

## Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war und was ist heute mit der Wirtschaft?

von Karl Brenke und Klaus F. Zimmermann

**Zusammenfassung:** Der Artikel zeigt in den grundlegenden Zügen die Entwicklung in Ostdeutschland seit dem Beginn der Umstrukturierung und zieht eine Bilanz zum Stand des Anpassungsprozesses nach 20 Jahren des Mauerfalls. Wie sich an der Entwicklung der Wirtschaftsleistung zeigen lässt, ist der wirtschaftliche Neuaufbau gut voran gekommen. Allerdings ist das Resultat hinter den Erwartungen zur Wendezeit zurückgeblieben. Und weiterhin sind die neuen Bundesländer weit davon entfernt, wirtschaftlich auf eigenen Beinen stehen zu können. Sie werden noch massiv unterstützt; besonders stark sind die Einkommenstransfers – und bei den Haushaltseinkommen hat Ostdeutschland stärker aufgeholt als bei der Wirtschaftsleistung. Ausdruck der Rückständigkeit ist neben einem relativ großen Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten eine vergleichsweise geringe Produktivität. Deren Ursachen sind vielfältig. So mangelt es an Beschäftigung und Wertschöpfung in solchen Sektoren, die generell eine vergleichsweise hohe Produktivität vorweisen, und exemplarisch für das verarbeitende Gewerbe lässt sich zeigen, dass größere Betriebe unterrepräsentiert sind, und dass Arbeitsplätze, die eine höhere Qualifikation voraussetzen, relativ weniger als im Westen zu finden sind. Hinzu kommt eine bisher nur wenig beachtete Einflussgröße: die im Vergleich zu den alten Bundesländern viel dünnere Besiedlungsdichte Ostdeutschlands. Insbesondere für die alten Bundesländer lässt sich zeigen, dass eine überdurchschnittliche Wirtschaftsleistung in erheblichem Maße mit einer starken Besiedlungsdichte zusammenhängt. In Ostdeutschland ist das auch der Fall – wegen der enormen Ausgleichswirkungen der Sozialtransfers aber weniger deutlich als im Westen. Es wäre eine Illusion zu glauben, solche Strukturunterschiede mittelfristig ausgleichen zu können, zumal die Differenzen in der Raumstruktur zwischen Ost und West historischen Charakter haben. Überdies gibt es sowohl innerhalb der alten wie innerhalb der neuen Bundesländer große regionale Disparitäten. Fast 20 Jahre nach der Deutschen Einheit sollte man deshalb Abschied von den meist zu simplen Ost-West-Vergleichen nehmen. Vielmehr sollte die Frage in den Vordergrund gerückt werden, welche Wachstumsmöglichkeiten die einzelnen Regionen Ostdeutschlands tatsächlich – auch angesichts der demografischen Veränderungen – überhaupt haben. Zu einem „neuen politischen Realismus“ gehört neben dem längst überfälligen Abbau von Subventionen eine Neuausrichtung der Regionalförderung, und zwar nicht speziell für Ostdeutschland, sondern im gesamtdeutschen Rahmen unter Einbeziehung der neuen Bundesländer.

### 1 Schwieriger Neuanfang nach der Wende

Der wirtschaftliche Zusammenbruch der DDR stellte die Politik der Bundesrepublik wie auch die erste frei gewählte DDR-Regierung vor enorme Herausforderungen. Eine schrittweise Anpassung an die Marktwirtschaft war nicht möglich, denn über Nacht wurde mit der Währungsumstellung den Betrieben im Osten Deutschlands der Boden unter den Füßen weggezogen. Sie waren plötzlich Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt, die sie vorher

JEL Classifications: R11, R58  
Keywords: East Germany, economic adjustment process, German unification

nicht kannten und denen sie nicht gewachsen waren. Angesichts des extremen Schocks musste versucht werden, so rasch wie möglich die wirtschaftlichen Grundlagen zu erneuern.

Vor allem galt es, die industrielle Basis komplett neu aufzubauen, denn gerade diejenigen Wirtschaftszweige, die nach dem Fall der Mauer der Konkurrenz aus dem Westen ausgesetzt waren, mussten drastische Produktionseinbrüche hinnehmen – und das war insbesondere die Industrie. Zu Recht wurde dabei auf eine rasche Privatisierung gesetzt. Denn zum einen hätte die Übernahme und Fortführung der Betriebe in staatlicher Regie enorme ordnungspolitische Probleme bereitet und unkalkulierbare Marktverzerrungen im vereinigten Deutschland wie in der EU zur Folge gehabt – und gewiss auch eine schnelle Anpassung an marktwirtschaftliche Verhältnisse behindert. Zum anderen wäre der Staat völlig überfordert gewesen, wenn er versucht hätte, die Industrie der DDR in eigener Verantwortung zu sanieren. Dazu wäre ein Heer von sanierungserfahrenen Managern mit guten Kenntnissen der jeweiligen Märkte nötig gewesen, die im erforderlichen Umfang bei weitem nicht zur Verfügung standen.

Zur zentralen Privatisierungsinstanz wurde die bereits unter der Modrow-Regierung gegründete Treuhandanstalt.<sup>1</sup> Ihre Aufgabe bestand nach der Ablösung der letzten SED-Regierung darin, für die im Wesentlichen staatseigenen Betriebe private Käufer zu finden, sowie Unternehmen an restitutionsberechtigte Alteigentümer zurückzugeben. Dazu mussten die zum Teil riesigen Kombinate, bei denen es sich mit Blick auf die Produktpalette zu einem nicht geringen Teil um „Gemischtwarenläden“ handelte, aufgespalten werden, um übernahmefähige Einheiten anbieten zu können.

Im Sommer und Herbst 1990 herrschte noch die Vorstellung vor, dass die Privatisierung zwar eine gewaltige Aufgabe sei, es aber einen Ansturm von Investoren geben würde, sodass sie rasch abgeschlossen werden könnte. Verbreitet war damals auch die Vorstellung kräftiger Verkaufserlöse. So ging der damalige Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Rohwedder, in einer grob überschlägigen Rechnung davon aus, dass die DDR-Wirtschaft etwa 600 Milliarden DM wert war. Entsprechend gab es eine Diskussion darüber, inwieweit die DDR-Bürger an den Erlösen des Verkaufs von volkseigenem Vermögen beteiligt werden könnten. In der Debatte waren Beteiligungszertifikate oder Gutscheine etc. Andere Schätzungen über die erzielbaren Kaufpreise fielen geringer aus. Alles in allem gab es im Jahr 1990 nicht wenige, die glaubten, dass die deutsche Einheit keine allzu großen Belastungen mit sich brächte – und quasi aus der Portokasse zu finanzieren sei (Pohl et al. 1990).

Das zunächst auftretende Problem bei der Privatisierung bestand darin, überhaupt den Preis für die angeblichen Vermögen zu bestimmen, denn angesichts des riesigen Angebots an Betrieben und deren enormer wirtschaftlicher Probleme fiel der Markt als Indikator aus, der Preissignale hätte geben können. Stattdessen wurde versucht, Substanzwerte zu ermitteln. Aber was war die Substanz? Der Markt im Inland war weitgehend zusammengebrochen und die angestammten Märkte im Ostblock ebenfalls. Die Anlagen waren nach westlichen Maßstäben weitgehend veraltet und somit wertlos. Nicht selten fehlten marktfähige Produkte. Verkaufsfähige Markenbezeichnungen waren eine Seltenheit. Oft bestand der Substanzwert von Betrieben nur darin, dass sie eine qualifizierte Belegschaft

<sup>1</sup> Zunächst wurde die Aufgabe der Treuhandanstalt darin gesehen, das volkseigene Vermögen zu bewahren und zu verwalten, und dabei auch Kooperationen zwischen DDR-Betrieben und solchen aus dem Westen einzugehen.

vorweisen konnten – die dann häufig qua arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wie Kurzarbeit oder Weiterbildung in den Betrieben gehalten wurde.

Entsprechend stellte sich bald heraus, dass das Interesse an der Übernahme eines ehemaligen Kombinatbetriebs längst nicht so groß war, wie erwartet worden war. Verwundern konnte das nicht: Denn warum sollten etwa Unternehmen aus den alten Bundesländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR einen Betrieb übernehmen, wenn sie doch mit einer Ausweitung ihrer Kapazitäten im Westen den ihnen neu zugefallenen Markt bedienen konnten? Dasselbe galt für Unternehmen aus dem Ausland. Es sei denn, dass es sich um wirtschaftliche Aktivitäten handelte, für die die Nähe zu den regionalen Märkten von großer Bedeutung war. Zudem erschwerten die Lohnabschlüsse gleich nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die Privatisierung, denn sie waren primär an einer schnellen Angleichung an das Lohnniveau im Westen ausgerichtet und nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Überdies behinderte die Restitutionsfrage anfänglich den Prozess des Neuaufbaus, da manche Alteigentümer oder deren Erben gar nicht an einer Fortführung der Betriebe dachten, sondern nur an deren Werten – insbesondere den Grundstücken – interessiert waren.<sup>2</sup>

Die schleppende Privatisierung rief alsbald deren grundsätzliche Gegner auf den Plan, die forderten, dass der Staat erst einmal die Betriebe sanieren solle, um sie dann, wenn überhaupt, zu privatisieren – allen voran die politische Linke und die Gewerkschaften sowie auch die ostdeutschen Länder. Die neuen Bundesländer präsentierten jeweils Konzepte, wie die ihrer Ansicht nach wichtigen „industriellen Kerne“ saniert werden könnten. Trotz dieser Widerstände hielt aber die Treuhandanstalt weitgehend an ihrem Konzept von „Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen“ (Rohwedder) fest.

Allerdings mussten massive Subventionen eingesetzt werden. Denn als sich abzeichnete, dass die Privatisierung keineswegs ein „Selbstläufer“ wurde, beschloss die Bundesregierung 1991 das Programm „Aufschwung Ost“. Die nachgeschobene Begründung war:

„Das hohe Ausmaß der Investitionshilfen für private Investoren soll in der Übergangsphase den Nachteilen und Risiken des Standortes [...] Rechnung tragen [...]“ (Bundesregierung 1992).

Die Förderung hat die Privatisierung enorm erleichtert, denn sie bot starke Anreize für ein Engagement – zumal auch in den Privatisierungsverträgen oft zusätzlich zu den Subventionen günstige Konditionen für die Investoren vereinbart wurden. Teilweise wurden sogar negative Privatisierungserlöse erzielt.

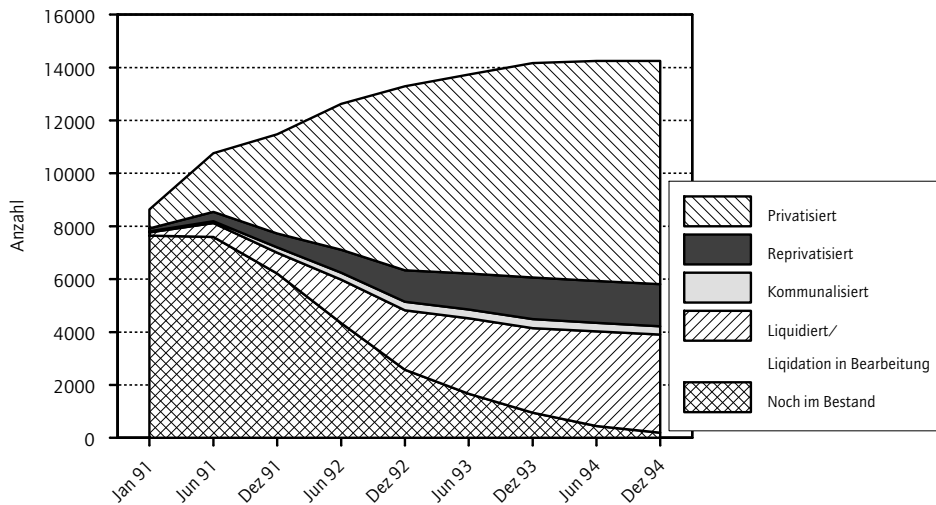
Ende 1994 stellte die Treuhandanstalt dann ihre Arbeit ein, da formal die Privatisierung abgeschlossen war. Reichlich 10 000 Betriebe wurden privatisiert oder reprivatisiert<sup>3</sup>, allerdings wurden auch etwa 3 700 Betriebe stillgelegt (Abbildung 1). In ihrer Abschlussbilanz wies die Treuhandanstalt entgegen früheren Erwartungen indes einen Verlust aus

<sup>2</sup> Darauf hatte die Bundesregierung mit dem Investitionsvorranggesetz reagiert, nach dem Betriebe, deren Alteigentümer oder deren Erben, die nicht an einer Weiterführung des Betriebes interessiert waren, von der Privatisierung ausgeschlossen werden konnten, dafür finanziell aber entschädigt wurden.

