

Ostdeutschland in der erweiterten EU: mehr Anpassungsdruck

Wachstum und Beschäftigung fallen in Ostdeutschland weiterhin unbefriedigend aus. Durch die Osterweiterung der EU wird der Wettbewerb für ostdeutsche Produzenten und Standorte intensiver werden. Langfristig werden Fördermittel wegfallen, sodass Wettbewerbsfaktoren wie Arbeitskosten und Innovationsaktivitäten auf Industrie- und Unternehmensebene an Bedeutung gewinnen werden. Vorerst droht jedoch kein Abbruch des Aufbauprozesses durch die Osterweiterung. Erstens zeichnet sich ab, dass etwaige Kürzungen in der EU-Förderung ostdeutscher Regionen weniger stark als ursprünglich erwartet ausfallen werden. Zweitens zeigt die gesamtwirtschaftliche Lohnstückkostentwicklung in Ostdeutschland eine eher sinkende, in den neuen EU-Mitgliedsländern zunehmende Tendenz. Drittens signalisieren die für die ostdeutschen Industrieprodukte erzielten Absatzpreise Qualitäts- und Technologievorsprünge gegenüber den Industrien der Beitrittsländer. Diese Vorsprünge erschließen sich nicht bei einer gesamtwirtschaftlichen, sondern industriespezifischen Betrachtung. Diese macht auch deutlich, dass in vielen Industriezweigen Kosten- und Qualitätsanpassungen weiterhin notwendig sind. Das eigentliche Problem der ostdeutschen Wirtschaft ist aber ihre starke Abhängigkeit von der Nachfragedynamik der westdeutschen Wirtschaft. Solange dort keine nachhaltige und starke Belebung eintritt, kann auch in Ostdeutschland kaum beschäftigungswirksames Wirtschaftswachstum erwartet werden.

Ostdeutschland in der Zange?

Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ist seit Mitte der 90er Jahre zunehmend ein Grund zur Besorgnis. Die Phase hoher Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts ist vorerst vorbei; die Zuwachsraten sind niedrig; zeitweise stagnierte das BIP oder schrumpfte gar leicht. Das derzeit erreichte Wirtschaftswachstum reicht nicht aus, um die hohe Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung wirksam zu reduzieren. Ein Großteil der Investitionstätigkeit ist direkt oder indirekt abhängig von öffentlichen Fördermitteln, obwohl die Lohnkosten im Verarbeitenden Gewerbe pro Arbeitnehmer bei nur ca. 70% des westdeutschen Niveaus, und pro geleisteter Arbeitsstunde sogar noch darunter

liegen, was eigentlich ausreichende Investitionsanreize bieten sollte. In dieser Lage erscheint die Osterweiterung der EU als weitere Bedrohung des ostdeutschen Aufbauprozesses. Es zeichnet sich quasi eine Zange ab: Auf der einen Seite gehen Fördermittel aus der EU zugunsten der neuen Mitgliedsländer verloren, auf der anderen Seite wird auch der bisherige Lohnkostenvorteil gegenüber Westdeutschland relativiert, denn die neuen Mitgliedsländer können mit noch viel niedrigeren Löhnen aufwarten. Hinter diesem Bild versteckt sich aber eine differenzierte Lage.

Förderpolitik:

