

Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun

3

Vielerlei Bilder werden derzeit bemüht, um den Zustand der ostdeutschen Wirtschaft 20 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 (vgl. CDU 2008, 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, 6). Ein Blick auf die Fakten zeigt, dass weder die optimistische noch die pessimistische Sichtweise so wirklich zutreffend ist – wie so oft, ist die Lage viel differenzierter, als es Parteistrategen und Marketingexperten vermitteln dürfen.

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 (zu einem Vergleich der Situation heute mit der wirtschaftlichen Lage im Jahr 1989 vgl. genauer Ragnitz, Scharfe und Schirwitz 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 zur Unterstützung der neuen Länder Unbehagen auslöst. Hinzu kommt, dass eine An-

näherung gesamtwirtschaftlicher Indikatoren an westdeutsche Werte seit langem nur noch schleppend vorankommt. Dies wirft die Frage nach den Ursachen einerseits, aber auch den Perspektiven und den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen und -notwendigkeiten andererseits auf. Hierauf soll in diesem Beitrag näher eingegangen werden.

Man mag zwar einwenden, dass der Vergleich mit Westdeutschland den Osten Deutschlands als eine Posttransformationsökonomie benachteiligen muss und dass es deswegen sinnvoller ist, andere Vergleichsmaßstäbe zu wählen – eben die Ausgangslage des Jahres 1989 oder die Situation in anderen postsozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas. Dies wird aber weder der Gefühlslage der Mehrheit der Menschen in Ostdeutschland gerecht, denen seit jeher der Vergleich mit Westdeutschland nahegelegt worden ist (»Überholen ohne Einzuholen«¹), noch dem grundgesetzlichen Auftrag, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herzustellen. Hinzu kommt, dass auch regionalökonomische Konvergenztheorien gemeinhin eine Annäherung des Wohlstandsniveaus in einem ansonsten durch ähnliche institutionelle Strukturen geprägten Wirtschaftsraum an das durch den fortgeschritteneren Landesteil determinierte Entwicklungsniveau nahe legen (vgl. z.B. Barro und Sala-i-Martin 1991). Aus diesem Grund wird auch hier der Westen Deutschlands als Vergleichsmaßstab herangezogen.

Gesamtwirtschaftliche Grunddaten

Auf einer aggregierten Ebene lassen sich Erfolg und Misserfolg des Programms Aufbau Ost an einigen wenigen gesamtwirtschaftlichen Kennzahlen ablesen. Betrachtet man das (nominale) Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner, so liegt dieses derzeit bei knapp 71% des



Joachim Ragnitz*

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

¹ So der Erste Sekretär des ZK der SED, Walter Ulbricht, im Jahr 1957 vor dem V. Parteitag der SED.

Tab. 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

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

westdeutschen Durchschnittswertes² – 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 dieser 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 neunziger 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 Bertold und Kullas 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. IW,

IAB, IfW, IWH und ZEW 2002, 193 ff.). 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 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, Müller und Wöfl 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 den entsprechenden Schätzungen Roos 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% über, 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 ist hingegen noch ein deutlicher Rückstand gegenüber Westdeutschland zu konstatieren; diese betragen, je Einwohner gerechnet, 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 2000). Es gelingt der ostdeutschen Wirtschaft eben nicht, in hinreichendem Umfang durch Verkauf von Waren und Dienst-

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

Tab. 2
Zusammensetzung der Verfügbaren Einkommen
Westdeutschland = 100

Jahr	Primäreinkommen	darunter			Empf. monetäre Sozialst.	Eink.- und Verm.-steuer	Sozialbeiträge	Verfügbare Einkommen
		Arbeitnehmerentgelt (Inländer)	Selbstständigen-einkommen	Saldo der Vermögens-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

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

leistungen 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 liegen zwischen 70 und 80 Mrd. Euro pro Jahr, rund $3\frac{1}{2}$ des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts; rund ein Fünftel der Inlandsnachfrage wird durch Mittelzuflüsse von außen finanziert (vgl. Blum, Ragnitz, Scharfe und Schneider 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 aber deutlich nachgelassen. Offenkundig

setzt sich der Aufbau neuen Produktionspotentials 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).

