-takers' from the Center. It depends on the Center's business cycle and internal demand for the Periphery's exports. It likely pursues a 'catching-up' process with the Center in terms of per-capita income, productivity, technological progress, capacity and institutional building, and regulatory framework. In this institutional setup, the Periphery's economic policies cannot be fully autonomous; they intrinsically depend on the Center's strategies.

There is a substantial disparity or 'disharmony' of interests between the Center and the Periphery at early stages of the integration process. As the convergence of the Periphery to the Center evolves, the initial dichotomy of interests gradually recedes. Macroeconomic policies and institutional changes are increasingly harmonized and coordinated. The convergence process can be divided into several distinctive stages that can be either prescribed by fixed-level static thresholds, or by a dynamic, smooth trajectory toward long-term integration goals. The EU/EMU integration process is designed basically as a 'stairway' with distinctive, static steps. Examples of the interim thresholds on the passage toward a deeper EU economic integration include reaching per-capita national income at the 70 percent of the EU average, or the ERM2 static 'purgatory' for the euro candidates. Yet, the integration could be more effectively guided if it were designed as a smooth process toward dynamic, long-term goals pertaining to macroeconomic stability, financial stability, institutional efficiency and structural adjustments.

4 See also *Farmer* (1999) for a useful, comprehensive overview and empirical verification of the economic dependency models.

A dynamic approach to euro-convergence has been increasingly advocated in the recent literature.[5] A number of studies have focused on the monetary convergence criteria and process (*Brada et al.,* 2005; *Orlowski,* 2005; *Kočenda et al.,* 2006). They generally favor adopting inflation targeting policies with flexible exchange rates. In particular, monetary policy for convergence to the euro ought to rely on flexible inflation targeting, and not only on domestic inflation forecasts. The target variable should be based on the domestic inflation forecast relative to the euro area (harmonized) inflation forecast. The model outlining such *relative* inflation forecast targeting regime has been proposed by *Orlowski* (2008).

In essence, the euro-convergence goals and criteria ought to be based on benchmarks that reflect relative (i. e. domestic vis-à-vis the euro area) macroeconomic variables. Measuring the convergence process on the basis of the ability of the candidates to reduce differentials between a range of domestic and the euro-area variables would eventually lead to decreasing sovereign bond yields in the candidate countries and to lower interest rate risk premia. Declining sovereign bond spreads are critical for assessment of a successful convergence, as they broadly reflect the relative resilience of financial institutions and the economy as a whole to potential asymmetric shocks brought forth by possible future financial crises episodes.

6 A Summary

This chapter builds a case for a gradual convergence to the euro. Such policy option has recently taken an upper hand, particularly in light of the recent global financial crisis followed by Europe's sovereign debt crisis. Both events exacerbated macroeconomic asymmetries within the euro area, as well as in the euro-area candidates.

The empirical section of this chapter shows the scope of the remaining and recently growing discrepancies among the euro-area members and the euro-area candidate countries. In particular, the candidates have recently plunged on average into a deeper recession than the euro members have. Moreover, dispersion of real GDP growth rates has recently increased in both groups of countries, however by a wider margin among the euro candidates. Similar asymmetries are reflected by changes in unemployment rates suggesting that labor markets in both groups of countries have been unevenly affected by the recent crisis. Most importantly from the standpoint of my analysis, average sovereign bond spreads between the candidates and the euro-area members have widened considerably, lowering plausible chances for the next round of the euro enlargement in the foreseeable future.

5 For examination of the convergence policies of the euro-candidates see for instance *Kočenda et al.* (2006).

In order to alleviate the prevalent asymmetries, the convergence process ought to assume tasks related to capacity building and institutional strengthening. Such tasks can be derived from standard OCA theories that emphasize labor mobility, wage flexibility, capital mobility, as well as production and trade diversification. These institutional and structural chores are not adequately reflected by the intrinsically static Maastricht convergence benchmarks and the rigid SGP. In hindsight, OCA theories provide useful guidance for a dynamic convergence process. Therefore, policy-makers in the euro candidate countries will be well-advised to draw close attention to the key precepts of OCA theories for the purpose of devising effective convergence strategies.

In spite of the existing asymmetries and institutional setbacks, the long-term benefits from the euro adoption and the key arguments in favor of the euro area enlargement in a longer time perspective remain valid. The gradual way to the EMU may be long, facing many interim institutional tasks and turning points. Notwithstanding all the recent challenges, the euro area widening process should continue.

References

Bergsten, F. C. (2005): The euro and the dollar: Toward a 'finance G2'?, in: A. S. Posen (ed.), The euro at five: Ready for a global role? Institute for International Economics: Special Report No. 18. Washington, D.C., pp. 27-39.

Bernanke, B. S. (2005): The euro at five: An assessment, in: A. S. Posen (ed.), The euro at five: Ready for a global role? Institute for International Economics: Special Report No. 18. Washington, D.C., pp. 179-190.

Brada, J. C.; Kutan, A. M.; Zhou, S. (2005): Real and monetary convergence between the European Union's core and recent member countries, in: Journal of Banking and Finance, Vol. 29 (1), pp. 249-270.

Bratkowski, A. S.; Rostowski, J. (2001): Unilateral adoption of the euro by EU applicant countries: the macroeconomic aspects, in: L. T. Orlowski (ed.), Transition and growth in post-communist economies: the ten-year experience. E. Elgar Publ. Co., pp. 125-147.

Calomiris, C. W. (1998): The impending collapse of the European Monetary Union, in: Cato Journal, Vol. 18 (4), pp. 445-452.

De Grauwe, P. (2007): Preconditions for a successful euro adoption, in: E. Basci, S. Togan, J. von Hagen (eds), Macroeconomic policies for EU accession. E. Elgar Publ. Co., pp. 206-227.

Eichengreen, B. J. (1990): One money for Europe? Lessons from the U.S. currency union, in: Economic Policy, Vol. 5 (10), pp. 117-187.

Eichengreen, B. J. (1997): European monetary unification: Theory, practice, and analysis. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts.

Eichengreen, B. J.; Bayoumi, T. A. (1993): Shocking aspects of European monetary integration, in: F. Torres, F. Giavazzi (eds), Growth and adjustment in the European Monetary Union. Cambridge University Press, pp. 193-229.

Farmer, B. R. (1999): The question of dependency and economic development: A quantitative analysis. Lexington Books: Lanham, Maryland.

Feldstein, M. S. (1997): The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an economic liability, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 11 (4), pp. 23-42.

Frankel, J. A. (2005): Comment on Posen, in: A. S. Posen (ed.), The euro at five: Ready for a global role? Institute for International Economics: Special Report No. 18. Washington, D.C., pp. 157-170.

Frankel, J. A.; Rose, A. K. (1998): The endogeneity of the optimum currency area criteria, in: Economic Journal, Vol. 108 (449), pp. 1009-1025.

Frankel, J. A.; Rose, A. K. (2002): An estimate of the effect of common currencies on trade and income, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117 (469), pp. 437-466.

Galtung, J. (1971): Structural theory of imperialism, in: Journal of Peace Research, Vol. 8, pp. 81-117.

Gabrisch, H.; Orlowski, L. T. (2010): The Extreme Risk Problem for Monetary Policies of the Euro-Candidates. IWH-Discussion Papers 12/2010. Halle (Saale).

Jonung, L.; Drea, E. (2010): It can't happen, it's a bad idea, it won't last: U.S. economists on the EMU and the euro, 1989-2002, in: Econ Journal Watch, Vol. 7 (1), pp. 4-52.

Kenen, P. (1969): The theory of optimum currency areas, in: R. Mundell, A. Swoboda (eds), Monetary problems of the international economy. Chicago University Press: Chicago.

Kenen, P.; Meade, E. E. (2003): EU accession and euro: Close together or far apart? Institute for International Economics: International Policy Briefs No. PB03-9.

Kočenda, E.; Kutan, A. M.; Yigit, T. M. (2006): Pilgrims to the eurozone: How far, how fast?, in: Economic Systems, Vol. 30 (4), pp. 311-327.

Kröger, J. (2005): Comment on Posen, in: A. S. Posen (ed.), The euro at five: Ready for a global role? Institute for International Economics: Special Report No. 18. Washington, D.C., pp. 151-156.

Krugman, P. (2010): The euro trap. The New York Times, April 30.

McKinnon, R. (1962): Optimum currency areas, in: The American Economic Review, Vol. 53, pp. 717-725.

McKinnon, R. (1994): A common monetary standard or a common currency for Europe? Fiscal lessons from the United States, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 41 (4), pp. 337-357.

Kim, S. J.; Lucey, B. M.; Wu, E. (2006): Dynamics of bond market integration between established and accession European Union countries, in: Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, Vol. 16 (1), pp. 41-56.

Mongelli, F. P. (2002): 'New' views on the optimum currency area theory: What is EMU telling us? European Central Bank: Working Paper No. 138.

Mundell, R. (1961): A theory of optimum currency areas, in: The American Economic Review, Vol. 51 (4), pp. 657-665.

Mundell, R. (1973a): Uncommon arguments for common currencies, in: H. Johnson, A. Swoboda (eds), The economics of common currencies. George Allen & Unwin: London, pp. 114-132.

Mundell, R. (1973b): A plan for a European currency, in: H. Johnson, A. Swoboda, (eds), The economics of common currencies. George Allen & Unwin: London, pp. 143-172.

Mundell, R. (2000): The euro and the stability of the International Monetary System, in: R. Mundell, A. Clesse (eds), The euro as a stabilizer in the International Economic System. Kluwer Academic Publishers, pp. 57-86.

Orlowski, L. T. (2005): Monetary convergence of the EU accession countries to the eurozone: A theoretical framework and policy implications, in: Journal of Banking and Finance, Vol. 29 (1), pp. 203-225.

Orlowski, L. T. (2007): Monetary and fiscal policy in Poland during EU accession, in: E. Basci, S. Togan, J. von Hagen (eds), Macroeconomic policies for EU accession. E. Elgar Publ. Co., pp. 174-201.

Orlowski, L. T. (2008): Relative inflation-forecast as monetary policy target for convergence to the euro, in: Journal of Policy Modeling, Vol. 30 (6), pp. 1061-1081.

Posen, A. S. (2005): Can 'Rubinomics' work in the eurozone?, in: A. S. Posen (ed.), The euro at five: Ready for a global role? Institute for International Economics: Special Report No. 18. Washington, D.C., pp. 123-150.

Rodrik, D. (2006): Goodbye Washington Consensus, hello Washington Confusion? A review of the World Bank's 'Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform', in: Journal of Economic Literature, Vol. 44 (4), pp. 973-987.

Der deutsche Sonderweg der Transformation

*Hans-Jürgen Wagener**

1 Einleitung: Was heißt Transformation?

Unter Transformation verstehen wir den Wandel der gesellschaftlichen Grundordnung, vor allem des Wirtschafts- und Sozialsystems mit der dahinterliegenden Werteordnung. Im konkreten Fall geht es um die Ablösung einer autoritären – manche sagen auch totalitären – sozialistischen Ordnung durch eine demokratische Wettbewerbsordnung. Diese zwei Ordnungstypen, die den Ost-West Gegensatz der Nachkriegsperiode prägten, sind grundverschieden. Die Transformation greift folglich tief ein in die institutionellen und organisatorischen Strukturen der jeweiligen Gesellschaft, aber auch in das mehr oder minder akzeptierte Wertesystem und Selbstverständnis ihrer Mitglieder. Parallel dazu wird die Realsphäre einschneidend umgebaut. Ziel der Transformation war – sicher für die Staaten Ostmitteleuropas und Südosteuropas, für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und für Ostasien mag das anders liegen – eine Gesellschaftsordnung westlichen Typs und die Beitrittsfähigkeit zur Europäischen Union.

Die Transformation der Kontrollsphäre, des Institutionengefüges also, stand unter den Stichworten Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung. Das bedeutet die Überführung der planwirtschaftlich geführten staatlichen und genossenschaftlichen Betriebe in selbstständige Unternehmen, zumeist in privater Hand. Preisbildung, Devisenverkehr und Handel werden den Gesetzen des Marktes unterworfen. Hierzu bedarf es eines umfangreichen Rahmens von Gesetzen. Für die Stabilität sind eine Privatrechtsordnung mit klar definierten und geschützten Eigentumsrechten, die Wahrung des Wettbewerbs, ein geregelter Geldverkehr und ein Wechselkurssystem wichtig, des Weiteren Regulierungen der Lohnbildung, des neu entstehenden Finanzsektors und der Infrastruktur. Die Bedeutung der Restrukturierung der Realsphäre lässt sich an drei Tatsachen ablesen: In der DDR waren Ende der 1980er Jahre rund 56% der Beschäftigten in Landwirtschaft und Industrie tätig, in der BRD rund 37%, der größte Teil der sozialistischen Betriebe waren Großbetriebe mit 500 und mehr Mitarbeitern, während im Westen das Segment der Klein- und Mittelbetriebe die meisten Beschäftigten auf sich zog, und schließlich waren nicht nur viele Industriebetriebe, sondern die gesamte ostdeutsche Infrastruktur jahrzehntelang vernachlässigt worden.

* *Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener,* Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).

2 Warum ist der deutsche Transformationspfad ein Sonderweg?

Dieses Programm zu bewältigen, erfordert Zeit und Geld – viel Zeit und viel Geld, möchte man meinen. Zu Beginn des Prozesses nahmen zwölf Staaten in Europa und Ostasien die Aufgabe in Angriff. Vier davon (Sowjetunion, Tschechoslowakei, Jugoslawien, DDR) sind untergegangen, 24 haben sich neu konstituiert, einer – die DDR – ist definitiv von der Landkarte verschwunden. Am Ende können wir 33 Transformationsfälle beobachten. Jeder davon ist seinen eigenen Weg gegangen, doch der Fall Ostdeutschlands sticht in vielerlei Beziehungen von den 32 anderen ab.

Während die 32 anderen Transformationsländer bei der Bewältigung des Wandels im Wesentlichen auf sich selbst gestellt blieben, hatte die DDR ein Partnerland, die BRD, das den Prozess materiell, ideell und personell unterstützte, und dies in einem Ausmaß, wie es für internationale oder interregionale Transfers bislang unbekannt war. So wurde es möglich, den größten Teil des Umbaus der Kontrollsphäre des Wirtschaftssystems, d. h. der Neueinrichtung des institutionellen Rahmens, bereits im ersten Transformationsjahr, 1990, abzuschließen. Man hat einfach das Institutionengefüge der Bundesrepublik – *warts and all* – übernommen, zuerst als DDR im Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 18. Mai 1990, der zum 1. Juli 1990 in Kraft trat, dann endgültig im Einigungsvertrag vom 31. August 1990, mit dem die Wiedervereinigung zum 3. Oktober 1990 besiegelt wurde. Damit gelangte das ostdeutsche Wirtschaftsgebiet ohne Übergang in die Europäische Union, während die acht erfolgreichsten Transformationsländer in Ostmitteleuropa erst im fünfzehnten Transformationsjahr zum 1. Mai 2004 der EU beitraten.

Es ist klar, dass die transplantierten Institutionen nicht vom ersten Tag an mit Leben erfüllt sein konnten, dass die Menschen Zeit brauchten, um sie zu verstehen, mit ihnen umzugehen und die dahinter liegenden Werte und Prinzipien zu akzeptieren. In vielen Fällen – man denke nur an die Verwaltungs-, Rechts- und Finanzinstitutionen – war der schlagartige Institutionenwandel nur mit massiver personeller Unterstützung aus dem Westen möglich. Was den Umbau der Realsphäre des Wirtschaftssystems betrifft, d. h. also den Strukturwandel der Produktpalette, die Aneignung modernster Technologie, die Umorganisation der Betriebe, die Berücksichtigung von Umweltstandards, die Rekonstruktion oder den Aufbau einer modernen Infrastruktur, so war Ostdeutschland sehr viel mehr ein Transformationsland wie alle anderen. Denn dies sind eben jene Prozesse, die Zeit, Geld und Know-how verlangen. Doch auch hier unterscheidet sich Ostdeutschland von den anderen, da die erforderlichen Investitionen und das Know-how in gewaltigem Umfang von außen bereitgestellt wurden, während Polen, Tschechien oder Ungarn z. B. dafür ausländische Direktinvestitionen einwerben mussten.

Historiker gebrauchen in diesem wie in anderen Fällen häufig die Metapher vom deutschen Sonderweg. Hier scheint sie in der Tat angebracht. Andere Autoren haben andere

Metaphern gewählt wie Transformation mit Versicherungsschutz,[1] Transformation mit Hilfe eines reichen Onkels[2] oder Einheit als Interessenpolitik bzw. als Privileg.[3] Anfang der 1990er Jahre wurde in Wissenschaft und Politik vehement über die Alternative Schocktherapie oder gradueller Übergang gestritten. Die Transformation der DDR ist der Extremfall einer Schocktherapie. Im Vergleich dazu sind die Übergangsprozesse in Ostmitteleuropa alle graduell, auch wenn sie, wie z. B. in Polen, als Musterbeispiele der Schocktherapie galten. Doch auch als Schocktherapie war die Transformation in Ostdeutschland ein Sonderfall, da die Kosten des Schocks, anders als in Polen, aufgrund der Transfers aus dem Westen sozial abgefedert werden konnten. Es wäre deshalb sicher falsch, von dem noch zu zeigenden Erfolg des deutschen Sonderwegs auf eine generelle Überlegenheit dieses Ansatzes zu schließen. Dazu sind die Umstände zu einmalig.

3 Vorzüge des deutschen Sonderwegs

Betrachtet man den deutschen Transformationsprozess von Ostmitteleuropa aus, von Polen, Tschechien oder Ungarn also, dann handelt es sich hier offensichtlich um die Luxusausführung des Systemwechsels, und der Erfolg müsste einen geradezu vor Neid erblassen lassen. Eine Fahrt durch die Städte und über Land macht den Unterschied überdeutlich: Die Mittel zur Renovierung der Infrastruktur und des Wohnungsbestands sind westlich von Oder und Neiße unvergleichlich umfangreicher geflossen als östlich davon. Auch Konsumgüterangebot und Lebenshaltungsniveau entsprechen nach nur wenigen Jahren von Osten aus gesehen nicht mehr denen eines noch vor kurzem sozialistischen, sondern eines westlichen Landes.

Abgesehen von der massiven Unterstützung aus dem Westen besteht der Vorteil des deutschen Sonderwegs in der Tatsache, dass die Gesellschaft keine Zeit auf die Suche nach neuen Institutionen zu verwenden brauchte, sondern unmittelbar die Aufgabe der materiellen Umstrukturierung aufnehmen konnte. Am deutlichsten zeigt sich das in der Währungsunion: Während die osteuropäischen Transformationsländer jahrelang mit wenig effektiven Finanzsystemen und hohen Inflationsraten zu kämpfen hatten, bis die Monetarisierung der Wirtschaft – Voraussetzung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft – einigermaßen Fuß fassen konnte, importierte Ostdeutschland mit der D-Mark und mit den westdeutschen Finanzinstitutionen und ihrem Personal praktisch von einem Tag auf den anderen eine stabile Währung und ein modernes Finanzsystem. Ähnliches gilt für die öffentliche Haushalte, die bei einer hohen Ausgabenintensität für den Aufbau Ost im Rahmen des Bundeshaushalts und dank des Finanzausgleichs relativ stabil gehalten werden konnten, während die Haushaltspolitik in den übrigen Transformations-

1 Vgl. *Schrettl* (1992).

2 Vgl. *Kalmbach* (1993).

3 Vgl. *Wiesenthal* (1995, 1998).

ländern entweder extrem sparsam (z. B. in den baltischen Staaten) oder der Tendenz nach instabil (z. B. in Ungarn) war.

Was allerdings aus der einen Perspektive als Vorteil der ostdeutschen Transformation erscheint, kann aus einer anderen Perspektive genauso gut als eines ihrer Probleme gesehen werden. Denn der schockartige Systemwechsel fand über die Köpfe der Menschen im Osten hinweg statt. In Ostmitteleuropa musste man sich selbst – abgesehen von einigen westlichen Beratern und Remigranten, die aber merkwürdigerweise in den meisten Ländern keine wesentliche Rolle gespielt haben – über die neu einzurichtenden Institutionen und die damit verbundene Politik im Klaren werden und diese Entscheidungen dann Schritt für Schritt durchsetzen. In der allerersten Transformationsphase, der „Phase der außerordentlichen Politik",[4] stieß das auch dort auf wenig Widerstand, ohne dass die Bevölkerung in ihrer Breite davon überzeugt worden wäre. Darin wird einer der Vorteile der Schocktherapie gesehen.

Es macht allerdings einen Unterschied, ob die Entscheidungen, die das Rechts- und Wirtschaftssystem und die Verwaltung radikal umgestalten, von eigenen Reformeliten mehr oder minder autonom getroffen werden, oder ob der Eindruck entsteht, sie würden von außen auferlegt. Das große Problem des deutschen Sonderwegs, dass eine beeindruckende Transformationsleistung bei den Betroffenen keine uneingeschränkte Anerkennung, geschweige denn Stolz und Freude hervorruft, hat hier seine Wurzel.

Darüber hinaus ist nicht zu übersehen, dass hinter jeder wirtschaftlichen Entscheidung Interessen stehen. Es gehörte schon ein hohes Maß an Wohlwollen und Selbstverleugnung dazu, die eigenen Interessen hintanzustellen und nur an die Interessen der Menschen in den Transformationsländern zu denken. Bei der Übernahme der westdeutschen Arbeitsmarktinstitutionen im Jahr 1990 ist das wohl nicht immer gelungen. Denn die gewaltigen Lohnsteigerungen von 1990 bis 1994 in Ostdeutschland wurden dort zwar gerne gesehen.[5] Sie verhinderten aber gleichzeitig unerwünschte Konkurrenz aus dem Osten für die Tarifparteien im Westen, die – mangels bereits etablierter östlicher Tarifparteien – Verhandlungsführer bei den Tarifabkommen für Ostdeutschland waren. Ein vergleichsweise großzügiges System der Arbeitslosenversicherung und umfangreiche, in Westdeutschland entwickelte Arbeitsmarktmaßnahmen, die beide in der Sozialunion mitgeliefert worden waren, konnten etwaige Bedenken hinsichtlich der notwendigerweise resultierenden Arbeitslosigkeit überdecken. In Ostmitteleuropa entwickelten sich die Löhne in der ersten Transformationsphase ganz anders – nämlich nach unten.

---

4 *Balcerowicz* (1995).

5 Nachdem die Löhne nach der Wende noch von der DDR-Regierung erhöht worden waren, stiegen sie 1991 um 18%, 1992 um 32% und 1993 um 19%. Solche exzessiven Lohnsteigerungen mussten eine abschreckende Wirkung auf private Investitionen haben, deren Rentabilität in den Keller fiel. Vgl. *Hagen, Strauch, Wolff* (2002). Der auf diese Weise minimalisierte Ertragswert ostdeutscher Unternehmen wirkte sich dann auch auf die Privatisierungserlöse der Treuhandanstalt aus.

4 Welche Stolpersteine lagen auf dem deutschen Sonderweg?

Die härtesten Diskussionen über die Transformationspolitik gab es zur Währungsunion und zur Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt. Die übergangslose Einführung der D-Mark in Ostdeutschland innerhalb nur weniger Wochen nach der entsprechenden Entscheidung war eine logistische Meisterleistung. Für die Einführung des Euro hat man sich dafür Jahre Zeit gelassen. Doch über die Modalitäten des Währungswechsels und über seine wirtschaftspolitischen Konsequenzen konnte man sehr unterschiedlicher Meinung sein.

Das Problem bestand im Geld- und Preissystem der DDR, das mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung völlig unvereinbar war und deshalb eine reibungslose Umstellung wie bei der Einführung des Euro unmöglich machte. Denn der Geldkreislauf war in zwei Sphären getrennt, die nur schwach miteinander verbunden waren: Produzentengeld und Produzentenpreise auf der einen und Konsumentengeld und Konsumgüterpreise auf der anderen Seite. Daraus ergab sich das Dilemma des Umstellungskurses. Für international handelbare Güter wurde in der DDR 1988 ein virtueller durchschnittlicher Wechselkurs (der so genannte Richtungskoeffizient) von 4,40 Mark der DDR für 1 DM gehandhabt. Das heißt, zu diesem Kurs konnten die Produktionskosten gedeckt werden. Eine Umstellung 1:1 würde also eine gewaltige Aufwertung bedeuten und den größten Teil der Produzenten von handelbaren Gütern in den Konkurs treiben. Gleichzeitig lag die Kaufkraftparität für Konsumgüter (einschließlich der Dienstleistungen) durchaus in der Umgebung eines Verhältnisses von 1:1. Würde man einen anderen Umstellungskurs wählen, so wäre das der Bevölkerung kaum plausibel zu machen.

Das Dilemma der Währungsunion war ein Konflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz. Und es schien eine Frage der Gerechtigkeit, die Löhne und Preise 1:1 umzustellen. Die Geldvermögen mit gewissen Ausnahmen 2:1 umzustellen, wurde schon als ungerecht erfahren. Die Preise, das war klar, würden sich für eine kleine, offene Wirtschaft ohne außenwirtschaftliche Protektionsmöglichkeiten rasch sowieso auf das westliche Niveau einpendeln, wodurch das Preisniveau nach gewissen strukturellen Verschiebungen eben 1:1 betragen musste. Wahrscheinlich würden die Preise für Ostprodukte kurzfristig aufgrund von Qualitäts-, Design- und Reputationsmängeln sogar sinken, was sie dann ja auch taten. Bei einer Produktivität, die für handelbare Güter aber nur ein Viertel des westlichen Niveaus betrug, waren Löhne, die mehr als ein Viertel des westlichen Niveaus betrugen, der sichere Weg in den Zusammenbruch der Industrie.[6] Der Durchschnittslohn in der Industrie der DDR betrug 1989 – 1:1 gerechnet – ein Drittel des westdeutschen Lohns. Dass er zum 1. Juli 1990 bereits höher lag und dann bis 1995 rasch weiter stieg mit der Erwartung, bald auf westdeutsches Niveau angehoben zu werden, hat nichts mit der Währungsunion und ihrem Umstellungskurs zu tun; sehr viel aber mit der Lohn- und Einkommenspolitik und in der Folge dann mit der Beschäfti-

6 Vgl. hierzu *Akerlof et al.* (1991).

gungssituation. Denn die Umstrukturierung der Betriebe, die zur Produktivitätssteigerung führen soll, erfordert Zeit und Geld.

Die ostmitteleuropäischen Transformationsländer befanden sich, was Produktivität und Löhne betraf, in einer ähnlichen Situation. Allerdings standen ihnen andere Strategien zur Bewältigung der damit verbundenen Probleme offen. Die Gefahr der Abwanderung größerer Bevölkerungsteile in Hochlohn-Regionen war zu Beginn aufgrund fehlender Freizügigkeit gering. Die Risiken der Liberalisierung ließen sich durch Beibehaltung einer eigenen Zollpolitik und einer eigenen Währung reduzieren: Wechselkurse, die heute noch um die 70% der Kaufkraftparitäten liegen, sorgen dafür, dass Exporte wettbewerbsfähiger sind und Importe nicht überhand nehmen. Die Löhne wiederum sind in der ersten Transformationsphase drastisch reduziert worden, vor allem durch eine hohe Inflation, die in den meisten Ländern über das gesamte Jahrzehnt der 1990er Jahre andauerte und im Spitzenjahr von 35% (Ungarn 1991) über 250% (Rumänien 1993) und 580% (Polen 1990) bis über 1 000% (Bulgarien 1997, Estland 1992, Russland 1992, Slowenien 1989) reichte. Diese Optionen standen der Politik für Ostdeutschland nicht zu Gebote: Stabiles Geld war vom ersten Tag an gegeben, und Freizügigkeit von Gütern, Diensten, Kapital und Menschen ist nicht nur mit der Mitgliedschaft in der EU verbunden, sie war für die ostdeutsche Transformation ebenfalls vom ersten Tag an unabdingbar. Ähnlich verhielt es sich mit der Währungsunion, die von der Bevölkerung vehement gefordert wurde. Konkurrenzfähigkeit wäre kurzfristig nur über die Lohnpolitik zu erreichen gewesen.

Was die Sparguthaben betrifft, so ist der ostdeutschen Bevölkerung nie klar geworden, dass sie eigentlich wertlos waren. Der Vergleich mit der jüngsten Finanzmarktkrise ist durchaus angebracht. Die Sparguthaben waren in der DDR auf der Aktivseite der Bankbilanzen mit Krediten an die Wirtschaft bzw. den Staat unterlegt. Mit der Wirtschafts- und Währungsunion wurden diese Kredite notleidend. Es hätte also für die ostdeutschen Sparer zu einem ähnlichen Desaster kommen müssen wie für Anleger bei Lehman Brothers. Das war natürlich undenkbar. Nachdem in der Währungsunion die Geldvermögen und damit auch die Bilanzwerte der Banken 1:2 umgestellt waren, übernahm der deutsche Staat im Einigungsvertrag die Vermögen und die Verbindlichkeiten des ostdeutschen Staates. Das entspricht einer Einlagensicherungsgarantie, wie sie auch in der jüngsten Finanzmarktkrise von der Bundesregierung abgegeben worden ist. Da die meisten der Altschulden im Laufe der Privatisierung von der Treuhand übernommen wurden, fielen die ostdeutschen Sparguthaben letztlich dem Steuerzahler zur Last. Warum hat man sie dann nicht gleich 1:1 umgestellt?[7] Dagegen konnte sich die Bundesbank erfolgreich wehren, die bei einer solchen Umstellung massiven inflationären Druck befürchtete. Außerdem wäre die entsprechende Steuerbelastung doppelt so hoch ausgefallen. In Ost-

7 Bekanntlich sah der Vertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion dies prinzipiell vor, wobei die Differenz zur Umstellung 1:1 später aus der Liquidierung des Staatsvermögens der DDR, d. h. aus den Erlösen der Treuhandanstalt erstattet werden sollte, wozu es dann mangels Masse nicht gekommen ist.

europa hat die bereits erwähnte Hochinflation das Problem der Sparguthaben mehr oder minder automatisch gelöst.

Wir kommen zu dem Schluss, dass die Währungsunion eine gelungene Operation war, die die ostdeutsche Wirtschaft auf ein stabiles monetäres Fundament stellte. Kann man das Gleiche auch von der Privatisierung durch die Treuhand sagen, das zweite große Diskussionsthema im deutschen Transformationsprozess? Ziel der Privatisierung ist die Überführung der staatlichen Betriebe und des staatlichen Bodenbesitzes in selbstständige, unternehmergeführte Betriebe, die im Wettbewerb miteinander stehen und bestehen. Das sind drei Operationen, die Regelung der Eigentumsrechte, die Gewinnung von unternehmerischem Know-how und die Regelung funktionsfähigen Wettbewerbs, die grundsätzlich auch getrennt voneinander ausgeführt werden können. Da hier über das „volkseigene" Vermögen verfügt wird, hat die Privatisierung auch einen Verteilungsaspekt.

Erschwert wird der Prozess durch die Tatsache, dass es sich hierbei um einen Großteil des Produktivvermögens des alten Systems handelt. Es hatte ein spezifisches Produktsortiment mit einer spezifischen Technologie hergestellt, das in der neuen Umgebung noch weniger als in der alten wettbewerbsfähig war. Darüber hinaus ist daran ein substantieller Teil der Gesamtbeschäftigung gebunden, die es zu erhalten gilt. Hier wechselt also nicht nur ein Stück Wald seinen Besitzer, sondern hier geht es um die materielle Struktur einer gesellschaftlichen Produktionsorganisation und um die Lebensgrundlage für einen wesentlichen Teil der Bevölkerung. Eines der weniger im Rampenlicht stehenden Probleme in diesem Zusammenhang ist die Gewinnung geeigneter Unternehmerpersönlichkeiten und neuen Humankapitals im Management.[8] Ostdeutschland kannte über Jahrzehnte nur eine Abwanderung zumeist jüngerer Menschen mit Initiative und Vorstellungskraft. Erst nach der Wende erfolgte ein gewisser Rückstrom, wobei die Wanderungsbilanz insgesamt allerdings negativ blieb. Das Defizit an Führungsetagen und F&E-Abteilungen in den Neuen Ländern findet zum Teil auch hier seine Erklärung.

Die Privatisierungsaufgabe wurde der ursprünglich von der Regierung *Modrow* installierten Treuhandanstalt anvertraut, die transitorisch als riesige Holdinggesellschaft des DDR-Produktivvermögens auftrat. Aus den alternativen Möglichkeiten, Eigentumsrechte zu übertragen, entschied man sich für den Verkauf, und zwar entweder an Insider (*Management-Buy-out*) oder an Outsider, zumeist aus Westdeutschland oder dem Ausland. Ersteres war vor allem für die kleine Privatisierung typisch, letzteres für die große Privatisierung. Ob andere Verfahren, z. B. eine Verteilung der Eigentumsrechte an die ostdeutsche Bevölkerung, sinnvoller gewesen wären, war kaum Gegenstand der Diskussion. Diese entzündete sich vor allem an der geplanten Geschwindigkeit der Privatisierung und an der Frage, ob erst zu sanieren und dann zu privatisieren sei oder umgekehrt. Beides hat offensichtlich miteinander zu tun. Im Nachhinein, als sich nämlich heraus-

8 Vgl. hierzu *Claessens, Djankov* (2000) und *Blum* (2008).

stellte, dass die an das Produktivvermögen gebundene Beschäftigung nicht annähernd erhalten bleiben konnte und dass die Privatisierung keine Transformationsdividende erbrachte, sondern mit erheblichen Verlusten abschloss, musste man sich natürlich der Frage stellen, ob es nicht einen effizienteren Weg in die Marktwirtschaft gegeben hätte.

Eine Antwort auf diese Frage wäre immer kontrafaktischer Natur. Das möchte ich hier nicht versuchen, sondern nur auf einige Umstände und Überlegungen hinweisen, die das enttäuschende Ergebnis der Privatisierung zumindest ansatzweise erklären. Enttäuschend muss man das Ergebnis schon nennen. Denn die Erwartungen waren hochgespannt: *Detlev Rohwedder*, der erste Treuhandchef, schätzte anfänglich den Vermögenswert, den es zu privatisieren gelte, auf 600 Mrd. DM. Später meinte er, Vermögen und Verbindlichkeiten würden sich annähernd ausgleichen. Am Ende schloss die Treuhand mit einem Verlust von 270 Mrd. DM ab.[9] Von den ursprünglich etwa 4 Mio. Arbeitsplätzen der Treuhandunternehmen konnten mit Beschäftigungsgarantien beim Verkauf ca. 1,5 Mio. gesichert werden.[10] Was wir hier vor uns haben, ist der Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie. War daran die Privatisierung schuld?

5 Warum brach die ostdeutsche Industrie zusammen?

1989 produzierte das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland 45% der Bruttowertschöpfung des Landes, 1991 waren es nur noch 14%. In der Landwirtschaft spielte sich das Gleiche ab: ein Rückgang des Anteils an der Bruttowertschöpfung von 10% auf 3%. Solche Veränderungen innerhalb kürzester Zeit sind beispiellos. Aber es ist auch klar, dass dieser Zusammenbruch nichts mit der Privatisierung zu tun haben konnte. Denn sie wurde erst später effektiv. Allerdings musste jede Schätzung des Produktivvermögens der DDR, die auf den alten Zahlen beruhte, dadurch Makulatur werden.

Der Wert einer Firma besteht im Ertragswert, d. h. dem abgezinsten erwarteten Gewinn, der sich mit ihrer Produktion erzielen lässt, und im Bestandswert bestimmter materieller und immaterieller Vermögensbestandteile wie Immobilien, Markenname, Kundenstamm, Stammarbeiterschaft. Die Bestandswerte vieler Industrieimmobilien waren von Umweltschäden beeinträchtigt. Die Gewinnaussichten eines Großteils des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland waren nach dem *Big Bang* der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion kaum positiv. Die Probleme lagen dabei sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite.

Was die Nachfrage betraf, so mussten die ostdeutschen Güter ohne jeglichen außenwirtschaftlichen Schutz auf dem Binnen- und Außenmarkt mit westlichen Gütern konkurrieren. Das war aus Gründen der Produktpalette, der Qualität, des Designs und der Re-

9 Vgl. *Gros, Steinherr* (1995), S. 271.

10 Vgl. *Paqué* (2009), S. 46.

putation nur zu niedrigen Preise oder häufig überhaupt nicht möglich. Diese Tatsache hatte sich ja bereits vor der Wende im impliziten Wechselkurs von 4,40:1 für handelbare Güter niedergeschlagen. Ein zu Anfang hoch veranschlagter Wert, der Handel mit den RGW-Ländern, stellte sich bald als Illusion heraus. Denn diese Märkte brachen völlig ein – für die ostdeutsche Industrie besonders tief, da sie vor allem Investitionsgüter geliefert hatte und die ehemaligen RGW-Länder in der anfänglichen Transformationskrise praktisch überhaupt nicht mehr investierten. Vor ähnlichen Problemen standen auch die übrigen Transformationsländer in Ostmitteleuropa. Ihnen gelang allerdings mit Hilfe von Wechselkurs- und Lohnanpassungen eine Umorientierung ihres Außenhandels. Nicht zuletzt die anfängliche Assoziation und dann der spätere Beitritt zur EU haben die Außenwirtschaft dieser Länder zu ihrem wesentlichen Wachstumsmotor gemacht, während die Exportfähigkeit der transformierten Unternehmen in Ostdeutschland anfänglich gering war.

Denn eine solche Flexibilität auf der Angebotsseite gab es dort nicht. Zum einen konnte es sie aufgrund der vollen Liberalisierung des Handels nicht geben. Zum anderen stiegen die Löhne rasch, und Tarifparteien und Politik schürten die Erwartung, dass die völlige Lohnangleichung an Westdeutschland sehr kurzfristig erfolgen werde. Ein potenzieller Investor in ein ostdeutsches Unternehmen sah sich also mit schwachen Preisen und steigenden Lohnkosten bei einer insgesamt weit unter dem westdeutschen Niveau liegenden Produktivität konfrontiert. Die implizite Aufwertung auf einen Kurs von 1:1 musste verheerende Folgen haben, wenn die Kosten nicht flexibel reagierten. Kurzum, der Ertragswert der meisten ostdeutschen Industriebetriebe war unter diesen Umständen negativ. Das hatte bereits kurz nach der Währungsunion der spätere Nobelpreisträger *Akerlof* mit seinen Ko-Autoren festgestellt.[11]

Der Strukturwandel erforderte in der Industrie vor allem:

- die Stilllegung der Produktion dessen, was *Balcerowicz* den *pure socialist output* genannt hat, also der Güter, die nur unter sozialistischen Bedingungen absatzfähig waren.[12] Der Trabant ist Symbol für solche Güter.
- die Umstellung der Produktpalette auf wettbewerbsfähige Güter.
- die Reduzierung des überhöhten Personalbestandes.
- die Schaffung einer tragfähigen Eigenkapitalbasis.

All das ist Gegenstand von unternehmerischen Entscheidungen. Es scheint folglich auf der Hand zu liegen, dass die Umstrukturierung der Wirtschaft erst nach der Privatisierung erfolgen kann, wenn man nämlich Unternehmer für die einzelnen Betriebe gefunden hat. Die Umstrukturierung von der Treuhand zu erwarten, hieße die unternehmerische Kapazität eines Zentralplaners überschätzen. Trotzdem musste die Treuhand bei einigen

11 Vgl. *Akerlof et al.* (1991).

12 Vgl. *Balcerowicz* (1995), S. 156.

Betrieben derartige Entscheidungen fällen, bevor sie in der Lage war, diese zu verkaufen. Denn Investoren überließen es z. B. lieber der Treuhand, die notwendigen Entlassungen vorzunehmen, als sich mit derartigen Maßnahmen im übernommenen Betrieb einzuführen. Manche so genannte „industrielle Kerne", die um jeden Preis erhalten bleiben sollten, waren deshalb nur zu immensen Kosten an den Mann zu bringen.

Auch dieses Problem war in allen Transformationsländern das gleiche, und zwar unabhängig von der gewählten Privatisierungsstrategie. In Deutschland brach die Industrieproduktion aufgrund der Spezialisierung auf Anlagegüter, der vollständigen Liberalisierung und aufgrund der Inflexibilität des Arbeitsmarktes bzw. der ökonomisch ungerechtfertigten Lohnsteigerungen tiefer ein. Das mag auf längere Sicht auch gewisse Vorteile mit sich bringen. Denn die Produktion im Verarbeitenden Gewerbe, die seit 1993 wieder anstieg, und das bis heute mit beachtlichen Wachstumsraten, musste sich von vornherein auf eine Hochlohnsituation und scharfen Wettbewerb, d. h. auf „westliche" Bedingungen, einstellen. Diesen Transformationspfad haben *Sinn* und *Sinn* als „Hochlohn-High-Tech-Strategie"[13] beschrieben. So konnte relativ rasch ein Großteil des Produktivitätsrückstands aufgeholt werden, das allerdings auf Kosten der Beschäftigung. Auch in Osteuropa wurden vor allem im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen produktive, hoch moderne Produktionsanlagen installiert. Doch weniger produktive, wenn auch re-organisierte alte Anlagen konnten aufgrund der Lohnpolitik daneben bestehen bleiben. Das heißt, das rentable Produktivitätsspektrum war breiter als in Ostdeutschland und damit auch die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen.

6 War die deutsche Transformation ein Erfolg?

Damit sind wir bereits bei der Frage angelangt, ob der deutsche Sonderweg der Transformation ein Erfolg war oder nicht. Die Antwort hängt wesentlich davon ab, woran man Erfolg messen möchte. In den meisten Fällen ist das westdeutsche Niveau das Maß aller Dinge. Und es ist in mancher Hinsicht auch erreicht worden: Infrastruktur- und Wohnraumausstattung, Qualität der Städte, Bildungs- und Gesundheitssystem. Auch die verfügbaren Einkommen liegen unter Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede nicht allzu weit auseinander. Nur im produktiven Bereich klafft noch eine deutliche Lücke, und zwar vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, nicht in der Landwirtschaft, für die sich die großflächige Struktur der sozialistischen Genossenschaften, die weitgehend beibehalten wurde, zusammen mit einer neuen unternehmerischen Organisation als Vorteil erwies. Obwohl das Bruttoinlandsprodukt in den Neuen Ländern zwischen 1991 und 2007 pro Einwohner um 191% (Westdeutschland: 42%) und pro Erwerbstätigen um 210% (Westdeutschland: 40%) zugenommen hat, sind diese beiden Indikatoren von 33% des westdeutschen Niveaus im Jahr 1991 nur auf 68% (BIP pro Einwohner) bzw.

13 *Sinn, Sinn* (1991), S. 143.

von 35% auf 77% (BIP pro Erwerbstätigen) gestiegen.[14] „Nur"? – genau das ist die Frage. Wie *Ragnitz*, *Scharfe* und *Schirwitz* deutlich machen, liegen die Ursachen der Produktivitätsunterschiede in der Branchenzusammensetzung (weniger produktive Branchen), in der Unternehmensgrößenstruktur (weniger international orientierte Großunternehmen) und in der funktionalen Struktur (Hauptverwaltung und Forschung im Westen), aber nicht mehr in der Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Beschäftigten.

Mindestens ebenso wichtig wie das westdeutsche Niveau als Messlatte ist der Vergleich mit den übrigen Transformationsländern in Ostmitteleuropa. Hier ist vor allem die Tschechische Republik interessant. Denn als der höher entwickelte Teil der alten Tschechoslowakei lag sie vor der Wende mit der DDR gleichauf. Dies waren die zwei produktivsten Mitglieder des RGW. Aus den Angaben von *Maddison*[15] lässt sich näherungsweise errechnen, dass die DDR 1973 58% des westdeutschen BIP pro Kopf erwirtschaftete und Tschechien 56%. Für 1988/89 können diese Prozentsätze auf 46% für die DDR und 48% für Tschechien geschätzt werden.[16] [17] Und wie sieht es im Jahr 2008 aus? Für Tschechien errechnet sich zu Kaufkraftparitäten[18] ein BIP pro Kopf, das bei etwa 67% des westdeutschen Niveaus liegt und damit genau dem ostdeutschen Niveau gleich ist (EUROSTAT). Pro Beschäftigten besteht allerdings bereits ein deutlicher Unterschied: 77% des westdeutschen Niveaus in den Neuen Bundesländern, 65% in Tschechien. Das lässt eine höhere Erwerbstätigkeit bzw. eine sehr viel niedrigere Arbeitslosigkeit in Tschechien vermuten. Noch deutlichere Unterschiede weisen die Bruttomonatslöhne in den beiden Ländern auf: Sie betrugen 2008 in Westdeutschland 2 394 Euro (100%), in Ostdeutschland 1 864 Euro (78%) und in Tschechien 1 330 Euro (56%).[19]

---

14 Vgl. *Ragnitz, Scharfe, Schirwitz* (2009), S. 10.

15 Vgl. *Maddison* (2001), S. 178, 185.

16 *Maddison* unterschätzt wahrscheinlich die ostdeutsche Produktivität für 1990, deshalb sind die Angaben von *Ragnitz, Scharfe, Schirwitz* (2009) hinzuzuziehen, die annehmen, dass der Output in der DDR 1988 rund 40% über dem Niveau von 1991 lag.

17 Die absoluten Prozentzahlen sind nicht wirklich wichtig in diesem Zusammenhang. Sie können auch niedriger gewesen sein. Der sorgfältigste Vergleich DDR – CSSR errechnete für die DDR eine Produktivität pro Arbeitsstunde im Verarbeitenden Gewerbe im Jahr 1987 von 28% des westdeutschen Niveaus und für die CSSR von 20%; vgl. *van Ark, Beintema* (1993) und *Beintema, van Ark* (1993). An der ähnlichen makroökonomischen Ausgangssituation in der Tschechischen Republik und in Ostdeutschland bestehen auch dann kaum Zweifel.

18 Da es uns um den realen Output geht, sind Kaufkraftstandards angebracht. Der Überlegung von *Paqué* (2009 und in diesem Band) kann ich nicht folgen, denn sie führt zum Vergleich von „nominalen" Größen, d. h., bei einem Abweichen des Wechselkurses von der Kaufkraftparität wird der Output über- oder unterschätzt.

19 Vgl. *Ragnitz, Scharfe, Schirwitz* (2009), S. 30 und *Gligorov et al.* (2009), S. 31. Hier ist eine Umrechnung zu Wechselkursen allerdings durchaus sinnvoll. Denn für die Wettbewerbsfähigkeit auf dem internationalen Markt spielen die nominalen Kosten die entscheidende Rolle. Für Tschechien ergibt sich dabei ein Bruttomonatslohn von 940 Euro, also nur die Hälfte des ostdeutschen Niveaus, woraus man eine erheblich größere Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Industrie im Vergleich zu Ostdeutschland ableiten kann.

Am Erfolg des deutschen Sonderwegs zweifelt man allerdings angesichts der gewaltigen Arbeitslosigkeit in den Neuen Ländern. Die Zahl der Erwerbstätigen ist in Ostdeutschland von 1989 bis 1991 um 3 Millionen, d. h. um 30% gesunken, in Westdeutschland um 2 Millionen gestiegen. Von 1991 bis 2007 ging diese Zahl im Osten noch einmal um 1 Million zurück, während sie im Westen um etwas über 2 Millionen anstieg. Dahinter verbergen sich drei Phänomene: Abwanderung, Veränderung der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit. Nach fast 30 Jahren Mauer war eine spontane Wanderungswelle von Ost nach West zu erwarten. Die Erwerbstätigkeit ging im Osten zurück, während sie im Westen anstieg; auch das war zu erwarten. Das eigentliche Problem ist die Arbeitslosigkeit. 1991 betrug die Arbeitslosenquote noch 10,2% im Osten (im Westen 6,2%), was angesichts des Rückgangs der Zahl der Erwerbstätigen geradezu erstaunlich ist. Dann ist sie bis 2005 auf Werte über 20% angestiegen (wohlgemerkt ohne die versteckte Arbeitslosigkeit), um danach auf 14,7% im Jahr 2008 zu sinken, noch immer das Doppelte der westdeutschen Rate von 7,2%. Vergleichen wir damit die Arbeitslosenrate in Tschechien: Von 2000 bis 2008 betrug sie durchschnittlich 7,2% und lag damit noch unter dem westdeutschen Durchschnitt für diese Periode.

Wieso schneidet die tschechische Transformation in diesem Punkte besser ab als die deutsche, die doch eine ungleich größere Unterstützung von außen erfahren hat? Es wäre jetzt zu einfach zu sagen, genau diese Unterstützung von außen war das Problem. Aber die Unterschiede zwischen den beiden Ländern haben damit zu tun. In der Tschechoslowakei, wie in Polen und Ungarn, wurden Handel und Preise ebenfalls schockartig liberalisiert – mit dem Unterschied, dass ein außenwirtschaftlicher Schutz bzw. eine eigene Wechselkurspolitik erhalten blieben. 1990/91 gingen die Reallöhne in Tschechien um 30% zurück, um erst dann wieder zu steigen.[20] (Hier sei nur kurz an das berühmte „Schürer-Papier“ erinnert, das für die DDR eine ähnliche Reallohnreduzierung für erforderlich hielt.) Einer großzügigen Sozialpolitik fehlten in Tschechien die Mittel. So erwiesen sich der Arbeitsmarkt und der Gütermarkt als flexibel und konnten die Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Industrie erst einmal über die Kosten aufrecht erhalten. Auch in Tschechien wurden Produktionslinien geschlossen, die *pure socialist output* und unrentable Güter herstellten. Aber die Industrieproduktion brach nicht völlig zusammen. Im Gegenteil: Die Anpassung an moderne Strukturen erfolgte äußerst langsam. 2008 hat die Industrie noch einen Anteil von 31% bis 32% an der gesamten Bruttowertschöpfung (EUROSTAT). Im stark industriell geprägten Westdeutschland liegt der Prozentsatz bei 24% (Ostdeutschland: 18%). Mit anderen Worten, Ostdeutschland hat im Unterschied zu Tschechien eine schockartige Modernisierung erfahren und nähert sich jetzt von unten an das „normale“ westdeutsche Niveau an.

Um noch einmal auf die alternativen Transformationsstrategien von *Sinn* und *Sinn*[21] zurückzukommen: Der tschechische Transformationspfad liegt sehr viel dichter an dem,

20 Vgl. *Gros, Steinherr* (1995), S. 291.

21 Vgl. *Sinn, Sinn* (1991).

was *Sinn* und *Sinn* organische Transformation nennen, während der deutsche Pfad der Hochlohn-High-Tech-Strategie entspricht. *Sinn* und *Sinn* erwarteten, dass bei zu hohen Löhnen das überschüssige Arbeitsangebot in den Westen pendelt oder abwandert. Das fand tatsächlich auch statt. Doch ein großer Prozentsatz blieb arbeitslos im Osten, was durch die sozialen Leistungen erleichtert wurde. Längerfristig hat diese Strategie den Vorteil, eine moderne Unternehmensstruktur zu stimulieren. Für die Arbeitslosen schwindet aber die Aussicht, sich wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern, sie werden zu Langzeit-Arbeitslosen. Da hilft dann kurzfristig auch ein flexibleres Verhalten auf dem Arbeitsmarkt nicht viel. Man muss sich allerdings fragen, ob hier wirklich eine bewusste Strategie vorlag oder die Geschichte nicht einfach so gelaufen ist. In Tschechien ist eine bewusste Wahl viel eher wahrscheinlich. Einkommens-, Lohn- und Sozialpolitik waren hier stärker auf die im Lande vorhandenen Möglichkeiten abgestimmt. Und die erlaubten nur einen graduellen Übergang bei der Unternehmensrestrukturierung und Modernisierung.

7 Kosten der Transformation

Die wohl am schwersten wiegenden Kosten der Transformation sind bereits genannt: die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Das hatte niemand beim Abschluss der beiden Deutschland-Verträge erwartet, wohl auch aufgrund von Unkenntnis über die ökonomischen Zusammenhänge und den wahren Zustand der Produktionskapazitäten und der Infrastruktur in der DDR. Wenn heute nur 29% der Ostdeutschen mit der Demokratie zufrieden sind (Westdeutschland 62%), wenn nur 19% eine gute Meinung von der sozialen Marktwirtschaft haben (in Westdeutschland mit 39% auch nicht gerade viele, aber eben doch doppelt so viele) und wenn 58% der Ostdeutschen die Gleichheit der Freiheit vorziehen (Westdeutschland 36%), dann scheint mir das vor allem Folge der gewaltigen Arbeitslosigkeit zu sein, die als schwere Hypothek auf dem Transformationsprozess lastet.

Spricht man über Kosten der Transformation, dann sind damit jedoch meistens die Nettotransfers von West nach Ost gemeint. Sie sind historisch ohne Vergleich.[22] Auch in dieser Hinsicht ist der deutsche Weg ein Sonderweg, denn keinem anderen Transformationsland stand so massive Unterstützung von außen zur Verfügung. Die reinen Zahlen sind kaum fassbar: Auf 1,6 Billionen Euro schätzt *Schroeder* die Nettotransfers zwischen 1990 und 2008.[23] Allerdings ist der Verbrauchsüberhang, d. h. die Differenz von verwendetem und produziertem Sozialprodukt, von 72% des BIP im Jahr 1991 auf 10%

22 Die Reparationen nach dem Ersten Weltkrieg, die unter anderem die Weimarer Republik untergraben haben, nehmen sich daneben bescheiden aus.

23 Vgl. *Schroeder* (2009), S. 88.

im Jahr 2008 zurückgegangen.[24] Ein Außenbeitrag von 10% ist für ein Entwicklungsland oder ein Transformationsland nichts Ungewöhnliches. Es ist klar: Ohne diese Transfers hätte man die Infrastruktur und die Städte nicht so rasch rekonstruieren und auf den neuesten Stand bringen können, ohne diese Transfers hätte das ostdeutsche Konsumniveau sehr viel tiefer unter dem westdeutschen gelegen.

Als Rechtfertigung für die fatale Lohn- und Einkommenspolitik und damit auch die hohen Transfers wird immer wieder die drohende Abwanderung aus Ostdeutschland angeführt. Das scheint eine obsessive Vorstellung gewesen und geblieben zu sein. Vor der Wende hat sie zur Mauer aus Beton geführt, nach der Wende zur Mauer aus hohen Löhnen und hohen Sozialleistungen. Die erste Mauer war leider ziemlich effektiv. Die zweite war das nicht. Denn sie hat den vermeintlichen Sog westlicher Löhne nur durch den sehr realen Druck östlicher Arbeitslosigkeit ersetzt und eine massive Abwanderung nicht verhindert.

Natürlich lässt sich nicht übersehen, dass es sich bei den hohen Finanztransfers weniger um Kosten der Transformation als um Kosten der Wiedervereinigung handelt. Die Option der massiven Abwanderung ergab sich allerdings aus der besonderen deutschen Situation nach dem Fall der Mauer unabhängig vom Fortbestehen der DDR. Ja gerade bei einem solchen Fortbestehen hätte man die Abwanderung nur mit umfangreichen Mitteln bremsen können. Soweit die Transfers aus Steuern und Sozialabgaben der westdeutschen Bürger alimentiert wurden, gingen sie auf Kosten der dort verfügbaren Einkommen. Allerdings fand im Westen kein entsprechender Nachfragerückgang statt, und damit eine Gefährdung der Beschäftigung, da ein Großteil der ostdeutschen Konsumausgaben und vor allem die Investitionsausgaben sich auf westdeutsche Produkte richteten. Die kurzfristig negative deutsche Handelsbilanz macht deutlich, dass die westdeutsche Produktion diesen Nachfrageschub nicht allein verkraften konnte. Soweit die Transfers aus Schulden alimentiert wurden, das ist ein nicht unerheblicher Teil, handelte es sich um ein keynesianisches Stimulierungsprogramm, das sowohl der ostdeutschen wie der westdeutschen Wirtschaft zugutekam. Hier wird die Zurechnung von Kosten und Nutzen noch schwieriger.

Ein Vergleich mit der Situation in den übrigen Transformationsländern wirft die Frage auf: Warum ist das BIP pro Kopf der Bevölkerung in Ostdeutschland nicht signifikant höher als z. B. in Tschechien? Wir haben einige Gründe dafür bereits aufgezeigt. Darüber hinaus ist deutlich, dass ein Großteil der Transfers Umverteilungen von Einkommen darstellen, die der Angleichung der Lebenssituationen in Ost und West dienen und nicht unmittelbar produktiv sind. So erfolgte der Übergang zu „westlichen“ Konsumgewohnheiten und Versorgungsniveaus in Ostdeutschland ungleich rascher und weitergehend als in allen übrigen Transformationsländern – auf jeden Fall rascher, als es die Produktivitätsentwicklung erlaubt hätte.

---

24 Vgl. *Ragnitz, Scharfe, Schirwitz* (2009), S. 12.

8 Schluss: Warum ist nicht alle Welt zufrieden mit dem Ergebnis?

Umso erstaunter muss ein externer Beobachter vor der Tatsache stehen, dass die Bürger Ostdeutschlands die Transformationsskepsis in den ostmitteleuropäischen Ländern teilen und wenig zufrieden sind mit der Transformation und den neuen Zuständen. Demokratie und das System der sozialen Marktwirtschaft stehen im Osten des Landes nicht gerade in hohem Ansehen. Mit der eigenen Lebenssituation sind die Menschen dort sehr viel weniger zufrieden als im Westen – ungeachtet der gewaltigen Fortschritte, die sie in den vergangenen 20 Jahren gemacht haben.[25]

> „East Germans perceive themselves as second-class citizens vis-à-vis West Germans. Overall, very few East Germans would feel this way towards any of the populations in the 10 Eastern European countries."[26]

Auf die übrigen sozialistischen ostmitteleuropäischen Länder schauten schon die DDR-Bürger etwas von oben herab, schließlich war man das sozialistischste und das entwickeltste Land im sozialistischen Lager. Gegenüber den Westdeutschen hatten sie dagegen eine Art Minderwertigkeitgefühl, gepaart mit trotzigem Stolz, entwickelt. Hier liegt also möglicherweise eine gewisse Erbschaft aus der Vergangenheit vor. „Auf dem kargen Boden gefühlter Benachteiligung"[27] können allerdings kein Selbstbewusstsein und keine Zufriedenheit über das Erreichte entstehen.

Doch Benachteiligung wem gegenüber? Augenscheinlich nicht gegenüber den anderen Transformationsländern. Doch in welcher Hinsicht könnten sich die ostdeutschen Bürger gegenüber den westdeutschen benachteiligt fühlen? Das hat etwas mit Erwartungen zu tun. Man hatte offensichtlich erwartet, wenn erst einmal überall die D-Mark als Währung gilt, dann sind wir alle Westdeutsche, und fand sich schließlich doch in Ostdeutschland wieder. Die Benachteiligung wird primär nicht im Materiellen gesucht, obwohl die noch ausstehende hundertprozentige Angleichung an das westdeutsche Niveau immer wieder angemahnt wird. Sie ist vor allem sozialpsychologischer Natur und sitzt fest in den Köpfen derer, die im alten System sozialisiert wurden. Hier manifestiert sich der von *Detlef Pollack* konstatierte Konflikt zwischen der kulturellen Erbschaft der kommunistischen Systeme und den Modernisierungserfordernissen demokratischer Marktgesellschaften.[28]

Frustrationen und Enttäuschungen über die Entwicklung treten auch in den übrigen Transformationsländern auf. Für Polen haben *Grosfeld* und *Senik* z. B. festgestellt, dass

25 Vgl. *Schroeder* (2009).

26 *Zimmermann* (2007), S. 376.

27 *Holtmann* (2009), S. 4.

28 Vgl. *Pollack* (2008), S. 47.

die wachsende Einkommensungleichheit in der ersten Transformationsphase als positiver Indikator für zunehmende Chancen angesehen wurde, während man sie danach nur als Ergebnis ungerechter und korrupter Verteilungsprozesse wahrnahm.[29] In den übrigen Transformationsländern fehlt aber die reiche Verwandtschaft im Westen, die es einen in Ostdeutschland besonders spüren lässt, dass man noch nicht endgültig im Westen angekommen ist. Abhilfe kann nur die Zeit schaffen: Eine Schocktherapie für die Transformation der Köpfe gibt es nun einmal nicht.

29 Vgl. *Grosfeld, Senik* (2010).

Literaturverzeichnis

Akerlof, G. A. et al. (1991): East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity 1991-1, pp. 1-105.

Ark, B. van; Beintema, N. M. (1993): Output and Productivity Levels in Czechoslovak and German (F. R.) Manufacturing, ms. Groningen (Rijksuniversiteit Groningen).

Balcerowicz, L. (1995): Socialism, Capitalism, Transformation. CEU Press: Budapest.

Beintema N. M.; van Ark, B. (1993): Comparative Productivity in East and West German Manufacturing before the Reunification, ms. Groningen (Rijksuniversiteit Groningen).

Blum, U. (2008): Der lange Schatten des Sozialismus: Folgen für die Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 34, S. 216-229.

Cleassens, St.; Djankov, S. (2000): Manager Incentives and Turnover of Managers: Evidence from the Czech Republic, in: E. F. Rosenbaum, F. Bönker, H.-J. Wagener (eds), Privatization, Corporate Governance and the Emergence of Markets. Macmillan: Houndmills, pp. 171-188.

Gligorov, V. et al. (2009): Differentiated Impact of the Global Crisis. Economic Prospects for Central, East and Southeast Europe. Wien (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche).

Gros, D.; Steinherr, A. (1995): Winds of Change. Economic Transition in Central and Eastern Europe. Longman: London.

Grosfeld I.; Senik, C. (2010): The emerging aversion to inequality. Evidence from subjective data, in: Economics of Transition, Vol. 18, pp. 1-26.

Hagen, J. v.; Strauch, R. R.; Wolff, G. B. (2002): East Germany: Transition with Unification, Experiments and Experiences, rev. version. Working Paper 2002 B19, Bonn (ZEI).

Holtmann, E. (2009): Signaturen des Übergangs, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 28/2009, S. 3-9.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderheft 1/2009. Halle (Saale).

Kalmbach, P. (1993): Transformation in eine Marktwirtschaft mit Hilfe eines reichen Onkels. Zwei Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, in: H. Hagemann (Hrsg.), Produktivitätswachstum, Verteilungskonflikte und Beschäftigungsniveau. Metropolis: Marburg, S. 35-68.

Maddison, A. (2001): The World Economy. A Millenial Perspective. OECD: Paris.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. Carl Hanser Verlag: München.

Pollack, D. (2008): Theoriefortschritt in der Transformationsforschung? Erfahrungen mit der Schwerkraft der Modernisierungstheorie beim Versuch ihrer Überwindung, in: F. Bönker, J. Wielgohs (Hrsg.), Postsozialistische Transformation und europäische (Des-)Integration. Metropolis: Marburg, S. 41-61.

Ragnitz, J.; Scharfe, S.; Schirwitz, B. (2009): Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989 bis 2008. ifo Dresden Studien Nr. 51, München (ifo-Institut).

Schrettl, W. (1992): Transition with Insurance: German Unification Reconsidered, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 8 (1), pp. 144-155.

Sinn, G.; Sinn, H.-W. (1991): Kaltstart. Volkwirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. Mohr-Siebeck: Tübingen.

Schroeder, K. (2009): Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall – eine Wohlstandsbilanz, ms. Berlin (Freie Universität Berlin).

Wiesenthal, H. (Hrsg.) (1995): Einheit als Interessenpolitik. Studien zur sektoralen Transformation Ostdeutschlands. Campus Verlag: Frankfurt am Main.

Wiesenthal, H. (Hrsg.) (1998): Einheit als Privileg. Vergleichende Perspektiven auf die Transformation Ostdeutschlands. Campus Verlag GmbH: Frankfurt am Main.

Zimmermann, E. (2007): Doom in East Germany, Dawn in the New East European Member States of the European Union? Elements of a Comparative Analysis, in: Global Society, Vol. 21, pp. 363-392.

Der deutsche Transformationsprozess – Einflüsse und Wirkungen

*Eckhard Wurzel**

Der ostdeutsche Transformationsprozess seit dem Fall der Mauer wurde wesentlich geprägt durch die rasche und vollständige Integration der Neuen Länder in das westdeutsche Wirtschafts- und Sozialsystem, verbunden mit einer auf die Herstellung weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet abzielenden Finanzpolitik.

Diese im Vergleich zu den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern besonderen Integrationsbedingungen beschleunigten den Anstieg der Arbeits- und Transfereinkommen zu Beginn der 1990er Jahre. Mit Hilfe umfangreicher Ressourcentransfers wurden der Wohnraumbestand erneuert und ausgebaut und von der DDR als Erbe übernommene gewaltige Umweltschäden behoben. Ferner setzte sich rasch die Erkenntnis durch, dass es zur selbsttragenden Erzeugung von Einkommen des Aufbaus eines modernen privaten und öffentlichen Kapitalstocks bedarf. Dementsprechend wurden eigentumsrechtliche Investitionshemmnisse abgebaut und erhebliche staatliche Ressourcen aufgewendet, um private Investitionen zu fördern und eine leistungsfähige Infrastruktur aufzubauen.

Allerdings waren der massive Einsatz öffentlicher Transfers und die fast vollständige Übernahme westdeutscher Regulierungen auch mit signifikanten Störungen in der Ressourcenallokation der Neuen Länder verbunden, die den wirtschaftlichen Aufholprozess behinderten. Dieser Beitrag beleuchtet einige wesentliche Gesichtspunkte des ostdeutschen Transformationsprozesses, die auch für die weitere Ausgestaltung des Aufbaus Ost von Bedeutung sind.

Eine Transformation mit eigenen Charakteristiken

Allen Transformationsländern, die dem von der damaligen Sowjetunion dominierten Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) angehörten, ist gemein, dass ihre volkswirtschaftlichen Strukturen vor der Wende nicht das Ergebnis von Marktprozessen, sondern von administrativen Entscheidungen der Planungsbürokratien waren. Für alle war deshalb auch der Übergang in die Marktwirtschaft mit schwerwiegenden Anpassungsproblemen verbunden. Dennoch war der Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wende tiefer als in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Neuen

* *Dr. Eckhard Wurzel,* OECD Economics Department, Paris.

Länder, stärker als andere Transformationsökonomien, schlagartig dem außenwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt waren. Zum einen stand die ostdeutsche Wirtschaft quasi über Nacht in unmittelbarem Wettbewerb mit der hochproduktiven Volkswirtschaft Westdeutschlands. Ostdeutsche Produkte mussten mit westdeutschen Produkten ohne Barrieren und ohne Abfederung durch flexible Wechselkurse sowohl auf den „heimischen" Märkten – d. h. innerhalb der Neuen Bundesländer selber – als auch in den Alten Bundesländern und auf ausländischen Drittmärkten konkurrieren. Dabei wurde die geringe Wettbewerbsfähigkeit der aus der DDR überkommenen Wirtschaftsstrukturen noch verstärkt durch die reale Aufwertung, die mit der Einführung der D-Mark in Ostdeutschland verbunden war. Zum anderen war die DDR innerhalb der administrierten Aufgabenteilung des RGW auf den Export spezialisiert, sodass die ostdeutsche Produktion vom Zusammenbruch der Exportnachfrage aus Russland und anderen früheren kommunistischen Ländern besonders stark getroffen wurde. Andere mehr binnenwirtschaftlich orientierte Übergangsländer konnten ihre Industrieproduktion deshalb in größerem Masse erhalten, als das in Ostdeutschland möglich war.

So brach im dritten Quartal 1990, unmittelbar nach Einführung der D-Mark in der Noch-DDR, die Industrieproduktion in Ostdeutschland um ca. 50% ein (gemäß Index der Industrieproduktion der DDR). Nach diesem Rückgang konnte die Produktion dank staatlicher finanzieller Hilfen für den Handel mit den osteuropäischen Ländern einige Monate lang mehr oder minder stabilisiert werden. Nach Einstellung dieser Finanzhilfen kam es zu einem weiteren Rückgang der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe um rund 25% im ersten Halbjahr 1991 (gemäß Produktionsindex des Verarbeitenden Gewerbes des Statistischen Bundesamtes).[1] Der dramatische Einbruch vergrößerte das Wohlstandsgefälle zwischen den Alten und den Neuen Bundesländern und damit die Herausforderung für das auf die Schaffung ähnlicher Lebensverhältnisse abzielende fiskalisch-föderale System der Bundesrepublik.

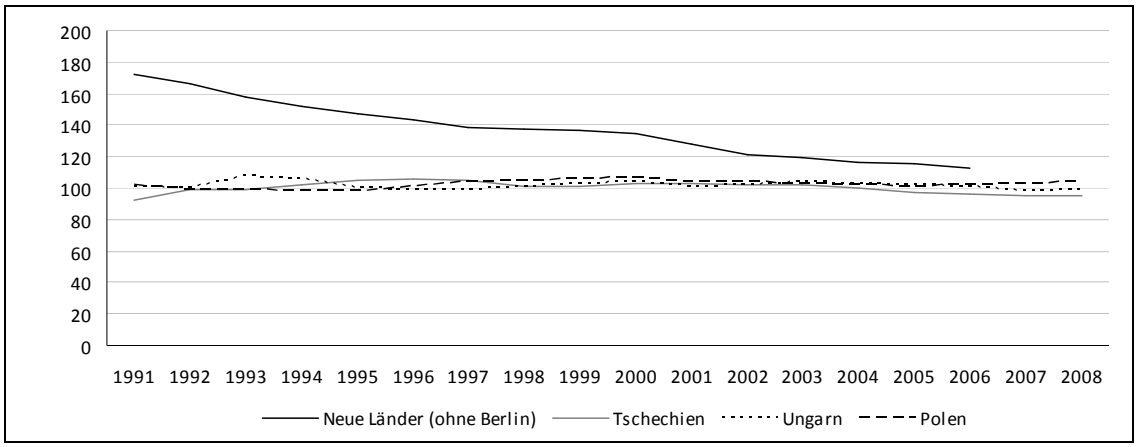
Hohe Transfers zur Unterstützung privater Investitionen, zur Ankurbelung des Wohnungsbaus und zum Aufbau der Infrastruktur trugen entscheidend zu hohen Wachstumsraten in den Neuen Ländern in der ersten Hälfte der 1990er Jahre bei. Von der Verwendungsseite des Bruttoinlandsproduktes her wurde das Wachstum ferner durch den starken privaten Konsum unterstützt, der aus Einkommenstransfers und dem Kaufkrafttransfer im Zuge des Umtausches der Sparguthaben in D-Mark resultierte. Trotz des scharfen Einbruchs der Produktion unmittelbar nach der Wende überstieg deshalb Mitte der 1990er Jahre das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt pro Kopf das der Transformationsländer in Mittel- und Osteuropa. Diese haben jedoch seit Ende der 1990er Jahre aufgeholt. In Slowenien ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf inzwischen höher als in den Neuen Ländern.[2]

---

1 Vgl. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al.* (1999).

2 Vgl. *Institut für Wirtschaftsforschung Halle* (2009).

Abbildung 1:
Heimische Nachfrage (Absorption) in Relation zum Bruttoinlandsprodukt
- Index: jährliches BIP = 100 -



Quellen: Statistische Ämter der Länder; OECD; E. Wurzel.

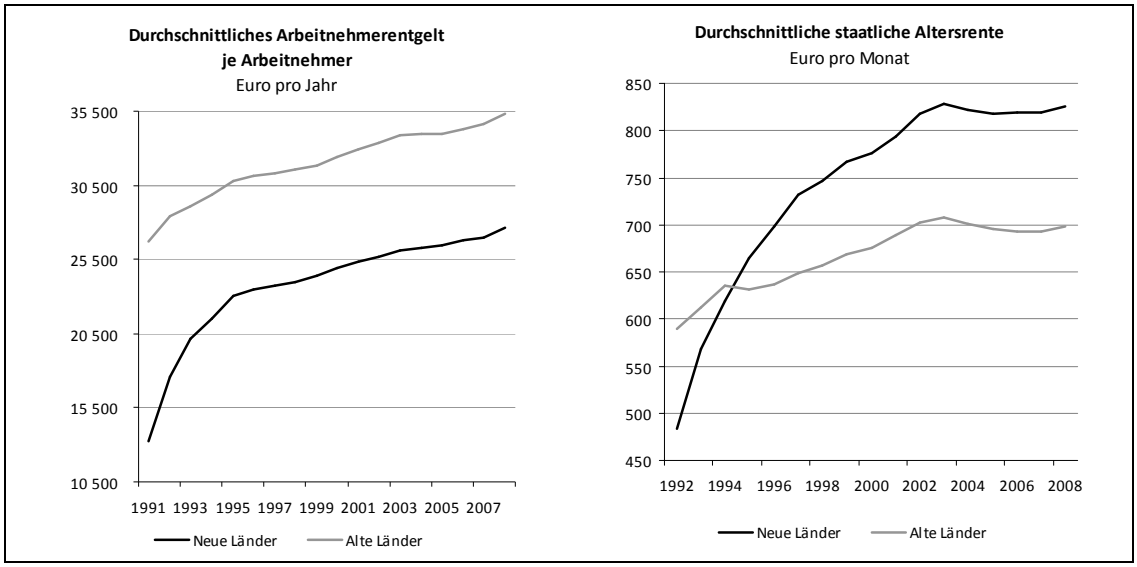
Es ist charakteristisch für den zu einem großen Teil auf West-Ost Transfers gestützten ostdeutschen Transformationsprozess, dass die „heimische" Nachfrage (Absorption) der Neuen Länder nach Konsum- und Investitionsgütern die heimischen Produktionsmöglichkeiten bei weitem überstieg (vgl. Abbildung 1). Zu Beginn der 1990er Jahre betrug die Lücke zwischen heimischer Absorption und Produktion mehr als die Hälfte des ostdeutschen Bruttoinlandsproduktes, wobei der Importüberschuss der Neuen Länder neben den Transfers auch durch Direktinvestitionen, Kredite und die Einkommenstransfers von Pendlern mit Wohnsitz in den Neuen und Arbeitsstätte in den Alten Ländern finanziert wurde. In den europäischen Transformationsländern, die sich nicht in ähnlichem Umfang wie Ostdeutschland auf Transfers stützen konnten, lag die heimische Nachfrage nach der Wende im Durchschnitt nur geringfügig über dem Bruttoinlandsprodukt. Inzwischen hat sich die Lücke zwischen Absorption und Produktion in den Neuen Ländern bis auf etwa 10% des Bruttoinlandsproduktes verringert, was spiegelbildlich mit einer Vergrößerung der ostdeutschen Nettoexporte in die Alten Länder ebenso wie ins Ausland einherging. Der Rückgang des Anteils der heimischen Nachfrage am Bruttoinlandsprodukt betrifft sowohl den privaten und staatlichen Konsum als auch die Anlageinvestitionen, deren Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Produktion inzwischen geringer als in anderen Transformationsökonomien ist. Dennoch liegt die Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland aufgrund des raschen Aufbaus des privaten und öffentlichen Kapitalstocks zu Beginn der 1990er Jahre deutlich über dem Niveau in den europäischen Transformationsländern.[3]

3 Beispielsweise beträgt das nominale Bruttoinlandsprodukt pro Beschäftigtem in Slowenien ca. 60% desjenigen in den Neuen Ländern (2008).

Schaffung von Einkommen und Beschäftigung

Zwischen 1991 und 1995 nahm das Arbeitnehmerentgelt je abhängig Beschäftigten um 74% zu, wodurch das ostdeutsche Niveau von 49% auf 75% der westdeutschen Arbeitseinkommen angehoben wurde (vgl. Abbildung 2). Die wichtigste Antriebskraft für den raschen Lohnanstieg war das Bestreben, eine schnelle Angleichung an das westdeutsche Lohnniveau zu erreichen. Bereits 1991 hatten sich die Sozialpartner auf einen Lohnpfad geeinigt, der eine Lohnangleichung an das Westniveau innerhalb von fünf Jahren vorsah. Da, dem westdeutschen Sozialsystem folgend, die Entwicklung des Arbeitslosengeldes und verwandter Leistungen für Arbeitslose wie auch die der Renten an die Lohnentwicklung gekoppelt ist, waren die steilen Lohnzuwächse in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung auch einer der maßgeblichen Gründe für den raschen Anstieg der öffentlichen Transfereinkommen der privater Haushalte. Das westdeutsche Rentensystem wurde im Wesentlichen in zwei Schritten bis 1992 auf die Neuen Länder übertragen, wobei auch die Renten, wie alle Finanzströme, zum Umrechnungskurs von 1:1 in D-Mark konvertiert wurden.

Abbildung 2:
Arbeitseinkommen und Renten im Ost-West-Vergleich



Quellen: Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2009; Statistische Ämter der Länder; E. Wurzel.

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik unmittelbar nach der Wende sah sich wiederholt in einem Konflikt zwischen den Anforderungen ökonomischer Effizienz einerseits und dem Streben nach einem gewissen Ausgleich für die negativen Folgen der DDR-Realität andererseits. Die Rentenpolitik zeigt dies exemplarisch. Das relativ hohe durchschnittliche Altersrentenniveau in den Neuen Ländern spiegelt, gegeben die Parameter des westdeutschen Rentensystems, die langen zusammenhängenden Erwerbsbiographien in der DDR wider, insbesondere von Frauen. Diese Erwerbsbiographien sind jedoch auch ein Ergebnis der Ineffizienz der DDR-Planwirtschaft, in der versucht wurde, die Funk-

tionsstörungen der Planung durch einen hohen Arbeitsinput auszugleichen. Da auch die in der DDR geschaffenen Vermögenswerte nicht zur Finanzierung der Rentenansprüche aus der DDR-Vergangenheit herangezogen werden konnten, wie sich spätestens im Zuge der auflaufenden Verluste aus der Privatisierung des DDR-Betriebsvermögens durch die Treuhandanstalt zeigte, musste die Übertragung des westdeutschen Rentensystems zu erheblichen fiskalischen Belastungen – und damit verbundenen negativen Rückkopplungen auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft – führen. Dennoch erschien es politisch geboten, die Arbeitsleistung der Rentner, die unverschuldet der DDR-Misswirtschaft ausgesetzt waren, durch Altersrenten nach westdeutschem Standard zu honorieren. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ostdeutsche Rentner weniger Zusatzrenten aus privaten Quellen erhalten als westdeutsche.

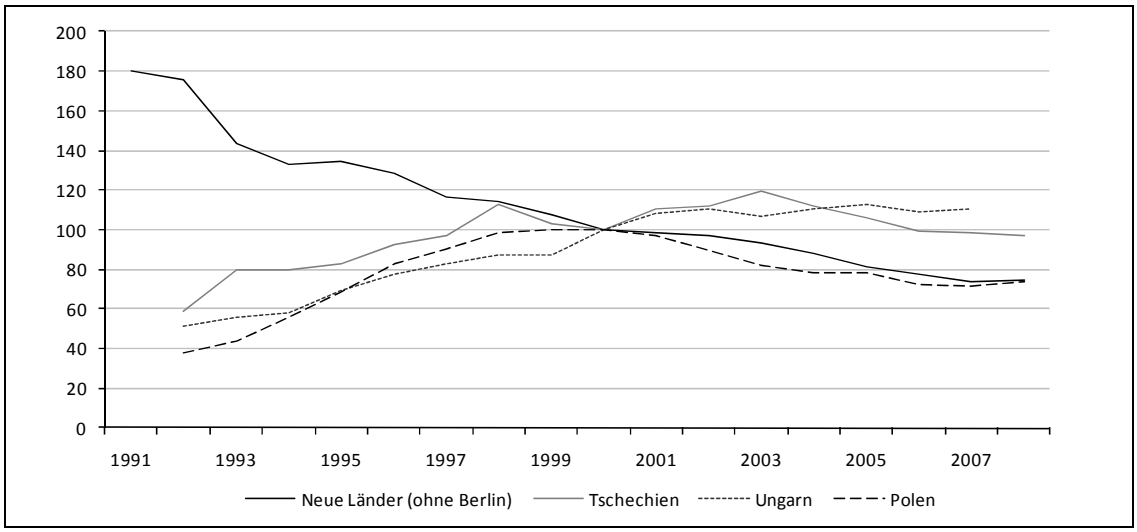
Aufgrund der obsoleten Produktionsstrukturen – und des Zusammenbruchs der traditionellen osteuropäischen Absatzmärkte Ostdeutschlands in der ersten Hälfte der 1990er Jahre – kam es zwangsläufig zu einer massiven Reallokation von Arbeitskräften, die während einer Übergangsphase mit starken Beschäftigungsverlusten einherging. Die Tatsache aber, dass vor dem Hintergrund dieses Prozesses ein Pfad rasch zunehmender Lohnerhöhungen vereinbart wurde, reduzierte die Kapazität der Volkswirtschaft, neue wettbewerbsfähige Arbeitsplätze am primären Arbeitsmarkt zu schaffen, und verschlechterte die Terms-of-Trade für Güter der Neuen Bundesländer sowohl auf den innerdeutschen Märkten als auch gegenüber dem Ausland. Zur Neutralisierung des durch den 1:1 Währungsumtausch zwischen D-Mark und Ostmark verursachten Schubs der Arbeitskosten wäre es zumindest erforderlich gewesen, eine deutliche Frist vor weiteren nominalen Lohnanhebungen verstreichen zu lassen, was immer noch den Kaufkraftzuwachs der Ostlöhne im Vergleich zu der Situation vor der Währungsumstellung erhalten hätte. Steigende Sozialversicherungsbeiträge, die zwischen 1990 und 1999 trotz mehrerer Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage um 4,4 Prozentpunkte zunahmen, erhöhten die Arbeitskosten weiter.

West-Ost-Transfers spielten eine wichtige Rolle dabei, den Einbruch von Beschäftigung und Arbeitseinkommen abzufedern. Hierzu wurden neben Lohnersatzleistungen in nicht zuvor gekanntem Umfang Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Trainingsprogramme für Arbeitslose eingesetzt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass diese Programme wenig oder gar nichts dazu beitrugen, die Beschäftigungsaussichten am primären Arbeitsmarkt zu verbessern, sodass ihre Hauptfunktion in der Einkommensunterstützung der Arbeitslosen zu sehen ist.[4] Darüber hinaus wurde das Arbeitsangebot durch Frühverrentungen in großem Umfang reduziert. Auch half die Subventionierung von Unternehmen in gewissem Umfang, Beschäftigung vorübergehend zu sichern, vor allem aufgrund der raschen Expansion im Baubereich.

4 Einige Studien kommen sogar zu dem Schluss, dass einige Instrumente die Wiederbeschäftigungsaussichten im Vergleich zu „passiven" Einkommensersatzleistungen verschlechterten. Für Übersichten zu relevanten Studien siehe etwa *Wurzel* (2001); *Caliendo, Steiner* (2005); *Bernhard et al.* (2009).

So hilfreich solche Maßnahmen zur Sicherung von Einkommen und Entfaltung von Nachfrage in den Neuen Ländern gewesen sein mögen, so deuten sie doch auf die Ambivalenz einer in großem Umfang auf Transfers setzenden Entwicklungsstrategie hin.[5] Diese trug dazu bei, dass die Tarifpartner zu Beginn der 1990er Jahre trotz der im Durchschnitt großen Lücke zwischen Arbeitsproduktivität und Lohnniveau geringe Anreize hatten, sich auf eine Politik niedriger Lohnabschlüsse in den Neuen Ländern einzulassen. Von Bedeutung war auch, dass die hohe gesamtdeutsche Nachfrage nach Gütern aus Westdeutschland dort zu relativ hohen Lohnabschlüssen führte. So wurde befürchtet, dass ein großes Lohngefälle zwischen Ost und West starke Wanderungsströme in die Alten Länder induzieren würde, die die dortigen Arbeitseinkommen nach unten drücken würden. Auch die Entwicklung der Lohnstückkosten in den Neuen Ländern ist deshalb atypisch im Vergleich zu den europäischen Transformationsländern (vgl. Abbildung 3). Während in letzteren die Lohnstückkosten zunächst niedrig sind und dann steigen, sind sie in den Neuen Ländern zunächst auf sehr hohem, nicht aufrecht erhaltbarem Niveau, von dem aus sie stetig fallen.

Abbildung 3:
Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe
- Arbeitskosten pro Bruttowertschöpfung (2000 = 100) -



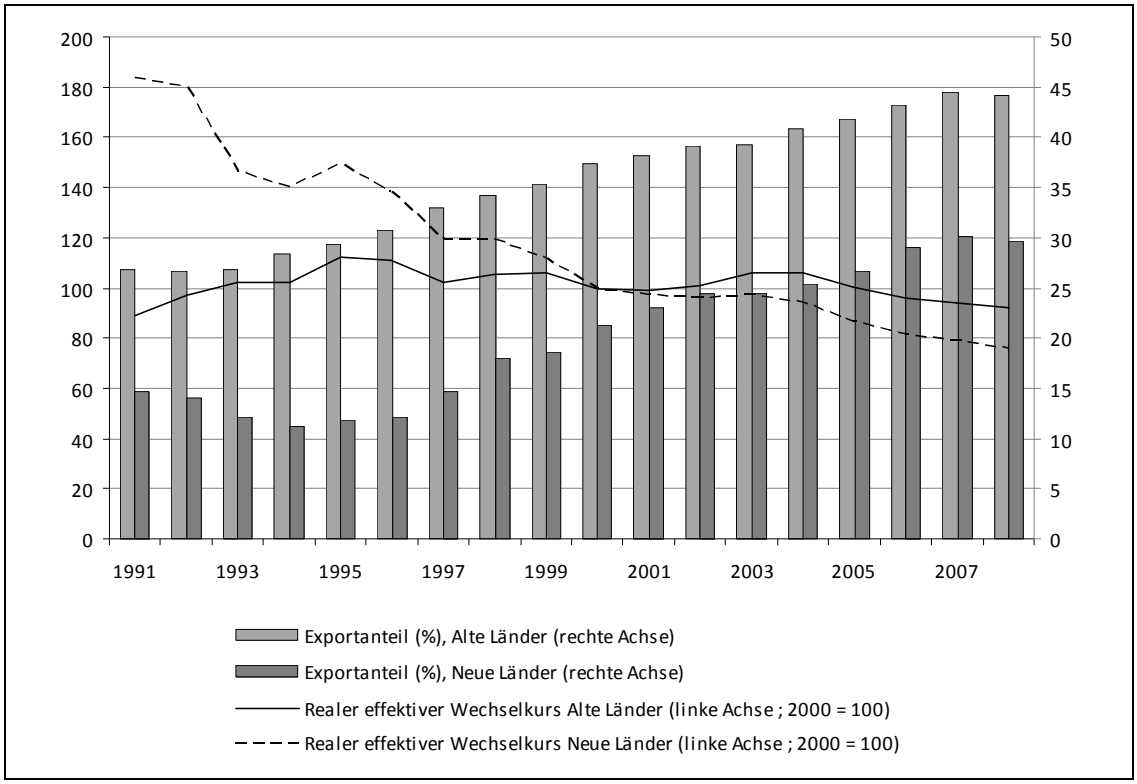
Quellen: Statistische Ämter der Länder; OECD; E. Wurzel.

Zwar kam es zu Beginn der 1990er Jahre zu einem signifikanten Rückgang der Lohnstückkosten – vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, das dem Wettbewerbsdruck stärker ausgesetzt ist als andere Sektoren –, bewirkt wurde dies jedoch weitgehend durch Beschäftigungsabbau. Steigende Arbeitslosigkeit und die anhaltend hohe Kostenbelastung der Unternehmen erhöhten den Druck, die Lohnabschlüsse zu mäßigen. 1993 wurde die Vereinbarung zwischen den Tarifpartnern, eine schnelle Lohnkonvergenz mit den Alten Ländern zu erreichen, aufgehoben. Angesichts der Tatsache, dass sich Bran-

5 Siehe auch *Snower, Merkl* (2006).

chentarifverträge für einen erheblichen Anteil der Unternehmen als untragbar erwiesen, gewannen betriebliche Lohnabschlüsse, die bis zu einem gewissen Grad auf Öffnungsklauseln in kollektiven Tarifverträgen beruhen und die Tariflöhne oft unterbieten, an Bedeutung. Gleichzeitig kam es zu einem signifikanten Rückgang der Mitgliedschaft von Unternehmen und Arbeitnehmern in Unternehmensverbänden bzw. Gewerkschaften und damit zu einer deutlichen Abnahme der Tarifbindung von Lohnabschlüssen. Ende des Jahrzehnts optierten gemäß Industrieumfrage des *Instituts für Wirtschaftsforschung Halle* mehr als 80% der befragten Industrieunternehmen dafür, kollektive Tarifverträge entweder zu flexibilisieren oder abzuschaffen.[6] Insgesamt führte diese Entwicklung ab Mitte der 1990er Jahre zur Mäßigung der Reallohnentwicklung in den Neuen Ländern. Auch bereitete sie, zusammen mit anderen Faktoren, eine Liberalisierung des Arbeitsvertragsrechts vor, die zu einer erhöhten Flexibilisierung von Teilen des deutschen Arbeitsmarktes, etwa in Form von Zeitverträgen und Leiharbeit, geführt hat.

Abbildung 4:
Externe Wettbewerbsfähigkeit und Exportanteil im Ost-West-Vergleich



Reale effektive Wechselkurse auf relativer Lohnstückkostenbasis im Verarbeitenden Gewerbe. Exportmarktstruktur jeweils wie für Gesamtdeutschland. Indikator steigt bei realer Aufwertung. Exportanteil: Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz in Betrieben im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe.

Quellen: Institut für Wirtschaftsforschung Halle; OECD; Statistische Ämter der Länder; E. Wurzel.

6 Vgl. *Laschke, Ludwig* (2001).

Da über viele Jahre hinweg in der Industrie keine Lohnsteigerungen relativ zum Westen mehr stattfanden, konnten sich nun relative Produktivitätsgewinne in der Industrie in vollem Umfang in eine Verminderung der relativen Lohnstückkosten umsetzen. Die damit verbundene Verbesserung der externen Wettbewerbsfähigkeit trug mit dazu bei, dass der Exportanteil ostdeutscher Unternehmen bis zu Beginn der Wirtschaftskrise 2008 stetig zunahm (vgl. Abbildung 4). Mit größerer Differenzierung von Lohnabschlüssen kam es ferner zu einem verstärkten Beschäftigungsaufbau in arbeitsintensiven Bereichen.

In den letzten drei Jahren wurden in den Neuen Ländern in einigen Bereichen wieder Tarifverträge abgeschlossen, die auf eine Lohnangleichung mit den Alten Ländern abzielen, sodass Tariflohnsteigerungen höher ausfielen als in den Alten Bundesländern. Gleichzeitig nahm jedoch die Lohndrift zwischen Tarif- und Effektivverdiensten wieder zu. Dies zeigt an, dass relativ hohe Lohnabschlüsse immer noch ein Risiko für die Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen in den Neuen Ländern darstellen.

Aufbau der Infrastruktur

Unmittelbar nach dem Fall der Mauer trat deutlich zutage, dass sich die mangelhafte Ausstattung an Infrastruktur und deren obsoleter Zustand als wesentliche Bremse für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der Wirtschaft erweisen würden. Dementsprechend wurden in großem Umfang Ressourcen in den Ausbau der Infrastruktur gelenkt, und bereits Ende der 1990er Jahre hatte sich die Infrastrukturausstattung der Neuen Länder erheblich verbessert. Nach Schätzungen des *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)* hatte der öffentliche Kapitalstock der ostdeutschen Bundesländer und Gemeinden zusammengenommen zwischen 1992 und 1999 auf Pro-Kopf-Basis um knapp 70% zugelegt.[7] Das rasche Tempo des Aufbaus zeigt sich auch daran, dass Ende des letzten Jahrzehnts etwa die Hälfte des ostdeutschen Kapitalstocks aus den 1990er Jahren stammte, gegenüber nur etwas mehr als 20% in den Alten Bundesländern. Der Infrastrukturaufbau in den mittel- und osteuropäischen Ländern verlief wesentlich langsamer. Allerdings bestand in den Neuen Ländern relativ zu Westdeutschland weiterhin eine erhebliche Lücke, die im Vergleich zu den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern (Nehmerländer im Finanzausgleichssystem) auf 38% geschätzt wurde (vgl. Tabelle).[8]

Die Untersuchung zeigt jedoch auch, dass die Infrastrukturinvestitionen der Länder und Gemeinden zugunsten von Kultur, sozialer Sicherung, Krankenanstalten, Wohnungswesen und Raumordnung sowie zentraler Verwaltung verzerrt waren. Folgt man der Schätzung, so lag der mit Kultur und sozialer Sicherung zusammenhängende Pro-Kopf-

7 Vgl. *Seidel, Vesper* (2000 und 2001).

8 Je nach Bezugsgröße fällt diese Relation anders aus. So ist die Ost-West-Lücke im Hochschulsektor, wenn man die Zahl der Studenten zugrunde legt, kleiner als auf Pro-Kopf-Basis, während sie beim Straßennetz größer ist, wenn die Flächen miteinander verglichen werden.

Kapitalstock bereits 1992 über dem westdeutschen Durchschnittsniveau. Dies ist weitgehend darauf zurückzuführen, dass die zugehörigen Dienstleistungen in Ostdeutschland in größerem Umfang als in Westdeutschland von staatlicher Seite bereitgestellt wurden. Dieser Überhang hatte sich bis zum Ende des Jahrzehnts jedoch noch weiter erhöht, auf insgesamt über 100% im Bereich Kultur bzw. fast 50% im Bereich Soziale Sicherung, bezogen auf die Kapitalausstattung der finanzschwächeren westdeutschen Bundesländer. Auch in den anderen drei Bereichen war die Pro-Kopf-Kapitalausstattung beträchtlich höher als in Westdeutschland. Zwar mögen Infrastrukturinvestitionen in die genannten Bereiche wünschenswert sein, sie liegen aber außerhalb des Kernbereiches, der für das Wachstum des Produktionspotenzials der ostdeutschen Volkswirtschaft relevant ist.

Tabelle:
Infrastrukturkapitalstock[a] je Einwohner der Länder und Gemeinden
- In Preisen von 1991 -

	in % der westdeutschen Flächenländer		in % der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer	
	1992	1999	1992	1999
Zentrale Verwaltung	35,9	103,8	39,5	112,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	58,2	98,4	60,2	105,5
Rechtsschutz	59,0	82,4	69,5	102,6
Schulen	47,4	61,1	45,9	60,3
Hochschulen und sonstige Forschung	35,0	56,1	46,4	74,9
Kultur	122,1	147,0	186,2	220,8
Soziale Sicherung	117,0	119,4	139,6	146,4
Sport und Erholung	62,4	76,5	71,7	88,0
Krankenanstalten	71,3	110,9	81,2	131,2
Wohnungswesen und Raumordnung	8,4	92,5	10,1	109,4
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	97,0	79,6	77,7	64,1
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	44,5	53,2	45,0	53,4
davon: Straßen	38,1	49,3	38,1	49,2
Insgesamt	*50,1*	*69,9*	*52,9*	*74,3*

[a] Infrastruktur im engeren Sinn.

Quelle: Seidel, Vesper (2001).

Gleichzeitig gab es in Bereichen, die für das Wirtschaftswachstum von größerer Bedeutung sind, insbesondere im Straßennetz, Ende der 1990er Jahre noch beträchtliche Defizite. Umfragen aus dieser Zeit zeigen, dass seitens der Unternehmen dem Ausbau und der Modernisierung von Fern- und Regionalstraßen die höchste Priorität eingeräumt wurde.[9] Darüber hinaus beeinflussten Komplementaritäten zwischen Infrastrukturausstattung und öffentlichen Personalausgaben die Ausgabenstruktur der öffentlichen Verwaltungen. Ende der 1990er Jahre lag die Beschäftigung in den ostdeutschen Länder- und Gemeindeverwaltungen, trotz erheblichen Stellenabbaus vor allem zu Beginn des Jahrzehnts, pro Einwohner noch 20% über dem Westniveau. Dabei waren die Personal-

9 Vgl. *Snelting et al.* (1998).

ausgaben relativ zu den Alten Ländern in den Bereichen Kultur, Freizeit und Sport besonders hoch, also in Bereichen, bei denen auch die relative Infrastrukturausstattung als besonders hoch eingeschätzt wurde.[10]

Nach den Vereinbarungen des 2001 vereinbarten Solidarpaktes II, der den Neuen Ländern über den bundesstaatlichen Finanzausgleich hinaus Finanzmittel zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen zur Verfügung stellt, legen die Länder jährliche Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ vor, die über die Verwendung der Mittel und die finanzwirtschaftliche Entwicklung des Landes Aufschluss geben sollen. Vieles deutet darauf hin, dass in den letzten Jahren Fortschritte bei der Effizienz des öffentlichen Sektors in den Neuen Ländern gemacht wurden, dies gilt insbesondere für die stärkere Nutzung der Solidarpaktmittel für investive Zwecke.[11] Auch wird der Verwaltungspersonalbestand weiter reduziert. Inzwischen ist die ostdeutsche Infrastruktur so weit entwickelt, dass davon kaum noch produktivitätshemmende Wirkungen im Vergleich zu Westdeutschland ausgehen dürften. Allerdings gibt es neuen Anpassungsbedarf, der insbesondere mit der ungünstigen demographischen Entwicklung in Ostdeutschland zusammenhängt.

Aufbau des privaten Kapitalstocks

Hohe Ausrüstungs- und vor allem Bauinvestitionen bewirkten ein rasches Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Ferner dürfte es innerhalb des Jahrzehnts zu einer weitgehenden Angleichung des Durchschnittsalters des Kapitalstocks im Unternehmenssektor in Ost und West gekommen sein, was auch Erhebungen zum Alter der Ausrüstungen nahelegen und der Einschätzung der Unternehmen selbst entspricht. Gemäß IAB-Betriebspanel von 1999 schätzten nur 6% der ostdeutschen Unternehmen ihre Anlagen als veraltet oder völlig veraltet ein, im Einklang mit der Einschätzung westdeutscher Betriebe (5%).[12]

Wesentliche Voraussetzungen für private Investitionen waren in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung die Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen zur Klärung von Eigentumsrechten und die Privatisierung von Betriebsstätten, die durch die Treuhandanstalt erfolgte. Daneben erschien eine massive Subventionierung von Investitionen für eine Übergangsperiode gerechtfertigt, um strukturelle Wettbewerbsnachteile der ostdeutschen Wirtschaft, insbesondere wegen des Mangels an einer leistungsfähigen Infrastruktur, auszugleichen. Das Subventionsvolumen, das auch besondere finanzielle Hilfen für Forschung und Entwicklung mit einschließt, erreichte Mitte der 1990er Jahre seinen Höchststand und betrug Ende der 1990er Jahre – in der Abgrenzung des Subventions-

10 Vgl. *Wurzel* (2001).

11 Zur Verwendung der Solidarpaktmittel vgl. etwa *Wilde, Freye* (2009); *Ragnitz* (2006); *Ragnitz* (2005).

12 Vgl. *Schäfer, Wahse* (2000, 2001).

berichts der Bundesregierung – im Verhältnis zum BIP das 3½-fache des Westniveaus.[13] Nach wie vor werden Investitionen in den Neuen Ländern hoch subventioniert.

Nach dem steilen Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen nach der Wende fielen diese jedoch pro Einwohner gerechnet bereits Ende der 1990er Jahre unter das westdeutsche Niveau ab, wodurch der Aufbau des Produktionspotenzials stark abgebremst wurde. Auch die Wohnungsbauinvestitionen fielen pro Einwohner auf wenig mehr als die Hälfte des Westniveaus zurück, während die übrigen Bauinvestitionen deutlich höher als in Westdeutschland blieben. Angesichts der schnellen Vergrößerung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks in den ersten Jahren nach Einführung der Marktwirtschaft mag man eine Verlangsamung der Investitionstätigkeit in der längeren Frist erwarten. Allerdings war die Subventionierung auch mit dem Aufbau von Überkapazitäten im Baubereich und Verzerrungen in der Produktionsstruktur verbunden. Die Entwicklung der Anlageinvestitionen spiegelt deshalb auch weitere Anpassungen des Kapitalstocks wider, die die Ressourcenallokation früherer Jahre korrigieren.

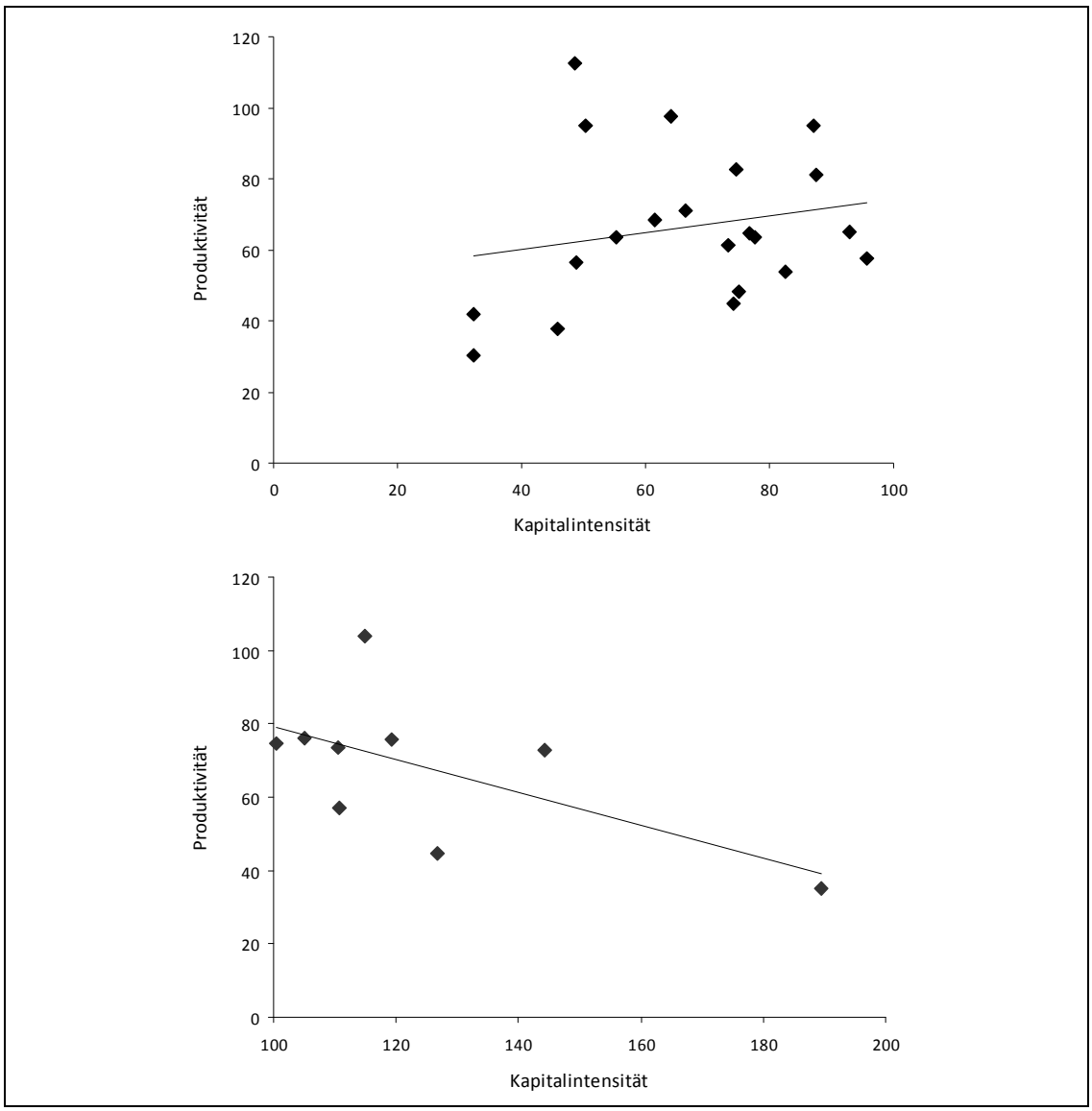
Subventionsbedingte Fehlleitungen von Investitionen lassen sich vielleicht am deutlichsten im Wohnungsbau beobachten. Im Jahr 2000 standen in Ostdeutschland nahezu eine Million Wohnungen leer, doppelt so viele wie 1993. Die Leerstände spiegelten den Trend zum Auszug aus Altbauwohnungen zugunsten – subventionierter – Neubauten und in geringerem Ausmaß auch die Ost-West-Wanderung wider. Ein Teil der Altbauwohnungen wurde zunächst mit staatlichen Mitteln renoviert, bevor sie aufgegeben wurden. Inzwischen werden erhebliche Ressourcen eingesetzt, um den wachsenden Kapazitätsüberhang im Wohnungsbereich durch Abriss zu reduzieren und von Leerständen betroffene Gebiete zu rehabilitieren. Der mit staatlichen Finanzen geförderte Boom-Bust-Zyklus im Wohnungsbau hat dabei auch Rückwirkungen auf die Nutzung von Infrastruktur.

Für den Unternehmenssektor wurde bereits Ende der 1990er Jahre die durchschnittliche Kapitalintensität in Ostdeutschland (Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten im Unternehmenssektor) auf über 85% des westdeutschen Niveaus geschätzt (gegenüber 50% im Jahr 1991). Im Verarbeitenden Gewerbe lag sie durchschnittlich um nur 8% unter dem westdeutschen Niveau, allerdings bei erheblichen Unterschieden zwischen verschiedenen Branchen.[14] Mit Hilfe der Investitionsförderung wurde in einigen Wirtschaftszweigen die Kapitalintensität der Produktion auf ein im Vergleich zu Westdeutschland hohes Niveau getrieben, während die damit verbundenen relativen Produktivitätsgewinne nur bescheiden waren. Branchendaten des *DIW* für das Verarbeitende Gewerbe Ende der 1990er Jahre zeigen, über alle Branchen hinweg betrachtet, keine positive Korrelation zwischen Kapitalintensität und Arbeitsproduktivität relativ zu Westdeutschland, wie dies bei effizientem Ressourceneinsatz zu erwarten wäre. Für die Gruppe der Wirtschafts-

13 Vgl. *Ragnitz* (2000).

14 Vgl. *Müller* (2001).

Abbildung 5:
Kapitalintensität und Produktivität in 30 Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, 1999
- Bruttoanlagevermögen und Bruttowertschöpfung der Unternehmen pro Beschäftigten, in Preisen von 1995; Index: Alte Länder = 100; obere (untere) Teilabbildung: Sektoren mit einer Kapitalintensität unter (über) dem westdeutschen Niveau -



Quellen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin; E. Wurzel.

zweige, in denen die Kapitalintensität über das entsprechende westdeutsche Niveau hinaus angestiegen war, zeigt sich zwischen relativer Produktivität und Kapitalintensität sogar ein negativer Zusammenhang (vgl. Abbildung 5 unten). Diese Gruppe, die sich weitgehend auf den Grundstoffsektor konzentrierte, repräsentierte 52% des gesamten Bruttokapitalstocks des Verarbeitenden Gewerbes in den Neuen Ländern, aber nur etwa

32% in den Alten Ländern (1999).[15] Inzwischen übertrifft die durchschnittliche Kapitalintensität im Produzierenden Gewerbe in den Neuen Ländern deutlich die Intensität in den Alten Ländern, während der Kapitalstock pro Kopf der Bevölkerung deutlich unter dem westdeutschen Niveau liegt.[16]

Kanalisierung von Ressourcen in Bereiche mit Ertragsraten, die sich als nicht nachhaltig erweisen, hemmen die Schaffung wettbewerbsfähiger Strukturen in anderen Bereichen und damit die Produktivität der Ökonomie insgesamt.[17] Gleichzeitig haben die starken Anreize für Investitionen und kapitalintensive Sektoren, insbesondere des Bausektors, eine Substitution von Arbeit durch Kapital ausgelöst und die Entwicklung der arbeitsintensiven Branchen, die weniger von den finanziellen Hilfen profitieren, insbesondere im Dienstleistungssektor, benachteiligt.[18] Die Subventionspolitik der ersten Jahre nach der Wiedervereinigung war damit bei der Vergrößerung des Produktionspotenzials nur teilweise wirksam und wurde selber zum Auslöser von Strukturanpassungen, die seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachten sind. Inzwischen wurde das Subventionsinstrumentarium angepasst, um Allokationsverzerrungen zu vermeiden. Das nach wie vor hohe Subventionsvolumen sollte jedoch weiter zurückgeführt werden, zumal ungeklärte Eigentumsverhältnisse und die mangelhafte Ausstattung an Infrastruktur inzwischen, anders als in den 1990er Jahren, kaum mehr eine Belastung für die Unternehmen in den Neuen Ländern darstellen dürften.

Regulatorische Rahmenbedingungen

Die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Neuen Länder sind im Wesentlichen durch die vollständige Übernahme des westdeutschen Rechtssystems definiert. Hinzu kamen besondere Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Wechsel des Wirtschaftssystems, vor allem im Hinblick auf die Privatisierung staatlicher Betriebe der DDR und die Klärung von Eigentumsrechten. Klar definierte Eigentumsrechte sind die Grundvoraussetzung für Transaktionen und damit für Wachstum und Beschäftigung. In den Neuen Bundesländern galt es nicht nur, die Bedingungen unterschiedlicher Phasen der Enteignung zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Wiedervereinigung zu berücksichtigen, sondern auch, ökonomische Effizienzerwägungen einerseits und den Anspruch enteigneter Alteigentümer auf Wiederherstellung ihrer Eigen-

15 *Sinn* (2000) argumentiert, dass der hohe Subventionierungsgrad Firmen sogar dazu veranlasst haben könnte, die Kapitalnutzung bis zu einem Punkt zu treiben, wo die Arbeitsproduktivität geschwächt wurde. Diesem Argument liegen Schätzungen zugrunde, denen zufolge die Kapitalnutzungskosten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre negativ waren. Siehe ferner *Klodt* (2000).

16 Vgl. *Ragnitz* (2009).

17 Zu anderen Faktoren, die für die Produktivitätslücke zwischen den Neuen und den Alten Ländern eine Rolle spielen, vgl. insbesondere *Ludwig* (2010) in diesem Band.

18 Vgl. *Gerling* (2002).

tumsrechte andererseits gegeneinander auszubalancieren. In der Tat stellte der Vorrang der Rückgabe enteigneten Privateigentums vor dessen Erstattung, den der Gesetzgeber unmittelbar nach der Wende einräumte, zunächst ein Investitionshemmnis dar. Trotz der komplexen Situation ist es jedoch gelungen, einen regulatorischen Rahmen zu entwickeln, innerhalb dessen eigentumsrechtliche Fragen so weit entschärft werden konnten, dass sie offenbar innerhalb relativ kurzer Zeit kein signifikantes Hemmnis für den wirtschaftlichen Aufbau der Neuen Länder mehr darstellten.[19]

Die Übernahme des regulatorischen Gefüges der alten Bundesrepublik war einerseits von Vorteil, da es die rasche Anwendung bekannter Normen ermöglichte, andererseits sind jedoch etliche Bestimmungen des westdeutschen Regulierungssystems nicht auf die Bedingungen einer Transformationsökonomie ausgerichtet, die in besonderem Maße von der raschen Mobilisierung und Reallokation von Kapital und Arbeit abhängt. In Westdeutschland dürfte bereits in den 1970er und 1980er Jahren das Wirtschaftswachstum spürbar durch die Überregulierung ökonomischer Aktivität in bestimmten Bereichen behindert worden sein. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes ist symptomatisch. Seit den frühen 1970er Jahren entwickelte sich die Arbeitslosigkeit dem Trend nach aufwärts, wobei der Verlust an Arbeitsplätzen aufgrund der beiden Ölpreisschocks in den 1970er Jahren und der Rezession zu Beginn der 1980er Jahre im jeweils folgenden konjunkturellen Aufschwung nicht revidiert wurde. So reichten auch Beschäftigungsgewinne im Dienstleistungsbereich nicht aus, um den Arbeitsplatzabbau im Verarbeitenden Gewerbe und in der Landwirtschaft zu kompensieren. Dementsprechend zeigen ökonometrische Schätzungen für die zwei Jahrzehnte vor der Wiedervereinigung eine deutliche Zunahme der strukturellen Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik an, und damit eine Verminderung des Potenzialwachstums. Regulatorische Barrieren für eine stärkere Expansion von Beschäftigung und Produktion waren nicht auf die Arbeitsmarktregulierung beschränkt, sondern umfassten Regulierungen für weite Bereiche der Produktmärkte und signifikante sektorspezifische Subventionen.[20]

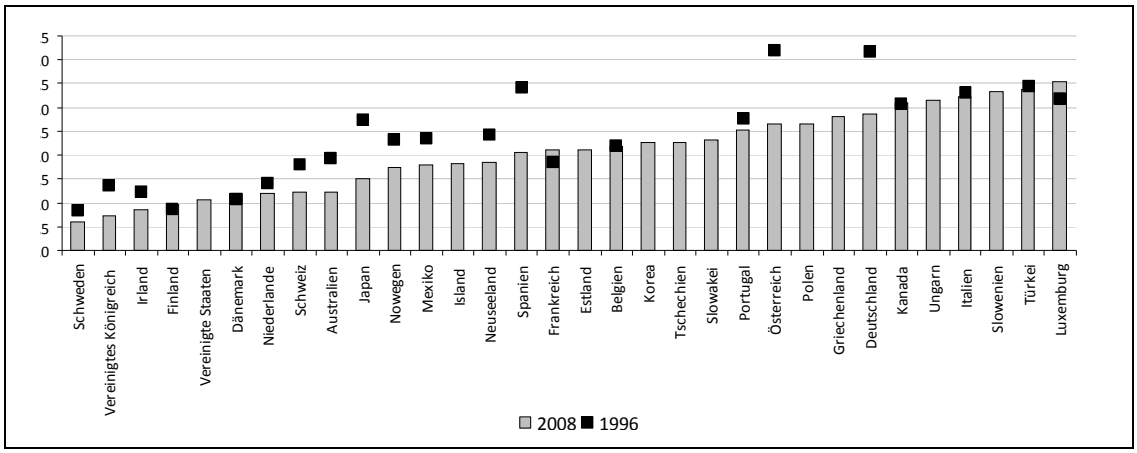
Folgt man den OECD-Produktmarktindikatoren zur Messung von Wettbewerbsbeschränkungen (PMR-Indikatoren), so war Deutschland, zusammen mit Österreich, Ende der 1990er Jahre im Bereich freiberuflicher Dienstleistungen (Rechnungswesen, Architekturdienstleistungen, Ingenieurdienstleistungen und Rechtsdienstleistungen) das am höchsten regulierte Land innerhalb der OECD. Dies gilt sowohl für Hürden bei der Gründung von Unternehmen als auch für Restriktionen der Berufsausübung wie Preisregulierungen, Kooperationsverboten zwischen bestimmten Dienstleistern, Einschränkungen bei der Werbung u. a. (vgl. Abbildung 6). Marktzutritts- und Berufsausübungsvorschriften sind inzwischen zwar wettbewerbsfreundlicher geworden, erscheinen aber immer noch über-

19 Zu dieser Einschätzung gelangt insbesondere *Paqué* (2009). Ungeklärte Eigentumsverhältnisse und Restitutionsansprüche sind in etlichen früheren sozialistischen Ländern relevant. Vgl. z. B. zu der Diskussion in Polen *Chodakiewicz, Currell* (2003).

20 Vgl. etwa *Soltwedel* (1986) und *Donges et al.* (1988).

durchschnittlich restriktiv. So lieg Deutschland nach dem jüngsten Jahrgang der OECD-Regulierungsindikatoren für freiberufliche Dienstleistungen (2008) unter 27 OECD-Ländern auf Platz 22 (höhere Position bei höherem Restriktionsgrad).

Abbildung 6:
Regulierung freiberuflicher Dienstleistungen[a] im Ländervergleich
- Skala: 0 (geringste) bis 6 (höchste) Restriktion -



[a] Zutritts- und Verfahrensbeschränkungen im Rechnungswesen, bei Architekturdienstleistungen, Ingenieurdienstleistungen, Rechtsdienstleistungen.

Quellen: OECD; E. Wurzel.

In den meisten OECD-Ländern unterliegt das Dienstleistungsangebot gewissen regulatorischen Einschränkungen, die in der Regel mit der Existenz signifikanter Informationsasymmetrien zwischen Leistungsanbietern und Nachfragern begründet werden. Empirische Untersuchungen deuten jedoch darauf hin, dass die Leistungen des Sektors in Ländern mit relativ geringen regulatorischen Einschränkungen mit denen in hochregulierten Ländern vergleichbar sind, sodass in letzteren ein erheblicher Spielraum zum Abbau regulatorischer Schranken besteht.[21] Angesichts der Tatsache, dass die DDR-Ökonomie denkbar schlechte Startvoraussetzungen für die Entwicklung des Dienstleistungssektors nach der Wende bot, wäre eine grundlegende Überprüfung der Regulierung von Dienstleistungen von Bedeutung. Dies gilt umso mehr als die Entwicklung des Dienstleistungssektors auch durch das Subventionsregime benachteiligt wird. Da Dienstleistungen innerhalb des gesamten Unternehmenssektors nachgefragt werden, vermindert ein größerer Wettbewerb im Dienstleistungsbereich die Kostenbelastung der Unternehmen insgesamt und verbessert damit die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbedingungen.

Außerhalb des Dienstleistungssektors zeigen die gesamtwirtschaftlichen PMR-Indikatoren der OECD erhebliche Fortschritte beim Abbau wettbewerbshemmender Produktmarktregulierungen im Vergleich zu den ausgehenden 1990er Jahren in Deutschland an.[22]

21 Vgl. *Paterson et al.* (2007).

22 Vgl. *OECD* (2010).

Dennoch sind Hemmnisse für unternehmerische Tätigkeit und Investitionsbarrieren noch stärker ausgeprägt als in vielen anderen OECD-Ländern. Demgegenüber legen Schätzungen für Gesamtdeutschland nahe, dass eine Übernahme des Produktmarktregulierungsstandards der regulatorisch am weitesten fortgeschrittenen OECD-Ökonomien mit einer deutlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität verbunden sein kann,[23] ein Gesichtspunkt, der insbesondere für die Neuen Länder wichtig ist.

Ausblick: Stärker auf Strukturreformen setzen

Der Transformationsprozess der Neuen Länder ist, bei allen Fortschritten, die erzielt wurden, nicht abgeschlossen. Auch wird er von Entwicklungen überlagert, die fortwährende Anpassungen der Wirtschaftsstruktur erfordern. Die Neuen Länder haben von der starken Nachfrage der Schwellenländer nach Investitions- und langlebigen Konsumgütern in den letzten Jahren profitiert. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass diese Länder in den künftigen Phasen ihrer Wirtschaftsentwicklung ihre Produktion in Sektoren hinein ausweiten werden, in denen Deutschland gegenwärtig eine starke Stellung hat, was die Anforderungen an einen raschen Strukturwandel in Ostdeutschland erhöhen wird. Auch wird die prognostizierte demographische Entwicklung für eine mehrere Jahre umfassende Übergangsperiode das Wachstum des Produktionspotenzials in den Neuen Ländern ceteris paribus reduzieren und wahrscheinlich die Heterogenität regionaler Wirtschaftsentwicklung vergrößern. Dies wiederum dürfte einschneidende Änderungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland zur Folge haben, die ansatzweise bereits sichtbar werden.[24] Es ist auch erwähnenswert, dass die jüngste Wirtschaftskrise das Produktionspotenzial in den Neuen und Alten Ländern reduziert hat, und einiges spricht dafür, dass dieser Verlust nicht kurzfristig ausgebügelt wird.[25]

Um die alten und die neuen Herausforderungen beantworten zu können, ist es nötig, Bedingungen zu schaffen, die die Innovationsfähigkeit und den Strukturwandel begünstigen. Dies zu erreichen, war auch bisher ein wesentlicher Bestandteil der Strategie „Aufbau Ost“. Während dabei weitgehend auf Transfers gesetzt wurde, spielten strukturelle Reformen auf den Arbeits- und Produktmärkten zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Neuen Länder jedoch zumindest in den ersten Jahren des Transformationsprozesses eine untergeordnete Rolle. In Zukunft sollte, jüngsten Fortschritten folgend, stärker auf Strukturreformen gesetzt werden, bei stetigem Abbau des nach wie vor hohen Subventionsvolumens. Dabei geht es nicht um die Einführung von Sonderregelungen für die ostdeutschen Länder, sondern um die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die deutsche

23 Vgl. *Arnold et al.* (2009).

24 Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgaben von Ländern und Gemeinden vgl. etwa *Seitz* (2008); *Hofmann et al.* (2008).

25 Vgl. *OECD* (2009).

Volkswirtschaft insgesamt, von der die ostdeutschen Länder profitieren würden. Untersuchungen der OECD weisen darauf hin, dass wettbewerbsfreundliche Strukturreformen das Innovations- und Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft positiv beeinflussen und die Widerstandsfähigkeit gegenüber negativen Schocks erhöhen können.[26] Noch bestehende Barrieren für unternehmerische Tätigkeit sollten deshalb überprüft werden.[27]

Ebenso besteht nach wie vor auf dem Arbeitsmarkt Reformbedarf, der insbesondere für die Neuen Länder von Bedeutung ist. Beispielsweise legen empirische Untersuchungen nahe, dass „Ein-Euro-Jobs" zur Verbesserung der Beschäftigungssituation nicht effektiv und in den Neuen Ländern teilweise sogar konterproduktiv sind.[28] Dennoch werden „Ein-Euro-Jobs" in Ostdeutschland in größerem Umfang für schwer vermittelbare Arbeitslose eingesetzt als in Westdeutschland. Auch sollten wirtschaftspolitische Maßnahmen insbesondere auf ihre Wirkung in den Neuen Ländern überprüft werden. So wäre etwa das Risiko, durch die Einführung von Minimumlöhnen die in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritte bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu unterlaufen, im Osten Deutschlands besonders groß.[29]

Darüber hinaus wird es weiterer Anstrengungen bedürfen, um die Finanzpolitik des Bundes und der Neuen Länder bei gleichzeitiger Haushaltskonsolidierung wirksamer auf die Stärkung der Wachstumskräfte in Ostdeutschland auszurichten. Dies stellt insbesondere die Neuen Länder selber, die sich neben der ungünstigen demographischen Entwicklung auch mit der Rückführung der Transfers aus dem Solidarpakt II konfrontiert sehen, vor erhebliche Herausforderungen. Viel wird davon abhängen, Ausgabenentscheidungen stärker auf die systematische Evaluierung der langfristig zu erwartenden Kosten und Nutzen der jeweiligen Projekte zu stützen und auch Finanzierungsmodalitäten zu überprüfen.[30] Beispielsweise können Verbesserungen des Bildungssystems wesentlich zur Vergrößerung des Wachstumspotenzials beitragen.[31] Dies legt nahe, aufgrund der demographischen Entwicklung frei werdende Ressourcen zur Finanzierung von Qualitätsverbesserungen im Bildungssystem zu verwenden. Gleichzeitig könnte im Hochschulbereich das für die ostdeutschen Länder besonders relevante Trittbrettfahrer-Problem, das darin besteht, dass das Bundesland, das eine Hochschule finanziert, nicht unbedingt später auch die von den relativ gut verdienenden Hochschulabsolventen entrichteten Einkommensteuern einnimmt, durch Modifizierung der Hochschulfinanzierung angegangen werden.[32]

---

26 Vgl. *Nicoletti, Scarpetta* (2005a und 2005b); *Duval et al.* (2007).

27 Vgl. *OECD* (2010).

28 Vgl. *Hohmeyer* (2009).

29 So gibt es empirische Hinweise, dass sich Minimumlöhne im Bausektor negativ auf die Beschäftigung in den Neuen Ländern auswirken. Vgl. *König, Möller* (2009).

30 Vgl. *Wurzel* (2009).

31 Vgl. *Oliveira-Martins* (2007).

32 Vgl. *OECD* (2008); *Wurzel* (2009).

Literaturverzeichnis

Arnold, J.; Höller, P.; Morgan, M.; Wörgötter, A. (2009): Structural reforms and the Benefits of the Enlarged EU Internal Market: Much Achieved and Much to do. OECD Economics Department Working Papers, No. 694.

Bernhard, S.; Hohmeyer, K.; Jozwiak, E.; Koch, S.; Kruppe, T.; Stephan, G.; Wolff, J. (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009 (IAB-Bibliothek, 314). Bertelsmann Verlag: Bielefeld.

Bundesministerium der Finanzen (1999): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 (Siebzehnter Subventionsbericht). Bonn.

Chodakiewicz, M. J.; Currell, D. (2003): Restytucja: The Problems of Property Restitution in Poland (1939-2001), in: M. J. Chodakiewicz, D. T. Tolczyk (eds), Poland's Transformation: a Work in Progress. Leopolis Press: Charlottesville, V. A.

Caliendo, M.; Steiner, V. (2005): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. DIW Discussion Papers, No. 515.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1999): Gesamtwirtschaftliche und Unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland – neunzehnter Bericht. IWH-Forschungsreihe 5/1999. Halle (Saale).

Donges, J.; Schmidt, K.-D.; Dicke, H.; Gundlach, E.; Jüttemeier, K.; Klodt, H.; Weiss, F. (1988): Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung – Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau. Kieler Studien 216. Tübingen.

Duval, R.; Elmeskov, J.; Vogel, L. (2007): Structural policies and economic resilience to shocks, in: OECD Economic Studies, Vol. 2008.

Gerling, K. (2002): Subsidization and Structural Change in Eastern Germany. Kieler Studien No. 315. Springer: Heidelberg.

Hofmann, M.; Kempkes, G.; Seitz, H. (2008): Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System. CESifo Working Paper No. 2317.

Hohmeyer, K. (2009): Effectiveness of One-Euro-Jobs: Do Programme Characteristics Matter? IAB-Discussion Paper 20/2009.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderheft 1/2009. Halle (Saale).

Klodt, H. (2000): Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle, in: German Economic Review, Vol. 1 (3), pp. 315-333.

König, M.; Möller, J. (2009): Impacts of Minimum Wages: a Microdata Analysis for the German Construction Sector, in: International Journal of Manpower, Vol. 30 (7), pp. 716-741.

Laschke, B.; Ludwig, U. (2001): Industrieumfragen 2000, Dokumentation der Hauptergebnisse. IWH-Diskussionspapiere 140/2001. Halle (Saale).

Ludwig, U. (2010): Aus zwei Volkswirtschaften mach eine – Strukturelle Brüche und Disparitäten im Aufholprozess der ostdeutschen Transformationswirtschaft, in diesem Band. S. 115-132.

Müller, A. (2001): Verbesserte Produktionsmöglichkeiten bei unveränderten Absatzproblemen – Die Zeit in Ostdeutschland drängt. ifo Schnelldienst 3/2001.

Nicoletti, G.; Scarpetta, S. (2005a): Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD. Economics Department Working Papers, No. 60. OECD: Paris.

Nicoletti, G.; Scarpetta, S. (2005b): Product Market Reforms and Employment in OECD Countries. Economics Department Working Papers, No. 472. OECD: Paris.

OECD (2008): OECD Economic Survey Germany – 2008. Paris.

OECD (2009): OECD Economic Outlook No. 85. Paris.

OECD (2010): OECD Economic Survey Germany – 2010. Paris.

Oliveira-Martins, J. (2007): The Policy Determinants of Investment in Tertiary Education. OECD Economics Department Working Papers, No. 576. Paris.

Paterson, I.; Fink, M.; Ogus, A. (2007): Economic Impact of Regulation in the field of liberal professions in Different Member States. European Network of Economic Policy Research Institutes Working Papers, No. 52.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz – eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. Carl Hanser Verlag: München.

Ragnitz, J. (2000): Die Zukunft der Ostförderung. Wirtschaftsdienst, Nr. 4.

Ragnitz, J. (2005): Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 9/2005, S. 288-292.

Ragnitz, J. (2006): Wachstumsorientierte Neuausrichtung des Solidarpaktes II – Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2006, S. 85-89.

Ragnitz, J. (2009): Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun, in: 20 Jahre Mauerfall. ifo Schnelldienst 18/2009.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009): Jahresgutachten 2009/2010.

Schäfer, R.; Wahse, J. (2000): Konsolidierung der Wirtschaft bei weiterhin angespanntem Arbeitsmarkt: Ergebnisse der vierten Welle des IAB-Betriebspanels Ost 1999. IAB-Werkstattbericht 6/2000. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg.

Schäfer, R.; Wahse, J. (2001): Beschäftigung, Fachkräfte und Produktivität – Differenzierte Problemlagen auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt: Ergebnisse der fünften Welle des IAB-Betriebspanels Ost 2000. IAB-Werkstattbericht 8/2001. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg.

Seidel, B.; Vesper, D. (2000): Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland – Gutachten im Auftrag des Sächsischen Finanzministeriums. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Berlin.

Seidel, B.; Vesper, D. (2001): Einige Ergänzungen zur Berechnung des staatlichen Anlagevermögens in Ost- und Westdeutschland – Expertise im Auftrag des Bundesfinanzministeriums. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Berlin.

Seitz, H. (2008): Analyse der demographischen Bestimmungsfaktoren der sozialen Infrastruktur am Beispiel des Freistaates Thüringen. Technische Universität Dresden, mimeo.

Sinn, H.-W. (2000): Germany‘s Economic Unification – An Assessment Ten Years After. NBER Working Paper No. 7586.

Snelting, M.; Schumacher, C.; Komar, W.; Franz, P. (1998): Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. IWH-Sonderheft 3/1998. Halle (Saale).

Snower, D.; Merkl, C. (2006): The Caring Hand that Cripples: The East German Labour Market After Reunification. CEPR Discussion Paper No. 5656.

Soltwedel, R. (1986): Deregulierungspotenziale in der Bundesrepublik. Kieler Studie 202. Tübingen.

Wilde, K.; Freye, S. (2009): Auslaufen der Solidarpaktmittel: Sind die Neuen Länder ausreichend vorbereitet?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/2009, S. 132-140.

Wurzel, E. (2001): The Economic Integration of Germany’s New Länder. Economics Department Working Papers, No. 307. OECD: Paris.

Wurzel, E. (2009): Finanzpolitik: Stärker auf Ergebnisse hin orientieren, in: 20 Jahre Mauerfall. ifo Schnelldienst 18/2009.

Aus zwei Volkswirtschaften mach eine – Strukturelle Brüche und Disparitäten im Aufholprozess der ostdeutschen Transformationswirtschaft

*Udo Ludwig**

1 Sektorale Hintergründe der Transformationsrezession

Der Eiserne Vorhang zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR trennte nicht nur politische Systeme. Er hat auch Märkte geographisch voneinander abgegrenzt, auf denen Güter angeboten wurden, die die gleichen Bedürfnisse deckten. Dabei wirkte die innerdeutsche Grenze als künstliche Barriere für west- und ostdeutsche Unternehmen, die ansonsten natürliche Konkurrenten um die gleichen Nachfrager gewesen wären.[1] So trafen mit der staatlichen Vereinigung in Deutschland die Resultate von vier Jahrzehnten separater Entwicklung in zwei Wirtschaftssystemen aufeinander, die im Wettbewerb untereinander gestanden und sich aus der Perspektive der Ordnungstheorie als Antipoden verstanden hatten: zentrale Planwirtschaft versus soziale Marktwirtschaft. Die Auswirkungen der unterschiedlichen Ordnungsprinzipien sowie die Art und Weise der Einbettung der beiden Volkswirtschaften in die internationale Arbeitsteilung und die Spezialisierungsmuster der beiden Wirtschaftsblöcke zeigten sich nicht nur in der Wirtschaftsleistung, sondern auch in den strukturellen Mustern von Produktion und Beschäftigung. Nichtsdestoweniger trafen mit der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands zwei relativ selbstständige Volkswirtschaften aufeinander, die zwar keine identischen Wirtschaftsstrukturen aufwiesen, aber beide in ihren Gliederungen voll ausgeprägt waren. Viele Teile waren doppelt vorhanden und mussten mit dem Wegfall der Mauer den Markttest erfahren.

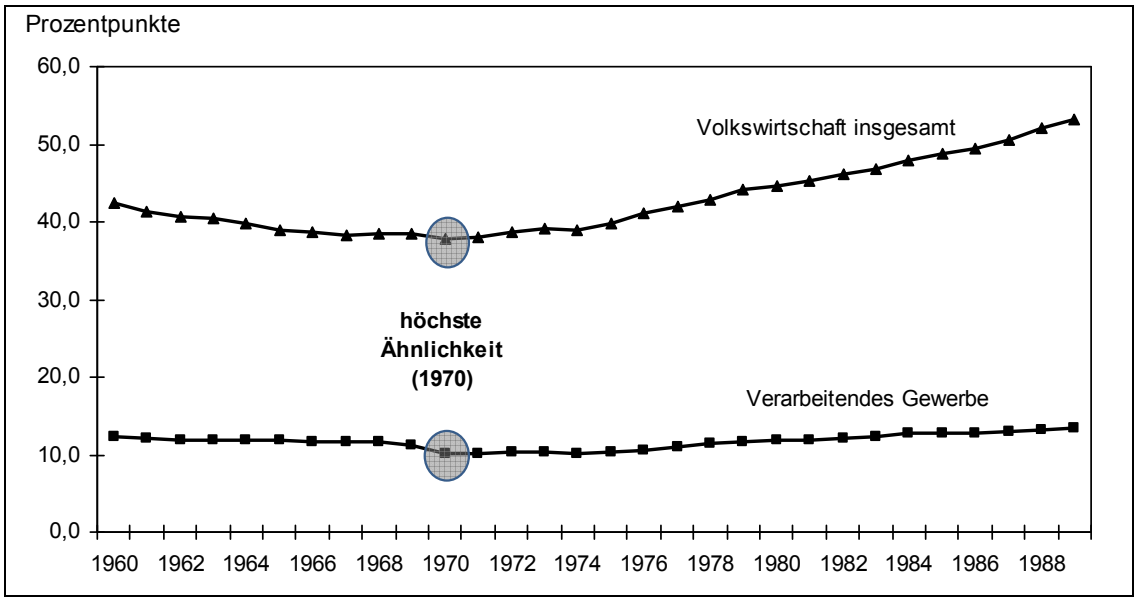
Am Vorabend der deutschen Vereinigung, im letzten Jahr der DDR, lag die strukturelle Ungleichheit zwischen den beiden deutschen Volkswirtschaften, gemessen an der Verteilung der Beschäftigten auf die Wirtschaftszweige, bei mehr als einem Viertel des

* *Prof. Dr. Udo Ludwig*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Universität Leipzig. Der Autor ist für das Zustandekommen dieser Studie zwei Mitarbeiterinnen zu besonderem Dank verpflichtet: *Dr. Brigitte Loose* für die Auszählung der Daten aus dem IAB-Betriebspanel sowie die statistischen Tests zur Hypothesenprüfung und Dipl.-Wirtschaftsinformatikerin *Franziska Exß* für die sorgfältige Aufbereitung der historischen Zeitreihen aus der amtlichen und nicht-amtlichen Statistik.

1 Vgl. *Härtel, Krüger et al.* (1995), S. 90.

theoretischen Höchstwertes.[2] Die sektorale Beschäftigungsstruktur der DDR im Jahr 1989 kam dem Stand in der alten Bundesrepublik im Jahre 1970 am nächsten (vgl. Abbildung 1). Dies bedeutete einen nicht geringen strukturellen Abstand von 20 Jahren.

Abbildung 1:
Sektorale Beschäftigungsstruktur im Jahr 1989 in der DDR im historischen Vergleich mit dem früheren Bundesgebiet*



* Aggregierter absoluter Abstand der Anteile der Wirtschaftszweige der DDR im Jahr 1989 von den entsprechenden Anteilen im früheren Bundesgebiet in den einzelnen Jahren.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Zeitreihen für das frühere Bundesgebiet sowie Sonderreihe mit Beiträgen für das Gebiet der ehemaligen DDR, Heft 14 (Ursprungszahlen); Berechnungen des IWH.

Wegen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gestaltungs- und Entwicklungskonzepte war eine strukturelle Konvergenz auch nicht zu erwarten gewesen. In der DDR wie in den anderen mittelosteuropäischen Volkswirtschaften mit zentraler Planung waren diese Konzepte auf das Primat der materiellen Produktion gegründet und hatten eine Überdimensionierung des warenproduzierenden Gewerbes und einen unterentwickelten Dienstleistungssektor zur Folge.[3] Während dabei die Unterschiede in der Stellung von Handel und Verkehr vergleichsweise klein ausfielen, war die Ungleichheit in der Gruppe der Unternehmensdienstleister beträchtlich. Relativ gering war sie dagegen im Bereich der

2 Zur Messung der strukturellen Ungleichheit wird hier ein einfaches Distanzmaß herangezogen, das die absoluten Beträge der Abstände der prozentualen Anteile der gleichnamigen Wirtschaftszweige an den jeweiligen Gesamtheiten aggregiert. Die Skala dieses Distanzmaßes reicht von null Punkten für Identität bis 200 Punkten für maximale Ungleichheit.

3 Der ungarische Ökonom *J. Kornai*, der den Begriff Transformationsrezession Anfang der 1990er Jahre in die Debatte eingeführt hatte, zählte neben diesem strukturellen Ungleichgewicht auch die Größenverhältnisse der Betriebe und den Wandel der Eigentumsstrukturen zu den Verursachern der Krise im Bereich der Realwirtschaft, vgl. *Kornai* (1994), S. 44 ff.

Herstellung handelbarer Güter, dem Verarbeitenden Gewerbe, ausgeprägt. Hier führten Sachzwänge wie die geringe Ausstattung mit Rohstoffen und produktionstechnische Interdependenzen in beiden Volkswirtschaften zu vergleichbaren Entwicklungen, sodass ein höherer Grad struktureller Ähnlichkeit als in der Gesamtwirtschaft bestand und er sich über die Jahre wenig veränderte (vgl. Abbildung 1). Der Beitrag des Verarbeitenden Gewerbes zur strukturellen Ungleichheit insgesamt lag 1970 wie 1989 bei rund einem Viertel. Nach der Halbzeit der 40 Jahre getrennten wirtschaftlichen Entwicklung, dem Jahr 1970, ging die Schere zwischen den gesamtwirtschaftlichen Strukturen der beiden Wirtschaftsgebiete in Deutschland weit auf: Die Produktionsstrukturen divergierten. Die Ungleichheit hat sich in knapp 20 Jahren um die Hälfte vergrößert.

2 Disparitäten zwischen wirtschaftlicher Leistung und Struktur im Lichte der Chenery-Hypothese

Strukturelle Ähnlichkeiten bergen hohe Risiken für die Beteiligten nicht nur beim Zusammenschluss von Unternehmen, sondern auch von Staaten; Ungleichheiten eröffnen dagegen Überlebenschancen. Die Ergebnisse des unmittelbaren Aufeinandertreffens der planwirtschaftlich geprägten Strukturen der DDR mit den marktwirtschaftlichen der früheren Bundesrepublik sind bekannt.[4] Die Marktöffnung legte die technologische und ökonomische Rückständigkeit der DDR-Betriebe offen.[5] Die Kostenexplosionen im Gefolge der deutsch-deutschen Währungsunion und des Übereinkommens der Tarifparteien zur schnellen Lohnangleichung in den ersten Jahren nach der Vereinigung taten ein Übriges. Und schließlich verstärkte die Treuhandanstalt mit ihrer Privatisierungsstrategie den allgemeinen Schockzustand der einheimischen Wirtschaft beim abrupten Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen.[6] So setzten sich die stärkeren Marktteilnehmer aus der alten Bundesrepublik und dem westlichen Ausland mit Elementargewalt durch. Dies bekam insbesondere der industrielle Sektor zu spüren. Während die nichtindustriellen Wirtschaftszweige ihre Position in großen Teilen behaupten konnten, kam es innerhalb kürzester Zeit mangels handlungs- und wettbewerbsfähiger Unternehmen aus dem überkommenen Altbestand zu einer De-Industrialisierung historischen Ausmaßes. So verlor der Kernbereich der Volkswirtschaft, die Industrie, drei Viertel seiner Produktionsleistung vom Stand am Ende der DDR, die Gesamtwirtschaft etwa ein Viertel.[7] Für

4 Vgl. in diesem Band beispielsweise die Beiträge von *Wagener* und *Wurzel*.

5 Vgl. *Kusch, Montag, Specht, Wetzker* (1991), S. 54 ff.

6 *Manfred Wegner*, der Gründungspräsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, brachte diesen Zustand trefflich mit dem Ausdruck „Wirtschaft im Systemschock“ auf den Punkt.

7 Allen konzeptionellen Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit von preisbewerteten Größen aus Plan- und Marktwirtschaften zum Trotz hat zuletzt *Heske* ein ökonomisch plausibles und aus der Sicht der statistischen Methodik vertretbares Ergebnis präsentiert, vgl. *Heske* (2009), S. 89 und 92. Allerdings gibt es ein breites Spektrum von Rückrechnungsergebnissen.

die Anbieter aus der alten Bundesrepublik und dem westlichen Ausland bedeutete der Mauerfall zudem eine Marktexpansion zur rechten Zeit, weil sie in einem Moment erfolgte, in dem die wirtschaftlichen Kapazitäten in Westeuropa und den USA infolge der Rezession in der Weltwirtschaft nicht ausgelastet waren. Die wirtschaftliche Basis im Osten schrumpfte und die Folgen für Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherung wurden über einschlägige Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik abgemildert.

So ging die Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands im wirtschaftlichen Bereich mit einen Strukturbruch für das Gebiet der untergegangenen DDR einher. Der industrielle Rückschlag war in den ersten Jahren so stark, dass in den Neuen Ländern selbst das Baugewerbe dem Verarbeitenden Gewerbe zunächst den Rang ablief. Mit der später einsetzenden Re-Industrialisierung hat das Verarbeitende Gewerbe inzwischen wieder eine Spitzenstellung in der ostdeutschen Wirtschaft außerhalb des Staatsektors erlangt und nimmt Platz zwei hinter den Unternehmensdienstleistern ein (vgl. Tabelle 1).

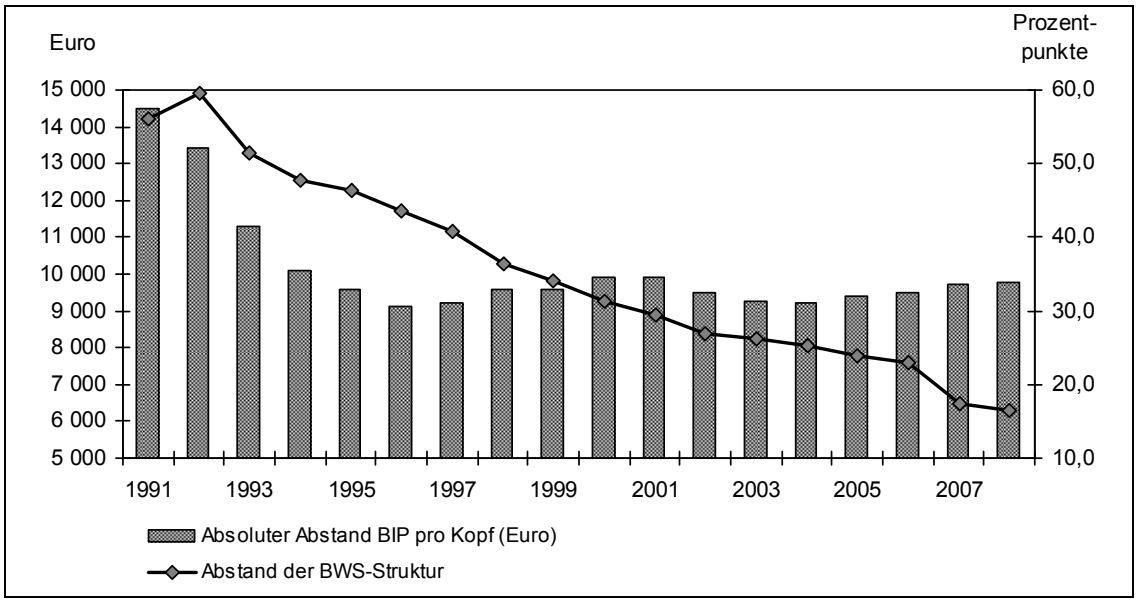
Tabelle 1:
Struktur der Bruttowertschöpfung im Ost-West-Vergleich
- Anteile an der gesamten Bruttowertschöpfung in % -

	1991	1995	2000	2005	2008
	Neue Länder ohne Berlin				
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	3,3	2,5	2,4	1,5	1,6
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	7,9	3,8	3,2	3,6	3,7
Verarbeitendes Gewerbe	14,2	11,3	15,3	17,5	19,6
Baugewerbe	12,4	16,6	9,1	5,7	5,8
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	18,1	18,3	18,1	17,4	17,3
Unternehmensdienstleister	11,3	18,5	22,4	25,3	25,3
Öffentliche und private Dienstleister	32,8	28,9	29,5	28,9	26,7
	Alte Länder einschließlich Berlin				
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	1,2	1,1	1,1	0,8	0,8
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	2,7	2,6	2,0	2,4	2,3
Verarbeitendes Gewerbe	28,5	24,1	23,9	23,4	24,0
Baugewerbe	5,5	5,5	4,7	3,7	4,0
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	17,9	17,9	18,2	17,7	18,0
Unternehmensdienstleister	24,2	27,4	28,2	30,0	29,8
Öffentliche und private Dienstleister	19,9	21,3	21,9	22,1	21,1

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“; Berechnungen des IWH.

