

Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft: Eine zusammenfassende Bewertung

Zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung erreicht die Wirtschaft in Ostdeutschland im Durchschnitt erst ein Niveau der Arbeitsproduktivität, das bei zwei Dritteln des entsprechenden westdeutschen Wertes liegt. Nach erheblichen Produktivitätssteigerungen in der ersten Phase des Umstrukturierungsprozesses ist in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine weitere Konvergenz der Arbeitsproduktivitäten kaum noch festzustellen. Da die Produktivität als Schlüsselgröße für die weitere Einkommensentwicklung, für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und den Transferbedarf der neuen Länder gelten kann, ist die Frage nach den Ursachen des Produktivitätsrückstands von unmittelbarem – auch wirtschaftspolitischem – Interesse. Im Rahmen einer umfassenden Untersuchung⁸ hat das Institut für Wirtschaftsforschung Halle deshalb die Gründe für die Produktivitätslücke zwischen Ost- und Westdeutschland näher analysiert und Schlussfolgerungen für den weiteren Konvergenzprozess der ostdeutschen Wirtschaft abgeleitet. In diesem Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie vorgestellt.

Auch zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung liegt die nominale Arbeitsproduktivität in den neuen Ländern noch deutlich niedriger als in Westdeutschland. Amtlichen Daten der VGR zufolge lag im Jahre 2000 das durchschnittliche Produktivitätsniveau in Ostdeutschland (ohne Berlin) bei 68,5% des westdeutschen⁹ Niveaus (vgl. Tabelle). Zwischen den einzelnen Branchen ist allerdings eine erhebliche Streuung der relativen Produktivitäten zu verzeichnen – so wird im Dienstleistungssektor mit 73,4% des westdeutschen Niveaus ein deutlich höherer Wert erreicht als beispielsweise im Verarbeitenden Gewerbe (65%). Zwischen den einzelnen Bundesländern sind die Unterschiede im Angleichungsstand hingegen vernachlässigbar gering.

Ein Produktivitätsrückstand in ähnlicher Größenordnung zeigt sich auch, wenn man andere Quellen als die Volkswirtschaftliche Gesamtrech-

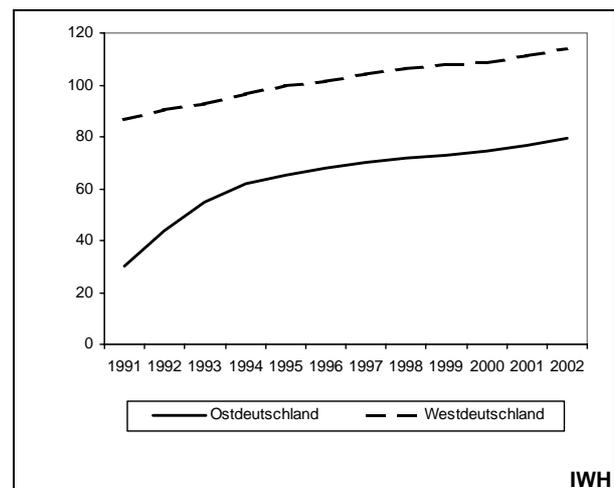
⁸ Vgl. RAGNITZ, J., BEER, S.; KOMAR, W.; MÜLLER, G.; MÜLLER, R.; ROTHFELS, J.; WÖLFL, A.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Das Beispiel der neuen Länder. IWH-Sonderheft 3/2001. Halle.

⁹ Einschließlich Berlin.

nung heranzieht. So ergibt sich auf Grundlage des IAB-Betriebspanels ein Produktivitätsniveau in den neuen Ländern von rund 70% des westdeutschen Niveaus, allerdings bei einer beträchtlichen Streuung zwischen einzelnen Betrieben: Unternehmen mit einer Produktivität, die dem westdeutschen Durchschnitt entspricht (oder ihn sogar überschreitet), stehen solchen gegenüber, die westdeutschen Durchschnittswerten weit hinterherhinken. Eine größere Streuung der Produktivitäten in Ostdeutschland kann hingegen nicht festgestellt werden.

Die häufig geäußerte Vermutung, dass der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft vor allem auf eine unzureichende regionale Zurechenbarkeit der Wertschöpfung in sogenannten „Mehrländerunternehmen“ zurückzuführen sei, bestätigte sich so nicht: Zwar gibt es einen solchen Effekt, doch ist dieser auf aggregierter Ebene eher gering; er beträgt weniger als 5 Prozentpunkte. Im Wesentlichen ist der Produktivitätsrückstand vielmehr durch Ausstattungsunterschiede bei verschiedenen Produktionsfaktoren, durch strukturelle Unterschiede zwischen der ostdeutschen und der westdeutschen Wirtschaft sowie durch besondere Schwierigkeiten der meist jungen ostdeutschen Unternehmen bedingt.

Abbildung:
Produktivitätsentwicklung^a in Ostdeutschland und in Westdeutschland 1991 bis 2002
- in 1 000 DM -



^a Nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen.

Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Berechnungen und Prognose des IWH.

