

# Wirtschaftspolitische Aufgaben in Ostdeutschland<sup>1</sup>

Joachim Ragnitz\*

Vielerlei Bilder werden derzeit bemüht, um den Zustand der ostdeutschen Wirtschaft zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch der DDR zu beschreiben. Während die Partei „Die Linke“ das endgültige Scheitern des „Aufbau Ost als Nachbau West“ konstatiert [vgl. DIE LINKE (2009)], stellt die CDU fest, dass die ostdeutschen Länder „sichtbar aufgeblüht“ seien [CDU (2008), S. 1]. Auch der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit beschreibt die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit 1990 als Erfolg und verheißt ein Aufholen gegenüber den strukturschwächeren Ländern Westdeutschlands bis zum Jahre 2019 [vgl. BUNDESREGIERUNG (2009), S. 6]. Ein Blick auf die Fakten zeigt, dass weder die optimistische noch die pessimistische Sichtweise so wirklich zutreffend ist.

Unbestritten ist, dass im Vergleich zur Situation in der DDR Vieles besser geworden ist; unbestritten ist aber auch, dass nicht alle zu Beginn des Vereinigungsprozesses gehegten Erwartungen in Erfüllung gegangen sind. So hat sich das materielle Wohlstandsniveau der Bevölkerung gegenüber der Situation in der DDR deutlich erhöht – messbar an den gestiegenen Einkommen, der verbesserten Wohnsituation, der quantitativ und qualitativ besser gewordenen Ausstattung mit langlebigen Gebrauchsgütern und der größeren Vielfalt des Warenangebots. Auch die Verbesserung der Umweltsituation und die vielfach gut ausgebaute Infrastruktur sind sichtbare Zeichen für die Fortschritte, die im Vergleich zu 1989 erzielt wurden [siehe zum Vergleich der Situation heute mit der wirtschaftlichen Lage im Jahr 1989: RAGNITZ, J.; SCHARFE, S., SCHIRWITZ, B. (2009)]. In vielen Bereichen der Wirtschaft gibt es aber nach wie vor einen deutlichen Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland, der vor allem in den neuen Ländern vielfach Anlass zur Unzufriedenheit gibt, aber auch in Westdeutschland wegen der daraus resultierenden finanziellen Belastungen Unbehagen auslöst. Hinzu kommt, dass die Annäherung gesamtwirtschaftlicher Indikatoren an westdeutsche Werte seit Langem nur noch schleppend vorankommt. Da die „Angleichung der Lebensverhältnisse“ nach wie vor politisches Ziel ist, stellt sich die Frage, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen hierfür erforderlich sind. Der Beginn einer neuen Legislaturperiode im Bund, aber auch in mehreren ostdeutschen Ländern gibt Anlass, hierüber verstärkt nachzudenken.

## Gesamtwirtschaftliche Grunddaten

Auf einer aggregierten Ebene lassen sich Erfolg und Misserfolg des Aufbaus Ost an einigen wenigen gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen ablesen. Betrachtet man das (nominale) Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner, so liegt dieses derzeit bei knapp 71 % des westdeutschen Durchschnittswertes<sup>2</sup> – im Jahr 1991 waren es erst 43 % (vgl. Tab. 1). Nach einem kräftigen Anstieg unmittelbar nach der Vereinigung gab es seit etwa 1997 jedoch kaum noch eine weitere Annäherung an das westdeutsche Niveau, und wenn, so ist diese eher auf den Rückgang der Bevölkerung als auf eine Erhöhung der Wirtschaftsleistung zurückzuführen. Während nämlich das reale Bruttoinlandsprodukt zwischen 1997 und 2008 nur noch um 1,1 % jährlich und damit deutlich schwächer als in Westdeutschland (1,6 %) gestiegen ist, nahm die Bevölkerung in diesem Zeitraum um mehr als 0,5 % pro Jahr ab (Westdeutschland: +0,2 %). Anders als in den frühen 1990er Jahren ist somit keine echte Konvergenz des Wohlstandsniveaus zwischen Ost- und Westdeutschland mehr festzustellen [Vgl. zu entsprechenden Rechnungen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer auch: BERTHOLD, N.; KULLAS, M. (2009)].

Etwas geringer, aber dennoch groß, ist der Rückstand Ostdeutschlands auch bei der Arbeitsproduktivität (gemessen am nominalen BIP je Erwerbstätigenstunde), die aktuell bei 76 % des westdeutschen Durchschnittswertes liegt. Der Unterschied zum BIP je Einwohner ergibt sich dabei durch das Zusammenspiel mehrerer Einflussfaktoren: Einerseits ist die Erwerbstätigenquote (Erwerbstätige je Einwohner) in den neuen Ländern um etwa 10 % niedriger als in den alten Ländern, gleichzeitig ist die geleistete Stundenzahl je Erwerbstätigen aber um rund 5 % höher. Neben einer höheren Präferenz für Vollzeitbeschäftigung spielen dabei auch längere (tarifliche) Wochenarbeitszeiten und geringere Urlaubsansprüche eine Rolle.