Fast zwei Jahrzehnte nach dem Umbruch scheinen sich die Strukturen in der ostdeutschen Wirtschaft normalisiert zu haben. Der Dienstleistungssektor hat die überkommene Lücke weitgehend geschlossen. Die Industrie hat verlorenes Terrain teilweise zurückgewonnen und nähert sich – als Gesamtheit betrachtet – einem Platz in der Sektorgliederung wie in Westdeutschland. Das Baugewerbe hat die Übertreibungen in den Anfangsjahren der wirtschaftlichen Transformation weitgehend überwunden.

Abbildung 2:
Pro-Kopf-Produktion und Produktionsstrukturen[a] im Ost-West-Vergleich[b]



[a] Definition wie in Abbildung 1. – [b] Abstand Neue Bundesländer (ohne Berlin) von Alten Bundesländern (einschließlich Berlin).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Aus derartigen Tendenzen der Annäherung an westdeutsche sektorale Verhältnisse wird manchmal sogar auf *strukturelle Konvergenz* geschlossen.[8] Hier wird allerdings eine Grunderkenntnis der Entwicklungsökonomik außer Acht gelassen: die Existenz eines inneren Zusammenhangs zwischen Leistungsniveau und sektoraler Struktur. Das heißt: Wenn strukturelle Konvergenz gegeben ist, müsste sich auch die Pro-Kopf-Leistung zwischen Ost und West weiter annähern. So ließe sich die so genannte Normalstrukturhypothese, angewandt auf die aktuellen Verhältnisse in Deutschland, formulieren.[9] Laut Datenlage wird diese Erwartung jedoch seit einer Reihe von Jahren nicht mehr erfüllt (vgl. Abbildung 2). Die Angleichung der sektoralen Struktur ist weit fortgeschritten, und nach fast 20 Jahren Entwicklung unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen konnte auch der anfängliche Produktionsrückschlag mehr als wettgemacht werden. Während die Industrie weiter aufholt und sich die Pro-Kopf-Produktion im Osten insgesamt, wenn auch in kleinen Schritten, der im Westen relativ (prozentual) annähert, verringern sich aber seit einigen Jahren die absoluten Abstände (in Euro) nicht mehr. So stockt der Aufholprozess seit Ende der 1990er Jahre infolge des Verlustes an Wachstumsvorsprung gegenüber dem Westen. Lediglich unter Einbezug des Bevölkerungsrückgangs im Osten

8 Vgl. *Röhl* (2009).

9 Die Normalstrukturhypothese geht auf Grundlagenforschungen von *Hollis B. Chenery* aus den Sechzigern zurück, vgl. *Chenery* (1960) und *Chenery, Taylor* (1968), und wurde von *Döhrn* und *Heilemann*, vgl. *Döhrn, Heilemann* (1996, 2003), zur Analyse des Strukturwandels in den mittelosteuropäischen Transformationswirtschaften Anfang der 1990er Jahre herangezogen.

lässt sich noch statistisch ein Rest an Aufholtendenz für die Gesamtwirtschaft finden.[10] So hat sich in den vergangenen zehn Jahren der Leistungsabstand um magere drei Prozentpunkte von 33% auf 30% des Westniveaus verringert, absolut ist die Schere seit Mitte dieses Jahrzehnts sogar wieder größer geworden.

Handelt es sich hier um ein Paradoxon der Entwicklung, oder überdecken die angeführten hochaggregierten Produktionsstrukturen Disparitäten und Leistungsschwächen auf anderen, meso- bzw. mikroökonomischen oder institutionellen Ebenen? Ist es nur Schein der Konvergenz oder doch Wirklichkeit? Die Antworten auf solche Fragen sind wichtig, weil damit heute auch die Chancen für den Fortgang des Aufholprozesses und seine Gestaltbarkeit umrissen werden.

3 Strukturelle Langzeiteffekte des marktwirtschaftlichen Umbaus des Unternehmenssektors in Ostdeutschland

Eine ganze Reihe von Studien hat sich bislang dem Leistungsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft aus der Sicht einzelner Ursachen wie der Transfers von West nach Ost, der Fehlallokationen von Arbeit und Kapital infolge wirtschaftspolitisch gesetzter Fehlanreize, der allgemeinen Standortschwächen, des weniger leistungsfähigen Branchengefüges, der fehlenden Führungszentralen, der Kleinteiligkeit der Unternehmen und deren geringer Marktmacht bei der Durchsetzung von Preisen, ihrer geringen Exportorientierung sowie ihrer mangelnden Forschungs- und Entwicklungsintensität gewidmet. Der Abstand konnte jedoch letztlich nicht vollständig geklärt werden.[11] So bleiben Fragen im Raum:

Haben diese Ursachen, soweit sie die Institution Unternehmen betreffen, einen gemeinsamen Nenner, der mit dem institutionellen Wandel im Transformationsprozess der Wirtschaftsordnungen und insbesondere mit der Entstehung der neuen Eigentümerverhältnisse zusammenhängt? Wurden in den bisherigen Untersuchungen die Ost-West-Unterschiede in den institutionellen Strukturen des Unternehmenssektors und deren Folgen für Produktion, Beschäftigung und Produktivität zu wenig beachtet? Ist die Institution Unternehmen nach dem Umbau der Wirtschaft bzw. dem Neubeginn so strukturiert, dass die Aufholpotenziale geschwächt sind? In der Tat stellt eine Vielzahl der bisherigen Untersuchungen auf die funktionalen, produktionstechnischen Beziehungen in einer Volkswirtschaft ab und abstrahiert von dem dahinter stehenden Institutionengeflecht, vom Werdegang der Kernzelle der wirtschaftlichen Entwicklung, der Unternehmung.

---

10 Vgl. *Scheufele, Ludwig* (2009).

11 Einen aktuellen Überblick gibt *Simons* (2009). Zu einzelnen Untersuchungen vgl. außerdem *Bellmann, Brussig* (1998); *Klodt* (2000); *Ragnitz et al.* (2001); *Blum* (2007); *Heilemann, Wappler* (2009).

3.1 Vorrang für Zulieferindustrien

Als eine wenig untersuchte Ursache für den nachhaltigen Leistungsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft wird gelegentlich die Produktpalette vermutet.[12] In der Tat hat sich in der ostdeutschen Industrie eine Produktionsstruktur herausgebildet, die nicht von Endprodukten des Wirtschaftskreislaufs, sondern von Vorleistungsgütern geprägt ist (vgl. Tabelle 2). Betriebe mit diesem Schwerpunkt stellen nach dem Abklingen der Turbulenzen in der Umbruchphase der Wirtschaft seit Mitte der 1990er Jahre den Löwenanteil am Industrieumsatz, und die Tendenz ist bei wachsender Industrieproduktion steigend.[13] Zwar war die Bedeutung dieser Gruppe auch in der westdeutschen Industrie im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts groß. Dies änderte sich jedoch in den darauffolgenden Jahren, und ihr Umsatzanteil fiel um einige Prozentpunkte zurück. Bis zum Jahr 2008 baute der Osten den Abstand im anteiligen Umsatz mit Vorleistungsgütern gegenüber dem Westen auf neun Prozentpunkte aus. Inzwischen haben im Westen die Hersteller von Vorleistungsgütern ihre Spitzenposition an das Investitionsgütergewerbe verloren. Seit dem Jahr 2001 liegt die Umsatzführerschaft in der westdeutschen Industrie bei den Produzenten von Maschinen und Fahrzeugen, und diese Position wird ausgebaut. Ihr Anteil am Industrieumsatz ist im Jahr 2008 auf 43% gestiegen. Zwar gewannen auch die Investitionsgüterhersteller in Ostdeutschland bei wachsender Produktion an Bedeutung unter den Industriebetrieben. Gegenüber dem Westen öffnete sich jedoch die Schere, und der Rückstand nach Umsatzanteilen vergrößerte sich auf fast 14 Zähler. Die Konsumgüterhersteller haben in beiden Gebietsteilen relativ an Bedeutung eingebüßt. Der leichte Anteilsüberhang der Betriebe im Osten gegenüber denen im Westen beruht auf dem umsatzstarken Ernährungsgewerbe.

Die unterschiedliche Ausdifferenzierung der Produktpalette wird noch deutlicher am Umsatz der Industrie im Ausland. Die Investitionsgüterhersteller aus den westdeutschen Bundesländern realisierten bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Hälfte des Auslandsumsatzes aller Industriebetriebe, und dies mit steigender Tendenz. Sie bauten ihren Umsatzanteil bis 2008 auf 55% aus. Dagegen vergrößerte sich für die Hersteller im Osten der Abstand nach einer Aufholphase Mitte des vergangenen Jahrzehnts wieder und lag im Jahr 2008 bei 13 Zählern. Auch haben die Investitionsgüterproduzenten in Ostdeutschland ihre führende Position beim Auslandsumsatz Mitte des vergangenen Jahrzehnts abgegeben. So ist unter allen ostdeutschen Industriebetrieben inzwischen der Auslandsumsatz von Vorleistungsgütern am umfangreichsten, und in diesem Bereich ergibt sich wie beim Umsatz insgesamt ein Überhang zugunsten des Ostens: Die

12 Zuletzt *Paqué* (2009) S. 32 f.

13 Die Einteilung der Güter als Vorleistungsgüter, Investitions- oder Konsumgüter hängt letztlich von ihrer tatsächlichen Verwendung im Wirtschaftskreislauf ab. Zuordnungen anhand der „Natur“ der Produkte und Zusammenfassungen der Erzeuger nach dem Schwerpunkt der Produktion können dem nur näherungsweise gerecht werden, da die Zahl der Güter groß ist, die mehreren Verwendungszwecken dienen können.

Produzenten von Vorleistungsgütern aus Ostdeutschland realisieren im Ausland anteilmäßig 14 Prozentpunkte mehr Umsatz als jene aus Westdeutschland.

Tabelle 2:
Verteilung des Umsatzes der ost- und westdeutschen Industriebetriebe mit mindestens 20 Beschäftigten auf Produzentengruppen
- in % -

Produzentengruppe	1995	2000	2004	2008	1995	2000	2004	2008
	Umsatz insgesamt				darunter: Auslandsumsatz			
Ostdeutschland (ohne Berlin)								
Vorleistungsgüter	46,9	44,3	46,7	48,1	45,6	41,4	47,5	47,1
Investitionsgüter	25,8	30,0	28,7	29,8	37,0	47,9	41,1	42,0
Konsumgüter	27,4	25,6	24,5	22,1	17,4	10,6	11,4	10,9
Westdeutschland (einschließlich Berlin)								
Vorleistungsgüter	42,8	38,8	38,0	38,9	38,6	33,6	32,5	33,1
Investitionsgüter	32,4	38,6	41,1	43,4	47,9	53,5	55,0	55,0
Konsumgüter	24,9	22,5	20,9	17,7	13,6	13,0	12,5	12,0
Abstand in Prozentpunkten								
Vorleistungsgüter	4,1	5,5	8,7	9,2	7,0	7,8	15,0	14,0
Investitionsgüter	−6,6	−8,6	−12,4	−13,6	−10,9	−5,6	−13,9	−13,0
Konsumgüter	2,5	3,1	3,6	4,4	3,8	−2,4	−1,1	−1,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen und Berechnungen des IWH.

Diese strukturellen Unterschiede in der Produktpalette mögen manchem Beobachter als Nebensache erscheinen, zeigen doch auch sie an, dass es sich unabhängig vom Spezialisierungsmuster um wettbewerbsfähige Produzenten am Markt handelt, die eine beträchtliche Anzahl von Arbeitsplätzen sichern. In der Hierarche der Wertschöpfung, die letztlich über Produktivität, Beschäftigung, Einkommen und Wohlstand in einer Region entscheidet, nehmen die Vorleistungsgüter jedoch keine vorderen Plätze ein.[14] Sie stehen am Beginn der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungskette. Die Intensität der Wertschöpfung steigt mit der Annäherung der Fertigungsfolge an die Endproduktion von Investitions- oder Konsumgütern.

3.2 Neue Eigentümerstrukturen

Der Übergang von einer zentralen Plan- zu einer dezentralen Marktwirtschaft beschränkt sich nicht auf die Einführung eines anders gearteten allgemeinen Ordnungs-

14 Auch wenn Deutschland wenig mit Rohstoffen ausgestattet ist, dürfte beispielsweise die Energiegewinnung eine solche Machtstellung am Markt einnehmen, die ihr eine hohe Rendite sichert und von daher auch statistisch eine hohe Wertschöpfung ausweist. Dies gilt aber für Ost- und für Westdeutschland gleichlautend.

rahmens für das Wirtschaften per Rechtsakt, sondern vollzieht sich auch und gerade in der Gründung und Etablierung neuer Eigentümerverhältnisse an den Betrieben und Produktionsstätten. Die Privatisierung der ehemaligen DDR-Betriebe oblag in Deutschland der Treuhandanstalt, die nach dem Motto „Privatisierung ist der beste Weg der Sanierung“ zu einer mehrheitlichen Veräußerung an auswärtige Investoren aus dem früheren Bundesgebiet und dem Ausland führte. Dieser Prozess fand Anfang der 1990er Jahre in einem wirtschaftlichen Umfeld mit nicht ausgelasteten Produktionskapazitäten in der früheren Bundesrepublik und im westlichen Ausland statt. Entsprechend gering war das Interesse an Kapazitätserweiterungen durch Betriebskäufe. Ohnehin erwies sich der rentierliche Verkauf einer ganzen Volkswirtschaft ohne einen hinreichend großen „Markt für Unternehmen“, und dies bei Vorgabe eines engen, politisch motivierten Zeitrahmens von vier Jahren, als eine schier unlösbare Aufgabe.[15] Die eingeschlagene Privatisierungsstrategie lockte Hazardeure und nicht wenige Investoren an, die darauf aus waren, unliebsame Konkurrenz gar nicht erst aufkommen zu lassen. Sie bot aber auch Unternehmern eine Chance, die den Zugang zu einem neuen Markt suchten.[16] Sie befanden sich letztlich in der Überzahl. Der Weg der Privatisierung wirkte sich auch auf die sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft aus. Es sind Betriebe vor allem dort schnell veräußert worden, wo durch die Privatisierung der Marktzugang mit einem Minimum an Friktionen erschlossen werden konnte.

Im Bestreben nach der Erschließung neuer Absatzmärkte oder deren Erweiterung sind viele Investoren in die Produktion von Vorleistungsgütern eingestiegen. Zwar wurden auch die lokalen Märkte für Markenerzeugnisse mit ihrem festen Kundenstamm vor Ort vor allem bei Nahrungs- und Genussmitteln sowie einigen anderen Verbrauchsgütern schnell gesichert. Für die Investitions- und Gebrauchsgüterhersteller waren dagegen die Privatisierungsbarrieren höher. Der technologische Rückstand in den vorhandenen Betrieben war groß, modernes Know-how knapp und der Zugang zu notwendigen externen Finanzierungsquellen infolge fehlender Sicherheiten eng begrenzt. Eine Ausnahme bildete der große Nachholbedarf an modernen Wirtschafts- und Wohngebäuden sowie Anlagen der Infrastruktur, zu dessen Erfüllung ein großer Teil der lokalen Anbieter zum Zuge kam. Dies erklärt – neben der staatlichen Förderpolitik – die zunächst überragende Rolle des Baugewerbes in den frühen Jahren des wirtschaftlichen Umbaus.

Die Suche nach privaten Betriebskäufern richtete sich zunächst vorrangig auf auswärtige Investoren. Erst als die enge Begrenztheit dieses Potenzials erkannt wurde, kamen am Beispiel des *Management-Buy-out* auch hiesige Interessenten zum Zuge. So führte der Vollzug der Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe zwar zu einem ökonomisch intendierten und politisch gewollten Einstieg westdeutscher und ausländischer Investoren. Letztlich bildete sich aber im Ergebnis der Privatisierung der ehemals staatlichen Be-

15 Vgl. *Sinn, Sinn* (1991), S. 70 ff.

16 Zu den theoretischen Erklärungsmustern für auswärtige Direktinvestitionen vgl. beispielsweise *Günther, Gebhardt* (2006), S. 107 ff.

Tabelle 3:
Verteilung der Betriebe des ostdeutschen Bau- und Verarbeitenden Gewerbes und der darin Beschäftigten auf Eigentümergruppen
- Anteile in % -

Zweig	Jahr	Betriebe		Beschäftigte	
		Eigentümer			
		ostdeutsch	auswärtig	ostdeutsch	auswärtig
		Alle Betriebe			
Baugewerbe	1997	93	7	81	19
	2007	98	2	91	9
Verarbeitendes Gewerbe	1997	85	15	55	45
	2007	83	17	48	52
davon:	1997	94	6	64	36
Ernährungsgewerbe	2007	94	6	67	33
Verbrauchsgütergewerbe	1997	94	6	64	36
(ohne Ernährungsgewerbe)	2007	97	13	52	48
Investitions- und	1997	85	15	59	41
Gebrauchsgütergewerbe	2007	83	17	48	52
Produktions- bzw.	1997	68	32	32	68
Vorleistungsgütergewerbe	2007	71	29	34	66
		darunter: Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten			
Baugewerbe	1997	81	19	71	29
	2007	88	12	81	19
Verarbeitendes Gewerbe	1997	57	43	39	61
	2007	57	43	37	63
davon:	1997	71	29	45	55
Ernährungsgewerbe	2007	72	28	54	46
Verbrauchsgütergewerbe	1997	62	38	42	58
(ohne Ernährungsgewerbe)	2007	55	45	38	62
Investitions- und	1997	66	34	45	55
Gebrauchsgütergewerbe	2007	61	39	38	62
Produktions- bzw.	1997	32	68	20	80
Vorleistungsgütergewerbe	2007	36	64	25	75

Quellen: IAB-Betriebspanel 1998 und 2008; Berechnungen des IWH.

triebe und der Neugründung von Unternehmen ein privates Unternehmertum heraus, das (trotz fehlender Markterfahrung!) mehrheitlich aus der Region stammt. Gemessen an der Betriebszahl lag der Anteil ostdeutscher Eigner im Baugewerbe zuletzt über 90% und im Verarbeitenden Gewerbe über 80% (vgl. Tabelle 3). Gemessen an der Zahl der Beschäftigten in den Betrieben verschieben sich die Verhältnisse zum Teil jedoch deutlich; im Verarbeitenden Gewerbe stellten die ostdeutschen Eigentümer im Jahr 2007 etwas weniger als die Hälfte der Arbeitsplätze. Bei dieser Betrachtung werden alle Betriebe erfasst, auch jene kleinen und kleinsten, die den lokalen Markt bedienen, wie z. B. große Teile des Handwerks. Klammert man diese Gruppe aus der weiteren Betrachtung aus und konzentriert sich auf Betriebe mit einem größeren überregionalen Marktradius und Wachstumspotenzial – sie lassen sich näherungsweise in der Gruppe der Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten finden –, so verliert sich im Verarbeitenden Gewerbe

das deutliche Übergewicht der betrieblichen Eigentümer mit regionaler Herkunft: Im Jahr 2007 hatten 57% der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes mit mindestens 20 Beschäftigten ostdeutsche Eigentümer; in diesen arbeiteten jedoch nur 37% der Industriebeschäftigten. Anders ausgedrückt, hatten drei von fünf der Industriebeschäftigten ihren Arbeitsplatz in Betrieben von westdeutschen oder ausländischen Eigentümern. Diese Betriebe sind im Durchschnitt rund dreimal so groß wie jene in ostdeutscher Hand.

Auswärtige Investoren haben damit beim Umbau des Unternehmenssektors eine überragende Bedeutung für die Beschäftigungssicherung erlangt. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Wirtschaftszweigen. Dort, wo an lokale und regionale Märkte angeknüpft werden konnte, dominieren die Anteile Ostdeutscher. Im Baugewerbe gilt dies inzwischen sogar für über 80% der Arbeitsplätze. Im Ernährungsgewerbe haben die ostdeutschen Eigentümer gegenüber den 1990er Jahren die Mehrheit der Beschäftigten auch bei den größeren Betrieben zurückgewonnen. Bei den Herstellern leichter handelbarer Industriegüter drehen sich die Relationen um. Dort dominieren die Arbeitsplätze in den Betrieben auswärtiger Arbeitgeber. Unter den Herstellern von Investitions- und von Konsumgütern umfassen sie drei von fünf Arbeitsplätzen, obwohl sich deutlich weniger als die Hälfte der Betriebe in auswärtiger Hand befindet. Am stärksten sind die Unterschiede im Vorleistungsgütergewerbe ausgeprägt. Dort dominieren die auswärtigen Eigentümer sowohl nach der Betriebszahl als auch nach der Zahl der Arbeitsplätze. Zwei Drittel der Betriebe befanden sich 2007 in westdeutschem oder ausländischem Besitz. Sie konzentrierten nicht weniger als drei Viertel der Beschäftigten auf sich.

3.3 Risiko Filialökonomie

Unter den neuen Eigentümerverhältnissen konnten Arbeitsplätze, wenn auch nicht in hinreichend großer Anzahl, vor allem deshalb gesichert werden, weil aus dem wirtschaftlichen Umbau ein wettbewerbsfähiges Unternehmertum hervorgegangen ist. Allerdings sind hier Differenzierungen angebracht. Dabei erweist sich der Blick allein auf die Eigentumsverhältnisse an den Betriebsstätten, wie in einer neueren Veröffentlichung geschehen,[17] als nicht weitgehend genug, denn der Tatbestand unterschiedlicher regionaler Herkunft der Eigentümer ist – für sich genommen – kein hinreichender Grund für betriebliche Unterschiede. Bedeutung hat in diesem Zusammenhang auch der Status der Betriebe. Eigenständige Unternehmen dürften bei gleichem Zugang zu Know-how und Kapital ob ihrer Dispositionsfreiheit, welcher regionalen Herkunft der Eigentümer auch sein mag, eine andere Rolle spielen als Betriebe, die als „verlängerte Werkbänke“ in einem Konzern dienen und insofern den Entscheidungen einer gebietsfremden Zentrale unterliegen. Deshalb wird im Folgenden auch die Stellung der Betriebe in der Unternehmenshierarchie mit in das Bild genommen. Sie sagt etwas über das Verhältnis zwischen Eigen- und Fremdbestimmung, also über institutionelle Abhängigkeitsverhältnisse, und auch über die Nachhaltigkeit der Ansiedlung aus. In dieser Studie wird deshalb unterschieden

17 Vgl. dazu *Paqué* (2009), S. 32.

zwischen selbstständigen Betrieben (den so genannten Eigenständlern), Unternehmenszentralen (Hauptverwaltungen) und Filialbetrieben (Niederlassungen).

Tabelle 4 zeigt die Verteilung der Beschäftigten in Betrieben mit mindestens 20 tätigen Personen im ostdeutschen Bau- und Verarbeitenden Gewerbe auf die oben genannten drei Statusgruppen. Danach bilden die selbstständigen, unabhängigen Unternehmen ohne Niederlassungen (Eigenständler) das Gros der Betriebe und Arbeitgeber in der Region. Die Eigentümer kommen im Baugewerbe weit überwiegend aus Ostdeutschland, im Verarbeitenden Gewerbe jeweils etwa zur Hälfte aus dieser Region bzw. aus Westdeutschland oder dem Ausland. Es gibt wenig Zentralen bzw. Hauptverwaltungen. Ihre Bedeutung für die Beschäftigung ist insgesamt gering. Dagegen haben Niederlassungen bzw. Tochtergesellschaften auswärtiger Unternehmen ein relativ hohes Gewicht. Der Beschäftigungsanteil der Filialbetriebe lag zuletzt bei 12% im Baugewerbe, und dies fast ausschließlich in Filialen auswärtiger Unternehmenszentralen. Er hat sich gegenüber 1997 leicht erhöht. Im Verarbeitenden Gewerbe haben die Filialbetriebe einen größeren Stellenwert. Dort waren im Jahr 2007 28% der Industriebeschäftigten tätig, wie im Baugewerbe fast ausschließlich in Niederlassungen auswärtiger Stammhäuser. Auch im Verarbeitenden Gewerbe hat sich die Bedeutung der Filialbetriebe in den zehn Jahren seit 1997 erhöht, und zwar deutlicher als im Baugewerbe.

Eine überragende Stellung nehmen die Eigenständler auch bei der Sicherung der Arbeitsplätze in den einzelnen industriellen Branchengruppen ein. Ihr Anteil reichte 2007 von gut drei Vierteln im Nahrungsgütergewerbe über zwei Drittel im Investitions- und Gebrauchsgütergewerbe bis zu reichlich drei Fünfteln im Vorleistungsgütergewerbe. Mit Ausnahme der letzten Gruppe überwogen dabei ostdeutsche Eigentümer. Im Vorleistungsgütergewerbe stellten die auswärtigen Eigenständler mehr als doppelt so viele Arbeitsplätze wie die ostdeutschen. Dieser Bereich hält sich auch mit knapp 30% in der Spitzengruppe unter den Filialbetrieben auswärtiger Unternehmenszentralen.

Das Eigentum an den Betrieben und deren Status spiegeln sich auch in den Leistungsgrößen wider. Bivariate statistische Tests bestätigen zunächst, dass es einen Zusammenhang zwischen den Eigentümerverhältnissen und der Stärke der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gibt und von daher auch die Beschäftigungssicherung in einem ökonomisch begründeten Licht erscheinen lassen. Während der Stand der Technik in den Betrieben im Jahr 2007 keine größeren Unterschiede zwischen den Eigentümergruppen mehr erkennen lässt, sind sie bei einigen Leistungsparametern nach wie vor deutlich. So schneiden die Betriebe mit auswärtigen Eigentümern hinsichtlich der Ertragsverhältnisse und der betrieblichen Produktivität besser ab als solche in ostdeutscher Hand. Dies gilt bei der Bewertung der Ertragslage sowohl für auswärtige Eigenständler als auch für Filialbetriebe. Allerdings hatten sich die Rückstände der ostdeutschen Betriebe zuletzt eingeebnet. Auch im Vergleich der Forschungs- und Entwicklungsintensität sowie der Innovationsstärke zwischen den Eigentümergruppen liegen die Betriebe in ostdeutscher Hand

Tabelle 4:
Verteilung der Beschäftigten in Betrieben mit mindestens 20 tätigen Personen auf Statusgruppen und Eigentümer im Baugewerbe und im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands
- Anteile an allen Beschäftigten der Sektoren in % -

Betriebsstatus	Jahr	Anteil der Beschäftigten	davon in Betrieben im Besitz	
			Ostdeutscher	Auswärtiger
Baugewerbe				
Eigenständler	1997	86	70	16
	2007	81	75	6
Hauptverwaltung	1997	5	2	3
	2007	7	6	1
Niederlassung	1997	9	2	7
	2007	12	1	11
Verarbeitendes Gewerbe				
Eigenständler	1997	73	36	37
	2007	67	34	33
Hauptverwaltung	1997	6	2	4
	2007	5	2	3
Niederlassung	1997	21	1	20
	2007	28	0	28
davon				
Ernährungsgüter				
Eigenständler	1997	55	35	20
	2007	76	59	17
Hauptverwaltung	1997	18	9	9
	2007	5	2	3
Niederlassung	1997	27	2	25
	2007	19	1	18
Verbrauchsgüter (ohne Ernährungsgewerbe)				
Eigenständler	1997	92	46	46
	2007	69	39	30
Hauptverwaltung	1997	0	0	0
	2007	4	1	3
Niederlassung	1997	8	0	8
	2007	27	0	27
Investitions- und Gebrauchsgüter				
Eigenständler	1997	77	41	36
	2007	66	34	32
Hauptverwaltung	1997	5	2	3
	2007	3	1	2
Niederlassung	1997	18	1	17
	2007	31	1	30
Produktions- bzw. Vorleistungsgüter				
Eigenständler	1997	65	19	46
	2007	62	19	43
Hauptverwaltung	1997	5	0	5
	2007	9	4	5
Niederlassung	1997	30	0	30
	2007	29	0	29

Quellen: IAB-Betriebpanel 1998 und 2008; Berechnungen des IWH.

zurück.[18] Wegen der kleinen Betriebsgrößen überrascht dieser Befund nicht. Dabei agieren die eigenständigen Betriebe auswärtiger Investoren und die Filialbetriebe bei Forschung und Entwicklung auf verschiedene Art und Weise. Während die Eigenständler dieses Geschäft aktiv betreiben, verlassen sich die Filialbetriebe auf die Zuweisungen der Unternehmenszentralen.

Frühere Studien zur Filialökonomie mit empirischem Hintergrund in peripheren Regionen Englands und Schottlands belegen, dass den Filialen (Werkbänken) nachgelagerte, ausführende, weniger produktive Tätigkeiten obliegen. Im Konzernverbund können sie zu anderen Produktionsstätten komplementäre, aber auch parallele Aufgaben übernehmen. Sie sind damit eher von Stilllegung gefährdet. In den (auswärtigen) Unternehmenszentralen konzentrieren sich dagegen die wertschöpfungsintensiven Funktionen wie Vertrieb, Marketing und vor allem Forschung und Entwicklung.[19] Dahinter verbirgt sich konzernintern via Verrechungspreise ein Umverteilungsprozess vom peripheren Ort der Wertschöpfung zum Ort ihrer Realisierung über die Zentrale. Da die internen Verrechnungspreise unter den Marktpreisen liegen, wird letztlich die Wertschöpfung an den Standorten der Filialbetriebe unterschätzt. Für sie bedeutet dies eine existenzielle Gefahr, auch wenn sie den betriebswirtschaftlichen Vergleich zwischen Standorten in Ost und West nicht zu scheuen brauchen.

Der Status der Betriebe äußert sich auch in der Marktorientierung, wie Tabelle 5 zeigt. In den Angaben zum Absatz der Produktion im Jahr 1997 kamen noch deutlich die Motive des Betriebserwerbs im Privatisierungsprozess zum Vorschein: Die auswärtigen Eigenständler und die Filialbetriebe suchten mit ihrer Produktion vorwiegend den Zugang zu dem für sie neuen ostdeutschen Markt. Aber auch die Lieferungen in die Alten Bundesländer und in das Ausland spielten bereits eine große Rolle. Vermutlich erfüllten Filialbetriebe von Beginn an auch eine bestimmte Zulieferfunktion für ihre Stammhäuser, die entweder in Westdeutschland oder dem Ausland ihren Sitz hatten.[20] Zehn Jahre danach hat sich der Umsatzschwerpunkt regional deutlich verlagert. Mit Ausnahme des Ernährungsgewerbes lagen die Absatzmärkte der auswärtigen Investoren im Jahr 2007 vorrangig außerhalb der Neuen Bundesländer. Den größten Zuwachs erzielten sie im Anteil der Verkäufe ins Ausland. Dagegen setzten sowohl die auswärtigen Eigenständler als auch die Filialbetriebe in den Neuen Bundesländern anteilmäßig weniger als 1997 ab. Während alle Eigenständler Marktgewinne im Wesentlichen im Ausland erzielten, drangen die Niederlassungen im Bereich der Vorleistungsgüterproduktion verstärkt auf den Markt in den Alten Bundesländern vor. So dürfte für die auswärtigen Eigenständler

18 Während die Aussagen zur Intensität von Forschung und Entwicklung auch als statistisch gesichert angesehen werden können, trifft dies auf die Innovationsstufen nicht zu. Lediglich die unterste Stufe der Produktinnovation, die Weiterentwicklung vorhandener Erzeugnisse, zeigte signifikante Unterschiede.

19 Vgl. *Temple* (1994), S. 39 f.

20 Für die französischen Investoren in Ostdeutschland vgl. beispielsweise *Lallement, Ludwig* (1996).

bei der regionalen Neuorientierung die Ausweitung der Marktchancen im Vordergrund gestanden haben, während für diese Niederlassungen auswärtiger Unternehmen wohl die zunehmende Einordnung in den inneren Konzernverbund eine Rolle gespielt hat.

Tabelle 5:
Regionale Absatzstruktur auswärtiger eigenständiger Unternehmen und Niederlassungen auswärtiger Unternehmen in Ostdeutschland mit mindestens 20 Beschäftigten

Betriebsstatus	Jahr	Anteil des Umsatzes in %		
		Neue Länder	Alte Länder	Ausland
		Verarbeitendes Gewerbe		
Eigenständler	1997	41	34	25
	2007	21	34	45
Niederlassungen	1997	48	34	18
	2007	35	36	29
		davon Ernährungsgewerbe		
Eigenständler	1997	46	20	34
	2007	48	30	22
Niederlassungen	1997	52	39	9
	2007	71	16	13
		davon Verbrauchsgüter		
Eigenständler	1997	29	34	37
	2007	17	31	52
Niederlassungen	1997	87	12	1
	2007	29	41	31
		davon Investitions- und Gebrauchsgüter		
Eigenständler	1997	42	36	22
	2007	24	35	41
Niederlassungen	1997	39	34	27
	2007	29	36	35
		davon Produktions- bzw. Vorleistungsgüter		
Eigenständler	1997	47	42	11
	2007	16	52	32
Niederlassungen	1997	47	30	23
	2007	39	43	18

Quellen: IAB-Betriebpanel 1998 und 2008; Berechnungen des IWH.

4 Fazit

Die Disparität zwischen der scheinbaren Konvergenz makroökonomischer sektoraler Strukturen und der stockenden Angleichung des Leistungsniveaus Ost an West benennt ein Entwicklungsproblem der ostdeutschen Wirtschaft, das letztlich seine Ursache in der Art und Weise der Transformation des 40 Jahre zentral geplanten Unternehmenssektors hat. So hat zwar die Privatisierung der ehemals staatlichen Betriebe zusammen mit Neugründungen von Unternehmen in der Industrie zur Dominanz privater Betriebe mit auswärtigen Eigentümern geführt. Darunter befinden sich viele unabhängige Unternehmen, die ihre Entwicklungsstrategie selbstständig festlegen. Jedoch ist die ostdeutsche Industrie überdurchschnittlich auf Zulieferfunktionen mit tendenziell unterdurchschnitt-

lichen Wertschöpfungspotenzialen ausgerichtet, und in den Zulieferindustrien konzentrieren sich Filialbetriebe auswärtiger Unternehmenszentralen. Industrielle Vorleistungsgüter sowie Investitions- und Gebrauchsgüter werden zu fast einem Drittel in Filialen auswärtiger Eigentümer produziert. Die Filialen spielen dort eine tragende Rolle für Produktion und Beschäftigung. Sie besitzen aufgrund der Größenverhältnisse Effizienzvorteile gegenüber einheimischen und auswärtigen Eigenständlern. Trotz Fremdbestimmung waren und sind sie bislang eine wichtige Säule der Entwicklung; sie bilden jedoch ein Risiko im Entwicklungs- und Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft. Das Potenzial solcher Werkbänke für Aufholprozesse ist wegen des konzerninternen Abstandes ihrer wirtschaftlichen Parameter von ihren auswärtigen Zentralen gering. Dies spricht für ein anhaltendes regionales West-Ost-Leistungsgefälle für den Sektor außerhalb der Eigenständlergruppe. Das heißt auch, dass die regionale Wachstumspolitik die endogenen Potenziale stärker in das Blickfeld nehmen sollte.

Makroökonomische Strukturvergleiche sollten sich nicht auf die formale Gegenüberstellung von Anteilen einzelner Sektoren an der Gesamtwirtschaft bei Produktion oder Beschäftigung beschränken. Die scheinbare strukturelle Ost-West-Konvergenz dürfte eher auf Ineffizienzen hinweisen denn als Vorläufer einer Konvergenz der Leistungsgrößen angesehen werden. Der Strukturwandel in der jüngsten Vergangenheit muss ob seiner institutionellen Hintergründe im Osten, aber auch im Vergleich mit dem Westen Deutschlands bis hin zu seinen inneren und äußeren treibenden Kräften weiter erforscht werden.

Literaturverzeichnis

Bellmann, L; Brussig, M. (1998): Ausmaß und Ursachen der Produktivitätslücke ostdeutscher Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 31 (4).

Blum, U. (2007): Der Einfluss von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 187-194.

Burda, M. C.; Hunt, J. (2001): From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany, in: Brookings Papers, No. 2, pp. 1-92.

Chenery, H. B. (1960): Patterns of Industrial Growth, in: The American Economic Review, Vol. 50, pp. 624-654.

Chenery, H. B.; Taylor, L. (1968): Development Patterns: Among Countries and Over Time, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 50, pp. 391-416.

Döhrn, R.; Heilemann, U. (1996): The Chenery hypothesis and structural change in Eastern Europe, in: Economics of Transition, Vol. 4 (2), pp. 411-425.

Döhrn, R.; Heilemann, U. (2003): Strukturwandel und Integration: Theoretische und empirische Aspekte der EU-Osterweiterung, in: D. Cassel, P. J. J. Welfens (Hrsg.), Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 72. Stuttgart, S. 375-391.

Fuchs-Schündeln, N.; Izem, R. (2007): Explaining the Low Labor Productivity in East Germany – A Spatial Analysis, in: Kieler Arbeitspapiere, No. 135.

Günther, J.; Gebhardt, F. (2006): Auswärtige Betriebe und Innovationstätigkeit in Ostdeutschland, in: IWH (Hrsg.), Beschäftigungsanalysen mit den Daten des IAB-Betriebspanels. Tagungsband (Beiträge zum Workshop des IAB und IWH 2005), Sonderheft 1/2006, S. 107-129.

Härtel, H.-H.; Krüger, R. et al. (1995): Die Entwicklung des Wettbewerbs in den neuen Bundesländern. Veröffentlichungen des HWWA, Bd. 14. Baden-Baden.

Heilemann, U.; Wappler, S. (2009): Bald so wie überall? Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft 1992-2006, in: ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), 20 Jahre Mauerfall. ifo Schnelldienst 18/2009, S. 30-37.

Heske, G. (2009): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung DDR 1950-1989. Daten, Methoden, Vergleiche, in: HSR Supplement 21. Zentrum für Historische Sozialforschung: Köln.

Klodt, H. (2000): Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle, in: German Economic Review, Vol. 1 (3), pp. 315-334.

Kornai, J. (1994): Transformational Recession: The Main Causes, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 19, pp. 39-63.

Kusch, G.; Montag, R.; Specht, G.; Wetzker, K. (1991): Schlussbilanz – DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Berlin.

Lallement, R.; Ludwig, U. (1996): Die französischen Investitionen in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/1996, S. 10-14.

Paqué, K.-H. (2009): Transformationspolitik in den neuen Bundesländern: eine industrielle Erfolgsgeschichte, in: Industriepolitik für das 21. Jahrhundert. Wissenschaftliche Jahrestagung zum Gedenken an Dr. Manfred Lennings. Köln, S. 16-45.

Ragnitz, J. et al. (2001): Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Das Beispiel der neuen Länder. IWH-Sonderheft 3/2001. Halle (Saale).

Röhl, K.-H. (2009): Strukturelle Konvergenz der ostdeutschen Wirtschaft, in: IW-Trends 1/2009, S. 67-81.

Scheufele, R.; Ludwig, U. (2009): Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

Simons, H. (2009): Transfers und Wirtschaftswachstum. Theorie und Empirie am Beispiel Ostdeutschlands. Marburg.

Sinn, H.-W.; Sinn, G. (1991): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung. Tübingen.

Smolny, W. (2003): Produktivitätsanpassung in Ostdeutschland – Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer Erklärung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 223 (2), pp. 239-254.

Temple, M. (1994): Regional Economics. London, New York.

Ways and Experiences of Regional Transition to Market Economy in Eastern and Central Europe (The Case of Research Area)

*Gyula Horváth**

1 Socio-economic Disparities between Regions

In the countries of systemic change, depending on their level of urbanisation, the territorial expansion of rural areas and their level of backwardness display significant inequalities. With the exception of Poland, where urban population is growing, outward migration from rural areas has stopped. Moreover, in some countries, due to reverse migration from the towns and cities, rural population is growing. These recent demographic trends cannot be considered as unequivocally positive, since the economic bases of these rural areas are weak and most of those who returned there were forced to seek livelihood in agricultural production. The rate of working-age population is the highest in these rural areas and in the traditional industrial areas. In metropolitan areas quite the opposite process is witnessed. In the age structure of the capitals, the weight of the older age groups is growing. In regions of dynamic development (like in Western and Central Transdanubia in Hungary, in the north-western regions of Poland, or in Southern Moravia of the Czech Republic) as well as in the northern and eastern Romanian and eastern Slovakian regions where birth rates are high, a favourable age structure is emerging, although in the latter regions a strong outward migration has negative impact on the rate of working-age population.

The territorial differences of the *labour markets* are the result of the previous economic structure and the structural transformations that have taken place in the emerging market economies. The economic activity rate is high in regions where the structural transformations have not started yet. Several heavy industrial regions in the Czech Republic and in Poland have not been set on a new development track, and there are also many rural areas in Eastern Europe where the high rate of agricultural employees (reaching 42 per cent in Moldavia, Romania) is expected to cause sharp tensions. There are regions where the rapid growth of the previously neglected tertiary sector has counterbalanced the shrinking size of other sectors of the economy. A peculiar paradox of the Central and Eastern European transformation is that, with the exception of Hungary and the Czech Republic, the activity rates are the lowest in the more successful regions.

* *Prof. Dr. Gyula Horváth,* Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs.

The development of the diverse economic potentials of the accession countries is hindered by cohesion problems. At low levels of economic development, however, the performance gap among the regions within the same country are not greater than in Western Europe. Yet, the gaps between the worst performing region and the best one (Prague and the Romanian and Bulgarian regions) is greater (750 per cent) than in Western Europe. On the whole, disregarding national inequalities, the Central and Eastern European economic space is relatively homogenous, with the majority of the regions performing below the European average; in Romania and Bulgaria even the capitals are quite under-developed.

The radical transformation of the economic structure affected the different regions in different ways. The losers of transition, like in most other European countries, were the areas dominated by heavy industry and mining and, as a special Eastern European feature, the extensive agricultural areas. The emerging market economy brought about the strengthening of regional inequalities. Comparing the regional data of the member states we find that the central and eastern regions are at the bottom of the European ranking, only three capital city regions (Prague, Bratislava and Central Hungary) are among the forty highly developed regions of the EU.

Two key issues which influence the regional economic performance are the urbanization level and the sectoral composition of economic activity.

Changes in the *urban structure* in every country during the state socialism were primarily quantitative. By the late '90s, the rate of urban population reached 69 per cent in Bulgaria, 70 per cent in the Czech Republic, and 63 per cent in Hungary. The less urbanized country is Romania, where 55 per cent of the population lives in towns and cities.

Table 1:
The weight of capital cities in some activities, 2005
- in per cent of respective country as a whole -

Activity	Sofia[2000]	Prague	Budapest	Warsaw	Bucharest	Bratislava
GDP	24.6	24.5	35.0	n. a.	16.5[1998]	24.2
Industrial output	15.9	13.0	17.6	11.8	17.0	37.3
Foreign direct investment	49.9	25.7	56.5	33.0	46.7	71.2
Tertiary education students	43.3	31.4	49.2	16.7	32.4	83.0
Employees in R&D	72.7[1995]	48.0	55.8	30.0	39.0	40.2

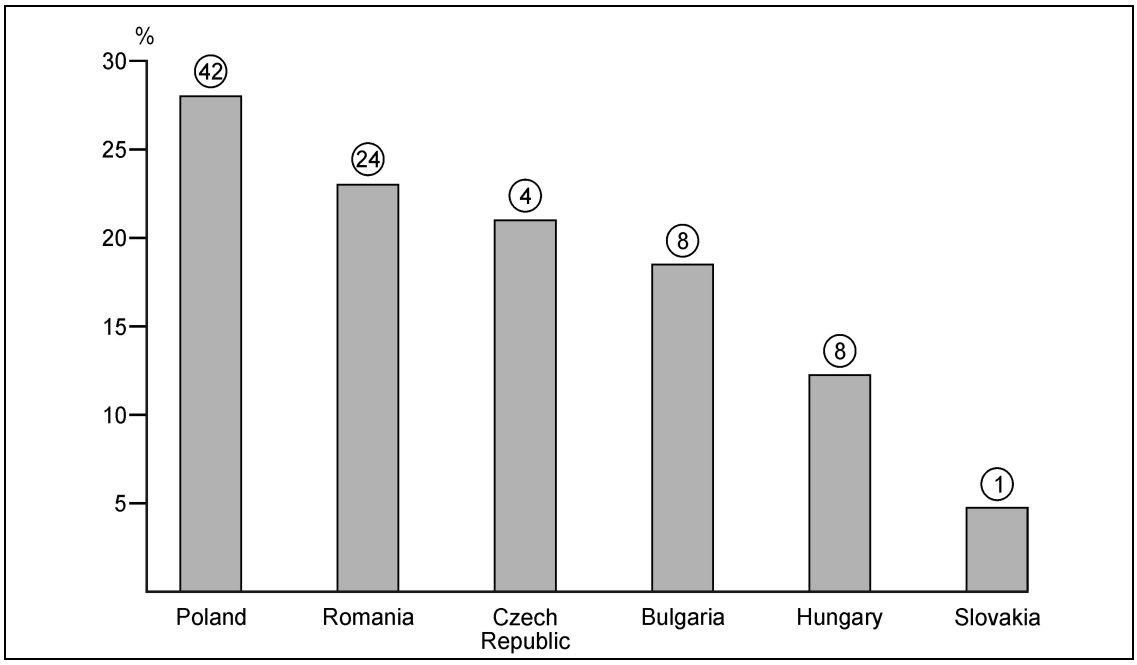
Source: Own calculations based on national statistical yearbooks.

The weight of capitals, at the peak of the town hierarchies, is remarkable in Bulgaria and in Hungary. Sofia accounts for 14 per cent, Budapest for 18 per cent of the population of the country. Prague, Bratislava and Bucharest have more moderate shares (6-10 per cent) in population of the respective countries. The role they play in the economy and in cultural life is more dominant than their share in population. The important elements of the market economy are concentrated in the capitals (Table 1). Several elements of a

decentralised development policy could be designed to decrease this unfavourable, decades-long territorial concentration.

The large city network in Eastern and Central Europe – except for Romania and Poland – is thin (Figure 1). In the whole area, 97 towns or cities are above 100,000 in population terms, and two-thirds of these are found in Poland and Romania. Slovakia has, apart from the capital, a total of one major city. In Poland and Romania the number of regions is much lower than the number of cities but the largest of the latter are evenly distributed over the whole area and can become potential regional centres.

Figure 1:
Number of towns or cities with over 100,000 inhabitants in Eastern and Central European countries (excluding the capital) and their proportion of national population, 2008

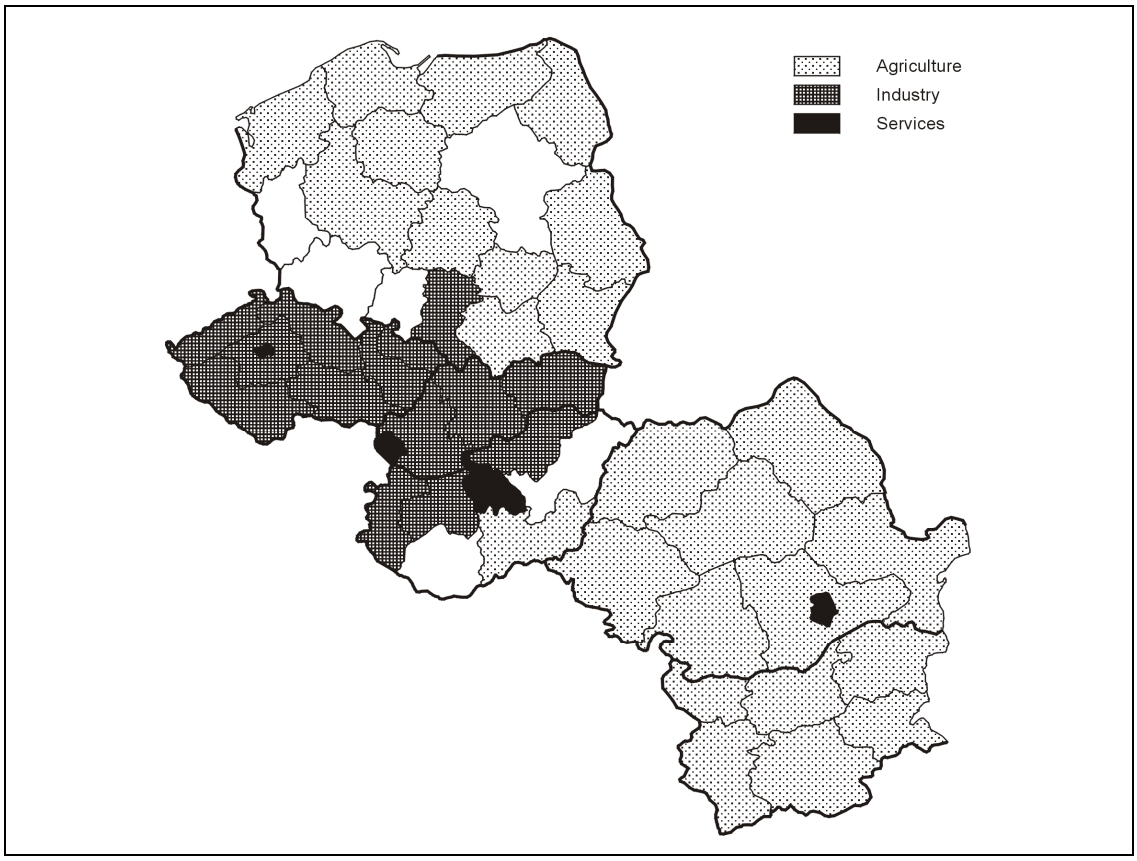


Source: Author's own construction based on data from national statistical yearbooks.

The following stylised classification of regions can be used for analytical purposes (Figure 2). For the purpose of identifying the typical manufacturing, agricultural and service regions, the highest concentration of employment in each sector was selected. (Criteria of designation were: percentage share of agricultural employment more than 10 per cent, of industrial employment more than 40 per cent and of service employment more than 60 per cent). The regions depending mostly on services are clustered around capital cities. The highest concentration of services is in Prague (77 per cent). It is followed by Bratislava region (Slovakia) and Central Hungary, which have similar characteristics (72-71 per cent). In contrast to the services, manufacturing is more closely associated with smaller cities and towns, like in most of EU countries, and with polycentric urban networks. Most of the top 15 manufacturing regions are located in the histo-

rical core territory of Central Europe. 14 regions with the highest concentration of agriculture are, as it would be expected, situated in the less developed Romania and Bulgaria (all planning regions of the countries), 11 regions in Poland and one region in Hungary. There are 24 regions where the percentage share of agricultural employment is over 20 per cent (as against the average of 4.5 per cent for the EU as a whole).

Figure 2:
Regions with the highest employment in agriculture, industry and services



Source: Designed by the author on the basis of the Regions: Statistical Yearbook, 2003.

The transition process in the new member states completely changed their economic structure, and some regions recovered faster than others.

What is more important, they have learned how to use pre-accession funds efficiently and how to build effective institutions which might also allow for more decentralized regional development policy and planning. For the new EU member states, the above implies that disparities will not decrease just because a country is catching up to the more developed EU countries. Development policies must not focus extensively on the country as a whole, but have to take into account the preferences and possibilities of their peripheral regions as well.

2 Highly Centralised R&D Structures

One reason for Europe's diminishing role in the world economy is the fact that the development of research capacity and of the human factor lags behind that of their US counterparts. A programme aiming to correct these deficiencies was drawn up in the European Union's Lisbon Strategy.

Europe's further development depends on the way in which growth factors are spread across its regions, and one reason for the lower level of competitiveness is major regional differences in R&D. Weak regional cohesion and an exaggerated spatial concentration of modern regional development factors have a clearly negative effect on European competitiveness today. Activities with high value added are concentrated within the London-Paris-Milan-Berlin-Amsterdam pentagon, but the distribution of innovative industries differs even in the developed countries. The role of national core areas is vital to R&D capacity, high-technology industries and to advanced services – but, again, the situation is very similar in the Eastern and Central European countries, where the level of concentration, in fact, increased after the change of regime.

The change of regime at the beginning of the 1990s produced a significant restructuring of the scientific potential of Eastern and Central European countries. One characteristic common to all was a considerable reduction in scientific capacity. Two fields of research capacity shrank dramatically, one of these being the sectoral research institute network. The majority of research institutes funded by national bodies (such as ministries) were closed and the number of employees in academic research institutes declined equally dramatically. As a direct consequence, the percentage of GDP allocated to R&D was greatly reduced – to one-third or even one-fifth. In Table 2 this is shown in terms of GERD/GDP (Gross expenditure on research and development as a percentage of Gross domestic product).

The reorganisation of the higher education (HE) system was the starting-point of a range of positive changes. In East European countries the number of undergraduates doubled or tripled, new colleges and universities were established and R&D was given an im-

Table 2:
Changes in R&D main indicators in Eastern and Central Europe, 1980-2005

Name	Bulgaria		Czechoslovakia		Poland		Hungary		Romania	
	1980	2005	1980	2005	1980	2005	1980	2005	1980	2005
GERD/GDP	2.5	0.5	3.9	1.4[1] 0.5[2]	2.2	0.6	3.2	1.0	No data	0.4
Number of researchers, in thousands	31.6	21.6	39.6	37.5[1] 17.5[2]	96.3	55.0	31.4	23.0	71.1	33.4

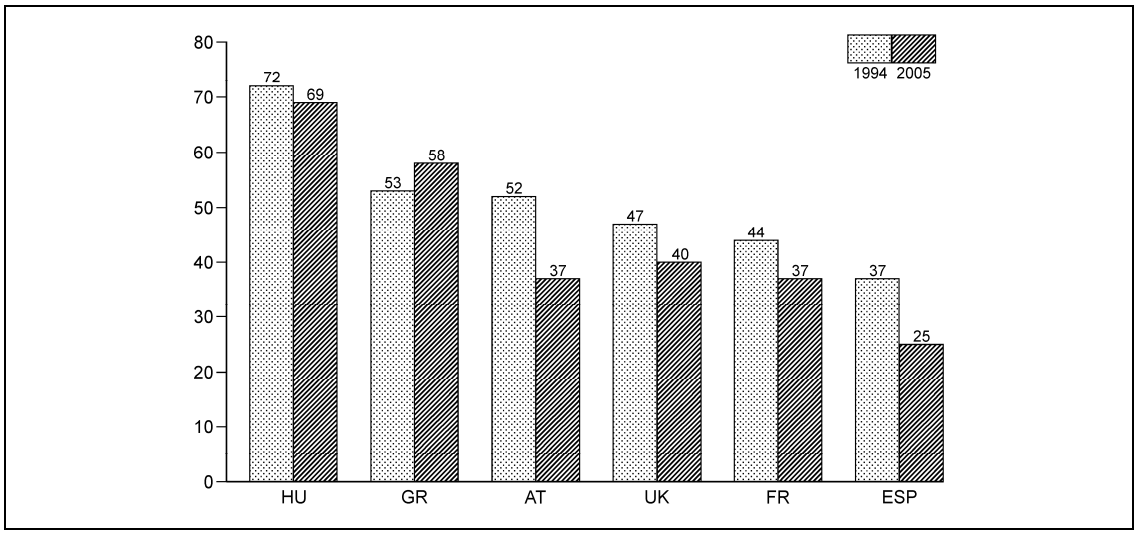
Notes: [1] Czech Republic. – [2] Slovakia.

Sources: Author's compilation based on national statistical database 1980; Europe in Figures – EUROSTAT Yearbook 2008.

portant role. One part of the major, state-owned research institutes closed (apart from the academic networks) and the other part was privatised. Certain groups of companies started to increase their R&D activity, including several multinational companies settled in Eastern and Central Europe. The structure of expenditure changed perceptibly, with spending on state- or community-financed research continuously decreasing and that on corporate research rising.

There are, however, considerable differences between the countries of Eastern and Central Europe. In the Czech Republic, expenditure in business research locations accounts for nearly two third of all GERD – data similar to the EU27 average. The ratio of company-financed research is the lowest in Bulgaria where government finance is still of great importance. In two countries, Hungary and Poland, the influence of HE institutions in financing research exceeds the EU average, and in all countries government-supported research institutes have a notably higher share of GERD than the EU average due to the maintenance of a network of Academies of Sciences.

Figure 3:
Share of the core areas in GERD, 1994-2005
- in per cent -



Note: HU = Hungary, GR = Greece, AT = Austria, UK = United Kingdom, FR = France, ESP = Spain.

Source: Author's compilation, based on Europe in Figures – EUROSTAT Yearbook, 2003, 2008.

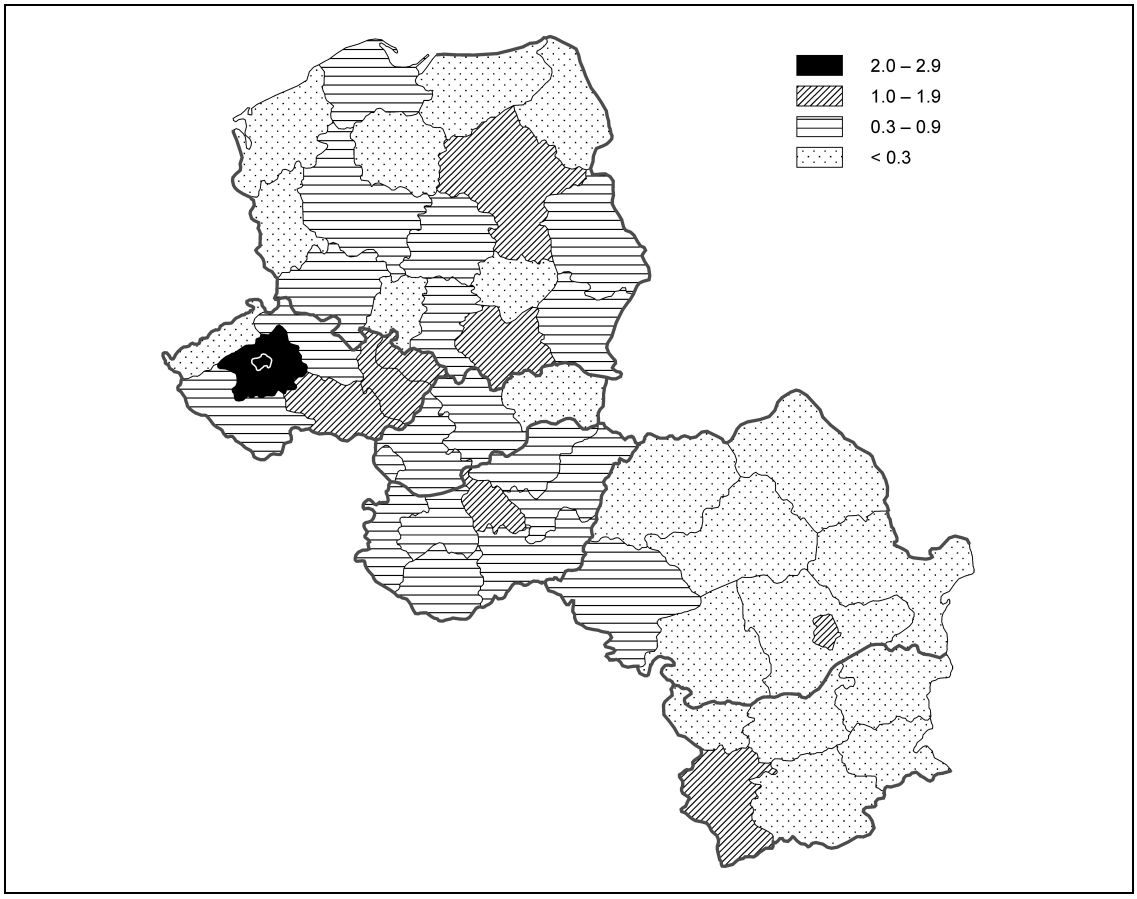
The sectoral transformation of research institutions was followed in none of the countries by a positive change in regional structure, and it remained typical of the spatial structure of research centres that they were still mainly concentrated in the capitals. In the 1990s, however, the spatial structure of R&D changed in several countries. The central or core areas declined in importance, and the major results of decentralisation are evident in the regionalised and federalised countries. The relative weight in Austria of Vienna decreased by 15 percentage points and, in Spain, that of Madrid by 12. There was a slight decrease

– or even no movement at all – in the unitary states of Hungary and Greece. In the latter, the Attica region even increased its share in the GERD of the country (Figure 3).

In Eastern and Central Europe (ECE) the *capitals and metropolitan regions* are the bastions of research and science, the weight of the metropolitan region being greatest in Bulgaria. Four-fifths of the country's research potential is concentrated in Sofia and its vicinity, and two-thirds of Hungary's GERD is found in the Central Hungary (NUTS2 – development region which consists of Budapest and Pest county). The research capacities of the Czech Republic, Poland, and Slovakia reveal a slightly more balanced picture – the metropolitan proportion in these countries being under 50 per cent.

Most of the important R&D indicators in the core areas of ECE countries are below the EU average, and in no more than two (Czech) regions of the 49 NUTS2 regions of the six ECE countries exceed the EU average for the GERD/GDP ratio. In eight regions the GERD/GDP level is between 1.0 and 1.9 per cent, and in 39 regions the level does not reach one per cent. In 20 regions it is even below 0.3 per cent (Figure 4).

Figure 4:
GERD as per cent of GDP in ECE regions, 2005

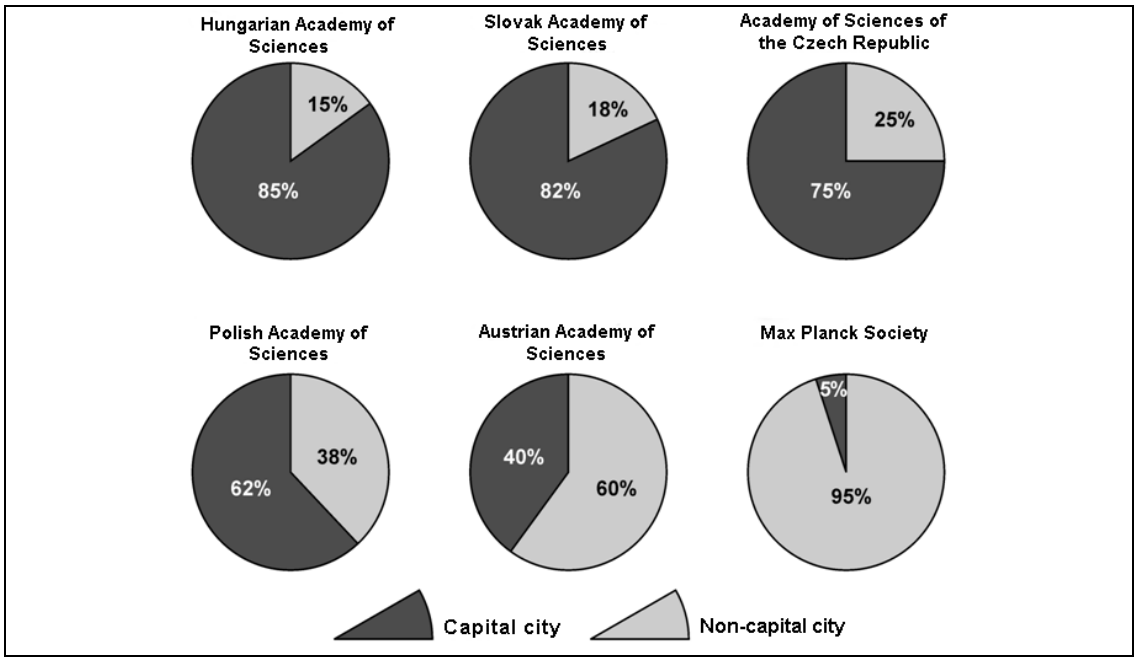


Source: Compiled and edited by the author based on EUROSTAT (*http://epp.eurostat.ec.europa.eu)*.

If we look at the regional spread of R&D activity, we would draw a similar conclusion. In most countries the most highly concentrated R&D activity is corporate-financed, and foreign joint ventures' target locations for establishing R&D units in ECE countries were almost solely capital cities.

The location of the academic institutions, the leading basic researcher organizations, is no more positive. Most of the institutes of academies of sciences are located in national capitals and no more than 7 (19 per cent) of the 37 research institutes of the Hungarian Academy of Sciences operate outside Budapest. This means that only 15 per cent of the Academy's employees, some 4,000 in number, work in these institutes. By contrast, thirty-eight percent of the Polish Academy's employees work in institutes outside Warsaw. It is important to emphasise that, in federal states, the spread of Academy institutions is very different from the above. There are a remarkable number of research centres in the federal states of Austria and Germany (Figure 5).

Figure 5:
Employees of state institutes of science outside capital city in specific European countries, 2007



Source: Compiled and edited by the author based on the web-site information.

3 Difficulties of Region-building Process

Regionalism, the regional decentralisation of power and the distribution of labour among the different forms of local government have found themselves in the crossfire of

debate in the unitary states of Eastern and Central Europe. The change of the political system, the process of connecting to the globalising European economy, the construction of a local governmental structure using the concepts of civic democracy, all shed new light on the mutual connections of central and regional local power, the harmonisation of settlement independence and meso-level public administration functions. In almost all of the former socialist countries the central issue became that of the economic, political and functional transformation of the basic levels of local government. The earlier sub-national levels disappeared (as in the successor states of the old Czechoslovakia), their functions to a large extent decreased (as in Hungary), changed (as in Poland), or, alternatively, new regional meso-levels were created (as in Croatia) or are being created (as in Slovenia).

The construction of regions in the countries of Eastern and Central Europe became one of the important debate topics for preparation for EU membership. However, the application of EU structural policy relates to appropriate size in terms of the population potential of sub-national development units and their economic capacities, in view of the concepts of economies of scale, and so, during the preparation of the EU pre-accession programmes, planning-statistical regions had to be created in all countries. From a formal point of view, solving this task did not create any particular problem. The government of each country listed the regional public administration units as meso-level development regions, and, on the basis of EU recommendations, the formal organisational structures (regional development councils, development directorates and agencies) were also created.

In parallel with the creation of the organisational framework of an EU-compatible development policy, there started, in most countries, an intensive debate on issues of content. In these debates, numerous issues (which had earlier received less attention among the topics relating to the change of regime) were raised: What functions should the development regions have? How can they become public administration units serving the decentralisation of the centralised state system? What resources should they have to fulfil the development programmes? Which city in the region should become the regional centre?

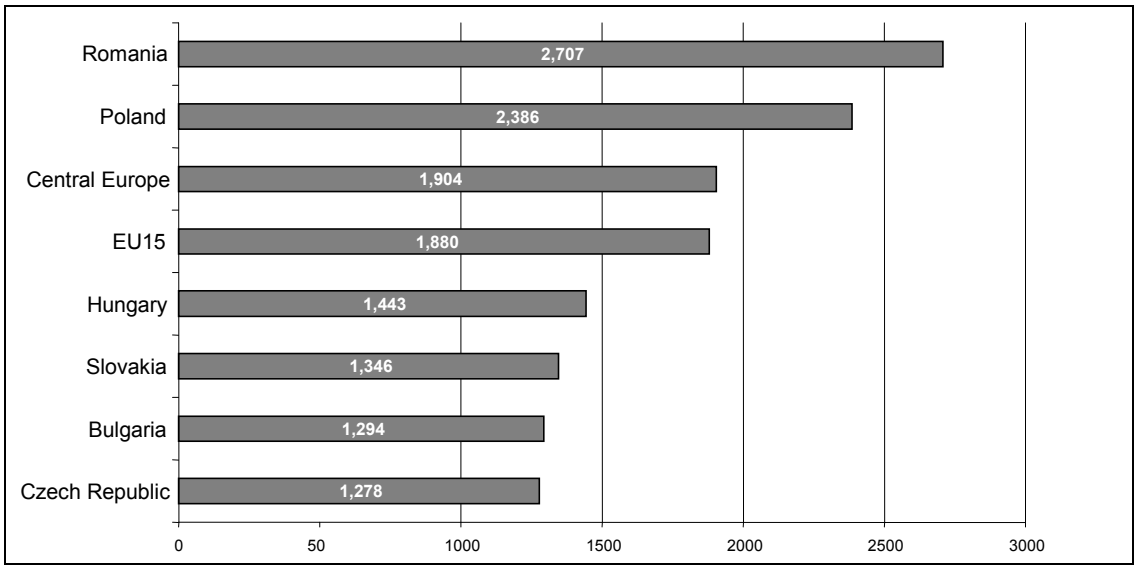
EU accession opened up a Pandora's Box in the countries of Eastern and Central Europe. The fundamental issue of how unitarily structured states can be set on a decentralised path became the centre of debate.

A pre-requisite to join the EU or to benefit from support from the Structural Funds was the creation of large regions (NUTS2 units). The average size of NUTS2 regions in Eastern and Central European member states is similar to the EU average (Figure 6).

Should it be thought desirable to give an important future role to the meso-level units in regional policy in Eastern and Central Europe, this would clearly bring the current meso-level system into sharp focus. Both the size and economic potential of the counties in their current form are too small for them to become the basic units of decentralised

regional policy, and it is to be expected that, in the future, regionalism will become stronger in more and more countries, and that this will lend weight to the re-defining of the distribution of labour between centre and provinces. There will be a serious opportunity to establish inter-regional cooperation operating on the basis of economic conformity and to increase cohesion in Eastern and Central Europe – but, even then, only if the tasks now accumulating (a genuine regional decentralisation of power and the creation of a regional development strategy conforming to the market economy) could be carried out, would it be possible that regionalism in its West European meaning could take root in this area. Today the driving forces of growth are concentrated in the core areas of individual countries, something which indicates, over the long term, the maintenance of the differences between the national regional units – or even their increase.

Figure 6:
Average population of NUTS2 regions in Central Europe, 2005
- 1,000 of people -



Source: Author's own calculations on the basis of EUROSTAT, Regional Statistical Yearbook, 2006.

The changes occurring during the last decade indicate that the political scope of activity within regional policy at the beginning of the new century – over and above the self-determination of economic development – are defined by two major factors: the first of these is the EU's organisational, operational and financial reform together with Eastern enlargement, whilst the second (to no small extent influenced by the first) is the establishment of a new distribution of labour within government in the nation states – in other words, decentralisation.

In Eastern and Central Europe today the future of the division of power between state and region still seems uncertain. The prospects for decentralisation depend on the success of economic efficiency and the results of the 'top-to-bottom' managed change of regime, but the pre-conditions at regional level for setting up power are unfavourable. In the

former planned economies, the organisational framework deriving from strong centralisation has remained, even if the substance of central power has changed a great deal. Even in the most favourable cases, the process of decentralisation can be expected to be a long one.

Three possible ways of decentralisation can be envisaged in Eastern and Central Europe, and each of these differs from the others in terms of the extent and quality of the division of power. The choice of way, naturally not an arbitrary one, the historical traditions of an individual country, the nature of the economic transformation, the establishment of institutions of the market economy, political power relations and the degree of sophistication of the spatial structure all influence the decline of power concentration. The pressure to decentralise which falls on the central state administration is obviously stronger in those countries where the dynamic, regional major urban centres (for example, in Poland) wish to initiate their autonomous development, their structuring into the European regional division of labour, with the help of the (possibly, most liberalised) utilisation of their internal resources and post-industrial development factors. On the other hand, the legitimisation of bottom-up initiatives meets greater resistance in those countries (for example, in Hungary) where the central regions have a dominant, even a strengthening, position in the factors of production increasing competitiveness. Although the example of these two countries is a good one in demonstrating that the existence of regional centres capable of being made effective is no more than a potential advantage, the 'suction effect' towards decentralisation originating from the political legitimacy of Hungarian regional local authorities and the legal regulation of regional development can somehow counterbalance the lack of strong regional centres of appropriate European size.

In the first possible decentralisation model, the division of labour between central and regional bodies is organised under clear, precise rules, and the development tasks for which the two types of bodies are responsible differ simply in respect of which regional unit these tasks affect. To solve these problems, regional authorities even have their own income resources and have wide-ranging rights in respect of planning, and the developments of local authorities which are part of their own circle can be subsidised from these (regional) funds. Depending on the economic development level of the region, 'own' and 'shared' income can be supplemented by transfers from central government funds. This strategy provides the most comprehensive form of decentralisation, and, in the long-term, this is the most effective solution. However, to create this, numerous – political, constitutional, public administrational and economic – pre-conditions are necessary, and, even today, the progress of regional self-government in Eastern and Central Europe does not seem a realistic prospect. Further differentiation in the region will also derive from the fact that Poland and, hopefully, Hungary will take steps along the road to regionalism.

The gist of the second decentralisation strategy model is that only certain functions (planning, development, executive, authorisation and financing) are transferred from the centre to the regions, with the remaining regional, political tasks continuing within the competency of the central government. The expansion of the redistribution of power depends on the tasks which are to be decentralized, the institutional system which is to take them over and the tools which will be at the disposal of the regions. This version is the best in the short-term for those countries with a unitary system, since the preparations for transferring power need less effort, since there is no need for a complete transformation of the public administration system, since the actual influence of the central bodies does not change (which is the most important consideration), and, as the management of regional development through de-concentrated state organisation will be more complex, perhaps their efficiency will increase.

In the third option, the new division of responsibility between central and regional organs is based upon their handling of specific, occasional tasks. They create a common managing body for developing the peripheral, lagging regions, and the state provides part of its financial resources to this decision-making forum, whilst the execution of the development programmes is delegated to the spatial units. This version represents the weakest version of decentralisation, but, since there is no need to change the established power structure, it is not surprising that most Eastern and Central European countries have started to elaborate their spatial development programmes on this basis. Central governments consider this solution as the easiest way to solve the problem: they do not need to put their hands into a hornet's nest and the vertical and horizontal power relations remain untouched.

4 Conclusions

Changes in the factors influencing regional development require the regional policy system of objectives, together with the related instruments and institutions, to be transformed. The long-term trends of European spatial development require the widest range of institutionalised forms of decentralisation to be established in the countries of Europe in the face of their different traditions. The new, Central and Eastern European member states can only meet EU cohesion requirements with the help of decentralised institutions. This is not only a public administration issue, but also a prerequisite for the success of R&D in helping to improve competitiveness. If regionalism progresses, it can bring about the modernisation of regional structures and the need for multi-polar regional development may change the hierarchies of power in those countries still in transition quite profoundly. The sub-national level of the power structure, the region, is a territorial entity which supports the sustainable development of the economy and the modernisation of the spatial structure – with its own financial resources and having at its disposal an autonomous development policy based upon local governmental rights. The regions are

becoming the stage for innovative development, and the degree of embeddedness at regional level of the fundamental institutions of innovation output is becoming stronger.

The region is considered to be a spatial unit serving the sustainable growth of the economy and the modernisation of the spatial structure, with independent financial resources, fulfilling autonomous development policy and equipped with local government rights. On the basis of this term – whose factors naturally developed differently in the different periods of European development – regions have not so far existed in Eastern and Central Europe, despite the fact that some geographers (on the basis of the indisputable results obtained by geographic science in regional research) assert that we do possess some well-defined, natural regions. Such 'form without content' – as in previous decades – cannot, in itself, steer the spatial structure of the country in a favourable direction, decentralise the new space-forming forces and create the pre-requisites for multi-polar development. The region, if defined as a framework for regional research, is not capable of organising the space-forming powers of the 21st century without the competencies, institutions and tools.

Regions in the new member-states are necessary, since European regional development clearly proves that a sub-national level comprising approximately 1-2 million inhabitants regulated on the basis of self-government concepts (as a result of the region's economic capacity and structural abilities) is considered to be:

- the optimal spatial framework for the realisation of regional development policy, oriented towards economic development,
- the appropriate field for the operation of post-industrial spatial organisation forces, and the development of their interrelationships,
- the important area in which to enforce regional and social interests,
- the most appropriate size of spatial unit to build a modern infrastructure and the professional organising-planning-executing institution of regional policy,
- the main factor in the decision-making system of the European Union's Regional and Cohesion policy.

The decentralisation of science and R&D has a number of positive effects on the improvement of the regions. The formation of research-intensive sectors increases the number of quality jobs and the business development effects of the setting up of spin-off companies are clearly evident. Innovative business develops the region's export capacity and helps the region to integrate into the European and international research area. Companies which demand or rely on research contribute to the re-industrialisation of the region and to the spread of modern services. All of these improve the income-generating ability of the regions and contribute to the enhancement of regional cohesion. The Lisbon criteria cannot be met without decentralisation.

References

Amin, A.; Tomaney, J. (1995): The regional dilemma in a neo-liberal Europe, in: European Urban and Regional Studies, Vol. 2 (2), pp. 171-188.

Benedek, J. (2004): Amenajarea teritorului şi dezvoltarea regională. Cluj-Napoca, Editura Presa Universitară Clujaeană.

Blažek, J.; Boeckhout, S. (2000): Regional policy in the Czech Republic and EU accession, in: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (eds), Transition, cohesion and regional policy in Central and Eastern Europe. Ashgate: Aldershot, pp. 301-318.

Boev, J. (2002): Bulgaria: decentralization and modernization of public administration, in: G. Péteri, (ed.), Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest, pp. 93-120.

Dostál, P. (2000): Reintegrating Central European region: challenges of trans-border spatial development. Acta Universitatis Carolinae, in: Geographica. 1, pp. 21-38.

European Commission (2004): A new partnership for cohesion Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion. Brussels.

Geografija na Balgarija (2003): Fizicheska geografija, socialno-ikonomicheska geografija. Izdatelstvo ForKom: Sofia.

Geshev, G. (2001): The role of regions of South-Eastern space in the enlarging European Union, in: Z. Gál (ed.), Role of the Regions in the Enlarging European Union. Centre for Regional Studies, HAS. Discussion Papers, Special Issue. Pécs, pp. 81-100.

Geshev, G. (ed.) (1997): The Geographical Space – an Investment for the 2st Century. Institute of Geography, BAS: Sofia.

Gorzelak, G. (1998): Regional and Local Potential for Transformation in Poland. University of Warsaw: Warsaw.

Green Paper (1997): Regional Development Policy in Romania. Government and the European Commission: Bucharest, Romania.

Horváth, G. (1996): Transition and regionalism in East-Central Europe. Europäischea Zentrum für Föderalismus-Forschung. Occasional Papers, 7. Tübingen.

Horváth, G. (ed.) (2002): Regional Challenges of the Transition in Bulgaria and Hungary. Centre for Regional Studies, HAS. Pécs.

Ianoş, I. (2000): Romania, in: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Ashgate: Aldershot, pp. 167-176.

Ilieva, M. (2002): Transformations in the territorial structure of Bulgarian economy in the 1990s, in: G. Horváth (ed.), Regional Challenges of the Transition in Bulgaria and Hungary. Centre for Regional Studies, HAS. Pécs, pp. 49-61.

Illner, M. (2000): Issues of decentralization. Reforms in former communist countries, in: Infomationen zur Raumforschung, 7-8, pp. 391-401.

Keating, M.; Loughlin, J. (eds) (1997): The Political Economy of Regionalism. Frank Cass: London.

Kolev, B. (2002): Legal framework of regional development in Bulgaria, in: G. Horváth (ed.), pp. 78-85.

Michalski, A.; Saraceno, A. (2000): Regions in Enlarged European Union. European Commission, Forward Studies Unit. Brussels.

Mitter, W. (1996): Higher education in Central and Eastern Europe. An approach to comparative analysis, in: A. Burgen (ed.), Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century. Jessica Kingsley: London, pp. 167-191.

Müller, K. (1995): Transformation of national research system in the countries of Central Eastern Europe, in: Science Studies. 2, pp. 44-55.

Nordic Centre for Spatial Development (2004): Potentials for polycentric development in Europe. Annex Report A. Critical dictionary of polycentricity in European urban networking. Stockholm.

Nordic Centre for Spatial Development (2004): Potentials for polycentric development in Europe. Annex Report B. Stockholm.

Sekeresová, E. (2004): Institutions of regional policy at the regional level in the Slovak Republic, in: G. Enyedi, I. Tózsa (eds), Region. Regional Development Policy, Administration and E-government. Akadémiai Kiadó: Budapest, pp. 342-370.

Spiridonova, J.; Grigorov, N. (2000): Bulgaria, in: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (eds), Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Ashgate: Aldershot, pp. 71-83.

Stasiak, A. (1999): The new administrative division of Poland, in: A. Duró (ed.), Spatial Research in Support of the European Integration. Centre for Regional Studies HAS. Pécs, pp. 31-42.

Sterlacchini, A. (2008): R&D, higher education and regional growth: uneven linkages among European regions, in: Research Policy, vol. 6-7, pp. 1096-1107.

Szreniawski, P. (2004): Regions in Poland, in: G. Enyedi, I. Tózsa (eds), Region. Regional Development Policy, Administration and E-government. Akadémiai Kiadó: Budapest, pp. 277-292.

Tariska, M. (2004): Regional administration in the Slovak Republic, in: G. Enyedi, I. Tózsa (eds), pp. 310-341.

Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland zwischen Markt und Staat

*Peter Haug**

1 Einleitung

„Wir sind (wieder) da", so beginnt der Titel eines Beitrags für einen 2007 erschienenen Festschriftband.[1] Und obwohl sich der fragliche Aufsatz nur auf die Stadtwerke in Ostdeutschland bezieht, gilt dieser Satz seit 1990 im Prinzip auch für die übrigen kommunalen Betriebe sowie für die ostdeutschen Kommunen[2] überhaupt. Zwar kann die Transformationsphase mit ihrem erklärten Ziel der Übertragung westdeutscher Kommunalstrukturen auf Ostdeutschland im Rückblick nur als abenteuerlich bezeichnet werden. Es ist jedoch nicht das Anliegen dieses Beitrages, ausschließlich diese Zeit hier Revue passieren zu lassen. Vielmehr geht es darum, den Blick für die aktuellen spezifischen Probleme und Besonderheiten der ostdeutschen Kommunalwirtschaft zu schärfen und vor allem ihre finanz- wie regionalwirtschaftliche Bedeutung aus volkswirtschaftlicher Sicht kritisch zu hinterfragen. Dies soll auch der Versachlichung der seit Jahren äußerst emotional geführten politischen Diskussion um die Kommunalwirtschaft und die so genannte „Daseinsvorsorge" dienen.[3]

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: In Abschnitt 2 wird kurz aus ordnungspolitischer und finanzwissenschaftlicher Sicht angerissen, unter welchen Voraussetzungen und auf welche Weise der Staat überhaupt in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen sollte. Außerdem wird die Frage aufgeworfen, wann die Ebene der Kommunen respektive kommunale Unternehmen mit diesen Markteingriffen betraut werden sollten. In den Abschnitten 3.1 bis 3.3 werden einige zentrale Punkte der Transformationsphase für die Kernbereiche der kommunalen Wirtschaftstätigkeit (Energie- und Wasserversorgung, Abwasser, Wohnungswirtschaft und Sparkassenwesen) herausgearbeitet sowie auf aktuelle Problemlagen der Kommunalwirtschaft und Anreize speziell für ostdeutsche Kommunen zur wirtschaftlichen Tätigkeit eingegangen. Die Kommunalwirtschaft im Sinne der aus

* *Dr. Peter Haug*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Stadtökonomik.

1 Vgl. *Walter* (2007).

2 Soweit nicht anders angegeben, werden aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung im Folgenden unter dem Begriff Kommunen die Landkreise, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die kommunalen Vereinigungen in Form von z. B. Verwaltungsverbänden, Verwaltungsgemeinschaften, Samt- und Verbandsgemeinden oder Zweckverbänden subsumiert.

3 Man kann es jedenfalls kaum als guten Stil bezeichnen, wenn sich z. B. Kritiker der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen aus dem Bereich der Volkswirtschaftslehre vom Hauptgeschäftsführer des Verbandes Kommunaler Unternehmen (VKU) als „neoliberale Wiedergänger" beschimpfen lassen müssen. *Schöneich* (2007), S. 11.

dem Kernhaushalt ausgelagerten kommunalen Organisationseinheiten am Beispiel Sachsens steht sodann im Zentrum von Abschnitt 4. In diesem Kontext wird neben der Struktur primär ihre finanzwirtschaftliche und regionalwirtschaftliche Bedeutung behandelt. In Abschnitt 5 werden die Ergebnisse noch einmal zusammengefasst sowie wirtschafts- und finanzpolitische Schlussfolgerungen gezogen.

2 Wann soll die Kommune wirtschaftlich tätig werden? Die finanzwissenschaftliche Perspektive

Aus ökonomischer Sicht stellt jede Form der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, bei der knappe Ressourcen zur Produktion oder Bereitstellung von Sachgütern und Dienstleistungen verwendet werden, eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen bzw. Kommunalwirtschaft im weitesten Sinne dar. Die Kommune „wirtschaftet" bzw. ist „wirtschaftlich tätig", und zwar unabhängig davon, ob für die jeweiligen Leistungen direkte Entgelte erhoben werden.[4] Wesentlich enger gefasst wird die Begriffsdefinition im Kommunalrecht und von Vertretern der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, wonach zur Kommunalwirtschaft bzw. zu den wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen nur Einrichtungen gezählt werden, die Leistungen erbringen, welche auch von Privatunternehmen mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden könnten.[5]

Ob die Kommunen überhaupt (im weitesten Sinne) wirtschaftlich tätig werden sollten, hängt aus Sicht der Finanzwissenschaft von der Beantwortung folgender Leitfragen ab:

a) Soll der Staat überhaupt tätig werden, d. h. liegen Marktversagen oder Marktunvollkommenheiten vor allem allokativer oder distributiver Art vor?[6]

b) Auch wenn Marktversagen in der marktwirtschaftlichen Realität eher die Regel als die Ausnahme ist, stellt sich die Frage, ob der Staatseingriff in den Markt aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive angemessen ist: Führen staatliche Interventionen aufgrund von Informationsmängeln oder eigennützigem Verhalten der Politiker und Bürokraten zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten („Marktversagen versus Staatsversagen")?[7] Welche möglichst marktkonforme Form des Markteingriffs ist zu wählen:

---

4 Die Entgelterhebung für die erbrachten Leistungen ist demgegenüber das zentrale Definitionskriterium der Kommunalwirtschaft in Gablers Wirtschaftslexikon, vgl. *o. A.* (2010).

5 Vgl. z. B. *Cronauge, Westermann* (2003), S. 154, RZ 241 bzw. noch enger gefasst in Abgrenzung zum so genannten „Hoheitsbetrieb" *Cronauge*, *Westermann* (2003), S. 154-157, RZ 242-244.

6 Zum Thema Marktversagen vgl. z. B. *Fritsch et al.* (2007) oder die finanzwissenschaftliche Lehrbuchliteratur.

7 Zum in diesem Kontext auftretenden Prinzipal-Agenten-Problem zwischen Wählern, Politikern und Bürokraten vgl. z. B. *Blankart* (2001), S. 489 ff. Ein Standardwerk zur Public-Choice-Theorie ist *Mueller* (2003). Politökonomische Aspekte speziell mit Bezug auf kommunale Unternehmen behandeln *Döring, Wohltmann* (1999), S. 61-63.

Muss es unbedingt die staatliche Produktion der fraglichen Güter sein oder genügt auch eine staatliche Regulierung der privaten Anbieter?

c) Können die Punkte a) (Marktversagen liegt vor) und b) (ein staatlicher Eingriff in das Marktgeschehen ist angemessen) positiv beantwortet werden, ist zu klären, welche staatliche Ebene in einem föderativen Staat wie der Bundesrepublik mit dem Markteingriff betraut werden soll. Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus bietet sich die kommunale Ebene beispielsweise bei Gütern mit einem räumlich begrenzten, lokalen Nutzerkreis an.[8]

d) Erst wenn die Aufgaben- und Ausgabenverteilung auf die jeweiligen staatlichen Ebenen geklärt ist, geht es um die Frage nach der geeigneten Finanzierung: Finanzierung über lokale Steuern oder Gebühren? Unter welchen Umständen und in welchem Umfang sind Transferzahlungen von übergeordneten Gebietskörperschaften gerechtfertigt?[9]

Eine umfassende und abschließende normative Bewertung des aktuellen Gesamtspektrums der kommunalen Tätigkeit in Deutschland kann an dieser Stelle nicht geleistet werden.[10] Während viele hoheitliche Aufgaben der Kommunen nicht zur Disposition stehen, lässt sich kommunale Eigenproduktion für nicht-hoheitliche Aufgaben vor allem in Bereichen rechtfertigen, die durch hohe Transaktionskosten (z. B. Kosten der Marktbenutzung im weitesten Sinne) und geringe Wettbewerbsintensität gekennzeichnet sind (z. B. Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung). Das gleiche gilt, wenn sich durch die kommunale Produktion und Bereitstellung von Gütern Verteilungsziele effizienter im Vergleich zu anderen Maßnahmen umsetzen lassen (z. B. kommunaler Wohnraum für soziale „Problemgruppen“, die auf dem privaten Wohnungsmarkt auch bei entsprechenden Mietzuschüssen kein Unterkommen finden).

3 Die Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland

Abweichend von der sehr weit gefassten Definition des kommunalen Wirtschaftens bzw. der kommunalen Wirtschaftstätigkeit im vorangegangenen Abschnitt konzentrieren sich die folgenden Ausführungen nun auf die Bereiche, die im allgemeinen Sprachgebrauch mit dem Begriff Kommunalwirtschaft in Verbindung gebracht werden.

---

8 Die zwei Grundprinzipien zur Gestaltung eines föderativen Systems unter ökonomischen Aspekten sind das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (nach *Mancur Olson*) und das Subsidiaritätsprinzip. Vgl. dazu *Olson* (1969); *Postlep* (1993); *Zimmermann* (1999), S. 25-58 und S. 73-90.

9 Vgl. dazu z. B. *Zimmermann* (1999), S. 119-254.

10 Siehe dazu z. B. *Haug* (2008); *Scholl, Thöne* (1998); *Döring, Wohltmann* (1999).

3.1 Die Kernbereiche der Kommunalwirtschaft in der Transformationsphase nach 1990 in den Neuen Bundesländern

Genauso wie vieles am aktuellen Aufgabenspektrum der ost- wie westdeutschen Kommunen aus finanzwissenschaftlicher Sicht kritisch bewertet werden muss, ist auch die Transformationsphase (der Prozess der Herausbildung der heutigen Strukturen in der Zeit zwischen 1990 und etwa Mitte der 1990er Jahre) der Kommunalwirtschaft aus heutiger Perspektive kritisch zu sehen. Eine umfassende Darstellung der Vorgänge ist an dieser Stelle allerdings nicht möglich,[11] weshalb eine Beschränkung auf einige zentrale Punkte erfolgt:

Zunächst einmal kann man die Phase nach 1990 als „freiwillige Rekommunalisierung" bezeichnen. „Rekommunalisierung", weil die Kommunen nun nicht mehr nachgeordnete Verwaltungseinheiten der DDR-Bezirke waren, sondern wieder eigenständige Gebietskörperschaften wurden, denen Aufgaben übertragen wurden, wie sie sie in ähnlichem Umfang auch schon vor 1950 erfüllt hatten. Außerdem war bereits in der Kommunalverfassung der DDR von 1990 und im Einigungsvertrag (Artikel 22) eine Übertragung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Vermögenswerte vorgesehen. Ziel war die Übernahme westdeutscher Strukturen in der ehemaligen DDR, wobei die westdeutschen Kommunalverbände bzw. der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) einen maßgeblichen Einfluss ausübten. „Freiwillig", weil die Kommunen sich aktiv sowohl um die Übertragung der Aufgaben als auch der Vermögenswerte bemühten.

Dieses aktive Bemühen zeigte sich vor allem im Bereich der Energieversorgung, wo sich die ostdeutschen Kommunen gegen einen Übernahmeversuch der Stromversorgung durch westdeutsche Regionalversorger (Stromverträge von 1990) zur Wehr setzten und 1991 164 ostdeutsche Städte und Gemeinden per Kommunalverfassungsbeschwerde die Übertragung der Vermögenswerte von den Nachfolgegesellschaften der DDR-Stromversorgungskombinaten erzwingen wollten. Nach einer – bis dato in der deutschen Rechtsgeschichte wohl einmaligen – außergerichtlichen Einigung der Prozessbeteiligten 1993 konnten die meisten der Beschwerdeführer nach langwierigen Genehmigungsverfahren (§ 5 Energiewirtschaftsgesetz) bis Mitte der 1990er Jahre ihre eigenen Versorgungsunternehmen betreiben. Am Ende dieses Prozesses stand die Herausbildung der heutigen Stadtwerkestruktur in Ostdeutschland.[12]

Die Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung wurden ebenfalls von der Bezirksebene wieder auf die kommunale Ebene übertragen. Das Ziel war hier vor allem im Abwasserbereich westdeutsche Standards sowohl hinsichtlich der Reinigungs-

---

11 Eine ausführlichere Darstellung der Transformationsphase der ostdeutschen Kommunalwirtschaft bieten *Gottschalk, Püttner* (1998). Die Beiträge in diesem Sammelband schildern die Vorgänge weitgehend aus der Perspektive der kommunalen Unternehmen und ihrer Verbände, sowie der von Unternehmensberatern, Juristen und Vertretern der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre.

12 Dazu ausführlicher *Cronauge, Püttner* (1998).

qualität als auch hinsichtlich des Anschlussgrades an die zentrale Abwasserentsorgung zu erreichen – teilweise ohne Rücksicht auf Wirtschaftlichkeitserwägungen. Der durch massive Transferzahlungen geförderte Ausbau der Kläranlagen und Kanalnetze litt daher in manchen Fällen unter unrealistischen Planzahlen und Mittelverschwendung, was bis heute negative Nachwirkungen hat.[13]

Im Unterschied zur Strom- und Gasversorgung, dem ÖPNV oder dem Wasser- und Abwasserbereich hatte die Organisationsstruktur der Sparkassen die DDR-Zeit relativ unverändert überstanden. Trotz Kontrolle durch die DDR-Staatsbank waren die Sparkassen als Institution weiterhin sichtbar, was ihnen nach der Wende einen erheblichen Wettbewerbsvorteil z. B. gegenüber den sich erst etablierenden Privatbanken brachte.[14]

Im Gegensatz zu den bisher genannten Bereichen der ostdeutschen (Wieder-)Kommunalwirtschaft (einschließlich ÖPNV) wies der Wohnungssektor zwei grundlegende Besonderheiten auf, nachdem die ehemaligen Bestände der Kommunalen Wohnungsverwaltungen (KWV) auf kommunale Wohnungsgesellschaften übertragen worden waren: Der Einigungsvertrag (Art. 22 Abs. 4) sah zum einen eine weitgehende Privatisierung der Bestände vor und zum anderen eine Übernahme der DDR-Altschulden. Letztere summierten sich von anfangs 36 Mrd. DM nach einem Zahlungsmoratorium bis Ende 1993 auf 51 Mrd. DM. Diese Altschuldenproblematik bildete – neben dem Prinzip „Rückgabe vor Erstattung“ – eine schwerwiegende Hypothek für die Geschäftstätigkeit der kommunalen Wohnungsunternehmen.[15]

3.2 Aktuelle Problemlagen und Charakteristika der ostdeutschen Kommunalwirtschaft

Die aktuelle Situation der ostdeutschen Kommunalwirtschaft ist vor allem durch zwei Probleme gekennzeichnet: demographischer Wandel und (zumindest in einigen Bereichen) Finanzprobleme.

Der demographische Wandel in Form des Bevölkerungsrückgangs bringt vor allem für die leitungsgebundene Infrastruktur (Wasser, Abwasser und Fernwärmeversorgung) Probleme mit sich: Unterauslastung der Anlagen sowie die so genannte „Fixkostenfalle“, d. h., immer weniger Kunden müssen für den kurzfristig nicht reduzierbaren Fixkostenblock vor allem der Leitungsnetze aufkommen. In Kombination mit der bis Mitte der 1990er Jahre betriebenen staatlichen Wohnungsbauförderpolitik führte der Bevölkerungsrückgang zu einem erheblichen Wohnungsüberangebot und damit zu einem entsprechenden Leerstand auch bei den kommunalen Wohnungsunternehmen. Gegen das Leerstandsproblem scheint auch der – wiederum staatlich geförderte – Rückbau von

13 Vgl. *Komar* (1997); *Seidel* (1998); *Gruneberg* (1998).

14 Vgl. dazu *Holtmann* (1998).

15 Vgl. *Jenkis* (1998).

Wohnungen[16] bisher nicht wesentlich geholfen zu haben. Angesichts der derzeitigen Bevölkerungsprognosen wird weiterhin mit erheblichem Rückbaubedarf gerechnet. Neben den kommunalen Infrastruktur- und Wohnungsanbietern reagieren auch die Sparkassen auf den demographischen Wandel, indem sie ihr stationäres Geschäftsstellennetz immer weiter ausdünnen und stattdessen zunehmend mobile Geschäftsstellen („Sparkassenbusse“) einsetzen.

Unter Finanzproblemen werden neben den traditionell defizitär betriebenen ÖPNV-Betrieben und der Wohnungswirtschaft auch zunehmend die Abwasserbetriebe leiden. Fallstudienberechnungen des IWH hatten beispielsweise ergeben, dass unter Zugrundelegung des regulären Erneuerungsbedarfs erhebliche Finanzierungsprobleme auf die Abwasserbetriebe zukommen werden.[17]

Ein wesentliches Charakteristikum der Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland ist ihre größere regionalwirtschaftliche Bedeutung im Vergleich zu Westdeutschland, wie z. B. die Ergebnisse einer Untersuchung von Wissenschaftlern der Universität Potsdam (vgl. Tabelle 1) zeigen.[18] Allerdings dürften die ermittelten (echten und unechten) Quoten schon allein deswegen zu gering ausgewiesen sein, weil sich die Analyse auf die Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen beschränkte, in der – aus welchen Gründen auch immer – der Sparkassensektor nicht enthalten ist. Über die Kausalitäten besteht nach wie vor Unklarheit: Ist das größere relative Gewicht eine Folge der Verdrängung privater durch kommunale Anbieter oder eine rein arithmetische Konsequenz der Tatsache, dass der private Unternehmenssektor in Ostdeutschland nach wie vor unterentwickelt ist?

Tabelle 1:
Relative Bedeutung der Kommunalwirtschaft im Ost-West-Vergleich im Jahr 2002

	Anteil Arbeitnehmer kommunale Wirtschaft an Arbeitnehmern Gesamtwirtschaft	Verhältnis Umsatz kommunale Wirtschaft zu Bruttoinlandsprodukt	Verhältnis Zugang Sachanlagen kommunale Wirtschaft zu Bruttoanlageinvestitionen Gesamtwirtschaft
Westdeutsche Flächenländer	2,2%	3,7%	3,4%
Ostdeutsche Flächenländer	3,2%	6,5%	6,2%

Quelle: Richter (2007), S. 133-135.

16 Allein bis 2007 wurden rund 220 000 Wohneinheiten aus überwiegend kommunalen und genossenschaftlichen Beständen rückgebaut, deren Abriss aus Mitteln des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ oder diversen Landesprogrammen gefördert worden war. Vgl. z. B. *Aehnelt et al.* (2008), S. 72.

17 Vgl. dazu z. B. *Haug, Deilmann* (2008).

18 Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch *Haug* (2003); *Haug* (2009a).

Schließlich muss an dieser Stelle auch auf den Stand der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen eingegangen werden. Versuche der Kommunen, private Unternehmen in die Leistungserbringung einzubeziehen (z. B. bei den Stadtwerken) oder sich von nicht unbedingt zu den kommunalen Kernaufgaben gehörenden Bereichen (z. B. Wohnungsunternehmen oder Sparkassen) zu trennen, scheitern im Osten wie im Westen zunehmend entweder am öffentlichen Widerstand (wie zuletzt bei der versuchten Teilprivatisierung der Stadtwerke Leipzig im Jahr 2008) oder an gesetzlichen Hürden.[19] Stattdessen scheint sich nun ein Trend in Richtung erneuter „Rekommunalisierung" abzuzeichnen, d. h., ungeachtet der problematischen Finanzlage der ostdeutschen Kommunen wird versucht (ohne dass in vielen Fällen eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit dafür genannt wird), z. B. die Beteiligungen privater Energieversorger an den Stadtwerken zurückzukaufen.

3.3 Spezifische Anreize zur kommunalen Wirtschaftstätigkeit in Ostdeutschland

Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit sind es vor allem drei Anreize, die die wirtschaftliche Betätigung (im engeren Sinne) für die ostdeutschen Kommunen besonders interessant machen.

Zum einen bringt es die niedrigere Steuerkraft pro Einwohner (2006: 48% des westdeutschen Niveaus) bzw. die höhere Transferabhängigkeit (2006: 168% des Westniveaus bei Zuschüssen für laufende Zwecke und 265% bei Zuschüssen für Investitionen)[20] mit sich, dass die ostdeutschen Kommunen nach alternativen Einnahmequellen suchen müssen.

Zum anderen wäre es aufgrund der deutlich prekäreren Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland für die Kommunalpolitik von Vorteil, wenn die kommunalen Unternehmen – neben den Kernverwaltungen – eine gewisse Entlastung des Arbeitsmarktes bewirkten. Ergänzend dazu treten außerdem die – allerdings nur schwer nachprüfbaren – regionalen Nachfrage- und indirekten Beschäftigungseffekte der kommunalen Unternehmen hinzu.

Schließlich: Da Marktanteile von z. T. 25% und mehr der ostdeutschen kommunalen Wohnungsunternehmen am lokalen Mietwohnungsmarkt kaum mehr mit sozialpolitischen Zielen zu rechtfertigen sind, muss seit einiger Zeit die vermeintliche Unentbehrlichkeit kommunaler Wohnungsunternehmen für den Stadtumbau Ost als Argument für deren Existenz herhalten. Ohne die kommunalen Unternehmen (Wohnungs- und Versorgungsunternehmen) ließen sich Stadtumbaukonzepte nur schwer umsetzen.[21]

---

19 Als vor einigen Jahren die Stralsunder Sparkasse privatisiert werden sollte, änderte der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern das Landessparkassengesetz, sodass eine Privatisierung faktisch unmöglich gemacht wurde.

20 Zahlen laut *Karrenberg*, *Münstermann* (2007), S. 79.

21 Vgl. z. B. *Riemer* (2006), S. 2.

Aufgrund der Komplexität der Stadtumbauthematik soll auf diesen letztgenannten Aspekt nicht weiter eingegangen werden. Die folgende empirische Analyse am Beispiel Sachsens beschränkt sich daher auf die ersten beiden Punkte.

4 Kommunale Unternehmen in Sachsen

Zur Diskussion der in Abschnitt 3.3 aufgeworfenen Fragen nach den finanzwirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Wirkungen der Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland wurde eine Analyse der amtlichen Jahresabschlussstatistik öffentlicher Unternehmen in Sachsen vorgenommen (ergänzt durch vom Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband bereitgestellte Informationen). Darin enthalten sind alle kommunalen Einrichtungen, die rechtlich und/oder wirtschaftlich unabhängig von der Kernverwaltung sind und folglich nicht in der kommunalen Jahresrechnungsstatistik enthalten sind. Dazu zählen auch die kaufmännisch buchenden Zweckverbände.[22] Die Auswertung beschränkt sich auf eine Querschnittsanalyse für das Jahr 2006, da Vergleiche im Zeitablauf wegen der wechselnden Grundgesamtheit der Jahresabschlussstatistik nur mit Einschränkungen möglich sind.

4.1 Struktur der kommunalen Auslagerungen

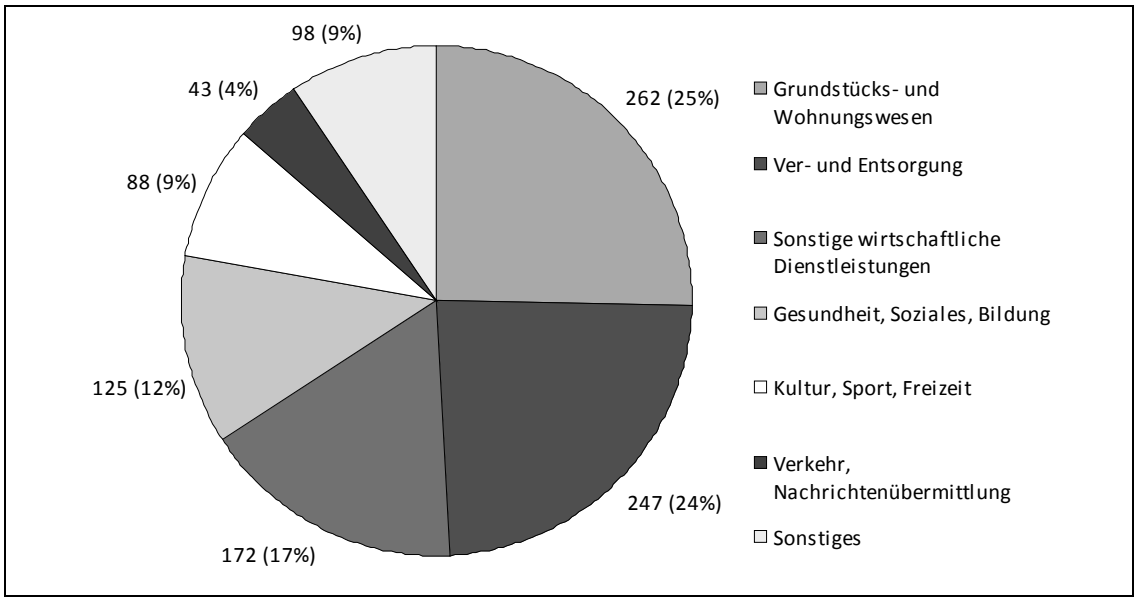
Die folgende Abbildung 1 zeigt, dass ein Viertel der kommunalen Auslagerungen dem Bereich Immobilienwirtschaft (überwiegend Wohnungsunternehmen) zuzurechnen sind, die zusammen mit den Ver- und Entsorgungsunternehmen knapp die Hälfte der kommunalen Unternehmen ausmachen. Die zunehmende organisatorische Zersplitterung etwa der Stadtwerke sowie die Auslagerung weiterer Einheiten aus dem Kernhaushalt bringt es mit sich, dass eine Vielzahl von kommunalen Unternehmen dem Bereich „Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen“ zuzurechnen sind. Dazu zählen neben EDV-Dienstleistungsgesellschaften z. B. Holding-, Beteiligungs-, Betriebs- oder Verwaltungsgesellschaften, die vor allem mit Aufgaben wie Betriebsführung, Planung, Beratung oder Beteiligungsverwaltung befasst sind. Der Bereich „Sonstige“ enthält ein breites Spektrum an Unternehmen, vor allem der Wirtschaftszweige politische Interessenvertretung/ sonstige Dienstleistungen, öffentliche Verwaltung, Kredit- und Versicherungsgewerbe[23] sowie 36 Betriebe aus den Bereichen Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Handel und Gastgewerbe.

---

22 Im Gegensatz dazu sind die kameralistisch buchenden Zweckverbände in der kommunalen Jahresrechnungsstatistik erfasst.

23 Allerdings fehlen die kommunalen Sparkassen in der Jahresabschlussstatistik vollständig. Was gemäß der Wirtschaftszweigsystematik unter „Kreditgewerbe“ fällt, sind vor allem die Kapitalbeteiligungs- oder Vermögensverwaltungstochtergesellschaften kommunaler Unternehmen in den Großstädten.

Abbildung 1:
Anzahl Kommunalunternehmen 2006 in Sachsen nach Wirtschaftszweigen



Inklusive kaufmännisch buchender Zweckverbände, aber ohne die 15 sächsischen Sparkassen.

Quellen: Berechnungen des IWH auf der Basis der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für Sachsen.

4.2 Finanzwirtschaftliche Bedeutung

Ob die kommunalen Unternehmen als alternative Einnahmequellen dienen können, hängt stark von der jeweiligen Branche ab, wie die folgende Tabelle 2 zeigt. Denn nur ein eventueller Ertragsüberschuss bzw. Gewinn der kommunalen Unternehmen bedeutet zusätzliche Einnahmen für die Kommunen.

Tabelle 2:
Ertragslage und Verschuldung der Kommunalunternehmen nach Branchen
- Sachsen 2006 -

	Anteil Betriebs-ergebnis > 0	Anteil Finanz-ergebnis > 0	Anteil Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit > 0	Ø Verbindlichkeiten pro Unternehmen in Euro
Alle (1037)[a]	63,6%	41,2%	55,3%	10 604 985
Wohnungswirtschaft (221)	79,6%	14,5%	43,0%	23 400 270
Energieversorgung (77)	80,5%	27,3%	83,1%	16 629 612
Wasserversorgung (55)	83,6%	21,8%	61,8%	25 359 481
Abwasser (71)	91,5%	14,1%	77,5%	10 744 310
Abfall (44)	61,4%	43,2%	65,9%	8 588 742
ÖPNV (26)	34,6%	46,2%	38,5%	6 408 336

[a] Die Zahlen in Klammern geben die Anzahl der einbezogenen Unternehmen wieder.

Quellen: Berechnungen des IWH auf der Basis der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für Sachsen.

Es wird deutlich, dass mehr als die Hälfte der Unternehmen das Geschäftsjahr 2006 mit einem positiven Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit abgeschlossen hat. Dies entspricht allerdings noch keineswegs dem Unternehmensgewinn, der den Kommunen (theoretisch wenigstens) zur Verfügung steht, weil z. B. das außerordentliche Ergebnis, eventuell anfallende Ertragssteuern oder Gewinnabführungen an andere Kommunalunternehmen bzw. private Mitgesellschafter noch nicht berücksichtigt sind.

Besonders gewinnträchtig ist demnach (trotz Liberalisierung der Energiemärkte) immer noch der Bereich Energieversorgung (über 83% der Unternehmen verzeichneten ein positives Ergebnis). Die Wirtschaftszweige Wasser, Abwasser und Abfall sind zumindest mehrheitlich durch einen hohen Kostendeckungsgrad gekennzeichnet. Überwiegend mit Verlust arbeiten neben dem ÖPNV vor allem die zahlreichen kommunalen Wohnungsunternehmen. Ein noch weitgehend positives Betriebsergebnis wird bei letzteren durch das negative Finanzergebnis zunichte gemacht. Ein negatives Finanzergebnis[24] ist per se zwar unproblematisch, kann jedoch auf hohe Zinsbelastungen hindeuten. Die weit überdurchschnittliche Verschuldung der kommunalen Wohnungsunternehmen bestätigt diese Vermutung.[25]

Dass die Kommunalunternehmen zumindest auf der aggregierten Ebene für ganz Sachsen mehr kosten als sie einbringen, zeigt die Berechnung in Tabelle 3. Zu diesem Zweck sind die Zahlungsströme zwischen Kernhaushalt der Kommunen und den kommunalen Unternehmen/Eigenbetrieben dargestellt. Letztere werden in der Terminologie der Jahresrechnungsstatistik üblicherweise als „kommunale Sonderrechnungen“ bezeichnet. Selbst unter der impliziten Annahme, dass sämtliche erhaltenen Gewinnanteile und Konzessionsabgaben ausschließlich von mehrheitlich kommunalen Unternehmen stammen und selbst wenn die 175 Mio. Euro „Steuern vom Einkommen und Ertrag“ den Kommunen vollständig als Gewerbesteuereinnahmen zugutekämen, bleibt unter dem Strich ein theoretischer Verlustdeckungsbedarf von etwa 322 Mio. Euro übrig. Auch wenn es für einzelne Städte und Gemeinden anders aussehen mag, in der Summe können die Erträge kommunaler Unternehmen fehlende eigene Steuereinnahmen nicht ersetzen.

In diesem Zusammenhang ist auch bedeutsam, welche verzerrte Wahrnehmung der Kommunalfinanzen unter Umständen entsteht, wenn ausschließlich die Zahlen der kommunalen Kernhaushalte zugrundegelegt werden.[26] Tabelle 4 verdeutlicht für Sachsen

---

24 Das Finanzergebnis berechnet sich aus der Summe der Zinserträge, Erträge aus Beteiligungen und Wertpapieren abzüglich Zinsaufwendungen und Abschreibungen auf Finanzanlagen.

25 In einem Fall betrug die Verschuldung eines kommunalen Wohnungsunternehmens (KWU) über 1 Milliarde Euro. Zusammen machten die Verbindlichkeiten der sächsischen KWU von 5,2 Milliarden Euro knapp die Hälfte der Verbindlichkeiten aller Kommunalunternehmen aus. Der etwas höhere Durchschnittswert für den Bereich der Wasserversorgung ist durch einige Ausreißerwerte bedingt, denn der Medianwert für die Wasserversorgungsunternehmen ist z. B. deutlich niedriger als der Median für den Abwasserbereich.

26 Vgl. dazu auch *Junkernheinrich, Micosatt* (2008).

das Verhältnis Kernhaushalte zu kommunalen Unternehmen anhand der Indikatoren Verschuldung, Beschäftigtenzahlen und Investitionen.

Tabelle 3:
Finanzströme zwischen kommunalen Kernhaushalten und Kommunalunternehmen
- Sachsen 2006 -

	Saldo Einnahmen – Ausgaben (in Euro)
Erstattung für Ausgaben des Verwaltungshaushalts *von* (165)[a] bzw. *an* (675) kommunale Sonderrechnungen	−14 622 994
Zuweisungen, Zuschüsse für laufende Zwecke *von* (175) bzw. *an* (715) kommunale Sonderrechnungen	−333 398 974
Schuldendiensthilfen *von* (235) bzw. *an* (725) kommunale Sonderrechnungen	600 624
Zinseinnahmen *von* (205) bzw. -ausgaben *an* (805) kommunale Sonderrechnungen	−11 018 921
Gewinnanteile von wirtschaftlichen Unternehmen und aus Beteiligungen (21)	100 052 766
Einnahmen aus Konzessionsabgaben (22)	151 829 638
Zuschüsse für Investitionen, Investitionsfördermaßnahmen *von* (365) bzw. *an* (985) kommunale Sonderrechnungen	−27 635 646
Summe Saldo Einnahmen/Ausgaben von kommunalen Sonderrechnungen	**−134 193 507**
+ Aggregierter Jahresverlust kommunale Unternehmen (nach Steuern und Gewinnabführung/Verlustübernahme)	−362 787 125
+ Entrichtete Steuern vom Einkommen und Ertrag kommunale Unternehmen	174 975 170
Nettodeckungsbedarf für kommunale Unternehmen	**≈ −322 Mio. Euro**

[a] Die Zahlen in Klammern bezeichnen die Gruppierungsnummer der jeweiligen Einnahme- und Ausgabearten laut Gruppierungsplan der Jahresrechnungsstatistik für Sachsen.

Quellen: Berechnungen des IWH auf der Basis der GENESIS-Onlinedatenbank des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen sowie der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Tabelle 4:
„Ganzheitliche“ Betrachtung der sächsischen Kommunalhaushalte 2006

	Kernhaushalt	Kommunale Unternehmen	Insgesamt	Anteil Kommunale Unternehmen
Verschuldung (1 000 Euro)	4 159 134	10 997 370[a]	15 156 504	**72,6%**
Beschäftigte (Anzahl)	72 475	84 581[b]	157 056	**53,9%**
Sachinvestitionen (1 000 Euro)	1 400 926	1 095 465[a]	2 496 391	**43,9%**

[a] Ohne sächsische Sparkassen. – [b] Inklusive Beschäftigte sächsische Sparkassen.

Quellen: Berechnungen des IWH auf der Basis der GENESIS-Onlinedatenbank des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen; der Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen für Sachsen sowie des Schreibens des Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbandes vom 18.02.2010.

4.3 Bedeutung für den regionalen Arbeitsmarkt

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt wurde, wäre es zumindest aus Sicht der Kommunalpolitik wünschenswert, wenn die kommunalen Unternehmen eine gewisse Ausgleichsfunktion am Arbeitsmarkt wahrnehmen würden. Tatsächlich sind die Kommunen und ihre Unternehmen in Sachsen bedeutsame Arbeitgeber. Laut Erwerbstätigenrechnung des Bundes waren im Freistaat im Jahr 2006 etwa 1 689 800 Arbeitnehmer beschäftigt. Wie sich anhand der Zahlen in Tabelle 4 leicht berechnen lässt, waren etwa 5% der Arbeitnehmer in kommunalen Unternehmen tätig, der gesamte kommunale Sektor beschäftigte etwa 9,3% aller Arbeitnehmer. Demnach hat auch der Stellenabbau in den Kommunalverwaltungen und kommunalen Unternehmen der – immer noch – relativ ausgeprägten Bedeutung der Kommunen für den sächsischen Arbeitsmarkt nicht wesentlich geschadet. Beispielsweise haben die sächsischen Sparkassen, nachdem deren Beschäftigtenzahlen im Jahr 1994 mit fast 14 000 Mitarbeitern ihren Höhepunkt erreicht hatten, ihren Personalbestand bis 2008 um fast 40% reduziert.[27] In den Kernverwaltungen wurden in Sachsen zwischen 1995 und 2006 etwa 50% des Personals abgebaut (teilweise wohl auch ausgelagert, was sich allerdings bei den kommunalen Unternehmen nicht wesentlich bemerkbar machte).[28] Für die in der Jahresabschlussstatistik enthaltenen kommunalen Unternehmen scheint wegen möglicherweise unvollständiger Erfassung der Grundgesamtheit in den 1990er Jahren ein sinnvoller Vergleich erst ab dem Jahr 2000 möglich, wonach sich der Beschäftigungsstand von 84 900 (ohne Sparkassen!) um über 10 000 Beschäftigte bis 2006 reduziert hätte. Ein „Beschäftigungswunder“ sind die kommunalen Betriebe folglich nicht.

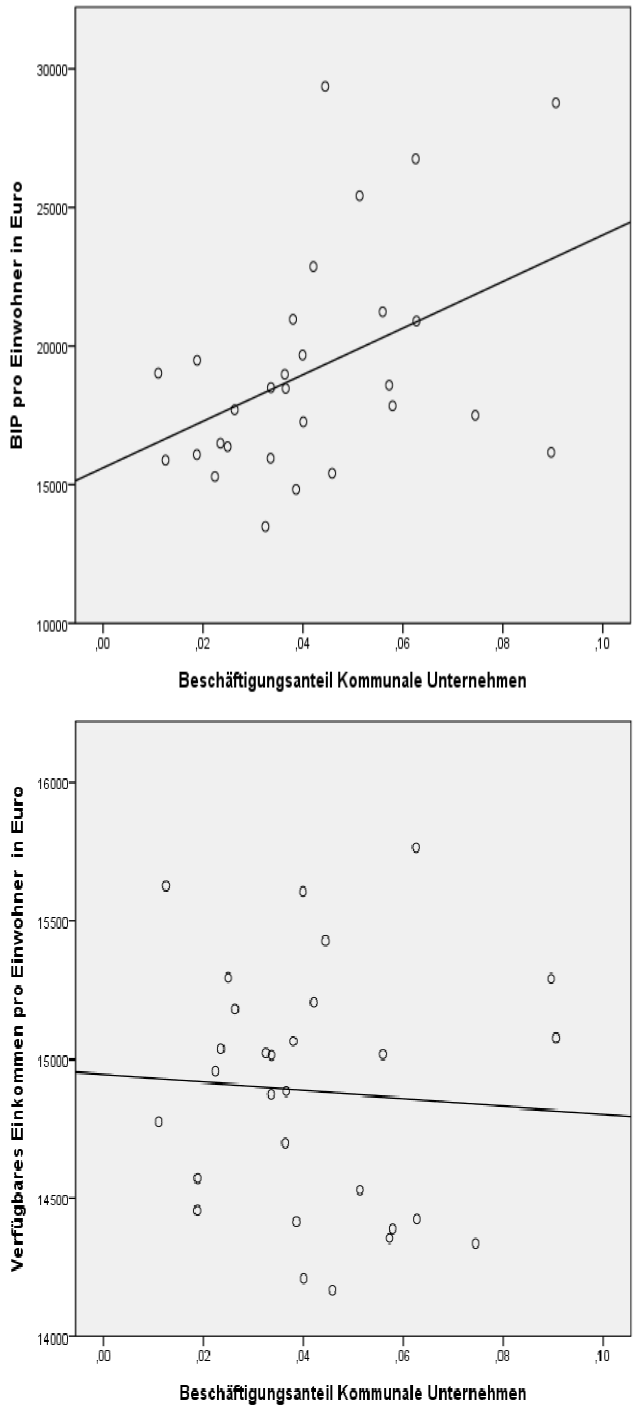
Auch eine Ausgleichsfunktion der kommunalen Betriebe zugunsten von strukturschwachen Gebieten lässt sich nicht nachweisen. Die Abbildung 2 zeigt die Streudiagramme des Beschäftigtenanteils der kommunalen Unternehmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt und dem verfügbaren Haushaltseinkommen (jeweils pro Einwohner).

Wie die in den beiden Streudiagrammen eingefügte lineare Regressionslinie zeigt, lässt sich nur ein schwach positiver, statistisch signifikanter Zusammenhang (R^2 = 0,18) zwischen dem Anteil der Beschäftigten der kommunalen Unternehmen an den Arbeitnehmern des jeweiligen Landkreises/der kreisfreien Stadt und dem BIP pro Einwohner nachweisen; kein Zusammenhang besteht dagegen zwischen Beschäftigungsanteil und verfügbarem Haushaltseinkommen. Ein identischer Befund ergab sich, wenn anstelle der Beschäftigten der kommunalen Unternehmen der Anteil aller kommunalen Beschäftigten verwendet wurde, weshalb hier auf eine separate Darstellung verzichtet wird. Insgesamt konzentrieren sich die Beschäftigten der kommunalen Unternehmen wie die des kommunalen Sektors eher in wirtschaftlich leistungsfähigen Regionen. Dieses Ergeb-

27 Zahlen laut Schreiben des Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbandes vom 18.02.2010.

28 Berechnung auf der Basis der Zahlen aus der Datenbank Easystat für Windows, Statistik regional, Ausgabe 2008.

Abbildung 2:
Beschäftigung in Kommunalunternehmen und regionale Strukturschwäche
- Landkreise und kreisfreie Städte in Sachsen, 2006 -



Quelle: Berechnungen des IWH.

nis ist zumindest naheliegend, da die größten Kommunalunternehmen in den wirtschaftlich überdurchschnittlich leistungsfähigen Großstädten und Ballungszentren anzutreffen sind.

5 Schlussfolgerungen und mögliche politische Konsequenzen

Nach der turbulenten „Rekommunalisierungsphase“ hat sich in Ostdeutschland ab Mitte der 1990er Jahre eine ähnliche Struktur der Kommunalwirtschaft herausgebildet wie in den westdeutschen Bundesländern. Allerdings kommt dem kommunalen Sektor insgesamt im Vergleich zum Westen ein größeres wirtschaftliches Gewicht zu. Neben den Problemen des demographischen Wandels sind es vor allem die finanziellen Probleme und die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland, die Anreize zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen bilden und damit das hohe Gewicht der Kommunalwirtschaft erklären könnten.

Eine empirische Analyse auf der Basis u. a. der Jahresabschlussstatistiken öffentlicher Unternehmen ergab aber zumindest für Sachsen, dass die kommunalen Unternehmen in der Summe (abhängig von der Branche) hoch defizitär arbeiten und folglich keine zusätzlichen Einnahmen als Substitut für die fehlenden Steuereinnahmen generieren. Die mangelhafte Finanzausstattung – nicht nur der ostdeutschen Kommunen – wird sich daher nur durch eine grundlegende Gemeindefinanzreform beheben lassen. Eine sachliche wie räumliche Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit ist also nicht nur wegen grundsätzlicher ordnungspolitischer und rechtlicher Bedenken, sondern auch aufgrund ihrer zweifelhaften Rentabilität abzulehnen.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die zunehmende Intransparenz der Kommunalfinanzen durch die Verlagerung von Aufgaben in Organisationseinheiten außerhalb der Kernverwaltung hinzuweisen. Wie die Befunde für Sachsen zeigten, werden zwischen 44% und 73% der Investitionen, Schulden oder Beschäftigten der Kommunen außerhalb der Kernhaushalte ausgewiesen. Als Folge dieser Intransparenz kann es zur so genannten „Fiskalillusion“ kommen, mit dem Ergebnis, dass Kommunalpolitiker oder Bürger die Einnahme- und Finanzkraft der Kommunalunternehmen überschätzen oder die tatsächlichen Kosten kommunaler Leistungen unterschätzen, was beides tendenziell ein Überangebot an bzw. eine Übernachfrage nach kommunalen Leistungen begünstigt.[29] Die möglichen Effizienzgewinne der Auslagerung sind außerdem gegen den Kontrollaufwand für eigennützig handelnde Manager und Bürokraten abzuwägen.

In Sachsen waren im Jahr 2006 etwa 5% der Arbeitnehmer bei kommunalen Unternehmen im engeren Sinne und etwa 9,3% im Kommunalsektor insgesamt beschäftigt. Damit sind die Kommunen trotz Beschäftigungsabbaus nach wie vor ein bedeutender Arbeit-

29 Vgl. *Haug* (2009b).

geber. In den anderen ostdeutschen Bundesländern dürften die Größenordnungen ähnlich ausfallen. Allerdings zeigte sich auch, dass sich diese kommunalen Arbeitsplätze eher in den wirtschaftlich leistungsfähigeren Landkreisen und kreisfreien Städten konzentrieren. Selbst wenn ein Teil dieser Arbeitsplätze unter Umständen von Berufspendlern aus strukturschwachen Regionen besetzt werden, kann von einem gezielten Beitrag der kommunalen Unternehmen zur Erfüllung des regionalpolitischen Ausgleichsziels nicht die Rede sein. Die empirischen Befunde bestärken daher nur die grundsätzlichen Bedenken gegen Kommunalunternehmen als Instrument der Regionalförderung. Stichworte sind in diesem Zusammenhang der begrenzte Handlungsspielraum dieser Unternehmen, die mangelhafte räumliche Steuerbarkeit der kommunalwirtschaftlichen Einkommens- und Beschäftigungseffekte sowie die Divergenz zwischen regionalpolitischen und kommunalpolitischen Zielen.[30]

30 Vgl. dazu z. B. *Haug* (2009a) oder *Maußner, Kalusche* (1982).

Literaturverzeichnis

Aehnelt, R.; Beckmann, K.; Jaedicke, W.; Meyer, U.; Reimann, B.; Veser, J. (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, http://www.stadtumbau-ost.info/aktuelles/Evaluierungsbericht-klein.pdf; Zugriff am 06.10.2010.

Blankart, C. B. (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 4. Auflage. München.

Cronauge, U.; Westermann, G. (2003): Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, 4. Auflage. Berlin.

Cronauge, U.; Püttner, G. (1998): Der Kampf der Städte um die Wiedergewinnung der kommunalen Energieversorgung, in: W. Gottschalk, G. Püttner (Hrsg.), Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 24, S. 7-27.

Döring, T.; Wohltmann, M. (1999): Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 38. Jg., S. 45-64.

Fritsch, M.; Wein, T.; Ewers, H.-J. (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München.

Gruneberg, R. (1998): Der Neuaufbau der kommunalen Abwasserbeseitigung in den Neuen Bundesländern – Ausgangslage, Probleme und Bestandsaufnahme, in: W. Gottschalk, G. Püttner (Hrsg.), Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 24, S. 42-65.

Haug, P. (2003): Kommunale Unternehmen in Deutschland – Umsatz, Beschäftigung, Tätigkeitsfelder, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/2003, S. 362-368..

Haug, P. (2008): Privatisierung kommunaler Leistungen – Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren für die Entstaatlichung kommunaler Leistungen, in: R. Sackmann, B. Jonda, M. Reinhold (Hrsg.), Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden, S. 163-180.

Haug, P. (2009a): Wie wirkt die wirtschaftliche Betätigung der Städte auf die gesamte Wirtschaftsleistung, in: P. Haug, M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit: Ausweitung versus Abbau? IWH-Schriftenreihe, Bd. 30. Nomos-Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, S. 149-170.

Haug, P. (2009b): Shadow Budgets, Fiscal Illusion and Municipal Spending: The Case of Germany. IWH-Diskussionspapiere 9/2009. Halle (Saale).

Haug, P.; Deilmann, C. (2008): Kommunale Netzinfrastruktur: Demographischer Wandel, Stadtumbau und Ersatzbedarf als künftige Kostenfallen?, in: Infrastruktur-Recht, Bd. 5 (11), S. 322-325.

Holtmann, C.-F. (1998): Wiederaufbau des Sparkassenwesens, in: W. Gottschalk, G. Püttner (Hrsg.), Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 24, S. 113-124.

Jenkis, H. (1998): Kommunale Wohnungswirtschaft im Umbruch – Ziele, Probleme, Ergebnisse, in: W. Gottschalk, G. Püttner (Hrsg.), Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 24, S. 152-190.

Junkernheinrich, M.; Micosatt, G. (2008): Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), http://www.wegweiser-kommune.de/themenkonzepte/finanzen/download/pdf/Kommunaler_Schuldenreport_NRW.pdf; Zugriff am 06.10.2010.

Karrenberg, H.; Münstermann, E. (2007): Gemeindefinanzbericht 2007, in: Der Städtetag 5/2007, S. 5-92.

Komar, W. (1997): Zum Stand des Ausbaus der kommunalen Abwasserentsorgung in den neuen Ländern, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10-11/1997, S. 30-35.

Maußner, A.; Kalusche, P. (1982): Kommunale Unternehmen als Instrument der regionalen Strukturpolitik. Eine theoretische und empirische Untersuchung ihrer regionalpolitischen Wirkungen und Wirkungsmöglichkeiten. Baden-Baden.

Mueller, D. C. (2003): Public Choice III. Cambridge et al.

o. A. (2010): Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Kommunalwirtschaft, http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/9163/kommunalwirtschaft-v4.html; Zugriff am 06.10.2010.

Olson, M. (1969): The principle of „fiscal equivalence“: The division of responsibilities among different levels of government, in: American Economic Review, Vol. 59, Papers and Proceedings, pp. 479-487.

Postlep, D. (1993): Gesamtwirtschaftliche Analyse kommunaler Finanzpolitik – Ein Beitrag zur ökonomischen Föderalismustheorie. Baden-Baden.

Richter, P. (2007): Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft – Eine vergleichende Ost-West-Analyse. Berlin.

Riemer, A. (2006): Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost im Hinblick auf eine Stabilisierung der Wohnungswirtschaft, Referat im Rahmen der Veranstaltung „Stadtumbau Ost – Wohnungsmärkte auf Konsolidierungskurs?” vom 05.04.2006. http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/fachveranstaltung/2006/beitraege/Referat_Riemer.pdf; Zugriff am 06.10.2010.

Schöneich, M. (2007): Geleitwort, in: M. Schöneich (Hrsg.), Stadt-Werke – Festschrift für Gerhard Widder. Frankfurt am Main, S. 11-12.

Scholl, R.; Thöne, M. (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen. Stuttgart.

Seidel, M. (1998): Neuaufbau der Trinkwasserversorgung, in: W. Gottschalk, G. Püttner (Hrsg.), Die Entwicklung der kommunalen Wirtschaft in den neuen Bundesländern nach 1990. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 24, S. 28-41.

Walter, E. (2007): Wir sind (wieder) da – Stadtwerke im Osten, in: M. Schöneich (Hrsg.), Stadt-Werke – Festschrift für Gerhard Widder. Frankfurt am Main, S. 175-177.

Zimmermann, H. (1999): Kommunalfinanzen – Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden.

Teil 2

Sektorale und regionale Entwicklungen

Wo stehen Ostdeutschland und Mitteleuropa heute? Bemerkungen zu Messung und Vergleich der Produktivität

*Karl-Heinz Paqué**

Zusammenfassung

In Politik und Öffentlichkeit wird immer häufiger der Eindruck erweckt, die mitteleuropäischen EU-Mitgliedsländer (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien) hätten längst Anschluss gefunden an die wirtschaftliche Leistungskraft der westeuropäischen Altmitglieder der Europäischen Union. Gelegentlich wird daraus sogar der Schluss gezogen, die dortige Entwicklung sei ein Beleg für das wirtschaftliche Scheitern der Deutschen Einheit, da der (massiv transfergestützte) Aufbau Ost im Vergleich zur Leistung Mitteleuropas dagegen verblasse. Der Beitrag zeigt, dass diese Sicht auf Fehldeutungen der Statistik beruht. Dies gilt insbesondere für aggregierte, kaufkraftbereinigte Daten der Arbeitsproduktivität, die eine starke Tendenz haben, den verbleibenden Ost-West-Rückstand zu unterzeichnen. Bei richtiger Interpretation

- liegt die Arbeitsproduktivität in Mitteleuropa bei etwa einem Drittel (und nicht, wie oft behauptet, bei Zweidrittel) des deutschen Niveaus,
- ist die Produktivitätslücke zwischen Ostdeutschland und Mitteleuropa etwa doppelt so groß wie die zwischen Ost- und Westdeutschland,
- leidet die mitteleuropäische Industrie in ähnlicher Weise wie die ostdeutsche an einem Mangel an Innovationskraft.

Eine erklärungsbedürftige Ausnahme in Mitteleuropa bildet Slowenien, das in der wirtschaftlichen Leistungskraft die Liga Mitteleuropas durchweg und mit Abstand anführt. Ungeklärt bleiben schließlich Merkwürdigkeiten der EUROSTAT-Statistiken.

0 Einleitung

Dieser kurze Beitrag behandelt die Messung und Interpretation der wirtschaftlichen Leistungskraft. Es geht dabei um eine konkrete Fallgruppe: diejenigen Länder Mitteleuropas, die Mitglieder der Europäischen Union sind, also – von Nord nach Süd –

* *Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insb. Internationale Wirtschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Polen, Tschechien, die Slowakei, Ungarn und Slowenien. Wo stehen diese Länder heute, und zwar im Vergleich zu den westlichen Nachbarn Deutschland und Österreich, und innerhalb Deutschlands im Vergleich zu West und Ost?

Anlass für den Beitrag sind häufige Missgriffe, was die Auswahl der einschlägigen Daten betrifft, und gängige Missverständnisse, was deren Interpretation angeht. Der Beitrag versucht in dieser Hinsicht Klarheit zu schaffen. Er tut dies in drei Teilen. Zunächst werden gesamtwirtschaftliche Statistiken präsentiert und analysiert (Teil 1). Dann folgt eine sektorale Disaggregation, die eine differenziertere Deutung zulässt (Teil 2). Zum Schluss wird zusammengefasst und nach Erklärungen gesucht (Teil 3).

1 Das gesamtwirtschaftliche Bild

Tabelle 1 zeigt die beiden Maße der wirtschaftlichen Leistungskraft, die häufig als Startpunkt für den Ost-West-Vergleich verwendet werden. Es ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Erwerbstätigen und pro Einwohner, und zwar jeweils zu Kaufkraftparitäten berechnet. Die Tabelle zeigt für das Jahr 2007 die Ergebnisse für die fünf mitteleuropäischen Länder sowie Österreich und Deutschland, und zwar als Index mit Deutschland gleich 100.

Tabelle 1:
Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2007, zu Kaufkraftparitäten
- Index: Deutschland = 100 -

	BIP pro Erwerbstätigen	BIP pro Einwohner
Polen	64	47
Tschechien	70	72
Slowakei	73	60
Ungarn	70	56
Slowenien	80	78
Österreich	98	112
Deutschland	100	100

Quelle: EUROSTAT.

Die Botschaft von Tabelle 1 ist eindeutig: 20 Jahre nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ haben vier von fünf mitteleuropäischen Ländern ein BIP pro Erwerbstätigen als Maß für die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, das etwa bei Dreiviertel – zwischen 70% und 80% – des deutschen Niveaus liegt. Lediglich Polen hinkt ein Stück zurück, aber selbst Polen hat schon fast Zweidrittel des deutschen Niveaus erreicht. Beim BIP pro Kopf ist der Abstand – außer bei Tschechien – etwas größer, und bei drei Ländern (Polen, Slowakei und Ungarn) sogar deutlich größer. Dies liegt vor allem an der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung (vgl. Tabelle 2): Es sind genau diese drei Länder, deren Beschäftigungsquote besonders niedrig und deren Arbeitslosenquote besonders hoch

ausfällt. Allerdings bleibt festzuhalten: Selbst im Pro-Kopf-BIP fällt keines der Länder deutlich unter die 50%-Marke (Polen nur knapp!). Und Slowenien und Tschechien bleiben in der Nähe der 75%-Marke.

Tabelle 2:
Arbeitsmarktstatistik im Jahr 2007
- Quoten in % -

	Polen	Tsche-chien	Slowakei	Ungarn	Slowe-nien	Öster-reich	Deutsch-land
Beschäftigungsquote	57	66	61	57	68	71	69
Teilzeitquote	9	5	3	4	9	23	26
Arbeitslosenquote	10	5	11	7	5	4	8

Quelle: EUROSTAT.

Kurzum: ein überaus beeindruckendes Bild. Dies gilt vor allem dann, wenn man bedenkt, dass im Jahr 2007 Ostdeutschland – allerdings ohne Kaufkraftkorrektur – im BIP pro Erwerbstätigen noch knapp unter 80% und im BIP pro Kopf bei knapp über 70% des Niveaus von Gesamtdeutschland lag. Da stellt man sich schon die Frage: Hat denn der Aufbau Ost in Deutschland gar nichts gebracht?

Es lohnt sich, das statistische Bild etwas aufzurauen. Interessant ist vor allem, welche Rolle die Kaufkraftparitätenberechnung in dem Ergebnis spielt. Die Intuition besagt: Das Preisniveau in Mitteleuropa ist niedriger als in Deutschland und Österreich, und dies beeinflusst die Ergebnisse. Die Frage ist: wie stark? Die Antwort lautet: sehr stark. Tabelle 3 zeigt die nationalen Preisniveaus, die von EUROSTAT der Berechnung zugrunde gelegt werden, mit Deutschland auf 100 normiert. Das Ergebnis beeindruckt: Die Preisniveaus von Polen, Tschechien und der Slowakei liegen sehr nahe beieinander, und zwar bei 57% bzw. 58% des deutschen Niveaus; Ungarn findet sich leicht darüber (bei 61%), Slowenien deutlich darüber (72%), aber noch immer weit unter Deutschland (und dem Nachbarn Österreich).

Tabelle 3:
Preisniveaus im Jahr 2007
- Index: Deutschland = 100 -

	Preisniveau
Polen	58
Tschechien	58
Slowakei	57
Ungarn	61
Slowenien	72
Österreich	98
Deutschland	100

Quelle: EUROSTAT.

Tabelle 4 zeigt, wie sich die Ergebnisse verändern, wenn in Euro – und nicht zu Kaufkraftparitäten – verglichen wird, also zum laufenden Wechselkurs. Das BIP pro Erwerbstätigen findet sich jetzt für die Vierergruppe (Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn) wieder eng beieinander – bei rund 40%, für Slowenien bei 57% des deutschen Niveaus. Pro Einwohner wird der Abstand zu Deutschland noch drastischer. Auch die Größenordnung des Abstands zu Ostdeutschland ist bemerkenswert: Ohne Korrektur mit Kaufkraftparitäten liegt Ostdeutschland im BIP pro Erwerbstätigen etwa doppelt so hoch wie seine östlichen Nachbarn Polen und Tschechien.

Tabelle 4:
Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2007, in Euro (laufende Wechselkurse)
- Index: Deutschland = 100 -

	BIP pro Erwerbstätigen	BIP pro Einwohner
Polen	37	27
Tschechien	41	42
Slowakei	42	35
Ungarn	43	34
Slowenien	57	56
Österreich	111	111
Deutschland	100	100
Westdeutschland	103	106
Ostdeutschland	79	72

Quelle: EUROSTAT.

Kurzum: Will man wirtschaftliche Leistungskraft international vergleichen, so ist es auf aggregierter Ebene von größter Bedeutung, ob man Kaufkraftparitäten verwendet oder nicht. Die Frage ist damit zunächst einmal von der empirischen auf die theoretische Ebene zurückgeschoben. Sie lautet: Was ist das sinnvollere Maß? Wie sollen wir die Länder vergleichen? Die Antwort lautet: Es kommt darauf an, was genau wir erfassen wollen, den Lebensstandard oder die Leistungskraft. Ist es der Lebensstandard, sind Kaufkraftparitäten sinnvoll; ist es die Leistungskraft, sind sie es nicht. Ich werde im Folgenden erläutern, warum dies so ist.

Startpunkt dabei ist das so genannte Balassa/Samuelson-Modell aus der Außenwirtschaftstheorie.[1] Es unterstellt eine Wirtschaft mit zwei Sektoren, die zwei unterschiedliche Güter herstellen: handelbare und nicht-handelbare. Wir nennen die beiden Sektoren im Folgenden „Industrie“ und „Dienstleistungen“, erstere weltmarktorientiert, letztere binnenmarktorientiert. Der Balassa/Samuelson-Effekt sieht nun wie folgt aus: Ein Produktivitätsfortschritt in der Industrie führt zu einem höheren Preisniveau der Dienstleistungen. Dies geschieht dadurch, dass eine Zunahme der physischen Grenzproduktivität der Arbeit bei gegebenem Weltmarktpreis des Industriegutes die Nachfrage nach

1 Vgl. *Balassa* (1964); *Samuelson* (1964). Eine moderne formale Darstellung bei *Harms* (2008), S. 285-290.

Arbeit in der Industrie erhöht; dies zieht die Löhne nach oben und führt bei (perfekter) intersektoraler Mobilität der Arbeitskräfte zu einem Wanderungsdruck vom Dienstleistungssektor zur Industrie. Ist die Nachfrage nach Dienstleistungen hinreichend preisunelastisch, führt dies zu einem höheren Preis der Dienstleistungen, damit zu einer höheren Wertgrenzproduktivität der Arbeit im Dienstleistungssektor und damit auch dort zu einem höheren Lohn. Das Endergebnis im neuen Gleichgewicht: In beiden Sektoren sind die Löhne gestiegen, und in beiden Sektoren ist die Wertproduktivität der Arbeit gestiegen; allerdings in der Industrie durch Zunahme der physischen Produktivität bei konstanten Weltmarktpreisen, im Dienstleistungssektor durch steigende (lokale) Preise bei konstanter physischer Produktivität.

Soweit die Theorie. Sie ist von größter praktischer Bedeutung, denn wir beobachten im internationalen Querschnitt einen überaus stabilen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Industrieproduktivität und dem Preisniveau der (lokalen) Dienstleistungen. Der Balassa-Samuelson-Effekt hat dabei als Erklärung höchste Plausibilität. Das Standardbeispiel: In einem so genannten Industrieland ist der Friseur teuer, in einem so genannten Entwicklungsland ist er billig. Es liegt sehr nahe, dies darauf zurückzuführen, dass in einem Industrieland die (große) Industrie aufgrund des dort hohen technischen Niveaus und des hohen Kapitaleinsatzes hohe Löhne zahlt, die sich in der geschilderten Weise auf den (lokalen) Dienstleistungssektor übertragen.[2]

Für den internationalen Vergleich von Lebensstandards hat die Balassa-Samuelson-Theorie weitreichende Folgen: Will man wissen, wie sich der „reale“ Lebensstandard zwischen zwei Ländern mit unterschiedlichem Pro-Kopf-Einkommen entwickelt, so bietet sich an, die Preiswirkung auf lokale Dienstleistungen „herauszufiltern“, denn sie geht ja zu Lasten der Konsumenten im Industrieland im Vergleich zum Entwicklungsland. Im Kern tut die Umrechnung zu Kaufkraftparitäten nichts anderes: Sie unterstellt einen repräsentativen Warenkorb und prüft, inwieweit sich das Preisniveau dieses Warenkorbes systematisch zwischen Ländern unterscheidet. Das immer wiederkehrende Ergebnis dabei ist: Der internationale Abstand im Lebensstandard zwischen Arm und Reich wird kleiner, und zwar beträchtlich. So auch, nicht überraschend, zwischen West- und Mitteleuropa: Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, geht es bei einem Preisniveau Mitteleuropas von, sagen wir, 60% des Westens um einen Faktor von 1,7, mit dem das marktnotierte BIP multipliziert werden muss.