Tabelle:
Arbeitsproduktivität^a in der ostdeutschen^b Wirtschaft
- Westdeutschland^c = 100 -

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Insgesamt	34,6	48,3	59,5	64,3	65,1	67,1	67,7	67,3	67,5	68,5
darunter:										
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	42,6	59,7	97,6	88,0	92,1	84,0	90,1	99,0	101,0	102,6
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	24,1	34,8	47,8	53,4	56,5	63,6	65,7	67,2	68,9	71,0
darunter:										
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	54,4	59,6	89,1	99,4	83,8	186,2 ^d	183,5 ^d	195,5 ^d	-	-
Verarbeitendes Gewerbe	18,0	27,9	39,1	46,3	49,8	54,4	58,2	60,5	62,9	64,9
Energie- und Wasserversorgung	49,1	53,3	63,3	63,3	68,6	78,8	76,4	74,2	-	-
Baugewerbe	49,4	62,5	70,2	79,4	80,0	82,1	79,7	72,7	71,1	68,5
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	43,1	57,0	65,9	69,0	66,7	67,5	66,9	67,0	67,1	66,6
darunter:										
Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern; Gastgewerbe	45,6	67,0	74,8	75,1	71,5	73,4	70,8	69,8	-	-
Verkehr und Nachrichten- übermittlung	36,1	38,5	47,7	54,4	53,9	52,8	55,6	57,9	-	-
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	30,0	40,7	55,4	60,9	63,2	65,8	68,1	69,2	70,0	73,4
darunter:										
Kredit- und Versicherungsgewerbe	73,5	58,1	60,0	63,0	67,6	68,3	70,7	71,1	-	-
Grundstückswesen, Vermietung, Unternehmensdienstleister	21,3	35,7	51,7	57,5	59,4	62,5	65,1	66,3	-	-
Öffentliche und private Dienstleister	54,3	67,9	76,1	80,0	81,3	82,1	82,9	81,5	81,2	83,1

^a Nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. – ^b Ohne Berlin. – ^c Einschließlich Berlin. – ^d Zeitliche Entwicklung durch Abschaffung des Kohlepfennigs beeinflusst, der allein dem in Westdeutschland ansässigen Steinkohlebergbau zugute kam.

Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Berechnungen des IWH.

Ausstattungsunterschiede bei komplementären Produktionsfaktoren

Einen Teil der Lücke bei der Arbeitsproduktivität erklären Ausstattungsunterschiede bei den Produktionsfaktoren Sachkapital, Humankapital, Wissenskapital und Infrastrukturkapital:

- Zu Beginn der neunziger Jahre war die geringe Höhe des Produktivitätsniveaus in der ostdeutschen Wirtschaft in beträchtlichem Umfang durch das quantitativ und qualitativ geringe Niveau der Sachkapitalausstattung der Arbeitsplätze bedingt. Seither ist die Kapitalintensität der Produktion deutlich angestiegen. Schätzungen auf Grundlage von Daten des ifo Instituts zur Investitionstätigkeit in den neuen Ländern führen zu dem Ergebnis, dass das Bruttoanla-

gevermögen in der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands seit dem Jahresende 1990 um knapp 90% zugenommen hat. Gleichwohl lag die Kapitalintensität – der Kapitalstock je Erwerbstätigen – im Jahre 1998 in der gewerblichen Wirtschaft insgesamt erst bei rund 76% des westdeutschen Niveaus. Etwas höher ist der Angleichungsstand der Kapitalintensität im Verarbeitenden Gewerbe; hier liegt die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze – berücksichtigt man den vergleichsweise niedrigen Nutzungsgrad der Bauten – bei knapp 90% des westdeutschen Niveaus.¹⁰

¹⁰ Vgl. DIETRICH, V.: Kapitalausstattung und Produktivitätsrückstand im ostdeutschen Unternehmenssektor, in: IWH,

Als wichtigste Gründe für die vergleichsweise niedrige Kapitalintensität lassen sich die geringe durchschnittliche Betriebsgröße in den neuen Ländern sowie die von Westdeutschland abweichenden Faktorpreisrelationen identifizieren. Die Verwirklichung geringerer Kapitalintensitäten ist insoweit Ergebnis eines unternehmerischen Optimierungskalküls und nicht ein Übergangsphänomen. Beides – die spezifische Betriebsgrößenstruktur wie auch die im Vergleich zu Westdeutschland niedrigen Lohn-Zins-Relationen – werden wohl noch längere Zeit fortbestehen.

Wie stark die Wirkungen einer geringen Kapitalausstattung der Arbeitsplätze auf die Arbeitsproduktivität sind, ist mit Hilfe der vorhandenen statistischen Daten nur unter Zugrundelegung einiger einschränkender Annahmen zu ermitteln. Unterstellt man für Ost- und Westdeutschland die gleiche gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion, so lässt sich zeigen, dass die Produktivität in der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands – ermittelt nach dem alten System der VGR – rein rechnerisch von knapp 60% auf 66% des westdeutschen Wertes steigen würde, wenn in Ostdeutschland die gleiche Kapitalintensität wie in Westdeutschland erreicht würde. Lediglich rund ein Sechstel der Produktivitätslücke wäre demnach auf die geringe Kapitalausstattung der Arbeitsplätze in den neuen Ländern zurückzuführen. Dies zeigt, dass eine niedrige Kapitalintensität allein den Produktivitätsrückstand nicht erklären kann, vielmehr weitere Faktoren hinzukommen müssen.

- Als ein weiterer Erklärungsfaktor wurde geprüft, inwieweit die neuen Länder eine ungenügende Ausstattung mit Humankapital aufweisen.¹¹ Dabei wurde unterschieden zwischen dem im formalen Ausbildungssystem entstandenen Humankapital und dem im Arbeitsprozess (on-the-job) gebildeten Humankapital. Hinsichtlich des im formalen Ausbildungssystem gebildeten Humankapitals waren infolge eines dem westdeutschen Standard qualitativ vergleichbaren Ausbildungsniveaus schon zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung kaum

Wirtschaft im Wandel 7/1997, S. 5-9. – RAGNITZ, J.: Kapitalausstattung ostdeutscher Arbeitsplätze: Rückstand nicht überbewerten, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 9/2000, S. 254-258.

¹¹ Vgl. MÜLLER, R.: Humankapital in der Transformation – Das Beispiel der neuen Länder, in: List Forum, Band 26, 2000, Heft 4, S. 311-330.