Der Abstand der Arbeitsproduktivität zwischen Ost- und Westdeutschland reflektiert vor allem Strukturunterschiede zwischen beiden Regionen, insbesondere die divergierende Betriebsgrößenstruktur und das weitgehende Fehlen von Unternehmenshauptsitzen in den neuen Ländern [vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002), S. 193ff.]. Dies hat zur Folge, dass bestimmte wertschöpfungsintensive Tätigkeiten (besonders ausgeprägt im Bereich von Forschung und Entwicklung) in Ostdeutschland nur schwach vertreten sind, dass die Exportorientierung gering ist und

\* Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

**Tabelle 1: Indikatoren zum Konvergenzprozess in Ostdeutschland: nominales Bruttoinlandsprodukt (Westdeutschland=100)**

Jahr	BIP je Einwohner	BIP je Erwerbstätigen	BIP je Erwerbstätigenstunde
1991	42,9	44,5	44,3
1995	67,1	72,2	65,9
2000	67,2	75,7	70,1
2005	69,5	78,6	74,3
2006	69,9	78,5	74,4
2007	70,3	78,5	74,9
2008	70,9	79,0	75,6

Quellen: Arbeitskreis VGR der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

Kostenvorteile durch größere Produktionsserien häufig nicht wahrgenommen werden können. Andere Faktoren, die bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre häufig noch als ausschlaggebend für die Produktivitätslücke Ostdeutschlands genannt wurden (wie z.B. Qualifikationsdefizite der ostdeutschen Erwerbstätigen oder eine unzureichende Infrastrukturausstattung), dürften hingegen heute keine Rolle mehr spielen [vgl. RAGNITZ, J. u. a. (2001)].

Die im Aggregat geringere Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft spiegelt sich in den Einkommen der Menschen indes nur teilweise wider – die (nominalen) verfügbaren Einkommen je Einwohner liegen derzeit (2007) bei 78,6 % des westdeutschen Niveaus; in realer Rechnung dürfte der Angleichungsstand sogar noch

höher sein, weil viele nur regional gehandelte Güter (haushaltsnahe Dienstleistungen, Wohnraum) in Ostdeutschland billiger sind als in Westdeutschland [vgl. zu entsprechenden Schätzungen Roos, M. (2006)]. Der Grund für die im Vergleich zum BIP je Einwohner relativ günstige Situation bei den verfügbaren Einkommen ist vor allem in den Umverteilungswirkungen des Steuer- und Transfersystems zu sehen; die empfangenen Sozialleistungen liegen pro Kopf um 20 % höher, die gezahlten Einkommensteuern hingegen um fast 50 % niedriger als im Westen. Neben der hohen Zahl an Leistungsempfängern spielt dabei auch eine Rolle, dass die ostdeutschen Rentnerhaushalte aufgrund höherer eigener Rentenansprüche der Frauen derzeit noch besser gestellt sind als die Rentner in Westdeutschland. Bei den Vermögenseinkommen

**Tabelle 2: Zusammensetzung der Verfügbaren Einkommen (Westdeutschland=100)**

Jahr	Primäreinkommen				Empf. monetäre Sozialst.	Eink.- u. Verm.-steuer	Sozialbeiträge	Verfügb. Einkommen
		Arbeitnehmerentgelt (Inländer)	Selbstständigen-einkommen	Saldo der Verm.-einkommen				
1991	49,2	59,0	26,9	26,0	86,2	24,8	60,3	59,2
1995	68,7	77,9	49,8	45,4	110,2	55,1	84,2	77,9
2000	67,5	77,1	56,8	38,6	121,5	48,1	86,9	80,5
2005	66,8	76,3	65,1	37,5	115,8	52,2	82,1	78,9
2006	66,9	76,6	65,0	38,4	115,0	51,6	80,9	78,9
2007	67,4	77,2	66,7	38,1	113,6	53,4	80,6	78,6

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

ist hingegen noch ein deutlicher Rückstand gegenüber Westdeutschland zu konstatieren; diese betragen je Einwohner weniger als 40 % des westdeutschen Niveaus (vgl. Tab. 2)

Die gemessen an der Wirtschaftskraft hohen Einkommen sind ein wesentlicher Grund dafür, dass Ostdeutschland nach wie vor einen „Verbrauchsüberhang“ aufweist – die Binnennachfrage übertrifft das Bruttoinlandsprodukt um 33 Mrd. € oder knapp 10 %. Dies ist zwar deutlich weniger als noch vor wenigen Jahren (im Jahr 2000 belief sich der Verbrauchsüberhang noch auf rund ein Viertel des BIP), zeigt aber auch den nach wie vor bestehenden Mangel an überregional wettbewerbsfähiger Produktion in den neuen Ländern [vgl. zur Begründung SINN, H.-W. (2000)]. Es gelingt der ostdeutschen Wirtschaft eben nicht, in hinreichendem Umfang durch Verkauf von Waren und Dienstleistungen außerhalb der Region Einkommen zu generieren; vielmehr erfolgt die Finanzierung der heimischen Nachfrage zu einem verhältnismäßig hohen Anteil durch die vom Bund, den westdeutschen Ländern und den Sozialversicherungen bereitgestellten Zahlungen. Diese beliefen sich im Jahre 2005 (nach Abzug der auf Ostdeutschland entfallenden Steuer- und Beitragseinnahmen) auf 70–80 Mrd. € oder 3,5 % des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts; rund ein Fünftel der Inlandsnachfrage wird durch Mittelzuflüsse von außen finanziert [vgl. BLUM, U.; RAGNITZ, J.; SCHARFE, S.; SCHNEIDER, L. (2009)]. Insoweit ist die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern bislang nicht „selbsttragend“.