So weit, so gut. Für die Messung des Lebensstandards der Konsumenten vor Ort im internationalen Vergleich mag dies alles Sinn machen. Messen wir damit aber auch die wirtschaftliche Leistungskraft? Die Antwort lautet eindeutig: nein. Warum? Weil erst die zusätzliche Leistungskraft der Wirtschaft die Preissteigerung der lokalen Dienstleistungen induziert; dadurch entsteht echte Wertschöpfung, denn die Dienstleistungen

2 Es gibt andere Varianten der „Übertragung“, die aber im Ergebnis für uns auf das Gleiche hinauslaufen. Siehe *Harms* (2008), a. a. O.

werden in einem ökonomischen Sinn knapper, und das darf bei der Messung der Steigerung der Leistungskraft im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung nicht einfach einer „Bereinigung“ zum Opfer fallen. Es ist die Konsequenz der Präferenzen der Bewohner, die als Ergebnis ihres gestiegenen Einkommens auch lokale Güter nachfragen, die in Ressourcenkonkurrenz zu den handelbaren Gütern stehen. Bei einer Umrechnung zu Kaufkraftparitäten wird dieser Teil der „Leistung“ in Abzug gebracht. Dies mag für die Messung des Lebensstandards noch angemessen sein.[3] Für die Messung der Leistungskraft ist es abwegig.

Ein extremes Beispiel – nur um des Argumentes willen – macht dies deutlich. Ein Inselstaat sei von eigenartigen Menschen bewohnt, und zwar von extremen Asketen, die nur eines nachfragen: Land auf ihrer Insel. Unglücklicherweise gehört das gesamte Land aber ausschließlich Ausländern. Alle Inselbewohner arbeiten in einer Industriefabrik, in der handelbare Güter (Fischkonserven) für den inländischen Konsum und für den Export produziert werden; importiert wird nichts, das heißt, die Exporteinnahmen verschwinden in Form von Gold- oder Währungsreserven bei der Zentralbank (pathologischer Merkantilismus). In diesem Land kommt es nun zu einem massiven Produktivitätsfortschritt in der Exportindustrie. Die Folge: Es entsteht dort ein zusätzliches Einkommen, das ausschließlich die Nachfrage nach inländischem Land erhöht, das – weil im Angebot völlig unelastisch – im Preis steigt. Das Ergebnis: Die ausländischen Eigentümer des inländischen Landes werden dank des Produktivitätsfortschritts im Inland reich. Der Lebensstandard im Inland bleibt konstant, weshalb eine Deflationierung des gestiegenen Einkommens mit dem gestiegenen Konsumentenpreisindex im Inland gerechtfertigt ist. Aber bleibt auch die Leistungskraft konstant? Offensichtlich nicht, weil letztlich die gestiegene Produktivität der inländischen Industrie einen Preisanstieg ermöglicht, der allein die Ausländer bereichert.

Zugegeben, ein absurder Fall, aber lehrreich. Man könnte ihn in karikaturistischer Analogie zu *Bhagwati's* berühmtem *immiserizing growth*[4] als „stuck-in-misery-growth“ bezeichnen. Bei *immiserizing growth* führt das inländische Wachstum zu einer derart deutlichen Verschlechterung der Terms-of-Trade, dass das Inland nach dem Wachstum schlechter dasteht als vor dem Wachstum. Bei unserem „stuck-in-misery-growth“ kaprizieren sich die Inländer in ihrer Nachfrage auf ein Gut, das im Angebot völlig unelastisch ist und ausschließlich Vermögenserträge im Ausland generiert.

Die Konsequenz liegt auf der Hand: Es ist grundsätzlich unangemessen, unter Verwendung von kaufkraftbereinigten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf die wirtschaftliche Leistungskraft eines Landes zu schließen. Leider geschieht dies häufig und an prominenter Stelle, gerade auch mit Blick auf Mitteleuropa: So jubelt das Jahr-

---

3 Auch in dieser Hinsicht gibt es konzeptionelle Probleme, die allerdings für das Thema dieses Papiers von minderer Bedeutung sind.

4 *Bhagwati* (1958).

buch von EUROSTAT,[5] dass die mitteleuropäischen Volkswirtschaften kaum noch einen nennenswerten Rückstand auf den Westen haben – nach dem Motto: Aufholprozess abgeschlossen. Und *Hans-Werner Sinn* zögert nicht, in einer jüngsten Bewertung des Aufbau Ost („Der verpatzte Kaltstart"[6]) die kaufkraftbereinigten Statistiken des Pro-Kopf-Einkommens in Mitteleuropa als Beleg dafür zu verwenden, dass Mitteleuropa Ostdeutschland inzwischen in der wirtschaftlichen Leistungskraft erreicht hat.

Richtig ist dagegen die folgende Deutung der gesamtwirtschaftlichen Fakten (mit Blick auf die Tabellen 1, 3 und 4): Was die gesamtwirtschaftliche Leistungskraft – gemessen an der Arbeitsproduktivität – betrifft, steht Mitteleuropa etwa bei 40% Westdeutschlands und 50% Ostdeutschlands. Ausnahme: Slowenien, das sich bei 55% West- und 72% Ostdeutschlands findet. Genau deshalb liegt auch das Preisniveau noch ganze 40% – für Slowenien 30% – unter dem Niveau Deutschlands. Im Sinne der Balassa/ Samuelson-Theorie formuliert: Die Wertschöpfung, die Mitteleuropa im Weltmarkt erzielt, reicht bisher aus, um immerhin ein Preisniveau der lokalen Güter von 60% des Westens (Slowenien: 70%) zu erreichen. Immerhin, aber mehr auch nicht. Die Konsequenz: Der Lebensstandard ist erheblich näher am Westen als die Leistungskraft.

Wichtig ist es übrigens, die verbleibenden Lücken zum Westen in ihrer zeitlichen Dimension richtig zu interpretieren. Denn die 60 Prozentpunkte Leistungskraft und die viel kleinere Lücke im Lebensstandard (sagen wir: rund 30 Prozentpunkte) beschreiben die gleichen Zeiträume der Entwicklung. Unterstellt man zum Beispiel, dass Mitteleuropa in zwei Dekaden die Lücke der Leistungskraft schließt, dann wird es auch zwei Dekaden brauchen, um die Lücke des Lebensstandards zu schließen, denn im Zuge der Schließung der ersteren schließt sich automatisch auch die letztere, denn die Dienstleistungen werden teurer – pari passu mit der Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Industrie. Also: Die Wachstumsrate des Lebensstandards fällt zwingend niedriger aus als die Wachstumsrate der Leistungskraft. Und daraus folgt: In zeitlicher Dimension erweist sich der Unterschied in den Lücken von Lebensstandard und Leistungskraft als eine Art statistische Illusion.

2 Sektorale Disaggregation

Die Balassa-Samuelson-Theorie legt nahe, nicht nur auf gesamtwirtschaftliche Statistiken zu schauen, sondern auch auf sektoral disaggregierte Daten. Tabelle 5 zeigt aus der Industrie- und Dienstleistungsstatistik von EUROSTAT die Wertschöpfung pro Erwerbstätigen in der privaten Wirtschaft, und zwar für 2007, normiert auf das jeweilige deutsche Niveau (gleich 100). Tabelle 5 enthält acht Sektoren: Bergbau, Verarbeitendes

5 Vgl. *EUROSTAT* (2009), Kapitel 2.

6 *Sinn* (2009).

Gewerbe, Bauwirtschaft, Energie, Handel, Gastgewerbe, Transport und Kommunikation sowie sonstige Dienstleistungen. Tabelle 6 zeigt ergänzend die Beschäftigungsanteile der Sektoren; die beiden größten sind das Verarbeitende Gewerbe und der Handel. Man beachte: Es fehlen durchweg die Land- und Forstwirtschaft sowie die Finanzdienstleistungen, deren Produktivitätsstatistiken schwer mit den anderen Sektoren vergleichbar sind; und es fehlt ferner – logischerweise – der Staat.

Tabelle 5:
Wertschöpfung pro Erwerbstätigen in der privaten Wirtschaft im Jahr 2007
- ohne Finanzdienstleistungen und Land- und Forstwirtschaft; Index: Deutschland = 100 -

	Polen	Tsche-chien	Slowakei	Ungarn	Slowe-nien	Öster-reich	Deutsch-land
Gesamt	35	38	40	34	53	107	100
Bergbau	48	47	35	14	45	183	100
Verarbeitendes Gewerbe	30	32	30	36	44	113	100
Energie	28	52	43	29	37	108	100
Baugewerbe	42	40	41	28	58	137	100
Handel	33	42	47	35	74	103	100
Gastgewerbe	45	46	50	37	92	149	100
Transport/Kommunikation	36	41	36	41	54	109	100
Sonstige Dienstleistungen	40	37	38	26	52	114	100

Quelle: EUROSTAT.

Tabelle 6:
Anteil der Sektoren an der gesamten Beschäftigung in der privaten Wirtschaft im Jahr 2007
- ohne Finanzdienstleistungen und Land- und Forstwirtschaft; in % -

	Polen	Tsche-chien	Slowakei	Ungarn	Slowe-nien	Öster-reich	Deutsch-land
Bergbau	2	1	1	0	1	0	0
Verarbeitendes Gewerbe	33	38	41	30	39	26	33
Energie	2	2	4	2	2	1	1
Baugewerbe	10	11	7	9	13	11	7
Handel	28	20	21	23	19	25	22
Gastgewerbe	3	4	2	5	5	10	6
Transport/Kommunikation	10	10	11	10	9	10	9
Sonstige Dienstleistungen	13	14	13	20	13	18	21

Quelle: EUROSTAT.

Das Ergebnis ist verblüffend: Fast in allen Sektoren – und allemal im Verarbeitenden Gewerbe und im Handel – ist der Abstand der Arbeitsproduktivität zu Deutschland noch größer als auf gesamtwirtschaftlicher Ebene (vgl. Tabelle 4). Summiert man über die acht Sektoren, steht Polen nur mehr bei 35 (nicht mehr bei 37), Tschechien bei 38 (nicht mehr bei 41), die Slowakei bei 40 (nicht mehr bei 42), Ungarn bei 34 (nicht mehr bei 43) und Slowenien bei 53 (nicht mehr bei 57). Wo liegt der Grund für diese Diskrepanz? Hauptsächlich wohl darin, dass die Land- und Forstwirtschaft, die Finanzdienstleistun-

gen und der Staat in Tabelle 5 nicht vorkommen, wohl aber in den Daten der Tabelle 4 enthalten sind. Vor allem der Sektor Staat steht natürlich unter Verdacht, die Lücke „künstlich“ zu verkleinern, da beim Staat die Produktivität an den Lohnkosten gemessen wird, die typischerweise im öffentlichen Dienst höher liegen als in anderen Sektoren, nicht zuletzt wegen des relativ hohen Qualifikationsniveaus der staatlichen Bediensteten. Dies ist aber derzeit noch Spekulation.

Keine Spekulation ist, dass im größten Sektor, dem Verarbeitenden Gewerbe, der Abstand zu Deutschland in allen Ländern (außer Ungarn) größer ist als im Durchschnitt. Nun ist das Verarbeitende Gewerbe im Sinne der Balassa-Samuelson-Theorie jener Sektor, der typischerweise handelbare Güter herstellt, also der „Produktivitätsmotor“. Die Statistiken zeigen: Genau dieser Motor ist noch relativ schwach, mit einer Produktivität von nur rund einem Drittel des deutschen Niveaus in Polen, Tschechien, Ungarn sowie in der Slowakei und selbst in Slowenien nicht mehr als 44%. Ostdeutschland (nicht in der Tabelle) liegt inzwischen bei fast 80% des gesamtdeutschen Niveaus. Also: Im Verarbeitenden Gewerbe erreicht nur Slowenien die Hälfte des Produktivitätsniveaus Ostdeutschlands; der Rest Mitteleuropas liegt darunter.

Noch extremer ist der Rückstand bei den Arbeitskosten. Tabelle 7 zeigt sie in gleicher sektoraler Disaggregation, wieder normiert auf das deutsche Niveau. Im Verarbeitenden Gewerbe liegen Polen und die Slowakei bei rund 20%, Tschechien und Ungarn bei etwa 25% und Slowenien bei 39% des deutschen Niveaus. Allerdings fällt dieses außerordentlich hoch aus, wohl aufgrund der enthaltenen Lohnnebenkosten. Der Abstand zu Österreich (96% des deutschen Niveaus) macht stutzig. Dies gilt umso mehr, als die deutschen Daten natürlich Ostdeutschland mit berücksichtigen, also eine Region, wo das Lohnniveau gut 30% niedriger liegt als im Westen. Hier kommen gewisse Zweifeln an den EUROSTAT-Lohndaten auf, zumal in Tabelle 5 Österreich ein höheres Produktivitätsniveau aufweist als Gesamtdeutschland, und zwar wahrscheinlich gerade wegen des Ostens.

Tabelle 7:
Arbeitskosten pro Beschäftigten in der privaten Wirtschaft im Jahr 2007
- ohne Finanzdienstleistungen und Land- und Forstwirtschaft; Index: Deutschland = 100 -

	Polen	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Slowenien	Österreich	Deutschland
Bergbau	39	32	22	28	55	107	100
Verarbeitendes Gewerbe	20	26	21	25	39	96	100
Energie	25	28	23	30	43	113	100
Baugewerbe	26	35	26	24	46	113	100
Handel	29	44	36	35	69	120	100
Gastgewerbe	45	58	48	48	104	173	100
Transport/Kommunikation	32	41	34	43	63	127	100
Sonstige Dienstleistungen	34	48	37	36	68	128	100

Quelle: EUROSTAT.

Merkwürdig ist auch, dass die Daten für Mitteleuropa sektorale Lohnstückkosten und auch gesamtwirtschaftliche Lohnquoten implizieren, die extrem niedrig liegen. Dies bedeutet: Die Unternehmer- und Kapitaleinkommen müssten extrem hoch sein. Dies wiederum würde sich wahrscheinlich in einer starken Ungleichverteilung der personellen Einkommen niederschlagen, soweit – plausiblerweise – die Bezieher von Unternehmer- und Kapitaleinkünften zu den relativ Wohlhabenden der Gesellschaft gehören. Tabelle 8 bestätigt eine solche Vermutung nicht. Sie zeigt übliche Maße der Einkommensungleicheit: Gini-Koeffizienten und durchschnittliche Log-Abweichungen. Danach liegt nur Polen ungewöhnlich hoch; die anderen Länder weisen Grade der Ungleichheit auf, die in der Größenordnung von Deutschland und Österreich liegen. Kurzum: Die EUROSTAT-Daten geben einige Rätsel auf.

Tabelle 8:
Einkommensungleichheit

	Gini-Koeffizient	Durschnittliche Log-Abweichung
Polen	0,37	0,26
Tschechien	0,27	0,12
Slowakei	0,27	0,13
Ungarn	0,29	0,16
Slowenien	-	-
Österreich	0,30	0,16
Deutschland	0,27	0,13

Quelle: OECD Factbook 2009.

3 Resümee und Erklärungsversuche

„Politik beginnt mit der Betrachtung der Realität“. So formulierte *Kurt Schumacher.* Mit Blick auf die wirtschaftliche Leistungskraft Ostdeutschlands und Mitteleuropas ist man geneigt, ihn zu paraphrasieren: „Wissenschaft beginnt mit der Betrachtung der Realität.“ Diese Realität ist lange genug durch Statistiken, die nicht passen, verdeckt worden. Eine davon ist die Verwendung von Kaufkraftparitäten. Sie suggeriert ein Ausmaß an Konvergenz der Leistungskraft, das es nicht gibt.

Das wahre Ausmaß der Konvergenz der Arbeitsproduktivität, gemessen als Wertschöpfung pro Erwerbstätigen, ist im Folgenden nochmals zusammengefasst, jeweils in Relation zum gesamtdeutschen Niveau:

– Gesamtwirtschaftlich haben Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn etwa 40% erreicht, Slowenien 56%.

- In der gesamten privaten Wirtschaft ist der Abstand etwas größer: Polen und Ungarn haben dort rund 35% erreicht, Tschechien und die Slowakei rund 40%, und Slowenien gut 53%.
- Im Verarbeitenden Gewerbe fällt der Abstand noch größer aus: für Polen und die Slowakei 30%, für Tschechien 32%, Ungarn 34% und Slowenien 44%.

Der Rückstand der Arbeitsproduktivität ist also noch beachtlich, und dies selbst dann, wenn man ihn, wie hier, durch Vergleich der Wertschöpfung pro Erwerbstätigen ermittelt. Pro Arbeitsstunde ist er durchweg noch größer, weil in Mitteleuropa länger gearbeitet wird und die Teilzeitarbeit eine sehr viel geringere Rolle spielt als im Westen (vgl. Tabelle 2). So liegt die Teilzeitquote (Anteil der Beschäftigten mit Teilzeitarbeit) in Deutschland und Österreich bei rund ein Viertel, in Mitteleuropa durchweg unter 10%. Es zeigt sich hier der gleiche Unterschied wie innerhalb Deutschlands zwischen dem Westen und dem Osten, wo deutlich länger gearbeitet wird.

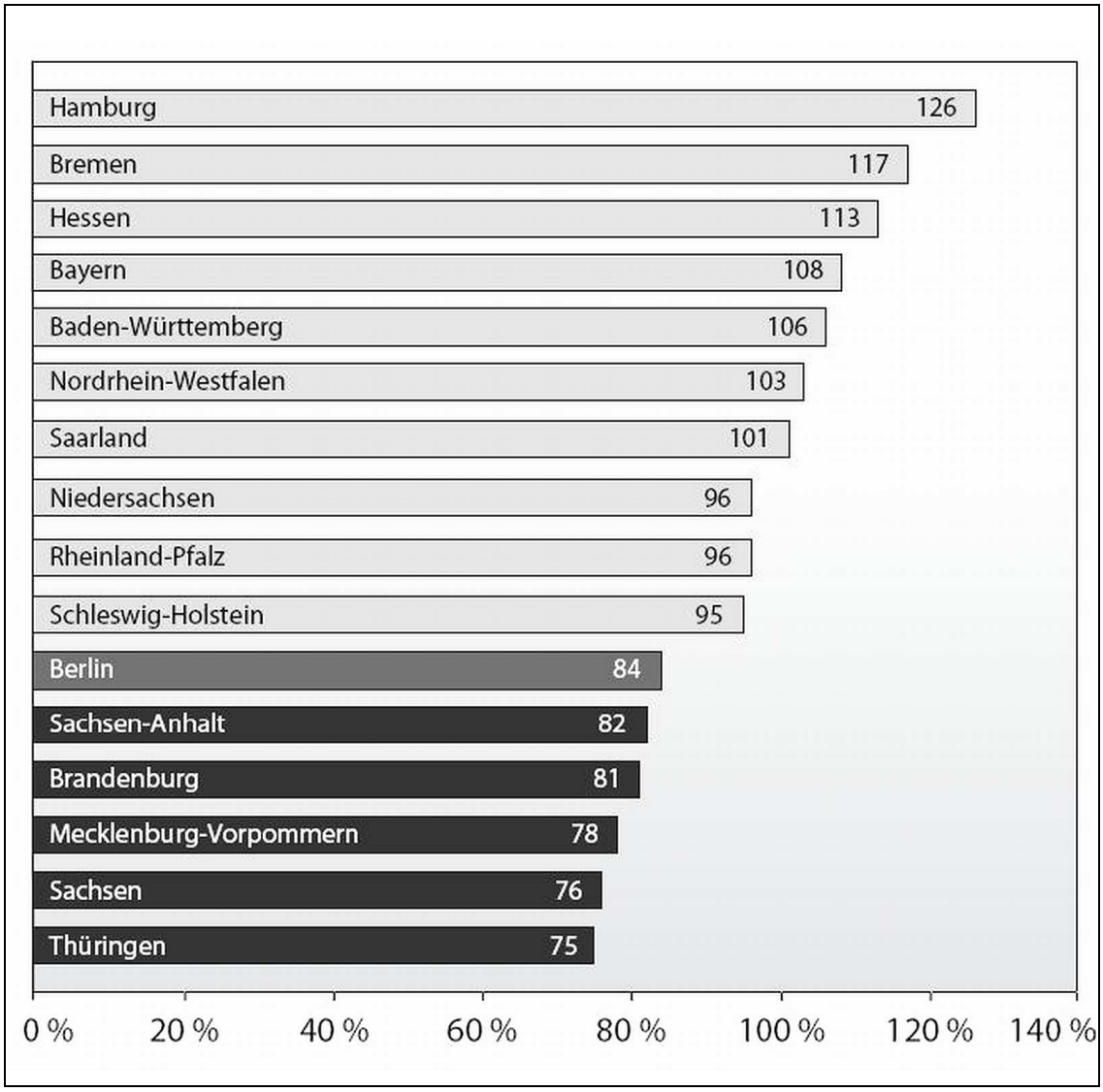
Insgesamt fällt auf, dass die Unterschiede zwischen den mitteleuropäischen Ländern – bis auf Slowenien – moderat bis klein ausfallen. Auch dies übrigens ein Phänomen, das wir aus Ostdeutschland kennen, wo die Unterschiede zwischen den Ländern kleiner ausfallen als in der Öffentlichkeit vermutet wird. Die Abbildung zeigt die Arbeitsproduktivität aller deutschen Länder. Das Bild ist eindeutig: Der Club der ostdeutschen Länder liegt hinten; und er liegt viel dichter zusammen als die westdeutschen Länder, und zwar für 2008 zwischen 75 (Thüringen) und 82% (Sachsen-Anhalt) des gesamtdeutschen Niveaus.

An anderer Stelle habe ich ausführlich begründet, wo genau ich die Ursachen für den recht einheitlichen innerdeutschen Produktivitätsrückstand des Ostens orte.[7] In einem Schlagwort: Es gibt eine innerdeutsche Innovationslücke, die ostdeutsche Industrie ist noch immer eine verlängerte Werkbank des Westens, und zwar praktisch überall im Osten. Dies zeigen vor allem Daten zur F&E-Tätigkeit von Unternehmen. So lag im Jahr 2006 der Anteil des Personals, das in Forschung und Entwicklung tätig ist, im Westen in etwa doppelt so hoch wie im Osten (0,88% vs. 0,42%).

Es ist bemerkenswert, dass sich eine ähnliche „Innovationslücke“ zwischen West- und Mitteleuropa auftut, allerdings in noch deutlicherer Größenordnung. Tabelle 9 zeigt einige Daten für 2006. Danach kam beim Anteil des F&E-Personals 2006 nur Slowenien mit 0,40% an das ostdeutsche Niveau (0,42%) heran; Polen (mit 0,12%), die Slowakei (mit 0,20) und selbst Tschechien (mit 0,32%) lagen zum Teil weit darunter. Alle gemeinsam lagen noch weit unter dem EU-Durchschnitt von 0,51% und noch viel weiter unter dem Niveau von Deutschland und Österreich (mit jeweils über 0,80%). Ergänzende Statistiken der Tabelle stützen dieses Bild: Ob F&E-Ausgaben als Anteil des BIP oder Patentbewerbungen, stets bleibt ein substantieller Rückstand zum Westen. Bei den Patentbewerbungen im Bereich der so genannten Hochtechnologie ist der Abstand besonders deutlich. Hier hat Mitteleuropa gerade erst angefangen, Fuß zu fassen.

7 *Paqué* (2009).

Abbildung:
Arbeitsproduktivität in den Ländern* 2008
- in % des gesamtdeutschen Niveaus -



* Bruttowertschöpfung pro Arbeitsstunde.

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

All dies zeigt recht klar: Die strukturellen Probleme Mitteleuropas ähneln sehr stark denen Ostdeutschlands – zwei Dekaden nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“. Die Gemeinsamkeiten überwiegen die Unterschiede. Ostdeutschland ging den Weg des revolutionär schnellen Wandels, vor allem wegen der innerdeutschen Mobilität der Menschen. Die alte Industrie verschwand, eine neue entstand – effizient, aber noch mit Zügen einer verlängerten Werkbank des Westens. In Mitteleuropa lief der Wandel evolutionär – mit einer Industrie, die sich über Jahre bei niedrigen Löhnen auf den Weltmarkt einstellen konnte. Alternativen dazu gab es weder in Ostdeutschland noch in Mitteleuropa. Die

Wege waren bedingt durch die spezifische Situation. Das Ergebnis ist weder in Ostdeutschland noch in Mitteleuropa eine schnelle Konvergenz zum Westen. Es zeigt sich, dass der Flurschaden der Abschottung vom Weltmarkt durch die Planwirtschaft sowjetischen Typs tiefe Spuren hinterlassen hat. Eine neue, innovationskräftige Industrie aufzubauen – und zwar „auf Augenhöhe“ zum Westen – wird noch Jahrzehnte dauern.

Tabelle 9:
Forschung und Entwicklung in der privaten Wirtschaft im Jahr 2006

	Polen	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Slowenien	Österreich	Deutschland	EU
F&E-Personal (%)*	0,12	0,32	0,20	0,25	0,40	0,82	0,83	0,51
F&E-Ausgaben (%)**	0,18	1,02	0,21	0,48	0,96	1,66	1,77	1,17
Patentbewerbungen***								
- normal	2,8	7,0	5,8	6,3	29,5	180,0	269,3	101,3
- Hochtechnologie	0,4	0,8	0,4	0,2	0,3	6,7	15,4	6,5

* Anteil an allen Erwerbstätigen. – ** In Relation zum Bruttoinlandsprodukt. – *** Pro Millionen Einwohner.

Quelle: EUROSTAT.

Interessant dabei ein Sonderfall: Slowenien. In der Zwischenkriegszeit war es eher ein Agrar- als ein Industrieland. Es lässt heute in praktisch allen Statistiken die ehemals stolze Industrieregion Tschechien hinter sich. Das liefert einen wichtigen Hinweis: Slowenien war nie Teil der abgeschotteten Arbeitsteilung innerhalb des planwirtschaftlichen Sowjetsozialismus. Es war stattdessen Teil von Titos Jugoslawien – mit ineffizienter Arbeiterselbstverwaltung, aber durchaus mit einer gewissen Integration in die Weltmärkte, jedenfalls stärker als im sowjetorientierten „Ostblock“. Ein weiteres Indiz für den Flurschaden der Abschottung. Und vielleicht eine Anregung für künftige Forschung.

Literaturverzeichnis

Balassa, B. (1964): The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal, in: Journal of Political Economy, Vol. 72, pp. 584-596.

Bhagwati, J. (1958): Immiserizing Growth: A Geometrical Note, in: Review of Economics and Statistics, vol. 25, pp. 201-205.

EUROSTAT (2009): Europe in Figures – EUROSTAT Yearbook 2009. European Commission. Brussels.

Harms, P. (2008): Internationale Makroökonomik. Tübingen.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. München.

Samuelson, P. (1964): Theoretical Notes on Trade Problems, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 46, pp. 145-154.

Sinn, H.-W. (2009): „Der verpatzte Kaltstart“. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 8. November 2009.

Zur Produktivitätsentwicklung im ostdeutschen Unternehmenssektor in Abhängigkeit von der Entstehungsgeschichte der Unternehmen

*Lutz Bellmann und Hans-Dieter Gerner**

1 Einleitung

Der Tansformationsprozess in Ostdeutschland ebenso wie in den Ländern Mittel- und Osteuropas und den ehemaligen GUS-Staaten war zu Beginn der 1990er Jahre in einer schwierigen Lage: Zwar war das Beschäftigungsniveau hoch und die offene Arbeitslosigkeit gering, aber produktive Arbeitsplätze mit hohen Löhnen und guten Arbeitsbedingungen gab es wenige. Die beschäftigungspolitische Herausforderung bestand darin, nicht nur den Beschäftigungsabbau und den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begrenzen – auch wegen der damit verbundenen großen politischen Risiken –, sondern auch die Basis für die Entstehung produktiver Arbeitsplätze zu legen.[1] Nicht zuletzt die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion in Deutschland führte zu einem Druck, rasch zu handeln. Es oblag der Treuhandanstalt (THA), die früheren volkseigenen Betriebe „wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren".[2] Während der Verkauf von Immobilien und Grundstücken sowie die Privatisierung von Dienstleistungsunternehmen verhältnismäßig leichte Aufgaben waren, gab es heftige Diskussionen über die Treuhandprivatisierung im Bereich der Industrie:[3] Sollte die Privatisierung vor einer Sanierung erfolgen oder der umgekehrte Weg einer Sanierung vor der Privatisierung beschritten werden? *Wahse* hat darauf hingewiesen, dass die Arbeit der THA in der Erinnerung vieler Zeitzeugen als ein Negativsymbol des Wirtschaftsumbruchs eingegangen sei.[4] Er betont aber auch, dass die Unternehmensprivatisierung in ihrer quantitativen Dimension – in der relativ kurzen Zeitspanne bis Ende 1994 war der Kern des THA-Auftrags weitgehend erfüllt – und ohne dass entsprechende Erfahrungen vorlagen, als eine beachtliche Leistung der THA anzusehen ist. Für *Wahse* bemisst sich der volkswirtschaftliche Wert der Arbeit der THA nicht nur an der Zahl der Privatisierungen und den von den Erwerbern abgegebenen Investitions- und Beschäftigungszusagen, sondern maßgeblich an der

* *Prof. Dr. Lutz Bellmann* und *Dr. Hans-Dieter Gerner,* Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg und Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

1 Vgl. *Brown, Earle* (2008).

2 Artikel 25 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990.

3 Vgl. *Paqué* (2009), S. 44 ff.

4 *Wahse* (2003), S. 303.

Bestandsfestigkeit und wirtschaftlichen Entwicklung jenes Unternehmenssektors.[5] Dazu liegt allerdings bislang – mit Ausnahme von SÖSTRA-Umfragen aus dem Mai 2003 – keine empirische Evidenz vor. Der vorliegende Beitrag erweitert den bisherigen Analysezeitraum bis zum Jahr 2007, indem die Daten des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007 ausgewertet werden. Die bislang einzige ökonometrische Studie zur Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt stammt von *Lucke*.[6] Unsere Fragestellung lautet: Wie hat sich die (Umsatz-)Produktivität der THA-Unternehmen nach der Privatisierung im Vergleich zu anderen Unternehmen entwickelt? Die Vergleichbarkeit von ehemaligen Betrieben der THA und anderen in den ökonometrischen Analysen wird dabei durch die Vielzahl von Variablen des IAB-Betriebspanels erreicht.

Der Aufbau des vorliegenden Beitrags ist folgender: Im nächsten Abschnitt wird der Forschungsstand referiert, bevor die Untersuchungshypothesen im darauf folgenden Abschnitt präsentiert werden. Danach wird die Methode der stochastischen Produktionsfrontier-Analyse vorgestellt. Es folgen der empirische Teil des Beitrags und die Ergebnisse der deskriptiven und multivariaten Analyse. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung.

2 Forschungsstand

Einleitend haben wir auf die Debatte um die Reihenfolge von Privatisierung und Sanierung hingewiesen. Die Praxis der THA – so schreibt *Paqué*[7] ganz klar – war eindeutig: Sie setzte auf schnellstmögliche Privatisierung. Bis Ende 2004 verkaufte die THA von ursprünglich rund 8 500 Unternehmen, aus denen durch Unternehmensteilungen fast 14 000 wurden, den größten Teil, sodass sich nur noch knapp 400 Unternehmen in ihrem Angebot befanden. Diese gingen auf mehrere Nachfolgeorganisationen über, von denen die BvS (Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben) wegen ihrer Zuständigkeit für die Industrie herausragt. Zu ihrem Verantwortungsbereich gehörten auch 20 Großunternehmen mit jeweils mehr als 1 000 Beschäftigten, deren Privatisierung aber größtenteils später erfolgte. 26% oder 3 700 der 14 000 Unternehmen wurden liquidiert. Die Anzahl der Beschäftigten betrug 1990 noch 4 Millionen. Die Privatisierung ergab Investitionszusagen in Höhe von 211 Milliarden DM, mit denen 1,5 Millionen Arbeitsplätze verbunden waren, was einer Investition in Höhe von etwa 140 000 DM pro Arbeitsplatz entspricht.[8] Zu erwähnen ist noch, dass – rein fiskalisch betrachtet – der Verkauf des Vermögens der THA ein Verlustgeschäft war. Die Aufwendungen z. B.

5 *Wahse* (2003), S. 303.

6 Vgl. *Lucke* (1995).

7 *Paqué* (2009), S. 46.

8 Vgl. *Ebenda.*

für die Altschulden beliefen sich auf 300 Milliarden DM, denen Verkaufserlöse in Höhe von nur 60 Milliarden DM gegenüberstanden.[9]

Mit den Befragungen von SÖSTRA war es möglich, die Dauerhaftigkeit der Arbeitsplatzzusagen – auch über die Zugangsfristen hinaus – zu ermitteln, da die BvS dazu selber keine Angaben machen konnte. Danach haben von den am 01.05.2003 bestehenden Unternehmen rund 50% die vertraglich vereinbarten Arbeitsplatzzusagen auch eingehalten.[10] Die Tabelle 1 zeigt, dass zwar 123 000 Arbeitsplatzzusagen nicht eingehalten wurden, aber auch 184 000 Arbeitsplätze mehr geschaffen wurden als vertraglich festgeschrieben waren.

Tabelle 1:
Ergebnis der Überprüfung der Einhaltung der vertraglich gesicherten Arbeitsplatzzusagen durch das BvS-Vertragsmanagement (Stand 31.07.2003)

Überprüfung der Einhaltung von Arbeitsplatzzusagen	Anzahl der Verträge mit verbindlichen Arbeitsplatzzusagen		Über- bzw. Untererfüllung der Arbeitsplatzzusagen
	Absolut	%	
genau und vertragskonform eingehalten	2 935	20	+/−0
mehr Arbeitsplätze geschaffen	8 225	55	+184 056
Arbeitsplatzzusagen nicht eingehalten	3 336	22	−123 126
nicht kontrolliert	320	2	
Verträge mit verbindlichen Arbeitsplatzzusagen insgesamt	14 871	100	+60 930

Quelle: Wahse (2003), S. 315, nach Angaben der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS).

Als eine Produktivitätskennziffer wurde auf Basis ihrer Umfragen von SÖSTRA der Umsatz je Beschäftigten ermittelt. Dieser Wert lag 1991 noch bei 48 000 Euro je Beschäftigten, verdoppelte sich bis 1994 fast auf 95 000 Euro je Beschäftigten und erreichte 2002 einen Wert von 175 000 Euro je Beschäftigten.[11] Bemerkenswert ist, dass dieser Wert um 40% über dem mit den Daten des IAB-Betriebspanels ermittelten Durchschnitt des gesamten Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland lag (Umsatz je Beschäftigten im Jahr 2002 etwa 123 000 Euro). Während zu Beginn das Wachstum durch den Abbau der Beschäftigung in den ehemaligen THA-Betrieben bestimmt wurde, übertrafen nach 1996 die Wachstumsraten der Umsatzentwicklung die Raten des Personalabbaus. Die Tabelle 2 zeigt, dass das erreichte Produktivitätsniveau stark vom Eigentumsstatus des Unternehmens abhängt.

9 Vgl. *Paqué* (2009), S. 49.

10 Vgl. *Wahse* (2003), S. 315.

11 Vgl. *Ebenda,* S. 317.

Tabelle 2:
Umsatz je Beschäftigten in privatisierten THA-Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes nach Eigentumsstatus, 2001

Eigentumsstatus	Umsatz je Beschäftigten in Euro
ostdeutsches Eigentum	109 000
westdeutsches Eigentum	195 000
ausländischer Besitz	172 000

Quelle: SÖSTRA-Erhebungen nach Wahse (2003), S. 318.

3 Hypothesen

Bereits erwähnt wurden die umfangreichen Investitionszusagen der Käufer ehemaliger THA-Betriebe, die neben dem Personalabbau zu Beginn der 1990er Jahre zu relativ großen Produktivitätssteigerungen führten. Zudem weist *Paqué*[12] darauf hin, dass die THA die bestehenden Altschulden ihrer Unternehmen zum Anlass nahm, auf höhere Effizienz und Produktivität zu drängen. Er betont auch, dass die Privatisierung bei einigen Betrieben sehr zügig und erfolgreich verlief, weil eine Marke und/oder ein Kundenstamm vorhanden waren. Generell ist aus den Studien zu Unternehmensübernahmen und -fusionen bekannt, dass sich die Produktivität und übrigens auch die Beschäftigung im übernommenen Unternehmen günstig entwickelt, wenn es als komplementär zu den anderen Unternehmen der Holding betrachtet werden kann.[13] Positiv ist auch der oftmals bessere Zugang der westdeutschen und ausländischen Eigentümer zu finanziellen Mitteln, qualifiziertem Management, neuen Technologien und Organisationskonzepten sowie die besseren Marktkenntnisse zu beurteilen.[14]

Allerdings sind negative Produktionseffekte zu erwarten, wenn die Ausrichtung der ehemaligen THA-Betriebe auf wegbrechende Märkte erfolgte oder wenn die Geschäftstätigkeit des THA-Betriebs substitutiv zur Tätigkeit der anderen Unternehmensteile der Übernehmenden ist. Eine niedrigere Produktivität könnte in ehemaligen THA-Betrieben im Vergleich zu anderen Betrieben unter anderem auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass viele westdeutsche und ausländische Unternehmen ihre ostdeutschen Zweigbetriebe als verlängerte Werkbank betrachteten. Dabei wurden höherwertige Teile der Wertschöpfungskette in den Zentralen außerhalb Ostdeutschlands erwirtschaftet. *Breuel* berichtet, dass die Industrieforschung in den privatisierten und sanierten THA-Betrieben weitgehend abgebaut wurde, wobei die Anzahl der in diesem Bereich Beschäftigten um 80 bis 85% sank.[15]

12 *Paqué* (2009), S. 60

13 Vgl. *Conyon et al.* (2002).

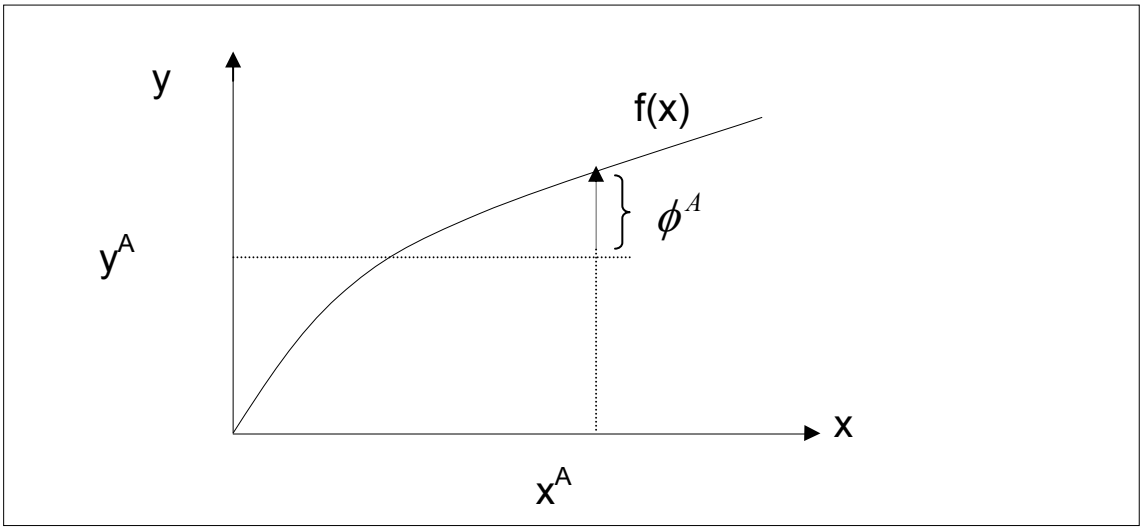
14 Vgl. *Kogut* (1996); *Brown, Earle* (2008).

15 Vgl. *Breuel* (1994).

4 Produktionsfrontier-Analyse

Der Ausgangspunkt stochastischer Produktionsfrontier-Analysen ist eine zu bestimmende Produktionsmöglichkeitsgrenze. Diese gibt an, welche Produktion y mit gegebenen Einsatzfaktoren x maximal erreichbar ist. In der Abbildung 1 ist eine Produktionsmöglichkeitskurve $f(x)$ eingezeichnet. Wenn ein Betriebe A mit einem Faktoreinsatz x^A die Produktionsmenge y^A erzielt, ist eine Streckung um den Faktor ϕ^A erforderlich, um das maximal erreichbare Produktionsniveau $f(x^A)$ zu erreichen. Die Größe ϕ^A stellt also einen Indikator für die Ineffizienz des Betriebs A dar.

Abbildung 1:
Grundkonzept stochastischer Produktionsfrontieranalysen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kumbhakar und Lovell (2000).

Ein empirisches Effizienzmaß lässt sich darauf aufbauend allgemein folgendermaßen formulieren:

$$TE_i = [\max\{\phi^i : \phi y \leq f(x)\}]^{-1} \tag{1}$$

Für TE_i gilt $TE_i \in [0;1]$, da ϕ^i maximal den Wert eins annimmt und zwar dann, wenn der Betrieb auf der Produktionsmöglichkeitskurve produziert. Unter Berücksichtigung zufälliger Faktoren, die auf die Produktion wirken können, lässt sich ein stochastisches Produktionsfrontier-Modell

$$y_i = f(x_i) \cdot \exp(v_i) \cdot \exp(-u_i) \tag{2}$$

formulieren, wobei $exp(-u_i) = TE_i$. Dabei müssen Schätzansätze für (2) offensichtlich sicherstellen, dass $u_i \geq 0$ gilt. Die genaue Spezifikation des Modells erfolgt mit Hilfe

einer Translog-Produktionsfunktion, sodass folgende empirische Schätzgleichung betrachtet wird:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln(L_{it}) + 0{,}5\beta_2 \ln(L_{it}^2) + \beta_3 \ln(K_{it}) + 0{,}5\beta_4 \ln(K_{it}^2) + \\ + \beta_5 \ln(L_{it}) \ln(K_{it}) + x_{it}^{'}\gamma + v_{it} - u_i \tag{3}$$

Bei t handelt es sich um einen Zeitindex, i ist der Betriebsindikator und x_{it} ein Vektor sonstiger exogener Variablen. L_{it} ist der Arbeitseinsatz, K_{it} der Kapitaleinsatz im Betrieb i zum Zeitpunkt t. Der Koeffizient β_0 und die Größe ($-u_i$) können zu einem betriebsspezifischen Achsenabschnitt β_{0i} zusammengefasst werden. Die Gleichung (3) kann dann mit Hilfe einer einfachen Within-Transformation geschätzt werden. Die $\beta_{0i}s$ ergeben sich in diesem Fall als Mittelwert der Residuen für den jeweiligen Betrieb i. Der effizienteste Betrieb ist jener mit dem maximalen betriebsspezifischen Achsenabschnitt. Den Schätzer für die u_is erhält man durch Subtraktion der jeweiligen Achsenabschnitte vom maximalen Achsenabschnitt, d. h.

$$\hat{u}_i = \max_j \beta_{0j} - \beta_{0i} \tag{4}$$

was $\hat{u}_i \geq 0$ sicherstellt. Die technischen Effizienzen ergeben sich dann aus

$$TE_i = \exp(-\hat{u}_i) \tag{5}$$

In der vorliegenden Anwendung wird auf einen Fixed-Effects-Ansatz zurückgegriffen, da dieser im Unterschied zu einem Random-Effects-Ansatz ohne Verteilungsannahme für die uis auskommt. Weiterhin ist keine getrennte Spezifikation der Produktionsfunktion und der Gleichung für die technischen Effizienzen erforderlich. Allerdings ist ein hinreichend langer Beobachtungszeitraum notwendig, um die betriebsspezifischen Achsenabschnitte konsistent schätzen zu können.[16]

Aus der Schätzung der Produktionsfunktion ergeben sich zunächst die technischen Effizienzen für die THA- und die Nicht-THA-Betriebe. Die Konfidenzintervalle für die Mittelwerte der beiden Verteilungen und deren Differenz können schließlich unter recht allgemeinen Voraussetzungen[17] mit Hilfe von Bootstrapping-Verfahren bestimmt werden.[18] Dazu werden 1 000 Bootstrap-Samples gezogen.[19] Diese bilden dann die Grundlage zur Berechnung der 1 000 Bootstrap-Replikationen für die interessierenden Größen,

16 Vgl. *Kim, Kim, Schmidt* (2007).

17 Für eine ausführliche Diskussion dieser Voraussetzungen siehe etwa *Hall, Härdle, Simar* (1993, 1995) oder *Kim, Kim, Schmidt* (2007).

18 Vgl. *Kim, Kim, Schmidt* (2007).

19 Vgl. *Gentle* (2009).

hier insbesondere der Differenz in den Mittelwerten der technischen Effizienzen zwischen THA- und den anderen Betrieben. Ein einfaches 95%-Perzentil-Konfidenzintervall für die Differenz in den Mittelwerten ergibt sich, indem man die Ergebnisse der Bootstrap-Schätzungen aufsteigend ordnet und die unteren und oberen 2,5% der Verteilung abschneidet. In der vorliegenden Anwendung werden allerdings diese Endpunkte (d. h. 0,025 und 0,975) noch modifiziert und so genannte BC_A-Konfidenzintervalle („bias corrected and accelerated") bestimmt. Diese weisen bessere Eigenschaften dahingehend auf, dass solche Konfidenzintervalle, die mit Hilfe der theoretischen Statistik bestimmbar sind, besser getroffen werden.[20]

Darüberhinaus werden die Fixed-Effects mit Hilfe weiterer Fixed-Effects-Schätzungen hinsichtlich (zumindest weitgehend) zeitkonstanter Größen korrigiert und darauf aufbauend die technischen Effizienzen neu berechnet. Indem die Schätzung der Produktionsfunktion, der Residuen und der Korrekturen für alle Bootstrap-Replikationen separat durchgeführt wird, berücksichtigt der gewählte Ansatz die Tatsache, dass die Korrekturen ebenfalls auf einer Schätzung beruhen, automatisch. *Cameron* und *Trivedi* demonstrieren dies im Zusammenhang mit einer einfachen zweistufigen Schätzung.[21]

Wie viele Betriebsdatensätze enthält auch das IAB-Betriebspanel keine direkten Informationen über den Kapitalstock. Deshalb wird der Kapitalstock mit Hilfe der Ersatzinvestitionen, der Nettoinvestitionen und der durchschnittlichen Nutzungsdauern von Anlagevermögen, die vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden, in Anlehnung an *Müller* ermittelt.[22]

Die Messung des Arbeitseinsatzes erfolgt über die Anzahl der Beschäftigten. Dies erfordert für sich genommen die Berücksichtigung der Quote der Teilzeitbeschäftigten als Kontrollvariable. Weitere Konrollvariablen in der Produktionsfunktion sind die Quote der qualifizierten Mitarbeiter und der technische Stand der Anlagen. Überdies werden Zeitdummies berücksichtigt. Eine Korrektur der technischen Effizienzen erfolgt über weitestgehend zeitkonstante Größen wie Branchenzugehörigkeit (Branchendummies), Betriebsgröße (Betriebsgrößendummies), Tarifbindung (Dummies für die Geltung eines Firmen- oder eines Branchentarifvertrags) und Existenz eines Betriebsrats (Betriebsratsdummy).

20 Vgl. *Efron, Tibshirani* (1993), S. 178.

21 Vgl. *Cameron, Trivedi* (2009), S. 427.

22 Vgl. *Müller* (2008).

5 Empirische Analyse

5.1 Das IAB-Betriebspanel als Datenbasis

Die empirische Analyse der Unterschiede der Umsatzproduktivität ehemaliger THA- und anderer Betriebe erfolgt mit den Daten des IAB-Betriebspanels.[23] Hierbei handelt es sich um eine jährliche Wiederholungsbefragung von Betrieben, die seit 1993 für Westdeutschland und seit 1996 auch für Ostdeutschland erhoben wird. Grundlage des IAB-Betriebspanels ist die über die Betriebsnummer zum 30. Juni eines Jahres aggregierte Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundgesamtheit sind somit alle Betriebe mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Das mit Schreiben des Präsidenten der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände und des Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit angekündigte persönlich-mündliche Interview im Betrieb erbringt eine, im Vergleich zu anderen Panelbefragungen weit überdurchschnittliche Mitwirkungsbereitschaft der Betriebe bei der erstmaligen Befragung. Die Antwortquoten lagen jeweils über 80% der wiederholt befragten Betriebseinheiten. Neugegründete Betriebe werden jedes Jahr über eine Ergänzungsstichprobe in die Stichprobe einbezogen.

Für unsere Analyse wurden Betriebe aus den Bereichen Banken und Versicherungen sowie des öffentlichen Dienstes und Organisationen ohne Erwerbscharakter ausgeschlossen, da sie keine Umsätze erzielen. Ansonsten werden alle Branchen und Betriebsgrößen berücksichtigt. Es erfolgt also keine Beschränkung auf ein eingegrenztes Betriebsgrößen- und Branchenspektrum. Da vom IAB-Betriebspanel eine Reihe von Sachverhalten der befragten Betriebe erfasst werden, können Produktionsfunktionsschätzungen auch in erweiterter Form vorgenommen werden. Die Abfrage des Kapitalstocks erfolgt indes nicht direkt. Dieser wird, wie oben bereits angesprochen, in der vorliegenden Anwendung mittels des von *Müller* entwickelten „Modified Perpetual Inventory"-Ansatzes approximiert.[24]

5.2 Ergebnisse der deskriptiven Analysen

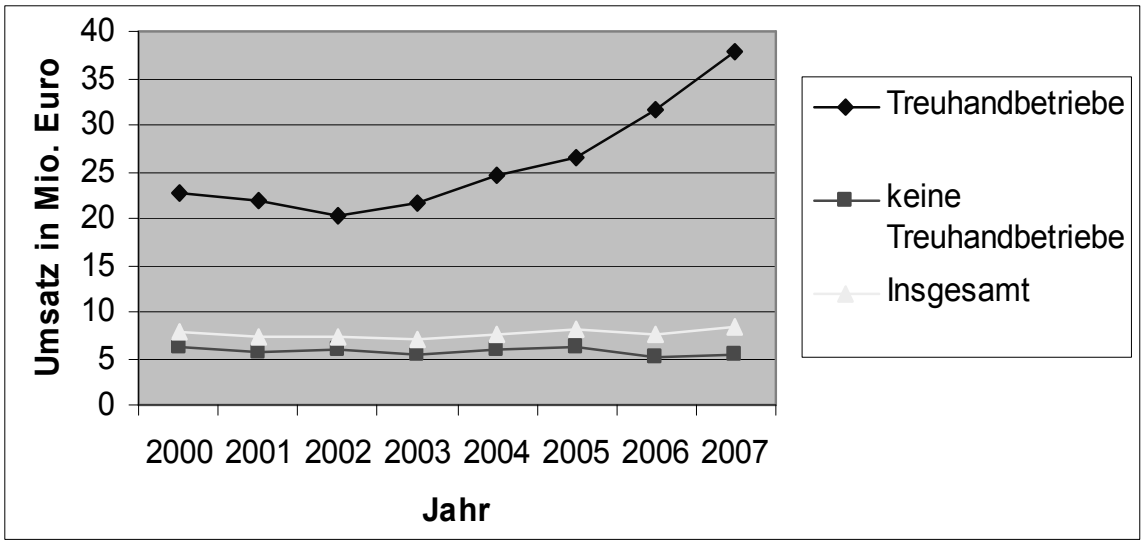
In der Abbildung 2 ist die Entwicklung des durchschnittlichen Umsatzes der ehemaligen THA-Betriebe und der anderen Betriebe in Ostdeutschland für den Zeitraum 2000 bis 2007 dargestellt. Dabei zeigt sich erstens ein deutlich höheres Produktivitätsniveau in den ehemaligen THA-Betrieben im Vergleich zu den anderen Betrieben und, zweitens, nach einer rückläufigen Entwicklung in den Jahren 2001 und 2002 ein deutlicher Anstieg bei den ehemaligen THA-Betrieben, nicht aber bei den anderen Betrieben. Ähnlich

23 Vgl. als Überblick *Fischer et al.* (2009).

24 Vgl. *Müller* (2008).

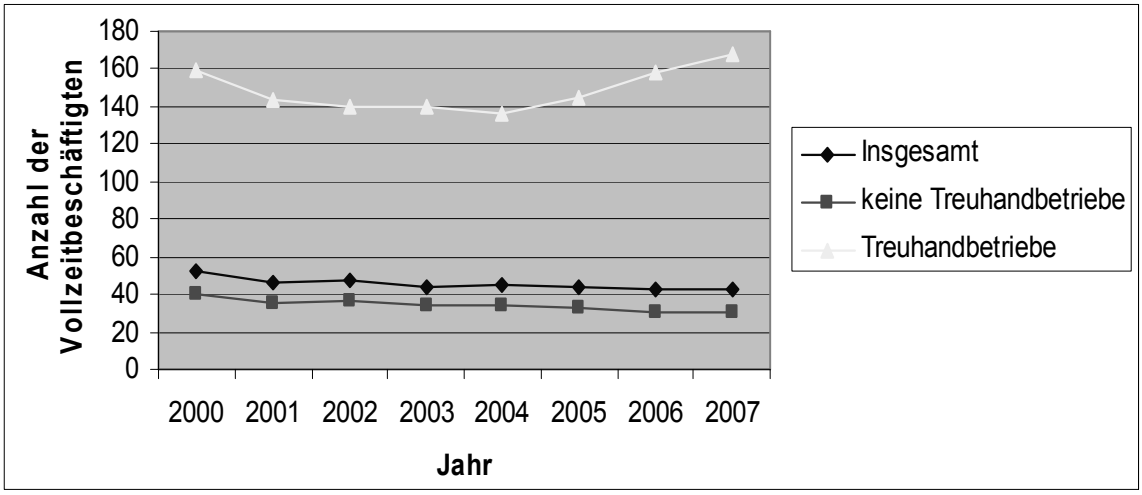
verläuft die in der Abbildung 3 dargestellte Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Beschäftigten (gemessen in Vollzeitäquivalenten). Insofern kann festgestellt werden, dass der Anstieg des Umsatzes je Beschäftigten in den THA-Betrieben seit 2003 nicht auf einen Beschäftigungsrückgang zurückzuführen ist. Schließlich ist in der Abbildung 4 die Entwicklung des Umsatzes pro Beschäftigten bei THA-Betrieben und anderen Betrieben für den Zeitraum von 2000 bis 2007 dargestellt.

Abbildung 2:
Umsatzentwicklung bei ehemaligen THA-Betrieben und anderen Betrieben, 2000 bis 2007



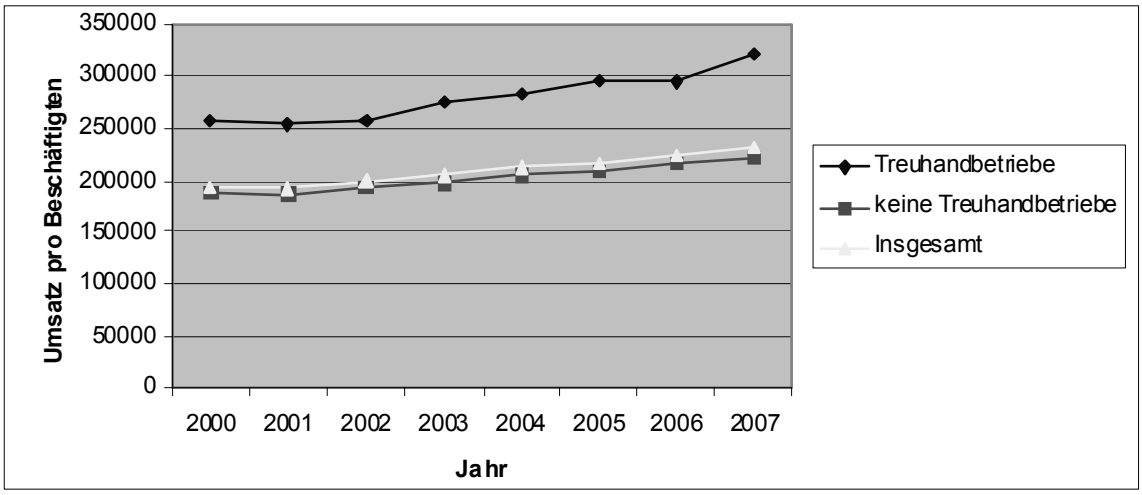
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Abbildung 3:
Entwicklung der Beschäftigung in ehemaligen THA-Betrieben und anderen Betrieben, 2000 bis 2007



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Abbildung 4:
Entwicklung des Umsatzes pro Beschäftigten bei ehemaligen THA-Betrieben und anderen Betrieben, 2000 bis 2007



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Tabelle 3:
Deskriptive Statistiken zu den Schätzungen (Mittelwerte)

	kein ehemaliger Treuhandbetrieb	ehemaliger Treuhandbetrieb
Ln(Umsatz)	14,410	16,527
Ln(Arbeit)	2,609	4,303
[Ln(Arbeit)]²	4,294	10,132
Ln(Kapital)	11,779	14,280
[Ln(Kapital)]²	71,748	100,646
Ln(Kapital)*Ln(Arbeit)	32,739	63,745
Quote der Teilzeitbeschäftigten	0,120	0,070
Quote der qualifizierten Mitarbeiter	0,326	0,359
Technischer Stand der Anlagen (1 sehr gut – 5 schlecht)	2,188	2,206
Verarbeitendes Gewerbe	0,421	0,759
Baugewerbe	0,178	0,048
Handel	0,143	0,051
Verkehr	0,030	0,062
Telekommunikation	0,001	0,000
Unternehmensdienstleistungen	0,106	0,036
Sonstige Dienstleistungen	0,121	0,044
Betriebsrat	0,124	0,628
Branchentarifvertrag	0,246	0,349
Firmentarifvertrag	0,070	0,200

Quelle: IAB-Betriebspanel 2000 bis 2007.

In der Tabelle 3 finden sich die Mittelwerte der in der stochastischen Produktionsfrontier-Analyse berücksichtigten endogenen und exogenen Variablen getrennt für ehemalige THA-Betriebe und andere Betriebe. Danach sind die ehemaligen THA-Betriebe gemessen

an ihrem Umsatz und ihrer Beschäftigtenzahl deutlich größer. Sie besitzen einen größeren Kapitalstock, wobei gemäß den Analysen der technische Stand in den THA-Betrieben etwas schlechter als in den anderen Betrieben bewertet wird. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist in den ehemaligen THA-Betrieben kleiner und der Teil der qualifizierten Mitarbeiter größer als in den anderen Betrieben. Die THA-Betriebe finden sich häufiger im Verarbeiteten Gewerbe und im Verkehrswesen, während im Baugewerbe, im Handel, bei den Unternehmensdienstleistungen und den sonstigen Dienstleistungen (wie Gaststätten, Erzie-hung und Unterricht, Gesundheits- und Sozialwesen, Kultur usw.) die anderen Betriebe größere Anteile aufweisen. Was die industriellen Beziehungen angeht, existieren in ehemaligen THA-Betrieben weitaus häufiger Betriebsräte. Doch gelten in wesentlich mehr Betrieben Tarifverträge. Damit werden auch die Ergebnisse aus dem Jahr 2002 von *Wahse* bestätigt, die allerdings auf einem Vergleich von Ergebnissen aus der SÖSTRA-Befragung 2003 und des IAB-Betriebspanels beruhen.[25]

5.3 Ergebnisse der multivariaten Analysen

In der Tabelle 4 sind die Koeffizienten der geschätzten Translog-Produktionsfunktion präsentiert. Der Einfluss der aufgenommenen Variablen ist – mit den Ausnahmen des technischen Stands der Anlagen und dem aus dem Kapitalstock und der Anzahl der Beschäftigten gebildeten Interaktionsterm – hochsignifikant. Die graphische Darstellung der Verteilung der technischen Effizienzen erfolgt in der Abbildung 5 getrennt nach Betrieben, die ehemals im Besitz der THA waren, und anderen Betrieben. Dabei wird deutlich, dass der Anteil der Betriebe, die verhältnismäßig niedrige technische Effizienzen aufweisen, bei den Betrieben, die nicht zur THA gehört haben, wesentlich größer ist.

Tabelle 4:
Koeffizienten einer Translog-Produktionsfunktion (Fixed-Effects-Modell – abhängige Variable: Ln[Umsatz])

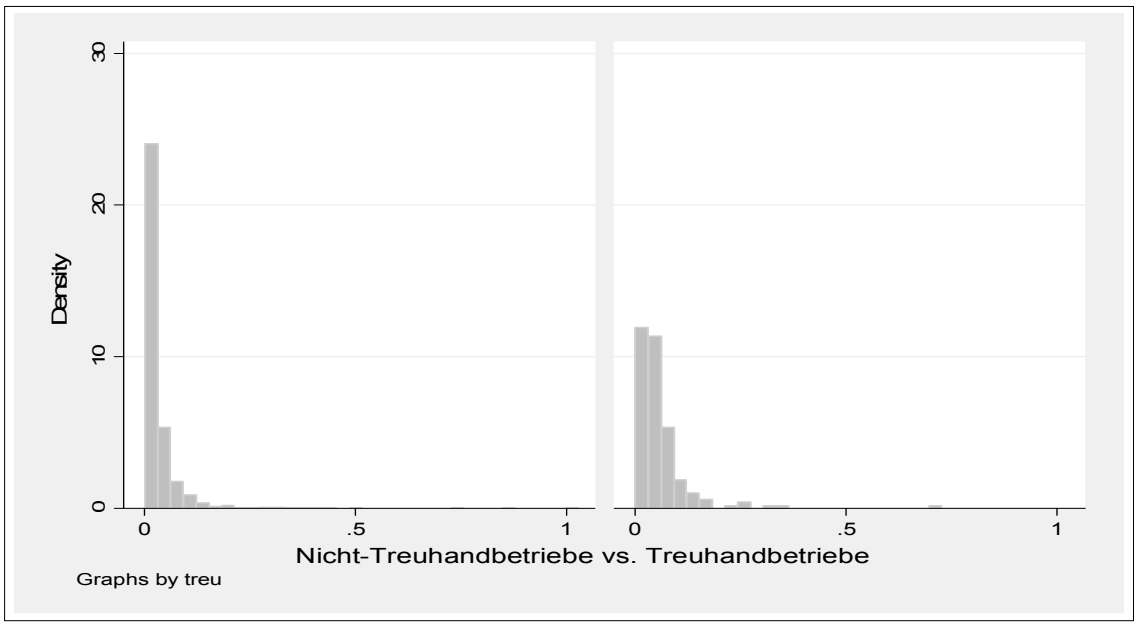
Ln(Arbeit) (log der Anzahl der Beschäftigten)	0,41***
[Ln(Arbeit)]²	0,07***
Ln(Kapital)	–0,15***
[Ln(Kapital)]²	0,02***
Ln(Kapital) *Ln(Arbeit)	–3*10-3***
Quote der Teilzeitbeschäftigten	–0,19***
Quote der qualifizierten Mitarbeiter	0,03***
Technischer Stand der Anlagen (1 sehr gut – 5 schlecht)	–0,01***
Zeitdummies	***
R^2	*0,83*
Fallzahl	*11 505*

*** Signifikant auf dem 1%-Niveau. – ** 5%-Niveau. – * 10%-Niveau.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

25 Vgl. *Wahse* (2003).

Abbildung 5:
Verteilungen der technischen Effizienzen getrennt nach ehemaligen THA-Betrieben und anderen (ohne Berücksichtigung zeitkonstanter Einflüsse)

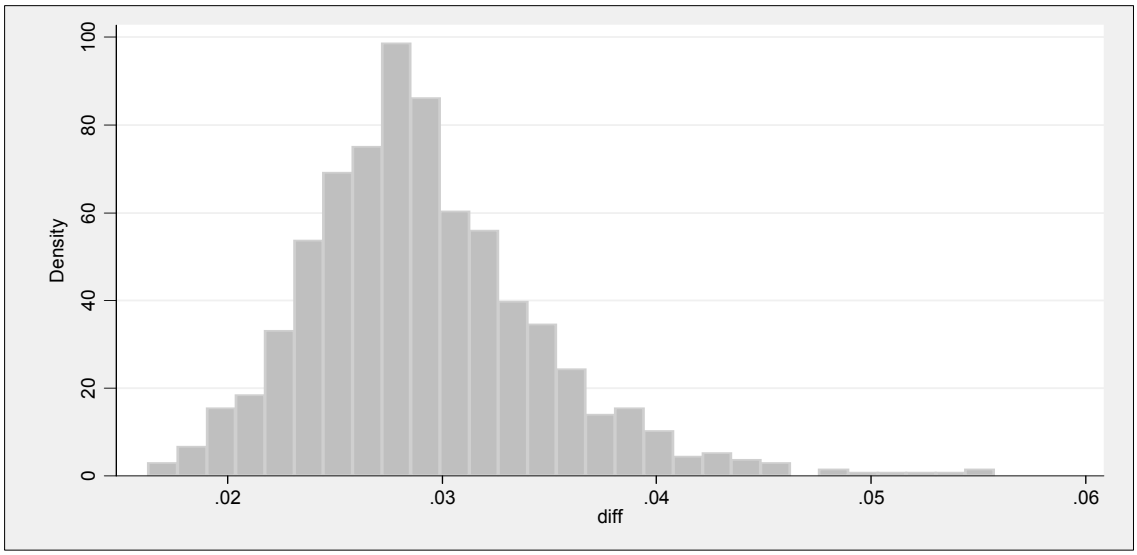


Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Der Frage, ob sich die technischen Effizienzen der ehemaligen THA-Betriebe und der anderen Betriebe signifikant unterscheiden, wird mit Hilfe des oben skizzierten Bootstrapping-Ansatzes nachgegangen. Die Verteilung der 1 000 Bootstrap-Replikationen für die Differenz im Mittelwert der technischen Effizienzen zwischen den THA- und den anderen Betrieben ist in Abbildung 6 dargestellt. Dabei zeigen sich überhaupt keine Fälle, in denen die technischen Effizienzen in den ehemaligen THA-Betrieben größer sind als in den anderen Betrieben. Somit ist die Bestimmung eines Konfidenzintervalls, um einschätzen zu können, ob die interessierende Differenz signifikant von null verschieden ist, strenggenommen hinfällig. In der ersten Zeile der zweiten Spalte von Tabelle 5 sind dennoch die zur mittleren Differenz in Spalte eins gehörigen Endpunkte eines 95%-BC_A-Konfidenzintervalls abgetragen.

In einem weiteren Schritt erfolgt die Berücksichtigung (zumindest weitestgehend) zeitkonstanter Variablen bei der Bestimmung und dem Vergleich der technischen Effizienzen. Die Verteilungen der geschätzten (korrigierten) technischen Effizienzen nach THA- und den anderen Betrieben sind in Abbildung 7 zu sehen, die Verteilung der Bootstrap-Replikationen für die mittlere Differenz in den technischen Effizienzen in Abbildung 8. Die Verteilungen der technischen Effizienzen weisen nun eine große Ähnlichkeit auf (Abbildung 7). Dementsprechend überrascht es auch wenig, dass die Verteilung der Bootstrap-Replikationen für die mittlere Differenz in den technischen Effizienzen die Null klar überdeckt. Das 95%-BC_A-Konfidenzintervall schließt die Null auch ganz klar mit ein (siehe Tabelle 5, zweite Zeile, zweite Spalte).

Abbildung 6:
Verteilung der Bootstrap-Replikationen für die mittlere Differenz der technischen Effizienzen (zwischen ehemaligen THA-Betrieben und anderen Betrieben, ohne Berücksichtigung zeitkonstanter Einflüsse)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Tabelle 5:
Mittlere Differenzen der technischen Effizienzen zwischen ehemaligen THA-Betrieben und anderen (Basis: Translog-Produktionsfunktion, Fixed-Effects-Schätzung)

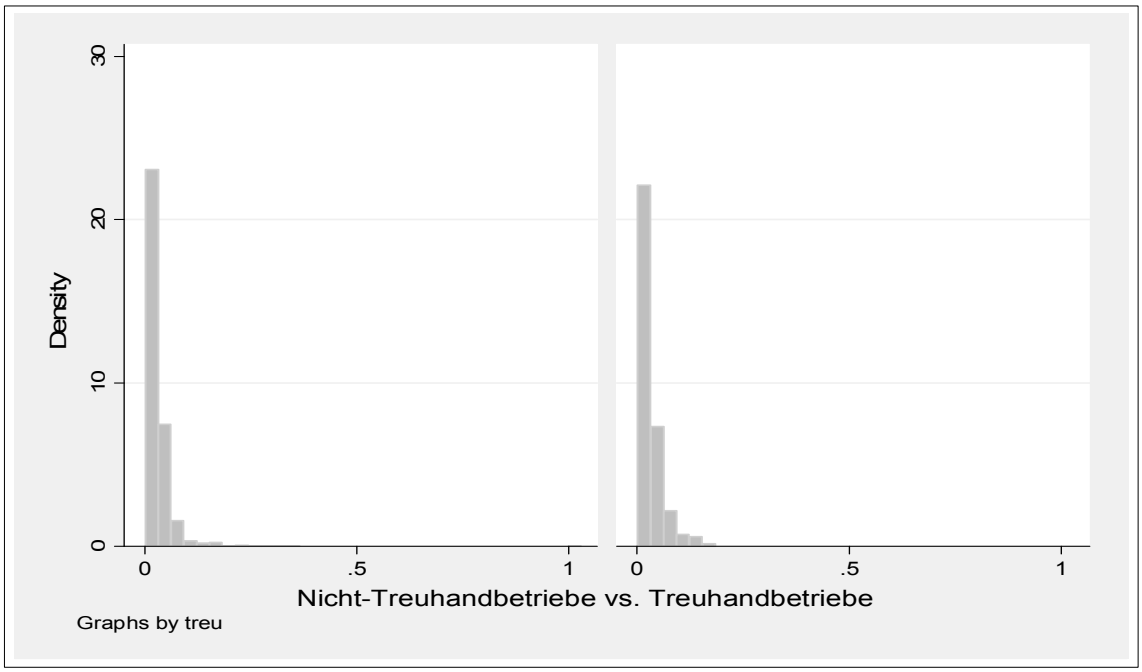
unkorrigiert	0,027**	(0,021; 0,045)
korrigiert	0,001	(–0,003; 0,013)

Die 95%-BC_A-Konfidenzintervalle sind in Klammern angegeben. – ** Signifikant auf dem 5%-Niveau.
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Es lässt sich also festhalten: Nur wenn die zeitkonstanten Effekte nicht berücksichtigt werden, ergibt sich eine höhere Produktivität für die ehemaligen THA-Betriebe im Vergleich zu den anderen Betrieben. Mit anderen Worten: Die identifizierte höhere Produktivität ist auf zeitkonstante Größen zurückzuführen. Um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen, wurden überdies die effizientesten 10% der Betriebe ausgeschlossen und die Analyse nochmal durchgeführt, wobei das grundsätzliche Ergebnis, wonach THA-Betriebe für den Fall, dass zeitkonstante Größen nicht berücksichtigt werden, eine höhere Produktivität aufweisen, erhalten bleibt. Berücksichtigt man die zeitkonstanten Effekte, ist der Unterschied auch hier insignifikant.[26]

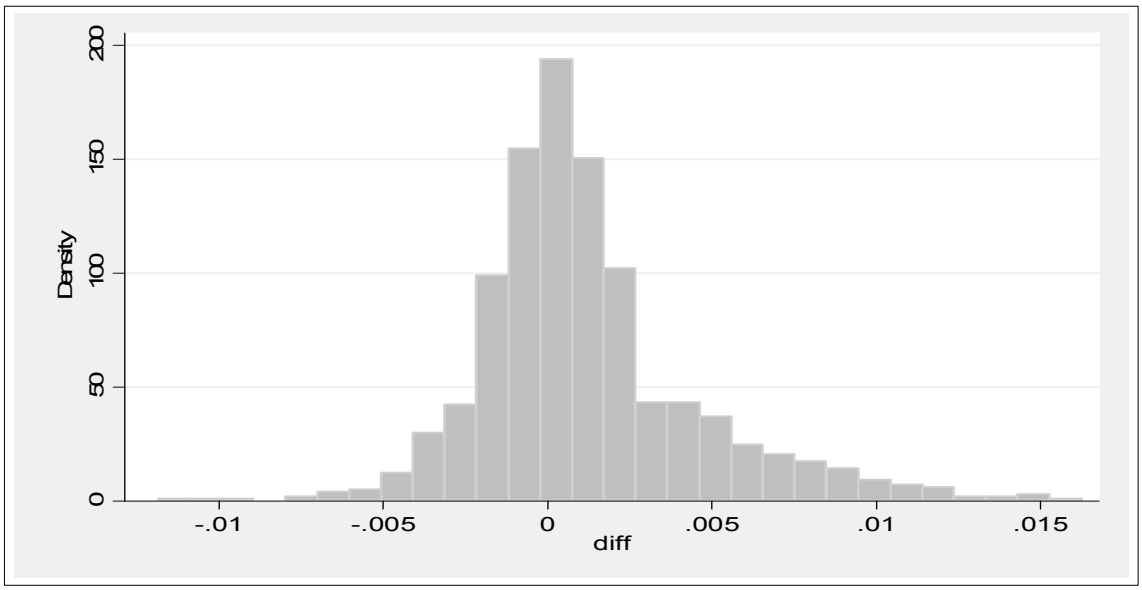
26 Um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen, wurde darüber hinaus ein Random-Effects-Modell in Anlehnung an *Battese* und *Coelli* (1995) geschätzt. Unter Berücksichtigung derselben zeitkonstanten und zeitvariaten Größen ergibt sich ebenfalls kein signifikanter Unterschied zwischen THA-Betrieben und den anderen.

Abbildung 7:
Verteilungen der technischen Effizienzen getrennt nach ehemaligen THA-Betrieben und anderen Betrieben (mit Berücksichtigung zeitkonstanter Einflüsse)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Abbildung 8:
Verteilung der Bootstrap-Replikationen für die mittlere Differenz der technischen Effizienzen (zwischen ehemaligen THA-Betrieben und anderen Betrieben, mit Berücksichtigung zeitkonstanter Einflüsse)



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

Abschließend wird der in den deskriptiven Analysen ermittelte zunehmende Abstand zwischen der Pro-Kopf-Produktivität der ehemaligen THA- und der anderen Betriebe (vgl. Abbildung 4) zum Anlass genommen, den Beobachtungszeitraum 2000 bis 2007 zu unterteilen und die technischen Effizienzen zwischen ehemaligen THA-Betrieben und anderen für jeweils vier aufeinander folgende Jahre[27] zu vergleichen. Die zentralen Ergebnisse finden sich in der Tabelle 6: Die ehemaligen THA-Betriebe weisen, mit Ausnahme des Zeitraums zwischen 2004 und 2007, nur dann signifikant höhere technische Effizienzen auf, wenn die zeitkonstanten Effekte nicht berücksichtigt werden.[28] Dieses Resultat steht weitestgehend im Einklang mit dem für den Gesamtzeitraum. Es bleibt allerdings zu bemerken, dass die Effizienzunterschiede bei Kontrolle der zeitkonstanten Effekte über die Zeit zugunsten der Treuhandbetriebe leicht ansteigen, wenngleich der Anstieg sehr gering ausfällt.

Tabelle 6:
Betrachtung der zeitlichen Entwicklung

	2000-2003	2001-2004	2002-2005	2003-2006	2004-2007
Ohne zeitkonstante Effekte	0,029** (0,025; 0,062)	0,029** (0,024; 0,058)	0,029** (0,023; 0,058)	0,024** (0,021; 0,082)	0,025** (0,018; 0,065)
Mit zeitkonstanten Effekten	0,000 (–0,004; 0,012)	0,001 (–0,005; 0,007)	0,003 (–0,001; 0,024)	0,003 (–0,000; 0,026)	0,002** (0,001; 0,031)

95%-BC_A-Konfidenzintervalle in Klammern. – ** Signifikant auf dem 5%-Niveau.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007.

6 Zusammenfassung

Eine faire Beurteilung der Leistung der THA erfordert nicht nur die Kenntnis der Zahl der Privatisierungen und der von den Erwerbern der ehemaligen THA-Betriebe abgegebenen Investitions- und Beschäftigungszusagen, sondern auch Informationen über die Bestandsfähigkeit und die wirtschaftliche Entwicklung dieses Unternehmenssektors. Mit den Daten des IAB-Betriebspanels 2000 bis 2007 wurde erstmals die Entwicklung der Produktivität von ehemaligen THA-Betrieben und anderen über das Jahr 2002 hinaus vergleichend untersucht. Während die Ergebnisse der deskriptiven Analysen ein höheres Produktionsniveau und eine günstigere Produktivitätsentwicklung bei den ehemaligen THA-Betrieben ab dem Jahr 2002 zeigen, sind die Ergebnisse der Produktionsfrontier-Analysen weniger eindeutig. Die technischen Effizienzen in den ehemaligen THA-

27 Also 2000 bis 2003, 2001 bis 2004, 2002 bis 2005, 2003 bis 2006 und 2004 bis 2007.

28 Um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen, wurde auch hier darüber hinaus ein Random-Effects-Modell in Anlehnung an *Battese* und *Coelli* (1995) geschätzt, wobei sich hier bei Kontrolle derselben zeitkonstanten und zeitvarianten Größen kein Unterschied für die einzelnen Jahre zeigt.

Betrieben sind im Prinzip nur dann höher, wenn (weitestgehend) zeitkonstante Variablen wie die Wirtschaftszweigzugehörigkeit, die Existenz eines Betriebsrats und die Gültigkeit von Branchen- und Firmentarifverträgen nicht berücksichtigt werden. Die identifizierte höhere Produktivität der ehemaligen THA-Betriebe ist also wesentlich auf zeitinvariante Größen zurückzuführen. Dies gilt weitestgehend (Ausnahme ist der Zeitraum zwischen 2004 und 2007) auch, wenn der Beobachtungszeitraum 2000 bis 2007 in insgesamt fünf Zeitscheiben zerlegt wird, die jeweils vier Beobachtungsjahre umfassen.

Literaturverzeichnis

Battese, G. E.; Coelli, T. J. (1995): A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data, in: Empirical Economics, Vol. 20, pp. 325-332.

Breuel, B. (1994): Treuhandanstalt. Bilanz und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B43-B44, S. 14-20.

Brown, J. D.; Earle, J. S. (2008): Creating productive jobs in East European transition economies. A synthesis of firm-level studies, in: National Institute Economic Review 204, pp. 108-125.

Cameron, A. C.; Trivedi, P. K. (2009): Microeconometrics using Stata. College Station: Texas.

Conyon, M. J.; Girma, S.; Thompson, S.; Wright, P. W. (2002): The impact of mergers and acquisitions on company employment in the United Kingdom, in: European Economic Review, Vol. 46, pp. 31-49.

Efron, B.; Tibshirani, R. J. (1993): An introduction to the bootstrap. Boca Raton: Florida.

Fischer, G.; Janik, F.; Müller, D.; Schmucker, A. (2009): The IAB Establishment Panel, things users should know, in: Schmollers Jahrbuch, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 129, S. 133-148.

Gentle, J. E. (2009): Computational Statistics. Berlin.

Hall, P.; Härdle, W.; Simar, L. (1993): On the inconsistency of bootstrap distribution estimates, in: Computational Statistics and Data Analysis, Vol. 16, pp. 11-18.

Hall, P.; Härdle, W.; Simar, L. (1995): Iterated bootstrap with applications to frontier models, in: Journal of Productivity Analysis, Vol. 6, pp. 63-76.

Kim, M.; Kim, Y.; Schmidt, M. (2007): On the accuracy of bootstrap confidence intervals for efficiency levels in stochastic frontier models with panel data, in: Journal of Productivity Analysis, Vol. 28, pp. 165-181.

Kogut, B. (1996): Direct investment, experimentation, and corporate governance in transition economies, in: R. Frydman, C.W. Gray, A. Rapaczynski (eds), Corporate governance in Central Europe and Russia. Insiders and the state. Budapest, pp. 293-332.

Kumbhakar, S.; Lovell, K. (2000): Stochastic Frontier Modelling. Cambridge.

Lucke, B. (1995): Die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt. Eine ökonometrische Analyse, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 115, S. 393-428.

Müller, S. (2008): Capital Stock Approximation using Firm Level Panel Data, A Modified Perpetual Inventory Approach, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 228, S. 357-371.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit, München.

Wahse, J. (2003): Das gegenwärtige Beschäftigungs- und Wirtschaftspotenzial privatisierter ehemaliger Treuhandunternehmen, in: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) (Hrsg.), Ein Rückblick auf 13 Jahre Arbeit der Treuhandanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben. Berlin, S. 303-330.

Arbeitsmarkt, Fachkräfteentwicklung und regionale Dynamik nach dem „personalwirtschaftlichen Paradies“

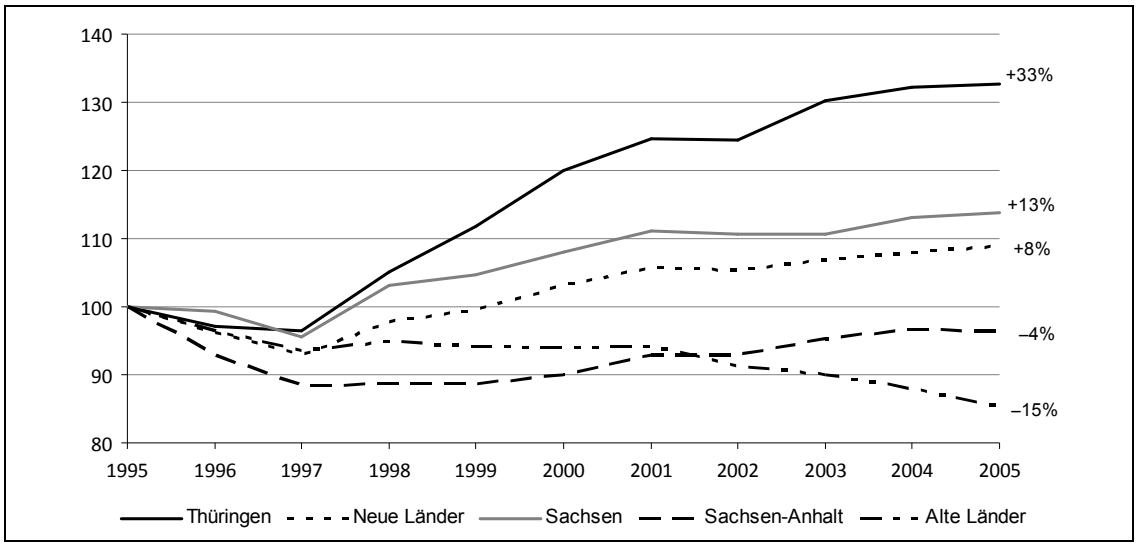
14 Thesen zu Risiken und Perspektiven für Unternehmen, Regionalentwicklung, Arbeitsmarkt und Arbeitnehmer/innen in Ostdeutschland

*Michael Behr und Martin Ehrlich**

These 1: Reindustrialisierung durch die Dynamik in zukunftsfähigen Branchen

Auch wenn der Arbeitsmarkt in den Neuen Ländern im letzten Jahrzehnt insgesamt durch einen weiteren Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gekennzeichnet ist, konnten sich im Wertschöpfungskern der Volkswirtschaft inzwischen wieder eine große Zahl dynamischer Unternehmen in zukunftsträchtigen Industriebranchen etablieren, die in den Jahren vor der Weltfinanzkrise erhebliche Wachstumsraten bei Umsätzen, Exportanteilen und Beschäftigung erzielen konnten.

Abbildung 1:
Anzahl der Beschäftigten in Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes (1995 bis 2005)
- indizierte Entwicklung: 1995 = 100%; nur Betriebe mit mehr als 20 Mitarbeitern -



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis).

* *Prof. Dr. Michael Behr,* SFB 580 und Institut für Soziologie an Universität Jena, und *Martin Ehrlich, M.A.,* Institut für Soziologie an Universität Jena.

Dies gilt in besonderem Maße für den Werkzeug- und Maschinenbau, den Fahrzeugbau und die Fahrzeugzulieferindustrie, die Metall- und Elektroindustrie, die optische Industrie, die Kunststoffindustrie, die Solarindustrie, die Mikroelektronik und nicht zuletzt für die Nahrungsmittelindustrie. Entgegen dem Bundestrend weisen einige der Neuen Länder, vor allem Thüringen und Sachsen, seit mehr als zehn Jahren einen starken Zuwachs an Industriearbeitsplätzen auf. Auch wenn gerade die exportorientierten Unternehmen im Jahr 2009 erhebliche Umsatzeinbrüche hinnehmen mussten, dominiert bei den meisten Geschäftsführern zumindest heute noch eine optimistische Haltung, aufgrund der eigenen Wettbewerbsposition und der hohen Flexibilität beim nächsten Aufschwung wieder dabei zu sein.

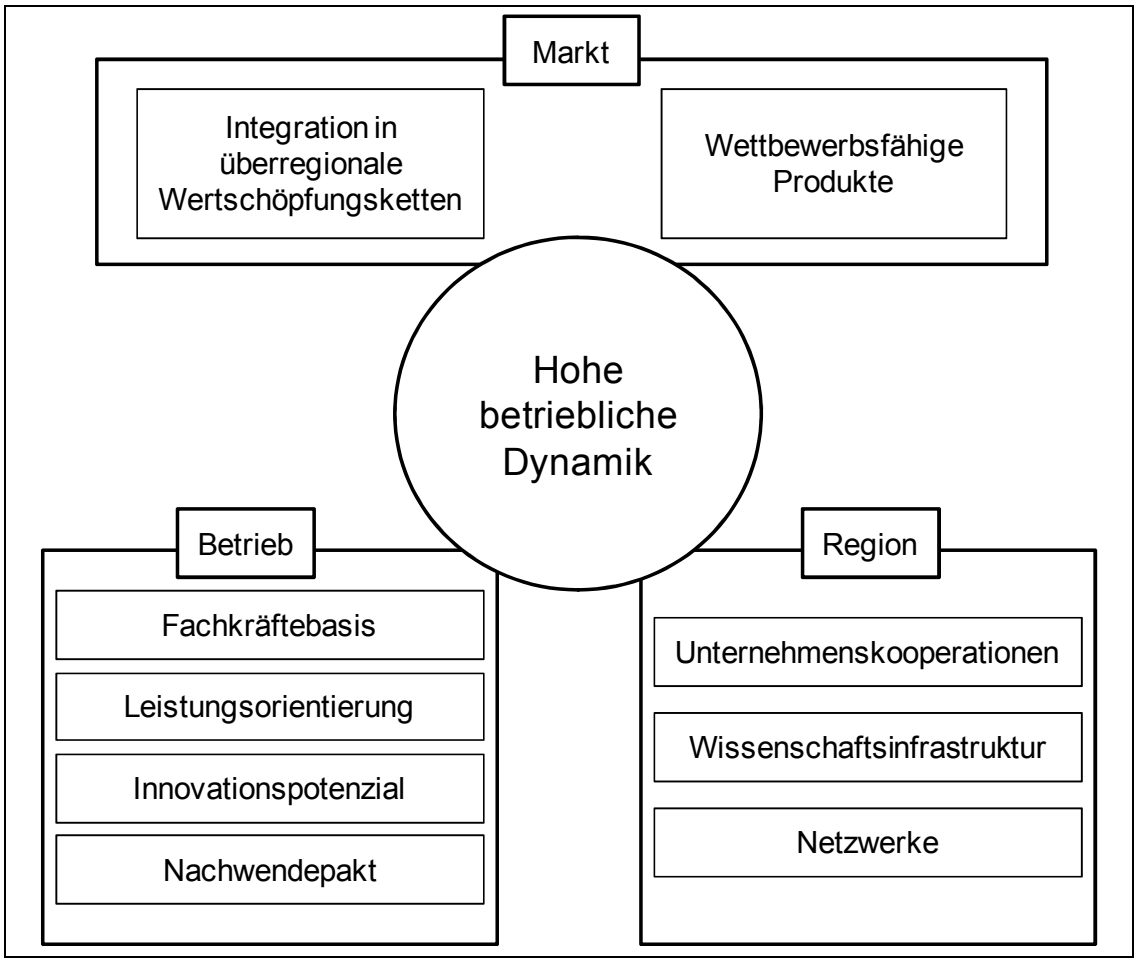
These 2: Flexible Spezialisierung als zunächst erfolgreiches Produktionsmodell

Viele Firmen haben sich dabei – anders als es die Metapher der „verlängerten Werkbank" nahelegt – vor allem als intelligente Problemlöser und flexible Anbieter kundenspezifischer Produkte mit erheblicher Innovationsfähigkeit in die Märkte hineingearbeitet und sich nach und nach in übergeordnete Wertschöpfungszusammenhänge integriert. Flexibilität, Zuverlässigkeit, Qualitätsorientierung sowie Produkte und Dienstleistungen zu vernünftigen Preisen sind die Markenzeichen vieler ostdeutscher Unternehmen. Freilich leiden viele Firmen immer noch unter ihrem Zulieferstatus, was zur Folge hat, dass die Innovationsrenditen von – meist westdeutschen – Finalproduzenten eingestrichen werden, die ihr Entwicklungsrisiko auch auf Dienstleister in den Neuen Ländern verlagern (vgl. Abbildung 2).

These 3: Clusterbildungsprozess gewinnt an Schwung – muss aber noch weit besser koordiniert werden

Weitaus mehr als in den Jahren nach der Wende – aber längst nicht befriedigend – profitiert das Innovationsgeschehen in den Firmen von einer zunehmend besseren Verzahnung zwischen der teilweise sehr guten Wissenschaftsinfrastruktur und den Aktivitäten in den Firmen. Die Dynamik in der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft ist das Ergebnis einer verstärkten Bedeutung des Themas *Innovation* in den Unternehmen. Die Unternehmen der Region sind immer mehr in der Lage, Ressourcen in den Transferprozess einzubringen: Know-how, Zeit, Entwicklungsperspektiven, Anwendermärkte und Geld. Für die Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen lohnt es sich immer mehr, ihre Forschungsschwerpunkte auf die Technologieschwerpunkte der Industriebranchen der Region auszurichten. Die enge Zusammenarbeit bietet den Unternehmen Chancen, hervorragend ausgebildetes Personal zu finden. Dennoch bleibt ein größerer Teil gegenwärtig (noch) erfolgreicher Firmen von der Nutzung der

Abbildung 2:
Erfolgsfaktoren einer hohen betrieblichen Dynamik in Schlüsselbranchen des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung.

regionalen Wissenschaftsinfrastruktur abgekoppelt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, über professionelles Clustermanagement Kooperationsgelegenheiten zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen zu erschließen und vorhandene Kooperationen zu stabilisieren.[1]

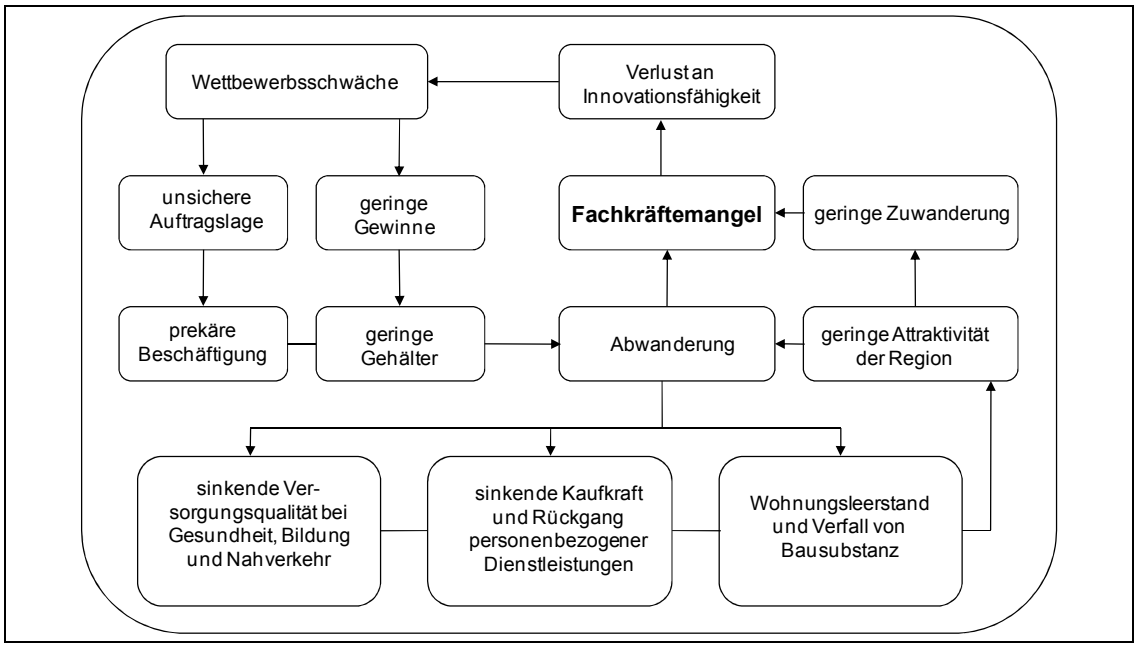
These 4: Humankapital als zentraler Erfolgsfaktor und Achillesferse

Die Unternehmen der Region profitieren auch heute noch von der guten Ausstattung mit Humankapital. Qualifizierte Ingenieure und Facharbeiter, engagierte Leitungskräfte und

1 Vgl. *Behr et al.* (2010).

Verwaltungspersonal sind der zentrale Erfolgsfaktor der Region – dies sehen gerade die Geschäftsführer der Unternehmen so. Insbesondere aus Westdeutschland kommende Leitungskräfte loben die solide Qualifikationsbasis der Mitarbeiter ebenso wie deren Einsatzbereitschaft, Firmenidentifikation und Motivation.[2] Anders formuliert: Eine Verschlechterung des Qualifikationsniveaus statt einer Weiterentwicklung bedroht den erreichten Status gelungener Reintegration. Ein drohender Statusverlust in den Wertschöpfungsketten würde auch das geringe Einkommensniveau zementieren – was die Rekrutierungsbedingungen von Fachkräften und Ingenieuren weiter verschlechtert. Hierin liegt die Gefahr eines Teufelskreises.

Abbildung 3:
Ökonomisch-demographischer Teufelskreis



Quelle: Eigene Darstellung.

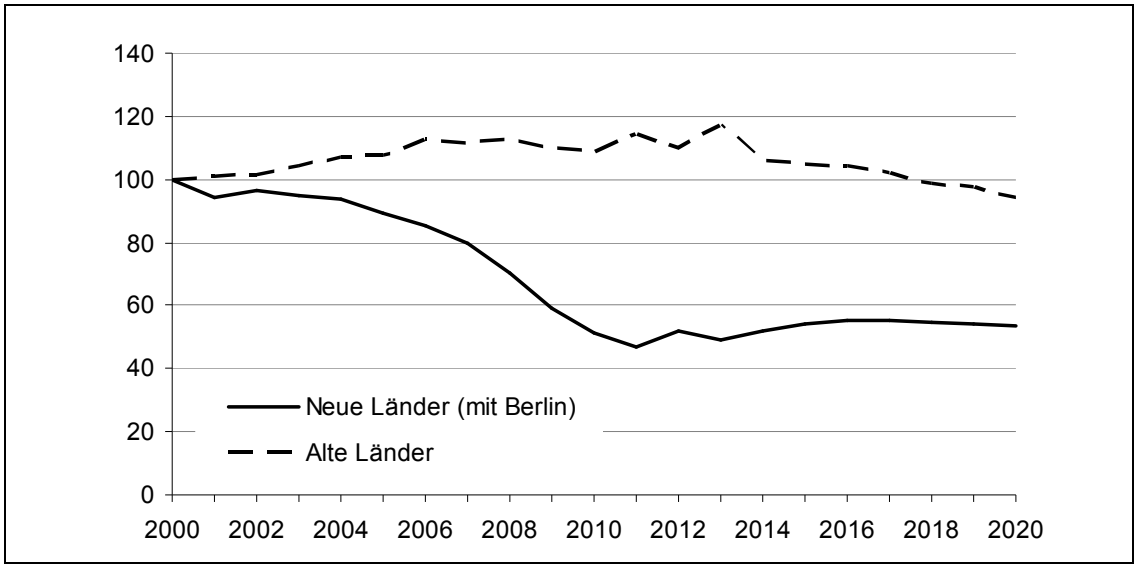
These 5: Personalwirtschaftlicher Umbruch

Die Neuen Länder stehen mitten im demografischen Wandel. Dazu kommt ein dramatischer Umbruch jener Rahmenbedingungen personalwirtschaftlichen Handelns, die für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den letzten 20 Jahren besonders günstig waren. Bis 2015 halbiert sich die Zahl der 18- bis 25-jährigen potenziellen Nachwuchskräfte, während die Zahl der Renteneintritte von Wissens- und Erfahrungsträgern deutlich zunimmt. Zudem ist das Beschäftigungssystem mit einer erheblichen Alterung der Leistungsträger konfrontiert. Gegenwärtig sind ca. 27% der Arbeitnehmer älter als 60 Jahre.

2 Vgl. *Behr* (2009a).

Im Jahr 2030 werden es etwa 40% sein. Zwischen 2008 und 2030 wird die Einwohnerzahl in den Neuen Ländern und Berlin um 13%, das Potenzial an Erwerbspersonen (im Alter von 20 bis 60 Jahren) aber um 32% zurückgehen.[3] In den nächsten 15 Jahren wird es in den Neuen Ländern darum gehen, alle Ressourcen zu mobilisieren, um einen Verlust in der Humankapitalausstattung der Industrieunternehmen und der öffentlichen und privaten Dienstleistungsinfrastruktur zu verhindern. Gelingt es nicht, das Qualifikationsniveau der Beschäftigten in der Region aufrechtzuerhalten, droht nicht nur ein Rückfall im Wettbewerbsstatus mit gravierenden Folgen für die eben erst erstarkte Exportwirtschaft, sondern auch ein Absinken der allgemeinen Lebensqualität, wenn man etwa an die Bildungsinfrastruktur, die Gesundheitswirtschaft und die Pflege und Betreuung junger und alter Menschen denkt.

Abbildung 4:
Entwicklung der Schülerabgangszahlen aus allgemeinbildenden Schulen in den Alten und Neuen Ländern (2000 bis 2020)
- Index, Jahr 2000 = 100 -



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der Kultusministerkonferenz (2007).

These 6: Fachkräftemangel als aktuell noch nicht flächendeckendes, sich aber zukünftig verschärfendes Problem

Obwohl die demographisch bedingten Veränderungen als Spätfolge des Geburtenrückgangs nach der Wende tatsächlich erst in den nächsten Jahren wirklich greifen, bezeichnen die meisten Experten und viele Unternehmer den Fachkräftemangel bereits heute als

3 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2009).

ernstes Thema. Alters- und qualifikationsselektive Abwanderung, das Veralten von Qualifikationen bei Arbeitssuchenden und die starke Nachfrage nach Fachkräften in den vergangenen Jahren führen zu chronischen Engpässen bei Ingenieuren und qualifizierten Facharbeitern, aber auch bei Pflege- und Gesundheitsberufen. Zwar könnten der durch die Finanzmarktkrise ausgelöste Nachfragerückgang in einigen Industriebranchen sowie die Freisetzungen von Beschäftigten eine kurzfristige Verbesserung der Rekrutierungsbedingungen schaffen; allerdings gehen die meisten Experten und Unternehmer davon aus, dass sich die Rekrutierungsbedingungen im nächsten Jahrzehnt substantiell verschlechtern werden. Der Kampf um die Köpfe wird zunehmen.

These 7: Aktivitäten der Humankapitalsicherung in Zeiten der Krise aufrechterhalten

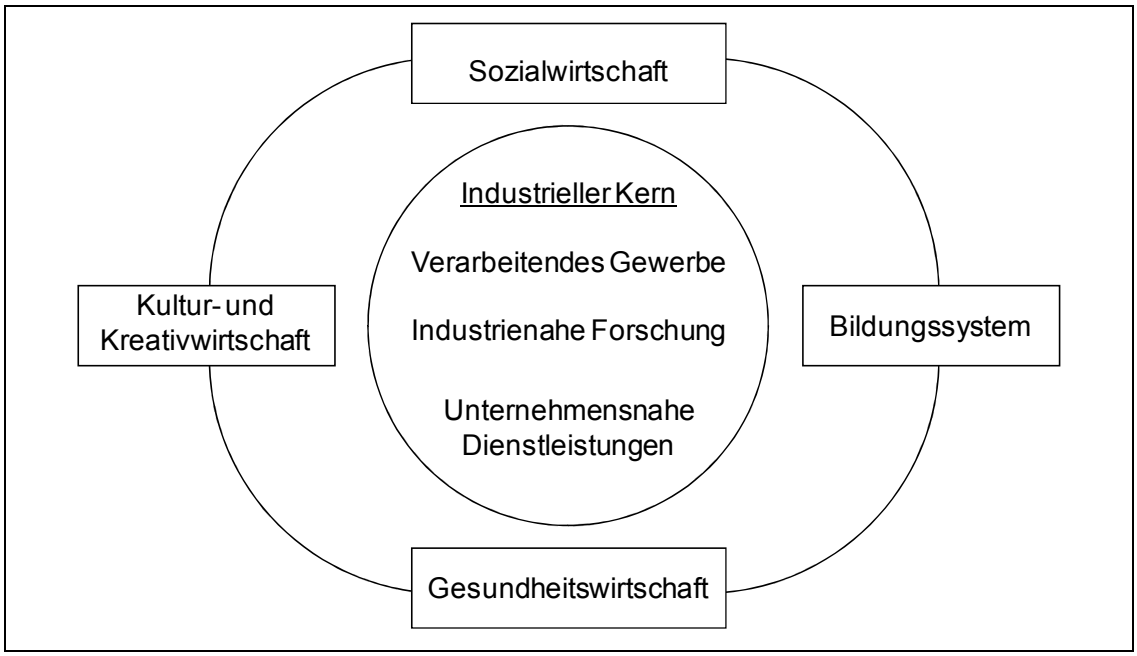
In den vergangenen Jahren haben viele Unternehmen ihre Ausbildungsaktivitäten gesteigert und damit begonnen, ihre Kontakte zu Schulen und Universitäten zu intensiveren. Von allen Instrumenten zur Sicherung der Qualifikationsbasis genießt die Investition in den eigenen Nachwuchs, zum Beispiel die klassische duale Ausbildung, den höchsten Stellenwert. Die Unternehmen versuchen offenbar das gegenwärtig noch verfügbare Potenzial an jungen Nachwuchskräften zu nutzen, um sich ein personalpolitisches Polster zuzulegen. Auch die Übernahmequoten sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Die Zukunftsfähigkeit der Unternehmen wird wesentlich davon abhängen, ob es ihnen gelingt, Nachwuchsarbeit auch in Zeiten der Krise als zentrales Thema zu behandeln, Azubis nach der Ausbildung zu übernehmen, Beschäftigungsbrücken zu etablieren sowie das Ausbildungsniveau insgesamt zu sichern.

These 8: Im Wettbewerb der Regionen gewinnen die weichen Standortfaktoren an Bedeutung

Standen die ersten zwei Jahrzehnte nach der Wende aus der Sicht der regionalen Wirtschaftsförderung im Zeichen der Reetablierung einer wettbewerbsfähigen Wertschöpfungsbasis und wurden damit die technischen Berufe in der politischen Aufmerksamkeit favorisiert, werden jene Berufe zukünftig stärker in den Blick geraten müssen, die die soziale Infrastruktur eines Landes gewährleisten. Gesundheitsdienstleistungen, Pflege- und Beratungsdienstleistungen für Menschen in schwierigen Lebenslagen, Angebote im Bereich der Jugend- und Behindertenhilfe, Bildungseinrichtungen, Kindertagesstätten und Betreuungsangebote nach der Schule, all dies entscheidet – neben Tourismus-, Wellness- und Erholungsangeboten – über das Image einer Region. Dieses ist wiederum hoch relevant, wenn Familien Bleibe- oder Zuzugsentscheidungen treffen. Betrachtet man die begehrte Fachkraft ganzheitlich auch unter der Perspektive lebensweltlich eingebundener Subjekte, wird evident, dass der sozialen, der kulturellen und der Bildungs-

infrastruktur mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden muss. Ein solcher Aufmerksamkeitsgewinn eröffnet auch den (überfälligen) Blick auf die Qualität der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in den – weiblich dominierten – Beschäftigungsfeldern in Ostdeutschland.

Abbildung 5:
Industrielle Kerne brauchen weiche Standortfaktoren bei der Fachkräftegewinnung



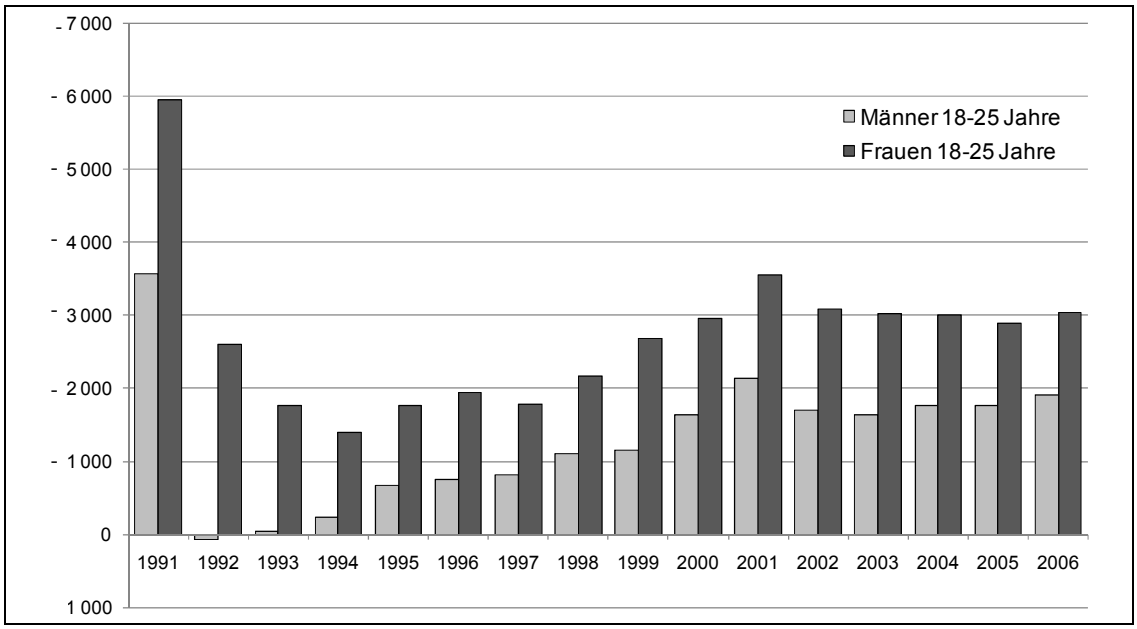
Quelle: Eigene Darstellung.

These 9: Die demographische Zukunftsfähigkeit Ostdeutschlands hängt ganz wesentlich auch von den Beschäftigungsperspektiven für Frauen ab

Nach einem Rückgang der Wanderungsverluste Mitte der 1990er Jahre stieg die Zahl der in der Regel beruflich motivierten Abwanderungen aus Ostdeutschland Ende der 1990er Jahre wieder an und stabilisierte sich seit 2000 auf hohem Niveau. Über den gesamten Zeitraum verließen mehr junge Frauen als junge Männer die Neuen Länder. Dies führt inzwischen zu einer deutlichen Asymmetrie in den Geschlechterproportionen und damit zu einer zusätzlichen Schwächung des demographischen Potenzials. Das gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Interesse an der Erforschung der Ursachen für diese Geschlechtsselektivität des Wanderungsverhaltens (Ab- und Zuwanderung) ist bisher ungenügend. Eine solide Wissensbasis könnte allerdings den Blick auf geschlechtsspezifische Einmündungschancen ebenso werfen wie auf Probleme der Arbeitsbedingungen, der Beschäftigungs- und Entlohnungsbedingungen von Frauen. Zu einem modernen

Image des Arbeitnehmerstandorts Ostdeutschland würde zwingend eine gendersensibilisierte Betrachtung von Arbeits- und Lebensbedingungen gehören.

Abbildung 6:
Wanderungssaldo der 18- bis 25-Jährigen am Beispiel Thüringens nach Geschlecht (1991 bis 2006)

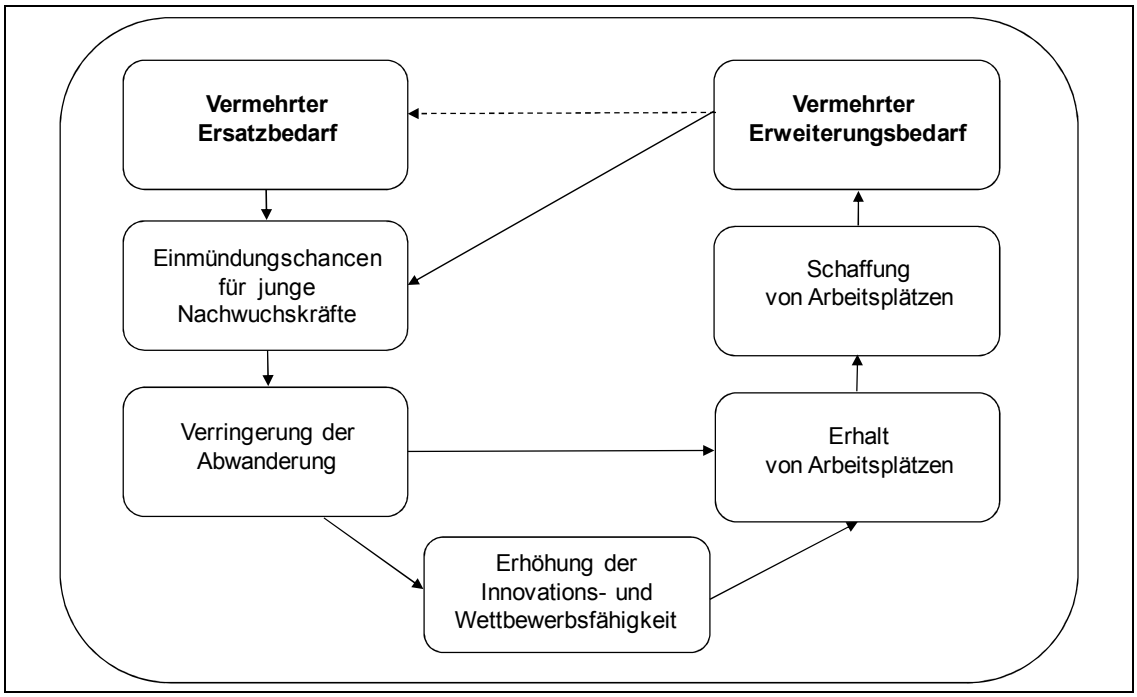


Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik.

These 10: Die ostdeutschen Regionen müssen ihr Potenzial und die „demographische Chance“ aktiv nach außen kommunizieren

Die Region verfügt über ein erhebliches Potenzial, um in Zeiten des Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials neue Wege in der Fachkräftegewinnung beschreiten zu können. Dazu gehört auch die Diskussion um zukünftige Chancen und die Bedingungen ihrer Realisierung. Für personalwirtschaftlich innovative Unternehmen, für junge Nachwuchskräfte und engagierte Fachkräfte brechen gute Zeiten an. Schon jetzt hat sich die Situation auf dem Lehrstellenmarkt deutlich verbessert. Auch für junge Akademiker steigen die Chancen, nach dem Studium Beschäftigung in der Region zu finden. Dazu müssen sich die Unternehmen stärker öffnen. Firmenmarketing, Öffentlichkeitsarbeit, Internetauftritte, Firmenpräsentationen in den Universitäten und an den Schulen werden immer wichtiger, auch um das Außenbild der Region zu verbessern.

Abbildung 7:
Demographische Chance statt demographische Falle



Quelle: Eigene Darstellung.

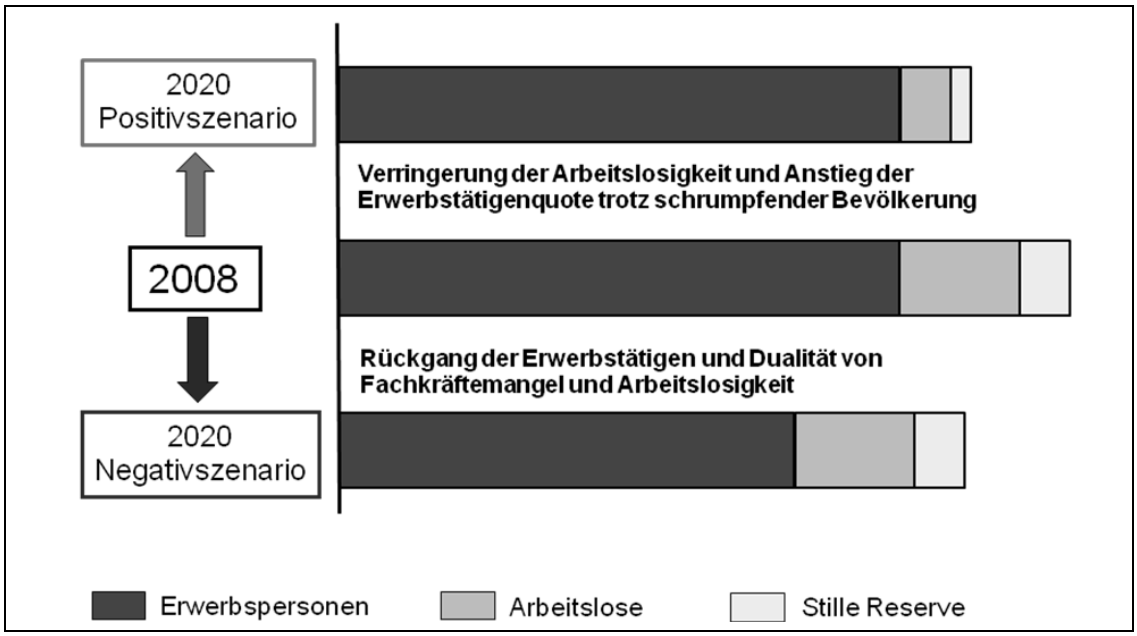
These 11: Das Jahrzehnt der Personaler und anderer personalpolitischer Akteure – die Demokratisierung des Demographiediskurses

Keine Frage: Die Zukunft der Region hängt in ganz entscheidendem Maße davon ab, ob es gelingt, das Handlungsfeld *Personal* flächendeckend zu professionalisieren. Das heißt auch: Der Initialisierung von betrieblichen und überbetrieblichen Bündnissen zur Fachkräftesicherung muss eine höhere Bedeutung zugemessen werden, wobei die Zuständigkeit für das Thema erweitert werden muss. Neben den Geschäftsführern und Personalleitern müsste den Abteilungsleitern, Meistern, Betriebsräten und Vertrauensleuten mehr Verantwortung zugeschrieben werden, um die Handlungsfelder betriebliche Jugendpolitik, altersgerechtes Arbeiten, Öffentlichkeitsarbeit, Hochschulpolitik und Forschungstransfer anzugehen.

Den Akteuren in der Region selbst kommt die Aufgabe zu, jene Standortfaktoren zu entwickeln, herauszustellen und zu bewerben, die nicht nur für Investoren, sondern auch für Arbeitnehmer gute Gründe sind, hier zu arbeiten und zu leben. Dazu gehört auch die Arbeit an den Handlungsfeldern Arbeitsbedingungen und kulturelle Offenheit. Innovative Personalpolitik meint dann auch, neue „Pfade jenseits des betriebspolitischen Isolationismus“ zu beschreiten. Das schließt Netzwerkbildung und Kooperation in Sachen

zwischenbetrieblicher gemeinsamer Fachkräftesicherungsstrategien ein. Dazu gehören Fachkräftepools, Fachkräftenetze und Arbeitgeberzusammenschlüsse, wie sie im Nachbarland Frankreich heute aus Regionen mit einer Dominanz von Klein- und Mittelbetrieben nicht mehr wegzudenken sind.

Abbildung 8:
Chancen und Risiken des demographischen Umbruchs auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt



Quelle: Eigene Darstellung.

These 12: Eine neue Balance zwischen Arbeitnehmern und Unternehmen?

Im demographischen Umbruch verändert sich die Machtasymmetrie ein Stück weit zugunsten der qualifizierten Arbeitskräfte. Die Optionen der Beschäftigten (insbesondere natürlich der jungen, gut qualifizierten) steigen. Durch die verbesserten Wahlmöglichkeiten der Arbeitnehmer werden jene Unternehmen Vorteile haben, die bereits in der Vergangenheit – ob mit oder ohne Druck von Betriebsräten und Gewerkschaften – akzeptable Standards für ihre Beschäftigten aufgebaut haben, wie Leistungsanerkennung, gute Arbeitsbedingungen, Tariflöhne, ein gutes Betriebsklima, einen funktionierenden Generationenaustausch und die Pflege der Umweltbeziehungen zu Schulen, Universitäten, Unternehmensverbünden und regionalen Netzwerken. Unternehmen mit defizitären Anerkennungspolitiken, fehlenden Partizipationsmöglichkeiten, schlechten Arbeitsbedingungen und autoritären Führungskulturen werden dagegen unter Druck geraten. Neben den Demographie- sind auch Demokratiedefizite zu überwinden.

These 13: Unternehmenskultur und die Qualität der Arbeit werden zur Standortfrage

Trotz aller Veränderungen nach der Wende hat sich in vielen Unternehmen ein hohes Maß an Kollegialität, ein ausgeprägtes Gefühl, füreinander verantwortlich zu sein, gehalten. In Ostdeutschland finden wir viele Firmen, die man im besten Sinne als „produktive ostdeutsche Leistungsgemeinschaften" bezeichnen kann. Diese Firmen haben auch unternehmenskulturell Leuchtturmstatus. Interessant ist, dass gerade Manager und hochqualifizierte Arbeitnehmer häufig darauf hinweisen, dass die Veränderungsbereitschaft der Mitarbeiter in den Neuen Ländern oft sogar höher als in Westdeutschland und die Arbeitsteilung nicht so stark ausgeprägt sei. Die Bereitschaft der Beschäftigten, Verantwortung zu übernehmen, sei somit in ostdeutschen Unternehmen höher als in Westdeutschland. Bald zwanzig Jahre nach der Wende hat sich jedoch eine hohe Varianz an betrieblichen Unternehmenskulturen herausgebildet. Grob lassen sich „produktive ostdeutsche Leistungsgemeinschaften", „abkühlende Überlebensgemeinschaften" und „erzwungene Arrangements" unterscheiden.

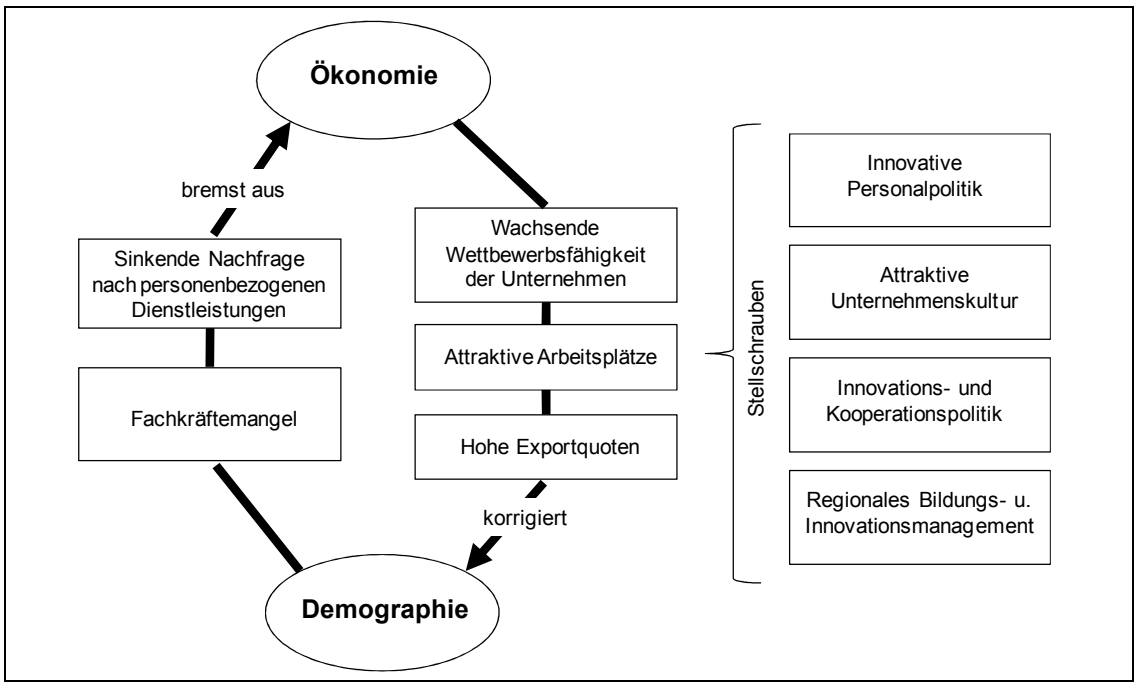
Produktiven ostdeutschen Leistungsgemeinschaften (ca. 30% der Unternehmen) ist es gelungen, Standards guter Arbeit mit hohen Innovations- und Leistungserfordernissen von Unternehmen in dynamischen Marktumwelten zu verknüpfen. Geschäftsführung, Management und Belegschaft kooperieren auf Augenhöhe. Die Führungskultur berücksichtigt die Anerkennungsbedürfnisse der ostdeutschen Arbeitnehmer.

Abkühlende Überlebensgemeinschaften (ca. 50% der Unternehmen) verdanken ihren Zusammenhalt einem kohäsiven Belegschaftskern aus stabil-loyalen Mitarbeitern, die ihre berufliche Perspektive mit dem Überleben des Unternehmens verkoppelt haben. Die Unternehmen leiden jedoch nicht nur unter Überalterung, sondern auch unter einem abnehmenden Commitment der Mitarbeiter. Die konstant hohen Leistungszumutungen bei sich kaum verbessernden Entlohnungsbedingungen schaffen ein hohes Maß an Unzufriedenheit, das jedoch angesichts fehlender Vertretungsorgane kaum artikuliert wird. Gerade die Facharbeiter leiden oft unter fehlender Anerkennung von Geschäftsführung und unmittelbaren Vorgesetzten und treten – bei fehlenden Alternativen auf dem Arbeitsmarkt – den Weg in die *innere Emigration* an. Diese Unternehmensformation wird durch die neuen Rahmenbedingungen unter erheblichen Modernisierungsdruck gesetzt. Hier bestehen aber Chancen für eine Neuprofilierung der betrieblichen Verankerung von Gewerkschaftspolitik.

Erzwungene Arrangements (ca. 20%) schließlich sind Unternehmenstypen, die ihr Überleben überwiegend der Alternativlosigkeit des Personals auf dem Arbeitsmarkt verdanken. Es stimmt weder die Entlohnung, noch ist auch nur in Ansätzen eine Kultur der Leistungsanerkennung gegeben. Für die Beschäftigten gilt es „irgendwie bis zur Rente durchzukommen". Diese Unternehmen dürften in den nächsten Jahren erhebliche Probleme haben, ihre – überwiegend – ersatzbedarfsbedingte Nachfrage nach „willigen und billigen" Arbeitskräften zu befriedigen. Ohne eine grundlegende *Modernisierung der*

Betriebskultur und der Arbeitsbedingungen sind solche Unternehmenstypen nicht zukunftsfähig.

Abbildung 9:
Zusammenhang zwischen Ökonomie und Demographie



Quelle: Eigene Darstellung.

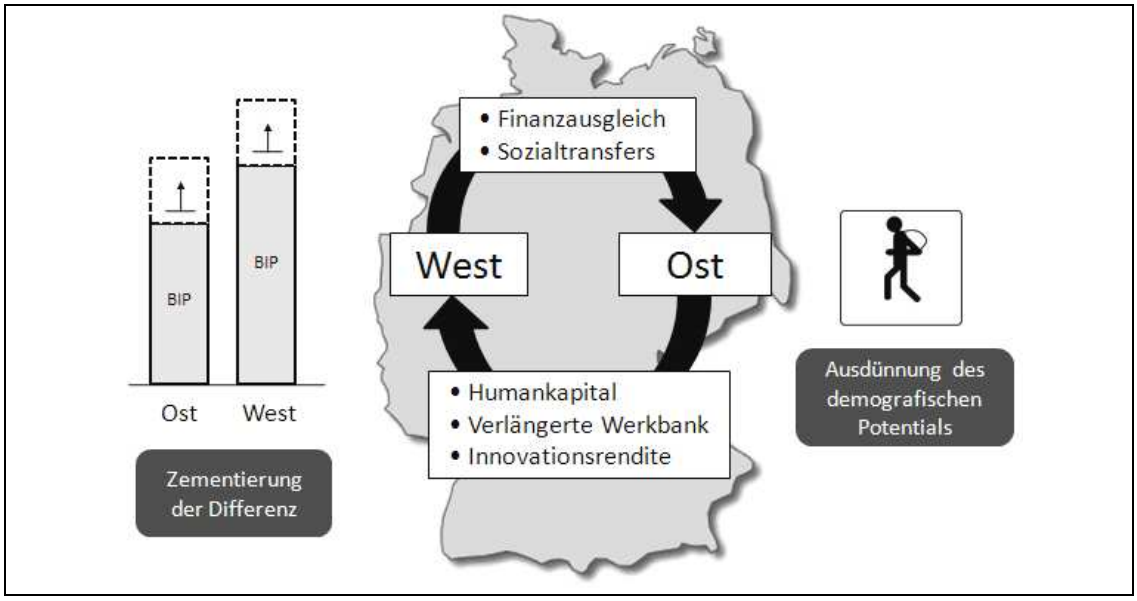
These 14: Die deutsch-deutschen Kooperations- und Austauschbeziehungen zementieren die Entwicklungsabstände und den Transferbedarf

Auch wenn viele ostdeutsche Unternehmen von der Juniorpartnerschaft mit westdeutschen Finalproduzenten profitieren und durch exportstarke Betriebe in internationale Wertschöpfungsketten integriert werden, droht eine Verfestigung der Produktivitätslücke zu Lasten der Neuen Länder. Denn obwohl viele Unternehmen innovative Lösungen entwickeln und ihre Arbeitsabläufe optimiert haben, wird ihnen durch den dominanten Status als Hersteller von Vorleistungsgütern die Innovations- und Produktivitätsrendite strukturell vorenthalten. Inzwischen profitiert die westdeutsche Industrie nicht unwesentlich von der Nutzungsoption eines preiswerten, qualitativ leistungsfähigen und flexiblen „Hinterlands“. Durch die „vorenthaltene Innovationsrendite“ verfestigen sich nicht nur statistische Unterschiede in volkswirtschaftlichen Kennziffern, sondern gerade auch bei den Chancen zur Gewinnung von überregional orientierten Fach- und Führungskräften. Auch bei sich verbessernden Einmündungschancen für Hochschulabsolventen und

Fachkräfte aus dem dualen Ausbildungssystem wird mit einem weiterhin schmerzhaften Humankapitalverlust durch Abwanderung zu rechnen sein.

Das bedeutet, dass gut qualifizierte ostdeutsche Arbeitskräfte einerseits direkt – indem sie in Firmen in Westdeutschland arbeiten – und andererseits indirekt – indem sie westdeutschen Unternehmen mit intelligenten und qualitativ hochwertigen Produkten *zu*arbeiten – ganz wesentlich zur positiven Wertschöpfungsbilanz beitragen. Umgekehrt fließt ein Teil dieses „Transferertrags" über Länderfinanzausgleich und Sozialtransfers zurück in die neuen Bundesländer. Dieser Austausch verfestigt nicht nur insbesondere die Einkommensunterschiede Ost-West, sondern verhindert auch den Aufbau einer eigenständigen vollstufigen Produktionslinie. Dies – wie auch ein höherer Anteil von ostdeutschen Firmensitzen – wäre aber eine wichtige Voraussetzung für eine „gleichberechtigte Ökonomie". Neben der Verfestigung der Abhängigkeit droht die noch größere Gefahr einer schwer revidierbaren Schwächung des demographischen Potenzials in Ostdeutschland. Der ohnehin problematische Austauschprozess birgt damit das Risiko einer nachhaltigen Abkopplung der neuen Länder, bei denen der Kern des ostdeutschen Beitrags selbst ausgehöhlt wird: Transfer ohne Gegenleistung. Eine neue, ganzheitliche Betrachtung aller Transferbeiträge ist damit auch im langfristigen Interesse auch jener ökonomisch starken Bundesländer, die besonders vom Humankapitaltransfer profitieren.

Abbildung 10:
Austauschprozess Ost-West



Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

AG Perspektiven für Ostdeutschland (Hrsg.) (2001): Ostdeutschland – eine abgehängte Region? Perspektiven und Alternativen. Dresden, Hamburg.

Behr, M. (2000): Ostdeutsche Arbeitsspartaner, in: Die politische Meinung. Monatsschrift zu Fragen der Zeit, Nr. 369, August 2000, S. 27-38.

Behr, M. (2009a): Der unglückliche Erfolgsfaktor – beschleunigt, aktiviert, aber nicht zukunftsfähig, in: WSI-Mitteilungen Heft 10/2009. Schwerpunktheft „Beschleunigt – Aktiviert – Zukunftsfähig? Leben und Arbeiten im Kapitalismus“, S. 554-559.

Behr, M. (2009b): Planungsparadoxien im gesellschaftlichen Transformationsprozess. Ostdeutschland als prognostisches Dauerproblem, in: Mittelweg 36. Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung, Heft 6/2009, S. 64-81.

Behr, M.; Engel, T.; Hinz, A. (2008): Blockierte Modernisierung ostdeutscher Unternehmenskulturen als Standortrisiko. Wie die Erosion des Nachwendepaktes die weitere Konsolidierung der Industrie gefährdet, in: R. Benthin, U. Brinkmann, (Hrsg.), Unternehmenskultur und Mitbestimmung. Betriebliche Integration zwischen Konsens und Konflikt. Campus: Frankfurt, New York, S. 259-283.

Behr, M.; Geissler, U. (2005): Entwicklung der Fachkräftesituation und des Fachkräftebedarfs in ausgewählten Branchen und regionalen Clustern in der Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau, in: ifo Dresden 6/2005.

Behr, M.; Hinz, A.; Engel, T. (2006): Produktive Leistungsgemeinschaften und erzwungene Arrangements. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie 2005/2006 (Bericht an die Otto-Brenner-Stiftung).

Behr, M.; Schmidt, R. (2005): Erfolgreiche Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands. Ansätze für eine wirtschaftspolitische. AH 44 Otto-Brenner-Stiftung.

Behr, M.; Schmidt, R.; Ehrlich, M.; Thieme, C. (2010): Der Beitrag ostdeutscher Hochschulen und Forschungseinrichtungen bei der Entwicklung regionaler Innovationspotenziale – am Beispiel von Clusterbildungsprozessen im mitteldeutschen Raum, in: Jenaer Beiträge zur Soziologie, Heft 21.

Behr, M.; Schmidt, R.; Hinz, A. (2006): Aufbau Ost – Innovation durch Kooperation und Fachkräfteentwicklung, in: Jenaer Beiträge zur Soziologie, Heft 18.

Behr, M.; Schmidt, R.; Hinz, A.; Engel, T. (2005): Aufbau Ost – Betriebliche und überbetriebliche Erfolgsfaktoren im verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands, in: Jenaer Beiträge zur Soziologie, Heft 16.

Behr, M.; Thieme, C. (2008): Akteurskonstellationen in der „zweiten Wende“. Die Bedeutung von Netzwerken und Clusterbildungsprozessen für überbetriebliche Innovationskoalitionen, in: Berliner Debatte Initial 19 (2008) Heft 3, S. 47-60.

Behr, M.; Thieme, C. (2009): Von den Paralleluniversen zur neuen Kooperationsdynamik. Warum die Zukunft der ostdeutschen Wirtschaft von Qualität und Intensität der Forschungskooperationen abhängt, in: Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung, Bd. 18 (1) (Themenheft „Hochschulen in kritischen Kontexten. Forschung und Lehre in den ostdeutschen Regionen"), S. 69-85.

Behr, M.; Walter, A.; Hinz, A.; Riedel, J.; Ketzmerick, T. (2005): Brandenburger Fachkräftestudie. Entwicklung der Fachkräftesituation und zusätzlicher Fachkräftebedarf im verarbeitenden Gewerbe, dem Tourismus und der Sozialwirtschaft, Reihe Forschungsberichte des Brandenburger MASGF Nr. 26, 2005.

Bosch, G.; Kalina, T. (2007): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland – Zahlen, Fakten, Ursachen, in: G. Bosch, C. Weinkopf (Hrsg.), Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Campus: Frankfurt, S. 20-105.

Brinkmann, U. (2001): Von der Kaderabteilung zum Human Resource Management – (Irr-)Wege ostdeutscher Personalpolitik, in: P. Pawlowsky, U. Wilkens (Hrsg.), Zehn Jahre Personalarbeit in den neuen Bundesländern. Transformation und Demographie (Arbeit, Organisation und Personal im Transformationsprozess, Band 16). München, Mering, S. 73-105.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.) (2001): Chancen für Frauen in der Wirtschaft. Empfehlungen für eine an Chancengleichheit und Familienfreundlichkeit orientierte Personalpolitik. Berlin.

Dittrich, E.; Czaba, M.; Stojanov, C. (1996): Unternehmenskultur, Nationalkultur und Transformation, in: R. Lang (Hrsg.), Wandel der Unternehmenskulturen in Ostdeutschland und Osteuropa. II. Chemnitzer Ostforum, 6. bis 9. März 1995. München, Mering, S. 73-90.

Dohnanyi, K.; Most, E. (Hrsg.) (2004): Kurskorrektur des Aufbau-Ost. Bericht des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung.

Köhler, C.; Struck, O.; Grotheer, M.; Krause, A.;Krause, I.; Schröder, T. (2008): Offene und geschlossene Beschäftigungssysteme. Determinanten, Risiken und Nebenwirkungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Kultusministerkonferenz (2007): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005 bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 182, Mai 2007. Bonn.

Lohr, K. (2004): Transformation ostdeutscher Wirtschaft revisited – Defizite und Erkenntnispotentiale, in: I. Artus, R. Trinczek (Hrsg.), Über Arbeit, Interessen und andere Dinge. Phänomene, Strukturen und Akteure im modernen Kapitalismus. Rudi Schmidt zum 65. Geburtstag. München, Mering, S. 237-260.

Lutz, B. (2008): Aktuelle Strukturen und zu erwartende Entwicklungen von Beschäftigung und Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern und ihrer Bedeutung für die Interessenvertretung. Expertise für die Otto-Brenner-Stiftung. zsh-Halle.

Ritter, G. (2006): Der Preis der Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats. C. H. Beck: München.

Schlese, M.; Schramm F. (1994): Arbeitsmarkt und Wohlfahrt in Ostdeutschland: Wie erleben Beschäftigte den Niedergang und den Umbau der ostdeutschen Wirtschaft?, in: Arbeit, Bd. 3 (1), S. 67-84.

Senghaas-Knobloch, E. (1992): Notgemeinschaft und Improvisationsgeschick: Zwei Tugenden im Transformationsprozeß, in: M. Heidenreich (Hrsg.), Krisen, Kader, Kombinate. Berlin, S. 295-309.

Statistisches Bundesamt (2009): 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Determinanten des Erfolgs der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft

*Franziska Schaft und Alfons Balmann**

1 Einleitung

Obwohl die ostdeutschen Agrarstrukturen zu Beginn des Transformationsprozesses kaum wettbewerbsfähig erschienen, haben sich daraus inzwischen äußerst produktive und rentable Agrarunternehmen etabliert. Dabei ist die ostdeutsche Landwirtschaft tendenziell durch dualistische Agrarstrukturen gekennzeichnet, wie sie auch in Transformationsländern, wie z. B. der Ukraine oder Russland, zu finden sind. Wenige Großbetriebe mit hohem Flächen- und Beschäftigungsanteil dominieren die Produktion, während die überwiegende Mehrheit der landwirtschaftlichen Unternehmen aus Kleinst- und Kleinbetrieben gebildet wird, die vor allem aus sozialer Perspektive für den ländlichen Raum von Relevanz sind. Mittlere Betriebsgrößen spielen sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus sozialer Sicht eine untergeordnete Rolle. Der Beitrag geht davon aus, dass der gegenwärtige Erfolg der ostdeutschen Landwirtschaft sich nur im Zusammenhang mit den historischen DDR-Agrarstrukturen verstehen lässt, deren großbetriebliche Struktur im Zuge des Dekollektivierungsprozesses weitgehend erhalten blieb. Zudem zeigten diese Strukturen eine hohe Passfähigkeit auf die Anforderungen der modernen Agrar- und Ernährungswirtschaft und der EU-Agrarpolitik. Damit eröffneten sich der ostdeutschen Landwirtschaft bei allen Problemen, wie etwa dem Mangel an Wagniskapital, komparative Vorteile, insbesondere gegenüber der kleinstrukturierten Landwirtschaft in den Alten Bundesländern.

2 Der Startpunkt: Die ostdeutschen Agrarstrukturen 1989

Die Agrarstruktur in der ehemaligen DDR war maßgeblich durch genossenschaftlich und staatlich organisierte Betriebsformen geprägt. 1989 wurden 90% der landwirtschaftlichen Nutzfläche von insgesamt 5 110 landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG), volkseigenen Gütern und volkseigenen Betrieben bewirtschaftet (vgl. Tabelle 1). Dominante Organisationsform waren hier die LPG, die rund 82% der landwirtschaftlichen Nutzfläche und 74% des Tierbestandes auf sich vereinigten. Für westliche Verhältnisse waren die Genossenschaften durch extrem großbetriebliche Strukturen gekenn-

* *Dr. Franziska Schaft* und *Prof. Dr. Alfons Balmann*, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale). Die Autoren danken *Arlette Ostermeyer* und *Franziska Appel* für die hilfreiche Unterstützung.

zeichnet. Pflanzenbaubetriebe bewirtschafteten durchschnittlich 4 200 Hektar (ha) landwirtschaftliche Nutzfläche, während die Tierproduktionsbetriebe im Durchschnitt einen Bestand von knapp 1 500 Tieren aufwiesen. Ähnliche Größenordnungen fanden sich auch bei den insgesamt 580 volkseigenen Gütern und Betrieben. In der Gesamtbetrachtung spielten diese allerdings mit einem Flächenanteil von 7% und einem Viehbestandsanteil von 16% eine untergeordnete Rolle.

Tabelle 1:
Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe in der DDR, 1989

	Betriebe	Beschäftigte		Flächen		Viehbestände	
	Zahl	Insgesamt in 1 000	pro Betrieb	Insgesamt in 1 000 ha	pro Betrieb	Insgesamt in 1 000 GV*	pro Betrieb
Private Landwirtschaft**	3 558	5,5	1,5	335	94,1	165	46
Persönliche Nutzung***	(375 000)			297		351	
Genossenschaften:	4 530	694,9	153,4	5 075	1 120	4 343	959
Pflanzenproduktion	*1 164*	*306,9*	*263,6*	*4 987*	*4 284*	*69*	*59*
Tierproduktion	*2 851*	*343,6*	*120,5*	*73*	*26*	*4 273*	*1 498*
Gartenbau	*199*	*27,6*	*138,7*	*15*	*75*	*1*	*5*
Volkseigene Güter:	464	95,3	205,3	447	963	479	1 032
Pflanzenproduktion	*152*	*46,2*	*303,9*	*408*	*2 684*	*36*	*236*
Tierproduktion	*312*	*49,1*	*157,3*	*39*	*125*	*443*	*1 419*
Volkseigene Betriebe	116	29,5	254,3	17	147	492	4 241
Insgesamt	8 668	825,2	95,2	6 171	712	5 830	672

* Großvieheinheiten. – ** Betriebe >1 ha, einschließlich Kirchengüter. – *** Haushalte < 1 ha.

Quellen: BMELF (1991), S. 141; Beckmann, Hagedorn (1997), S. 108; eigene Berechnungen.

Während sich die volkseigenen Betriebe und Güter im Staatseigentum befanden, waren die LPG aus mehr oder weniger unfreiwilligen Zusammenschlüssen von Privatbetrieben hervorgegangen, deren Eigentümer in den meisten Fällen noch grundbuchamtlich vermerkt waren. Damit befand sich 1989 der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Flächen formal betrachtet in Privateigentum, allerdings lagen die Nutzungs- und Verfügungsrechte uneingeschränkt bei den LPG und eine Rücknahme der eingebrachten Flächen war unmöglich.[1] Knapp 324 800 bzw. 40% der Beschäftigten waren dabei nicht in der Produktion, sondern in der Leitung, Verwaltung, in spezialisierten Vorleistungsbetrieben, der Hilfsproduktion oder im Kultur- und Sozialbereich tätig.[2] Trotz der vorherrschenden Betriebsstrukturen waren die ostdeutschen Betriebe zum Zeitpunkt der Wende keineswegs wettbewerbsfähig. Während 1989 die mehrheitlich kleinstrukturierten westdeutschen Marktfruchtbetriebe im Vollerwerb durchschnittlich 3,7 Arbeitskräfte (AK)

1 Vgl. *Beckmann, Hagedorn* (1997).

2 Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF)* (1991).

je 100 Hektar aufwiesen, hatten die großen Pflanzenproduktionskollektive durchschnittlich 7,38 AK/100 Hektar in Produktion und Verwaltung.[3] Veraltete Maschinen und Anlagen verursachten Effizienz- und Qualitätsverluste in den betrieblichen Arbeitsabläufen, zusätzlich verhinderte der Mangel an Vorleistungsgütern und leistungssteigernden Inputfaktoren die Ausnutzung des Leistungspotenzials in der Tier- und Pflanzenproduktion.[4] Da die Produktion auf Basis politischer Steuerungsvorgaben primär auf regionale Eigenversorgung ausgerichtet war, stand nicht die Gewinnmaximierung durch Kosteneffizienz, sondern die reine Maximierung der Produktion im Vordergrund, was auch unrentable Allokationen zur Folge hatte.[5] Die Produktions- und Absatzsteuerung erfolgte in überregionalen Steuerungsgremien und orientierte sich weniger an den Grenzkosten als an den Durchschnittskosten. Insgesamt ergaben sich aus diesen Rahmenbedingungen für die Betriebe kaum Anreize für eigenverantwortliches unternehmerisches Handeln. Zudem beförderten die kollektivierten Eigentums- und Verfügungsrechte Motivationsverluste bei den Beschäftigten.[6]

3 Die Transformation des Agrarsektors

Zunächst galt es im Zuge der politischen Wende 1989, eine privatwirtschaftliche Agrarverfassung herzustellen. Im Falle der LPG setzte sich nach anfänglichen Ideologiediskussionen bald durch, dass keine spezifische Eigentums- und Wirtschaftsform im Umstrukturierungsprozess bevorzugt werden sollte. Die Bundesregierung gestaltete mittels des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes und großzügiger finanzieller Unterstützung den institutionellen und finanziellen Rahmen zur Dekollektivierung und Restrukturierung. Richtung und Ergebnis dieses Strukturwandels sollte allerdings nicht durch a priori festgelegte Leitbilder gesteuert,[7] sondern durch das Verhalten der Marktakteure entwickelt werden. Der Privatisierungsprozess volkseigener bzw. staatlicher Flächen erfolgte dagegen primär durch staatliche Regulierungsprozesse. Staatlicher Besitz sowie die Flächenenteignungen aus der Bodenreform 1945 bis 1949 wurden zusammen mit den Volkseigenen Gütern zunächst an die Treuhandanstalt und später an die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) zur Privatisierung übergeben. Die BVVG ist bis heute für deren Privatisierung zuständig und beeinflusst als Marktführer den ostdeutschen Bodenmarkt.