<sup>3</sup> Zudem gab es einige Betriebe, die in den Besitz von Gemeinden oder Ländern (wie die Porzellanmanufaktur Meißen) übergegangen sind. Die Angaben beziehen sich auf die sogenannten große Privatisierung; sie enthalten keine Angaben über die Privatisierung meist kleiner Betriebe, insbesondere im Dienstleistungssektor wie Kinos, Apotheken etc.

Abbildung 1

### Entwicklung des Unternehmensbestandes der Treuhandanstalt



Quellen: Treuhandanstalt, eigene Berechnungen.

– und zwar einen mit 264 Milliarden DM enormen Fehlbetrag. Und dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass es nach 1994 immer wieder zu Nachverhandlungen mit Investoren kam, die zusätzliche Hilfen benötigten oder die bessere Bedingungen für die abgeschlossenen Privatisierungsverträge aushandeln wollten (DIW, IfW, IWH 1991).<sup>4</sup>

Viel einfacher als in den zentralen Bereichen der Industrie war dagegen der wirtschaftliche Neuaufbau in denjenigen Sektoren, deren Unternehmen Güter anbieten, die überregional kaum handelbar sind, und für die die Nähe zu den Absatzmärkten in Ostdeutschland von entscheidendem Vorteil war. Dazu gehörten das Gastgewerbe, der Einzelhandel, das Gesundheitswesen, Kinos, Taxis, aber auch Teile der Industrie wie Zeitungsdruckereien und -verlage oder die Hersteller transportkostenintensiver Baustoffe – und vieles andere mehr. Hinzu kam die Bauwirtschaft, die nach der Wende einen erheblichen Einbruch erlitt, da sich die staatlichen Planvorgaben in Luft auflösten, die aber kurze Zeit später wegen einer enorm anziehenden Baunachfrage einen regelrechten Boom erlebte. In den auf die regionalen Märkte ausgerichteten Wirtschaftszweigen ging es zum einen durch zahlreiche Existenzgründungen sowie durch Betriebsübernahmen – mitunter auch im Zuge eines Management-Buy-Outs – voran.

In manchen Sektoren zog es auch in starkem Maße Anbieter aus den alten Bundesländern nach Ostdeutschland. So drängten gleich nach der Währungsumstellung die großen west-

<sup>4</sup> Solche Verhandlungen wurden mit der Nachfolgeorganisation der Treuhandanstalt geführt, der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben.

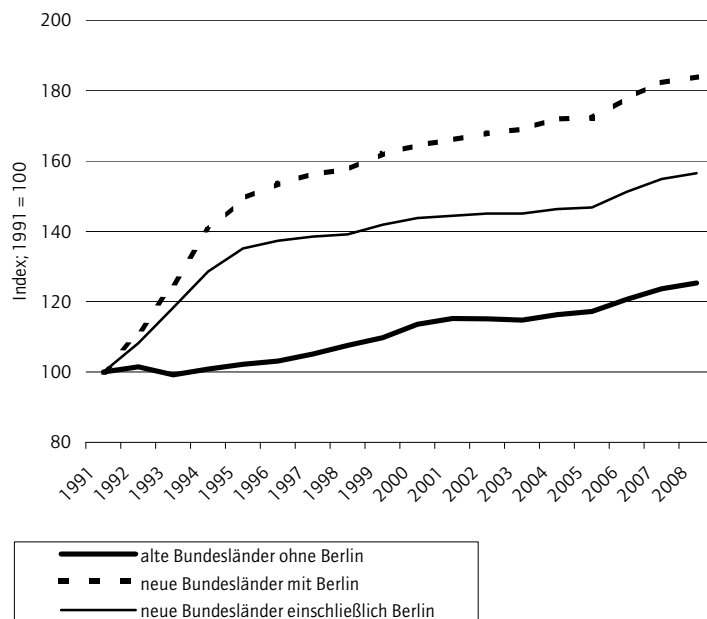
deutschen Einzelhandelsketten dorthin, die um künftige Marktanteile rangen. Dasselbe war im Bankensektor der Fall. Weil es an Gewerbeflächen mangelte, wurden anfänglich die Dienste in Provisorien (Zelten, Containern) angeboten. Und in der damaligen Goldgräberstimmung fielen Versicherungsvertreter wie die Heuschrecken über die ostdeutsche Bevölkerung her, die den zwangsläufig eher uninformierten DDR-Bürgern mehr oder minder nötige Versicherungsleistungen anboten. Und wie die Pilze schossen überall auch die Firmen von Kraftfahrzeughändlern aus dem Boden.

## 2 Die weitere Entwicklung

Der Tiefpunkt bei der Wirtschaftsleistung in den neuen Bundesländern war im Laufe des Jahres 1991 erreicht – nach einem zuvor enormen Einbruch. Danach ging es insgesamt mit großen Schritten voran. In der ersten Hälfte der 90er Jahre konnte die Wirtschaftsleistung real stark gesteigert werden; die Zuwachsraten erreichten fast zweistellige Raten (Abbildung 2). Ab Mitte der 90er Jahre schwächte sich das Wachstum allerdings deutlich ab. Danach bewegte sich in den neuen Bundesländern die Produktion im Trend ähnlich wie die in Westdeutschland, wenngleich in einzelnen Jahren die Entwicklung im Osten besser, in anderen Jahren schwächer als dort ausfiel. Noch ungünstiger fällt das Ergebnis aus, wenn Berlin in die Betrachtung einbezogen und zu den ostdeutschen Ländern hinzugechnet wird. Denn in Berlin hat sich die Wirtschaftsleistung seit Mitte der 90er Jahre ausgesprochen schlecht entwickelt, was vor allem daran liegt, dass die Stadt – im Ostteil

Abbildung 2

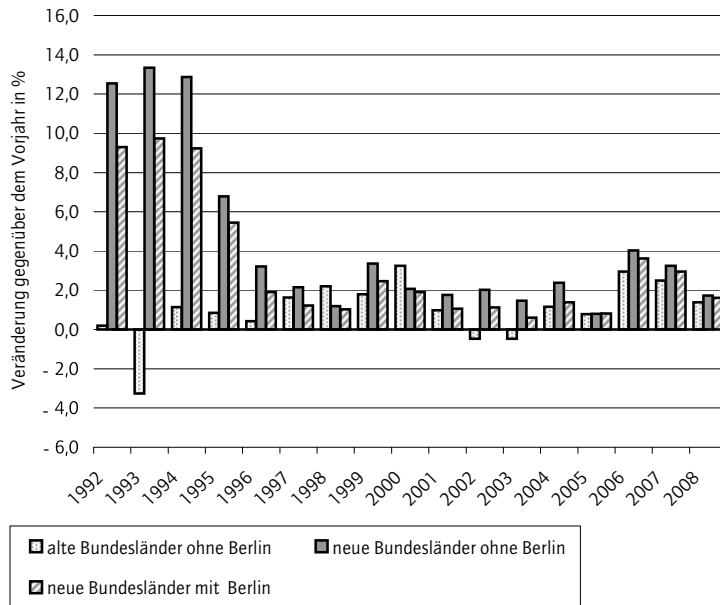
### Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

Abbildung 3

### Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

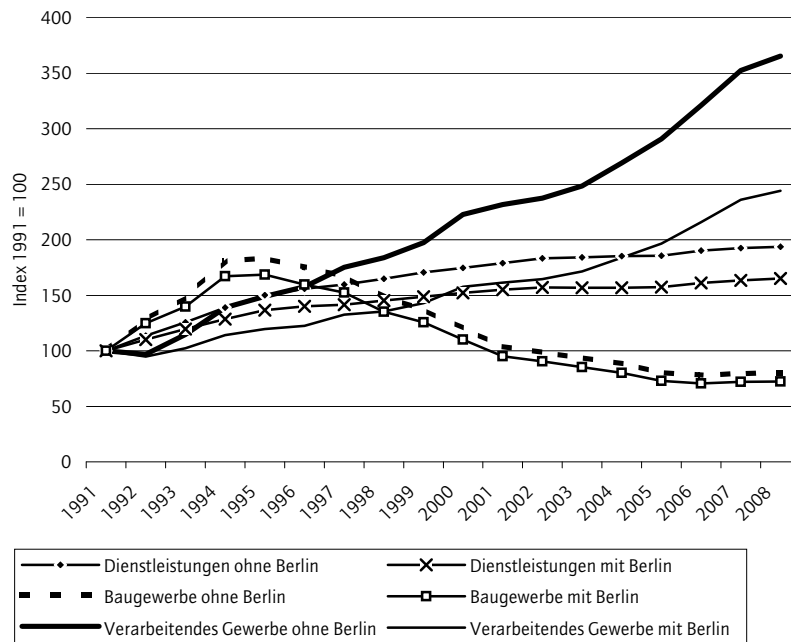
wie im Westteil – große teilungsbedingte Strukturprobleme aufweist, die immer mehr zum Tragen gekommen sind und die die Wirtschaftsentwicklung so sehr gedämpft haben, dass das reale Bruttoinlandsprodukt Berlins heute geringer ist als Mitte der 90er Jahre (vgl. u. a. Brenke und Dreher 2009).

Mitunter wird nicht nur die Wirtschaftsleistung allein als Vergleichsmaßstab herangezogen, sondern auch die Wirtschaftsleistung je Einwohner, da generell das Produktionswachstum auch von der Entwicklung der Einwohnerzahl abhängt. Das ist bei einem Ost-West-Vergleich sinnvoll, da im Westen die Zahl der Einwohner gestiegen ist, im Osten ist sie dagegen gesunken. Die Wirtschaftsleistung je Einwohner hat sich bis zuletzt in den neuen Bundesländern fast immer besser als in Westdeutschland entwickelt – Ausnahme sind lediglich die Jahre 1998 und 1999 (Abbildung 3). Allerdings sind die Unterschiede nicht groß – von einem deutlichen Aufholprozess kann deshalb nicht die Rede sein.

Bei der Betrachtung des Wirtschaftsverlaufs sind zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen in einzelnen Sektoren zu berücksichtigen. Enorme Produktionssteigerungen gab es nach einer kurzen Übergangszeit im Osten beim Baugewerbe (Abbildung 4). Angeschoben wurde die Entwicklung zum einen durch eine kräftige Ausweitung der Nachfrage seitens der öffentlichen Hand sowie staatlicher Unternehmen, die darauf abzielte, die großen Mängel in der ostdeutschen Infrastruktur zu beseitigen. Hinzu kamen zahlreiche private Investoren, von denen nicht wenige der Anfang der 90er Jahre verbreiteten Vorstellung anhängen, dass Ostdeutschland rasch bei der Wirtschaftskraft gegenüber dem Westen aufschließen würde. Entsprechend floss viel Geld in den Bau von Gewerberäumen und Woh-

Abbildung 4

### Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung in ausgewählten Sektoren der Wirtschaft in Ostdeutschland



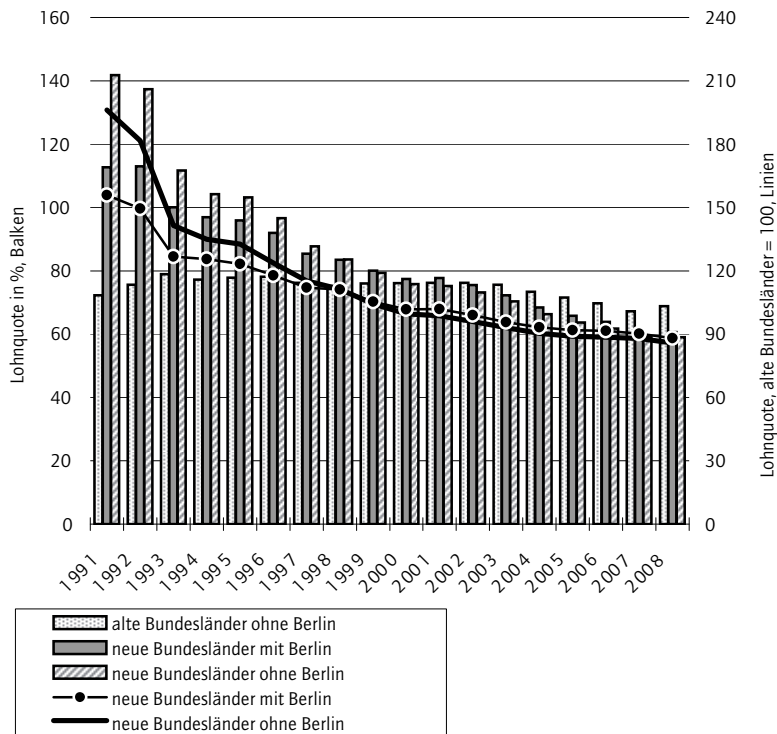
Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

nungen, wobei der Bauboom durch staatliche Vergünstigungen zusätzlich befeuert wurde. Als sich Mitte der 90er Jahre mehr und mehr herausstellte, dass die Erwartungen völlig überzogen waren, platzte dann die Blase – und die Bauproduktion ging immer mehr zurück. Hinzu kam, dass die ostdeutschen Gebietskörperschaften ihre Bauinvestitionen einschränkten. Erst seit 2007 konnte der Abwärtstrend gestoppt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass dennoch über viele Jahre in Ostdeutschland mehr gebaut wurde als im Westen – auch wegen staatlicher Interventionen (Nachfrage der öffentlichen Hand, staatliche Förderprogramme). Inzwischen ist die in den neuen Ländern erbrachte Bauleistung (Bruttowertschöpfung des Baugewerbes nach dem Inlandskonzept je Einwohner) aber nicht mehr höher als in den alten Bundesländern.