Nachteile gegenüber Westdeutschland vorhanden. Gemessen an der Zahl der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung oder akademischer Ausbildung hatten die neuen Länder sogar deutliche Vorteile. Anders sah es hingegen bei dem im Arbeitsprozess gebildeten Humankapital aus. Dieses wurde im Zuge des marktwirtschaftlichen Umbruchs in Teilen entwertet, denn die meisten der schon vor 1990 existierenden Unternehmen produzierten auf einem technologisch veralteten Niveau. Arbeitsplatzspezifisches Humankapital musste deshalb in weiten Teilen neu aufgebaut werden.

Inzwischen hat sich im Zuge der Anpassung der ostdeutschen Wirtschaft das Bild gewandelt. Im Hinblick auf das im Arbeitsprozess erworbene Humankapital haben die ursprünglichen Nachteile der neuen Länder erheblich an Bedeutung verloren. Gleichzeitig gibt es hinsichtlich des im formalen Ausbildungssystem entstandenen Humankapitals noch immer gewisse Vorteile der neuen gegenüber den alten Ländern. Freilich zeigt es sich auch, dass die im formalen Ausbildungssystem erworbenen Qualifikationen ostdeutscher Erwerbstätiger infolge unterwertiger Beschäftigung häufig ungenutzt bleiben. Einer der Gründe liegt darin, dass beispielsweise das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland eine Branchenzusammensetzung aufweist, die im Vergleich zu Westdeutschland einen eher geringen Humankapitalbedarf impliziert. Der insgesamt recht guten Humankapitalausstattung steht somit keine entsprechende Nachfrage nach Humankapital gegenüber.

Die inzwischen nur noch geringen Nachteile beim on-the-job gebildeten Humankapital und das hohe formale Ausbildungsniveau in den neuen Ländern deuten nur auf geringe Erklärungsbeiträge der Humankapitalausstattung für die Produktivitätslücke hin. Gleichwohl darf nicht außer Acht bleiben, dass bestimmte Qualifikationen in den neuen Ländern fehlen. Dabei handelt es sich häufig um sehr spezifische Kenntnisse, die insbesondere den Bereich Forschung und Entwicklung und betriebswirtschaftliche Bereiche (Marketing, Steuerrecht) betreffen; gering ausgeprägt scheint aber auch die Bereitschaft zur Unternehmertätigkeit zu sein.¹²

¹² Vgl. ROSENFELD, M. T. W. u. a.: Regionale Wirtschaftsstrukturen in der zweiten Phase der ostdeutschen Transformation: Sachsen-Anhalt 1995-1999. IWH-Sonderheft 1/2001.

- Ergänzend hierzu wurde die Frage geprüft, inwieweit eine geringe Ausstattung mit „Wissenskapital“ ursächlich für den Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft sein könnte. Technologisches Wissen als wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung moderner Technologien und zur Schaffung eigener Innovationen wird allgemein als eine wesentliche Determinante von Produktivitätsunterschieden zwischen Regionen angesehen.

Wissenskapital wurde hier mit Hilfe der akkumulierten Innovationsaufwendungen unter Berücksichtigung des Technologietransfers und des Wissensverlustes durch Veralterung operationalisiert. Die empirische Untersuchung deutet darauf hin, dass im Ganzen eine unzureichende Verfügbarkeit von Wissenskapital keine entscheidende Ursache für den Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands darstellt. Auf aggregierter Ebene lassen sich diesbezüglich – je Beschäftigten gemessen – kaum Defizite der neuen Länder feststellen. Hierzu hat nicht nur die Akkumulation von Wissenskapital in Ostdeutschland selbst beigetragen, sondern auch der Technologietransfer aus dem Westen. Allerdings gibt es dabei erhebliche branchenspezifische Unterschiede. Gerade die FuE-intensiven Branchen Chemieindustrie, Fahrzeugbau, ADV-Geräte und Elektrotechnik sind in den neuen Ländern nach den hier erzielten Ergebnissen durch eine geringe Wissenskapitalintensität charakterisiert. Da die Innovationstätigkeit einer Branche wesentlich durch den Anfangsbestand und die weiteren Investitionen in Wissenskapital bestimmt wird, besteht die Gefahr, dass diese Branchen langfristig in die Produktion „traditioneller“ Güter gedrängt werden, bei denen nur geringe Potentiale für weitere Produktivitätssteigerungen bestehen.

Wenngleich die Verfügbarkeit von Wissenskapital auf aggregierter Ebene kein größeres Problem darstellt, haben ostdeutsche Unternehmen Schwierigkeiten, das verfügbare Wissen auch in Markterfolge mit innovativen Produkten umzumünzen. Zwar haben die Unternehmen der neuen Länder in den letzten Jahren zunehmend Innovationserfolge verbuchen können. Gemessen an der Zahl der Innovatoren, sowohl Produkt- als auch Prozessinnovatoren, können ostdeutsche Unternehmen durchaus mit ihren westdeutschen Konkurrenten mithalten, wenn auch bislang nur ein verhältnismäßig geringer Anteil ihrer Innovationen auf Marktneuheiten entfällt. Das Problem ist somit die Umsetzung vorhan-

denen Wissens in Produktivitätssteigerungen. So wäre – für sich genommen – bei westdeutscher Umsetzungsfähigkeit (Innovationseffizienz) des intern produzierten Wissens und bei vollständiger Absorption des aus dem Westen erworbenen Wissens die Produktivitätslücke 1997 um rund 9 Prozentpunkte geringer ausgefallen. Hierin spiegeln sich – unter anderem – die bekannten Schwierigkeiten ostdeutscher Unternehmen an den Absatzmärkten wider.