Wahrscheinlich weniger Einschnitte als erwartet

Ostdeutschland erhielt Transferzahlungen aus öffentlichen Mitteln der Bundesrepublik Deutschland in Höhe von jährlich zuletzt 83 Mrd. Euro; davon entfielen ca. 9 Mrd. Euro auf direkte Investitionsbeihilfen für private Unternehmen. Aus EU-Regionalfonds erhält Ostdeutschland in der gegenwärtigen Förderperiode zusätzlich 2,7 Mrd. Euro im Rahmen der Ziel-1-Programme. Während ursprüngliche Berechnungen davon ausgingen, dass faktisch alle ostdeutschen Regionen bis auf Dessau und Chemnitz ab 2006 aus der Ziel-1-Förderung herausfallen werden, weil sie mit der Osterweiterung das 75%-Kriterium (EU-Durchschnitt des BIP pro Einwohner) überschreiten würden, lassen neuere Berechnungen der Kommission erwarten, dass lediglich vier Regionen (Halle, Leipzig, Dresden und Brandenburg-Südwest) ab 2006 von Kürzungen betroffen sein werden,⁹ wobei bis zum Jahre 2013 die Mittel schrittweise („Phasing-Out“) verringert werden dürften. Alle anderen Regionen würden demnach wie bisher aus EU-Fonds gefördert werden. Finanziell würde dies bedeuten, dass die Summe der jährlichen Fördermittel von derzeit etwa 2,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2013¹⁰ auf etwa

⁹ EU-KOMMISSION: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Teil 4, Hauptindikatoren nach Regionen. Brüssel, Februar 2004. Die Berechnungen beziehen sich auf 2001, liegen aber oberhalb früherer Berechnungen der Kommission.

¹⁰ Vgl. die Berechnungen des IWH von KRONTHALER, F.; ROSENFELD, M. T. W.: Konsequenzen der EU-Ost-

1,8 Mrd. Euro sinken würde. Dieser Verlust entspräche 1% der gesamten Transfers nach Ostdeutschland.

Bei einem solchen Szenario können auch Entspannungssignale für die nationale Förderpolitik Deutschlands (u. a. Gemeinschaftsaufgabe) gegeben werden. Diese hat sich an der Wettbewerbspolitik der EU zu orientieren, in deren Rahmen die Beihilfesätze für Unternehmen festgelegt werden. Den Beihilfenhöchstsatz von 35% einer Investition konnten bisher nur Unternehmen in Regionen erhalten, die auch in Ziel-1-Programmen aufgenommen sind. Wenn diese Voraussetzung für die meisten ostdeutschen Regionen auch nach 2006 gegeben sein sollte, muss nicht weiter befürchtet werden, dass die Beihilfesätze möglicherweise bis auf null reduziert werden.

Ein Abbruch des Aufbauprozesses in Ostdeutschland, der so stark abhängig von Fördermitteln ist, droht also vorerst nicht. Der Umfang der nationalen und EU-Fördermittel wird in seiner Gesamtsumme weiterhin alle Möglichkeiten weit überschreiten, die den neuen Mitgliedsländern zur Verfügung stehen werden. Hinzu kommt, dass viele EU-Mittel, die den Beitrittsländern zufließen werden, auch der ostdeutschen Wirtschaft Vorteile verschaffen. Dies gilt insbesondere für den Ausbau der Transeuropäischen Netze, d. h. geförderte Investitionen in Verkehrswege und Informationstechnologien. Die damit ausgelösten positiven externen Effekte werden auch Unternehmen in den Anrainerregionen, zu denen Ostdeutschland gehört, zugute kommen.

Arbeitskosten und Innovationen

Es wird der ostdeutschen Wirtschaft immer wieder ins Stammbuch geschrieben, dass sie bei den Arbeitskosten den Beitrittsländern im Standortwettbewerb hoffnungslos unterlegen sei. Dies gilt aber nicht immer und überall. Der Umstand, dass die Lohnkosten in den Beitrittsländern so niedrig sind (und in China und Russland noch viel niedriger), ist nicht automatisch Ausdruck eines relevanten Wettbewerbsnachteils, denn im internationalen Wettbewerb ist die Lohnentwicklung mittelfristig auch Ausdruck der Produktivitätsentwicklung.

erweiterung für die Regionalförderung in Ostdeutschland, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 9/2002, S. 266-273.