Anders sah die Entwicklung beim verarbeitenden Gewerbe aus. Infolge der Probleme bei der Privatisierung zog erst im Laufe von 1992 die Produktion an – kurze Zeit noch gemächlich, dann aber kräftig. Die danach hohen Wachstumsraten wurden beibehalten – und beim letzten Aufschwung kam es sogar zu einer Beschleunigung. Im Jahr 2008 war die Bruttowertschöpfung (real) in diesem Wirtschaftsbereich viermal höher als zu deren Tiefpunkt. In den alten Bundesländern ergab sich seit 1992 lediglich ein Plus von 20 Prozent. Bedenkt man, dass in Jahren zuvor die Leistung am Ende der DDR beziehungsweise nach der Konstituierung der neuen Länder um etwa zwei Drittel eingebrochen war, dann ist demnach die Industrieproduktion in Ostdeutschland mittlerweile höher als zu DDR-Zeiten.

Abbildung 5

## Entwicklung der Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

Beigetragen zu dem lang anhaltenden Aufschwung haben allerdings neben den oft günstigen Konditionen bei der Privatisierung hohe Subventionen. Wie sich an der Entwicklung ablesen lässt, hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes enorm verbessert. Das ist auch auf die Lohnpolitik mit eher moderaten Lohnanhebungen zurückzuführen, die nur möglich war, weil viele Unternehmen nicht an der kollektiven Lohnfindung teilnahmen (DIW, IAB, IfW, IWH und ZEW 2002). Dadurch wurden die nach der Wende abgeschlossenen Tarifverträge, die an eine möglichst rasche Anpassung der Entgelte an das westdeutsche Lohnniveau ausgerichtet waren, unterlaufen.

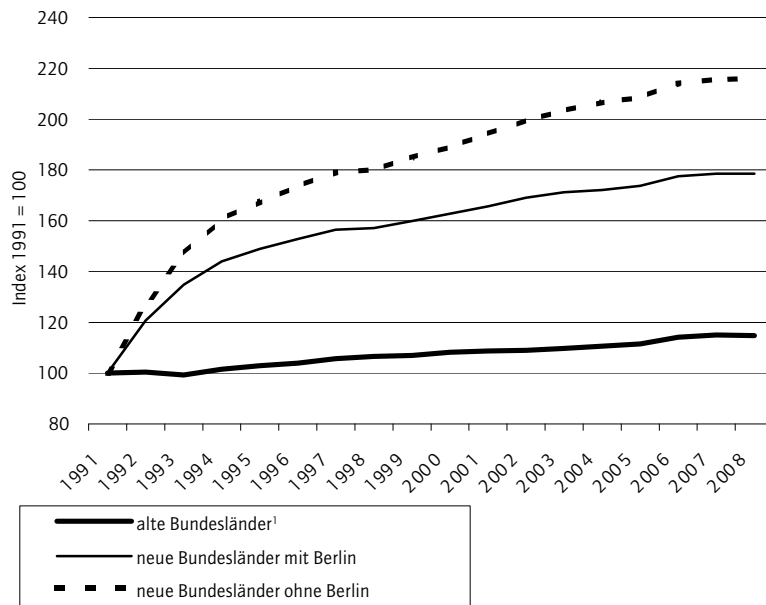
Wie sehr sich die Wettbewerbsfähigkeit mit Blick auf die Arbeitskosten verbessert hat, lässt sich an der Entwicklung der Lohnstückkosten<sup>5</sup> ablesen. Zwar sanken sie schon ab Beginn der 90er Jahre, aber bis zum Jahr 1995 waren die Arbeitsentgelte im verarbeitenden Gewerbe der ostdeutschen Flächenländer höher als die Wertschöpfung. Im Schnitt machten also die Unternehmen zuvor erhebliche Verluste, die nicht selten von der Treuhandanstalt getragen wurden (Abbildung 5). Im Zuge des weiteren Abwärtstrends passten sich die Lohnstückkosten am Ende der 90er Jahre dem westdeutschen Niveau an. Danach

<sup>5</sup> Hier definiert als Arbeitsentgelte in Relation zur nominalen Bruttowertschöpfung.



Abbildung 6

### Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

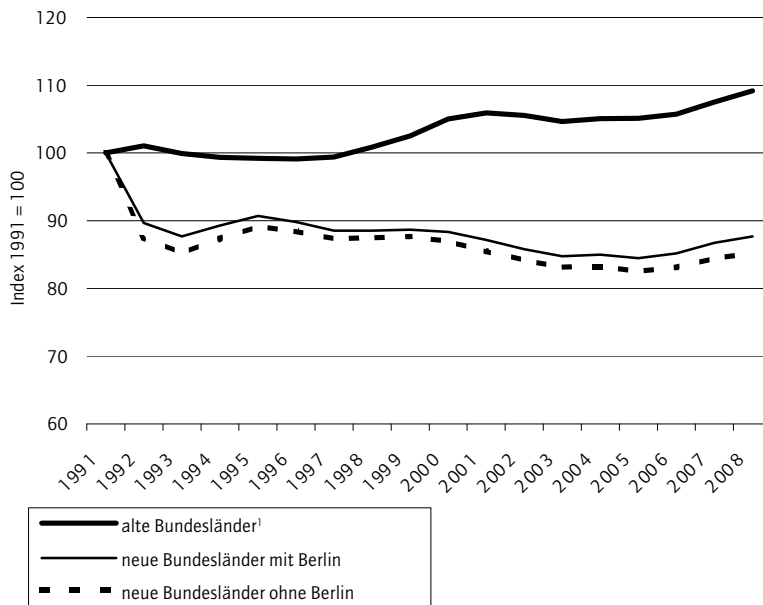
entwickelten sich die Arbeitskosten für die Unternehmen im Osten günstiger als bei denen in den alten Bundesländern. Inzwischen kommt das verarbeitende Gewerbe der neuen Länder bei den Lohnstückkosten auf einen Vorteil von einem Siebtel gegenüber der Konkurrenz im Westen.

Kontinuierlich aufwärts, wenn auch mit deutlich langsamerem Tempo als beim verarbeitenden Gewerbe, ging es mit der Wirtschaftsleistung im Dienstleistungssektor. Im letzten Jahr war die reale Wertschöpfung dort fast doppelt so hoch wie im Jahr 1991. Rechnet man Berlin zu Ostdeutschland, waren es 65 Prozent mehr. Zum Vergleich: In den alten Bundesländern (ohne Berlin) betrug in diesem Zeitraum das Wachstum der realen Bruttowertschöpfung bei den Dienstleistungen knapp 40 Prozent. Ostdeutschland hat hier also ebenfalls aufholen können. Allerdings hat in den letzten Jahren der Aufholprozess immer mehr an Dynamik verloren – und im letzten Aufschwung hinkte der Osten bei den Dienstleistungen der Entwicklung im Westen sogar hinterher.

Begleitet wurde die Entwicklung bei der Produktion von einer kräftigen Anhebung der Produktivität. Je Erwerbstätigen gerechnet hat sich die Produktivität in den ostdeutschen Flächenstaaten nach der Wende mehr als verdoppelt. In den alten Bundesländern ist sie zwar auch gestiegen, aber mit 20 Prozent in viel geringerem Maße (Abbildung 6). Dass in den neuen Bundesländern die Produktivität kräftig zulegte, war angesichts des enormen Rückstandes der DDR nötig und daher auch zu erwarten. Wenn allerdings die Produktivität rasch steigt, dämpft das die Arbeitsnachfrage. Weil Anfang der 90er Jahre die Produktivität stärker als die Wirtschaftsleistung wuchs, sank entsprechend die Zahl der Erwerbstätigen. Das war bis 1993 der Fall (Abbildung 7). Danach stieg die Zahl der Erwerbstätigen

Abbildung 7

### Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen



<sup>1</sup> Ohne Berlin.

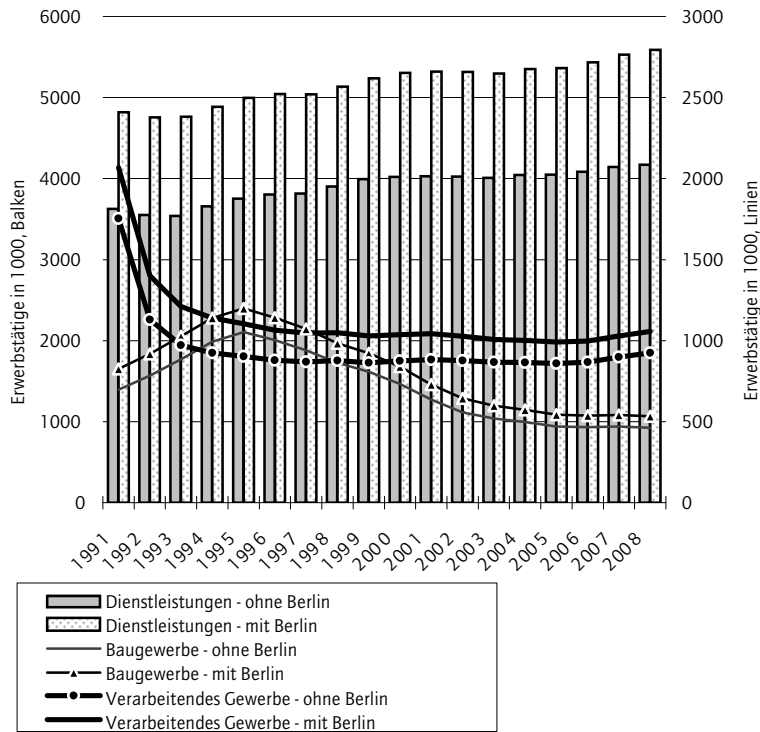
Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

für zwei Jahre – nicht zuletzt wegen des damaligen Baubooms. In der Folgezeit ging sie der Tendenz nach leicht zurück – unterbrochen von Phasen allgemeiner konjunktureller Aufschwünge. Entsprechend nahm im von Anfang 2006 bis Ende 2008 reichenden konjunkturbedingten Beschäftigungsaufbau auch im Osten die Zahl der Erwerbstätigen zu – aber nicht stark. Im Westen entwickelte sich die Zahl der Erwerbstätigen deutlich besser, da hier das Wachstum der Produktivität viel schwächer ausfiel. Entsprechend waren in den alten Bundesländern die konjunkturbedingten Beschäftigungsausweitungen kräftiger und die konjunkturellen Abschwünge machten sich bei der Arbeitsnachfrage weniger als im Osten bemerkbar.

Auch was die Beschäftigungsentwicklung anbelangt ist nach Sektoren zu differenzieren. Stetig aufwärts ging es mit der Zahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor (Abbildung 8). Ostdeutschland folgte damit dem Trend in den alten Bundesländern wie dem in den Industriestaaten generell. In der Bauwirtschaft nahm die Beschäftigung bis zum Ende des Baubooms stark zu, schmolz danach aber deutlich ab. Anders ist das Bild im verarbeitenden Gewerbe: Trotz starken Produktionswachstums ging die Zahl der Erwerbstätigen bis Mitte der 90er Jahre zurück und stagnierte dann in den folgenden zehn Jahren lediglich. Erst im Zuge des letzten Aufschwunges nahm sie etwas zu. Lange Jahre kam es also zu einem „beschäftigungslosen“ Produktionswachstum bei gleichzeitigen enormen Produktivitätssteigerungen: Im letzten Jahr war die Wertschöpfung je Erwerbstätigen real siebenmal höher als im Umbruchjahr 1991.