Die 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 Ansied-

Tab. 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

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

Tab. 4
Kapitalstock^{a)} und Kapitalproduktivität in Ostdeutschland
Westdeutschland = 100

Jahr	Kapitalstock je Einwohner	Kapitalstock je Erwerbstätigen			Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Einheit Kapitalstock		
		insgesamt	darunter: Prod. Gewerbe (einschl. Baugewerbe)	Dienstleistungsbereiche	insgesamt	darunter: Prod. Gewerbe (einschl. Baugewerbe)	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.

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

lung kapitalintensiver Branchen gekommen ist (vgl. Gerling 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 2000) hat dazu geführt, dass sich auch unrentable Projekte aus einzelbetrieblicher Sicht noch als rentabel erwiesen haben. In den weniger stark durch 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 Er-

werbstätigen je 1 000 Einwohner ist das verarbeitende Gewerbe aber weiterhin von geringerer Bedeutung als im Westen (101 Erwerbstätigen je 1 000 Einwohner) – während die eher privaten und öffentlichen Dienstleistungen im Osten nach wie vor stärker vertreten sind (156 zu 146 Erwerbstätige je 1 000 Einwohner). 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 Millionen) deutlich – auf 1,12 Millionen 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 Bevölke-

Tab. 5
Erwerbstätigenstruktur in den neuen Ländern
Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt in %

Jahr	Land- u. Forst- wirtsch.; Fischerei	Prod. Gewerbe ohne Bau- gewerbe	darunter: Verarbeit. Gewerbe	Bau- gewerbe	Handel, Gastgew. u. Verkehr	Finanzier., Vermiet. u. Untern. dienstlst.	Öffentl. u. private Dienstlst.
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
Nachr: Westdeutsch- land 2008	2,1	20,9	20,1	5,1	25,3	17,5	29,1

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

rung) liegt in beiden Landesteilen inzwischen in etwa gleichauf.³

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 der Situation. Dies wirft die Frage auf, worin die Ursachen für den stockenden Aufholprozess in den neuen Ländern liegen. Hierauf wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Ursachenanalyse

Zur Erklärung der im vorangegangenen Abschnitt konstatierten Defizite des »Aufbau Ost« muss in einem ersten Schritt auf die Weichenstellungen der frühen neunziger Jahre eingegangen werden. Dabei geht es nicht darum, mögliche Fehlentscheidungen der Politik anzuprangern. Nicht nur, dass es müßig ist, darüber zu streiten, was man hätte anders machen können; vielmehr ist es auch zuzugestehen, dass viele der damaligen Entscheidungen unter Zeitdruck und ohne Rückgriff auf historische Erfahrungen oder empirisch gestützte wirtschaftswissenschaftliche Forschung getroffen werden mussten. Insoweit konnte es nicht ausbleiben, dass damals Entwicklungen angestoßen wurden, die sich im Rückblick als problematisch oder gar kontraproduktiv erwiesen haben.

Zu erinnern ist zunächst an die Ausgangslage: Die DDR war im Spätherbst 1989 nicht nur politisch, sondern insbesondere ökonomisch abgewirtschaftet. Die Massenprotes-