Ein näherer Blick auf die einzelnen Verwendungsaggregate zeigt, dass vor allem die Investitionsgüternachfrage in den neuen Ländern stark nachgelassen hat – lag diese, je Einwohner gerechnet, im Jahr 1997 noch um mehr als 40 % über dem westdeutschen Niveau, hat sie sich inzwischen auf nur noch rund 75 % des westdeutschen Wertes reduziert (vgl. Tab. 3). Ausschlaggebend hierfür

war vor allem der massive Rückgang der Wohnungsbauinvestitionen nach dem Auslaufen günstiger Fördermöglichkeiten in diesem Bereich; auch in der gewerblichen Wirtschaft hat die Investitionstätigkeit deutlich nachgelassen. Offenkundig setzt sich der Aufbau neuen Produktionspotenzials in den neuen Ländern somit nur noch verlangsamt fort. Tatsächlich lag der Kapitalstock je Einwohner auch im Jahr 2006 nur bei 75 % des westdeutschen Durchschnittswertes, freilich bei einem deutlich höheren Modernitätsgrad der vorhandenen Anlagen (66,2 % im Vergleich zu 59,7 %, Stand am Jahresende).

Diese Investitionen reichen kaum aus, neue Arbeitsplätze zu schaffen – zwar ist die Zahl der Erwerbstätigen im jüngsten Konjunkturaufschwung (2005 bis 2008) um immerhin 4 % angestiegen; das Beschäftigungsniveau liegt damit jedoch genauso hoch wie im Jahr 1993 und um etwa 12 % niedriger als im Jahr 1991. Vielmehr dienen die Investitionen vor allem dazu, die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze zu erhöhen – so übertrifft die Kapitalintensität im Produzierenden Gewerbe den entsprechenden Wert in Westdeutschland inzwischen um ein Sechstel (vgl. Tab. 4). Dies liegt unter anderem daran, dass es unter dem Einfluss der primär am Kapitaleinsatz anknüpfenden Förderung – die zu einer Verzerrung der effektiven relativen Faktorpreise geführt hat – zu einer übermäßigen Kapitalintensivierung der Produktion bzw. zur bevorzugten Ansiedlung kapitalintensiver Branchen gekommen ist [vgl. GERLING, K. (2002)]. Hierzu passt es, dass die Kapitalproduktivität im produzierenden Gewerbe, die Mitte der 1990er Jahre noch bei fast 90 % des westdeutschen Niveaus lag, inzwischen auf nur noch zwei Drittel des korrespondierenden Wertes in den alten Ländern gefallen ist, denn die zeitweise Reduktion der Kapitalnutzungspreise auf negative Werte [vgl. SINN, H.-W. (2000)] hat dazu geführt, dass auch unrentable Projekte sich aus einzelbetrieblicher Sicht noch als rentabel erwiesen haben. In den weniger stark durch

**Tabelle 3: Komponenten der Verwendung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (Westdeutschland=100)**

Jahr	Private Konsumausgaben	Konsumausgaben des Staates	Bruttoanlageinvestitionen	Inlandsnachfrage insgesamt	nachr: Sparen der privaten Haushalte
1991	62,1	81,8	68,8	67,3	36,9
1995	77,8	110,4	143,4	97,2	72,5
2000	81,0	106,8	101,6	90,1	68,4
2005	79,8	103,4	80,3	84,3	67,7
2006	79,8	101,6	75,6	83,0	66,6
2007	79,7	–	–	–	64,5

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

die Investitionsförderung begünstigten Dienstleistungsbereichen liegt die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze hingegen um rund 20 % unter dem westdeutschen Vergleichswert; hier wird als Folge der niedrigeren Lohnsätze in den neuen Ländern eher arbeitsintensiv produziert. Entsprechend hoch ist hier auch die Produktivität des eingesetzten Kapitals.

Positiv ist zwar, dass sich das verarbeitende Gewerbe nach dem massiven Kapazitätsabbau in den Jahren 1990 und 1991 zuletzt recht dynamisch entwickelt hat – gegenüber dem Niveau Mitte der 1990er Jahre hat sich die reale Bruttowertschöpfung hier mehr als verdoppelt; am aktuellen Rand konnten teilweise Zuwachsraten von annähernd 10 % erreicht werden. Beigetragen hierzu hat vor allem, dass die Lohnentwicklung in den vergangenen Jahren hinter der Produktivitätsentwicklung zurückblieb; während zu Beginn der 1990er Jahre das Verarbeitende Gewerbe einen Lohnstückkostennachteil von mehr als 50 % aufwies, liegen die Lohnstückkosten am aktuellen Rand um 12 % unterhalb des westdeutschen Vergleichswertes. Vor allem im Ausland haben ostdeutsche Anbieter ihre Marktanteile deutlich ausweiten können; die Exportquote (Auslandsumsätze in Relation zu den Gesamtumsätzen) hat sich von nur wenig mehr als 10 % Mitte der 1990er Jahre auf zuletzt 33 % erhöht, liegt damit aber noch immer weit von westdeutschen Vergleichswerten (46 %) entfernt. Mit 64 Erwerbstätigen je 1.000 Einwohner ist das verarbeitende Gewerbe aber weiterhin von geringerer Bedeutung als im Westen (101 Erwerbstätigen je 1.000 Einw.) – während die eher privaten und öffentlichen Dienstleistungen im Osten nach wie vor stärker vertreten sind (156 zu 146 Erwerbstätige je 1.000 Einw.).