---

3 Vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF)* (1991)

4 Vgl. *Wiegand* (1994).

5 Vgl. *Land* (2000).

6 Vgl. *Wiegand* (1994).

7 Vgl. *Beckmann, Hagedorn* (1997).

3.1 Ausgewählte Maßnahmen und Politiken

Bis Anfang 1992 mussten die LPG in andere Rechtsformen überführt oder liquidiert werden. Entscheidend für die LPG, die ja den Großteil der landwirtschaftlichen Produktion der ehemaligen DDR repräsentierten, war hier also zunächst die Frage, wie sich die (noch faktisch vorhandenen) privaten Bodeneigentümer zu ihnen verhalten würden.[8] Insgesamt entstanden ca. 3 000 LPG-Nachfolgebetriebe. Ein Teil der LPG gingen in die Liquidation, teilweise schlossen sich LPG zusammen. Ein begrenzter Teil der restitutionsberechtigten Genossenschaftsmitglieder ließ sich das eingebrachte Land und Inventar ausgeben und fing als Wiedereinrichter neu an. Die LPG-Nachfolgebetriebe wurden zumeist als Juristische Personen, insbesondere als eG, GmbH oder AG, weitergeführt. Ein Umtauschkurs von 2:1 von DDR-Mark in DM führte dazu, dass neben dem Finanzvermögen auch die Verbindlichkeiten der Unternehmen – und damit auch der ehemaligen LPG – real eine enorme Aufwertung erfuhren. Umgerechnet rund 7,6 Mrd. DM belasteten die LPG-Nachfolgebetriebe. Nachdem Anfang der 1990er Jahre das eigens für die Landwirtschaft eingeführte Altschuldengesetz eine erste Entlastung brachte, konnte erst 2004 eine endgültige Lösung gefunden werden. Diese Regelungen bedeuteten für viele verschuldete Betriebe eine erhebliche Entlastung und wurden damit begründet, dass aufgenommene Schulden zu DDR-Zeiten häufig staatlich angeordnet waren und nicht selten auch dem Ausbau von kommunalen Einrichtungen oder Straßen dienten.[9] Zusätzlich wurden in der frühen Phase der Privatisierung seitens der Treuhandgesellschaft mit den ehemaligen LPG als bisherige Bewirtschafter der Flächen zunächst einjährige Pachtverträge geschlossen und gegebenenfalls verlängert.[10] Damit gehörten sie schon frühzeitig zur Gruppe der bevorzugten Nutzer staatlicher Flächen. Dies wurde ab 1995 für den vergünstigten Flächenverkauf im Rahmen des Entschädigungs- und Ausgleichsgesetzes (EALG) relevant, da hier für Nicht-Alteigentümer die Vorlage eines langfristigen Pachtvertrages die Vorraussetzung für den Erwerb einer begünstigen Fläche bildete. Des Weiteren erhielten die ostdeutschen Betriebe diverse Anpassungshilfen, Investitionszuschüsse, Zinsverbilligungen und öffentliche Darlehen. Durch die Integration in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union bekamen die ostdeutschen Betriebe auch Zugang zu den landwirtschaftlichen Direktzahlungen, Preisstützungen und Quotenregelungen, was zur Existenzsicherung und zum Strukturerhalt beigetragen hat.

3.2 Transformation im Ergebnis: Duale Agrarstrukturen

Im Zuge des dargestellten Strukturwandels haben sich in den Neuen Bundesländern Agrarstrukturen etabliert, die sich von denen in den Alten Bundesländern sowie auch in Westeuropa deutlich unterscheiden. Obwohl eine Vielzahl von Haupt- und Nebenerwerbs-

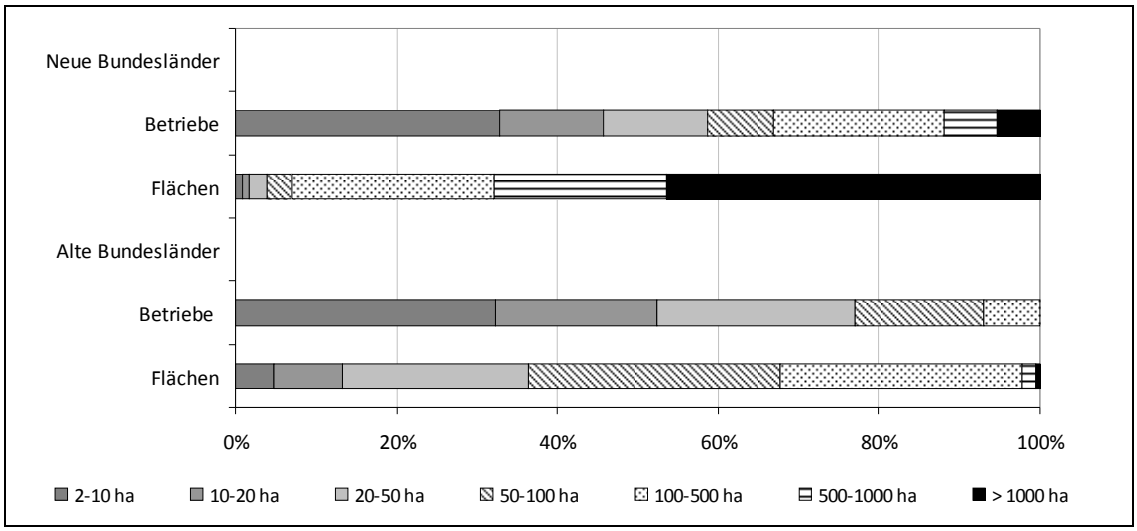
8 Vgl. *Land* (2000).

9 Vgl. *Balmann, Ostermeyer, Schaft* (2009).

10 Vgl. *Jochimsen* (2009).

betrieben entstanden ist, wird die Produktion auch heute von wenigen großen Agrarunternehmen dominiert (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Landwirtschaftliche Betriebsflächen und Anteile an der Gesamtfläche, nach Betriebsgrößenklassen, 2007



Quellen: Eigene Berechnungen; BMELV (2010).

Im früheren Bundesgebiet überwiegen hingegen immer noch kleinere und mittlere Familienbetriebe, deren Flächenausstattung besonders in Süddeutschland (Baden-Württemberg, Bayern) deutlich geringer ist. Über 90% der Betriebe sind hier kleiner als 100 ha und bewirtschaften über zwei Drittel der verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche. Weniger als 0,1% der westdeutschen Agrarbetriebe sind größer als 500 ha und bewirtschaften nur rund 2% der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der unternehmerischen Rechtsformen (vgl. Tabelle 2). Familienbetriebe repräsentieren den überwiegenden Teil der landwirtschaftlichen Produktion in Westdeutschland. Personengesellschaften (KG, GbR, OHG) und Juristische Personen (Kapitalgesellschaften, eingetragene Genossenschaften und Vereine) spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Anders in Ostdeutschland: Hier haben Juristische Personen eine erhebliche Bedeutung. In der Regel sind sie die Rechtsnachfolger der ehemaligen Produktionsgenossenschaften und bewirtschaften über 50% der Fläche.

Über 95% der Juristischen Personen werden von eingetragenen Genossenschaften, GmbHs und teilweise von Aktiengesellschaften repräsentiert. Diese sind mit durchschnittlichen Betriebsgrößen von über 1 000 ha äußerst flächenintensiv. Bei der Mehrheit der Personengesellschaften und Einzelunternehmen handelt es sich um Betriebsneu- und -wiedereinrichtungen. Auch wenn die Durchschnittswerte einen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Rechtsform nahelegen, muss beachtet werden, dass diese lediglich Trendaussagen erlauben. Die Größenverteilungen sind sehr schief. Die ostdeutsche Agrarstruktur lässt

sich somit als dual bezeichnen, wie es auch auf eine Reihe anderer Transformationsländer zutrifft, wie etwa Tschechien, Slowakei, Ungarn, Ukraine und Russland.

Tabelle 2:
Landwirtschaftliche Betriebe* nach Rechtsformen, 2007

Rechtsform	Betriebe		Fläche		Ø Betriebsfläche
	Zahl in 1 000	*Anteil in %*	LF** in 1 000 ha	*Anteil in %*	ha LF
*Neue Bundesländer****					
Einzelunternehmen	23,4	*77,8*	1 467,3	*26,4*	62,7
Personengesellschaften	3,2	*10,8*	1 245,4	*22,4*	385,0
Jur. Personen Priv. Recht	3,4	*11,2*	2 844,8	*51,1*	841,9
Jur. Personen Öff. Recht	0,1	*0,2*	7,3	*0,1*	134,9
Betriebe insgesamt	30,1	*100*	5 564,8	*100*	185,0
*Alte Bundesländer****					
Einzelunternehmen	325,6	*94,9*	10 104,3	*88,9*	31,0
Personengesellschaften	15,7	*4,6*	1 152,4	*10,1*	73,2
Jur. Personen Priv. Recht	1,3	*0,4*	66,5	*0,6*	52,5
Jur. Personen Öff. Recht	0,5	*0,2*	41,6	*0,4*	76,8
Betriebe insgesamt	343,2	*100*	11 364,8	*100*	33,1

* Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe. – ** Landwirtschaftliche Nutzfläche. – *** Ohne Stadtstaaten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; BMELV 2010.

4 Erfolgskennzahlen der ostdeutschen Landwirtschaft

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre weist die Transformation der ostdeutschen Landwirtschaft einige Besonderheiten auf. Zum einen ist es hier im sektoralen Vergleich gelungen, sich erfolgreich und schnell auf die neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen einzustellen. Während die ostdeutsche Industrie innerhalb von zwei Jahren Produktivitätseinbrüche bis zu 60% zu verzeichnen hatte und noch 1994 knapp 40% unter dem Ausgangsniveau von 1989 lag, war die Landwirtschaft einer der wenigen Sektoren in Ostdeutschland, der bei enormem Beschäftigtenabbau bereits in dieser frühen Phase einen stetigen Produktivitätsanstieg aufwies.[11]

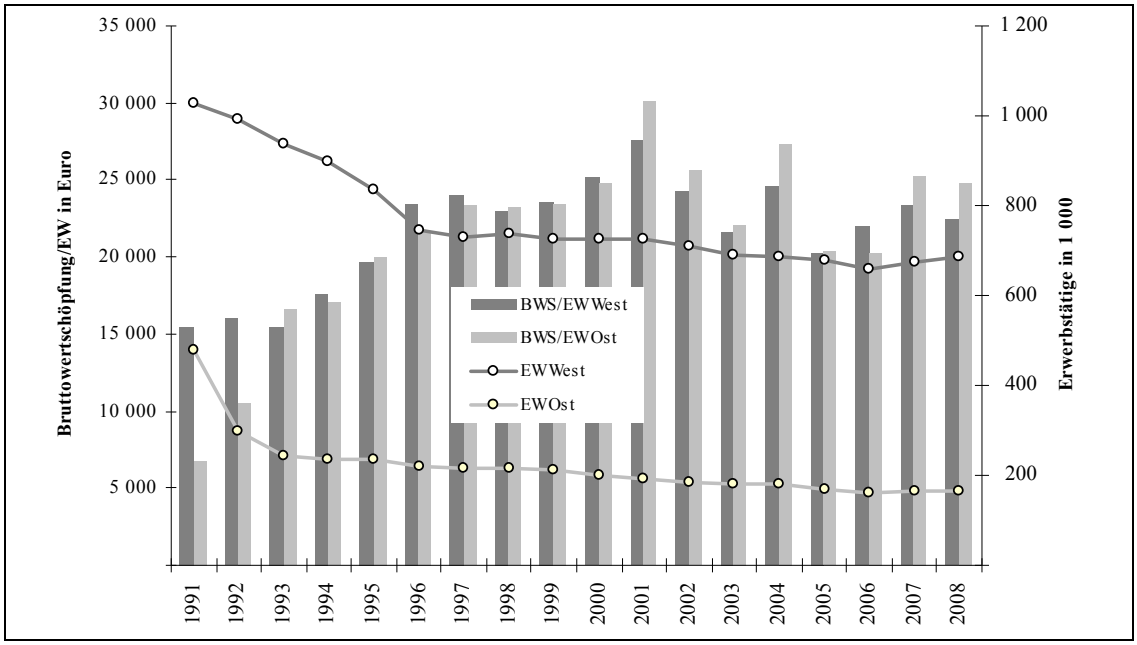
Diesem Anpassungsprozess war bereits bis 1991 ein rasanter Prozess des Arbeitskräfteabbaus vorangegangen. Waren in den landwirtschaftlichen Betrieben der ehemaligen DDR im Jahr 1989 noch über 825 000 Personen beschäftigt,[12] hatte sich 1992 die Zahl der Beschäftigten im gesamten Sektor der Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft auf knapp

11 Vgl. *Koester, Brooks* (1997).

12 Vgl. *BMELF* (1991).

308 500 fast um zwei Drittel reduziert (vgl. Abbildung 2). Nicht zuletzt infolge des signifikanten Arbeitskräfteabbaus hat sich 2008 die Arbeitsproduktivität im Vergleich zum Referenzjahr 1991 im gesamten Sektor mehr als verdreifacht und übersteigt damit westdeutsche Ergebnisse. Neben der reinen Steigerung der Arbeitsproduktivität basiert diese Entwicklung allerdings auch auf einer deutlichen Verringerung der kapital- und arbeitsintensiveren Tierproduktion, insbesondere bei Schweinen. Überhaupt basiert die hohe Arbeitsproduktivität im Osten nicht zuletzt auf einer deutlich höheren Flächenintensität, während im Westen die Kapitalintensität weit höher ist, worauf im Folgenden noch näher eingegangen wird. Insgesamt ist die ostdeutsche Landwirtschaft eine der wenigen Branchen, die heute vergleichsweise bessere Ergebnisse erzielt als ihre westdeutsche Konkurrenz.

Abbildung 2:
Entwicklung der Bruttowertschöpfung (BWS) je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen und Erwerbstätige (EW) in der Landwirtschaft*, 1991 bis 2008



* Inklusive Forstwirtschaft und Fischerei.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ 2008/2009.

4.1 Flächenproduktivität und Erträge

Anfang der 1990er Jahre schienen die ostdeutschen Agrarbetriebe auch hinsichtlich vorhandener Produktionstechnik und erzielbarer Erträge kaum wettbewerbsfähig. So lagen 1989 die Erträge in der Getreide- und Milchproduktion mit 45,1 dt/ha Winterweizen und 4 120 kg/Kuh bei circa 72% bzw. 84% des westdeutschen Niveaus.[13] Unmittelbar nach

13 Vgl. *BMELF* (1991).

der Wende und im Zuge der betrieblichen Konsolidierung setzte eine kontinuierliche Produktivitätssteigerung ein. Bereits 1992/1993 konnten die Haupterwerbsbetriebe in den Neuen Bundesländern vergleichbare durchschnittliche Milchleistungen wie ihre westdeutsche Konkurrenz erzielen. Langsamer verlief der Aufholprozess bei den Juristischen Personen. Heute reflektieren die Ergebnisse des Testbetriebsnetzes einen massiven Produktivitätssprung der ostdeutschen Landwirtschaft.

Tabelle 3:
Leistungen/Erträge in Tierhaltung und Ackerbau 2008/2009

	Betriebsgröße EGE[a]	Fläche ha LF[b]	Ertrag Getreide dt/ha[c]	Milchleistung kg/Kuh	Ferkel je Sau
HE[d] Ost[e]	153	192	64	7 528	22
davon > 100 EGE	*264*	*302*	*67*	*7 749*	*22*
HE West[e]	83	56	69	7 001	21
davon > 100 EGE	*184*	94	*74*	*7 596*	*23*
Juristische Personen	1 094	1 267	63	8 508	26
davon > 2 000 EGE	*3 242*	*2 759*	*68*	*8 838*	*26*
HE Niedersachsen	107	102	72	7 732	24
HE Nordrhein-Westfalen	114	75	84	7 564	25

[a] Europäische Größeneinheiten. – [b] Landwirtschaftliche Nutzfläche. – [c] Dezitonnen je Hektar. – [d] Haupterwerbsbetriebe. – [e] Ohne Stadtstaaten, gewichtete Mittelwerte.

Quellen: Eigene Berechnungen; BMELV (2009).

Im Wirtschaftsjahr 2008/2009 können ostdeutsche Haupterwerbsbetriebe und insbesondere die wesentlich größeren Juristischen Personen in der Tierproduktion deutlich höhere durchschnittliche Leistungen vorweisen als westdeutsche Betriebe (vgl. Tabelle 3). Es wird insgesamt deutlich, dass höchste Leistungen und Erträge in sehr großen Betrieben erzielt werden, die schwerpunktmäßig in Ostdeutschland lokalisiert sind. Hierzu zählen insbesondere die großen Juristischen Personen mit mehr als 2 000 Europäischen Größeneinheiten (EGE). Diese Unternehmen, deren Betriebsfläche in der Regel bei rund 3 000 ha liegt und die über einen Gesamtstandarddeckungsbeitrag von knapp 4 Mio. Euro verfügen, erzeugen durchschnittliche Milchleistungen je Kuh und Ferkel je Sau, die ca. 12% höher sind als bei durchschnittlichen Haupterwerbsbetrieben in Niedersachsen, einem führenden Tierproduktionsstandort Westdeutschlands. Während in der Tierproduktion technische Fortschritte und Skaleneffekte sehr erfolgreich nutzbar gemacht werden konnten, liegen die Getreideerträge aufgrund ungünstigerer Klimabedingungen im Osten unterhalb des westlichen Niveaus. Jedoch findet sich hier ebenfalls eine klare Tendenz dahingehend, dass innerhalb der einzelnen Gruppen und Regionen überdurchschnittlich große Betriebe die höchsten Erträge erzielen.

4.2 Rentabilität

Mit den Produktivitätssteigerungen der größeren ostdeutschen Betriebsstrukturen gingen erhebliche Rentabilitätssteigerungen einher. Die Testbetriebsdaten zeigen, dass Haupterwerbsunternehmen (Personengesellschaften und Einzelunternehmen) in Ostdeutschland im Mittel der letzten Jahre rund 60% höhere Unternehmensgewinne erzielen als in den Alten Bundesländern (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4:
Gewinne der Testbetriebe

	Betriebsgröße EGE[a]	Fläche ha LF[b]	Arbeitskräfte AK	Pachtpreis Euro/ha	Gewinn Euro/ha LF	Gewinn/Überschuss Euro	Gewinn/Überschuss pl. Personalaufw. Euro/AK
HE[c] Ost[d]	148	193	3	146	372	70 250	31 567
HE West[d]	82	55	2	250	810	43 378	26 646
Jurist. Personen	1 047	1 252	23	132	147	184 397	33 293
davon > 2 000 EGE	*3 142*	*2 761*	*65*	*163*	*189*	*522 024*	*34 538*

Durchschnitt 2007/08-2008/09. – [a] Europäische Größeneinheiten. – [b] Landwirtschaftliche Nutzfläche. – [c] Haupterwerbsbetriebe. – [d] Ohne Stadtstaaten, gewichtete Mittelwerte.

Quellen: Eigene Berechnungen; BMELV (verschiedene Jahrgänge).

Noch höher liegen die Jahresüberschüsse bei Juristischen Personen. Allerdings sind diese mit den Gewinnen der Haupterwerbsbetriebe nicht direkt vergleichbar. Bei dem Jahresüberschuss Juristischer Personen sind bereits alle Lohnkosten abgezogen und damit steht er voll für die Entlohnung des Eigenkapitals zu Verfügung. Dagegen muss bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften nicht nur das Eigenkapital, sondern auch die nicht entlohnte Arbeit des landwirtschaftlichen Unternehmers und der mitarbeitenden, nicht entlohnten Familienangehörigen entlohnt werden.[14] Deshalb ist als Einkommensmaßstab der „Gewinn bzw. Jahresüberschuss plus Personalaufwand" je Arbeitskraft eher vergleichbar. Um zwischen Ost und West eine gleiche Arbeitsrentabilität zu erreichen, müssten die Werte in den Alten Bundesländern deutlich höher sein, da mehr Eigenkapital eingesetzt wird und die Löhne höher sind. Hier zeigt sich, dass ostdeutsche Haupterwerbsbetriebe im Durchschnitt pro Arbeitskraft ein höheres Einkommen erwirtschaften als westdeutsche.

Zudem weisen ostdeutsche Betriebe eine beträchtliche Rentabilität auf, wie sich beispielsweise bei der Eigenkapitalrentabilität zeigt (vgl. Tabelle 5). Auffällig ist, dass auch hier überdurchschnittlich große Unternehmen in der Regel überdurchschnittlich rentabel sind. Im Vergleich dazu weisen die Betriebe in Westdeutschland eine deutlich geringere und häufig negative Eigenkapitalrendite auf. Allerdings ist die höhere Eigenkapitalrendite in

14 Vgl. *BMELV* (2009).

den Neuen Bundesländern neben den größenbedingten Vorteilen (und daraus resultierenden höheren Gewinnen) vor allem der Tatsache geschuldet, dass die Betriebe eine sehr viel geringere Eigenkapitalausstattung aufweisen und diese in Relation zur Größe der Unternehmen nach wie vor weit hinter den westlichen Maßstäben zurückliegt.

Tabelle 5:
Rentabilität der Testbetriebe

	Betriebsgröße EGE[a]	Fläche ha LF[b]	Bilanzvermögen Euro/ha LF	Eigenkapital Euro/ha	Eigenkapitalrentabilität in %	Wertschöpfungsrentabilität in %
HE[c] Ost[d]	148	193	3 159	1 519	11	115
HE West[d]	82	55	12 475	10 278	0,8	81
Jurist. Personen	1 047	1 252	3 510	2 020	8	115
davon > 2 000 EGE	*3 142*	*2 761*	*4 015*	*2 509*	*9*	*116*

Durchschnitt 2007/08-2008/09. – [a] Europäische Größeneinheiten. – [b] Landwirtschaftliche Nutzfläche. – [c] Haupterwerbsbetriebe. – [d] Ohne Stadtstaaten, gewichtete Mittelwerte.

Quellen: Eigene Berechnungen; BMELV verschiedene Jahrgänge.

Mehr noch als die Juristischen Personen zeigen insbesondere die größeren Haupterwerbsbetriebe im Osten trotz ihrer beträchtlichen Rentabilität eine für ihre Größe vergleichsweise geringe Eigenkapitaldecke. Eine Vielzahl dieser Unternehmen wirtschaftet mit einer Eigenkapitalquote von weniger als 40%. Der geringere Eigenkapitalbesatz in den Neuen Bundesländern resultiert vor allem daraus, dass die Haupterwerbsbetriebe hier zumeist Neu- und Wiedereinrichter sind, die häufig mit einem sehr begrenzten Startkapital Anfang bis Mitte der 1990er Jahre begannen, während insbesondere westdeutsche Haupterwerbsbetriebe auf eine über Generationen stattfindende Vermögensentwicklung zurückblicken können. Zusätzlich verstärkt wird dieser Effekt durch den im Westen höheren Eigenlandumfang bei gleichzeitig sehr viel höheren Bodenwerten.

Eine weitere Erfolgskennzahl der ostdeutschen Landwirtschaft zeigt sich in der Wertschöpfungsrentabilität. Die Wertschöpfungsrentabilität zeigt an, in welchem Umfang die Faktorkosten für Arbeit, Boden, Kapital und Residualgrößen durch die Unternehmenswertschöpfung gedeckt werden können. Hier wird deutlich, dass die ostdeutschen Betriebe eine deutlich positive Faktorentlohnung aufweisen, während sie im Westen im Durchschnitt nur bei 80% liegt.

5 Erfolgsdeterminanten der Umstrukturierung

5.1 Betriebliche Charakteristika

Nach 20 Jahren Transformation hat sich somit in den Neuen Bundesländern eine äußerst produktive und rentable Agrarstruktur entwickelt. Auf betrieblicher Ebene lassen sich dafür vor allem die hohe Flächenausstattung und die damit verbundene Ausnutzung von Skaleneffekten, die niedrigeren Pachtpreise sowie der Abbau des Arbeitskräfteüberhangs anführen. Insbesondere die hohe Flächenausstattung und die hohen Tierbestände je Betrieb ermöglichen technische Größenvorteile, die sich beispielsweise mit Kostendegressionen im Technikeinsatz niederschlagen. Der Einsatz moderner Großmaschinen mit hoher Flächenleistung ist rentabel und begünstigt höhere einheitliche Produktionsmengen. Darüber hinaus zeigen sich auch arbeitswirtschaftliche Vorteile, die die Kosten der Arbeitserledigung bei entsprechendem Technik- und Know-how-Einsatz reduzieren.

Andererseits ist festzustellen, dass sowohl das Bilanzvermögen als auch die durchschnittlichen Hektargewinne in Ostdeutschland deutlich niedriger sind als in den Alten Bundesländern. Allerdings sind diese Ergebnisse nur eingeschränkt vergleichbar. Zum einen können im Ackerbau in vielen Regionen Ostdeutschlands aufgrund ungünstiger Klimabedingungen mit deutlich niedrigeren Niederschlagsmengen nur geringere Erträge erwirtschaftet werden. Zum anderen ist die mit einer erheblichen Wertschöpfung verbundene Veredelung im Osten relativ schwach vertreten. Zusätzlich arbeiten ostdeutsche Haupterwerbsbetriebe in einem deutlich geringeren Umfang an noch aus dem Gewinn zu entlohnenden betriebseigenen Produktionsfaktoren. In den Alten Bundesländern muss hingegen ein größerer Anteil der Gewinne zur kalkulatorischen Entlohnung der anfallenden Opportunitätskosten für die Familienarbeitskräfte, den eigenen Boden und das sonstige Eigenkapital eingesetzt werden.

Die noch vergleichsweise niedrigeren Pacht- und Bodenpreise in den Neuen Bundesländern dürften vor allem auf einen geringeren Wettbewerbsdruck sowie auf die Vollkostenorientierung der Unternehmen zurückzuführen sein. Letztere resultiert aus dem Umstand, dass die Beschäftigung von Fremdarbeitskräften und die hohe Maschinenauslastung mit unmittelbaren und entscheidungsrelevanten Kosten verbunden sind, während im Westen der tendenzielle Überbesatz an Familienarbeitskräften und Maschinen häufig dazu führt, dass deren Kosten nur teilweise bei Zupachtentscheidungen berücksichtigt werden. Allerdings kann ein hoher Pachtlandanteil, wie er in Ostdeutschland vorzufinden ist, dazu führen, dass über die Pachtpreise ein wachsender Anteil der Grundrenten an die Bodeneigentümer durchgereicht wird. Bei einem hohen Anteil an Fremdkapital können zudem bei Preis- und Ertragseinbrüchen erhebliche Hebel- bzw. Leverageeffekte auftreten, die sehr schnell eine Liquiditätskrise hervorrufen können, zumal die eingesetzten Fremdfaktoren eine ständige Entlohnung erfordern.

5.2 Internationale Trends im Agrarsektor

Der Erfolg und die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Landwirtschaft werden durch verschiedene Trends im internationalen Agrar- und Ernährungssektor begünstigt. Nach *Boehlje* bewegt sich der Agrarstrukturwandel international zunehmend innerhalb neuer Dimensionen.[15] Hier sind zum einen die Globalisierungsprozesse mit erheblichen Verschiebungen von Angebot und Nachfrage, Vertikalisierungs- und Konzentrationsprozesse sowie die wachsende Bedeutung internationaler Qualitätsstandards zu nennen. Daneben spielen aber auch Fortschritte in der Biotechnologie verbunden mit einer zunehmenden Wissensintensität, sowie die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen eine erhebliche Rolle.

Zunehmende Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel begünstigen einen intensiven Wettbewerb auch auf den vorgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette. Diese Entwicklung erfordert von der Verarbeitung bis zum einzelnen Landwirt die Ausschöpfung betriebsinterner und -externer Potenziale. Forciert wird diese Entwicklung unter anderem durch geänderte Konsumentenansprüche, die, sensibilisiert durch Lebensmittelskandale, erhöhte Anforderungen an eine umfassende Qualitätssicherung und Rückverfolgbarkeit formulieren. Die Kundenwünsche finden Eingang in die Gestaltung der Produkte und in die Organisation der Wertschöpfungskette vom Landwirt bis hin zum Lebensmitteleinzelhandel. In diesem Zusammenhang ist auch die mittlerweile hohe Bedeutung von Standards zu verstehen, die durch die Supermarktrevolution auch in Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländern erhebliche Folgen für die Agrarproduktion nach sich zieht. Seitens der Wertschöpfungsketten – in der Regel motiviert von meist international agierenden Supermarktketten – werden private Standards definiert, die weit über öffentliche Standards hinausgehen.[16] Größere Produktionseinheiten werden präferiert, da hier Skalenvorteile mit Blick auf homogene Produktqualitäten, Preis- und Liefermengen in besonderem Maße realisiert werden können. Zugleich generieren die Qualitätssicherungssysteme, etwa im Rahmen von Unternehmenszertifizierungen, zusätzliche Größenvorteile.

Im Ergebnis konkurrieren heute zunehmend weniger einzelne Unternehmen als vielmehr Unternehmensnetzwerke miteinander, die sich mit unterschiedlich intensiv ausgestalteten Kooperationsformen entlang der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette bilden. *Boehlje* sieht in dieser Entwicklung eine neue Industrialisierung der Landwirtschaft, deren Produktion zunehmend von größeren eng vertikal vernetzten Agrarunternehmen anstelle der traditionell kleinstrukturierten Familienbetriebe getragen wird. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regionen hängt damit in steigendem Maße auch von der Frage ab, ob die Integration in diese zunehmend international ausgerichteten Wertschöpfungsketten erfolgreich verläuft, wobei auf der Erzeugerstufe größere Betriebs-

15 Vgl. *Boehlje* (1999).

16 Vgl. *Reardon, Gulati* (2008).

formen eine vergleichsweise günstige Ausgangsposition und Verhandlungsmacht haben können.

Ein weiterer Aspekt des Strukturwandels ist der Trend zum *biological manufacturing*, bei dem die gesamte landwirtschaftliche Wertschöpfungskette und die Produktion insbesondere zunehmend technologie- und damit wissensintensiver wird.[17] Technologien zur Prozesskontrolle finden beispielsweise im Ackerbau mittels GPS *(Global Positioning System)* und Geoinformationssystemen zur ortsdifferenzierten und zielgerichteten Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen Anwendung. In der Tierproduktion werden zunehmend computergestützte Systeme u. a. zur Überwachung der Futtergabe, des Stallklimas etc. genutzt. Fortschritte in der Bio- und Ernährungstechnologie ermöglichen die Veränderung von Produktmerkmalen und Entwicklung von Zusatzattributen auf der Herstellungs- und Verarbeitungsstufe. Überwachungs- und Informationstechnologien werden entlang der gesamten Wertschöpfungskette angewendet, um Herkunfts-, Verbleib- und Qualitätsnachweise führen zu können.[18]

In vielen Fällen befördern diese veränderten und äußerst kapitalintensiven Produktions- und Distributionsanforderungen die Herausbildung großbetrieblicher Strukturen. Die Konzentrationsprozesse in der internationalen Schweineproduktion veranschaulichen dies. In Dänemark werden bereits 34% aller Mastschweine in Beständen mit mehr als 5 000 Tieren und 20% der Mastschweine in Beständen mit mehr als 10 000 Mastschweinen gehalten.[19] Noch deutlicher wird dies, betrachtet man die stark vertikal integrierten Produktionsstrukturen in den USA, wo die zehn größten Sauenhalter mit Beständen von bis zu einer Million Sauen einen Bestandsanteil von gut 40% aufweisen.[20] Ähnliche Entwicklungstendenzen finden sich auch in Mittel- und Osteuropa, wie z. B. die enormen Investitionsvorhaben von Smithfield Foods in Rumänien und Polen.[21] Größenvorteile resultieren hier nicht nur aus Stall- und Maschinenkostendegressionen, sondern vielmehr auch aus besseren Managementmöglichkeiten: Spezialisierte Arbeitsteilung wird hier ebenso begünstigt wie die Einwerbung qualifizierter Mitarbeiter, die in der Lage sind, den Wissenstransfer über die Wertschöpfungskette effizient zu initiieren und auszuschöpfen. Bei näherer Betrachtung ergibt sich für solche großen zukunftsorientierten Anlagen allerdings leicht ein Finanzierungsbedarf von mehreren Millionen Euro und damit Größenordnungen, die selbst sehr große Unternehmen in den Alten und insbesondere in den Neuen Bundesländern angesichts begrenzten Eigenkapitals überfordern. Insbesondere die Entwicklung der Tierproduktion erfordert daher neue Wege bei der Beschaffung von Wagniskapital. Aufgrund der grundsätzlich hohen Wettbewerbs-

17 Vgl. *Boehlje, Gray* (2009).

18 Vgl. *ebenda.*

19 Vgl. *Statbank Denmark* (2007); *Danish Slagterier* (2008).

20 Vgl. *Agricultureonline Exclusive* (2008).

21 Vgl. *Balmann, Schaft* (2008).

fähigkeit sind Investoren sogar vorhanden. Allerdings finden sich trotz hoher ländlicher Arbeitslosigkeit erhebliche Vorbehalte und politische Widerstände gegenüber großen Investitionsvorhaben, etwa in der Schweineproduktion.

5.3 Ausgangsstrukturen der DDR und deren Transformation

Der gegenwärtige Erfolg der ostdeutschen Landwirtschaft im Vergleich zu den agrarstrukturellen Problemen, insbesondere in Süddeutschland, lässt sich nur im Zusammenhang mit den historischen Ausgangsstrukturen verstehen. Im Zuge der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft hat sich im Grunde eine Agrarstruktur ergeben, die an die Ergebnisse des Kollektivierungsprozesses anknüpft. Zu DDR-Zeiten waren weniger die großbetrieblichen Strukturen das Effizienzhemmnis, als vielmehr die Nichtnutzung der vorhandenen Produktivitätspotenziale innerhalb der planwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung der ostdeutschen Landwirtschaft erfolgte dann die Fokussierung auf die Anforderungen von Markt und Wettbewerb. Dadurch ergab sich eine außerordentlich gute Passfähigkeit auf die Anforderungen des internationalen Agrarsektors und der EU-Agrarpolitik. Beides beförderte nicht nur den Erhalt großbetrieblicher Strukturen in den Neuen Bundesländern. Vielmehr eröffneten sich der ostdeutschen Landwirtschaft bei allen Problemen auch komparative Vorteile, etwa gegenüber den kleinstrukturierten Betrieben in den Alten Bundesländern. Letztendlich konnten im Rahmen der Transformation vorhandene betriebliche Ressourcen mit neuen Rahmenbedingungen zu einem neuen Entwicklungspfad rekombiniert werden. Die Weiternutzung des vorhandenen Anlage- und Humankapitals, aber auch das Wissen um die Leitung großbetrieblicher Strukturen bildeten in diesem Rekombinationsprozess eine nicht zu unterschätzende Erfolgsdeterminante. Befördert wurde der Erhalt der großbetrieblichen Strukturen zudem durch einen Dekollektivierungsprozess, der auf die Eigenorganisation der Akteure abstellte und keine bestimmte Unternehmensform favorisierte. Westdeutsche Agrarstrukturen wären infolge ihrer eigenen Strukturdefizite kaum ein anzustrebendes Vorbild gewesen. Ebenso wenig hätten diese Strukturen realistisch gesehen erreicht werden können, da sie auf einem enormen Anlage-, Boden- und Humankapital basieren, von dem westdeutsche Betriebe zwar einerseits zehren, was aber andererseits eine Bürde im dort erforderlichen Anpassungsprozess darstellt. Es bleibt allerdings zu bedenken, dass die sozialen Kosten dieses Rekombinationsprozesses weitgehend externalisiert wurden, beispielsweise hinsichtlich des massiven Beschäftigtenabbaus.

6 Die Grenzen des Wachstums: Auf dem Weg in eine neue Pfadabhängigkeit?

Nach 20 Jahren Transformation lässt sich konstatieren, dass sich in den Neuen Bundesländern eine äußerst produktive und rentable Agrarstruktur entwickelt hat, deren Schwä-

che wohl hauptsächlich in einem noch vergleichsweise geringen Eigenkapitalbesatz zu sehen ist. Hieraus lässt sich vor allem erklären, warum die tierische Veredelungswirtschaft im Osten eine verhältnismäßig geringe Rolle spielt. Zusätzlich arbeiten die Betriebe mit einem vergleichsweise höheren Anteil an Fremdarbeitskräften und Fremdkapital. Da diese Faktoren eine regelmäßige Entlohnung verlangen, sind die ostdeutschen Unternehmen für Krisen anfälliger und leichter von Überschuldung und Liquiditätsengpässen bedroht als westdeutsche Haupterwerbsbetriebe. Diese können in Krisenzeiten Lohn- und Zinsansprüche infolge des hohen Eigenkapitalbesatzes und durch Konsumeinschränkungen zumindest zeitweise zurückstellen. Zusätzlich sind die massiv ansteigenden Boden- und Pachtpreise in Ostdeutschland ein weiteres strukturelles Kernproblem. Da die ostdeutschen Betriebe wenig Eigentumsflächen besitzen und die Nachfrage an landwirtschaftlichen Flächen infolge von Wachstumsbestrebungen, auch großer Betriebe und Investoren, hoch ist, ergibt sich in vielen Fällen ein Zwang zur Flächensicherung. Und dieser erfolgt meist über Flächenkäufe, die die Liquidität der Betriebe insbesondere bei schwacher Konjunkturlage erheblich belasten.

Auch bleiben durch den Mangel an Eigenkapital erhebliche Wertschöpfungspotenziale im ländlichen Raum ungenutzt. Mittelfristig ließe sich insbesondere letzteres wohl nur durch die Gewinnung von Risikokapital von außerhalb lösen. Das allerdings würde voraussetzen, dass externe Investoren insbesondere für Investitionen in die Veredlungswirtschaft gewonnen würden. Hierbei ist jedoch davon auszugehen, dass diese nur in Anlagengrößen investieren würden, die auch für ostdeutsche Verhältnisse als sehr groß zu bezeichnen wären. Mit Blick auf die zukünftigen politischen Rahmenbedingungen stellt sich insbesondere die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz einer großbetrieblichen, wissensbasierten und kapitalintensiven Landwirtschaft. Aktuelle Widerstände gegen die Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen, gegen große Investitionsvorhaben in Schweineproduktionsanlagen und gegen die Abschaffung der Milchquoten zeigen ebenso wie auch die *Health-Check*-Beschlüsse zur Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, dass diese Akzeptanz nur bedingt gegeben ist. Es scheint vielmehr so, als ob Gesellschaft und Politik den Agrarsektor eher aus Sicht der zahlenmäßig dominierenden kleineren und mittleren Betriebe wahrnehmen, die sich von ihrem Entwicklungspotenzial zum allergrößten Teil unterhalb der Wachstumsschwelle befinden. Damit verbunden sind politische Bemühungen gerade aus kleinbetrieblich strukturierten Regionen, Gegenmodelle zu einer wettbewerbs- und marktorientierten Landwirtschaft zu entwickeln und zu verteidigen. Die agrarpolitische Herausforderung aus Sicht der Neuen Bundesländer dürfte weniger darin liegen, Direktzahlungen zu erhalten, als relative Benachteiligungen und Entwicklungshemmnisse ihrer Unternehmen zu verhindern. Das jedoch würde erfordern, der Öffentlichkeit deutlich stärker als bisher die gesellschaftlichen Leistungen einer modernen, international wettbewerbsfähigen Landwirtschaft zu vermitteln. Neben ökonomischen Aspekten betrifft dies ebenso Themen wie Nachhaltigkeit, Umwelt und Tiergerechtheit.

Literaturverzeichnis

Agricultureonline Exclusive (2008): Pork Powerhouses 2008, http://www.agriculture.com/ag/pdf/08Powerhouses10.pdf.

Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (Hrsg.) (2008/2009): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008, Reihe 1, Band 1, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp.

Balmann, A.; Ostermeyer, A.; Schaft, F. (2009): Zwanzig Jahre Transformation der ostdeutschen Landwirtschaft: Rückblick und Einordnung, in: Leibniz-Institut für Agrarentwicklung (IAMO) (Hrsg.), IAMO 2010. Halle (Saale), S. 29-37.

Balmann, A.; Schaft, F. (2008): Zukünftige ökonomische Herausforderungen der Agrarproduktion: Strukturwandel vor dem Hintergrund sich ändernder Märkte, Politiken und Technologien, in: Archiv für Tierzucht – Archives of Animal Breeding, Vol. 51, S. 13-24.

Beckmann, V.; Hagedorn, K. (1997): Decollectivisation and privatisation policies and resulting structural changes of agriculture in Eastern Germany, in: J. F. M. Swinnen, A. Buckwell, E. Mathijs (eds), Agricultural Privatisation, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe. Ashgate Publishing Ltd: Aldershot, pp. 105-160.

Boehlje, M. (1999): Structural changes in the agricultural industries: how do we measure, analyse and understand them?, in: American Journal of Agricultural Economics, Vol. 81, pp. 1028-1041.

Boehlje, M.; Gray, A. (2009): Biological Manufacturing and Industrialization of Production Agriculture. Working Paper 09-12, October 2009. Department of Agricultural Economics. Purdue University.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) (1991): Agrarbericht 1991. Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2008): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Wirtschaftsjahr 2007/2008, http://www.bmelv-statistik.de/de/service/archiv-testbetriebsnetz-buchfuehrungsergebnisse/ergebnisse-der-testbetriebe-200708/.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2009): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Wirtschaftsjahr 2008/2009 http://www.bmelv-statistik.de/de/testbetriebsnetz/buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft/#c1088.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2010): Ausgewählte Daten und Fakten der Agrarwirtschaft 2010, http://www.bmelv.de/cln_173/cae/servlet/contentblob/909822/publicationFile/60385/Daten-Fakten-Agrarwirtschaft-2010.pdf.

Danish Slagterier (2008): Information und Statistik 2008. Kopenhagen.

Jochimsen, H. (2009): 20 Jahre Grüner Aufbau Ost (Version 2), Manuskript, http://www.lms-beratung.de/index.phtml?showarchivdata-1&Instanz=65&Datensatz=534&SpecialTop=1.

Koester, U; Brooks, K. (1997): Agriculture and German Reunification. World Bank Discussion Paper No. 355. Washington, D. C.

Land, R. (2000): Von der LPG zur Agrar-Fabrik. Ein Literaturbericht, in: Berliner Debatte Initial, Bd. 11 (5/6), S. 204-218.

Reardon, T.; Gulati, A. (2008): The Supermarket Revolution in Developing Countries. Policies for „Competitiveness with Inclusiveness", IFPRI Policy Brief 2, June 2008. International Food Policy Research Institute. Washington D. C.

Statbank Denmark (2007): Livestock by county, unit and type, http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024.

Wiegand, S. (1994): Landwirtschaft in den Neuen Bundesländern. Struktur, Probleme und zukünftige Entwicklung. Kiel.

Auswirkungen der Integration auf die regionale Entwicklung in Deutschland und Europa

*Johannes Bröcker und Henning Meier**

1 Einleitung

Der Fall des Eisernen Vorhangs im Jahr 1989 und das damit verbundene Zusammenwachsen der Märkte in Mitteleuropa ist nicht nur für die ehemaligen Staaten des Ostblocks das einschneidende Ereignis in der jüngsten Vergangenheit. Auch für die Staaten Westeuropas und insbesondere für Westdeutschland haben sich Veränderungen in vielerlei Hinsicht ergeben. Unser Beitrag konzentriert sich auf die räumlichen ökonomischen Wirkungen und untersucht dabei die Rolle des durch die Integration veränderten Marktpotenzials für Westdeutschland und Westeuropa.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs sehen sich die westeuropäischen Staaten einem Wirtschaftsraum in Mittel- und Osteuropa mit einer Bevölkerung von über 300 Millionen Menschen gegenüber, der in unmittelbarer Nachbarschaft zu ihnen liegt, der aber bis zum Zeitpunkt der Wende aufgrund von großen Handelshemmnissen kaum erreichbar gewesen ist. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat sich dies grundlegend geändert, was sich mit Hilfe europäischer Handelsstatistiken veranschaulichen lässt. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Handels der Europäischen Union (EU) mit Ländern Mittel- und Osteuropas[1] (MOL) vom 1. Quartal 1989 bis zum 4. Quartal 1993. Sowohl der Wert der Exporte in die MOL als auch der Wert der Importe aus den MOL geht im 4. Quartal 1990 sprunghaft nach oben und wächst in den Quartalen der Folgejahre deutlich stärker als in der Zeit vor der deutschen Wiedervereinigung. Von 1992 bis 1993 wuchsen z. B. die EU-Exporte um 20,0% p. a. und die EU-Importe um 6,7% p. a.[2] Durch die Öffnung in Mittel- und Osteuropa im Zuge des Falls des Eisernen Vorhangs sind die Handelsverflechtungen zwischen der EU und den MOL sehr viel enger geworden.

Die Frage, die im Rahmen unseres Beitrags beantwortet werden soll, ist, ob sich in Folge der Transformation die regionale Verteilung der Wirtschaftsaktivität innerhalb Westdeutschlands und Westeuropas verändert hat.

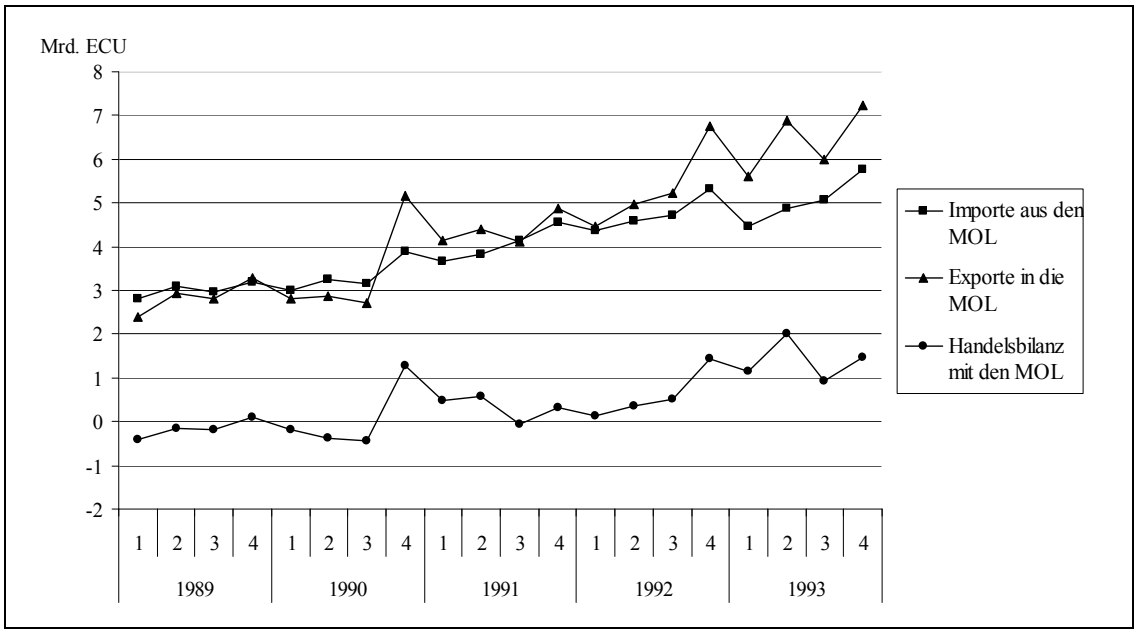
---

* *Prof. Dr. Johannes Bröcker* und *Henning Meier*, Institut für Regionalforschung, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

1 Die betrachteten Länder des ehemaligen Ostblocks in Mittel- und Osteuropa sind Bulgarien, die Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei.

2 Zu bedenken ist, dass der Handel der EU mit der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) und somit auch der innerdeutsche Handel in den Handelsströmen nicht berücksichtigt sind, sodass bei Berücksichtigung dieses Handels das Phänomen sicherlich noch deutlicher hervortreten würde.

Abbildung 1:
Handel der EU mit den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOL)



Quellen: Eigene Darstellung; in Anlehnung an EUROSTAT (Hrsg.) (1994).

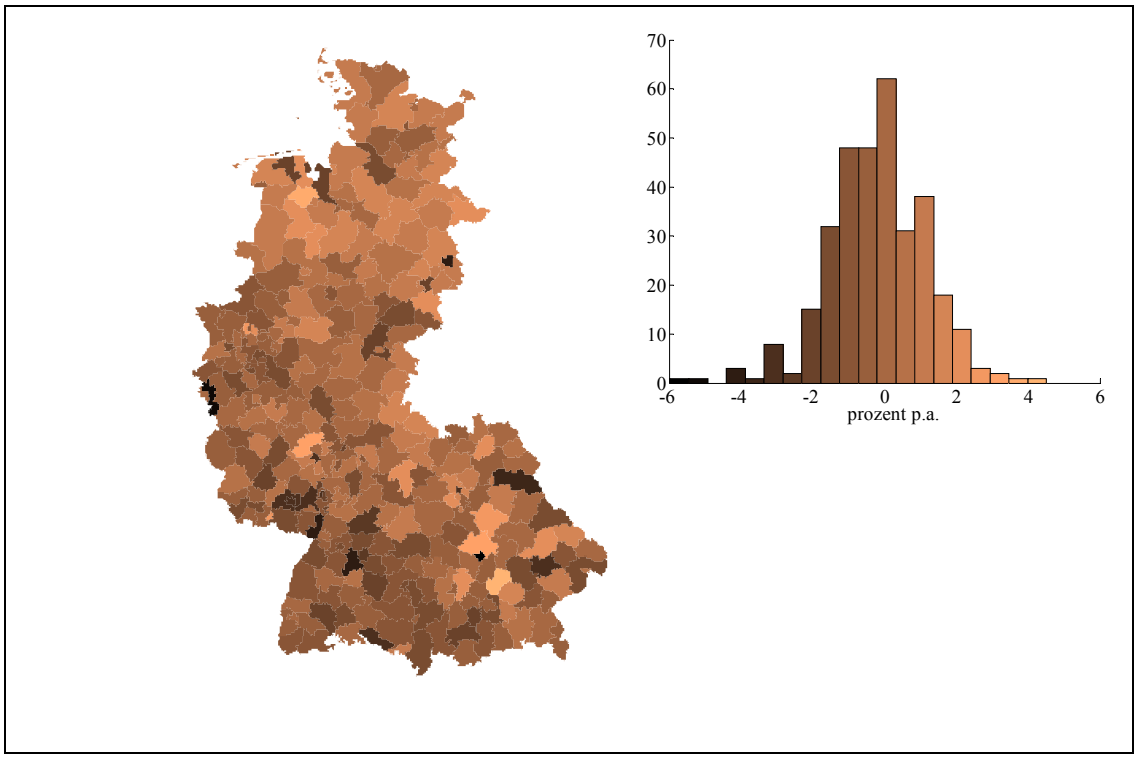
Änderungen der Raumstruktur, die sich aus dem Abbau internationaler Handelshemmnisse im Zuge der Integration ergeben, sind ein interessanter Testfall für raumwirtschaftliche Theorien. Gravitationsmodelle zeigen, dass Handel und Entfernung unter sonst gleichen Bedingungen hoch signifikant negativ korrelieren. Westeuropäische Regionen, die geographisch den mittel- und osteuropäischen Regionen nahe sind, handeln ceteris paribus mit diesen Regionen mehr als weiter im Westen liegende Regionen. Ob sich diese engere Handelsverflechtung als Vorteil für die jeweilige Region erweist, und insbesondere welche Regionen durch den Abbau grenzüberschreitender Handelshemmnisse am meisten profitieren, sind zentrale Fragestellungen der Neuen Ökonomischen Geographie.

Einen ersten Eindruck der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Fall des Eisernen Vorhangs könnte Abbildung 2 verschaffen. Sie zeigt die westdeutschen Kreise, eingefärbt nach der Höhe ihrer Wachstumsrate von 1989 bis 1994 abzüglich ihrer Trendwachstumsrate von 1976 bis 1989 – je heller die Färbung, desto größer die Differenz. Mit gutem Willen könnte man daraus lesen, dass die Kreise, die näher an der ehemaligen innerdeutschen Grenze liegen, heller eingefärbt sind als weiter entfernte, was implizieren würde, dass besonders diese Kreise sich in den Jahren nach der Wende im Vergleich zur Zeit zwischen 1976 und 1989 besonders gut wirtschaftlich entwickelt haben. Allerdings ist das Bild recht bunt, und wir müssen prüfen, ob sich bei kritischer statistischer Prüfung diese Tendenz als signifikant erweist.

In Abschnitt 3 studieren wir daher in Panelregressionen den Effekt der Transformation und Marktöffnung Mittel- und Osteuropas auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung

in Westeuropa, gemessen an der Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung pro Erwerbstätigen). Wir verwenden zuerst Daten für westdeutsche Kreise und dann Daten für westeuropäische NUTS-2-Regionen. Dem schicken wir in Abschnitt 2 einen Blick in die Literatur voraus.

Abbildung 2:
Differenz zwischen der Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung von 1989 bis 1994 und der Trendwachstumsrate von 1976 bis 1989, nach Kreisen



Quelle: Eigene Berechnungen.

2 Zur Literatur

2.1 Theorie

Die ersten Überlegungen zur Wirkung von Grenzöffnungen auf die Raumentwicklung stammen von *Lösch*.[3] Grenzen beschneiden das Marktgebiet grenznaher Anbieter und schmälern ihren Gewinn gegenüber Anbietern an grenzferneren Standorten. Firmen werden daher von der Grenze vertrieben („Grenzöde"). Fällt die Grenze weg, fällt auch der Standortnachteil weg, sodass grenznahe Räume tendenziell gewinnen müssten. *Giersch* führt die Überlegungen von *Lösch* fort mit der Vermutung, dass im Zuge sinkender

3 Vgl. *Lösch* (1944).

internationaler Hemmnisse die Agglomeration innerhalb der einzelnen Länder mehr und mehr durch einen Agglomerationsprozess auf länderübergreifender Ebene abgelöst wird.[4] Als Zentren internationaler Agglomerationen sind Regionen prädestiniert, von denen aus der internationale Markt am besten erreichbar ist.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Neue Ökonomische Geographie (NEG). Das Marktpotenzial, also die Nähe zu den Abnehmern, ist nach dieser Theorie der entscheidende Faktor für die Standortentscheidung eines Unternehmens. Fallen die Grenzen weg, so steigt das Marktpotenzial, und zwar insbesondere in den Regionen, die dem nach der Grenzöffnung neu zugänglichen Markt relativ nahe sind. Allerdings erwächst auch neue Konkurrenz auf Märkten, die vorher von der Auslandskonkurrenz abgeschirmt waren.

Crozet und *Koenig* untersuchen diese Wechselwirkungen positiver und negativer Effekte in einem NEG-Modell mit drei Regionen, zwei Inlandsregionen, die sich hinsichtlich ihrer Transportkosten mit dem Ausland unterscheiden (Binnenregion und Grenzregion), und einer Auslandsregion.[5] So lässt sich theoretisch zeigen, ob die Binnenregion oder die Grenzregion bei der Grenzöffnung gewinnt. Grundsätzlich führt die Grenzöffnung dazu, dass die heimische Nachfrage relativ zur ausländischen und das heimische Angebot relativ zum ausländischen an Bedeutung verlieren. Es ist in diesem Rahmen denkbar, dass die Grenzregion dabei durch die zunehmende Auslandskonkurrenz mehr verliert, als sie durch das neu gewonnene Absatzpotenzial gewinnt. Allerdings können die Autoren zeigen, dass infolge einer relativ hohen Handelsliberalisierung, wie man sie durch den Fall des Eisernen Vorhangs annehmen kann, die Vorteile des Marktzugangs den Konkurrenznachteil überwiegen. Die Grenzregion gewinnt und die Binnenregion verliert durch die Grenzöffnung.

2.2 Überblick über die empirische Literatur

Empirische Studien bestätigen die positive Bedeutung des Marktpotenzials für die regionale wirtschaftliche Entwicklung. Unter anderen finden *Hanson*, *Brakman et al.* und *Niebuhr* für die USA, Deutschland und Europa einen signifikanten Einfluss des Marktpotenzials auf die Standortverteilung, indem sie die Lohngleichung der NEG schätzen.[6] Einige Autoren prüfen direkt den Einfluss von Integrationsprozessen. So findet *Hanson* für Mexiko, dass bis zur Handelsliberalisierung mit den USA im Jahr 1985 die Entfernung zu den USA insignifikant ist für die Erklärung des regionalen Beschäftigungswachstums.[7] Nach 1985 hingegen gewinnt sie an Bedeutung und wird negativ signifikant:

4 Vgl. *Giersch* (1949/1950).

5 Vgl. *Crozet, Koenig* (2004).

6 Vgl. *Hanson* (2005); *Brakman et al.* (2004); *Niebuhr* (2006).

7 Vgl. *Hanson* (1998).

Je näher eine Region dem US-Markt ist, desto höher ist ihr Beschäftigungswachstum. *Redding* und *Sturm* bzw. *Brülhart et al.* zeigen, dass sich in Deutschland nach der Wiedervereinigung bzw. in Österreich nach der Ostöffnung die Grenzregionen in der Tat signifikant besser entwickelt haben als grenzferne Regionen, nach Kontrolle anderer Einflüsse.[8]

3 Empirische Analyse

3.1 Vorgehensweise und Datenbeschreibung

In diesem Abschnitt untersuchen wir anhand von Daten für Westdeutschland und für Westeuropa, ob nach der Öffnung und im Zuge der Transformation in Mittel- und Osteuropa die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Westen der Ostverschiebung des Marktpotenzials gefolgt ist. Die wirtschaftliche Aktivität messen wir anhand der Bruttowertschöpfung und der Produktivität.[9] Für Westdeutschland steht uns ein Panel aller 326 westdeutschen Kreise für die Jahre 1976 bis 2007 (also insgesamt über 10 000 Beobachtungen) zur Verfügung. Die Daten ab 1994 stammen aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder und der Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder. Für die Zeit davor hat *Franz-Josef Bade*[10] uns entsprechende Datensätze nach Kreisen überlassen. Wir haben diese an die amtlichen Zahlen auf Bundeslandebene angepasst und für jede Region derart skaliert, dass für 1994 die Zahlen beider Quellen übereinstimmen. Dadurch werden artifizielle Effekte durch Sprünge in den Daten vermieden. Die Bruttowertschöpfung ist in Preisen von 1991 ausgewiesen. Für die Regressionsanalyse ist die Preisbereinigung aber ohne Belang, da sie durch feste Zeiteffekte ohnehin aufgefangen wird.

Für Westeuropa verfügen wir über ein Panel von 211 westeuropäischen NUTS-2-Regionen[11] (EU-15 plus Norwegen und Schweiz) für die Jahre 1980 bis 2007 (also nahezu 6 000 Beobachtungen). Die jüngeren Daten[12] für die EU-15-Länder sind die amtlichen Daten von EUROSTAT. Für Norwegen ab 1997 und die Schweiz ab 1998 haben wir auf nationale Quellen zurückgegriffen. Im Falle der Schweiz wurde die nationale Bruttowertschöpfung nach Angaben über das Volkseinkommen regionalisiert. Die früheren Daten stammen von Cambridge Econometrics. Wie oben haben wir die regionalen Angaben so skaliert, dass am Übergangszeitpunkt die Zahlen beider Quellen übereinstim-

8 Vgl. *Redding, Sturm* (2008); *Brülhart et al.* (2010).

9 Produktivität definiert als Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen.

10 Vgl. *Bade, Niebuhr* (1999).

11 Dies sind mittelgroße Regionen, die gemäß der „Nomenclature des unités territoriales statistiques“ (NUTS) vom Europäischen Amt für Statistik definiert wurden. Die Nomenklatur folgt weitgehend der bestehenden Verwaltungsgliederung der Mitgliedstaaten. In Deutschland z. B. entsprechen den NUTS-2-Regionen kleinere Bundesländer oder Regierungsbezirke.

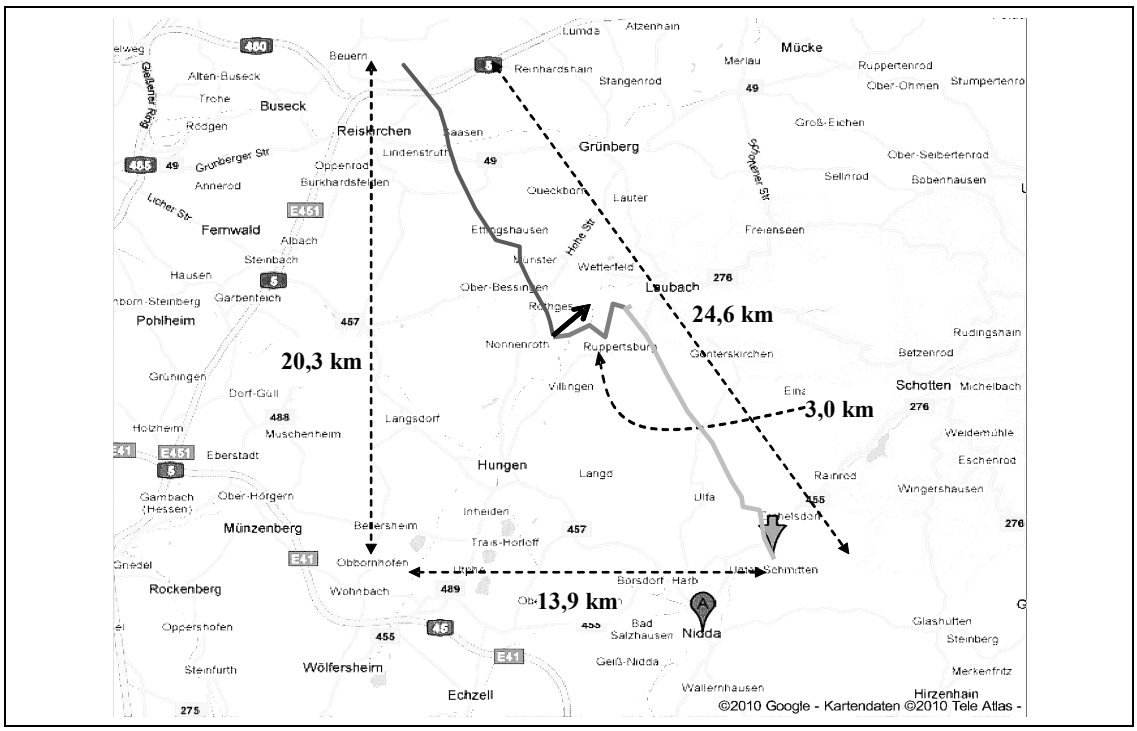
12 Für Griechenland ab 2000, für die Niederlande ab 2001, sonst ab 1996.

men. Eine Preisbereinigung ist auch hier nicht erforderlich, weil nationale Preisniveaus durch nationale feste Zeiteffekte aufgefangen werden.

3.2 Die Verschiebung des geographischen Schwerpunkts der westdeutschen und westeuropäischen Wirtschaftslandschaft

Abbildung 3 zeigt, wie der geographische Schwerpunkt der westdeutschen Wirtschaftslandschaft von 1976 bis 2007 über die Landkarte wandert. Der Schwerpunkt wird für jedes Jahr als gewichtetes Mittel aller 326 Regionskoordinaten berechnet, wobei jede Region mit ihrem Anteil an der gesamten Bruttowertschöpfung des jeweiligen Jahres gewichtet wird. Der Schwerpunkt liegt östlich von Gießen und hat sich von 1976 bis 2007 um knapp 25 Kilometer nach Südosten verlagert. Das liegt am Wachstumsvorsprung besonders Bayerns gegenüber Regionen in der Mitte und im Norden Westdeutschlands, speziell gegenüber dem Ruhrgebiet. Bemerkenswert ist nun die Unterbrechung des stetigen Südosttrends durch eine Parallelverschiebung nach Osten in Richtung der ehemaligen innerdeutschen Grenze während des Zeitraums 1989 bis 1994, die bis heute stabil geblieben ist.

Abbildung 3:
Bewegung des geographischen Schwerpunkts der Wirtschaftsaktivität in Westdeutschland von 1976 bis 2007



Quelle: Eigene Berechnungen, eigene Darstellung unter Verwendung von Google-Kartendaten.

Durch den Schock der Grenzöffnung hat sich also ein neues Gleichgewicht herausgebildet, das durch eine dauerhafte Verlagerung der westdeutschen Wirtschaftslandschaft um ein Stück ostwärts gekennzeichnet ist. Der schwarze Pfeil in Abbildung 3 zeigt, in welche Richtung sich der Schwerpunkt verschieben würde, wenn man die Grenzöffnung mit Hilfe eines allgemeinen räumlichen Gleichgewichtsmodells simuliert, das in Abschnitt 3.4 noch näher erklärt wird. Der Schwerpunkt verschiebt sich also in eben die Richtung, die das Modell prognostiziert.

Für die westeuropäischen Regionen beobachten wir ebenfalls, dass sich der Schwerpunkt (nahe Metz) nach 1989 in eben die Richtung verschiebt, die besagtes Modell prognostiziert. Die Tendenz ist allerdings weniger deutlich, weil sie durch nationale Einflüsse überdeckt wird. Wir verzichten auf die Abbildung.

Die Verschiebung des Schwerpunkts gibt allerdings nur erste empirische Hinweise; sie ist nur von deskriptivem Wert und nicht geeignet, Hypothesen streng statistisch zu testen. Dem dienen die folgenden Regressionsanalysen. In Abschnitt 3.3 erklären wir die Schätzmodelle. Die interessierende erklärende Variable in den Schätzansätzen ist ein Indikator für das Marktpotenzial bzw. dessen Veränderung durch die Grenzöffnung. Er wird in Abschnitt 3.4 dargestellt. In den Abschnitten 3.5 und 3.6 folgen die Ergebnisse für Westdeutschland und Westeuropa.

3.3 Schätzstrategie

Die bisherigen Ergebnisse lassen bereits vermuten, dass das Marktpotenzial eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der westdeutschen und möglicherweise auch der westeuropäischen Regionen nach dem Fall des Eisernen Vorhangs gespielt hat. Um dies zu testen, regressieren wir die in Abschnitt 3.1 beschriebenen Panel-Datensätze auf einen Indikator, der die Veränderung des Marktpotenzials durch die Grenzöffnung misst. Glücklicherweise tritt das Endogenitätsproblem, mit dem Regressionsuntersuchungen häufig geplagt werden, hier nicht auf; denn man kann wohl davon ausgehen, dass die Öffnung unerwartet und nicht selbst Reaktion auf Verschiebungen der Wirtschaftsaktivität im Westen ist. Sie ist das Musterbeispiel eines exogenen Schocks.

Konkret testen wir, ob sich die Bruttowertschöpfung bzw. die Produktivität in jeder Region durch die Öffnung des Eisernen Vorhangs um den Prozentsatz – oder um mehr oder um weniger – ändert, um welchen sich unser Indikator des Marktpotenzials ändert. Dieser mit w_r bezeichnete Indikator, dessen theoretische Basis weiter unten in Abschnitt 3.4 erklärt wird, misst den totalen regionalen Faktorpreis. Dabei wird unterstellt, dass sich die Niveauänderung erst im Zeitablauf einstellt, wobei der Zeitpfad der Anpassung selbst Ergebnis der Schätzung ist. Wir kontrollieren regionale Niveaus der Abhängigen, zeitliche Niveaus, welche alle Regionen gleichermaßen treffen, sowie regionsspezifische Trends. Ferner müssen alle Einflüsse kontrolliert werden, die ab 1990 wirksam geworden sind und räumlich mit dem Effekt der Grenzöffnung korrelieren. Hier liegt für

Westdeutschland ein Effekt auf der Hand, nämlich der Wegfall der Zonenrandförderung ab 1991. Diesen kontrollieren wir, wobei auch hier unterstellt wird, dass der Wegfall erst im Laufe der Zeit wirksam wird. Der betreffende Zeitpfad ist ebenfalls Ergebnis der Schätzung.

Daraus ergibt sich für Westdeutschland der folgende Regressionsansatz:

$$y_{rt} = \alpha_r + \beta_t + \varphi_r t + \delta_t z_r + \gamma_t \tilde{w}_r + \varepsilon_{rt} . \qquad (1)$$

y_{rt} ist der Logarithmus der Abhängigen (Bruttowertschöpfung oder Produktivität) für Region *r* zum Zeitpunkt *t*. α_r und β_t sind die festen Regions- und Zeiteffekte und ϕ_r ist die regionale Trendwachstumsrate. z_r ist der Zonenranddummy, δ_t ist der Effekt, den der Wegfall der Zonenrandförderung im Jahr *t* auf das Niveau der Abhängigen hat. Da wir davon ausgehen, dass die Öffnung überraschend war, unterstellen wir $\delta_t = 0$ für $t < 1991$. $\delta_t = -0{,}01$ würde z. B. bedeuten, dass im Jahr *t* das Niveau um 1% geringer war, als es ohne den Wegfall der Zonenrandförderung gewesen wäre. Demnach erwartet man $\delta_t < 0$ für $t > 1990$.

Schließlich ist γ_t der Effekt, für den wir uns eigentlich interessieren. $\tilde{w}_r$ ist die relative Änderung des Indikators für das Marktpotenzial, also

$$\tilde{w}_r = \log(w_{r,\text{nach}}) - \log(w_{r,\text{vor}}) .$$

$w_{r,\text{nach}}$ bzw. $w_{r,\text{vor}}$ bezeichnet den Indikator nach bzw. vor der Öffnung des Eisernen Vorhangs. Wir verzichten darauf, einen Zeitpfad für die Änderung des Marktpotenzials zu schätzen, das wäre zu aufwendig; daher hat $\hat{w}_r$ keinen Zeitindex. Jedoch ist unterstellt, dass die Änderung des Potenzials erst im Laufe der Zeit wirksam wird. Da wir annehmen, dass die Öffnung überraschend war, unterstellen wir $\gamma_t = 0$ für $t < 1990$. $\gamma_t = 1$ würde bedeuten, dass im Jahre *t* der prozentuale Effekt der Marktöffnung auf das Niveau der Abhängigen gerade gleich ist der prozentualen Änderung des totalen Faktorpreises, der im Gleichgewichtsmodell ermittelt wird. Man erwartet demnach $\hat{\gamma}_t > 0$. Bildete das Gleichgewichtsmodell präzise die Realität ab, sollte sich $\hat{\gamma}_t$ nach einer Anpassungszeit auf dem Niveau $\hat{\gamma}_t = 1$ stabilisieren.

ε_{rt} ist der stochastische Störterm mit Erwartungswert null. Wir erlauben, dass die Störung kontemporär räumlich korreliert ist und für jede Region zeitlich korreliert ist. Wir beschränken uns auf zwei Sonderfälle, die trotz der unterschiedlichen Annahmen über die Korrelationsstruktur zu nahezu identischen Resultaten führen.

Annahme I:

$\mathrm{E}[\varepsilon_{rt}\varepsilon_{r't'}] = 0$ für $r \neq r'$, und $\mathrm{E}[\varepsilon_{rt}\varepsilon_{rt'}] = \omega_{r,tt'}$. Die $(T \times T)$-Kovarianzmatrix Ω_r mit den Einträgen $\omega_{r,tt'}$ ist positiv-semidefinit, aber ansonsten unrestringiert. Nach dieser Spezifikation wird also von räumlicher Korrelation abgesehen, aber für jede Region ist

eine beliebige zeitliche Korrelation erlaubt, und zwar für jede Region eine eigene. In diesem Ansatz schätzen wir das Modell in Niveaus nach OLS und die Standardfehler nach *Wooldridge* (Gleichung 10.59).[13] FGLS-Schätzungen führen zum selben Resultat. Die Annahmen über die Fehlerstruktur erweisen sich nur für die geschätzten Standardfehler als relevant. Im Folgenden heißt die Schätzung nach diesem Ansatz „Niveauschätzung".

Annahme II:

$\varepsilon_{rt} = \varepsilon_{rt-1} + \mu_{rt}$ mit $\mu_t = \lambda W \mu_t + \nu_t$. μ_t und ν_t sind Spaltenvektoren mit den Einträgen μ_{rt} bzw. ν_{rt}. W ist eine gegebene Gewichtungsmatrix, deren Eigenwerte den Betrag 1 nicht übersteigen, und $\lambda < 1$ ist der räumliche Autokorrelationsparameter. Als W-Matrix verwenden wir eine Nachbarschaftsmatrix erster Ordnung. Die ν_{rt} haben identische Varianz und sind über Regionen und Zeitpunkte unkorreliert. Nach diesem Ansatz sind die Störungen Random-Walks mit räumlich korrelierter Innovation. Nimmt man die ersten Differenzen von Gleichung (1), findet man

$$\Delta y_{rt} = \Delta\beta_t + \phi_r + \Delta\delta_t z_r + \Delta\gamma_t \tilde{w}_r + \mu_{rt} \tag{2}$$

mit $\Delta y_{rt} = y_{rt} - y_{rt-1}$ (entsprechend für $\Delta\beta_t$ usw.). Wir schätzen Gleichung (2) mit der Maximum-Likelihood-Methode (ML) nach *Elhorst*[14] mit dem MATLAB-Code SEM_PANEL. Aus den geschätzten Parametern erhält man die Ausgangsparameter durch Kumulation, also z. B.

$$\hat{\gamma}_t = \sum_{t'=1990}^{t} \Delta\hat{\gamma}_{t'}\,,\ t \geq 1990\,,$$

(entsprechend für $\hat{\delta}_t$). Ist $\hat{\Gamma}$ die geschätzte Kovarianzmatrix von $\Delta\gamma$, dann findet man den Standardfehler z. B. von $\hat{\gamma}_{1992}$, indem man die Wurzel aus der Summe der ersten drei Zeilen und Spalten von $\hat{\Gamma}$ zieht. Im Folgenden heißt die Schätzung nach diesem Ansatz „Differenzenschätzung".

Für Westeuropa lautet das Schätzmodell

$$y_{rt} = \alpha_r + \beta_{\ell t} + \phi_r t + \gamma_t \tilde{w}_r + \varepsilon_{rt}\,. \tag{3}$$

Es unterscheidet sich vom Modell für Westdeutschland in zwei Punkten. Erstens fehlt der Zonenranddummy. Er ist auf der NUTS-2-Ebene nicht sinnvoll. Zweitens hat der feste Zeiteffekt $\beta_{\ell t}$ auch einen Index für das Land ℓ. Wir kontrollieren also alle

13 Vgl. *Wooldridge* (2002).

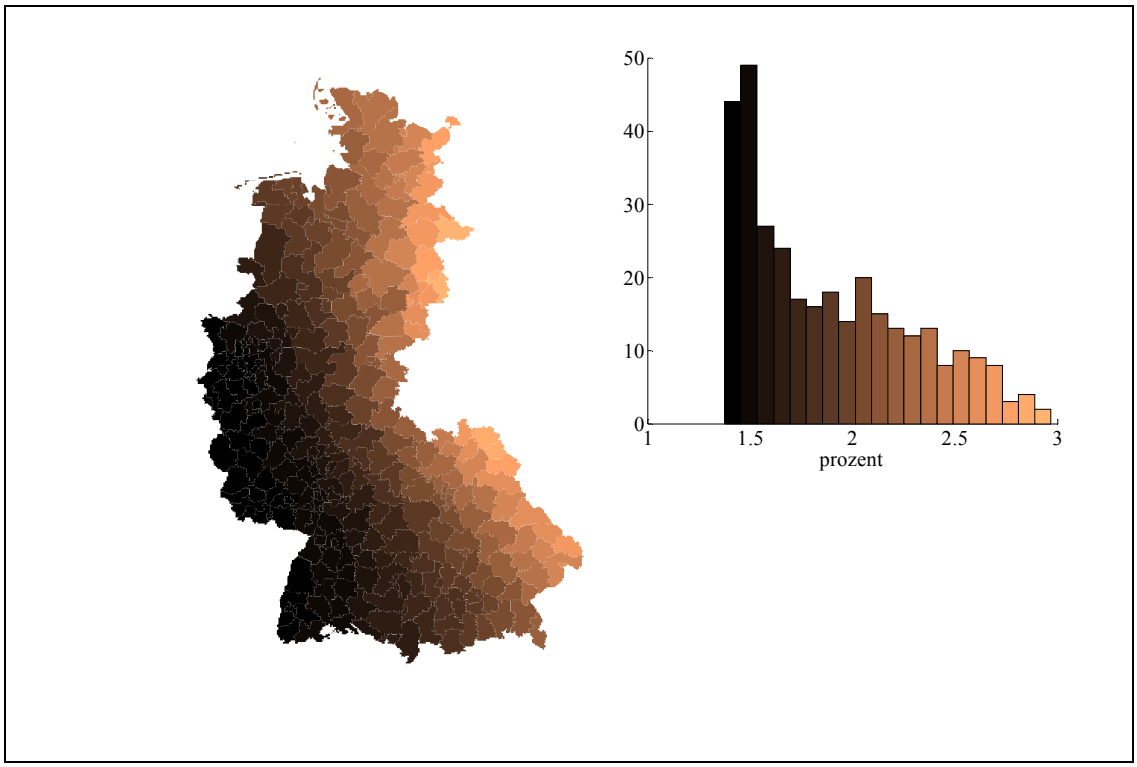
14 Vgl. *Elhorst* (2003).

Effekte, die über die Zeit und die Länder, aber nicht über die Regionen innerhalb der einzelnen Länder variieren. Die Annahmen über die Störung bleiben unverändert.

3.4 Ein regionales Allgemeines Gleichgewichtsmodell zur Bestimmung eines Indikators für das Marktpotenzial

Wie gesagt, gewinnen wir die Variable $\tilde{w}_r$, die die Änderung des Marktpotenzials misst und deren Effekt uns interessiert, aus einem allgemeinen räumlichen Gleichgewichtsmodell, mit dem sich Integrationseffekte auf Güter- und Faktorpreise, Handel und regionale Wohlfahrt simulieren lassen.[15] Im Modell wird die Endnachfrage durch nutzenmaximierende Haushalte und die Vorleistungsnachfrage durch gewinnmaximierende Firmen repräsentiert. In jeder Region befindet sich ein repräsentativer Haushalt, der sein Einkommen aus der Bereitstellung der regionalen Faktorleistungen bezieht, sowie eine Vielzahl von Firmen, die unter Einsatz von Faktorleistung und Vorprodukten zwei Arten von Gütern, handelbare und nicht handelbare, produzieren. Handel verursacht Kosten, die zum einen durch geographische Entfernung und zum anderen durch Hemmnisse im grenz-

Abbildung 4:
Prozentuale Veränderung der regionalen totalen Faktorpreise



Quelle: Eigene Berechnungen.

15 Vgl. *Bröcker* (1998).

überschreitenden Handel bedingt sind. Wegen der Annahme, dass handelbare Güter differenziert sind und Handelskosten zu zahlen sind, folgt das Handelsmuster im Gleichgewicht der so genannten Gravitationsgleichung mit zusätzlichen Faktoren, die die Hemmnisse grenzüberschreitenden Handels repräsentieren. Das Modell wird für das Referenzjahr 2005 kalibriert, das die Situation „nach Öffnung und Transformation" repräsentiert. Dem wird die Situation vor Öffnung gegenübergestellt, indem, ausgehend vom Gleichgewicht 2005, der Eiserne Vorhang wieder geschlossen wird – glücklicherweise nur im Modell und nicht in Wirklichkeit.

Der relevante Indikator w_r ist der regionale Faktorpreis im jeweiligen Gleichgewicht. Da es nur einen Faktor im Modell gibt, der als Kompositum aller Produktionsfaktoren aufzufassen ist, gibt es auch nur einen regionalen Faktorpreis. Abbildung 4 zeigt seine Veränderung nach gegenüber vor Öffnung in Prozent. Die Veränderung unterscheidet sich zwischen westlichen und östlichen Regionen Westdeutschlands um gut einen Prozentpunkt. Für Westeuropa sind die Unterschiede naturgemäß größer; sie reichen von Abnahmen um mehr als ein halbes Prozent in Griechenland bis zu Zunahmen um über zwei Prozent an der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Die Spannweite ist also mehr als 2,5 Prozentpunkte. Das ist für die Interpretation der folgenden Regressionsergebnisse im Auge zu behalten.

3.5 Schätzergebnisse für Westdeutschland

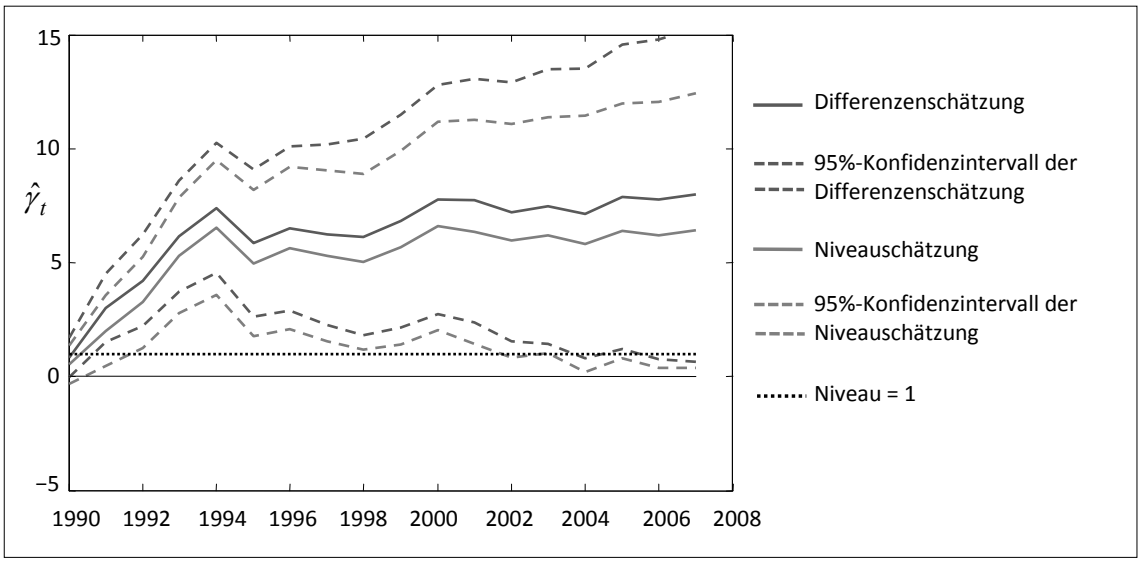
In Abbildung 5 zeigen die durchgezogenen Kurven den Verlauf von $\hat{\gamma}_t$ für die Bruttowertschöpfung – Differenzenschätzung in dunkelgrau, Niveauschätzung in hellgrau. Die gestrichelten Linien begrenzen das 95%-Konfidenzintervall. Das Muster ist klar: In einer Übergangszeit bis 1994 nimmt der Einfluss des neugewonnenen Marktpotenzials auf die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen stetig zu und hält sich seitdem auf annähernd konstantem Niveau. Über die gesamte Zeit ist der Effekt bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5% signifikant positiv, da das Konfidenzintervall durchgehend über der Null bleibt. Dieses Ergebnis deckt sich mit der in Abschnitt 3.2 gezeigten Verlagerung des geographischen Schwerpunkts der wirtschaftlichen Aktivität in Westdeutschland nach 1990.

In Abbildung 6 finden sich die entsprechenden Regressionen mit der regionalen Produktivität der westdeutschen Kreise als erklärter Variable. Der Effekt des Marktpotenzials ist auch hier signifikant. Er ist etwas später auf die Produktivität durchgeschlagen als auf die Bruttowertschöpfung. Der Parameter δ_t für den Zonenranddummy sinkt in allen Regressionen, ausgehend von null im Jahr 1990, wie erwartet auf ein negatives Niveau von ungefähr $\hat{\delta}_t = -0.055$; d. h., die Wertschöpfung und die Produktivität sind nach einer Anpassungsperiode gut 5% geringer, als sie ohne Wegfall der Zonenrandförderung gewesen wären.

Niveau- und Differenzenschätzung unterscheiden sich nur wenig; die Niveauschätzung ist leicht nach unten versetzt. Das deutet darauf hin, dass der Effekt tatsächlich nicht,

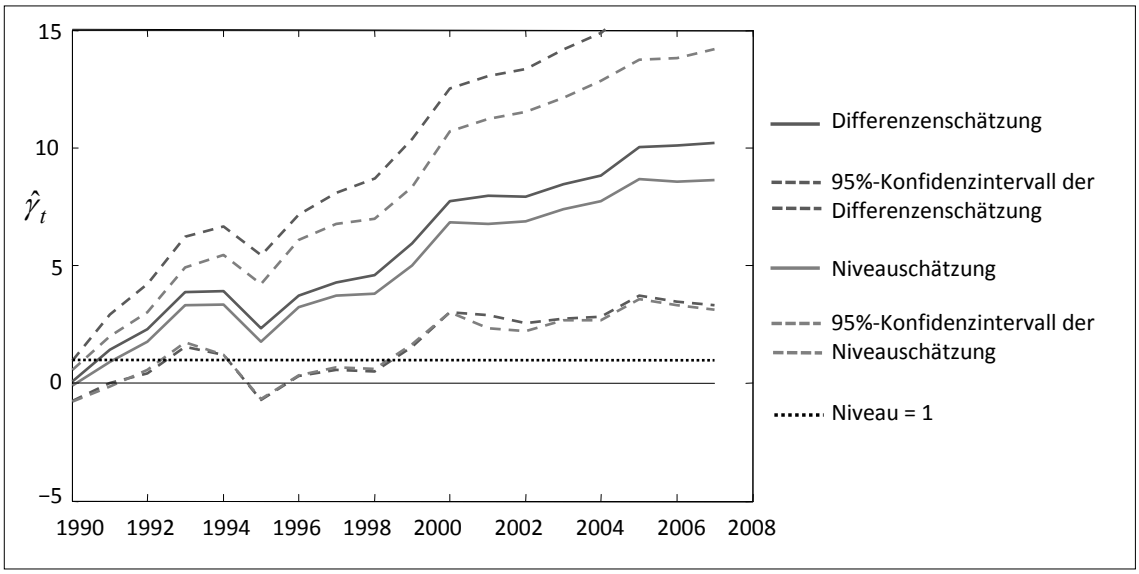
wie in der Differenzenschätzung unterstellt, 1989 bei null, sondern leicht negativ startet. Die Effekte sind, was ihre Höhe angeht, beachtlich. Als Referenz ist $\gamma_t = 1$ als gepunktete Linie eingetragen. Die Effekte sind am Ende sechs- bis achtmal so hoch, wie es die

Abbildung 5:
Geschätzter Öffnungseffekt für westdeutsche Bruttowertschöpfung ($\hat{\gamma}_t$, Vielfaches des Effektes der Modellsimulation)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 6:
Geschätzter Öffnungseffekt für westdeutsche Produktivität ($\hat{\gamma}_t$, Vielfaches des Effektes der Modellsimulation)



Quelle: Eigene Berechnungen.

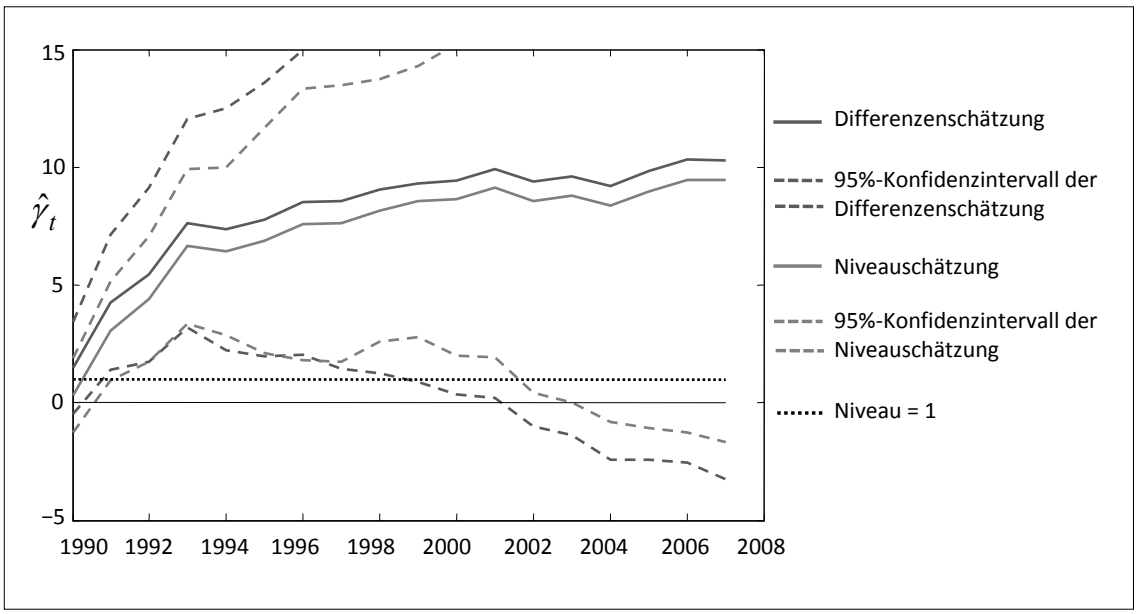
Simulation des Gleichgewichtsmodells prognostiziert. Da der Ost-West-Unterschied des simulierten Effektes einen Prozentpunkt ausmacht, lässt sich aus der Schätzung eine öffnungsbedingte Änderung der Ost-West-Relation innerhalb Westdeutschlands von 6% bis 8% ableiten – nach Korrektur aller anderen Einflüsse auf die räumliche Verteilung der Wirtschaftsaktivität.

3.6 Schätzergebnisse für Westeuropa

Die Abbildungen 7 und 8 zeigen die entsprechenden Ergebnisse für Westeuropa. Auch in den westeuropäischen Regionen spielt das gewonnene Marktpotenzial durch den Fall des Eisernen Vorhangs für die Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung ab 1990 eine bedeutende Rolle. Während der Effekt in der Größenordnung und im Verlauf dem in den westdeutschen Regionen ähnelt, sind die geschätzten Koeffizienten ab 1998 aber unsicherer, was an dem weit aufgehenden Konfidenzintervall zu erkennen ist. Dieses führt dazu, dass in der Niveauschätzung der Effekt des Marktpotenzialgewinns ab 2004 insignifikant wird.

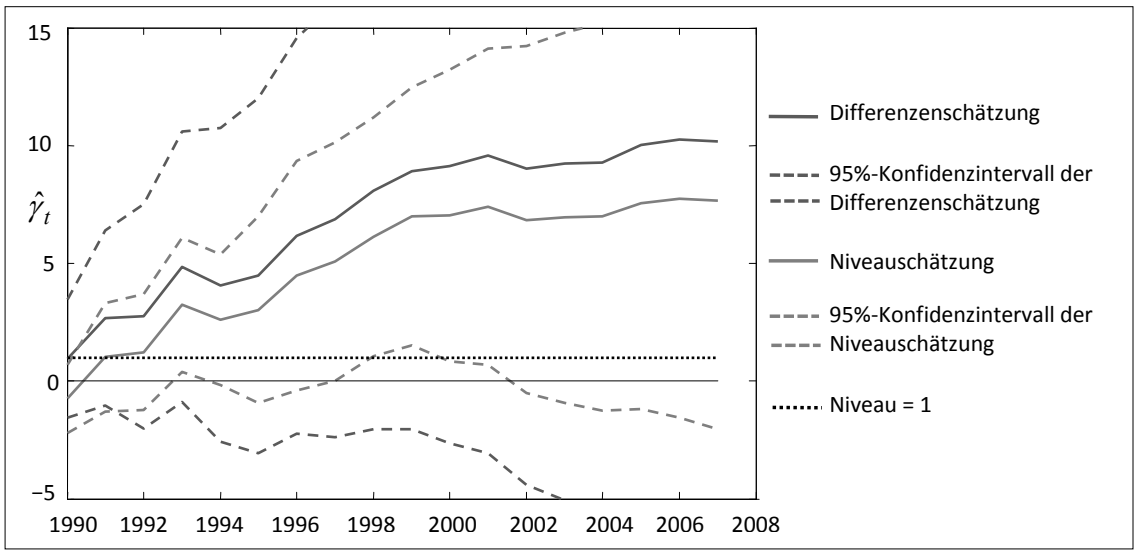
Ähnlich verhält es sich mit den Ergebnissen für die westeuropäische Produktivität, siehe Abbildung 8. Die Bedeutung des gewonnenen Marktpotenzials baut sich bis 1998 auf und bleibt in den Folgejahren bis heute auf jenem Niveau. Die Unsicherheit ist hier allerdings größer, nur zwischen 1996 und 2003 ist der Effekt signifikant positiv.

Abbildung 7:
Geschätzter Öffnungseffekt für westeuropäische Bruttowertschöpfung ($\hat{\gamma}_t$, Vielfaches des Effektes der Modellsimulation)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 8:
Geschätzter Öffnungseffekt für westeuropäische Produktivität ($\hat{\gamma}_t$, Vielfaches des Effektes der Modellsimulation)



Quelle: Eigene Berechnungen.

4 Schlussbetrachtung

In der Theorie wird dem Marktpotenzial bei der Erklärung der räumlichen Verteilung der Wirtschaftsaktivität eine große Bedeutung beigemessen. Dieses zu testen, ist Gegenstand unserer empirischen Analyse. Als natürliches Experiment steht hierbei der Fall des Eisernen Vorhangs zur Verfügung und die damit verbundene schlagartige Öffnung eines großen Marktes in Osteuropa, der bis dahin für die westeuropäischen Regionen nahezu unerschlossen war. Wir fragen, ob das im Zuge der Ostöffnung neu gewonnene Marktpotenzial die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität in Westeuropa insgesamt und in Westdeutschland im Besonderen signifikant beeinflusst hat.

Die Antwort fällt eindeutig positiv aus. Für die westdeutschen Kreise sind die geschätzten Effekte positiv und signifikant. Für Westeuropa findet man ähnliche Schätzwerte, allerdings mit größerer Unsicherheit. Der zeitliche Verlauf entspricht der Erwartung. Die Effekte steigen im Zeitablauf an und erreichen früher oder später ihren neuen Gleichgewichtswert. Bei der westdeutschen Bruttowertschöpfung ist dieser bereits 1994 erreicht, bei der westdeutschen Produktivität scheint das neue Gleichgewichtsniveau erst heute erreicht zu sein. In Westeuropa ist die Anpassung um die Jahrtausendwende abgeschlossen. Die Größenordnung der Effekte ist beachtlich. In Westdeutschland gewinnen die am meisten gegenüber den am wenigsten begünstigten Regionen 6% bis 8%, in Westeuropa sogar bis zu 20% – nach Korrektur aller anderen Einflüsse auf die räumliche Verteilung der Wirtschaftsaktivität. Da dieser Prozess durch viele in unserer Studie

kontrollierte Effekte überdeckt wird, scheint man ihn bislang kaum wahrgenommen zu haben; anderenfalls hätte man beobachten müssen, dass die benachteiligten Regionen in Spanien, Portugal oder Griechenland mit massiven Kompensationsforderungen auf die Partner in der Europäischen Union zugekommen wären.

In deutschem Interesse müsste man die hier gewonnenen Resultate eigentlich verschweigen, aber wir sind nur der wissenschaftlichen Lauterkeit verpflichtet!

Literaturverzeichnis

Bade, F.-J.; Niebuhr, A. (1999): Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Bd. 19, S. 131-156.

Brakman, S.; Garretsen, H.; Schramm, M. (2004): The Spatial Distribution of Wages. Estimating the Helpman-Hanson Model for Germany, in: Journal of Regional Science, Bd. 44, pp. 437-466.

Bröcker, J. (1998): How Would an EU-Membership of the Visegrád-Countries Affect Europe's Economic Geography, in: The Annals of Regional Science, Bd. 32, pp. 91-114.

Brülhart, M.; Carrère, C.; Trionfetti, F. (2010): How Wages and Employment Adjust to Trade Liberalization. Quasi-Experimental Evidence from Austria, Manuskript, Online-Verbindung: http://www.hec.unil.ch/mbrulhar/.

Crozet, M.; Koenig Soubeyran, P. (2004): EU Enlargement and the Internal Geography of Countries, in: Journal of Comparative Economics, Bd. 32, pp. 265-279.

Elhorst, J. P. (2003): Specification and Estimation of Spatial Panel Data Models, in: International Regional Science Review, Bd. 26, pp. 244-268.

EUROSTAT (Hrsg.) (1994): Der Handel der Europäischen Union mit den Ländern Mittel- und Osteuropas, EUROSTAT Schnellberichte. Außenhandel und Zahlungsbilanz, Nr. 11/1994. Luxemburg.

Giersch, H. (1949/1950): Economic Union between Nations and the Location of Industries, in: The Review of Economic Studies, Bd. 17, pp. 87-97.

Hanson, G. H. (1998): Regional Adjustment to Trade Liberalization, in: Regional Science and Urban Economics, Bd. 28, pp. 419-444.

*Hanson, G. H. (*2005): Market Potential, Increasing Returns and Geographic Concentration, in: Journal of International Economics, Bd. 67, pp. 1-24.

Lösch, A. (1944): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 2. Auflage. Jena.

Niebuhr, A. (2006): Spatial Effects of European Integration. Do Border Regions Benefit Above Average, in: The Review of Regional Studies, Bd. 36, pp. 254-278.

Redding, S. J.; Sturm, D. M. (2008): The Costs of Remoteness. Evidence from German Division and Reunification, in: The American Economic Review, Bd. 98, pp. 1766-1797.

White, H. (1980): A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity, in: Econometrica, Bd. 48, pp. 817-838.

Wooldridge, J. M. (2002): Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. Cambridge, Mass.

Zur Veränderung räumlicher Muster der wirtschaftlichen Entwicklung nach der deutschen Vereinigung

*Mirko Titze, Alexander Kubis und Matthias Brachert**

1 Ein kritischer Blick auf den anhaltenden wirtschaftlichen Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft

Der Aufbau Ost wurde zu Beginn der 1990er Jahre von einem großen Optimismus bezüglich der schnellen Konvergenz der innerdeutschen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit begleitet.[1] Während die ostdeutsche Wirtschaft diese Erwartungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu erfüllen schien, verlangsamte sich der Aufholprozess nach 1995 deutlich.[2] Ab dem Jahr 1997 fiel das Wachstum im Osten Deutschlands hinter das westdeutsche Niveau zurück.[3] Weder der industrielle Sektor noch der Dienstleistungsbereich waren fähig, den Wegfall des von der Bauindustrie getriebenen Wachstums zu kompensieren.[4]

Neuere Untersuchungen zum Aufholprozess Ostdeutschlands bestätigen zwar weiterhin eine Konvergenz Ostdeutschlands relativ zum westdeutschen Wohlstandsniveau,[5] allerdings verläuft dieser Prozess sehr langsam und wird wesentlich durch sinkende Einwohnerzahlen in Ostdeutschland getrieben.[6]

Gleichzeitig wird diese Entwicklung noch durch einen weiteren Effekt beeinflusst – es zeigen sich wachsende räumliche Unterschiede innerhalb der beiden Teilräume. Untersuchungen zeigen, dass die regionalen Unterschiede innerhalb Ost- und Westdeutschlands mittlerweile größer sind als zwischen beiden Regionen. Divergenz- und Konvergenzprozesse scheinen somit parallel zu verlaufen.[7]

In Anbetracht dieser parallelen Prozesse können pauschale Ost-West-Vergleiche die regionalen Gegebenheiten heute nur unzureichend abbilden – vielmehr führen Vergleiche

* *Dr. Mirko Titze, Dr. Alexander Kubis* und *Matthias Brachert*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Strukturökonomik.

1 Vgl. *Blum* (2007); *Paqué* (2009).

2 Vgl. *Scheufele, Ludwig* (2009).

3 Vgl. *Blum* (2007); *Ragnitz et al.* (2001).

4 Vgl. *Scheufele, Ludwig* (2009).

5 Vgl. *Aumann, Scheufele* (2009).

6 Vgl. *Institut für Wirtschaftsforschung Halle* (2009).

7 Vgl. *Eckey, Schumacher* (2002).

von Wachstumsprozessen auf einer regional disaggregierten Ebene zu sehr viel differenzierteren Erkenntnissen.

Der vorliegende Beitrag analysiert diese regional unterschiedlichen Wachstumsprozesse. Der folgende Abschnitt entwickelt zunächst ein regionales Klassifikationsschema. Der dritte Abschnitt gibt einen Überblick über theoretische Ansätze der Regionalökonomik, welche unterschiedliche Aussagen zur regionalen Entwicklung thematisieren. Der vierte Abschnitt greift die Ideen des industriellen Clusters auf und zeigt anhand eines neuen, von den Autoren weiterentwickelten empirischen Verfahrens, wie man solche Strukturen ermitteln könnte. Daran anschließend werden die Clustertypen den unterschiedlichen Wachstumsmustern der Regionen gegenübergestellt, was Hinweise auf einen entsprechenden Einfluss dieser Wirtschaftsstrukturen auf die Regionalentwicklung liefern soll. Der Schlussabschnitt fasst die empirischen Ergebnisse zusammen und beleuchtet Ansatzpunkte einer zukünftigen Regionalpolitik.

2 Unterschiede in der regionalen Entwicklung deutscher Regionen

2.1 Das Klassifikationsschema

Die Zuhilfenahme von Klassifikationen für Regionalanalysen ist nicht neu. In früheren Arbeiten wurden unterschiedlichste Analyseebenen gewählt: Länder, Raumordnungsregionen, Arbeitsmarktregionen, Kreise.[8] Im vorliegenden Beitrag werden Arbeitsmarktregionen verwendet. Gegenüber der Analyseebene von Kreisen und kreisfreien Städten verfügen sie über den Vorteil, dass Pendlerverflechtungen berücksichtigt werden.[9]

Zur Identifikation von Unterschieden in der regionalen Entwicklung wird auf zwei Indikatoren zurückgegriffen: die Veränderung der (realen) regionalen Bruttowertschöpfung und die Veränderung der regionalen Beschäftigung.[10] Die Diskussion um adäquate Indikatoren hinsichtlich der Identifikation der Unterschiede wurde dabei wesentlich vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beeinflusst. Sowohl die Veränderung der (realen) regionalen Bruttowertschöpfung als auch die Veränderung der regionalen Beschäftigung stellen Größen dar, die sich in einer volkswirtschaftlichen Produktions-

8 Vgl. hierzu z. B. *Heimpold* (2007); *Ludwig* (2007); *Kronthaler* (2005); *Maretzke* (2008).

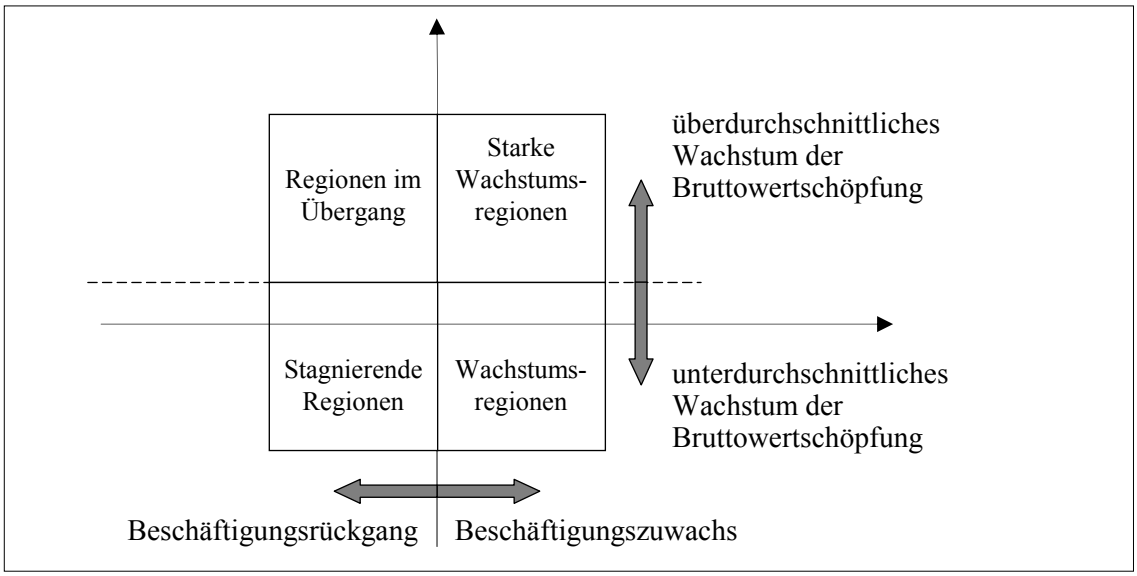
9 Zudem gilt es bei Landkreisen und kreisfreien Städten zu beachten, dass diese administrative Verwaltungsstrukturen repräsentieren, welche beispielsweise stark nach Größe, Arbeitsplatz- und Bevölkerungsdichte differieren können. Eine weitere alternative regionale Analyseeinheit wären Raumordnungsregionen (ROR). Diese dienen jedoch oftmals als räumliche Bezugseinheit für bundesweite Analysen, die den Stand und die Entwicklung der regionalen Lebensbedingungen und weniger die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit untersuchen.

10 Für eine detaillierte Diskussion der Indikatoren des Klassifikationsschemas siehe *Kubis et al.* (2009).

funktion wiederfinden: die Bruttowertschöpfung als Outputgröße und die Beschäftigung als Inputgröße. Die Erhöhung beider Indikatoren ist ein wichtiges Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik.

Entsprechend der Ausprägung dieser beiden Indikatoren werden die Regionen klassifiziert (vgl. Abbildung 1). Das Abgrenzungskriterium für die Veränderung der regionalen Beschäftigung (senkrechte Achse) stellt die Nulllinie dar. Die Unterteilung des Indikators Wachstum der regionalen Bruttowertschöpfung erfolgt in eine über- oder unterdurchschnittliche Ausprägung der Werte (waagerechte Achse). Das resultierende Achsenkreuz formt vier Klassen der wirtschaftlichen Entwicklung: Die so genannten *Starken Wachstumsregionen* finden sich im oberen rechten Quadranten des Schemas wieder. Sie weisen sowohl ein überdurchschnittliches Wachstum der regionalen Bruttowertschöpfung als auch eine Erhöhung der regionalen Beschäftigung auf. Die *Stagnierenden Regionen* finden sich im linken unteren Quadranten. Sie verzeichnen eine unterdurchschnittliche Entwicklung der regionalen Bruttowertschöpfung sowie einen Rückgang der regionalen Beschäftigung. Neben diesen zwei Extremfällen existieren zwei Mischfälle. Während *Regionen im Übergang* ein überdurchschnittliches Wachstum der regionalen Bruttowertschöpfung sowie einen Beschäftigungsrückgang zeigen, können *Wachstumsregionen* durch regionale Beschäftigungszuwächse und ein unterdurchschnittliches Wachstum der Bruttowertschöpfung charakterisiert werden.

Abbildung 1:
Klassifikationsschema



Quelle: Darstellung in Anlehnung an Kubis, Titze, Brachert (2008).

Der Analysezeitraum des vorliegenden Beitrags umfasst die Jahre 1992 bis 2007. Der Startpunkt 1992 wurde gewählt, da der Systembruch zu diesem Zeitpunkt bereits vollzogen war und „Verzerrungen“ in den Datenreihen weitgehend ausgeschlossen werden

können. Für die Analyse empfiehlt es sich ferner, den Analysezeitraum zu teilen.[11] Dies ist sinnvoll, da die Neuen Länder in der ersten Phase (1992-1999) von insgesamt sehr ähnlichen Effekten betroffen waren (beispielsweise einigungsbedingtes Wachstum der Bauwirtschaft, Beschäftigungsabbau im industriellen Bereich). In der zweiten Phase des Analysezeitraums (1999-2007) konnten insbesondere in den Regionen der Neuen Länder durchaus differenziertere Entwicklungen festgestellt werden.[12] Die gewählte Aufteilung des Gesamtzeitraums auf die Jahre 1992 bis 1999 sowie 1999 bis 2007 erlaubt somit eine Unterteilung in einigungsbedingte Sondereffekte sowie regional differenzierte Weiterentwicklungen.

2.2 Differenzierte Muster regionaler Entwicklung in den Untersuchungszeiträumen

Unter Anwendung der beiden Indikatoren Veränderung der regionalen Bruttowertschöpfung und Veränderung der regionalen Beschäftigung können alle 270 Arbeitsmarktregionen in das Klassifikationsschema eingeordnet werden (vgl. Abbildung 2).

Im ersten Analysezeitraum (1992-1999) zeigt sich eine deutliche Trennung der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den ost- und westdeutschen Regionen. Die ostdeutschen Regionen gehören ausschließlich den *Starken Wachstumsregionen* und den *Regionen im Übergang* an und sind durch einen überdurchschnittlichen Zuwachs der Bruttowertschöpfung gekennzeichnet (siehe auch Tabelle 1). Hier schlägt sich das starke Wachstum Ostdeutschlands in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nieder. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung in Ostdeutschland von einem sehr geringen Ausgangsniveau startete, da in den Jahren 1990 bis 1992 die Wirtschaft in Ostdeutschland dramatisch eingebrochen war.[13] Betrachtet man die Entwicklung der Zahl regionaler Arbeitsplätze, so zeigt sich weiterhin, dass von den 65 ostdeutschen Regionen nur 35 (53,8%) dieses Wachstum mit einer Erhöhung der Zahl regionaler Arbeitsplätze verbinden konnten (*Starke Wachstumsregionen*).

Die 205 westdeutschen Regionen verteilen sich auf alle vier Klassen, wobei die Klassen der *Starken Wachstumsregionen* (69 Regionen), der *Stagnierenden Regionen* (64 Regionen) und der *Wachstumsregionen* (68 Regionen) zahlenmäßig gleich stark vertreten sind. Lediglich vier Vertreter der 205 Regionen (2%) lassen sich als *Regionen im Übergang* charakterisieren. Nur wenige westdeutsche Regionen verzeichneten somit einen hohen Zuwachs an Bruttowertschöpfung bei gleichzeitigem Arbeitsplatzabbau. Dies stellt einen deutlichen Gegensatz zur Situation in Ostdeutschland dar. Hier ist diese

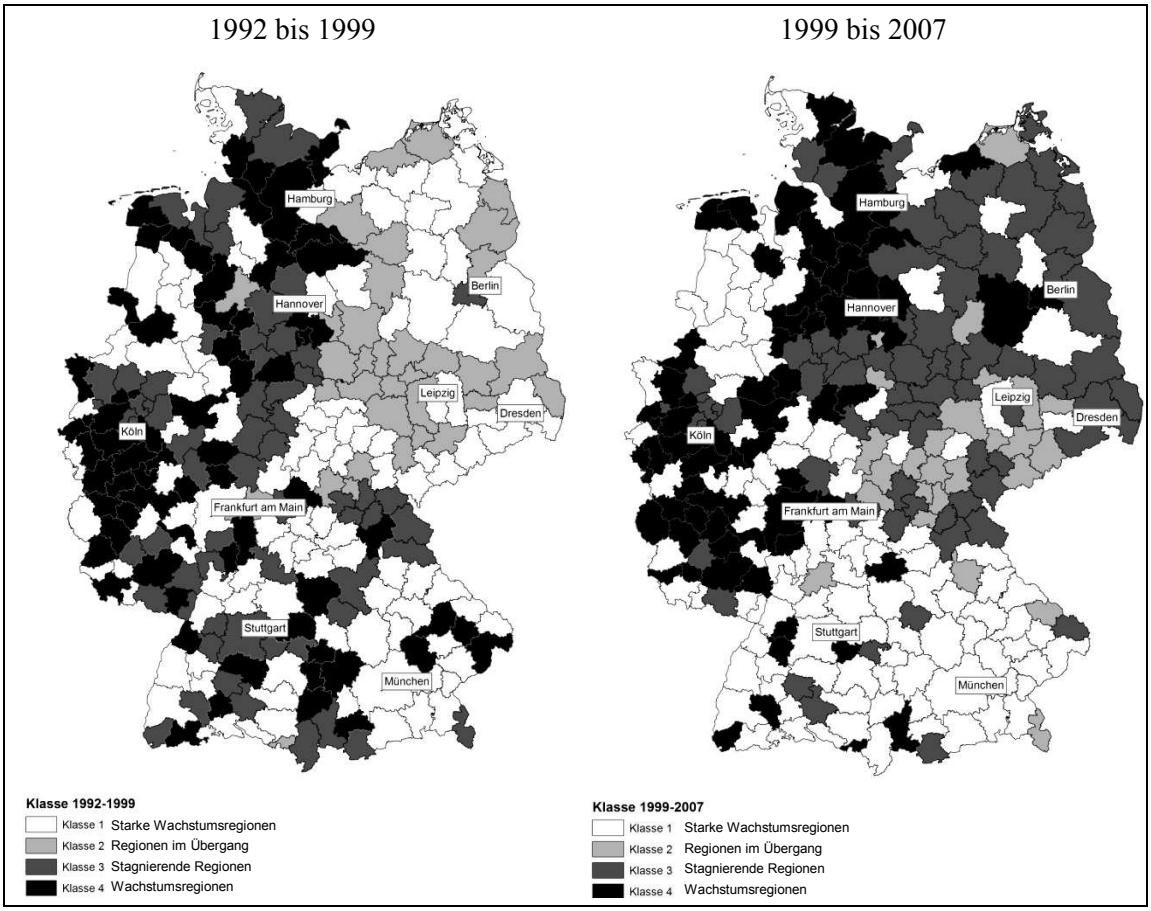
11 Vgl. hierzu z. B. *Ludwig, Hall* (2006); *Heimpold* (2007).

12 Vgl. *Kubis, Titze, Brachert* (2008).

13 Vgl. *Sinn, Sinn* (1992); *Scheufele, Ludwig* (2009).

Klasse vergleichsweise stark besetzt. So stellen sie mit 30 von 65 Regionen einen Anteil von 46,2%. Eine strukturelle Besonderheit zeigt sich bei fünf von 68 westdeutschen *Wachstumsregionen.* Sie verzeichnen ein negatives jährliches Durchschnittswachstum der regionalen Bruttowertschöpfung. Zudem weisen zehn der 64 westdeutschen *Stagnierenden Regionen* neben einem Beschäftigungsrückgang ein negatives Wachstum der Bruttowertschöpfung auf.

Abbildung 2:
Verteilung der Wachstumsklassen in Deutschland



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Der zweite Untersuchungszeitraum (1999-2007) zeigt sowohl für Ost- als auch für Westdeutschland andere Wachstumsmuster im Vergleich zum ersten Zeitraum. Die ostdeutschen Regionen finden sich nun in allen vier Klassen wieder. Hierbei ist der überwiegende Anteil von Regionen als *Stagnierende Region* charakterisierbar (36 Regionen). Bei diesen ostdeutschen Regionen kommt zum charakteristischen Beschäftigungsabbau auch noch das unterdurchschnittliche Produktivitätswachstum hinzu. Es finden sich nur noch zehn *Starke Wachstumsregionen* und zwei *Wachstumsregionen.* Der Anteil von Regionen mit Arbeitsplatzzugewinnen sinkt somit von 53,8% auf 18,5%. 17 ostdeutsche Regionen zeigen weiterhin ein Wachstum der regionalen Bruttowertschöpfung, welches

jedoch mit Arbeitsplatzverlusten einhergeht. Orientiert man sich an den wirtschaftspolitischen Zielen Wachstum und hoher Beschäftigungsstand, dann geben westdeutsche Regionen ein deutlich positiveres Bild ab. So können 158 Regionen (77,1%) als *Wachstumsregionen* oder sogar *Starke Wachstumsregionen* eingeordnet werden. Es zeigt sich somit ein breites Feld von Regionen mit Arbeitsplatzzugewinnen. Dennoch verbleiben 38 westliche Regionen als *Stagnierende Regionen*. Neun Regionen können als *Regionen im Übergang* klassifiziert werden.

Tabelle 1:
Anzahl der Regionen in den einzelnen Klassen in den zwei Analysezeiträumen
- Werte in Klammern: Anteile in % -

1992 bis 1999		1999 bis 2007				
		Starke Wachstumsregionen	Regionen im Übergang	Stagnierende Regionen	Wachstumsregionen	Insgesamt
West	Starke Wachstumsregionen	49 [a] (71,0) (52,1)	3 (4,3) (33,3)	2 (2,9) (5,3)	15 (21,7) (23,4)	69 (100,0) (*33,7*)
	Regionen im Übergang	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	1 (25,0) (2,6)	3 (75,0) (4,7)	4 (100,0) (*1,9*)
	Stagnierende Regionen	13 (20,3) (13,8)	4 (6,3) (44,4)	26 (40,6) (68,4)	21 (32,8) (32,8)	64 (100,0) (*31,2*)
	Wachstumsregionen	32 (47,1) (34,0)	2 (2,9) (22,2)	9 (13,2) (23,7)	25 (36,8) (39,1)	68 (100,0) (*33,2*)
	Insgesamt	94 (*45,9*) (100,0)	9 (*4,4*) (100,0)	38 (*18,5*) (100,0)	64 (*31,2*) (100,0)	205 *(100,0)* *(100,0)*
Ost	Starke Wachstumsregionen	9 (25,7) (90,0)	9 (25,7) (52,9)	16 (45,7) (44,4)	1 (2,9) (50,0)	35 (100,0) (*53,8*)
	Regionen im Übergang	1 (3,3) (10,0)	8 (26,7) (47,1)	20 (66,7) (55,6)	1 (3,3) (50,0)	30 (100,0) (*46,2*)
	Stagnierende Regionen	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	0 (100,0) (*0,0*)
	Wachstumsregionen	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	0 (0,0) (0,0)	0 (100,0) (*0,0*)
	Insgesamt	10 (*15,4*) (100,0)	17 (*26,2*) (100,0)	36 (*55,4*) (100,0)	2 (*3,1*) (100,0)	65 *(100,0)* *(100,0)*

[a] Lesehilfe: Von den insgesamt 69 *Starken Wachstumsregionen* Westdeutschlands im ersten Zeitraum gehören 49 auch im zweiten Zeitraum dieser Klasse an (71,0%). Im zweiten Zeitraum gewinnt diese Klasse Mitglieder aus den anderen Klassen hinzu, nämlich genau 45, sodass die Klasse der *Starken Wachstumsregionen* in Westdeutschland nunmehr aus 94 Mitgliedern besteht. 49 Mitglieder (52,1%) gehörten schon im ersten Zeitraum zu dieser Klasse.

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage des Klassifikationsschemas.

Für den eigentlichen Untersuchungszweck, die Analyse der regionalen Entwicklungspfade, stellt sich die Frage, welche Veränderungen die Wachstumsmuster der verschiedenen Regionen durchlaufen. Darüber gibt Tabelle 1 Auskunft. Die Elemente der Hauptdiagonale der Regionsmatrizen West und Ost in der Tabelle beschreiben Regionen, welche ihren Wachstumspfad beibehalten haben, d. h. diese Regionen gehören in beiden Zeiträumen der gleichen Klasse an. Elemente unter- bzw. oberhalb der Hauptdiagonale bezeichnen hingegen Regionen, deren Wachstumsverhalten sich verändert hat.

Westdeutsche Regionen zeigen dabei eine deutlich höhere Stabilität der Wachstumspfade bzw. Klassenzugehörigkeit als ostdeutsche Regionen. 100 westdeutsche Regionen (48,8%) weisen eine gleiche Eingruppierung zu beiden Zeiträumen auf. In Ostdeutschland verbleiben lediglich 17 Regionen (26,2%) auf dem gleichen Wachstumspfad. Positiv für Westdeutschland ist: Wenn der eingeschlagene Wachstumspfad verlassen wird, geht dies im Zeitraum 1999 bis 2007 überwiegend mit einer Verbesserung im Hinblick auf das Erreichen der zwei wirtschaftspolitischen Zielgrößen Wachstum und Beschäftigung einher. So verbleiben beispielsweise nur 40,6% der *Stagnierenden Regionen* in dieser Klasse, hingegen wandeln sich 53,1% dieser Regionen zu *Wachstumsregionen* oder *Starken Wachstumsregionen*. Ein ähnlich positives Bild zeigt sich bei den *Wachstumsregionen*. Während 36,8% der Regionen in dieser Klasse verbleiben, gelingt 47,1% die Entwicklung hin zu *Starken Wachstumsregionen.*

Ostdeutschland bietet in dieser Hinsicht ein deutlich negativeres Bild. Die Gruppe der *Starken Wachstumsregionen* verliert wesentlich an Mitgliedern, ein Großteil (45,7%) wandert in die Klasse der *Stagnierenden Regionen* ab. Insgesamt gelingt nur zwei ostdeutschen Regionen der Wechsel von einer *Region im Übergang* hin zu einer *Wachstumsregion* oder einer *Starken Wachstumsregion*. Dies führt zu einer Situation, in der die Gruppe der *Stagnierenden Regionen* und der *Regionen im Übergang* mit insgesamt 23 Regionen den höchsten Zulauf verzeichnen. Tabelle 1 veranschaulicht somit die heterogene Entwicklung deutscher Regionen zu beiden Untersuchungszeiträumen. Obgleich deutlich wird, dass eine Vielzahl ostdeutscher Regionen ihren stark positiven Wachstumspfad verlassen hat, zeigt sich, dass weiterhin *Starke Wachstumsregionen* in Ostdeutschland existieren. Während das Wachstum in Westdeutschland eine breitere räumliche Basis aufweist, beschränkt es sich in Ostdeutschland auf einzelne Regionen.

3 Regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands – mögliche Ursachen

Die identifizierten Wachstumsmuster zeigen nicht nur deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch innerhalb beider Regionen. Eine einheitliche Konvergenz gerade der ostdeutschen Regionen an das westdeutsche Niveau kann nicht nachgewiesen werden. Die ostdeutschen Regionen verzeichnen vielmehr in der ersten Phase des Analysezeitraums hohe Wachstumsraten, können diesen Schwung jedoch nicht in Gänze mit in die nächste Phase mitnehmen. Es stellt sich somit die weiterführende Frage, welche theoretischen Ansätze zur Erklärung dieser Wachstumsmuster beitragen können. Diesem Aspekt widmet sich dieser dritte Abschnitt.

3.1 Regionalökonomische Ansatzpunkte – ein kurzer Überblick

Die Hoffnungen auf eine schnelle Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland basierten wesentlich auf den Aussagen der neoklassischen Wachstumstheorie.[14] Diese geht von einer Konvergenz von Regionen aufgrund abnehmender Grenzerträge bei regional identischen (linear homogenen) Produktionsfunktionen aus. Auf Basis von Faktorwanderungen wird ein Ausgleich von Löhnen und Kapitalrenditen bewirkt. Das Modell zeigt so ein gleichgewichtiges Wachstum von wirtschaftlich gleich starken Regionen.[15] Jedoch erweisen sich die diesem Prozess zugrunde liegenden Annahmen als kritisch. Insbesondere Annahmen wie Vollbeschäftigung, vollkommene Konkurrenz, freie Faktormobilität, das Fehlen externer Effekte aufgrund von Agglomerationsvorteilen sowie die Vernachlässigung der Nachfrageseite lassen Zweifel zu.[16]

Einem regional gleichgewichtigen Wachstum stellen sich die Vertreter von polarisierenden Wachstumstheorien entgegen.[17] Wachstum findet hier „in Form von Impuls und Resonanz"-Effekten statt.[18] Wachstumsinduzierende Impulse werden von motorischen Einheiten gegeben. Daraus resultierende Ungleichgewichte verursachen einen zirkulär kumulativen Prozess, welcher wiederum die Verstärkung der ungleichgewichtigen Situation bewirkt. Als motorische Einheiten lassen sich dabei sowohl Regionen als auch Sektoren nennen.[19] Die von ihnen ausgehenden Effekte werden über Rückkopplungen soweit verstärkt, dass die Entwicklung von Regionen divergieren kann.

Die endogene Wachstumstheorie erweitert die Ansätze der neoklassischen Wachstumstheorie und betont die Existenz positiver externer Effekte.[20] Diese stehen der Annahme abnehmender Grenzerträge der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital entgegen. Somit wird es möglich, sowohl eine Erklärung der regionalen Konzentration ökonomischer Aktivität (positive externe Effekte überwiegen die Effekte abnehmender Grenzerträge) als auch der Dispersion ökonomischer Aktivität (positive externe Effekte unterliegen den Effekten abnehmender Grenzerträge) zu geben.[21] Wichtige Quellen externer Effekte stellen zum Beispiel Wissensspillover sowie Agglomerationsvorteile dar.

---

14 Vgl. *Solow* (1956); *Swan* (1956); *Richardson* (1973).

15 Vgl. *Eckey* (2008).

16 Vgl. *Schätzl* (2003).

17 Vgl. *Perroux* (1964); *Hirschman* (1967); *Myrdal* (1974).

18 *Eckey* (2008), S. 120.

19 Vgl. für Regionen *Myrdal* (1957), für Sektoren *Perroux* (1964).

20 Vgl. *Romer* (1986); *Lucas* (1988).

21 Vgl. *Eckey* (2008).

Ebenso erlaubt die Neue Ökonomische Geographie Aussagen zur Konvergenz und Divergenz regionaler Entwicklung.[22] Die zentrale Fragestellung richtet sich hier auf die Untersuchung der Ursachen der Bildung von Agglomerationen und deren Stabilität im Zeitverlauf. Dabei stellt sie das Zusammenwirken von Transportkosten und zunehmenden Skalenerträgen in den Vordergrund. Konzentrierend wirken in diesem Modell sinkende Durchschnittskosten durch zunehmende Produktionsmengen, dekonzentrierend wirken die Transportkosten für Agrar- und Industriegüter.[23] Auf die Frage, wie und wo sich räumliche Kristallisationskerne bilden, hat die Neue Ökonomische Geographie zwei Antworten: Eine mögliche Initialzündung kann einerseits zunächst von den günstigen örtlichen Verhältnissen ausgehen, andererseits können zufällige Ereignisse der Grund für die Entstehung eines Ballungsraumes sein.

Eine Wiederbelebung der Konzeption sektoraler Wachstumspole wurde durch *Porter* mittels des Cluster-Konzepts geleistet.[24] *Porter* sieht Cluster als

> „… a geographically proximate group of interconnected companies, suppliers, service providers and associated institutions in a particular field, linked by externalities of various types."[25]

Er greift damit das in den oben genannten Theorien thematisierte Wirken von Agglomerationsvorteilen auf. Als Verbindungselement zwischen den skizzierten ökonomischen Ansätzen und Strategien für unternehmerisches Verhalten dient das Konzept zunächst zur Erklärung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften. Im Verlauf der Arbeiten wird jedoch zunehmend die Relevanz des Clusterphänomens auf der regionalen Ebene thematisiert.[26,27]

3.2 Bedeutung des industriellen Sektors in den deutschen Regionen

Insbesondere die Polarisationstheorien betonen in diesem Zusammenhang die Bedeutung der sektoralen Struktur für die regionale Entwicklung. Eine besondere Rolle könnte hier das Verarbeitende Gewerbe spielen, das insbesondere im zweiten Untersuchungszeitraum in Westdeutschland, aber vor allem in Ostdeutschland an Bedeutung gewonnen hat.[28] Nachdem es für die Neuen Länder innerhalb des ersten Untersuchungszeitraums

22 Vgl. *Krugman* (1991).

23 Vgl. *Eckey* (2008).

24 Vgl. *Porter* (1990).

25 *Porter* (2003), S. 562.

26 Vgl. *Porter* (1999).

27 Im Fehlen von ausreichend interagierenden Akteuren auf regionaler Ebene wird heute eine Ursache für den wirtschaftlichen Rückstand (geringe Löhne, hohe Arbeitslosigkeit, Vertrauen in die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme) Ostdeutschlands gesehen, vgl. *Uhlig* (2008).

28 Vgl. *Arbeitskreis VGR der Länder* (2010).

zu einer dramatischen De-Industrialisierung kam – wenn man sich an der Beschäftigtenveränderung im Verarbeitenden Gewerbe orientiert –, zeichneten sich danach Re-Industrialisierungstendenzen ab. Jedoch scheinen nicht alle industriellen Entwicklungen in Ostdeutschland unmittelbar von Nachhaltigkeit geprägt zu sein.[29]

Mögliche Hinweise für eine tragende Rolle des Verarbeitenden Gewerbes für die regionale Entwicklung können gefunden werden, indem man die Veränderungen dieses Wirtschaftszweigs in den einzelnen Wachstumsklassen untersucht. Tabelle 2 zeigt, dass der Anteil der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung in allen Regionsklassen zugenommen hat. Den höchsten Bedeutungszuwachs erfahren die *Starken Wachstumsregionen* und die *Regionen im Übergang*. Diese beiden Regionsklassen verzeichnen auch die höchsten jährlichen durchschnittlichen Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung.

Mit Blick auf den Anteil der Erwerbstätigen im Verarbeitenden Gewerbe, gemessen an der gesamten Beschäftigung, zeigt sich, dass dieser nur in den *Regionen im Übergang* zugenommen hat und in den anderen drei Regionsklassen gesunken ist. Auch sind die jährlichen durchschnittlichen Veränderungsraten bei der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe nur in den *Regionen im Übergang* positiv. Am stärksten fällt der Verlust in den S*tagnierenden Regionen* und in den *Wachstumsregionen* aus.

Bei den *Regionen im Übergang* hat das Verarbeitende Gewerbe somit stark an Dominanz gewonnen. Auch entstanden in diesem Bereich in den *Regionen im Übergang* neue Arbeitsplätze. Da *Regionen im Übergang* als Regionen mit Arbeitsplatzverlusten über alle Branchen definiert wurden, können die Zugewinne im Verarbeitenden Gewerbe die Verluste in den anderen Branchen dieser Regionen offenbar nicht ausgleichen.

Ein etwas anderes Bild zeigt sich in den *Starken Wachstumsregionen.* Auch hier nimmt die Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes mit Blick auf die Bruttowertschöpfung zu, allerdings mit leicht negativen jährlichen durchschnittlichen Wachstumsraten bei den Arbeitsplätzen. Offenbar gelingt es den *Starken Wachstumsregionen,* in anderen Branchen deutliche Arbeitsplatzgewinne zu generieren.

Insbesondere lassen sich positive sektorale Interdependenzen mit dem Dienstleistungssektor vermuten. Betrachtet man die Entwicklung der *Starken Wachstumsregionen* sowie mit Abstrichen die der *Wachstumsregionen*, dann scheint die positive Entwicklung der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes eine Schlüsselrolle für den Aufbau eines wachsenden Dienstleistungssektors zu spielen. *Regionen im Übergang* können hingegen nicht bzw. noch nicht an diesen positiven Effekten partizipieren. Hieraus lässt sich die Hypothese ableiten, dass der sektorale Impuls, der vom Verarbeitenden Gewerbe in diesen Regionen ausgeht, noch unterkritisch ist.[30] Gerade die kritische Masse

29 Vgl. *Heimpold* (2009).

30 Vgl. hierzu auch *Blum* (2007).

an wirtschaftlicher Aktivität wird jedoch im Rahmen des Clusterkonzeptes von *Porter* als Treiber der Entwicklung postuliert.

Tabelle 2:
Veränderungen in der Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes nach Regionsklassen
- Gesamtdeutschland; Angaben in % -

Strukturindikator	Klasse				*Nachr.:* Ostdeutschland[a] insgesamt
	Starke Wachstumsregionen	Regionen im Übergang	Stagnierende Regionen	Wachstumsregionen	
Bruttowertschöpfung (BWS)					
Anteil an der gesamten BWS 1999	25,3	23,3	22,3	19,9	13,8
Anteil an der gesamten BWS 2007	29,0	30,5	25,1	20,9	20,4
Jährliche durchschnittliche Veränderung 1999 bis 2007	4,1	5,6	2,3	1,7	6,5
Erwerbstätige (EWT)					
Anteil an allen EWT 1999	23,4	23,1	20,4	18,2	14,5
Anteil an allen EWT 2007	21,6	24,5	19,0	15,5	15,7
Jährliche durchschnittliche Veränderung 1999 bis 2007	−0,2	0,2	−1,5	−1,5	0,5

[a] Ohne Berlin.

Quelle: VGR der Länder, Berechnungsstand 2008; Berechnungen des IWH.

4 Industrielle Cluster als „Motoren“ der regionalen Entwicklung

Im dritten Abschnitt wurde aufgezeigt, dass der räumlichen Konzentration wirtschaftlicher Aktivität – in Form von industriellen Clustern – eine tragende Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen zugewiesen wird. Die empirischen Befunde weisen auf ein regional differenziertes Zusammenspiel von Verarbeitendem Gewerbe und regionalem Dienstleistungssektor hin. Diese Überlegungen sind auch Gegenstand der Clustertheorie. Legt man die bereits in Abschnitt 3 vorgestellte Clusterdefinition von *Porter* zugrunde, zeigen sich positive Effekte industrieller Cluster speziell bei der regionalen Interaktion von Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette. Dabei entstehen sowohl positive externe Effekte innerhalb des gleichen Wirtschaftszweigs (horizontale Clusterdimension) als auch zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen (vertikale Clusterdimension). Der Dienstleistungssektor scheint dabei eine wesentliche Determinante der Bildung der vertikalen Clusterdimension zu sein.[31]

Können Regionen mit Clustermerkmalen zuverlässig identifiziert werden, ließe sich der in der Theorie vermutete Einfluss in der Realität überprüfen. Sollte sich die positive Wir-

31 Vgl. *Kubis et al.* (2009).

kung von Clustern auf die regionale Entwicklung bestätigen, würde der Wirtschaftspolitik ein fundiertes Entscheidungskriterium für eine clusterbasierte Förderpolitik zur Verfügung gestellt.

4.1 Zur Schwierigkeit der Identifikation clusterwürdiger Strukturen

Obwohl in der relevanten Literatur weitgehend auf die Clusterdefinition von *Porter* zurückgegriffen wird, hat sich bislang kein allgemein anerkanntes Verfahren in der Regionalökonomik etabliert, das industrielle Cluster in einer umfassenden Art und Weise zu identifizieren vermag.[32]

In der empirischen Clusterforschung überwiegen vor allem Analysen mit Hilfe regionaler Fallstudien *(bottom-up)* sowie die auf sektorale Interdependenz ungeprüfte explorative Identifikation regionaler Branchenkonzentrationen mit Hilfe von Konzentrations- und Spezialisierungsmaßen *(top-down)*.[33] Bottom-up-Methoden sind nur schwer in der Lage, systematisch vergleichende Analysen durchzuführen. Diese Eigenschaft wird den Top-down-Methoden zugeschrieben. Hier finden sich in der Literatur zwei Stränge: Der erste thematisiert die Identifikation konzentrierter wirtschaftlicher Aktivität in der Region. Hier handelt es sich um die Bestimmung einer so genannten „kritischen Masse".[34] Konkret werden Ballungen bestimmter Wirtschaftszweige in Regionen ermittelt, welche der Identifikation der horizontalen Dimension industrieller Cluster gerecht werden. Eine Analyse von sektorübergreifenden Beziehungen ist mit diesen Verfahren nicht möglich. Der zweite Strang betrifft die Analyse der vertikalen Dimension industrieller Cluster, also der branchenübergreifenden Beziehungen. Die empirische Clusterforschung wendet hier verschiedene Methoden der Input-Output-Rechnung an.[35] Für Deutschland werden von der offiziellen Statistik keine regionalen Input-Output-Tabellen bereitgestellt, sodass technologische Verflechtungen nur auf nationaler Ebene identifiziert werden können.

Die hier beschriebenen grundsätzlichen Ansätze scheinen in der bislang praktizierten Anwendung für sich genommen jedoch nicht in der Lage, systematisch vergleichende Analysen clusterwürdiger Strukturen in Deutschland durchzuführen. Dies ist aber notwendig, um die Frage nach den Merkmalen und Wachstumseffekten industrieller Cluster zu beantworten.

---

32 Vgl. *Martin, Sunley* (2003).

33 Vgl. *Kiese* (2008).

34 Vgl. *Steinle, Schiele* (2002).

35 Für einen Überblick vgl. z. B. *Titze, Brachert, Kubis* (2009a).

4.2 Die Anwendung eines neuen empirischen Verfahrens – erste Ergebnisse

Um die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Schwierigkeiten zu bewältigen, müssen neue empirische Verfahren entwickelt werden. *Kubis et al.* stellten hierzu ein zweistufiges Verfahren vor, das die bekannten Methoden der Ermittlung regional konzentrierter Wirtschaftszweige mit Input-Output-Methoden kombiniert.[36] Konkret wird ein spezielles Verfahren der Input-Output-Analyse angewendet, die so genannte Qualitative Input-Output-Analyse. Für die Ermittlung der horizontalen Dimension industrieller Cluster greifen die Autoren auf die so genannte Konzentrationsrate zurück.[37] Sodann wird mit Hilfe der Qualitativen Input-Output-Analyse identifiziert, ob zwischen den regional konzentrierten Wirtschaftszweigen bedeutende Lieferverflechtungen bestehen. Hierfür wird die Komplexität der Input-Output-Tabelle reduziert.[38]

Zeigt sich in der Input-Output-Tabelle eine dominante Lieferverflechtung zwischen zwei Produktionsbereichen, und erfüllen diese die Merkmale eines wichtigen Produktionsstandortes in der Region, wird die Region als vertikales Cluster bezeichnet. Mit Hilfe dieses Verfahrens kann jede Region nach dem Vorliegen clusterverdächtiger Merkmale untersucht werden. In Regionen mit einer starken Ausprägung der vertikalen Clusterdimension zeigt sich, dass die wichtigen Produktionsstandorte des Verarbeitenden Gewerbes viele Zulieferbeziehungen zu den Branchen des (unternehmensnahen) Dienstleistungsbereichs initiieren.[39]

Die räumliche Verteilung der Regionen mit clusterverdächtigen Strukturen ist aus Abbildung 3 ersichtlich. Es zeigt sich, dass die Regionen mit vielen wichtigen Produktionsstandorten und einem hohen Grad an Vernetzung (Clustertyp *Starkes horizontales und vertikales Cluster*) vor allem in den westdeutschen Agglomerationen Hamburg, Hannover, Düsseldorf, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart, München, Nürnberg und Berlin vorliegen. Ostdeutschland verfügt nur in sehr eingeschränktem Maße über clusterwürdige Strukturen. Lediglich die Regionen Leipzig und Dresden können dem Typ *Ausgeprägtes horizontales und vertikales Cluster* zugeordnet werden. Die Region Potsdam weist

36 Vgl. *Kubis et al.* (2009).

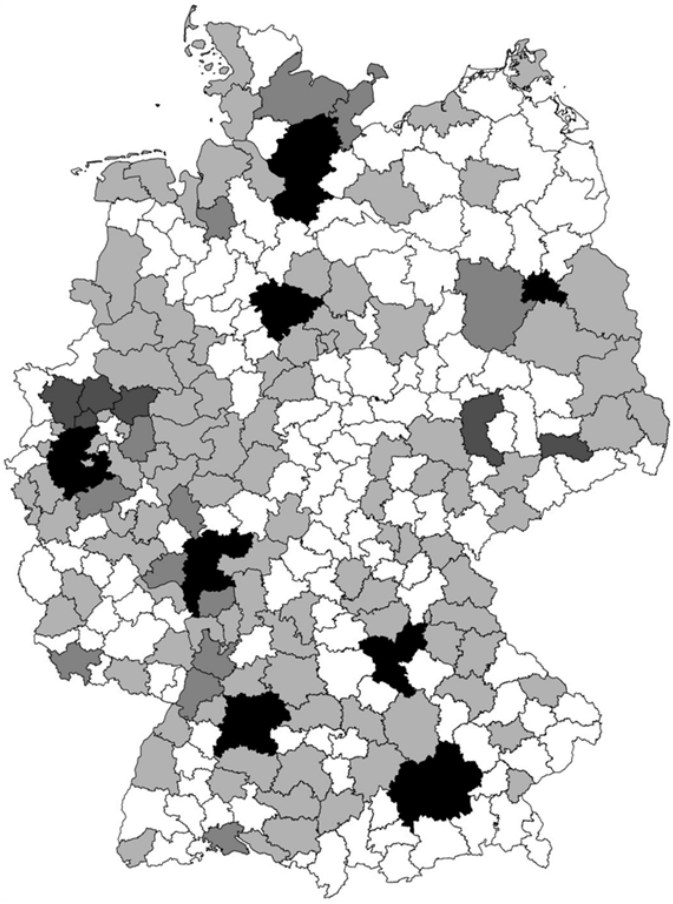
37 Danach weist ein Wirtschaftszweig dann (horizontal) clusterwürdige Strukturen auf, wenn 50% der Beschäftigung auf höchstens 20 Regionen entfallen. Befindet sich eine Region unter diesen 20 Regionen, dann weist sie gemäß dieser Definition ein horizontales Cluster auf. Bei dieser Vorgehensweise handelt es sich um einen methodischen Versuch, derartige Strukturen überhaupt zu identifizieren. Das Verfahren der Konzentrationsrate beinhaltet beispielsweise den Nachteil, dass die Anzahl der Betriebe, die Regionsgröße oder auch die Einwohnerzahl der Region nicht berücksichtigt werden. Neuere Arbeiten greifen für die Identifikation wichtiger Produktionsstandorte auf den so genannten Sternberg-Litzenberger-Index zurück, der für die genannten Variablen kontrolliert. Vgl. *Sternberg, Litzenberger* (2004).

38 Für eine detaillierte Beschreibung des Verfahrens vgl. *Titze, Brachert, Kubis* (2009b).

39 Vgl. *Kubis et al.* (2009).

Ansätze eines horizontalen und vertikalen Clusters auf. Weiterhin existieren 18 ostdeutsche Regionen, die über *Ansätze von horizontalen Clustern* verfügen.

Abbildung 3:
Verteilung der Clustertypen in Deutschland, Arbeitsmarktregionen, 2003



Legende:

- Fehlende Konzentration wirtschaftlicher Aktivität (139 Regionen)
- Ansätze eines horizontalen Clusters (103 Regionen)
- Ansätze eines horizontalen und vertikalen Clusters (13 Regionen)
- Ausgeprägtes horizontales und vertikales Cluster (6 Regionen)
- Starkes horizontales und vertikales Cluster (9 Regionen)

Quelle: Kubis et al. (2009), S. 93.

Insgesamt machen diese Ergebnisse deutlich, dass clusterwürdige Strukturen nicht gleichmäßig im Raum verteilt sind. Eine wertvolle Erkenntnis läge nun in der Beantwortung der Frage, ob Regionen mit clusterwürdigen Wirtschaftsstrukturen im Hinblick auf das Wachstum der Bruttowertschöpfung und der Schaffung von Arbeitsplätzen eine

bessere Entwicklung nehmen als diejenigen Regionen, die nicht über solche Strukturen verfügen.

Hinweise auf derartige Zusammenhänge liefert Tabelle 3, in der die Wachstumsklassifizierung der Clustertypisierung gegenübergestellt wurde. Die erste Kernaussage dieser Tabelle ist, dass der überwiegende Teil der *Starken Wachstumsregionen* (57,7%) und *Wachstumsregionen* (54,5%) mindestens *Ansätze von Clusterstrukturen* aufweisen. Dagegen fehlt in den *Regionen im Übergang* (65,4%) und in den *Stagnierenden Regionen* (64,9%) eine Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität.

Tabelle 3:
Anzahl der Regionen in den einzelnen Wachstumsklassen nach Clustertypen
- Werte in Klammern: Anteile in % -

Clustertypen 2003	1999 bis 2007									
	Starke Wachstumsregionen		Regionen im Übergang		Stagnierende Regionen		Wachstumsregionen		Insgesamt	
Fehlende Konzentration	44[a] (42,3)	(31,7)	17 (65,4)	(12,2)	48 (64,9)	(34,5)	30 (45,5)	(21,6)	139 *(51,5)*	(100,0)
Ansätze eines horizontalen Clusters	47 (45,2)	(45,6)	9 (34,6)	(8,7)	23 (31,1)	(22,3)	24 (36,4)	(23,3)	103 *(38,1)*	(100,0)
Ansätze eines horizontalen und vertikalen Clusters	7 (6,7)	(53,8)	0 (0,0)	(0,0)	2 (2,7)	(15,4)	4 (6,1)	(30,8)	13 *(4,8)*	(100,0)
Ausgeprägtes horizontales und vertikales Cluster	3 (2,9)	(50,0)	0 (0,0)	(0,0)	1 (1,4)	(16,7)	2 (3,0)	(33,3)	6 *(2,2)*	(100,0)
Starkes horizontales und vertikales Cluster	3 (2,9)	(33,3)	0 (0,0)	(0,0)	0 (0,0)	(0,0)	6 (9,1)	(66,7)	9 *(3,3)*	(100,0)
Insgesamt	104 (100,0)	*(38,5)*	26 (100,0)	*(9,6)*	74 (100,0)	*(27,4)*	66 (100,0)	*(24,4)*	270 *(100,0)*	*(100,0)*

[a] Lesehilfe: Von den insgesamt 139 Regionen mit fehlender Konzentration wirtschaftlicher Aktivität gehören 44 den *Starken Wachstumsregionen* an (31,7%). Von 104 *Starken Wachstumsregionen* weisen 44 keine Konzentration wirtschaftlicher Aktivität auf (42,3%).

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage des Klassifikationsschemas.