te des Jahres 1989 spiegelten neben der Empörung über die Einschränkung persönlicher und politischer Freiheitsrechte vor allem die weitverbreitete Unzufriedenheit über Versorgungsmängel und den Raubbau an der natürlichen Umwelt wider. Die tatsächliche Situation war dabei noch viel dramatischer, als es der Öffentlichkeit bekannt war: Wie die Staatliche Plankommission in einer vertraulichen Studie (Schürer, Schalck, Höfner und Donda 1989) im Oktober 1989 feststellte, stand die DDR vor der Zahlungsunfähigkeit; infolge der langjährigen Vernachlässigung der Investitionstätigkeit zugunsten des Konsums war der Produktionsapparat weitgehend verschlissen, so dass es allenthalben zu Produktionsausfällen kam, die die Erfüllung der staatlichen Planvorgaben nicht mehr möglich machten. Schlecht bestellt stand es schließlich auch um die technologische Leistungsfähigkeit der DDR-Wirtschaft und die infrastrukturellen Bedingungen – was die Autoren der Studie zur Feststellung veranlassten, dass eine Sanierung der DDR-Wirtschaft eine Reduktion des Lebensstandards der Bevölkerung um wenigstens ein Drittel bei gleichzeitiger Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in die Wirtschaftsordnung erfordert hätte.

Die DDR-Betriebe hätten angesichts dieser Ausgangslage auch unter günstigeren Bedingungen gegenüber westlicher Konkurrenz kaum eine Chance gehabt. Verschlimmert wurde die Situation jedoch noch durch die politisch motivierte Entscheidung, im Gegenzug zur weitgehenden Übernahme des westdeutschen Systems der Sozialen Marktwirtschaft eine Währungsunion mit einem Umtauschkurs von 1 Mark der DDR zu 1 DM für die Stromgrößen anzubieten, was für die DDR-Unternehmen gleichbedeutend mit einer Aufwertung um rund 400% war und Waren aus DDR-Produktion zumindest im Ausland faktisch unverkäuflich machte. Freilich: Ein niedrigerer Umtauschkurs hätte auch nur kurzfristig ein Überleben gewährleisten können, da es an-

³ 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 Erwerbsbeteiligungquote in Westdeutschland.

gesichts offener Grenzen und daraus resultierender Abwanderung in diesem Fall wohl recht schnell zu massiven Lohnerhöhungen gekommen wäre, die im Ergebnis die gleiche Wirkung gehabt hätten. Die einzig denkbare Alternative wäre der Fortbestand zwei getrennter Wirtschaftsräume gewesen, was aus naheliegenden politischen Gründen keine realistische Option war.

Für die Bestandsgrößen (Sparguthaben der Bevölkerung und Schulden der Unternehmen) wurde im Prinzip ein Umrrechnungskurs von 2 Mark der DDR = 1 DM festgelegt (allerdings mit gewissen Ausnahmeregelungen für private Sparguthaben). Damit sollte vor allem der in der DDR vorhandene Kaufkraftüberhang abgeschöpft werden, um inflationäre Tendenzen zu vermeiden. Der Nachteil dieser Regelung war indes, dass die ohnehin geringen privaten Geldvermögen in Ostdeutschland deutlich reduziert wurden. Dies hat zum einen dazu geführt, dass viele der in der Folgezeit neugegründeten Unternehmen nur eine knappe Kapitaldecke aufwiesen, zum anderen aber auch, dass bis heute die privaten Haushalte in Ostdeutschland nur geringe Vermögen besitzen. Dies dürfte zu einer gestiegenen Risikoanfälligkeit der ostdeutschen Wirtschaft beigetragen haben (vgl. IWH 2009).

Die am 1. Juli 1990 vollzogene »Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion« mag man aus ökonomischer Sicht als Fehler ansehen (vgl. Sachverständigenrat 1990); sie hatte jedoch den unabwiesbaren Vorteil, dass damit der marktwirtschaftliche Erneuerungsprozess in der DDR unumkehrbar gemacht und etwaige Versuche eines schrittweisen Übergangs zur Marktwirtschaft von vorneherein unterbunden wurden. Der Preis hierfür war der weitgehende Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft; da aber in Unkenntnis des tatsächlichen Zustands der ostdeutschen Betriebe und der Überbewertung marktwirtschaftlicher Anreizmechanismen von einem »zweiten Wirtschaftswunder« ausgegangen wurde, schien dieser Preis den politisch Verantwortlichen akzeptabel (vgl. Willgerodt 1990). Erst im Frühjahr 1991 wurde erkannt, dass der wirtschaftliche Neuaufbau in Ostdeutschland in erheblichem Maße der wirtschaftspolitischen Flankierung bedurfte, was in der Folge zur Einführung umfangreicher förderpolitischer Maßnahmen führte (vgl. BMWi 1991).