- Schließlich wurde untersucht, inwieweit eine schlechte Infrastrukturausstattung für das geringe Produktivitätsniveau in den neuen Ländern verantwortlich sein könnte.¹³

Festgestellt wurde, dass zwar die wichtigsten Defizite bei der Infrastruktur beseitigt werden konnten. Dennoch sind noch deutliche Ausstattungsunterschiede zwischen alten und neuen Ländern zu verzeichnen. Dies trifft vor allem für die Verkehrsinfrastruktur, speziell für die Straßenverkehrsinfrastruktur zu, die wegen ihrer Produktionsnähe für die Produktivität der privaten Faktoren und die Ansiedlung von Unternehmen besonders relevant ist. Hier lässt sich ein Ausstattungsrückstand einerseits anhand von Kapitalstockdaten, andererseits aber auch anhand von Indikatoren der An- und Verbindungsgüte von Regionen der neuen Länder belegen. Längere Fahrzeiten zu Agglomerationszentren im Westen und zu wichtigen Knotenpunkten des überregionalen Verkehrs hängen u. a. mit mangelhaften Zubringerstraßen, einer häufig ungünstigen Verkehrsführung und einer im Ganzen geringeren Netzdichte bei Autobahnen und Fernstraßen zusammen.

Simulationsrechnungen mit einer Produktionsfunktion bestätigen die Hypothese, dass der Produktivitätsabstand zwischen Ost und Westdeutschland auch auf eine ungleiche Quantität der Verkehrsinfrastrukturausstattung (im Sinne eines geringeren Kapitalstocks) zurückzuführen ist. Um darüber hinaus auch Unterschiede in der Qualität und Leistungsfähigkeit der Infrastrukturausstattung berücksichtigen zu können, wurde in einem weiteren Schritt die Arbeitsproduktivität in Abhängigkeit von Fahrdistanzen zu Anschlusspunkten des überregionalen Verkehrs und zu wichtigen Wirtschaftsräumen geschätzt.

¹³ Vgl. auch KOMAR, W.: Ostdeutsche Verkehrsinfrastruktur: Weiterhin hoher Investitionsbedarf, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2000, S. 130-137, sowie Investitionseffekte durch den Ausbau der ostdeutschen Verkehrsstruktur, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 26, 2000, Heft 4, S. 331-344.

Für sich genommen, wäre im Jahre 1996 das Angleichungsniveau bei der Arbeitsproduktivität im Verarbeitenden Gewerbe um rund 10 Prozentpunkte höher ausgefallen, wenn in den neuen Ländern eine ähnlich gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur vorhanden gewesen wäre wie in Westdeutschland.

Alles in allem kann man feststellen, dass Ausstattungsunterschiede bei den verschiedenen Produktionsfaktoren zwar nicht unbedeutend für die Produktivitätslücke der ostdeutschen Wirtschaft sind; sie allein bestimmen den Produktivitätsrückstand jedoch nicht. Es kommen vielmehr weitere Faktoren hinzu, die entweder in den besonderen Wirtschaftsstrukturen Ostdeutschlands zu sehen sind oder in der betrieblichen Sphäre liegen.

Strukturelle Besonderheiten als Ursache der Produktivitätslücke

Zunächst wurde untersucht, inwieweit das im Durchschnitt geringe Produktivitätsniveau in der ostdeutschen Wirtschaft ein Reflex der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen zwischen Ost- und Westdeutschland ist. Es wurde festgestellt, dass derartigen strukturellen Einflüssen tatsächlich ein gewisser Erklärungsgehalt zukommt, wenn auch weniger, als oft vermutet. Legt man die Ergebnisse der (unrevidierten) Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde, würde der sektorale Struktureffekt auf gesamtwirtschaftlicher Ebene etwa 5 Prozentpunkte betragen. Dies ist zwar deutlich mehr als noch Mitte der neunziger Jahre, stellt dennoch nur etwa ein Achtel der gesamten Produktivitätslücke dar. Noch geringer ist der Erklärungsgehalt, wenn man das Verarbeitende Gewerbe allein betrachtet.¹⁴

Gleichwohl sind die bestehenden Strukturen nicht als unproblematisch anzusehen, denn typischerweise produktivitätsstarke Branchen und Tätigkeiten sind in den neuen Ländern unterrepräsentiert. So wurde zum Beispiel festgestellt, dass die aktuelle Branchenstruktur in den neuen Ländern wenig FuE-intensiv ist – vor allem die Branchen, die der Spitzentechnologie zugerechnet werden können, sind nur schwach vertreten. Eine tiefergehende Analyse ergab überdies, dass die Produktivitätsentwicklung auf sektoraler Ebene auch von der Wettbewerbsintensität abhängig ist, denn Unternehmen in Märkten, die durch einen hohen Wettbewerbsdruck gekennzeichnet sind, werden

hierdurch dazu veranlasst, produktivitätssteigernde Maßnahmen durchzuführen. Weite Teile der ostdeutschen Wirtschaft sind jedoch auf solche Märkte spezialisiert, in denen eine relativ geringe Wettbewerbsintensität herrscht. Grund hierfür ist, dass sich viele Unternehmen zunächst auf Tätigkeitsfelder konzentriert haben, bei denen ihre anfänglichen Wettbewerbsschwächen nicht so stark ins Gewicht fielen. Während dies unter Beschäftigungsaspekten positiv zu beurteilen ist, fällt das Urteil hinsichtlich der Produktivitätspotentiale eher negativ aus.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass westdeutsche und ausländische Unternehmen – wie es auch nicht anders zu erwarten war – in Ostdeutschland vornehmlich Produktionsstätten aufgebaut haben, strategisch wichtige und produktivere Tätigkeiten aber an den angestammten Hauptsitzen belassen haben. Dementsprechend sind Arbeitsplätze für hochqualifizierte Arbeitnehmer in den neuen Ländern unterrepräsentiert. Gerade im Bereich der höherwertigen Technologien spielt dies eine Rolle, sodass hier nur ein geringes Produktivitätsniveau erzielt wird.