Betrachtet man die jeweilige Entwicklung der einzelnen Clustertypen, so zeigt sich, dass trotz fehlender Konzentration wirtschaftlicher Aktivität 74 von 139 Regionen (53,3%) fähig sind, die regionale Beschäftigung zu erhöhen, d. h. sie gehören zu den *Starken Wachstumsregionen* bzw. zu den *Wachstumsregionen*. Interessant ist jedoch, dass der Anteil von *Wachstumsregionen* und *Starken Wachstumsregionen* in den jeweiligen Clustertypen umso höher ist, je stärker die Ausprägung industrieller Cluster in einer Region ist. Beträgt dieser Anteil im Clustertyp *Ansätze eines horizontalen Clusters* bereits 68,9%, so sind insbesondere die Regionen mit vertikalen Clusterstrukturen[40] fähig, Wachstum

40 Hierzu gehören Regionen der Typen *Ansätze eines horizontalen und vertikalen Clusters*, *Ausgeprägtes horizontales und vertikales Cluster* sowie *Starkes horizontales und vertikales Cluster*.

in Beschäftigung und Bruttowertschöpfung zu generieren. Innerhalb dieser Gruppen liegt der Anteil von *Wachstumsregionen* und *Starken Wachstumsregionen* stets über 80%. Es wird somit deutlich, dass die Existenz industrieller Cluster offenbar die Wahrscheinlichkeit einer positiven Regionalentwicklung erhöht.

Dennoch gilt es zu beachten, dass der hier präsentierte Ansatz lediglich die Strukturen zu einem Zeitpunkt betrachtet. Unberücksichtigt bleiben Analysen zur Dynamik von Clusterstrukturen und ihren regionalen Rückwirkungen. Eine umfassende Beschreibung derartiger Phänomene muss aber diese Aspekte mit einbeziehen – aus diesem Grund besteht in diesem Feld noch erheblicher Forschungsbedarf. Dennoch konnten mit dem hier angewandten Verfahren erste Anhaltspunkte für mögliche Wirkungen industrieller Cluster auf die regionale Entwicklung gewonnen werden.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Der vorliegende Beitrag befasste sich mit der Entwicklung der deutschen Regionen seit der Wiedervereinigung. Ausgangspunkt war der Tatbestand, dass Ostdeutschland – wenn man es als wirtschaftliche Einheit betrachtet – bis heute nicht zur Wirtschaftsleistung Westdeutschlands aufgeschlossen hat. Es findet zwar immer noch ein Konvergenzprozess statt – dieser verläuft aber sehr langsam und wird auch durch die negative Einwohnerentwicklung in den Neuen Ländern begünstigt.[41] Der Konvergenzoptimismus aus der Anfangszeit des Aufbau Ost erfüllte sich nicht – vielmehr zeichnet sich heute eine heterogene Entwicklung der Regionen in Deutschland ab. Neuere Untersuchungen zeigen zudem, dass die Unterschiede innerhalb Ost- und Westdeutschlands heute größer sind als zwischen den beiden Teilen Deutschlands.

Mit Hilfe eines Klassifikationsschemas, das auf zwei wichtigen Zielen der Wirtschaftspolitik basiert, dem Wachstum der Bruttowertschöpfung und der Schaffung von Arbeitsplätzen, wurde die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen in Deutschland analysiert. Um einigungsbedingte Effekte zu berücksichtigen, wurde der Analysezeitraum geteilt. Es zeigte sich, dass die ostdeutschen Regionen in den Jahren unmittelbar nach der deutschen Vereinigung einen enormen Zuwachs an Produktionsleistung realisierten. In vielen Fällen geschah dies jedoch zu Lasten von Arbeitsplätzen. Viele der ostdeutschen Regionen konnten den „Schwung“ aus der ersten Aufholphase nicht in das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends mitnehmen. Allerdings gibt es auch Regionen in den Neuen Ländern (Waren, Wismar, Salzwedel, Jena, Eichsfeld, Gotha, Dresden, Luckenwalde, Oranienburg), die den Pfad der *Starken Wachstumsregionen* Westdeutschlands eingeschlagen haben und weiterhin hohe Wachstumsraten bei der Bruttowertschöpfung sowie Beschäftigungszuwächse verzeichnen.

41 Vgl. hierzu z. B. *Kubis, Schneider* (2009).

Die Regionalökonomie verfügt über ein breites Spektrum an Erklärungsansätzen für die heterogene Entwicklung von Regionen. Eine besondere Rolle spielen hier die sektorale Struktur sowie Ballungen von Produktionsfaktoren. Hinsichtlich sektoraler Veränderungen wurde gezeigt, dass das Verarbeitende Gewerbe eine Renaissance erlebte. In den *Starken Wachstumsregionen* kann man das Phänomen beobachten, dass die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe stark zunimmt, zugleich die Beschäftigung in diesem Sektor zwar zurückgeht, in anderen Wirtschaftsbereichen aber so viele Arbeitsplätze geschaffen werden, dass diese Regionen insgesamt eine Zunahme der Beschäftigung erreichen. Möglicherweise gehen vom industriellen Sektor Anstoßeffekte auf andere Wirtschaftsbereiche aus.

Diese Verflechtungseffekte spielen in der Clustertheorie die entscheidende Rolle. Allerdings ist bislang nicht geklärt, wie industrielle Cluster umfassend identifiziert werden können. Im vorliegenden Beitrag wurde ein Verfahren vorgestellt, das eine großflächige Untersuchung von Clustern und clusterähnlichen bzw. clusterverdächtigen Strukturen erlaubt. Unter Anwendung dieses Verfahrens konnte gezeigt werden, dass in Regionen mit einem hohen Grad an inter-industrieller Verflechtung Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes eine „Sog-Funktion“ für (unternehmensnahe) Dienstleistungen ausüben. Insgesamt weisen nur sehr wenige Regionen in Deutschland deutliche Clustermerkmale auf. Hierzu zählen vor allem die großen westdeutschen Agglomerationen. In den Neuen Ländern können derartige Wirtschaftsstrukturen bisher kaum gefunden werden. Lediglich in den Regionen Dresden, Leipzig und Potsdam finden sich Hinweise für inter-industrielle Verflechtungen.

Vergleicht man die Wachstumsklassen mit den Clustertypen, so zeigt sich eine starke Überlappung von Regionen mit einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung und dem Vorhandensein von Clustermerkmalen. Insgesamt wird deutlich: Vor allem die Regionen mit vertikalen Clusterstrukturen waren in der Lage, entsprechende Impulse bei der Beschäftigung zu entfalten. Hieraus lassen sich positive Rückwirkungen von Clusterstrukturen auf die wirtschaftliche Entwicklung vermuten. Diese Erkenntnis steht unter dem Vorbehalt, dass die hier vorgestellte Methode dynamische Aspekte clusterverdächtiger Strukturen bislang nicht berücksichtigt. Insofern ergibt sich in diesem Bereich für die Clusterforschung ein vielversprechendes Forschungsfeld mit einer hohen wirtschaftspolitischen Bedeutung.

Literaturverzeichnis

Arbeitskreis VGR der Länder (2010): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009, Reihe 1, Band 1, Berechnungsstand des Statistischen Bundesamtes: August 2009/Februar 2010. Frankfurt am Main.

Aumann, B.; Scheufele, R. (2009): Is East Germany Catching Up? A Time Series Perspective. IWH-Diskussionspapiere 14/2009. Halle (Saale).

Blum, U. (2007): Der Einfluss von Führungsfunktionen auf das Regionaleinkommen: eine ökonometrische Analyse deutscher Regionen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 187-194.

Eckey, H.-F. (2008): Regionalökonomie. Wiesbaden.

Eckey, H.-F.; Schumacher, G. (2002): Divergenz und Konvergenz zwischen den Regionen Deutschlands. Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 41/02, online unter http://www.ivwl.uni-kassel.de/diskussionsbeitraege/workingpaper/papier4102.pdf (Abruf am 01.05.2010).

Heimpold, G. (2007): Identifizierung von derzeit wachstumsstarken und wachstumsschwachen Regionen in Deutschland, in: M. T. W. Rosenfeld, B. Alecke, P. Franz, G. Heimpold, H. Kilper, K. Kunkel, G. Untiedt, S. Zillmer (Hrsg.), Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. IWH-Sonderheft 2/2007. Halle (Saale).

Heimpold, G. (2009): Von der De-Industrialisierung zur Re-Industrialisierung: Sind Ostdeutschlands industrielle Strukturen nachhaltig?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 425-434.

Hirschman, A. O. (1967): Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart. (Original: The Strategy of Economic Development. New Haven/Conn., London 1958.)

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderheft 1/2009. Halle (Saale).

Kiese, M. (2008): Stand und Perspektiven der regionalen Clusterforschung, in: M. Kiese, L. Schätzl (Hrsg.), Cluster und Regionalentwicklung: Theorie, Beratung und praktische Umsetzung. Dortmund, S. 9-50.

Kronthaler, F. (2005): Economic Capability of East German Regions: Results of a Cluster Analysis, in: Regional Studies, Vol. 39 (6), pp. 741-752.

Krugman, P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, Vol. 99, pp. 483-499.

Kubis, A.; Schneider, L. (2009): Zum Zusammenhang von Abwanderung und regionaler Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 408-414.

Kubis, A.; Titze, M.; Brachert, M. (2008): Leuchttürme und rote Laternen – Ostdeutsche Wachstumstypen 1996 bis 2005, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2008, S. 144-153.

Kubis, A.; Titze, M.; Brachert, M.; Lehmann, H.; Bergner, U. (2009): Regionale Entwicklungsmuster und ihre Konsequenzen für die Raumordnungspolitik. IWH-Sonderheft 3/2009. Halle (Saale).

Lucas, R. (1988): On the mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 22 (1), pp. 3-42.

Ludwig, U. (2007): Mittel- und langfristige Wachstumsprojektionen für Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2007, S. 210-218.

Ludwig, U.; Hall, J. (2006): Economic convergence across German regions in light of empirical findings, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 30, pp. 941-953.

Maretzke, S. (2008): Regionale Entwicklungsmuster – Ein alternativer Gruppierungsansatz. Unveröffentlichtes Manuskript, Bonn.

Martin, R.; Sunley, P. (2003): Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?, in: Journal of Economic Geography, Vol. 3, pp. 5-35.

Myrdal, G. (1974): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Frankfurt am Main. (Original: Economic Theory and Underdeveloped Regions. London 1957.)

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz: eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. München.

Perroux, F. (1964): L'économie du XXème siècle. 2. Auflage. Paris.

Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. London.

Porter, M. E. (2003): The Economic Performance of Regions, in: Regional Studies, Vol. 37 (6/7), pp. 549-578.

Porter, M. E. (1999): Wettbewerb und Strategie. München.

Ragnitz, J.; Müller, G.; Wölfl, A. (2001): Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder. IWH-Sonderheft 3/2001. Halle (Saale).

Richardson, H. W. (1973): Regional Growth Theory. London.

Romer, P. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth, in: Journal of Political Economy, Vol. 94 (5), pp. 1002-1037.

Schätzl, L. (2003): Wirtschaftsgeographie 1: Theorie. 9. Auflage. Paderborn u. a.

Scheufele, R.; Ludwig, U. (2009): Der lange Weg der Konvergenz, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 400-407.

Sinn, G.; Sinn, H.-W. (1992): Kaltstart: volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. 2., neu bearbeitete Auflage. Tübingen.

Solow, R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 70, pp. 65-94.

Steinle, C.; Schiele, H. (2002): When do industries cluster? A proposal on how to assess an industry's propensity to concentrate at a single region or nation, in: Research Policy, Vol. 31 (6), pp. 849-858.

Sternberg, R.; Litzenberger, T. (2004): Regional Clusters in Germany – their Geography and their Relevance for Entrepreneurial Activities, in: European Planning Studies, Vol. 12, pp. 767-791.

Swan, T. (1956): Economic Growth and Capital Accumulation, in: Economic Record, Vol. 32, pp. 334-361.

Titze, M.; Brachert, M.; Kubis, A. (2009a): The Identification of Regional Industrial Clusters Using Qualitative Input-Output Analysis (QIOA), in: Regional Studies, First published on: 27. November 2009 (iFirst).

Titze, M.; Brachert, M.; Kubis, A. (2009b): Die Qualitative Input-Output-Analyse als Instrument der Clusterforschung, in: U. Ludwig (Hrsg.), Neuere Anwendungsfelder der Input-Output-Analyse – Beiträge zum Halleschen Input-Output-Workshop 2008. IWH-Sonderheft 6/2009. Halle (Saale), S. 77-93.

Uhlig, H. (2008): The slow decline of East Germany, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 36, pp. 517-541.

Kommunale Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland – Folgen für die Stadtentwicklung

*Heinrich Mäding**

1 Einführung

Das Thema suggeriert einen Kausalzusammenhang zwischen der Ursache „Kommunale Verwaltungsstrukturen“ und der Folge „Stadtentwicklung“. Die Selbstverständlichkeit dieser Annahme beginnt allerdings zu verschwimmen, wenn man genötigt ist, sie zu konkretisieren und zu belegen. Das liegt vor allem an der Multidimensionalität der beiden Leitbegriffe „Kommunale Verwaltungsstrukturen“ und „Stadtentwicklung“, aber auch an der Unhandlichkeit der vorliegenden Literatur: Das Meer der Texte zu den beiden Leitbegriffen ist einerseits unüberschaubar groß, doch das Wissen ist andererseits wenig auf den Zusammenhang zwischen ihnen fokussiert,[1] wenig systematisiert und wenig zusammengefasst. Was man liest, bleibt regelmäßig weit unterhalb der hier gefragten Abstraktionsebene.

2 Stadtentwicklung

„Die“ Stadtentwicklung gibt es nicht, auch nicht in Ostdeutschland. Man kann nicht oft genug betonen, dass über die gesamte lokale Ebene aggregierte Daten und aggregierte Aussagen, wie Klein einst formulierte, „aggregierter Unsinn“[2] sind. Dazu sind die Entwicklungen schlicht zu unterschiedlich für große oder kleine Städte, arme oder reiche Städte, Kleinstädte in polyzentralen Agglomerationsräumen oder im dünn besiedelten ländlichen Raum. Höchstens Typenbildung schafft vertretbare Ergebnisse.

Neben dieser Verschiedenheit der Städte und neben der Wechselbeziehung zwischen Stadt- und Regionalentwicklung ist die Komplexität des Begriffes Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Zu oft wird überwiegend oder sogar allein auf die ökonomische Dimen-

---

* *Prof. Dr. Heinrich Mäding*, Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

1 Ein Indiz dafür ist die Tatsache, dass die Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den Neuen Bundesländern e. V. (KSPW) in einem der Berichte (Band 3, *Kaase et al.*,1996) auf die kommunalen Verwaltungsstrukturen eingeht, ohne die Folgen für die Stadt- und Regionalentwicklung zu thematisieren. In einem anderen Bericht (Band 5, *Strubelt et al.,*1996) auf Städte und Regionen und ihre Entwicklung, ohne die Rolle der Kommunalverwaltungen anzusprechen.

2 *Klein* (1986), S. 61.

sion geachtet und Stadtentwicklung über Indikatoren wie Arbeitsplätze und Arbeitslosigkeit, BIP, Einkommen und Armut operationalisiert, eventuell noch über öffentliche Finanzen (Pro-Kopf-Einnahmen, -ausgaben oder -schulden).[3] Gerade in Ostdeutschland ist daneben aber seit vielen Jahren die demographische Stadtentwicklung, konkret: die Bevölkerungsabnahme, ein zentrales Problemfeld und Gegenstand von wissenschaftlichen Analysen und politischen Kontroversen. Zur Stadtentwicklung als Entwicklung der Lebensqualität in der Stadt zählen außerdem die Entwicklungen der öffentlichen Infrastrukturen und der privaten Versorgungsangebote, der Bausubstanz und des Wohnungsmarktes, der öffentlichen Räume, Grün- und Erholungsflächen, der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden u. a. m. Neben der „Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum" und der „gebauten Stadt" darf schließlich drittens die Stadt als „politische Gebietskörperschaft" nicht vergessen werden: Wie entwickeln sich z. B. Wahlbeteiligung und Engagement der Bürger, Präferenzen für (extreme) Parteien, Toleranz gegenüber Fremden, Kompromissfähigkeit im Gemeinderat, in der Verwaltung und zwischen ihnen?

Nimmt man dieses breite Spektrum von Entwicklungen in der Stadt in das Blickfeld, wird sofort die unterschiedliche Beeinflussbarkeit durch die kommunale Verwaltung und ihre Strukturen deutlich: Es gibt erstens Felder, auf denen sie (im Zusammenwirken mit der Politik) eigene Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten besitzt (Infrastrukturen, Bauleitplanung, Wohnungswesen, Umweltqualität); es gibt zweitens Felder, auf denen ihr Einfluss wirksam ist, aber regelmäßig hinter dem zurückbleibt, was Bürger und politische Akteure sich so wünschen (Wirtschaftsentwicklung, Bevölkerungsentwicklung); es gibt drittens Felder, auf denen wir in einer freiheitlichen Demokratie dem politisch-administrativen Einfluss kritisch gegenüberstehen: Das gilt vor allem bei allen Wertentscheidungen, von den Wohnpräferenzen und Freizeitvorlieben bis zu den Wählerpräferenzen und der gesellschaftlichen Beteiligung oder Abstinenz.

Schließlich muss der zeitliche Wandel berücksichtigt werden, der ja schon im Begriff „Stadtentwicklung" anklingt. Das gilt insbesondere für Ostdeutschland und die 20 Jahre seit dem Mauerfall und der Vereinigung. Es wäre verwunderlich und voraussichtlich kein gutes Zeichen, wenn den Turbulenzen des Transformationsprozesses nicht ruhigere Phasen gefolgt wären: sowohl auf den Feldern der Stadtentwicklung als auch in den Strukturen der Kommunalverwaltungen.[4]

---

3 Damit soll der Wert solcher Arbeiten – gerade auch aus dem IWH – nicht geschmälert werden. Vgl. etwa *Blum et al.* (Hrsg.) (2009); *Franz* (2009).

4 Als Beispiel für Phasenbildungen zur Verwaltungstransformation vgl. etwa *Fleischer, Hustedt, Wegrich* (2004): Gründungsphase (1989-1990), Konsolidierungsphase (1991-1994), Entwicklungsphase (1995-heute).

3 Kommunale Verwaltungsstrukturen

Kommunale Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland sind zunächst einmal Verwaltungsstrukturen in Deutschland. Auf einer ersten Stufe sollen daher anhand einer neuen Studie[5] die wichtigsten Eigenschaften der deutschen Kommunalverwaltung in einem internationalen Vergleich präsentiert und präzisiert werden. Auf einer zweiten Stufe werden einige charakteristische Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland kurz skizziert. Eine dritte Stufe, ein – eigentlich notwendiges – Eingehen auf Differenzen in Ostdeutschland, etwa zwischen den fünf Neuen Bundesländern oder zwischen Gemeindetypen, ist im Rahmen dieses Beitrags leider nicht möglich.

3.1 Internationaler Vergleich

Der internationale Vergleich stützt sich auf eine aktuelle, sorgfältige, methodisch reflektierte Untersuchung von *Hellmut Wollmann,* die die Länder Schweden, Deutschland, Frankreich und England umfasst.[6] Im Schlusskapitel (S. 293 ff.) unternimmt *Wollmann* den interessanten Versuch einer vergleichenden Bewertung *(rating)* und Rangordnung *(ranking)* der untersuchten Kommunalsysteme, den er in einem Schema (vgl. Tabelle) zusammenfasst, das zugleich seine Bewertungsdimensionen – er selbst spricht von „Profilen“ – deutlich macht.

Tabelle:
Kommunale Verwaltungsstrukturen – Internationaler Vergleich
- Rating der Kommunalsysteme -

Länder	Territorialprofil	Politisches Profil	Funktionales Profil	Organisatorisch-personales Profil	Kommunal-finanzielles Profil
Schweden	stark	stark	stark	stark	sehr stark
Deutschland	teils stark, teils schwach	sehr stark	stark bis mittel	stark	mittel
Frankreich	schwach	mittel	mittel	mittel	stark
England	mittel	mittel	mittel	stark	schwach

Quelle: Wollmann (2008), S. 294.

5 Vgl. *Wollmann* (2008).

6 Damit sind die „vier Rechtsfamilien“ repräsentiert, in die sich die europäischen Kommunalverfassungssysteme einteilen lassen. Vgl. *Soria* (2007), S. 1018 ff.

Im Rahmen des *Territorialprofils* betrachtet er die Frage, ob die Gemeinden an Einwohnerzahl hinreichend groß sind, um als Einheitsgemeinden[7] eine für die modernen Anforderungen angemessene Verwaltungskraft aufweisen zu können. Entsprechend der föderativen Struktur Deutschlands kommt es hier zu einem uneinheitlichen Bild für Deutschland: Vor allem für Nordrhein-Westfalen und Hessen wird eine positive Bewertung („stark") abgegeben, für die meisten anderen und also auch die ostdeutschen Länder eine negative („schwach").[8]

Das *politische Profil* erfasst das Maß der direktdemokratischen Mitspracherechte der Bürger, die politisch-administrative Führungsstruktur (Rolle des Bürgermeisters) und die Entscheidungs- und Kontrollrechte der Räte. In diesem Feld sieht er Deutschland allein an der Spitze, ein Urteil, das besonders vor dem Hintergrund andauernder Debatten über „Politikverdrossenheit" und deren Berechtigung Beachtung verdient.

Das *funktionale Profil* betrifft die Aufgabenbreite und Autonomie der kommunalen Ebene. Der zweite Platz für Deutschland kann als Indikator dafür gewertet werden, dass die Kommunalverwaltungen in Deutschland wenigstens vom Potenzial ihrer Kompetenzen her eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Stadtentwicklung zu spielen in der Lage sind. Es ist darauf zu verweisen, „dass rund 80% aller ausführungsbedürftigen Gesetze und drei Viertel aller öffentlichen Investitionen von der Verwaltung der Kommunen vollzogen werden."[9]

Mit dem *organisatorisch-personellen Profil* werden die beherrschenden Determinanten der administrativen Leistungsfähigkeit angesprochen; der deutschen Verwaltung wird ein hoher Leistungsstand in rechtlicher und fachlicher Dimension zuerkannt.

Schließlich misst das *finanzielle Profil* den Anteil der von den Gemeinden selbst zu beeinflussenden Steuererträge an den gesamten kommunalen Einnahmen. Nur hier wird Deutschland nicht nur von Schweden, sondern auch von Frankreich übertroffen.

Die gewählten Kriterien und Einschätzungen sollen hier nicht kritisch diskutiert werden. Wichtig ist es festzuhalten:

- dass wir uns einer unübersichtlichen Matrixstruktur gegenübersehen (mit vielen Aspekten von kommunalen Verwaltungsstrukturen, also von Ursachen, sowie mit vielen Feldern von Stadtentwicklung, also von Folgen) und

---

7 Mehrstufige kommunale Verwaltungsstrukturen mit Ämtern oder Verwaltungsgemeinschaften werden von *Wollmann* (2008, S. 296) als „Überinstitutionalisierung im dezentral-lokalen Raum" kritisch betrachtet.

8 Drastisch wird der Unterschied beim Vergleich zwischen Nordrhein-Westfalen, das ca. 18 Millionen Einwohner in 396 Gemeinden verwaltet, während die Neuen Länder ca. 15 Millionen Einwohner in rund 6 000 Gemeinden verwalten.

9 *Wollmann* (2008), S. 49.

- dass Deutschlands Kommunen im internationalen Vergleich insgesamt sehr respektabel abschneiden, vor allem was die politisch-administrativen Dimensionen der kommunalen Selbstverwaltung angeht, weniger hingegen, was den territorialen Zuschnitt und die finanzwirtschaftliche Basis betrifft.

3.2 Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland

Greift man die fünf Wollmannschen Vergleichsdimensionen auch hier auf, so lässt sich – in aller Kürze und Vereinfachung[10] – die relative Situation in Ostdeutschland – bei aller Unterschiedlichkeit zwischen den Ländern – wie folgt zusammenfassen:

In der *territorialen Dimension* haben die ostdeutschen Länder bei den Gemeindegebietsreformen (mit Ausnahme Sachsens) zunächst gezögert.[11] Sie haben den westdeutschen Durchschnitt der Gemeindegröße, der durch die Reformen der 1960er und 1970er Jahre deutlich angehoben wurde, bislang nicht erreicht. Die Zahl der Gemeinden sank in einer ersten Runde nur um etwa 20%.[12] Maßgeblich dafür war vor allem der verständliche Wunsch der Bürger und der Kommunalpolitiker nach Jahrzehnten staatlicher Gängelung, bei der Städte und Gemeinden – vermittelt über Kreise und Bezirke – nur Ausführungsorgane zentraler Planung durch Staat und Partei waren, endlich in den Genuss der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2 GG) zu kommen.

> „Insgesamt galt, daß man die Kräfte der ersten Stunde auf der Gemeindeebene nicht in roher Fühllosigkeit binnen kürzester Frist wieder nach Hause schicken wollte.“[13]

In einer zweiten Runde von Gemeindegebietsreformen waren bislang nur Brandenburg[14] und Sachsen-Anhalt[15] erfolgreich.

Im *politischen Profil* der Ost-Kommunen sind heute zwar in Details länderspezifische Modelle der kommunalen Selbstverwaltung feststellbar, aber keine fundamentalen Differenzen, auch nicht zu Westdeutschland. Dafür ist primär der Modus des Einigungsprozesses als Beitritt ursächlich. Hier muss herausgestellt werden, dass gegen den Hauptstrom des Institutionentransfers von West nach Ost zwei wichtige Charakteristika ihren Weg vom Osten her in den Westen gefunden haben: erstens die direktdemokratischen Elemente Bürgerbegehren und -entscheid, die heute bundesweit verbreitet sind

---

10 Vor allem der frühere sächsische Ministerpräsident *Biedenkopf* hat die dichotomische Gegenüberstellung von Ost und West schon früh und oft zurückgewiesen.

11 Vgl. *Wollmann* (2008), S. 50.

12 In absoluten Zahlen von etwa 7 600 auf etwa 6 000. Vgl. *Bogumil, Jann* (2005), S. 195.

13 *Schmidt-Eichstaedt* (2001), S. 83.

14 Vgl. *Wollmann* (2008), S. 60.

15 Hier wird die Zahl der Städte und Gemeinden von 1 033 im Sommer 2007 auf nur noch 219 zum Jahreswechsel 2010/2011 reduziert sein (*FAZ* vom 19. Juni 2010).

und aus der Wendeerfahrung mit der Bürgerbewegung in die Kommunalverfassung der Noch-DDR des Jahres 1990[16] gelangt waren, sowie zweitens die Direktwahl der Bürgermeister, die sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zunächst im Osten flächendeckend durchgesetzt hatte.[17]

Diese weitgehende Deckungsgleichheit West-Ost gilt auch für das *funktionale Profil,* die Aufgabenbreite der Städte und Gemeinden, wenn auch wiederum mit leichten Nuancen zwischen den Bundesländern. Die kommunalen Produktions- und Versorgungsfunktionen der DDR-Zeit sind ab 1990 zügig eingestellt, die neuen Aufgaben in Bauplanung, Liegenschaftsverwaltung, Sozial- und Umweltverwaltung u. a. m. ebenso zügig übernommen worden.[18] Für Ostverwaltungen gab es jedoch – vor allem anfangs – im Westen unbekannte und drängende Zusatzaufgaben durch die offenen Vermögensfragen und die Regel „Rückgabe vor Entschädigung", die oft ein großes Hemmnis für öffentliche und private Investitionen waren.[19]

Im *organisatorischen Bereich* sind im Osten die Ablösung der sozialistischen Kaderverwaltung durch eine rechtsstaatliche Verwaltung und die Übernahme der traditionellen westlichen Verwaltungsgliederung feststellbar. Ein gewisses Nachhinken hinter den von der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) damals angestoßenen Verwaltungsmodernisierungsbemühungen[20] dürfte sich im Nachhinein – unter Berücksichtigung der bisherigen Evaluationen des Umsetzungsprozesses[21] – nicht unbedingt als gewichtiger Mangel herausstellen.

Wichtiger ist die Differenz in der *Personalwirtschaft: Quantitativ* waren die Personalkörper ostdeutscher Kommunen (pro 1 000 Einwohner) anfangs doppelt so groß wie im Westen,[22] weil zunächst auch viele Beschäftigte aus betrieblichen oder staatlichen Stellen, wegen der neuen Zuordnung ihrer Funktionen (Sozialwesen, Gesundheitswesen, Kultur und Freizeit) zur kommunalen Ebene übernommen werden mussten, sodass die kommunalen Beschäftigtenzahlen sich häufig verzehnfachten.[23] Über viele Jahre ist – neben der Verlagerung auf freie Träger – in einem intensiven sparpolitischen Prozess, der die Arbeitsmotivation auf harte Proben stellte, inzwischen eine Halbierung und – zwar kein Gleichstand – aber eine Annäherung an die ebenfalls schrumpfenden westdeutschen

16 Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise der DDR (Kommunalverfassung) vom 17.05.1990.

17 Im Westen war sie nur in der „süddeutschen Ratsverfassung" der Länder Baden-Württemberg und Bayern schon längere Zeit Praxis.

18 Vgl. *Wollmann* (1996), S. 117.

19 Vgl. *Häußermann* (1996), S. 487; *Dieser* (1996).

20 Vgl. *Wollmann* (1997), S. 303 ff., S. 318 f.; *Reichard* (1996), S. 312 ff.

21 Vgl. *Bogumil*, *Grohs*, *Kuhlmann* (2006).

22 1991: 41,6 im Osten, 20,8 im Westen; vgl. *Bogumil*, *Jann* (2005), S. 90.

23 Vgl. *Wollmann* (1996), S. 128.

Werte erreicht worden. Trotz dieser Reduktionen darf die bestehende Komplexität einer Großstadtverwaltung mit mehreren tausend Mitarbeitern nicht unterschätzt werden.[24]

Qualitativ waren die Probleme sogar noch größer. Die Notwendigkeit, „über Nacht" das in vierzig Jahren gewachsene, verästelte westdeutsche Recht zu übernehmen und professionell anzuwenden, stellte die Kommunalverwaltungen im Baurecht, Sozialrecht, Umweltrecht usw. vor kaum überwindbare Startschwierigkeiten, die aber insgesamt in fairer Frist – trotz „professionellen Qualifikationsmängeln und mangelnder Routine"[25] – überzeugend gemeistert wurden. Eine wissenschaftliche Studie zur Bauverwaltung[26] konstatiert, dass nach einer eher kurzen Phase spürbarer Mängel in der Rechtsanwendung heute keine nennenswerten Leistungsdefizite im Vergleich zum Westen mehr feststellbar sind.[27] Zum raschen Fortschritt hat bis etwa 1995 sicher auch die massive Verwaltungshilfe aus dem Westen, gerade auch auf der kommunalen Ebene,[28] beigetragen. Dass es dabei auch zu Vorurteilen und Animositäten auf beiden Seiten[29] („Wessi" versus „Ossi") gekommen ist, sollte nicht verwundern. Dies gilt nicht nur für das interne „Betriebsklima", das durch ungleiche Aufstiegschancen,[30] ungleiche Vergütung und inkonsistente Rollenerwartungen[31] belastet war, sondern auch für das Verhältnis zwischen Institutionen, da die Kommunalaufsicht in den Ministerien und die Verwaltungsgerichte zunächst besonders stark durch West-Juristen geprägt waren.[32] Eine andere die Zusammenarbeit erschwerende Spaltung der Kommunalverwaltung, die sich bis heute vor allem in den Räten manifestiert, ist die zwischen den Repräsentanten der alten DDR mit ihrer SED-Herrschaft („rote Socken", Stasi-Verwicklungen) und den unbelasteten neuen Kräften in Kommunalpolitik und -verwaltung. Anders als im Westen waren es überwiegend Politik- und Verwaltungsneulinge, oft mit naturwissenschaftlich-technischem oder geisteswissenschaftlichem Ausbildungshintergrund, die als Verwaltungschefs, Ratsmit-

24 So verweisen *Hutter*, *Wiechmann* (2005, S. 140) darauf, dass z. B. die Dresdner Stadtverwaltung aus über 250 Dienststellen mit etwa 4 600 Mitarbeitern besteht.

25 *Nagelschmidt* (1996), S. 211.

26 Vgl. *Kuhlmann* (2003).

27 Ähnlich *Schmidt-Eichstaedt* (2001), S. 85; *Reichard* (2001), S. 191.

28 Basis waren oft Städtepartnerschaften, deren Zahl zwischen Mauerfall (09.11.1989: 98) und Vereinigung (03.10.1990: 1 598) auf das 16-Fache anstieg; *Wollmann* (1996), S. 61.

29 Vgl. *Röber*, *Damskis*, *Müller* (1996), S. 98.

30 „(Ostdeutsche Karrieren) stauen sich unterhalb einer Betondecke aus leitenden Beamten mit westdeutschem Hintergrund", resümiert *Schimanke* (2001, S. 182), aber wohl eher mit Blick auf die Landesministerien.

31 Beispiel: „Im Gegensatz zum Prinzip norm- und verfahrensgerechter Legalität als anerkanntem Legitimitätskriterium wirkt in den kommunalen Gebietskörperschaften der Neuen Bundesländer ein materiales und pragmatisches Gerechtigkeitsverständnis weiter …"; *Nagelschmidt* (1996), S. 221 f.

32 Vgl. *Wollmann* (1996).

glieder und administrative Führungskräfte den Aufbau Ost auf der kommunalen Ebene zu gestalten hatten.[33]

Gravierend ist schließlich die Differenz im *finanziellen Profil*. War hier im internationalen Vergleich schon ein Schwachpunkt der deutschen kommunalen Verwaltungsstruktur ausgemacht worden, so gilt dieser verstärkt für die ostdeutschen Kommunen, die zudem Teile von Ländern sind, die ihrerseits finanzwirtschaftlich schwach und auf die erheblichen West-Ost-Transfers des Solidarpaktes II (bis 2019) angewiesen sind. Auch 20 Jahre nach der Vereinigung ist wegen der unzureichenden Wirtschaftskraft und der unterdurchschnittlichen Einkommenshöhe im Osten das Pro-Kopf-Aufkommen der Gemeindesteuern erst bei ca. 50% des Westwertes angekommen.[34] Die kommunale Steuerschwäche wird zurzeit im Durchschnitt[35] noch durch Zuweisungen von Bund und Ländern ausgeglichen, sodass die kommunale Einnahmekraft insgesamt im Osten kaum hinter dem Westen her hinkt.[36] Allerdings sind bei dieser Art der Betrachtung Bedarfsdifferenzen noch nicht erfasst, die auch heute noch – im Durchschnitt! – eine höhere Finanzkraft der Oststädte gerechtfertigt erscheinen lassen.[37] Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes im Jahre 2019 werden die Zuweisungen voraussichtlich sinken, unabhängig davon, ob dann der Weststandard, etwa bei der Infrastrukturausstattung, erreicht ist. Zieht man ein Fazit aus diesem rudimentären Vergleich, dann gilt es vor allem die folgenden Punkte festzuhalten:

- Kommunale Verwaltungsstrukturen sind primär das Ergebnis politischer Entscheidungen von Bund und Ländern. In begrenztem Umfang können sie von den einzelnen Gemeinden selbst beeinflusst werden (vor allem Organisation und Personal). Insofern waren auch im Transformationsprozess in Ostdeutschland die Kommunalverwaltungen Objekt und Subjekt der Entwicklung.
- Die ostdeutschen Städte hatten im Transformationsprozess eine Fülle komplexer Probleme zu bewältigen, ohne zunächst über ausreichende Verwaltungskraft verfügen zu können.
- Im politischen, funktionalen und organisatorisch-personellen Profil, also in den Feldern, in denen Deutschland beim internationalen Vergleich gut abschneidet, ist heute jedoch kein gravierender Rückstand der Oststädte mehr festzustellen.

---

33 Vgl. *Wollmann* (1996), S. 130 und passim. *Bogumil, Jann* (2005), S. 220. Zur Verwaltungskultur in Ostdeutschland und den Konflikten im Transformationsprozess vgl. u. a. *Reichard*, *Schröter* (1992); *Röber*, *Damskis*, *Möller* (1996).

34 488 Euro (Ost) zu 905 Euro (West); *Anton*, *Diemert* (2009), S. 6.

35 Aber schon für die Gruppe der acht größten Ost- und Weststädte ergibt sich (2003) ein Rückstand der kommunalen Einnahmen im Osten von 3 053 zu 3 627 Euro; *Blum et al.* (2009), S. 151.

36 2 244 Euro (Ost) zu 2 260 Euro (West); *Anton*, *Diemert* (2009), S. 6.

37 Vgl. *Reidenbach et al.* (2002); *Reidenbach et al.* (2008).

- Ein Nachhinken betrifft vor allem die territoriale Struktur, d. h. die teilweise noch unzureichende Gemeindegebietsreform, und die finanzielle Ausstattung, vor allem was die selbst bestimmbaren Steuereinnahmen angeht. Hier besteht noch ein Nachholbedarf.

4 Empirische Zusammenhänge und normative Anregungen

Im folgenden Abschnitt soll am Beispiel dreier wichtiger Felder (wirtschaftliche und demographische Entwicklung, Stadtumbau) der Versuch unternommen werden, ausgehend von gravierenden Herausforderungen für Kommunalpolitik und -verwaltung der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die kommunalen Verwaltungsstrukturen als ursächlich, befördernd oder restriktiv für die kommunale Problembearbeitung einzuschätzen sind[38] und ob insofern normative Anregungen für verwaltungspolitische Verbesserungen gegeben werden können.

4.1 Wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung kann als die zentrale Variable im sozioökonomischen Verflechtungszusammenhang angesehen werden. „Die Wirtschaft ist unser Schicksal" *(Walther Rathenau).* Auch die Bundesregierung resümiert 2008: „Auf dem Gebiet der Wirtschaft liegt in den nächsten Jahren die wichtigste Herausforderung für den Aufbau Ost."[39] Über Arbeitsplätze und Einkommenshöhe beeinflusst die wirtschaftliche Entwicklung direkt den Lebensstandard der meisten Bürger, indirekt auch Selbstachtung und Fremdeinschätzung. Lokale Wirtschaftskraft hat zudem größeren Einfluss auf die kommunale Finanzkraft als alle finanzpolitischen Entscheidungen der Kommune.[40] Sie wird damit ausschlaggebend für die Infrastrukturausstattung sowie für angenehme öffentliche Räume, also die Lebensqualität.

Zwar ist für die Wirtschaft die Wirtschaft zuständig und sind – gerade in einer weltweit verflochtenen, marktlich gesteuerten Ökonomie – schon die Möglichkeiten des Staates (EU, Bund, Länder), die originären Wirtschaftsabläufe[41] zu beeinflussen, begrenzt, noch

38 Dabei sollten die Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden: „Es gehört zu einer reifen Wissenschaft, dass sie sich keine überzogenen Erklärungsansprüche aufnötigen lässt"; *Joas*, *Kohli,* zit. in: *Friedrichs et al.* (1996), S. 502.

39 *BMVBS* (2008), S. 1.

40 Die These, „dass die Verfügbarkeit von kommunalen Finanzmitteln nicht nur von der staatlichen Regelung der Finanzzuweisungen, sondern durchaus auch in starkem Maß von der lokalen Politik abhängig ist" (*Blum et al.,* 2009, S. 143), bleibt dort ohne empirischen Nachweis.

41 Das gilt nicht für die sekundären Wirtschaftsabläufe, die durch staatliche Finanzströme (West-Ost-Transfers, Sozialversicherungen, Steuergesetze, öffentliche Ausgaben) angestoßen werden. Vgl. *Mäding* (Hrsg.) (2009).

begrenzter die Möglichkeiten der Kommunen.[42] Das haben die Bürger der DDR mit Unerbittlichkeit und harten Folgen im Transformationsprozess mit dem Zusammenbruch der DDR-Wirtschaftsstrukturen hinreichend kennenlernen müssen. Aber dennoch bleibt die Kommunalverwaltung in vielen Aspekten ihres Handelns eine wesentliche Prämisse für die lokale Wirtschaft und ihren Erfolg. In der politischen Rhetorik spielten Kommunen – vor allem anfangs – eine große Rolle:

> „Auf ihr Handeln kommt es jetzt mehr denn je an. … (E)ntscheidungsfreudige Verwaltungen… sind eine Voraussetzung für rasche Investitionen und damit für neue Arbeitsplätze und Einkommen."[43]

Dabei dominierten stets beschwörende Formeln wie „Stadtentwicklung ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Wirtschaft und Kommune."[44] Aber die Literatur zur wirtschaftlichen (und demographischen) Entwicklung widmet dem Erklärungsfaktor „Kommunalverwaltung" keine angemessene Aufmerksamkeit.[45]

Kommunale Wirtschaftsförderung ist eine zentrale, wenn auch freiwillige kommunale Aufgabe. Kommunen erstellen und betreiben die notwendigen technischen Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung (Wasser, Energie, Abfall) für die Unternehmen, sie sorgen für einen reibungslosen ÖPNV, halten Gewerbeflächen vor, richten Technologiezentren ein, organisieren lokale oder regionale innovationsorientierte Netzwerk- und Clusteraktivitäten. Sie engagieren sich – oft als „Spielführer" – in Kooperationsnetzwerken mit der Bundesagentur für Arbeit und der lokalen Wirtschaft für einen reibungsloseren Übergang von der Schule in die Ausbildung oder von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung. Kommunen machen Druck für bessere interregionale Verkehrsanbindungen, investieren in Flugplätze, engagieren sich im Außenmarketing für die lokale Wirtschaft, beteiligen sich mit dieser an Wettbewerben um Fördermittel und Reputation. Aber wie sollte man ihren Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung im Reigen der Akteure isolieren?[46]

---

42 Wenn Minister Stolpe (*BMVBW,* 2004, S. 9) sagt: „Unsere Städte bestimmen [sic!] als Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren entscheidend die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland", dann kann sich das nur auf das statistische Gewicht der Städte, nicht aber auf den ökonomischen Handlungsspielraum der Stadtverwaltungen beziehen.

43 Bundeskanzler *Kohl* vor dem Deutschen Städte- und Gemeindebund am 16. Mai 1991, *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* vom 24. Mai 1991, S. 450.

44 *BMVBW* (2004), S. 3.

45 Auch in den neuesten Bilanzierungen (*BMVBS,* 2009; *Institut für Wirtschaftsforschung,* 2009) wird er nicht explizit angesprochen. Selbst beim Stadtumbau wird in *BMVBS* (2009) der Eindruck erweckt, als hänge quasi alles von den staatlichen Förderprogrammen – ihrer Ausrichtung und Mittelausstattung – ab.

46 Da helfen auch Befragungen nicht wesentlich weiter, denn natürlich muss jeder Bürgermeister – quasi in politischer Notwehr – behaupten, sein Handeln sei für die Erfolge, das Handeln anderer für die Misserfolge verantwortlich!

In den Feldern der Wirtschaftsförderung zeigen einige Kommunen mehr Initiative als andere, sind einige Kommunen erfolgreicher als andere, bleibt für alle der starke Anreiz, sich weiter zu verbessern. Aber: Wenn heute die Produktivität, die Wirtschaftskraft und die Haushaltseinkommen der Neuen Bundesländer erst 70% bis 80% der Werte der Alten Bundesländer erreicht haben – ein beachtlicher Erfolg! – und wenn heute die Arbeitslosenquote weiterhin stabil im Osten etwa doppelt so hoch ist wie im Westen[47] – ein bedauerlicher Misserfolg! –, dann liegt das gewiss nicht daran, dass die Städte und Gemeinden im Osten zu klein sind oder zu wenig Geld haben oder die Bedeutung der Wirtschaftsförderung nicht erkannt haben und fahrlässig anderen Feldern größere Aufmerksamkeit schenken, oder dass sie systematisch bereitstehende Instrumente nicht nutzen.[48]

Als Ursachen der Wirtschaftsschwäche werden in Politik und Wissenschaft vielmehr genannt:[49] fortbestehende Infrastrukturmängel, die zu geringe Größe der Unternehmen, traditionelle Branchenstruktur, geringe Eigenkapitalausstattung und andere Finanzierungsnachteile, fehlende Headquarter-Funktionen,[50] geringe Forschungsintensität und internationale Präsenz, fehlende Marktmacht und fehlende Erfahrung erfolgreicher unternehmerischer Selbstbehauptung im Markt: jedenfalls überwiegend Faktoren mit starker historischer Determiniertheit und weitgehend außerhalb der kommunalen (und oft auch der staatlichen) Reichweite.

Wenn es trotzdem auf der kommunalen Ebene etwas zu ändern und zu verbessern gilt, dann betrifft das häufig eher Verhaltensvariable beim kommunalen Personal als Strukturvariable, obwohl nicht selten versucht wurde, „dem ausbleibenden wirtschaftlichen Aufschwung in der Kommune mit organisationsstrukturellen Veränderungen in der Verwaltung zu begegnen.“[51] „Der Wechsel zu marktwirtschaftlichen Prinzipien erforderte einen erheblichen Umbruch in den Einstellungen und im Wertesystem der Verwaltungsakteure.“[52] Der Stoßseufzer eines Unternehmers „Geld kriege ich an jeder Ecke, aber auf die Baugenehmigung muss ich Monate warten!“[53] gilt gelegentlich auch heute noch, und mit ihm das Image gerade östlicher Verwaltungen als eher wenig investorenfreundlich,[54] als eher obrigkeitlich-bürokratisch und damit wenig flexibel, wenig partner-

47 Vgl. zu diesen und anderen Indikatoren zuletzt *Blum et al.* (2009).

48 Vgl. *Möller*, *Reißig* (1996), S. 241.

49 Vgl. z. B. *BMVBS* (2008), S. 5; *BMVBS* (2009), S. 7; *Rosenfeld* (2007), S. 81 f.; *Suhlrie* (2003), S. 299 f.

50 „Von den 100 größten Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes hat keines seinen Sitz in den Neuen Bundesländern.“ (*Ulrich Blum:* „Perspektiven für den Osten“, *FAZ* vom 08.11.2008.)

51 *Möller*, *Reißig* (1996), S. 230.

52 *Ebenda,* S. 238.

53 *Tagesspiegel* vom 03.09.1992.

54 Die Sozialisation im Sozialismus förderte eher Anerkennung für Arbeiter- als für Unternehmertugenden, eher technische als ökonomische Problemlösungen.

schaftlich und wenig netzwerktauglich.[55] Das Leitbild der Kommunalverwaltung als kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen zeigt gerade in Ostdeutschland Umsetzungsprobleme, die zu Attraktivitätsverlusten und damit Standortnachteilen beitragen. Doch die Befunde sind ambivalent: Einerseits musste das durch den Sozialismus geprägte Warten der Mitarbeiter auf Anweisungen und Vorgaben von oben, die im neuen System nun nicht mehr kommen, schrittweise überwunden werden. Andererseits hat die „Chaos-Kompetenz" aus DDR-Zeiten gerade in der Transformationsperiode auch eine erfreuliche Improvisationsfähigkeit der Verwaltung ermöglicht.[56]

Nur in den Anfangsjahren waren fehlende Leitbilder, Flächennutzungs- und Bebauungspläne, ungeklärte Eigentumsverhältnisse oder lückenhafte Grundbücher Investitionshemmnisse, die die Kommunalverwaltung nicht selbst zu verantworten hatte. Heute kann und darf sie sich nicht mehr darauf berufen. Die Wege zu einer wirtschaftsfreundlicheren Verwaltung sind bekannt Das beginnt organisatorisch bei der *one-stop agency*, also dem einen Ansprechpartner und Berater in der Verwaltung, der als Pfadfinder durch den Genehmigungsdschungel dient und dafür sorgt, dass die Akten wandern und nicht die Antragsteller. Das betrifft weiter alle Bearbeitungsfristen. Beschleunigung ist nicht nur für Anträge von Privaten geboten, sondern auch für alle Planungs- und Umsetzungsprozesse innerhalb der Verwaltung, etwa bei spezifischen Infrastrukturleistungen. Und es endet noch nicht bei der Forderung nach Standortinformationssystemen für Gewerbeflächen und ihrer Präsentation im Internet oder nach elektronischer Kommunikation. Viele dieser Ansatzpunkte sind bei der vorherrschenden Kleinheit der Kommunen besser auf der interkommunalen Ebene zu realisieren.

4.2 Demographische Entwicklung[57]

Nach der Vereinigung ist die Geburtenrate in den Ostländern zunächst auf ein weltweit und historisch einmaliges Tief gesunken. Zugleich fand eine dramatische Abwanderung in den Westen statt.[58] Beide Komponenten tragen zur – regional unterschiedlichen – Bevölkerungsabnahme in den Neuen Ländern bei. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Verunsicherung sind für das erste Phänomen, ein Attraktivitätsgefälle auf den Arbeitsmärkten, bei den Arbeitsvergütungen und in der Lebensqualität für das zweite maßgeblich. Bei Struktur und Verhalten der ostdeutschen Kommunalverwaltungen sind die Ursachen

55 Schwierigkeiten mit trilateralen Kommune-Wirtschaft-Bürger-Konstellationen lassen sich nicht nur – pfadabhängig – auf das DDR-Erbe beziehen, sondern auch – situativ – auf die wirtschaftliche Lage, weil sie „davon profitieren, wenn sie in einem ökonomisch boomenden Umfeld angesiedelt sind", *Einig, Grabher, Ibert, Strubelt* (2005), S. iii.

56 Vgl. *Wollmann* (1996), S. 144; *Reichard*, *Schröter* (1992), S. 216.

57 Vgl. u. a. *Gans* (1996); *Herfert*, *Lentz* (2007); *Mäding* (2006).

58 Die Ostländer haben per saldo 1,8 Millionen Einwohner durch Abwanderung verloren. Vgl. *Blum et al.* (2009), S. 14.

sicher nicht primär zu suchen, auch wenn die Attraktivität einer Stadt durchaus für die Fachkräftegewinnung relevant[59] und kommunalpolitisch beeinflussbar ist.

In dem Umfange aber, wie mit dem Fortschreiten der Zeit die Kommunalverwaltungen einen zunehmenden, wenn auch nicht bestimmenden Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung gewinnen konnten (siehe Abschnitt 4.1), ist über die Querverbindungen zwischen wirtschaftlicher und demographischer Entwicklung ihre Mitverantwortung gewachsen. Wirtschaftlich erfolgreiche Stadtverwaltungen haben so uno actu positive demographische Effekte erzeugt und vice versa.

Während bei einigen Städten von Anfang an die Chancen für eine Stabilisierung der Bevölkerungszahlen fehlten und es nur um die Verlangsamung der Schrumpfung gehen konnte, haben andere – und ex post muss man sagen: zu viele – an diese Stabilisierung geglaubt und sie politisch auf ihre Fahnen geschrieben, manche sogar ein Wachstum. Es ist dabei zu einer Konkurrenz um Einwohner gekommen, die vielleicht lokale Wirkungen erzielte – erwähnenswert ist vor allem der rasche nachholende Suburbanisierungsprozess im Osten –, aber schon auf der Ebene der Region, erst recht aber des Landes oder der Ostländer insgesamt, ein Nullsummenspiel war. Hinter dieser Konkurrenz steht der verständliche Wille der lokalen politischen und administrativen Akteure, eine Abwärtsspirale mit negativen Effekten zu vermeiden. Vor allem die politischen Akteure, allen voran die Bürgermeister, haben ein Interesse, Schrumpfung zu vermeiden, solange diese – fälschlicherweise und fast automatisch – ihnen persönlich als Versagen angekreidet wird und ihre Wiederwahl gefährdet.[60]

Schon bis 2020 soll die Bevölkerungsabnahme die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern um 40% senken.[61] Ein größerer territorialer Zuschnitt der Gemeinden würde vor allem im Stadt-Umland-Bereich die Gefahr verringern, dass wegen der interkommunalen Konkurrenz Geld in ineffektive Siedlungs- oder Förderstrategien investiert wird. Das ist im Übrigen ein Argument, das auch für die Konkurrenz bei der Gewerbeansiedlung gilt. Insofern ist die Kleinheit im territorialen Zuschnitt eine Gefahrenquelle, die die Stadtentwicklung negativ beeinflussen kann. Solange angemessene Gemeindegebietsreformen in einzelnen Ländern noch fehlen, lassen sich diese Gefahren aber durch interkommunale Kooperation einschränken. Für die Akteure ist es ein schwacher Trost, dass das andere Strukturmerkmal, nämlich die Finanzknappheit, die Verschwendungsgefahren („ressourcenvergeudende Konkurrenz“[62]) begrenzt.

---

59 Sie fehlt dennoch gelegentlich in Maßnahmenlisten zur Fachkräftegewinnung. Vgl. einen Konferenzbericht, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/2009, S. 352.

60 Vgl. *Mäding* (2006).

61 *Prognos* (2005), S. 127.

62 *Sedlacek* (2007), S. 105.

4.3 Stadtumbau

Die ostdeutschen Städte waren zum Zeitpunkt der Vereinigung durch Wohnungsmangel geprägt (50 000 unerledigte Wohnungsanträge)[63] und – vor allem in Innenstädten – in einem desolaten baulichen Zustand, da die Wohnungsbaupolitik der DDR-Regierungen industriellen Wohnungsbau, meist vor den Toren der Städte, forciert und den Erhalt älterer Bausubstanz völlig vernachlässigt hatte. Circa 400 000 Wohnungen waren (1999) unbewohnbar und trugen zu einem spürbaren Wohnungsmangel bei. In den ersten Jahren nach der Vereinigung ist hier durch eine massive staatliche Wohnungsbau-Subventionspolitik gegengesteuert worden,[64] doch hat dies neben der erwünschten Angebotsausweitung wesentlich zur – raumwirtschaftlich unerwünschten – Suburbanisierung auch des Wohnens[65] und dem wachsenden Leerstand, vor allem in der „Platte", beigetragen. Eine Expertenkommission (so genannte Lehmann-Grube-Kommission) bezifferte den Wohnungsleerstand 1999 mit 1,3 Mio. Wohneinheiten und leitete mit ihrem Gutachten eine Politikwende ein.

Unter der Bezeichnung „Stadtumbau Ost" legte der Bund zusammen mit den Ländern ein Städtebauförderungsprogramm auf, das primär auf den drohenden Kollaps vieler Wohnungsunternehmen reagierte und in das inzwischen die Mehrzahl der ostdeutschen Städte (ca. 400) einbezogen ist:[66] Durch Subventionierung von Abrissmaßnahmen (bisher über 220 000 Wohnungen) sollte in quantitativer Hinsicht der rasch entstandene Wohnungsüberhang, der vom doppelten demographischen Wandel (Abwanderung, Sterbeüberschuss) kontinuierlich verstärkt wurde, abgebaut werden. Der Bund flankierte seine Bemühungen durch ein Altschuldenhilfegesetz zur Entlastung der Wohnungswirtschaft.[67] Gleichzeitig sollten Fördermaßnahmen in stadträumlicher Hinsicht zur Aufwertung der betroffenen Quartiere (öffentliche Räume, Grünflächen, angepasste Infrastrukturen) beitragen.[68] Ein Schwerpunkt der Bemühungen richtete sich auf die Funktionsvielfalt der Innenstädte, in denen oft auch leerstehende Büro- und Gewerbeflächen zu einer „Aura des Überflüssigen"[69] beitrugen.

---

63 Vgl. *Kabisch* (2002), S. 31.

64 Die Wohnungsbauinvestitionen je Einwohner stiegen von 50% des Westwertes (1991) auf über 150% (1997) und fielen anschließend wieder; vgl. *Blum et al.* (2009), S. 11. Im Jahrzehnt von 1991 bis 2001 wurden 918 000 neue Wohnungen errichtet; vgl. *Liebmann*, *Karsten* (2009), S. 457.

65 Nach der Suburbanisierung des (großflächigen) Einzelhandels.

66 *BMVBS* (2008), S. 22, 76 f.; *BMVBS* (2009), S. 19; *BMVBS* (2009a), S. 62 ff.

67 Vgl. *Häußermann* (1996), S. 310 ff.

68 Dies gilt hinsichtlich der Funktion Wohnen. Die Schwäche hinsichtlich der Funktion Einzelhandel ist zum Teil durch Planungs- und Bausünden „auf der grünen Wiese" während der Aufbaujahre bedingt und schwer revidierbar.

69 *Kabisch* (2002), S. 29.

Stadtumbau kann neben den wirtschaftlichen und demographischen Prozessen als die wichtigste Facette der Stadtentwicklung in Ostdeutschland bezeichnet werden und war dort in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion der vergangenen Jahre ein beherrschendes Thema der Stadtentwicklung. Erfolg und Misserfolg können hier eher als bei den beiden anderen Prozessen der Kommunalverwaltung zugerechnet werden,[70] auch wenn die erforderlichen Eigenanteile wegen der Finanzknappheit den Umfang der kommunalen Beteiligung begrenzten und insofern die kommunale Planungshoheit einschränkten.

Schon der dem Programmstart vorausgehende Stadtumbau-Wettbewerb, den der Bund unter den ostdeutschen Kommunen ausgelobt hatte, hatte die Aufstellung (räumlich und sektoral) „integrierter Stadtentwicklungskonzepte" zur Teilnahmevoraussetzung gemacht. Die Kommunen waren bei diesem Wettbewerb und später in der eigentlichen Programmphase ab 2002 gehalten, aufs engste mit der lokalen Wohnungswirtschaft zu kooperieren, die meist von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften dominiert wurde. Dadurch bestand oft ein finanzieller Interessengleichklang zwischen Gemeinde und Wohnungswirtschaft, allerdings nicht automatisch auch ein räumlich-stadtplanerischer. Außerdem war mit den verschiedenen Infrastrukturanbietern sektorübergreifend und verlässlich zusammenzuarbeiten und auch die Bevölkerung in möglichst transparente Entscheidungsprozesse einzubeziehen, um konsensuelle Lösungen und abgestimmte Handlungsbeiträge zu erreichen.[71] Das ist zwar in örtlich unterschiedlichem Maße und mit örtlich unterschiedlicher Kreativität und Wirksamkeit, insgesamt aber – mit dem Rückenwind der Subvention – mit großem Erfolg geschehen.[72] Qualifizierte Mieter- und Bürgerbeteiligung, also Leistungen der Wohnungswirtschaft und der Kommunalverwaltung, können über das Feld Stadtumbau hinaus auf die allgemeine Zufriedenheit mit der demokratischen Ordnung abstrahlen und insofern die „politische Stadtentwicklung" beeinflussen. Kleinstädte mit ihrer Überschaubarkeit und Dichte sozialer Interaktion schneiden häufig überraschend gut bei der Problembewältigung ab.

Die technisch-naturwissenschaftliche Ausbildung vieler kommunaler Führungskräfte mag sich gerade in diesem Politikfeld zunächst als günstige Handlungsressource erwiesen haben. Dies hat bei Planung und Umsetzung der Programme aber eventuell die einseitige Orientierung auf bauliche Maßnahmen[73] gefördert; dennoch wurde insgesamt so-

---

70 Vgl. *Kühn*, *Liebmann* (2007), S. 131. Doch selbst beim Stadtumbau wird in *BMVBS* (2009) der Eindruck erweckt, als hänge quasi alles von den staatlichen Programmen und ihren Fördermittelansätzen ab.

71 Hier lagen – vor allem in der Anfangsphase – besondere Schwachpunkte der Programmumsetzung. Die Intransparenz der Entscheidungsfindung und Strategieformulierung führte oft zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei der lokalen Bevölkerung. Vgl. *Kabisch, Bernt, Peter* (2004), S. 141 f.

72 „Der Stadtumbau hat viele Kommunen zu einer hochwertigen Planungsqualität angeregt". (*Liebmann*, *Karsten*, 2009, S. 462).

73 Vgl. *Kühn, Liebmann* (2007), S. 131.

wohl die Kooperation unter den nach Sektoren getrennten Verwaltungszweigen[74] als auch die Kooperation der Stadtverwaltung mit anderen externen Akteuren verbessert.[75] Alle einbezogenen[76] lokalen Akteure waren gezwungen, alte Routinen fallen zu lassen, neue Konzepte und Handlungsformen zu erproben und Kompromisse einzugehen. Dabei ist an vielen Orten ein Prozess „kooperativen Lernens für neue Prioritäten" angestoßen worden, der alles andere als selbstverständlich ist.[77]

An diesem Beispiel lässt sich besonders gut zeigen, dass zwischen der Kommunalverwaltung, ihren Strukturen, Verhaltensweisen und Strategien auf der einen Seite und der Stadtentwicklung auf der anderen Seite eine Wechselbeziehung – und nicht einseitige Abhängigkeit besteht: Die Stadtentwicklung (hier: wachsender Leerstand) führte – gemeinsam mit einem staatlichen Programm – zu einer gelungenen Anpassung der Handlungsformen der Stadtverwaltung, die dann wieder positiv auf die Stadtentwicklung zurückwirkte.

5 Fazit in Thesen

(1) Kommunale Verwaltungsstrukturen und Stadtentwicklung sind jeweils in sich vielfältige Phänomene, die differenzierend und nicht vereinheitlichend behandelt werden müssen.

(2) Zwischen ihnen bestehen Wechselwirkungen. Auf der Inputseite der Stadtverwaltung geht es um ihre Responsivität, d. h. ihre Fähigkeit, objektive externe Herausforderungen der Stadtentwicklung und bürgerschaftliche Wünsche präzise und zeitnah wahrzunehmen, auf der Outputseite um ihre Effektivität, d. h. ihre Fähigkeit, im Rahmen ihrer Möglichkeiten (Kompetenzen, Finanzen) und in Abstim-

74 Vgl. z. B. *Hutter*, *Wiechmann* (2005).

75 Einerseits warnt *Bernt* (2005, S. 115) davor, durch Anrufung des „falschen Messias" Kooperation (*Pressmann*, *Wildavsky*, 1973) das eigentliche Problem, die Interessenkonflikte unter den wohnungswirtschaftlichen Akteuren, zu verschleiern, das er mit Hilfe des „Gefangenendilemmas" verdeutlicht. Andererseits loben *Hutter*, *Wiechmann* (2005, S. 149): „Akteure mit ihren sehr unterschiedlichen Interpretationsmustern, Präferenzen und Entscheidungsmodi, die bisher gar nicht, nur selten oder aber ohne Konsequenzen für den strategischen Umbauprozess miteinander persönlich kommuniziert haben, stehen nun in einem politisch wahrgenommenen strategierelevanten Kontakt zueinander". *Kühn*, *Liebmann* (2007, S. 135) resümieren die Stadtumbau-Ost-Strategien als „not entirely successful in reaching their goal of integrating various actors and fields, as their scope is limited to the built environment and housing market".

76 Die oft unzureichende Einbeziehung der (kleinen) privaten Wohnungseigentümer (*BMVBS*, 2009a, S. 64) wird für diese Gruppe teilweise dadurch erträglicher, dass sie von der Angebotsverknappung profitieren könnten, allerdings haben sie eigene gravierende Probleme; vgl. *Bernt* (2005), S. 122 ff.

77 Vgl. *Hutter*, *Wiechmann* (2005), S. 135. Schon *Reichard*, *Schröter* (1992, S. 209) wiesen darauf hin, dass Ost-Mitarbeiter in der Transformationsphase den „nun zu betreibenden Aufwand für Konsensfindung und (interne wie externe) Kooperation nicht selten negativ bewerten."

mung mit anderen Partnern wirkungsvolle Handlungsprogramme zur Gestaltung der Stadtentwicklung umzusetzen.

(3) Ostdeutsche Kommunalverwaltungen haben – ausgehend von signifikant schlechteren Startbedingungen – inzwischen im Durchschnitt weitgehend mit westdeutschen vergleichbare Verwaltungsstrukturen und ein vergleichbares Leistungsniveau erreicht. Erschwernisse liegen heute vor allem bei den meist kleineren Gebietszuschnitten und der – gemessen an den Bedarfen – schwächeren Finanzausstattung.

(4) Die Wirksamkeit der ostdeutschen Kommunalverwaltungen für eine erfolgreiche Stadtentwicklung ließe sich auf der strukturellen Ebene verbessern durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse bzw. ersatzweise durch staatlich verordnete Gebietsreformen und durch eine ausreichende Finanzausstattung.

(5) Neben den Verwaltungsstrukturen sind die Verhaltensweisen der Verwaltungakteure relevant. Änderungen hier können ebenfalls gewichtige, fallweise sogar größere Wirkungen erzielen, doch sind die Verhaltensweisen in die Verwaltungskultur und die umfassende politische Kultur eingebettet, die immer noch durch die DDR-Sozialisation mitgeprägt und nur schwer bzw. langsam zu verändern sind.[78]

(6) Die Wirksamkeit der ostdeutschen Kommunalverwaltungen für die Stadtentwicklung ließe sich auf der Verhaltensebene steigern: (a) durch breite, faire Kooperation zwischen Rat und Verwaltung, innerhalb der Verwaltung, mit Nachbargemeinden, mit wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren; (b) durch eine moderne Verwaltungsführung, die Elemente des *New Public Management* aufgreift; (c) durch ein unbürokratisches, weniger hoheitliches Auftreten gegenüber Wirtschaft und Bürgern, also Kundenorientierung. „Das entscheidende Problem liegt auf der Ebene des Personals“, seiner Einstellungen und seines Rollenverständnisses.[79]

(7) Für Stadt- und Regionalentwicklung erscheinen die Verwaltungsstrukturen weniger gewichtig als die vorherrschenden Einstellungen und Verhaltensweisen (Verwaltungskultur), und diese – voraussichtlich – weniger gewichtig als die gewählten Strategien.

(8) Doch auch wenn neue Verhaltensweisen über Verhaltensänderungen stilbildend werden, wird der Einfluss auf die ökonomische und demographische Entwicklung deutlich begrenzter bleiben als auf den Stadtumbau. Eine zielkonforme Lenkung der Stadtentwicklung in allen ihren Facetten ist und bleibt der Kommunalverwaltung unmöglich.

---

78 *Gabriel* (1996, S. 268) belegt die „affektive und ideologische Bindung an die untergegangene DDR“ u. a. mit dem Befund: „Der Auffassung, der Sozialismus sei eine gute, lediglich schlecht ausgeführte Idee gewesen, stimmten zwischen 1991 und 1996 zwischen zwei Drittel und vier Fünftel der Befragten in den Neuen Ländern zu“ (*ebenda*, S. 243).

79 *Bogumil*, *Jann* (2005), S. 231; ähnlich schon *Reichard*, *Schröter* (1992), S. 194.

Literaturverzeichnis

Anton, St.; Diemert, D. (2009): Kommunalfinanzen im freien Fall? (= Gemeindefinanzbericht 2009), in: Der Städtetag, Bd. 62 (5), S. 5-85.

Bernt, M. (2005): Stadtumbau im Gefangenendilemma, in: Weiske, Kabisch, Hannemann (Hrsg.), S. 109-130.

Blum, U. et al. (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderheft 1/2009. Halle (Saale).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2008: Die neuen Länder – für ein modernes und soziales Deutschland. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009, Bundestags-Drucksache 16/13360 vom 11.06.2009.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009a): Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume. Berlin.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen; Bauministerkonferenz; DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2004): Dokumentation Kongress „Stadt und Wirtschaft – Strategische Allianzen“, o. O.

Bogumil, J.; Grohs, St.; Kuhlmann, S. (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, in: Bogumil, Jann, Nullmeier (Hrsg.), S. 151-184.

Bogumil, J.; Jann, W. (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Wiesbaden.

Bogumil, J.; Jann, W.; Nullmeier, F. (Hrsg.) (2006): Politik und Verwaltung. Sonderheft 37 der Politischen Vierteljahresschrift. Wiesbaden.

Bretschneider, M.; Henckel, D.; Mäding, H.; Reidenbach, M.; Sander, R.; Zwicker, D. (2005): Der Aufbau Ost als Gegenstand der Forschung. Untersuchungsergebnisse seit 1990 (= Difu-Materialien 4/2005). Berlin.

Derlien, H.-U. (Hrsg.) (2001): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation (= Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften Bd. 27). Baden-Baden.

Dieser, H. (1996): Restitution: Wie funktioniert sie und was bewirkt sie?, in: H. Häußermann, R. Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland – soziale und räumliche Tendenzen. Opladen, S. 129-138.

Einig, K.; Grabher, G.; Ibert, O.; Strubelt, W. (2005): Einführung, in: Informationen zur Raumentwicklung H. 9/10 „Urban Governance“, S. I-X.

Eisen, A.; Wollmann, H. (Hrsg.) (1996): Institutionenbildung in Ostdeutschland: zwischen externer Steuerung und Eigendynamik (= KSPW, Transformationsprozesse Bd. 14). Opladen.

Fleischer, J.; Hustedt, T.; Wegrich, K. (2004): Der Aufbau Ost als Gegenstand der Forschung, H. 10, Verwaltung. Berlin.

Franz, P. (2009): Wo stehen die ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Städtesystem? Eine Zwischenbilanz anhand ökonomischer Indikatoren nach 20 Jahren Deutsche Einheit, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2009, S. 435-444.

Friedrichs, J.; Genosko, J.; Häußermann, H.; Strubelt, W. (1996): Die Entwicklung ostdeutscher Städte und Regionen: Ergebnisse, Folgerungen und Perspektiven, in: Strubelt u. a. (Hrsg.), S. 481-502.

Gabriel, O. W. (1996): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen, in: Kaase u. a. (Hrsg.), Politisches System, S. 231-319.

Gans, P. (1996): Demographische Entwicklung seit 1980, in: Strubelt u. a. (Hrsg.), S. 143-181.

Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen (= ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 226). Hannover.

Hannemann, Ch.; Kabisch, S.; Weiske, Ch. (Hrsg.) (2002): Neue Länder – Neue Sitten? Transformationsprozesse in Städten und Regionen Ostdeutschlands. Berlin.

Häußermann, H. (1996): Die Transformation des Wohnungswesens, in: Strubelt u. a. (Hrsg.), S. 289-325.

Herfert, G.; Lentz, S. (2007): New Spatial Patterns of Population Development as a Factor in Restructuring Eastern Germany, in: Lentz (Hrsg.), pp. 91-109.

Hutter, G.; Wiechmann, Th. (2005): Stadtumbau als strategischer Prozess – Möglichkeiten der Kommunikation kommunaler Akteure für neue gemeinsame Prioritäten am Beispiel Dresden, in: Weiske, Kabisch, Hannemann (Hrsg.), S. 131-154.

Kaase, M.; Eisen, A.; Gabriel, O. W.; Niedermayer, O.; Wollmann, H. (1996): Politisches System (= Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bd. 3). Opladen.

Kabisch, S. (2002): Wenn das Kleid der Stadt nicht mehr passt – Strategien im Umgang mit dem Wohnungsleerstand in ostdeutschen Städten, in: Hannemann, Kabisch, Weiske (Hrsg.), S. 29-54.

Kabisch, S.; Bernt, M.; Peter, A. (2004): Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Wiesbaden.

Keim, K.-D. (Hrsg.) (2001): Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. Erkner.

Klein, R. R. (1986): Stadtfinanzen am Ende oder kommunalfinanzpolitische Wende? in: J. J. Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik von unten? Opladen, S. 61 ff.

Kühn, M.; Liebmann, H. (2007): Strategies for Urban Regeneration – The Transformation of Cities in Northern England and Eastern Germany, in: Lentz (Hrsg.), S. 123-138.

Kuhlmann, S. (2003): Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln in Ostdeutschland. Eine Studie zum Gesetzesvollzug in der lokalen Bauverwaltung. Opladen.

Lentz, S. (Hrsg.) (2007): Restructuring Eastern Germany (= German Annual of Spatial Research 2006). Berlin, Heidelberg.

Liebmann, H.; Karsten, M. (2009): Stadtumbau Ost und Stadtumbau West: Geschwister mit Eigenarten und Gemeinsamkeiten, in: Informationen zur Raumentwicklung H. 7, S. 457-469.

Liebmann, H.; Robischon, T. (Hrsg.) (2003): Städtische Kreativität – Potenzial für den Stadtumbau. Erkner, Darmstadt.

Mäding, H. (2006): Demographischer Wandel als Herausforderung für die Kommunen, in: Gans, Schmitz-Veltin (Hrsg.), S. 338-354.

Mäding, H. (Hrsg.) (2009): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung (=ARL-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 232). Hannover.

Martinez Soria, J. (2007): Kommunale Selbstverwaltung im europäischen Vergleich, in: T. Mann, G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Bd. 1. Berlin, Heidelberg, S. 1015-1043.

Möller, B.; Reißig, R. (1996): Interaktionsbeziehungen lokaler Akteure auf dem Politikfeld Wirtschaftsförderung, in: Eisen, Wollmann (Hrsg.), S. 227-248.

Nagelschmidt, M. (1996): Auf halbem Wege: Der Institutionenwandel der ostdeutschen Städte, Kreise und Gemeinden, in: Eisen, Wollmann (Hrsg.), S. 211-225.

Prognos AG (2005): Perspektive Ostdeutschland 2030 (Endbericht). Berlin.

Reichard, Ch. (1996): Strukturreformen und Personalspezifika in der ostdeutschen Verwaltung, in: Eisen, Wollmann (Hrsg.), S. 311-320.

Reichard, Ch. (2001): Personeller Umbau und Herausforderungen an die Personalpolitik, in: Derlien (Hrsg.), S. 189-201.

Reichard, Ch.; Schröter, E. (2002): Verwaltungskultur in Ostdeutschland. Empirische Befunde und personalpolitische Ansätze zur Akkulturation ostdeutscher Verwaltungsmitarbeiter, in: R. Pitschas (Hrsg.), Verwaltungsintegration in den neuen Bundesländern (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 110), S. 191-222.

Reidenbach, M. et al. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009 (= Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 35). Berlin.

Reidenbach, M. et al. (2008): Investittionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien (= Edition Difu, Bd. 4). Berlin.

Röber, M.; Damskis, H.; Möller, B. (1996): Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern; in: A. Murswiek (Hrsg.), Regieren in den neuen Bundesländern. Institutionen und Politik, S. 89-117.

Rosenfeld, M. (2007): Interregional Support Policy for East German Regions, in: Lentz (Hrsg.), S. 79-89.

Schimanke, D. (2001): Dilemmata der Personalpolitik, in: Derlien (Hrsg.), S. 179-187.

Schmidt-Eichstaedt, G. (2001): Gebiets- und Funktionalreform in den Neuen Ländern, in: Derlien (Hrsg.), S. 77-89.

Sedlacek, P. (2007): Kommunale Bevölkerungspolitik – Ein Weg aus der Krise?, in: P. Sedlacek (Hrsg.), Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen (= ARL-Arbeitsmaterial 331). Hannover, S. 93-108.

Strubelt, W. et al. (1996): Städte und Regionen (= Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland Bd. 5). Opladen.

Suhlrie, D. (2003): Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland, in: Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (Hrsg.), Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen. Berlin, S. 291-301.

Weiske, Ch.; Kabisch, S.; Hannemann, Ch. (Hrsg.) (2005): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden.

Wollmann, H. (1996): Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung“, in: Kaase u. a. (Hrsg.), S. 47-153.

Wollmann, H. (1997): Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: Wollmann u. a. (Hrsg.), S. 259-327.

Wollmann, H. (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden.

Wollmann, H.; Derlien, H.-U.; König, K.; Renzsch, W.; Seibel, W. (1997): Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland (= KSPW; Beiträge zum Bericht 3 „Politisches System“, Bd. 3.1). Opladen.

Sage mir, wo Du wohnst, und ich sage Dir, wer Du bist: Sozialräumlicher Wandel in postsozialistischen Stadtregionen

*Isolde Brade und Carola Neugebauer**

1 Einleitung

In westlichen postindustriellen Gesellschaften ist die zunehmende Fragmentierung städtischer Räume einer der zentralen Befunde der Stadtforschung seit den 1990er Jahren. Thematisiert werden Fragen der Ungleichmäßigkeit von Entwicklungen städtischer Teilgebiete, insbesondere Prozesse der sozialräumlichen Segregation bzw. Polarisierung, der Auf- und Abwertung bestimmter Wohnquartiere.[1]

Im Gegensatz zu den Entwicklungen in den Stadtregionen der westlichen Länder ist die Entwicklung der Städte in den mittleren und östlichen Ländern Europas bis zu deren gesamtgesellschaftlichem Systemwandel sehr viel weniger erforscht und publiziert worden. Die Stadtforschungen konzentrierten sich vor allem auf einen Vergleich des theoretisch propagierten Leitbildes der sozialistischen Stadt und seiner konkreten Realisierung.[2]

Übergeordnetes Ziel der sozialistischen Stadtentwicklung war die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen. Segregation als Projektion sozialer Ungleichheit im Raum wurde in der Literatur über die sozialistische Stadt selten thematisiert, da dieses Phänomen keine annähernd vergleichbare Bedeutung wie in den Städten der kapitalistischen Gesellschaft hatte.[3] Es gab Segregationsprozesse „sozialistischer Art", die in den einzelnen Ländern nach sehr unterschiedlichem Muster und unterschiedlicher Intensität verliefen. Es hoben sich beispielsweise Stadtviertel mit hohem und weniger hohem Image heraus. Allerdings waren die Bewertungskriterien andere als in den westeuropäischen Städten. So galten in den Großstädten der Sowjetunion die Zugehörigkeit zu einer Gruppe mit gleichartigem Bildungsstand und Berufsbild als typischer Prestigefaktor und damit als Auslöser von innerstädtischer Differenzierung.[4]

---

* *Dr. Isolde Brade* und *Carola Neugebauer,* Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL), Leipzig.

1 Vgl. *Kapphahn* (2002); *Häußermann* (2001); *Marcuse* (1998); *Musterd, Ostendorf* (1998), *Hamnett* (1994).

2 Vgl. z. B. *Förster* (1986).

3 Vgl. *Oswald, Voronkov* (2002), S. 140; *Burdack, Rudolph* (2001), S. 262; *Häußermann, Oswald* (2001), S. 65 f.; *Lentz* (1999), S. 8; *Bater* (1980), S. 102 ff.

4 Vgl. *Lentz* (2002), S. 242; *Smith* (1996), S. 96; *Wendina, Brade* (1996), S. 23.

Grundsätzlich war „die Wohnungsallokation keine Frage des Vermögens und Einkommens, sondern der wohnungspolitischen Vergabe- und Zuteilungspraxis“[5]. Dabei konnten durchaus je nach Zugang zu speziellen Privilegiensystemen unterschiedliche Vergabekriterien angewendet werden.[6] So kam es durch Belegungsrechte von volkswirtschaftlich wichtigen Betrieben zu branchenspezifischen Segregationserscheinungen innerhalb des Stadtraumes. Die bevorzugte Vergabe der Neubauwohnungen an junge Familien begünstigte z. B. eine deutliche Alterssegregation.[7] Während die vor allem gründerzeitlichen innenstadtnahen Wohnquartiere mehr und mehr durch baulichen Verfall und Überalterung der Bewohnerschaft geprägt waren,[8] bildeten die neu errichteten Großwohnsiedlungen den bevorzugten Wohnstandort insbesondere von jungen Familien. Aufgrund des vergleichsweise hohen Wohnstandards und der überdurchschnittlichen Ausstattung mit Versorgungs-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen war der Zufriedenheitsgrad mit dem „Wohnen in der Platte“ sehr hoch.[9] Das Stadtumland erlebte im Vergleich zu den westeuropäischen Städten mit der klassischen Suburbanisierung in baulicher Hinsicht eine völlig andere Entwicklung. Es war weitgehend der Erholungsfunktion vorbehalten und flächenhaft von Schrebergarten- und Datschensiedlungen geprägt, in denen aufgrund der meist beengten Wohnverhältnisse zumindest saisonal das „Wohnen im Grünen“ praktiziert wurde.[10]

Erst die Prozesse der gesellschaftlichen Transformation in den 1990er Jahren verschärften soziale Kontraste; Segregationserscheinungen innerhalb der Städte nahmen seither zu. Die Inwertsetzung von Standorten nach Bewertungskriterien der Marktökonomie ist zu einem entscheidenden Faktor für die Dynamisierung innerstädtischer Strukturen in den postsozialistischen Städten geworden.[11] Die Privatisierung des Wohnungsbestandes, die allmähliche Herausbildung eines Wohnungsmarktes, der Transfer westlicher Wohnideale und die einsetzende soziale Differenzierung eröffnen neue Handlungsspielräume und -ziele bei Wohnraumnachfragern und -anbietern; sie führen gleichzeitig zu einer zunehmenden Mobilität[12] und damit zu einer wachsenden sozialräumlichen Differenzierung der Wohnbevölkerung.[13]

---

5 *Węcławowicz* (1993), S. 16.

6 Vgl. *Kapphahn* (2002), S. 74.

7 Vgl. u. a. *Gerdes* (2003); *Kapphahn* (2002); *Wießner* (2002).

8 Vgl. u. a. *Haase, Maas, Kabisch, Steinführer* (2009).

9 Vgl. u. a. *Axenov, Brade, Roch* (2010); *Herfert, Neugebauer, Smigiel* (2010); *Brade, Herfert, Wiest* (2009).

10 Vgl. *Leetmaa, Kristi, Brade, Nuga* (2010).

11 Vgl. *Rudolph* (2001).

12 Vgl. *Lee, Struyk* (1996); *Struyk, Romanik* (1995).

13 Vgl. *Brade, Herfert, Wiest (*2008); *Brade, Smigiel, Kovacs* (2009); *Brade, Herfert, Wiest (*2009).

Die Prozesse der sich verändernden sozialräumlichen Muster in postsozialistischen Stadtregionen (Kernstadt, einschließlich suburbanes Umland) werden im Folgenden in ausgewählten Wohnquartieren am Beispiel der Stadtregionen St. Petersburg, Budapest, Sofia, Vilnius und Leipzig im Spannungsfeld von individuellen Pfaden und tradierten sozialistischen Mustern der Stadtentwicklung untersucht. Dabei stehen die folgenden Fragen im Mittelpunkt: Wie werden raumstrukturell ähnliche Wohnquartiere in den untersuchten Stadtregionen unter unterschiedlichen sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen von den Bewohnern bewertet? Welche ähnlichen bzw. unterschiedlichen sozialräumlichen Auf- und Abwertungsmuster zeichnen sich für die untersuchten postsozialistischen Stadtregionen ab? Wie sind diese Muster zu erklären?

2 Empirische Grundlagen

Ausgehend vom Stadtstrukturtypenansatz[14] wurden in den fünf Stadtregionen jene Wohnquartierstypen ausgewählt, die hinsichtlich Baustruktur- und Lagemerkmalen interregional ähnlich sind und in den jeweiligen Stadtregionen bedeutsame Wohnungsmarktsegmente repräsentieren. Die Muster der sozialräumlichen Differenzierung werden am Beispiel dreier für alle untersuchten Stadtregionen repräsentativen Wohnquartierstypen dargestellt:

- randstädtische Großwohnsiedlung der 1970er/1980er Jahre;
- suburbane Einfamilienhaussiedlung, erbaut nach 1990;
- historisches innenstadtnahes Wohnquartier in Blockrandbebauung.

Das methodische Herangehen basiert auf dem Multiple-Case-Study-Design,[15] in dem Forschungsansätze auf der Makroebene (Strukturanalyse) und der Mikroebene (Handlungsanalyse) verknüpft sowie qualitative und quantitative sozialwissenschaftliche Methoden kombiniert werden.[16] Dieses Herangehen erlaubt es, die Verräumlichung sozialer Ungleichheit und das Handeln der verschiedenen lokalen Akteure in ihrer übergeordneten Kontextualität einzuordnen und zu erklären. Die kritische Methodentriangulation (Leitfaden-gestützte Experteninterviews mit Stadtverwaltung, Maklern, Wissenschaftlern etc., standardisierte Haushaltsbefragungen in den Wohnquartieren – 700 bis 750 Fragebögen pro Stadtregion, sekundärstatistische Datenanalysen, teilnehmende Beobachtungen) stützt das Anliegen, aus wohnquartierskonkreten Ergebnissen stadtregional gültige Trends der sozialräumlichen Differenzierung abzuleiten.

14 Vgl. *Wickop et al.* (1998).

15 Vgl. *Yin* (2009).

16 Vgl. *Flick* (2008).

Der Ergebnisanalyse und -interpretation liegen dabei zwei Vergleichsstrategien zugrunde, die *individualizing* und die *universalizing comparative strategy*.[17] Werden in der ersten Perspektive stadtregionale Besonderheiten sozialräumlicher Differenzierung reflektiert, fokussiert die zweite Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten stadtregionaler Muster.

3 Die untersuchten Wohnquartiere im stadtregionalen Kontext

3.1 Großwohnsiedlungen

In den postsozialistischen Großstädten stellen die Großwohnsiedlungen nach wie vor ein wichtiges Segment auf dem Wohnungsmarkt dar. In den untersuchten Städten lebt mehr als die Hälfte der Bewohner in Plattenbausiedlungen der sozialistischen Bauphasen. Lediglich in Leipzig sind es nur etwa 35%.[18] Nach dem gesellschaftlichen Umbruch in den 1990er Jahren und der Liberalisierung der Wirtschafts- und Wohnungspolitik erlebten die Großwohnsiedlungen vor allem funktionale Aufwertungen in Form von Einkaufs- und Freizeitzentren. In einigen Wohnquartieren (St. Petersburg und Sofia) erfolgten Nachverdichtungen durch neuen Wohngeschossbau. Der wachsende Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der Wohngebäude ist ein charakteristischer Handlungsbedarf osteuropäischer Großwohnsiedlungen.[19]

Trotz dieser baustrukturellen Ähnlichkeiten der untersuchten Großwohnsiedlungen verweist jedes Gebiet jedoch auf eine eigene „lokale Geschichte".

In Leipzig-Grünau als ostdeutschem Repräsentant dieses Quartierstyps ist ein dramatischer Einwohnerrückgang seit 1990 von 85 000 auf knapp 46 000 (2008) zu beobachten. Ursache dafür ist der Wertewandel für Wohnimmobilien und die Vielfalt bezahlbarer Alternativen auf dem neu entstandenen Wohnungsmarkt. Aufgrund von Maßnahmen im Rahmen des staatlichen Stadtumbau-Programms hat sich die Anzahl der Wohneinheiten in Grünau von 36 000 auf 26 000 verringert.

In Sofia und in St. Petersburg verzeichnen die untersuchten Großwohnsiedlungen eine relative Stabilität hinsichtlich Einwohneranzahl und sozialer Zusammensetzung, obwohl der Alterungsprozess am Gebäudebestand weit fortgeschritten ist und sich damit die Wohnattraktivität verringert. Die allgemeine Akzeptanz dieses Quartierstyps ist in beiden Städten relativ hoch. Die Ursache dafür ist das nach wie vor herrschende Wohn-

17 *Tilley* (1984).

18 Vgl. *Brade, Herfert, Wiest* (2008), S. 3.

19 Vgl. *Neugebauer, Wiest, Krupiskaite* (2010).

raumdefizit, vor allem das relativ geringe Angebot im mittleren und unteren Preissegment.

Budapest und Vilnius weisen eine relativ hohe Mobilität der Einwohner in den untersuchten Großwohnsiedlungen auf. Die allgemeine Wertschätzung der Großwohnsiedlungen als Wohnstandort ist im Vergleich zu Sofia und St. Petersburg jedoch geringer.

In allen untersuchten Großwohnsiedlungen (außer jenen in Leipzig) war einer der wesentlichen Gründe für Zuzüge nach 1990 die Möglichkeit, eine bezahlbare Wohnung zu bekommen. Insbesondere in der Familiengründung befindliche junge Paare sehen in diesem Quartierstyp einen möglichen Start für ihre Wohnkarriere.[20]

3.2 Innerstädtische, zentrumsnahe Wohnquartiere in Blockrandbebauung

Bei den untersuchten innerstädtischen, zentrumsnahen Wohnquartieren in Blockrandbebauung handelt es sich um kompakt bebaute Gründerzeitviertel mit teilweise starken baulichen Verfallserscheinungen, in bester Stadtlage, mit relativ wenig Grünflächen, aber sehr guter Anbindung an das öffentliche Nahverkehrsnetz. Alle untersuchten Quartiere erfuhren bisher eine bauliche Aufwertung, jedoch im Rahmen eines sehr differenziert ablaufenden Prozesses. Während im Leipziger Waldstraßenviertel eine flächenhafte hochwertige Sanierung durchgeführt wurde – beschleunigt durch staatliche Förderung – und die Nachfrage nach Wohnraum seit Ende der 1990er Jahre sehr hoch ist, erfolgte bisher in den Untersuchungsgebieten des östlichen Europa lediglich eine punktuelle oder mosaikartige bauliche Aufwertung. Das trifft in besonderem Maße auf St. Petersburg und Sofia zu. Generell erscheint die Wertschätzung der Innenstadt als Wohnstandort in den Stadtregionen des östlichen Europa deutlich geringer als in Leipzig. Ursache dafür sind die relativ hohen Preise in den wenigen sanierten Bereichen bzw. die schlechten Wohnbedingungen im größeren unsanierten Marktsegment.

3.3 Suburbane Einfamilienhaussiedlungen

In den fünf Stadtregionen wurden Einfamilienhausgebiete untersucht, die in der Zeit nach 1990 auf grüner Wiese oder in Nachbarschaft zu alten Dorfkernen entstanden. Dabei zeigen sich im interregionalen Vergleich generell klare Unterschiede bezüglich der Entwicklungen im suburbanen Raum. In St. Petersburg, Vilnius und Sofia waren in den 1990er Jahren kaum Ansätze von Suburbanisierung zu beobachten. Da es keinerlei Förderung durch die öffentliche Hand gab und der Bau von permanent bewohnbaren Häusern im Grünen ausschließlich durch Privatinitiative erfolgte, entstanden in dieser Phase vor allem Wohnobjekte der Luxusklasse. Mit der wirtschaftlichen Konsolidierung in den

20 Die Wohnungsmärkte im östlichen Europa sind von einem Eigentümermarkt geprägt, während Leipzig von einem Mietermarkt dominiert wird.

mittel- und osteuropäischen Ländern nach 2000 bzw. der EU-Integration verbesserten sich die Einkommenssituation der Bevölkerung sowie die Kreditierung von Wohnungsbau und -kauf deutlich, sodass der Prozess der Suburbanisierung rasch in Gang kam. Insgesamt jedoch blieb die Suburbanisierung bisher auf einem deutlich niedrigeren Niveau als in Leipzig der 1990er Jahre, geschuldet vor allem den relativ unterentwickelten Infrastrukturen sowie der schlechten Anbindung an das öffentliche Nahverkehrsnetz. Insbesondere für Familien mit Kindern ist das suburbane Leben teuer, da in der Regel zwei Autos benötigt werden, die Durchschnittslöhne aber noch relativ niedrig sind.

Deutlich dynamischer verlief die Suburbanisierung in Leipzig aufgrund des attraktiven staatlichen Wohnungsförderprogramms in den 1990er Jahren und den zunächst noch fehlenden Alternativen für innerstädtisches Wohnen mit hoher Wohnqualität. Der Höhepunkt der Suburbanisierung war Ende der 1990er Jahre erreicht. Spätestens seit 2004/ 2005 lässt im Vergleich zur Kernstadt der Zuzug in den suburbanen Raum nach. Es ist sogar eine verstärkte Rückwanderung in innerstädtische Wohnquartiere zu beobachten. Umfassende innerstädtische Sanierungen und innerstädtischer Neubau hatten in kurzer Zeit zu einem entspannten Wohnungsmarkt in der Leipziger Stadtregion mit einem Überangebot in allen Preissegmenten geführt. Die fallenden Preise lassen zunehmend sozioökonomische Unterschiede zwischen Suburbia und Innenstadt verschwinden.

4 Sozialräumliche Veränderungen innerhalb der Stadtregionen – Unterschiede und Gemeinsamkeiten im internationalen Vergleich

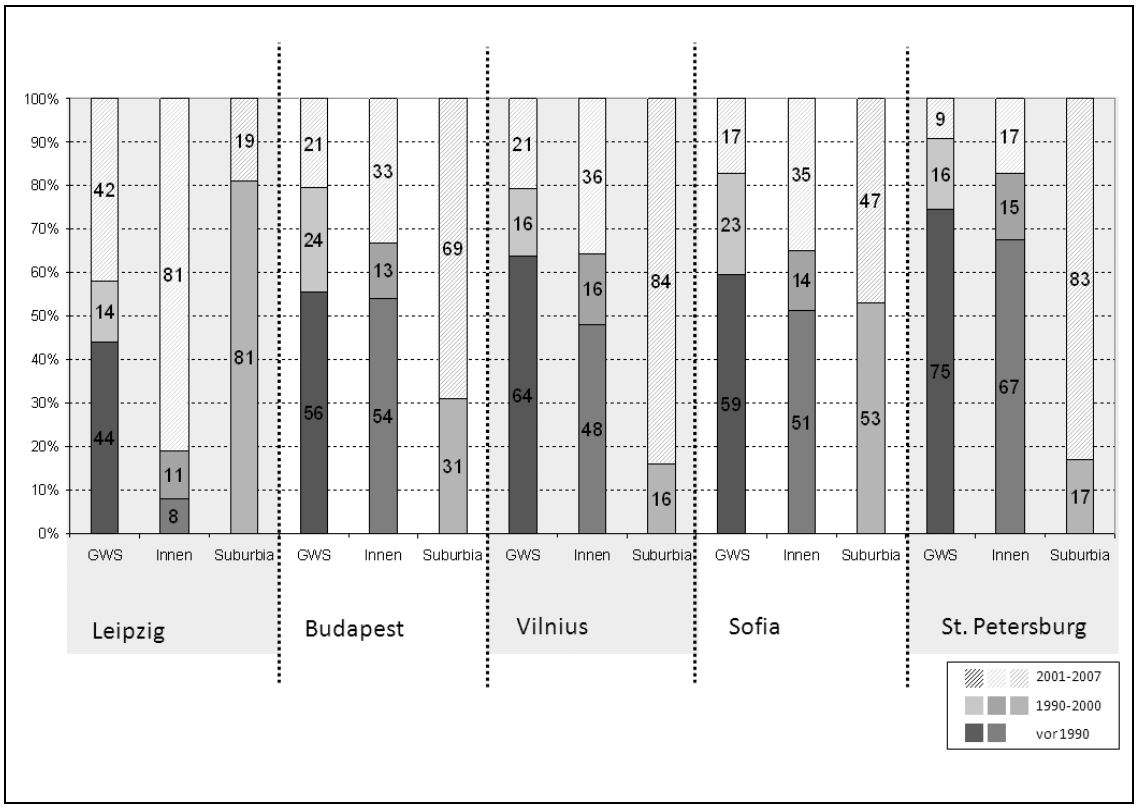
Ein entscheidender Faktor für die Veränderung der sozialräumlichen Muster ist die *residentielle Mobilität*. Der Zeitpunkt des Zuzugs der Bewohner in die untersuchten Wohnquartiere spiegelt die Dynamik bzw. die soziostrukturelle Persistenz in den Quartieren wider (vgl. Abbildung 1).

Allen untersuchten Großwohnsiedlungen ist gemeinsam, dass sie im Vergleich zu den jeweils anderen Wohnquartieren ihrer Stadtregion seit 1990 die geringste Mobilität aufweisen. Außer in Leipzig-Grünau (44%), zogen zum Teil weit über 50% der Befragten bereits vor 1990 in ihre aktuelle Wohnung. Das heißt, dass diesen Wohnquartieren nicht nur eine entsprechende quantitative Bedeutung auf dem Wohnungsmarkt zukommt, sondern dass sie im östlichen Europa nach wie vor als Inseln relativer soziostruktureller Persistenz in den Stadtregionen betrachtet werden können.

Für die innerstädtischen Untersuchungsgebiete ist festzustellen, dass sie innerhalb ihrer jeweiligen Stadtregion insbesondere ab dem Jahr 2000 relativ starke Zuzüge erlebten, nachdem sie in den 1990er Jahren ähnlich wie die Großwohnsiedlungen kaum Bewohnermobilität verzeichneten. Beschleunigt sich die residentielle Mobilität in den untersuchten innerstädtischen Wohnquartieren weiterhin, was auch aufgrund der fortschreitenden

Sanierungen zu vermuten ist, dann steht insbesondere den lageattraktiven innerstädtischen Wohnquartieren der Stadtregionen des östlichen Europa ein Bevölkerungsaustausch bevor, wie er sich rasant in Leipzigs Innenstadt zwischen 2001 und 2007 bereits vollzogen hat.

Abbildung 1:
Zuzug in Wohnquartiere nach Quartierstypen und Städten
- in % der Befragten des jeweiligen Quartierstyps -



Ergänzung zur Legende: GWS = Großwohnsiedlung, Innen = innerstädtisches Wohnquartier, Suburbia = suburbane Einfamilienhaussiedlung.

Quelle: Eigene Erhebungen 2007.

Für den suburbanen Raum bestätigt Abbildung 1 den Boom in Leipzig in den 1990er Jahren und den sich deutlich abschwächenden Suburbanisierungsprozess nach 2000, wie er bereits angesprochen wurde. Umgekehrt wird deutlich, dass sich die Suburbanisierung in den Stadtregionen des östlichen Europa erst nach 2000 verstärkt hat, insbesondere in Vilnius und St. Petersburg. Anzumerken ist, dass in den bulgarischen und ungarischen Großstädten bereits seit den 1980er Jahren Suburbanisierung zumindest in Ansätzen beobachtet werden konnte, während sich in den Unionsrepubliken der Sowjetunion die Bautätigkeit im Umland der Städte auf die Freizeitsiedlungen (Datschensiedlungen) für

die saisonale Nutzung beschränkte.[21] An eine Realisierung des Wohnideals vom „Häuschen im Grünen“ konnte erst mit der einsetzenden Liberalisierung der Wohnungspolitik gedacht werden, wobei die eingeschränkte Kaufkraft der überwiegenden Bevölkerungsteile und die geringe Unterstützung seitens der öffentlichen Hand bisher eine Suburbanisierung als Massenphänomen verhinderte.

Zu welchen sozialräumlichen Auf- und Abwertungsmustern führte die Umzugsmobilität nach 1990 in den MOE[22]-Stadtregionen? Welche ähnlichen oder unterschiedlichen sozialräumlichen Entwicklungstrends deuten sich für innerstädtische und suburbane Wohnquartiere sowie für sozialistische Großwohnsiedlungen in den Stadtregionen an, die über die konkret untersuchten Wohnquartiere hinausweisen?

Aus den quantitativen und qualitativen Analysen ergeben sich für die hier betrachteten Wohnquartierstypen drei *international ähnliche Entwicklungstrends*:

1. Die neuen suburbanen Einfamilienhaussiedlungen stellen in den untersuchten postsozialistischen MOE-Stadtregionen Wohnquartiere intensiver sozialer Aufwertung dar; sie sind Zuzugsorte besserverdienender und hochqualifizierter Familien mit Kindern.[23] Die potenzielle Immobilität und die Wohnzufriedenheit mit Haus und Wohnumfeld sind in den jeweiligen stadtregionalen Kontexten sehr hoch, was die Annahme einer Aufwertung und künftigen Stabilität der Quartiere unterstreicht.

2. Die Großwohnsiedlungen der 1970er und 1980er Jahre bewegen sich im Unterschied dazu zwischen sozialräumlicher Persistenz und Trends einer sanften Abwertung. Sie sind einerseits charakterisiert durch eine relativ geringe aktuelle und potenzielle residentielle Mobilität sowie durch Wohnzufriedenheiten, die sehr viel größer sind als in aktuellen öffentlichen Diskursen postuliert. Es sind andererseits aber auch selektive Wegzüge besserverdienender Haushalte bzw. eine kritische Neubewertung der Siedlungen als Wohnstandorte seitens der Stadtbewohner festzustellen.

   Diese interregional ähnlichen Trends der sozialräumlichen Entwicklungen verdeutlicht beispielhaft Abbildung 2. Die Abbildung setzt ausgewählte soziostrukturelle Merkmale (Einkommen und Qualifikationsniveau) der zuziehenden Haushalte nach 1990 in die suburbanen Quartiere bzw. in die Großwohnsiedlungen in Relation zu den innerstädtischen Untersuchungsgebieten. Die Pfeile der Abbildung widerspiegeln qualitative Tendenzen der Auf- bzw. Abwertung durch Zuzug. Diese Tendenzen werden in den qualitativen Experteninterviews bestätigt.

---

21 Das hing vor allem mit der sowjetischen Siedlungs- und Wohnungspolitik zusammen, die einen gezielten Eigenheimbau an der städtischen Peripherie nicht zuließ, um damit Landschaftszersiedlung und individualisiertes Wohnen zu verhindern. Vgl. *Ioffe, Nefedova* (2000); *Brade, Nefjodowa* (1998).

22 MOE: Mittel- und Osteuropa.

23 Dies trifft in abgeschwächter Form auch auf Leipzig zu.

3. Die zentrumsnahen, innerstädtischen Wohnquartiere sind durch kleinräumige Muster und Prozesse der sozialräumlichen Differenzierung charakterisiert: soziostrukturelle Aufwertung passiert neben Abwertung, wobei Aufwertung unterschiedlichste Spielarten zeigt in Form von Zuzug einkommensstarker Haushalte bis hin zu Zuzug hoch qualifizierter Haushalte geringen Einkommens. Neben dieser Vielfalt kleinteiliger Muster ist den MOE-Innenstädten gemeinsam, dass sie Zuzugsorte relativ jüngerer und kleinerer Haushalte sind, auch wenn diese oftmals (noch) nicht dauerhaft in der Innenstadt bleiben. Nach der Zeit der Bevölkerungsalterung während der sozialistischen Ära ist erstmalig ein leichter Trend der Verjüngung in den Innenstädten zu verzeichnen. Die Zuziehenden schätzen insbesondere die Qualitäten innerstädtischen, zentrumsnahen Wohnens.

   Diese Entwicklungsansätze belegen beispielhaft zwei Zitate aus Interviews mit Vertretern der Wohnquartiersadministration in Budapest. Sie stehen stellvertretend für ähnliche Aussagen in den übrigen Stadtregionen.

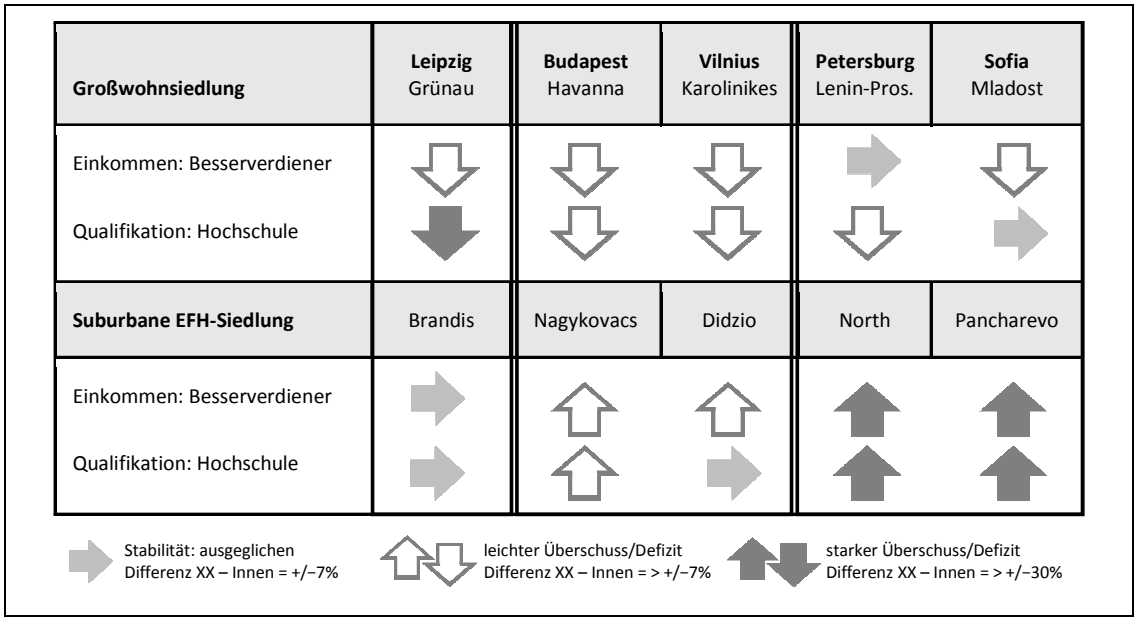
   > „The real problem is the desintegration of social texture. This social disintegration has reached its highest level in the Magdolna Quarter. […] The social texture has torn, apart the fact that the proportion of tenants having a higher social status is relatively big in this area. There are low paid public servants who cannot afford to buy a flat elsewhere. There are also a lot of young intellectuals who buy their first flat here in the beginning of their career."
   >
   > *Representative of the 8th district administration, Budapest-Magdolna*

   > „There is a huge population change still in progress… new residents have arrived. There are newly constructed flats in the district where fastidious affluent people moved in. They are mainly people who need a relatively small flat and have enough money to pay the price in cash. Foreigner and young people that can afford to the new or renovated houses. – On the other hand, they want to live close to the downtown and do not want to commute from the agglomeration. [...] They accept that the quality is not like in the 12th district [on the prestigious Buda side of Budapest]."
   >
   > *Representative of the „Society of Budapest-Terézvarórs"*

Wechselt man die Vergleichsperspektive und fokussiert den Blick auf *interregionale Unterschiede* sozialräumlicher Differenzierungsmuster *(individualizing comparative strategy),* wird deutlich, dass zwischen den MOE-Stadtregionen bedeutsame Unterschiede bezüglich der *Intensität sozialräumlicher Differenzierungsprozesse* bestehen (vgl. Abbildung 2). Die richtungsweisenden Pfeile zeigen, inwiefern die Großwohnsiedlungen bzw. die suburbanen Befragungsgebiete in Relation zum innerstädtischen Untersuchungsgebiet durch den Zuzug von Personen mit bestimmten Strukturmerkmalen seit 1990 Auf- oder Abwertungsprozesse bzw. Stabilität erlebten – bezogen auf die Merkmale Einkommens- und Qualifikationsniveau der Zugezogenen. Der dunkle Pfeil weist auf starke Auf- bzw. Abwertungsprozesse (Überschuss/Defizit) hin; der weiße Pfeil auf relativ sanfte Auf- bzw. Abwertungen und der graue Pfeil bedeutet Stabilität im Sinne vernachlässigbarer

intraregionaler Unterschiede. So zeigt sich beispielsweise, dass die Großwohnsiedlung Leipzig-Grünau im Vergleich zu den anderen Leipziger Wohnquartieren wesentlich stärkere soziostrukturelle Abwertungsprozesse durch residentielle Mobilität erlebt als die untersuchten Großwohnsiedlungen in St. Petersburg und Sofia. In den untersuchten suburbanen Quartieren in St. Petersburg und Sofia weisen die Aufwertungen teilweise elitäre Züge hinsichtlich Einkommen und Qualifikation der Haushalte auf, während die suburbanen Aufwertungen, hervorgerufen durch Zuzüge, in Vilnius und Budapest moderater erscheinen, und in Leipzig sich der suburbane Raum sozioökonomisch kaum noch von den attraktiven innerstädtischen Wohnquartieren abhebt, die in den letzten Jahren insbesondere Formen der sozioökonomischen Aufwertungen erfuhren.

Abbildung 2:
Einkommens- und Qualifikationsniveau der nach 1990 in die Wohnquartiere Zugezogenen, nach Städten



Ergänzung zur Legende: Innen = innerstädtisches Wohnquartier; XX = Wert des jeweiligen Bezugsquartiers (Großwohnsiedlung bzw. suburbane Einfamilienhaussiedlung).

Quelle: Eigene Erhebungen 2007.

Im Rahmen der Auswertungen hinsichtlich Intensität und Dynamik von intraregionalen Auf- bzw. Abwertungsprozessen lassen sich folgende „Gruppenmuster“ erkennen:

Leipzig ist durch ein eigenes Profil mit einer deutlichen sozialen Abwertung der Großwohnsiedlungen insbesondere in den 1990er Jahren – trotz umfassender Sanierung und Modernisierung der Wohnungsbestände – gekennzeichnet. Innenstädtische Wohnquartiere erleben dynamische Aufwertungen in Form sanfter Gentrifizierung und Studentifizierung, während soziostrukturelle Aufwertungen der suburbanen Räume nicht mehr nachweisbar sind.

Anders verläuft die Tendenz im östlichen Europa, wobei sich einerseits in Sofia und St. Petersburg, andererseits in Vilnius und Budapest entsprechende Gemeinsamkeiten feststellen lassen. Sofia und St. Petersburg sind charakterisiert durch besonders persistente Bewohnerstrukturen in den Großwohnsiedlungen, während die suburbanen neuen Siedlungen intensive Aufwertungen erfahren.

Zwischen beiden Profilen liegen Vilnius und Budapest. Die Entwicklungen in den Großwohnsiedlungen dort verlaufen sehr viel moderater als in Leipzig, weisen aber sanfte Abwertungstendenzen auf. Die Innenstädte erfahren intensivere Aufwertungen als in St. Petersburg und Sofia; die Wertschätzung als Wohnstandort ist ausgeprägter.

5 Hintergründe sozialräumlicher Veränderungen

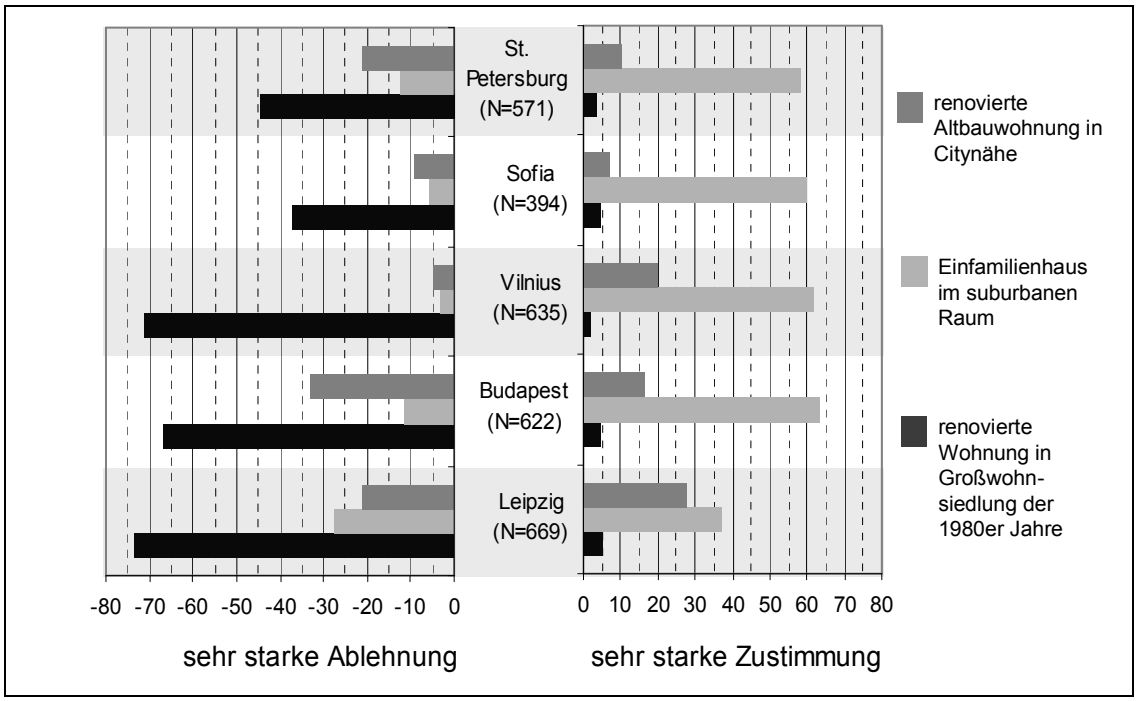
Die Ursachen für die unterschiedlich dynamisch ablaufenden Prozesse sind unter anderem in den individuellen Entwicklungen der Wohnungsmärkte zu sehen. In Leipzig wurde aufgrund des sehr attraktiven staatlichen Förderprogramms das große Wohnungsdefizit, das noch zu Beginn der 1990er Jahre herrschte, nicht nur sehr rasch abgebaut, sondern es wurde auch ein Wohnraumüberschuss in fast allen Preissegmenten produziert. Bereits ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre konnten die Nachfrager auf einen sehr entspannten Mietwohnungsmarkt zurückgreifen, der nach wie vor von einer Vielfalt an Alternativen in den unterschiedlichen Teilmärkten geprägt ist. Dadurch hatte Leipzig die im interregionalen Vergleich bisher höchste sozialräumliche Dynamik vorzuweisen. Inzwischen hat sich dieser Prozess abgeschwächt; ganze Stadtviertel haben zu großen Teilen einen Bewohneraustausch erfahren, verbunden mit einer relativen sozialen Homogenisierung. In den kommenden Jahren kann eine anhaltende Dynamik zur Befriedigung der Wohnbedürfnisse erwartet werden.

Anders sieht es in den Untersuchungsgebieten des östlichen Europa aus. Alle Wohnungsmärkte sind von einem Nachfrageüberhang insbesondere in den mittleren und unteren Preissegmenten geprägt. Alle untersuchten Wohnungsmärkte sind Eigentümermärkte. Üblicherweise wird nur für eine absehbare Übergangszeit eine Wohnung gemietet, da die Mietpreise verhältnismäßig hoch sind. Erst in den letzten Jahren sind die Mieten etwas gesunken. In St. Petersburg zum Beispiel, wie auch in anderen russischen Metropolen, ist 2008 die Spekulationsblase auf dem Wohnungsmarkt geplatzt. Auch die Märkte der anderen Länder waren von der weltweiten Wirtschaftskrise, die die Bauindustrie in besonderem Maße betroffen hat, beeinflusst. Die zuvor exorbitant hohen Preise sind gesunken. Viele Spekulationsobjekte werden nun auch zur Miete angeboten. Dennoch wird weiterhin vor allem im Hochpreissegment investiert, da es in den Metropolen bzw. Hauptstädten des Landes nach wie vor eine ausreichende Nachfrage gibt und damit die Gewinne gesichert sind. Es entstehen in diesem Segment attraktive Wohnalternativen, sodass es in erster Linie die Besserverdienenden sind, die einen Umzug planen und realisieren können, während die große Gruppe der Mittelschicht bzw. der sozial

schwachen Haushalte z. T. gezwungen ist, zu bleiben oder allenfalls im gleichen Preissegment bzw. Wohnquartier eine größere oder kleinere Wohnung sucht. Da die Kaufkraft der überwiegenden Zahl der Bewohner lediglich eine Marktteilnahme in den unteren oder mittleren Preissegmenten zulässt, die kaum Alternativen bieten, ist eine hohe Sesshaftigkeit bzw. soziale Persistenz insbesondere in den Großwohnsiedlungen zu verzeichnen, die zumindest mittelfristig anhalten wird. Das trifft vor allem auf St. Petersburg und Sofia zu.

Die Dynamik der sozialräumlichen Differenzierung in Budapest und Vilnius ist moderater einzuschätzen. Sie ist weitaus geringer als in Leipzig aufgrund des fehlenden Marktüberangebotes, sie übertrifft aber St. Petersburg und Sofia, da das Wohnungsdefizit insgesamt geringer ist und die Wohnungsteilmärkte inzwischen von einem ausgeglicheneren Preisgefälle charakterisiert sind. Mittelfristig ist hier eine zunehmende Dynamik innerhalb der Stadtregion zur Befriedigung des Wohnungsbedarfs zu erwarten.

Abbildung 3:
Wohnideale der befragten Stadtbewohner
- in % der Befragten der jeweiligen Stadtregion, nach Städten -

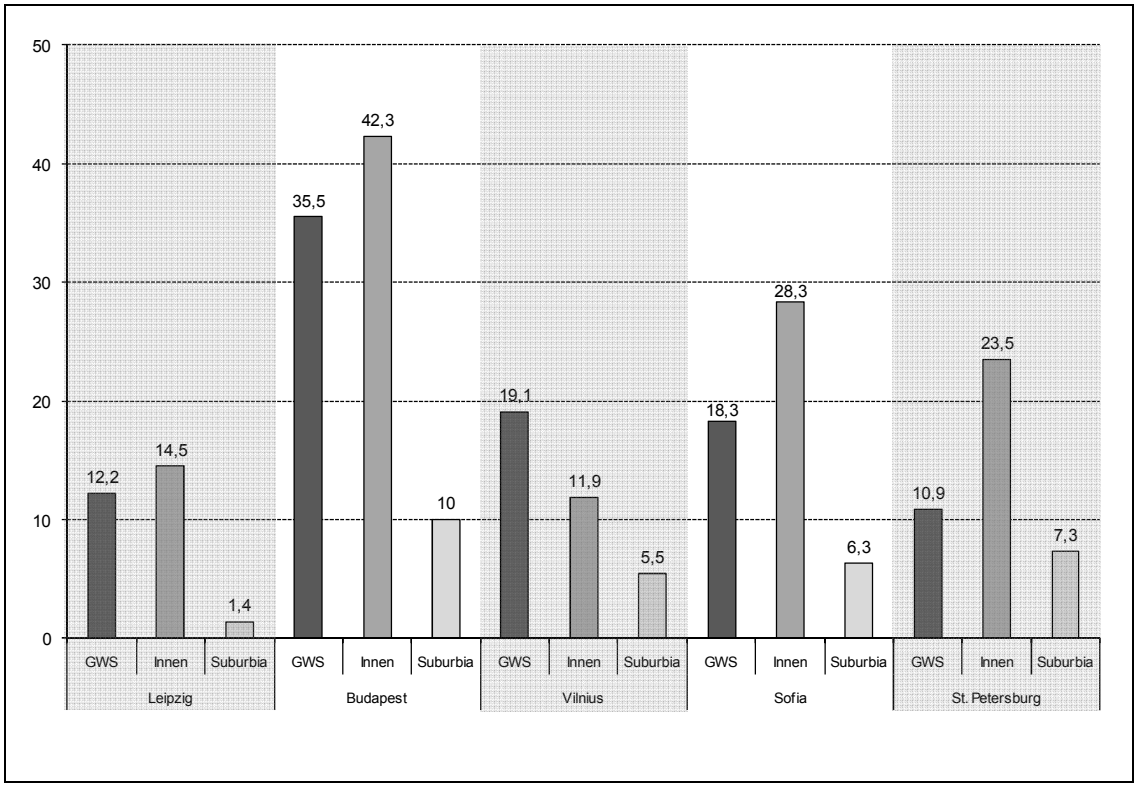


Quelle: Eigene Erhebungen 2007. „Stellen Sie sich vor, Sie hätten die Wahl und Geld würde keine Rolle spielen. Wo würden Sie am liebsten wohnen wollen bzw. wo würden Sie überhaupt nicht leben wollen?“

Eine Beschleunigung der sozialräumlichen Differenzierungsprozesse in den untersuchten Stadtregionen des östlichen Europa könnte durch eine deutliche Erhöhung des Wohnungsangebotes in Quantität und Vielfalt, durch umfassende flächenhafte Sanierung und bauliche Aufwertung sowie durch zielgerichtete Förderprogramme durch die öffentliche

Hand beeinflusst werden. Käme es in Zukunft zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte, zu einer verstärkten Übernahme an Verantwortung innerhalb der lokalen Wohnungspolitik durch die öffentliche Hand – wie seit 2000 teilweise beobachtbar – und zu einer Erhöhung der Kaufkraft bei großen Teilen der Bevölkerung, könnte eine deutliche Verschiebung des aktuellen Verhältnisses zwischen gesellschaftlichem Wohnideal, nämlich dem Häuschen im Grünen (vgl. Abbildung 3) und den tatsächlichen Umzugsabsichten der Bewohner (vgl. Abbildung 4) erwartet werden. Aufgrund dieses komplexen und teilweise noch unvorhersehbaren Zusammenspiels von Rahmenbedingungen und sich neu heraus bildenden Konstellationen von Einflussfaktoren sind die sozialräumlichen und baulichen Perspektiven der untersuchten Wohnquartierstypen nicht exakt prognostizierbar. Wohnideale und -träume lassen zwar künftige Trends vermuten, sie lassen jedoch nicht auf das tatsächliche künftige Bewohnerverhalten schließen (vgl. Unterschiede Abbildung 3 und 4).

Abbildung 4:
Absicht der Befragten, aus dem Quartier wegzuziehen
- in % der Befragten des jeweiligen Wohnquartiers, nach Städten -



Ergänzung zur Legende: GWS = Großwohnsiedlung, Innen = innerstädtsiches Wohnquartier, Suburbia = suburbane Einfamilienhaussiedlung.

Quelle: Eigene Erhebungen 2007.

6 Fazit

Ausgehend von den in sozialistischer Zeit zentralstaatlich gesteuerten und weitgehend vorherrschenden gemischten sozialen Bewohnerstrukturen innerhalb der Wohnquartiere, ist für den Untersuchungszeitraum in allen Stadtregionen eine wachsende Wohnsegregation zu beobachten, die zu einer sozialen Homogenisierung der Wohnquartiere führt. Dieser Prozess läuft überall ab, jedoch mit einer unterschiedlichen Dynamik. Ein stark homogenisiertes Muster zeichnet sich am deutlichsten in Leipzig ab. In den Stadtregionen des mittleren und östlichen Europa ist dieses Muster vorerst durch eine kleinräumige Differenziertheit und durch die Gleichzeitigkeit bzw. parallel ablaufende Prozesse der sozialen Aufwertung und Abwertung geprägt. Das betrifft alle untersuchten Wohnquartiere, aber insbesondere die innerstädtischen.

Wenn auch von einer anhaltenden Tendenz der sozialräumlichen Differenzierung auszugehen ist, so lassen die Untersuchungsergebnisse aktuell keine Tendenz der sozialräumlichen Polarisierung im Sinne einer Zunahme und Verstärkung von sozialen Extremen zwischen den Bevölkerungsgruppen und ihrem Niederschlag im Raum erkennen.

Ebenso wenig kann auf ein einheitliches postsozialistisches Stadtentwicklungsmodell geschlossen werden. Vielmehr sind differenzierte sozialräumliche Entwicklungspfade seit Beginn der 1990er Jahre festzustellen, eingebettet in nationale Rahmenbedingungen und lokale Kontexte. Die Untersuchungen, basierend auf den Haushaltbefragungen, den Experteninterviews und eigenen, teilweise langjährigen Beobachtungen, weisen auf Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten hin. Danach geht Leipzig aufgrund der Wohnungsbauförderpolitik in den 1990er Jahren sowie infolge des Stadtumbau-Programms einen eigenen Entwicklungsweg; Sofia und St. Petersburg entwickeln sich bisher nach einem ähnlichen Muster, das innerhalb der Stadtregion sich verschärfende soziale Kontraste aufweist; und auch Budapest und Vilnius können demnach einem gemeinsamen Entwicklungsmuster zugeordnet werden, das von einer im Vergleich zu Sofia und St. Petersburg moderateren sozialräumlichen Differenzierung gekennzeichnet ist.

Literaturverzeichnis

Axenov, K.; Brade, I.; Roch, C. (2010): Sozialräumliche Differenzierungsprozesse in Großwohnsiedlungen einer postsozialistischen Stadt – das Bsp. St. Petersburg (russ.), in: Izvestija Akademii Nauk, Serija ‚Geografia', Heft 1, S. 42-53.

Bater, J. (1980): The Soviet city: Ideal and reality. Edward Arnold: London.

Brade, I.; Herfert, G.; Wiest, K. (2008): Sozialräumliche Differenzierung in Großstadtregionen des mittleren und östlichen Europa – ein Überblick, in: Europa Regional, Heft 1, S. 3-15.

Brade, I.; Herfert, G.; Wiest, K. (2009): Recent trends and future prospects of socio-spatial differentiation in urban regions of Central and Eastern Europe: A lull before the storm?, in: Cities, Vol. 26 (5), pp. 233-244.

Brade, I.; Nefjodowa, T. (1998): Entwicklungstendenzen und Perspektiven der Stadt-Umland-Prozesse in Russland, in: Europa Regional, Bd. 6 (4), S. 23-34.

Brade, I.; Smigiel, Ch.; Kovacs, Z. (2009): Suburban residential development in post-socialist urban regions: The case of Moscow, Sofia and Budapest, in: German Annual of Spatial Research, pp. 79-104.

Burdack, J.; Rudolph, R. (2001): Postsozialistische Stadtentwicklungen zwischen nachholender Modernisierung und eigenem Weg, in: Geographica Helvetica, Bd. 56 (4), S. 261-273.

Flick, U. (2008): Triangulation – eine Einführung. VS Verlag: Wiesbaden.

Förster, H. (1986): Urbanisierung, Städtebau und sozialistische Lebensweise, in: Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ostmitteleuropa-Studien 11, S. 27-51.

Gerdes, J. (2003): „Benachteiligte Stadtteile" in der Hansestadt Rostock, in: Informationen zur Raumentwicklung, 3/4, S. 187-199.

Haase, A.; Maas, A.; Kabisch, A.; Steinführer, A. (2009): From long-term decline to new diversity: Sociodemographic change in Polish and Czech inner cities, in: Journal of Urban Regeneration and Renewal, Vol. 3 (1), pp. 31-45.

Hamnett, Ch. (1994): Social polarisation in global cities – Theory and evidence, in: Urban Studies, Vol. 3, pp. 401-424.

Häußermann, H. (2001): Marginalisierung als Folge sozialräumlichen Wandels in der Großstadt, in: F. Gesemann (Hrsg.); Migration und Integration in Berlin. Opladen, S. 63-88.

Häußermann, H.; Oswald, I. (2001): Wohnungseigentum? Nicht geschenkt! Zur Wohnungsprivatisierung in Russland, in: Zeitschrift für Soziologie, Bd. 30 (1), S. 65-78.

Herfert, G.; Neugebauer, C.; Smigiel, C. (2010): Living in residential satisfaction? Insights from large-scale housing estates in Central and Eastern Europe. Typoskript, eingereicht bei Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie.

Ioffe, G.; Nefedova, T. (2000): The environs of Russian Cities. Lewiston, Queenston, Lampeter.

Kapphahn, A. (2002): Das arme Berlin – Sozialräumliche Polarisierung, Armutskonzentration und Ausgrenzung in den 1990er Jahren. Opladen.

Lee, L.; Struyk, R. (1996): Residential mobility in Moscow during the transition, in: International journal of urban and regional research, Vol. 20 (4), pp. 656-670.

Leetmaa, K.; Kristi, A.; Brade, I.; Nuga, M. (2010): Socialist summer home settlements in postsocialist suburbanisation, in: Urban Studies (im Druck).

Lentz, S. (1999): Die Wohnsegregation im postsozialistischen Moskau. Transformationsphänomen oder sowjetisches Erbe? Unveröffentlichte Habilitationsschrift. Mannheim.

Lentz, S. (2002): Zur kulturgeographischen Interpretation aktueller Stadtentwicklungsprozesse in Moskau, in: H.-H. Höhmann (Hrsg.), Wirtschaft und Kultur im Transformationsprozess. Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa 11. Bremen.

Marcuse, P. (1998): Ethnische Enklaven und rassische Ghettos in der postfordistischen Stadt, in: W. Heitmayer et al. (Hrsg.), Die Krise der Stadt. Frankfurt/M., S. 176-193.

Musterd, S.; Ostendorf, W. (eds) (1998): Urban segregation and the welfare state: Inequality and exclusion in Western cities. London.

Neugebauer, C.; Wiest, K.; Krupickaite, D. (2010): Zukunftsperspektiven mittel- und osteuropäischer Großwohnsiedlungen zwischen Wohnungsmarkt, Bewohnerinitiative und Förderpolitik. Typoskript, eingereicht bei Raumordnung und Raumforschung.

Oswald, I.; Voronkow, V. (2002): Der Sieg des Informellen. Verschränkung formeller und informeller Raumentwicklungsprozesse in St. Petersburg, in: Nachrichtenblatt zur Stadt- und Regionalsoziologie, Bd. 16 (1), S. 134-148.

Rudolph, R. (2001): Stadtzentren russischer Großstädte in der Transformation – St. Petersburg und Jekaterinburg. Beiträge zur regionalen Geographie, 54. Dissertation. Leipzig.

*Smith, D. (*1996): The Socialist city, in: G. Andrusz, M. Harloe, I. Szelenyi (eds), Cities after socialism. Urban and regional change and conflict in post-socialist cities. Blackwell: Oxford, pp. 70-99.

Struyk, R.; Romanik, C. (1995): Brief communications: Background and news analysis. Residential Mobility in Selected Russian Cities: An Assessment of Survey Results, in: Post-Soviet Geography, Vol. 36 (1), pp. 58-66.

Tilley, C. (1984): Big structure, large processes, huge comparisons. New York.

Węcławowicz, G. (1993): Die sozialräumliche Struktur Warschaus – Ausgangslage und postkommunistsche Umgestaltung. Institut für Stadt und Regionalforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (ISR-Forschungsberichte, 8). Wien.

Wendina, O.; Brade, I. (1996): Der Immobilienmarkt in Moskau. Grundtendenzen der 1990er Jahre, in: Europa Regional 4, S. 17-28.

Wickop, E.; Böhm, P.; Eitner, K.; Breuste, J. (1998): Qualitätskonzept für Stadtstrukturtypen am Beispiel der Stadt Leipzig. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig (= UFZ/Bericht 14/98).

Wießner, R. (2002): Grundzüge und aktuelle Entwicklungen des Wohnungsmarktes in Deutschland (Ost), in: A. Odermatt, J. E. van Wezemael (Hrsg.), Geographische Wohnungsmarktforschung. Schriftenreihe Wirtschaftsgeographie und Raumplanung, 32. Zürich.

Yin, R. (2009): Case study research – design and methods. Sage, Los Angeles.

Förderung des Wohnungsbaus und der städtebaulichen Entwicklung: Von der Lösung zum Problem?

*Claus Michelsen und Dominik Weiß**

1 Einleitung

Die Entwicklung der städtebaulichen Strukturen und die Sanierung der maroden und überkommenen Bausubstanz war ein wesentliches Ziel des „Aufbau Ost". Vor dem Hintergrund starker Abwanderung und der fortwährenden Wohnungsnot auf dem Gebiet der früheren DDR wurden in den 1990er Jahren umfangreiche Fördermöglichkeiten für den Neubau und die Sanierung von Immobilien implementiert. Ziel der Förderung war es einerseits, die bestehende Bausubstanz und die Wohnqualität deutlich zu verbessern, andererseits sollte die Knappheit des Angebots auf dem Wohnungsmarkt beseitigt werden. Infolge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten kam es zu einem regelrechten Bau- und Sanierungsboom. Mitte der 1990er Jahre hatte sich die Knappheit zu einem deutlichen Überangebot auf dem Immobilienmarkt gewandelt. Bis heute stehen zahlreiche Wohnungen in Ostdeutschland leer. Dies führte mit dem beginnenden 21. Jahrhundert zu einer Wende in der Wohnungsbaupolitik, die vor allem den Abriss bestehender Überkapazitäten zum Gegenstand hat.

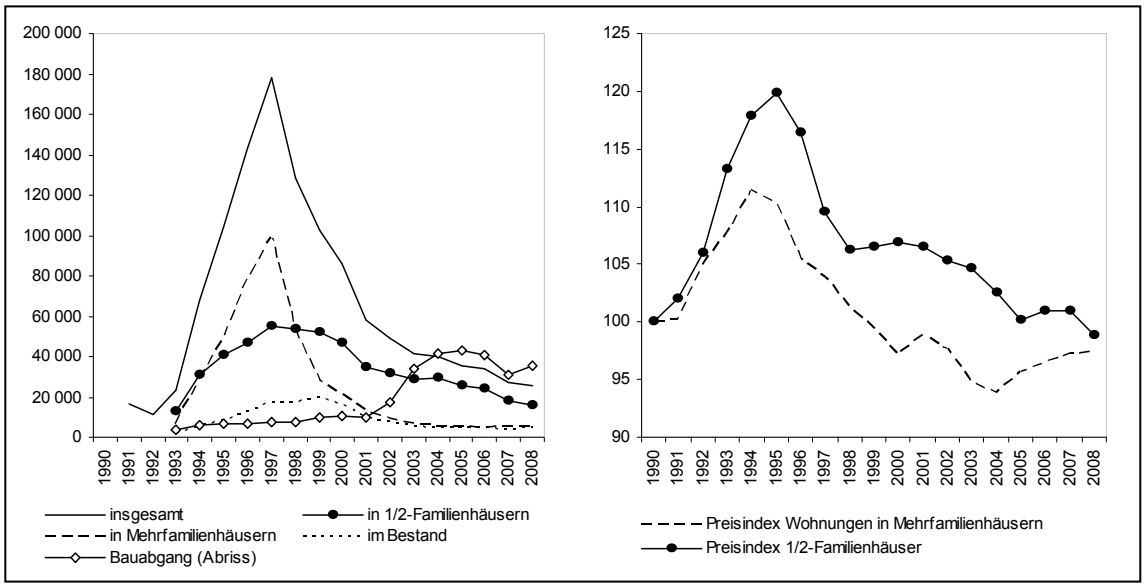
Der Beitrag behandelt in einer historischen Betrachtung die Initiativen und Instrumente, die seitens der Bundesregierung für die städtebauliche Entwicklung und den Wohnungsmarkt seit 1990 implementiert wurden. Es handelt sich um die Programme der Städtebauförderung und Sozialwohnungsbauförderung des Bundes, steuerliche Anreize (z. B. Regelungen zum Fördergebietsgesetz, Investitionszulagen, Eigenheimzulage) sowie um zweck- und regionsspezifische Kreditvergünstigungen, etwa durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Dabei werden die zeitliche Abfolge, das Volumen und die Wirkungen der jeweiligen Instrumente auf den Wohnimmobilienmarkt dokumentiert und aus theoretischer Perspektive kommentiert. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die transformationsbedingten institutionellen Rahmenbedingungen, die durch die vermögensrechtlichen Regelungen für private und staatliche Grundstücke, Unternehmen und Altschulden geschaffen wurden. Die Ausgangssituation wird daraufhin untersucht, inwiefern sie konstituierende Merkmale und Sachzwänge für nachfolgende Interventionen geschaffen hat. Aktuelle Herausforderungen, Ineffizienzen und Misserfolge der städtebaulichen Entwicklung werden demnach über Pfadabhängigkeiten erklärbar.

* *M.Sc. Claus Michelsen* und *Dipl.-Wirtschaftsingenieur Dominik Weiß,* Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Stadtökonomik.

2. Phasen und Förderung städtebaulicher Entwicklung in Ostdeutschland

Betrachtet man die Dynamik der letzten zwei Jahrzehnte auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt, so liegt es nahe, vereinfachend von vier Phasen der Entwicklung zu sprechen. Danach wurde in den frühen 1990er Jahren zunächst der Übergang von einer planwirtschaftlichen zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Immobilienmarkts vollzogen. Infolgedessen kam es zu starken Preissteigerungen sowohl bei Mehrfamilienhäusern als auch bei Ein- und Zweifamilienhäusern, begleitet von einem Bauboom, der bis Mitte der 1990er Jahre anhielt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Bautätigkeit, Abriss und Preise nach Gebäudearten in Ostdeutschland, 1990 bis 2008
- Anzahl fertiggestellter Wohnungen* (linke Seite); Preisindizes Ostdeutschland, 1990 = 100 (rechte Seite) -

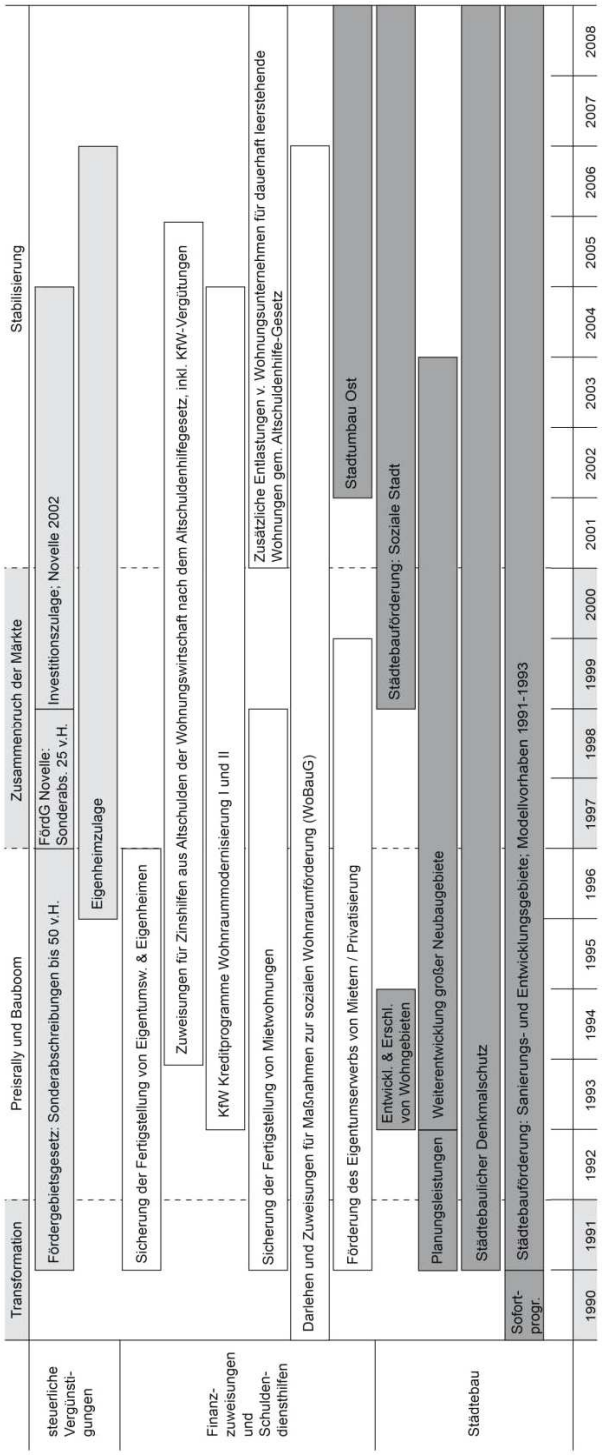


* ab 2005 inklusive Berlin-West.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Reihe 1; BulwienGesa AG.

In den Jahren 1993 bis 1997 wurden insgesamt rund 520 000 Wohnungen fertiggestellt. Die Bautätigkeit brach jedoch ab 1997 massiv ein: Zwar wurden bis 2001 weitere Bauvorhaben von rund 375 000 Wohnungen realisiert, allerdings folgten die Baufertigstellungen dem bereits 1995 einsetzenden Preisverfall am Immobilienmarkt in ähnlicher Stärke. Ab 2001 stabilisierte sich dieser Abwärtstrend auf niedrigem Niveau. Die Gesamtzahl der Wohnungen blieb seither relativ konstant bei rund 8,86 Mio. Einheiten. Dabei wurden die Bauabgänge mehrheitlich durch den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern ersetzt. Die Bautätigkeit im Bereich der Mehrfamilienhäuser nach 2001 ist verglichen mit den 1990er Jahren mit etwa 5 000 Einheiten p. a. sehr gering.

Abbildung 2:
Förderung des ostdeutschen Immobilienmarkts im Zeitverlauf
- Aufwendungen des Bundes; Angaben in Mio. Euro -



Programm	Summe
Städtebauförderung	
Sofortprogramm	535,0
Planungsleistungen	55,0
Modellvorhaben	175,0
Sanierungs- und Entwicklungsgebiete	2352,4
Städtebaulicher Denkmalschutz	1760,2
Erschließung & Entwicklung v. Wohngebieten	254,5
Weiterentwicklung großer Neubaugebiete	245,0
Die Soziale Stadt	186,0
Stadtumbau Ost	915,6
Summe Mio. EUR	**6478,7**

Programm	Summe
Finanzzuweisungen & Schuldendiensthilfen	
Soziale Wohnraumförderung	4601,4
Sonderprogramm Modernisierung	743,1
Fertigstellung Eigenheime & Egentumswohn.	7,4
Fertigstellung Mietwohnungen	89,8
Förderung Eigentumserwerb/ Privatisierung	160,0
KfW Wohnraummodernisierung I & II	7048,0
Zuweisungen f. Zinshilfen Altschuldenhilfegesetz	1394,64
Zusätzl. Entlastung v. Wohnungsuntern. v. Altverbindlichkeiten f. leerstehende Wohnungen	846,4
Summe Mio. EUR	**14890,7**

Programm	Summe
steuerliche Vergünstigungen	
Fördergebietsgesetz; Sonderabschreibungen	2467,6
Investitionszulage	2525,0
Eigenheimzulage	8728,8
Summe Mio. EUR	**13721,4**

Gesamtsumme Mio. EUR	**35090,8**

Quelle: Darstellung des IWH auf Grundlage der Subventionsberichte der Bundesregierung 1991 bis 2007.

Begleitet wurden diese Phasen der Bautätigkeit von einer umfangreichen Förderung sowohl aus Bundes- als auch aus Landesmitteln. Die Subventionsberichte der Bundesregierung geben Auskunft über das gewährte Volumen unterschiedlicher Förderprogramme (vgl. Abbildung 2). Aus den Berichten geht hervor, dass sich das Gesamtvolumen der Subventionen des ostdeutschen Immobilienmarkts seitens des Bundes seit der Wiedervereinigung auf rund 35 Mrd. Euro beläuft.[1] Ein großer Teil dieser Förderung wurde für den Neubau und die Modernisierung des Immobilienbestands gewährt. Neben den Programmen des Bundes existieren auch unterschiedliche Initiativen der Länder. Jedoch liegen hier keine einheitlichen Informationen über deren Umfang vor.[2] Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Subventionierung maßgeblichen Einfluss auf die tatsächlichen Entwicklungen des ostdeutschen Wohnungsmarkts genommen hat. Die jeweiligen Programme und das Volumen der Förderung sind in Abbildung 2 zusammengefasst. Dargestellt ist dabei die Geltungsdauer der jeweiligen Regelungen und tabellarisch die Summe der Subventionen. Dabei können sich der Zeitraum der Geltungsdauer und der Zeitraum der Zahlungen, insbesondere bei steuerlichen Erleichterungen, deutlich unterscheiden. Im Fall der Darlehensprogramme ist nicht die Summe der Kredite, sondern die Summe des Subventionswerts, also die tatsächlich gewährten Zinsbeihilfen, abgebildet.

3 DDR-Wohnungsbaupolitik und Systemtransformation

3.1 Ausgangssituation

Trotz der expansiven Wohnungsbaupolitik der ehemaligen DDR waren die ostdeutschen Wohnungsmärkte im Jahr 1990 weitgehend durch Angebotsknappheit und eine schlechte Bestandsqualität gekennzeichnet. Bereits im Jahr 1972 versuchte die damalige Regierung mit einem drei Mio. Wohnungen umfassenden Bauprogramm der seit den frühen 1950er Jahren existierenden Wohnungsnot zu begegnen. Bis 1990 wurden von den geplanten Neubauten rund 1,9 Mio. Wohnungen errichtet, zumeist in Mehrfamilienhäusern einfacher Plattenbauweise. Das Problem der Knappheit wurde damit jedoch nicht gelöst. Im Jahr 1989 lagen mehr als 780 000 Anträge auf eine neue Wohnung vor (davon rund 480 000 Erstanträge). Dies war vor allem der schlechten Qualität im Altbaubestand geschuldet.[3]

---

1 Berücksichtigung fanden dabei die Subventionen, die klar nach Ost und West getrennt ausgewiesen und zudem eindeutig dem Wohnungsmarkt zugeschrieben werden können. Im Falle steuerlicher Anreize ist zudem zu beachten, dass lediglich der Bundesanteil ausgewiesen ist.

2 Auch auf Ebene der Städte existieren unterschiedliche Förderansätze und Modelle z. B. im Bereich der Wohneigentumsförderung, vgl. *Echter, Brühl* (2004).