Auch wenn die Übernahme des westdeutschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür war, dass die deutsche Einheit so schnell hergestellt werden konnte, muss die vollständige Übertragung des westdeutschen Rechtssystems auf die neuen Länder im Nachhinein kritisch gesehen werden. Schon in Westdeutschland wurden Ende der 1980er Jahre umfangreiche Deregulierungsmaßnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik diskutiert; gerade angesichts der fehlenden Vertrautheit der ostdeutschen Bevölkerung mit dem

westdeutschen Recht wäre es deswegen vermutlich klüger gewesen, in den neuen Ländern zumindest außerhalb der Kernbereiche des marktwirtschaftlichen Ordnungssystems ein weniger komplexes Regulierungssystem zu etablieren. Stattdessen wurden lediglich in Teilbereichen (Nichterhebung der Gewerbesteuer, beschleunigte Planungs- und Genehmigungsverfahren) für Ostdeutschland gelockerte Regelungen zugelassen. Hinzu kommt, dass mit dem politisch motivierten Grundsatz, der Rückgabe in der DDR enteigneten Privateigentums Vorrang vor Entschädigungszahlungen zu gewähren, ein massives Investitionshemmnis etabliert wurde. Die entsprechenden Ansprüche mussten in einem zeitaufwendigen Prozess identifiziert und rechtsverbindlich geklärt werden – mit der Folge, dass eine Neugründung von Betrieben an unbelasteten Standorten häufig der Vorzug vor der Übernahme bestehender Betriebe gegeben wurde. Erst im Jahr 1992 wurde dieser Grundsatz durch das Investitionsvorranggesetz faktisch in sein Gegenteil verkehrt (vgl. Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen 2001).

Die zweite große Herausforderung bestand darin, die verbliebenen Reste der DDR-Betriebe in privates Eigentum zu überführen. Diese Aufgabe oblag der Treuhandanstalt (THA), der die Volkseigenen Betriebe mit der Maßgabe übertragen wurde, sie möglichst schnell zu privatisieren, gegebenenfalls aber auch erste Sanierungsmaßnahmen durchzuführen oder die Stilllegung nicht als sanierungsfähig eingeordneter Unternehmensteile einzuleiten. Sie hat diese Aufgabe in kurzer Zeit bewältigen können – innerhalb von nur vier Jahren wurden insgesamt 14 600 Betriebe und Betriebsteile an neue Eigentümer übertragen; für 3 700 Betriebe und Betriebsteile wurde die Abwicklung eingeleitet. Allerdings konnten für viele Unternehmen nur durch massive finanzielle Zugeständnisse neue Investoren gewonnen werden, so dass die THA ihre Tätigkeit mit einem Verlust von mehr als 100 Mrd. € abschloss. Verantwortlich hierfür ist vor allem die Hast, mit der die Privatisierung vorangetrieben wurde, daneben aber auch, dass infolge der lohn- und währungspolitischen Entscheidungen der Jahre 1990 und 1991 für viele Unternehmen nur noch negative Kaufpreise erzielt werden konnten. Auch durch andere Privatisierungsstrategien, z.B. durch Beteiligungsmodelle, wären die Verluste der THA vermeidbar gewesen (vgl. Sinn und Sinn 1992, 133 ff.).