Selbst das Baugewerbe, wo nach den anfänglichen Übertreibungen seit 1995 in hohem Umfang Kapazitäten abgebaut werden mussten, ist in den neuen Ländern immer noch recht bedeutsam; je 1.000 Einwohner gerechnet, sind hier immer noch rund 30 % mehr Personen tätig als in Westdeutschland. Alles in allem ist somit eine immer noch starke Stellung der binnenmarktorientierten Sektoren in Ostdeutschland festzustellen (vgl. Tab. 5).

Eine Folge der gesamtwirtschaftlich schwachen Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre ist die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation in den neuen Ländern. Zwar ist die Zahl der (registrierten) Arbeitslosen verglichen mit dem Höchststand des Jahres 2003 (1,62 Mio.) deutlich – auf 1,12 Mio. Personen im Jahr 2008 – zurückgegangen, und auch die Arbeitslosenquote hat sich von mehr als 20 % auf weniger als 15 % reduziert; sie ist aber immer noch doppelt so hoch wie in Westdeutschland (7,2 % im Jahr 2008). Der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren ist dabei allerdings nur teilweise auf eine Zunahme der Beschäftigung (+250.000 Personen seit dem Jahr 2003) zurückzuführen; wichtiger ist hingegen die Abnahme des Arbeitsangebots durch die Schrumpfung der (erwerbsfähigen) Bevölkerung (Rückgang um rund 650.000 Personen zwischen Jahresende 2003 und Jahresende 2007). Anders als noch zu Beginn der neunziger Jahre reflektiert die höhere Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern dabei inzwischen nahezu ausschließlich die geringere Verfügbarkeit an Arbeitsplätzen, nicht aber ein höheres Arbeitsangebot: Die Erwerbsbeteiligungsquote (Erwerbspersonen in Relation zur erwerbsfähigen Bevölkerung) liegt in beiden Landesteilen inzwischen in etwa gleichauf.<sup>3</sup>

**Tabelle 4: Kapitalstock<sup>a</sup> und Kapitalproduktivität in Ostdeutschland (Westdeutschland=100)**

Jahr	Kapitalstock je Einwohner	Kapitalstock je Erwerbstätigen			Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Einheit Kapitalstock		
		insgesamt	darunter: Produz. Gewerbe (einschl. Baugew.)	Dienstleistungsbereiche	insgesamt	darunter: Produz. Gewerbe (einschl. Baugew.)	Dienstleistungsbereiche
1991	43,8	45,5	59,3	44,2	98,6	62,9	115,5
1995	55,4	59,6	77,3	55,8	121,1	86,2	133,5
2000	69,5	78,3	99,5	73,4	96,7	70,5	106,1
2005	74,8	84,6	115,8	78,2	92,9	66,6	101,9
2006	75,3	84,6	116,9	78,2	92,8	65,9	102,1

a) jahresdurchschnittliches Bruttoanlagevermögen in Wiederbeschaffungspreisen.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 5: Erwerbstätigenstruktur in den neuen Ländern (Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt in %)

Jahr	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe		Baugewerbe	Handel, Gastgewerbe und Verkehr	Finanzier., Vermietung und Unternehmensdienstleist.	Öffentliche und private Dienstleister
			darunter: Verarb. Gewerbe				
1991	5,8	27,6	24,4	9,8	21,7	7,3	27,9
1995	3,2	16,2	14,4	15,6	22,6	10,8	31,6
2000	2,8	15,1	13,9	11,2	23,5	13,8	33,6
2005	2,4	15,0	13,9	7,6	23,7	15,8	35,5
2006	2,3	14,9	13,8	7,4	23,6	16,4	35,4
2007	2,3	15,1	14,0	7,4	23,6	16,7	35,0
2008	2,3	15,2	14,2	7,2	23,4	17,0	34,8
<b>Nachr.: Westdeutshl. 2008</b>	<b>2,1</b>	<b>20,9</b>	<b>20,1</b>	<b>5,1</b>	<b>25,3</b>	<b>17,5</b>	<b>29,1</b>

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; Berechnungen des ifo Instituts.