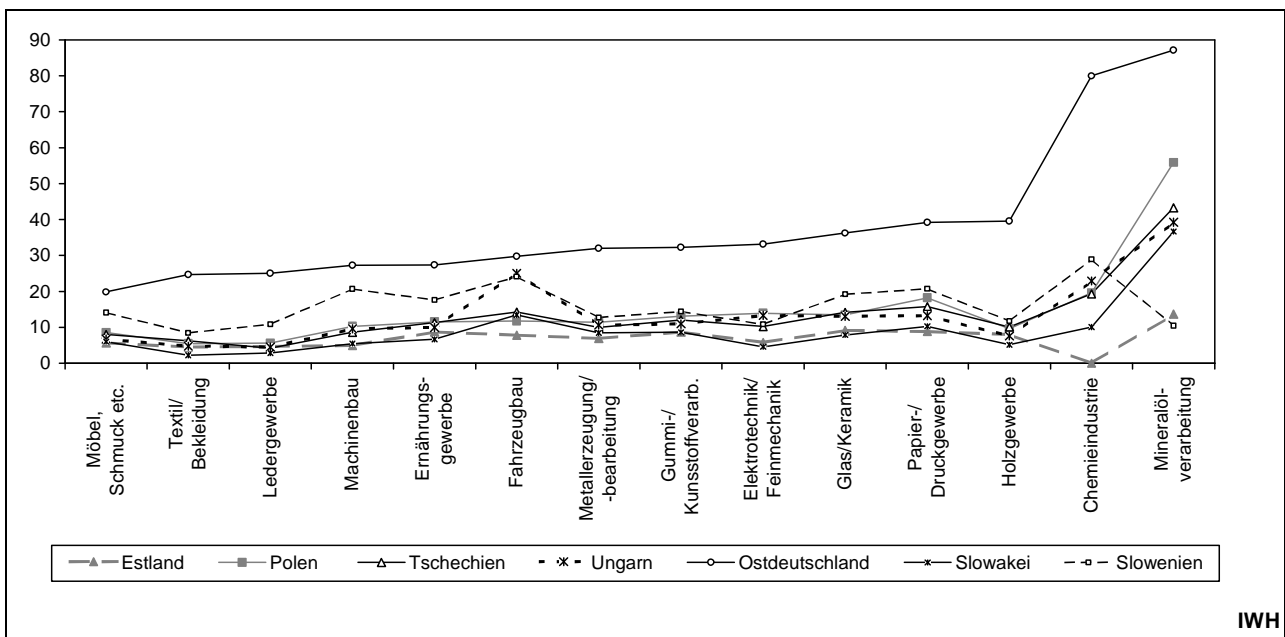
Wenn es Unternehmen außerdem gelingt, hohe Arbeitskosten über Produktinnovationen und damit höhere Marktpreise abzufangen, spielen die Arbeitskosten eine weniger wichtige Rolle. Ein hoher Preis ist dann kein Kostennachteil, sondern repräsentiert einen Wettbewerbsvorteil durch Qualitäts- und Technologievorsprung. Der Modernitätsgrad des Kapitalstocks in Ostdeutschland ist höher als in den Beitrittsländern. Trotz aller ausländischen Direktinvestitionen in die Beitrittsländer entsprechen diese nur einem Bruchteil der ausländischen und westdeutschen Direktinvestitionen in die ostdeutsche Wirtschaft. Ausdruck des Wettbewerbsvorteils eines moderneren Kapitalstocks ist eine höhere Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten in allen Branchen der ostdeutschen Industrie als in den Beitrittsländern (vgl. Abbildung 1). Die Unterschiede in der Bruttowertschöpfung fallen offensichtlich dann geringer aus, wenn ausländische Direktinvestitionen den Kapitalstock einer Branche im Beitrittsland dominieren und Produkte mit ähnlichen Technologien und Qualitäten für den EU-Markt und weniger für den Binnenmarkt produziert werden. Dies traf bisher vor allem auf den Fahrzeugbau Ungarns (u. a. Motorenproduktion und Endmontage für Audi) und Sloweniens (Renault Clio) zu. Tatsächlich lagen die Werte für Ostdeutschland und diese beiden Länder relativ dicht beieinander.