Abbildung 8

### Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen in ausgewählten Sektoren der Wirtschaft in Ostdeutschland



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

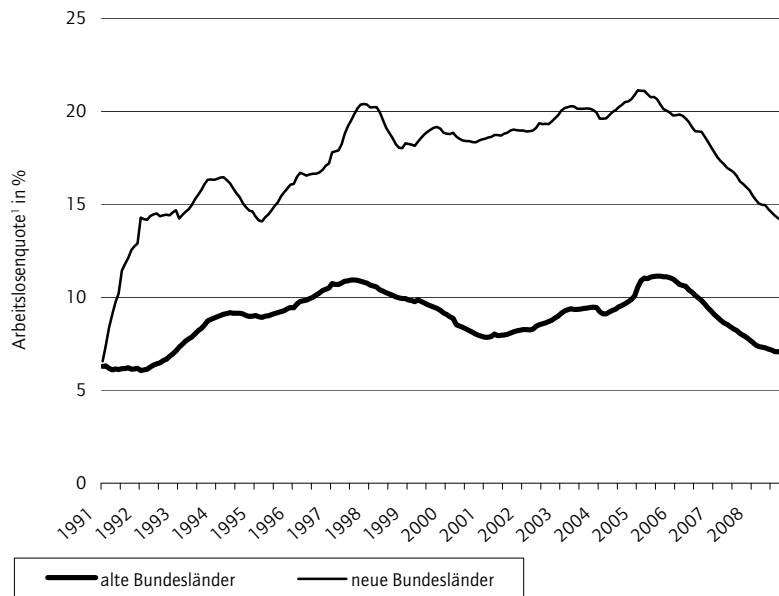
Die Kehrseite der Beschäftigungsentwicklung ist der Verlauf der Arbeitslosigkeit. Wenn es auch gerade im Fall der neuen Bundesländer große Schwierigkeiten bereitet, die Entwicklung bei der Zahl der Arbeitslosen zu interpretieren, da insbesondere in den 90er Jahren die Politik durch massive arbeitsmarktpolitische Interventionen den statistischen Nachweis der Unterbeschäftigung beeinflusst hat, bleibt dennoch, dass sich im Osten die Arbeitslosigkeit nach den drastischen Zuwächsen zu Beginn des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses über lange Zeit schlechter als im Westen entwickelt hat (Abbildung 9). In den letzten Jahren fiel der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern allerdings stärker als im Westen aus. Das hat nicht zuletzt daran gelegen, dass aus demografischen Gründen das Arbeitsangebot geschrumpft ist (vgl. Ragnitz in diesem Heft, S. 110). Gleichwohl ist die Arbeitslosenquote noch heute doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern.

### 3 Ostdeutschland hinkt weiter hinterher

Nimmt man die Erwartungen vieler – insbesondere der ehemaligen DDR-Bürger – vor knapp 20 Jahren zum Maßstab, die von einer raschen Angleichung der Wirtschaftsleistung

Abbildung 9

## Entwicklung der Arbeitslosigkeit



1 Arbeitslose bezogen auf alle abhängigen Erwerbspersonen; saisonbereinigt nach BV4.

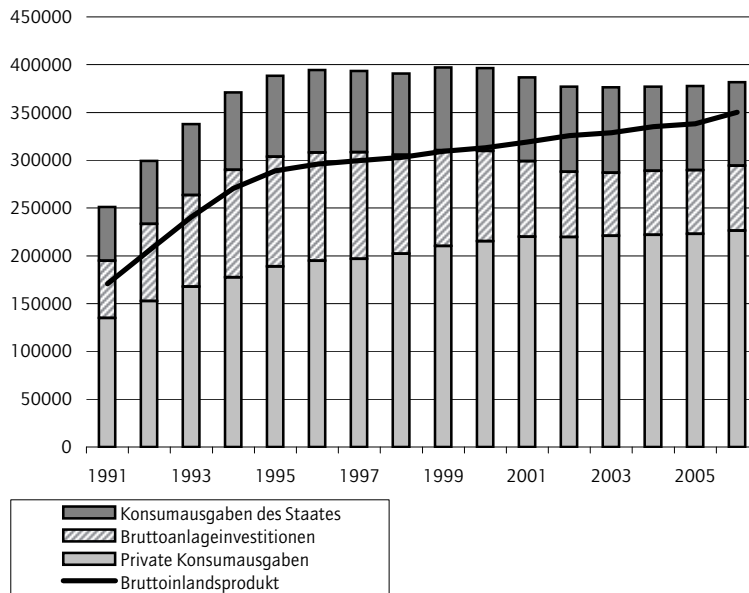
Quellen: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Amt der DDR, eigene Berechnungen.

zwischen Ost und West ausgingen, dann kann die Bestandsaufnahme nur enttäuschend ausfallen. Denn je Einwohner gerechnet kam Ostdeutschland 2008 nur auf etwa 70 Prozent der Wirtschaftsleistung der alten Bundesländer, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Zahl der Erwerbstätigen relativ geringer als im Westen ist – was auch mit der nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zusammenhängt. Ausschlaggebend ist, dass der Osten trotz großer Anpassungsfortschritte bei der Produktivität noch deutlich hinter den alten Ländern zurückliegt: Je Erwerbstätigem werden weniger als 80 Prozent der westdeutschen Wirtschaftsleistung erbracht. Weil in den neuen Bundesländern die Erwerbstätigen im Schnitt länger als die im Westen arbeiten, ist der Abstand bei der Stundenproduktivität noch größer. Je Erwerbstätigenstunde waren es 2008 nur 74 Prozent der westdeutschen Wertschöpfung (Ostdeutschland einschließlich Berlin: 76 Prozent).

Für den wirtschaftlichen Neuaufbau in den neuen Bundesländern wurden seitens der Bundesregierung und der westdeutschen Länder finanzielle Mittel in enormem Umfang zur Verfügung gestellt. Das Ziel war es dabei, ein im Osten sich mehr und mehr selbst tragendes Wachstum zu erzeugen. Davon ist man noch weit entfernt. Besonders prägnant lässt sich das daran zeigen, dass in den neuen Bundesländern der Wert der verwendeten Güter (für den privaten und den staatlichen Konsum sowie für die Bruttoanlageinvestitionen) höher ist als die Wirtschaftsleistung (Abbildung 10). Daten gibt es aktuell zwar nur bis zum Jahr 2006, doch dürfte auch heute noch eine große „Produktionslücke“ bestehen. Allerdings ist sie deutlich kleiner geworden. Das kann aber nur auf den ersten Blick als

Abbildung 10

### Verwendung der Wirtschaftsleistung und Bruttoinlandsprodukt in den neuen Bundesländern mit Berlin



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.

Fortschritt gewertet werden, denn die Verringerung der Differenz von Güterverwendung und Produktion ist allein darauf zurückzuführen, dass die Bruttoanlageinvestitionen abgenommen haben – ein mit Blick auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung eher besorgniserregender Sachverhalt.

#### 4 Produktivitätsrückstand rührt von Strukturdefiziten her

Die in den neuen Bundesländern geringe Produktivität hat eine Vielzahl von Ursachen. Zunächst lässt sich feststellen, dass sie in fast allen Wirtschaftszweigen geringer als in den alten Bundesländern ist. Die Ausnahmen sind eher weniger bedeutende Wirtschaftszweige wie der Bergbau, wo die Produktivität genauso hoch wie im Westen ist, sowie die Landwirtschaft, wo sie merklich höher ist (Tabelle 1). Im Falle des Agrarsektors liegt das daran, dass in Ostdeutschland vergleichsweise große Betriebe das Bild bestimmen, während in den alten Bundesländern häufiger kleine, ineffizientere Einheiten – insbesondere in Süddeutschland – anzutreffen sind. Besonders groß ist dagegen der Rückstand des Ostens bei der Produktivität im Baugewerbe und in Teilen des Dienstleistungssektors.

Dass in allen anderen Sektoren die Produktivität geringer als in den alten Ländern ist, kann nicht umfassend erklärt werden. Es können aber eine Reihe von Gründen angeführt werden. Exemplarisch lassen sich einige beim verarbeitenden Gewerbe zeigen – ein Sektor, der trotz großer Fortschritte je Erwerbstätigen gerechnet gerade etwas mehr als drei Viertel

Tabelle 1

**Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen nach Wirtschaftszweigen**

Westdeutschland = 100

	1991		2006 beziehungsweise 2008	
	Neue Bundesländer mit Berlin	Neue Bundesländer ohne Berlin	Neue Bundesländer mit Berlin	Neue Bundesländer ohne Berlin
Land- und Forstwirtschaft <sup>2</sup>	45	44	110	111
Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden <sup>1</sup>	56	56	101	100
Verarbeitendes Gewerbe <sup>2</sup>	28	19	82	78
Energie- und Wasserversorgung <sup>1</sup>	47	48	96	96
Baugewerbe <sup>2</sup>	56	51	72	71
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern <sup>1</sup>	56	46	77	77
Gastgewerbe <sup>1</sup>	54	42	88	83
Verkehr und Nachrichtenübermittlung <sup>1</sup>	41	36	84	86
Kredit- und Versicherungsgewerbe <sup>1</sup>	65	43	85	73
Grundstückswesen, Vermietung, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen <sup>1</sup>	40	25	73	76
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung <sup>1</sup>	62	50	90	88
Erziehung und Unterricht <sup>1</sup>	49	44	93	92
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen <sup>1</sup>	68	59	87	85
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen <sup>1</sup>	68	65	67	67
Private Haushalte <sup>1</sup>	80	62	102	97
Gesamte Wirtschaft <sup>2</sup>	45	35	79	78

**1** Letzte Angaben für 2006, **2** Letzte Angaben für 2008.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

der westdeutschen Produktivität erreicht. So zeigen sich dort deutliche Unterschiede zwischen West und Ost hinsichtlich der funktionalen Struktur. Und es gibt in Ostdeutschland relativ mehr Beschäftigte als im Westen, die einfache und manuelle Tätigkeiten ausführen (Tabelle 2).

Diese Unterschiede lassen sich nur darauf zurückführen, dass sich in den neuen Bundesländern vergleichsweise viele ausführende, unmittelbar mit der Produktion zusammenhängende Funktionen finden. Im Westen gibt es dagegen mehr dispositive Funktionen – also mehr nichtmanuelle qualifizierte oder hoch qualifizierte Tätigkeiten, wie sie bei Unternehmen in der Verwaltung, der Forschung und Entwicklung, des Marketings oder der Führung benötigt werden. Das verweist darauf, dass es in den neuen Bundesländern an Unternehmenszentralen mangelt – und zwar insbesondere an Unternehmenszentralen gro-

Tabelle 2

**Tätigkeitsstruktur der Erwerbstätigen im verarbeitenden Gewerbe 2006**

	<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>		
	<b>Alte Bundesländer ohne Berlin</b>	<b>Neue Bundesländer mit Berlin</b>	<b>Neue Bundesländer ohne Berlin</b>
Einfache manuelle Tätigkeiten	28,6	30,1	31,5
Einfache nichtmanuelle Tätigkeiten	7,2	7,0	7,0
Qualifizierte manuelle Tätigkeiten	27,9	32,9	34,2
Qualifizierte nichtmanuelle Tätigkeiten	21,3	16,0	14,2
Meister, Techniker	3,9	2,7	2,8
Hoch qualifizierte Tätigkeiten	11,1	11,2	10,3
Insgesamt	100,0	99,9	100,0

Quellen: Mikrozensus 2006, eigene Berechnungen.

ßer Industrieunternehmen. Und gerade dort finden sich besonders produktive und deshalb auch hoch entlohnte Arbeitsplätze.

Aber wo sollten die Zentralen großer Industrieunternehmen im Osten auch herkommen, da doch dort eine neue Wirtschaftsbasis aufgebaut werden musste? Die ehemaligen Kombinate waren nicht lebensfähig – und die sanierungsfähigen Teile wurden verkauft. Ein großer Teil davon ging an westdeutsche oder ausländische Unternehmen, die in den neuen Bundesländern Zweigbetriebe schufen. Zentrale Unternehmenszentralen wurden dagegen zwischen Ostsee und Erzgebirge kaum angesiedelt. Dasselbe gilt für einen großen Teil der Neuansiedlungen auswärtiger Investoren abseits der Privatisierung – auch dabei wurden meist lediglich ausführende Funktionen in den neuen Bundesländern angesiedelt. Zwar gab es durchaus nicht wenige Neugründungen von einzelnen Personen, doch braucht es in der Regel viel Zeit, bis solche Firmen zu großen Unternehmen herangewachsen sind.