Nimmt man dies alles zusammen, so muss 20 Jahre nach dem Übergang noch immer ein deutlicher Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland konstatiert werden – ohne erkennbare Anzeichen einer schnellen Besserung. Zu einem nicht unerheblichen Teil ist dies als Nachwirkung der DDR-Zeit bzw. als Folge von wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Verlauf des Transformationsprozesses in den neuen Ländern zu interpretieren – die heute nicht mehr rückgängig gemacht werden können, es aber auch nicht erlauben, den Aufbau Ost quasi als Selbstläufer zu betrachten, der ohne besonderes Zutun im Rahmen gesamtdeutscher Politikansätze allein zum Erfolg geführt werden könnte. Deswegen sollen im Folgenden mögliche Ansatzpunkte für die Wirtschaftspolitik aufgezeigt werden.

### Politische Schlussfolgerungen: Ein Zehn-Punkte-Plan für die neuen Länder

Die geringe Wirtschaftskraft in den neuen Ländern einerseits und die unbefriedigende Arbeitsmarktsituation andererseits sind aus politischer Sicht kaum hinnehmbar – immerhin verlangt das Grundgesetz in Art. 72 Abs. 2, dass in den einzelnen Regionen des Bundesgebietes „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herzustellen seien,

wovon trotz aller Unbestimmtheit des Begriffs (vgl. z. B. BARLÖSIUS, E. (2006)) derzeit wohl nicht die Rede sein kann. Hinzu kommt, dass der fortbestehende Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland auch ein gesellschaftspolitisches Problem darstellt, das zu Politikverdrossenheit und antidemokratischen Tendenzen beitragen kann. Handlungsbedarf für besondere Maßnahmen zugunsten der neuen Länder gibt es somit auch weiterhin.

Die Ableitung entsprechender Maßnahmen muss freilich vor dem Hintergrund aktueller und künftiger Restriktionen für ein stärkeres Wachstum in den neuen Ländern geschehen. Hier ist vor allem die demographische Entwicklung zu nennen: Schon von 1989 bis 1999 ist die Bevölkerung auf dem Gebiet der früheren DDR [Neue Länder und Berlin (Ost)] um 1,3 Mio. Personen (–8 %) zurückgegangen; seither hat sich der Bevölkerungsrückgang nahezu ungebremst fortgesetzt [in Ostdeutschland einschließlich Berlin: –775 Tsd. Personen (–4,5%)]. Für den Bevölkerungsrückgang sind dabei zu nahezu gleichen Teilen die Abwanderung (Wanderungssaldo 2001–2007: –309 Tsd. Personen) und das Geburtendefizit (Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung 2001–2007: –374 Tsd. Personen) verantwortlich. Aus ökonomischer Sicht hat dies zwei Implikationen: Einerseits verschlechtert sich infolge der selektiven Abwanderung – insbesondere

junge, gut qualifizierte Personen wandern nach Westdeutschland ab – die Humankapitalsituation in den neuen Ländern, und zum anderen kommt es aufgrund der überproportionalen Verringerung der Zahl der Erwerbsfähigen – die nachwachsenden Kohorten sind quantitativ schwächer besetzt als die aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Kohorten – zu einer allgemeinen Verknappung von Arbeitskräften. Da dieser Prozess sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird, verschlechtern sich die Wachstumsperspektiven in den neuen Ländern, vor allem in den eher peripher gelegenen Regionen mit überdurchschnittlichem Bevölkerungsrückgang [vgl. RAGNITZ, J. u. a. (2007)]. Hier besteht durchaus das Risiko fortschreitender Entleerung, also gleichsam einer „passiven Sanierung“. Hinzu kommt, dass mit rückläufiger Bevölkerungszahl auch die Nachfrage nach „nicht-handelbaren“ Gütern zurückgehen dürfte, also auch von dieser Seite her die wirtschaftlichen Perspektiven beeinträchtigt werden.

Der zweite Belastungsfaktor für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland stellt die sich abzeichnende Einengung der finanzpolitischen Spielräume dar. Der Solidarpakt II, in dem die überproportionalen Finanzhilfen zugunsten der neuen Länder geregelt sind, ist bis zum Jahr 2019 befristet; zudem dürfte auch die EU-Förderung ab dem Jahr 2013 allmählich auslaufen. In der Folge werden nicht nur die derzeit noch geltenden Förderpräferenzen für die neuen Länder allmählich abgebaut werden müssen, sondern auch die ostdeutschen Länder und Kommunen zur Einschränkung ihrer (derzeit noch um 20 % über dem Pro-Kopf-Niveau der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer liegenden) Ausgaben gezwungen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird damit für sich genommen gedämpft.

Schließlich besteht das Risiko, dass auch bereits vorhandene Produktionskapazitäten in den neuen Ländern nicht dauerhaft bestehen bleiben. Insbesondere in der Industrie dominieren „verlängerte Werkbänke“, die häufig keine engen Verflechtungen in der Region aufgebaut haben und vielfach von Entscheidungen global agierender Konzerne abhängig sind. Es ist nicht auszuschließen, dass diese künftig von Produktionsverlagerungen betroffen sein können, wenn die in den 1990er Jahren gebauten Anlagen technologisch veraltet und vollständig abgeschrieben sind. Nur in wenigen Branchen und Technologiefeldern, die noch am Beginn des Produktlebenszyklus stehen und deswegen noch keine standörtlichen Festlegungen aufweisen (Beispiele hierfür sind die opto-elektronische Industrie oder die Herstellung von Anlagen für die Erzeugung regenerativer Energien) haben es die neuen Länder geschafft, sich als Standort international agierender Unternehmen zu etablieren [vgl. zur Position Ostdeutschlands in derartigen „Zukunftsfeldern“ z. B.