In aller Regel wird eher auf die Relation von Lohnkosten und Wertschöpfungsproduktivität („Lohnstückkosten“) geblickt. Europaweite Berechnungen auf einer relativ hoch aggregierten Sektoren- und Branchenebene durch Eurostat zeigen eine ungünstige Position Deutschlands innerhalb der erweiterten und auch innerhalb der alten EU¹¹, was umso mehr für Ostdeutschland gelten dürfte.¹² Im Zeitablauf gibt es aber Anzeichen für gegenläufige Bewegungen, die auf ein Schließen der Schere zwischen Ostdeutschland und den Beitrittsländern hindeuten. In Ostdeutschland sanken die Lohnstück-

¹¹ EUROSTAT: Strukturelle Unternehmensstatistik. September 2004 (über Internet).

¹² Das IWH schätzt Daten für Ostdeutschland, die jedoch grundsätzlich unter dem Vorbehalt der Vergleichbarkeit der Methodik stehen. Vgl. ARBEITSKREIS KONJUNKTUR OSTDEUTSCHLAND: Lage und Aussichten der ostdeutschen Wirtschaft: im Sog der konjunkturellen Erholung, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 8/2004, Tabelle A4.

Abbildung 1:
 Bruttowertschöpfung pro Beschäftigten der neuen Bundesländer und ausgewählte Länder Mittel- und Ost-
 europas in den Branchen des Verarbeitenden Gewerbes, 2000
 - in 1000 Euro -



Quellen: Statistisches Bundesamt; Statistische Zentralämter der Staaten; Berechnungen des IWH. (Slowakei und Slowenien approximiert).

kosten seit 1991,¹³ während die Lohnstückkosten in den Beitrittsländern seit Beginn der Transformation eher stiegen.¹⁴ Hier kommt die mittel- und langfristige volkswirtschaftliche Anpassung von Löhnen und Produktivität im internationalen Rahmen zum Ausdruck. Dieser Anpassungsprozess wird makro- und mikroökonomisch gesteuert. Auf makroökonomischer Ebene spielt beispielsweise die Wechselkursentwicklung eine Rolle: Der Anstieg der Lohnstückkosten der Beitrittsländer war bisher auch Ergebnis der nominalen Aufwertung ihrer Währungen. Durch die zukünftigen Mitgliedschaft in der Eurozone werden die neuen Mitgliedsländer nicht mehr durch Abwertungen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produkte verbessern können. Es wird dann Waffengleichheit mit Ostdeutschland herrschen, das bereits seit der Wäh-

rungsunion auf dieses Instrument verzichten musste.

Auf mikroökonomischer Ebene finden Prozesse statt, die bei einem Indikator wie den Lohnstückkosten dann nicht sichtbar werden, wenn er auf hoch aggregierter Ebene berechnet wird. Je höher der Aggregationsgrad ist, desto näher sind die Lohnstückkosten der volkswirtschaftlichen Lohnquote, die eher ein Nachfrageindikator ist. Auf tiefer aggregierter Ebene wird oftmals deutlich, dass Lohnstückkosten vom Unternehmen beeinflussbar sind, und zwar über die Investitionen.

