

## Einleitung

Der Zerfall der kommunistischen Systeme vor 20 Jahren und damit verbunden der Übergang von der zentralverwaltungswirtschaftlichen zur marktwirtschaftlichen Ordnung hat das öffentliche Interesse an den institutionellen Bedingungen gesellschaftlichen und ökonomischen Erfolgs erheblich ausgeweitet. Zugleich führte die Einbeziehung von rund einem Viertel der Menschheit in den globalen Markt zu einer beträchtlichen Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation, aber auch zu einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität. Europa als der Kontinent, in dem der Antagonismus der Systeme besonders fühlbar war, fing an, sich vieler gemeinsamer Wurzeln in kultureller, politischer und ökonomischer Hinsicht zu besinnen. Die europäische Integration als ein Versuch, die neu erlangten Freiheiten irreversibel zu machen, bedeutete auch, dass die Rückwirkung des europäischen Einigungsprozesses auf die Post-Transformationsländer, aber auch auf andere Länder, die plötzlich neue Partner und Konkurrenten auftreten sahen, zugenommen hat. Als wissenschaftliches Institut der wirtschaftspolitischen Beratung mit Standort in Ostdeutschland hat sich das IWH daher in den vergangenen Jahren mit besonderem Interesse den Fragen der Entwicklung in Post-Transformationsländern, der europäischen Integration und vor allem auch den wechselseitigen Beziehungen gewidmet. Im Vorfeld von „20 Jahre Deutsche Einheit“ wurde eine Datendokumentation vorgelegt, eine Analyse der Zahlungen zwischen West- und Ostdeutschland publiziert und ein erstes Themenheft in dieser Zeitschriftenreihe veröffentlicht. Das Jahr 2010, in dem sich die Deutsche Einheit dann zum zwanzigsten Mal jährt, wird von diesem zweiten Themenheft begleitet und von einer Konferenz „20 Jahre Deutsche Einheit – Von der Transformation zur europäischen Integration“, in der die internationale wissenschaftliche Gemeinschaft und die wissenschaftsnahe Wirtschaftspolitik zu dem Entwicklungsprozess Stellung nimmt.

Das erste auf den 20. Jahrestag ausgerichtete Themenheft der „Wirtschaft im Wandel“ vom Oktober 2009 befasste sich vor allem mit den realwirtschaftlichen Aspekten der Integration, also mit Fragen von Konvergenz, Bevölkerungsentwicklung und Erwerbstätigkeit, Produktion und Internationalisierung, sowie schließlich mit den sich aus dem postsozialistischen Siedlungssystem neu entwickelnden Städtestrukturen. Das vorliegende zweite Heft konzentriert sich auf drei zentrale Aspekte ökonomischer Leistungsfähigkeit: Forschung, Entwicklung und Innovation in den Neuen Ländern und in Mittel- und Osteuropa, die Veränderung der Beschäftigungslage und schließlich besonders auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen und damit auch auf die Transferabhängigkeit der Neuen Länder.

Wissen wird gemeinhin, und das hat auch die Lissabon-Strategie hervorgehoben, als zentraler Produktionsfaktor der Moderne bezeichnet. Forschung und Entwicklung als wichtige Determinanten der Innovationsfähigkeit und damit Voraussetzung, Wohlstand zu schaffen, spielen eine große Rolle, wie dies auch immer wieder im Vergleich der Alten mit den Neuen Bundesländern deutlich wird. Bayern und Baden-

Württemberg beispielsweise schultern pro Einwohner weit mehr als das Doppelte der privaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Wie sieht es im europäischen Vergleich aus? Hier zeigt sich, dass die Neuen Länder dem europäischen Vergleich durchaus standhalten. Das ist allerdings der großen Bedeutung der öffentlichen Forschungsinstitute geschuldet, die in erheblichem Maße das Fehlen privater Forschungsstrukturen kompensieren. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang die Leistung der Tschechischen Republik, in deren Vergleich alle anderen Reformländer abfallen. Schließlich ist dieser relative Erfolg Ostdeutschlands auch Folge einer intensiven Förderung und dezidierten strukturellen Stabilisierung nach der Wende, die allerdings durchaus regionale Differenzierungen erkennen lässt. Diese sind nicht nur der aus der DDR-Zeit vorgefundenen Ausgangslage geschuldet, sondern sehr stark auch der Bedeutung, die die ersten Regierungen in den Neuen Ländern der Forschung zumaßen. Ein wichtiger Aspekt war dabei, die historisch gewachsenen komparativen Vorteile, also auch Forschungstraditionen der Regionen zu stabilisieren. In einer zweiten Phase konnte dann verstärkt auf Kooperationsstrukturen gesetzt werden, um Netzwerke aufzubauen, die es schließlich in der dritten Phase erlaubten, an eine gesamtdeutsche Innovationspolitik anzudocken.

Mit dem Übergang gingen Verluste an Beschäftigung einher, zunächst infolge verlorener Märkte, aber auch durch eine erhebliche Erhöhung der Arbeitsproduktivität, wobei sich eine nachhaltige Stabilisierung erst in den letzten fünf Jahren abzeichnete, in denen vor allem der gesamtdeutsche industrielle Aufschwung auf die Ostländer überschwappte und es ihnen auch erlaubte, durch eigene Exportanstrengungen Märkte zu erobern. Immerhin hat sich die Exportquote in Ostdeutschland von 1997 bis 2007 auf rund 30% verdoppelt.

Diese zunächst positive Entwicklung ist weitgehend auf den privaten Sektor beschränkt und hat die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte nicht erreicht. Das liegt einmal an konkreten Gründen im Steuersystem, vor allem aber an den niedrigeren Einkommensniveaus der Haushalte im Osten. Trotz guter Gewinnlage führen die Kleinteiligkeit der Wirtschaft und das Fehlen großer Unternehmenseinheiten insgesamt ebenfalls zu einer geringeren steuerlichen Bemessungsgrundlage bei Gewinnen als im Westen. Diese strukturellen Probleme sind nachhaltig, beschränken die Handlungsfähigkeit von Landesregierungen und Kommunen und können auch in den kommenden Jahren nicht abgebaut werden.

Offensichtlich hatte man Anfang der 90er Jahre die Dynamik des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern grob überschätzt, was sich an der Entwicklung der öffentlichen Verschuldung verdeutlichen lässt. Mit Ausnahme des Freistaats Sachsen hat diese Entwicklung über lange Zeit nicht nur eine Fehlverwendung öffentlicher Mittel ausgelöst, sie führt auch zu einer langfristigen Belastung in der gegenwärtigen Phase verringerter Steueraufkommen aufgrund der Weltfinanzkrise, der nur schwer gegenzusteuern ist.

Gerade die Zuweisungsabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen muss daher nicht nur aus Gründen der Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung als kritisch angesehen werden; sie stellt auch ein zentrales Problem der effizienten Mittelverwendung dar, weil Knappheitskalküle verzerrt werden, wenn nur Anteile der Finanzierung selbst zu schultern sind. Derartige falsche Anreizstrukturen stehen exemplarisch für die Bedeutung des institutionellen Rahmens, dessen Ausgestaltung die ökonomische Angleichung zwei Jahrzehnte nach der deutschen Vereinigung in vielen Bereichen stärker behindert als das noch bestehende materielle Gefälle.

*Ulrich Blum  
Präsident des IWH*