HIERO (2008)]. Deren quantitative Bedeutung ist allerdings zu gering, als dass sie etwaige Schrumpfungstendenzen in anderen Sektoren tatsächlich ausgleichen könnten.

Die noch bestehenden Einkommensunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland reflektieren zum Teil die unterschiedlichen standörtlichen Rahmenbedingungen in den beiden Landesteilen und sind insoweit wohl auch langfristig hinzunehmen [vgl. RAGNITZ, J. (2009)]. Zum Teil spiegeln sich darin aber auch noch Nachwirkungen des Transformationsprozesses wider, die sich jedoch zunehmend zu verhärten drohen. Soweit dies der Fall ist, bedarf es weiterhin (besonderer) wirtschaftspolitischer Anstrengungen zur „Beschleunigung“ des Aufbaus Ost. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden 10 Punkte aufgelistet, mit denen dem Aufbau Ost neuer Schwung verliehen werden kann:<sup>4</sup>

#### **1. Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte durch globale Mittelzuweisungen unterstützen:**

Mit zunehmender Ausdifferenzierung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern kommt regionalen Entwicklungsstrategien verstärkte Bedeutung zu. Diese müssen sich je nach standörtlichen Gegebenheiten unterscheiden und sollten auch die regionalen Präferenzen in angemessener Weise berücksichtigen; dementsprechend ist eine alleinige Orientierung an westdeutschen Vorbildern nicht zweckmäßig. Derartige Konzepte können nur von den jeweiligen Akteuren vor Ort sachgerecht umgesetzt werden. Um dies zu unterstützen, sollten entsprechende Mittel durch den Bund oder die Länder zur Verfügung gestellt werden; freilich ist auf ein strenges Controlling der Mittel zu achten. Ein Vorbild könnte hierbei der InnoRegion-Wettbewerb darstellen, der in seinem Kern auf eine dauerhafte Mobilisierung der regionalen Akteure abzielte [vgl. DIW (2004)].

#### **2. Neuorientierung in der Investitionsförderung:**

Die Investitionsförderung sollte künftig primär als Instrument der Ansiedlungspolitik verwendet werden – indem sie auf Neuinvestitionen beschränkt bleibt, die glaubhaft auf Standortalternativen außerhalb der neuen Länder verweisen können. In einem Jahr nicht verausgabte Mittel sollten auf die folgenden Jahre übertragen werden können. Sinnvoll erscheint es zudem, die Förderhöhe nicht vorrangig an der Investitionssumme, sondern an der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze auszurichten, um eine übermäßige Kapitalintensivierung der Produktion zu vermeiden. Eine sektorale Konzentration auf vermeintliche „Zukunftsfelder“ ist hingegen nicht zu empfehlen, da dies zu erheblichen Verzerrungen führen würde und im Zweifel ohnehin nicht durchhaltbar erscheint. Eine derartige „Industriepolitik“ ist bestenfalls auf Bundesebene,

nicht aber auf der Ebene einzelner Regionen oder Länder sinnvoll.

- 3. Verstärkung der Innovationsförderung:** Die allgemeine Wirtschaftsförderung zum Zwecke der „Bestandspflege“ sollte auf die Unterstützung der Innovationstätigkeit in den Unternehmen abstellen. Auf diese Weise könnte insbesondere auch die Exportfähigkeit ostdeutscher Unternehmen verbessert werden. Angesichts von Schwierigkeiten bei der Selektion förderwürdiger Projekte sollte die Förderung möglichst technologieneutral ausgestaltet werden – so zum Beispiel durch eine allgemeine steuerliche Innovationsförderung [EXPERTENKOMMISSION FORSCHUNG UND INNOVATION (2008), S. 32ff.].
- 4. Gründungsförderung ausbauen:** Aufgrund nicht gelöster Nachfolgeprobleme droht in den kommenden Jahren eine Unternehmenslücke in den neuen Ländern; gleichzeitig ist das öffentliche Bild „des Unternehmers“ nach wie vor von negativen Vorurteilen geprägt. Neben vermehrter Aufklärung sind daher Anreize für Unternehmensneugründungen und -übernahmen zu setzen. Hierzu zählt insbesondere die Bereitstellung von Kapital zum Ausgleich mangelnden Eigenkapitals potenzieller Gründer (beispielsweise in Form längerfristiger nachrangiger Darlehen, wobei diese jedoch nicht unbedingt auch subventioniert sein müssen) sowie die Erschließung bislang wenig gründungsbereiter Bevölkerungsschichten (Frauen, Erwerbslose, ältere Erwerbstätige). Bei der Förderung sollte freilich mehr als bisher auch auf die Zukunftsfähigkeit geplanter Existenzgründungen im Blick behalten werden.
- 5. Beseitigung noch bestehender infrastruktureller Defizite:** Im Großen und Ganzen ist die Infrastruktur in den neuen Ländern zwar gut ausgebaut; gleichwohl gibt es in Teilbereichen noch Engpässe, wie zum Beispiel beim grenzüberschreitenden Verkehr nach Polen und Tschechien oder bei verbleibenden Lückenschlüssen im Fernverkehrsnetz (Straße und Schiene). Gerade mit Blick auf eine verbesserte Einbindung der ostdeutschen Länder in die überregionale Arbeitsteilung sollten diese möglichst schnell geschlossen werden. Im Bereich der Forschungsinfrastrukturen (Hochschulen und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen) ist auf bessere Passfähigkeit zur Wirtschaft in den neuen Ländern zu achten – insbesondere mit Blick auf den Fachkräftebedarf und den Technologietransfer.
- 6. Drohende Fachkräfteprobleme durch verbesserte Aus- und Weiterbildung beheben:** Nicht zuletzt aufgrund der demographischen Entwicklungen kommt es schon in wenigen Jahren zu einer spürbaren Verknappung gut ausgebildeter Fachkräfte in den neuen Ländern. Gleichzeitig bleibt die Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten hoch, weil dem Arbeitsangebots-