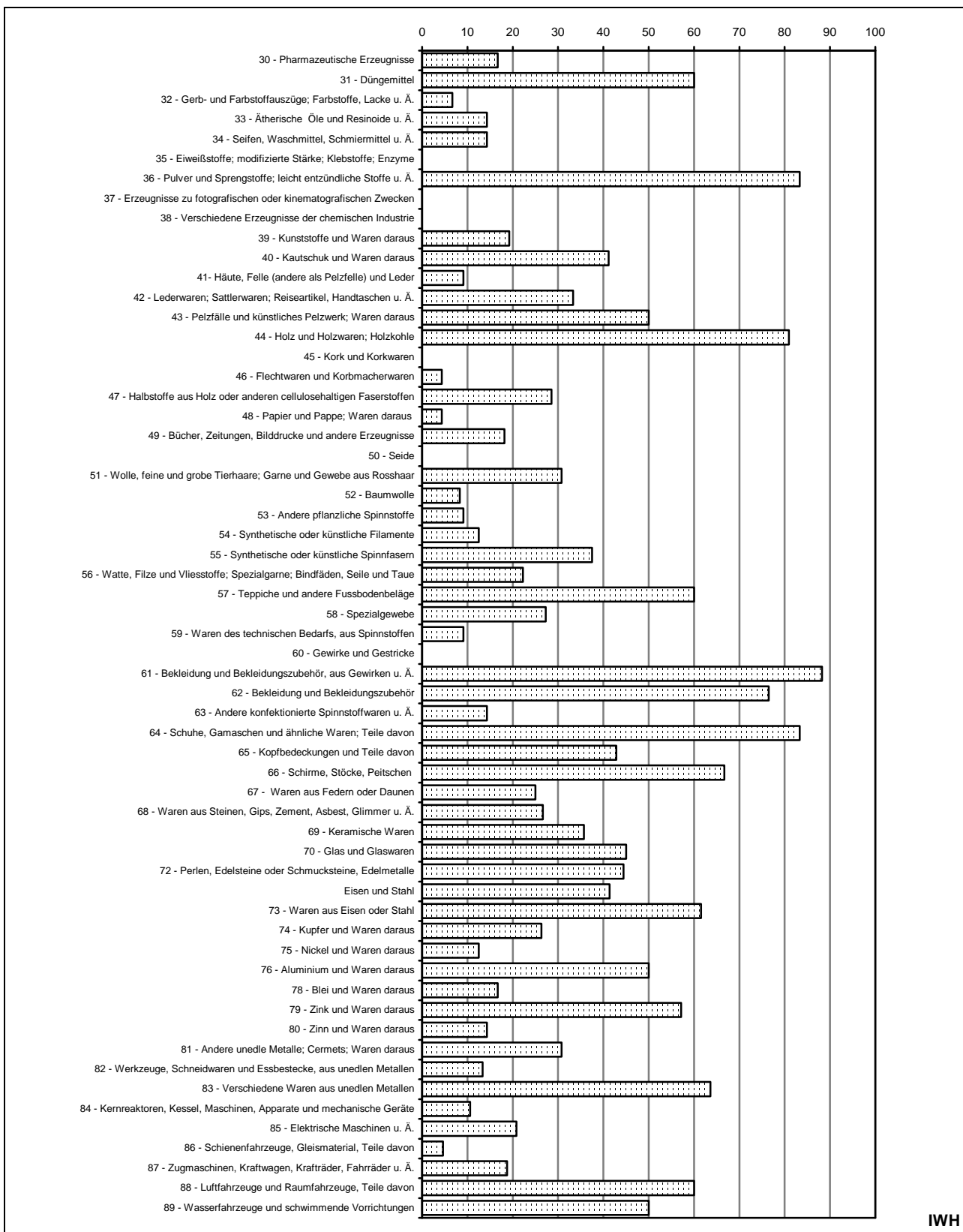
Kosten und Qualität als deutsche Wettbewerbsvorteile

Eine wichtige Voraussetzung für die Beurteilung der Tragfähigkeit von „Lohnstückkosten“ bleiben die dahinter stehenden Faktoren wie Lohnkosten und Produktqualität. Einen Eindruck über die Verteilung der Kosten- und Qualitätsvorteile zwischen Ländern bietet generell die Betrachtung von Absatzpreisen und Handelsbilanzen auf einer disaggregierten Ebene, die allerdings nur für Gesamtdeutschland möglich ist. Grundlage der Betrachtung sind Einheitswerte im Export und Import und Handelsbilanzen für 778 Industrien (4-Steller) der

¹³ Vgl. IWH; DIW Berlin; IAB; IFW Kiel, ZEW: Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 3/2002. Halle. Hiernach ist die Lohnquote zwischen 1991 und 2001 um mehr als die Hälfte gefallen.