Große Bedeutung bei der Erklärung des Produktivitätsrückstandes der ostdeutschen Wirtschaft kommt darüber hinaus der besonderen Unternehmensgrößenstruktur in den neuen Ländern zu.¹⁵ Kleinere Unternehmen weisen im Allgemeinen ein niedrigeres Produktivitätsniveau auf als größere. Gründe hierfür sind neben der fehlenden Möglichkeit, produktionsbedingte Skalenerträge wahrzunehmen, auch größenbedingte Schwierigkeiten an den Absatzmärkten oder Hemmnisse bei der Beschaffung von Finanzierungsmitteln. In den neuen Bundesländern sind jedoch anteilig deutlich mehr kleine und mittlere Unternehmen tätig als in Westdeutschland; Großunternehmen (d. h. Unternehmen mit 1 000 und mehr Beschäftigten) gibt es kaum. Zudem weisen diese aufgrund der oftmals noch nicht überwundenen transformationsbedingten Schwierigkeiten eine überdurchschnittliche Produktivitätslücke auf.

Vergleicht man lediglich Unternehmen miteinander, die sich hinsichtlich Größe und anderer Merkmale nur wenig unterscheiden, so fällt der Produktivitätsabstand der ostdeutschen Unternehmen deutlich niedriger aus. Es lässt sich daher rein hypothetisch die Produktivitätslücke unter der An-

¹⁴ Vgl. ROTHFELS, J.: Die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur und die Produktivitätslücke, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1997, S. 15-21.

¹⁵ Vgl. zu früheren – hiervon teilweise abweichenden Resultaten – auch BEER, S.; RAGNITZ, J.: Betriebsgröße und Arbeitsproduktivität im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1997, S. 11-13.

nahme berechnen, dass der Unternehmenssektor in Ostdeutschland die gleiche Größenstruktur aufwiese wie derjenige Westdeutschlands. Ohne Berücksichtigung der Großunternehmen würde – bezogen auf das Jahr 1997 – dann ein relatives Produktivitätsniveau in der ostdeutschen Industrie von 83% des westdeutschen Wertes (tatsächlicher Wert für dieses Jahr laut Kostenstrukturstatistik: 66%) resultieren.

Allerdings ist bei dieser Rechnung zu beachten, dass auch die übrigen hier untersuchten Ursachen der Produktivitätslücke in einem engen Zusammenhang zur Betriebsgrößenstruktur stehen können. So ist beispielsweise die Kapitalintensität in kleineren Betrieben häufig geringer als in größeren; manche Sektoren sind typischerweise kleinbetrieblich strukturiert usw. Insoweit ist diese Begründung für den Produktivitätsrückstand nicht isoliert zu sehen.

Betriebliche Faktoren des Produktivitätsrückstands

Viele ostdeutsche Unternehmen sind erst nach der deutschen Vereinigung gegründet worden und haben dementsprechend mit den typischen Schwierigkeiten junger, an den Märkten weitgehend unbekannter Unternehmen zu kämpfen. Es wurde daher auch analysiert, inwieweit einige dieser typischen Probleme für die Erklärung der Produktivitätslücke in Ostdeutschland eine Rolle spielen.

– Zunächst wurde untersucht, inwieweit der Produktivitätsrückstand ostdeutscher Unternehmen auf eine mangelnde Einbindung in Vorleistungs- und Absatzketten zurückzuführen ist. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass es in den neuen Ländern noch nicht zur Herausbildung stabiler, regional konzentrierter Wertschöpfungsketten gekommen ist. Dies lässt sich z. B. an einem relativ geringen Spezialisierungsgrad ostdeutscher Regionen erkennen. Auch die These, ostdeutsche Unternehmen hätten von der Ansiedlung westlicher Großkonzerne und einer daraus resultierenden Einbindung in überregionale Netze profitieren können, kann nur eingeschränkt bestätigt werden. Gründe für ein fehlendes Engagement ostdeutscher Unternehmen in derartigen Netzwerken können eine noch bestehende Unsicherheit bei der Wahl und dem Umgang mit unterschiedlichen Partnern sein, was auf Schwierigkeiten bei der Kooperationsanbahnung und -durchführung hindeutet.

Generell sind diejenigen ostdeutschen Unternehmen, die in Netzwerke eingebunden sind,

leistungsfähiger als solche, die diesen Schritt bislang nicht geschafft haben. Die Leistungsfähigkeit der Netzwerkteilnehmer zeigt sich dabei nicht nur anhand der Umsatz- und der Produktivitätszahlen insgesamt. Vielmehr geht die Einbindung ostdeutscher Unternehmen in Netzwerke einher mit Investitionen in moderne Anlagen, einer erfolgreichen Innovationstätigkeit und mit einer stärkeren überregionalen Orientierung im Absatz. Ob es sich dabei um langfristig erfolgversprechende Entwicklungen handelt, kann indes nicht eindeutig gesagt werden.