In dieses Bild passt, dass die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland im Schnitt vergleichsweise klein sind. Fast zwei Drittel aller Erwerbstätigen sind in Betrieben tätig, die weniger als 250 Beschäftigte haben; im Westen entfällt dagegen auf Betriebe dieser Größe nur etwas mehr als ein Drittel der Erwerbstätigen (Tabelle 3). Und es ist anzunehmen, dass Großbetriebe eine höhere Produktivität als kleine Unternehmen vorweisen, weil sie Losgrößenvorteile erzielen können. Ein weiterer Grund für die relativ geringe Produktivität im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe wird darin gesehen, dass aufgrund unzureichender Zusammenarbeit und Vernetzungen zwischen den Unternehmen im Osten potenzielle Produktivitätsfortschritte nicht realisiert werden (Ragnitz et al. 2001). Zudem sei die Innovationstätigkeit der ostdeutschen Unternehmen vergleichsweise gering (vgl. Paqué in diesem Vierteljahrsheft). Zudem gab es – jedenfalls vor einigen Jahren – noch ein weiteres Argument: Dass die ostdeutschen Anbieter, insbesondere jene der Industrie, als Newcomer Preiszugeständnisse machen mussten, um an Aufträge zu kommen (Müller 1998). Das ist für sich genommen nichts Spezifisches für Ostdeutschland – aber dort gab beziehungsweise gibt es viele Newcomer. Hinzu kam, dass insbesondere in den Jahren nach dem Mauerfall ostdeutschen Gütern das Image von „Geringerwertigem“ anhaftete und deshalb Preiszugeständnisse seitens der Hersteller gemacht werden mussten. Dieses Problem dürfte es heute kaum noch geben. Und auch das Problem der Newcomer dürfte

Tabelle 3

### Verteilung der Erwerbstätigen auf die Betriebe des verarbeitenden Gewerbes nach Beschäftigtengrößenklassen im September 2007

Betriebe mit ... Beschäftigten	Alte Bundesländer <sup>1</sup>	Neue Bundesländer mit Berlin
1 bis 49	9,9	17,0
50 bis 99	11,7	18,5
100 bis 249	19,8	27,2
250 bis 499	16,1	15,5
500 bis 999	13,5	9,7
1 000 und mehr	29,1	12,2
Insgesamt	100,0	100,0

<sup>1</sup> Ohne Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

sich entschärft haben, da die Zahl der Selbständigen in den neuen Bundesländern inzwischen viel weniger stark wächst als noch zu Beginn der wirtschaftlichen Umstrukturierung.

Nicht nur Unterschiede zwischen Ost und West innerhalb einzelner Sektoren spielen eine Rolle, sondern auch Differenzen in der sektoralen Struktur der gesamten Wirtschaft. So entfällt – gemessen am bundesdeutschen Durchschnitt der Produktivität je Erwerbstätigen – auf die weniger leistungsfähigen Sektoren in den neuen Bundesländern ein höherer Anteil der Wertschöpfung und der Zahl der Erwerbstätigen als in Westdeutschland (Tabelle 4). Nach einem üblichem Strukturbereinigungsverfahren, bei dem unterstellt wird, dass der Osten dieselbe (grobe) Sektorstruktur wie der Westen aufweist, erklären die Unterschiede in der Sektorstruktur aber nur gerade einmal zwei Prozentpunkte des Produktivitätsrückstandes.

Bei diesem Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, dass die verwendeten Daten der veröffentlichten amtlichen Statistik sektoral ziemlich grob gegliedert sind, und deshalb nur einen oberflächlichen Blick in die Wirtschaftsstruktur erlauben. Einen tieferen Einblick gewähren andere Datenquellen. So zeigt eine Auswertung des Mikrozensus exemplarisch für den Dienstleistungsbereich, dass es in Ostdeutschland nicht weniger Beschäftigung in solchen Branchen gibt, in denen davon auszugehen ist, dass bei ihnen die Produktivität eher gering ist (etwa Arbeitnehmerüberlassung, Reinigung, Wachschatz). Aber es findet sich deutlich weniger Beschäftigung als im Westen in solchen Branchen, von denen anzunehmen ist, dass sie eine überdurchschnittliche Produktivität aufweisen: Softwareentwicklung, Unternehmensberatung, Werbung, Handelsvermittlung, Finanzdienste etc. (siehe Tabelle 5). Zudem fällt auf, dass es in Ostdeutschland vergleichsweise viel Beschäftigung im Staatsektor gibt.

Ein weiterer Aspekt ist zu nennen. Diese Analyse wie auch die meisten anderen Untersuchungen über den wirtschaftlichen Anpassungsprozess in Ostdeutschland stützen sich auf die Daten der amtlichen regionalisierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Zu deren Ermittlung werden nach einem Top-down-Verfahren die vom Statistischen Bundesamt geschätzten Ergebnisse für Deutschland vom Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung



Tabelle 4

**Verteilung der Bruttowertschöpfung und der Zahl der Erwerbstätigen 2006 auf Wirtschaftszweige mit einer in Deutschland überdurchschnittlichen und einer unterdurchschnittlichen Produktivität (in Prozent)**

	Anteil an der Bruttowertschöpfung				Anteil an der Zahl der Erwerbstätigen			Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen, Index Deutschland = 100
	Alte Bundesländer ohne Berlin	Neue Bundesländer mit Berlin	Neue Bundesländer ohne Berlin		Alte Bundesländer ohne Berlin	Neue Bundesländer mit Berlin	Neue Bundesländer ohne Berlin	
<u>Wirtschaftszweige mit einer überdurchschnittlichen Produktivität</u>								
Energie- und Wasserversorgung	2,2	3,3	3,4		0,7	0,9	0,9	319
Grundstückswesen, Vermietung, Erbringung von Dienstleistungen für Unternehmen	24,8	24,3	22,7		13,6	14,2	12,6	180
Kredit- und Versicherungsgewerbe	5,0	3,4	2,8		3,4	2,1	2,0	151
Verarbeitendes Gewerbe	24,3	16,8	18,2		20,2	13,8	15,4	122
Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden	0,2	0,3	0,4		0,2	0,2	0,3	108
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	5,6	6,2	6,4		5,5	5,6	5,6	104
Zusammen	62,1	54,2	53,9		43,6	36,8	36,7	
<u>Wirtschaftszweige mit einer unterdurchschnittlichen Produktivität</u>								
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	4,6	5,1	4,6		5,1	6,7	5,9	86
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	5,3	8,6	8,3		6,3	8,9	8,6	85
Erziehung und Unterricht	3,9	6,8	7,0		5,4	8,0	8,1	74
Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	10,8	9,1	9,5		15,4	13,2	13,6	70
Baugewerbe	3,6	4,9	5,5		5,1	7,4	8,3	69
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	6,9	8,1	7,9		10,3	10,9	10,7	68
Land- und Forstwirtschaft	0,8	1,1	1,3		2,1	2,3	2,9	40
Gastgewerbe	1,6	1,9	1,7		4,5	4,7	4,5	36
Private Haushalte	0,4	0,2	0,2		2,0	0,8	0,7	19
Zusammen	37,9	45,8	46,1		56,4	63,2	63,3	

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; eigene Berechnungen.

Tabelle 5

### Erwerbstätige und Arbeitsvolumen je 1 000 Einwohner im Dienstleistungssektor 2006

	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen in Stunden <sup>1</sup>	
	Alte Bundesländer	Ostdeutschland <sup>2</sup>	Alte Bundesländer	Ostdeutschland
KFZ-Handel, Reparatur etc.	11,1	10,5	429	412
Handelsvermittlung	4,3	1,8	162	70
Großhandel	11,2	7,3	423	286
Einzelhandel	40,0	35,3	1 255	1 167
Beherbergung	4,0	5,4	141	203
Gastronomie	12,3	13,2	418	447
Eisenbahnen	1,8	3,3	71	128
Sonstiger Verkehr	7,8	8,8	300	353
Reisebüros	1,7	1,6	60	59
Speditionen	7,1	5,0	295	209
Post	4,1	4,0	128	127
Fernmeldedienste	2,4	2,0	88	72
Kreditgewerbe	11,3	6,3	414	242
Versicherungen	6,1	3,9	234	156
Wohnen, Vermietung	4,3	5,8	143	203
Soft-, Hardware	7,2	4,6	284	183
Forschung und Entwicklung	2,1	2,2	77	79
Rechts-, Unternehmensber.	10,6	7,7	388	294
Technische Büros	5,3	5,2	201	204
Werbung	2,1	1,6	78	56
Arbeitnehmerüberlassung	1,8	2,4	65	85
Wachdienste	1,2	2,1	50	84
Reinigung	5,5	6,0	124	162
Sonstige wirt. Dienste	5,7	6,2	200	221
Öffentliche Verwaltung	19,1	22,0	666	823
Auswärtiges, Verteid., Recht	10,7	12,2	425	490
Sozialversicherung	3,6	6,2	127	231
Kindergärten, Grundschule	10,1	10,6	303	339
Weiterführende Schulen	8,0	9,0	284	318
Hochschulen	4,2	5,2	127	165
Erwachsenenbildung	3,5	4,5	93	152
Gesundheit	32,7	31,6	1 070	1 157
Sozialwesen	18,9	20,6	570	691
Abwasser, Abfall	1,8	2,2	70	84
Verbände etc.	5,4	5,0	167	166
Medien, Kultur	4,6	7,8	159	291
Freizeit, sonstige Dienste	2,6	2,7	75	86
Sonstige	13,3	13,9	377	471
Dienste insgesamt	309,5	305,8	10 539	10 964

**1** Üblicherweise geleistete Wochenarbeitszeit. **2** Einschließlich Berlin.

Quellen: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

nung der Länder auf einzelne Regionen – Bundesländer oder Kreise – anhand gewisser Schlüssel verteilt. Dabei werden regionale Preisunterschiede nicht berücksichtigt, obwohl es sie in erheblichem Maße geben dürfte. In den Preisen spiegeln sich aber die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft wider. Das gilt insbesondere für überregional nicht handelbare Güter, die in Ostdeutschland relativ mehr als im Westen produziert werden – wie sich an dem vergleichsweise geringen Besatz an Industrie und höherwertigen Dienstleistungen zweigen lässt.<sup>6</sup>

Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Wenn ein ostdeutscher Frisör für einen Haarschnitt nur einen halb so hohen Preis wie ein westdeutscher Frisör verlangen kann, obwohl der Haarschnitt derselbe ist, gilt er gemäß der statistischen Konvention als nur halb so produktiv wie sein Kollege im Westen. Bei der statistischen Messung der Wirtschaftskraft kommt es folglich zu einem sich selbst verstärkenden Effekt: geringe Wirtschaftskraft, niedrige Preise und dadurch eine beim statistischen Nachweis übermäßig schwache Wirtschaftsleistung. Diese Schwierigkeit gibt es auch bei internationalen Vergleichen von Staaten und deren Wirtschaftsleistung sowie bei den davon abgeleiteten Indikatoren. Man versucht das Problem dadurch zu lösen, dass die Wirtschaftsleistung mit bestimmten Kennziffern gewichtet wird – insbesondere mit Kaufkraftparitäten. Obwohl es erhebliche regionale Preisunterschiede innerhalb Deutschlands geben dürfte, werden solche Gewichtungsverfahren aber nicht verwendet – und zwar deshalb nicht, weil es keine hinreichenden Informationen über regionale Preisniveaus gibt. Dadurch werden aber die Wirtschaftsleistung, die Einkommen und der Lebensstandard der schwachen Regionen unterzeichnet. Wohlgermerkt: Das Problem stellt sich nicht nur im Falle Ostdeutschlands, sondern auch für wirtschaftlich schwache beziehungsweise starke Regionen im Westen.