¹⁴ Nach Berechnungen von HAVLIK, P.; URBAN, W.: Industrial development, in: WIIW structural report 2003 on Central and Eastern Europe, Volume I. Wien 2003, S. 27 ff. Zum Anstieg haben auch nominale Aufwertungen gegenüber dem Euro beigetragen.

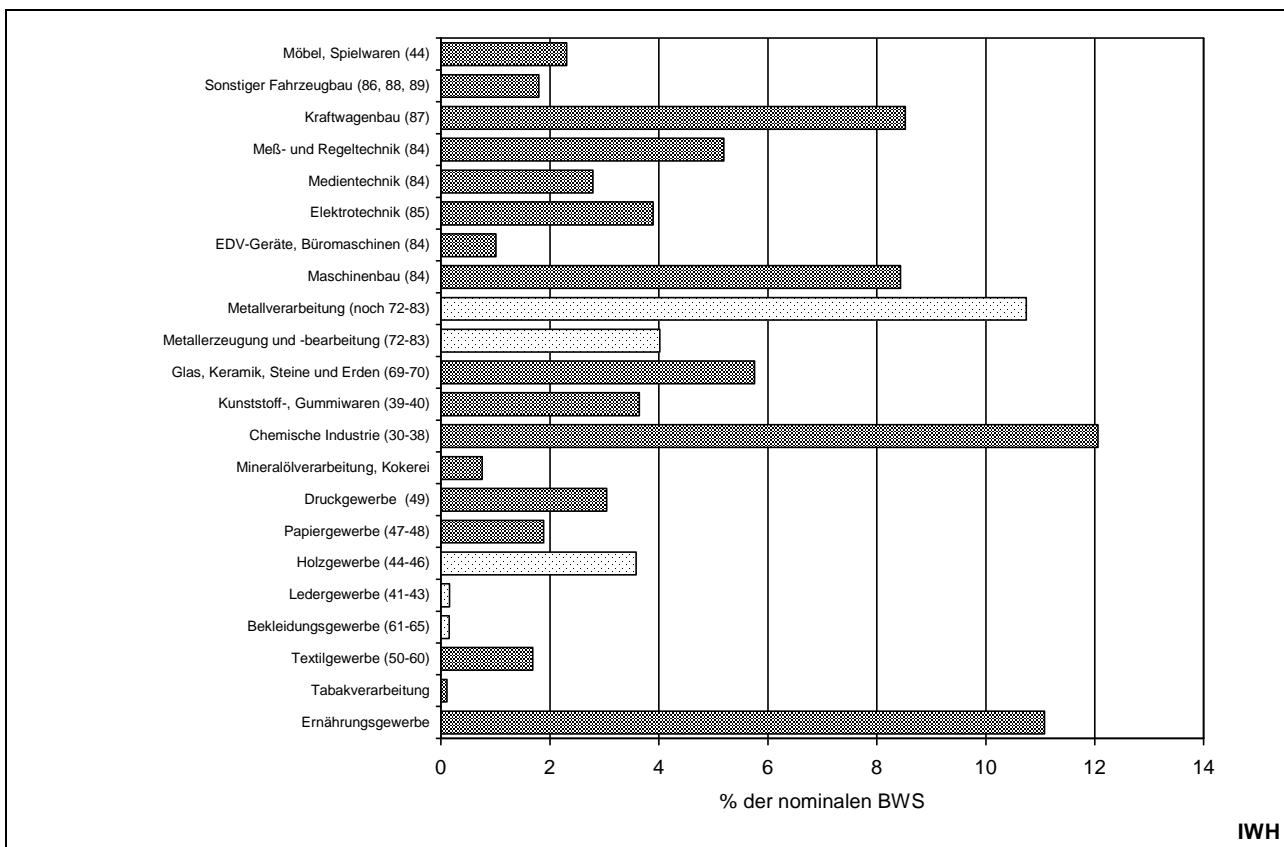
Abbildung 2:
 Verteilung von Kostennachteilen im Handel Deutschlands mit EU-Kandidatenländern nach Warenkapiteln
 (2-Steller), 2000
 - Anteil der 4-Steller Industrien in % an den Branchen eines Warenkapitels -



IWH

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH.