- Als ein wesentliches Problem ostdeutscher Unternehmen erweist sich deren ungesicherte Position an den Absatzmärkten, die wiederum mit dazu beiträgt, dass viele ostdeutsche Hersteller – und hier insbesondere die an den Märkten weitgehend unbekannteren kleineren Anbieter – auch für qualitativ gleichwertige Produkte oftmals nicht die gleichen Preise erzielen können wie westdeutsche Konkurrenten. Gründe hierfür können neben einer bewussten strategischen Entscheidung, der Mangel an Marktmacht oder die hohe Wettbewerbsintensität auf manchen Regionalmärkten sein. Im Schnitt dürften die Absatzpreise, die ostdeutsche Unternehmen für ihre Produkte erzielen, um rund 12% unter den Erzeugerpreisen vergleichbarer westdeutscher Produkte liegen. Zwar werden ostdeutsche Produzenten auch dadurch entlastet, dass sie einen Großteil ihrer Vorleistungen aus Ostdeutschland selber beziehen und daher auch nur die hier zu zahlenden Preise entrichten müssen; da aber ein Teil der für die Produktion benötigten Güter in den neuen Ländern nicht produziert wird und somit aus Westdeutschland oder dem Ausland zu den dort geforderten Preisen bezogen werden muss, liegt der Preisvorteil bei den Vorleistungsgütern im Aggregat nur bei rund 9%. Unterstellt man – rein hypothetisch – dass Absatz- und Vorleistungspreise in Ostdeutschland und in Westdeutschland gleich wären, so würde der Produktivitätsrückstand ostdeutscher Hersteller um rund 12 Prozentpunkte niedriger ausfallen.¹⁶
- Ineffizienzen in Produktion und Organisation der Betriebe – die allerdings nur schwer empirisch zu fassen sind – können demgegenüber nur wenig zur Erklärung des Produktivitäts-

¹⁶ Vgl. hierzu genauer MÜLLER, G.: Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 4/1998, S. 14-19. – RAGNITZ, J.: Warum ist die Produktivität ostdeutscher Unternehmen so gering?, in: *Konjunkturpolitik*, Heft 3/1999, S. 165-187.

rückstandes der ostdeutschen Wirtschaft beitragen. Dieses Ergebnis mag überraschen, widerspricht es doch einem in der Öffentlichkeit weit verbreiteten Vorurteil. Jedoch sind Personalprobleme in ostdeutschen Unternehmen nicht häufiger anzutreffen als in westdeutschen Betrieben. Auch hinsichtlich der Effizienz der Vorleistungsnutzung konnten keine Nachteile ostdeutscher Unternehmen festgestellt werden. Lediglich der häufig eher technikorientierten Sichtweise der Geschäftsleitung – und daraus folgend, der Vernachlässigung der Absatzorientierung – scheint ein größerer Erklärungsgehalt für die Produktivitätslücke zuzukommen. Zwar scheint dieses Problem von vielen Unternehmen erkannt zu sein; es mangelt jedoch oft daran, erfolgversprechende Lösungen zu entwickeln.

Schlussfolgerungen für die weitere Konvergenz

Versucht man eine Zusammenfassung all dieser Ergebnisse, so muss festgehalten werden, dass es eine einzige Ursache für den Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft nicht gibt. Vielmehr sind eine ganze Reihe von Einflussfaktoren zu beachten, die sich in ihrem Zusammenwirken teilweise verstärken, teilweise aber auch überlagern können. Da die verschiedenen Produktivitätseffekte nicht unabhängig voneinander gesehen werden können, sind sie auch insoweit nicht addierbar. Deutlich wird dies zum Beispiel anhand der Größenstruktur in der ostdeutschen Wirtschaft, die ein wesentlicher Grund auch für die geringen Kapitalintensitäten oder die Schwierigkeiten an den Absatzmärkten ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Gewichte der einzelnen Ursachen für die ostdeutschen Produktivitätsnachteile im Zeitverlauf verschoben haben. Fehlendes Sachkapital oder Infrastrukturnachteile waren zu Beginn des Transformationsprozesses von größerer Bedeutung als dies heute der Fall ist. Zunehmende Bedeutung für die Erklärung der Produktivitätsunterschiede haben dagegen die strukturellen Faktoren gewonnen, zum Beispiel die Nachteile der neuen Länder infolge eines Defizits an Großunternehmen und an technologieorientierten Unternehmen.

Angesichts dieses Befunds stellt sich die Frage nach den Implikationen für die weiteren Konvergenzaussichten der ostdeutschen Wirtschaft. Empirische Ergebnisse aus international vergleichenden Studien weisen im Allgemeinen auf geringe Konvergenzgeschwindigkeiten hin, und dies selbst dann, wenn die allgemeinen Rahmenbedingungen

in zwei Regionen identisch sind und die Mobilität der Produktionsfaktoren hoch ist. Selbst dauerhafte Produktivitätsunterschiede sind nach den Ergebnissen dieser Studien nicht auszuschließen, wenn Pfadabhängigkeiten in der Produktion existieren oder komplementäre Produktionsfaktoren (wie Humankapital) einen Engpass darstellen. Dass vor allem ersteres im Fall der neuen Länder eine Rolle spielen könnte, wird anhand der besonderen Sektor- und Betriebsgrößenstrukturen in der ostdeutschen Wirtschaft deutlich: Sie stellen nicht allein einen wichtigen Grund für den gegenwärtigen Produktivitätsrückstand dar, sondern können – zum Beispiel weil geringe Betriebsgrößen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten behindern oder eine wenig technologieintensive Wirtschaftsstruktur die Attrahierung zusätzlicher Unternehmen erschwert – auch das künftige Produktivitätswachstum mindern.