## 5 Sind die alten Bundesländer die geeignete Messlatte für Ostdeutschland?

In der Regel werden die alten Bundesländer mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung und das Leistungsniveau in Ostdeutschland als Referenz herangezogen. Implizit schwingt dabei die Vorstellung mit, dass der Osten beim Leistungsniveau und damit auch bei den Einkommen zum Westen aufschließen könne. Dies wurde nach der Wende von vielen DDR-Bürgern auch erwartet, und eine solche Erwartung wurde durch die Versprechungen aus der Politik von den „blühenden Landschaften“ noch gestützt. Hinzu kommt, dass eine weitgehende Konvergenz zwischen Ost und West politisch angestrebt wird. Die räumliche wirtschaftliche Konvergenz ist seit Jahrzehnten in der Bundesrepublik wie auch in der EU das vorrangige Ziel in der Regionalpolitik und in der -forschung.<sup>7</sup>

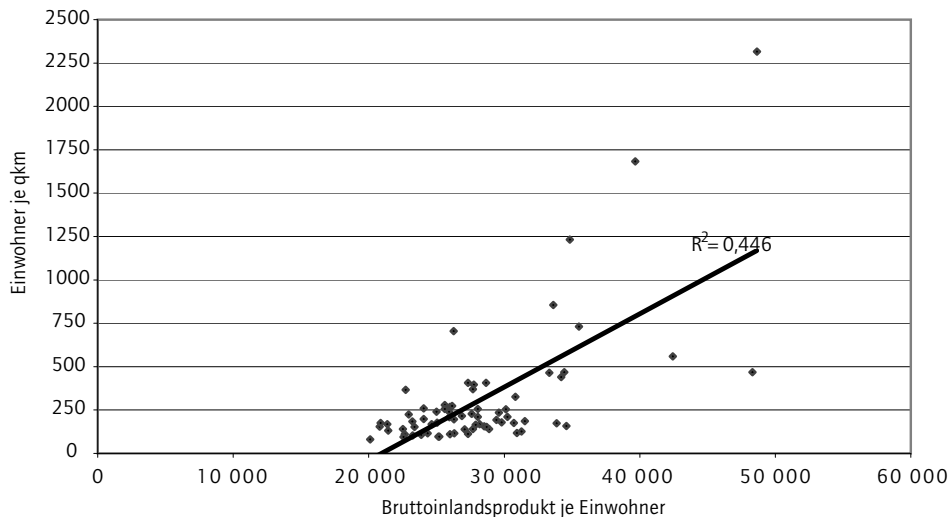
Festzustellen ist, dass die westdeutschen Regionen keineswegs alle auf eine ähnliche Wirtschaftskraft kommen, sondern dass es große regionale Unterschiede gibt. Das lässt sich schon auf der Ebene der einzelnen Bundesländer zeigen. So belief sich 2008 in Hamburg das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner auf 51 000 Euro; im wirtschaftlich stärksten Flächenstaat – Bayern – waren es 36 000. Schleswig-Holstein als Schlusslicht der alten Län-

<sup>6</sup> Gemessen an den geleisteten Arbeitsstunden im verarbeitenden Gewerbe je Einwohner ist in Ostdeutschland der Industriebesatz um ein Viertel geringer als im Westen (Ostdeutschland einschließlich Berlin: 30 Prozent weniger).

<sup>7</sup> In der Bundesrepublik gibt es das Postulat des Grundgesetzes, demzufolge für „gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter den Regionen in Deutschland gesorgt werden soll (Art. 72, Abs. 2 GG). Der Begriff lässt allerdings breiten Raum zur Interpretation.

Abbildung 11

### Wirtschaftsleistung und Bevölkerungsdichte der westdeutschen Raumordnungsregionen<sup>1</sup> 2006



<sup>1</sup> Ohne Ruhrgebietsraum.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

der kam nur auf 26 000. Diesen Wert erreichte keines der ostdeutschen Flächenländer; sie liegen mit einer Pro-Kopf-Leistung von 21 000 bis 23 000 dicht beisammen. In Berlin war es gerade einmal knapp so viel wie in Schleswig-Holstein.

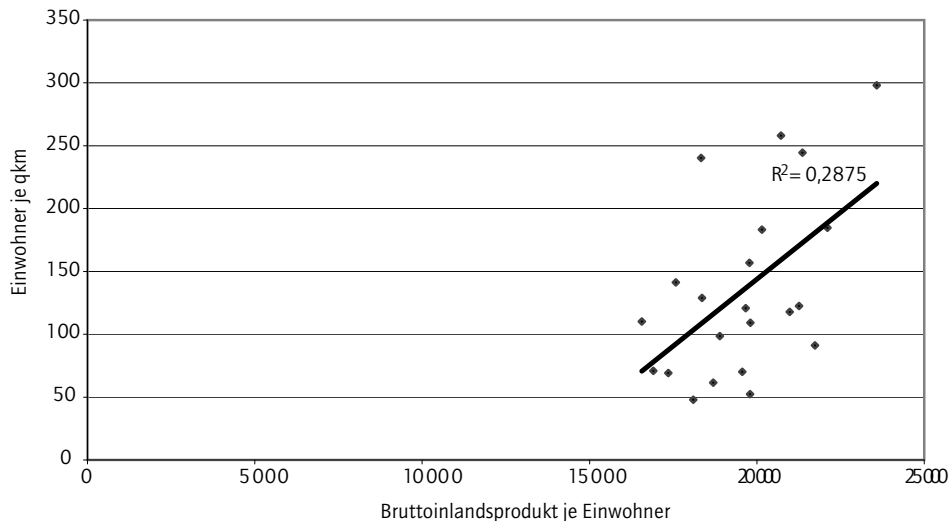
Die Regionen in Deutschland sind sehr unterschiedlich strukturiert. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Bevölkerungsdichte. So kommen die neuen Bundesländer (einschließlich Berlin) nach Angaben der amtlichen Statistik lediglich auf 153 Einwohner je km<sup>2</sup>, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern weisen sogar weniger als 100 auf – in den alten Bundesländern sind es im Schnitt dagegen 264. Am dünnsten besiedelt ist dort Schleswig-Holstein (179 Einwohner je km<sup>2</sup>) – mehr als der ostdeutsche Durchschnitt.

Es bietet sich daher an zu untersuchen, ob und in welchem Maße die Bevölkerungsdichte einen Einfluss auf die Unterschiede bei der regionalen Wirtschaftskraft hat. Ein Vergleich der Länder wäre aber zu grob, denn in den Flächenstaaten finden sich zum Teil sehr unterschiedliche Wirtschaftsräume – das gilt nicht nur für den Westen, sondern auch für den Osten. Verwendet werden hier deshalb für die Analyse Daten auf der Ebene von Raumordnungsregionen; die der Betrachtung zugrunde liegenden Kreisdaten informieren über das Jahr 2006.<sup>8</sup> Neuere Angaben gibt es nicht.

<sup>8</sup> Im Jahr 2007 hat es in Sachsen-Anhalt eine Kreisreform gegeben, bei der die meisten Kreise neu zugeschnitten wurden; insbesondere kam es zu Zusammenlegungen. Das wurde bei der aktuell verfügbaren amtlichen Klassifikation der Raumordnungsregionen noch nicht berücksichtigt. Deshalb wurden hier die entsprechenden

Abbildung 12

### Wirtschaftsleistung und Bevölkerungsdichte der ostwestdeutschen Raumordnungsregionen<sup>1</sup> 2006



<sup>1</sup> Ohne Berlin.

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Zieht man allein die Raumordnungsregionen in den alten Bundesländern heran, dann erklären sich bei einer einfachen Regressionsrechnung etwa 30 Prozent der Differenzen bei der Wirtschaftskraft zwischen den einzelnen Regionen durch Unterschiede bei der Bevölkerungsdichte, wobei generell dichter besiedelte Gebiete auf eine höhere Pro-Kopf-Leistung kommen als Regionen mit einer vergleichsweise geringen Bevölkerungsdichte. Sehr groß ist dieser Erklärungsgehalt aber nicht. Allerdings findet sich bei der Rechnung eine Reihe von Ausreißern. Dazu gehört insbesondere das Ruhrgebiet, das als altindustrielle Region stark besiedelt ist, aber auf eine geringe Wertschöpfung kommt. Klammert man deren Raumordnungsregionen<sup>9</sup> aus der Betrachtung aus, so erklärt die Bevölkerungsdichte 45 Prozent der Differenzen in der regionalen Wirtschaftskraft innerhalb der alten Bundesländer (Abbildung 11).

Weniger deutlich ist das Bild in Ostdeutschland. Selbst wenn der große „Ausreißer“ Berlin beiseite gelassen wird, erklärt die Bevölkerungsdichte lediglich 29 Prozent der Unterschiede in der Wirtschaftskraft (Abbildung 12). Zwar kommen die dünn besiedelten Gebiete im Norden und Nordwesten auf eine geringe Pro-Kopf-Leistung, doch gibt es auch – an ostdeutschen Verhältnissen gemessen – dichter besiedelte Räume, in denen das der Fall ist (das westliche Erzgebirge/Vogtland sowie der Südosten Sachsens). Andererseits

Landkreise eigenhändig zu Raumordnungsregionen zugeordnet, wobei die Autoren sich an der vorhergehenden Zuordnung orientiert haben.

<sup>9</sup> Raumordnungsregionen Dortmund, Emscher-Lippe, Duisburg/Essen sowie Bochum/Hagen.

Tabelle 6

### Wirtschaftsleistung und Bevölkerungsdichte deutscher Raumordnungsregionen 2006

Position	Raumordnungsregion	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	Einwohner je qkm
<b>Westdeutschland</b>			
1	Hamburg	48647	2315
2	München	48325	468
3	Rhein-Main	42440	560
4	Bremen	39663	1684
5	Stuttgart	35512	730
6	Düsseldorf	34834	1233
7	Ingolstadt	34602	159
8	Mittlerer Oberrhein	34441	467
9	Mittelfranken	34216	441
10	Donau-Iller	33875	173
65	Aachen	22719	366
66	Schleswig-Holstein Südwest	22663	110
67	Südheide	22576	95
68	Bremerhaven	22524	139
69	Hamburg Umland Süd	21440	132
70	Ost-Friesland	21370	168
71	Westpfalz	20875	176
72	Bremen-Umland	20806	154
73	Emscher-Lippe	20681	1068
74	Lüneburg	20107	81
<b>Ostdeutschland</b>			
1	Berlin	23699	3816
2	Oberes Elbtal /Osterzgebirge	23581	298
3	Mittelthüringen	22106	185
4	Lausitz-Spreewald	21740	91
5	Westsachsen	21366	245
6	Magdeburg	21260	123
7	Mittleres Mecklenburg/Rostock	20977	118
8	Chemnitz/Erzgebirge	20722	258
9	Halle/Saale	20151	183
10	Havelland-Fläming		
14	West-Mecklenburg	19562	70
15	Oderland-Spree	18896	98
16	Prignitz-Oberhavel	18694	62
17	Dessau	18356	129
18	Südwestsachsen	18335	240
19	Altmark	18103	48
20	Oberlausitz-Niederschlesien	17580	141
21	Uckermark-Barnim	17351	69
22	Vorpommern	16905	71
23	Nordthüringen	16557	110

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

weisen einige dünn besiedelte Räume eine vergleichsweise hohe Wirtschaftskraft auf – wie der Süden Brandenburgs.

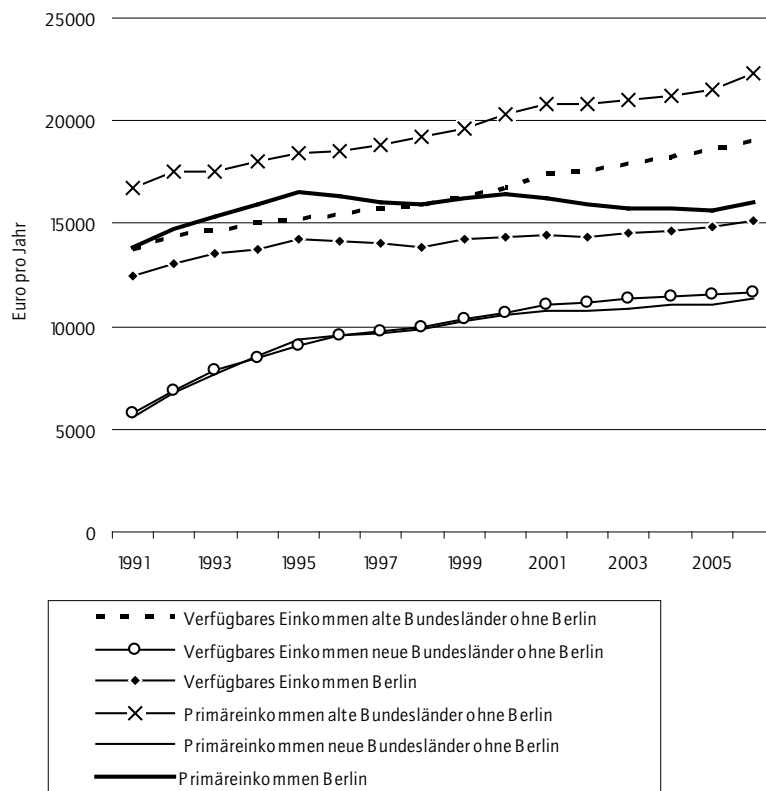
Im Vergleich zu den wachstumsstarken westdeutschen Gebieten liegen die ostdeutschen Gebiete bei der Wirtschaftsleistung zwar insgesamt weit zurück (Tabelle 6). Allerdings gibt es in den neuen Bundesländern Regionen, die zu schwachen Gebieten im Westen aufgeschlossen haben. Allerdings finden sich die zwölf wirtschaftlich schwächsten Territorien Deutschlands allesamt im Osten. Zudem lässt sich feststellen, dass es in allen neuen Bundesländern Gebiete gibt, die sich vergleichsweise gut entwickelt haben, und solche, die weit abgehängt sind. Sehr groß sind die regionalen Unterschiede innerhalb Ostdeutschlands aber nicht – und längst nicht so groß wie innerhalb des Westens.