rückgang hier ein ähnlich hoher Arbeitsnachfrage-rückgang gegenübersteht [vgl. RAGNITZ, J. u. a. (2007)]. Dies spricht für verstärkte Bildungsanstrengungen auf allen Stufen des Bildungssystems einschließlich der Weiterbildung bereits erwerbstätiger Personen. Hier geht es nicht nur um die Bereitstellung öffentlicher Mittel, sondern teilweise auch nur um die Qualitätsverbesserung bestehender Angebote.

- 7. Demographische Herausforderungen annehmen:** Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Ostdeutschland lassen sich nicht mehr aufhalten. Erforderlich sind daher Anpassungsmaßnahmen an den demographischen Wandel. Hierzu gehört es, alle politischen Maßnahmen auf ihre Demographietauglichkeit zu überprüfen, darüber hinaus aber auch, Anreize für zentrennähere Siedlungsstrukturen zu setzen und die öffentliche Daseinsvorsorge in der Fläche auf eine Grundversorgung zu reduzieren, im Gegenzug aber mehr Freiräume für Eigeninitiative zu schaffen.
- 8. Spielräume für länder- und regionsspezifische Regulierungen eröffnen:** Ein Dauerbrenner in der Diskussion um den Aufbau Ost ist die Deregulierung. Auch wenn es nicht leicht fällt, hierzu konkrete Vorschläge zu benennen, sollte dort, wo ein Interesse an bundeseinheitlicher Regelung nicht nachgewiesen werden kann, die Gesetzgebungshoheit auf die Länder zurückübertragen werden. Gegebenenfalls können hierfür in stärkerem Umfang auch zeitlich befristete Abweichungsmöglichkeiten von Bundesrecht genutzt werden.
- 9. Vernetzung mit mittel- und osteuropäischen Ländern verbessern:** Allein schon aufgrund der räumlichen Nähe sind Polen und Tschechien, darüber hinaus aber auch andere mittel- und osteuropäische Länder quasi „natürliche“ Zielländer für grenzüberschreitende Aktivitäten ostdeutscher Unternehmen. Neben dem Handel mit Waren und Leistungen sind hier insbesondere auch Kooperationen in der Produktion sowie in Forschung und Entwicklung anzustreben; darüber hinaus kann auch eine stärkere Integration der regionalen Arbeitsmärkte beiderseits der Grenzen nutzbringend sein. Die hier bestehenden Potenziale sind bislang nicht ausgeschöpft, teilweise aufgrund mentaler Barrieren oder auch fehlender Sprachkenntnisse. Hier bieten sich verschiedenartige Anknüpfungspunkte für die Politik.
- 10. Stärkung des gesamtdeutschen Wachstums:** Ostdeutschland wird am ehesten dann zu Westdeutschland aufschließen können, wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Gesamtdeutschland an Dynamik gewinnt. Zum einen verbessert dies die Absatzchancen für ostdeutsche Unternehmen, zum anderen wird dann auch mehr investiert, so dass Standorte in den neuen Ländern vermehrt auch in den Blickpunkt

westdeutscher Unternehmen kommen können. Es ist daher – über die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise hinaus – nach Wegen zu suchen, wie das gesamtdeutsche Wirtschaftswachstum beschleunigt werden kann.

Natürlich sind die genannten 10 Punkte, die hier nur ansatzweise umrissen werden konnten, nicht als abschließend anzusehen. Wichtig ist es aber vor allem zu erkennen, dass ein „Weiter so“, eine Beschränkung der Politik nur auf gesamtdeutsch orientierte Maßnahmen der Problemlage in Ostdeutschland nicht gerecht würde. Es wäre auch verfehlt, allein die ostdeutschen Länder auf ihre Verantwortung zu verweisen – solange es nicht gelingt, eine selbsttragende Entwicklung in den neuen Ländern anzustoßen, wird der Bedarf der neuen Länder an finanziellen Hilfen (neben dem bundesstaatlichen Finanzausgleich sind hier vor allem die Sozialausgaben zu nennen) auch die Entwicklung im Westen belasten. Insoweit muss auch der Bund über seine eingegangenen Verpflichtungen im Solidarpakt II hinaus Engagement in den neuen Ländern zeigen.