Gleichwohl können die pessimistischen Prognosen, die aus den international orientierten Studien abgeleitet werden müssten, nicht uneingeschränkt auf die Situation der ostdeutschen Wirtschaft übertragen werden. Vielmehr gibt es eine Reihe von Argumenten, die gegen eine niedrige Konvergenzgeschwindigkeit sprechen:

- Zunächst ist zu berücksichtigen, dass der Produktivitätsrückstand der neuen Länder zu einem erheblichen Teil auf die Schwierigkeiten der Unternehmen zurückzuführen ist, sich an den Absatzmärkten zu etablieren; hierauf deuten zumindest die Unterschiede in den Preisgestaltungsspielräumen ostdeutscher und westdeutscher Unternehmen wie auch die bei vielen Unternehmen festzustellende Vernachlässigung der Absatzorganisation hin. Es spricht wenig dafür, dass dieses Defizit nicht bald überwunden werden kann, denn sowohl Lerneffekte als auch ein zunehmender Bekanntheitsgrad bei potentiellen Kunden können von dieser Seite her produktivitätssteigernd wirken. Dieser Aspekt verdient besonders hervorgehoben zu werden, weil er in international vergleichenden Studien gemeinhin überhaupt keine Berücksichtigung findet.
- Auch die Kapitalintensitäten in der ostdeutschen Wirtschaft sollten in den nächsten Jahren weiter zunehmen und sich an westdeutsche Vergleichswerte annähern. Hierfür sprechen jedenfalls die nach wie vor hohen Investitionen (je Einwohner gerechnet) in den neuen Ländern und, damit einhergehend, die zunehmende Kapitalintensivierung in den Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes. Allerdings ist mit einer

vollständigen Angleichung der Kapitalintensitäten nicht zu rechnen, denn zu einem gewissen Teil beruhen diese auf Unterschieden der Faktorpreisrelationen und der Betriebsgrößen. Insofern werden auch Produktivitätsunterschiede zwischen Ost und West bestehen bleiben.

- Zügig fortgesetzt wird nach den vorliegenden Absichtserklärungen der Bundesregierung auch der Ausbau der Infrastruktur, wenngleich es angesichts des hohen infrastrukturellen Nachholbedarfs – von den ostdeutschen Ländern auf rund 300 Mrd. DM beziffert – noch eine Reihe von Jahren dauern wird, bis man, im Durchschnitt gerechnet, auf ein mit Westdeutschland vergleichbares Ausstattungsniveau kommen wird. Da vermutlich zunächst die größten noch verbliebenen Defizite beseitigt werden, wird wohl auch die regionale Differenzierung der Produktivitäten zunehmen.
- Hinzu kommt schließlich, dass die Möglichkeiten eines unbehinderten Technologietransfers auf eine höhere Konvergenzgeschwindigkeit hinwirken. Zwar wird diese nur zu realisieren sein, wenn die Unternehmen besser als bisher ihre Innovationserfolge auch in Markterfolge umsetzen können; es spricht aber wenig dafür, dass dies nicht bald erreicht werden kann.
- Schließlich muss auch die Humankapitalausstattung der neuen Länder prinzipiell als gut eingeschätzt werden, sodass von dieser Seite her der Angleichungsprozess nicht behindert werden sollte. Allerdings bedarf dies einer gewissen Relativierung, denn zum einen sind aufgrund von unterwertiger Beschäftigung Dequalifizierungseffekte nicht auszuschließen, zum anderen würden sich die Konvergenzaussichten verschlechtern, wenn aufgrund niedriger Löhne und pessimistischer Zukunftsaussichten gerade junge, höherqualifizierte Beschäftigte nach Westdeutschland abwandern. Dies könnte auf lange Sicht dazu führen, dass sich auch die wenig humankapitalintensive Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern verhärtet.

Ein größeres Hemmnis für eine schnelle Angleichung der Produktivitäten stellen hingegen die bestehenden strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft (Betriebsgrößen, Sektorstrukturen) dar. Allein durch das Wachstum von Unternehmen ist kurzfristig eine mit Westdeutschland vergleichbare Größenstruktur nicht zu erreichen. Auch mit Neuansiedlungen, die dieses Defizit schnell beheben könnten, ist in großem Umfang nicht mehr zu rechnen. Etwas ähnliches gilt für die sektorale Wirtschaftsstruktur. Zwar ist derzeit ein

kräftiges Wachstum in der ostdeutschen Industrie zu verzeichnen, wobei gerade auch potentiell hochproduktive Branchen eine dynamische Entwicklung vorweisen können. Im Ganzen sind diese Zweige aber noch zu klein, als dass sie das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum spürbar beeinflussen könnten. Auch hier gilt: Neuansiedlungen von Unternehmen aus derartigen „Zukunftsbereichen“ könnten das Bild schlagartig ändern. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist aber angesichts der insgesamt schwach ausgeprägten Standortvorteile der neuen Länder eher gering.

Soweit die Produktivitätslücke auf derartige strukturelle Defizite in der ostdeutschen Wirtschaft zurückzuführen ist, müssten die weiteren Konvergenzaussichten also eher zurückhaltend beurteilt werden. Tatsächlich aber ist der Erklärungsgehalt dieser Faktoren – auch das hat die Analyse gezeigt – geringer als in der öffentlichen Diskussion häufig angenommen.

Fasst man all diese Überlegungen zusammen, so muss man feststellen: Der Konvergenzprozess dürfte nicht auf Dauer zum Stillstand gekommen sein, wie dies eine einfache Fortschreibung der Entwicklungen der letzten Jahre implizieren könnte; er wird sich aber auch nicht so beschleunigen, dass schon kurzfristig mit einer Angleichung der Produktivitäten zu rechnen wäre. Einige simple Überlegungen mögen dies verdeutlichen: Um innerhalb der nächsten 10 Jahre das westdeutsche Produktivitätsniveau zu erreichen, müsste – ausgehend von den aktuellen Produktivitätsrelationen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – das Produktivitätswachstum in den neuen Ländern um 4,2% jährlich höher liegen als in Westdeutschland. Angesichts der derzeitigen Wachstumsschwäche in den neuen Ländern und den historischen Erfahrungen der Vergangenheit ist es wenig wahrscheinlich, dass dies erreicht werden kann. Selbst ein Produktivitätswachstum, das um 2 Prozentpunkte über dem westdeutschen Wert liegt und einen Gleichstand bei der Produktivität in den nächsten 20 Jahren ermöglichen würde, ist ein ehrgeiziges Ziel.