## 6 Ein Blick auf die Einkommensentwicklung

Nicht wenige DDR-Bürger glaubten nach der Wende daran, dass sie alsbald ebenso hohe Einkommen wie die Westdeutschen erzielen könnten. Das spiegelte sich auch darin wider,

Abbildung 13

### Entwicklung des Primäreinkommens und des verfügbaren Einkommens je Einwohner



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder; eigene Berechnungen.

Tabelle 7

### Indikatoren zur Einkommensanpassung von Ostdeutschland an Westdeutschland 1991 und 2006

	1991			2006		
	Alte Bundesländer ohne Berlin	Neue Bundesländer ohne Berlin	Berlin	Alte Bundesländer ohne Berlin	Neue Bundesländer ohne Berlin	Berlin
	<b>Je Einwohner pro Jahr in Euro</b>					
Empfangenes Arbeitnehmerentgelt	11671	6151	10015	14662	11044	11667
Betriebsüberschuss, Selbständigeeinkommen der privaten Haushalte	2398	391	1725	2701	1622	1903
Vermögenseinkommen (Saldo der empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen)	2626	361	2060	4926	1638	2446
Primäreinkommen	16695	6903	13800	22289	14304	16016
Monetäre Sozialleistungen	3333	2774	3296	5405	6242	6142
Steuern auf Einkommen und Vermögen	2224	403	1183	2886	1310	2169
Sozialbeiträge	3982	2125	3580	5786	4564	4992
Verfügbares Einkommen	13779	7145	12456	18991	14683	15099
Ersparnisse	1899	526	1442	2080	1318	1271
	<b>Je Einwohner, alte Bundesländer = 100</b>					
Empfangenes Arbeitnehmerentgelt	100	53	86	100	75	80
Betriebsüberschuss, Selbständigeeinkommen der privaten Haushalte	100	16	72	100	60	70
Vermögenseinkommen (Saldo der empfangenen und geleisteten Vermögenseinkommen)	100	14	78	100	33	50
Primäreinkommen	100	41	83	100	64	72
Monetäre Sozialleistungen	100	83	99	100	115	114
Steuern auf Einkommen und Vermögen	100	18	53	100	45	75
Sozialbeiträge	100	53	90	100	79	86
Verfügbares Einkommen	100	52	90	100	77	80
Ersparnisse	100	28	76	100	63	61

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

dass sich die Forderung der friedlichen Revolution „Wir sind das Volk“ schon wenige Monate später in die Parole „Wir sind ein Volk“ änderte, wobei auch zunehmend nach der Einführung der D-Mark verlangt wurde. Mit der D-Mark verband man wirtschaftlichen Wohlstand und auch die Erwartung, nicht mehr bei den Einkommen hinter den Bundesbürgern zurückstehen zu müssen.

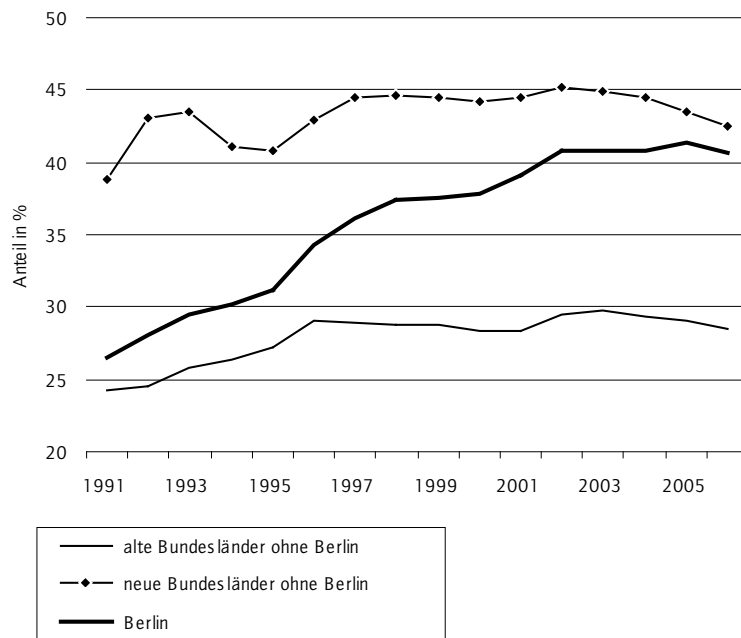


Vom Einkommensniveau der alten Bundesländer sind die Ostdeutschen aber noch weit entfernt. In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung<sup>10</sup> kam es in der ersten Hälfte der 90er Jahre im Osten noch – je Einwohner gerechnet – zu einer kräftigen Steigerung der (nominalen) Primäreinkommen, also der Einkommen, die auf dem Markt erzielt werden vor Steuern und Sozialabgaben (Abbildung 13). Noch stärker zogen die verfügbaren Einkommen an – jene Einkommen, die nach Steuern und gesetzlichen Abgaben sowie nach Transferbezug zum Konsum und Sparen verbleiben. Dadurch konnte ein Stückweit die Einkommensschere zwischen Ost und West geschlossen werden. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre setzte sich dies aber nicht weiter fort – die Einkommen in den neuen Bundesländern stiegen im Gleichschritt mit denen im Westen. Danach wuchsen dort sogar die Einkommen etwas stärker als im Osten.

In den neuen Bundesländern sticht ins Auge, dass das Primäreinkommen seit Jahren etwa genau so hoch sind wie die verfügbaren Einkommen – was bedeutet, dass die Ostdeutschen in etwa so hohe Transfereinkommen beziehen, als was sie in der Summe an Einkommensteuern und Sozialleistungen zahlen. In den alten Bundesländern gibt es dagegen eine deutliche Differenz zwischen beiden Arten von Einkommen. Nach den zeitnahesten verfügbaren Daten von 2006 kamen die Ostdeutschen pro Kopf bei den Primäreinkommen lediglich auf zwei Drittel des westdeutschen Niveaus, bei den verfügbaren Einkommen waren es indes knapp 80 Prozent.

Abbildung 14

#### Anteil der monetären Sozialleistungen am verfügbaren Einkommen



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, eigene Berechnungen.

<sup>10</sup> Was die Entwicklung der individuellen Einkommen anbelangt vgl. den Aufsatz von Goebel, Habich und Krause in diesem Vierteljahrsheft.

Die Einkommensunterschiede spiegeln im Wesentlichen die Disparitäten bei der Produktivität und der hohen Unterbeschäftigung wieder. Das ist es aber nicht allein, denn so fällt auf, dass die Ostdeutschen auch bei den Vermögenseinkommen deutlich zurückliegen. So wurden 2006 je Einwohner in den neuen Bundesländer lediglich 1 600 Euro (mit Berlin: 1 900) an Vermögenseinkünften (per Saldo) erzielt, in Westdeutschland waren es dagegen 4 900 (Tabelle 7). Zwar haben die Menschen im Osten bei den Vermögen deutlich aufgeholt, aber es scheint, als ob die Schere wieder auseinander geht, denn die Sparquote ist um ein Drittel geringer als im Westen. Auffallend ist ebenfalls, dass die Haushaltseinkommen in Ostdeutschland nur zu einem geringen Teil aus Selbständigeneinkommen stammen. Weil die Zahl der Selbstständigen im Osten relativ aber kaum geringer als im Westen ist, kann es nur daran liegen, dass viele Selbständige zwischen Ostsee und Erzgebirge nur geringe Einkünfte erzielen.

Ein enormer Einkommensausgleich findet über die Steuer- und Sozialsysteme statt. An monetären Sozialleistungen beziehen die neuen Bundesländer pro Kopf relativ deutlich mehr – ein Siebtel – als die Bürger in den alten Ländern. Wegen des hohen Transferbezugs speisen sich die verfügbaren Einkommen zu mehr als 40 Prozent aus monetären Sozialleistungen – in den alten Ländern sind es knapp 30 Prozent (Abbildung 14). Seit 2005 ist der Anteil – in Ost wie West – etwas gesunken, was daran liegen dürfte, dass die Beschäftigung im Zuge des letzten Aufschwungs gewachsen ist. Vermutlich kommt hinzu,

Tabelle 8

#### Anteil der Hartz-IV-Emfänger an der jeweiligen Bevölkerung im Oktober 2008

	<b>Erwerbsfähige (im Alter von 15 bis 64)</b>	<b>Kinder</b>
Bayern	4,0	7,5
Baden-Württemberg	4,4	8,3
Rheinland-Pfalz	6,3	12,1
Hessen	7,5	14,7
Saarland	8,7	16,0
Niedersachsen	8,9	15,7
Schleswig-Holsten	9,1	16,3
Nordrhein-Westfalen	9,6	17,4
Hamburg	11,8	24,0
Bremen	15,2	30,7
Alte Bundesländer (Ohne Berlin)	7,3	13,4
Thüringen	11,7	23,4
Brandenburg	14,0	24,3
Sachsen	14,2	25,9
Mecklenburg-Vorpommern	16,1	29,7
Sachsen-Anhalt	16,7	31,2
Berlin	18,5	36,9
Neue Bundesländer (mit Berlin)	15,3	28,9

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

dass auch die Hartz-IV-Reform in Form von Leistungskürzungen dazu beigetragen hat. Das gilt insbesondere für den Osten, da hier ein erheblicher Teil der Menschen Leistungen nach Hartz IV erhält (Tabelle 8). Aber es ist nicht nur die Erwerbslosigkeit, auf die der vergleichsweise starke Bezug von Transferleistungen zurückzuführen ist. Hinzu kommen je Einwohner gerechnet im Osten auch höhere Einkommenszuflüsse bei der Altersversorgung. Das liegt auch daran, dass die Zahlungsbeträge der gesetzlichen Renten je Empfänger dort um etwa ein Achtel höher ausfallen als in den alten Bundesländern – was an den in den neuen Ländern längeren Anwartschaften liegt.<sup>11</sup>

Ohne die enormen Zuflüsse über die Sozialsysteme und die Ausgleichswirkungen der Einkommensbesteuerung würden die neuen Bundesländer bei den Einkommen noch weiter zurückliegen. Und da die Einkommen unmittelbar auf die Kaufkraft einwirken, und durch diese die Wirtschaftsleistung beeinflusst wird, stützen die Umverteilungssysteme die ostdeutsche Wirtschaft. Sie dürften auch in erheblichem Maße dazu beitragen, dass die Pro-Kopf-Wertschöpfung unter den einzelnen Regionen im Osten eher wenig variiert. Andererseits gilt aber auch: Da die Wirtschaftsleistung in den neuen Bundesländern schwach ist, drückt das auf die auf dem Markt erzielbaren Einkommen und damit auf die Preise. Und die Kaufkraft eines Euro ist in den wirtschaftlich schwachen Regionen größer als in den reichen. Die Einkommen sind deshalb nicht völlig mit dem Lebensstandard gleichzusetzen.

## 7 Fazit

In den letzten knapp 20 Jahren ist in den neuen Bundesländern viel erreicht worden. Besonders ins Auge fallen die für jedermann sichtbaren großen Fortschritte bei der Erneuerung der Infrastruktur, die in Teilen sogar moderner als jene im Westen erscheint. Auch bei der Erneuerung der Wirtschaftsbasis ist man weit vorangekommen. Das gilt insbesondere für die Industrie, das eindeutige Sorgenkind nach der Wende. Die Produktivität konnte enorm gesteigert werden, und auch die Wertschöpfung hat mit hohem Tempo nach dem damals starken Einbruch kräftig und stetig zulegen können. Inzwischen wird bei der Industrie mehr produziert als zu DDR-Zeiten.

Allerdings liegen die neuen Bundesländer bei der Wirtschaftsleistung und der Produktivität weiterhin deutlich gegenüber dem Westen zurück. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist der Aufholprozess schon seit Jahren zum Stillstand gekommen, wenngleich das nicht für alle Sektoren gilt. Nach wie vor stehen die neuen Bundesländer noch nicht wirtschaftlich auf eigenen Beinen und sind von hohen Transfers aus dem Westen abhängig. Ein erheblicher Teil fließt in die Stützung der Einkommen.