Abbildung 3:
Verteilung der nominalen Bruttowertschöpfung des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes nach Branchen
(2-Steller)
- Anteile in % -



Quellen: DIW; Berechnungen des IWH.

Kombinierten Nomenklatur für das Jahr 2000 und für 11 Kandidatenländer.¹⁵ Wenn der Einheitswert im Export der Produkte einer Industrie eines Landes den Einheitswert im Import dieser Produkte übersteigt, kann ein höherer Preis für die Mehrzahl der Erzeugnisse dieser Industrie angenommen werden. Dieser höhere Preis steht entweder für einen Kostennachteil oder einen Qualitätsvorteil.¹⁶ Handelt es sich um einen Kostennachteil, müsste die Handelsbilanz mit den Produkten einer Industrie bei gleicher Qualität ein Defizit aufweisen, im andern Fall einen Überschuss. Daten liegen allerdings nur für Gesamtdeutschland, nicht aber für Ostdeutschland vor.

¹⁵ Zehn Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas plus Türkei.

¹⁶ Preispolitik von multinationalen Unternehmen (z. B. Transferpreise) spielt auch eine Rolle, wird aber nicht weiter betrachtet.

Insgesamt wiesen 207 der 778 Industrien die Kombination eines hohen Einheitswertes und eines negativen Handelssaldos auf. Langfristig würde hier ein Verlust an Produktion in Deutschland eintreten, wenn die Lohnentwicklung nicht an die Entwicklung der Produktivität, also nach unten, angepasst wird. Die Verteilung jener 207 Industrien nach 59 Kapiteln der Nomenklatur zeigt Abbildung 2 (2-Steller: 30 bis 89). Danach besitzt Deutschland Kostennachteile vor allem bei den üblich Verdächtigen wie Bekleidung (61) und Schuherzeugnissen (64), kaum aber in der Chemieindustrie (30 bis 38) und in der Fahrzeugindustrie (86 und 87). Ein Beispiel ist die Produktion von Zugmaschinen, Kraftwagen, Krafträdern usw. (87), d. h. in etwa die Fahrzeugindustrie, deren Bruttowertschöpfung je Beschäftigten in Abbildung 1 berichtet wurde: Lediglich drei der 16 deutschen Branchen, die zur Fahrzeugindustrie gerechnet werden, wiesen die Merkmalskombination aus