Auch hier gilt: Alternativen zur Privatisierung des volkseigenen Vermögens waren kaum vorhanden, denn es bestand Einigkeit, dass die Fortführung der Unternehmen in staatlicher Verwaltung mit marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbar war. Auch eine vorherige Sanierung der nicht-wettbewerbsfähigen Betriebe durch die THA selber wäre vermutlich noch teurer gekommen, da in diesem Fall wenig Anreiz zu einem effizienten Mitteleinsatz bestanden hätte; zudem hätte dies auch die Privatisierungschancen nicht erhöht, da mit der Sanierung bereits die Weichen für die wei-

tere Unternehmensentwicklung getroffen worden wären. Kritisch mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ist hingegen eher die Strategie der THA zu sehen, Unternehmen vor der Privatisierung zu zerlegen, da dies zumindest teilweise zur Zerstörung vorhandener Netzwerke innerhalb der Kombi-Strukturen geführt hat. Auch die Tatsache, dass die THA die meisten ihrer Betriebe an Investoren aus Westdeutschland oder dem Ausland verkauft hat, muss (trotz des damit verbundenen Vorteils raschen Zugangs zu den Ressourcen der jeweiligen Muttergesellschaft) aus heutiger Sicht eher als Nachteil bewertet werden, weil dies letzten Endes zu einer weitgehenden »Fremdbestimmung« der ostdeutschen Industrie in den neuen Ländern geführt hat. Und schließlich ist auch nicht zu verkennen, dass viele Investoren primär am subventionierten Erwerb zusätzlicher Produktionskapazitäten (»verlängerte Werkbänke«) interessiert waren, dementsprechend nicht in das jeweilige Unternehmenskonzept passende Teile der Wertschöpfungskette in Ostdeutschland auflösten. Insbesondere »höherwertige« Funktionen der Wertschöpfungskette (wie Vertrieb, Verwaltung sowie Forschung und Entwicklung) sind auch deswegen in Ostdeutschland unterrepräsentiert.

Als Belastung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern erwies sich zudem die Lohnpolitik. Zwar wurden die in Erwartung eines raschen Konvergenzprozesses zunächst getroffenen Vereinbarungen zur raschen Angleichung an das westdeutsche Lohnniveau relativ schnell wieder aufgekündigt; dennoch sind die Stundenlöhne in den neuen Ländern allein von 1991 bis 1995 um knapp 54% gestiegen. Lagen sie 1991 noch bei 55% des westdeutschen Niveaus, war im Jahr 1995 bereits ein Angleichungsstand von mehr als 70% erreicht⁴ – während die statistisch gemessene Produktivität auf Stundenbasis erst bei 66% des westdeutschen Vergleichswertes lag. Es ist naheliegend, dass die nicht im Einklang mit der Produktivität stehenden Löhne in vielen Fällen Betriebe zum Aufgeben veranlasst und Arbeitsplätze zunichte gemacht haben, vor allem in der Industrie. Zudem hat dies dazu beigetragen, dass die Bindungskraft von Tarifverträgen in den neuen Ländern immer mehr verlorengegangen ist – nur 25% aller Betriebe wenden einen Haus- oder Branchentarifvertrag an.⁵ Während die Tariflöhne in Ostdeutschland nach Angaben des WSI⁶ inzwischen bei 97% des westdeutschen Niveaus liegen, beträgt der Angleichungsstand bei den Effektivlöhnen pro Stunde lediglich 78%.⁷ Bei den statistisch gemessenen Lohnstückkosten, die anfänglich um mehr als ein Viertel über dem west-

deutschen Niveau lagen, ist damit mittlerweile ein Gleichstand erreicht.

Dennoch fällt die Bewertung der Lohnentwicklung in Ostdeutschland ambivalent aus: Zwar sind die Löhne in Ostdeutschland zu hoch, um ein höheres Beschäftigungsniveau zu gewährleisten; sie sind aber gleichzeitig zu niedrig, um die Abwanderung vor allem junger und qualifizierter Menschen zu verhindern. Die Folge ist eine Verschlechterung der Humankapitalausstattung der neuen Länder bei gleichzeitig hohen Sozialtransfers zur Absicherung der Personen, die in Ostdeutschland keine Beschäftigung mehr finden.