3 Vgl. *Hunger, Bock* (1990) und *Bartholmai, Melzer* (1993), S. 26.

Zuverlässige Daten über den baulichen Zustand der Gebäude in der DDR sind nur bedingt vorhanden. Dennoch können die Eindrücke verfallender Innenstädte zur Zeit der Wiedervereinigung auch anhand von wahrscheinlich geschönten Statistiken der DDR untermauert werden. Danach waren im Jahr 1986 rund 22% des Gesamtbestands stark baufällig, schwer beschädigt oder nicht mehr nutzbar. 46% des Bestands wiesen Verschleißschäden auf. 51% der stark beschädigten Wohngebäude entfielen auf den Geschossbestand mit Baujahr bis 1945.[4] Schätzungen der Bauakademie der DDR gingen davon aus, dass bei weiterhin geringer Investition in den Altbaubestand spätestens Mitte der 1990er Jahre weit mehr als die Hälfte der Altbauten von Baufälligkeit betroffen sein würde.[5] Rein quantitativ schien das Angebot an Wohnungen hingegen mehr als ausreichend. So wies die amtliche Statistik im selben Jahr rund 400 000 Wohnungen als leer stehend aus, was einer Quote von rund 5% entspricht.[6]

3.2 Politik

Ursache der dargestellten Entwicklungen ist die DDR-Wohnungsbaupolitik. Diese setzte in erster Linie auf den schnellen Neubau von Plattenbauwohnungen und vernachlässigte die Sanierung älterer Gebäude. Dies geschah vor allem vor dem Hintergrund knapper Ressourcen: Der Neubau moderner Wohnungen war deutlich günstiger als die Sanierung des Altbaubestands. Darüber hinaus spielten auch ideologische Aspekte eine Rolle. Neue Wohnformen in der „sozialistischen Stadt“ wurden den alten, bürgerlich gewachsenen Innenstädten von politischer Seite her vorgezogen.[7] Aber auch in der Bevölkerung waren die neuen Wohnungen beliebt, insbesondere, weil sie vergleichsweise modern ausgestattet waren und zu günstigen Preisen vermietet wurden. Insgesamt führte diese Städtebaupolitik zu einer „stillen Wohnraumreserve“, die weitgehend unbewohnbar und in erster Linie in den historischen Stadtkernen vorzufinden war.

3.3 Entwicklungen und Bewertung

Nach dem Motto „In der Krise der Stadt offenbarte sich die Krise der Gesellschaft“[8] sehen einige Autoren den maroden Zustand der Städte in direkter Beziehung zu den Ereignissen der friedlichen Revolution und dem Sturz des DDR-Regimes. Die Unzufriedenheit mit der Wohnsituation, der Mangel an Lebensqualität und Funktionalität der Städte, öko-

---

4 Vgl. *Bartholmai, Melzer* (1993), S. 25. Untersuchungen jüngeren Datums weisen ähnliche Werte aus, so beispielsweise *Osenberg, Waltersbacher* (1997). Danach wiesen im Jahr 1992 58,1% der untersuchten Wohnungen leichte Schäden und 15,4% schwere Schäden an Dach, Fassade und Treppenhaus auf. Nur 20% der Wohnungen wurden über moderne Fern-, Zentral-, oder Etagenheizungen beheizt.

5 Vgl. *Hunger, Bock* (1990), S. 4.

6 Vgl. *Pfeiffer et al.* (2000).

7 Vgl. *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)* (1994).

8 *Flierl* (1991), S. 49.

logische Probleme sowie die mangelhafte Qualität der Bausubstanz und Infrastruktur waren Anlass für Protest und Auswanderung, aber auch für neu sich entwickelndes bürgerschaftliches Engagement.[9]

Obwohl der Mangel an angemessenem Wohnraum eklatant war, blieb ein Bauboom direkt nach der Wende zunächst aus, da es an verfügbaren Bauflächen und Entwicklungsgebieten mangelte und die Eigentumsverhältnisse vielfach ungeklärt waren. Die Hauptaufgabe war die Ermittlung und Zuordnung der Eigentumsrechte an den Grundstücken, die parallel zum Aufbau von Planungsverwaltungen und Liegenschaftsämtern zu lösen war. Intensiv wurde in diesem Zusammenhang das Restitutionsprinzip „Rückgabe vor Entschädigung" diskutiert. Erst nach Abschluss der langwierigen Restitutionsverfahren konnten die betroffenen Grundstücke und Gebäude rechtssicher saniert werden. Aus diesem Grund blieben die Bau-Fertigstellungen bis 1993 auf einem relativ niedrigen Niveau. Speziell im innerstädtischen Wohnungsbestand stellte die Restitutionsfrage ein schwerwiegendes Investitionshemmnis dar und führte dazu, dass sich der Zustand vieler Gebäude weiter verschlechterte.[10]

Dies verschärfte die bereits oben geschilderte Mangelsituation und führte in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zu einem sprunghaften Anstieg der Immobilienpreise. Im Jahr 1993 hatten die Preise für freistehende Häuser ein Niveau erreicht, das rund 13% über den Preisen von 1990 lag. Auch die Preise für Wohnungen waren um fast 8% gestiegen. Um soziale Härten zu vermeiden, wurden die Mietpreise zunächst weiterhin reguliert und konnte nur nach erfolgter Modernisierung bzw. nach festgelegten Ausstattungsniveaus moderat gesteigert werden. Lediglich im Neubau konnte die Miete frei verhandelt werden.[11] Auch deshalb hielten sich Investoren mit Sanierungen im Bestand zunächst sehr zurück.

Die politischen Entscheidungen und rechtlichen Regelungen zur Überführung der Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft stellten eine Gratwanderung zwischen Rechtstaatlichkeit, ökonomischer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit dar. Die komplexe Problematik aus angestauter Nachfrage, Investitionsbedarf und Eigentumsrecht als Ergebnis der Wohnungsbaupolitik der DDR konnte nicht über Nacht gelöst werden. Aus der anhaltenden Wohnungsknappheit und dem daraus resultierenden Preisschock wurde letztendlich die Notwendigkeit einer umfassenden Ausweitung des Wohnungsangebots abgeleitet.

---

9 Vgl. *Kahl* (1991) und *Schwarzbach* (1991).

10 Vgl. *Osenberg* 1997, S. 761 f.; *Donges et al.* (1990) und *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

11 Vgl. *Jenkis* (1996), S. 710.

4 Boom der Nachwendezeit

4.1 Ausgangssituation

Für die politischen Entscheidungsträger führten die wirtschaftliche Situation und die Lage auf dem Wohnungsmarkt zu zwei zentralen Herausforderungen:

Erstens musste die fortwährende Abwanderung aus den Neuen Ländern gestoppt werden, um ein irreversibles „Ausbluten" Ostdeutschlands zu verhindern. So verließen zwischen 1989 und 1991 mehr als eine Million Bürger die ehemalige DDR und emigrierten in die westlichen Teile Deutschlands.[12] Vor diesem Hintergrund versprach die damalige Regierung eine deutliche Steigerung der Lebensqualität (insbesondere der Wohnqualität) und eine zügige Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West. Plakativ drückte dies der damalige Bundeskanzler *Helmut Kohl* in seiner Fernsehansprache anlässlich der Währungsreform mit dem Versprechen „blühender Landschaften" in den Neuen Ländern aus.

Zweitens waren nicht nur die ostdeutschen Städte in einem maroden baulichen Zustand. Vielmehr waren große Teile der ostdeutschen Wirtschaft nach der Währungsunion auf den internationalen Märkten nicht mehr wettbewerbsfähig. Infolge der schnellen De-Industrialisierung und der steigenden Arbeitslosigkeit stand der Bauwirtschaft zwar ein großes Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung, aber die Investitionskraft der einheimischen Bevölkerung und der ostdeutschen Gebietskörperschaften war bis auf Weiteres für umfangreiche Investitionen zu gering. Um den Wohnungsbau wieder zu beschleunigen und die Lebensbedingungen in Ostdeutschland zu verbessern, war es daher nötig, private Investitionen mit Hilfe von staatlichen Fördermitteln und Zuschüssen zu stimulieren und auswärtiges Kapital zu gewinnen.

4.2 Politik

Vor diesem Hintergrund wurden in den frühen 1990er Jahren unterschiedliche Anreize gesetzt, um Investitionen in die ostdeutsche Wirtschaft und den Wohnungsmarkt zu lenken. Im Rahmen des Fördergebietsgesetzes (FöGbG) wurden starke steuerliche Stimuli für Investitionen in ostdeutsche Immobilien implementiert. In seiner ersten Fassung, ausgefertigt am 24.06.1991, erlaubte es Anlegern, die in den Immobilienbestand investierten, Sonderabschreibungen in Höhe von bis zu 50% der Investitionssumme innerhalb der ersten fünf Jahre steuerlich geltend zu machen. Dies galt gleichermaßen für Sanierungen, den Neubau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sowie in Ein- und Zweifamilienhäusern. Insgesamt waren diese Anreize vor allem für Haushalte mit hohen Steuersätzen attraktiv, was zu einem beachtlichen Kapitalstrom aus Westdeutschland

12 Vgl. *Kubis, Schneider* (2008).

führte.[13] Zahlreiche Banken, Immobilienfonds und Wohnungsbauunternehmen vermarkteten Immobilieninvestments hauptsächlich zur Nutzung dieser steuerlichen Vorteile.

Neben der steuerlichen Förderung wurden direkte staatliche Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau, die Fertigstellung laufender Bauvorhaben, Zinsvergünstigungen und Darlehen für private Bauträger und Zuschüsse für kommunale Baulandausweisungen gewährt. Mit Zins- und Tilgungszuschüssen wurden die Wohnungsbaugenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen entlastet, die als Rechtsnachfolger der DDR-Wohnungswirtschaft auch deren Schulden übernehmen mussten. Die Regelung zur Altschuldenhilfe (Altschuldenhilfegesetz) sah vor, diese Verbindlichkeiten der Wohnungsunternehmen auf maximal 150 DM je qm Wohnfläche zu begrenzen. Im Gegenzug sollten die Wohnungsunternehmen die Altschulden rechtsverbindlich anerkennen und 15% des Wohnungsbestands vorrangig an Mieter veräußern. Damit verband sich auch die Hoffnung auf eine Erhöhung der Eigentümerquote in der Bevölkerung.

Gebäudesanierungen und neue Bauvorhaben wurden im Rahmen der KfW-Wohnraummodernisierungsprogramme mit zinsgünstigen Darlehen und Kreditbeihilfen unterstützt. Nach westdeutschem Vorbild wurde die Städtebauförderung mit dem Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ implementiert. Um die dringlichsten städtebaulichen Probleme zu beheben und die Lebensqualität zu steigern, wurde bereits 1990 ein Sofortprogramm aufgelegt. Die städtebaulichen Besonderheiten Ostdeutschlands, nämlich ein hoher Anteil an Altbausubstanz auf der einen Seite und die Plattenbausiedlungen auf der anderen Seite, wurden mit den Spezialprogrammen „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Weiterentwicklung von großen Neubaugebieten“ adressiert. Insgesamt zielten die Programme auf die Verbesserung der Infrastruktur, des öffentlichen Wohnumfelds und die Erhaltung historischer Bausubstanz ab.[14] Die Bandbreite der geförderten Projekte wurde dabei sehr weit gefasst. Angefangen vom Ausbau von Verkehrswegen, über die Gestaltung des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds, die Herrichtung von Bauland bis zur Sanierung und Modernisierung von Gebäuden und Wohnungen reichten die geförderten Maßnahmen. Rund 25% der Förderung wurden dabei für die Gestaltung des öffentlichen Raums verwendet. Darüber hinaus wurden zwischen 1990 und 2004 etwa 50 000 Gebäude und rund 150 000 Wohnungen neu gebaut oder saniert. Rund 25% der Mittel im Rahmen des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ wurden für öffentliche Gebäude verwendet, die häufig in historischen Stadtkernen gelegen und stadtbildprägend sind.[15]

---

13 Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

14 Vgl. *Rietdorf et al.* (1996).

15 Vgl. *BMVBS* (2004).

4.3 Entwicklungen und Bewertung

Wie aus Abbildung 1 zu ersehen ist, kam es in den frühen 1990er Jahren zu starker Bautätigkeit, was insbesondere auf die massiven Investitionsanreize durch Zuschüsse und Abschreibungsmöglichkeiten zurückzuführen sein dürfte. Ab 1993 stiegen die Baufertigstellungen erheblich an und erreichten im Jahr 1997 ihren Höhepunkt. Berücksichtigt man, dass vor der Baufertigstellung in der Regel etwa ein Jahr Bauzeit liegt, ist davon auszugehen, dass der Bauboom bereits im Jahr 1992 einsetzte. Dies führte seit 1993 zu einer Steigerung des Gesamtangebots um 5,5%. Die intensive Neubautätigkeit, die Sanierung bestehender Gebäude und die Modernisierung der technischen Ausrüstung von Wohnungen bewirkten eine deutliche qualitative Verbesserung des Lebensstandards für die Haushalte. Dies belegen Auswertungen einzelner Ausstattungsmerkmale auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)[16], das regelmäßig Informationen über die Wohnsituation erhebt.

Tabelle 1:
Ausgewählte Ausstattungsmerkmale der Wohnungen*

		1995	2007
Anteil der Wohnungen mit		in %	
Zentralheizung	Ost	74,5	98,4
	West	91,7	96,1
Balkon oder Terrasse	Ost	46,7	56,3
	West	65,6	69,0
Gutem Bauzustand	Ost	34,4	70,9
	West	65,7	70,7

* Bezogen auf Haushalte, die im Vorjahr umgezogen sind.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Berechnungen des IWH.

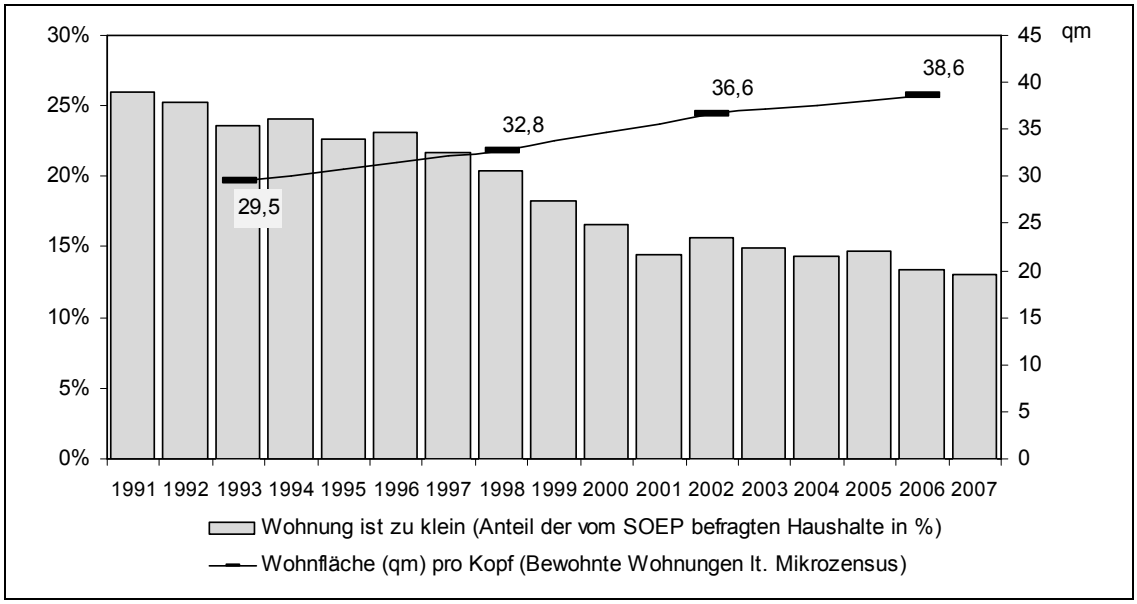
Tabelle 1 zeigt, dass der Wohnungsbestand im Jahr 2007 eine deutlich bessere Qualität aufwies als noch im Jahr 1995. Während im Jahr 1995 nur 34,4% der Haushalte in Wohnungen einzogen, deren Bauzustand als gut eingeschätzt wurde, stieg dieser Anteil bis 2007 auf 70,9% an und lag gleichauf mit den Alten Ländern (70,7%). Zentralheizungen versorgen mittlerweile fast alle Wohnungen (98,4%) in Ostdeutschland und sind damit noch etwas weiter verbreitet als in den Alten Ländern. Ebenfalls deutlich aufgeholt, aber noch nicht zum Niveau der Alten Länder aufgeschlossen, hat die Ausstattung mit Balkons oder Terrassen. Hier macht sich vor allem auch die unterschiedliche Struktur des Wohnungsbestands mit einem deutlich geringeren Anteil an Ein- und Zwei-

16 Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird; vgl. *Wagner, G. G.; Frick, J. R.; Schupp, J.:* The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement, in: Schmollers Jahrbuch, Heft 1/2007, S. 139-169.

familienhäusern bemerkbar. Darüber hinaus ist ein nachträglicher Einbau eines Balkons im Gegensatz zu einer Heizungsmodernisierung im Rahmen einer Bestandssanierung vielfach nicht möglich.

Neben der technischen und baulichen Qualität der Wohnungen haben die Wohnstandards auch in quantitativer Hinsicht zugenommen. Von einem relativ niedrigen Niveau von 29,5 m² Wohnfläche pro Kopf 1993 stieg der Wohnflächenkonsum in Ostdeutschland auf 38,6 m² im Jahr 2006. Dementsprechend ging auch der Anteil der Haushalte, die mit der Größe ihrer Wohnung nicht zufrieden waren, deutlich zurück (vgl. Abbildung 3). Insgesamt ist zu konstatieren, dass die nach der Wende beklagte Wohnungsnot auch mit Hilfe der umfangreichen Förderung erfolgreich bekämpft werden konnte.

Abbildung 3:
Entwicklung des Wohnflächenkonsums pro Kopf und der Zufriedenheit der Haushalte mit der verfügbaren Wohnfläche in Ostdeutschland



Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; Zusammenstellung und Darstellung des IWH.

Die kontinuierliche Verbesserung der Wohnqualität vieler Haushalte folgt dem Filtering-Prinzip: Haushalte, die das durch Neubau und umfassende Sanierung bereitgestellte Angebot an hochwertigen Wohnungen nachfragen, machen im gleichen Zug Wohnungen mittlerer Qualität frei. Haushalte, die bislang in einfach ausgestatteten Wohnungen wohnen, rücken sukzessive in die besser ausgestatteten Wohnungen nach und lassen, wie in Tabelle 2 (vgl. Abschnitt 6.3) belegt wird, das niedrigste Qualitätssegment, die unsanierten Wohnungen, zunehmend leer stehen.

Die deutliche Verbesserung des Lebensstandards hatte allerdings auch gravierende Nebenwirkungen: Die Förderung berücksichtigte nicht, dass gerade die innerstädtischen Wohn-

lagen besondere Entwicklungsprobleme durch die langwierige Klärung der Eigentumsrechte und die Investitionsschwäche der ost-deutschen Eigentümer hatten. Das Entwicklungspotenzial der in großem Umfang vorhandenen stillen Reserve baufälliger Wohnungen konnte nicht ausreichend zur Gewinnung attraktiven Wohnraums genutzt werden und wurde letztendlich entwertet, weil sich die bauliche Entwicklung aus pragmatischen Gründen auf den schnell zu realisierenden Neubau im Außenbereich und im suburbanen Umland fokussierte.

5 Zusammenbrechende Märkte

5.1 Ausgangssituation

Die Situation der Unterversorgung zur Zeit der Wende wandelte sich schnell zu einem deutlichen Angebotsüberhang. Bereits im Jahr 1995 wurde ein Wohnungsleerstand von rund 6,5% gemessen. Dieser verdoppelte sich bis 1998 auf rund 13,2%.[17] Die Preise für Wohnungen und freistehende Häuser begannen bereits 1995 zu sinken, gefolgt von einer drastisch sinkenden Bautätigkeit. Die Politik antizipierte diese Trends zunächst nicht – schließlich waren alle bisherigen Instrumente darauf ausgelegt, Versorgungs- und Qualitätsmängel zu beseitigen. Die Empfehlungen, die Mitte der 1990er Jahre an die Politik gerichtet wurden, setzten vielmehr auf die Ausweitung von Baulandreserven für die Nachfrage nach Eigenheimen. Mit Ausnahme von Städten mit stark rückläufiger Bevölkerungszahl wurde im Regelfall vorläufig kein Überschuss an Plattenbauwohnungen befürchtet.[18]

Auch aus dem zuständigen Bundesministerium für Bau- und Wohnungswesen hieß es Ende des Jahres 1994, dass die Perspektiven für die Zukunft der Großwohnsiedlungen wegen der bereits eingeleiteten und abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen, aber auch wegen einer deutlich veränderten Wohnungsmarktlage günstig seien und der zwischenzeitlich in der Öffentlichkeit diskutierte Abriss von bestimmten Wohnungsbeständen keine Alternative darstelle.[19]

5.2 Politik

Die politischen Entscheidungsträger reagierten zögerlich auf die beobachtbaren Trends. Mitte der 1990er Jahre war die wohnungspolitische Diskussion eher darauf gerichtet, soziale Ungleichheiten in der Wohneigentumsförderung zu nivellieren. Vor allem die

17 Vgl. *Pfeiffer et al.* (2000).

18 Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

19 Vgl. *Bundesministerium für Bau- und Wohnungswesen (BMBau)* (1994).

steuerlichen Anreize zur Eigentumsbildung wurden kritisiert, weil durch den Progressionseffekt einkommensstarke Haushalte und professionelle Wohnungsbauunternehmen besonders begünstigt wurden. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 1996 die Wohneigentumsförderung nach § 10e EStG durch die Eigenheimzulage mit festen, einkommensunabhängigen Steuervergünstigungen und einer zusätzlichen Kinderzulage (EigZulG) abgelöst. Dies sollte insbesondere Haushalte mit mittleren Einkommen ermutigen, Wohneigentum zu bilden.[20] Entsprechend einer Studie von *Färber*[21] kann davon ausgegangen werden, dass sich der Anteil der Förderung für Ostdeutschland auf ca. 23% der gesamten steuerlichen Erleichterungen im Rahmen der Eigenheimzulage beläuft.

Im Jahr 1997 wurde der gesetzliche Rahmen für die Sonderabschreibungen leicht angepasst. Diese wurden auf 20 000 Euro begrenzt, blieben jedoch sowohl für den Neubau als auch die Bestandsentwicklung bestehen. Erst mit der Novellierung des Fördergebietsgesetzes 1999 wurden in der Nachfolgeregelung, der Investitionszulage (InvZulG), die steuerlichen Anreize auf den Neubau und die Sanierung in innerstädtischen Lagen sowie die Sanierung von Baudenkmälern begrenzt.

Flankierend wurde ein Stadterneuerungsprogramm für sozial benachteiligte Stadtviertel geschaffen. Vor allem um Segregationstendenzen entgegenzuwirken, sollte das Programm „Die Soziale Stadt“ Verbesserungen der Lebensbedingungen und eine stärkere Vernetzung der beteiligten privaten Akteure und der öffentlichen Hand erreichen. Die Palette der geförderten Maßnahmen reichte dabei von der Erneuerung des Wohnumfelds über die Modernisierung der Bausubstanz bis hin zu Freizeitangeboten und Qualifikationsmaßnahmen für Jugendliche.

Insgesamt war die politische Reaktion auf steigende Leerstände, verfallende Preise und den Einbruch in der Bautätigkeit eher verhalten. Die bestehenden Anreize wurden nur geringfügig geändert und stattdessen versucht, mit zusätzlichen Stadterneuerungsprogrammen den neuen Herausforderungen zu begegnen.

5.3 Entwicklungen und Bewertung

In einer Studie von *Michelsen* und *Weiß*[22] wird skizziert, dass es durch die Markteingriffe zu starken Überreaktionen der Marktteilnehmer gekommen ist. Die exzessive Bautätigkeit Mitte der 1990er Jahre hat so von einer anfänglich bestehenden Mangelsituation zu einem Überangebot geführt.

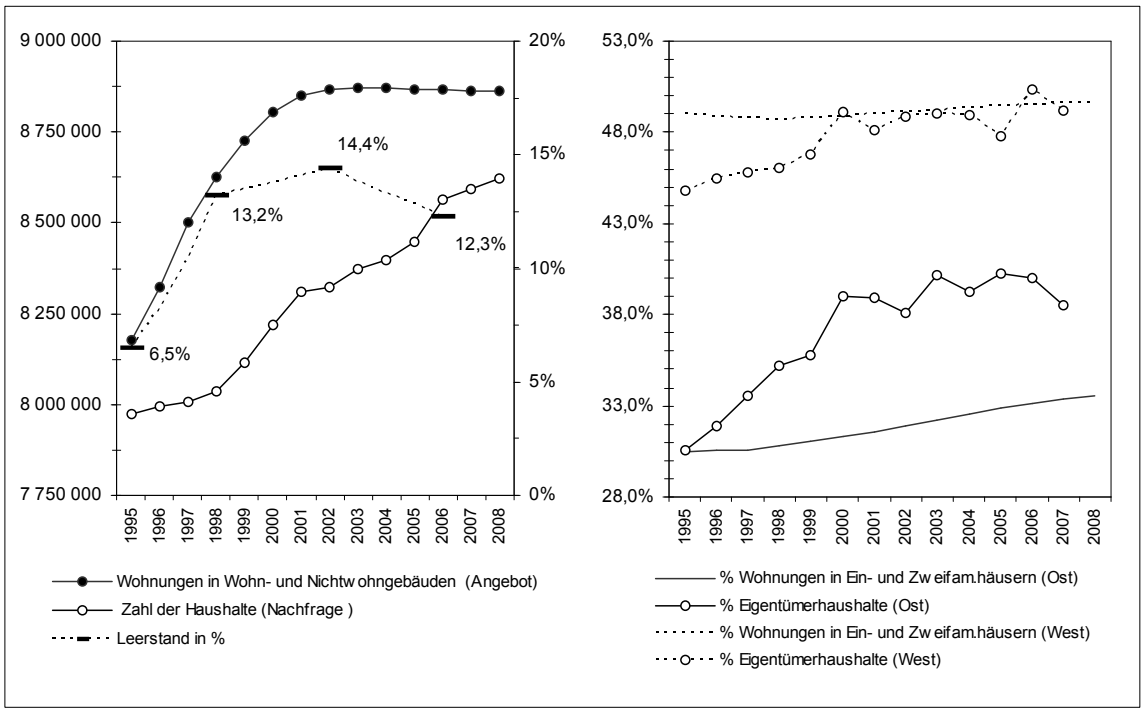
---

20 Vgl. *Kornemann* (2000). Die Förderung der Eigentumsbildung ist nicht allein durch das Ziel der Wohnungsversorgung motiviert, sondern enthält auch familienpolitische Aspekte und dient letztendlich dazu, eine zusätzliche Säule der Altersvorsorge zu schaffen.

21 Vgl. *Färber* (2003).

22 Vgl. *Michelsen, Weiß* (2010).

Abbildung 4:
Entwicklung von Wohnungsangebot, Wohnungsnachfrage und Leerstandsquote in Ostdeutschland (linke Seite) sowie Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentümerquote im Zeitverlauf in Ost- und Westdeutschland (rechte Seite), 1995 bis 2008



Quellen: Statistisches Bundesamt; Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Darstellung des IWH.

Mit dem deutlich ausgeweiteten Wohnungsbestand stieg auch die Leerstandsrate und erreichte im Jahr 2002 einen Wert von über 14%. Ein wesentlicher Grund ist, dass die für die Nachfrage relevante Zahl der Haushalte deutlich weniger stark zunahm als das Wohnungsangebot (vgl. Abbildung 4). Dies hatte, wie in Abbildung 1 gezeigt, stagnierende Mieten und deutliche sinkende Hauspreise zur Folge. Mit der Verringerung der Abschreibungsmöglichkeiten sanken zudem die Anreize für auswärtige Anleger, in ostdeutsche Immobilien zu investieren. Infolgedessen brach die Bautätigkeit zwischen 1996 und 2001 zusammen und verharrt seither auf diesem niedrigen Niveau. Einzig der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern blieb weitgehend konstant (vgl. Abbildung 1), da nach der Förderung des Mietwohnungsbestands mit der Eigenheimzulage nun ein gesamtdeutsches Förderinstrument in den Vordergrund rückte, das weitgehend unabhängig von der Steuerprogression eine attraktive Gelegenheit zur Bildung von Wohneigentum bot.

In den Neuen Ländern war darüber hinaus ein Nachholeffekt von Haushalten zu erwarten, die den Wunsch nach Wohneigentum zur Zeit der DDR nicht realisieren konnten. Die Erhöhung der Eigentümerquote wurde zudem von den Städten und Gemeinden mit der Ausweisung von neuen Wohngebieten gefördert, auch um der Bevölkerung neue Wohnformen im Grünen zu ermöglichen.

Abbildung 4 zeigt, dass der Anstieg der Eigentümerquote in den Neuen Ländern von 30% auf etwas unter 40% stärker ist als in den Alten Ländern. Dies stützt die These für einen Nachholbedarf ostdeutscher Haushalte bei der Bildung von Wohneigentum. Seit der Jahrtausendwende hat sich der Abstand in der Wohneigentumsquote zwischen Alten und Neuen Ländern jedoch nicht weiter angeglichen. Dies liegt möglicherweise daran, dass die Haushalte, insbesondere seit dem Bauboom in den 1990er Jahren, aufgrund des großen Angebots relativ günstig mieten können und so das Wohneigentum gegenüber der Miete an Attraktivität verliert.

Während in Westdeutschland der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern weitgehend mit der Wohneigentümerquote übereinstimmt, bleibt der Zuwachs von Ein- und Zweifamilienhäusern in Ostdeutschland hinter der Entwicklung der Wohneigentumsquote zurück. Dies könnte zum einen daran liegen, dass die Bildung von Wohneigentum zunehmend auf dem Bestandsmarkt realisiert wird,[23] zum anderen daran, dass in den 1990er Jahren auch in suburbanen Neubaugebieten überproportional in den Geschosswohnungsbau investiert wurde.

6 Konsolidierung und Stabilisierung

6.1 Ausgangssituation

Für die politischen Entscheidungsträger war die neue Überangebotssituation schwieriger zu beeinflussen als die Angebotsknappheit zu Beginn der 1990er Jahre. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass Wohnungsanbieter wegen der langen Nutzungsdauer von Immobilien auf eine sinkende Nachfrage oder Überkapazitäten im Abschwung nicht so elastisch reagieren und Wohnraum nicht so schnell reduzieren können wie sie ihn bei hoher Nachfrage ausweiten.[24] Die Konsequenz ist dauerhafter Leerstand. Verstärkt wird diese Problematik zudem durch den demographischen Wandel, der bereits in den kommenden Jahren zu einer sinkenden Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt führen wird. Diese negativen Aussichten für die Zukunft und die gesunkenen Preise, die in vielen Fällen bereits den Beleihungswert der Immobilien unterschritten haben, machen viele Immobilieneigentümer handlungsunfähig (*Lock-in*-Effekt). In diesen Fällen steht zu erwarten, dass Immobilieneigentümer von weiteren Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen absehen.[25] Dadurch kann langfristig die Substanz aufgezehrt und die bereits erreichte Wohnsituation wieder verschlechtert werden.

---

23 So entfallen etwa 50% der mit der Eigenheimzulage geförderten Fälle auf Wohneigentumserwerbe im Bestand, vgl. *ARGEBAU* (2002).

24 Vgl. *Glaeser, Gyourko* (2005).

25 Vgl. *Chan* (2001).

Ferner verursachte der Bauboom der frühen 1990er Jahre stadtstrukturelle Probleme. Große Investitionen in den Randbezirken von Städten förderten in besonderem Maße die Zersiedelung der Landschaft und die Suburbanisierung. Vor allem viele architektonisch und städtebaulich wertvolle und denkmalgeschützte Gebäude waren zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch immer in einem schlechten baulichen Zustand.[26] Als Begründung für die stagnierenden Investitionen in den Innenstädten werden die vielfach anzutreffenden Gemengelagen aus altindustriellen Produktionsanlagen und sanierungsbedürftigen Wohnungsbeständen in den Städten angeführt. Die Sanierung in derart problematischen Stadtvierteln ist oftmals nur lohnend, wenn sich eine ausreichende Anzahl benachbarter Wohneigentümer ebenfalls zu einer Sanierung entschließt und die Investoren von klaren planerischen und rechtlichen Voraussetzungen ausgehen können.[27] Diese städtebaulichen Missstände hemmen in Verbindung mit den gestiegenen Leerstandsraten heute mehr denn je eine selbsttragende und profitable Stadtentwicklung.

6.2 Politik

Im Jahr 2000 wurde eine Expertenkommission zur Bewertung der Lage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt eingesetzt. Diese empfahl einen massiven politischen Eingriff, insbesondere ein Programm zum Abriss von mindestens 350 000 Wohnungen bei gleichzeitiger Stärkung innerstädtischer Lagen durch Verbesserungen des Wohnumfelds. Zudem wurde eine drastische Reduktion der Neubauanreize gefordert und eine Konzentration der Förderung auf selbst genutztes Eigentum im Bestand vorgeschlagen.[28]

Im Jahr 2001 wurde auf Grundlage dieser Empfehlungen das Programm „Stadtumbau Ost“ aufgelegt, das eine Förderung in Höhe von 60 Euro je abgerissenem Quadratmeter Wohnraum bereitstellte. Der Abriss wird im Rahmen des Altschuldenhilfegesetzes mit einem Erlass von Altschulden verbunden, was bei den davon betroffenen Unternehmen einen starken Anreiz für den Abriss darstellt. Zudem werden umfangreiche Finanzmittel für Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld und für die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten bereitgestellt. Nahezu alle ostdeutschen Mittel- und Großstädte wurden seither in die Förderung einbezogen. Infolge dieser Maßnahmen wurden auch die Regelungen des Investitionszulagegesetzes angepasst. Diese richteten sich bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 2004 nur noch auf Sanierungen historischer Gebäude im Innenstadtbereich. Die Eigenheimzulage und die Möglichkeit zur degressiven Abscheibungsmethodik bei Immobilieninvestitionen wurden erst im Jahr 2006 ersatzlos abgeschafft.

---

26 Vgl. *Herfert* (1997); *Herfert, Ahring* (2001) und *Herfert* (2002).

27 Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

28 Vgl. *Pfeiffer et al.* (2000).

6.3 Entwicklungen und Bewertung

Der Rückgang des Leerstands in den letzten Jahren (vgl. Abbildung 4) und ein leichter Anstieg der Preisniveaus seit 2001 (vgl. Abbildung 1) zeigen, dass sich die Märkte etwas stabilisierten. Zwischen 2002 und 2007 rissen große Wohnungsunternehmen[29] 194 260 Wohnungen ab; dies machte den Großteil der genehmigten Wohnungsabgänge in diesem Zeitraum aus.[30] Der sprunghafte Anstieg der Abrissgenehmigungen im Jahr 2001 auf ein höheres durch den Stadtumbau Ost verursachtes Niveau ist in Abbildung 1 deutlich zu erkennen.

Tabelle 2:
Leerstandsquoten in ausgewählten Wohnungsmarktsegmenten 2005/2006

Umfrage Wohnungsunternehmen[1]		*Umfrage Kommunen*[2]	
Baualter	Leerstand	*Lage*	Leerstand
Baujahre bis 1918	44%	Altstadt bzw. innenstadtnahe Altbauquartiere	19%
Baujahre 1919 bis1948	20%		
Baujahre 1949 bis1969	8%		
Baujahre 1970 bis1990	13%	DDR-Wohnungsbau	14%
Baujahre ab 1991	7%	Sonstige	7%

	Umfrage bei	
	Wohnungsunternehmen[1]	*Privateigentümern*[3]
Sanierungsstand	Leerstand	Leerstand
nicht sanierte/modernisierte Wohnungen	46%	76%
teilsanierte/teilmodernisierte Wohnungen	15%	19%
vollsanierte/modernisierte Wohnungen	6%	11%
insgesamt	13%	20%

[1] Die GdW-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen wurden 2007 befragt. – [2] 169 Kommunen, die am Stadtumbau-Ost-Programm teilnehmen, wurden 2006 befragt. – [3] 1 142 Eigentümer aus Altbaugebieten in Wittenberge, Güstrow, Stralsund, Halle (Saale), Magdeburg, Crimmitschau, Görlitz, Leipzig und Bad Langensalza wurden 2006 befragt.

Quellen: Liebmann et al. (2007), S. 28; Beckmann et al. (2008), S. 205 und S. 220.

Gleichwohl ist der Leerstand immer noch sehr hoch. Insbesondere in Sachsen und Sachsen-Anhalt ist das Problem gravierender als in den übrigen Ländern.[31] Innerhalb der Städte zeigen unterschiedliche im Rahmen der Begleitforschung zum Programm Stadtumbau Ost durchgeführte Befragungen auf, inwieweit verschiedene Wohnungsbestände unterschiedlich von Leerstand betroffen sind (vgl. Tabelle 2). Diese Studien zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Wohnungen mit einem schlechteren Sanierungsstand häufiger leer stehen. Des Weiteren konzentriert sich nach Umfragen unter Wohnungs-

29 Unternehmen in den Neuen Bundesländern und Berlin Ost, die im Verband der Wohnungswirtschaft GdW organisiert sind.

30 Vgl. *Beckmann et al.* (2008), S. 207.

31 Vgl. *Liebmann et al.* (2007), S. 24.

unternehmen und am Stadtumbau teilnehmenden ostdeutschen Kommunen der Leerstand auf den DDR-Wohnungsbau und innerstädtische Altbauquartiere sowie die entsprechenden Baualtersklassen. Die vom Leerstand betroffenen Wohnformen passen vielfach nicht mit aktuellen Vorstellungen und Präferenzen wohnungssuchender Haushalte zusammen. Da die Wohnungen der Privateigentümer zu einem großen Teil in den innerstädtischen Altbauquartieren stehen und die Rückbauaktivität überwiegend durch Wohnungsunternehmen realisiert wird, ist der überdurchschnittlich hohe Leerstand von 20% bei den Privateigentümern nachzuvollziehen.

Jedoch wird längst nicht jede leere Wohnung auch zur Miete angeboten. Nach Angaben der Wohnungsunternehmen ist nur etwa die Hälfte des dokumentierten Leerstands als marktaktiv anzusehen.[32] Die gezielte Entmietung von ganzen Gebäuden, die vorzugsweise zur Kostensenkung durchgeführt wird, verstärkt jedoch das negative Erscheinungsbild und beeinträchtigt die Attraktivität der Umgebung und das Image von Stadtteilen, in denen viele Gebäude auf diese Art und Weise konserviert werden, um später von der Marktstabilisierung zu profitieren. Aufgrund der langen Lebensdauer von Gebäuden ist in einer extremen Überhangsituation der geförderte Abriss die einzige Möglichkeit, aktiv zur Marktstabilisierung beizutragen. Die Förderung aufwändiger Sanierungen von leer stehenden Platten- oder Altbauwohnungen ist keine Alternative, denn dies würde bei der stagnierenden oder sogar rückläufigen Nachfrage neuen Leerstand im schlechtesten noch bewohnten Bestand erzeugen.

Letztendlich zielt der Stadtumbau darauf ab die Fehler der starken Wohnungsbauförderung zu korrigieren, indem versucht wird, die durch Leerstände und Brachen gefährdete Funktionalität und Lebensqualität der Städte zu erhalten. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es sinnvoll ist, bestehende Stadtstrukturen zu konservieren, die möglicherweise auf keine weitere Nachfrage treffen. Strategien zur Überwindung des *mismatch* zwischen dem Wohnungsüberangebot im Plattenbau-, aber auch im einfachen Altbaubestand, und den aktuellen und zukünftigen Wohnwünschen der Bevölkerung sollten den Rückbau von Wohnraum beinhalten, müssen aber darüber hinaus gehen und Perspektiven aufzeigen. Die bisherigen den Rückbau ergänzenden Aufwertungsmaßnahmen entfalten als städtebauliches Surrogat zweiter Wahl keine Impulswirkung. Insofern bietet die Förderpraxis bzw. Subventionsphilosophie der Konsolidierungsphase bislang nur wenige Ansätze, um auch private Investitionen an potenziell nachhaltigen Standorten in nennenswertem Umfang zu generieren und dadurch den Transformationsprozess der Städte zu gestalten.[33] Aufgrund der Dauerhaftigkeit des Gutes Wohnraum wird dieser Prozess aber auch zukünftig erforderlich sein und sich über viele Jahre hinziehen.

32 Vgl. *Beckmann et al.* (2008), S. 205.

33 Vgl. *Weiß* (2008).

7 Zusammenfassende Bewertung

Innerhalb von 20 Jahren seit der Wiedervereinigung wurden umfangreiche Maßnahmen der Wohnungs- und Städtebaupolitik durchgeführt, mit deren Hilfe sowohl dem qualitativen als auch quantitativen Wohnungsmangel zur Wendezeit begegnet werden sollte. Betrachtet man die derzeit moderaten Miet- und Kaufpreise für Wohnungen und Einfamilienhäuser und zieht man in Betracht, dass der bewohnte Bestand weitgehend modernisiert ist, der Gebäudezustand und die Ausstattung der Wohnungen westdeutsches Niveau weitgehend erreichen oder sogar übertreffen, sprechen die in diesem Artikel vorgetragenen Argumente für einen großen Erfolg der Wohnungsbaupolitik in der Nachwendezeit. Dies zeigt sich in der deutlich gestiegenen Wohn- und Lebensqualität sowie in der guten Wohnraumversorgung in den Neuen Ländern. Zwar hat sich aufgrund der durchschnittlich kleineren Wohnungsgröße der Wohnflächenkonsum pro Kopf noch nicht angeglichen, jedoch ist der ostdeutsche Wohnungsmarkt aufgrund des breiten und qualitativ verbesserten Angebots ein Mietermarkt, in dem die Haushalte ihre individuellen Wohnwünsche gut realisieren können.

Allerdings berücksichtigte die expansive Förderung in den 1990er Jahren die Situation auf dem Wohnungsmarkt in nur ungenügender Weise. Die mangelhafte Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, die als Erblast der DDR-Wohnungspolitik identifiziert wurde, war vor allem ein qualitatives Problem. Die Förderung beinhaltete jedoch Anreize, auch den Neubau von Wohnungen voranzutreiben, was insbesondere in den frühen 1990er Jahren zu einer Neubauwelle führte, die kaum in stadtregionale Konzeptionen eingebunden war. Insbesondere die im Fördergebietsgesetz möglichen Sonderabschreibungen hatten zur Folge, dass sich die Renditeanforderungen der Investoren stark reduzierten. Da ein Großteil des eingesetzten Eigenkapitals in Form von Steuerersparnissen durch den Fiskus erstattet wurde, waren die Anleger wenig wählerisch und investierten in die Projekte, die kurzfristig realisierbar waren, um möglichst frühzeitig in den Genuss von Steuervorteilen zu gelangen. Vor allem war die Sanierung von Altbauten aufgrund der Eigentumsproblematik und der weiterhin bestehenden Mietpreisbindungen im Bestand unattraktiv. Die langfristige Marktgängigkeit vieler Bauprojekte berücksichtigte man aufgrund der kurzfristigen Steuervorteile nur wenig. Letztlich wurde die rasche Steigerung der Lebensbedingungen durch einen massiven Aufbau von Überkapazitäten auf dem Wohnungsmarkt „erkauft“. Die Alternative wäre eine deutlich langsamere, dafür aber an der Sanierung und Entwicklung des (ausreichenden) Bestands orientierte Förderpolitik gewesen. In Anbetracht der starken Abwanderung zu Beginn der 1990er Jahre ist jedoch nachvollziehbar, dass dies für die damaligen Entscheidungsträger lediglich eine hypothetische Alternative darstellte. Aus dieser Perspektive gesehen bestimmte die Politik zur Zeit der DDR und der Wendezeit den expansiven Entwicklungspfad des ostdeutschen Immobilienmarkts wesentlich mit.

Der derzeit gesuchte Ausweg im großflächigen Abriss von Immobilienbeständen ist ebenfalls eine folgerichtige Konsequenz vorheriger, politisch beeinflusster städtebaulicher Ent-

wicklungen. Letztlich ist die Abrissförderung die einzige realistische politische Handlungsalternative, um die Immobilienbestände kontrolliert zu reduzieren und urbane Funktionen zu erhalten. Die externen Kosten einer unkontrollierten Marktbereinigung wären hier mutmaßlich deutlich höher als die geförderte Desinvestition. Während die Abrissförderung in Verbindung mit der Altschuldenentlastung großen Wohnungsunternehmen auch bei der betriebswirtschaftlichen Sanierung hilft, haben es kleinere Anleger schwer, zu erträglichen Konditionen aus dem Markt auszutreten. Für diese würde der Abriss von Immobilien in vielen Fällen zu einem Totalverlust des eingesetzten Kapitals führen. Auch ein Verkauf ist angesichts des Preisverfalls der vergangenen Jahre mit Verlusten verbunden und wird nach Möglichkeit hinausgezögert, da die geförderte Marktbereinigung in Zukunft Wertsteigerungen erwarten lässt. Während dieser Zeit ist es aber fraglich, ob bei weiterhin geringen Immobilienpreisen und Renditen die notwendigen Instandhaltungsinvestitionen getätigt werden. Dies gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund an Relevanz, dass nach nunmehr 20 Jahren eine erste Renovierungswelle nach der Grundsanierung in den 1990er Jahren zu erwarten ist. Ob hier das notwendige Eigenkapital bei Privateigentümern vorhanden ist bzw. die Immobilien eine weitere Beleihung zulassen, ist fraglich und hängt entscheidend von deren Wertentwicklung ab. Angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung wird dieses Potenzial geringer, da ab Mitte des laufenden Jahrzehnts mit einem Rückgang der Haushaltszahlen zu rechnen ist und die Tragfähigkeit vieler Standorte infrage steht.

Ob die konkrete Ausgestaltung des Stadtumbauprogramms durch die kommunale Politik, die bislang auf den Erhalt bestehender Stadtstrukturen ausgerichtet ist, weiterhin bezahlbar und zielführend sein wird, kann in mehrerlei Hinsicht bezweifelt werden. Der Fokus auf eine unspezifische Marktstabilisierung weckt bei den Eigentümern eine trügerische Hoffnung auf bessere Zeiten. Der daraus resultierende Attentismus lähmt Investitionen und kann dazu führen, dass das einmal erreichte Niveau der Wohnqualität wieder verloren geht.

Um nachhaltige Perspektiven und Planungssicherheit für Investoren an zukunftsfähigen Standorten zu bieten, wird es nötig sein, an manchen Standorten auch Hoffnungen zu nehmen. Dies muss nicht die völlige Aufgabe eines Stadtteils oder einer Siedlung sein, sondern kann auch die Umwidmung in andere städtebauliche Qualitäten und neue Nutzungen bedeuten. Hier sind städtebauliche Innovationen und unternehmerische Kreativität gefragt. Die strategische Konzeptionierung zukunftsfähiger Stadtstrukturen und deren konsequente Umsetzung wird jedoch nicht allen Interessen gerecht werden können. Ein in kooperative Planungsprozesse eingebundenes Förderprogramm wie der Stadtumbau ist dafür wahrscheinlich nicht schlagkräftig genug, da es sich auch um eigentumsrechtliche Konflikte handeln wird. Deren Lösungen, die politisch legitimiert und rechtlich abgesichert sein müssen, werden finanzielle Entschädigungen notwendig machen.

Die Realisierungschancen für den erfolgreichen Umbau der Städte sind dann am größten, wenn es gelingt, möglichst renditestarke Alternativen zu nicht mehr nachfragegerechten

Strukturen wie Brachflächen oder unattraktiven Großwohnsiedlungen zu ermöglichen. Die Städte sollten dabei versuchen, nicht nur ihre urbanen Formen, sondern auch ihre Wirtschaftsstruktur neu zu erfinden und auf einem neuen Wachstumspfad die heute noch gegenwärtigen Folgen sozialistischer Wohnungs- und Stadtpolitik endgültig überwinden.

Literaturverzeichnis

ARGEBAU (Arbeitsgruppe Wirkungsanalyse Eigenheimzulage des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU) (2002): Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage 1996-2000. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.

Bartholmai, B.; Melzer, M. (1993): Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern. Wüstenrot Stiftung. Deutscher Eigenheimverein e.V. (Hrsg.), Stuttgart.

Beckmann, K.; Aehnelt, R.; Veser, J.; Meyer, U.; Jaedicke, W.; Reimann, B. (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006, 2007): 13. bis 21. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1989-2008. Bonn, Berlin.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (1994): Großsiedlungsbericht. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Berlin.

Chan, S. (2001): Spatial Lock-In: Do Falling House Prices Constraint Residential Mobility?, in: Journal of Urban Economics, Vol. 49, pp. 567-586.

Donges, J. B.; Engels, W.; Hamm, W.; Möschel, W.; Sievert, O. (Kronberger Kreis) (1990): Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland. Bad Homburg, S. 28 ff.

Echter, C.-P.; Brühl, H. (2004): Förderung von Wohneigentum in deutschen Städten. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.

Expertenkommission Wohnungspolitik (1995): Wohnungspolitik für die neuen Länder. Im Auftrag der Bundesregierung verf. von der Expertenkommission Wohnungspolitik. Tübingen.

Färber, G. (2003): Wirkungen der Eigenheimzulage – Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohneigentum durch die Eigenheimzulage. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

Flierl, B. (1991): Stadtgestaltung in der ehemaligen DDR als Staatspolitik, in: P. Markuse, F. Staufenbiel (Hrsg.), Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch. Akademie Verlag: Berlin.

Glaeser, E.; Gyourko, J. (2005): Urban decline and durable Housing, in: Journal of Political Economy, Vol. 113 (2), pp. 345-375.

Herfert, G. (1997): Wohnsuburbanisierung in den Neuen Ländern – Strukturen und regionale Disparitäten, in: G. Meyer (Hrsg.), Von der Plan- zur Marktwirtschaft – Wirtschafts- und sozialgeographische Entwicklungsprozesse in den Neuen Bundesländern. Mainz.

Herfert, G. (2002): Desurbanisierung und Reurbanisierung – Polarisierte Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpfungslandschaft, in: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 6 (5/6).

Herfert, G.; Ahring, J. (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung, in: D. Brake, G. Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Opladen.

Hunger, B.; Bock, D. (1990): Stadterneuerungsbedarf in den Städten der bisherigen DDR aus soziologischer Sicht. Institut für Städtebau und Architektur der Bauakademie. Berlin.

Jenkis, H. (1996): Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft, in: H. Jenkis (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, unter Mitarbeit von H. Dieterich. München, S. 673-733.

Kahl, A. (1991): Leipzig – Ungelöste Probleme führen zum Aufbruch, in: P. Markuse, F. Staufenbiel (Hrsg.), Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch. Akademie Verlag: Berlin, S. 66-78.

Kornemann, R. (2000): Paradigmenwechsel – Von der Steueroptimierung zur Objektorientierung. IfS Schriften, Reihe des Instituts für Städtebau, Heft 62, S. 92 ff.

Kubis, A.; Schneider, L. (2008): Im Fokus: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 10/2008, S. 128-131.

Liebmann, H.; Glöckner, B.; Haller, C.; Hagemeister, U. (2007): 2. Statusbericht – 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Berlin.

Michelsen, C.; Weiß, D. (2009): What Happened to the East German Housing Market? – A Historical Perspective on the Role of Public Funding. IWH-Diskussionspapiere 20/2009. Halle (Saale).

Osenberg, H.; Waltersbacher, M. (1997): Wohnungsbestandspanel für die neuen Bundesländer – Ergebnisse der Eigentümerbefragung 1994. Bonn.

Osenberg, H. (1997): Modernisierung des älteren Geschoßwohnungsbestandes in den Neuen Bundesländern, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 11/12, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, S. 761-780.

Pfeiffer, U.; Simons, H.; Porsch, L. (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

Rietdorf, W.; Baeseler, H.; Herden, E.; Liebmann, H.; Seidel, A. (1996): Bund-Länder-Förderprogramm Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den Neuen Ländern und im Ostteil Berlins. Bonn, Berlin.

Schwarzbach, V. (1991): Bürgerbeteiligung für demokratische Stadtplanung, in: P. Markuse, F. Staufenbiel (Hrsg.), Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch. Akademie Verlag: Berlin, S. 250-265.

Statistisches Bundesamt (2000): 50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Stuttgart.

Weiß, D. (2008): Falsche Perspektiven durch die *Subventionierung* des Stadtumbaus? Realoptionstheoretische Überlegungen zum Handeln privater Grundeigentümer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2008, S. 244-252.

Teil 3

Arbeitsmarkt, Transfers und Wertewandel

Sozialpolitik und Arbeitsmarktstruktur in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – Wechselwirkungen und Widersprüche

Notizen zur gesellschaftlichen Einbettung von Arbeitsmarktstrukturen

*Burkart Lutz**

0 Vorbemerkungen

Die Entwicklung von Arbeitsmarktstrukturen, die Emergenz neuer Formen der Allokation von Arbeitskraft, die Veränderung ihrer institutionellen und funktionalen Voraussetzungen, ihre Einbindung in die Prozesse des ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandels sowie die hierdurch angestoßenen oder erzwungenen Lernprozesse von Erwerbstätigen und Beschäftigern und deren Effekte – dies alles sind Sachverhalte, die sicherlich vor allem in Phasen raschen und tiefgreifenden Strukturwandels erhebliche empirische und vor allem konzeptuelle Aufmerksamkeit verdienen, vermutlich zukünftig deutlich mehr, als dies noch heute der Fall ist.

Dieser hohen Dringlichkeit von Arbeitsmarktforschung steht nun freilich die gerade in Zeiten schnellen und tiefgreifenden Wandels hohe Komplexität ihres Gegenstandes gegenüber, dessen wesentliche Komponenten sich nur schwer mit den traditionsreichen, fest etablierten Mustern der binnenwissenschaftlichen Arbeitsteilung, den verfügbaren Theoriebeständen und den durch das eine und das andere definierten Grenzen der Zuständigkeit zur Deckung bringen lassen. So stößt man, will Arbeitsmarktforschung diese Herausforderung bewältigen, sehr bald auf bisher weitgehend ungelöste Probleme, insbesondere Probleme der Makro-Mikro-Vermittlung und der begrifflichen Fassung der Zeitdimension.

Was dies für die empirisch-statistischen und konzeptuellen Aufgaben der Arbeitsmarktforschung bedeuten kann, soll dieser Beitrag mit Hilfe des zeitweilig sehr beliebten und immer noch ertragreichen, oftmals mit dem Namen *Granovetter* verbundenen Konzepts der „gesellschaftlichen Einbettung“ und anhand von zwei konkreteren historischen Beispielen (2. und 3.) veranschaulichen, denen (unter 1.) einige konzeptuelle Überlegungen vorauszuschicken sind.

* *Prof. Dr. Dr. h. c. Burkart Lutz,* Zentrum für Sozialforschung Halle (zsh), SFB 580 und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

1 Konzeptuelle Überlegungen: Die gesellschaftliche Einbettung von Arbeitsmarktstrukturen und die Rationalitätsprämisse

Zwar ist in der Wissenschaft die Neigung weit verbreitet, den klassischen und neoklassischen Punktmarkt als eine Art Basismodul der Arbeitsmarktökonomie zu betrachten, lassen sich doch mit seiner Hilfe tendenziell alle Arbeitsmarkttransaktionen auf modelltheoretisch leicht handhabbare Austauschbeziehungen zwischen einzelnen Akteuren reduzieren. Verhält sich die Mehrheit der Akteure rational und systemkonform, so gibt es keinen Grund für die Befürchtung, dass bei größeren Veränderungen der Rahmenbedingungen Strukturen entstehen, die ihrerseits nicht rational sind und insofern auch den Akteurserwartungen widersprechen.

Allerdings gibt es seit langem eine umfangreiche empirische Evidenz und noch mehr praktische Erfahrungen in der Hinsicht, dass bei sehr vielen Arbeitsmarkttransaktionen strukturelle Voraussetzungen verschiedenster Art eine wesentliche Rolle spielen und dass der Transaktionserfolg sehr oft von der Qualität dieser Voraussetzungen abhängt, die als Elemente der gesellschaftlichen Einbettung von Arbeitsmarktprozessen bezeichnet werden können. Die Absicht, sowohl den Voraussetzungen wie den Mechanismen und Folgewirkungen gesellschaftlicher Einbettung von Arbeitsmarkttransaktionen Rechnung zu tragen, ist deshalb kaum realisierbar, ohne auch die Gültigkeit der Rationalitätsprämisse in Frage zu stellen. Hierzu bedarf es jedoch einiger ausreichend theoriehaltiger Konzepte dessen, was unter Arbeitsmarktstruktur und Transaktionen auf Arbeitsmärkten zu verstehen ist.

1.1 Typen von Arbeitsmärkten und Formen ihrer gesellschaftlichen Einbettung

In Anlehnung an die Grundbegriffe der Arbeitsmarktsegmentation (die in den ersten Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst in den USA entwickelt und etwas später auch in Europa rezipiert und weiter ausdifferenziert wurden) wird in diesem Beitrag unter „Arbeitsmarktstruktur“ in erster Linie die mit dem Segmentationskonzept eng verbundene typologische Gegenüberstellung von Marktformen verstanden. Hierbei ist es allerdings offenkundig geraten, das traditionelle idealtypische Begriffspaar externer Arbeitsmärkte (mit stark variabler Beschäftigungsdauer, Konzentration auf arbeitsmarktgängige Qualifikation und verbreitete Orientierung auf Berufe) einerseits und interner Arbeitsmärkte (mit deutlicher Tendenz zu langfristiger Beschäftigung, Aufstieg über qualifizierende Mobilitätsketten und hoher Bedeutung betriebsspezifischer Qualifikation) andererseits durch weitere Typen zu ergänzen, die besser auf die aktuellen Verhältnisse abgestimmt sind.

Die empirisch zu beobachtenden, oftmals ausgesprochen netzwerkartigen Formen gesellschaftlicher Einbettung von Arbeitsmärkten wie ihre Komplexität können sehr unterschiedlich sein. Sie sind mit hoher Wahrscheinlichkeit umso bedeutsamer und umso weitreichender, je spezifischer das auf dem jeweiligen Teilarbeitsmarkt gehandelte Arbeitsvermögen ist, je größer der Aufwand zu seiner Erzeugung veranschlagt werden muss, je länger der zur Erzeugung der spezifischen Qualifikation (oder Kompetenz) benötigte Zeitraum ist und je seltener Anbieter von Arbeitskraft sind, die über das jeweils besondere, am Arbeitsmarkt gesuchte Fähigkeitsprofil verfügen.

Je bedeutsamer und komplexer die Formen gesellschaftlicher Einbettung von Arbeitsmärkten sind, desto wichtiger wird auch die Frage, welche Partner als Voraussetzung funktionsfähiger Arbeitsmärkte benötigt werden und welche – eher aktive oder eher passivreagierende – Rolle sie in den Netzwerken spielen, an denen sie teilnehmen. Beides kann offenkundig sowohl zwischen Staaten wie zwischen Zeitpunkten stark differieren. Gleiches gilt auch von den Netzwerken selbst, die überwiegend nicht monofunktional ausgelegt sein müssen, sondern sehr wohl auf verschiedene Funktionsprofile ausgerichtet sein und sich im Zeitablauf verändern können.

Dieses Nebeneinander von unterschiedlichen funktionalen Leistungen, die auf konkrete, z. B. berufsfachlich-regionale Teilarbeitsmärkte einwirken, hat unter anderem zur Folge, dass sich die arbeitsmarktbezogenen und arbeitsmarktrelevanten Netzwerke nicht selten und dann jeweils auch für längere Zeit im Zustand eines relativen, mehr oder minder gravierenden Ungleichgewichts befinden können. Wahrscheinlich sind solche Zustände im Interesse der Veränderungsdynamik des Gesamtsystems nicht nur wichtig, sondern sogar notwendig.

1.2 Arbeitsmarkt-Funktionalitäten

Um die wichtigsten Komponenten und die grundlegenden Formen von (gesellschaftlich eingebetteten) Arbeitsmärkten zu erfassen und zu beschreiben, scheint zumindest in erster Annäherung das Konzept der „Funktionalitäten“ von Arbeitsmärkten recht gut geeignet. Unter diesem Begriff können sowohl wesentliche Bündel funktionaler Leistungen wie elementare Voraussetzungen ihrer Erbringung typenbildend zusammengefasst werden.

Funktionalitäten in diesem Sinne sind in analytischer Hinsicht charakteristische „Brückenkonzepte“ zwischen Strukturen und Prozessen auf der Mikro- und der Makroebene. Sie sind in Gesellschaften mit verbreiteter lohnabhängiger Tätigkeit und mit leistungsfähigen Arbeitsmarktstrukturen in sehr verschiedenen Formen zu beobachten, die sich jedoch im Wesentlichen auf drei grundlegende Dimensionen reduzieren lassen.

(a) Die allokative Funktionalität

Die Allokation von Arbeitskräften, die in sehr verschiedenen Formen geschehen kann, ist im Regelfalle eine elementare Funktion des Arbeitsmarktes. Bei den notwendigen

Voraussetzungen der funktionalen Leistungserbringung ist mit einer sehr hohen Varianz nach Art und Höhe der zu erbringenden funktionalen Leistungen der jeweiligen Arbeitsmärkte zu rechnen.

(b) Die gratifikatorische Funktionalität

Sehr eng mit der allokativen Funktionalität ist oftmals eine andere Funktionalität verbunden, die man als gratifikatorisch bezeichnen kann. Die ihr entsprechende Funktion besteht ganz überwiegend in der Festlegung bzw. fallweisen Aushandelung von Höhe, Form und Voraussetzungen spezifischer, über die üblichen Mindestsätze hinausgehender Gratifikationen für besondere Qualifikationen, besondere Fähigkeiten und/oder besondere Leistungen, die vom jeweiligen Arbeitnehmer erwartet werden.

(c) Die qualifikationsbezogene Funktionalität

Eine dritte Funktionalität ist qualifikationsbezogen. Die ihr entsprechende Funktion besteht in der Regelung, Sicherstellung und gegebenenfalls Zertifizierung des – vergangenen oder zukünftigen – Erwerbs und der Entwicklung von Qualifikationen, Wissen und Erfahrung. Diese Funktionalität unterscheidet sich in ihrer Beziehung zu Arbeitsmarkttransaktionen deutlich von den beiden anderen Funktionalitäten, vor allem deshalb, weil der Bezug qualifikatorischer Leistungen zu Arbeitsmarkttransaktionen in aller Regel nicht unmittelbar, sondern zeitlich und sachlich vermittelt ist. Bei dieser Funktionalität sind deshalb zwei Grundformen der Funktionserfüllung zu unterscheiden. In einem Falle gehen die wesentlichen qualifikatorischen Prozesse einer konkreten Arbeitsmarkttransaktion voraus, während im anderen Falle wesentliche Teile des Qualifikationserwerbs erst im Anschluss an eine Einstellung erfolgen können. Entsprechend verschieden sind auch die Anforderungen an die Voraussetzungen der Funktionserfüllung, insbesondere in Form etablierter Ausbildungsinstitutionen und von ihnen vermittelter, „arbeitsmarktgängiger“ Qualifikationen.

Wie zu zeigen sein wird, verbinden sich mit der Entwicklungsdynamik von Arbeitsmarktstruktur oftmals markante Verschiebungen im relativen Gewicht der Arbeitsmarktfunktionalitäten. Während in der Bundesrepublik zu Beginn der Nachkriegszeit die allokative Funktionalität hohe Bedeutung hatte, gewann in den 1960er und 1970er Jahren die qualifikationsbezogene Funktionalität zunehmendes Gewicht.

1.3 Partner gesellschaftlicher Einbettung von Arbeitsmärkten

Der Kontext von vernetzten Arbeitsmarkttransaktionen setzt sich in erster Linie aus Partnern zusammen, die entweder als externe Rahmenbedingungen oder – gestaltend, leistend und/oder steuernd – aktiv an der Begründung oder am Vollzug von Arbeitsmarkttransaktionen (oder an einer Kombination von beidem) beteiligt sind. Diese Partner lassen sich drei Gruppen zuordnen, wobei die beiden ersten Gruppen überwiegend auf

der Makroebene, die Partner der dritten Gruppe überwiegend auf der Mikroebene angesiedelt sind.

(a) Gestaltungs- und steuerungsfähige Institutionen

Zu einer ersten Gruppe gehören alle sozialen Systeme und Subsysteme, die wichtige Voraussetzungen für erfolgreiches Handeln der Anbieter und/oder Nachfrager von Arbeitskraft bereitstellen. Dies gilt wohl vor allem für die Instanzen und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik, die arbeitsmarktrelevantes Handeln zu ihren Kernkompetenzen zählen können.

(b) Zu indirektem Einfluss fähige Instanzen

Zu einer zweiten Gruppe sind verschiedene – z. B. steuer-, sozial- oder gewerbe- bzw. regionalpolitische – Institutionen und Strukturen zu rechnen, zu deren Kernkompetenz Arbeitsmärkte nicht gehören, deren leistendes, Normen setzendes oder steuerndes Handeln jedoch erhebliche (ganz überwiegend nicht intendierte) Arbeitsmarkteffekte haben kann.

(c) Unmittelbare Arbeitsmarktakteure

Im Zentrum einer dritten Gruppe von Partnern steht das konkrete Handeln der Arbeitsmarktakteure und dessen wesentlichen Aspekte. Hierzu gehören beispielsweise (national-, milieu- oder berufsspezifische) Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster oder Regeln vernünftigen Verhaltens. Bei der Analyse dieser Gruppe von Partnern sind nicht zuletzt auch die arbeitsmarktrelevanten individuellen wie kollektiven Lernprozesse zu beachten.

1.4 Das Schlüsselproblem der Veränderungsdynamik und ihrer Folgen

Komplexe Vernetzungen von Akteuren und Institutionen, die sehr unterschiedlicher zeitlicher Dynamik unterworfen sind, vielfältige Wechselwirkungen zwischen Akteuren auf der Mikroebene und Strukturpartnern, die ganz überwiegend auf der Makroebene angesiedelt sind, und mehr oder minder fragile Gleichgewichtszustände – derartige Merkmale sind in einem prinzipiell stabilen Bedingungsgefüge mittels ständiger kleinerer Lern- und Anpassungsprozesse recht gut zu beherrschen. Anders ist die Lage in Perioden starken wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels. Dies gilt vor allem dann, wenn es sich bei den induzierten Veränderungen der Arbeitsmarktstrukturen nicht lediglich um bloße Variationen einzelner Parameter handelt, sondern um neuartige Arrangements, an denen mehrere Arten von Partnern mit variierendem Gewicht beteiligt sind.

Unter diesen Bedingungen ist vor allem das Risiko groß, dass bei verschiedenen Partnern bzw. Gruppen von Partnern erhebliche Unterschiede im Lern- und Anpassungstempo auftreten, sodass der Kontext von Arbeitsmarkttransaktionen in erheblichem Umfang durch widersprüchliche Interessen, Wahrnehmungsmuster und Reaktionsweisen

geprägt ist. Dieses Risiko ist vermutlich besonders hoch bei Partnern, die einerseits erheblichen Einfluss auf arbeitsmarktrelevante Bedingungen ausüben können, jedoch andererseits allenfalls partiell über die zu einer effektiven Rationalitätskontrolle benötigten Ressourcen und Kompetenzen verfügen.

Dies kann nicht nur die Reaktionsfähigkeit von wichtigen Arbeitsmarktpartnern, sondern auch die Funktionsfähigkeit größerer Teile des Arbeitsmarktes stark vermindern.

2 Die rasche Internalisierung der Arbeitsmarktstruktur 1950 bis 1980

2.1 Eine Generalthese

Vergleicht man die Struktur, das Funktionieren und das Umfeld des deutschen Arbeitsmarktes zu Beginn der 1950er Jahre und zum Ende der 1970er Jahre, so wird (wie übrigens auch mehr oder weniger zeitgleich in anderen hochentwickelten Gesellschaften) im Gefolge der gesellschaftlichen Einbettung von Arbeitsmärkten eine klare Tendenz zur Internalisierung, d. h. zur Präferenz für interne Lösungen betrieblicher Probleme und zur Ausbreitung und Verfestigung interner Arbeitsmärkte sichtbar.

Diese Tendenz ist insofern ausgesprochen paradox, als

- einerseits ihre Genese nicht ohne aktive Mitwirkung der Beschäftiger zustande kommen konnte,
- sie jedoch andererseits, indem sie deren Dispositionsspielraum erheblich einschränken kann, wesentlichen Interessen von Beschäftigern widerspricht und deshalb mit der Rationalitätsprämisse schwer vereinbar wäre.

Auf der Grundlage detaillierter eigener Analysen[1] vermutet der Verfasser, dass eine derartige paradoxe Konstellation nur entstehen und sich auf der gesellschaftlichen Makroebene verfestigen kann, wenn zwei Voraussetzungen gegeben sind: Die eine Voraussetzung besteht in einem erheblichen Verbreitungsgrad interner Arbeitsmärkte und interner Problemlösungen auf einzelbetrieblicher Ebene. Die andere Voraussetzung besteht in einer Gesamtheit von normativen Regelungen und betriebsübergreifenden Leistungen, die ihrerseits bereits erhebliche Internalisierung unterstellen und wesentlich dazu beitragen können, dass sich auch Beschäftiger vermehrt interner Problemlösungen bedienen, die sich bisher vor allem an externen Arbeitsmärkten orientierten.

1 Vgl. insb. *Burkart Lutz* (2007): Wohlfahrtskapitalismus und die Ausbreitung und Verfestigung interner Arbeitsmärkte nach dem Zweiten Weltkrieg. Forschungsbericht aus dem zsh 07-4 (Preprint zu einem Buch in Arbeit). In diesem Text sind auch die wichtigsten Materialquellen im Einzelnen benannt.

Offenkundig können gesellschaftliche Strukturen, wie sie sich unter dem Begriff „betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation“ zusammenfassen lassen, erst dann in großen Teilen des Beschäftigungssystems dominant werden, wenn die beiden Voraussetzungen zusammentreffen. Es ist zu vermuten, dass dies in der Bundesrepublik Deutschland (wie auch in anderen hochentwickelten Gesellschaften) nur als Ergebnis eines historischen Prozesses mit engen und komplexen Wechselwirkungen zwischen Akteurshandeln und Struktureffekten möglich war.

Dies sei anhand der charakteristischen Strukturkonstellationen und Veränderungstendenzen von drei Phasen der Nachkriegsentwicklung veranschaulicht, die jeweils ungefähr ein Jahrzehnt dauerten.

2.2 Die 1950er Jahre: Eine massive beschäftigungspolitische Herausforderung

(a) Die Beschäftigungslage

Wirtschaft und Arbeitsmarkt befanden sich in den Jahren um 1950 in einer ausgesprochen schwierigen, zeitweise nachgerade desolat erscheinenden Lage. Dies gilt insbesondere für die Lage auf den Arbeitsmärkten für lohnabhängige Tätigkeit. Bei einer Wohnbevölkerung (ohne Saarland und Berlin) von rund 50 Millionen belief sich die Zahl der abhängig Beschäftigten im Jahre 1950 auf knapp 14 Millionen. Hinzu kamen im Jahresdurchschnitt 1950 knapp zwei Millionen registrierte Arbeitslose. Überdies waren große Quanten von Arbeitskräften – ganz überwiegend mangels anderer Gelegenheiten – als Selbstständige oder als mithelfende Familienangehörige im eigenen Betrieb oder in der Hauswirtschaft tätig.

(b) Ein sehr rascher Anstieg des Beschäftigungsniveaus

Das Beschäftigungsniveau zu erhöhen und möglichst vielen potenziellen Beschäftigten (deren Zahl in den 1950er Jahren durch den Zustrom von Flüchtlingen aus der DDR noch ständig, zeitweise ausgesprochen stark, stieg) die Chance der Integration in dauerhafte Erwerbstätigkeit zu eröffnen, galt widerspruchslos als politische Aufgabe hoher Priorität. Diese Aufgabe wurde überwiegend noch im Laufe der 1950er Jahre, parallel mit einem exzeptionellen Wirtschaftswachstum weitgehend gelöst.

Die Zahl der abhängig Beschäftigten stieg zwischen 1950 und 1961 in der Bundesrepublik (ohne Saarland und Westberlin) von knapp 14 Millionen auf knapp 19 Millionen, also um mehr als ein Viertel. Die Arbeitslosigkeit reduzierte sich in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre auf – stark regional fixierte – Restbestände. Zugleich setzten massive Wanderungen aus den 1950 auch in der Bundesrepublik noch bedeutenden, kleinbetrieblich strukturierten, traditionellen Wirtschaftsbereichen (vor allem: Landwirtschaft, große Teile des Handwerks und des Einzelhandels) in moderne, lohnabhängige Tätigkeit ein.

(c) Eine völlig traditionelle Arbeitsmarktstruktur

Es versteht sich wohl von selbst, dass die massiven Veränderungen von Beschäftigungsniveau und Beschäftigungsstruktur mit einer teilweise ausgesprochen starken Mobilität verbunden waren. An sich wäre zu erwarten, dass diese sehr starke Mobilität in den 1950er Jahren auch zu weitreichenden Veränderungen in der Arbeitsmarktstruktur führte. Doch finden sich in den sehr spärlichen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktdaten dieser Zeit kaum Hinweise auf größere Strukturveränderungen.

Entscheidendes Merkmal der Arbeitsmarktstruktur blieb in den 1950er Jahren – wie seit Jahrzehnten – die Kombination von berufsfachlichen Märkten und von Arbeitsmärkten für einfache Tätigkeiten. Diese Kombination war offenkundig in der Lage, ausreichend passgenau den zeitweise sehr großen Mobilitätsbedarf im Wesentlichen zu decken.

Soweit heute noch rekonstruierbar, vollzog sich der weitaus größte Teil der Allokation von Arbeitskräften für Beschäftigung im modernen Teil der Volkswirtschaft über „Jedermannsmärkte“, d. h. über Märkte für Arbeitskräfte mit unspezifischen Kompetenzen. Dies galt anfänglich vor allem für die „Heimatvertriebenen“, dann für die Flüchtlinge aus der DDR. Hinzu kamen sehr bald auch Arbeitskräfte, die bisher (oftmals als Familienangehörige) in kleinen Betrieben der traditionellen Wirtschaft, insbesondere Landwirtschaft, Handwerk und Einzelhandel beschäftigt waren, und dann zunehmend auch bisherige Hausfrauen, die oft erstmals als Arbeitnehmer erwerbstätig wurden. Gute Gründe sprechen für die Annahme, dass Jedermannsmärkte vor allem in den frühen 1950er Jahren eine bedeutende Rolle spielten, die sie dann zunehmend verloren.

Die Stabilität der noch stark traditionell bestimmten Beschäftigungsstrukturen in den 1950er Jahren hängt sicherlich auch mit dem insgesamt eher geringen volkswirtschaftlichen Qualifikationsbedarf zusammen, der sich durch einen erheblichen Anteil einfacher, mit nahezu beliebigen Arbeitskräften besetzbarer Arbeitsplätze einerseits und geringe Veränderungsdynamik der Anforderungen andererseits charakterisierte. Zugleich konnten die Beschäftiger bei Neurekrutierungen auf ein großes Reservoir von Arbeitskräften zurückgreifen, die entweder unmittelbar nutzbare fachspezifische Qualifikationen oder ein hohes und mit geringen Anreizen bereits mobilisierbares Qualifizierungspotenzial besaßen.

Im Verlauf der 1950er Jahre gewannen allerdings berufsfachliche Märkte eine ständig steigende Bedeutung. Bereits seit Kriegsende wurde der beruflichen Erstausbildung im später so genannten „dualen System“ praktisch einhellig eine Schlüsselrolle bei der Vorbereitung der Jugendlichen auf das Erwerbsleben zugewiesen. Bedeutung und Wert einer Berufsausbildung stiegen nicht zuletzt auch durch den fortschreitenden Ausbau von beruflicher Weiterbildung, insbesondere für Meister und technische Angestellte verschiedener Art, deren Qualifikation im Zuge von Rationalisierung und Mechanisierung zunehmend mehr nachgefragt wurde.

Beschäftigungsstrukturen vom Typus des internen Arbeitsmarktes spielten hingegen, soweit retrospektiv noch feststellbar, allenfalls in ganz bestimmten Industriezweigen,

wie Stahlindustrie und chemische Industrie, und im öffentlichen Dienst eine wichtige Rolle. So gibt es keine Hinweise darauf, dass es bereits im Laufe der 1950er Jahre in nennenswertem Umfang zu einer verbreiteten Internalisierung gekommen wäre. Im Gegenteil wurden in den 1950er Jahren sowohl in den Gewerkschaften wie in der Wissenschaft eine zu enge Betriebsbindung unter dem Schlagwort der „goldenen Ketten“ betrieblicher Sozialleistungen deutlich kritisiert und der hohe Wert von beruflicher Freizügigkeit als wesentliches Attribut eines selbst gesteuerten Berufslebens hervorgehoben.

2.3 Die „goldenen“ 1960er Jahre: Zunehmende Bedeutung interner Arbeitsmärkte

(a) Stark veränderte Rahmenbedingungen

Das Ende der 1950er und der Beginn der 1960er Jahre brachten erhebliche Veränderungen der Rahmenbedingungen mit sich:

- In der Industrie wurde einfache Massenproduktion zunehmend durch anspruchsvollere Verfahrens- und Produkttechniken verdrängt, deren Einsatz sich vielfach mit rasch wachsender Kapitalintensität verband. Die Technisierung griff immer stärker auch auf den Dienstleistungssektor über.
- Die („stillen“) Arbeitskräftereserven in der einheimischen Bevölkerung und deren Mobilisierbarkeit für Lohnarbeit begannen sich zu erschöpfen.
- Die Bedeutung von und der Bedarf an höherwertigen und/oder neuartigen Qualifikationen gewannen zunehmend an Gewicht.
- Die Kritik an der geringen Bereitschaft der Politik zu größeren Innovationen in den beschäftigungs- und arbeitsmarktrelevanten Teilen des Systems sozialer Sicherheit wurde im Zeitverlauf immer nachdrücklicher.

Im Gefolge dieser Veränderungen der Rahmenbedingungen kam es in den 1960er Jahren bei vielen Beschäftigern sowohl zu einem wachsenden Problemdruck, insbesondere in Form von Qualifikationsproblemen, wie zu neuen und ganz überwiegend günstigen Voraussetzungen interner Problemlösung.

(b) Dringend zu lösende Qualifikationsprobleme

Im Zusammenwirken von zwei komplementären Entwicklungen entstand in den 1960er Jahren in wachsenden Teilen der deutschen Wirtschaft eine zunehmend gravierende Qualifikationslücke: Einerseits erzeugten Veränderungen in Arbeits- und Betriebsorganisation sowie in der Produkt- und Verfahrenstechnik einen in der Tendenz, wenn auch nicht an allen Arbeitsplätzen, deutlich wachsenden Bedarf an neuartigen, überwiegend zusätzlichen Qualifikationen. Andererseits nahm bei dem noch verfügbaren Neuangebot an Arbeitskräften das Potenzial an unmittelbar nutzbaren Qualifikationen ebenso ab wie das ohne große Aufwendungen aktivierbare Qualifizierungspozential.

Ganz offenkundig wurde hierdurch eine wachsende Zahl von Betrieben mit zunehmend schwieriger lösbaren, vorwiegend qualifikatorischen Arbeits- und Arbeitskräfteproblemen konfrontiert und sah sich gezwungen, einen tragfähigen Lösungsweg zu suchen.

(c) Sehr günstige Bedingungen für betriebsinterne Problemlösungen

Schon in den 1950er Jahren hatten sich in wichtigen Teilen der deutschen Wirtschaft Verhältnisse herausgebildet, die eine Orientierung der Betriebe auf interne Lösungen sowie die Ausbreitung und Verfestigung von einzelbetrieblichen Strukturen interner Arbeitsmärkte erheblich erleichterten und zunehmend förderten.

Unter diesen Bedingungen sind insbesondere zu nennen:

- langfristig stabile, weitgehend turbulenzfreie wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit unvorhersehbarer, gravierender Krisen;
- eine starke Zunahme von Zahl und Einfluss der Betriebe, die dank ihrer Größe und ihrer technisch-organisatorischen Kompetenz in der Lage waren, funktionsfähige Arbeitssysteme vom Typ des internen Marktes aufzubauen;
- eine ausgeprägte Betriebsgebundenheit („Betriebsspezifik“) der Qualifikationselemente, auf die sich vor allem der steigender Bedarf richtete;
- und nicht zuletzt die seit den späten 1950er Jahren anhaltende (nur 1966/67 durch eine schnell wieder überwundene Rezession unterbrochene) Vollbeschäftigung, die auch der betrieblichen Personalpolitik einen Paradigmenwechsel im Sinne langfristiger Betriebsbindung nahe legte.

Diese Bedingungen lösten bei vielen Beschäftigern einen längeren Prozess von ganz überwiegend kleinschrittigen Veränderungen im Sinne zunehmender Bedeutung von internen Lösungen aus, bei denen vor allem qualifikationsbezogene Funktionen im Vordergrund standen.

(d) Schnelle Ausbreitung von Strukturen des Typs interner Arbeitsmärkte

Angesichts dieser Entwicklungen ist es trotz der immer noch sehr unzureichenden zeitgenössischen Datenlage durchaus legitim anzunehmen, dass sich in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre in nennenswerten Teilen der deutschen Volkswirtschaft (wie in den Volkswirtschaften anderer entwickelter Nationen) Verhältnisse herausgebildet hatten, die deutlich von Strukturmomenten des internen Marktes geprägt sind.

Allerdings charakterisieren sich diese Verhältnisse bis in die 1970er Jahre hinein durch zwei wesentliche Eigenschaften:

- Es handelte sich bei ihnen ganz überwiegend um einzelbetriebliche Erscheinungen, die nur unter besonderen Bedingungen nennenswerte Ausstrahlungs- und Ausbreitungseffekte hatten.

- Die neuen personalwirtschaftlichen Strukturen und die aus ihnen resultierenden Ansprüche der Arbeitnehmer waren auch im besten Falle nur partiell rechtlich abgesichert; von wirklicher Irreversibilität der Entwicklungen, die sie hervorbrachten, kann kaum die Rede sein.

Dies wird sich erst in den Jahren um 1970 rasch ändern.

2.4 Die 1970er Jahre: Soziale Reformen und Arbeitsmarktsegmentation

(a) Die Lage in den Jahren um 1970

Gute Argumente sowie Daten und Untersuchungsbefunde, die vorwiegend aus einzelnen Betrieben oder Unternehmen stammen, belegen rückblickend mit recht hoher Wahrscheinlichkeit, dass sich im Laufe der 1960er Jahre auf der Mikroebene betrieblichen Handelns und betrieblicher Politik eine beträchtliche Ausbreitung und Festigung betrieblicher Arbeitssysteme vom Typ des internen Marktes vollzogen hatte.

Dies hatte jedoch keineswegs schon per se die Entstehung von betriebszentrierter Arbeitsmarktsegmentation auf großer Stufenleiter, als strukturprägendes Makrophänomen, zur Folge. Der einzelne Beschäftige blieb zunächst immer noch frei in der Wahl seiner Arbeits- und Arbeitskräftepolitik und in seiner Arbeitsorganisation. Von den normativ-institutionellen Rahmenbedingungen betrieblichen Handelns und von den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Leistungssystemen ging (noch) kein nennenswerter Druck aus, der die Betriebe hätte veranlassen können, gegebenenfalls auch unabhängig von ihren konkreten Interessenkonstellationen internen Lösungen stets den Vorzug zu geben. Dies änderte sich erst in den 1970er Jahren durch das Zusammenwirken verschiedener Einflussgrößen auf der Mikro- und auf der Makroebene.

(b) Die Rahmenbedingungen

Unter den Rahmenbedingungen der 1970er sind drei Gruppen zu unterscheiden, die man mit je einem Etikett als wirtschaftlich, technisch und gesellschaftlich bezeichnen kann.

Wirtschaftlich führten in den frühen 1970er Jahren mehrere Entwicklungen, die sich teilweise wechselseitig verstärkten, zu einer fortschreitenden Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, zu einer Verschärfung der Konkurrenz auf globalisierten bzw. sich globalisierenden Märkten und nicht zuletzt zu zunehmender Arbeitslosigkeit und bestenfalls stagnierendem Beschäftigungsniveau.

Technisch schlugen sich verstärkte Bemühungen der Unternehmen zur Absicherung und Verbesserung ihrer – wenn möglich marktbeherrschenden – Wettbewerbsposition auf zunehmend schwierigeren Märkten in rasche Entwicklung und Implementation neuer Technologien und in einem zeitweise ausgesprochen stark wachsenden Bedarf an wissensbasierten Qualifikationen nieder.

Gesellschaftlich setzte sich, bereits gegen Ende der 1960er Jahre beginnend, nach der langen Stagnation der beiden ersten Nachkriegsjahrzehnten die Modernisierung der gesellschaftlichen Strukturen und der Lebensweise großer Bevölkerungsgruppen als neues, zumindest zeitweise sehr integrationsstarkes Ziel durch. Dies führte insbesondere in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren zu einer ganzen Reihe von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen, von denen einige – typisch hierfür die Neuordnung des Kündigungsrechts und die neuen Regeln von Kurzarbeit – die Verbreitung und Festigung interner Arbeitsmärkte nachhaltig förderten.

Für die betrieblichen und betriebsexternen Arbeitsmärkte bedeuteten diese politischen Reformen der Jahre um 1970 eine deutliche Stärkung der Betriebsbindung, wachsendes Gewicht interner, vielfach dominant qualifikationsbezogener Problemlösungen und eine deutliche Hervorhebung der sozialen Verantwortung der Beschäftiger.

2.5 Eine erste Bilanz

In den Alten Bundesländern vollzog sich, wie gezeigt, innerhalb von zwei bis drei Jahrzehnten ein tiefgreifender Wandel der Arbeitsmarktstrukturen. Zu seiner Analyse bieten sich vier aufeinander aufbauende Argumente an.

(a) Eine ausgeprägte Dominanz traditioneller Arbeitsmarktstrukturen in den 1950er Jahren

Die großen beschäftigungspolitischen Herausforderungen der 1950er Jahre in Form von hohen Arbeitsplatzdefiziten und einem massiven Überschuss an Arbeitskräften konnten noch ganz überwiegend im Rahmen der traditionellen Strukturen externer Arbeitsmärkte und mit Hilfe der entsprechenden traditionellen Instrumente bewältigt werden.

(b) Eine beginnende Internalisierung auf einzelwirtschaftlicher Ebene

In den 1960er Jahren kam es dann in einer wachsenden Zahl von Betrieben zu einer nachdrücklichen Internalisierung. Die wesentlichen Impulse dieser Entwicklung gaben zunächst ganz überwiegend Veränderungen auf der Mikroebene von Interessen, Zwängen und Gelegenheitsstrukturen der Arbeitsmarktakteure. Dies führte auf dieser Mikro-Ebene zu teilweise sehr schnellen Lernprozessen, die sich in einer erheblichen Anhäufung von einzelwirtschaftlichen Schritten der Internalisierung niederschlugen.

(c) Die Interferenz der großen sozialpolitischen Reformen um 1960

Seit den späten 1960er Jahren wurde diese zunächst ganz vorwiegend einzelwirtschaftliche Entwicklung allerdings durch komplementäre Veränderungen auf der Makroebene gesamtstaatlicher Programme, Normen und Leistungssysteme nachdrücklich ergänzt und verstärkt.

Als Ergebnis der großen sozial- und beschäftigungspolitischen Reformen, deren Ausrichtung und rechtliche Begründung zunehmend die Existenz von Strukturen voraus-

setzten, die dem Typus interner Arbeitsmärkte entsprechen, entstanden in wesentlichen Punkten neuartige Rahmenbedingungen, die dann auch beträchtlichen Einfluss auf die Verhaltenslogik sehr vieler Arbeitsmarktakteure gewannen.

Erst durch dieses Zusammenwirken von neuen, überwiegend politisch gesetzten Normen, Leistungen und von diesen ausgehenden Anreizen auf der einen Seite und einer deutlichen Vermehrung einzelwirtschaftlicher Internalisierungsentscheidungen andererseits wird dann auch sehr vielen Beschäftigern zumindest kurz- und mittelfristig die Rückkehr zu offenen, stärker am externen Arbeitsmarkt orientierten Arbeitssystemen verwehrt oder zumindest stark erschwert und verteuert. Vielen Betrieben blieb dann kaum eine andere Wahl, als die Übernahme oder eine zunehmende institutionelle Verfestigung der typischen Strukturmuster interner Arbeitsmärkte, deren fortschreitende Schließung gegenüber dem externen Arbeitsmarkt und eine deutliche Verminderung der Asymmetrie in der Bindung zwischen Betrieb und Arbeitskraft zu akzeptieren.

(d) Die Schwierigkeit der Rückkehr zu offenen Arbeitsmärkten

Dieser sehr vielförmige Druck auf die Beschäftiger, in ihrem Wirkungsfeld die Allokation, die Gratifikation und die Qualifizierung ihres Personals soweit möglich an den Regeln und Strukturen interner Arbeitsmärkte auszurichten, verschwindet keineswegs automatisch, wenn die Makrobedingungen sich erheblich verändert haben und wenn deshalb ein wesentlich anderes betriebliches Handeln, insbesondere im Sinne erhöhter Flexibilität der Beschäftigung, dringend nahe liegen würde.

Die seit der Mitte der 1960er Jahre entstandenen Makro- und Mikrostrukturen können eine einfache und rasche Rückkehr zu früheren Arbeitsmarktkonfigurationen nachhaltig erschweren, vielleicht sogar gänzlich unmöglich machen. Der Widerspruch zwischen der Dominanz interner Arbeitsmärkte in vielen wichtigen Bereichen der Wirtschaft auf der einen Seite und dem zunehmend dringlicheren Interesse vieler Unternehmen an höherer Flexibilität von Beschäftigung und Arbeitseinsatz auf der anderen Seite begann bereits im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts die wissenschaftliche und politische Diskussion zu bestimmen (was allerdings keineswegs ausschloss, dass einzelne Unternehmen rasch lernten, welchen Nutzen – vor allem qualifikatorischer Art – ein kluges Management auch aus den neuen Arbeitsmarktstrukturen und Beschäftigungsformen ziehen kann).

Als Ergebnis hat sich inzwischen eine Konstellation herausgebildet, in der systemadäquates und insoweit zweckrationales Handeln Strukturen hervorbringen kann, die wegen ihrer hohen Komplexität nur mit erheblichen Schwierigkeiten veränderungs- und entwicklungsfähig sind, obwohl sich aus den dann herrschenden Rahmenbedingungen vielleicht ein beträchtlicher Bedarf an Veränderung und Entwicklung ergibt. Hierbei kommt oftmals dem Tempo der Veränderung und Entwicklung eine erhebliche Bedeutung zu, weil das Risiko von mangelnder Gleichzeitigkeit und Abgestimmtheit verschiedener Entwicklungslinien unter sonst gleichen Bedingungen parallel mit dem Veränderungstempo variieren dürfte.

3 Folgeprobleme der Deutschen Einheit

In den zwei Jahrzehnten nach der Deutschen Einheit vollzogen sich in den Neuen Bundesländern nach dem raschen Zerfall bzw. der Zerschlagung der ganz überwiegend großbetrieblich organisierten und stark von Strukturelementen interner Arbeitsmärkte geprägten Kombinate Entwicklungen, denen es weder an Dramatik noch an schnellem Wechsel des Veränderungstempos fehlte. Dies legt die Fragen nahe,

- ob nicht auch hier vergleichbare Abläufe und intendierte oder nicht intendierte Effekte zu beobachten waren bzw. heute noch zu beobachten sind,
- ob nicht unter den zeitweise ausgesprochen exzeptionellen Veränderungen in Ostdeutschland Lösungsmechanismen entwickelt und erprobt wurden, die allenfalls partiell tradierten Kriterien von Rationalität entsprechen,
- ob diese Mechanismen nicht auch für die Alten Bundesländer von erheblichem Interesse sein können und
- ob nicht vielleicht in den Neuen Bundesländern transformationsspezifische Problemlagen entstanden sind, bei deren Bewältigung systematische Ost-West-Vergleiche von erheblichem Nutzen wären.

Inwieweit bei der Beantwortung von Fragen dieser Art ein Rekurs auf das weiter oben eingeführte Postulat „falscher“ Struktureffekte von scheinbar rationalem Verhalten sinnvoll sein könnte und welche Rolle hierbei der vielfach praktizierten einfachen Übertragung westdeutscher Strukturen auf die Verhältnisse in den Neuen Bundesländern zukommen sollte, ist nunmehr am Beispiel von zwei sehr charakteristischen ostdeutschen Problemlagen zu zeigen.

3.1 Der Widerspruch zwischen hohem Mobilitätsbedarf und verbreiteten Lerndefiziten

Es ist wohl kaum strittig, dass – unter sonst ähnlichen Rahmenbedingungen – ein enger Zusammenhang zwischen der Größenstruktur der Unternehmen einer Wirtschaft auf der einen Seite und ihrem Mobilitätsbedarf auf der anderen Seite besteht.

Je größer die Unternehmen und gegebenenfalls ihre einzelnen Teilbetriebe sind, desto leichter dürfte es für sie sein, die personalpolitischen Konsequenzen von Schwankungen auf den Beschaffungs- und Absatzmärkten und von größeren Veränderungen in Betriebsorganisation und Technik intern, also mittels innerbetrieblicher Reallokation von Beschäftigten, gegebenenfalls gestützt durch die gleichzeitige Vermittlung von neuen, mehr oder weniger betriebsspezifischen Qualifikationen, zu verarbeiten.

Je kleiner hingegen die durchschnittliche Betriebsgröße ist, desto ausgeprägter ist – immer unter gleichen Randbedingungen – auch der Druck auf die Betriebe, Variationen im Personalbedarf (genauer: im Bedarf an mehr oder minder spezifischer Arbeitsleistung) auch

oder vorwiegend über den Austausch mit dem externen Arbeitsmarkt, d. h. vor allem mittels Entlassungen und äquivalenten Maßnahmen (wie Kurzarbeit) oder mittels Einstellungen, auszugleichen.

Mit diesem Ausgleich verbindet sich nicht selten auch ein erheblicher Qualifikationsbedarf, für dessen Deckung zwei Grundmuster denkbar sind: Entweder kann der jeweilige Betrieb bei mobilen bzw. mobilitätsbereiten Arbeitskräften bereits ein ausreichendes Niveau von berufsspezifischem oder ähnlichem Wissen und Können vorfinden – wie dies z. B. traditionell im Handwerk oder in den bedeutenden akademischen Berufen der Fall ist, wobei oftmals zwischenbetriebliche Mobilität und das Sammeln von Erfahrungen in verschiedenen Betrieben die wichtigste, vielfach durch gezielte Weiterbildung ergänzte Lernform darstellt. Oder der Betrieb ist darauf angewiesen, neuen Qualifikationsbedarf schnell und zuverlässig durch gezielte Weiterbildung zu decken.

Die Entwicklung in den Neuen Bundesländern weicht deutlich von dem Bild ab, das an sich zu erwarten gewesen wäre. Es gab in den Jahren um 1990 angesichts des massenhaften Personalabbaus und des raschen Anstiegs der Arbeitslosigkeit unter den Experten kaum Dissens über die Dringlichkeit einer breiten Weiterbildungskampagne mit dem Ziel, möglichst vielen der Arbeitslosen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Zwar kam es in Ostdeutschland in den ersten Jahren nach der Herstellung der Deutschen Einheit zu einem massiven „Weiterbildungsboom“, dem auch in den folgenden Jahren zum Teil sehr gut dotierte öffentliche Förderprogramme folgten. Dennoch gab es allenfalls in Ausnahmefällen Versuche, das personalwirtschaftliche Potenzial von Weiterbildungen systematisch zu nutzen und diese insbesondere einzusetzen, um die zwischenbetriebliche Mobilität zu unterstützen. Weiterbildungsaktivitäten als Mittel des beruflichen Aufstiegs sind, vor allem im Vergleich zu früheren Jahrzehnten in den Alten Bundesländern, nur relativ selten anzutreffen – nicht zuletzt, weil man befürchtet, hierdurch den jetzigen Arbeitsplatz zu gefährden.

Die angebotene Weiterbildung war und ist, soweit es nicht um Basiswissen geht, ganz überwiegend betriebs- und arbeitsplatzbezogen. Sie wurde von den Betriebsleitungen nicht selten als probates Mittel zur Stärkung der Betriebsbindung verstanden, sodass mobilitätsfördernde Effekte eher als kontraproduktiv betrachtet wurden und werden. Hinzu kommen zwei Faktoren, die allenfalls mittelbar mit Qualifikation und Qualifizierung verbunden sind:

- Zum einen verfügt in der ostdeutschen Wirtschaft ein Gutteil der über- und außerbetrieblichen Strukturen, vor allem Kammern und Verbände verschiedener Art, die dazu beitragen sollten, die Mobilitätsfähigkeit und Mobilitätsbereitschaft der Beschäftigten zu erhöhen, nicht über die hierzu notwendigen Ressourcen.
- Zum anderen halten viele Akteure bis heute an Regeln und Erfahrungen fest, die sie früher (d. h. insbesondere in den ersten Jahren nach der Deutschen Einheit) gelernt bzw. gemacht haben und die ihnen immer noch als ausreichend bewährt erscheinen.

Der Widerspruch zwischen einem für viele der Beteiligten unerwartet hohen Mobilitätsbedarf einer vorwiegend kleinbetrieblichen Wirtschaft und hohen Lerndefiziten vieler Akteure bleibt erheblich. Er kann sich in den kommenden Jahren noch deutlich verschärfen, wenn, wie seit über einem Jahrzehnt absehbar, gleichzeitig die Zahl der Schulabgänger auf dem gegenwärtigen, sehr niedrigen Niveau verharrt und die Zahl der Übertritte aus Erwerbstätigkeit in Rente stark zunimmt.

3.2 Die verkannte Schlüsselrolle der „mittleren“ Qualifikationen

Vergleicht man die Qualifikations- und Verdienststrukturen ausgewählter Wirtschaftsbereiche in Ost und West, so wird sehr rasch deutlich, dass sowohl die Anzahl wie die berufliche Stellung und der Verdienst von Arbeitskräften mit „mittlerer“ Stellung im Betrieb – Meister, Fachwirte, Techniker u. Ä. – in den Neuen Bundesländern spürbar unter den Werten aus den Alten Bundesländern liegen.

Dies kann in den Neuen Bundesländern ernstzunehmende Konsequenzen haben, von denen vor allem zwei hervorzuheben sind:

Zum einen spielen Fachkräfte mit mittleren Qualifikationen in der Wirtschaft der Alten Bundesländer seit langer Zeit eine wichtige Rolle in der betrieblichen und beruflichen Arbeitsteilung, die nicht zuletzt in der Entlastung der hochqualifizierten Führungskräfte von Routineaufgaben besteht. Sie stellen einen großen Teil der mittleren Führungsebene. Vielfach liegt eine ihrer wesentlichen Aufgaben in dem, was man umfassend als Technologietransfer bezeichnen kann, also darin, die rasche Verbreitung neuer technischer Systeme im Betrieb und gegebenenfalls im Zuge von Kundenbetreuung auch über die Grenzen des Betriebes hinaus sicherzustellen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die verbreitete Schwäche von Stellung und Ansehen mittlerer Qualifikationen in den Neuen Bundesländern ein erhebliches Risiko von Kompetenzdefiziten erzeugt, die allenfalls durch partiell dysfunktionale (und oftmals entsprechend produktivitätsmindernde) Formen der Arbeitsteilung überwunden werden können.

Zum anderen fiel und fällt in den Alten Bundesländern den mittleren Positionen und den Arbeitskräften, die auf ihnen tätig sind, oftmals eine Schlüsselfunktion im beruflichen Aufstieg zu, deren Bedeutung für die Attraktivität der entsprechenden Ausbildungsgänge vielfach erheblich ist. Dies legt die Frage nahe, ob nicht in den Neuen Bundesländern das deutlich geringere Ansehen industrieller Berufe in nennenswertem Umfang mit den hier wesentlich schlechteren Aufstiegsmöglichkeiten zusammenhängt.

Alte Menschen in den Neuen Bundesländern – Von den Gewinnern der Einheit zur neuen Altersarmut?

*Ingmar Kumpmann, Herbert S. Buscher und Michael Gühne**

1 Einleitung

Die alten Menschen in Ostdeutschland galten lange Zeit als Gewinner der deutschen Vereinigung, zumal über die gesetzliche Rentenversicherung ein beträchtlicher Einkommenstransfer von West- nach Ostdeutschland stattgefunden hat und bis heute stattfindet. Inzwischen geraten jedoch zunehmend die Einkommensperspektiven der heutigen aktiven Generation in ihrem künftigen Ruhestand ins Blickfeld. Bei der Diskussion künftiger Lebenslagen alter Menschen überwiegt dabei die Befürchtung, Altersarmut werde als Problem wieder an Bedeutung gewinnen, und dies im Osten mehr als im Westen.

In diesem Beitrag wollen wir zwei Fragen diskutieren. Zum ersten wollen wir im Rückblick prüfen, ob bzw. inwiefern die alten Menschen im Osten wirklich Gewinner der Deutschen Einheit waren. Zum zweiten wagen wir den Blick nach vorn und versuchen eine Projektion der Armutsrisiken im Alter für die Generation von Menschen, die heute in ihren 50er Jahren steht, also in etwa zehn bis 15 Jahren das Ruhestandsalter erreicht.

Der Beitrag beginnt mit einem kurzen Rückblick auf die rechtlichen Regelungen zur Rentenversicherung im Zuge der deutschen Einigung (Abschnitt 2). Darauf aufbauend überprüfen wir die Einkommensentwicklung und Armutsrisiken alter Menschen im Osten in den vergangenen zwei Jahrzehnten (Abschnitt 3). Dann diskutieren wir die aktuell wachsenden Risiken für Altersarmut (Abschnitt 4). Anschließend präsentieren wir unsere Projektion für die Armutsrisiken einer künftigen Rentnergeneration (Abschnitt 5). Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit und Überlegungen zu politischen Implikationen (Abschnitt 6).

2 Die deutsche Vereinigung und das Rentensystem

Im Rentenrecht der DDR dominierten Mindestsicherungselemente, sodass sich die Rentenhöhe nur zum geringeren Teil nach den vorangegangenen Beitragszahlungen richtete.

* *Dr. Ingmar Kumpmann* und *Dr. Herbert S. Buscher,* Institut für Wirtschaftsforschung Halle. *Michael Gühne*, Technische Universität Dresden. Das Autorenteam bedankt sich bei *Gabriele Hardt*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, für sehr wichtige Hinweise und die umfassende Unterstützung zu diesem Aufsatz.

Außerdem war die Rente anders als in Westdeutschland nicht dynamisiert, sodass insbesondere ältere Rentner, deren Eintritt in den Ruhestand lange Zeit zurücklag, nur sehr niedrige Renten bezogen. Insgesamt lagen die Renten der DDR in Relation zu den Löhnen deutlich niedriger als dies in Westdeutschland der Fall war. Zusatz- und Sonderversorgungssysteme boten einigen eher staatsnahen Berufsgruppen besondere Formen der Alterssicherung.

Im Zuge der Wende 1989 wurden die sehr niedrigen DDR-Renten bereits zum 1. Dezember 1989 um 17% erhöht.[1] Die Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung nach bundesdeutschem Recht in Ostdeutschland erfolgte dann in zwei Schritten. Im ersten Schritt wurde zum 1. Juli 1990 mit dem Staatsvertrag zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion und dem darauf aufbauenden Rentenangleichungsgesetz ein großer Schritt innerhalb des DDR-Rentenrechts in Richtung des westdeutschen Systems gemacht. Im zweiten Schritt wurde auf der Grundlage des Einigungsvertrages mit dem Rentenüberleitungsgesetz zum 1. Januar 1992 das Sozialgesetzbuch VI (SGB VI) auch in Ostdeutschland eingeführt, wobei einige Sonderregelungen auch weiterhin gelten.

Zum 1. Juli 1990 wurden die Renten der DDR im Verhältnis 1:1 auf D-Mark umgestellt. Zugleich wurde die Durchschnittsrente nach 45 Versicherungsjahren auf 70% des ostdeutschen Nettolohns angehoben. Damit wurde das im Westen übliche Rentenniveau auf den Osten übertragen; zugleich wurde dafür gesorgt, dass die Renten nicht mehr vom Jahr des Renteneintritts abhängig waren. Die ostdeutschen Renten stiegen dadurch um durchschnittlich ca. 28%.[2] Zugleich wurde die Rente westdeutschem Vorbild folgend dynamisiert, d. h. regelmäßig entsprechend der ostdeutschen Nettolohnentwicklung erhöht. Infolgedessen wurden die Renten zum 1. Januar 1991 und zum 1. Juli 1991 jeweils um 15% angehoben. Die starken Rentenerhöhungen unmittelbar nach der Deutschen Einheit sind eine direkte Folge der in dieser Zeit kräftigen Lohnsteigerungen. Eine Bevorzugung der Rentner lässt sich darin erkennen, dass die Rentner zwar an diesen Lohnzuwächsen teilnahmen, von den gleichzeitig zunehmenden Arbeitsplatzrisiken aber naturgemäß verschont blieben. Zum 1. Juli 1990 wurde die Rentenversicherung aus dem übrigen Staatshaushalt herausgelöst und ein eigenständiger Rentenversicherungsbeitrag auf westdeutschem Niveau erhoben.[3] Außerdem wurden die Zusatz- und Sonderversorgungssysteme für bestimmte Berufsgruppen geschlossen und in die Rentenversicherung überführt.

Zum 1. Januar 1992 trat das Rentenüberleitungsgesetz in Kraft. Dadurch wurde die Berechnung der Renten auf bundesdeutsches Recht umgestellt. Somit berechnet sich nunmehr die Rente in Ostdeutschland wie im Westen mit Hilfe der Rentenpunkte, die die relative Einkommensposition und die Erwerbsdauer eines Arbeitnehmers widerspie-

1 Vgl. *Andel* (1993), S. 92.

2 Vgl. *Bäcker* (1995), S. 315.

3 Vgl. *Ruland* (1991), S. 518 ff.

geln.[4] Zugrunde gelegt wird dabei der Lohn in Relation zum Durchschnittslohn in der DDR. Allerdings ist der aktuelle Rentenwert im Osten niedriger als im Westen.[5] Die Anpassung an den westdeutschen aktuellen Rentenwert soll entsprechend der Lohnangleichung erfolgen. Dabei ist seit 2004 durch die Schutzklausel Ost vorgesehen, dass die Renten im Osten immer mindestens so stark steigen wie im Westen. Die Schutzklausel kam bei den Rentenerhöhungen in den Jahren 2007 und 2008 zum Einsatz. Damit übertrug sich die in diesen Jahren divergente Lohnentwicklung nicht auf die Renten.

Für alle Bestandsrentner und die Personen, die bis Ende 1996 in den Ruhestand gingen, garantierte das Gesetz eine Rente, die nicht unterhalb der Höhe von Ende 1991 liegt, also einem Zeitpunkt, zu dem die Struktur der Renten noch stark vom DDR-Recht bestimmt war.[6] Lag der Rentenanspruch nach dem SGB VI unter der Rente Ende 1991, wurde die Differenz durch so genannte Auffüllbeträge geschlossen. Insbesondere Frauen profitierten davon, dass ihnen dadurch einige Vorteile aus dem DDR-Rentenrecht zeitweise erhalten blieben. Der Auffüllbetrag fiel außerdem dadurch höher aus, dass er rentenfallbezogen und nicht personenbezogen ermittelt wurde. Er nahm jedoch nicht an den Rentenerhöhungen teil, sondern wurde ab 1996 schrittweise mit den Rentenerhöhungen verrechnet, also abgebaut. Dies führte dazu, dass in der Folgezeit die Rentenerhöhungen bei Frauen, die zu hohen Anteilen nicht-dynamische Auffüllbeträge erhielten, meist niedriger ausfielen als bei Männern.[7]

Einige Berufs- oder Statusgruppen waren in der DDR in Zusatz- und Sonderversorgungssystemen abgesichert. Während die Zusatzsysteme eine Aufstockung der normalen Renten gewährten, waren die Sondersysteme eigene vollständige Alterssicherungssysteme. Zusatzversorgungssysteme gab es beispielsweise für Wissenschaftler, Ärzte, Generaldirektoren von Kombinaten oder Mitarbeiter von Behörden. Sonderversorgungssysteme bestanden für Angehörige der Nationalen Volksarmee, der Volkspolizei, der Feuerwehr, des Ministeriums für Staatssicherheit u. a. Auch diese Sondersysteme wurden in die allgemeine Rentenversicherung integriert. Allerdings erfolgte für besonders herausgehobene Personen, denen man eine besondere Nähe zum sozialistischen Staat zuschrieb, eine Begrenzung bzw. Minderung der Renten.[8] Auf die Problematik dieser als „Rentenstrafrecht“ kritisierten Regelungen soll hier nicht weiter eingegangen werden.

---

4 Vgl. *Michaelis* (1992), S. 173 f.

5 Der aktuelle Rentenwert ist der Eurobetrag, den ein Rentner aus der gesetzlichen Rentenversicherung monatlich für ein Jahr sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit zum Durchschnittslohn erhält. Dieser liegt derzeit im Westen bei 27,20 Euro, im Osten bei 24,13 Euro.

6 Vgl. *Michaelis* (1992), S. 174 f.; *Offermanns* (1997), S. 124 ff.

7 Vgl. *Offermanns* (1997), S. 127 ff.

8 Vgl. *Michaelis* (1992), S. 177 f.; *Andel* (1993), S. 80-88.

3. Lebenslagen alter Menschen seit der Vereinigung

Waren die Rentner im Osten Gewinner der Deutschen Einheit?

Die ostdeutschen Rentner profitierten in den 1990er Jahren von den schnellen Lohnerhöhungen im Osten und von einem großzügig ausgelegten Schutz von Rentenansprüchen nach DDR-Recht, der allerdings langsam abgeschmolzen wurde. Die Rentenerhöhungen erfolgten im Einklang mit der ostdeutschen Lohnentwicklung, was zunächst bedeutete, dass die Einkommenserhöhungen der Rentner denen der Erwerbstätigen entsprachen. Da aber die 1990er Jahre sowohl durch steigende Löhne als auch durch steigende Arbeitslosigkeit im Osten geprägt waren und zugleich die Rentenversicherung seit 1. Januar 1992 eine einheitliche Kasse hatte, waren beträchtliche finanzielle Transfers von West nach Ost durch die Rentenversicherung die Folge.[9]

Die Umstellung auf das westdeutsche System mit seiner engen Bindung der Rentenhöhe an die vorangegangene Erwerbsbiografie führte ebenfalls dazu, dass die Rentner im Osten Vorteile hatten. Denn sie wiesen oft längere und lückenlosere Erwerbsverläufe auf als ihre Altersgenossen im Westen. Dies gilt insbesondere für die Frauen, unter denen der Anteil der langjährigen Erwerbstätigen in der DDR höher war als in der alten Bundesrepublik.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der preisbereinigten durchschnittlichen Versichertenrenten in Ost- und Westdeutschland. Während im Westen die Rentenerhöhungen gerade ausreichten, um die Inflation auszugleichen, also die Renten real stabil zu halten, stiegen die Renten im Osten stark an und überholten sogar im Jahr 1995 die Durchschnittsrenten in Westdeutschland. Seit Ende der 1990er Jahre entwickeln sich die Renten in Ost und West weitgehend parallel. Nach der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und des Riester-Faktors in der Rentenanpassungsformel konnten die Renten mit der Entwicklung der Verbraucherpreise nicht mehr Schritt halten und sanken real.[10]

Allerdings sind die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung nicht die einzigen Einkommen im Alter. Insbesondere verfügen westdeutsche Rentner meist zusätzlich über Betriebsrenten, Einkünfte aus privater Vorsorge, Kapitaleinkommen und selbstgenutztes Wohneigentum. Diese Einkommensquellen sind hingegen für ostdeutsche Rentner von sehr geringer Bedeutung. Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)[11] erfragt auch die

---

9 Vgl. *Schmähl* (1991), S. 40 f.

10 Der Nachhaltigkeitsfaktor dämpft die Rentenerhöhungen, wenn die zahlenmäßige Relation Rentner zu Beitragszahlern größer wird. Der Riester-Faktor dämpft die Rentenerhöhungen im Zusammenhang mit der zunehmenden staatlichen Förderung privater Vorsorge, ist also die Konsequenz der mit der Einführung der Riester-Rente vollzogenen teilweisen Umstellung der Altersvorsorge auf Kapitaldeckung.

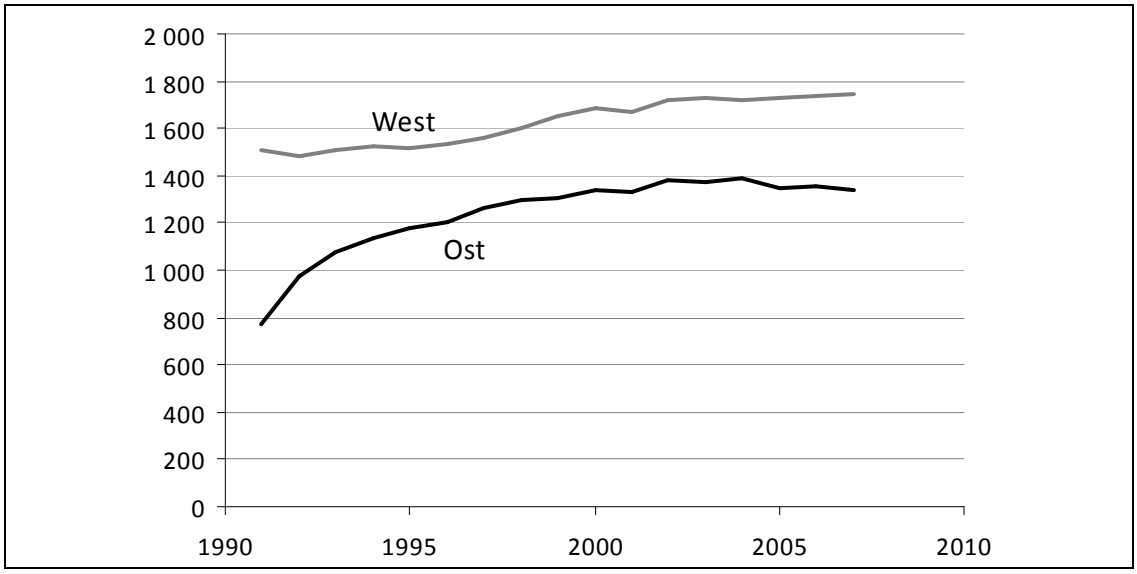
11 Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird; vgl. *Wagner, Frick, Schupp* (2007), S. 139-169.

Einkommen aus diesen Quellen. Mit Hilfe von SOEP-Daten lässt sich auch für einen längeren Zeitraum die Entwicklung der Gesamtheit der Alterseinkommen nachzeichnen. Dabei zeigt sich, dass die alten Menschen im Osten zu keinem Zeitpunkt das Einkommensniveau der West-Rentner erreichen konnten (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 1:
Entwicklung der durchschnittlichen Versichertenrenten in Ost- und Westdeutschland
- monatlich in Euro zu Preisen von 2005 -

Quelle: Deutsche Rentenversicherung; Berechnungen des IWH unter Verwendung des Verbraucherpreisindexes des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung 2:
Entwicklung der durchschnittlichen Alterseinkommen in Ost- und Westdeutschland
- monatlich in Euro zu Preisen von 2005 -



Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von SOEP-Daten unter Verwendung des Verbraucherpreisindexes des Statistischen Bundesamtes.

Der Vergleich der Abbildungen 1 und 2 zeigt, dass die alten Menschen seit Anfang der 1990er Jahre im Westen reale Einkommenssteigerungen erzielten, die allerdings nicht auf Rentenerhöhungen, sondern ausschließlich auf die zusätzlichen Einkommensquellen zurückzuführen sind. In Folge der Rentenangleichung verringerte sich der Einkommensabstand der Ost-Rentner vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Allerdings wurde der Abstand nach 2005 sogar wieder größer. Die ostdeutschen Rentner konnten weniger als ihre westdeutschen Altersgenossen den realen Rückgang der gesetzlichen Renten durch steigende Einnahmen aus anderen Quellen ausgleichen. Die letzten Jahre sind also nicht nur durch ein Ende der Konvergenz, sondern sogar eine wachsende Divergenz der Alterseinkommen zwischen Ost und West geprägt.

Das Risiko arm zu sein, wird üblicherweise mit der Armutsrisikoquote gemessen, dem Prozentanteil der Bevölkerung, dessen Einkommen unter einer Armutsrisikoschwelle liegt. Diese Schwelle wird üblicherweise bei 60% des Medianeinkommens angesetzt. Dabei wird bei Mehrpersonenhaushalten das Haushaltseinkommen mit Hilfe einer Äquivalenzgewichtung auf die einzelnen Haushaltsmitglieder aufgeteilt, die Kosteneinsparungen durch gemeinsame Nutzung von Wohnraum und Gebrauchsgegenständen berücksichtigt.[12] In Bezug auf die ostdeutschen Rentner stellt sich die Frage, ob für die Ermittlung der Armutsrisikoquote das gesamtdeutsche Medianeinkommen oder ein ostdeutscher Median zugrunde gelegt werden sollte. Da die Angleichung der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland das politisch (und durch das Grundgesetz) vorgegebene Ziel ist und die Menschen im Osten sich oft im gesamtdeutschen Kontext vergleichen, wird hier der gesamtdeutsche Median verwendet, um die Armutsrisikoquote der alten Menschen in Ost und West darzustellen (vgl. Abbildung 3). Auch diese Zahlen sind Ergebnisse von Auswertungen der Daten des SOEP.

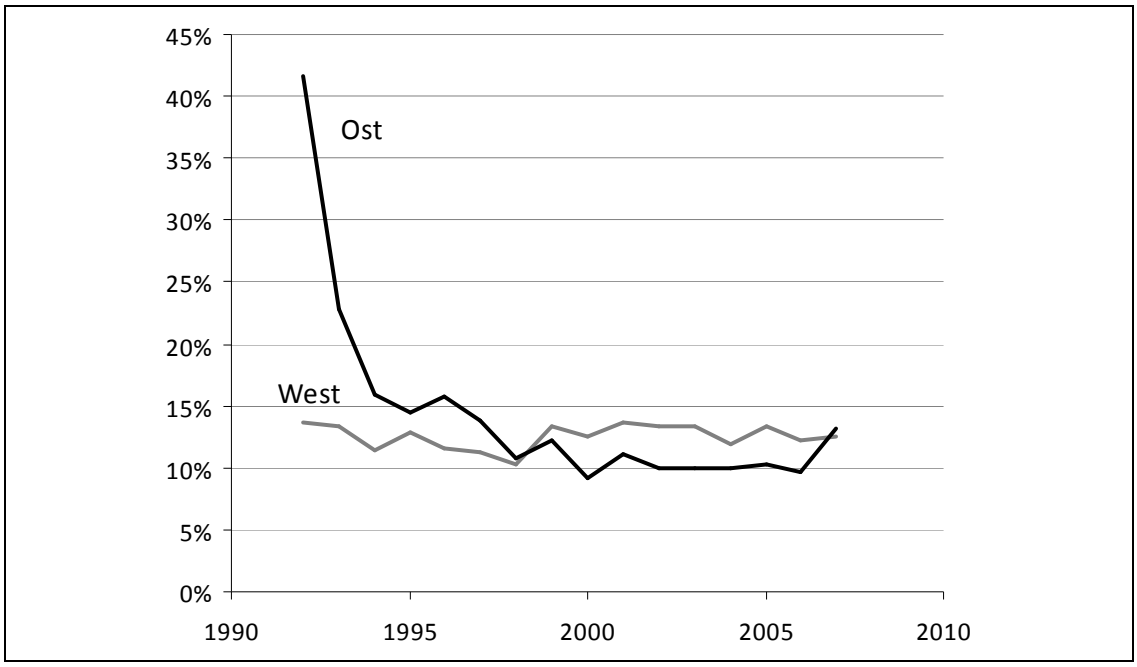
Zu Beginn der 1990er Jahre waren in Ostdeutschland die Renten im Vergleich zum Westen noch recht niedrig, die Armutsrisikoquote gemessen am gesamtdeutschen Medianeinkommen sehr hoch. Die Rentenerhöhungen in Folge der Lohnangleichung führten zum raschen Rückgang des Armutsrisikos, das schließlich sogar niedriger lag als im Westen. Dies mag überraschen, zumal die durchschnittlichen Einkommen der alten Menschen im Osten stets niedriger als im Westen lagen. Die Erklärung liegt darin, dass die Streuung der Lohneinkommen und der Alterseinkommen unter den Erwerbstätigen der DDR erheblich geringer war als im Westen. So wirkt in der Höhe der Renten die relativ egalitäre Einkommensverteilung der DDR bis heute fort.

Für das Jahr 2007 ist ein Anstieg der Armutsrisikoquote im Osten erkennbar, der auch mit der relativen Verschlechterung der Einkommenslage aus Abbildung 2 korrespondiert. Möglicherweise wird hier bereits erkennbar, dass in Ostdeutschland zunehmend Menschen in den Ruhestand eintreten, die längere Phasen der Erwerbslosigkeit in ihren

12 Für Details vgl. *Bundesregierung* (2008), S. 177 f. Wir verwenden in unseren Berechnungen für die Aufteilung der Haushaltseinkommen die modifizierte OECD-Skala.

beruflichen Biografien aufweisen. Zugleich schlägt sich nach und nach die größere Ungleichheit der Erwerbseinkommen seit 1990 auch in einer größeren Ungleichheit der Rentenansprüche nieder.

Abbildung 3:
Entwicklung der Armutsrisikoquoten alter Menschen[a] in Ost- und Westdeutschland



[a] Prozentanteil der Bevölkerung über 65 Jahren mit einem Einkommen unterhalb von 60% des Medians der äquivalenzgewichteten Einkommen.

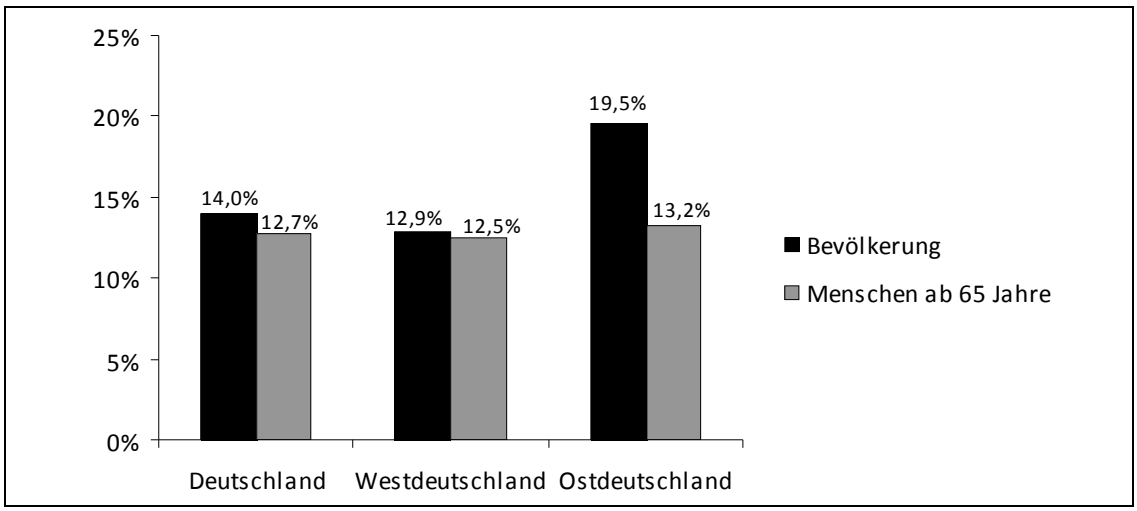
Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von SOEP-Daten.

Vergleicht man die Armutsrisiken alter Menschen mit denen der Gesamtbevölkerung (vgl. Abbildung 4), so fällt auf, dass in Deutschland insgesamt der Anteil der Menschen unter der Armutsrisikoschwelle bei den alten Menschen etwas niedriger liegt als bei der Gesamtbevölkerung. Im Westen ist die Armutsrisikoquote der Alten nur wenig geringer als die der Gesamtbevölkerung. Hingegen ist im Osten das Armutsrisiko der Gesamtbevölkerung deutlich höher als das der Alten. Während für die Gesamtbevölkerung im Osten die hohe Arbeitslosigkeit die Einkommenssituation belastet, sind die Alten im Osten durch die lohnbezogenen Rentenerhöhungen sowie die Fortwirkung der vergleichsweise geringen Einkommensspreizung in der DDR von Armut kaum stärker betroffen als im Westen.

Die Frage, ob die alten Menschen im Osten Gewinner der Deutschen Einheit waren, lässt sich also wie folgt beantworten: Vergleicht man sie mit den alten Menschen im Westen, dann waren sie keine besonderen Gewinner. Zwar profitieren sie von den Rentenerhöhungen der vergangenen Jahre und von der Schutzklausel Ost. Allerdings fehlen ihnen

Einkünfte aus privaten Vorsorgesystemen, die im Westen schon lange verbreitet sind und einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Lebensstandards im Alter leisten.

Abbildung 4:
Armutsrisikoquoten in Ost- und Westdeutschland 2007



Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von SOEP-Daten der Erhebung 2008.

Verglichen mit den jüngeren Menschen im Osten sind die Ost-Rentner eher Gewinner der Einheit. Denn in Form von Rentenerhöhungen partizipierten sie an den Lohnerhöhungen, blieben allerdings von den zunehmenden Arbeitsplatzrisiken verschont. Während das Risiko der Armut im Alter im Osten ungefähr so groß ist wie im Westen, ist das Armutsrisiko der Jüngeren weit höher als im Westen.

4 Neue Armutsrisiken

Für die Höhe der Renten heutiger alter Menschen im Osten sind noch zu einem großen Teil deren Erwerbszeiten in der DDR wichtig. Allerdings kommen zunehmend Menschen ins Ruhestandsalter, bei denen ein längerer Teil ihres beruflich aktiven Lebens nach der deutschen Vereinigung stattfand. Für sie gilt, dass sie von größerer Einkommensungleichheit und zunehmenden Zeiten der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zeitversetzt muss sich dies auf die Einkommenssituation im Alter auswirken. Schon in den Abbildungen 2 und 3 ist eine leichte Verschlechterung der Einkommenssituation alter Menschen in Ostdeutschland für das jüngste dort erfasste Jahr (2007) zu erkennen.

Da in Zeiten der Arbeitslosigkeit nur geringere Rentenansprüche erworben werden und auch die Möglichkeiten zur privaten Vorsorge schlechter sind, muss die Zunahme der Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren in Ostdeutschland neue Armutsrisiken im Alter nach sich ziehen. Hinzu kommen Entwicklungen am Arbeitsmarkt, die auch in West-

deutschland stattfinden. So gewinnen seit einigen Jahren atypische Beschäftigungsformen an Bedeutung.[13] Dazu zählen befristete Tätigkeiten oder Teilzeitarbeit. Auch hat sich in den letzten Jahren der Niedriglohnsektor mit entsprechenden Folgen für die Rentenansprüche und Vorsorgemöglichkeiten ausgeweitet.

Die mit der Riester-Reform von 2001 eingeleitete teilweise Umstellung der Altersvorsorge vom Umlageverfahren auf Kapitaldeckung birgt weitere Armutsrisiken. Ziel dieser Reform ist es, die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung teilweise durch private Vorsorge zu ersetzen. Dafür wird in der Rentenanpassungsformel (mit dem so genannten Riester-Faktor) die Erhöhung der Renten systematisch gebremst. Zugleich wird die private Vorsorge zunehmend staatlich subventioniert (Riester-Rente). Die Umstellung gelingt aber nur, wenn der relative Rückgang der Ansprüche gegenüber der Rentenversicherung in vollem Umfang durch vermehrte private (ggf. riestergeförderte) Vorsorge kompensiert wird. Gerade bei Bevölkerungsgruppen mit geringen Einkommen ist allerdings fraglich, ob die Kompensation gelingen kann, da bei diesen die Sparneigung gering ist, umso mehr, als sich die Einkommenssituation der Geringverdiener eher verschlechtert hat. So zeigt eine Studie von *Geyer* und *Steiner,* dass Geringverdiener eher weniger Riester-Verträge abschließen als Bezieher höherer Einkommen.[14] *Corneo, Keese* und *Schröder* belegen, dass die Riester-Reform keinen Einfluss auf die Sparneigung hat, sodass möglicherweise die Subventionierung der Privatvorsorge nicht zu wachsender Ersparnisbildung führt, sondern ausschließlich die Form der Ersparnis zu subventionierten Sparprodukten verschiebt.[15] Findet aber keine zusätzliche Ersparnisbildung statt, dann besteht die Gefahr, dass durch die Dämpfung der Rentenerhöhungen neue Armutsrisiken entstehen. Dies dürfte Menschen im Osten mit geringen Einkommen und entsprechend schwacher Sparneigung besonders stark betreffen.

Der demographische Wandel betrifft ganz Deutschland. Er wird bereits in der Rentenanpassungsformel mit dem Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt. Auch diese Form der Dämpfung von Rentenerhöhungen schafft Armutsrisiken. Hinzu kommt, dass auch private Vorsorgeformen nicht frei sind von demographischen Risiken. So kann ein privater Kapitalstock nur insoweit der Alterssicherung dienen, wie sich zum Zeitpunkt des eigenen Ruhestandes ausreichend viele junge Menschen finden, die diesen Kapitalstock verzinsen bzw. aufkaufen.

Neben diesen wachsenden Armutsrisiken gibt es jedoch auch Entwicklungen, die ihnen entgegenwirken. Dazu gehört im Westen die zunehmende Erwerbsneigung von Frauen, die möglicherweise die negativen Folgen des demographischen Wandels teilweise kompensiert. Ein weiterer positiver Faktor ist die Zunahme des Anteils von Personen mit höheren Bildungsabschlüssen, die die Chancen auf armutsfeste Alterseinkommen verbessern.

---

13 Vgl. *Lang* (2009); *Bogedan*, *Rasner* (2008).

14 Vgl. *Geyer*, *Steiner* (2009).

15 Vgl. *Corneo*, *Keese*, *Schröder* (2009).

5 Eine Projektion für 2023

Der Versuch, Einkommen und Armutsrisiken künftiger Rentner zu prognostizieren, wurde noch nicht oft unternommen. *Krenz, Nagl* und *Ragnitz* betrachten in ihrer Analyse allein Ansprüche gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung und finden, dass vor allem in Ostdeutschland die Zahl der Menschen mit nur sehr geringen Rentenansprüchen stark zunehmen wird.[16] *Geyer* und *Steiner* konzentrieren sich ebenfalls auf die künftigen Renten aus der Rentenversicherung und prognostizieren einen dramatischen Rückgang bei den Durchschnittsrenten in Ostdeutschland.[17] In der großen Studie „Altersvorsorge in Deutschland (AVID) 2005“ der Deutschen Rentenversicherung und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales werden zusätzlich auch Betriebsrenten und die private Altersvorsorge einbezogen, nicht jedoch Kapitalerträge und selbst genutztes Wohneigentum. Auch diese Studie ermittelt wachsende Armutsrisiken vor allem bei alten Menschen in Ostdeutschland.[18] Allerdings haben diese Studien den Nachteil, nicht alle Einkommensarten zu berücksichtigen.

Für eine umfassende Einbeziehung aller Einkommensarten – einschließlich des Wohnwerts selbst genutzten Wohneigentums – eignen sich die Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Diese haben außerdem den Vorzug, für dieselben Personen Einkommen und biografische Daten sowohl für einen aktuellen Zeitpunkt (2007) als auch für frühere Zeiten zu liefern.[19] Die Panelstruktur des SOEP erlaubt es, für heutige Ruheständler Daten aus der Vergangenheit mit ihrem heutigen Alterseinkommen in Verbindung zu bringen. Aus den damit ermittelten Zusammenhängen lassen sich für heute beruflich aktive oder arbeitslose Personen deren Alterseinkommen in späteren Jahren projizieren.

Konkret ermitteln wir mit einer Regressionsanalyse für Personen, die im Jahr 2007 zwischen 65 und 70 Jahren alt waren, Einflussfaktoren für deren Einkommen. Dabei werden als erklärende Variablen ausschließlich Daten aus den Jahren 1991/1992 verwendet, also der Zeit, als sie zwischen 50 und 55 Jahren alt waren.[20] Die in dieser Regression ermittelten Regressionskoeffizienten verwenden wir im nächsten Schritt, um für die 50-

16 Vgl. *Krenz*, *Nagl*, *Ragnitz* (2009), Tabellen 1-3.

17 Vgl. *Geyer*, *Steiner* (2010).

18 Vgl. *Deutsche Rentenversicherung Bund*, *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)* (2007), S. 164 ff.

19 Die neuesten verfügbaren Einkommensdaten stammen aus der SOEP-Welle des Jahres 2008 und beziehen sich auf das Vorjahr.

20 Grundlage bilden Daten aus der SOEP-Welle 1992. Die dort erfassten Einkommensdaten beziehen sich auf 1991, alle anderen Daten (z. B. über Familienstand u. a.) beziehen sich auf den Befragungszeitpunkt im Jahr 1992.

bis 55-Jährigen der Jahre 2007/2008 deren Einkommen 15 Jahre später, also im Jahr 2023, zu berechnen.[21]

Alle Einkommensgrößen werden stets als Anteil am jeweiligen gesamtdeutschen Medianeinkommen ausgedrückt. Dadurch vermeiden wir Prognosen über Wachstumsraten und Inflation. Auf diese Weise wird der relative Charakter der Armut erfasst, eine Messung absoluter Einkommensarmut liefern wir mit dieser Analyse nicht.

Künftige Dämpfungen von Rentenerhöhungen beziehen wir ein, indem wir in der Stütz-Regression die erwerbsbezogenen Renten entsprechend mindern, womit wir den gesetzlich vorgesehenen Riester-Faktor, den im Rentenversicherungsbericht 2009 der Bundesregierung prognostizierten Nachhaltigkeitsfaktor und den aktuell noch bestehenden Nachholfaktor aus bisher unterbliebenen Rentensenkungen erfassen.

Natürlich kann diese Projektion nur einen ungefähren Eindruck künftiger Armutsrisiken vermitteln, da Prognosen über einen so langen Zeitraum zwangsläufig unzuverlässig sind und vollkommen von den Annahmen abhängen. Insbesondere wird unterstellt, dass die Lohnquote konstant bleibt, das Rentensystem insgesamt gleich bleibt und die Zusammenhänge zwischen Einkommen in jüngeren und älteren Lebensjahren denselben Gesetzen folgen wie in der Vergangenheit.

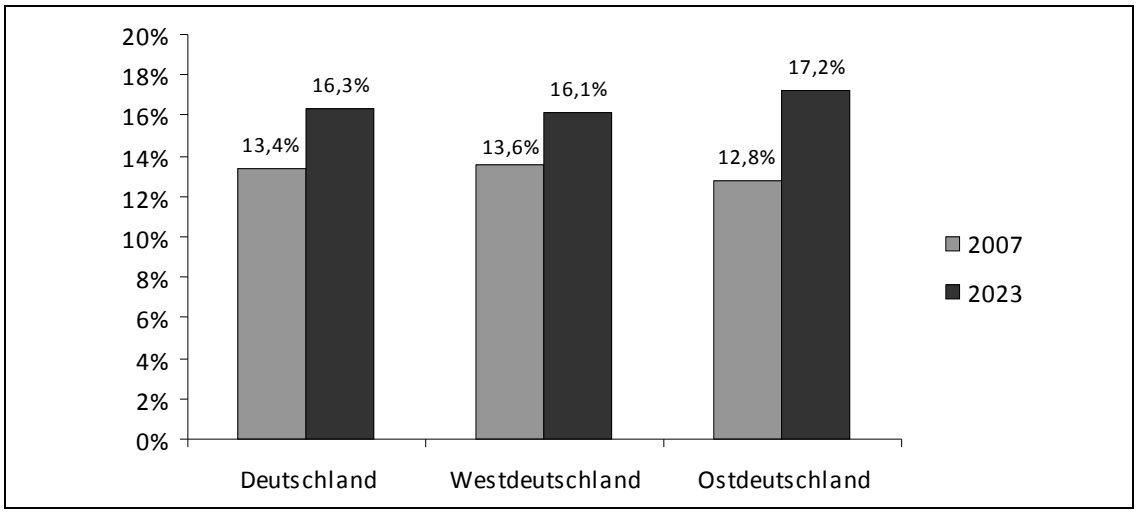
Der Ansatz ist aber gut geeignet, die Armutsrisiken zu erfassen, die sich aus dem seit 1992 stattgefundenen Wandel der Einkommensverteilung, der Erwerbseinkommen, der Familienverhältnisse und Ausbildungsabschlüsse sowie aus den Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel ergeben.

Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse der Projektion für 2023 im Vergleich zu den Ist-Werten aus dem SOEP für das Jahr 2007. Zu erkennen ist der Anstieg der Armutsrisiken im Alter insgesamt und verstärkt in Ostdeutschland. Demnach steigt die Armutsrisikoquote im Westen um 2½ und im Osten um fast 4½ Prozentpunkte an. Ursache sind die Wandlungen der Daten zu Biografien und Einkommen der 50- bis 55-Jährigen aus den Jahren 2007/2008 im Vergleich zu jenen der Jahre 1991/1992. Zwischen diesen beiden Generationen hat die Ungleichheit der Einkommen zugenommen. Vor allem für die Menschen in Ostdeutschland hat sich die Erwerbssituation durch zunehmende Zeiten der Arbeitslosigkeit verschlechtert. Auch die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel, die bis 2023 wirken sollen, steigern das Risiko der Altersarmut, denn sie treffen überproportional Personen, deren Alterseinkommen fast nur oder ausschließlich aus gesetzlichen Renten bestehen. Dies gilt vor allem für Geringverdiener und für Menschen in Ostdeutschland.

21 Bei der Projektion werden Zahlen aus der SOEP-Welle 2008 verwendet, in der Einkommensdaten für 2007 und sonstige Daten für 2008 enthalten sind.

Möglicherweise überschätzt die Projektion die Armutsrisikoquote in Ostdeutschland, da viele jüngere Menschen mit guten Einkommensperspektiven nach Westdeutschland gewandert sind, aber eventuell im Ruhestand in den Osten zurückkehren. Solche Wanderungseffekte sind in der Projektion nicht enthalten.

Abbildung 5:
Armutsrisikoquoten der 65- bis 70-Jährigen 2007 und 2023



Quelle: Berechnungen des IWH auf der Grundlage von SOEP-Daten.

6 Fazit und einige politische Implikationen

Die alten Menschen in Ostdeutschland sind nicht generell als Gewinner der Einheit anzusehen. Im Vergleich zu westdeutschen Rentnern sind sie nicht außergewöhnlich gut gestellt. Zwar profitieren sie bei der Rentenberechnung von ihren meist langen, unterbrechungsfreien Erwerbsbiografien in der DDR. Jedoch fehlen ihnen wichtige Einkommensquellen, die bei westdeutschen Ruheständlern verbreitet sind, wie Kapitaleinkünfte oder Betriebsrenten. Obwohl alte Menschen im Osten deshalb im Durchschnitt geringere Einkommen haben als ihre Altersgenossen im Westen, sind sie bislang kaum mehr von Altersarmut betroffen. Dies liegt insbesondere daran, dass die recht gleichmäßige Einkommensverteilung der DDR in den heutigen Renten fortwirkt.

Im Vergleich mit der jungen Generation sind die ostdeutschen Rentner relativ gut gestellt, da sie über die Rentenanpassungsformel von den Lohnerhöhungen der Vergangenheit profitieren, jedoch ohne die wachsenden Beschäftigungsrisiken noch mittragen zu müssen. Deshalb ist die Armutsrisikoquote unter den alten Menschen im Osten niedriger als unter den jüngeren.

So wie die heutigen Rentner im Osten von ihren langen unterbrechungsfreien Erwerbsbiografien zu DDR-Zeiten profitieren, werden künftige Rentnergenerationen unter ihren heutigen teilweise prekären Arbeitsbedingungen, wachsender Einkommensungleichheit und häufigen Erwerbsunterbrechungen leiden. Die Entstehung von Arbeitslosigkeit nach der Wende im Osten wird sich zeitversetzt negativ auf die hiesigen Alterseinkommen auswirken. Zusätzlich entstehen wachsende Risiken für Altersarmut durch den demographischen Wandel und die teilweise Umstellung der Alterssicherung auf Kapitaldeckung mit der Riester-Reform. Infolge der besonders schlechten Arbeitsmarktlage werden die künftigen Rentnergenerationen im Osten besonders stark von Armut bedroht sein. Dies wird auch durch unsere Projektion des Armutsrisikos für die 65- bis 70-Jährigen des Jahres 2023 bestätigt. Das Risiko der Altersarmut steigt allgemein, am stärksten jedoch in Ostdeutschland.

Um die Risiken der Altersarmut zu verringern, sind politische Maßnahmen auf zwei Ebenen zu empfehlen. Zum einen sollte bei den Ursachen wachsender Armutsrisiken angesetzt werden. Dazu sind Schritte zur Verringerung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nötig. Eine Verbesserung von Bildungschancen vor allem für gering Qualifizierte trägt dazu bei, die Einkommensspreizung zu reduzieren und die Vorsorgemöglichkeiten zu verbessern. Zum anderen ist es erforderlich, Altersarmut auch bei jenen zu verhindern, deren Vorsorgemöglichkeiten nicht ausgereicht haben. Die Grundsicherung im Alter sollte armutsfest ausgestaltet werden. Beide Arten politischer Schritte ergänzen sich: Die Kosten einer armutsfesten Grundsicherung werden umso geringer sein, je erfolgreicher es gelingt, die Armutsursachen zu beheben.

Literaturverzeichnis

Andel, N. (1993): Die Rentenversicherung im Prozess der Wiedervereinigung Deutschlands, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der Deutschen Einheit II. Aufbau und Finanzierung der sozialen Sicherung. Berlin, S. 63-111.

Bäcker, G. (1995): Sozialpolitische Probleme der deutschen Einigung, in: D. Nolte, R. Sitte, A. Wagner (Hrsg.), Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz. Köln, S. 310-327.

Bogedan, C.; Rasner, A. (2008): Arbeitsmarkt x Rentenreform = Altersarmut?, in: WSI-Mitteilungen 61, S. 133-138.

Bundesregierung (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.

Corneo, G.; Keese, M.; Schröder, C. (2009): The Riester Scheme and Private Savings: An Empirical Analysis based on the German SOEP, in: Schmollers Jahrbuch 129 (2009), S. 321-332.

Deutsche Rentenversicherung Bund; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2007): Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID 2005). Altersvorsorge und Biographie. München.

Geyer, J.; Steiner, V. (2009): Zahl der Riester-Renten steigt sprunghaft – aber Geringverdiener halten sich noch zurück, in: DIW Wochenbericht, Bd. 76 (32), S. 534-541.

Geyer, J.; Steiner, V. (2010): Künftige Altersrenten in Deutschland: Relative Stabilität im Westen, starker Rückgang im Osten, in: DIW Wochenbericht, Bd. 77 (11), S. 2-11.

Krenz, S.; Nagl, W.; Ragnitz, J. (2009): Is there a growing risk of old-age poverty in East Germany?, in: Applied Economics Quarterly Supplement 60, pp. 35-50.

Lang, C. (2009): Erwerbsformen im Wandel, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2009, S. 165-171.

Michaelis, K. (1992): Die gesetzliche Rentenversicherung in den Neuen Bundesländern, in: Die Angestelltenversicherung 39, Mai 1992, S. 165-179.

Offermanns, M. (1997): Ergebnisse des Renten-Überleitungsgesetzes und aktuelle Entwicklungen der Rentenversicherung in den Neuen Bundesländern, in: J. Zerche (Hrsg.), Warten auf die Soziale Marktwirtschaft. Abbau oder Ausbau der sozialen Lage [sic] in den Neuen Bundesländern? Regensburg, S. 122-148.

Ruland, F. (1991): Die Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Rentenversicherung – Zum „Renten-Überleitungsgesetz“, in: Deutsche Rentenversicherung 8/9/1991, S. 518-534.

Schmähl, W. (1991): Finanzbedarf und Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im vereinten Deutschland, in: Internationale Revue für soziale Sicherheit, Bd. 44 (4), S. 35-48.

Wagner, G. G.; Frick, J. R.; Schupp, J. (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement, in: Schmollers Jahrbuch, Heft 1/2007, S. 139-169.