Gemessen an den hohen Erwartungen nach dem Mauerfall muss die Bestandsaufnahme enttäuschen. Die Erwartungen waren freilich viel zu hoch gesteckt und haben sich als Illusionen erwiesen. Insbesondere wurde nicht beachtet, dass Ostdeutschland eine Raumstruktur vorweist, die deutlich von der der alten Bundesländer abweicht. Vor allem die im Osten geringe Bevölkerungsdichte fällt entscheidend ins Gewicht.

<sup>11</sup> Nach Angaben des Forschungsportals der Deutschen Rentenversicherung betrug 2007 je Rentner der durchschnittliche Zahlungsbetrag im Osten 736,28 Euro, in den alten Bundesländern waren es 646,58 Euro.

Überall auf der Welt ist es so, dass dünn besiedelte Gebiete wirtschaftlich hinter Agglomerationsräumen zurückbleiben. Das zeigt sich nicht nur in einem internationalen Vergleich, sondern auch bei einem Rückblick in die Vergangenheit. Zu Zeiten des deutschen Reichs zählte ein großer Teil Ostdeutschlands zu Ostelbien, was damals als ein Synonym für wirtschaftliche Rückständigkeit galt. Seither hat sich an der Raumstruktur kaum etwas geändert. Und in den stärker besiedelten Räumen im Süden und im Südwesten finden sich zum Teil altindustrielle Standorte. Und wie die Erfahrungen anderenorts zeigen, dauert es sehr lange, diese wirtschaftlich zu revitalisieren. Beispiele sind Pittsburgh und Detroit in den USA, der Norden Englands und Wales, Lothringen und nicht zuletzt das Ruhrgebiet, wo 30 Jahre nach dem Niedergang der dort einmal vorhandenen Schlüsselindustrien die Wirtschaftsleistung weit unter dem Bundesdurchschnitt liegt, und die Unterbeschäftigung kaum geringer ist als in Teilen der neuen Länder.

Man sollte deshalb Abschied von der Vorstellung nehmen, dass Ostdeutschland auf absehbare Zeit ökonomisch zum Westen aufschließen kann. Überdies gibt es „den Westen“ überhaupt nicht, sondern er setzt sich aus Regionen mit zum Teil sehr unterschiedlicher Wirtschaftskraft zusammen. Und auch innerhalb Ostdeutschlands gibt es wirtschaftliche Disparitäten.

Angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Schwäche wird Ostdeutschland auch weiterhin unterstützt werden müssen. Ein automatischer überregionaler Einkommensausgleich findet über die Sozialversicherungssysteme statt. Hinzu kommt, dass Ostdeutschland vergleichsweise wenig zu den Steuern beiträgt, die dem Bund zufließen, aber hohe Hilfen des Bundes erhält. Zudem beteiligen sich im – mit immer weniger Mitteln ausgestatteten – Solidarpakt II auch die westdeutschen Länder an der Unterstützung. Schließlich fließen von der EU erhebliche Mittel in die neuen Bundesländer und nach Berlin, die letztlich aus dem gesamtdeutschen Steueraufkommen finanziert sind.

Ein Teil der Hilfen ist dafür vorgesehen, den wirtschaftlichen Aufholprozess der neuen Bundesländer gegenüber dem Westen voranzubringen. Zum einen wird auf den Ausbau der Infrastruktur gesetzt. Dabei stellt sich aber mehr und mehr die Frage, wie viel und welche Infrastruktur angesichts des Rückgangs und der Alterung der Bevölkerung zwischen Ostsee und Erzgebirge überhaupt künftig noch benötigt wird. Was hilft es etwa, umfangreiche Mittel in Hochbauten oder in den Ausbau der Verkehrswege zu stecken, wenn die Zahl der Einwohner abnimmt? Und wegen der lange Zeit geschrumpften Infrastrukturinvestitionen im Westen sowie der großen Fortschritte bei der Erneuerung der Infrastruktur zwischen Ostsee und Erzgebirge sollte es nicht länger für die Politik ein Tabu sein, ihre Planungen am gesamtdeutschen Bedarf an öffentlichen Investitionen auszurichten. Zum anderen werden in erheblichem Maße Subventionen eingesetzt, die – wenn auch im Laufe der Zeit immer wieder neu strukturiert und umgestaltet – zum Ausgleich von infrastrukturellen Standortnachteilen eingeführt wurden: Dieser Begründung ist inzwischen aber immer mehr der Boden entzogen worden. Wie es aber bei Subventionen nun einmal so ist: Wenn sie einmal da sind, halten Politiker, Interessensvertreter und Unternehmen daran fest, weil sie sich daran gewöhnt haben. Hinzu kommt die EU, die in ihrer verteilungsorientierten Regionalpolitik enorme Mittel für den Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft einsetzt – allerdings mit bisher zweifelhaftem Erfolg.<sup>12</sup> Unterstellt ist bei all

**12** Zwar betont die EU-Kommission immer wieder, dass es unter den Regionen in der Gemeinschaft zu einer Angleichung der Wirtschaftskraft kommt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007). Allerdings erklärt sich dies daher, dass sich einige Staaten – insbesondere jene mit geringer Wirtschaftskraft – in der Ver-

dem die Vorstellung eines massiven Marktversagens, das Politik und Verwaltungen unter dem Einsatz öffentlicher Mittel meinen korrigieren zu müssen. Dabei werden die jahrzehntelangen Erfahrungen mit den Möglichkeiten der Regionalpolitik für die Herstellung von Konvergenz zwischen den Wirtschaftsräumen ignoriert und die Erfolgchancen einer solchen Politik folglich maßlos überschätzt.

Besser als in Subventionen und zum Teil auch besser als in Beton für manche infrastrukturelle Maßnahme wären die öffentlichen Mittel in einer Verbesserung des Bildungsangebotes angelegt. Das gilt deshalb insbesondere für Ostdeutschland, weil dort die Folgen der demografischen Entwicklung schon jetzt und somit viel früher als im Westen zu spüren sind. Auf jeden Fall wird vor allem im Osten das Arbeitskräftepotential schrumpfen. Umso mehr ist wichtig, dass die verfügbaren Personen gut qualifiziert sind. Allerdings sind vermehrte Investitionen in das Humankapital auch in den alten Ländern dringend nötig. Denn als Hochlohnland wird Deutschland im Wettbewerb nur mithalten können, wenn es hinreichend innovationsfähig ist.

## Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A., Andrew K. Rose, Helga Hessenius und Janet L. Yellen (1991): East Germany in from the cold: the economic aftermath of currency union. In: Brookings papers on economic activity. BPEA. Washington, D.C.
- Bellmann, Lutz und Martin Brüssig (1998): Ausmaß und Ursachen der Produktivitätslücke ostdeutscher Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, 648–660.
- Blien, Uwe (Hrsg.) (2003): *Die Entwicklung der ostdeutschen Regionen*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 267. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg.
- Boltho, Andrea, Wendy Y Carlin und Pasquale Scaramozzino (1995): *Will East Germany become a New Mezzogiorno?* Discussion Paper FS I 95-307. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Brenke, Karl und Christian Dreher (2009): Wirtschaftsmonitor Berlin. Gutachten im Auftrag der Investitionsbank Berlin. Berlin (in Vorbereitung).
- Brenke, Karl, Alexander Eickelpasch, Kurt Geppert und Martin Gornig (2007): Beschäftigungspotenziale in ostdeutschen Dienstleistungsmärkten: Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. DIW Berlin Politikberatung kompakt.
- Burda, Michael und Michael Funke (1994): Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic. *ifo Studien*, 3, 327–354.
- Busch, Ulrich (2002): *Am Tropf: Die ostdeutsche Transfergesellschaft*. Berlin.
- Czarnitzki, Dirk (2003): Zum Ausmaß und den Determinanten der Produktivitätslücke ostdeutscher Unternehmen. In: Lutz Bellmann und Reinhard Hujer (Hrsg.): *Betriebliche Innovationen ...* Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bd. 277. Nürnberg, 139–166.

gangenheit besser als der Durchschnitt entwickelt haben. Dadurch kamen auch die wirtschaftlich schwachen Regionen in diesen Staaten voran. Innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten zeigt sich indes kaum etwas von Konvergenz.

- DIW; IAB; IfW; IWH; ZEW (2002): *Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*. IWH-Sonderheft 3/2002. Halle.
- DIW; IAB; IfW; IWH; ZEW (2003): *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*. IWH-Sonderheft 7/2003. Halle.
- DIW; IfW; IWH (1999): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland. Neunzehnter Bericht. U. a. in: *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 23/1999.
- Eckey, Hans-Friedrich (2001): *Der wirtschaftliche Entwicklungsstand in den Regionen des vereinigten Deutschlands*. Kassel.
- Eckey, Hans-Friedrich und Günter Schumacher (2002): *Divergenz und Konvergenz zwischen den Regionen Deutschlands*. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 41/02. Kassel.
- Fischer, Wolfram, Herbert Hax und Hans K. Schneider (1993): *Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen. Fortschrittsberichte*. Berlin.
- Funke, Michael und Holger Strulik (1996): *Eastern Germany: Halfway in from the Cold or a new Northern Mezzogiorno?* Discussion Paper No. 14-96. London Business School.
- Funke, Michael und Holger Strulik (1997): *Transfer Payments to Eastern Germany at the Crossroads: How to Proceed in the Future?* Papier. Universität Hamburg.
- Gerling, Katja (2002): *Subsidization and structural change in Eastern Germany*. Berlin, Springer.
- Gesprächskreis Ost der Bundesregierung (2004): *Kurskorrektur des Aufbau Ost*. Strategiepapier des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung (GO). Berlin.
- Görzig, Bernd (1995): Anlagevermögen und Produktionspotential in Ostdeutschland. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 64 (3), 487–491.
- Hax, Herbert (2001): Gleichgewicht in der Schieflage: Das Mezzogiorno-Syndrom. In: IWH (Hrsg.): Halle, 43–59.
- IWH (Hrsg.) (2001): *Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven*. Sonderheft des IWH 2/2001. Halle.
- Kempe, Wolfram (1999): Bildungsstruktur der Ost-West-Migration: Humankapitalverlust Ostdeutschlands gestoppt. *Wirtschaft im Wandel*, Heft 15, 19–23.
- Klaphake, Axel (2000): *Europäische und nationale Regionalpolitik für Ostdeutschland: neuere regionalökonomische Theorien und praktische Erfahrungen*. DUV, Wirtschaftswissenschaft, Wiesbaden.
- Klodt, Henning (2000): Industrial policy and the East German productivity puzzle. *German economic review*. Bd. 1. Heft 3, 315–333, Oxford-Blackwell.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): *Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Brüssel.
- Lange, Thomas und Geoffrey Pugh (1998): *The Economics of German Unification*. Cheltenham, Northampton, MA.
- Müller, Gerald (1998): Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten. *Wirtschaft im Wandel*, 4, 14–19.
- Paqué, Karl-Heinz (1998): *Produktivität in Ostdeutschland*. Papier. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.
- Pfeiffer, Ulrich (1998): *Wirtschaftliche Entwicklungsdefizite und Entwicklungsstrategien für Ostdeutschland*. Gutachten. Bonn.
- Pohl, Reinhard, Dieter Vesper und Rudolf Zwiener (1990): *Gesamtwirtschaftliche Ausrichtung der deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion auf die Bundesrepublik*.

- blik Deutschland. Ergebnisse einer ökonometrischen Simulationsanalyse. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 20/1990.
- Ragnitz, J., S. Beer, W. Komar, G. Müller, R. Müller, J. Rothfels und A. Wölfl (2001): *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Das Beispiel der neuen Länder*. IHW-Sonderheft 3/2001. Halle.
- Ragnitz, Joachim, Gerald Müller, Anita Wölfl et al. (2001): *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder*. Sonderheft des IWH 3/2001. Halle.
- Rothfels, Jacqueline (1997): Die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur und die Produktivitätslücke. *Wirtschaft im Wandel*, 13/1997, 15–21.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/2003. Wiesbaden.
- Schalk, Hans-Joachim und Gerhard Untiedt (2000): Regional Investment Incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth. *The Annals of Regional Science*, 34, 173–195.
- Siebert, Horst (1992): *Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie*. Stuttgart.
- Smolny, Werner (2003): Produktivitätsanpassung in Ostdeutschland – Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer Erklärung. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Bd. 223. Heft 2. Stuttgart, 239–254.
- Weber, Andreas und Reiner Klingholz (2009): *Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.