Der naheliegende Ausweg, durch Lohnsubventionen für mehr Beschäftigung zu sorgen (vgl. z.B. Akerlof et al. 1991), wurde primär aus ordnungspolitischen Gründen – die Förderung sollte lediglich eine Anschubfinanzierung gewährleisten, aber keine dauerhafte Subvention etablieren – nicht gegangen. Stattdessen wurde in der Wirtschaftsförderung neben der allgemeinen Verbesserung der standörtlichen Bedingungen in den neuen Ländern (Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Wohnungswesen) der Weg beschritten, den Einsatz von Sachkapital in den neuen Ländern stark zu verbilligen. Dies sollte zum einen Investitionsanreize setzen, zum anderen aber auch den Mangel an Eigenkapital bei ostdeutschen Unternehmern lindern. Neben zinsverbilligten Krediten wurden direkte Investitionsbeihilfen (durch Investitionszulagen und -zuschüsse) gewährt sowie Sonderabschreibungsmöglichkeiten im Steuerrecht zugelassen; zusammengenommen führten diese Maßnahmen dazu, dass die effektiven Kapitalkosten für industrielle Anlageinvestitionen in Ostdeutschland zeitweise bis auf – 5% gesenkt wurden, also selbst Investitionsprojekte mit einer negativen Rentabilität infolge der Förderung noch betriebswirtschaftlich lohnend waren (vgl. Sinn 1995). Dies hat – naturgemäß – nicht zu einer dauerhaften Erhöhung des Produktionspotentials in den neuen Ländern beigetragen, sondern vielmehr den Keim für die Strukturbereinigung ab Mitte der 1990er Jahre gelegt. Zudem hatte dies zur Folge, dass trotz erheblicher Investitionen nur wenig neue Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Die Fehlsteuerungen, die von der Förderpolitik ausgingen, wurden im Zeitablauf durch Einschränkung der Fördermöglichkeiten zwar korrigiert; gleichwohl werden nicht nur Investitionen, sondern auch Forschung und Entwicklung in den neuen Ländern nach wie vor großzügig subventioniert. Neben offensichtlichen Fehlallokationen knapper Mittel hat dies zum Teil auch zu Ineffizienzen im Produktionsprozess geführt (vgl. DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW 2003). In Teilbereichen dürfte dies zudem zu Gewöhnungseffekten geführt haben (und zwar sowohl auf Seiten der Mittelgeber wie auf Seiten der Mittelempfänger). Insoweit ist die Wirkung der Förderung eher ambivalent zu beurteilen.

⁴ Im Jahr 1989 lagen die ostdeutschen Löhne (umgerechnet mit einem Wechselkurs von 1:1) erst bei einem Drittel des westdeutschen Niveaus; vgl. Sinn und Sinn (1992).

⁵ Vgl. SÖSTRA (2009, 103). Weitere 29% der Betriebe orientieren sich an einem Tarifvertrag, ohne eine Verpflichtung zu dessen Einhaltung eingegangen zu sein.

⁶ Angaben des WSI-Tarifarchivs: http://www.boeckler.de/549_20871.html.

⁷ Neben der geringen Geltungskraft von Tarifverträgen spiegelt sich hierin auch die geringe Verbreitung übertariflicher Entlohnung in Ostdeutschland wider.

Freilich: Ohne Maßnahmen der Wirtschaftsförderung wäre die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland vermutlich noch weniger günstig verlaufen, denn es ist nicht zu verkennen, dass angesichts anfangs äußerst ungünstiger Standortbedingungen (insbesondere im Bereich der Infrastruktur) ohne entsprechende Anreize nur wenige Investoren sich in den neuen Ländern engagiert hätten. Nicht die Tatsache der Förderung an sich, sondern deren konkrete Ausgestaltung muss also kritisch hinterfragt werden (vgl. DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW 2003).