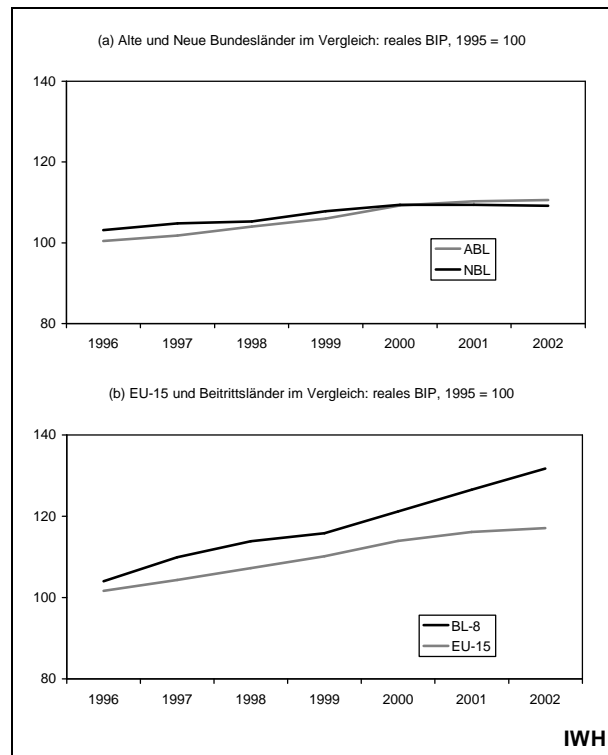
einem hohen relativen Einheitswert im Export und einem Defizit im Handel mit den Kandidatenländern auf, und zwar Kraftkarren für den Kurztransport, Zweiräder (ohne Motor) und Rollstühle. Für PKW und andere Fahrzeuge indizieren die Daten Qualitätsvorteile für deutsche Anbieter. Bei elektrischen Maschinen und Apparaten (Kapitel 85) wiesen lediglich zehn von 48 Industrien einen Kostennachteil gegenüber den Beitrittskandidaten auf (vgl. Elektrotechnik/Feinmechanik in Abbildung 2). Auch wenn fehlende Außenhandelsdaten eine Übertragung der Ergebnisse im Verhältnis 1:1 auf Ostdeutschland nicht zulassen, wird deutlich, dass eine weitere Absenkung der Belastung mit Kosten (nicht nur der Lohnkosten) in vielen Industrien notwendig ist. Gesamtwirtschaftliche Strategien sind dabei weniger relevant als industrie- und firmenspezifische.

Abbildung 3 illustriert, dass der Anteil jener Industriebranchen mit vermuteten Qualitätsvorteilen gegenüber mittel- und osteuropäischen Konkurrenten an der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland eher hoch ist. Dazu gehören die Chemieindustrie, der Kraftwagenbau und der Maschinenbau. Allerdings besitzen auch jene Industriezweige, bei denen eher ein Kostennachteil vermutet werden kann, hohe Anteile, wie beispielsweise die Metallverarbeitung. Die neben der Industriebezeichnung angeführten Zahlen adressieren in ungefähr die Warenkapitel der Kombinierten Nomenklatur im Außenhandel. Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe ist also von seiner Struktur nicht schlecht für den Wettbewerb aufgestellt, wenn auch in einigen Bereichen wie für Gesamtdeutschland Kostenanpassungen unvermeidlich sind.

Ostdeutschlands Abhängigkeit von Westdeutschland

Mögliche Nachteile durch die Osterweiterung der EU werden durch eine mangelnde Nachfrageentwicklung auf dem Hauptmarkt Ostdeutschlands verstärkt. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ist im Wesentlichen mit der wirtschaftlichen Entwicklung der alten Bundesländer verzahnt (Abbildung 4a), während die wirtschaftliche Entwicklung in den mittelosteuropäischen Beitrittsländern stärker mit der Dynamik der europäischen Wirtschaft insgesamt verbunden ist (Ab-

Abbildung 4:
Reales BIP im Vergleich
- 1995 = 100 -



Beitrittsländer: ungewichtetes Mittel.

Quellen: Eurostat Luxemburg; UN-ECE Genf; Statistisches Bundesamt Wiesbaden; Berechnungen des IWH.

bildung 4b). In den letzten Jahren wuchs die westdeutsche Wirtschaft schwächer als die Wirtschaft der alten EU-15 mit der Folge, dass auch die ostdeutsche Wirtschaft stagnierte, während die Beitrittsländer von der höheren Dynamik der Alt-EU profitierten.

Die gesamtwirtschaftlichen Lösung der ostdeutschen Probleme liegt weniger in der Herbeiführung von Konvergenz, sondern in einem beschäftigungswirksamen Wirtschaftswachstum. Dafür ausschlaggebend ist in erster Linie eine deutliche Erholung der westdeutschen Wirtschaft. In deren Schwäche liegen die eigentlichen Probleme Ostdeutschlands.

Hubert.Gabrisch@iwh-halle.de