Neue Herausforderungen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

*Bruno Hildenbrand**

1 20 Jahre nach der Wende: Erwartetes, Eingetretenes

20 Jahre nach der Wiedervereinigung sind wir deutlich klüger. Die 1989/90 verbreitete Annahme, die Wiedervereinigung ließe sich auf eine ökonomische Dimension reduzieren, hat sich schnell zerschlagen. Dass sich die Angelegenheit aus der Portokasse bezahlen lasse, erwies sich ebenso bald als Trugschluss und die Rede von den „blühenden Landschaften" als blühender Unsinn. Was wir heute sehen, gleicht eher einem Flickenteppich, und das ist im Westen der Republik auch nicht wesentlich anders als im Osten. Dass die DDR schon Mitte der 1980er Jahre wirtschaftlich und technisch am Ende war, gaben gleich nach der Wende, zu einem Zeitpunkt also, als der Schreck über den Zusammenbruch noch tief saß und die Ära der nachträglichen Verklärung der DDR noch nicht begonnen hatte, wesentliche Fachleute und Funktionäre zu, die in der DDR Verantwortung getragen hatten.

Ein anderer Trugschluss bestand darin, zu glauben, dass der Transfer westdeutscher Institutionen genügen würde, um die ehemalige DDR nachholend zu modernisieren. Dieser Trugschluss betraf nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen und sozialen Institutionen. Formale Regelwerke und deren Umsetzung sind die eine Sache, gesellschaftliche Selbstbeschreibungen und institutionelle Praktiken eine andere. Die Akteure mit ihren Selbstbildern und ihren alltäglichen Selbstverständlichkeiten wurden zumeist ganz vergessen.

Im Folgenden werden wir rekonstruieren, wie in zwei Landkreisen in Ostdeutschland die Jugendhilfe nach der Wende neu organisiert wurde. Wir werden am Vergleich der Ergebnisse, die an den zwei Messzeitpunkten 2001 und 2008 entstanden sind, zeigen, welche Bedingungen dafür maßgeblich sind, dass die Kinder- und Jugendhilfe in dem einen Landkreis einen erfolgreichen Transformationsprozess durchlaufen hat, während im anderen Landkreis aufgrund anfänglicher und die weitere Entwicklung bis heute beeinflussender Fehlentwicklungen ein Rückstand von etlichen Jahren im Transformationsprozess zu verzeichnen ist. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse werden wir abschließend ein Konzept gelingenden Wandels in Organisationen vorschlagen.

* *Prof. Dr. Bruno Hildenbrand,* SFB 580 und Institut für Soziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

2 Die Ausgangslage der Kinder- und Jugendhilfe 1990

1990 wurde in der „alten“ Bundesrepublik fast zeitgleich mit den „neuen Bundesländern“ ein neues Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG bzw. SGB VIII) eingeführt. Damit wurde nach dem Übergang von der Fürsorge (Weimarer Republik) zur Fachlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe (Bundesrepublik Deutschland seit den 1970er Jahren) eine neue Etappe eingeläutet: die der Betroffenenbeteiligung. Den Klientinnen und Klienten wurde nun eine Mitsprache bei der Wahl von Hilfen in Notlagen gewährt. Damit wurde dem gewandelten Bild des Bürgers in der Zivilgesellschaft entsprochen.

Zentraler Ort der Betreuung, Begleitung, aber auch der Kontrolle von Klientenfamilien zur Sicherung des Kindeswohls ist der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) im Jugendamt. Die Tätigkeit der Fachleute der Kinder- und Jugendhilfe ist durch das „Dilemma“ einer Hilfe-Kontroll-Beziehung geprägt, denn die Gewährung von Hilfen und die Durchführung von Kontrollmaßnahmen bis hin zur Inobhutnahme in Krisenfällen können in ein und demselben Fall Hand in Hand gehen. Aufgrund der Komplexität jugendamtlicher Tätigkeit fordert das Gesetz, dass die Fachlichkeit der Mitarbeiterinnen gewährleistet ist. Es handelt sich um eine sozialarbeiterische/sozialpädagogische Fachkompetenz, die durch ein Hochschulstudium erworben wird.

Die Aufgaben, die der ASD gemäß dem KJHG ausführt, oblagen in der DDR den Jugendhilfekommissionen in den Gemeinden, die ehrenamtlich tätig waren. Sie waren zu 50% mit Pädagogen (Lehrerinnen und Lehrern, Erzieherinnen und Erziehern, Kindergärtnerinnen und Kindergärtnern) besetzt. Tätig wurden sie in Zusammenarbeit mit den hauptamtlich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf der Kreisebene. Diese nannten sich, „sofern sie eine dazu erforderliche Ausbildung absolviert hatten“[1], „Jugendfürsorger“. Aus dieser Einschränkung ist zu schließen, dass eine fachliche Ausbildung auch bei Hauptamtlichen in der DDR-Jugendhilfe nicht zwingend erwartet werden konnte. Bei der Wende 1989/1990 lag die DDR hinsichtlich der fachlichen Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe hinter der Bundesrepublik Deutschland zurück. Dieser Abstand gleicht dem Rückstand im Umfang von 15 bis 20 Jahren im Bereich der technischen Entwicklung (*Richard Schröder,* auf dieser Tagung). Allerdings war in der DDR nicht daran gedacht, im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe diesen Rückstand aufzuholen. Der einzige akademische Fachvertreter der Jugendhilfe der DDR im engeren Sinne, der bereits zitierte *Eberhard Mannschatz,* legt folgende Problembeschreibung vor:

> „Die Jugendhilfe wurde auf Jugendbetreuung im Sinne von Jugendfürsorge und Jugendschutz eingeschrumpft und der Volksbildung zugeordnet, wobei ‚Volksbildung’ von diesem Zeitpunkt an auf Schulbildung reduziert war.“[2]

---

1 *Mannschatz* (1994), S. 21.

2 *Ebenda,* S. 33.

Er führt diese Entwicklung darauf zurück, dass die Jugendhilfe in der DDR als „Schönheitsfehler des Sozialismus“ angesehen wurde und dass dieser Auffassung zufolge mit dem weiteren Ausbau des Sozialismus die Anlässe für Jugendhilfe von alleine verschwinden würden.[3] In der Folge entwickelte sich die Kinder- und Jugendhilfe in der DDR in Nischen, die primär nicht-fachlich strukturiert waren und in denen eine strukturelle Verwischung von *Erziehung* und *Hilfe zur Erziehung* den Alltag strukturierte. Nach der Wende wurde mit der Einführung des KJHG diese Verwischung obsolet. Jetzt gibt es Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, die der Erziehung dienen, und die Einrichtung des ASD im Jugendamt, in dem Hilfen zur Erziehung mit den Klienten ausgehandelt und gewährt werden, wobei der ASD gleichzeitig die Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe kontrolliert und die dort gewährten Hilfen abrechnet.

3 Die Entwicklung von Fachlichkeit als entscheidende Weichenstellung im Transformationsprozess: Die Dominanz der Akteure

Die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in ländlichen Landkreisen Ost- und Westdeutschlands untersuchen wir seit 2001 im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 580 (Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch – Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung) an den Universitäten Halle-Wittenberg und Jena. Wir haben herausgefunden, dass im Transformationsprozess den Akteuren eine besondere Stellung zukommt. Entscheidend sind folgende Punkte:

- Gestaltung statt Verwaltung des Übergangsprozesses;
- starke Akteure, die aus den Landkreisen selbst kommen;
- fachliche Qualifizierung des Personals;
- systematische und kontinuierliche Verjüngung des Personals vor allem auf der mittleren Leitungsebene, rekrutiert aus dem vorhandenen Bestand.

Wir werden dies am Beispiel zweier Landkreise, der eine in Mecklenburg-Vorpommern und der andere in Thüringen gelegen, nun verdeutlichen.[4] Aktuelle und bisher unveröffentlichte Ergebnisse aus dem Jahr 2009 werden wir hier vorstellen. Wir werden zeigen, dass der Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der erwähnten vier Punkte einen deutlichen Entwicklungsvorsprung gegenüber dem Thüringer Landkreis hat und für künftige Entwicklungen in der Kinder- und Jugendhilfe, die vor allem das Thema Kindeswohlgefährdung und den jugendamtlichen Umgang damit betreffen, besser gerüstet ist als der Vergleichskreis. In anderen Worten: Mit wesentlichen Entscheidungen in den ersten ein bis zwei Jahren nach der Wende haben die Akteure im Landkreis in

3 Vgl. *Mannschatz* (1994), S. 82.

4 Vgl. *Bohler, Funcke, Hildenbrand* (2007); *Bohler, Hildenbrand* (2006); *Hildenbrand* (2007).

Mecklenburg-Vorpommern einen Entwicklungspfad[5] eingeschlagen, der die weiteren kritischen Übergänge der Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis positiv bestimmt, während im Vergleichskreis die Fehler der Entscheidungen nach der Wende heute noch die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe negativ beeinflussen. Im Einzelnen:

Gestaltung statt Verwaltung des Übergangsprozesses. Während in Thüringen ein Amtsleiter installiert wurde, der fachfremd war und dessen Entscheidungen darauf hinausliefen, die bürokratischen Erfordernisse des KJHG umzusetzen, nicht aber die dort implizierte Fachlichkeit, hat der Amtsleiter in Mecklenburg-Vorpommern, der bereits zu DDR-Zeiten für die Kinder- und Jugendhilfe zuständig war, zusammen mit dem Sozialdezernenten, einem früheren LPG-Vorsitzenden, Kirchenvorstandsmitglied und Sohn eines Rittergutsbesitzers, unmittelbar mit dem Inkrafttreten des KJHG für die Umsetzung des im KJHG zum Ausdruck kommenden Geists einerseits, der Gründung entsprechender Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe andererseits gesorgt.

Starke Akteure, die aus den Landkreisen selbst kommen. Der Amtsleiter in Mecklenburg-Vorpommern ist zwar ein gebürtiger Thüringer, aber er lebte bereits seit langem im Landkreis und ist promovierter Pädagoge. Der Amtsleiter im Thüringer Landkreis, der die ersten Jahre maßgeblich bestimmte, hatte nicht nur keine Erfahrung im Leiten eines Jugendamts. Er kam auch aus dem Westen und war – gegen den Trend – voller sozialistischer Ideale. Es folgten in diesem Landkreis häufige Leiterwechsel, bis im Jahre 2000 eine Amtsleiterin eingesetzt wurde, die ebenfalls, wie der Amtsleiter in Mecklenburg-Vorpommern, promovierte Pädagogin ist und aus der Region stammt. Sie nahm erhebliche Umsteuerungen im Amt vor, gab ihre Tätigkeit allerdings nach wenigen Jahren ab.

Fachliche Qualifizierung des Personals. Der Amtsleiter in Mecklenburg-Vorpommern hat rasch nach Inkrafttreten des KJHG eine durchgängige, berufsbegleitende und fachliche Qualifizierung des vorhandenen Personals auf Hochschulniveau angestoßen, der sich alle Mitarbeiterinnen unterzogen. Demgegenüber hat der Amtsleiter in Thüringen Bemühungen des vorhandenen Personals zur fachlichen Qualifizierung nicht unterstützt, teils sogar erschwert. Damit bewegte er sich in der Linie der Vorgaben, die für die Thüringer Kinder- und Jugendhilfe bezogen auf Fachlichkeit insgesamt typisch sind.[6] Demzufolge verfügten in diesem Bundesland im Erhebungszeitraum nur 12,5% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über eine Hochschulqualifikation.

Systematische und kontinuierliche Verjüngung des Personals vor allem auf der mittleren Leitungsebene, rekrutiert aus dem vorhandenen Bestand. Im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern stammt die derzeitige Leiterin des ASD aus der nachgewachsenen und gut ausgebildeten Generation, während die Personalpolitik im Thüringer Landkreis uneindeutig ist. Zwar wird ständig Leitungspersonal rekrutiert, aber es kommt von außen und

5 Vgl. *Corbin, Strauss* (1991).

6 Vgl. *Fendrich, Schilling* (2003).

hat erhebliche Schwierigkeiten, fachliche Vorstellungen gegen die Stimmung im Landkreis durchzusetzen.[7] Das maßgebliche Personal stammt immer noch aus der Generation, die bereits zur Wende Verantwortung trug und durch Innovation nicht auffiel – die Strukturen waren dem auch nicht förderlich, im Unterschied zum Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern.

4 Konsequenzen von Strategien der Verfachlichung am Beispiel von Hilfefällen und Hilfeverläufen

4.1 Übersicht

Die im vorigen Abschnitt angestellten Überlegungen müssen empirisch belegt werden. Das soll in diesem Abschnitt geschehen. Aus dem vorhandenen Fundus an Ergebnissen wählen wir eines aus: die Entwicklung der ambulanten und stationären Hilfeformen in den Landkreisen. Sie haben den Vorteil, dass sie zahlenmäßig dargestellt und dadurch rasch erfasst werden können, was dem begrenzten Umfang dieses Beitrags entgegenkommt. Gestützt werden diese Ergebnisse durch weitere Befunde (Fallstudien zu Klientenfamilien und Hilfeprozessen, teilnehmende Beobachtungen bei Einsätzen im Zusammenhang mit Kindeswohlgefährdung, Dokumentenanalysen, biografische Rekonstruktionen der Amtsleiter etc.), auf die wir hier nicht eingehen.

Datengrundlage beim Vergleich der ambulanten und stationären Hilfen in den untersuchten Landkreisen sowohl 2001 als auch 2008 ist der Gesamtbestand an Jugendamtakten (2001 waren das im Thüringer Landkreis 355, im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern 404 Akten). Diese haben wir nach folgenden Gesichtspunkten ausgewertet:

Hilfeformen lassen sich einteilen in eher autonomiezuschreibende oder eher heteronomieorientierte. Anders gesprochen: in solche, die der Klientenfamilie Autonomiespielräume lassen und damit eher familien*ergänzende* Maßnahmen sind, und solche, die der Klientenfamilie ihre Autonomie nehmen und damit familien*ersetzende* Maßnahmen darstellen. Ambulante und teilstationäre Maßnahmen lassen einen Teil der Verantwortung für die Sorge der Kinder und Jugendlichen bei den Eltern, während stationäre Maßnahmen diese Sorge weitgehend auf andere Instanzen verlagern, vor allem ins Heim oder in die Pflegefamilien. Je nach Verteilung dieser Maßnahmen können wir also Tendenzen erkennen, Klientenfamilien entweder unter Autonomie- oder unter Heteronomiegesichtspunkten zu behandeln. Nur eine Herangehensweise, die auf Autonomisierung der Eltern abzielt und familienersetzende Maßnahmen als *ultima ratio* und als vorübergehende Intervention vorsieht, entspricht dem Geist des KJHG.

7 Vgl. für ein Beispiel *Hildenbrand* (2007).

4.2 Bevölkerungsentwicklung und die Entwicklung der Fallzahlen der Kinder- und Jugendhilfe in den Landkreisen

Zwischen 2001 und 2008 lebten in dem von uns untersuchten Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern 13 033 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, 2008 waren es noch 8 452. Einen vergleichbaren Rückgang der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren beobachten wir in dem von uns untersuchten Thüringer Landkreis: Dort waren es 2001 20 622 Kinder und Jugendliche, 2008 noch 13 747.

In diesem Zeitraum haben allerdings die Fälle der Kinder- und Jugendhilfe nicht ab-, sondern zugenommen, und zwar jeweils um ca. 13%: 2001 kamen im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern 2,56 Fälle der Kinder- und Jugendhilfe auf 100 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, 2008 waren es 3,23. So auch im Landkreis in Thüringen: 2001 waren es 1,65%, 2008 sind es 1,96%.[8] Der Grund für die relative Zunahme dieser Fälle dürfte darin liegen, dass es vor allem die Familien mit hoher Selbstständigkeit sind, die abwandern, sowie darin, dass die Zahl der Teenagerschwangerschaften mit abwesendem Vater in den Landkreisen erheblich zugenommen hat. Die Jugendämter bekommen demnach bei schrumpfender Bevölkerung nicht weniger, sondern mehr zu tun.

4.3 Hilfeformen 2001 und 2008 im Vergleich

2001 verteilten sich die ambulanten, teilstationären und stationären Maßnahmen in den untersuchten Landkreisen wie folgt: Im Landkreis in Thüringen entfielen knapp 70% der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auf stationäre und knapp über 30% auf teilstationäre und ambulante Maßnahmen. Heim und (in deutlich geringerem Umfang) Pflegefamilie waren demnach die Methode der Wahl, und es dominierten, wie zu DDR-Zeiten, jene Maßnahmen, die die Familie aus der Verantwortung für ihre Kinder entlassen. Dazu passt, dass die Heimeinweisung im Landkreis in Thüringen in über 70% der Fälle die Methode der Wahl bei der Erstintervention war: Andere Möglichkeiten wurden in diesen Fällen gar nicht erst erkundet.

Im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern sah die Situation 2001 ganz anders aus: Hier entfielen knapp über 40% der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe auf stationäre und der Rest auf teilstationäre und ambulante Maßnahmen. Und nur bei 21% der Heimfälle handelte es sich um die erste Intervention.

2008 beobachten wir folgende Veränderungen: Im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern hat sich nicht viel verändert, außer, dass die ambulanten in Relation zu den stationären Maßnahmen noch weiter angestiegen und die teilstationären Maßnahmen völlig

8 Warum der Anteil der Fälle von Kinder- und Jugendhilfe an der Gesamtzahl der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern fast doppelt so hoch ist wie im Thüringer Landkreis, ist eine Frage, die wir hier nicht erörtern können. Vgl. dazu jedoch ausführlich *Bohler, Hildenbrand* (2006).

entfallen sind. Im Landkreis in Thüringen gibt es immer noch ein Übergewicht der stationären Maßnahmen gegenüber den teilstationären, dieses schrumpft aber zugunsten der ambulanten Hilfen. Die Zahl der teilstationären Hilfen ist ungefähr gleich geblieben. Hinsichtlich der ersten Intervention Heim hat der Landkreis in Thüringen mit dem in Mecklenburg-Vorpommern gleichgezogen. Jedoch besteht noch ein deutlicher Unterschied bei der Hilfeform Pflegefamilie, die im Thüringer Landkreis immer noch umfangreicher als erste Intervention angeboten wird als im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern. Für beide Landkreise gilt, dass die Rückführungsquote (also die Rückkehr der Kinder aus der Pflegefamilie in die Herkunftsfamilie), wie typisch für Gesamtdeutschland, im internationalen Vergleich extrem niedrig ist.

Der Landkreis in Thüringen hat also mit einer achtjährigen Verzögerung in wichtigen Parametern der Fachlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe zum Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern, der unmittelbar nach der Wende mit der Umsetzung des KJHG begonnen hat, aufgeholt. Zeitlich und inhaltlich hingen die fachlichen Veränderungen, die als Verbesserungen zu werten sind, mit dem Amtsantritt einer fachlich versierten, aus der Region stammenden Amtsleiterin zusammen. Sie hat allerdings ihr Amt nach wenigen Jahren aufgegeben; ein fachlich ebenso qualifizierter Nachfolger hat nach wenigen Monaten aufgegeben, und seither stagniert die Entwicklung. Neues Personal ist eingestellt worden, dessen fachliches Profil der Aufgabe angemessen ist. Aber dieses neue Personal kommt gegen die alten, beharrenden Kräfte, so unsere derzeitige Einschätzung, kaum an. Ein Indikator dafür ist die Umsetzung der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verstärkung jugendamtlicher Aktivitäten bei Kindeswohlgefährdung (§ 8a KJHG). Während der Allgemeine Soziale Dienst am Jugendamt in Mecklenburg-Vorpommern auch außerhalb der Dienstzeiten erforderliche Maßnahmen selbst in die Hand nimmt, delegiert der ASD am Jugendamt im Thüringer Landkreis diese Maßnahmen an die Polizei, die mit einer Heimmitarbeiterin kooperiert, deren fachliche Qualifikation nicht nur unklar, sondern auch, folgen wir ihren eigenen Bekundungen, nicht überzeugend ist. Die eigene fachliche und hoheitliche Zuständigkeit des Jugendamts wird demnach außerhalb der Dienstzeiten aufgegeben und an Instanzen delegiert, die dafür nicht qualifiziert und auch (im Fall der Heimmitarbeiterin) nicht legitimiert sind.

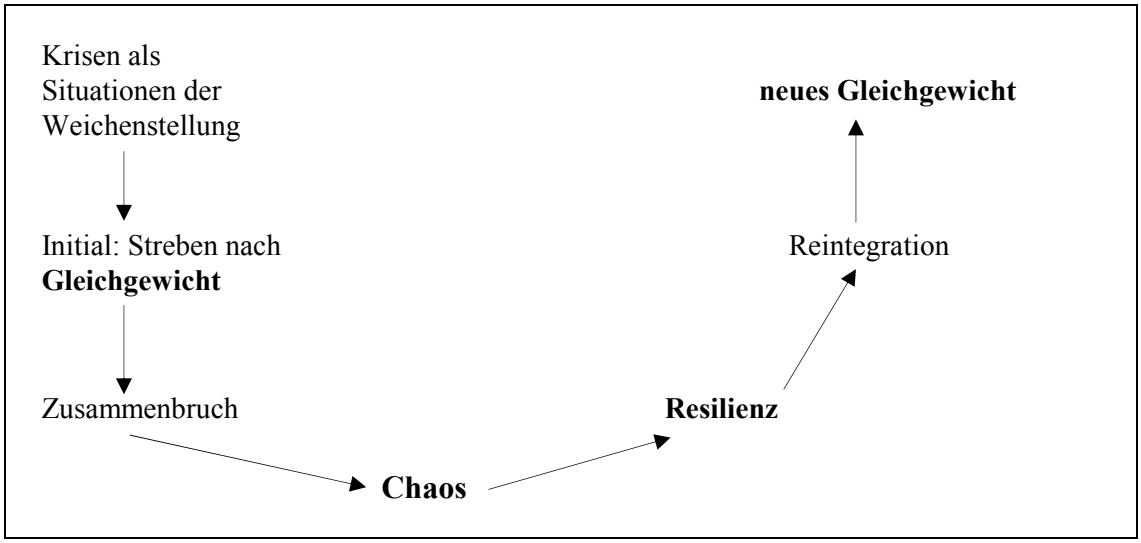
5 Szenarien von Übergängen als Grundlage eines Konzepts von Wandel in Organisationen

5.1 Ein Modell der Krise und der Krisenbewältigung

Ein wesentlicher Unterschied im Vorgehen unmittelbar nach der Wende besteht zwischen den beiden Landkreisen darin, wie den Herausforderungen, die mit dem KJHG auf die Kinder- und Jugendhilfe zukamen, begegnet worden ist. Wir gehen in diesem abschließenden Abschnitt der Frage nach, welche allgemeinen Schlussfolgerungen zur *Grammatik von Wandel* aus dem oben angestellten empirischen Vergleich gezogen werden kön-

nen. Wir beginnen mit einer Interpretation der Daten auf der Grundlage eines Modells von Wandel, das *Frederic Flach* auf der Grundlage der Stress-coping-Forschung sowie der Resilienzforschung vorgelegt hat.[9] Zwar ist dieses Modell für psychosoziale Entwicklungsprozesse entwickelt worden; wir können jedoch zeigen, dass es auch für das Verständnis der Entwicklung von Organisationen tauglich ist. Vorausgesetzt ist, dass Organisationen betrachtet werden als Orte, an denen Strukturen und Akteure zusammenwirken. Dagegen spricht nichts, folgen wir *Mintzberg*.[10] Danach fügen wir diesen Überlegungen solche zum Generationenwandel in Organisationen an.

Abbildung:
Ein Modell von Wandel



Quelle: Flach (2004), S. 14.

Ausgangspunkt des Modells von Flach ist eine Situation der Krise, in der Weichenstellungen erforderlich werden. Als eine solche Krise können wir die Wende ansetzen. Jedes System strebt in einer solchen Situation die Wiederherstellung des verloren gegangenen Gleichgewichts an. Wandel wird jedoch diesem Modell zufolge nur möglich, wenn zugelassen wird, dass das alte System zusammengebrochen ist. Dann entsteht eine Situation des Chaos. Als Chaos wird ein Zustand bezeichnet, in dem „die alten Strukturen zumindest zu einem beträchtlichen Teil aufgelöst sind, das Neue meist bestenfalls vage in Sicht ist".[11] In der Physik wird diese Situation so formuliert, dass sich Chancen für eine Neuorganisation von Strukturen dann ergeben, wenn Zufälle auf ein instabiles System treffen.[12] Für den Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern war es Zufall, dass

9 Vgl. *Flach* (2004).

10 Vgl. *Mintzberg* (1993).

11 *Kriz* (1997), S. 57.

12 Vgl. *Prigogine, Stengers* (1981).

während der Wende ein starker Akteur in Gestalt des oben erwähnten LPG-Vorsitzenden, Kirchenvorstandsmitglieds und zugleich aus einer Rittergutsbesitzerfamilie stammenden Sozialdezernenten auftrat, dessen Biografie dadurch charakterisiert ist, dass er quer zu allen Selbstverständlichkeiten einer DDR-Kaderkarriere stand – das sind günstige Vorbedingungen für das Entstehen von Neuem. Wer sich, wie dieser Sozialdezernent, in der DDR bewährt und gleichzeitig seine Überzeugungen nie preisgegeben hat, kann sich den Blick in den Abgrund, der für die Chaos-Phase entscheidend ist, erlauben bzw. seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Sicherheit vermitteln, diesen Blick für die fällige Neuorganisation nutzen zu können. Ohne Irritationen ging dieser Prozess jedoch nicht vonstatten, denn der Jugendamtsleiter, dem der Sozialdezernent wegen seiner SED-Mitgliedschaft kritisch gegenüber stand, versuchte zunächst, möglichst viel von den alten Strukturen der DDR-Jugendhilfe zu retten. So wurde ein Verein gegründet, der personell mit der früheren Jugendhilfekommission identisch war, und der Amtsleiter firmierte als Vorsitzender dieses Vereins. Die Ausdifferenzierung der Jugendhilfe auf Grundlage des KJHG erforderte jedoch die Trennung der Kontrolleure (Jugendamt) und der Kontrollierten (freie Träger), sodass dieser ursprüngliche Konstruktionsfehler rasch und geräuschlos korrigiert wurde. Danach folgte der Aufbruch in die bis dato noch unbekannte Logik der Kinder- und Jugendhilfe im Geist des KJHG. Fragt man sich, welche *Resilienzfaktoren* (dazu genauer im nächsten Absatz) in diesem Prozess genutzt werden konnten, dann würden wir zunächst die Tatsache in Betracht ziehen, dass es die lokalen, mit dem Landkreis schon lange vertrauten Akteure waren, die im Übergangsprozess zusammenwirkten. Im Thüringer Landkreis hingegen wurde versucht, die mit der Einführung des KJHG einhergehenden Transformationserfordernisse so weit wie möglich zu ignorieren und vor allem den damit verbundenen Paradigmenwandel außer Acht zu lassen. Dafür wurde ein Jugendamtsleiter aus dem Westen geholt, der von sozialistischen Idealen beseelt war, die allerdings gerade nicht mehr aktuell waren. Ein Blick in den Abgrund hat in diesem Landkreis bisher noch nicht stattgefunden, und diejenigen, die sich diesen Blick zugetraut hätten, haben rasch resigniert. Die fähigste Kraft unter ihnen versuchte, einen Umweg einzuschlagen, indem sie die Fachlichkeit aus dem Jugendamt heraus zu den freien Trägern verlagerte. Dadurch entstand aber das Paradox, dass die fachliche Aufsicht zunehmend geringer qualifiziert war als diejenigen, über die die Aufsicht ausgeübt werden sollte.

Ein wesentlicher Gedanke der Resilienzforschung besteht darin, dass bei der Bewältigung von Krisen Ressourcen zur Verfügung stehen, die es ermöglichen, Krisen trotz widriger Umstände zu bewältigen.[13] Ein anderer besteht darin, dass der erfolgreiche Durchlauf durch einen Krisenzyklus den Akteuren einen Fähigkeitszuwachs beschert, der es ihnen ermöglicht, neu auftretende Krisen besser zu bestehen, als dies bei fehlender Krisenerfahrung der Fall wäre.[14] Wir untersuchen dieses Phänomen derzeit am Beispiel des Umgangs mit neuen Anforderungen an jugendamtliches Handeln in den Berei-

13 Vgl. *Welter-Enderlin, Hildenbrand* (2006).

14 Vgl. *Hildenbrand* (2006).

chen Kindeswohlgefährdung und Prävention. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass der Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund seiner frühen Konfrontation mit den Erfordernissen von Transformation einen Pfad eingerichtet hat, der es ihm erlaubt, mit dem durch bundesweit bekannt gewordene Skandale eingetretenen politischen und juristischen Aktionismus im Bereich Kinderschutz fachlich souveräner umzugehen als das Jugendamt in Thüringen. So ist jedenfalls unser erster Eindruck auf der Basis von Dokumentenanalysen, Interviews und teilnehmender Beobachtung.

5.2 Krisen und Generationen

Interpretiert man das Krisenverlaufsmodell von *Flach* im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe nach der Wende, dann fällt auf, dass ein wesentlicher Aspekt bei *Flach* fehlt: die Frage der Generationen. Wir konnten für den Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern zeigen, dass ein wesentlicher Aspekt der gelingenden Transformation darin besteht, dass – nachdem die Transformation einmal in Gang gesetzt war – die Leitungsebenen verjüngt wurden. Ausscheidende Leitungspersonen wurden durch jüngere aus dem eigenen Bestand ersetzt. Wandel hat entsprechend auch mit einem Generationenaustausch zu tun. Auf diesen Gedanken im Zusammenhang mit der Wende hat zum ersten Mal, soweit uns das bekannt ist, *Jürgen Manthey* in der Zeitschrift Merkur[15] aufmerksam gemacht, und er schlug vor, *Michael Walzers* Buch über Exodus und Revolution auf die friedliche Revolution in der DDR hin zu lesen.[16] Wir haben diesen Vorschlag aufgegriffen und Gewinn daraus gezogen. Hier die Ergebnisse:

Walzer stellt zunächst fest, dass der im Alten Testament beschriebene Exodus der Juden aus Ägypten in der westlichen Welt das Standardprogramm aller Revolutionen, von den religiösen bis zu den politischen, darstellt. Der Ablauf war der, dass (Schritt 1) die Israeliten beschließen, der Sklaverei in Ägypten zu entkommen. Sie werden von Moses zunächst in die Wüste geführt, in der er sie 40 Jahre ausharren lässt (Schritt 2). Erst danach (Schritt 3) führt er sie in das Gelobte Land, in jenes Land also, in dem Milch und Honig fließen (oder, in zeitgenössischer Sprache: wo die Landschaften blühen).[17] Der Grund, warum Moses die Etappe in der Wüste eingelegt hat, ist von *Karl Marx* wie folgt auf den Punkt gebracht worden, wenn er über die Klassenkämpfe in Frankreich 1848-1850 schreibt:

> „Das jetzige Geschlecht gleicht den Juden, die Moses durch die Wüste führt. Es hat nicht nur eine neue Welt zu erobern, es muss untergehen, um den Menschen Platz zu machen, die einer solchen Welt gewachsen sind.“[18]

---

15 Vgl. *Manthey* (1993).

16 Vgl. *Walzer* (1995).

17 Wenn *Helmut Kohl* bis heute vorgeworfen wird, er habe zwar zeitig blühende Landschaften versprochen, aber die allseits erwartete Blut-Schweiß-Tränen-Rede nicht gehalten, dann schwingt darin das Modell des Exodus unausgesprochen mit.

18 *Marx* (1951), S. 194; vgl. auch *Walzer* (1995), S. 47.

40 Jahre sind die Lebensdauer einer Generation. Die aus der Sklaverei aufgebrochene Generation sehnte sich in den harten Zeiten des Übergangs zu den Fleischtöpfen der Ägypter zurück, aus denen sie sich zwar nicht bedienen konnten, bei denen sie aber sitzen durften. Weniger metaphorisch: Die alte Generation kann nicht als Träger der Veränderung in Anspruch genommen werden. *Simone de Beauvoir* hat dafür eine harte Formulierung gefunden:

> „Innerhalb einer unbewegten Welt ist der alte Mensch, wenn er um seine Weiterentwicklung bemüht ist, denen, die nach ihm begonnen haben, weiter voraus. In der Welt von heute liegen die Dinge anders. Das individuelle Werden ist Teil eines gesellschaftlichen Werdens, mit dem es jedoch nicht zusammenfällt: dieses Auseinanderklaffen geht zu Lasten des Alten, der seiner Zeit unvermeidlich hinterher hinkt.“[19]

5.3 Exodus, Revolution und Jugendhilfe – ein passender Vergleich?

Es ist unbestritten, dass die Wende in der DDR durch eine (friedliche) Revolution herbeigeführt wurde. Daher spricht nichts dagegen, Transformationsmodelle zu diskutieren und mit empirischen Befunden zu konfrontieren, die aus der Auseinandersetzung mit Revolutionen oder mit krisenhaften Prozessen entstanden sind. Anleihen bei Krisenbewältigungsmodellen aus dem psychosozialen Bereich steht auch wenig entgegen, so lange man zeigen kann, dass Strukturen nur durch Akteure bewegt werden (wie umgekehrt Akteure nicht im sinnfreien Raum, sondern in Strukturen agieren). Auch hier können wir einen Satz von *Karl Marx* bemühen: „Die Menschen machen ihre eigene Geschichte, aber sie machen sie unter vorgefundenen Umständen.“[20,21] Geschichte machen bedeutet, einen Zustand herbeizuführen, in dem das Alte nicht mehr gilt und das Neue noch nicht deutlich ist, anders gesprochen: wo Möglichkeiten entstehen. Dieser Zustand ist allerdings mit großen Unsicherheiten behaftet, und es droht der Verlust. *Richard Schröder* hat auf dieser Tagung gesagt, nach jeder Revolution gebe es Verlierer, die man nicht bedauern könne, und diese Verlierer seien jene, die es nicht verkraften könnten, nicht recht gehabt zu haben. Gewinner sind jene, die die Situation offener Möglichkeiten nutzen können – vorausgesetzt, das neue Institutionengefüge wird nicht einfach übertragen, sondern *angeeignet*. Mit der Idee, die Wiedervereinigung Deutschlands allein dadurch zu bewerkstelligen, dass Institutionen transferiert und die „neuen Bundesländer“ nachholend modernisiert werden, wurde dieser Aspekt völlig verkannt: Möglichkeiten entstehen und werden dort realisiert, wo Akteure auf den Plan treten.

Am Beispiel der Transformation der Kinder- und Jugendhilfe in Ost- wie in Westdeutschland kann gezeigt werden, dass das neue Paradigma der Kinder- und Jugendhilfe

---

19 *De Beauvoir* (1971), S. 327.

20 *Marx* (1951), S. 226.

21 Für vergleichbare, zeitgenössische theoretische Konzepte zum Zusammenhang von Struktur, Akteur und Wandel vgl. *Berger, Luckmann* (1970); *Bourdieu* (1993); *Giddens* (1992); *Sewell* (1992).

(das seinerseits eine kleine Revolution darstellt), von den Akteuren nicht bruchlos angeeignet wurde. Teils beobachten wir Vermeidungsstrategien und Strategien des Unterlaufens („das haben wir immer schon so gemacht"), teils das Beibehalten der DDR-Muster eines fürsorglichen Paternalismus, angereichert durch bürokratische Angleichungen an die im KJHG geforderte Praxis, wie in den Anfangsjahren des Jugendamts im Thüringer Landkreis. Nur selten treffen wir eine radikale Transformation der Jugendhilfe in Richtung auf eine fallbezogene Fachlichkeit zwischen Hilfe und Kontrolle an wie im Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern.[22]

Wo die Transformation der Kinder- und Jugendhilfe im Geist des KJHG nicht oder nur teilweise gelungen ist, können wir zwei Ansatzpunkte feststellen, die verantwortlich für das Scheitern sind: Zum einen, dass der Blick in den Abgrund, d. h. die Konfrontation mit dem Verlust des Alten und mit den Möglichkeiten des Neuen vermieden wurde, zum anderen, dass der Generationenaustausch zum großen Teil vermieden wurde bzw. junges Personal zwar eingestellt, aber zügig in die eingefahrenen Spuren der früheren Jugendhilfepraxis gestellt wurde. Zwar weist *Burkart Lutz,* der früh auf die Risiken des blockierten Generationenaustauschs im Transformationsprozess aufmerksam gemacht hat,[23] zu Recht darauf hin, dass Jugend alleine nicht hinreicht, um die Transformation zu bewältigen (Diskussionsbeitrag zum Vortrag). Es sei aber auch daran erinnert, dass Moses die Israeliten 40 Jahre in der Wüste hat warten lassen, der nachwachsenden Generation also Zeit gegeben hat, heranzuwachsen, zu lernen und so die Herausforderungen der Transformation zu bewältigen.

6 Fazit: Zurück in die Wüste!

Wollte man ein Fazit aus diesen Überlegungen ziehen, dann dieses: Dort, wo blühende Landschaften versprochen und dies als Einladung interpretiert wurde, den Blick in den Abgrund zu vermeiden, ist der Gang zurück in die Wüste dringend anzuraten. Auch dort, wo die Einführung einer veränderten, dem gesellschaftlichen Selbstverständnis angemessenen Praxis durch Rhetorik oder durch andere Verschleierungstechniken ersetzt wurde, gilt diese Aufforderung zur Umkehr, um noch einmal von vorne anzufangen.[24] Der Aufenthalt dort kann dafür genutzt werden, die einschlägigen Transformationserfordernisse nachzuholen und so sich das Rüstzeug zu beschaffen, um – mit neuem, in der Wüste gebildetem Personal – die künftigen Herausforderungen der Kinder- und Jugendhilfe, deren es genug gibt, zu bewältigen.

22 Vgl. *Hildenbrand* (2004), S. 57.

23 Vgl. *Lutz, Wiekert* (2008).

24 Vgl. *Rosa, Schmidt* (2007).

Literaturverzeichnis

Berger, P.; Luckmann, Th. (1971): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit – Eine Theorie der Wissenssoziologie. S. Fischer: Frankfurt am Main.

Bohler, K. F.; Hildenbrand, B. (2006): Nord-Süd, in: S. Lessenich, F. Nullmeier (Hrsg.), Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft. Campus: Frankfurt am Main, S. 234-255.

Bohler, K. F.; Funcke, D.; Hildenbrand, B. (2007): Regionen, Akteure, Ereignisse. Die Entwicklung der Erziehungshilfen nach der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes 1990/91. SFB 580 Mitteilungen Heft 23.

Bourdieu, P. (1993): Sozialer Sinn – Kritik der theoretischen Vernunft. Suhrkamp: Frankfurt am Main.

Corbin, J.; Strauss, A. (1991): Tracing Lines of Conditional Influence: Matrix and Paths, in: A. Strauss (ed.), Creating sociological Awareness. Transaction Publishers: New Brunswick (USA), London, pp. 455-463.

De Beauvoir, S. (1971): Das Alter. Rowohlt: Reinbek bei Hamburg.

Fendrich, S.; Schilling, M. (2003): Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2012 in Thüringen. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter, erstellt im Auftrag des Landesamts für Soziales und Familie, Abteilung 5 – Landesjugendamt Thüringen. Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund.

Flach, F. (2004): Resilience – Discovering a New Strength at Times of Stress. Hatherleigh Press: New York, London.

Giddens, A. (1992): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Campus: Frankfurt am Main, New York.

Hildenbrand, B. (2004): Die Transformation der Jugendhilfe in Ostdeutschland im Kontext von Tradition, Diskontinuität und Strukturbildung, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Bd. 29 (2), S. 41-59.

Hildenbrand, B. (2006): Resilienz in sozialwissenschaftlicher Perspektive, in: R. Welter-Enderlin, B. Hildenbrand (Hrsg.), Resilienz – Gedeihen trotz widriger Umstände. Carl-Auer-Systeme Verlag: Heidelberg, S. 20-27.

Hildenbrand, B. (2007): Mediating Structure and Interaction in Grounded Theory, in: A. Bryant, K. Charmaz (eds), The SAGE Handbook of Grounded Theory. Sage: Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, pp. 511-536.

Hildenbrand, B. (2010): Kommentar zu Manfred Cierpka (2009): „Keiner fällt durchs Netz.“ Wie hoch belastete Familien unterstützt werden können, in: Familiendynamik, Bd. 35 (2), S. 185-187.

Kriz, J. (1997): Chaos, Angst und Ordnung – Wie wir unsere Lebenswelt gestalten. Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen.

Lutz, B.; Wiekert, I. (2008): Ostdeutsche Betriebe in der Falle oder im Paradigmenwechsel?, in: Arbeits- und industriesoziologische Studien. Online-Journal der Sektion Arbeits- und Industriesoziologie in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. www.ais-studien.de.

Mannschatz, E. (1994): Jugendhilfe als DDR-Nachlass. Votum: Münster.

Manthey, J. (1993): Glossa Continua XIX, in: Merkur, Bd. 49 (12), S. 1105-1109.

Marx, K. (1951): Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte, in: K. Marx, F. Engels (Hrsg.), Ausgewählte Schriften I. Dietz: Berlin, S. 222-316.

Marx, K. (1951): Die Klassenkämpfe in Frankreich 1848-1850, in: K. Marx, F. Engels (Hrsg.), Ausgewählte Schriften I. Dietz: Berlin, S. 109-221.

Mintzberg, H. (1993): Structures in Five: Designing Effective Organizations. N. J. Prentice Hall: Englewood Cliffs.

Prigogine, I.; Stengers, I. (1981): Dialog mit der Natur. Piper: München.

Rosa, H.; Schmidt, S. (2007): Whose Challenge, Whose Response? Ein Vier-Felder-Modell der Challenge-Response-Analyse sozialen Wandels, in: D. de Nève, M. Reiser, K.-U. Schnapp (Hrsg.), Herausforderung – Akteur – Reaktion. Diskontinuierlicher sozialer Wandel aus theoretischer und empirischer Perspektive. Nomos: Baden-Baden, S. 53-72.

Sewell, W. H. (1992): A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation, in: American Journal of Sociology, Vol. 98 (1), pp. 1-29.

Walzer, M. (1995): Exodus und Revolution. Fischer: Frankfurt am Main [1985].

Welter-Enderlin, R.; Hildenbrand, B. (Hrsg.) (2006): Resilienz – Gedeihen trotz widriger Umstände. Carl-Auer-Systeme Verlag: Heidelberg.

Transferleistungen – Aufbauhilfe und Entwicklungsblockade für Ostdeutschland

*Ulrich Busch**

1 West-Ost-Transfers – ein Vereinigungsphänomen

Im Ergebnis der friedlichen Revolution von 1989/90 gingen die Staaten Mittel- und Osteuropas zu Demokratie und Marktwirtschaft über. Der Umbruch war umfassend und radikal. Er bedeutete nicht nur einen politischen Macht- und Systemwechsel, sondern die Umwälzung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, den Umbau des Unternehmenssektors, den Wandel der Arbeits- und Lebensbedingungen, die Neuorganisation von Bildung, Wissenschaft und Kultur. Der Umbruch war mit einem gewaltigen Devaluationsprozess verbunden, mit der Entwertung und Umwertung alles Bisherigen, aller Errungenschaften und Werte des Staatssozialismus, und dem Neuaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Kosten dafür waren immens und von den betroffenen Volkswirtschaften allein kaum aufzubringen. Es fehlte an Kapital, Wissen und Personal. Ein riesiger Transferbedarf tat sich auf. Dieser wurde teilweise von außen, durch Hilfen internationaler Organisationen, durch Direktinvestitionen, Beteiligungen und Kredite gedeckt. Eine besondere Rolle kam dabei den Struktur- und Kohäsionsfonds und dem PHARE-Programm der Europäischen Union zu.

Vergleichbare Zahlungen flossen auch an Ostdeutschland. Der gravierende Unterschied gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten wird aber sofort evident, wenn man die Größenverhältnisse betrachtet: So machten die EU-Hilfen hier anfangs 1,5%, zwischen 1994 und 1999 etwa 3% und ab 2000 rund 4% der Nettozuflüsse aus,[1] in Mittel- und Osteuropa aber nahezu 100%. Diese Zahlen markieren nicht nur eine quantitative Differenz, sondern zugleich einen bedeutsamen qualitativen Unterschied: die Transferleistungen für Ostdeutschland sind essentiell *etwas anderes* als die externen Hilfen für Mittel- und Osteuropa. Während diese als exogene Finanzströme und Kapitalimporte internationale Beziehungen verkörpern, stellen jene *keinen* staatenübergreifenden Mittelfluss dar, keinen *Transfer* im außenwirtschaftlichen Sinne, sondern sind Ausdruck *innerstaatlicher vertikaler und horizontaler Wirtschafts- und Finanzbeziehungen*. Die deutschen West-Ost-Transfers sind mithin ihrer Wesensbestimmung nach nicht in erster Linie

* *Dr. habil. Ulrich Busch,* Technische Universität Berlin, Zentrum Technik und Gesellschaft und Leibniz-Sozietät der Wissenschaften zu Berlin e. V.

1 Vgl. *Toepel, Weise* (2000). 2007 bis 2013 erhalten die Neuen Länder 15,1 Mrd. Euro aus den EU-Strukturfonds, 1,5 Mrd. Euro für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, 1,3 Mrd. Euro für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie 4,7 Mrd. Euro im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, vgl. *Bundesregierung* (2009), S. 16.

eine Konsequenz der Transformation, sondern ein *Phänomen der deutschen Vereinigung*. Sie beruhen auf Gesetzen, die nur in Deutschland gelten und kommen aus Quellen, die anderen Ländern nicht zur Verfügung stehen. Ihre Wirkungen sind komplex und keineswegs auf Ostdeutschland begrenzt. Vielmehr beziehen sie sich auf die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland insgesamt.

Gleichwohl besteht ihr Zweck in einer das Lebensniveau der Bevölkerung Ostdeutschlands sichernden und erhöhenden Funktion sowie in der Unterstützung des wirtschaftlichen Umbaus. Mit ihrer Hilfe ist es gelungen, die wirtschaftliche Basis der Neuen Bundesländer zu modernisieren und den Wandel der Lebensverhältnisse, von Bildung, Erziehung, Kultur, Religion usw. gezielt voranzutreiben. Aufgrund der Implementierung der Transformation in den Vereinigungsprozess waren diese Vorhaben jedoch vom Ziel der schnellstmöglichen Integration der Neuen Länder in die Bundesrepublik bestimmt und damit durch die Wiedervereinigung dominiert. So erfolgten der *Aufbau Ost* als „Nachbau West“ und der Wandel der Lebensverhältnisse als einseitige Anpassung der tradierten ostdeutschen Lebensformen an westdeutsche Muster. Dies begründet eine bemerkenswerte Differenz zwischen Ostdeutschland und den Staaten Mittel- und Osteuropas. Die West-Ost-Transfers stellen in diesem Kontext eine Singularität dar, ein Alleinstellungsmerkmal Ostdeutschlands.

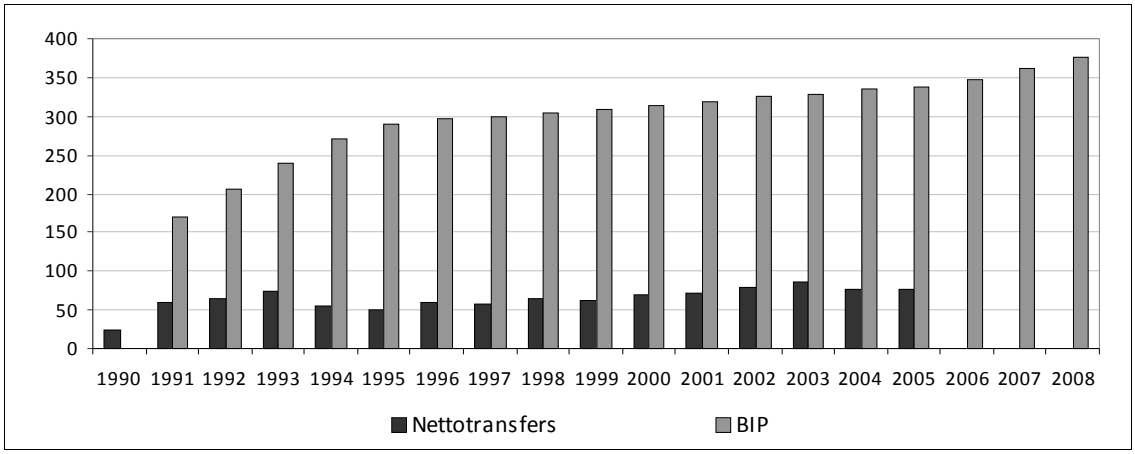
In der Literatur wurden die Neuen Bundesländer zu Beginn der 1990er Jahre als „privilegierter Sonderfall“ der Transformation behandelt,[2] bald darauf aber nur noch als „Vereinigungsfall“. Dies scheint in Bezug auf die Art und Weise der Umgestaltung und deren Finanzierung gerechtfertigt. Zudem werden dadurch der holistische Charakter des Umbaus sowie der umfangreiche Güter-, Personen-, Ressourcen- und Institutionentransfer als weitere Merkmale der ostdeutschen Transformation erklärbar: die Neuen Länder sind kein autonomes Transformationsgebiet, sondern Teil der Bundesrepublik Deutschland.

Die West-Ost-Transfers stellen keine homogene Größe dar; sie lassen sich folglich auch nicht monokausal erklären. Als Ausdruck eines komplexen Finanz- und Wirtschaftsverbundes verkörpern sie ein vielschichtiges Netz vertikaler und horizontaler Leistungsströme unterschiedlichster Motivation. In ihrem Begründungsspektrum lassen sich historische, moralische, politische, rechtliche, ökonomische und soziale Gründe unterscheiden. Während erstere vor allem an die nationalstaatliche Seite der Wiedervereinigung anknüpfen und die historische Verantwortung der Bundesrepublik für ganz Deutschland sowie die gesamtdeutsche Solidarität betonen, haben letztere das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen den Landesteilen zur Grundlage bzw. gründen auf gesamtdeutschen Rechtsnormen. Bei den historischen und moralischen Motiven handelt es sich um verhältnismäßig „weiche“ Beweggründe, die sich zudem im Laufe der Zeit abgeschwächt haben. Die politischen und sozialen Motive führten zu normativen Vorgaben,

2 Vgl. *Wiesenthal* (1996).

deren Maßstäbe jedoch, wie die Diskussion um den Verfassungsgrundsatz der „Einheitlichkeit“ bzw. „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse gezeigt hat, variabel sind.[3] Demgegenüber stellen die rechtlichen Bestimmungen „harte“ Kriterien dar, denen die Politik genügen muss und knüpfen die ökonomischen Motive an wirtschaftliche Interessen an, welche bedient sein wollen. Sie sind deshalb als die maßgebenden Gründe für Umfang, Dauer und Ausgestaltung der Transferleistungen anzusehen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Nettotransfers und BIP (Neue Bundesländer und Berlin), 1990* bis 2008
- in Mrd. Euro, jeweilige Preise -



*1990: Schätzung auf Basis von Angaben bei Sinn, Sinn (1992).

Quellen: Blum, Buscher et al. (2009), S. 14; Arbeitskreis VGR der Länder (2009).

Dadurch, dass zwischen Neuen und Alten Bundesländern wirtschaftlich eine Lücke klafft, die sich kurzfristig unmöglich schließen lässt, andererseits aber verfassungsrechtlich die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 GG) geregelt ist, ergibt sich die Notwendigkeit von Transferleistungen, und zwar auf lange Sicht. Durch den Beitritt gemäß Artikel 23 GG (alte Fassung) gehören die Neuen Länder seit dem 3. Oktober 1990 zum Geltungsbereich des Grundgesetzes. Dies impliziert ihren Anspruch auf Transferleistungen. Die verfassungsmäßig garantierte sowie staats- und sozialrechtliche Verankerung der Transfers lässt den politischen Akteuren hier kaum eine Wahl, gestalterisch wirksam zu werden. Am ehesten ist dies noch bei der Wirtschaftsförderung möglich. Im

3 Vgl. Art. 72 und 106 GG. Artikel 72 (2) sah in der ursprünglichen Fassung die „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ vor. Nach Änderung des Passus am 27.10.1994 wird die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im gesamten Bundesgebiet postuliert. Obwohl diese Grundgesetzänderung erst den Sonderstatus des Beitrittsgebiets und den „unterprivilegierten Sonderweg“ Ostdeutschlands mit dem Grundgesetz „vereinbar gemacht“ hat, orientiert sie durch ihre aktive Wortwahl („Herstellung“) zugleich auf die Konvergenz der Lebensverhältnisse in beiden Landesteilen und weist dem Bund diesbezüglich eine entsprechende Verantwortung zu. Dies ist in der Praxis von großer Bedeutung, zumal diesem Artikel kein bloßer Appellcharakter zukommt, sondern er als Verfassungsgebot anzusehen ist, vgl. *von Beyme* (2001), S. 17.

sozialen Bereich und bei den Verwaltungsausgaben hingegen besteht so gut wie kein Spielraum. Diese umfassen aber mehr als drei Viertel der Transfers.

Die Transferleistungen besaßen für die Neuen Länder von Anfang an eine prägende Funktion. Dies gilt nicht nur für die Wirtschaft, sondern für die gesamte Gesellschaft, da faktisch alle Bereiche „am Tropf" externer Mittelzuflüsse und infolgedessen externer Entscheidungskompetenzen hängen. Die Transfers sind der Grund für den eigenwilligen Verlauf der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung – insbesondere für den kräftigen, von der Bauindustrie getragenen Aufschwung, der dem tiefen, aber kurzen Einbruch von 1990/91 folgte und an den sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine lange Stagnationsperiode mit nur mäßigen Wachstumsraten und fehlender Aufholperspektive anschloss. Auch die in den letzten Jahren zu beobachtende positive Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe geht zu einem nicht unwesentlichen Teil auf transferfinanzierte Fördermaßnahmen zurück.

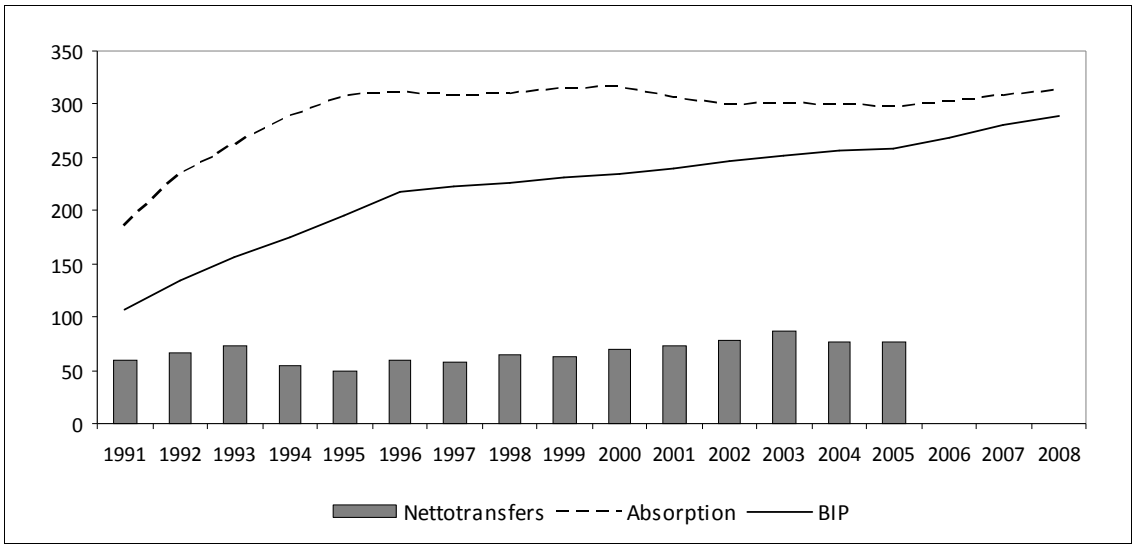
Die gesamtwirtschaftliche Absorption Ostdeutschlands erscheint relativ abgekoppelt von der Produktion: Während anfangs der Gesamtverbrauch das BIP erheblich überstieg, wuchs in den Folgejahren die Produktion schneller als der Verbrauch (vgl. Abbildung 2). Gleichwohl klaffte zwischen Produktion und Absorption eine Lücke, die durch Transferzahlungen und einen entsprechenden Einfuhrüberschuss, vor allem gegenüber Westdeutschland, geschlossen wurde. Zuletzt stagnierte infolge schwachen Konsums und rückläufiger Investitionen der Verbrauch, während das BIP weiter wuchs. Dadurch schrumpfte die Differenz auf weniger als 10% des BIP (2008).[4] Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Transferzahlungen in gleichem Umfang zurückgegangen wären. Eher ist hier von einer relativen Persistenz auszugehen. Erst mit dem Auslaufen des Solidarpakts werden die Transfers die Größenordnung von 70 Mrd. Euro spürbar unterschreiten.[5] Das heißt, gegenwärtig wird noch knapp ein Viertel der Gesamtnachfrage über Transferzahlungen finanziert und durch regionale Importe aus den Alten Bundesländern gedeckt. Die Erklärung für den trotzdem zu verzeichnenden Rückgang des regionalen Leistungsbilanzdefizits ist in der neuen Rolle Ostdeutschlands als *Nettokapitalexporteur* zu suchen. Der transfergestützte und steuerlich subventionierte Aufbau von Produktionsunternehmen, Mietobjekten usw. während der 1990er Jahre hat dazu geführt, dass seit 2001 Faktoreinkommen (Gewinne, Mieteinnahmen usw.) aus Ostdeutschland abfließen. Dadurch erfolgt saldenmechanisch ein Ausgleich zwischen steigendem Aufkommen (ostdeutsche Wertschöpfung und Transferzuflüsse) und konstanter Absorption, was wirtschaftlich zu einer Dynamik führt, wie sie für Entwicklungsländer typisch ist.[6]

4 Vgl. *Blum, Buscher et al.* (2009), S. 37.

5 Vgl. *Blum, Ragnitz et al.* (2009), S. 118.

6 Vgl. *Blum, Buscher et al.* (2009), S. 86.

Abbildung 2:
Produktion, Absorption und Nettotransfers in Ostdeutschland*, 1991 bis 2008
- in Mrd. Euro, jeweilige Preise -



*Absorption und Produktion: Neue Bundesländer ohne Berlin; Nettotransfers: Ostdeutschland einschließlich Berlin.

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder (2009); Ludwig et al. (2009), S. 334; Haschke, Ludwig (1995), S. 104.

2 Transferleistungen als Aufbauhilfe

Ökonomisch gründen die Transferleistungen auf der wirtschaftlichen Diskrepanz zwischen West- und Ostdeutschland. Auch wenn derweil zwischen den Ländern, Regionen und Kreisen Ostdeutschlands beachtliche Unterschiede hinsichtlich Niveau und Dynamik auszumachen sind, so hat sich dadurch insgesamt die für den Transferbedarf ausschlaggebende Diskrepanz gegenüber Westdeutschland doch kaum verändert. Die „Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West“,[7] wozu die Transferleistungen einen wichtigen Beitrag leisten, bleibt auch unter den Bedingungen einer sich verstärkenden regionalen Differenzierung vorrangiges Ziel.

Solange in wirtschaftlicher Hinsicht eine spürbare Ost-West-Diskrepanz besteht, sind zum sozialen Ausgleich Transferleistungen erforderlich. Zugleich sollen diese dazu beitragen, das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Landesteilen zu reduzieren. Hierin besteht ihre spezifisch ökonomische Funktion. Da aber nur ein geringer und zudem im Zeitverlauf deutlich sinkender Teil der Transfers „wachstumsorientierte Ausgaben“ verkörpert – 2005 waren es 7,9 Mrd. Euro bzw. 4,7% der Bruttoleistungen[8] –, kommt diesem Aspekt innerhalb des Wirkungsspektrums nur eine verhältnismäßig geringe Bedeu-

7 *Bundesregierung* (2008), S. 1; vgl. auch *Bundesregierung* (2009), S. 5.

8 Vgl. *Blum, Ragnitz et al.* (2009), S. 117.

tung zu. Dies gilt zumindest für die Zeit nach 1996. In den Jahren davor schien dies anders. Das IWH berechnete hierfür einen Anteil der „investiven Ausgaben“ an den Gesamttransfers von 14,6%.[9] Alternative Berechnungen gelangten zu ähnlichen Ergebnissen.[10] Tatsächlich aber ist während dieser Zeit lediglich mehr Geld in Bauinvestitionen und an die Treuhandanstalt geflossen, nicht aber in den Aufbau der Produktion. *Harald Simons* gelangte deshalb zu dem Schluss, dass die ostdeutsche Wirtschaft Mitte der 1990er Jahre „zu einer (bau-)subventions- und transferabhängigen, nahezu vollständig lokalisierten Ökonomie verkommen“[11] sei. Dies betrifft auch die privaten Investitionen, die sich erst auf den Bausektor konzentrierten und dort für Überkapazitäten sorgen, dann aber stark zurückgingen. Gegenüber dem Investitionsboom in den 1990er Jahren hat sich das Investitionsvolumen zuletzt beinahe halbiert. Die Investitionsintensität (Investitionen je Einwohner) war, bezogen auf neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen, seit 1990 im Osten nur in drei Jahren höher als im Westen, ansonsten durchweg geringer. Dies findet seinen Niederschlag in der Gesamtentwicklung des Wirtschaftspotenzials und der sich nur sehr allmählich verändernden relativen Kapitalausstattung (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Anlageinvestitionen und Kapitalstock in den Neuen Ländern*, 1991 bis 2007

Jahr	Anlageinvestitionen				Kapitalstock je Einwohner
	insgesamt	*davon:* Neue Ausrüstungen			Alte Bundesländer* = 100
	in Mrd. Euro	in Mrd. Euro	Anteil in %	Alte Bundesländer* = 100	
1991	47,0	20,8	42,5	57,5	34,8
1992	66,4	22,8	34,4	68,8	37,5
1993	81,2	24,8	30,6	89,5	40,6
1994	98,9	27,3	27,6	105,2	48,0
1995	100,9	27,9	27,7	105,2	48,0
1996	96,2	28,3	29,4	103,9	51,6
1997	91,6	27,1	29,6	94,1	55,1
1998	87,9	29,0	41,1	92,2	58,2
1999	84,9	30,3	35,6	89,8	61,1
2000	80,2	31,3	39,0	84,9	36,3
2001	66,8	26,1	39,0	71,1	65,8
2002	58,3	21,6	37,0	62,9	67,3
2003	56,9	20,4	35,9	61,4	68,4
2004	57,3	22,6	39,4	66,9	69,6
2005	55,2	22,4	40,6	64,0	70,7
2006	57,1	25,2	44,1	66,8	71,5
2007	61,0	27,3	44,7	67,1	-

* Neue und Alte Bundesländer jeweils ohne Berlin.

Quelle: BMWi (2009), S. 20.

9 Vgl. *Dietrich, Ragnitz, Rothfels* (1998), S. 39 f.

10 Vgl. *Busch* (2002a), S. 152 ff.; *Simons* (2009), S. 33 ff.

11 *Simons* (2009), S. 222.

Der relativ geringe direkte Beitrag der öffentlichen Transfers zum *Aufbau Ost* ist jedoch nicht gleichbedeutend mit der ökonomischen Wirkung der Transferleistungen überhaupt. So geht aus der jüngsten Inzidenzanalyse des IWH hervor, dass die Transferzahlungen sowohl die Nachfrage als auch die regionale Produktion in Ostdeutschland in erheblichem Umfange stützen.[12] Dies gilt insbesondere für die Sozialausgaben, die den Löwenanteil der Transfers ausmachen. 2005 betrug ihr Anteil an den Bruttoleistungen 72%. Ein besonderes Gewicht kommt den Sozialausgaben des Bundes und den Zahlungen der Sozialversicherungskassen, welche über den regionalen Defizit- und Finanzausgleich regelmäßig hohe Beträge von West- nach Ostdeutschland transferieren, zu. Dabei zeigt sich, dass die Ursachen hierfür in den differierenden Voraussetzungen liegen, im Wertschöpfungsniveau, im Beschäftigungsgrad, in der Altersstruktur und im Einkommensniveau der Bevölkerung, welche das regionale Steuer- und Beitragsaufkommen bestimmen, und nicht etwa in einer Privilegierung der ostdeutschen Leistungsbezieher.[13]

Der durch die Transfers in Ostdeutschland unmittelbar ausgelöste Nachfrageimpuls für den privaten und den öffentlichen Konsum und für Investitionen wird für 2005 auf 71,5 Mrd. Euro veranschlagt. Daraus resultiert bei Berücksichtigung der Vorleistungskäufe eine transferinduzierte Wertschöpfung „Ost“ in Höhe von 36,5 Mrd. Euro. Dies entspricht 47,6% des Umfangs der Nettotransfers.[14] Der dadurch bewirkte Effekt für die ostdeutsche Wirtschaft entspricht in etwa einem Siebentel der Produktion oder 14% des BIP.

Den Hintergrund für diese Rechnung bildet die durch frühere Untersuchungen belegte Tatsache, dass die durch die Transferzahlungen im Osten generierte Nachfrage *nur zu einem Teil* auch durch ostdeutsche Güter und Leistungen befriedigt wird, zu einem anderen Teil aber durch Güter aus Westdeutschland und dem Ausland. So liegt der Anteil westdeutscher Produktion am ostdeutschen Verbrauch (Neue Bundesländer und Berlin) bei Verbrauchs- und Ernährungsgütern bei 56,5%, der des Auslandes bei 10,2%. Aus ostdeutscher Produktion stammt dagegen nur ein Drittel. Ähnlich verhält sich dies bei Investitions- und Gebrauchsgütern, wo der westdeutsche Anteil am Umsatz 64,9% und der Anteil ausländischer Erzeugnisse 13,9% ausmacht. Ostdeutsche Produkte decken hier gerade mal 21,2% der Nachfrage. Einzig bei Bauleistungen überwiegt mit 72,5% der Anteil ostdeutscher Anbieter, und natürlich bei Dienstleistungen, die der Sache nach größtenteils dort produziert werden, wo ihr Verbrauch erfolgt. Da umgekehrt ostdeutsche Produkte mit Anteilen von 2,6% (Verbrauchs- und Ernährungsgüter) bzw. 2,7% (Investitions- und Gebrauchsgüter) auf westdeutschen Märkten nur von marginaler Be-

12 Vgl. *Lehmann, Ludwig, Ragnitz* (2005).

13 Das vergleichbare Niveau staatlicher Altersrenten in Ostdeutschland ist wegen der unterschiedlichen Rentenwertberechnung 11,3% niedriger als das westdeutscher Rentenbezieher. Die Ausgaben der Agentur für Arbeit je Arbeitslosen liegen 20% unter dem westdeutschen Vergleichswert. Vgl. *Blum, Ragnitz et al.* (2009), S. 93.

14 Vgl. *ebenda,* S. 128-131.

deutung sind, folgt hieraus, dass die ostdeutsche Wirtschaft von den Transfers kaum mehr profitiert als die westdeutsche. Mit 47% der Transfersumme wird weniger als die Hälfte der Leistungen in Ostdeutschland wertschöpfungswirksam; fast ebenso hoch ist der Effekt in Westdeutschland und im Ausland.[15]

Der effektive Beitrag der Transfers für den *Aufbau Ost* fällt gegenüber den Erwartungen auch deshalb verhältnismäßig gering aus, weil hierunter nicht nur spezielle Leistungen für die ostdeutsche Wirtschaft subsumiert werden, sondern auch *allgemeine* Leistungen, die es ebenso in den westlichen Bundesländern gibt, wenn auch zumeist in geringerem Umfang. So wies der *Sachverständigenrat* schon frühzeitig darauf hin, dass sich mit den West-Ost-Transfers „Leistungen ganz unterschiedlicher Qualität" verbinden und dass es sich hierbei größtenteils um allgemeine Leistungen handelt, die als „einigungsbedingte Ausgaben lediglich die Vergrößerung des Bundesgebietes wider(spiegeln)"[16]. Es sei deshalb „nicht sinnvoll", die „in den Neuen Bundesländern anfallenden Ausgaben für Bundeswehr und Bundesgrenzschutz als Transfers zu zählen". Ebenso wenig hat die Verbesserung der „Verkehrsverbindungen der Bundeshauptstadt mit allen Teilen des Landes" etwas mit Transferzahlungen an Ostdeutschland zu tun.[17] Ein nicht unwesentlicher Teil der Infrastrukturausgaben dient der Realisierung bundes- und europaweiter Verkehrsprogramme[18] und wird mithin nicht speziell für die Neuen Länder getätigt, auch wenn diese daran partizipieren.

Diese Position vertrat auch die *Deutsche Bundesbank*, indem sie feststellte, dass die Transfers „zum überwiegenden Teil das Ergebnis der Integration der Neuen Länder in den bundesdeutschen Föderalstaat und der Ausdehnung der bestehenden Rechts- und Sozialordnung" seien.[19] Dies gilt insbesondere für die Sozialtransfers, die aufgrund bundesweit geltender Gesetze geleistet werden, aber auch für Zahlungen im Rahmen des föderalstaatlichen Finanzausgleichs.

---

15 Vgl. *Blum, Ragnitz et al.* (2009), S. 133. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2005 bzw. auf das letzte Jahrzehnt. Da der Anteil der Transferleistungen am Gesamtverbrauch Ostdeutschlands während der 1990er Jahre ungleich höher war, lag auch der Anteil der westdeutschen Produktion an den Investitions- und den Konsumausgaben in Ostdeutschland entsprechend höher. Hieraus erklärt sich das seit 1990 zu beobachtende eminente Interesse der westdeutschen Wirtschaft an der Aufrechterhaltung bzw. Ausdehnung der West-Ost-Transfers.

16 *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1992), Ziffer 190.

17 Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1997), Ziffer 348 f.

18 Von den insgesamt 17 Teilprojekten des Verkehrsprojekts *Deutsche Einheit* verläuft ein Teil der Strecken auf dem Gebiet der Alten Bundesländer (z. B. A2 Hannover-Berlin; A9 Nürnberg-Berlin; A44 Kassel-Erfurt; A38 Göttingen-Leipzig), andere verbinden europäische Metropolregionen miteinander (A20 Lübeck-Stettin) oder deutsche Großstädte mit Berlin wie zum Beispiel die ICE-Strecke Berlin-Hannover, auf welcher es keinen einzigen Haltepunkt in den Neuen Bundesländern gibt. Vgl. *BMVBS* (2009).

19 Vgl. *Deutsche Bundesbank* (1996), S. 30 f.

Im Unterschied zu den allgemeinen Leistungen handelt es sich bei den spezifischen Transfers um *Sonderleistungen* für die Neuen Länder und Berlin. Hierzu zählen die im Rahmen der Solidarpakte I und II von 1995 bis 2019 gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und der Infrastrukturlücke und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in den Neuen Ländern (Korb I), die Investitionszulage sowie sonstige wachstumsorientierte Ausgaben des Bundes (Korb II). Ihrer Verwendungsstruktur nach sind diese Leistungen größtenteils für den wirtschaftlichen Aufbau relevant. Ihr Umfang belief sich im Zeitraum 1990 bis 2003 auf etwa 15 Mrd. Euro pro Jahr bzw. 13% der Bruttotransfers. Die Gesamtheit der Aufbauhilfen dagegen, die für die Verbesserung der Infrastrukturausstattung und zur Unterstützung der Unternehmen bereitgestellt wurden, summiert sich auf 250 Mrd. Euro bzw. 18 Mrd. Euro pro Jahr; das sind knapp 20% der Transfers.[20] In den Folgejahren verringerten sie sich. Für 2005 lassen sich wachstumsorientierte Ausgaben von 7,9 Mrd. Euro abgrenzen. Zählt man die SoBEZ Neue Bundesländer in Höhe von 10,5 Mrd. Euro und die Hartz-IV-BEZ in Höhe von 1,0 Mrd. Euro dazu, so ergibt sich ein Leistungsumfang von 19,4 Mrd. Euro; dies entspricht einem Anteil an den Bruttotransfers von 12%.[21]

Hierin zeigt sich, dass die eigentliche Brisanz der West-Ost-Transfers nicht in ihrer Spezifik als Sonderleistungen für die Neuen Länder liegt, sondern in der Höhe und Persistenz der allgemeinen Leistungen und deren vorwiegend konsumtiver Verwendungsstruktur. Dies wird bei der Diskussion um mögliche Einsparungen mitunter verkannt: Die allgemeinen Leistungen sind an bundesweit geltende Leistungsgesetze gebunden; sie lassen sich deshalb nicht regional reduzieren oder gar streichen. Die spezifischen Transfers aber sind für die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands von Bedeutung. Ihre Kürzung hätte einen Rückgang des wirtschaftlichen Leistungsniveaus und der Dynamik zur Folge und wäre damit kontraproduktiv. Letztlich würden dadurch der allgemeine Transferbedarf und die Belastungen für die öffentlichen Haushalte weiter steigen, während eine Förderung der Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands die Transferabhängigkeit langfristig reduziert.

3 Transferkreislauf als Entwicklungsfalle

Die Transferleistungen stellen ein zentrales Problem der Deutschen Einheit dar, sowohl für die Beschreibung des seit 1990 stattfindenden Vereinigungs- und Integrationsprozesses als auch für die Erklärung der beim wirtschaftlichen Aufbau in den Neuen Ländern bisher erzielten Resultate. Während ersterer Aspekt auf eine Deskription Ostdeutsch-

20 Vgl. *Ragnitz* (2004).

21 Vgl. *Blum, Ragnitz et al.* (2009), S. 118, und eigene Berechnungen.

lands als *Transferökonomie* und *Transfergesellschaft* hinausläuft, bezieht sich letzterer Aspekt auf die ökonomischen *Wirkungen*, die von den Transferleistungen ausgehen.

Durch die Brachlegung eines Großteils des Produktionspotenzials bei gleichzeitiger Anhebung des Absorptionsniveaus entstand Anfang der 1990er Jahre in Ostdeutschland ein extremes volkswirtschaftliches Ungleichgewicht. Dieses manifestierte sich in einem enormen Verbrauchsüberhang, dessen finanzielle Basis die Finanztransfers bilden. Indem diese Mittel teilweise zum Kauf westdeutscher Waren verwendet werden, realisieren sie einen den Finanztransfer komplettierenden Realtransfer: Dem Geldstrom von West nach Ost entspricht ein gleichgerichteter Güterstrom, der im Gegenzug wiederum, teilweise zeitversetzt, einen Geldstrom von Ost nach West auslöst. Dieser resultiert zunächst aus dem Verkauf westdeutscher Güter im Osten, dann aber zunehmend auch aus dem Rückfluss von im Osten erwirtschafteten Gewinnen und anderen Erträgen. Das heißt, die Transferzahlungen werden in Höhe des innerdeutschen Handelsbilanzungleichgewichts und des ostdeutschen Nettokapitalexports nicht in Ost-, sondern in Westdeutschland einkommenswirksam und stehen dort für zusätzlichen Konsum, Investitionen und die Ersparnisbildung zur Verfügung.

Durch den dadurch bedingten Ausfall von Produktion und Einkommen im Osten reproduziert sich der Transferbedarf, wodurch sich der Gesamtprozess verstetigt. Es entsteht ein *Transferkreislauf*, welcher in den Neuen Ländern ein permanentes Einkommens- und Produktionsdefizit sowie eine Lokalisierung und Deindustrialisierung der Produktion bewirkt, langfristig zudem eine Senkung des Wachstumspotenzials.[22] In den Alten Ländern dagegen kommt es zu einem Einkommens- und Produktionsüberschuss sowie einer Zunahme des Produktionspotenzials und der Vermögensbildung.

Der Schlüssel zum Verständnis des transferinduzierten Wirkungszusammenhangs liegt im *Realtransfer,*[23] das heißt, in den Gütern und Leistungen, die im Westen produziert, aber im Osten verbraucht werden. Obwohl der Realtransfer oberflächlich betrachtet als bloße Folge des Finanztransfers erscheint, bildet er in Wirklichkeit die wesentliche Seite des Transfermechanismus. Dies lässt sich sowohl prozesslogisch, aus der Parallelität von Güter- und Geldströmen bzw. der Summengleichheit des westdeutschen regionalen Exportüberschusses gegenüber Ostdeutschland mit den Transferzahlungen (unter Berücksichtigung privater Investitionen und ostdeutscher Nettokapitalexporte), herleiten

22 *Harald Simons* gelangt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass ein Transfer wie der West-Ost-Transfer „das Wachstumspotenzial einer Region“ senke. „Die Empirie“, so der Autor, deute „stark darauf hin, dass ein solcher Effekt in Ostdeutschland stattgefunden“ hat. *Simons* (2009), S. 222.

23 Der Terminus Realtransfer steht in der Außenwirtschaftstheorie für den Güterfluss (Export), der infolge eines Finanztransfers entsteht und durch den das Bilanzgleichgewicht wiederhergestellt wird. Im hier gegebenen Kontext meint dieser Begriff den Gütertransfer von West- nach Ostdeutschland, wodurch die Produktionslücke geschlossen bzw. der transferfinanzierte Verbrauchsüberhang realisiert wird.

als auch anhand der gegensätzlichen ökonomischen Wirkungen beim Transferempfänger und beim Transfergeber zeigen.

In Ostdeutschland bewirken die Transferzahlungen eine Expansion der Nachfrage und des Gesamtverbrauchs. Den Nutzen hieraus zieht jedoch nicht nur die ostdeutsche Wirtschaft, sondern ebenso die westdeutsche. So profitiert die westdeutsche Konsum- und Investitionsgüterindustrie seit 1990 nachhaltig vom „Echo" der Transferzahlungen in Form einer induzierten Nachfrage aus Ostdeutschland. Die Kapazitätsauslastung erhöhte sich, das Produktionsniveau stieg, ebenso die Beschäftigung, die Faktoreinkommen, die Steuer- und Beitragseinnahmen usw. Allein letztere belaufen sich auf mehr als 40 Mrd. Euro jährlich[24], was für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen in den Alten Bundesländern eine dauerhafte Mehreinnahme bedeutet.

Während es sich bei dem Vereinigungsboom 1990/91 um einen kurzfristigen Effekt handelte, bewirkten die dadurch ausgelösten Investitionen in Verbindung mit der einigungsbedingten Ressourcenverschiebung und dem Zustrom qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Osten (vgl. Tabelle 2) in den Folgejahren für die westdeutsche Wirtschaft einen *nachhaltigen Niveauschub*. Der langjährige Entwicklungspfad wurde verlassen und ein signifikant höherer Pfad eingeschlagen.[25] Dieser bewegt sich durchschnittlich 2,5 Prozentpunkte oberhalb des bisherigen Trends.[26] Der auf diese Weise erzielte „Mehrwert" verkörpert den eigentlichen „Vereinigungsgewinn" Westdeutschlands. Sein Umfang entspricht in etwa der Summe der nach Ostdeutschland geflossenen Nettotransfers,[27] womit sich der Kreis innerdeutscher Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen schließt.

Versucht man die wirtschaftliche Entwicklung in den Neuen Ländern seit 1990 zu bilanzieren, so gelangt man, ungeachtet der positiven Resultate insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, zu einem insgesamt unbefriedigenden Ergebnis. Trotz des Zustroms von Milliarden Euro an Transfers ist es nicht gelungen, die ostdeutsche Produktionslücke vollends zu schließen und in den Neuen Ländern eine selbsttragende Entwicklung zu generieren. Die Erklärung hierfür ist vielschichtig. Sie reicht von strukturellen Defiziten der ostdeutschen Wirtschaft, die auf die Teilung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg und das Erbe der staatssozialistischen Planwirtschaft zurückgehen, bis hin zu den Folgen der Vereinigungspolitik, insbesondere der Währungsunion und der Privatisierung durch die Treuhandanstalt. Die Ursachen hierfür liegen *aber auch* im Transfer-

24 Vgl. *Steinitz* (2006), S. 204.

25 Vgl. *IWH* (1996), S. 2 (Abbildung); *Müller* (1998), S. 357-363; *Müller* (2000), S. 51.

26 Vgl. *Burda, Busch* (2001), S. 30.

27 *Müller* ermittelte für die Jahre 1990 bis 1999 eine kumulierte Differenz zwischen einer simulierten Wertschöpfung ohne Vereinigungseffekt und der tatsächlichen Wertschöpfung in Westdeutschland von 562 Mrd. Euro, vgl. *Müller* (2000), S. 51. Dies entspricht ziemlich genau dem Umfang der in diesem Zeitraum geleisteten Nettotransfers (569 Mrd. Euro). Sofern für die Folgejahre eine analoge Rechnung zutrifft, was eine durchaus plausible Annahme ist, würde der Selbstfinanzierungsanteil der West-Ost-Transfers nahe bei 100% liegen.

mechanismus begründet, in der unterschiedlichen Wirkung der Transfers auf die ost- und die westdeutsche Wirtschaft, in ihrer Verwendungsstruktur, in Umfang und Struktur der Investitionen usw.

Tabelle 2:
Erwerbstätige (Inland) in den Neuen und Alten Bundesländern, 1990 bis 2008
- in Millionen Personen -

Jahre	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
1990	30,3*	8,9**
1991	31,8	6,8
1992	32,2	5,9
1993	31,8	5,8
1994	31,6	5,9
1995	31,5	6,1
1996	31,5	6,0
1997	31,6	5,9
1998	32,0	5,9
1999	32,5	5,9
2000	33,2	5,9
2001	33,5	5,8
2002	33,4	5,7
2003	33,1	5,6
2004	33,2	5,7
2005	33,3	5,6
2006	33,5	5,6
2007	34,1	5,7
2008	34,5	5,8

* Früheres Bundesgebiet. – ** 1989: Neue Bundesländer ohne Berlin (Ost-Berlin: 0,7 Mio.); 1991-2008: Alte Bundesländer mit Berlin, Neue Bundesländer ohne Berlin.

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder (2009); Heske (2005), S. 83.

Für die (west)deutsche Wirtschaft erwies es sich insgesamt als kostengünstiger, zur Deckung der Mehrnachfrage aus dem Osten die eigenen Kapazitäten aufzustocken, statt Teile ihrer Produktion in die Neuen Länder zu verlagern oder dort neue Kapazitäten aufzubauen. Und wenn schon neue Kapazitäten, so konkurriert Ostdeutschland hier mit osteuropäischen und asiatischen Standorten, die in vielerlei Hinsicht attraktiver sind. Dies gilt verstärkt seit der Erweiterung der Europäischen Union (2004) und seitdem die Globalisierung nicht mehr nur den Handel, sondern auch die Produktion erfasst. Da die Realisierung der westdeutschen Mehrproduktion durch das Zusammenspiel von Finanz- und Realtransfers auf den ostdeutschen Märkten gesichert ist, erweist sich das Ungleichgewicht zwischen Produktion und Verbrauch, im Osten wie im Westen, seit zwei Jahrzehnten als *relativ stabil*. Die wechselseitige Bedingtheit von Produktionslücke und Produktionsüberschuss, von ostdeutschem Defizit und westdeutschem Plus im innerdeutschen Güteraustausch, macht die Transferproblematik zu einem gesamtdeutschen

Problem. Es lässt sich hier keine Korrektur herbeiführen, ohne dass jeweils auch die andere Seite davon tangiert werden würde. Da gegenwärtig die Vorteile für die westdeutsche Wirtschaft die mit den Transferzahlungen verbundenen Lasten übersteigen, und diese zudem vom Staat getragen werden und nicht unmittelbar von der Wirtschaft, gibt es von daher kaum Druck in Richtung auf eine Veränderung: Die westdeutsche Wirtschaft tut alles, um ihre Marktpräsenz im Osten zu behaupten; umgekehrt aber haben es ostdeutsche Unternehmen schwer, ihre Marktanteile – im Osten wie im Westen – zu vergrößern. Dies erscheint generell nur in konjunkturellen Prosperitätsphasen und auf „neuen", noch nicht besetzten Märkten eine realistische Option.

In einer längerfristigen Analyse rücken jedoch noch andere Aspekte in den Blick. So zum Beispiel die Tatsache, dass der Vereinigungsboom keynesianisch geprägt war, also wesentlich nachfrageinduziert und über Budgetdefizite finanziert. Die West-Ost-Transfers wirkten in diesem Konzept „über den Umweg Ostdeutschlands wie ein Konjunkturprogramm für Westdeutschland"[28] – jedoch auch mit den für derartige Programme charakteristischen Nebenwirkungen. Diese bestehen *erstens* in der Kurzfristigkeit der konjunkturbelebenden Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen; *zweitens* in der exorbitanten Zunahme der Staatsverschuldung, wovon langfristig eine latente Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Stabilität ausgeht; *drittens* in der ungenügenden Entwicklung der Transferempfängerregion als Produktionsstandort und der Untergrabung des dortigen Produktionspotenzials; und *viertens* in einer die Unternehmens- und Vermögenseinkommen begünstigenden Einkommensverteilung und einer zunehmenden Vermögensdiskrepanz zwischen Ost- und Westdeutschland.

Die West-Ost-Transfers sind Ausdruck einer bestimmten ökonomischen Konstellation: Sie verhindern einerseits, dass sich die wirtschaftliche Unterentwicklung Ostdeutschlands zu einer sozialen Katastrophe auswächst. Andererseits aber bewirken sie keinen dauerhaften wirtschaftlichen Aufschwung, keinen durchgreifenden Aufholprozess, wodurch Ostdeutschland transferunabhängig werden würde. Die Erklärung dafür ist in dem durch den Finanz- und Realtransfer generierten Kreislaufprozess zu suchen, in welchem sich westdeutsche Mehrproduktion und ostdeutscher Transferbedarf einander bedingen. Durch den Finanz- und Güterzustrom aus Westdeutschland wird die ostdeutsche Produktions- und Einkommensentwicklung gebremst und ein selbst tragender Aufschwung blockiert. Bezeichnend dafür ist, dass die Aufbringung der Transfers weder durch Einsparungen noch durch „Solidaropfer" bewerkstelligt wird, sondern durch eine *zusätzliche* wirtschaftliche Aktivität, die sich letztlich selbst finanziert. Die Basis dafür bildet die seit 1990 zu beobachtende Potenzialverschiebung von Ost nach West und die Akkumulation neuen Sachkapitals. Westdeutschland ist dadurch wirtschaftlich stärker geworden, Ostdeutschland aber, im Verhältnis zu den Alten Bundesländern, schwächer.

28 *Priewe, Hickel* (1991), S. 235.

So wenig wie dieser Befund befriedigt, so überrascht er andererseits aber auch nicht. Denn in ihm bestätigt sich nur, was entwicklungstheoretisch ohnehin auf der Hand liegt, nämlich, dass ein Ressourcentransfer und Importüberschuss für das Empfängerland nicht einen nachholenden, von der Produktion getragenen Entwicklungsprozess auslöst, sondern ganz im Gegenteil, den Entwicklungsrückstand konserviert und die wirtschaftliche Abhängigkeit weiter verstärkt. Entwicklungsfördernd dagegen wirkt eine Marktkonstellation, worin der Export den Import übersteigt, hohe Investitionen in der Produktion getätigt werden und der Binnenmarkt bis zu einem gewissen Grade geschützt ist.[29]

Überträgt man diesen theoretischen Ansatz auf das ostdeutsche Problem, so findet er Bestätigung: Der regionale Finanz- und Gütertransfer hat im Beitrittsgebiet kein „Wirtschaftswunder“ ausgelöst; und selbst innerhalb zweier Jahrzehnte wurde hier keine selbsttragende Entwicklung erreicht. Der Konvergenzprozess gegenüber Westdeutschland scheint suspendiert. Für das Aufholen gegenüber den Alten Bundesländern werden immer größere Zeiträume veranschlagt: inzwischen mehrere Jahrzehnte, ja, sogar Jahrhunderte.[30] Dies unterscheidet Ostdeutschland signifikant von einigen Ländern Mittel- und Osteuropas, denen es gelungen ist, trotz ungünstigerer Ausgangsbedingungen inzwischen zu europäischem Niveau aufzuschließen und eine selbsttragende Entwicklung zu verwirklichen. Dies unterstreicht, dass es sich bei den West-Ost-Transfers von ihrem Charakter her vor allem um konsum- und sozialorientierte Leistungen handelt und weniger um Hilfen „im Sinne der Entwicklungsökonomik“.[31]

4 Schluss: Lösungsansätze

Um sich wirtschaftlich erfolgreich entwickeln zu können, braucht Ostdeutschland mehr als Transfers und „Importe“, nämlich Absatzmärkte und „Exporte“. Dem regionalen Import westdeutscher Güter muss, will Ostdeutschland der „Falle“ dauernder Transferabhängigkeit entgehen, ein mindestens gleichgroßer regionaler Export gegenüberstehen, was entsprechende Marktanteile außerhalb der Neuen Bundesländer voraussetzt. Damit verbunden wären Investitionen und Einkommenszuwächse in Ostdeutschland, wodurch der Transferbedarf zurückgehen würde und die Transferzahlungen schließlich überflüssig werden würden. Unerlässliche Bedingung dafür ist jedoch eine Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen und eine größere Attraktivität des Produktionsstandortes „Ost“.

29 Vgl. *Riese* (1986), S. 157 ff.

30 Einem Aufsatz in der Financial Times Deutschland zufolge wird die „Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen“ in Deutschland „noch fast 320 Jahre“ dauern, vgl. *Beyerle* (2008).

31 *Simons* (2009), S. 41.

Um dies zu erreichen, sind vorübergehend Transferleistungen unumgänglich. Analysiert man diese jedoch auf ihre Wirkungen hin, so ist festzustellen, dass der Anteil der direkten wachstumsorientierten Ausgaben *relativ gering* ist, die wirtschaftliche Bedeutung der wesentlich höheren Infrastrukturausgaben für die Neuen Länder aber nur indirekt gegeben ist und hinsichtlich seiner Quantifizierung zudem *umstritten* und der nachfrageinduzierte Impuls der Sozialtransfers und Finanzausgleichszahlungen *sowohl ost- als auch westdeutschen* Anbietern zugutekommt. Eine durchwachsene Bilanz also. Eine deutliche Stärkung der ostdeutschen Produktionsbasis und regionalen Exportindustrie sowie die Eroberung neuer Zukunftsfelder lassen sich damit kaum erreichen. Zumal es zudem an privaten Investitionen fehlt.

Weil sich Transfers, Produktionslücke resp. Absorptionsüberschuss und regionales Handelsbilanzungleichgewicht im innerdeutschen Wirtschaftskreislauf gegenseitig bedingen, kann ihre Verringerung nur synchron erfolgen. Während der Einbruch der ostdeutschen Produktion 1990/91 schockartig vor sich ging und Finanz- wie Realtransfers bereits kurze Zeit später ihren vollen Umfang erreichten, sind die in entgegengesetzter Richtung verlaufenden Prozesse nur langfristig vorstellbar: Das heißt, eine Lösung des Transferproblems im Sinne einer Überwindung der Transferabhängigkeit Ostdeutschlands ist nur über zusätzliches Wachstum und eine stärkere Marktpräsens ostdeutscher Unternehmen in Ost- und Westdeutschland möglich. Dies aber hängt entscheidend von der Höhe der Investitionen sowie von der Entwicklung eines überregional agierenden Unternehmenssektors ab. Während die Verwendung von Einkommen für Konsumzwecke nur in derselben Periode zur Einkommensentstehung beiträgt und damit nur indirekt wachstumsfördernd wirkt, bildet eine investive Verwendung die Basis für künftige Einkommensströme. Je schneller ein produktiver Kapitalstock aufgebaut wird, desto eher kommt es in Ostdeutschland zu Wachstum, Beschäftigung und Einkommen und damit zu einem Rückgang der Transfers. Die öffentlichen Haushalte würden entlastet werden und Spielräume für eine Konsolidierung der Finanzen und für öffentliche Investitionen entstehen.

Literaturverzeichnis

Baale, O. (2008): Abbau Ost. Lügen, Vorurteile und sozialistische Schulden. München.

Beyerle, H. (2008): Osten in 320 Jahren auf Westniveau, in: Financial Times Deutschland, 19. Juni 2008.

Beyme von, K. (2001): Die Transformation Ostdeutschlands im Vergleich der postkommunistischen Systeme, in: M. Benkenstein et al. (Hrsg.), Politische und wirtschaftliche Transformation Osteuropas. Wiesbaden, S. 5-29.

Blum, U.; Buscher, H. S.; Gabrisch, H.; Günther, J.; Heimpold, G.; Lang, C.; Ludwig, U.; Rosenfeld, M. T. W.; Schneider, L. (2009): Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren. IWH-Sonderheft 1/2009. Halle (Saale).

Blum, U.; Ragnitz, J.; Freye, S.; Scharfe, S.; Schneider, L. (2009): Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder. IWH-Sonderheft 4/2009. Halle (Saale).

Brümmerhoff, D. (Hrsg.) (2000): Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung. Baden-Baden.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2009): Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2009): Wirtschaftsdaten Neue Länder. November 2009. Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2009): Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit. Mai 2009. Berlin.

Bundesregierung (2008): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2008. Berlin.

Bundesregierung (2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009. Berlin.

Burda, M.; Busch, U. (2001): West-Ost-Transfers im Gefolge der deutschen Vereinigung, in: Konjunkturpolitik, Bd. 47 (1), S. 1-38.

Busch, U. (1998): Sieben fette Jahre? Kritische Bemerkungen zu Charakter und Umfang der Transfers, in: Berliner Debatte Initial, Bd. 9 (2-3), S. 89-103.

Busch, U. (2000): Transfer West-Ost und Ost-West: Wer machte das große Geschäft?, in: F. Vilmar (Hrsg.), S. 161-192.

Busch, U. (2002a): Am Tropf. Die ostdeutsche Transfergesellschaft. Berlin.

Busch, U. (2002b): Mezzogiorno Ost! Na und?, in: Berliner Debatte Initial, Bd. 13 (5-6), S. 144-156.

Busch, U. (2004): Abstieg West durch Aufbau Ost?, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Bd. 34 (2), Nr. 135, S. 321-329.

Busch, U.; Kühn, W.; Steinitz, K. (2009): Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland. Aktuelle Probleme im 20. Jahr der Einheit. Hamburg.

Busch, U.; Land, R. (2006): Zur Lage in Ostdeutschland, in: Berliner Debatte Initial, Bd. 17 (5), S. 1-96.

Busch, U.; Mai, K.; Steinitz, K. (Hrsg.) (2006): Ostdeutschland zwischen Währungsunion und Solidarpakt II. Eine Retrospektive kritisch-alternativer Ökonomen. Berlin.

Busch, U.; Schneider, A. (2000): Zehn Jahre am Tropf, in: Berliner Debatte Initial, Bd. 11 (4), S. 101-116.

Deutsche Bundesbank (1996): Zur Diskussion über die öffentlichen Transfers im Gefolge der Wiedervereinigung, in: Monatsberichte, Bd. 48 (3), S. 17-32.

Dietrich, V.; Ragnitz, J.; Rothfels, J. et al. (1998): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den Neuen Bundesländern – Abschlussbericht. IWH-Sonderheft 1/1998. Halle (Saale).

DIW; IfW; IWH (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Neunzehnter Bericht. IWH-Forschungsreihe 5/1999. Halle (Saale).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2008). Berlin.

Haschke, I.; Ludwig, U. (1995): Produktion und Nachfrage, in: R. Pohl (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Berlin, S. 93-106.

Heske, G. (2005): Bruttoinlandsprodukt, Verbrauch und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1970 bis 2000, in: Historische Sozialforschung, Supplement No. 17. Köln.

IWH (1996): IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1996, S. 2.

Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J. (2005): Originäre Wirtschaftskraft der neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2005, S. 134-145.

Ludwig, U. et al. (2009): Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht!, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/2009, S. 309-343.

Müller, G. (2000): Nutzen und Kosten für die westdeutsche Wirtschaft infolge der Wiedervereinigung, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), S. 48-59.

Müller, G. (1998): Impulse der Wiedervereinigung auf die westdeutsche Wirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 78 (VI), S. 357-363.

Müller, C.; Busch, U. (2005): The new German transfer problem, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, in: D. Duwendag, K. Sauernheimer, E. Wille (Hrsg.), Bd. 56 (3), S. 285-304.

Paqué, K.-H. (2009): Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. München.

Priewe, J.; Hickel, R. (1991): Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung. Frankfurt am Main.

Ragnitz, J. (1996): Zur Kontroverse um die Transferleistungen für die Neuen Bundesländer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/1996, S. 3-7.

Ragnitz, J. (1997): Wechselbeziehungen zwischen Transfers und strukturellem Wandel: Eine Einführung, in: IWH-Sonderheft 1/1997. Halle (Saale), S. 9-14.

Ragnitz, J. (2000): Was kostet die Einheit? Zur Bewertung der Transferleistungen für Ostdeutschland, in: D. Brümmerhoff (Hrsg.), S. 15-27.

Ragnitz, J. (2003): Wie hoch sind die Transferleistungen für die neuen Länder? IWH-Pressemitteilung Nr. 21 vom 27. Oktober 2003. Halle (Saale).

Ragnitz, J. (2004): Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung. IWH-Pressemitteilung Nr. 27 vom 7. Juli 2004. Halle (Saale).

Ragnitz, J.; Dreger, C.; Komar, W.; Müller, G. (2000): Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen von Transferleistungen für die Neuen Bundesländer, in: IWH-Sonderheft 2/2000. Halle (Saale).

Ragnitz, J.; Haschke, I.; Müller, G. (1998): Transfers, Exportleistungen und Produktivität – Wirtschaftliche Strukturdaten für die neuen Länder, in: IWH-Sonderheft 2/1998. Halle (Saale).

Riese, H. (1986): Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie – Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema, in: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch 4. Berlin, New York, S. 157-196.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93. Stuttgart.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierung für die Zukunft. Jahresgutachten 1997/98. Stuttgart.

Simons, H. (2009): Transfers und Wirtschaftswachstum. Theorie und Empirie am Beispiel Ostdeutschlands. Marburg.

Sinn, G.; Sinn, H.-W. (1992): Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. 2. Aufl. München.

Sinn, H.-W. (2003): Ist Deutschland noch zu retten? München.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Arbeitskreis VGR der Länder (2009): Bruttoinlandsprodukt – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2008, Februar 2010.

Steinitz, K. (2006): Die West-Ost-Finanztransfers, in: U. Busch, K. Mai, K. Steinitz (Hrsg.), S. 201-208.

Toepel, K.; Weise, C. (2000): Die Integration Ostdeutschlands in die EU: Eine Erfolgsgeschichte?, in: DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 69 (2), S. 178-193.

Vilmar, F. (2000): Zehn Jahre Vereinigungspolitik. Kritische Bilanz und humane Alternativen. Berlin.

Wiesenthal, H. (1996): Die Neuen Bundesländer als Sonderfall der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 40 vom 27.09.1996, S. 46-54.

Überblick über die Transfers von West nach Ost, ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Länder- und Kommunalhaushalte

*Thomas Lenk und Martina Kuntze**

1 Einleitung

Die Deutsche Vereinigung ist international eines der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Großprojekte der Nachkriegsgeschichte. Mit Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den föderalen Verbund ergaben sich insbesondere finanzpolitische Herausforderungen, die das Ziel der „blühenden Landschaften“[1] in weite Ferne rücken ließen. Obwohl immense Transfers in die Neuen Länder flossen, kann selbst 20 Jahre nach der Deutschen Vereinigung noch nicht von einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in Ost und West gesprochen werden. Ohne Zweifel sind der Deutschen Vereinigung wirtschafts- und sozialpolitische Erfolge zu bescheinigen, die ohne die föderale Solidarität nicht möglich gewesen wären. Doch gerade die Frage „Wie hoch sind diese staatlichen West-Ost-Transfers und wie wirken sie?“ wird regelmäßig in öffentlichen Diskussionen zu den West-Ost-Finanzierungsströmen aufgegriffen. Kritische Stimmen aus Wirtschaftsforschung, Medien und Politik mahnen beständig an, dass die Transfers in die Neuen Bundesländer das Wachstum der Alten Länder schwächen würden und die Hilfen entsprechend zurückgefahren werden müssen. So kündigte Baden-Württembergs Ministerpräsident *Stefan Mappus* gemeinsam mit Hessen und Bayern einen Vorstoß für einen neuen Länderfinanzausgleich an. Diese Initiative zielt auf eine Neuausrichtung der Länderfinanzen und einen „Aufbau Südwest“.[2] Derartige Forderungen werden erhärtet, indem den hohen Transfers angesichts der erreichten Ergebnisse des Konvergenzprozesses ostdeutscher zu westdeutscher Wirtschaftskraft mangelhafte Wirksamkeit konstatiert wird.[3]

---

* *Prof. Dr. Thomas Lenk* ist Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig, des Zentrums für Internationale Wirtschaftsbeziehungen als auch des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge. *Dipl.-Vw. Martina Kuntze* ist Mitarbeiterin am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

1 Vgl. *Kohl, H.* (1990): Fernsehansprache von Bundeskanzler Kohl anlässlich des Inkrafttretens der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 86 (3. Juli 1990).

2 Vgl. *Welt-Online* (2010): Stefan Mappus – weniger Geld für „Aufbau Ost“, 10. März 2010.

3 Vgl. *Mai* (2005): West-Ost-Transferleistungen heftig umstritten; so auch *Busch* (2002): Am Tropf – Die Ostdeutsche Transfergesellschaft 1989-2002.

Dieser Beitrag soll zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen. Es wird zunächst ein Überblick zu den Finanzierungsströmen von West nach Ost gegeben. Anschließend folgt der Versuch einer Wirkungsanalyse der Transfers auf die wirtschaftliche Entwicklung und die öffentlichen Haushalte der Länder und Kommunen.

2 Überblick zu den West-Ost-Transfers

Zu den West-Ost-Transfers zählen drei wesentliche Säulen. So diente der Fonds Deutsche Einheit (FdE), der Solidarpakt I und seit 2005 der Solidarpakt II der speziellen Förderung des Aufbaus Ost. Darüber hinaus bezweckt der Länderfinanzausgleich (LFA) als zweite Säule den innerdeutschen Ausgleich der Finanzkraft. Der Umverteilungsmechanismus gilt dabei nicht nur für die ostdeutschen Länder, sondern generell zur Angleichung der Finanzkraft zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern.[4] Der dritte wichtige Transferstrom induziert sozialpolitisch motivierte Ausgaben, darunter für das Rentensystem und den Arbeitsmarkt.

2.1 Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakt I und II

Von 1990 bis 1994 regelte der Fonds Deutsche Einheit die finanzielle Grundlage für den Aufbau Ost. Er wurde vom Solidarpakt I abgelöst, der von 1995 bis 2004 Gültigkeit hatte. Seit dem 1. Januar 2005 ist der Solidarpakt II wirksam.

Der Fonds Deutsche Einheit sah aufgrund der damals eklatanten Finanzkraftunterschiede der Länder Übergangsregelungen vor, um die Eingliederung der Neuen Länder in den Finanzausgleich zeitlich zu verlagern und auf diese Weise eine übermäßige finanzielle Belastung der Alten Länder bei sofortiger Integration zu verhindern. Durch den FdE flossen insgesamt 82,2 Mrd. Euro in Form nicht zweckgebundener Zuweisungen den Neuen Ländern zu, wobei 40% der Mittel an die Kommunen weitergereicht wurden.[5]

Mit der sich ab 1995 anschließenden Regelung, dem Solidarpakt I, sollte diese Übergangsregelung beendet werden. Es handelt sich dabei um Ergänzungszahlung im nunmehr gesamtdeutschen Finanzausgleich, über die bis zum Jahr 2004 insgesamt 94,5 Mrd. Euro von Bund und Alten Ländern an Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern,

---

4 Vgl. Art. 107 Abs. 2 GG. Zum angemessenen Ausgleich der Finanzkraft der Länder dienen die vertikale und horizontale Umsatzsteuerverteilung, der Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen. In diesem Beitrag finden jedoch nur die Haupttransferströme von West nach Ost Berücksichtigung.

5 Vgl. Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ vom 25. Juni 1990 (BGBl. 1990 II S. 518, 533), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466) geändert worden ist.

Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen flossen. Die Mittel wurden z. B. für die Beseitigung ökologischer Altlasten und den Erhalt industrieller Kerne als auch zur Sanierung des Wohnungsbaus verwendet.[6]

Da der Solidarpakt I in Ermangelung selbstragender Wirtschafts- und Finanzierungsstrukturen nicht zu der gewünschten wirtschaftlichen Konvergenz und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West führte, mahnte im November 1999 das Bundesverfassungsgericht das Überdenken der bisherigen Finanzstrukturen an.[7] Das vom Gesetzgeber daraufhin beschlossene Maßstäbegesetz[8] und das Solidarpaktfortführungsgesetz[9] sind gesetzliche Grundlage für den nahtlos am Solidarpakt I anknüpfenden Solidarpakt II. Selbiger unterstützt in Form des so genannten Korbs I und II seit 2005 bis 2019 mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 156 Mrd. Euro den Aufbau Ost. Der im Vergleich zum Solidarpakt I längere Zeitraum verdeutlicht das Verständnis für einen längeren Konvergenzzeitraum. Im Rahmen des Korbs I wird der Abbau der Infrastrukturlücke und der Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft forciert. Hierfür kommen den Neuen Ländern von 2005 bis 2019 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ)[10] in Höhe von insgesamt 105 Mrd. Euro zu, wobei deren jährliche Beträge im Zeitablauf abnehmen. So betrug das Gesamtvolumen im Jahr 2005 noch 10,53 Mrd. Euro, während es sich im Jahr 2019 auf 2,1 Mrd. Euro beläuft. Die Verteilung der Beträge auf die genannten Länder erfolgt nach festen Quoten und führt zu der in Abbildung 1 dargestellten Verteilung.[11]

Zum Nachweis einer effektiven Mittelverwendung sind von den Empfängerländern seit dem Jahr 2005 jährliche Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ zu erstellen.[12]

---

6 Vgl. Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den Neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) vom 23. Juni 1993; siehe auch Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2010): Aufbau Ost wird fortgesetzt, http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/AufbauOst/aufbauost-2006-07-27-aufbau-ost-wird-fortgesetzt.html.

7 Vgl. BVerfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, Absatz-Nr. (1-347), http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111_2bvf000298.html.

8 Maßstäbegesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170) geändert worden ist.

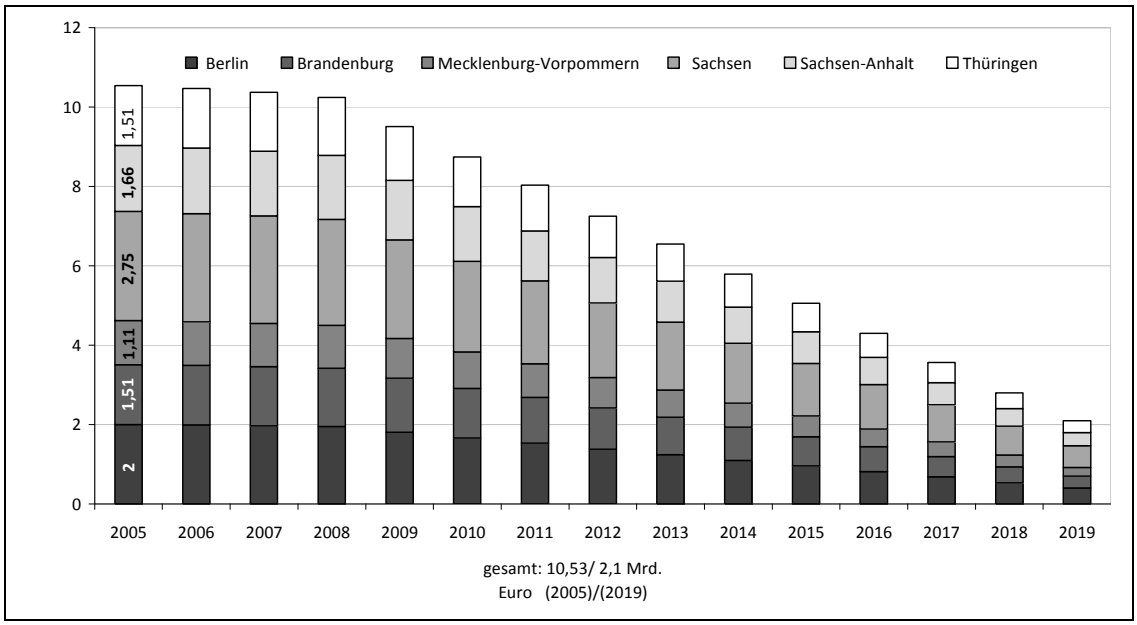
9 Gesetz zur Fortführung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds „Deutsche Einheit“ vom 20.12.2001, verkündet in Jahrgang 2001 Nr. 74 vom 27.12.2001.

10 Vgl. § 11 Abs. 3 FAG und § 12 Abs. 5 MaßstG.

11 § 11 Abs. 3 FAG (Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist).

12 Vgl. § 11 Abs. 3 FAG und § 12 Abs. 1 MaßstG.

Abbildung 1:
Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) des Korbs I des Solidarpakts II, 2005 bis 2019 nach Ländern (Empfänger)
- in Mrd. Euro -



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus Bundestags-Drucksache 16/6223 (BMF (2007)).[13]

Über die genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen hinaus, zu denen auch die SoBEZ zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit gehören,[14] gewährt der Bund im Rahmen des Korbs II weitere 51 Mrd. Euro in Form von überproportionalen Leistungen für die Neuen Länder.[15]

2.2 Länderfinanzausgleich

Seit der Integration der Neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich im Jahr 1995 hat kaum eine Annäherung der originären Finanzkraft der Neuen an die der Alten Bundesländer stattgefunden (vgl. Abbildung 2).

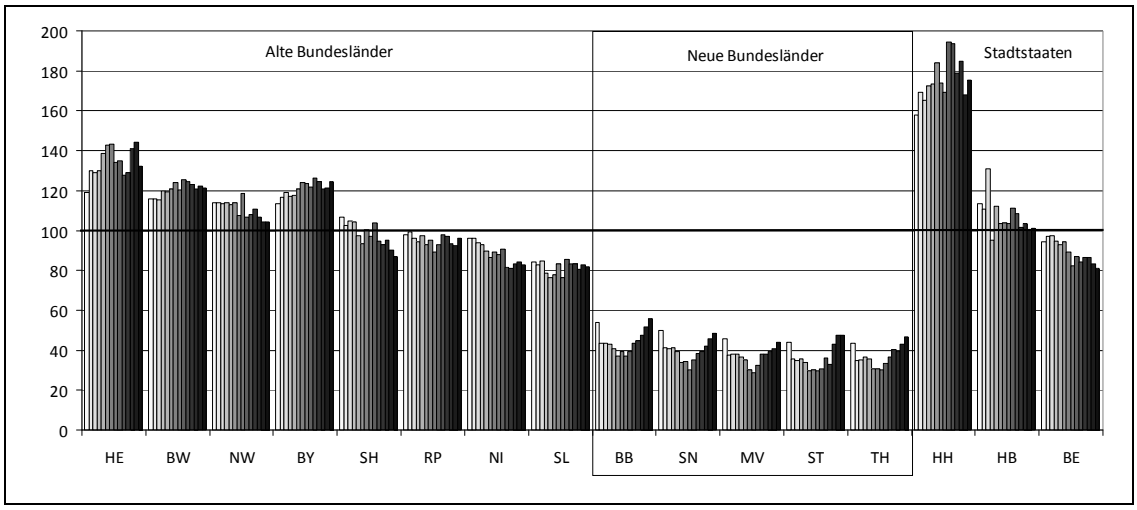
---

13 *Deutscher Bundestag* (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Bodo Ramelow, Dr. Gesine Lötzsch, Dr. Dietmar Bartsch,* weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/6126 – Bestandsaufnahme der finanzpolitischen Auswirkungen der schrittweisen Rückführung der Solidarpakt-II-Mittel auf die Etats der ostdeutschen Länder, S. 1 f.

14 Vgl. § 11 Abs. 3a FAG.

15 Hierzu zählen Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen (ohne IfG), EU-Strukturfondsmittel und Investitionszulagen. Vgl. auch *Kitterer* (2002): Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II, in: Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2002), Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 02-1, Köln, S. 2, und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2010): Solidarpakt II – Grundlage für den Aufbau Ost.

Abbildung 2:
Steuern der Länder* nach dem Aufkommen je Einwohner, 1995 bis 2008
- in % des Durchschnitts; 14 Jahreswerte je Land von 1995 (weiß) bis 2008 (schwarz) -



* Länder-Kürzel: HE = Hessen, BW = Baden-Württemberg, NW = Nordrhein-Westfalen, BY = Bayern, SH = Schleswig-Holstein, RP = Rheinland-Pfalz, NI = Niedersachsen, SL = Saarland, BB = Brandenburg, SN = Sachsen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, HH = Hamburg, HB = Bremen, BE = Berlin.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (2009).

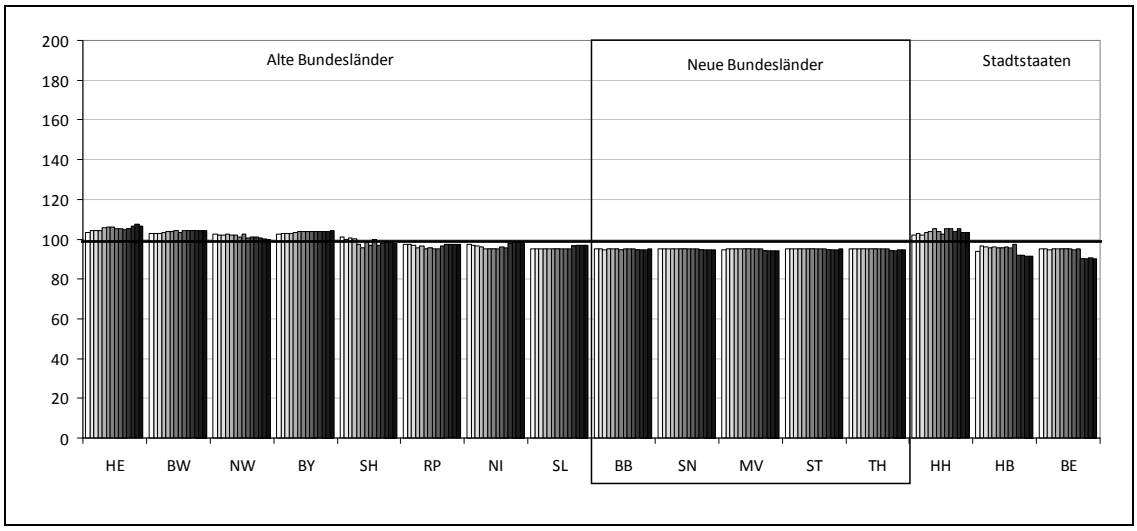
Die Angleichung der Finanzkraft ist trotz der zuvor aufgezeigten individuellen Steuerschwäche einzelner Länder auf das derzeitig geltende Regelwerk des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zurückzuführen, welches Schwachstellen in der Finanzkraft durch den Umsatzsteuervorwegausgleich und den Länderfinanzausgleich weitgehend nivelliert (vgl. Abbildung 3). Nach wie vor fließen über 80% des Länderfinanzausgleichs in die Neuen Länder[16] (vgl. Abbildung 4).

Durch die Zahlung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Rahmen des bereits erläuterten Solidarpaktes II zum Abbau der Infrastrukturlücke sowie zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft wird den Neuen Bundesländern eine deutlich höhere Finanzkraft pro Einwohner im Vergleich zur Finanzkraft nicht empfangsberechtigter Länder sichergestellt, die dann auch zieladäquat eingesetzt werden sollte (vgl. Abbildung 5). Doch gerade der ursprünglichen Intention, die SoBEZ zur Kompensation „teilungsbedingter Sonderlasten aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf“ investiv einzusetzen, wurde in der Vergangenheit kaum gefolgt.[17]

16 Einschließlich Berlin.

17 Nach Berechnungen von *Seitz* wurden 2002 lediglich 20% der Mittel verwendungskonform eingesetzt, vgl. *Seitz, H.* (2003): Thesenpapier zur Lage in Ostdeutschland und zur weiteren Vorgehensweise beim „Aufbau Ost“. Vorlage für den „Gesprächskreis Ost“. Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, S. 20. Auf absehbare Zeit wird sich diese Situation aufgrund der degressiven Ausgestaltung der SoBEZ nicht verbessern, vgl. *Ragnitz, J.* (2005): Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 9/2005, S. 288-292.

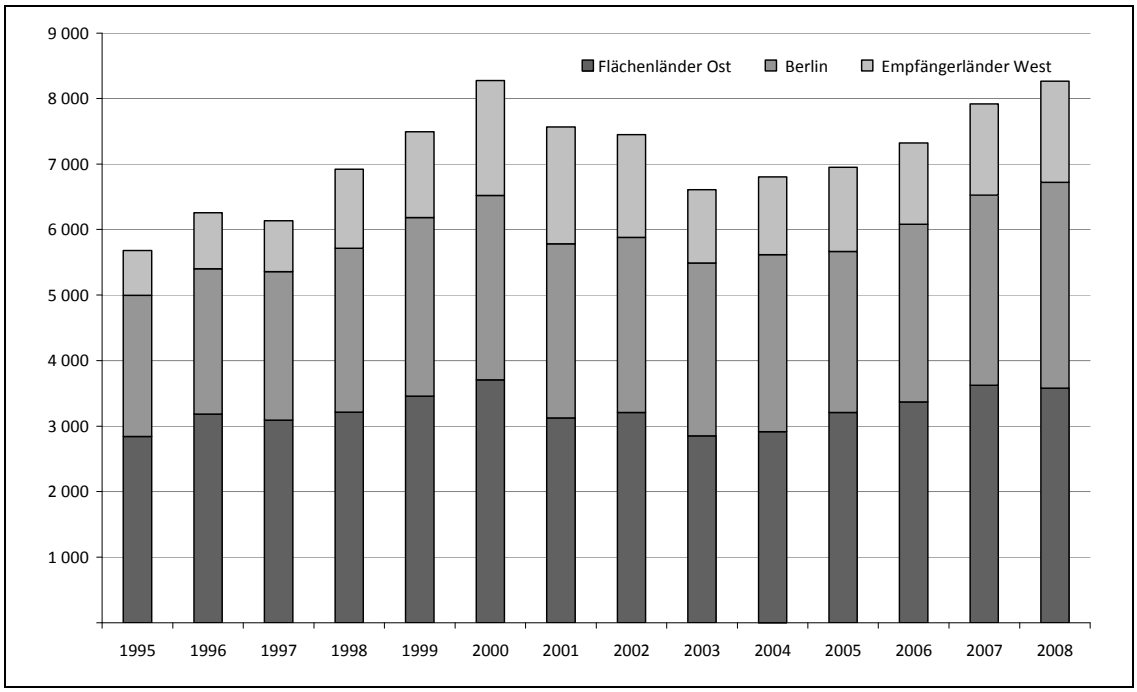
Abbildung 3:
Relative Position der Länder* nach Länderfinanzausgleich, 1995 bis 2008
- Finanzkraft in % der Ausgleichsmesszahl; 14 Jahreswerte je Land 1995 (weiß) bis 2008 (schwarz) -



* Länder-Kürzel: vgl. Erläuterung zu Abbildung 2.

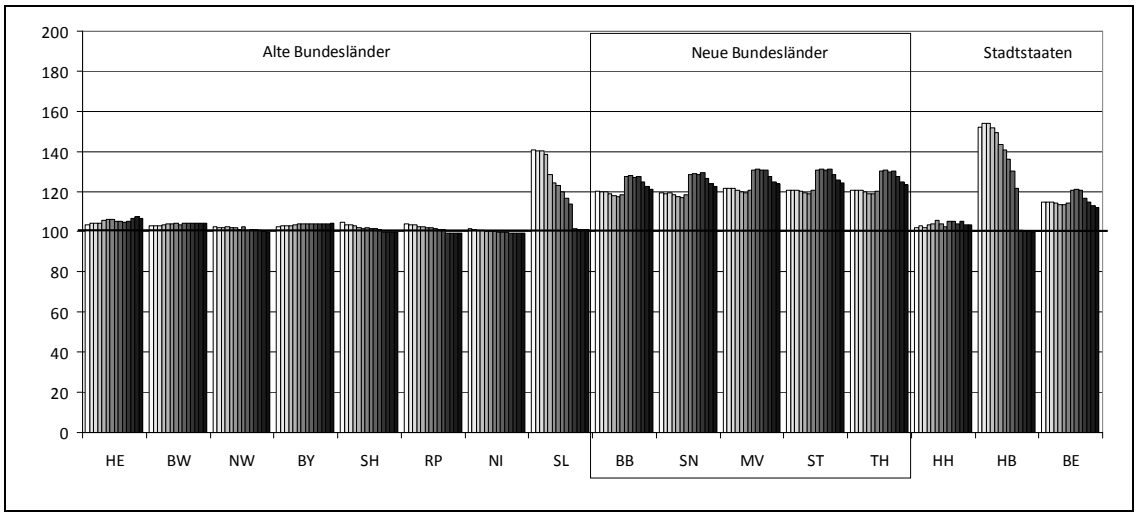
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (2009).

Abbildung 4:
Ausgleichszuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs in die Neuen und Alten Bundesländer, 1995 bis 2008
- in Mio. Euro -



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (2009).

Abbildung 5:
Finanzkraftmesszahl[a] nach allen Bundesergänzungszuweisungen, 1995 bis 2008
- in % der Ausgleichsmesszahl[b]; 14 Jahreswerte je Land von 1995 (weiß) bis 2008 (schwarz) -



[a] Die Finanzkraftmesszahl (FKM) eines Landes ist die Summe der Einnahmen des Landes und der Steuereinnahmen seiner Gemeinden. Die FKM gibt folglich die tatsächliche Finanzkraft eines Landes einschließlich seiner Gemeinden gemäß § 7 und § 8 FAG wieder. – [b] Die Ausgleichsmesszahl repräsentiert den Bedarf eines Landes einschließlich seiner Gemeinden (vgl. § 5 und § 6 FAG). – Länder-Kürzel: vgl. Erläuterung zu Abbildung 2.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (2009).

Mit Hilfe der Ausgleichsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist jedoch nicht das ursächliche Problem, die extrem niedrige *originäre* Steuerkraft der Neuen Bundesländer, gelöst. Das Bemühen, diese dem Durchschnitt anzunähern, muss primärer Schwerpunkt zukünftiger Wirtschaftspolitik sein.

2.3 Sozialpolitisch motivierte Transfers

Auch die Sozialversicherungssysteme, darunter die Arbeitslosen- (ALV) und Rentenversicherung (GRV) tragen neben dem bundesstaatlichen Finanzausgleich zu einem maßgeblichen Ausgleich zwischen den Ländern bei.[18]

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zielen darauf ab, Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. deren Zeitraum zu minimieren. Folglich sind Regionen in Ländern, die durch höhere Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, eher Leistungsempfänger als Regionen, deren Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich ist. Für 2003 zeigte sich, dass in den westdeutschen Ländern in Höhe von 6,1 Mrd. Euro gemäß Wohnortprinzip[19] mehr

18 Die Transfers im Rahmen der Krankenversicherung werden hier nicht weiter berücksichtigt, da lediglich Arbeitslosen- und Rentenversicherung aus dem Verwaltungsprozess regional ausgewertet werden konnten, vgl. *Blos* (2006): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland, IAB-Forschungsbericht 8/2006, S. 94-100.

19 Mit Anwendung des Wohnortprinzips werden alle in einem Kreis lebenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit ihren Bruttolohnsummen unabhängig von ihrem Arbeitsort erfasst, vgl. *Blos* (2006), S. 73.

Einnahmen als Ausgaben verzeichnet werden konnten. Nur Schleswig-Holstein und Bremen leisteten einen negativen Beitrag. In den ostdeutschen Ländern überstiegen die regionalen Ausgaben deren Einnahmen. Mithin waren alle Regionen der Neuen Länder, sowie die Bremens und Schleswig-Holsteins Empfängerregionen, während die restlichen westlichen „Überschuss"-Regionen als auch der Bund durch die Gewährung des Bundeszuschusses in Höhe von 6,2 Mrd. Euro zum Ausgleich dieser finanziellen Defizite beitrugen.

Gerade bei der Frage nach dem Finanzierungsbeitrag einer Region innerhalb des Versicherungssystems ist es in Anlehnung an die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und das Inlandskonzept angebracht, statt dem Wohn- den Arbeitsort[20] der Berechnung zugrunde zu legen. Insbesondere für Regionen mit starkem Pendleranteil führt eine solch differenzierte Sichtweise zu anderen Ergebnissen. Auf Basis des Arbeitsortes zeigte sich für 2003, dass in der GRV und ALV das relativ höchste Beitragsaufkommen je Einwohner von Hessen, Baden-Württemberg, Bayern sowie Bremen und Hamburg erbracht wurde. Im Falle der ALV wäre für die ostdeutschen Länder ein Transferbedarf von 9,4 Mrd. Euro nötig gewesen. Ähnlich verhält es sich bei der GRV, durch die Finanzströme in Höhe von 17,8 Mrd. Euro in die Neuen Länder induziert wurden.[21] Im Jahr 2005 beliefen sich die Transfers innerhalb des Sozialversicherungssystems zwischen den Ländern des früheren Bundesgebietes und den Neuen Bundesländern auf knapp 24 Mrd. Euro.[22]

Hinsichtlich der Personalkosten sind Länder- und Gemeindehaushalte nur über einen erhöhten Arbeitgeberanteil direkt beteiligt. Wie viel der Beitragserhöhung jedoch auf die deutsche Vereinigung zurückgeführt werden kann oder inwiefern andere Faktoren, wie z. B. die demographische Entwicklung oder der medizinisch-technische Fortschritt, ursächlich sind, bleibt fraglich.

3 Wirkungsanalyse der West-Ost-Transferströme

Die beiden zuletzt dargestellten Finanzierungsströme (Finanzausgleich, sozialpolitisch motivierte Transfers) sollen u. a. der Gewährleistung eines angemessenen Einkommens-, Verbrauchs- und Lebensniveaus in Ostdeutschland dienen. Tatsächlich nahm die Kauf-

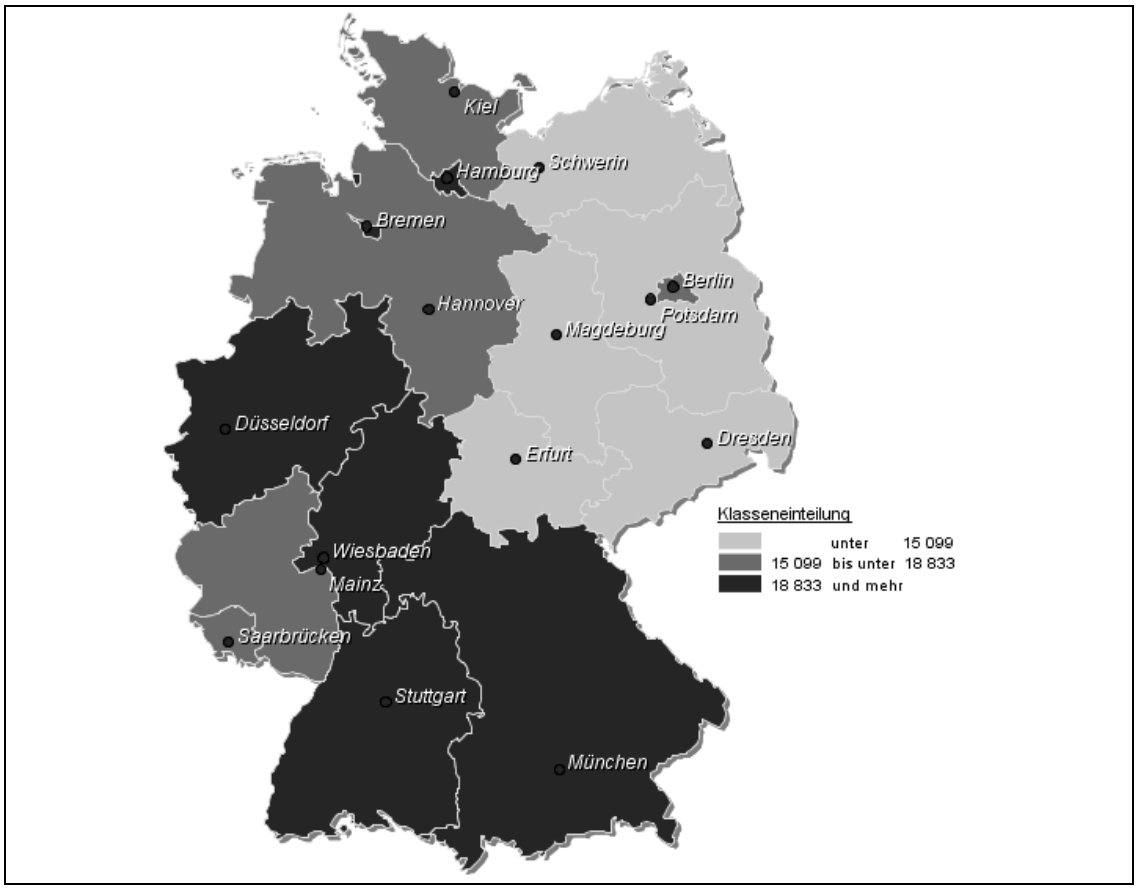
20 Mit Anwendung des Arbeitsortsprinzips werden die Beitragseinnahmen am Arbeitsort der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unabhängig von ihrem Wohnort erfasst, vgl. *Blos* (2006), S. 73.

21 Vgl. *Blos* (2006), S. 99.

22 Es handelt sich hierbei nicht nur um Transfers in der GRV und ALV, sondern beinhaltet auch Finanzierungsströme in der Gesetzlichen Unfallversicherung, Gesetzlichen Krankenversicherung und sonstigen monetären Sozialleistungen, vgl. *Thalheimer* (2008): Gesamtwirtschaftliche Strukturen und Entwicklungen im Bundesländervergleich, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 2/2008, S. 40, und zur genaueren Begriffsbestimmung der sonstigen monetären Sozialleistungen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Empfangene monetäre Sozialleistungen der privaten Haushalte, http://www.bmas.de/portal/7332/stb1__16__xls.html (Zugriff am 07.10.2010).

kraft je Einwohner in den Ländern der ehemaligen DDR[23] von 1995 bis 2006 um rund 30% zu. Wie Abbildung 6 verdeutlicht, bestanden 2006 jedoch noch deutliche Unterschiede zwischen der ostdeutschen und westdeutschen Kaufkraft.[24]

Abbildung 6:
Verfügbares Einkommen[a] der privaten Haushalte
- in Euro je Einwohner, 2006 -



[a] Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte ergibt sich aus dem Primäreinkommen zuzüglich der monetären Sozialleistungen und sonstigen laufenden Transfers, die die privaten Haushalte überwiegend seitens des Staates empfangen, und unter Abzug von Einkommen- und Vermögenssteuern, Sozialbeiträgen und sonstigen laufenden Transfers, die von den privaten Haushalten zu leisten sind. Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte entspricht damit den Einkommen, die den privaten Haushalten letztendlich zufließen und die sie für Konsum- und Sparzwecke verwenden können.[25]

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Statistisches Bundesamt (2010).

23 Ohne Berlin.

24 Vgl. auch *Deutsche Bank Research* (2009): Aufbruch Ost, Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern, 2. September 2009, 458, S. 5.

25 *Statistische Ämter der Länder* (2010): Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern und West-Ost-Großraumregionen 1991-2008, Reihe 1 Länderergebnisse, Band 5.

Darüber hinaus sollen die Finanzierungsströme das Funktionieren der staatlichen Einrichtungen und die Unterstützung des wirtschaftlichen Aufschwungs in den Neuen Bundesländern sicherstellen.

Wären diese Bedingungen erfüllt, könnten die Transferströme zukünftig reduziert werden oder sogar entfallen, sodass die Neuen Länder nicht mehr wie in dem bisherigen Maße auf die föderale Solidarität angewiesen sind.[26] Diese Ziele entsprechen der Forderung des Grundgesetzes: „Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird."[27]

Eine direkte Zuordnung der erläuterten Finanzierungsströme zum Wirtschaftswachstum der Neuen Länder ist jedoch aufgrund massiver Unsicherheiten bei den Datengrundlagen zur Situation in den Umbruchsjahren und umfassenden Veränderungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht möglich. Jede Simulationsrechnung bedarf eines geeigneten Referenzszenarios, wobei eine Fortschreibung ökonomischer Prozesse oder bundesstaatlicher Ausgleichssysteme unter der Annahme, die Deutsche Einheit habe nicht stattgefunden, wohl nur zu fiktiven Ergebnissen führen kann.

3.1 Wirtschaftliche Konvergenz ost- zu westdeutscher Länder

In der Tat ist ein transfergestützter Konvergenzprozess der ostdeutschen zur westdeutschen Wirtschaftskraft für die ersten Jahre nach der Einheit festzustellen. Mit dem Wegfall des Wachstumsschubs in der Bauindustrie[28] verläuft die Entwicklung des ostdeutschen BIP seit 1996 jedoch wesentlich schleppender als ursprünglich nach der Deutschen Vereinigung angenommen. 2008 belief sich das BIP pro Einwohner auf 70,86% des westdeutschen Niveaus (vgl. Abbildung 7).

Der Konvergenzprozess wird neben der Entwicklung des absoluten BIP maßgeblich durch die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst. So impliziert die sinkende Bevölkerungszahl zumindest rechnerisch eine schnellere Konvergenz des BIP je Einwohner, da das langsam wachsende BIP auf eine geringere Zahl von Einwohnern entfällt. Tatsächlich ist der Anteil der Einwohner Ostdeutschlands seit der Vereinigung auch aufgrund von Abwanderungen nach Westdeutschland deutlich zurückgegangen (vgl. Abbildung 8).

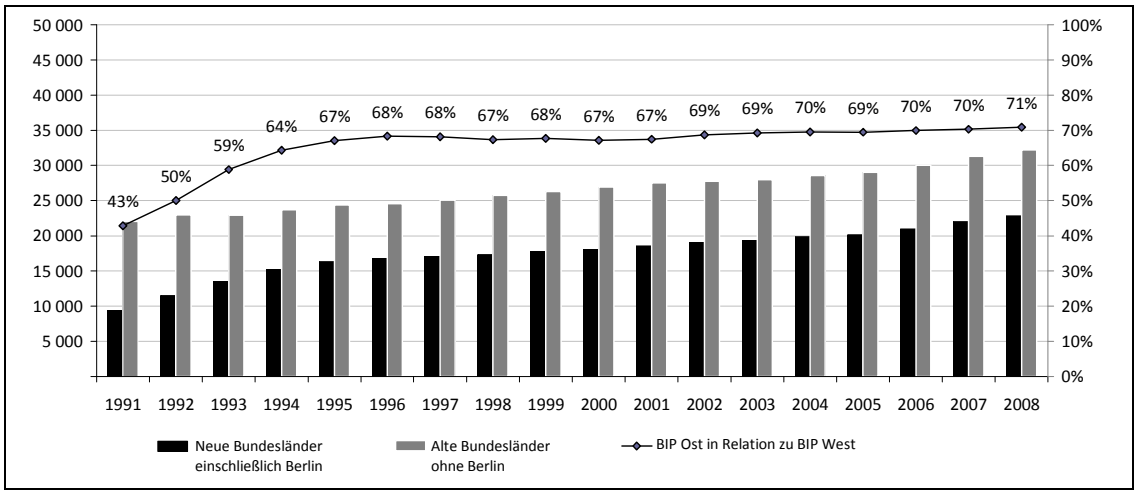
---

26 So auch *Busch* (2010): Transferleistungen – Aufbauhilfe und Entwicklungsblockade für Ostdeutschland. Berlin.

27 Art. 106 (3) Abs. 2 GG.

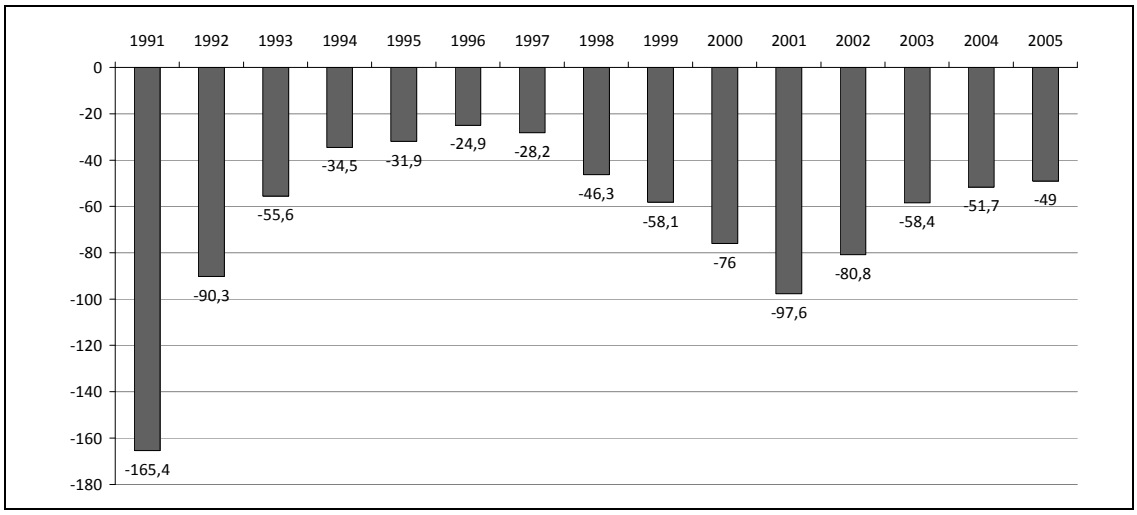
28 Vgl. *Institut der deutschen Wirtschaft Köln* (2009): Aufbau Ost. Viel erreicht, noch viel zu tun. Anlage zur Pressemittteilung Nr. 45/2009. Köln, S. 1.

Abbildung 7:
BIP in jeweiligen Preisen je Einwohner, 1991 bis 2008
- in Euro und % -



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Arbeitskreises VGR (2009).

Abbildung 8:
Wanderungssaldo zwischen den Neuen und den Alten Ländern, 1991 bis 2005
- in 1 000 Personen -



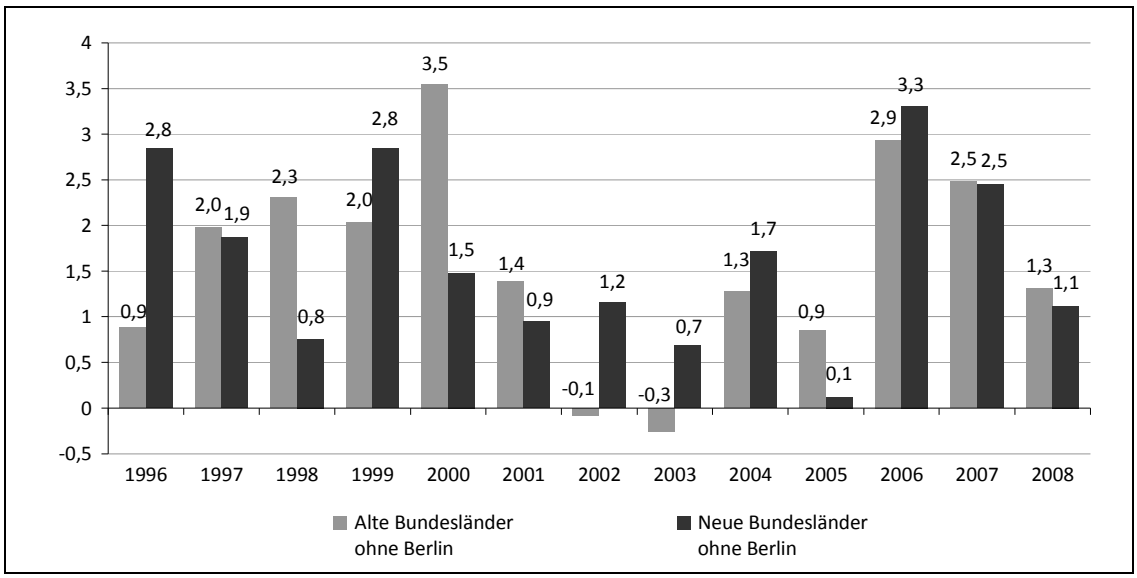
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2007).

Aus Abbildung 8 geht außerdem hervor, dass der Wanderungssaldo im Zeitablauf nicht immer gleich hoch war. Vielmehr ist eine wellenförmige Entwicklung zu konstatieren. Beispielsweise ging die Nettoabwanderung von 1991 bis 1997 von etwa 165 000 Menschen auf ca. 28 000 Menschen zurück, um in den Folgejahren wieder anzusteigen. Diese Entwicklung ist auf schwankende Zuzüge von den Alten in die Neuen Länder zurückzuführen. Auch wenn für die kommenden Jahre erwartet wird, dass der Wanderungssaldo deutlich abnimmt und 2020 etwa 8 000 Menschen umfasst, ist dies wohl in erster Linie die Folge des sinkenden Anteils der jungen Bevölkerung. Da sich selbige

durch hohe Mobilität auszeichnet, wird eine Reduzierung des Abwanderungspotenzials induziert. Dieser zunehmende Wegzug und das Fehlen junger leistungsfähiger Menschen und ihrer Kinder wirken direkt wachstumshemmend auf die ostdeutsche Wirtschaft. Im gesamten Zeitraum von 1991 bis 2005 haben per Saldo 949 000 Einwohner die Neuen Länder in Richtung früheres Bundesgebiet verlassen.[29] Selbst 2008 belief sich die Zahl der Fortzüge aus dem Gebiet der ehemaligen DDR überwiegend in die westdeutschen Länder auf rd. 54 300 Einwohner.[30]

Neben der Betrachtung der Bevölkerungszahl zeigt der Vergleich der Wachstumsraten des BIPs der Neuen mit dem der Alten Länder, dass oftmals das ostdeutsche Wirtschaftsniveau gerade dem westdeutschen entspricht bzw. sogar hinter diesem zurückbleibt (vgl. Abbildung 9). Eine Angleichung der Lebensverhältnisse wäre aber nur bei einem dauerhaften, überproportionalen Wachstum zu erreichen.

Abbildung 9:
Reale Wachstumsraten des BIP gegenüber dem Vorjahr, 1996 bis 2008
- in %; preisbereinigt, verkettet -



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder (2009).

Entsprechend differenziert muss die Entwicklung des BIP pro Einwohner von 9 442 Euro (1991) auf 22 840 Euro (2008) bewertet werden. Wird das ostdeutsche BIP mit dem der MOE-Länder verglichen, wird eine Besserstellung der ehemaligen Länder der DDR zwar deutlich. Die Zuwachsraten zeigen jedoch, dass für Ostdeutschland im Zeitraum 1995

29 Vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder* (2007): Demografischer Wandel in Deutschland, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Heft 1. Wiesbaden, S. 18 f.

30 Ohne Berlin, vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder* (2010): Gebiet und Bevölkerung – Räumliche Bevölkerungsbewegung, Wanderungen über die Grenzen der Bundesländer.

bis 2007 lediglich eine Steigerung von etwa 35% zu verzeichnen ist.[31] Die MOE-Länder, wie z. B. Slowenien, weisen im gleichen Zeitraum mit 113% eine deutlich höhere Zuwachsrate auf – wenn auch von niedrigerem Niveau.[32]

Ein Konvergenzprozess kann folglich attestiert, jedoch nicht als ausreichend, geschweige denn als beendet betrachtet werden.

3.2 Kommunalfinanzen

Die wirtschaftliche Situation der ostdeutschen Kommunen ist nach wie vor schlechter bestellt als die der westdeutschen Gemeinden. Im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen muss den ostdeutschen Gemeinden eine stark unterdurchschnittliche Steuerkraft bescheinigt werden. Mithin blieb die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel[33] auch 2008 noch deutlich hinter der der westdeutschen Gemeinden zurück (vgl. Abbildung 10). Eine höhere Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen in den Neuen Ländern im Vergleich zu westdeutschen Gemeinden ist demzufolge evident, auch wenn sich das Verhältnis von Zuweisungen zu kommunalen Steuern von 65,6% auf 55,2% verbessert hat. Der Zuweisungsanteil der Kommunen in den Alten Ländern ist nur halb so hoch (im Jahr 2008 26,9%).

Ein genauer Blick auf die Entwicklung der wichtigsten kommunalen Einnahmequellen, der gemeindeeigenen Realsteuern (Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B) sowie Verbrauchs- und Aufwandssteuern, deckt erhebliche Unterschiede zwischen West und Ost auf.[34] So liegt die durchschnittliche Finanzkraft ostdeutscher Kommunen 2008 mit 56,7% des Bundesdurchschnitts deutlich unter jener der Gemeinden des ehemaligen Bundesgebietes (108,5%). Am zunehmenden Abstand der Kurven Flächenländer West und Flächenländer Ost seit 2003 wird darüber hinaus deutlich, dass absolut gesehen keine (weitere) Annäherung der Finanzkraft der Kommunen in den Neuen Ländern an die der Westkommunen erfolgte (vgl. Abbildung 11).