Ein nur langsamer Konvergenzprozess auf gesamtwirtschaftlicher Ebene schließt jedoch nicht aus, dass auf regionaler Ebene eine schnellere Produktivitätsangleichung stattfinden kann. Dies bedeutet, dass die regionalen Unterschiede künftig noch zunehmen werden. Freilich: Auch in Westdeutschland gibt es hinsichtlich des erreichten Produktivitätsniveaus eine beträchtliche regionale Differenzierung. Schon auf Ebene der einzelnen Bundesländer reicht die Spanne von 96% des gesamtdeutschen Durchschnitts (Saarland) bis 117%

(Hessen). Noch höher ist das Produktivitätsniveau in Hamburg (136%). Dies zeigt, dass der reine Ost-West-Vergleich immer weniger angemessen ist: Vergleichbar sind vielmehr Länder und Regionen, die sich hinsichtlich Wirtschaftsstruktur, Einwohnerdichte und Lage möglichst wenig unterscheiden.

Auch in sektoraler Hinsicht ist schließlich mit einer stärkeren Ausdifferenzierung zu rechnen, denn mit Blick auf internationale Erfahrungen ist damit zu rechnen, dass in einigen Branchen eher als in anderen ein Abbau regionaler Produktivitätsunterschiede stattfinden wird. Dies gilt vor allem dann, wenn das sektorale Produktivitätswachstum auch von Faktoren wie den agglomerationsbedingten Kostenvorteilen, der Einbindung in Unternehmensnetzwerke und damit erhöhter Diffusion von technischem Wissen oder der Akkumulation von Humankapital abhängig ist.

Dies alles gilt natürlich nur unter der Bedingung, dass gleichzeitig das derzeitige Beschäftigungsniveau aufrechterhalten oder sogar ausgebaut werden soll: Vorstellbar – und nicht einmal abwegig – ist ein Szenario, in dem durch Marktprozesse ein Abbau all jener Arbeitsplätze erzwungen wird, die eine unterdurchschnittliche Produktivität aufweisen, sodass schon allein aus statistischen Gründen die Durchschnittsproduktivität der dann verbleibenden Arbeitsplätze auf das westdeutsche Vergleichsniveau steigen würde. Dies kann vor allem dann geschehen, wenn die Lohnpolitik mit dem Ziel einer raschen Einkommensangleichung zum Westen hin die Löhne über das Maß hinaus anhebt, das für die Betriebe verkraftbar ist. Freilich wäre dann ein hohes Produktivitätsniveau nicht auch mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommensniveau verbunden. Insoweit wäre das Konvergenzziel auch in diesem Fall verfehlt.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Angesichts des – mit Blick auf das Konvergenzziel – wenig zufriedenstellenden Befunds stellt sich abschließend die Frage nach möglichen wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten.

Wenig zielführend scheint – unter dem Produktivitätsaspekt – eine unverändert fortgesetzte Förderung des Einsatzes von Sachkapital in den Unternehmen. Nur zu einem kleinen Teil nämlich ist die Produktivitätslücke auf eine geringe Kapitalintensität zurückzuführen. Eine durch Fördermaßnahmen angeregte Investitionstätigkeit würde daher zwar unter Umständen der Beschäftigungssituation zugute kommen, aber nur in geringem Maße zu Produktivitätssteigerungen beitragen können. Anders zu sehen ist dies lediglich, wenn Kapital-

subventionen dafür eingesetzt werden, die produktivitätsrelevanten strukturellen Defizite zu verringern, nämlich den Mangel an überregional orientierten sowie großen Unternehmen aus typischerweise produktivitätsstarken Branchen. Ein geeignetes Instrument, dieses Ziel zu erreichen, sind Investitionszuschüsse wie sie zum Beispiel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gewährt werden, da diese auf Neuansiedlungen von Unternehmen aus überregional orientierten Branchen in strukturell benachteiligten Regionen beschränkt werden können. Auch Kreditprogramme der KfW, die unter anderem auf eine Förderung des Wachstums mittelständischer Unternehmen abzielen, sind unter diesem Aspekt positiv zu bewerten.

Einen weiteren Schwerpunkt legt die Aufbaupolitik für die neuen Länder auf die Subventionierung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen. Ein Urteil darüber, inwieweit dies mit Blick auf die Überwindung der Produktivitätsschwäche sinnvoll ist, gestaltet sich allerdings schwierig. Zu berücksichtigen ist nämlich, dass es einen allgemeinen Rückstand an Wissenskapital und Innovationen in ostdeutschen Unternehmen nicht mehr gibt, auch wenn dies möglicherweise eben gerade auf die Förderung zurückzuführen ist. Hinzu kommt, dass ostdeutsche Unternehmen im Vergleich zu westdeutschen Unternehmen größere Schwierigkeiten haben, Innovationserfolge in Markterfolge umzusetzen. Dieses Defizit aber ist durch Hilfen für FuE nur schwerlich zu beheben.

Dies heißt nicht, dass es keinen Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik in Ostdeutschland gäbe: Der Ausbau der Infrastruktur, die Schaffung günstiger Bedingungen für Schul- und Hochschulbildung, die regionalpolitische Förderung strukturschwacher Regionen und die Schaffung günstiger Voraussetzungen für Existenzgründungen sind auch weiterhin dringliche Maßnahmen.¹⁷ Die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik, zum Abbau der Produktivitätsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland beizutragen, dürfen aber nicht überschätzt werden.

*Joachim Ragnitz
(jrg@iwh-halle.de)*

¹⁷ Vgl. POHL, R.: Die unvollendete Transformation, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 8/2000.