Ist es realistisch, bis zum Jahr 2020 eine Angleichung wenigstens an das Niveau der finanzschwachen westdeutschen Länder zu erwarten? Ohne zusätzliche politische Anstrengungen stehen die Chancen hierfür nicht gut, jedenfalls nicht so gut wie die Bundesregierung es glauben machen möchte. Dies sollte Anlass sein, zu Beginn einer neuen Legislaturperiode darüber nachzudenken, mit welchen Maßnahmen dieses Ziel doch noch erreicht werden kann.

## Literatur

- AKERLOF, G.; ROSE, A.; YELLEN, J.; HESSENIUS, H. (1991). East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of the Currency Union. In: Brookings Papers on Economic Activity; S. 1–105.
- BARLÖSIUS, E. (2006), Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 37/2006.
- BARRO R. J.; SALA-I-MARTIN, X. (1991): Convergence across States and Regions. In: Brookings Papers on Economic Activity; S.107–181.
- BERTHOLD, N.; KULLAS, M. (2009): 20 Jahre Mauerfall – Konvergenz in Deutschland? Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg; Nr. 105.
- BLUM, U.; RAGNITZ, J.; SCHARFE, S.; SCHNEIDER, L. (2009): Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen. Erscheint demnächst als IWH-Sonderheft.
- BMW (1991): Arbeitspapier für eine „Strategie Aufschwung-Ost“. Mimeo, Bonn, 12. Februar 1991.
- BUNDESAMT ZUR REGELUNG OFFENER VERMÖGENSFRAGEN (2001), Offene Vermögensfragen – Versuch einer Bilanz.
- BUNDESREGIERUNG (2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009. BMVBS.
- CDU (2008): Perspektiven für den Osten Deutschlands – Moderne Mitte Europas. Beschluss des Präsidiums der CDU Deutschlands, 30. Juni 2008.
- DIE LINKE (2009): Leitbild „Ostdeutschland 2020“. Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Partei DIE LINKE in den Landtagen und im Deutschen Bundestag.
- DIW (2004): Info-Brief der wissenschaftlichen Begleitforschung der InnoRegio-Initiative, Nr. 10.
- DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002): Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 3/2002.
- DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 7/2003.
- EXPERTENKOMMISSION FORSCHUNG UND INNOVATION (2008): Gutachten 2008, Teil C, Berlin.
- GERLING, K. (2002): Subsidization and Structural Change in Eastern Germany, Kieler Studien Nr. 315, Heidelberg.
- HIERO (2008): Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- IWH (2009): Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? – Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht! In: Wirtschaft im Wandel, Heft 8/2009; S. 309–343.
- RAGNITZ, J. (2009): Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland: Eine regional differenzierte Analyse. In: ifo Dresden berichtet, Heft 4/2009.
- RAGNITZ, J.; MÜLLER, G.; WÖFL, A. u. a. (2001): Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder. IWH-Sonderheft 3/2001.
- RAGNITZ, J.; SCHARFE, S.; SCHIRWITZ, B. (2009): Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989–2008. ifo Dresden Studie 51.
- RAGNITZ, J.; EICHLER, S.; GRUNDIG, B.; LEHMANN, H.; POHL, C., SCHNEIDER, L.; SEITZ, H.; THUM, M. (2007): Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland. ifo Dresden Studien Nr. 41.
- ROOS, M. (2006): Regional Price Levels in Germany. In: Applied Economics, Vol. 38; S. 1.553–1.566.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT (1990): Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler. Wiederabgedruckt in: Sachverständigenrat zur

- Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1990/91; S. 306–308.
- SCHÜRER, G.; SCHALCK, A.; HÖFNER, E.; DONDA, A. (1989): Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen. Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30. 10. 1989. mimeo.
- SINN, G.; SINN, H.-W. (1992): Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung (2. Aufl.).
- SINN, H.-W. (1995): Staggering along: Wages Policy an Investment Support in East Germany. *Economics of Transition*, Vol. 3; S. 403–426.
- SINN, H.-W. (2000): Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung: Die Fakten. In: ifo Schnelldienst 26-27/2000; S. 10–22.
- SÖSTRA (2009): IAB-Betriebspanel Ost, Ergebnisse der dreizehnten Welle 2008.
- WILLGERODT, H. (1990): Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

<sup>1</sup> Überarbeitete und gekürzte Version des Beitrags „Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun“. In: ifo-Schnelldienst 18/2009, S. 3–13.

<sup>2</sup> Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die Berechnungen in diesem Beitrag auf Ostdeutschland einschließlich Berlin bzw. auf Westdeutschland ohne Berlin.

<sup>3</sup> Ursache hierfür ist nicht allein eine Verringerung der Erwerbsneigung in Ostdeutschland (um rund 5 Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 1991), sondern auch ein betragsmäßig in etwa gleich großer Anstieg der Erwerbsbeteiligungsquote in Westdeutschland.

<sup>4</sup> Auch wenn derzeit vermehrt darüber diskutiert wird, wie alternative Entwicklungsziele für die neuen Länder aussehen könnten, wird im Folgenden angenommen, dass die (annähernde) Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland auf Basis des westdeutschen Gesellschaftsmodells das Hauptziel der Politik darstellt.