Zur Flankierung des Umbruchs in den neuen Ländern wurde schließlich das aus Westdeutschland bekannte sozialpolitische Instrumentarium auf Ostdeutschland übertragen – mit der Frühverrentung von älteren Arbeitnehmern (zur Reduktion des Arbeitsangebots), mit der Gewährung von Kurzarbeitergeld (als Substitut für offene Arbeitslosigkeit), mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unterschiedlicher Art (zur sozialpolitisch motivierten Bereitstellung von Ersatzarbeitsplätzen, als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt und zur Erfüllung gesellschaftlich nützlicher Aufgaben), durch Weiterbildungsmaßnahmen und anderes mehr. Im Nachhinein sind auch diese Instrumente des »zweiten Arbeitsmarktes« eher kritisch zu bewerten: Die Reintegration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt ist im Regelfall nicht gelungen (sondern, im Gegenteil, sogar erschwert worden). Teilweise haben sich Gewöhnungseffekte ergeben, die die Eigeninitiative der Betroffenen geschwächt haben, und auch negative Auswirkungen auf die Konkurrenzsituation an den lokalen Arbeitsmärkten waren nicht immer zu vermeiden. Erst mit der allgemeinen Umorientierung in der Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Agenda 2010 (also ab dem Jahr 2003) wurden diese Missstände allmählich eingeschränkt.

In ihrem Zusammenwirken haben die beschriebenen Maßnahmen und Entscheidungen die Weichen für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland nach der Vereinigung gestellt – alternative Entwicklungspfade wurden dadurch ausgeschlossen oder zumindest erschwert. Ein Großteil der Schwierigkeiten, mit denen die Politik in Ostdeutschland heute konfrontiert ist, müssen deswegen als Nachwirkungen der DDR-Zeit bzw. als Folgen von wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Verlauf des Transformationsprozesses in den neuen Ländern verstanden werden. Der institutionelle Umbau der DDR-Zentralverwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft war schnell zu bewältigen, die tatsächliche Anpassung benötigt aber viel mehr Zeit, als bislang zur Verfügung stand. Das aber bedeutet, dass es nach wie vor zur Unterstützung des Programms Aufbau Ost besonderer Maßnahmen bedarf, die im Rahmen gesamtdeutscher Politikansätze nicht abgebildet werden können.

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. Barlösius 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 Millionen Personen (– 8%) zurückgegangen; seither hat sich der Bevölkerungsrückgang nahezu ungebremst fortgesetzt (in Ostdeutschland einschließlich Berlin: – 775 000 Personen (– 4,5%)). Für den Bevölkerungsrückgang sind dabei zu nahezu gleichen Teilen die Abwanderung (Wanderungssaldo 2001–2007: – 309 000 Personen) und das Geburtendefizit (Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung 2001–2007: – 374 000 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 (Ragnitz et al. 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 abzeichnen-

de Einengung der finanzpolitischen Spielräume dar. Der Solidaripakt 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 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 Aufbau Ost. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zehn Punkte aufgelistet, mit denen dem Aufbau Ost neuer Schwung verliehen werden kann.⁸

⁸ 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.

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 InnoRegio-Wettbewerb darstellen, der in seinem Kern auf eine dauerhafte Mobilisierung der regionalen Akteure abzielt (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 (vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation 2008, 32 ff.).
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 ver-