---

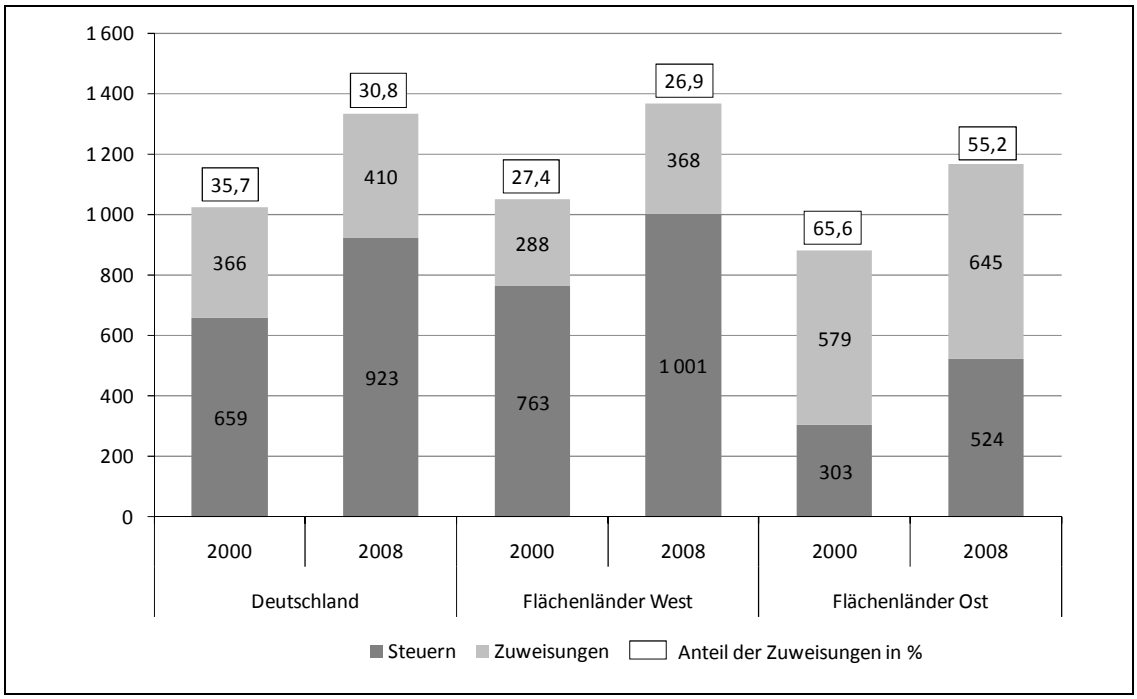
31 Vgl. *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder* (2009): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2008, Reihe 1, Band 1. Stuttgart.

32 Vgl. *EUROSTAT* (2010): DS-070992-BIP und Hauptkomponenten – Jeweilige Preise, Stand 08.03.2010. Zur Problematik des korrekten Ansatzes zur Messung der Wachstumsraten vgl. *Paqué* (2010): Wo stehen Ostdeutschland und Mitteleuropa heute? Bemerkungen zu Messung und Vergleich der Produktivität, in diesem Band.

33 Unter allgemeinen Deckungsmitteln wird die Summe aus Steuereinnahmen, allgemeinen Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich als auch sonstigen allgemeinen Zuweisungen vom Land verstanden. Die Mittel im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs an den sonstigen allgemeinen Zuweisungen werden nicht berücksichtigt, vgl. *Rechnungshof des Freistaates Sachsen* (2008): Jahresbericht 2008, S. 245.

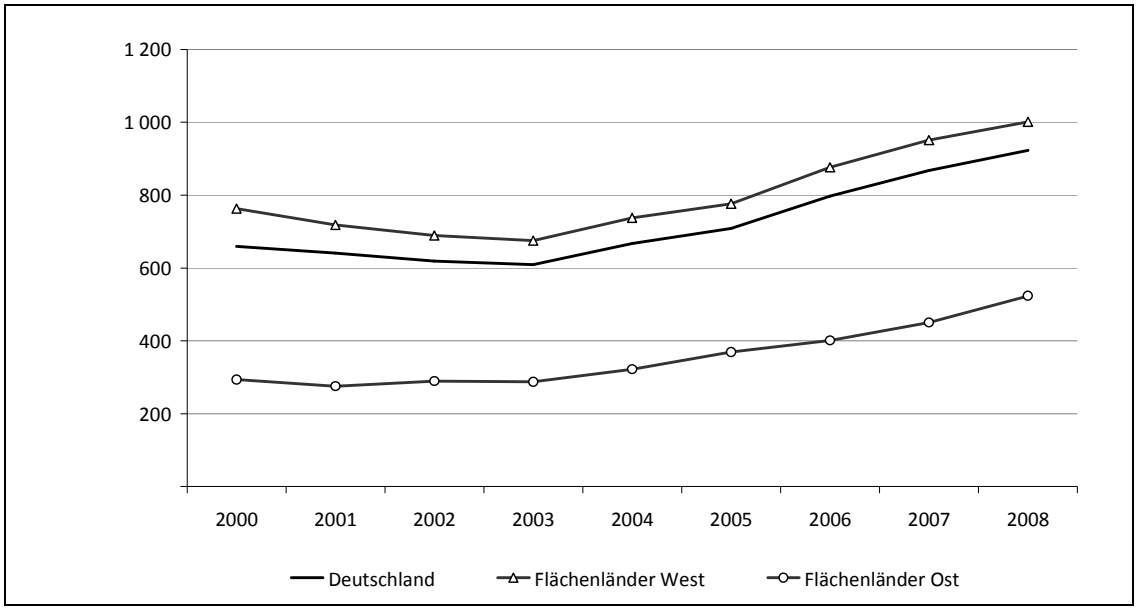
34 Vgl. *Lenk* (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009, in: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (2009), Sachsenlandkurier, 5/09.

Abbildung 10:
Struktur der allgemeinen Deckungsmittel 2000 und 2008 im Vergleich
- in Euro je Einwohner -



Quelle: Lenk (2009), S. 40 f.

Abbildung 11:
Entwicklung der Steuereinnahmen, 2000 bis 2008
- in Euro je Einwohner -



Quelle: Lenk (2009), S. 43.

4 Perspektive

Ohne die innerstaatlichen Transfers wären ostdeutsche Länder und ihre Kommunen aufgrund einer mangelhaften originären Finanzkraft nicht in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Folglich bleibt die Abhängigkeit der ostdeutschen Wertschöpfung von Mitteln der sozialen und staatlichen Transfersysteme bestehen, soll das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" erreicht werden.[35] Die bisherigen Transferströme haben zwar zu keiner wirtschaftlichen Gleichstellung der ost- zu den westdeutschen Ländern führen können. Gänzlich wirkungslos waren sie jedoch nicht. So ist den Neuen Ländern durchaus ein Konvergenzprozess zu attestieren. Ob und ggf. wann die Länder der ehemaligen DDR das wirtschaftliche Niveau der westdeutschen Länder erreichen, bleibt jedoch offen. Je nach Studie betragen die Konvergenzzeiträume zehn bis 80 Jahre.[36]

Ein eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung in Zusammenhang stehender Einflussfaktor bleibt die anhaltend hohe Abwanderungsrate. Der Wegzug vor allem junger Menschen von Ost nach West hemmt den wirtschaftlichen Aufholprozess eher als dass er ihn stabilisiert. Diese Situation würde sich bei einer wesentlichen Verringerung bzw. gänzlichen Streichung der bisherigen Transfers in die Neuen Bundesländer verschärfen. In diesem Fall, so *Geske,* wäre mit einem Bevölkerungsverlust von 45% zu rechnen. Werden die Staatstransfers hingegen in bisheriger Weise fortgeführt, beliefe sich der Bevölkerungsverlust auf 17% im gesamten Konvergenzprozess, der von *Geske* geschätzten 36 bis 70 Jahre.[37]

Angesichts der Tatsache, dass sich die Finanzkraft der Neuen Länder seit 1995 nur unwesentlich veränderte, muss wohl auch zukünftig ein deutliches Leistungsgefälle zwischen Neuen und Alten Ländern konstatiert werden. Der Finanzausgleich und insbesondere die Bundesergänzungszuweisungen reduzieren zwar die Finanzkraftunterschiede um die Voraussetzungen zum Schließen der Infrastrukturlücke als auch zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Allerdings sind sie in ihrer Ausgestaltung aufgrund der oftmals fehlenden investiven Mittelbindung nicht *unmittelbar* auf die wirtschaftliche Angebotsstärkung der ostdeutschen Länder angelegt, sondern stützen, wie die Sozialtransfers, vielmehr die Nachfrage. Selbige forciert nicht nur den Kauf ost-

---

35 Vgl. *Dohnanyi, K. von* (2005): Freiheit Ost, in: APuZ 40/2005, S. 9-11.

36 Vgl. *Lange, T.; Pugh, G.* (1998): The Economics of German Unifcation. Edward Elgar: Northampton, MA, S. 135; Studien von *Sinn* und *Sinn* gehen von einem Konvergenzprozess von etwa 20 Jahren, *Dornbusch* und *Wolf* sagen eine Konvergenz des Outputs pro Kopf des Ostniveaus auf 80% des Westniveaus nach 54 bzw. 80 Jahren voraus, vgl. *Dornbusch* (1990): Comment on Sinn, in: Welfens, P. J. J. (Hrsg.), Economic Aspects of German Unification. Berlin; *Sinn, Sinn* (1991): Kaltstart, 2. Auflage. Tübingen, S. 150.

37 Näheres siehe *Geske, J.* (2008): Eine makroökonomische Analyse der deutschen Wiedervereinigung – ein quantifizierter stochastischer dynamischer Gleichgewichtsansatz. Dissertation. Halle (Saale), online unter http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:4-248.

deutscher, sondern auch westdeutscher und ausländischer Produkte, sodass eine durch Transfers erhöhte Nachfrage nicht allein der Wirtschaft in den Neuen Ländern zugutekommt.[38] Darüber hinaus sind die erläuterten Transferströme zeitlich begrenzt. So werden bis 2019 das derzeit geltende Finanzausgleichsgesetz und damit die Zahlungen des Solidarpakt II auslaufen.

Mithin stellt sich die Frage, ob neben den auf die wirtschaftliche Entwicklung nur indirekt wirkenden Transferströmen, die es aus den beschriebenen Gründen beizubehalten gilt und für die mittelfristig keine Alternativen existieren, zumindest die Form der direkten Wirtschaftsförderung modifiziert werden sollte. Derzeit zielt die klassische Investitionsförderung in erster Linie auf Sachkapitalakkumulation für Ostdeutschland ab (Beispiel: Investitionszulage für Ostdeutschland[39]). Perspektivisch könnte die Förderpolitik für die Länder der ehemaligen DDR stärker auf den Auf- und Ausbau des Innovationssektors sowie das exportorientierte Verarbeitende Gewerbe ausgerichtet werden. Eine auf diese Weise mögliche Anziehung zusätzlicher (externer) Nachfrage sollte eine signifikante Steigerung des ostdeutschen Wertschöpfungspotenzials ermöglichen.[40]

Abschließend darf nicht unbemerkt bleiben, dass nicht nur die Entwicklung der Wirtschaftskraft zwischen Alten und Neuen Ländern streut. Vielmehr wird im Zeitablauf immer deutlicher, dass bestimmte Regionen, gleich ob im Osten oder Westen der Bundesrepublik, strukturell deutlich gegenüber anderen Gebieten zurückbleiben. Insofern greift eine Betrachtung nach Himmelsrichtungen perspektivisch zu kurz. Vielmehr bedarf es grundsätzlicher Solidarität für wirtschaftsschwache Regionen, die auch zukünftig mit Transfers einher gehen muss.[41] Entsprechende Überlegungen sind in die Verhandlungen um die Neuregelungen des Finanzausgleiches ab 2020 einzubringen. Fortlaufende Wirkungsanalysen der Transferströme und ihrer Auswirkungen auf den Konvergenzprozess der Wirtschafts- und Steuerkraft der Neuen Länder zur Beurteilung von Finanzierungsmodellen für die Zeit ab 2020 sind daher unabdingbar.

---

38 Vgl. *Busch* (2010), S. 14 f.

39 Vgl. Investitionszulagengesetz 2007 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Februar 2007 (BGBl. I S. 282), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 7. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2350) geändert worden ist.

40 *Hitschold* (2009): Die Integration des „Aufbau Ost“ in die bundesdeutsche Finanzordnung. Chemnitz, S. 205.

41 Das Thema der Auswirkungen der Transferströme auf die Länderhaushalte kann natürlich deutlich erweitert werden. So könnten beispielsweise die Verteilungswirkungen bei Ausgleichsbeträgen und Ausgleichszuweisungen zwischen west- und ostdeutschen Ländern im Zuge der Integration der Neuen Länder in den Länderfinanzausgleich thematisiert werden. Diese so genannte „Niveausprunghypothese“ besagt, dass die Belastungen der westdeutschen Länderhaushalte durch die 1995 erfolgte Einbindung der Neuen Länder in den Finanzausgleich als fortdauernd anzusehen sind, vgl. *Lenk* (2009): Niveauverschiebung im Länderfinanzausgleich durch die Wiedervereinigung – ein mittelfristiges Problem, in: Junkernheinrich, Korioth, Lenk, Scheller, Woisin (2009), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009. Berlin, S. 345-388.

Erfolge und Misserfolge im Postsozialismus – Erträge und Lehren der vergleichenden Transformationsforschung

*Helmut Wiesenthal**

1 Wider Erwarten erfolgreich

Dass der nahezu gleichzeitige und flächendeckende Kollaps der sozialistischen Gesellschaftssysteme und die anschließende Transformation ihrer politischen und wirtschaftlichen Institutionen den Sozialwissenschaften einen ungewöhnlich lohnenden Forschungsgegenstand lieferten, steht außer Zweifel. Immerhin hatten sich nicht weniger als 29 Länder der ehemals „Zweiten Welt" einem mehr oder weniger tiefgreifenden Wandel ihrer grundlegenden Ordnungssysteme unterzogen.[1] Nie zuvor hatten Sozialwissenschaftler die Gelegenheit, eine solche Serie simultaner Wandlungsprozesse zu untersuchen und – falls sie entsprechende Ambitionen hatten – systematisch zu erkunden, welche Rolle dabei den allgemeinen und theoriefähigen Faktoren einerseits und „lokalen", zeit- und länderspezifischen Faktoren andererseits zukam.

20 Jahre nach Beginn der Transformationsepoche sollte es möglich sein, den Ertrag zu bilanzieren. Immerhin existiert heute eine große Zahl von länderspezifischen und ländervergleichenden Transformationsstudien. Allerdings scheint das Potenzial für eine Untersuchung der *Erfolgsbedingungen* des gesteuerten Umbaus der gesellschaftlichen Ordnung nur wenig genutzt zu werden. In frühen Analysen der Transformationsprozesse wurde oft nachdrücklich auf die hohe Komplexität der Reformprojekte aufmerksam gemacht und die Autoren erwarben sich große Verdienste bei der Auflistung möglicher Ursachen für Fehlschläge, Krisenerscheinungen und Folgeprobleme.[2] Mit etwas gutem Willen lässt sich sogar die Entstehung eines Paradigmas der prospektiv-emphatischen *Kalamitätendiagnose* konstatieren. Ein prominentes Beispiel ist das „Dilemma der Gleichzeitigkeit"[3] von politischen und ökonomischen Reformen.

---

* *Prof. Dr. Helmut Wiesenthal,* Humboldt-Universität zu Berlin, Arbeitsgemeinschaft für Sozialforschung e. V.

1 Das waren außer der DDR: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, die Republik Moldau, die Mongolei, Polen, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, die Slowakei, Slowenien, Tadschikistan, die Tschechische Republik, Turkmenistan, die Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrussland. Dazugekommen sind durch die Abspaltung von Serbien noch Montenegro und das Kosovo.

2 Vgl. u. a. *Müller* (1998).

3 *Offe* (1991).

Zwei Jahrzehnte nach dem Berliner Mauerfall steht außer Frage, dass die Etablierung einer repräsentativen Demokratie und der Marktwirtschaft in mehreren Ländern gelungen ist. Wo der Umbruch von einer Bevölkerungsmehrheit gewollt und von intentionsgleichen Eliten betrieben wurde, konnten diese – mit Unterstützung von ebenso wohlwollenden wie eigennützigen Partnern – in weniger als zehn Jahren einen Großteil der anvisierten Ziele erreichen. Dabei war der Weg alles andere als einfach, führte er doch regelmäßig durch ein „Tal der Tränen" mit Arbeitslosenquoten bis 20% der erwerbsfähigen Bevölkerung, dreistelligen Inflationsraten und einem erheblichen Anstieg der sozialen Ungleichheit. Dennoch ließen sich die Absichten der Reformer in den Ergebnissen ihres Handelns wiedererkennen.

2 Beträchtliche Unterschiede

Betrachtet man das Sample der nunmehr 30 Transformationsfälle (unter Auslassung der DDR), so zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Es sind nicht nur die Beispiele des gelungenen Wandels, die unser Wissen über die Gestaltbarkeit von Gesellschaft bereichern, sondern auch die Fälle einer unvollständigen oder gescheiterten Transformation. Der solcherart informierte Erkenntnisprozess sollte es erlauben, eine Proto-Theorie des Raums der „politischen Möglichkeiten" zu formulieren, d. h. einer Theorie, die systematisch zu differenzieren erlaubt zwischen vorstellbaren, aber unrealisierbaren Zukünften einerseits und alternativen, aber tatsächlich „möglichen Welten" andererseits.[4]

In einem ersten Schritt lohnt es, die einzelnen Länder in drei Untergruppen zu sortieren. Die erste Gruppe umfasst jene acht Länder, die im Zuge des Erweiterungsakts von 2004 Mitglieder der Europäischen Union geworden sind: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien.

Zur zweiten Gruppe zählen die EU-Beitrittsländer von 2007 Bulgarien und Rumänien sowie jene Länder, die weder Teil der ehemaligen Sowjetunion gewesen waren noch bis 2010 EU-Mitglieder geworden sind. Das sind zunächst die Ergebnisse des jugoslawischen Zerfallsprozesses Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien mit (und heute: ohne) Montenegro und Kosovo sowie des Weiteren noch Albanien und die Mongolei.

Die dritte Gruppe umfasst alle restlichen Transformationsfälle, die sämtlich Zerfallsprodukte der ehemaligen UdSSR sind: die Ukraine, Georgien, die Republik Moldau, Armenien, Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Aserbaidschan, Weißrussland, Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan. Die Reihenfolge ihrer Nennung widerspiegelt in etwa den Grad bzw. relativen Erfolg der Transformation in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft.

---

4 Zum methodologischen Status der Begriffe „politische Möglichkeit" und „mögliche Welten" vgl. *Friedrich* (1963), Ch. 11, und *Elster* (1981), Kapitel 3.

Was unterscheidet die Transformationsschicksale der drei Ländergruppen? Was die Länder der ersten Gruppe gemeinsam haben, ist der *Bottom-up*-Charakter ihrer Emanzipation. In ihnen startete die Transformation in einem von Bevölkerungsgruppen getragenen, quasi-revolutionären Akt. Er richtete sich nicht nur gegen den Herrschaftsanspruch der Kommunistischen Partei der jeweiligen Länder und (im Fall der baltischen Länder) die erzwungene Zugehörigkeit zur UdSSR, sondern besaß auch ein unzweideutig positives Ziel: die Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft. Aus dieser Konstellation des Umbruchs ging eine neue, reformorientierte Elite hervor, der es relativ leicht fiel, aus den Kooperationsangeboten Westeuropas das Beste für ihr Land zu machen.

Die Gemeinsamkeiten in der zweiten Ländergruppe sind anderer Natur. Dem Zerfallsprozess Jugoslawiens unterlag weniger der Wunsch nach einem grundlegenden institutionellen Wandel als vielmehr das von regionalen Eliten artikulierte Verlangen nach nationaler Autonomie auf der Basis ethnischer Identität. Es wurde durch den Widerstand der einstigen Machtzentrale zusätzlich angeheizt und ließ sich erst nach kriegerischen Auseinandersetzungen und internationaler Intervention befriedigen. In Slowenien gelang der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft relativ rasch, in anderen ex-jugoslawischen Ländern dauerte er bis in die jüngste Vergangenheit. Seine Triebkräfte konnten erst nach erfolgreicher Staatswerdung nachwachsen.

Auch in den übrigen Ländern dieser Gruppe, also Bulgarien, Rumänien, der Mongolei und Albanien, war die Transformation stärker ein Eliten- als ein Bürgerprojekt. Mehr oder weniger „kritisch“ gesonnene Angehörige der regierenden Eliten nutzten nach dem Berliner Mauerfall die günstige Gelegenheit, sich an die Stelle einer ungeliebten und von den Moskauer Beschützern preisgegebenen Führung zu setzen. Nur einen Tag nach dem Mauerfall trat der bulgarische KP-Chef Schiwkow zurück, schon am 25. Dezember wurde der rumänische Diktator Ceaucescu hingerichtet. Ebenfalls noch im Dezember kam es zu ersten Demonstrationen in Ulan Bator, wo jugendliche Demonstranten „glasnost“ und „perestroika“ einforderten. Die mongolische Parteiführung löste schließlich im März 1990 das Politbüro auf und schrieb freie Wahlen aus. Aus Sorge um Machterhaltung startete die albanische KP Anfang 1990 eine vorsichtige Liberalisierung, in deren Verlauf das Regime Ende 1990 kollabierte.

Die Veränderungen in der dritten Gruppe der ex-sowjetischen Teilrepubliken gehen ebenfalls auf einen Elitenwechsel zurück, in welchem die Leitziele Demokratie und Marktwirtschaft allenfalls von untergeordneter Bedeutung waren. Allerdings sahen sich einige der im Zuge von Perestroika und dem Ende der UdSSR an die Regierung gekommenen Eliten mit der nachträglichen Mobilisierung von Teilen der Bevölkerung konfrontiert. Die Transformationsergebnisse hängen jedoch vor allem ab vom Grad der Industrialisierung beim Zerfall der Sowjetunion, dem Sozialproduktanteil von Rohstoff- und Energieexporten sowie dem Urbanisierungsgrad des Landes bzw. der Größe des Agrarsektors. Bei dem Industrialisierungs- und Urbanisierungsgrad, wie ihn Russland, die Ukraine und Weißrussland aufweisen, kam es zur partiellen, teilweise wieder zurück-

genommenen Liberalisierung (wie in Russland), zu einem anhaltenden Elitenkonflikt (wie in der Ukraine) oder zu einer staatskapitalistischen Diktatur (wie in Weißrussland). In diesen Ländern entwickelte sich ein informeller Sektor der Schwarzarbeit in Größenordnungen bis zu 50% des offiziellen Bruttoinlandsprodukts. Soweit modernisierungs- und demokratiewillige Eliten den Weg in die Regierung fanden, mussten sie sich das Stillhalten ihrer Vorgänger nicht selten „erkaufen" – vor allem durch Einräumung von Privilegien bei der Privatisierung und Duldung exzessiver Korruption im Umgang mit öffentlichen Geldern.

Tabelle:
Die postkommunistischen Reformländer im Spiegel des Bertelsmann-Transformationsindex 2010

Land	Transformationsleistung (1-10 Punkte)		Status-Index	Management-Index	Mitgliedschaft	
	politisch	wirtschaftlich	Rang (1-128)		EU	OECD
Tschechien	9,80	9,50	1.	9.	x	x
Slowenien	9,75	9,29	2.	18.	x	
Estland	9,60	9,07	4.	3.	x	
Slowakei	9,35	8,93	6.	8.	x	x
Litauen	9,30	8,79	7.	10.	x	
Ungarn	9,25	8,75	8.	20.	x	x
Polen	9,00	8,71	10.	19.	x	x
Lettland	8,85	8,18	13.	13.	x	
Bulgarien	8,75	7,96	14.	14.	x	
Kroatien	8,50	8,11	15.	16.		
Rumänien	8,50	7,96	16.	25.	x	
Mazedonien	7,95	7,11	21.	21.		
Serbien	8,00	6,79	24.	35.		
Montenegro	7,80	6,89	25.	28.		
Albanien	7,55	6,79	30.	38.		
Ukraine	7,00	6,11	37.	66.		
Kosovo	6,95	6,00	38.	57.		
Bosnien-Herzegowina	6,50	6,36	39.	79.		
Mongolei	6,90	5,50	46.	26.		
Georgien	6,05	6,03	52.	42.		
Rep. Moldau	6,65	4,93	60.	79.		
Armenien	5,00	6,50	61.	85.		
Russland	5,25	6,14	65.	107.		
Kasachstan	4,17	6,32	76.	72.		
Kirgisistan	4,40	5,54	83.	91.		
Aserbaidschan	3,92	5,79	86.	95.		
Weißrussland	4,08	4,96	96.	110.		
Turkmenistan	2,78	4,32	115.	119.		
Tadschikistan	3,67	3,18	118.	115.		
Usbekistan	2,90	3,61	120.	124.		

Quelle: Bertelsmann-Stiftung (2009).

In allen Transformationsfällen der Gruppen 2 und 3 erlangte eine Gruppe von staats- und parteinahen Modernisierern maßgeblichen Einfluss auf den Umbruchprozess. Welche Herrschafts- und Reformintentionen dabei zum Zuge kamen, unterscheidet sich von Land zu Land – und in Abhängigkeit von der Ressourcensituation des Landes und den Angeboten an ausländischer Hilfe.

Eine gute Übersicht über die ungleichen Transformationsresultate gibt der Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung.[5] Darin wird neben dem Entwicklungsstand von Wirtschaft und Demokratie auch die Steuerungsqualität des politischen Systems bewertet: Der so genannte Management-Index misst beispielsweise auch die Nutzung vorhandener Ressourcen und die Förderung der gesellschaftlichen Integration.[6]

Die Daten der Tabelle zeigen nicht nur deutliche Statusunterschiede der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, die im Wesentlichen der oben vorgenommenen Gruppeneinteilung entsprechen. Offenbar werden auch eine Vielzahl von Fällen, in denen die Managementkompetenz bzw. Governance-Qualität der Politik hinter dem erreichten Entwicklungsstand von Demokratie und Wirtschaft erheblich zurückbleibt (wie insbesondere in der Ukraine und Russland). Seltener sind Fälle, in denen sich eine relativ gute Managementkompetenz noch nicht in einem entsprechenden Status niedergeschlagen hat (wie z. B. in der Mongolei).

3 Alternative Pfade

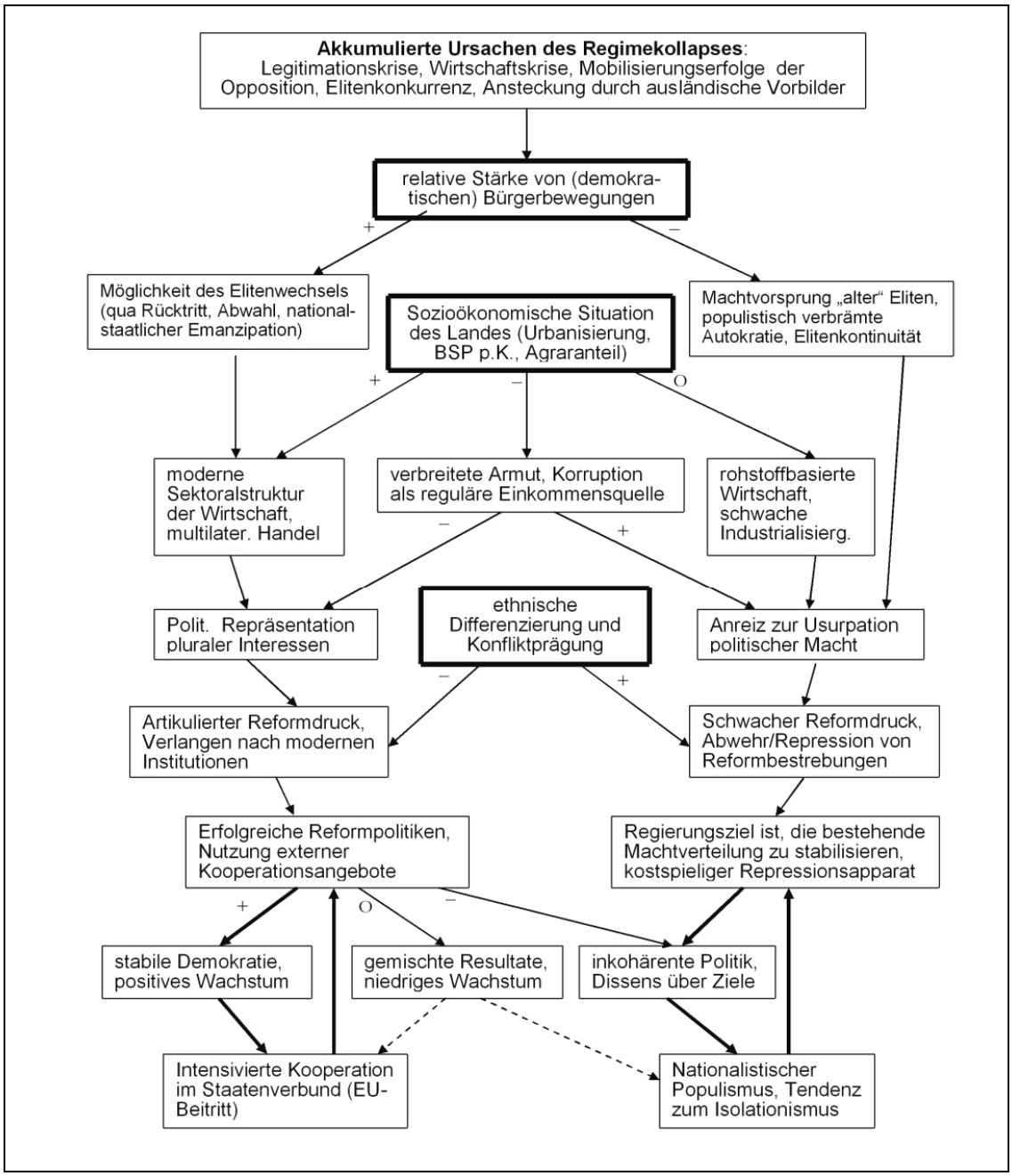
Die unterschiedlichen Transformationsergebnisse lassen sich nicht ausschließlich durch strukturelle Faktoren erklären. Entwicklungsfortschritte und Misserfolge sind auch als Ergebnis politischer Entscheidungen anzusehen. Die Transformation der politischen und gesellschaftlichen Ordnung war ein intentional gesteuerter Prozess, der sich über eine Folge von komplexen Entscheidungssituationen erstreckte. Dabei verfügten die Akteure nur über einen eng begrenzten Set von Alternativen und hatten die je besonderen Randbedingungen („constraints“) ihrer Situation zu respektieren. Diesen Entscheidungspfad für einzelne Länder zu rekonstruieren, bleibt Aufgabe der historischen Forschung. Ihn modellhaft in seinen Grundzügen zu skizzieren, wie es in Schema 1 geschieht, gelingt nur, wenn die reale Komplexität auf wenige prägnante Faktoren und Alternativen reduziert und von nationalen Besonderheiten abstrahiert wird.

Schema 1 beschränkt sich auf drei zentrale „unabhängige“ Variablen: die Stärke prodemokratischer Bewegungen, die sozioökonomische Situation des Landes und die Abwesenheit oder das Vorhandensein von ethnischen Konflikten. Die erste und für alle weiteren Optionen maßgebliche Bifurkation betrifft Stärke und Profil der das alte Regime attackie-

5 Vgl. *Bertelsmann-Stiftung* (2009).

6 Vgl. http://www.bertelsmann-transformation-index.de.

Schema 1:
Alternative Pfade der Transformation



renden Bürgerbewegungen. Sind sie hinreichend stark und vom Demokratieideal inspiriert, bestehen gute Chancen für einen effektiven Elitenwechsel. Der kann – bei Abwesenheit gravierender sozioökonomischer und ethnischer Konflikte – in ein pluralistisches politisches System münden, was wiederum externe Akteure (z. B. die EU) zu Unterstützungsleistungen motiviert. So entsteht im günstigsten Fall (im Schema links

unten) ein *circulus vitiosus*, der als Sperrklinke gegen rückwärtsgewandte Bestrebungen wirkt und sukzessiven Fortschritt ermöglicht.

Im Falle schwacher Oppositionsbewegungen (rechter Pfad) besteht eine günstige Ausgangslage für Teile der alten Elite, die sich zwar reformorientiert geben mag, aber in aller Regel ihre Eigeninteressen zu wahren pflegt. Wie vor allem die zentralasiatischen Transformationsländer zeigen, ist der Weg in die Autokratie entweder durch die Apathie einer verarmten, überwiegend ländlichen Bevölkerung und/oder die Chance zur Usurpation von Ressourcenquellen erleichtert. Beides erlaubt es, die errungene Machtposition gegen politische Konkurrenten abzuschirmen – mittels politischer Repression, manipulierten Wahlen, Mobilisierung ethnischer Differenzen, populistischen Verschwörungstheorien und einem Netz von Klientel- und Patronage-Beziehungen.

4 Spezielle Risiken

Bekanntlich war der Systemwechsel vom Sozialismus zum Kapitalismus in keiner Modernisierungs- oder Transformationstheorie konzeptuell vorbereitet. Dabei war die zu bewältigende Komplexität weitaus größer als man einstmals für den Übergang zum Sozialismus veranschlagte. Hatte man doch unterstellt, dass neben den politischen Bedingungen eines erfolgreichen Umsturzes auch die zentralen *ökonomischen* Voraussetzungen einer „höheren“ Ordnung herangereift und nur noch von ihren Fesseln zu befreien waren. Demgegenüber war der Abschied vom Sozialismus von der Erkenntnis begleitet, dass das alte System seine Leistungs- und Kreativitätspotenziale erschöpft hatte und wenig Ressourcen für einen Wandel zum Besseren bereit hielt.

Um sich die besonderen Probleme und Risiken des Vorhabens zu vergegenwärtigen, lohnt ein Blick auf die zu Beginn der Transformation diagnostizierten Voraussetzungs- und Ressourcendefizite. Danach manifestierte sich die Aufgabenkomplexität u. a. in fünf spezifischen Risiken, zu denen für einige Länder noch die Aufgabe hinzukam, die Wiedererlangung der nationalstaatlichen Souveränität zu organisieren. Es handelt sich im Einzelnen um:

(1) das Risiko *inadäquater „mentaler“, „normativer“ und „kognitiver“ Voraussetzungen* für eine demokratisch-marktwirtschaftliche Ordnung. Gemeint war der Mangel an Erfahrung in einer differenzierten Zivilgesellschaft mit demokratischer Gewaltenteilung. Angenommen wurde vielmehr die Fortgeltung *„sozialistischer“* oder gar *„leninistischer“* Überzeugungen bei gleichzeitig überzogenen Erwartungen an staatliches Handeln.[7]

7 Zum so genannten „legacy“-Problem vgl. außerdem *Comisso* (1997b) und *Geddes* (1997).

(2) das *Akzeptanzrisiko des Dezisionismus*. Erwartet wurde, dass vielen Bürgern das rein administrative Verfahren der Institutionengründung als willkürlich erscheinen und neue Institutionen dementsprechend anfällig für Legitimitätszweifel bleiben würden.[8] Folglich war mit einem niedrigen Niveau der Institutionengeltung und entsprechend reduzierter Effektivität der politischen Steuerung gerechnet worden.

(3) das Risiko *inadäquater Vorbilder der Institutionengründung*. Mit der Orientierung am Muster westlicher Institutionen handelten sich die Reformer erhebliche Funktionsprobleme ein. Denn die im 19. Jahrhundert als Antwort auf Emanzipationsforderungen des Bürgertums bzw. des frühen Industrieproletariats entstandenen Institutionen scheinen für die zusammenwachsende Welt des 21. Jahrhunderts nur wenig geeignet.

(4) das Risiko einer *allzu schwachen Zivilgesellschaft*. Angesichts der Präokkupation mit wirtschaftlichen Problemen bestünde ein Defizit an „sozialem Kapital", d. h. an zivilgesellschaftlichen Ressourcen zur Selbstorganisation mittels demokratisch verfasster Parteien und Verbände. Die verbreiteten *Top-down*-Gründungen dienten vor allem der Repräsentation alter Eliten sowie der Pflege von Klientelbeziehungen und Insiderprivilegien.

(5) das Risiko der *„dualen Transition"* bzw. das *„Dilemma der Gleichzeitigkeit"*.[9] Wenn sich die Bevölkerung mit den sozialen Kosten der Reformen konfrontiert sähe und ihren Unmut in freien Wahlen äußern könnte, würde sie die Reformer an der Wahlurne zu Fall bringen: Je schmerzhafter die Reformkosten und je demokratischer das politische System seien, desto sicherer drohe die Vertagung oder Unterlassung von wichtigen Teilen des Reformprogramms.

Angesichts dieser Risiken hatte sich im Mainstream der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung sehr früh die Vorstellung gefestigt, dass der Transformationsprozess notwendig scheitern, zumindest aber mit systematisch unzureichenden Resultaten aufwarten würde. Das schien umso wahrscheinlicher, als die prognostizierten Transformationsrisiken mit der theoriebasierten Skepsis übereinstimmten, die sich in Soziologie und Politikwissenschaft gegenüber der Idee umfassender Gesellschaftsreformen entwickelt hatte. So war nach dem Zweiten Weltkrieg ein *Negativparadigma* der Unmöglichkeit holistischer Reformen entstanden, in dem die Enttäuschung über das Scheitern anspruchsvoller politischer Planungen Ausdruck fand. Seine Quintessenz scheint in so bekannten Floskeln auf wie „the science of muddling through"[10], „the garbage can model

8 *Offe* (1995) spricht vom Problem der „Hyperrationalität".

9 Vgl. dazu *Elster* (1990) und *Offe* (1991).

10 *Lindblom* (1959).

of decision-making“[11], der Alternativlosigkeit von „piecemeal technologies“[12], der „Utopie der Nulloption“[13] oder der „Tragik der toten Hände“[14].

Zusammenfassend lässt sich die systematische Skepsis in Gestalt einiger Axiome rekapitulieren, die in prominenten sozialwissenschaftlichen Theorien gründen. Sie betreffen (1) die engen Grenzen individueller Informations- und Entscheidungsrationalität (Stichwort *bounded rationality*), (2) die besonderen Ressourcen-, Identitäts- und Strategieprobleme kollektiver Akteure (Stichwort *collective action dilemma*), (3) die Rationalitätsproblematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort *social choice*) und schließlich (4) die Unmöglichkeit der Konstruktion einer gleichermaßen inklusiven wie instruktiven Systemrationalität (Stichwort *Selbstreferentialität sozialer Systeme*). Die Zusammenhänge zwischen den speziellen Transformationsrisiken und allgemeinen Theorieaussagen sind in Schema 2 dargestellt.

Schema 2:
Der Zusammenhang spezieller und allgemeiner Probleme der Systemtransformation

Spezielle Transformationsprobleme:	Grenzen der		
	kognitiven Rationalität	kollektiven Rationalität	Systemrationalität
Kulturelle u. institutionelle „legacies“	x	x	x
Wissens- und Informationsdefizite	x		x
Akzeptanzrisiko des Dezisionismus		x	x
Risiko inadäquater Vorbilder	x		x
Knappheit an „sozialem Kapital“		x	
„Dilemma der Gleichzeitigkeit“	x	x	x
Prognose von Pfadabhängigkeit	x	x	x
Maßgebliche Hypothese →	Individuen „lernen“ nur langsam und agieren egoistisch und kurzsichtig.	Organisationen leiden unter Trittbrettfahrern und kultivieren Eigen-Interessen.	Die Rationalität des Gesamtsystems ist intransparent und nicht disponibel.

5 Erfolgsfaktoren

Die befriedigende Transformationsbilanz mehrerer Länder zeigt, dass die in Schema 2 repräsentierten Aussagen der Revision bedürfen. Die oben bezeichneten Risiken und Dilemmata wurden in den einzelnen Reformländern auf unterschiedliche Weise, aber

11 *Cohen, March, Olsen* (1972).

12 *Popper* (1972).

13 *Offe* (1986).

14 *Luhmann* (1989).

nicht erfolglos bearbeitet.[15] Ungleiche *political skills*, die unvermeidliche Rücksichtnahme auf Wählerstimmungen, *Rentseeking*-Interessen der alten und neuen Eliten sowie unterschiedliche Risiko- und Kooperationspräferenzen der Regierungen mündeten in national spezifische Reformstrategien mit unterschiedlichem Zeitmaß. Was die in den frühen 1990er Jahren unter Wissenschaftlern ausgetragene Kontroverse *Schocktherapie versus Gradualismus* angeht, so hatten sich die Reformpolitiker pragmatisch nach Lage der Dinge für den einen oder anderen Weg entschieden, ohne sich in die prognostizierten Grabenkämpfe zu verstricken.

Der unterentwickelte Stand der Zivilgesellschaft erwies sich weniger als Bürde denn als Vorteil. Das geringe Niveau der politischen Partizipationsbereitschaft, die verbreitete Autoritätshörigkeit und Ungeübtheit mit den Verfahren der innerparteilichen Demokratie,[16] die geringe Bedeutung sozialer *cleavages* und die Abwesenheit prägnanter programmatischer Differenzen – das alles verschaffte den frühen Regierungen ein hohes Maß an Autonomie gegenüber den Partikularinteressen gesellschaftlicher Gruppen. Dank ihres dergestalt erweiterten Handlungsspielraums konnten die Reformer das Transformationsprogramm in einigen Fällen zügiger abarbeiten als es die Bevölkerung erwartete.[17] Das manchmal willkürlich scheinende Vorgehen der Regierungen bewirkte nur geringe Verluste an Institutionenvertrauen.

Im Bereich der Wirtschaftstransformation scheinen die skeptischen Risikoprognosen auf den ersten Blick bestätigt. Tatsächlich war es nirgendwo gelungen, das Idealkonzept einer raschen und umfassenden Wirtschaftsreform restlos und geradlinig zu realisieren. Dennoch besteht wenig Grund, das Programm der makroökonomischen Stabilisierung, der Preisliberalisierung und der Umstrukturierung der Unternehmen in Zweifel zu ziehen. Wo z. B. die Stabilisierungspolitik nach den ersten Schritten abgebrochen wurde und damit auch der Reformprozess zum Stillstand kam, wie etwa in Bulgarien und Russland, verlängerte sich die Transformationskrise mit den Begleiterscheinungen hoher Inflation und umfangreicher Kapitalflucht um viele Jahre. In Ländern, wo mangels handlungsfähiger Bürgerbewegungen nur schwache Reformanstrengungen unternommen wurden, wie in Weißrussland und der Ukraine, versandete die Wirtschaftstransformation mit fatalen Folgen für die betroffene Bevölkerung.

Im Nachhinein ist eine leichte Überlegenheit des „radikalen“ Ansatzes auszumachen. Er lenkte die Aufmerksamkeit der Reformer auf das *window of opportunity* der frühen Jahre, in dem sich „mehr“ realisieren ließ als es nach Etablierung aller demokratischen Repräsentationskanäle möglich war. Denn waren notwendige Reformschritte zunächst unterlassen worden, so ließen sie sich später nur mit erheblich höheren sozialen Kosten nachholen. Vergleichende Analysen belegen den Vorteil eines hohen Reformtempos und

15 Vgl. *Wiesenthal* (2001).

16 Vgl. *Ágh* (1998).

17 Vgl. *Comisso* (1997a).

einer kurzen Zeitspanne zwischen Regimewechsel und Reformbeginn.[18] Die Konzentration mehrerer sachlich zusammenhängender Maßnahmen auf die Startphase verbesserte auch die Konsistenz des Reformpakets und half, Koordinationsprobleme im politischen System zu minimieren. Dadurch schrumpfte das „Tal der Tränen“ und mit ihm die Gelegenheiten für *rent seekers*. Ein kompaktes Reformpaket erleichterte es den Akteuren in steuerungspolitischer Hinsicht, sich an die eigenen Entscheidungen gebunden zu fühlen und der Populismusversuchung des Parteienwettbewerbs zu widerstehen.

Die Reihenfolge, in der wichtige Reformmaßnahmen durchgeführt wurden, beeinflusste ihren Ertrag. So erwies es sich als nachteilig, wenn Stabilisierungsmaßnahmen zurückgestellt wurden und der Preisliberalisierung Vorrang gegeben wurde.[19] Am günstigsten war es, die Stabilisierungsmaßnahmen vor der Preisliberalisierung durchzuführen. Denn so lange nicht dem Inflationssog Einhalt geboten und dem Ausgleich der öffentlichen Haushalte Priorität eingeräumt wurde, wähnten sich die (einstigen) Staatsunternehmen vom Zwang verschont, ihre Ausgaben den Einnahmen anzupassen. Es waren auch vor allem privilegierte Insider und nicht die von Entlassung und Einkommenseinbußen betroffenen Arbeitnehmer, die den Fortgang der Reformen zu blockieren suchten.[20] Finanzhilfen und ausländische Direktinvestitionen zeigten nur dort und erst dann eindeutig positive Effekte, wo bzw. nachdem das Stabilisierungsprogramm und weitere Teile des Reformpakets erfolgreich exekutiert worden waren.[21]

Alles in allem ist zu konstatieren, dass keines der oben erwähnten Risiken, weder das der „dualen Transition“ noch etwaige Tendenzen der Pfadabhängigkeit, ein gravierendes Erfolgshindernis waren. Praktisch alle ex ante problematisierten Sachverhalte haben sich als politisch bearbeitbar herausgestellt. Die gleichzeitige Institutionalisierung von Demokratie und Marktwirtschaft war nicht nur möglich, sondern auch vorteilhaft: Demokratisierung und Marktreformen korrelieren positiv mit der Wachstumsrate der Wirtschaft.[22]

6 Theoriefähige Erkenntnisse

Nach zwei Jahrzehnten postsozialistischer Reformpolitik wissen wir mit Bestimmtheit: Der Möglichkeitsraum der Transition vom Sozialismus war größer, als es die theoriebasierten Prognosen erwarten ließen. Betrachtet man die Transformationsprozesse nicht nur als soziales Großexperiment mit offenem Ausgang,[23] sondern auch als Test auf das

18 Vgl. *Åslund* (2001); *Beyer* (2001a) und *Fische, Sahay* (2000).

19 Vgl. *Beyer* (2001a).

20 Vgl. *Hellman* (1998).

21 Vgl. *Beyer* (2001b).

22 Vgl. *Åslund* (2001).

23 Vgl. *Giesen, Leggewie* (1991).

in weiten Teilen der Sozialwissenschaften kolportierte Unmöglichkeitstheorem holistischer Reform, so ermutigen die empirischen Befunde zu einigen Korrekturen am überlieferten Wissensstand. Sie lassen sich mit Rekurs auf die drei Ebenen sozialwissenschaftlicher Analyse wie folgt resümieren.

(1) Die auf der *Mikro-Ebene* sozialer Phänomene lokalisierten Grenzen der individuellen Informations- und Entscheidungsrationalität (Stichwort *bounded rationality*) sind prinzipiell überwindbar: etwa durch Rekurs auf exemplarische Prozesse und existierende institutionelle Ordnungen. Das schließt auch die korrekte Identifikation ihrer funktionswesentlichen Merkmale ein. Also ist der Transfer von Institutionenwissen aus einem Anwendungskontext in einen anderen prinzipiell möglich.

(2) Was die auf der *Meso-Ebene* vermuteten Ressourcen-, Identitäts- und Strategieprobleme kollektiver Akteure (Stichwort *collective action dilemma*) einerseits und die Rationalitätsproblematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort *social choice*) andererseits betrifft, bestätigen die im Transformationsprozess gesammelten Erfahrungen im Wesentlichen den Stand der Theoriebildung. Zwar wurden prognostizierte Hindernisse dieses Typs selten und nur in rudimentärer Form angetroffen, doch lassen sie sich bei ausreichender Tiefenschärfe der empirischen Analyse unschwer nachweisen. Dass sie den Transformationsprozess nicht gravierend behinderten, ist einerseits der besonderen Ausgangslage, d. h. der „Unterorganisation" sozialistischer Gesellschaften zum Zeitpunkt ihres Untergangs, andererseits dem Geschick vieler Reformpolitiker zuzuschreiben.

(3) Auf der *Makro-Ebene* war – entgegen allen skeptischen Erwartungen – ein inklusives und instruktives Konzept der *Systemrationalität* verfügbar. Das Beispiel westlicher Demokratien ersetzte die Konzeptualisierung eines Alternativentwurfs. Es gab in ausreichendem Maße instruktive Referenzen in den Institutionensystemen, die der Reformpolitik als Vorbild dienten. Gleichzeitig bildeten bestimmte Systemelemente, sofern sie gleich zu Beginn implantiert wurden, wirksame Korrektur- und Lernpotenziale. Das gilt insbesondere für Freiheitsgarantien, Bürgerrechte und die Verfahrensnormen der Demokratie. Deshalb ist die Auffassung zurückzuweisen, dass das Selbstwissen der Gesellschaft von ihren politischen und ökonomischen Basisinstitutionen stets unzureichend sei.

Schließlich ist nicht zu übersehen, dass die Transformation der ehemals sozialistischen Länder ganz wesentlich zu einem vorteilhafteren Bild dieser Welt beitrug: Wurden 1983 nur 53 Länder (entsprechend 32%) als „frei" im Hinblick auf die Gewährleistung politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte klassifiziert, so waren es im Jahre 2003 bereits 88 Länder (entsprechend 46%).[24]

24 Laut Freedom House (http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm).

7 Lehren für Westeuropa?

Mit der Transformation der sozialistischen Staaten und dem gleichzeitigen Aufstieg der neuen Industrieländer Südostasiens hat der Prozess der globalen Modernisierung neue Dynamik erhalten. Im Zuge des beschleunigten Strukturwandels der Weltwirtschaft ist deren bislang fortgeschrittenster Teil, der „Westen", genötigt, seine Rolle als Codierer und Impulsgeber der Modernisierung an die neuen Zentren Asiens abzugeben. Dabei verliert er gleichzeitig an wirtschaftlicher Bedeutung. Nicht nur wird China in weniger als zehn Jahren die weltgrößte Wirtschaftsnation sein,[25] sondern nach weiteren zehn Jahren werden alle „Neuen" zusammen etwa zwei Drittel des realen Welt-Sozialprodukts (nach Kaufkraftparität gewichtet) bestreiten. Und der Welt-Sozialprodukt-Anteil der EU-15 (das sind die EU-Mitgliedsländer vor der Osterweiterung), der im Jahr 2000 noch gut 20% betrug, wird um 2040 auf nur noch 5% gesunken sein.[26]

Die Länder Kontinentaleuropas stehen vor der Aufgaben, sich auf eine Schrumpfung des Feldes ihrer Kernkompetenzen bzw. Alleinstellungsmerkmale einzustellen und sich zur selben Zeit der Temposteigerung des ökonomischen und sozialen Wandels anzupassen. Denn das Hauptgewicht der von Europa zu schulternden Anpassungslast resultiert nicht aus sinkenden Realeinkommen, sondern aus der *Geschwindigkeit* des außeninduzierten Strukturwandels, der erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte wie die Systeme der sozialen Sicherung haben wird.

Folglich werden die Mitgliedsländer der EU kaum an tiefgreifenden Reformen ihrer sozialstaatlichen Institutionen – sei es im Sinne des *Flexicurity*-Konzepts, sei es mit Rekurs auf Grundsicherungs- oder Grundeinkommensmodelle – vorbeikommen. Angesichts der neuen Herausforderung scheint sogar ein Wandel der sozialpolitischen Prioritäten von der kurativen, versorgungsorientierten und statusbezogenen Sicherheitsgewähr zu verstärkt präventiver, mobilitäts- und kompetenzorientierter Unterstützung geboten. Das dürfte – vor dem Hintergrund der verbreiteten Überzeugungen und Werthaltungen – ein politisches Projekt sein, dessen Umfang und Risiken dem der Systemtransformation der ehemals sozialistischen Staaten nur wenig nachstehen. Betrachtet man jedoch seine Realisierungschance, so ist es als weniger erfolgsträchtig einzuschätzen.

Denn die Abwehr drohender Nachteile vermag nicht annähernd so stark zu motivieren wie einst im Osten die Aussicht auf politische Freiheit und Wohlstandsgewinne. Auch wird eine Präventivreform des Wohlfahrtsstaates kaum auf die Unterstützung einer sozialen Bewegung bauen können. Eher wird der hohe Organisationsgrad der westeuropäischen Zivilgesellschaften dafür sorgen, dass der ohnehin kleinen Befürworterschar eine breite Koalition von engagierten Besitzstandsverteidigern gegenüber steht. Schließlich ist anzunehmen, dass rechtzeitige Reformbemühungen auch deswegen unterbleiben, weil

25 Vgl. *Maddison* (2007), S 174.

26 Vgl. *Fogel* (2007).

sie zu wenig unmittelbaren „politischen Profit“ abwerfen. Einem in der Zukunft vermiedenen Leid entspricht kein gegenwartsnaher Gewinn. Deshalb drohen Reformen, die einem aufmerksamen Beobachter als sinnvoll und notwendig erscheinen mögen, mit hoher Wahrscheinlichkeit an der Gegenwartspräferenz der Wähler und der Opportunismusneigung von Politikern zu scheitern. Ähnliches gilt wohl auch für das zeitgleich zu verwirklichende Programm einer umfassenden Strukturreform der Wirtschaft mit dem Ziel, die CO_2-Emissionen bis 2050 um 80% zu verringern.

Somit verdient die Idee einer problemangemessenen und zukunftsgerechten Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten exakt jenes Maß an Skepsis, mit dem die postsozialistische Transformation in ihren ersten Jahren irrtümlich bedacht wurde.

Literaturverzeichnis

Ágh, A. (1998): The End of the Beginning: the Partial Consolidation of East Central European Parties and Party Systems, in: P. Pennings, J.-E. Lane (eds), Comparing Party System Change. Routledge: London, pp. 202-216.

Åslund, A. (2001): The Advantages of Radical Reform, in: Journal of Democracy, Vol. 12, pp. 42-48.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2009): Transformation Index 2010. Gütersloh.

Beyer, J. (2001a): Jenseits von Gradualismus und Schocktherapie – Die Sequenzierung der Reformen als Erfolgsfaktor, in: H. Wiesenthal (Hrsg.), Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, S. 169-190.

Beyer, J. (2001b): Ausländische Direktinvestitionen – Eine Herausforderung für die politische Steuerung der Transformation, in: H. Wiesenthal (Hrsg.), Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden, S. 191-213.

Cohen, M. D.; March, J. G.; Olsen, J. P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 17, pp. 1-25.

Comisso, E. (1997a): Is the glass half full or half empty?, in: Communist and Post-Communist Studies, Vol. 30, pp. 1-21.

Comisso, E. (1997b): Legacies of the Past or new Institutions, in: B. Crawford, A. Lijphart (eds), Liberalization and Leninist Legacies. University of California Press: Berkeley, pp. 184-227.

Elster, J. (1981): Logik und Gesellschaft. Suhrkamp: Frankfurt am Main.

Elster, J. (1990): The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: P. Ploszajski (ed.), Philosophy of Social Choice. IFiS Publishers: Warsaw, pp. 309-316.

Fischer, S.; Sahay, R. (2000): The Transition Economies after Ten Years. NBER Working Paper No. 7664. Washington, DC.

Fogel, R. W. (2007): Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations. NBER Working Paper No. 13184. Washington, DC.

Friedrich, C. J. (1963): Man and His Government. McGraw-Hill: New York.

Geddes, B. (1997): A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe, in: B. Crawford, A. Lijphart (eds), Liberalization and Leninist Legacies. University of California Press: Berkeley, pp. 142-183.

Giesen, B.; Leggewie, C. (1991): Sozialwissenschaften vis-à-vis. Die deutsche Vereinigung als sozialer Großversuch, in: B. Giesen, C. Leggewie (Hrsg.), Experiment Vereinigung. Rotbuch: Berlin, S. 7-18.

Hellman, J. S. (1998): Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, in: World Politics, Vol. 50, pp. 203-234.

Lindblom, C. E. (1959): The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review, Vol. 19, pp. 79-88.

Luhmann, N. (1989): Politische Steuerung, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 30, S. 4-9.

Maddison, A. (2007): Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History. Oxford University Press: Oxford.

Müller, K. (1998): Postsozialistische Krisen, in: K. Müller (Hrsg.), Postsozialistische Krisen. Leske + Budrich: Opladen, S. 177-249.

Offe, C. (1986): Die Utopie der Null-Option, in: J. Berger (Hrsg.), Die Moderne. Schwartz: Göttingen, S. 97-117.

Offe, C. (1991): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit, in: Merkur, Bd. 45, S. 279-292.

Offe, C. (1995): Designing Institutions for East European Transitions, in: J. Hausner, B. Jessop, K. Nielsen (eds), Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism. Edward Elgar: Brookfield, pp. 47-65.

Popper, K. R. (1972): The Poverty of Historicism. Routledge & Kegan Paul: London.

Wiesenthal, H. (Hrsg.) (2001): Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Westdeutscher Verlag: Wiesbaden.

Einstellungen von Eliten in Ostdeutschland – diskutiert am Beispiel lokalpolitischer Führungsgruppen

*Jens Aderhold, Katrin Harm und Tobias Jaeck**

1 Einleitung

Semantisch und pragmatisch war die Sache eindeutig. Die Transformation des implodierten ostdeutschen Sozialismus konnte die für derart unbekannte und unsichere Ausgangslagen erforderliche Sicherheit nur über die Differenzierung und dichotom angelegte Asymmetrisierung von Sozialismus und Kapitalismus gewinnen. Was lag da näher als die Erfolg verheißende Einführung des bundesrepublikanischen Kapitalismus in den kläglich gescheiterten sozialistischen Osten Deutschlands. Eine wirklich brauchbare Alternative war nicht zur Hand. Die Entscheidungslasten verteilten sich nur noch auf die Frage, wie bzw. wie schnell und schockartig die Institutionen Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaat einzuführen wären.

Wie sich erst viel später zeigen sollte, versorgte sich nicht nur die im Fall Ostdeutschlands zum Einsatz gelangende „exogene Top-down-Institutionalisierung“[1] mit Entscheidungsprämissen, die für den Fortgang des Geschehens ebenso bedeutsam werden sollten wie die Ausgangsbedingungen.

Während das Scheitern des Sozialismus auf die Beschränkung funktionaler Differenzierung und die politisch induzierte Vernachlässigung eigenständiger Institutionen und Interessenorganisationen zurückzuführen ist,[2] wird sich, mit dieser Lesart gedacht, der Erfolg der Transformation an deren Etablierung messen lassen müssen. Im Prozess der Übertragung der westdeutschen Institutionen- und Organisationsmuster auf die Neuen Bundesländer ging es dementsprechend darum, ausdifferenzierte separate und spezialisierte Institutionen und Verhandlungsebenen zu etablieren.

Die ostdeutsche Transformation wurde schnell als Modernisierung mit dem Mechanismus des Institutionentransfers politisch festgezurrt, wobei vor allem zwei Aufgaben zu bewältigen waren: erstens die Implementierung moderner Institutionen und zweitens das hierfür erforderliche Erlernen adäquater Orientierungen im Osten Deutschlands, bezogen auf die Rationalitätsstandards von Demokratie, Marktwirtschaft, Leistungsgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit. Auf der Basis derartig überzeugender Setzungen war es nicht

* *Dr. Jens Aderhold, Katrin Harm, M. A.* und *Dipl.-Soziologe Tobias Jaeck*, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und SFB 580, Teilprojekt A4.

1 *Kollmorgen* (2005), S 65.

2 Vgl. *Lutz* (1994), S. 369 f.

verwunderlich, dass in einer übergeneralisierenden Weise die ostdeutschen Besonderheiten sozialistischer Verhaltensweisen als defizitär und auch als künftige Hypothek bemerkt und begrifflich als problematische Sozialisationseffekte und langwirkende Prägungen dechiffriert wurden. So auch und gerade im Fall der gescheiterten ostdeutschen Eliten.

Um diesen für die Analyse der Elitetransformation wichtigen Ausgangspunkt fixieren zu können, rufen wir uns die Strukturen und Habitusformen ostdeutscher Eliten vor 1989 in Erinnerung. Uns geht es bei dieser – keineswegs als Geschichtsstunde misszuverstehenden – Perspektivwahl vor allem darum, die durch die konkrete Transformationspraxis (mit-)erzeugte Übergeneralisierung dysfunktional ausgewiesener Habitusformen ostdeutscher Individuen und Beziehungsmodi zu korrigieren und zu präzisieren, und zwar durch den Hinweis auf die variable Korrespondenz struktureller Vorgaben mit den individuellen Verarbeitungs- und Orientierungsmodi auf der einen und einen aktuellen Vergleich ost- und westdeutscher Eliten hinsichtlich ihrer Einstellungen auf der anderen Seite.

Zunächst kurz zum Kontext, um zumindest ansatzweise das Zusammenspiel zwischen den gesellschaftlichen Makrostrukturen und den hiermit in Verbindung zu bringenden spezifischen Elitekonfigurationen inhaltlich verfügbar zu machen. Über die Charakterisierung der sozialistischen Gesellschaftsordnung ist viel gesagt und geschrieben worden, es wäre müßig, hier alles wiederholen zu wollen.[3] Nur so viel: Die sozialistische Gesellschaft verstand und konzipierte sich selbst als eine zentralistisch gesteuerte Organisationsgesellschaft, in der die spezifischen Eigenkompetenzen sozialer Bereiche die „Kompetenzkompetenz“ der führenden Partei einkalkulieren mussten.[4]

Die die westliche Moderne prägenden gesellschaftlichen Teilsysteme – oder wenn man möchte: Teilbereiche – der Politik, der Wirtschaft, der Erziehung und der Wissenschaft wurden in eine „hierarchisch gestufte Großorganisation“ integriert und mit einer rigiden Kompetenz-Beschneidung versehen.[5] Nicht nur alle wichtigen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse wurden formell an die Parteipolitik gekoppelt. Auch die Personalrekrutierungsschemata waren durch das Nomenklaturprinzip vorgegeben. Von den Kadern wurden zwei grundlegende Verhaltensweisen erwartet. Sie hatten sich erstens das „universelle und als unbestreitbar wahr ausgewiesene Wissen“ anzueignen. Die zweite Aufgabe bestand darin, dieses in der von der Partei übertragenen Position auch zu propagieren und durchzusetzen.

Die Folgen dieser Strukturierung gesellschaftlicher Verhältnisse konnte man dann nicht nur an der monopolistischen Machtbündelung, am Fehlen bedeutsamer Wettbewerbs-

3 Vgl. u. a. *Arnason* (1996); *Bauman* (1974); *Pirker, Lepsius, Weinert, Hertle* (1995); *Glaeßner* (1994).

4 Vgl. *Lepsius* (1994), S. 18.

5 Vgl. *ebenda,* S. 25.

arenen wie Interessenwettbewerb und Wirtschaftswettbewerb oder an der politisch verursachten Nivellierung und Homogenisierung der Sozialstruktur ablesen. Negiert wurden zugleich zivilisatorische Errungenschaften, Regulative moderner pluralistischer Demokratie, dreifache Gewaltenteilung, politische Grundrechte, kommunale Selbstverwaltung und kritische Öffentlichkeit.[6]

Diese nur holzschnittartig in Erinnerung zu rufenden Strukturdefekte sind nun mit einem besonderen Problem verbunden gewesen, auf das wir im nächsten Schritt etwas genauer eingehen möchten.

2 Elitedefizite als Ausgangspunkt der Transformation

Ansprechen möchten wir die vor allem von *Wolfgang Engler* äußerst treffend herausgearbeiteten besonderen Folgen der realsozialistischen Wirklichkeit, vor allem jene zerstörten Verkehrsformen und Institutionen, die sich der besonders bedeutsamen Initiative der Menschen verdanken. Die hiermit einhergehenden strukturellen Effekte zeigten sich vor allem an der Konfiguration und Ausrichtung der sozialistischen Führungskader. In der Machtelite etablierte sich eine im illegalen Kampf habitualisierte Grundhaltung, die darin bestand, „Treue über Zweifel und Kritik, Opferbereitschaft über Individualismus, Wir-Orientierungen über Ich-Orientierungen“ stellen zu müssen.[7] Es wurden Verhaltenseigenschaften ausgeprägt und strukturell prämiert, die routinierte Wachsamkeit sowie ein Gespür für Machtverschiebungen und für bedrohliche Gruppen- und Koalitionsbildungen dauerhaft kultivierten.

> „Man muss die Bekanntschaft mit Mitgliedern dieser Funktionseliten, mit Rektoren und Direktoren, Wirtschaftskapitänen und hohen Staatsfunktionären gemacht haben (…). Nicht in jedem Fall, aber in der Regel sah man sich Menschen gegenüber, die die eigene Sprache stereotyp, andere Sprachen nicht beherrschten, die Geselligkeit mit vulgärer Ausschweifung verwechselten und bruchlos von linkischen Herrschaftsgebärden zu plumper Vertraulichkeit übergingen.“[8]

Die politisch möglichen Verkehrsformen fielen am Ende eher erbärmlich aus, die öffentlich zur Schau gestellten Aktivitäten verkamen zu „leblosen Ritualen“ und die vorgetragenen Reden und Inszenierungen der Führungspersonen wirken nicht nur aus heutiger Sicht eher peinlich. Obwohl auf eine klassenlose Gesellschaft ausgerichtet, so war diese doch durch ein enorm ausfallendes Machtgefälle geprägt. Problematisch hieran war nicht nur das Gefälle selbst, sondern es korrespondierte nur bedingt mit einem für gesellschaftliche Entwicklungsfähigkeit wichtigem Gefälle des Lebensstils. Gerade die ord-

6 Vgl. *Adler* (1991), S. 157.

7 Vgl. *Engler* (1992), S. 69 f.

8 *Engler* (1992), S. 68.

nungsstiftende und vorantreibende Dynamik aus Distinktionsbedarf der Oberschichten und Imitationsansinnen der Mittel- und Unterschichten kam nur bedingt in Gang.[9]

Die Wirkung der Macht dürfte sich eher mit der parteimonalistischen Strukturierung als durch Folgebereitschaft erklären lassen, die durch überzeugend auftretende Persönlichkeiten wirkt.[10,11] Möglicherweise hat man es nicht mit modernen Eliten zu tun, da diese von der Wirkung her auf die Vermittlung von Ordnungserfordernissen (Machterhalt) und nicht auf die Vermittlung gesellschaftlicher oder individueller Funktionserfordernisse setzten.[12] Den realsozialistischen Macht-, aber auch den Funktionseliten ging es primär nicht um die Vermittlung von Funktionswissen, das mit den jeweiligen Anforderungen gesellschaftlicher Teilsysteme der Gesellschaft korrespondiert, sondern um eine bedingungslose Verfolgung final konzipierter Ordnungskonzepte. Die Orientierung an Ordnungsvorstellungen konnte die erforderliche Orientierung an den Funktionsgrundlagen substituieren, bedauerlicherweise mit den bekannten Folgen.

Vor diesem Hintergrund standen nach dem Zusammenbruch der DDR und zu Beginn der sich abzeichnenden Transformation zwei mögliche Umgangsformen mit den alten „Eliten“ im Raum: Erstens konnte man die strukturellen Defizite der sozialistischen Gesellschaftsordnung als system- und nicht als akteursbedingt konzeptualisieren oder zweitens: Man konzipierte die handelnden „Eliten“ als Hauptverantwortliche für die dysfunktionalen, delegitimierenden und innovationsaversen Strukturen. Die dann einsetzende und rasant voranschreitende Transformation der DDR hat, wie wir wissen, auf die zweite Interpretation gesetzt. Der Systemwechsel nach dem Zusammenbruch der DDR führte zu einem grundlegenden Strukturwandel der Elite und zu einem radikalen, zum Teil vollständigen Austausch der Führungsschichten; mit höchst unterschiedlichen Konsequenzen,[13] von denen wir uns im Folgenden ausschließlich den Neuaufbau der Eliten auf der lokalen Ebene ansehen werden.

Die Frage ist nun, wie es im Verlauf der Transformation gelungen ist, an Stelle der zentralistisch-hierarchisch strukturierten und politisch-ideologisch relativ homogenen Machtelite nun plurale, teilautonome Funktionseliten mit einer größeren Bandbreite politischer und weltanschaulicher Orientierungen etablieren zu können. Zudem wird untersucht, ob sich nach der Phase des transitorischen Wandels die von uns betrachteten kommunalen

9 Vgl. *Engler,* S. 71 ff.

10 Vgl. *Aderhold* (1996); *Bauman* (1974); *Genov* (1991).

11 Nicht übersehen werden sollten dabei geschickt arbeitende und kulturell versierte Koordinierer und Vermittler, die ‚hinter den formalen Kulissen’ der Macht virtuos agierten, man denke nur an den auch öffentlich bekannt gewordenen *Schalk-Golodkowski* oder an diverse Anwälte für besonders vertrackte Fälle.

12 Vgl. hierzu *Aderhold* (2007).

13 Vgl. u. a. *Derlien* (2001); *Geißler* (2008); *Kollmorgen* (2005).

politisch-administrativen Eliten Ostdeutschlands in einer eher konvergenten oder divergenten Entwicklung zu Westdeutschland befinden.

Dabei interessiert uns, inwieweit die moderne Institutionenstruktur (Demokratie, Marktwirtschaft, Statuszuweisung, Bürokratie) nicht nur formal implementiert wurde, sondern auch auf breiter Ebene verwurzelt werden konnte und angenommen wird. Zu klären ist demzufolge, ob sich die in Institutionen eingelassenen Wertbezüge auch in den Einstellungen und Orientierungen der Eliten widerspiegeln – um damit handlungsrelevant werden zu können.[14]

3 Transformationsverlauf als Konvergenz ost- und westdeutscher Eliten?

Ganz im Sinne modernisierungstheoretischer Implikationen ging es zunächst um nichts anderes als um die „Übernahme, Errichtung, Inkorporation von modernen demokratischen, marktwirtschaftlichen, rechtsstaatlichen Institutionen".[15] Nicht nur bei der Integration der über vierzig Jahre politisch völlig unterschiedlich strukturierten ost- und westdeutschen Teilgesellschaften kommt den Eliten eine besondere Bedeutung zu.

Zentral sind u. a. Ausmaß und Muster der Eliteintegration, vor allem in horizontaler und vertikaler Hinsicht. Bei der horizontalen Integration geht es um die Akzeptanz der institutionell gesetzten Leitideen, aber auch darum, inwiefern ostdeutsche und westdeutsche Führungsgruppen (in der Lokalpolitik) über ähnliche Profile hinsichtlich Erfahrungen, Karrierewegen und Einstellungen verfügen.[16] Bei der vertikalen Integration geht es um die Frage, inwieweit die politische Integration der hier interessierenden lokalen Führungsgruppen in die Gesellschaft hinein gelingt.[17]

Die nun folgenden empirischen Befunde orientieren sich primär am Prozess der horizontalen Integration. Es geht aber nicht allein um die Ost-West-Vergleichsperspektive, sondern auch um die Frage, ob und inwieweit eine Binnendifferenzierung der Eliten stattfindet, wobei wir beispielhaft auf der lokalen Ebene die Differenzierung politischer und administrativer Eliten untersuchen. Präsentiert werden im Folgenden Befunde aus einem Forschungszusammenhang, in dem lokale Eliten in Sachsen-Anhalt (LSA) und Nordrhein-Westfalen (NRW) auf der Basis einer Panelbefragung hinsichtlich ihrer Lebensverläufe, Karrieremuster und Einstellungen befragt und analysiert werden.

---

14 Vgl. *Lepsius* (1995), S. 394.

15 *Zapf* (1994), S. 138.

16 Vgl. *Edinger* (2008).

17 Vgl. hierzu *Aderhold, Harm, Jaeck* (2009).

3.1 Biographischer Hintergrund und Karrierestrategien lokaler Eliten

Beginnen wir mit einem kurzen Blick auf den sozialen familiären Hintergrund sowie auf den Bildungsstatus der Eliten. Auffällig in dem von uns untersuchten Elite-Panel ist der durchgängig in den Neuen wie Alten Bundesländern hohe Bildungsstand der Eliten sowie ihrer Herkunftsfamilien (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1:
Bildungsstand der Herkunftsfamilien der Elitenangehörigen

	Befragungsgebiete Ost		Befragungsgebiete West	
	Eliten (N = 76)	Herkunftsfamilie (N = 75)	Eliten (N = 62)	Herkunftsfamilie (N = 62)
Hochschul-abschluss	71,1%	29,4%	70,9%	29,1%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bereits die Herkunftsfamilien zeigen ein überdurchschnittliches[18] und in Ost und West etwa gleich hohes Bildungsniveau. Der Anteil der Eliten mit mindestens einem Hochschulabschluss liegt – wiederum ohne Ost-West-Unterschiede – ebenfalls erheblich über dem jeweiligen Landesdurchschnitt.

Zieht man einen Vergleich über die beruflichen Sektoren, aus denen in die Elite gewechselt wird (siehe Tabelle 2), so sind verschiedene Dinge auffällig. Zunächst ist erkenntlich, dass der größte Teil der befragten Eliten aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung stammt. Eher selten findet eine Rekrutierung aus anderen Sektoren statt, wie z. B. Medizin und Pharmazie.

Bei dem in Tabelle 2 dargestellten Vergleich der beruflichen Felder zeigen sich sowohl im Ost-West-Vergleich als auch über den Vergleich der aktuellen und der ehemaligen Elite deutliche Differenzen, wobei sich der Ost-West-Unterschied bei den aktuellen Eliten verkleinert.

In den Kommunen der beiden Bundesländer standen unterschiedliche Rekrutierungspools zur Verfügung. Während in Westdeutschland verstärkt auf Personen zurückgegriffen werden kann, die bereits eine fachspezifische Ausbildung und Laufbahn hinter sich haben, fehlte es zunächst in Ostdeutschland gerade nach der Wende an diesem Personal.

Dafür wurde zunächst vermehrt aus dem Bereich der Ingenieure und der naturwissenschaftlich-technischen Berufe rekrutiert. Dieser Unterschied verschwindet aber bei den

18 In NRW liegt dieser Anteil bei 6,8% und in Sachsen-Anhalt bei 7,4% der Gesamtbevölkerung; vgl. *Mikrozensus* (2002).

aktuellen Eliten. Auch bei den Gründen für den Amtsantritt zeigen sich nur leichte Unterschiede. Die drei wichtigsten sind in Tabelle 3 aufgeführt. Besonderheiten zeigen sich unter anderem bei den politischen Eliten. Hier spielt der Grund, „gefragt worden zu sein“, mit 79% die zweitwichtigste Rolle. Bei den Verwaltungseliten sind es 74%. Allerdings ist der Grund nicht unter den drei wichtigsten zu finden.

Tabelle 2:
Berufliche Stellung vor dem Eintritt in die politisch-administrative Elite
- Stand Erstbefragung Panel 2003 -

Beschäftigt im Bereich	Befragungsgebiete Ost insgesamt (N = 76)		Befragungsgebiete West insgesamt (N = 62)	
	Ehemalige	Aktuelle	Ehemalige	Aktuelle
Parteien/Massenorganisationen	2,1%	10,7%	18,2%	0%
Öffentliche Verwaltung	20,8%	35,7%	39,4%	37,9%
Privatwirtschaft in Führungsposition	12,5%	7,1%	9,1%	3,4%
Ingenieurwesen/ Technik/Naturwissenschaft	18,8%	7,1%	3%	10,3%
Medizin/Pharmazie	8,3%	3,6%	3%	0%
Wissenschaft	6,3%	10,7%	3%	13,8%
Schule (Lehrer oder Erzieher)	4,2%	3,6%	12,1%	13,8%
Sonstiges	25%	17,8%	9,1%	20,6%
Keine Angabe	2,1%	3,6%	3%	0%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3:
Gründe für den Amtsantritt Top 3, nach Bundesland und Elitensektor
- Nennungen „stimme eher zu“ und „stimme voll und ganz zu“ in % -

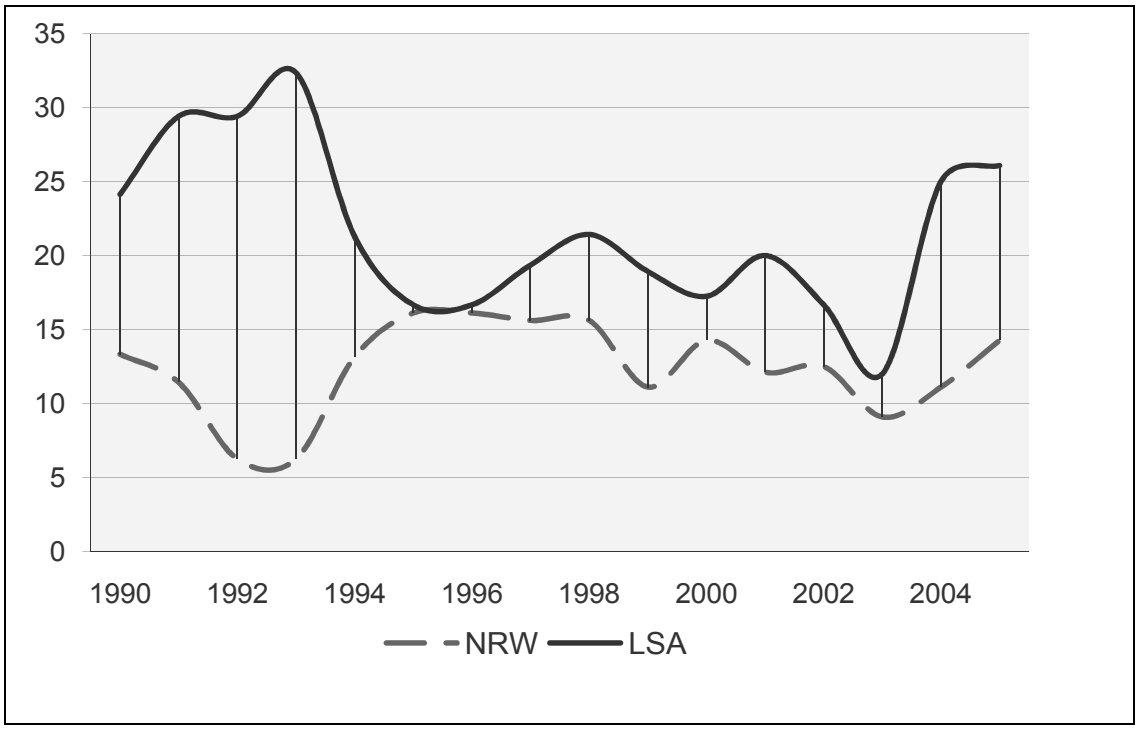
	Sachsen-Anhalt	Nordrhein-Westfalen	Politische Elite [a]	Administrative Elite [b]	Gesamt
1	Mithelfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen (95%)	Amt als neue Herausforderung (88%)	Mithelfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen (93%)	Amt als neue Herausforderung (93%)	Mithelfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen (91%)
2	Amt als neue Herausforderung (81%)	Mithelfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen (86%)	Auf Nachfrage (79%)	Mithelfen, gesellschaftliche Probleme zu lösen (89%)	Amt als neue Herausforderung (84%)
3	Auf Nachfrage (78%)	Reiz, etwas Neues zu wagen (79%)	Amt als neue Herausforderung (75%)	Einfluss auf wichtige kommunale Entscheidungen (83%)	Einfluss auf wichtige kommunale Entscheidungen (79%)

[a] Fraktionsvorsitzende, Ratsmitglieder. – [b] Dezernenten, Beigeordnete, Oberbürgermeister.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der wichtigste Grund für die administrativen Eliten ist mit 93% die neue Herausforderung, bei den politischen Eliten gaben nur 75% diesen Grund an. Der Unterschied beträgt also 18 Prozentpunkte. Beide Eliten wollen mithelfen, gesellschaftlich Probleme zu lösen. Hier liegt der Unterschied nur bei 4 Prozentpunkten. Dieser Grund ist den politischen Eliten am wichtigsten und wird auch insgesamt als am wichtigsten eingeschätzt. Unter allen Eliten in den beiden Untersuchungsländern rangiert der Grund, Einfluss auf wichtige kommunale Entscheidungen zu nehmen, auf Rang 3. Der Reiz, etwas Neues zu wagen, taucht nur in NRW (79%) unter den Top 3 auf und wird hauptsächlich von administrativen Eliten (81%) als Grund angegeben.

Abbildung 1:
Relative Anteile parteiloser Eliten im Zeitverlauf, 1990 bis 2005
- in % -



NRW: Nordrhein-Westfalen; LSA: Sachsen-Anhalt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Wir verbleiben noch ein wenig bei den Karrieren und sehen uns die Ungewissheitsbewältigung auf der individuellen Ebene an. Mit Bezug auf lebenslauftheoretische Überlegungen ist davon auszugehen, dass Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen ebenso wie der persönlichen Lebensumstände jedes Einzelnen Spuren in den Lebensläufen und Biografien hinterlassen, sodass deren Muster als Ausdruck individueller Strategien zur Bewältigung von Unsicherheiten und der Minimierung von Risiken interpretiert werden können.

Die Lern- und Anpassungsprozesse betreffen sowohl den zeitlichen Verlauf auf der kollektiven Ebene als auch Lern- und Anpassungsstrategien im individuellen Lebensverlauf der Akteure: Mit dem Eintritt in eine der hier betrachteten lokalen Elitepositionen steigt in beiden Befragungsregionen die Parteimitgliedschaft an, was grundlegend als Beleg dafür gewertet werden kann, dass etliche Eliten ihre Position mutmaßlich durch eine „Parteibindung“ versuchen abzusichern: Wenn schon im bisherigen Lebensverlauf kein oder wenig politisches Engagement gezeigt wurde, so versprechen sich die Positionsinhaber spätestens bei der Amtsübernahme höhere Erfolgs- und Überlebenschancen durch die Parteibindung.

So betrug einerseits der Anteil parteiloser Eliten in Sachsen-Anhalt anfänglich noch rund 30% und sank ab Mitte der 1990er Jahre auf durchschnittlich knapp 20%. Mit Blick auf die Karrieren *vor* dem Eintritt in lokale Elitepositionen kann festgestellt werden, dass *mit* dem Eintritt in eine Elitenposition der Anteil der parteilosen Eliten im Osten stärker abnimmt als im Westen. Diese Strategie der Positionssicherung kann im Westen immer noch als etwas typischer angenommen werden. Vermutlich wirken hier sowohl individuelle als auch strukturelle Besonderheiten, wenn auch stark abgeschwächt, weiter.

Abgesehen von einigen aktuellen Entwicklungen verringern sich in dieser Hinsicht die Ost-West-Unterschiede insgesamt sehr stark, auch wenn Parteimitgliedschaft insgesamt von etwas weniger Eliten in Ostdeutschland als Mechanismus der Karrieresicherung präferiert wird. Als weiterer Befund zeigt sich, dass ein Teil der politischen Eliten seine politische Karriere durch die parallele Besetzung hauptamtlicher politischer Funktionen und Mandate auf höheren Ebenen des politischen Systems absichert. Genauere Trendanalysen sowie die Herausarbeitung der speziellen Merkmale dieser Gruppe stehen aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch aus.

3.2 Werteinstellungen und Elitebewusstsein

Um die Frage nach der Konvergenz ost- und westdeutscher Eliten etwas breiter anlegen zu können, sehen wir uns im Folgenden drei Einstellungsformen näher an: erstens Wertorientierungen, zweitens das Elitebewusstsein, also die Frage, inwiefern sich die lokalen Führungsgruppen auch tatsächlich selbst als Elite beschreiben, und drittens haben wir die Eliten nach ihren Einstellungen zur Lokalpolitik befragt. Zunächst zu den Wertorientierungen (siehe Tabelle 4). Diese gelten gemeinhin als außerordentlich stabil, wesentlich stabiler beispielsweise als Institutionenvertrauen und andere Einstellungen.

Im Vergleich der wichtigsten Werte sind fünf Wertorientierungen von besonderer Bedeutung; wenn auch in leicht verschiedener Reihenfolge und verschiedener Intensität. Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit erweisen sich für alle Untersuchten als außerordentlich wichtig, ebenso Leistungsbereitschaft und Verantwortung – dies gilt insbesondere für die administrativen Eliten. Auch ein gutes Familienleben stellt einen wichtigen Wert

dar, unter den Eliten in Sachsen-Anhalt ist es sogar der wichtigste Wert mit Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit. Weiterhin wichtig sind Freundschaft, die Wertschätzung anderer sowie Phantasie und Kreativität. Insgesamt betrachtet, und das mag überraschen, zeigen sich hinsichtlich der Wertvorstellungen keine auffälligen Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Eliten.

Tabelle 4:
Die wichtigsten Wertorientierungen im Vergleich, nach Bundesland und Elitensektor
- Mittelwerte von 1 = „sehr wichtig“ bis 4 = „sehr unwichtig“ -

	Sachsen-Anhalt	Nordrhein-Westfalen	Politische Elite [a]	Administrative Elite [b]	Gesamt
1	Gutes Familienleben (1,28)	Leistungs-bereitschaft und Verantwortung (1,23)	Leistungs-bereitschaft und Verantwortung (1,35)	Leistungs-bereitschaft und Verantwortung (1,19)	Leistungs-bereitschaft und Verantwortung (1,27)
2	Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit (1,28)	Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit (1,26)	Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit (1,35)	Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit (1,20)	Zuverlässigkeit und Ehrlichkeit (1,27)
3	Leistungs-bereitschaft und Verantwortung (1,30)	Freundschaft (1,29)	Freundschaft (1,38)	Gutes Familienleben (1,25)	Gutes Familienleben (1,32)
4	Phantasie und Kreativität (1,40)	Gutes Familienleben (1,36)	Gutes Familienleben (1,36)	Phantasie und Kreativität (1,27)	Phantasie und Kreativität (1,39)
5	Achtung und Wertschätzung anderer (1,47)	Phantasie und Kreativität (1,38)	Phantasie und Kreativität (1,38)	Achtung und Wertschätzung anderer (1,40)	Freundschaft (1,40)

[a] Fraktionsvorsitzende, Ratsmitglieder. – [b] Dezernenten, Beigeordnete, Oberbürgermeister.

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Tabelle 5 sehen wir die Verteilung einiger demographischer Kriterien unserer Eliten und das Konstrukt des Elitebewusstseins. In Zeile 1 ist das Empfinden als Elite abgebildet. In den Zellen sehen wir, wie viel Prozent der befragten Eliten sich selbst auch als solche wahrnehmen (45%).

Deutlich mehr als die Hälfte der administrativen Eliten empfindet sich selbst als Elite (59%). Das sind fast 30 Prozentpunkte mehr als bei den politischen Eliten. Der Unterschied zwischen Ost- und Westeliten ist mit fünf Prozentpunkten weitaus geringer. Zusätzlich zur direkten Abfrage haben wir das Elitebewusstsein auch indirekt, d. h. über zwei Variablen-Konstrukte erhoben.

Zuerst wurden die Eliten gebeten, bei bestimmten Eigenschaften einzuschätzen, ob diese für Eliten bedeutend sind. Nachgefragt wurde zudem, inwiefern die jeweilige Eigen-

schaft auf sie selbst zutrifft.[19] Der Mittelwertvergleich ist in Tabelle 5 in der dritten Zeile abgebildet. Im Durchschnitt gab es 3,12 Übereinstimmungen. Die administrativen Eliten liegen deutlich über und die politischen Eliten unter dem Durchschnitt. Das deckt sich in etwa mit den Ergebnissen der direkten Abfrage.

Tabelle 5:
Elitebewusstsein, nach Bundesland und Elitensektor
- Nennungen „stark“ und „sehr stark“ in % -

		Sachsen-Anhalt	Nordrhein-Westfalen	Politische Elite	Administrative Elite	Gesamt	Empfinden als Elite	
Empfinden als Elite Ja vs. Nein (Ja in %)		43	48	32	59	45	Ja	Nein
Elitebewusstsein 0 min. bis 8 max. (Mittelwerte)		3,17	3,05	2,80	3,40	3,12	3,80	2,70
Alter (in Jahren; Mittelwert)		58	60	56	62	59	58	60
		Anteile in %						
Bildung	Akademiker	73	71	59	85	72	84	61
	Promotion	20	13	10	23	16	23	9
Einkommen > 5 500 Euro		17	38	13	43	27	40	16

Quelle: Eigene Berechnungen.

Insgesamt kann nun also festgestellt werden, dass administrative Eliten über ein deutlich ausgeprägteres Elitebewusstsein verfügen als die politischen. Dieses stärkere Selbstbild als „Elite“ geht, wie in der Tabelle 5 ersichtlich, mit einem deutlich höheren Anteil an Haushalts-Einkommen über 5 500 Euro (43%) und einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Akademikern (85%) einher.

Die politischen Eliten wiederum haben außer dem geringeren Eliteempfinden einen deutlich niedrigeren Anteil an Akademikern und höheren Einkommen. Dies erscheint wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass ca. 22% der administrativen Eliten als Grund für den Amtsantritt finanzielle Verbesserung angaben. Bei den politischen Eliten waren dies gerade 1%. Es liegt also nahe, hier einen Einkommens- und Bildungseinfluss auf das Elitebewusstsein und -empfinden zu unterstellen.

---

19 Beispielsweise wurde danach gefragt, ob Eliten ehrgeizig sein sollten („stimme voll und ganz zu“ = 1 bis 4 usw.). Danach wurden dieselben Eigenschaften nochmals abgefragt. Allerdings sollte nun eingeschätzt werden, inwieweit diese auf die eigene Person zutreffen oder nicht („trifft voll und ganz zu“ = 1 bis 4 usw.). Stimmten alle Antworten überein, gab es acht Übereinstimmungen, stimmten keine überein, null. „0“ wurde in diesem Zusammenhang als „kein Elitebewusstsein“ gewertet und „8“ als absolutes Elitebewusstsein.

Auch hier ist ein Unterschied zwischen Ost- und Westeliten kaum ersichtlich, mit Ausnahme des Haushaltseinkommens, welches im Osten im Schnitt immer noch deutlich unter dem im Westen liegt. Da sich die politischen und administrativen Eliten zwischen den beiden befragten Gebieten in etwa gleich verteilen, ist ein überlagernder Ländereffekt auf die politisch-administrativen Differenzen auszuschließen. Dafür spricht ebenfalls der leicht höhere Anteil an Akademikern in Sachsen-Anhalt.

3.3 Politikverständnis, Einstellungen zur Lokalpolitik und Responsivität

Kommen wir abschließend zu einigen Einstellungen zur Lokalpolitik und zu einigen allgemeinen Politikvorstellungen. Realpolitik zeichnet sich dadurch aus, dass verschiedene, oft gegensätzliche Interessen und Vorstellungen (soweit als möglich) miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Es gibt aber auch immer wieder Stimmen, die fordern, dass zumindest die lokale Politik anderen normativen Anforderungen entsprechen sollte, beispielsweise die Bürger selbst über alle ihre Belange entscheiden sollten.

In der ersten Befragungswelle 2003 wurden diesbezüglich den aktuellen und ehemaligen Eliten vier mögliche Formen von Lokalpolitik vorgestellt und es wurde gefragt, ob sie diesen Konzeptionen zustimmen oder diese ablehnen.[20] Die Ergebnisse sind in den folgenden Abbildungen graphisch veranschaulicht.

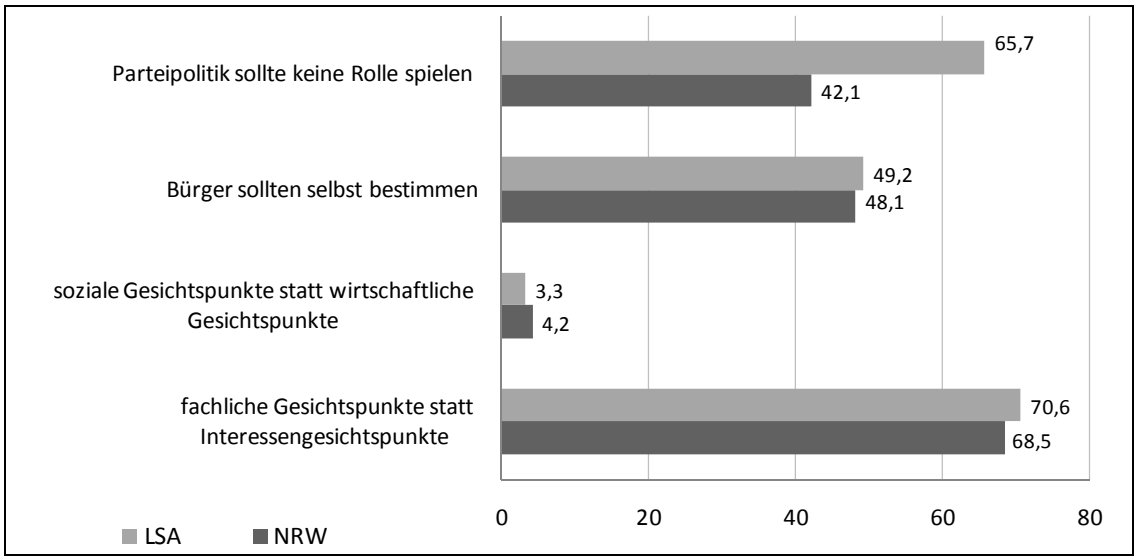
Schon in Abbildung 2 zeigt sich eine überraschend starke Konvergenz hinsichtlich der Mehrheit alternativer Konzeptionen zwischen westdeutschen und ostdeutschen Eliten. Jeweils gut zwei Drittel der Eliten befürworten die Dominanz fachlicher Gesichtspunkte auf lokaler Ebene. Zudem sind fast alle der Meinung, dass eine alleinige Ausrichtung an sozialen Fragen unter Nichtbeachtung von wirtschaftlichen Gesichtspunkten keine denkbare Alternative darstellt.

Hier spiegeln sich u. E. die realpolitischen Erfahrungswelten der Eliten wider, die sich mit den alternativen Vorstellungen von Lokalpolitik seitens der Bevölkerung weniger decken. So waren im Gegensatz zur geringen Zustimmung der Eliten insgesamt (3,7%) laut Bürgerbefragung 2003 immerhin 26,2% der Bevölkerung der Meinung, dass eine Lokalpolitik, die allein soziale Gesichtspunkte beachtet, eine durchaus mögliche Form von Lokalpolitik darstellt.

---

20 Konkret handelte es sich um vier Items: a) Alle Entscheidungen der lokalen Politik sollen ausschließlich unter fachlichen Gesichtspunkten und nicht unter Interessensgesichtspunkten getroffen werden. b) Alle Entscheidungen der lokalen Politik sollen ausschließlich unter sozialen Gesichtspunkten und nicht unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten getroffen werden. c) Die Bürger sollen über die lokalen Angelegenheiten selbst bestimmen können. d) In der lokalen Politik soll die Parteipolitik keine Rolle spielen.

Abbildung 2:
Einstellungen der Eliten zu alternativen Formen lokaler Politik, differenziert nach Nordrhein-Westfalen (NRW) und Sachsen-Anhalt (LSA)
- Zustimmung in %, n = 109 bis 127; Befragung 2003 -



Quelle: Eigene Berechnungen.

Dem dritten Item – „Die Bürger sollen über die lokalen Angelegenheiten selbst bestimmen können“ – stimmten sowohl die Eliten aus Nordrhein-Westfalen als auch die aus Sachsen-Anhalt jeweils fast zur Hälfte zu. Allein die Frage nach der Rolle von Parteipolitik scheint die westdeutschen und ostdeutschen Eliten voneinander zu unterscheiden, wobei die Eliten Nordrhein-Westfalens den Ausschluss parteipolitischer Gesichtspunkte auf lokaler Ebene nur zu 42,1% bejahen, die Eliten Sachsen-Anhalts sich aber mehrheitlich (65,7%) dafür aussprechen. Dies könnte aber möglicherweise weniger mit einem Ost-West-Unterschied zu tun haben; denn die Bedeutung von Parteipolitik nimmt auch mit der Größe der Gemeinden zu, variiert also größenspezifisch.

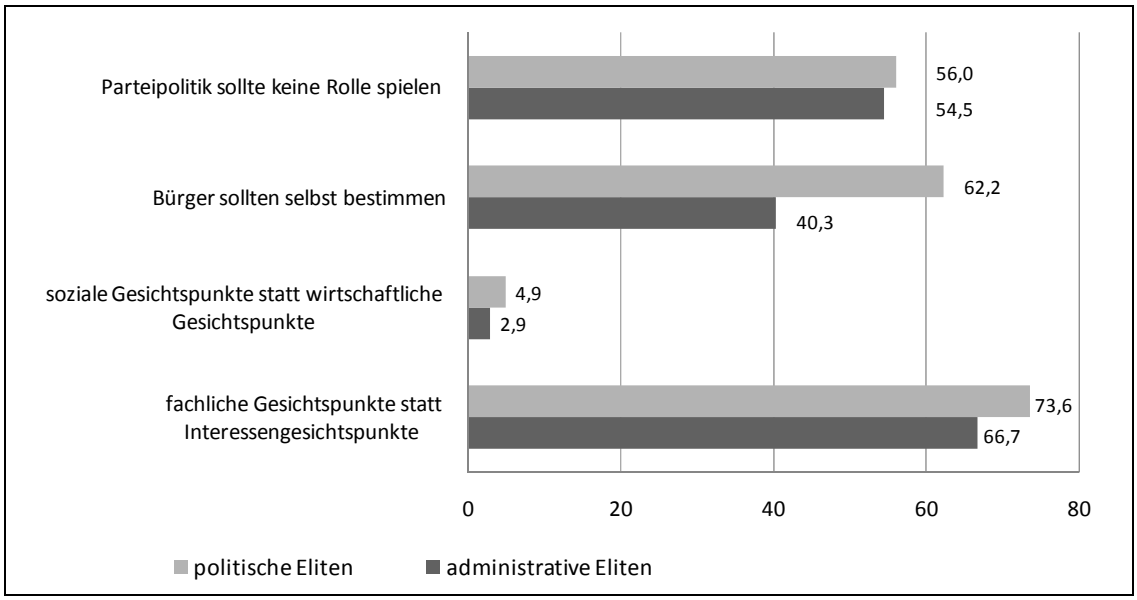
Die Unterschiede in den Einstellungen zur Lokalpolitik werden beim Vergleich administrativer und politischer Eliten nicht kleiner, sie zeigen sich in anderer Hinsicht. Hier hat die Analyse ergeben, dass die Einstellungen ebenfalls nur in einem Punkt voneinander differieren, grundsätzlich also eine hohe Konvergenz über mögliche Konzeptionen von Lokalpolitik besteht (siehe Abbildung 3).

Die administrativen Eliten beurteilen nur die Möglichkeit umfassender Selbstbestimmung der Bürger weitaus verhaltener als die politischen Eliten (40,3% Zustimmung der administrativen Eliten, 62,2% seitens der politischen Eliten).

Das lässt sich mit der größeren Bedeutung fachlicher Fragen und verwaltungstechnischer Regulierungserfordernisse im Arbeitsalltag der administrative Eliten erklären: Durch die für sie sehr dominanten systemischen Herausforderungen von kommunaler Politik, noch verstärkt durch die zunehmende Bedeutung von EU- und Förderrichtlinien, kann der Mangel

an Zustimmung zur Bürgerselbstbestimmung u. E. als Indikator dafür betrachtet werden, dass administrative Eliten die Bürgerkompetenz geringer einschätzen als politische Eliten.

Abbildung 3:
Einstellungen der Eliten zu alternativen Formen lokaler Politik, differenziert nach Elitensektor
- Zustimmung in %, n = 109 bis 127; Befragung 2003 -



Quelle: Eigene Berechnungen.

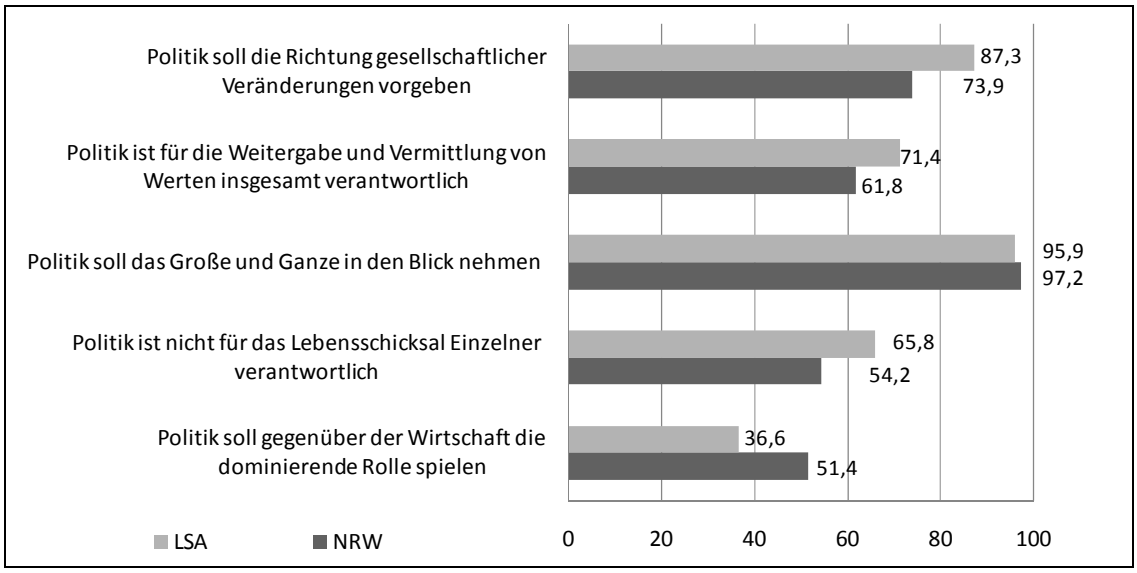
3.4 Allgemeine Einstellungen zu Politik

Wie bereits weiter oben angesprochen, implizieren Demokratiekonzeptionen immer auch normative Inhalte. Und das sowohl mit Blick auf die Bürger und auf die Frage, welche Pflichten sie in einer Demokratie besitzen, als auch beispielsweise daraufhin, was Politik generell leisten sollte. Solche Soll-Vorstellungen von Politik – die sich im Gegensatz zu den vorherigen Items nicht auf die lokale Ebene beziehen – wurden ebenfalls in Form von Statements den Bürgern und Eliten vorgegeben und es wurde danach gefragt, ob sie diesen Konzeptionen von Politik zustimmen können.[21]

21 Die Fragestellung gestaltete sich wie folgt: „Nicht nur in der Öffentlichkeit wird bisweilen darüber gestritten, was Politik generell leisten soll. Uns interessiert Ihre Meinung. Wir haben dazu einige Aussagen zusammengestellt. Sagen Sie bitte, ob Sie diesen zustimmen oder nicht zustimmen. a) Politik soll gegenüber der Wirtschaft die dominierende Rolle einnehmen. b) Politik ist nicht für das Lebensschicksal Einzelner verantwortlich. c) Politik soll das Große und Ganze in den Blick nehmen. d) Politik ist für die Weitergabe und Vermittlung von Werten insgesamt verantwortlich. e) Politik soll die Richtung gesellschaftlicher Veränderungen vorgeben. Mögliche Antwortkategorien waren „stimme zu“ bzw. „stimme nicht zu“.

In Abbildung 4 zeigen sich erstmals deutliche Unterschiede zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen befragten Eliten. Einzige Ausnahme bildet das Item „Politik soll das Große und Ganze in den Blick nehmen“, dem sowohl 97,2% der westdeutschen als auch 95,9% der ostdeutschen Eliten zustimmen. Darüber hinaus zeichnen sich die ostdeutschen Eliten vor allem dadurch aus, dass sie die normative Funktion von Politik stärker hervorheben als die westdeutschen Eliten. So haben sie höhere Zustimmungswerte vor allem dahingehend, dass Politik die Richtung gesellschaftlicher Veränderungen bestimmen soll (87,3%, im Gegensatz zu 73,9% der westdeutschen Eliten) und für die Weitergabe und Vermittlung von Werten insgesamt verantwortlich ist (71,4%, im Gegensatz zu 61,8% der westdeutschen Eliten). Auf der anderen Seite negieren die ostdeutschen Eliten die Verantwortung der Politik für Einzelschicksale stärker als die westdeutschen Eliten (65,8% gegenüber 54,2%).

Abbildung 4:
Allgemeine Einstellungen zu Politik seitens der Eliten, differenziert nach Nordrhein-Westfalen (NRW) und Sachsen-Anhalt (LSA)
- Zustimmung in %, n = 138 bis 145; Befragung 2006 -



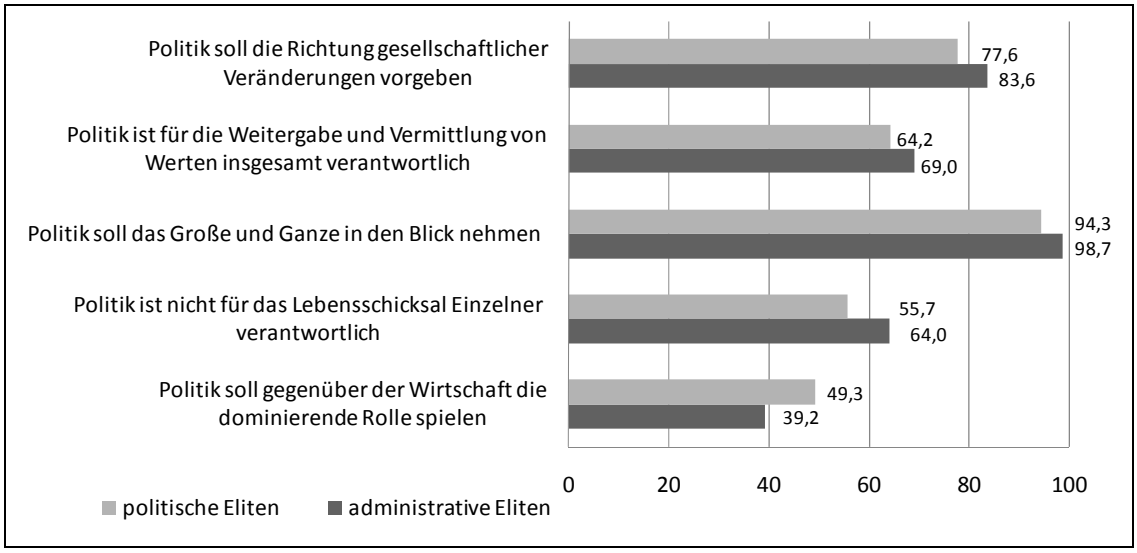
Quelle: Eigene Berechnungen.

Interessant ist die Fragestellung, ob Politik gegenüber der Wirtschaft eine dominierende Rolle spielen soll. Hier sind 51,4% der westdeutschen Eliten – und damit die Mehrheit – der Meinung, dass es so sein sollte. Nur ein gutes Drittel der ostdeutschen Eliten kann dem zustimmen (36,6%). Eine Erklärung dieses Einstellungsunterschiedes fällt schwer, denn es kann nicht abschließend geklärt werden, inwieweit die Politik gegenüber der Wirtschaft einschränkende Meinung der ostdeutschen Eliten auf realpolitischen Erfahrungen beruht oder tatsächliche Soll-Vorstellungen abbildet. Denn zumindest auf den ersten Blick erscheint es erstaunlich, dass gerade die ostdeutschen Eliten nach nur

zwanzig Jahren Kapitalismuserfahrung bereits mehr Vertrauen in die Regulierungskräfte des Marktes haben als die westdeutschen Eliten.

Weiterhin wurde bezüglich der allgemeinen Einstellungen zu Politik auch untersucht, ob sich Einstellungsunterschiede zwischen administrativen und politischen Eliten nachzeichnen lassen (siehe Abbildung 5). Das ist nur bei zwei Items der Fall: erstens, was die Verantwortung der Politik für das Lebensschicksal Einzelner betrifft. Hier plädieren die administrativen Eliten mit 64,0% noch stärker als die politischen Eliten mit 55,7% für eine Nichtverantwortung der Politik, was zum Teil damit plausibel erklärt werden könnte, dass bürokratisch-administrative Handlungsvorgänge grundsätzlich gegenüber Einzelschicksalen geradezu immun sein müssen, um routinierte Abläufe gewährleisten zu können.

Abbildung 5:
Allgemeine Einstellungen zu Politik seitens der Eliten, differenziert nach Elitensektor
- Zustimmung in %, n = 138 bis 145; Befragung 2006 -



Quelle: Eigene Berechnungen.

Zweitens unterscheiden sich die administrativen Eliten von den politischen in der Hinsicht, dass sie (wie die Eliten Sachsen-Anhalts) weniger stark der Meinung sind, dass die Politik gegenüber der Wirtschaft eine dominierende Rolle spielen sollte (39,2% gegenüber 49,3%). Auch dies beruht u. E. auf dem prinzipiell anderen Arbeitsalltag und damit Zielfokus der administrativen Eliten, die das gesellschaftliche Zusammenleben vielleicht weniger gestaltend als regulierend beeinflussen und damit aktuell utopisch erscheinenden Konzeptionen (wie eben einer Dominanz der Politik gegenüber der Wirtschaft) wenig aufgeschlossen gegenüber stehen.

Zusammenfassend zeichnen sich in Bezug auf lokale Eliten im Ost-West-Vergleich folgende Entwicklungen ab: Eliteaufbau bzw. -bildung ist auf kommunaler Ebene durchaus

als „nachholende“ Modernisierung rekonstruierbar. Es können Prozesse der Reproduktion von bestimmten, als Elite zu bezeichnenden Bevölkerungsgruppen ausgemacht werden. Vor allem im Bereich der Administration sprechen einige Befunde und Angleichungsprozesse sogar dafür, dass dieser Prozess vorerst sogar als abgeschlossen betrachtet werden kann. Dies scheint jedoch nicht unbedingt für den politischen Sektor zu gelten. Über einige Unterschiede hinweg haben sich Wahrnehmungen, Erwartungen und Bewertungen der Eliten in den ostdeutschen Befragungsgebieten mittlerweile denen der Westdeutschen angenähert. Zudem kam es nicht nur zu einer Pluralisierung der Elitekonfiguration auf der lokalen Ebene, sondern diese Entwicklung führt dazu, dass neue Differenzierungen die vor und durch die Transformation angelegten Ost-West-Unterschiede mehr als nur überlagert und überformt haben.

Literaturverzeichnis

Aderhold, J. (1996): Die Transformation ostdeutscher Gewerkschaften. Vom Parteimonialismus zur Ausdifferenzierung industrieller und betrieblicher Interessenvertretungen der Arbeitnehmer in den Neuen Bundesländern. Diplomarbeit. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Halle (Saale).

Aderhold, J. (2007): Funktion von Eliten, in: J. Aderhold, O. Kranz (Hrsg.), Intention und Funktion: Probleme der Vermittlung psychischer und sozialer Systeme. VS-Verlag: Wiesbaden, S. 191-218.

Aderhold, J.; Harm, K.; Jaeck, T. (2009): Professionalisierungsprozesse lokaler Selbstverwaltungseliten und ihre Bedeutung für Integration und Legitimation, in: K. König, S. Kropp (Hrsg.), Theoretische Aspekte einer zivilgesellschaftlichen Verwaltungskultur. Speyerer Forschungsberichte 263, S. 161-200.

Adler, F. (1991): Einige Grundzüge der Sozialstruktur der DDR, in: Projektgruppe „Das Sozio-oekonomische Panel“ (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel. Basisdaten und -analysen zur Entwicklung in den Neuen Bundesländern. Frankfurt am Main.

Arnason, J. P. (1996): Totalitarismus und Modernisierung, in: Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle (Saale), 1995, herausgegeben in deren Auftrag von Lars Clausen. Campus: Frankfurt, New York, S. 154-163.

Bauman, Z. (1974): Officialdom and Class: Bases of Inequality in Socialist Society, in: F. Parkin (ed.), The Social Analysis of Class Structure. Tavistock Publications: London, pp. 129-148.

Derlien, H.-U. (2001): Elitezirkulation zwischen Implosion und Integration, in: H. Bertram, R. Kollmorgen (Hrsg.), Die Transformation Ostdeutschlands. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern. Leske+ Budrich: Opladen, S. 53-76.

Edinger, M. (2008): Elitewandel im Prozess der deutschen Einigung: Ostdeutsche Eliten im Vergleich, 1990-2008, in: Transformation in transnationaler Perspektive: Deutschland und Korea. Seoul, S. 71-99.

Engler, W. (1992): Die zivilisatorische Lücke. Versuche über den Staatskapitalismus. Edition Suhrkamp: Frankfurt am Main.

Geißler, R. (2008): Die Sozialstruktur Deutschlands. Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Bilanz zur Vereinigung. 5. durchgesehene Auflage. VS Verlag: Wiesbaden.

Genov, N. (1991): Der Übergang zur Demokratie: Trends und Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 3, S. 413-425.

Glaeßner, G.-J. (1994): Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und Demokratisierung im Postkommunismus. Westdeutscher Verlag: Opladen.

Kollmorgen, R. (2005): Ostdeutschland – Beobachtungen einer Übergangs- und Teilgesellschaft. VS Verlag: Wiesbaden.

Lepsius, M. R. (1994): Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR, in: H. Kaelble, J. Kocka, H. Zwar (Hrsg.), Sozialgeschichte der DDR. Klett-Cotta: Stuttgart, S. 17-30.

Lepsius, M. R. (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: B. Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. KZfSS, Sonderheft 35/1995. Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 392-403.

Lutz, B. (1994): Institutionen und Interessen – Erste Thesen und Überlegungen zum Prozess der System-Transformation, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 3/1994, S. 365-379.

Pirker, T.; Lepsius, M. R.; Weinert, R.; Hertle, H.-H. (1995): Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR. Gespräche und Analysen. Westdeutscher Verlag: Opladen.

Zapf, W. (1994): Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Edition Sigma: Berlin.

Podiumsdiskussion „Unternehmertum in Ostdeutschland“

*Elga Lehari-Reichling**

Die Podiumsteilnehmer

Dr. Gerhard Köhler
Vorstand der ORWO Net AG, Bitterfeld-Wolfen

Rainer Thiele
Vorsitzender des Beirats der KATHI Rainer Thiele GmbH, Halle (Saale)

Dr. Frank Schneider
Vorstandsvorsitzender der SOLARWATT AG, Dresden

Ingrid Weinhold
Geschäftsführerin der MABA Spezialmaschinen GmbH, Bitterfeld-Wolfen

Dr. Helge Fänger
Vorstandsvorsitzender der Serum-Werk Bernburg AG, Bernburg (Saale)

Elga Lehari-Reichling
Handelsblatt, Moderation

Die Unternehmen

Das Foto-Großlabor ORWO Net wurde als AG 2007 gegründet. Die 2002 gegründete Vorläufer-GmbH hatte Anteile der insolventen Pixelnet AG und deren Tochter ORWO Media übernommen. ORWO steht für die in der DDR-Zeit gegründete Marke „Original Wolfen“ und ist ein „Überbleibsel“ der früheren Filmfabrik Wolfen, die bis 1946 zu Agfa gehörte.Vertriebsmarken sind Pixel Net, ORWO direkt und Foto Quelle. 2008 stieg das Unternehmen durch eine Übernahme in Dänemark in das skandinavische und norddeutsche Geschäft ein, im Frühjahr 2009 wurde außerdem ein Labor in Wiesbaden übernommen. ORWO Net ist der drittgrößte deutsche Fotofinisher mit etwa 10% Marktanteil. Wichtige Mitbewerber sind Fujifilm und CeWe-Color. Im Jahr 2009 hatte das Unternehmen 235 Mitarbeiter. 82,5% des Umsatzes entfallen auf digitale Bildprodukte.

Die heutige KATHI Rainer Thiele GmbH wurde 1951 als KATHI-Nährmittelfabrik Kurt Thiele in Halle gegründet. Der Name steht für die Firmengründer Kaethe und Kurt Thiele. KATHI stellte zunächst Suppen, Saucen und Kuchenmehl her. Bereits 1955 konnten Produkte erfolgreich ins westliche Ausland exportiert werden. 1959 wurde Dr. Backhoff Leipzig gekauft, wodurch sich Kurt Thiele die Rechte an Backpulver-

* *Elga Lehari-Reichling,* Handelsblatt-Redaktion, Düsseldorf.

erzeugnissen sicherte. 1969 wurde KATHI unter staatlichen Zwangsregulierungsmaßnahmen Spezialist für Backmischungen. 1972 kam es zur Enteignung. Der Neuanfang erfolgte 1992 durch den Sohn der Firmengründer, Rainer Thiele, der das Unternehmen reprivatisierte. 2011 feiert das Familienunternehmen – jetzt geführt von der dritten Generation – mit rund 90 Mitarbeitern sein 60-jähriges Bestehen. Mit 41% ist es Marktführer in den Neuen Bundesländern.

Die SOLARWATT AG wurde 1993 als Zwei-Mann-Unternehmen SOLARWATT Solar-Systeme GmbH gegründet. 1995 begann die Serienfertigung von Solarmodulen für Verkaufsautomaten und Notrufsäulen. 2005 erfolgte die Umwandlung in eine AG. SOLARWATT ist heute spezialisiert auf mono- und polykristalline Solarmodule sowie auf die Errichtung schlüsselfertiger Solarkraftwerke. Das Unternehmen ist ein Vertreter der aufstrebenden mitteldeutschen Photovoltaik-Industrie. 2009 beschäftigte es 430 Mitarbeiter.

Die MABA Spezialmaschinen GmbH entstand im April 1991 als Management-Buy-out aus der früheren Instandhaltungssparte der Filmfabrik Wolfen. Gestartet wurde mit 16 Mitarbeitern und mehreren, bis 2001 wieder ausgeschiedenen Gesellschaftern. Heute sind mehr als 50 Mitarbeiter beschäftigt. Das Leistungsprofil wurde 2005 erweitert – MABA wurde zum individuellen Komplettanbieter, Industriedienstleister und Beschichtungsspezialisten für viele Branchen. Jährlich wird ein Fünftel des Umsatzes in die in hohem Maße kundenorientierte Forschung und Entwicklung investiert.

Die Serumwerke Bernburg wurden 1954 gegründet und waren der größte Hersteller von Infusionslösungen und Tierarzneimitteln in der DDR. Sie galten Ende der 1980er Jahre als insolvent und sollten laut Zentralplan geschlossen werden. Die Privatisierung in Form einer AG erfolgte 1992. Heute werden 620 Mitarbeiter beschäftigt. In Bernburg und Pirna wurden hohe Millionenbeträge investiert. Zum Leistungsspektrum gehören auch Darmreinigungsmittel, Trägerlösungen und Dialysatoren. Gleichzeitig wird ständig an neuen Entwicklungen gearbeitet. So wurde ein neues Verfahren entwickelt, das den Einsatz von Kartoffelstärke statt Wachsmaisstärke ermöglicht, oder es wurde ein Wirkstoff als Volumenersatzmittel bei hohen Blutverlusten entwickelt.

Zusammenfassung der Diskussion

Die Moderatorin Elga Lehari-Reichling eröffnete die Podiumsdiskussion:

„Nach den wissenschaftlichen – wenngleich empirisch belegten – Facetten des Transformationsprozesses wenden wir uns zum Schluss der Konferenz der absoluten, nicht anonymisierten Realität zu. Mit fünf Unternehmern möchte ich versuchen zu ergründen, wie Entscheidungsprozesse abgelaufen sind, welche Hürden überwunden werden mussten und wie die mittelfristige Zukunft aussehen könnte.

Wir haben dazu eine gute Mischung von Unternehmen und ihren Lenkern, mit Frau Weinhold als gelernter Ingenieurin auch eine Lenkerin, gefunden, die bis heute allesamt

erfolgreich sind – auch wenn es manche Tiefen zu überwinden galt und gilt. Sie alle repräsentieren das, was in Deutschland das Rückgrat der Wirtschaft ausmacht: den Mittelstand. Interessant ist die Mischung der Podiumsteilnehmer auch deshalb, weil wir einen Teil der Vielfalt zeigen, der Wirtschaft gerade hier in den östlichen Bundesländern so lebendig macht: Unternehmen, die enteignet wurden und durch Reprivatisierung zu neuer Blüte gelangen konnten, Unternehmen, die ausgegründet wurden, sowie Unternehmen, die erst nach der Wende entstanden, eines davon in einem völlig neuen Zweig, der Solarbranche.

Das garantiert aber keinen Erfolg auf ewig: Wer zur Gründungszeit die Gunst der Stunde des jahrelangen Subventionswettlaufs zur Neuansiedlung von ganzen Branchen nutzen konnte, steht heute vor neuen Herausforderungen, weil die Staatskassen leer sind. Das sind durchaus Herausforderungen, vor denen auch viele Unternehmen im Westen der Bundesrepublik stehen."

In der anschließenden Fragerunde schilderten die Unternehmer anschaulich, wie ihre persönliche Situation zum Zeitpunkt des Mauerfalls war, wie die Idee des Rückkaufs bzw. der Unternehmensgründung reifte, mit welchen Produkten sie an den Start gingen, welche Hürden – z. B. die Zahl der Businesspläne – auf diesem Weg überwunden werden mussten, welche positive oder auch negative Rolle dabei Banken, Behörden, die Konkurrenz, Kollegen und die Kunden spielten. In der Diskussion ging es auch darum, welche Märkte bei der Firmengründung bzw. der Privatisierung im Fokus standen und wo die räumlichen und produktbezogenen Marktschwerpunkte heute liegen. Berichtet wurde zudem, wie die notwendigen Geldgeber und Finanzmittel gefunden wurden und wo die Unternehmer ihr Unternehmen in fünf Jahren, also 25 Jahre nach dem Mauerfall, sehen.

Aus der lebendigen Diskussion ließ sich kein endgültiges Fazit ziehen, dennoch schälten sich einige wichtige Punkte heraus, die typisch für den Mittelstand in Ost und West zu sein scheinen und deshalb nicht nur dem Transformationsprozess der ostdeutschen Wirtschaft zugeschrieben werden können. Besonders wichtig war für alle Unternehmen, das Vertrauen der Banken zu gewinnen und dabei Transparenz an den Tag zu legen. Ohne Hartnäckigkeit und teilweise mühselige Überzeugungsarbeit wäre es wohl keinem der Unternehmen gelungen, sich auf seinen Märkten zu behaupten. Für den Erfolg war es aber auch wichtig, sich in „realistischer Bescheidenheit" zu üben. Das bedeutete konkret: wachsen ja, aber nicht um jeden Preis, sich realistische Ziele setzen und nach Nischen suchen. Ein weiterer Schlüssel zum Erfolg war der Glaube an sich selbst und an die Fähigkeit der Mitarbeiter. Erfolg konnte auch dadurch erzielt werden, dass Wettbewerber zu Kunden gemacht wurden. Expansionen wurden konkret mit Standortzielen und Markterweiterungen verbunden; Marktnähe wurde gesucht. Übereinstimmend groß war außerdem die Bereitschaft, die Produktion an den Standorten der Unternehmen in den Neuen Ländern zu halten und damit einen Beitrag zur Beschäftigung in der Region zu leisten. Die Podiumsdiskussion legte ein lebendiges Zeugnis davon ab, dass Unternehmertum fast aus dem Nichts heraus vor Ort entstehen und sich behaupten kann.

Schlusswort zur Konferenz

*Rudi Schmidt**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ein Schlusswort zu sprechen stellt ein besonderes Privileg dar. Gewissermaßen ex cathedra darf der Redner die Quintessenz des Kongresses verkünden, verbunden mit dem Vorteil, dass ihm direkt niemand widersprechen kann. Der Nachteil liegt in der schnell enttäuschten Erwartung, denn die strukturierte Konklusion der Gesamtveranstaltung wird dem Auditorium nicht geboten. Wenn man dieses nicht mit vorgefertigten Sentenzen abspeisen möchte, hat der Schlussredner nur einen graduellen Vorsprung, der sich vor allem dem Verzicht auf den Kollegenplausch in der Mittagspause verdankt. In dieser kurzen reflektiven Zeitspanne lässt sich das Gehörte nicht so systematisch bündeln und auf den allgemeinen Wissensstand beziehen, wie man das von einem Fazit erhoffen darf; zumal wenn angesichts mehrerer Parallelveranstaltungen nur ein selektives und grob vereinfachtes Bild vom komplexen Geschehen gezeichnet werden kann. Mit dieser Einschränkung bitte ich meine nachfolgenden Eindrücke und Überlegungen zur Kenntnis zu nehmen.

Wenn man anhand der gehörten Vorträge den inzwischen erreichten Forschungsstand mit dem Beginn der Transformationsforschung von vor 20 Jahren vergleicht, wird die erhebliche Vertiefung der Kenntnisse über den gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel evident, aber auch die Verbesserung der Methoden und des theoretisch-analytischen Instrumentariums, mit dem sie gewonnen wurden. Besonders hervorheben möchte ich die Leistung der hier zahlreich vertretenen Ökonomen, namentlich des IW Halle. Dank ihnen verfügen wir inzwischen über sehr genaue Angaben über wichtige ökonomische Prozesse und Proportionen, wie sie vor zehn oder fünfzehn Jahren so nicht verfügbar waren. Großer Dank sei an dieser Stelle auch den Kolleginnen und Kollegen des IWH, der MLU und des SFB für die vorzügliche Gestaltung der Konferenz gesagt.

Ein wenig Trost und Wiedergutmachung mag im Lob der hier prominent vertretenen Zunft gesehen werden, weil die Wirtschaftswissenschaftler, sofern sie sich affirmativ zur Mainstreamökonomie verhalten haben, seit der Finanzmarktkrise wegen ihrer zum Teil bornierten Marktfixierung in der Öffentlichkeit als geistige Wegbereiter des Desasters heftig gescholten wurden. Da es mit der prognostischen Kompetenz der Sozialwissenschaften im Allgemeinen nicht so gut bestellt ist, wie sich Politiker das gerne wünschen, ist die gegenwärtige Phase der Verunsicherung von Wissenschaft durch Wirklichkeit auch als Chance zu begreifen, durch verfeinerte Methoden und offenere

* *Prof. Dr. Rudi Schmidt*, SFB 580 und Institut für Soziologie an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Theoriebildung einerseits, bescheideneren Deutungsanspruch andererseits wieder mehr festen Grund unter die Füße zu kriegen.

Von dieser Kritik ist die neuere Transformationsforschung wohl noch am wenigsten betroffen. Durch die Konstanz der zu analysierenden Gegenstände und Prozesse konnte hinreichende wissenschaftliche Vertrautheit mit ihnen gewonnen werden, und ihre Konkretheit bewahrte vor fahrlässigen Abstraktionen. Zudem hat der systematische Vergleich mit mittelosteuropäischen Transformationsgesellschaften Wissenschaftler, aber auch Politiker nüchterner werden lassen.

Natürlich konnte die Hallesche Konferenz in den zwei Tagen nur einen kleinen Ausschnitt aus der breiten Transformationsforschung bieten, selbst wenn man in Rechnung stellt, dass diese seit geraumer Zeit in Deutschland nur noch von einigen Spezialisten ausgeübt wird, die vorzugsweise in Halle und Jena sitzen. Der rasche und radikale Institutionentransfer in den frühen 1990er Jahren und die ihn begleitenden, zum Teil dramatischen Friktionen fesselten die wissenschaftliche Öffentlichkeit in hohem Maße; der langwierige Adaptionsprozess dieser Institutionen durch die ostdeutschen Akteure, der teilweise bis heute anhält, merklich weniger. Man gewöhnte sich vielfach an, Ostdeutschland nur noch als defizienten Modus zu betrachten, von dem man sich abwandte, weil er nicht als wissenschaftliches Erkenntnisproblem, sondern nur noch als politische Gestaltungsaufgabe rubriziert wurde. Die so dachten, haben freilich nicht genau genug hingeschaut, wie man am reichen Ertrag dieser Tagung feststellen kann.

Wir haben hier keinen abschließenden Bericht über diese Forschungen gehört, denn wenn auch die ostdeutsche Transformation im engeren Sinn abgeschlossen ist, so gilt dies nicht für ihre langfristigen Folgen. Deren Ende ist gegenwärtig nicht absehbar, und sie verschränken sich zunehmend mit den Folgen eines globalen Wandels, der in den letzten Jahren durch internationale Vernetzung, aber auch durch verstärkte Marktliberalisierung und Deregulierung bestimmt worden ist. Insofern die Weltwirtschaftskrise von den angelsächsischen Finanzzentren ihren Ausgang nahm, haben auch deren Finanz- und Wirtschaftsmodell, die Shareholder-Value-Orientierung, „Shorttermism“, deren Managementkonzepte etc. an Prestige verloren. Ob die traditionelle, eher langfristig ausgerichtete Stakeholder-Orientierung, die besonders für die deutschen mittelständischen Unternehmen typisch war – und ihren Erfolg begründete –, nun befestigt wird oder weiter erodiert, wie einige Studien zu den Folgen der „Finanzialisierung“ (neue Accounting-Standards, Basel II etc.) belegen, bleibt vorerst abzuwarten. Aber damit begeben wir uns bereits auf einen nicht kongressrelevanten Seitenpfad.

Kurt Biedenkopf und *Richard Schröder* haben eingangs von den Schwierigkeiten berichtet, mit denen die Transformation in Ostdeutschland zunächst belastet war, und zwar sowohl außenpolitisch als auch ökonomisch, aber auch interessenpolitisch; ferner von den mentalen Problemen, mit den gewaltigen Umwälzungen fertig zu werden. Beide stimmten in der Meinung überein, dass der schnelle, rigide Wirtschafts- und Gesellschaftsumbau alternativlos gewesen sei. Das wird in der Transformationsforschung mehrheit-

lich auch so gesehen, wird in der ostdeutschen Bevölkerung und in der politischen Öffentlichkeit aber immer noch kontrovers diskutiert.

Im ersten Panel wurde die für die Beurteilung der Startbedingungen der ostdeutschen Wirtschaft konstitutive Frage der Währungsunion diskutiert, und zwar nicht nur hinsichtlich der ökonomischen Nachteile, die die faktische Konversionsrate von 1:1 bewirkt habe, sondern auch in Bezug auf die politische Produktivität, die die deutsche Währungsunion für den Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses bedeutet habe *(Klein, Dietrich).* Dies ist insofern ein neuer Aspekt, weil gewöhnlich die Unvermeidbarkeit dieses Währungskurses mit den Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung und den kaum bewältigbaren politischen Spannungen bei produktivitätsadäquaten Relationen begründet worden ist.

In einem weiteren Panel stand die vergleichende Beschreibung und Erklärung der noch immer bestehenden Produktivitätslücke zwischen der ost- und westdeutschen Wirtschaft zur Debatte. Gewöhnlich wird in diesem Zusammenhang auf das erfreuliche Erstarken des Verarbeitenden Gewerbes verwiesen, das sich in einigen Parametern an die westdeutsche Referenzökonomie herangearbeitet hat. Umso nachdenklicher muss stimmen, wenn in absehbarer Zeit eine wichtige Voraussetzung für das weitere Wachstum fragwürdig wird, die Sicherstellung des erforderlichen Arbeitskräftepotenzials aufgrund des Bevölkerungsrückgangs und der Verschiebung der Altersrelationen *(Behr).* Obwohl hierzu die Prognosen einfach sind, die Lösungen sind es nicht. Zum „Abbau Ost“ in den Städten würde sich dann noch der in den Betrieben gesellen, mit einem weiteren Schub für die regionalen Disparitäten.

Im Panel „Arbeitsmarkt und soziale Lage“ wurden neben strukturanalytischen Grundsatzfragen *(Lutz)* einzelne ostspezifische Aspekte thematisiert, an denen sich markante Differenzen nicht nur in der Gegenwart, sondern auch für die Zukunft der beiden Landesteile aufzeigen lassen. Waren die Rentner und hier besonders die Rentnerinnen aufgrund ihrer längeren Lebensarbeitsbiographien durch den Transfer des westdeutschen Rentensystems zunächst begünstigt, so wirken sich bei vielen, die demnächst ins Rentenalter kommen, die hohe Zahl von Arbeitsunterbrechungen („Patchworkbiographien“) und die zum Teil sehr niedrigen Löhne rentenmindernd aus. Diese Rentnergeneration wird vielfach mit Altersarmut konfrontiert werden *(Kumpmann, Buscher, Gühne)* und damit zu einer neuen Herausforderung der Sozialpolitik.

Am Beispiel der Landwirtschaft konnte gezeigt werden, dass der sektorale und regionale Strukturwandel zuweilen auch positive Effekte hervorbringen kann. Die meist sehr viel größeren Agrarunternehmen im Osten sind überdurchschnittlich rentabel, denn es ist nach der Privatisierung entgegen westdeutschen Erwartungen nicht zu einer breiten Restitution des kleinen und mittleren Familienbetriebs gekommen *(Schaft, Balmann).*

Seit einigen Jahren hat sich die Wirtschafts- und Sozialpolitik in den Neuen Bundesländern von der lange verteidigten Überzeugung getrennt, es müssten und könnten die

ostdeutschen Regionen flächendeckend auf das Referenzniveau der westdeutschen Länder gehoben werden. Ressourcenmangel und ausbleibende Wachstumseffekte zwangen zu einer Konzentration auf die Förderung von industriellen Kernen, Clustern, Netzwerken bzw. Produktions- und Forschungsverbünden. In einem Beitrag dazu wird daher für eine differenzierte Betrachtung der regionalen Wirtschaftsräume plädiert *(Titze, Kubis, Brachert).* Die durch Begleitforschung gut belegten Erfolge geben dieser Politik Recht. Parallel dazu wird die Mangelverwaltung „abgehängter Räume" zu einer neuen Aufgabe der Regionalpolitik.

Vor ähnlichen Problemen stehen viele ostdeutsche Städte, die mit sinkenden Einwohnerzahlen und rückläufigen Einnahmen die sich kaum vermindernden Anforderungen an die kommunale Daseinsfürsorge bewältigen müssen. Natürlich darf hier der Hinweis nicht fehlen, dass sich die Städte auch positiv verändert haben, die Häuser und Wohnungen sind schöner geworden. Der nachholende Eigenheimbau hat zu einer Suburbanisierung der Städte geführt, und die in der DDR begehrten, weil modernen Plattenbauwohnungen verfielen – parallel zum Zerfall ihrer Bausubstanz – dem ästhetischen Verdikt identitätsloser Massenquartiere. Einige dieser Aspekte lassen sich auch in osteuropäischen Städten beobachten *(Brade, Neugebauer),* Inkompatibilitäten in der Wohnungsbauförderung sind wohl eher ein ostdeutsches Phänomen *(Michelsen, Weiß).*

In anderen Referaten wurden grundsätzliche Fragen behandelt, die als Handlungsprinzipien bzw. als normative Orientierungen der Transformationsakteure maßgeblich waren. Deren Adaption verlief nicht als spannungsfreier Prozess, wie am Beispiel der Eigentumsneuordnung *(Kluth)* oder der Jugendhilfe *(Hildenbrand)* demonstriert wurde. Das angemessene Verhältnis von Markt und Staat wird in Ostdeutschland vielfach anders definiert als im Westen der Republik. Die hier etablierte Praxis der Marktwirtschaft erfährt dabei vielfach eine normative Überhöhung, obwohl sich dieses Wirtschaftssystem letztlich nur empirisch legitimieren lässt.

Der „Aufbau Ost" hat viel Geld gekostet, wie Ökonomen gut belegen können. Solche aktualisierten Analysen sind nützlich, denn sie tragen zur Versachlichung einer oft polemisch oder interessenpolitisch verkürzten Debatte bei (dazu *Busch* und *Lenk).* Sie wird kontrovers bleiben, so lange Geber und Empfänger in einem so asymmetrischen Verhältnis stehen und insoweit es Politik mit alternativen Gestaltungskonzepten in einem restriktiven Kontext zu tun hat.

Quer über alle Referate hinweg bestand Einigkeit darüber, dass der Institutionentransfer für den ostdeutschen Transformationsprozess die entscheidende Grundlage bildete und mit wenigen Ausnahmen auch als gelungen anzusehen ist. Ebenso gesichert ist jedoch, dass große Teile der ostdeutschen Bevölkerung mit den Leistungen der neuen Institutionen unzufrieden sind, insbesondere mit den ökonomischen, und diese Defizite überwiegend der Politik anlasten. Einstellungsänderungen, die sich beim Vergleich von Anfang der 1990er Jahre und unlängst durchgeführten Befragungen offenbaren, zeigen, dass hierbei Erwartungen bzw. Enttäuschungen eine große Rolle spielen, weniger deren Fundierung

in nachhaltig wirksamen Wertunterschieden. Darauf zielte auch der Referent *Heiner Meulemann,* wenn er dazu sagte: „Ost-West-Unterschiede sind wahrscheinlich zumeist Lebensbedingungsunterschiede." Zu den bemerkenswerten Ausnahmen gehört die Religionsbindung, die sich auch 20 Jahre nach dem Mauerfall in beiden Landesteilen markant unterscheidet. Die in der DDR-Gesellschaft gründlich säkularisierte Bevölkerung entwickelte auch nach der Vereinigung nur eine geringe Bereitschaft, sich den christlichen Kirchen wieder zuzuwenden.

Resümiert man die hier vorgetragenen Referate und die auch andernorts in diesen Monaten aus Anlass des zwanzigsten Jahrestags der Vereinigung vorgelegten wissenschaftlichen Berichte, so ist trotz aller nicht verschwiegenen Probleme beim Vereinigungsprozess ein gewisser geschichtslegitimatorischer Ton unüberhörbar. So wie es gelaufen ist, war es nicht optimal, aber es ging wohl nicht anders, ist der Tenor, der aus den allermeisten Darstellungen zu entnehmen ist. Angesichts der anhaltend höheren Arbeitslosigkeit, der geringeren Wertschöpfung, des negativen Wanderungssaldos und der vielen damit verbundenen ökonomischen und sozialen Folgen verwundert diese selbstgenügsame bzw. resignative Interpretation. Politik kann aus Fehlern lernen; dazu gehört auch, ihr retrospektiv Handlungsalternativen aufzuzeigen, was angesichts der historisch beispiellosen Deindustrialisierung, in der ich die Hauptursache der meisten Probleme sehe, eigentlich nahe läge.

Es war erfreulich, dass das Tagungsthema auf der Konferenz fächerübergreifend behandelt wurde. Das ist in den meisten publizierten Analysen immer noch zu wenig der Fall. Gerade bei diesem Gegenstand ist interdisziplinäre Forschung ein besonderes Desiderat. Ich hoffe, dass die Tagung dafür Anregungen geboten und dazu ermutigt hat.

Programm der Konferenz
20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration

Donnerstag, den 11. März 2010

10:30 **Begrüßung**
Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Blum
Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle

10:45 **Grußworte**
Prof. Dr. Bernd Six
Prorektor für strategische Entwicklung,
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Dr. Reiner Haseloff
Minister für Wirtschaft und Arbeit
des Landes Sachsen-Anhalt

11:15 **Eröffnungsvortrag**
Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Kurt Biedenkopf
Ministerpräsident des Freistaates Sachsen a. D.

11:45 **Keynote**
Versuch und Irrtum bei der Wiederherstellung
der Deutschen Einheit
Prof. Dr. Dr. h. c. Richard Schröder
Humboldt-Universität zu Berlin

12:30 **Mittagspause** (Foyer Audimax)

13:30 Parallele Sessions

I.1 Deutsche und europäische Währungsunion

Dr. Jens Hölscher
Queensway versus Endogenous Evolution

PD Dr. Diemo Dietrich, Prof. Dr. Martin Klein
Beitrag der Deutschen Währungsunion zum
europäischen Integrationsprozess

Prof. Lucjan T. Orlowski
The Gradual Way to European Monetary Union

II.1 Produktivitätslücke und ihre Determinanten

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué
Produktivitätsentwicklung in Ostdeutschland und
Mittel- und Osteuropa

Prof. Dr. Lutz Bellmann
Zur Produktivitätsentwicklung im ostdeutschen
Unternehmenssektor in Abhängigkeit von der
Entstehungsgeschichte der Unternehmen

Prof. Dr. Michael Behr
Unternehmen, demographischer Wandel und
Fachkräftesicherung

III.1 Arbeitsmarkt und soziale Lage

Prof. Dr. Dr. h. c. Burkart Lutz
Zu einigen Wechselwirkungen von Sozialpolitik und
Arbeitsmarktstrukturen

Dr. Herbert Buscher, Dr. Ingmar Kumpmann, Michael Gühne
Alte Menschen in den Neuen Bundesländern:
Von den Gewinnern der Einheit zur neuen Altersarmut?

Prof. Dr. Bruno Hildenbrand
Neue Anforderungen an Schulen und Jugendhilfe

15:30 **Pause** (Foyer Audimax)

16:00 Parallele Sessions

I.2 Deutscher Weg der Transformation

Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener
Der deutsche ‚Sonderweg' der Transformation

Dr. Eckhard Wurzel
Der deutsche Transformationsprozess –
Einflüsse und Wirkungen

Prof. Dr. Udo Ludwig
Aus zwei Volkswirtschaften mach eine – Visionen und
Realität der wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands

II.2 Sektoraler und regionaler Strukturwandel

Dr. Franziska Schaft, Prof. Dr. Alfons Balman
Determinanten des Erfolgs der Umstrukturierung der
ostdeutschen Landwirtschaft

Prof. Dr. Johannes Bröcker, Henning Meier
Auswirkungen der Integration auf die regionale
Entwicklung in Deutschland und Europa

Dr. Mirko Titze, Alexander Kubis, Matthias Brachert
Zur Veränderung räumlicher Muster der wirtschaftlichen
Entwicklung nach der deutschen Vereinigung

III.2 Wirtschaften mit Transfers

Dr. habil. Ulrich Busch
Transferleistungen – Aufbauhilfe und
Entwicklungsblockade für Ostdeutschland

Prof. Dr. Thomas Lenk
Transfers von West nach Ost, Auswirkungen auf die
wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die Länder- und
Kommunalhaushalte

N. N.
Implementing the European Structural Funds – Experiences
from the Middle East European Countries

18:30 **Ende der Sessions des 1. Tages**

19:00 **Empfang**
Großer Universitätssaal
Anschrift: Harz 41 (siehe Karte)

Dinner Speech
The Russian Federation in Transition – Economic
Integration and Cooperation in Europe
Prof. Dr. Andrej Zverev
Botschaft der Russischen Föderation in Deutschland

Freitag, den 12. März 2010

09:00 Keynote
Good Institutions are not Enough: The Persistent
Challenges of East German Development
Professor Wendy Carlin, PhD

09:45 **Pause** (Foyer Audimax)

10:00 Parallele Sessions

I.3 Staat und Markt in der Transformation

Prof. Gyula Horvath
Ways and Experiences of Governmental Organisations
related to the Transition to Market Economy – Federal
vs. Unitaristic System

Prof. Dr. Winfried Kluth
Rechtliche Aspekte der Neuordnung der
Eigentumsverhältnisse

Dr. Peter Haug
Kommunalwirtschaft in Ostdeutschland
zwischen Staat und Markt

II.3 Stadtentwicklung und Stadtumbau

Prof. Dr. Heinrich Mäding
Kommunale Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland:
Folgen für die Stadtentwicklung

Dr. Isolde Brade
Zwischen Gentrification und Abwärtsspirale –
Sozialräumlicher Wandel und Persistenzen in
Wohnquartieren ausgewählter Stadtregionen des
mittleren/östlichen Europas

Claus Michelsen, Dominik Weiß
Förderung des Wohnungsbaus und der städte-
baulichen Entwicklung: Von der Lösung zum Problem?

**III.3 Transformation und gesellschaftlicher
Wertewandel**

Prof. Dr. Helmut Wiesenthal
Erfolge und Misserfolge im Postsozialismus – Eine
Bilanz der vergleichenden Transformationsforschung

Prof. Dr. Heiner Meulemann
Werteveränderungen im vereinten Deutschland

Dr. Jens Aderhold
Einstellungen von Eliten in Ostdeutschland

12:00 **Mittagspause** (Foyer Audimax)

13:00 *Roland Schatz (Media-Tenor)*
Das Bild Ostdeutschlands in den Medien

13:30 **Podiumsdiskussion**
Unternehmertum in Ostdeutschland

15:00 **Schlusswort** (*Prof Dr Rudi Schmidt, SFB 580)*

15:15 **Ende der Konferenz**

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 978-3-941501-05-8 (Print)
ISBN 978-3-941501-26-3 (Online)