- mehrter Aufklärung sind daher Anreize für Unternehmensneugründungen und -übernahmen zu setzen. Hierzu zählt insbesondere die Bereitstellung von Kapital zum Ausgleich mangelnden Eigenkapitals potentieller Gründer (beispielsweise in Form langfristiger nachrangiger Darlehen, wobei diese jedoch nicht unbedingt auch noch subventioniert sein müssen) sowie die Erschließung bislang wenig gründungsbereiter Bevölkerungsschichten (Frauen, Erwerbslosen, ältere Erwerbstätige). Bei der Förderung sollte freilich mehr als bisher auch 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 Entwicklung 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 Arbeitsangebotsrückgang hier ein ähnlich hoher Arbeitsnachfragerückgang gegenübersteht (vgl. Ragnitz et al. 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 rückübertragen werden. Gegebenenfalls können hierfür in stärkerem Umfang auch zeitlich befristete Abweichungsmöglichkeiten vom 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 Dienstleistungen 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 Potentiale 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 zehn Punkte, die hier nur ansatzweise umrissen werden konnten, nicht als abschließend anzusehen. Wichtig ist es aber 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 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., A. Rose, J. Yellen und H. Hennessee (1991), »East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of the Currency Union«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 1–105.
- Barlösius, E. (2006), »Gleichwertig ist nicht gleich«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 37.
- Barro R.J. und X. Sala-i-Martin (1991), »Convergence across States and Regions«, *Brookings Papers on Economic Activity* (1), 107–181.
- Berthold, N. und M. Kullas (2009), *20 Jahre Mauerfall- Konvergenz in Deutschland?*, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg, Nr. 105, Würzburg.
- Blum, U., J. Ragnitz, S. Scharfe und L. Schneider (2009), *Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen*, erscheint demnächst als IWH-Sonderheft.
- BMWi (1991), »Arbeitspapier für eine ‚Strategie Aufschwung-Ost‘«, mimeo, Bonn, 12. Februar.
- Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (2001), *Offene Vermögensfragen, Versuch einer Bilanz*, Berlin.
- Bundesregierung (2009), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2009*, BMVBS, Berlin.
- CDU (2008), *Perspektiven für den Osten Deutschlands – Moderne Mitte Europas*, Beschluss des Präsidiums der CDU Deutschlands, 30. Juni.
- Die Linke (2009), *Leitbild »Ostdeutschland 2020«*, Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der Partei DIE LINKE in den Landtagen und im Deutschen Bundestag, Berlin.
- DIW (2004), »Info-Brief der wissenschaftlichen Begleitforschung der Inno-Regio-Initiative Nr. 10«, Berlin.
- DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW (2002), *Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, IWH-Sonderheft 3, Halle.
- DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW (2003), *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, IWH-Sonderheft 7, Halle.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (2008), *Gutachten 2008*, Teil C, Berlin.
- Gerling, K. (2002), *Subsidization and Structural Change in Eastern Germany*, Kieler Studien Nr. 315, Springer, Heidelberg.
- HIERO (2008), *Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland*, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Rostock, http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1030473/Studie-Zukunftsfelder-in-Ostdeutschland.pdf.
- IWH (2009), »Ostdeutsche Wirtschaft im Jahr 2009: Aufholen in der Weltfinanzkrise? – Rechnerisch scheinbar, in Wirklichkeit nicht!«, *Wirtschaft im Wandel* (8), 309–343.
- Ragnitz, J. (2009), »Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland: Eine regional differenzierte Analyse«, *ifo Dresden berichtet* 16(4), 28–38.
- Ragnitz, J., S. Eichler, B. Grundig, H. Lehmann, C. Pohl, L. Schneider, H. Seitz und M. Thum (2007), *Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland*, ifo Dresden Studien Nr. 41, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Ragnitz, J., G. Müller, A. Wöfl (2001), *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder*, IWH-Sonderheft 3/2001, Halle.
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989–2008*, ifo Dresden Studien Nr. 51, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Roos, M. (2006), »Regional Price Levels in Germany«, *Applied Economics* 38, 1553–1566.
- Sachverständigenrat (1990), »Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler«, wiederabgedruckt in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, JG 1990/91, 306–308.
- Schürer, G., A. Schalck, E. Höfner und A. Donda (1989), »Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen«, Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30. Oktober 1989, Berlin, mimeo.
- Sinn, G. und H.-W. Sinn (1992), *Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 2. Auflage, Verlag Mohr, Tübingen.
- Sinn, H.-W. (1995), »Staggering along: Wages Policy an Investment Support in East Germany«, *Economics of Transition* 3, 403–426.
- Sinn, H.-W. (2000), »Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung: Die Fakten«, *ifo Schnelldienst* 53(26–27), 10–22.
- SÖSTRA (2009), *IAB-Betriebspanel Ost, Ergebnisse der dreizehnten Welle 2008*, Berlin.
- Willgerodt, H. (1990), *Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln.