

# **OST- DEUTSCHLAND EINE BILANZ**

**FESTSCHRIFT FÜR  
GERHARD HEIMPOLD**





Ostdeutschland – Eine Bilanz  
Festschrift für Gerhard Heimpold

# INHALT

- 6** **ZUM GELEIT**  
MATTHIAS BRACHERT, REINT E. GROPP, STEFFEN MÜLLER  
UND MIRKO TITZE

## Die Bewertung des ostdeutschen Transformationsprozesses

- 16** **MIKROFUNDIERTE MAKROÖKONOMISCHE RESULTATE  
DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONSWIRTSCHAFT**  
UDO LUDWIG

- 36** **DIE ENTFALTUNG EINER MARKTWIRTSCHAFT –  
DIE OSTDEUTSCHE WIRTSCHAFT FÜNF JAHRE NACH  
DER WÄHRUNGSUNION**  
RÜDIGER POHL

## Neue Sichtweisen zu Determinanten für den Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands

- 66** **DER PRODUKTIVITÄTSRÜCKSTAND DER OSTDEUTSCHEN  
INDUSTRIE: NUR EINE FRAGE DER PREISE?**  
STEFFEN MÜLLER

- 76** **REGIONALE DISPARITÄTEN IN DEMOGRAPHIE UND  
MIGRATION – EIN RÜCKBLICK AUS OSTDEUTSCHER  
PERSPEKTIVE**  
ALEXANDER KUBIS UND LUTZ SCHNEIDER

- 96** **DIE FUNKTIONALE SPEZIALISIERUNG DEUTSCHLANDS –  
EINE OST-WEST-PERSPEKTIVE AUF DAS VERARBEITENDE  
GEWERBE**  
MATTHIAS BRACHERT, EVA DETTMANN, ALEXANDER  
KUBIS UND MIRKO TITZE





**Möglichkeiten und Grenzen von Politik zur Verringerung des ostdeutschen Produktivitätsrückstands**

- 112**    **ÖFFENTLICHE FINANZEN UND REGIONALE ENTWICKLUNG**  
JOACHIM RAGNITZ
- 126**    **WISSENS- UND TECHNOLOGIETRANSFER UND WISSENSBASIERTER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG – EIN WEG ZUR FÖRDERUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN AUFHOLPROZESSES IN OSTDEUTSCHLAND?**  
FRANZ BARJAK
- 148**    **POLITISCHE KREDITZYKLEN IN DEUTSCHLAND: IST DER OSTEN POLITISCHER?**  
REINT E. GROPP UND WILLIAM MCSHANE
- 162**    **TRANSFORMATION UND FINANZMÄRKTE: DIE ROLLE EVIDENZBASIERTER POLITIK**  
CLAUDIA M. BUCH



# ZUM GELEIT

## **MATTHIAS BRACHERT**

Kollege der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH seit 2007

## **REINT GROPP**

Präsident des IWH seit 2014

## **STEFFEN MÜLLER**

Leiter der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH seit 2014

## **MIRKO TITZE**

Kollege der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH von 2006 bis 2014

Anlass dieser Festschrift ist die Verabschiedung von *Dr. Gerhard Heimpold*, dem stellvertretenden Leiter der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), aus dem aktiven Berufsleben in den wohlverdienten Ruhestand. Gerhard Heimpold forschte am IWH zu Aspekten der Regionalentwicklung Ostdeutschlands unter Beachtung des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses. Er gehört heute zu den wenigen Experten in Deutschland, die umfassende ökonomische Kenntnis über den gesamten Verlauf des Transformationsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft seit Mitte der 1980er Jahre vorweisen können. Gerhard Heimpold hat im Laufe seiner akademischen Ausbildung und seiner ersten wissenschaftlichen Tätigkeit tiefe Einblicke in die Ausgestaltung und Funktionsweise der sozialistischen Planwirtschaft der DDR erhalten und konnte dieses Wissen nach dem Mauerfall 1989 in wichtige wissenschaftliche Beiträge auf dem Gebiet der internationalen Transformationsforschung einbringen. Er ist seit dem Gründungsjahr 1992 für das IWH tätig und hat mit seiner Forschung wesentlich zur Stärkung des Profils des Instituts beigetragen. Das IWH zählt heute auch dank seiner Erkenntnisse zu den wichtigsten wissenschaftlichen Institutionen für die Erforschung von Transformationsprozessen in postsocialistischen Volkswirtschaften. Hierbei ist immer noch festzustellen, dass – obwohl die Transformation der formalen Institutionen abgeschlossen ist – das Erbe des Sozialismus und die mit der Transformation verbundenen tiefgreifenden Veränderungen der Wirtschaft bis heute nachwirken. So untersucht beispielsweise das IWH aktuell in einem gemeinsamen Forschungsprojekt mit der Universität von Chicago, welche Rolle die Privatisierungsprozesse und damit die Treuhandpolitik der 1990er Jahre für den noch heute bestehenden wirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland spielen. Derartige Fragestellungen könnten ohne das institutionelle Wissen von Kollegen wie Gerhard Heimpold überhaupt nicht bearbeitet werden.

Gerhard Heimpold wurde im Jahr 1954 geboren. Er wuchs in Freital (Sachsen) auf und absolvierte hier seine schulische Ausbildung bis zum Abitur. Im Jahr 1978 folgte der Abschluss seines Studiums an der Hochschule für Ökonomie (HfÖ), Berlin, als Diplomwirtschaftler (Dipl. oec.). Bei der HfÖ handelte es sich um die größte wirtschaftswissenschaftliche Lehr- und Forschungseinrichtung der DDR. Von 1978 bis 1984 war Gerhard Heimpold als wissenschaftlicher Assistent an der Sektion Außenwirtschaft der HfÖ am Lehrstuhl für Außenhandelsplanung tätig, wo er im Jahr 1985 zum Doktor der Wirtschaftswissenschaften (Dr. oec.) promoviert wurde. Von 1984 bis 1990 arbeitete Gerhard Heimpold als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Staatlichen Plankommission der DDR in Berlin. Im Jahr 1990 wechselte er zum Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Berlin. Diese Einrichtung ging im Jahr 1992 in neu gegründeten IWH auf. Die Errichtung des IWH folgte einer Empfehlung des Wissenschaftsrats, der einen Aufholbedarf auf dem Gebiet empirischer Wirtschaftsforschung über die Neuen Länder sah. Dieser Forschung hat sich Gerhard Heimpold seit Beginn

seiner Tätigkeit am IWH voll und ganz verschrieben. Er arbeitete zunächst in der Abteilung Regional- und Kommunalforschung (der späteren Abteilung Stadtökonomik) des IWH, deren kommissarische Leitung er von 1997 bis 1998 innehatte. Im Jahr 2008 wechselte er in die Abteilung Strukturökonomik und übernahm die Leitung des Forschungsschwerpunkts „Regionale Entwicklung, interregionale Ausgleichsmechanismen und Arbeitsmärkte“. Im Jahr 2013 fungierte er zudem als Sprecher des IWH-Forschungsclusters „Institutionen als Determinanten der Ressourcenallokation“. Von 2013 bis 2014 war Gerhard Heimpold kommissarischer Leiter der Abteilung Strukturökonomik. Mit der planmäßigen Neubesetzung der Abteilungsleitung im Jahr 2014 und der sich daran anschließenden thematischen Neuausrichtung übernahm er bis zum heutigen Tage die Position des stellvertretenden Leiters der nun zu den Bereichen Strukturwandel und Produktivität forschenden Abteilung.

Gerhard Heimpold hat seit Gründung des Instituts mit seiner persönlichen Initiative, seinem Arbeitsethos sowie seinem Erfahrungsschatz die Arbeit im Hause nachhaltig geprägt. Mit dieser Festschrift möchten sich verschiedenste Weggefährten am IWH bei Gerhard Heimpold bedanken. Der Sammelband thematisiert unterschiedliche Aspekte in der Diskussion um Erfolge und Niederlagen im Aufholprozess Ostdeutschlands und möchte damit neue Denkanstöße für die zukünftige Entwicklung dieser Region geben.

Der Band gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil beinhaltet Beiträge zur **Bewertung des ostdeutschen Transformationsprozesses**. Der Beitrag „Mikrofundierte makroökonomische Resultate der ostdeutschen Transformationswirtschaft“ von *Udo Ludwig* (Leiter der Abteilung Makroökonomik am IWH von 1992 bis 2009) enthält eine sehr detaillierte und umfangreiche Beschreibung des Transformationsprozesses der ostdeutschen Wirtschaft. Er ruft Aspekte in Erinnerung, die in der öffentlichen Wahrnehmung mitunter verkürzt oder verzerrt dargestellt werden. Auch wenn der Prozess der Wiederherstellung der Deutschen Einheit alle Bereiche gesellschaftlichen Lebens betraf, so ging es im Kern doch um den Aufbau eines leistungsfähigen Unternehmenssektors, der praktisch mit dem Ende der DDR nicht mehr vorhanden war. Es galt hierzu, die sich in staatlicher Hand befindlichen Betriebe und Produktionsstätten in private Hände zu überführen. Dies geschah zum einen über Verkäufe an Interessenten aus Westdeutschland oder dem Ausland. Zum anderen gab es einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an Betrieben, die durchaus erfolgreich von ehemaligen Betriebsleitern oder leitenden Angestellten übernommen wurden (so genannte Management-Buy-Out bzw. -Buy-In Lösungen). Für fast ein Drittel der zu privatisierenden Betriebe fand sich allerdings kein neuer Eigentümer, was zunächst zu einer erheblichen Unternehmens- und Arbeitsplatzlücke in Ostdeutschland beitrug. Es dauerte bis zum Ende der 1990er Jahre, bis die ostdeutschen Unternehmen wettbewerbsfähig mit ihren Konkurrenten auf den heimischen Märkten waren. Jedoch geschah dies weitgehend auf Kosten der Löhne. Der marode Kapitalstock und großzügige

staatliche Investitionshilfen führten ferner zu einem Überschießen des Bausektors Mitte der 1990er Jahre. Nach dem Absturz benötigte der Bausektor rund 15 Jahre, um sich zu konsolidieren. Die Wende am ostdeutschen Arbeitsmarkt zum Besseren vollzog sich Mitte der ersten Dekade der 2000er Jahre. Und heute: Wie stellt sich die aktuelle Situation dar? Der Wachstums- und Modernitätsvorsprung der ostdeutschen Wirtschaft ist mittlerweile so gut wie aufgebraucht. Der Aufholprozess kommt nur noch in Trippelschritten voran. Die Angleichung beim privaten Verbrauch ist weiter vorangeschritten als bei der Wirtschaftsleistung pro Einwohner. Dieses hohe Niveau in der Versorgung kann nur aufrechterhalten werden über Transferzahlungen (vor allem über die Sozialsysteme). Die verbliebenen Rückstände in der Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft führt Udo Ludwig auf strukturelle Hemmnisse im Unternehmenssektor zurück.

Die Frage, wie eine abschließende Bewertung des Transformationsprozesses aussehen kann, greift *Rüdiger Pohl* (Präsident des IWH von 1994 bis 2004) in seinem Beitrag „Die Entfaltung einer Marktwirtschaft – Update 2020“ auf. Er knüpft hierfür an einen Artikel aus dem Jahr 1995 an und bewertet die zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Erkenntnisse und getroffenen Empfehlungen aus heutiger Sicht. Ausgehend vom schweren Erbe der Zentralverwaltungswirtschaft und dem darauffolgenden Transformationsschock mit Arbeitsplatzverlusten, Karrierebrüchen, Abwanderungsprozessen und Erlebnissen tiefer Enttäuschung fragt Rüdiger Pohl, ob man eine negative oder positive Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands ziehen solle. Er plädiert klar für eine positive Bilanz. Die Lebensverhältnisse Ostdeutschlands seien in vielen Bereichen denjenigen in Westdeutschland gleichwertig, so etwa bei den Freiheiten, der Bildung, der medizinischen Versorgung, der Kultur, der Verkehrsinfrastruktur, bei der Qualität des Wohnraums, der Vielfalt der angebotenen Konsumgüter und dem Umweltschutz. Der ostdeutsche Unternehmenssektor hat seine Leistungsfähigkeit enorm gesteigert:

- die ostdeutsche Wirtschaft ist heute viel stärker in die internationale Arbeitsteilung eingebunden als noch Mitte der 1990er Jahre,
- das Handelsdefizit Ostdeutschlands ist gesunken und
- die Wirtschaft in den Neuen Ländern erwies sich während der Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 als außerordentlich robust gegenüber konjunkturellen Schocks.

Die Debatte um den wirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands erhalte vor allem dadurch Nahrung, dass die westdeutsche Wirtschaftsleistung den Referenzmaßstab

für die Beurteilung bilde. Im europäischen Vergleich stehe Ostdeutschland durchaus gut da. Die Neuen Länder gehören nicht zu den prekären Regionen in Europa. Das wohl wichtigste Argument von Rüdiger Pohl für einen gelungenen Aufbau Ost zielt jedoch auf die Wanderungsbewegungen zwischen Ost- und Westdeutschland ab, welche – anders als in den 1990er und frühen 2000er Jahren – heute ungefähr ausgeglichen sind. Trotz Nachteilen in der Wirtschaftskraft sind die Neuen Länder als Wohnstandort attraktiv – anderenfalls gäbe es massive Abwanderungen. Rüdiger Pohl plädiert dafür, regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands stärker zu akzeptieren. Diese sind im internationalen Vergleich eher die Regel als die Ausnahme. Die Akzeptanz von Unterschieden in der regionalen Wirtschaftskraft bedeutet zugleich aber auch die Bereitschaft zu interregionalem Finanzausgleich innerhalb des Bundesgebiets. Dieser bildet einen Grundpfeiler der föderalen Ordnung in Deutschland. Ferner müsse man sich auch vom typischen Ost-West-Bild lösen. Die Differenzierung regionaler Unterschiede sei mittlerweile so weit vorangeschritten, dass es keine nur auf Ostdeutschland ausgerichtete Regionalpolitik mehr brauche. Für die anstehenden Herausforderungen, insbesondere die Bewältigung des Klimawandels, die Sicherung der Energieversorgung, die Integration von Migranten, den Umgang mit der Alterung der Gesellschaft, gebe es nur gesamtdeutsche Lösungen.

Der zweite Teil des Sammelbands beinhaltet Beiträge über **Neue Sichtweisen zu Determinanten für den Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands**. *Steffen Müller* (Leiter der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH seit 2014) thematisiert in seinem Beitrag „Der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie: Nur eine Frage der Preise?“ einen wichtigen Aspekt des Aufholprozesses Ostdeutschlands gegenüber dem Altbundesgebiet, nämlich die bis heute bestehende Lücke in der Arbeitsproduktivität von rund 20 Prozentpunkten. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre legte Ostdeutschland einen fulminanten Start beim Produktivitätswachstum hin. Seit Mitte der 1990er Jahre geriet dieser Aufholprozess Ostdeutschlands jedoch deutlich ins Stocken und kommt seitdem nur noch sehr langsam voran. Steffen Müller fragt, warum diese Lücke trotz gleichem institutionellen Rahmen und hoher Freizügigkeit der Produktionsfaktoren innerhalb Deutschlands noch besteht. Anhand einer Analyse der betrieblichen Umsatzproduktivität, also der mit Preisen bewerteten Produktionsmengen, fragt er, ob eine zu geringe physische Produktivität oder zu geringe Outputpreise den Rückstand ostdeutscher Unternehmen erklären. Mit Hilfe von erstmals hierzu analysierten Daten auf Produkt-Firmenebene zeigt er für das Verarbeitende Gewerbe, dass ostdeutsche Unternehmen für ihre Produkte in der Tat zu einem wesentlichen Teil geringere Marktpreise als ihre westdeutschen Vergleichsunternehmen erzielen. Zugleich ist der physische Output (berechnet in Mengeneinheiten) bei identischem Input in ostdeutschen Unternehmen höher als in westdeutschen. Diese Erkenntnisse sprechen dafür, dass ostdeutsche Produkte in den Augen der Kunden einen geringeren Wert besitzen, dafür aber auch günstiger produziert werden können. Steffen Müller führt die geringeren Preise vor allem auf die noch immer fehlende Reputation ostdeutscher Unternehmen



zurück. Er betont, dass der Grund für die geringere Umsatzproduktivität nicht in den Preisen oder der Art der produzierten Güter zu suchen, sondern auch bei der Produktion von Gütern auf dem westdeutschen Preisniveau in unveränderter Höhe zu verzeichnen ist.

*Alexander Kubis und Lutz Schneider* (Kollegen aus dem früheren Forschungsschwerpunkt von Gerhard Heimpold von 2008 bis 2012) befassen sich in ihrem Beitrag „Regionale Disparitäten in Demographie und Migration – Ein Rückblick aus ostdeutscher Perspektive“ mit Aspekten der Arbeitskräfteentwicklung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland. Ihr Beitrag erweitert die bislang in Regionalanalysen vorwiegend untersuchte Ost-West-Perspektive um die Dimension siedlungsstruktureller Gebietstypen (Metropolen, Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte Kreise). Damit ist es den Autoren möglich herauszuarbeiten, wo siedlungsstrukturelle räumliche Muster das Ost-West-Muster überlagern (ostdeutsche wie westdeutsche Regionen sind von den gleichen Problemen betroffen) und wo die Ost-West-Dichotomie nach wie vor große Erklärungskraft besitzt. Alexander Kubis und Lutz Schneider zeigen, dass Metropolen und viele Großstädte aufgrund hoher Löhne und guter Beschäftigungschancen viele Arbeitskräfte angezogen haben, sowohl aus Deutschland als auch aus dem Ausland. Diese Prozesse ereigneten sich in Ost- und Westdeutschland. Ebenso haben sich in beiden Landesteilen die ländlichen Räume ausgedünnt, wenngleich dieser Prozess in Ostdeutschland stärker ausgeprägt war. Der Verlust an Arbeitskräften wird zusehends zum Problem für die dort ansässigen Betriebe, da sich Fachkräftengaps herausbilden. Ein Ausweg aus dieser Problematik könnte die Zuwanderung von Fachkräften aus dem Ausland sein. Die räumliche Nähe zur Republik Polen und zur Tschechischen Republik könnte hier vorteilhaft sein. Allerdings ist das Potenzial an Zuwanderern aus diesen beiden Ländern mittlerweile begrenzt, da auch für internationale Zuwanderer gerade die großen Städte attraktiv sind, weil sie hier häufig bestehende Netzwerke mit Personen aus ihren Herkunftsregionen vorfinden. Somit blieben als Strategien für diese Räume noch die bessere Ausnutzung bestehender Arbeitskräfte-reserven – in den ländlich geprägten Regionen Ostdeutschlands ist die Arbeitslosenquote immer noch relativ hoch – sowie die Automatisierung bzw. Digitalisierung der Produktion. Letzteres bedeutet Strukturwandel in den Unternehmen, den aber sowohl die Leitung als auch die Mitarbeiterschaft annehmen müssen.

*Matthias Bachert, Eva Dettmann, Mirko Titze* (Kollegen aus der Forschungsgruppe von Gerhard Heimpold am IWH) und *Alexander Kubis* (Kollege aus dem früheren Forschungsschwerpunkt von Gerhard Heimpold von 2008 bis 2012) gehen in ihrem Beitrag „Die funktionale Spezialisierung Deutschlands – Eine Ost-West-Perspektive auf das Verarbeitende Gewerbe“ auf die Humankapitalausstattung in der Industrie in Ost- und Westdeutschland ein. Die einschlägige Literatur sieht im Humankapital den zentralen Treiber regionaler Entwicklung,

da sich die Wissensbasis und die Innovationsfähigkeit der Region verbessern. Tendenzen der Akkumulation von Humankapital bestehen, wenn in Regionen Menschen mit verschiedenen qualifikationsintensiven Tätigkeiten leben und arbeiten. Dahinter steht die Überlegung, dass sich Vorteile aus Lernprozessen am besten dann realisieren lassen, wenn Akteure mit unterschiedlichen, aber dennoch verwandten Wissensbasen aufeinandertreffen und diese im Schumpeter'schen Sinne „neu kombinieren“. Die Autoren untersuchen in ihrem Beitrag berufliche Spezialisierungsmuster in den verschiedenen Arbeitsmarktregionen Deutschlands. Sie finden heraus, dass westdeutsche Arbeitsmarktregionen eine Spezialisierung auf Berufe mit höheren Qualifikationsanforderungen und hohen räumlichen Interdependenzen aufweisen. In ostdeutschen Arbeitsmarktregionen zeigen sich dagegen Spezialisierungen auf Berufe mit geringeren Qualifikationsanforderungen und niedriger räumlicher Interdependenz. Diese Erkenntnisse bilden eine wichtige Ergänzung zur bisher in der Regionalanalyse Ostdeutschlands überwiegenden industrieorientierten Perspektive. Der Nutzen, auch Qualifikationsprofile in den Fokus zu rücken, liegt darin, dass Regionen mit höheren Qualifikationsausstattungen besser in der Lage sein dürften, den aktuellen technologischen Wandel zu bewältigen.

Die Beiträge zum dritten Teil dieses Sammelbands befassen sich mit **Möglichkeiten und Grenzen von Politik zur Verringerung des Produktivitätsrückstands von Ostdeutschland**. *Joachim Ragnitz* (Leiter der Abteilung Strukturökonomik am IWH von 1994 bis 2007) diskutiert in seinem Beitrag „Öffentliche Finanzen und regionale Entwicklung“ Schwachstellen in der Finanzverfassung zur angemessenen finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften, um sowohl regionale Fördermaßnahmen als auch ihre originären öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die Tatsache, dass es erhebliche Unterschiede in der Produktivität (gemessen als Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten gibt. Diese existieren nicht nur innerhalb des Bundesgebiets, sondern auch innerhalb einzelner Länder. Die Disparitäten in der Wirtschaftskraft haben direkte Konsequenzen für die Steuerkraft der jeweiligen Gebietskörperschaft. Es gibt eine Reihe von Gründen, die eine Korrektur der Disparitäten durch den Einsatz von Regionalpolitik rechtfertigen. In Deutschland geschieht das vorrangig durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Auch wenn der Bund den Ländern bei der Durchführung von Regionalpolitik finanziell unter die Arme greift, so führt die aktuelle Finanzverfassung dazu, dass bei annähernd gleichen Einnahmen Länder mit einem großen Fördergebiet nach dem Finanzausgleich weniger Mittel für ihre originären öffentlichen (Pflicht-)Aufgaben zur Verfügung haben. Eine Zuspitzung erfährt das Problem noch dadurch, dass in strukturschwachen Ländern und Gemeinden ein hoher Bedarf an sozialpolitischen Maßnahmen besteht, der zum Teil ebenfalls aus Eigenmitteln finanziert werden muss. Darüber hinaus verbleibt nur ein relativ geringer Teil zusätzlicher Steuereinnahmen in finanzschwachen Ländern. *Joachim Ragnitz* diskutiert Möglichkeiten für einen Ausweg aus diesen offenkundigen

Fehlsteuerungen der Finanzverfassung. Er plädiert dafür, die Einnahmehasis in strukturschwachen Ländern zu sichern, damit sie und ihre Gemeinden neben den Ausgaben für Regionalförderung auch ihre eigentlichen öffentlichen Aufgaben wahrnehmen können.

*Franz Barjak* (Kollege von Gerhard Heimpold in der Abteilung Regional- und Kommunalforschung von 1995 bis 2001) diskutiert in seinem Beitrag „Wissens- und Technologietransfer und wissensbasierte Wirtschaftsentwicklung – ein Weg zur Förderung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland?“, unter welchen Bedingungen Unternehmen von öffentlich finanzierten Hochschulen und Forschungseinrichtungen profitieren können. Ausgangspunkt seiner Überlegungen sind Befunde aus der ökonomischen Literatur, wonach Hochschulen eine positive Wirkung auf die regionale Entwicklung haben. Diese basiert vor allem auf drei Kanälen, und zwar der Erhöhung des Potenzials an gut ausgebildeten Arbeitskräften, der Einführung von Innovationen sowie der Herausbildung gut funktionierender Institutionen. Jedoch verweist die einschlägige Literatur auch darauf, dass die positive Wirkung mit zunehmender Distanz vom Standort der (öffentlich finanzierten) Wissenschaftseinrichtungen abnimmt. Franz Barjak fragt nun, ob Ostdeutschland in der Lage ist, die Potenziale der hier ansässigen Einrichtungen der Wissenschaft gut auszunutzen. Er zeigt zunächst, dass Ostdeutschland bei vielen Indikatoren für die Ausstattung mit öffentlich finanzierter Wissenschaft (etwa bei der Anzahl an Wissenschaftsstandorten, den öffentlichen FuE-Ausgaben oder FuE-Personal jeweils gewichtet an der Einwohnerzahl) bessere Werte als Westdeutschland annimmt. Auf der Outputseite sieht Franz Barjak allerdings Schwächen, da etwa die Anzahl an Absolventen (bezogen auf die Einwohnerzahl) in Ostdeutschland geringer ausfällt als in Westdeutschland. Besonderes Augenmerk legt er auf die Absorptionsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft für das an den – mit öffentlichen Mitteln finanzierten – Forschungsstandorten neu generierte Wissen. Dahinter steht die Überlegung, dass sich die Vorteile von Wissenschaft nur ausschöpfen lassen, wenn es gelingt, die neuen Erkenntnisse auch in die Wirtschaft zu transferieren. Hierzu betrachtet Franz Barjak das Verhältnis des FuE-Personals in der Wirtschaft und des FuE-Personals in der öffentlich finanzierten Wissenschaft. Er zeigt, dass dieses Verhältnis in Ostdeutschland weit ungünstiger ausfällt als in Westdeutschland und sieht hierin eine Ursache dafür, dass ostdeutsche Unternehmen (noch) nicht in der Lage sind, die Vorteile aus der Existenz von lokalen Hochschulen und externen Forschungseinrichtungen auszunutzen. Er plädiert dafür, dass Regionalpolitik künftig stärker Aspekte des Wissens- und Technologietransfers in den Fokus rücken sollte, etwa über die Unterstützung von Gründungen oder den Abbau von Kooperationshemmnissen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Franz Barjak weist aber auch darauf hin, dass es wohl keine Lösung geben kann, die für alle Regionen Ostdeutschlands gleichermaßen passt. Standorte, die über eine kritische Masse an öffentlicher und privater Forschung verfügen, seien Kandidaten für die Exzellenzstrategie der Bundesregierung. Standorte mit einer Nähe zu Agglomerationen könnten

als Standorte für junge Unternehmen aus den Zentren infrage kommen. Agglomerationsferne Räume sollten sich stärker auf niedrigschwellige Angebote für eine Zusammenarbeit zwischen der Hochschule und der regionalen Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft spezialisieren.

*Reint E. Grop* (Präsident des IWH seit 2014) und *William McShane* (Wissenschaftlicher Referent des Präsidenten) befassen sich in ihrem Beitrag „Politische Kreditzyklen in Deutschland: Ist der Osten politischer?“ mit politökonomischen Aspekten von Regionalpolitik im weitesten Sinne. Den konkreten Analysegegenstand ihrer Untersuchung bildet die Kreditvergabe der Sparkassen. Aufgrund institutioneller Arrangements besteht bei den Sparkassen (in gewissen Grenzen) die Möglichkeit der Einflussnahme lokaler Politiker auf die Vergabe von Krediten. Die einschlägige Literatur liefert umfangreiche Evidenz dafür, dass derartige politische Einflussnahmen häufig mit einer ineffizienten Faktorallokation einhergehen, da auch Projekte mit Krediten unterstützt werden, die bei einer rein marktwirtschaftlichen Betrachtung nicht zum Zuge gekommen wären. Solche Situationen dürften sich am ehesten im Zusammenhang mit Kommunalwahlen beobachten lassen, da der nutzenmaximierende Politiker seine Wiederwahl anstrebt. Die Autoren untersuchen nun, ob dieser Zusammenhang in einem ökonomisch schwierigen Umfeld stärker ausprägt ist, als wenn sich die wirtschaftliche Lage weniger gravierend darstellt. Das Untersuchungsdesign basiert auf der Ausnutzung des Unterschieds in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland. Hinsichtlich des Wachstums der Vergabe an Krediten durch die Sparkassen finden die Autoren den erwarteten Zusammenhang zwischen Kommunalwahlen und dem Anstieg der Vergabe an Krediten, jedoch zeige sich kein Unterschied zwischen ost- und westdeutschen Sparkassen. Die Autoren schlussfolgern, dass die Bedeutung des politischen Drucks auf die Kreditvergabe in beiden Regionen ein vergleichbares Ausmaß annimmt. Ein Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland zeigt sich allerdings bei der Qualität der vergebenen Kredite. Die Autoren weisen nach, dass der positive Zusammenhang zwischen einer Kommunalwahl und dem Kreditausfallrisiko in ostdeutschen Sparkasseninstituten stärker ausgeprägt ist als in westdeutschen. Gleiches gelte für den negativen Zusammenhang zwischen Kommunalwahlen und den Zinserträgen gemessen an der Bilanzsumme. Offenbar verleitet der Druck, wirtschaftspolitische Erfolge auf lokaler Ebene vorzuweisen, die politischen Entscheidungsträger dazu, eher „schlechte“ Projekte zu unterstützen. Die Autoren plädieren für eine Anpassung der institutionellen Arrangements, indem etwa die Positionen in den Kontrollgremien der Sparkassen nicht mehr mit lokalen Politikern besetzt werden, sondern mit unabhängigen Fachkräften.

In ihrem Beitrag „Transformation und Finanzmärkte: Die Rolle evidenzbasierter Politik“ fragt *Claudia M. Buch* (Präsidentin des IWH in den Jahren 2013 und 2014), welche Bedeutung die Wirtschaftsforschung bei der Beratung von Akteuren der Wirtschaftspolitik einnehmen sollte. Ihr konkreter Anwendungsfall

ist der Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa – insbesondere aber in Ostdeutschland – nach dem Fall des Eisernen Vorhangs. In solchen Umbruchzeiten lassen sich empirische Effekte einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die als Orientierung für die Entscheidungsträger dienen könnten, kaum analysieren, wenn nicht schon entsprechende Infrastrukturen für Evaluierungen angelegt worden sind. Das Wissen über „Was wirkt?“ und „Was wirkt am besten?“ ist essenziell für eine gute Wirtschaftspolitik. Es ermöglicht den Akteuren, Interventionen, die nicht die an sie gesetzten Erwartungen erfüllen – womöglich sogar schädliche Nebenwirkungen haben –, zu korrigieren. In den 1990er Jahren herrschten jedoch grundsätzlich andere Rahmenbedingungen. Seitdem gab es einen enormen Fortschritt, einerseits bei den ökonometrisch-statistischen Methoden, andererseits bei der Bereitstellung von sehr guten Mikrodaten. Claudia M. Buch zeigt, dass sich aus den Transformationsprozessen Lehren ziehen lassen, wie evidenzbasierte Wirtschaftspolitik organisiert werden kann. Insbesondere gelte dies für die Analyse der Auswirkungen von Reformen des Finanzsektors sowie der öffentlichen Förderung zur Verbesserung der Faktorallokation und Innovationen. Sie plädiert dafür, dass, erstens, Evaluierungen als Teil verwaltungsstaatlichen Handelns verstanden werden müssen. Zweitens muss bereits mit Einführung der politischen Maßnahmen Klarheit über die benötigten Daten bestehen. Nachlässigkeiten in der Generierung von Daten lassen sich im Nachhinein nicht mehr korrigieren. Drittens votiert Claudia M. Buch für eine Verbesserung des Zugangs zu Informationen über Evaluierungen, Forschungsergebnisse, aber auch über institutionelle Reformen, etwa in entsprechenden Repositorien.

# MIKROFUNDIERTE MAKROÖKO- NOMISCHE RESULTATE DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONS- WIRTSCHAFT

**UDO LUDWIG**

Leiter der Abteilung Makroökonomik am IWH von 1992 bis 2009

## HISTORISCHER UND INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Mit zunehmend zeitlichem Abstand seit der Wiederenstehung eines vereinten Deutschlands schwindet im Alltag das Wissen und in Forschung und Lehre das Verständnis der bewegenden Kräfte um dieses historisch einmalige und bis in die Gegenwart nachwirkende Ereignis. Die Zeitzeugen und die Mitgestalter der damit verbundenen Transformation einer Zentralplanwirtschaft verlassen altersbedingt die Bühne, und die nachrückenden Generationen wenden sich anderen Herausforderungen zu. Denn heute stehen erneut, aber ganz anders geartete Transformationsprozesse auf der Tagesordnung: Gefragt sind Antworten auf den Klimawandel, den Ausstieg aus der Energiegewinnung durch fossile Brennstoffe, die Digitalisierung der Produktions- und Verbrauchsprozesse, die Verkehrswende und anderes. Schnell wird dann die Transformation einer ganzen Wirtschaftsordnung von der Agenda verdrängt, und die systemischen Zusammenhänge sowie das Verständnis der längerfristigen Folgen dieses historischen Wendepunktes für Deutschland treten in den Hintergrund und geben den Platz frei für oberflächliche Vereinfachungen. Der Systemwechsel verschwindet im sprachlichen Alltag hinter Schlagworten wie "Wende" und Ost-West-Vergleiche, in denen historische Bruchstellen geglättet bzw. sozioökonomische Inhalte durch die Projektion auf Himmelsrichtungen ersetzt werden. Selbstverständlichkeiten aus der Zeit des Umbruchs gehen unter oder werden durch Halbwahrheiten verzerrt wiedergegeben.

Fast 30 Jahre nach dem historischen Einschnitt in Deutschland ist es an der Zeit, sich auf den Kern der Dinge zu besinnen und die Berichte sowie Analysen der Entwicklung der Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft inhaltlich und nicht geographisch wieder scharfzustellen. Dazu liefert die Festschrift für Gerhard Heimpold einen trefflichen Anlass, für einen Wirtschaftsforscher, der von Anfang an die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft auf einigen Feldern wissenschaftlich begleitet und analysiert hat. Mein Aufsatz befasst sich mit drei Kernprozessen der Transformation: dem Umbau an der wirtschaftlichen Basis, dem Aufbau eines neuen Kapitalstocks und der Entwicklung von Leistung und Wohlstand in der ostdeutschen Transformationswirtschaft.

# DIE ENTSTEHUNG VON UNTERNEHMEN IN DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONSWIRTSCHAFT

## DAS MARKTWIRTSCHAFTLICHE TRANSFORMATIONS- GEBIET – KEINE SIMPLE OST-WEST- DICHOTOMIE

Mit dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR und dem zwischen beiden Staaten später abgeschlossenen Einigungsvertrag stand seit Mitte des Jahres 1990 die Einführung einer sozialen Marktwirtschaft bundesrepublikanischer Prägung im Beitrittsgebiet auf der Agenda. Das Beitrittsgebiet umfasste geographisch die am Ende der DDR wieder gebildeten ostdeutschen Flächenländer und Berlin-Ost. Die östlichen und die westlichen Stadtbezirke Berlins wurden laut Einigungsvertrag zum Land Berlin zusammengeführt,<sup>1</sup> sodass die statistische Vermessung der Entwicklung von wirtschaftlicher Leistung und Wohlstand im Transformationsgebiet räumlich neu abgegrenzt werden muss. Geographisch befindet sich das Land Berlin im Osten, sozioökonomisch gehört es allerdings eher zum Westen Deutschlands, zur Gruppe der Alten Bundesländer. Der Westteil Berlins war 1991 etwa doppelt so groß und wirtschaftlich produktiv wie der Ostteil und war auch in den Jahren der deutschen Teilung marktwirtschaftlich organisiert geblieben. Zudem vermischen sich seit der Vereinigung Umgestaltungen an der wirtschaftlichen Basis in den Ostbezirken mit konjunkturellen Entwicklungen auf marktwirtschaftlicher Grundlage in den Westbezirken. Innerstädtisch kommt es zu Wanderungen von Unternehmen, Einwohnern und Beschäftigten. Hinzu kommen die Einflüsse auf die Wirtschaft, die von der Wahrnehmung der Hauptstadtfunktionen auf ganz Berlin ausgehen.

Die Transformationswirtschaft im Osten Deutschlands lässt sich so am adäquatesten auf Basis der Datenlage in den fünf Flächenländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beschreiben und analysieren, auch wenn damit das ursprüngliche Transformationsgebiet nicht vollständig umfasst wird. Statistisch betrachtet ist es die Gruppierung der Neuen Bundesländer ohne Berlin. Referenzgröße für innerdeutsche Vergleiche zwischen Transformationswirtschaft und hochentwickelter Marktwirtschaft sind dann die Alten Bundesländer, einschließlich Berlin, wenn Deutschland als Gesamtheit erfasst, und ohne Berlin, wenn der Sonderstatus der Hauptstadt ausgeklammert werden soll.

---

1 Vgl. Vertrag der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag, Kapitel I, Artikel 1, Absätze (1) und (2).



## DER ÜBERGANG VOM VOLKSEIGENEN BETRIEB ZUM WETTBEWERBSFÄHIGEN PRIVATEN UNTERNEHMEN

Das neue Regelwerk für das Beitrittsgebiet erfasste alle Bereiche der Gesellschaft. Für die Wirtschaft sah es im Kern die Entwicklung leistungsfähiger Unternehmen vor, die mit wettbewerbsfähigen Produkten die Grundlagen für Wachstum und gesicherte Beschäftigung schaffen.<sup>2</sup> Sie bildeten unter den neuen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die entscheidenden Elementarteilchen der Wirtschaft, bevor die Resultate ihres Verhaltens als Massenerscheinung zum Gegenstand der Makroökonomie werden. Bei Brüchen an der wirtschaftlichen Basis der Gesellschaft tut es Not, die gesamtwirtschaftlichen Resultate in diesem Zusammenhang zu sehen. Deshalb wird hier der Blick zunächst auf eine wesentliche Änderung an der wirtschaftlichen Basis der Gesellschaft gerichtet: die Wiedergeburt eines Unternehmenssektors in der ostdeutschen Transformationswirtschaft.

Privates Unternehmertum war in der DDR seit ihrer Gründung systematisch zurückgedrängt worden. Am Ende gab es nur noch Überbleibsel im Handwerk, der Landwirtschaft und im Handel.<sup>3</sup> Es existierte streng genommen kein Unternehmertum mehr. Die Wirtschaft außerhalb von Landwirtschaft und Handwerk wurde von den im Eigentum des Staates befindlichen Betrieben und Betriebsvereinigungen, so genannten Kombinat, dominiert, deren Aktivität vom Staat zentral vorgegeben und von Betriebs- bzw. Kombinatleitern vor Ort ausgeführt wurde. Unter diesen Ausgangsbedingungen wurde für Deutschlands Transformationsgebiet der Weg zurück zu den Wurzeln einer funktionsfähigen Marktwirtschaft über den Verkauf der vormals in staatlicher Hand befindlichen Betriebe und Produktionsstätten an private Interessenten eingeschlagen.

Diese ordnungspolitisch verordnete Aufgabe oblag in Deutschland zu einem großen Teil der Treuhandanstalt. Allerdings wurde die Größe der Aufgabe, eine ganze Volkswirtschaft in historisch kurzer Zeit von vier Jahren zu privatisieren, deutlich unterschätzt. Die Suche nach leistungsstarken Investoren im früheren Bundesgebiet und im Ausland stieß bald auf Grenzen. Die Weltkonjunktur befand sich Anfang der 1990er Jahre in einer Schwächephase, und die Alt-Unternehmen aus dem früheren Bundesgebiet waren in der Lage, die Markterweiterung

---

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1990), 229.

3 Am Ende der DDR gab es noch einen kleinen privaten Wirtschaftssektor. Den größten Anteil stellten 82 234 private Handwerksbetriebe, in denen 280 300 Personen Arbeit fanden. Das waren Kleinbetriebe, die im Durchschnitt 3,5 Personen beschäftigten. Ausführlicher dazu vgl. Ludwig (1994), 93–126.

in Richtung Osten mit ihren vorhandenen und nicht ausgelasteten Produktionskapazitäten zu bedienen. Der umweltschädliche und verschlissene Zustand vieler Produktionsanlagen sowie die veralteten Produktangebote ließen keine erfolgversprechende Fortführung der bisherigen Produktion im Beitrittsgebiet zu, und ihre Modernisierung erforderte hohe Kapitaleinsätze. Aber auch die Entstehung neuer Konkurrenz war aus Sicht der auswärtigen Investoren unerwünscht und möglichst von vornherein zu unterbinden. So wurden bis Ende 1994 ganze 2 703 Investoren aus dem früheren Bundesgebiet und 860 aus dem Ausland akquiriert. Damit waren zusammengekommen nur 42% der Objekte, für die überhaupt ein neuer Eigentümer gefunden wurde, privatisiert.

Unter diesen Umständen kamen trotz fehlender Erfahrungen in der Marktwirtschaft und wenig finanzieller Eigenmittel bald auch Interessenten aus dem Beitrittsgebiet als neue Eigentümer an den Betrieben zum Zuge. Es entstand ein in Deutschland bis dahin kaum wahrgenommenes Segment im Unternehmenssektor, das Management-Buy-Out bzw. -Buy-In. Hier hatten ehemalige Betriebsleiter oder leitende Angestellte mit ihren Belegschaften den risikvollen Sprung in die Marktwirtschaft vollzogen. Die Gruppe umfasste 1994 fast 3 000 Unternehmen. Für diese Investoren aus dem Transformationsgebiet war das Wirtschaften in einem neuen, marktwirtschaftlichen Umfeld die entscheidende Herausforderung. Marktwirtschaft erfordert einen neuen Typus an Wirtschaftslenkern. Zugespitzt formuliert musste an die Stelle von Befehlsempfängern<sup>4</sup> an der Basis einer zentral gesteuerten Planwirtschaft, dem Betrieb, ein eigenverantwortliches und kreatives Unternehmertum in einer Konkurrenzwirtschaft treten. Für das neue Profil waren Lernprozesse im laufenden Geschäftsbetrieb der entscheidende Weg zur Aneignung der fehlenden Führungseigenschaften, und in der Mehrzahl der Fälle waren sie erfolgreich. Davon zeugen hohe Überlebensraten.<sup>5</sup>

Der Verkauf von Produktionsbetrieben, Handelseinrichtungen, Gaststätten und Hotels im Rahmen der großen und kleinen Privatisierung an Ortsansässige bildete den Kern für die Bildung und den Ausbau eines bodenständigen marktwirtschaftlichen Wirtschaftssektors in den Neuen Bundesländern. Innerhalb von vier Jahren sind zwei Drittel der Produktionsstätten im Rahmen der großen Privatisierung an private Eigentümer aus dem In- und Ausland übertragen worden. Unter den neuen Eigentümern waren die gebietsansässigen Ostdeutschen keine Randgruppe, wie von den Medien auch heute noch fälschlicherweise verbreitet,

---

4 Die Auswüchse in der Wirtschaftspraxis werden in Interviews gleich nach dem Kollaps der DDR-Wirtschaft selbst mit Kombinatdirektoren und Wirtschaftslenkern auf zentraler Ebene anschaulich geschildert. Vgl. Pirker et al (1995).

5 Für den aus der Privatisierung hervorgegangenen eigenständigen Sektor der Management-Buy-Outs vgl. Barjak et al. (1996), 5.

sondern sie stellten etwa die Hälfte der Investoren.<sup>6</sup> Das Gros unter den neuen Eigentümern aus Ostdeutschland bildeten die Management-Buy-Outs. Dieser Sektor kam 1994 auf 35% der im Rahmen der großen Privatisierung veräußerten Betriebsstätten. Dazu kamen viele Neugründungen, die Weiterführung der in der DDR bis zum Ende ihrer Existenz vorhandenen privaten Handwerksbetriebe, einiger Gärtnereien, Groß- und Einzelhandelsgeschäfte sowie die Rückgabe von Betrieben an die im Jahr 1972 in der DDR enteigneten Alteigentümer.

Der Treuhandanstalt gelang es allerdings nicht, für alle Betriebe bzw. Betriebsstätten der ehemaligen DDR-Wirtschaft neue Eigentümer zu finden. Fast ein Drittel, und das waren 3,7 Mio. Betriebsstätten vor allem in der Industrie, wurden stillgelegt. Hier tat sich früh eine Unternehmens- und Arbeitsplatzlücke auf, die keineswegs durch den anfangs starken Strom von Neugründungen ausgefüllt wurde.

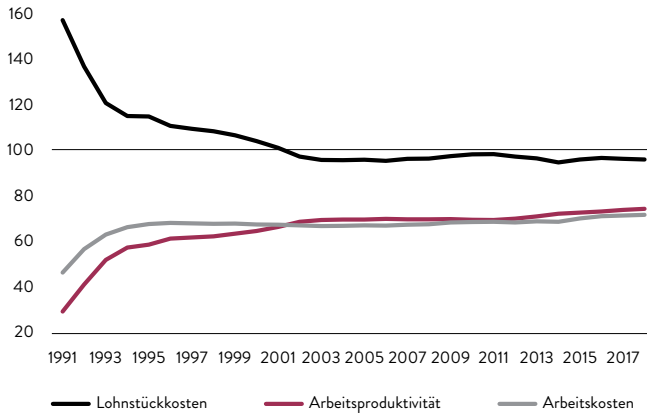
Es dauerte ein ganzes Jahrzehnt bis zum Ende der 1990er Jahre, dass die Unternehmen in der ostdeutschen Transformationswirtschaft im Kostenwettbewerb mit ihren Hauptkonkurrenten auf dem deutschen Markt mithalten konnten. Der Abbau unrentabler Arbeitsplätze zog sich lange hin, sodass der anfangs bestehende große Überhang an Arbeitskosten gegenüber der Arbeitsproduktivität nur schrittweise beseitigt wurde (vgl. Abbildung 1). Allerdings wurden die Fortschritte im Kostenwettbewerb bei Verstärkung der Rückstände hinsichtlich Produktivität und Entlohnung der Beschäftigten im Transformationsgebiet gegenüber dem Westen und Untergrabung der Tarifbindung erreicht. Die ostdeutsche Transformationswirtschaft ist in weiten Teilen ein Gebiet mit unterdurchschnittlicher Produktivität und Entlohnung der Beschäftigten. Den Kern dieser Rückstände bilden strukturelle Besonderheiten des Unternehmenssektors in der ostdeutschen Transformationswirtschaft, die inzwischen gut erforscht sind.<sup>7</sup> An erster Stelle stehen hier die Kleinteiligkeit der Unternehmen, das Fehlen von Konzernzentralen und die Fremdbestimmtheit der wenigen Großbetriebe. Die ökonomischen und finanziellen Engpässe der Kleinteiligkeit schränken die Investitions- und die Innovationskraft ein.<sup>8</sup>

---

6 Vgl. IWH (1999), 1842f.

7 Für eine ausführliche Analyse vgl. z. B. DIW Econ (2014).

8 Zum neuesten Stand der Innovationsschwächen vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2020), Kapitel „Innovationsstandort Ostdeutschland – 30 Jahre nach der Wiedervereinigung“, 26ff.



**ABBILDUNG 1**

LOHNSTÜCKKOSTEN, ARBEITSPRODUKTIVITÄT UND ARBEITSKOSTEN IM UNTERNEHMENSSEKTOR<sup>a</sup> DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONSWIRTSCHAFT

in %, Alte Bundesländer = 100

Anmerkung: <sup>a</sup> Gesamtwirtschaft ohne öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, private Haushalte.

Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder“, Stand November 2019; Berechnungen des Autors.

## AUFBAU EINES NEUEN KAPITALSTOCKS

### HOHE BAULASTIGKEIT DER ANLAGEINVESTITIONEN

Der Umbau der Wirtschaft auf dem Gebiet der ehemaligen DDR war mit der Erwartung verknüpft, dass unter den neuen ordnungspolitischen Verhältnissen ein kräftiger Wachstumsschub ausgelöst wird, in dessen Gefolge das wirtschaftliche Leistungsniveau in historisch kurzer Zeit an die Standards im Westen herangeführt werden kann. Angesichts der reichlichen Ausstattung des Transformationsgebiets mit dem Faktor Arbeit infolge der Freisetzung einer großen Zahl von Arbeitskräften durch den Abbau unproduktiver Arbeitsplätze avancierte der Aufbau eines modernen Kapitalstocks zum entscheidenden Faktor für das Wachstum der wirtschaftlichen Leistung. Der Staat förderte diesen Prozess, indem er hohe Investitionszulagen und Investitionszuschüsse gewährte und damit die Errichtung einer kapitalintensiven Produktion beförderte.

Der Zustand des in die Vereinigung eingebrachten Kapitalstocks gab allerdings wenig Anlass für die Erwartung schneller Modernisierungserfolge. Die Produktionsanlagen und die Infrastruktur im Beitrittsgebiet waren weitgehend verschlissen und trotz der dort in der jüngeren Vergangenheit realisierten Erneuerungsprogramme in einzelnen Bereichen, beispielsweise beim Aufbau einer eigenen mikroelektronischen Industrie, technisch veraltet und wirtschaftlich wenig leistungsfähig. So war der Bestand an Ausrüstungen in allen großen Wirtschaftsbereichen der DDR 1989 zu deutlich mehr als der Hälfte abgeschrieben, darunter ein Fünftel vollständig.<sup>9</sup> Die baulichen Anlagen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur, waren abgenutzt und teilweise verfallen. Das Produktangebot lag in technischer Hinsicht weit hinter den Standards im Westen, und es wurde zu teuer produziert.

Für die Überwindung der technischen und ökonomischen Rückstände waren produktive Investitionen dringend geboten. So hat der große Nachholbedarf an modernen Produktionsanlagen und an Einrichtungen der Infrastruktur die Investitionstätigkeit in den ersten Jahren des Neuaufbaus der Wirtschaft maßgeblich bestimmt. Allerdings kam die Erneuerung des Produktionsapparates wegen zahlreicher Hindernisse wie ungeklärte Eigentumsverhältnisse, überbeuerte Gewerbeflächen, überforderte Verwaltungen, langwierige Genehmigungs- und Planungsverfahren und mangelhafte Verkehrs- und Kommunikationswege zunächst nur zögerlich in Gang. Unterstützt von großzügigen Förder- und Investitionsprogrammen zog jedoch bereits im Jahr 1992 die öffentliche und private Nachfrage nach Bauinvestitionen zur Modernisierung der Wirtschafts- und Wohngebäude, der Verkehrsverbindungen auf Straße und Schiene sowie der Anlagen der Nachrichtenübermittlung schlagartig an. Die privatisierten und neu gegründeten Unternehmen nahmen Prozess- und Produktinnovationen vor und investierten in die Erneuerung ihrer Produktionsanlagen.

Die Investitionsdynamik war in der ersten Hälfte der 1990er Jahre außergewöhnlich hoch, insbesondere getrieben durch die letztlich überzogene staatliche Förderung bei der Errichtung neuer Wohn- und Wirtschaftsgebäude durch private Investoren. Große Leerstände waren die Folge.<sup>10</sup> Die Überinvestitionen in Wohn- und Gewerbebauten wurden Mitte der 1990er Jahre durch die Reduzierung der staatlichen Förderinstrumente gestoppt. Die Bremswirkung war so stark, dass das Baugewerbe, das vom Bauboom davor massiv profitiert hatte, 15 Jahre brauchte, um seine Kapazität an das sinkende Nachfrageniveau anzupassen. Demgegenüber entwickelten sich die für die Produktivität der Unternehmen und den Kostenwettbewerb zwischen ihnen maßgeblichen

---

9 Kusch et al. (1991), 54ff.

10 Loose, Ludwig (2006), 575ff.

Investitionen in neue Maschinen, Geräte und sonstige Anlagen trotz der Umsetzung der im Privatisierungsprozess abgegebenen Zusagen der Investoren und der großzügigen staatlichen Förderung privater Investitionsprojekte recht zögerlich.

	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Investitionsintensität <sup>a</sup>	65,0	156,7	114,7	89,3	84,1	77,9	83,2
Ausrüstungen <sup>b</sup>	54,3	98,5	87,8	70,1	76,0	72,0	76,0
Bauten	76,6	204,5	144,5	113,9	93,3	84,5	91,1
Kapitalintensität <sup>c</sup>	37,3	54,2	73,3	81,4	84,4	89,1	89,6
Ausrüstungen <sup>b</sup>	26,2	44,5	69,8	78,2	80,8	85,0	85,2
Bauten	40,8	57,0	74,3	82,3	85,3	90,1	90,7
Modernitätsgrad	95,9	111,5	116,7	114,1	111,4	108,6	108,2
Ausrüstungen <sup>b</sup>	108,1	128,0	118,4	104,0	99,7	97,4	97,2
Bauten	92,4	107,4	116,1	116,2	113,9	110,9	110,4

**TABELLE 1**

INVESTITIONS- UND KAPITALINTENSITÄT DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONS-  
WIRTSCHAFT

Alte Bundesländer = 100

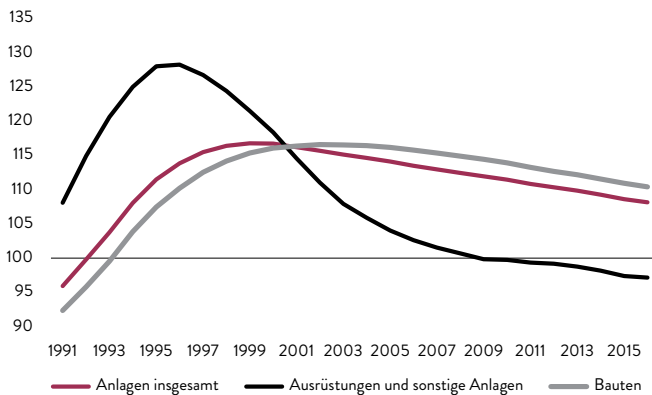
<sup>a</sup> Neue Anlagen je Erwerbstätigen zu Wiederbeschaffungspreisen. – <sup>b</sup> Einschließlich sonstiger Anlagen. – <sup>c</sup> Kapitalstock je Erwerbstätigen zu Wiederbeschaffungspreisen.

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“; Stand November 2019; Berechnungen des Autors.

Dank des Investitionsschubs stieg die Ausstattung der Arbeitsplätze mit neuen Ausrüstungen und baulichen Anlagen kräftig. Die Investitionsausgaben je Erwerbstätigen übertrafen bald den Stand in den Alten Bundesländern (vgl. Tabelle 1). Allerdings wird der Vorsprung in den 1990er Jahren überzeichnet, da sich dahinter auch ein laufender Abbau unproduktiver Arbeitsplätze im Transformationsgebiet noch bis zum Jahr 2005 verbirgt. Im Westen war dagegen, gemessen an der steigenden Erwerbstätigenzahl, mit den Investitionsausgaben ein Arbeitsplatzaufbau verbunden. Maßgeblich für die höhere Investitionsintensität in der ostdeutschen Transformationswirtschaft waren ausschließlich die Bauinvestitionen. Dagegen erreichte die Investitionsintensität in Ausrüstungen und sonstige Anlagen in keinem Jahr den Stand in den Alten Bundesländern. Insgesamt übertraf sie den Stand im Westen trotz des bald einsetzenden Rückgangs der Bauinvestitionen noch bis zum Jahr 2000. Danach fiel sie bis zum Jahr 2015 dahinter zurück.

## MODERNISIERUNGSVORSPRUNG FAST AUFGEBRAUCHT

Über die Neuzugänge an Ausrüstungsgütern und baulichen Anlagen wurde der vorhandene Kapitalstock grundlegend erneuert. Die verschlissenen, unproduktiven Altanlagen wurden schnell massenhaft ausgesondert. Mit dieser Verjüngung übertraf der Kapitalstock in der ostdeutschen Transformationswirtschaft bald auch den Modernitätsgrad der altlastigen, aber immer noch hochproduktiven Bestände im Westen. Allerdings ging der Vorsprung infolge der bis zum Jahr 2010 nachlassenden Investitionen in Gebäude und bauliche Anlagen und der geringen Zuwächse bei der Anschaffung neuer Maschinen, Fahrzeuge und sonstigen Anlagen schon seit Mitte der 1990er Jahre langsam verloren. Insbesondere die schleppende Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen trug zum Rückgang des Modernitätsgrades des Kapitalstocks seit dem Jahr 2000 bei. Seit dem Jahr 2010 ist auch der Modernisierungsvorsprung des Ausrüstungsbestandes gegenüber dem Westen verschwunden. Der Modernitätsgrad des baulichen Anlagevermögens übertrifft den westdeutschen Stand immer noch um 10%, obwohl die Zuwächse der Bauinvestitionen auch nach dem Jahr 2010 hinter die Dynamik im Westen zurückfielen (vgl. Abbildung 2).



### ABBILDUNG 2

MODERNITÄTSGRAD DER PRODUKTIONSANLAGEN IN DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONSWIRTSCHAFT<sup>a</sup>

Alte Bundesländer = 100

Anmerkung: <sup>a</sup> Verhältnis von Netto- zum Bruttoanlagevermögen zu Wiederbeschaffungspreisen (Bestand am Jahresende).

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“ (Stand November 2019); Berechnungen des Autors.

Der Verlust des erzielten Modernisierungsvorsprungs der Produktionsanlagen gegenüber dem Westen mindert die Chancen, in *absehbarer* Zeit den Leistungsrückstand der ostdeutschen Transformationswirtschaft einzuebnen.

## NACHHOLENDES WACHSTUM, VORAUSEILENDER KONSUM, STÜTZENDE TRANSFERS

### WACHSTUMSVORSPRUNG DER PRODUKTION VON KURZER DAUER

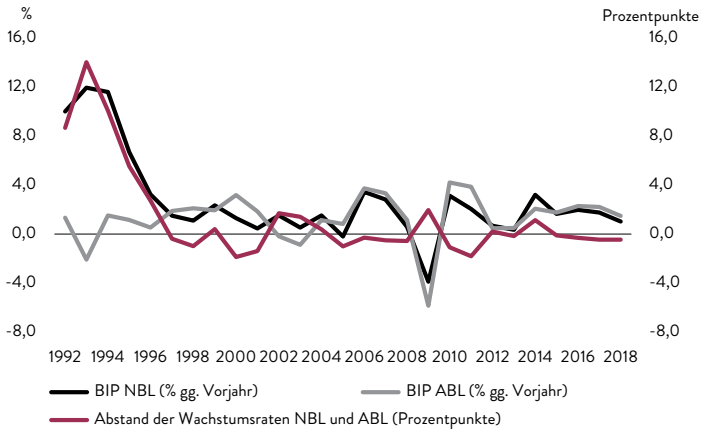
In der Phase des Übergangs von der zusammenbrechenden planwirtschaftlichen Ordnung und der Aneignung der Verhältnisse einer sozialen Marktwirtschaft fiel die gesamtwirtschaftliche Leistung im Beitrittsgebiet 1990/1991 drastisch.<sup>11</sup> Die deutsch-deutsche Währungs- und Wirtschaftsunion hatte die Ineffizienzen der DDR-Wirtschaft unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen schlagartig offengelegt, dazu einen Kostenschok für die Wirtschaft infolge der Aufwertung der DDR-Mark beim Währungsumtausch ausgelöst, der durch Lohnsteigerungen noch verstärkt worden war. Die Absatzmärkte in den früheren mittel- und osteuropäischen Partnerländern und im Beitrittsgebiet brachen ein, nicht zuletzt auch wegen der fehlenden Konkurrenzfähigkeit der eigenen Produktangebote bei offenen Märkten.

Gestützt auf das aus der Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe und aus Neugründungen hervorgegangene neue, marktorientierte Unternehmertum, die einsetzende Modernisierung der Produktionsstätten und Produktangebote sowie die vom Staat initiierte Erneuerung und der Ausbau der Infrastruktur überwand die Wirtschaft jedoch bald die Bruchstelle.<sup>12</sup> Allmählich setzten sich neue, am Wandel der in- und ausländischen Märkte orientierte Produktionsaktivitäten durch. Die Zuwachsraten der Produktion in der ostdeutschen Transformationswirtschaft waren – auch wegen des niedrigen Ausgangsniveaus im Jahr 1991 – zunächst kräftig und übertrafen die im früheren Bundesgebiet deutlich. Das Wachstumstempo blieb selbst dann hoch, als die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur für das frühere

- 
- 11 Das Ausmaß des Rückgangs ist umstritten, da die Höhe des Bruttoinlandsprodukts im Beitrittsgebiet erst ab dem zweiten Halbjahr 1990 zu Marktpreisen in D-Mark vorliegt. Für die Zeit davor gibt es Schätzungen, die einen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 1991 gegenüber dem letzten vollständigen Jahr der DDR 1989 zwischen einem Drittel (DIW, 1999) und einem Fünftel (Heske, 2005) ergeben.
- 12 In der internationalen Literatur zur Transformation der Wirtschaftssysteme wird diese kurz oder länger anhaltende Phase als Transformationskrise bezeichnet. Vgl. Kornai (1994), 40.



Bundesgebiet auslief und die Alten Bundesländer von der Rezession in den westlichen Industrieländern zeitlich verzögert 1992/1993 erfasst worden waren. Der Neuaufbau der Wirtschaft im Beitrittsgebiet hatte sich in dieser Phase von der allgemeinen Konjunktur in Deutschland abgekoppelt (vgl. Abbildung 3).



### ABBILDUNG 3

#### WACHSTUMSVORSPRUNG DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONSWIRTSCHAFT GEGENÜBER DEN ALTEN BUNDESLÄNDERN<sup>a</sup>

Anmerkung: Wachstumsraten in % zum Vorjahr bzw. Wachstumsvorsprung in Prozentpunkten, <sup>a</sup> NBL = Neue Bundesländer (ohne Berlin); ABL = Alte Bundesländer (mit Berlin).

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Stand November 2019; Berechnungen des Autors.

Aufholende Volkswirtschaften oder Regionen müssen schneller wachsen als ihre Vorbilder. Bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begannen sich jedoch die Wachstumsverläufe in der ostdeutschen Transformationswirtschaft und in den Alten Bundesländern einander anzunähern. Das mit der Konsolidierung der neuen ordnungsökonomischen Verhältnisse erwartete Einschwenken der Neuen Bundesländer auf einen steilen Aufholpfad hielt nicht lange an. Er flachte bald ab. Mit dem Verlust des Wachstumsvorsprungs in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre stockte auch der Aufholprozess.<sup>13</sup> Erst während der konjunkturellen Flaute der deutschen Wirtschaft nach dem Boom im Jahr 2000, von der die Alten

13 Der Sachverständigenrat (SVR) brachte diesen Sachverhalt auf den Punkt, als er 1999 feststellte: „Allerdings ist der Aufholprozess mittlerweile ins Stocken geraten.“ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999), 72.

Bundesländer infolge ihrer größeren Abhängigkeit von der Weltwirtschaft stärker betroffen waren, nahm der Aufholprozess vorübergehend wieder ein wenig Fahrt auf. Während der großen Rezession im Gefolge der Finanzkrise 2008/2009 stürzte die Produktion in beiden Gebietsteilen ab, im Westen infolge der ausgeprägten Exportabhängigkeit etwas tiefer als in der ostdeutschen Transformationswirtschaft. Dagegen griff der wirtschaftliche Aufschwung im Anschluss daran aus demselben Grund etwas schneller in den Alten Bundesländern. Mit der voranschreitenden Integration der ostdeutschen Transformationswirtschaft in den gesamtdeutschen Produktionsverbund ist ihr Wachstumsvorsprung generell geschwunden. Allerdings lässt sich infolge des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs im ostdeutschen Transformationsgebiet noch eine geringfügige Verkürzung des Abstandes in der Pro-Kopf-Produktion gegenüber den Alten Bundesländern in Trippelschritten beobachten.

## **SPÄTE TRANSFORMATIONSBEDINGTE WENDE AM ARBEITSMARKT**

Trotz des über ein Jahrzehnt währenden Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen Produktion in der ostdeutschen Transformationswirtschaft trat die Wende am Arbeitsmarkt erst im Jahr 2006 ein, als die Anzahl der Erwerbstätigen zum ersten Mal seit der Wiederherstellung des vereinten Deutschlands stieg. Bis zu diesem Wendepunkt, an dem im Zuge der wirtschaftlichen Transformation der Aufbau neuer Beschäftigungsverhältnisse den Abbau unproduktiver Arbeitsplätze erstmalig überwog, dürften sich die marktwirtschaftlichen Verhältnisse konsolidiert haben. Am Tiefpunkt der Beschäftigung im Jahr 2005 waren 6,1 Millionen Einwohner aus den Neuen Bundesländern vor Ort oder als Pendler außerhalb des Gebiets erwerbstätig. In den Neuen Bundesländern reichte jedoch das Arbeitsplatzangebot nur für 5,7 Millionen Personen (vgl. Tabelle 2). Nach dem massiven Arbeitsplatzabbau in der Transformationskrise war es gegenüber 1991 um weitere 1,1 Millionen Beschäftigungsverhältnisse gesunken. Entsprechend tief auf 45,8% war die Erwerbsbeteiligung, gemessen am Anteil der Erwerbstätigen an der Einwohnerzahl, gefallen. Sie ist zwar im folgenden Jahrzehnt dank steigender Erwerbstätigkeit auf rund 50% gestiegen, allerdings hat sich in dieser Zeit auch die Einwohnerzahl um weitere 0,7 Millionen Personen verringert. Der Beschäftigungsgrad hat gegenüber den Alten Bundesländern nicht weiter aufgeholt, obwohl dies angesichts der dort steigenden Erwerbsbeteiligung als auch der Einwohnerzahl hätte erwartet werden können.

Der Aufbau neuer, produktiver Arbeitsplätze hatte lange nicht mit dem massiven Abbau unrentabler Arbeitsplätze Schritt gehalten, und sehr viele Beschäftigungswünsche – vor allem der Frauen – blieben unerfüllt. Zur Entlastung des Arbeitsmarktes kamen frühzeitig Altersübergangs- und Vorruhestandsregelungen zum Einsatz, die in der Spitze 1992 und 1993 jeweils knapp eine Million Personen

		1991	1995	2000	2005	2010	2015	2018*
Niveaugrößen								
Einwohner	in 1 000 Pers.	14 625	14 152	13 788	13 219	12 677	12 551	12 551
BIP nominal	in Mio. Euro	107 373	206 981	231 439	253 211	285 630	337 297	372 308
Erwerbstätige Inland	in 1 000 Pers.	6 787	6 105	6 008	5 670	5 882	5 892	6 017
	in Mio. Std.	–	–	9 378	8 545	8 622	8 445	8 543
Erwerbstätige Inländer	in 1 000 Pers.	6 994	6 320	6 358	6 059	6 294	6 258	6 330
Pendlersaldo	in 1 000 Pers.	–207	–215	–350	–389	–412	–365	–346
Beschäftigungsgrad	in %	47,8	44,7	46,1	45,8	49,7	49,9	50,3
Arbeitslose	in 1 000 Pers.	826	971	1 244	1 295	780	579	425
Erwerbspersonen	in 1 000 Pers.	7 820	7 291	7 602	7 354	7 074	6 837	6 799
Arbeitslosenquote	in %	10,6	13,3	16,4	17,6	11,0	8,5	6,9
Pro-Kopf-Produktion	in Euro je Einw.	7 342	14 626	16 785	19 155	22 532	26 873	29 664
Arbeitsproduktivität	in Euro je Pers.	15 821	33 906	38 519	44 659	48 560	57 243	61 874
	in Euro je Std.	–	–	24,7	29,6	33,1	39,9	43,6
Verhältnis Neue zu Alte Bundesländer in %								
Pro-Kopf-Produktion		32,6	58,1	60,3	63,7	66,4	68,5	69,2
Arbeitsproduktivität	<i>Basis:</i>							
	Personen	34,4	63,8	69,3	73,4	74,4	78,5	79,7
	Stunden	–	–	63,6	68,0	69,9	74,5	76,0
Beschäftigungsgrad		98,1	95,0	93,3	94,2	96,8	94,6	93,2
Arbeitslosenquote		199,9	172,6	223,1	181,4	166,6	152,7	133,5

\* Kursive Werte: Angaben für 2017.

## TABELLE 2

### EINWOHNER, PRODUKTION, BESCHÄFTIGUNG UND PRODUKTIVITÄT IN DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONSWIRTSCHAFT<sup>A</sup>

Anmerkung: <sup>a</sup> Neue Bundesländer (ohne Berlin).

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Stand November 2019; Berechnungen des Autors.

dem Arbeitsmarkt entzogen. Weitere Entlastungen gingen von den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Trotzdem überstieg allein die registrierte Arbeitslosigkeit nach 1995 die Millionenmarke, und die Arbeitslosenquote war lange Zeit doppelt so hoch wie in den Alten Bundesländern. Hinzu kamen die nach Arbeit suchenden Personen, die in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, der Strukturanpassung sowie der Fortbildung und Umschulung erfasst wurden und die wahre Höhe der Unterbeschäftigung verdeckten. Die Arbeitsplatzlücke in der ostdeutschen Transformationswirtschaft lag dementsprechend im Jahr 2003 bei zwei Millionen Personen.<sup>14</sup> In den folgenden Jahren hat sie sich mit dem Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung und dem Aufbau regulärer Beschäftigung

14 Vgl. Brautzsch (2004).

etwa halbiert. Zehn Jahre nach der transformationsbedingten Wende am Arbeitsmarkt übertraf die Arbeitslosenquote den Stand in den Alten Bundesländern aber immer noch um mehr als die Hälfte, obwohl vor allem im Gefolge des Geburtendefizits in den Neuen Bundesländern immer weniger Personen auf den Arbeitsmarkt drängten und die Beschäftigungschancen der nachrückenden Jahrgänge stiegen. Inzwischen liegt die Arbeitslosenquote nur noch um ein Drittel über dem westdeutschen Stand. Von allen Arbeitslosen in Deutschland waren im Jahr 2018 gut 18% in den Neuen Bundesländern (ohne Berlin) bei einem Bevölkerungsanteil von 15% registriert.

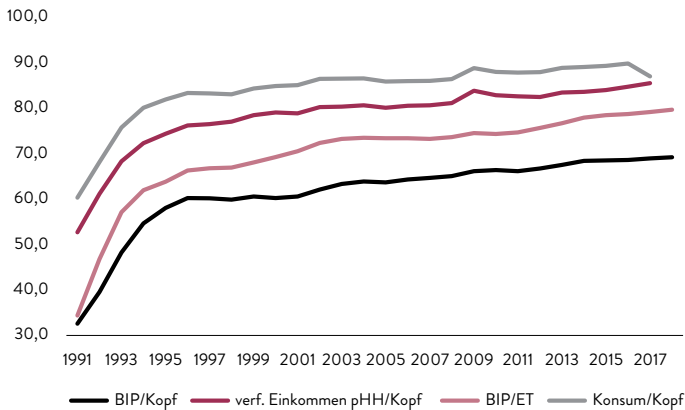
## **GESPALTENE ANGLEICHUNG ZWISCHEN WOHLSTANDSVERHÄLTNISSEN UND WIRTSCHAFTSLEISTUNG**

Während die deutsch-deutsche Währungs- und Wirtschaftsunion einen radikalen Umbruch der Produktionsweise in der ostdeutschen Transformationswirtschaft mit massiven Einschnitten bei Produktion und Beschäftigung eingeleitet hatte, wurde das materielle Wohlstandsniveau in den Neuen Bundesländern von Anfang an aus politischen Gründen gestützt: Die Konditionen des Währungsumtauschs garantierten den relativ wenigen verbliebenen Arbeitsplatzbesitzern solide Arbeitseinkommen, und sie verhinderten die Entwertung vieler Sparguthaben. Die sozialen Sicherungssysteme und die Arbeitsmarktpolitik federten in der Folgezeit die Einkommensverluste infolge des radikalen Beschäftigungsabbaus ab. Gemessen an den Konsumausgaben ist der Aufholprozess der Neuen Bundesländer im Bereich der Wohlstandsverhältnisse viel weiter vorangeschritten als im Bereich der wirtschaftlichen Leistung. Die privaten Haushalte haben ihre Konsumausgaben je Einwohner inzwischen zu 86% dem Westniveau angeglichen.

Die Sicherung des Lebensstandards beruht neben den vor Ort erwirtschafteten Löhnen, Gehältern und Gewinnen sowie den Einkommen der Pendler zu einem guten Teil auf den umfangreichen Transferleistungen über die Sozialversicherungssysteme. So liegen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner über dem durch sie erwirtschafteten Teil, und die Angleichung an das Niveau in den Alten Bundesländern erreichte zuletzt 85%. So können sie bei einer Produktion pro Einwohner von 69% des Westniveaus bzw. pro Erwerbstätigen von rund 80% im Durchschnitt relativ mehr konsumieren, als sie selbst an Einkommen produzieren (vgl. Abbildung 4). Berücksichtigt man die höhere Kaufkraft des Euro im Transformationsgebiet, so fällt die Angleichung im privaten Konsumbereich um einige wenige Prozentpunkte höher aus.

Die Angleichung der Konsumverhältnisse ist im Bereich der vom Staat gewährten unentgeltlichen Dienstleistungen und sozialen Sachtransfers noch viel weiter gediehen. Seit Mitte der 1990er Jahre nimmt ein Einwohner in den Neuen

Bundesländern im Schnitt wertmäßig etwa so viele staatliche Leistungen, gemessen am Staatskonsum, in Anspruch wie in den Alten Bundesländern. Die Schere zwischen der erbrachten Leistung je Einwohner bzw. Erwerbstätigen im Transformationsgebiet und dem Konsum insgesamt ist damit noch größer als bezogen auf die privaten Haushalte.



#### ABBILDUNG 4

EINKOMMEN UND KONSUM PRO KOPF IN DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONS-WIRTSCHAFT\* IM VERGLEICH MIT DEN ALTEN BUNDESLÄNDERN

Alte Bundesländer (mit Berlin) = 100

Anmerkung: \* Neue Bundesländer (ohne Berlin).

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Stand November 2019; Berechnungen des Autors.

## PASSIVE REGIONALE LEISTUNGSBILANZ

Solange die Wirtschaft und die Bevölkerung im Transformationsgebiet mehr an Gütern verbrauchen, als sie selbst an Einkommen schaffen, besteht ein makroökonomisches Ungleichgewicht zwischen Produktion und Absorption. Die regionale Leistungsbilanz weist damit ein Defizit auf. Der Ausgleich wird durch einen Importüberschuss an Waren und Dienstleistungen hergestellt, der per saldo durch private und öffentliche Transfers von West nach Ost finanziert wird. So kann der Einkommens- und Güterkreislauf in der Region durch Zuführungen von außen aufrechterhalten und der Mehrverbrauch beglichen werden.

Das Ungleichgewicht zwischen Produktion und Absorption ist letztlich Ausdruck einer Produktionslücke in der ostdeutschen Transformationswirtschaft, die sich im Zuge des marktwirtschaftlichen Umbaus der Altbetriebe und des Neuaufbaus einer Unternehmerschaft aufgetan hatte. Diese Lücke ist zwar seit 1992 dank des schneller wachsenden Bruttoinlandsprodukts als die Inlandsnachfrage absolut und relativ deutlich kleiner geworden. Aber auch nach fast 30 Jahren wirtschaftlicher Entwicklung reichen Größe und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmenssektors in der ostdeutschen Transformationswirtschaft nicht aus, um die Nachfrage im einheimischen Markt vollständig zu bedienen (vgl. Tabelle 3). Im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hatte sich die Lücke sogar vorübergehend vergrößert und ist erst nach sechs Jahren Pause ab 2014 auf den sinkenden Pfad zurückgekehrt. Die Produktionslücke ist mit reichlich 40 Mrd. Euro pro Jahr kein Bagatelldelikt in der gesamtwirtschaftlichen Buchhaltung, und ihr Ausgleich über Importe muss finanziell immer wieder aus dem Steuer- und Beitragsaufkommen im Westen abgezweigt werden. In Relation zum Bruttoinlandsprodukt der Alten Bundesländer beläuft sich der jährliche Ausgleich aktuell auf rund 1,5%, nach reichlich 6% in der ersten Hälfte der 1990er Jahre.

Der Defizitabbau in der regionalen Leistungsbilanz der ostdeutschen Transformationswirtschaft ist vor allem eine Folge der relativ gesunkenen Konsumlastigkeit der Nachfrage. Der private Konsum entsprach zu Beginn der 1990er Jahre infolge der politisch gewollten finanziellen Stützung des materiellen Wohlstandsniveaus fast einem in der Region geschaffenen jährlichen Bruttoinlandsprodukt. Zusammen mit dem Staatskonsum lag die Konsumquote anfangs sogar bei 131% des regionalen Bruttoinlandsprodukts. Zuletzt ist sie auf 92% des Bruttoinlandsprodukts der Neuen Bundesländer (ohne Berlin) gesunken. Die Konsumlastigkeit der jährlichen Verwendung des Bruttoinlandsprodukts übertrifft damit den Stand in den Alten Bundesländern immer noch um 22 Prozentpunkte.

Die Modernisierung des Produktionsapparates absorbierte hingegen in den ersten Jahren nur knapp die Hälfte des regionalen Bruttoinlandsprodukts. Die anfangs vor allem baubestimmte Investitionsquote ging mit der einsetzenden Baukrise bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zurück. Nach der Überwindung der Krise pendelte sie sich bei 20% ein. Das entspricht in etwa dem Stand in den Alten Bundesländern. Damit versiegte aber auch eine wichtige Voraussetzung für aufholendes Wirtschaftswachstum kapitalintensiver Art.

	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2016
privater Konsum	92,5	71,0	73,4	71,8	69,0	65,2	64,9
Staatskonsum	38,7	31,4	28,9	27,0	27,2	26,7	26,9
Anlageinvestitionen	44,3	49,5	35,5	22,7	21,7	19,7	21,1
neue Ausrüstungen <sup>b</sup>	20,0	14,6	14,9	10,5	11,1	10,2	10,7
neue Bauten	25,0	35,5	21,2	12,7	11,2	10,2	11,1
Inlandsnachfrage insg. <sup>c</sup>	175,4	151,9	137,8	121,5	117,8	111,5	112,9
Saldo <sup>d</sup>	-75,4	-51,9	-37,8	-21,5	-17,8	-11,5	-12,9

**TABELLE 3****PRODUKTION UND ABSORPTION IN DER OSTDEUTSCHEN TRANSFORMATIONS-  
WIRTSCHAFT<sup>A</sup>**

Bruttoinlandsprodukt = 100

Anmerkung: <sup>a</sup> Neue Bundesländer (ohne Berlin). – <sup>b</sup> Einschließlich sonstiger Anlagen. – <sup>c</sup> Inlandsnachfrage ohne Vorratsveränderungen. – <sup>d</sup> Saldo von Bruttoinlandsprodukt und Inlandsnachfrage.

Quellen: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Stand November 2019; Berechnungen des Autors.

## FAZIT

Trotz unübersehbarer Fortschritte liegt die ostdeutsche Transformationswirtschaft auch nach fast 30 Jahren des Neuaufbaus deutlich hinter dem Westen bei zentralen Größen von Produktion, erwirtschaftetem Einkommen und Beschäftigung zurück. Infolge struktureller Hemmnisse insbesondere im Unternehmenssektor verfestigen sich die Rückstände. Die anfänglichen Wachstums- und Modernisierungsvorsprünge sind dahin und der Aufholprozess erhält kaum noch Impulse.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene trägt sich der Wirtschaftskreislauf nach wie vor nicht selbst. Er muss Jahr für Jahr finanziell durch milliardenschwere West-Ost-Transfers vor allem aus den öffentlichen Haushalten und güterseitig im Wesentlichen durch Lieferungen aus den Alten Bundesländern in Gang gehalten werden. Die Transfers sind keine Bagatellgröße, sie dürfen aber auch nicht nur als Negativposten angesehen werden. Sie gleichen nicht nur die Finanzierungslücke aus, sondern stoßen zugleich Nachfrage und Produktion der Anbieter vor Ort an.<sup>15</sup> Ihr Umfang ist tendenziell seit 1995 gestiegen.<sup>16</sup> Projektionen bis zum Jahr 2020, die keine externen Schocks wie die Virus-Pandemie annahmen, sehen keine Tendenzende vor.<sup>17</sup>

---

15 Vgl. Lehmann, Ludwig, Ragnitz (2005).

16 Vgl. Blum et al. (2009), 118.

17 Vgl. Kloß, Lehmann, Ragnitz, Untiedt (2012), 66.


---

## LITERATURVERZEICHNIS

- Barjak, Franz; Heimpold, Gerhard; Junkernheinrich, Martin; Loose, Brigitte; Skopp, Robert:* Management-Buy-Outs in Ostdeutschland. Kurzfassung der Ergebnisse. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.), Halle (Saale) 1996.
- Blum, U.; Ragnitz, J.; Freye, S.; Scharfe, S.; Schneider, L.:* Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen. Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder. IWH-Sonderheft 4/2009, Halle (Saale) 2009.
- Brautzsch, Hans-Ulrich:* „Arbeitsplatzlücke“ im Osten fast doppelt so hoch wie im Westen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 10 (11), 2004, 295–300.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin):* Vierteljährliche Zeitreihen für Deutschland, Westdeutschland, Ostdeutschland, Berlin 1999.
- DIW Econ:* Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Wachstumshemmnisse für ostdeutsche Unternehmen. Berlin 2014.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI):* Gutachten 2020 zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Berlin 2020.
- Heske, Gerhard:* Bruttoinlandsprodukt, Verbrauch und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1970–2000. Neue Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Zentrum für Historische Sozialforschung (Hrsg.), Supplement Nr. 17, Köln 2005, 263.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle:* Eigentums- und Vermögensstrukturen in den neuen Bundesländern, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“, Band III/2, Frankfurt am Main 1999.
- Kloß, M.; Lehmann, R.; Ragnitz, J.; Untiedt, G.:* Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder. ifo Dresden: Studien 63, Dresden 2012.
- Kusch, G.; Montag, R.; Specht, G.; Wetzker, K.:* Schlussbilanz – DDR. Fazit einer verfehlten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Berlin 1991.
- Kornai, Janos:* Transformational Recession: The Main Causes, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 19, 1994.
- Lehmann, H.; Ludwig, U.; Ragnitz, J.:* Originäre Wirtschaftskraft der Neuen Länder noch schwächer als bisher angenommen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 11 (5), 2005, 134–145.
- Loose, B.; Ludwig, U.:* Ostdeutsches Baugewerbe auf der Suche nach dem rechten Platz, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10, 2006, 575ff.
- Ludwig, Udo:* Wandel der Arbeitsplatzstruktur in der ehemaligen DDR bis zur Vereinigung, in: H. G. Merk (Hrsg.): *Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit*, Wiesbaden, 1994.
- Pirker, Theo et al.:* Der Plan als Befehl und Fiktion. Wirtschaftsführung in der DDR, Opladen 1995.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:* Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Jahresgutachten 1990/91, Stuttgart 1990.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:* Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000, Stuttgart 1999.
- Vertrag der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag), 31.08.1990.







**DIE ENTFALTUNG  
EINER MARKTWIRT-  
SCHAFT – DIE OST-  
DEUTSCHE WIRT-  
SCHAFT FÜNF  
JAHRE NACH DER  
WÄHRUNGSUNION\***



**RÜDIGER POHL**

Präsident des IWH von 1994 bis 2004

## EUPHORIE UND ERNÜCHTERUNG

Die Öffnung der Mauer am 9. November 1989, die Einführung der Deutschen Mark (DM) in der DDR zum 1. Juli 1990, die Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990: Diese drei Daten markieren vor dem Hintergrund des Zusammenbruchs des Sozialismus in Osteuropa eine historische Umwälzung, die nicht nur die politischen Verhältnisse in Deutschland grundlegend verändert hat, sondern auch eine neue deutsche Volkswirtschaft hervorbringen sollte. Das marktwirtschaftliche System, in dessen Ordnungsrahmen der Westen des Landes zu Wohlstand gekommen ist, würde nun – so waren die Erwartungen – auch im Osten des Landes eine dynamische Wirtschaftsentwicklung einleiten und die Mängel des sozialistischen Systems der DDR vergessen machen. Die Erwartungen waren hoch, ja euphorisch. Durch die Aufhebung aller Einfuhrbeschränkungen und die Ausstattung der DDR-Bürger mit konvertibler DM wurden lange aufgestaute Konsumwünsche rasch erfüllbar. Weil nicht mehr wie zuvor chronische Materialengpässe immer wieder Produktionsstillstand verursachen würden, konnte ein sprunghafter Effizienzzuwachs in der Produktion erwartet werden. Das Unternehmertum, in der DDR systematisch eingeengt und bis zur volkswirtschaftlichen Bedeutungslosigkeit reduziert, würde sich entfalten und für Arbeitsplätze und steigende Einkommen sorgen. Angesichts des Nachholbedarfs an Modernisierung im Maschinenpark und in der Infrastruktur versprochen Investitionen im Osten eine hohe Rentabilität; das musste einen reichlichen Zustrom auswärtigen Kapitals auslösen. Zwar würde der Übergang vom Sozialismus zur Marktwirtschaft auch Lasten verursachen, aber nach verbreiteter Auffassung war nur eine „Anschubfinanzierung“ als finanzielle Unterstützung für den Osten durch den Westen nötig. Skeptische Stimmen, die in Ostdeutschland keine signifikanten Standortvorteile entdecken konnten und deswegen einen schmerzhaften Transformationsprozess erwarteten, gab es auch, doch wollte ihnen kaum jemand Gehör schenken. Zu sehr waren die Hoffnungen auf wirtschaftlichen Wohlstand ausgerichtet; die Befreiung von jahrzehntelanger staatlicher Bevormundung und Einschränkung stärkte die Einschätzung, dass das Erhoffte mit entsprechender Anstrengung auch erreichbar ist. Der „Aufholprozess“ – der Abbau des Einkommensrückstandes gegenüber Westdeutschland – schien nur eine Angelegenheit von wenigen Jahren zu sein.

Die Erwartungen waren zu hoch. Vieles von dem, was man sich wirtschaftlich erhoffte, ließ sich nicht realisieren, schon gar nicht schnell; nicht alle, die sich auf den Weg zu mehr Wohlstand machten, fanden ihren Platz in dem neuen Wirtschaftssystem. Ernüchterung, auch Pessimismus trat ein. Viele Menschen wurden vom Verlust des Arbeitsplatzes getroffen, und für viele Betroffene gibt es keine

---

\* Der vorliegende Beitrag erschien ursprünglich in: Rüdiger Pohl: Die Entfaltung einer Marktwirtschaft – Die ostdeutsche Wirtschaft fünf Jahre nach der Währungsunion“, in: Rüdiger Pohl (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“. Berlin, Analytica 1995.

Aussicht mehr auf eine Rückkehr in die Erwerbstätigkeit. Zwischen ostdeutscher Produktion (und das heißt: selbsterwirtschaftetes Einkommen) und ostdeutscher Güternachfrage (zu deren Finanzierung auch Transferzahlungen von außen bereitstehen) klafft eine gewaltige Lücke. Der Kapitalzustrom aus dem Westen blieb trotz massiver Wirtschaftsförderung hinter hochgesteckten Erwartungen zurück. Viele Menschen traf die neue Wirtschaftsordnung wie ein Schock. Das Erlernen der neuen Ordnung – der Umgang mit den vom Westen übernommenen Gesetzen und Regulierungen – fällt vielen schwer und verunsichert sie. Nicht wenige Ostdeutsche sehen „ihre“, die ostdeutsche Wirtschaft heute von Managern, Verwaltungsfachleuten, Richtern, Politikern aus dem Westen fremdbestimmt, und sie sehen das mit Missfallen.

Wer fünf Jahre nach der deutsch-deutschen Währungsunion eine Bilanz über die ostdeutsche Wirtschaft ziehen möchte, darf weder die Euphorie der Anfangszeit noch den Umschwung zur Ernüchterung zum Hauptmaßstab nehmen. Vielmehr gilt es, die wirtschaftliche Lage zu bilanzieren. Hier allerdings ist ein kontrastreiches Bild zu zeichnen. Ein respektables Wirtschaftswachstum kontrastiert mit einer hohen, sich tendenziell verfestigenden Arbeitslosigkeit. Die Herausbildung eines aktiven Unternehmertums steht im Gegensatz zu unverkennbaren Problemen beim Eindringen in überregionale Märkte. Trotz umfangreicher staatlicher Finanzhilfen bleibt der Mangel an Eigenkapital ein gravierendes Hemmnis. Ungeachtet einer starken Investitionstätigkeit im privaten, aber auch im öffentlichen Sektor sind nach wie vor beträchtliche Defizite im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu verzeichnen. Die Transformation der gescheiterten sozialistischen DDR-Wirtschaft in eine Marktwirtschaft ist kein Prozess normalen strukturellen Wandels, sondern kommt der Neugründung einer Volkswirtschaft gleich. Auch nach fünf Jahren ist dieser Prozess nicht abgeschlossen. Der Abbau des Alten und der Aufbau des Neuen vollziehen sich weiter parallel. Der Abbau – Betriebsschließungen, Arbeitsplatzverluste in Rückzugsbranchen, Abwanderung aus strukturschwachen Räumen, Verluste von Absatzmärkten – ist zwar längst nicht mehr so dramatisch wie in den ersten zwei bis drei Jahren nach der Wende, aber immer noch nicht beendet. Der Aufbau – Unternehmensgründungen, Entstehung und Modernisierung von Arbeitsplätzen in Aufschwungsbranchen, Dynamik von Ballungsräumen, Erschließung neuer Märkte – findet gleichzeitig statt.

Für die Bevölkerung Ostdeutschlands stellen derartige Kontraste jahrzehntelange Erfahrungen auf den Kopf. In der DDR herrschte das Gleichmaß. Die Einkommen differierten – vergleicht man es etwa mit Westdeutschland – wenig. Die Konsummöglichkeiten waren für nahezu alle sehr beschränkt. Die Aufstiegschancen waren für alle – außerhalb des Parteiapparates – gleich gering, an Selbstständigkeit sehr begrenzt zu denken. Jedem war ein Arbeitsplatz zugewiesen, offene Arbeitslosigkeit keine Sorge. Schrumpfung von Wirtschaftszweigen, gar Schließung von Betrieben kam allenfalls durch Produktionsverlagerungen im Rahmen der Arbeitsteilung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) zustande, dann

aber auch nur langfristig. Mangel an internationaler Wettbewerbsfähigkeit war jedenfalls kein Kriterium für strukturelle Bereinigungen der DDR-Wirtschaft. Weniger Chancen für alle, aber auch weniger Risiken für den Einzelnen als heute, das war die Realität, mit der sich die Meisten arrangiert hatten. Daran gemessen überrascht es nicht, wenn die Menschen in den Neuen Bundesländern ihre persönliche Lage ganz unterschiedlich beurteilen. Als wirtschaftliche Gewinner des Transformationsprozesses fühlen sich diejenigen, denen die Existenzgründung gelang, die einen zukunftsträchtigen Arbeitsplatz einnehmen konnten und die jung genug sind, um ihren Platz in einer dynamischen Wirtschaft suchen zu können; wirtschaftliche Verlierer sind vor allem jene der Anzahl nach nicht wenige Menschen mittleren und höheren Alters, die ihren Arbeitsplatz verloren haben und keine Chancen auf einen neuen sehen. Entsprechend positiv oder negativ fallen die Urteile der Ostdeutschen über die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre aus.

Freilich: Die Erfolge des Transformationsprozesses den verbliebenen Defiziten im Transformationsprozess gegenzurechnen, erlaubt noch kein Gesamturteil. Auch in Westdeutschland gibt es Differenziertheit, Abstufungen zwischen arm und reich, prosperierende und schrumpfende Branchen, dynamische und zurückbleibende Regionen, erfolgreiche und erfolglose Unternehmen und Arbeitnehmer, Erwerbstätige und Arbeitslose. Die wirtschaftliche Bilanz für Ostdeutschland zu ziehen setzt andere Maßstäbe voraus als nur die Differenziertheit. Im Kern geht es um die Bewertung des Wachstumsprozesses, wie er sich fünf Jahre nach der Währungsunion darstellt. Hatten anfangs Nachholbedarf, Vereinigungseuphorie und dann auch massive westliche Transferzahlungen für eine Dynamik gesorgt, die der Natur ihrer Ursachen nach nicht dauerhaft sein konnte, stellt sich mit Blick auf die zweite Hälfte der 1990er Jahre die Frage, ob der Wachstumsprozess bereits mit dem Prädikat „selbsttragend“ versehen werden kann. So wichtig dieses Kriterium ist, so schwierig ist es analytisch zu fassen. Sicherlich gehörte zu einer selbsttragenden Entwicklung, dass sich der Wachstumsprozess in Ostdeutschland ohne nennenswerte staatliche Unterstützung weiter fortsetzen würde, also auch ohne massive Transfers robust bliebe. Das setzte eine hinreichende Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen voraus. Aber die wirtschaftlichen Aktivitäten sollten auch eine gewisse Breite haben, also nicht auf wenige Produktionen, Sektoren oder Regionen beschränkt bleiben, sondern die vorhandenen Ressourcen, vor allem das vorhandene Arbeitspotenzial, angemessen nutzen.

Die Kernthese dieser Bilanz lautet: Die dynamische Entfaltung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Ostdeutschland spiegelt eine in der Richtung erfolgreiche wirtschaftliche Transformation wider; aber auch fünf Jahre nach der Währungsunion ist die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen noch nicht so gesichert, dass der Prozess bereits als „selbsttragend“ bezeichnet werden kann. Das Urteil über Ostdeutschland muss das größte Defizit einbeziehen, das im Transformationsprozess aufgetreten ist und das

bestehen bleiben wird: die Unterbeschäftigung. Solange der Wirtschaftsprozess nicht selbsttragend ist, bedarf er der besonderen wirtschaftspolitischen Unterstützung; aber die Perspektive eines Wachstums ohne spezifische Wirtschaftsförderung muss allmählich ins Blickfeld gerückt werden.

Es ist unvermeidlich, dass bei der Aufarbeitung von fünf Jahren ostdeutscher Wirtschaftsentwicklung auch die Frage nach den Alternativen gestellt wird. Hätte die Währungsunion anders gestaltet werden müssen? War die Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt vernünftig? Bestand in der Regelung der Eigentumsfrage („Rückgabe vor Entschädigung“) ein Entwicklungshemmnis? Hätte dem Verlust der Ostmärkte energischer entgegengetreten werden können? Wären bei einem moderaten lohnpolitischen Kurs mehr Arbeitsplätze erhalten geblieben? Hätte die Wirtschaftsförderung verstärkt auf den Erhalt „industrieller Kerne“ achten müssen? Fragen über Fragen, aber all diese Fragen sind nur mehr von historischer Bedeutung, denn zu dem, was wirklich geschehen ist, lässt die Geschichte keine Alternative mehr zu. Auch die nachträgliche gedankliche Simulation nicht durchgeführter Aktivitäten kann kein unstrittiges Ergebnis liefern. Insofern sollte diese Bilanz nicht mit hypothetischen „Was wäre, wenn“ - Überlegungen angereichert werden. Und dennoch: Viele Menschen in Ostdeutschland fühlen sich von den Lasten des Transformationsprozesses in unerwarteter Weise hart betroffen. Ihnen ist es ein drängendes Bedürfnis, darüber nachzudenken, ob alles so kommen musste. Die geistige Bewältigung des Systemwandels und des Transformationsprozesses, die von den Menschen auch geleistet werden muss, rechtfertigt es, der Frage nach den Alternativen bei der Gestaltung der Volkswirtschaft wenigstens in bescheidenem Umfang nachzugehen.

## DOMINANZ DER WACHSTUMSKRÄFTE

Es war nicht selbstverständlich und trat doch ein: Bereits im ersten Jahr nach der Währungsunion, als die Produktion unter übermächtigem Wettbewerbsdruck in vielen Wirtschaftsbereichen regelrecht einbrach, gab es schon so viele neue wirtschaftliche Aktivitäten, dass die Wachstumskräfte bald dominierten. Der starke Anstieg des Bruttoinlandsprodukts – vom Basisjahr 1991 bis 1995 mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von nahezu 8% – ist der umfassendste Beleg für die dynamische Entfaltung der wirtschaftlichen Aktivitäten in Ostdeutschland (die hier und im Folgenden berücksichtigten Daten für 1995 sind Prognosewerte der Wirtschaftsforschungsinstitute vom April 1995). Reicht ein Wachstum von 8% schon aus, um dem ostdeutschen Transformationsprozess Erfolg zu bescheinigen? Hierzu gibt es kritische Ansichten – überzeugende und weniger überzeugende. Nicht überzeugend ist der Einwand, das Wachstum dürfe nicht überbewertet werden, weil sich Einkommen und Produktion in Ostdeutschland noch auf einem im (west)europäischen Vergleich niedrigen Niveau befänden.

Nicht das vorgefundene Niveau der Produktion, sondern nur deren Wachstumsrate kann etwas über die Entfaltung der Wachstumskräfte aussagen. Und das niedrige Ausgangsniveau einer Transformationswirtschaft gegeben, ist eine hohe Wachstumsrate allemal einer niedrigen vorzuziehen. Nicht überzeugend ist auch der Einwand, das Wachstum sei der massiven staatlichen Wirtschaftsförderung zu verdanken. Wie anders denn als ein Erfolg ist es zu werten, wenn die staatliche Wirtschaftsförderung ihr erklärtes Ziel, unter schwierigen Standortbedingungen den Wachstumskräften zum Durchbruch zu verhelfen, auch erreicht. Richtig ist allerdings, dass erst ein „selbsttragendes“ Wirtschaftswachstum, welches ohne spezifische Wirtschaftsförderung auskommt, ein wirklich befriedigendes Wachstum sein kann; inwieweit dies in Aussicht steht, wird noch zu erörtern sein. Richtig ist weiterhin der Einwand, die Wachstumsrate für sich sei ein viel zu grober Indikator für den Erfolg oder Misserfolg; man müsse auch fragen, welche Kräfte hinter dem Wachstum stehen, denn nur so könne man eine „Scheinblüte“ von „echtem“ Wachstum unterscheiden. Die differenzierte Analyse fördert hierzu Aspekte zutage, die eine weitere dynamische Entfaltung der Wachstumskräfte erwarten lassen: die zunehmend breitere Basis des Wachstumsprozesses, die Investitionsaktivität auf hohem Niveau, der Produktivitätsfortschritt und die – statistisch nur indirekt zu untermauernde – qualitative Verbesserung der sektoralen Produktionsstruktur.

Die Basis des Wachstumsprozesses in Ostdeutschland hat fünf Jahre nach der Währungsunion deutlich an Breite gewonnen. Gleich nach der Währungsunion wurde der Bausektor zum Wachstumsträger Nummer eins. Hier stimmt alles: Nachfrage ist aufgrund des beträchtlichen Sanierungsbedarfs in der öffentlichen Infrastruktur, des gewerblichen Gebäudedefizits und dann auch angesichts des Nachholbedarfs bei Wohnbauten reichlich vorhanden. Staatliche Förderpolitik unterstützt dies tatkräftig durch Abschreibungsvergünstigungen, Investitionshilfen, günstige Finanzierungsbedingungen und – im Bereich der öffentlichen Infrastruktur – durch eigene Aufträge; und – was den Produktions- und Wachstumseffekt erst ausmacht – die Nachfrage Ostdeutschlands nach Bauleistungen kann weitgehend nur durch Wertschöpfung der Bauwirtschaft in Ostdeutschland selbst befriedigt werden. Eine ähnlich günstige Konstellation zeichnete den Dienstleistungssektor aus. Mit dem Bauboom (das Produktionsvolumen des Bauhauptgewerbes hat sich von 1991 bis 1994 verdoppelt) verbinden sich – nur scheinbar paradox – zugleich Sorgen über die Fortsetzung des Wachstums. Der Bauboom wird nach Deckung des aufgestauten Bedarfes früher oder später sein Ende finden, bei einer dann nur noch normalen Entwicklung der Bauwirtschaft werden besondere Impulse für ein weiterhin hohes Wachstum verlorengehen. Aber: Inzwischen hängt die Wachstumsdynamik nicht mehr nur vom Bau und dem Dienstleistungssektor ab, inzwischen hat sie auch den industriellen Sektor erfasst.

Bei Industriegütern gibt es ähnlich wie bei Bauleistungen aufgrund des Nachholbedarfs eine hohe Nachfrage, auch steht staatliche Förderung zur Verfügung,

aber: Anders als im Bausektor lässt sich die ostdeutsche Nachfrage nach Industriegütern mit Produkten befriedigen, die außerhalb hergestellt werden. Industrielle Wertschöpfung in Ostdeutschland ist nur möglich, sofern die Unternehmen in Ostdeutschland gegenüber auswärtiger Konkurrenz zu bestehen gelernt haben. Dies ist ein mühevoller Prozess, der Zeit kostet und der im scharfen Verdrängungswettbewerb mit auswärtiger Konkurrenz bestanden werden muss. Nur in wenigen Industriezweigen ist die Umstellung in kurzer Zeit so gelungen, dass der Wachstumsschub rasch einsetzen konnte (Beispiele: Papier- und Pappeverarbeitung, Stahl- und Leichtmetallbau, Bereiche des Ernährungsgewerbes). In den meisten Fällen dominierte der Verdrängungswettbewerb. Die massive Schrumpfung der industriellen Gesamtproduktion, von 1990 bis Anfang 1993 um 40%, noch viel ausgeprägter in einzelnen Industriezweigen (beispielsweise um 90% in der Ledererzeugung, um 70% im Maschinenbau und im Bekleidungs-gewerbe und um 60% in der Elektrotechnik), legte den gravierenden Mangel an Wettbewerbsfähigkeit weiter Bereiche der Industrie offen. Verschärfend kam hinzu, dass angestammte Märkte in Osteuropa verschwanden (oder – wie manche heute kritisieren – vorschnell aufgegeben wurden), neue Märkte unmittelbar nicht zu erschließen waren. Die Neuorientierung der privatisierten Unternehmen durch Investitionen, Entwicklung marktfähiger Produkte und hin zu neuen Märkten sowie die Neugründung von Unternehmen waren erforderlich, damit aus der anfänglichen „De-Industrialisierung“ nun eine „Re-Industrialisierung“ werden konnte. Seit 1994 können die Früchte dieser Anstrengungen geerntet werden; die Industrieproduktion weist seitdem steil nach oben; sie lag 1994 um 20% über dem Vorjahreswert. Damit hat der Wachstumsprozess in Ostdeutschland insgesamt an Kraft gewonnen.

Die ostdeutsche Industrie steht also nicht auf verlorenem Posten. Dabei geht es nicht allein um Mengen, also nicht nur darum, dass der anfängliche Rückgang der Produktionsmenge nunmehr durch eine Ausweitung der Produktionsmenge wettgemacht werden kann. Für den Fortgang des Transformationsprozesses ist die qualitative Komponente, die Veränderung der sektoralen Struktur, mitentscheidend. Im Zuge der Re-Industrialisierung entsteht eine andere Industrie, als sie im Zuge der De-Industrialisierung untergegangen ist. Die DDR hatte ihre Industriestruktur im Rahmen des RGW an den Maßstäben Autarkie und Selbstversorgung ausgerichtet, nicht am Kriterium einer effizienten internationalen Arbeitsteilung. Industriezweige, die gemessen an diesem Kriterium am Standort Deutschland keine Chance haben, bleiben auch in Ostdeutschland auf der Strecke und werden in einer Phase der Re-Industrialisierung nicht wiederbelebt. Übrigbleiben und expandieren werden die Industriezweige, für die Deutschland Standortvorteile bietet und deren Produktion wettbewerbsfähig gehalten werden kann. Daher ist struktureller Wandel gleichbedeutend mit einer Verringerung des bisher bestehenden Wettbewerbsnachteils Ostdeutschlands; im Strukturwandel, der in Ostdeutschland in vollem Gange ist, liegt zugleich die Hoffnung auf eine Fortsetzung des Wachstums.



So sehr hat sich in den ersten Jahren nach der Währungsunion das Bild von der De-Industrialisierung in Ostdeutschland verfestigt, dass viele auch im Jahre 1995 noch nicht an eine Trendwende hin zur „Re-Industrialisierung“ glauben wollen. Zumindest erscheint das erreichte (erreichbare) Maß an Re-Industrialisierung äußerst bescheiden im Vergleich zu der vorangegangenen massiven De-Industrialisierung. Dies ist eine Frage der Maßstäbe. Der an der Beschäftigung gemessene Industriebesatz (Anteil der in der Industrie Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung) der Endphase der DDR liefert keinen sinnvollen Orientierungspunkt. Die DDR realisierte eine „Über-Industrialisierung“, da sie nicht in eine effiziente internationale Arbeitsteilung eingebunden war. Überdies zählten zum Industriesektor der DDR statistisch viele Arbeitnehmer, die ihrer Funktion gemäß heute anderen Sektoren – so den Dienstleistungen – zugerechnet werden. Der ostdeutsche Industriebesatz ist mit 19 Personen je 100 Erwerbstätigen allerdings deutlich niedriger als der westdeutsche (33 Personen). Doch der westdeutsche Industriebesatz ist überhöht. Westdeutschland hat im Vergleich leistungsstarker Industrieländer einen überdurchschnittlichen Industriebesatz. So liegt der Industriebesatz in den Vereinigten Staaten von Amerika mit 18 Millionen in der Industrie (*manufacturing*) Beschäftigten bei 110 Millionen Gesamtbeschäftigung sogar noch unter dem in Ostdeutschland. Die Industriebeschäftigung ist in Westdeutschland seit Beginn der 1970er Jahre im Rückzug, und dieser Prozess wird weitergehen. Somit überzeichnet der westostdeutsche Vergleich der Industriebeschäftigung das industrielle Defizit. Zudem ist ein an der Beschäftigtenzahl gemessener Industriebesatz ohnehin problematisch. Da neues Kapital im Allgemeinen weniger arbeitsintensiv produziert als altes, muss die Kapitalintensität in den Neuen Bundesländern durchschnittlich höher sein als in den Alten, weil in den Neuen Bundesländern das Durchschnittsalter des Kapitalstocks niedriger ist als in den Alten. Folglich bindet die ostdeutsche Industrie je Einheit der Wertschöpfung weniger Arbeitskräfte als die westdeutsche. Freilich: Eine Wende zur Re-Industrialisierung zu diagnostizieren bedeutet noch nicht, dass die ostdeutsche Wirtschaft bereits am Ziel eines selbsttragenden Wachstumsprozesses angelangt ist.

Unmittelbar im Anschluss an die deutsch-deutsche Währungsunion war der Wirtschaftsprozess in Ostdeutschland konsumlastig. Für die Bevölkerung wurde nach Jahrzehnten des Mangels ein üppiges Angebot an Konsumgütern verfügbar, von dem reichlich Gebrauch gemacht wurde. Doch war klar, dass eine tragfähige Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland erst durch eine völlige Erneuerung des Kapitalstocks, also durch Investieren, zustande kommen würde. Das ließ sich nicht über Nacht realisieren. Investoren mussten sich erst finden, die Investitionen geplant werden. So war der Start in die Nachwendezeit mit einem Investitionsdefizit belastet. Auch hier haben sich positive Veränderungen eingestellt. Die Investitionsaktivitäten in Ostdeutschland, besonders dynamisch die Bauinvestitionen, aber auch die für die Erneuerung des Produktionsapparats wichtigen Ausrüstungsinvestitionen, haben kräftig zugenommen und erreichen heute pro Kopf der Bevölkerung ein weitaus größeres Volumen als in Westdeutschland.

Im Jahre 1994 wurden je Einwohner in Ostdeutschland 11 400 DM gegenüber 8 600 DM in Westdeutschland investiert. Dies muss auch so sein und bis auf Weiteres so bleiben, gilt es doch, einen immensen Nachholbedarf zu befriedigen. Beim privaten Verbrauch je Einwohner lag Ostdeutschland mit 16 800 DM je Einwohner gemäß dem Rückstand an verfügbarem Einkommen auch 1994 noch weit hinter dem westdeutschen Wert (25 000 DM).

Die ostdeutsche Wirtschaft war mit einem erheblichen Leistungsrückstand in den Prozess der marktwirtschaftlichen Erneuerung gestartet. Die Erhöhung der Produktivität war und ist eine Grundvoraussetzung für die Erlangung von Wettbewerbsfähigkeit. Dieser Prozess ist in Gang gekommen. Der Produktivitätsanstieg summiert sich auf beachtliche Werte; er lag im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 1995 bei gut 11%. Aber auch hier gibt es kritische Einwände: Der Produktivitätsfortschritt sei nur ein statistischer Effekt, weil er durch die Entlassung von Arbeitnehmern zustande gekommen sei, die für die Produktion ohnehin nicht benötigt wurden. Richtig ist, dass in der DDR-Wirtschaft viel mehr Menschen in den Unternehmen beschäftigt wurden, als es für die Produktion eigentlich erforderlich war („Überbeschäftigung“). Die statistisch gemessene Leistung pro Arbeitnehmer blieb dadurch sehr niedrig. Mit dem Abbau der Überbeschäftigung konnte so rechnerisch ein Produktivitätssprung erreicht werden. Dies war 1991/1992 der Fall. Seither vollzieht sich der Produktivitätsfortschritt aber bei nicht mehr sinkender, zuletzt sogar bei steigender Erwerbstätigkeit. Es wird inzwischen also ein „echter“ Produktivitätszuwachs realisiert: indem neue Maschinen eingesetzt werden, die betriebliche Organisation nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ausgerichtet wird, die Produktpalette durchforstet, modernisiert und kundenorientiert erneuert wird. Zur Mitte der 1990er Jahre reflektiert der Produktivitätsfortschritt aktive Leistungsverbesserung, nicht mehr allein passiv den Abbau von nicht benötigter Arbeit. Es versteht sich von selbst, dass der Prozess der Produktivitätsverbesserung höchst differenziert abläuft. Neugegründete Unternehmen „auf der grünen Wiese“ konnten von der technischen Konzeption her sofort mit einem hohen Produktivitätsniveau starten. Für alte Betriebe ist die Produktivitätssteigerung mühselig. Aufgrund der sehr differenzierten Entwicklung sind gesamtwirtschaftliche Produktivitätsvergleiche, etwa zwischen Ost- und Westdeutschland, ebenso wenig aussagekräftig wie die Bildung eines Durchschnitts zwischen gebirgigem und ebenem Gelände.

Ostdeutschland ist im Vergleich zu den Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa durch günstige Bedingungen im Transformationsprozess bevorzugt. Vor allem ist die massive finanzielle Unterstützung durch Westdeutschland hervorzuheben; nach Berechnungen der Wirtschaftsforschungsinstitute summieren sich die öffentlichen Finanztransfers (einschließlich Budgetdefizite der Treuhandanstalt) im Zeitraum von 1991 bis 1995 auf gut 900 Mrd. DM, eine immense Größenordnung, wenn man sie beispielsweise mit der summierten gesamtwirtschaftlichen Produktion in diesem Zeitraum (1 200 Mrd. DM) vergleicht. Etwas

auch nur annähernd Vergleichbares hat kein Staat in Mittel- und Osteuropa erhalten. Aber auch im institutionellen Bereich hat Ostdeutschland einen Vorteil. Während die mittel- und osteuropäischen Staaten einen für die wirtschaftliche Entwicklung förderlichen institutionellen Rahmen erst entwickeln müssen – dazu gehören die Steuergesetzgebung, das Wirtschaftsrecht, die Etablierung monetärer Märkte, die Gestaltung der Währungsbeziehungen –, konnte Ostdeutschland die bewährten Institutionen Westdeutschlands übernehmen. Es ist sicherlich richtig, dass die westdeutschen Institutionen für den ostdeutschen Fall nicht ideal zugeschnitten waren (manche institutionellen Regelungen gelten zudem auch in Westdeutschland als überzogen, hemmend, verkrustet). Aber einen wichtigen Vorteil hatte die Übernahmestrategie doch: Sie verhinderte einen mühseligen, zeitraubenden, kontroversen und damit letztlich Unsicherheit schaffenden Diskussions- und Entscheidungsprozess über die Etablierung von Institutionen. Freilich ging Ostdeutschland auch mit einem Nachteil in den Transformationsprozess. Eine exportfördernde Wechselkurspolitik war mit der Einführung der Deutschen Mark nicht mehr möglich. Auch die Lohndynamik war nachteilig, wurde sie doch nicht an den realwirtschaftlichen Möglichkeiten orientiert, sondern dem als „gerecht“ empfundenen Anspruch, zum westdeutschen Lohnniveau möglichst bald aufzuschließen. Der Umschwung von der Schrumpfung zum Wachstum setzte trotzdem in Ostdeutschland schneller ein als in Mittel- und Osteuropa, und die Dynamik ist in Ostdeutschland größer als jenseits der Oder.

## RÜCKSTAND AN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Die dynamische Entfaltung der Wachstumskräfte, wie sie sich in den fünf Jahren seit der deutsch-deutschen Währungsunion vollzogen hat, zeigt, dass sich der Transformationsprozess in Ostdeutschland in die von den Menschen ersehnte Richtung bewegt. Dies ist der rückblickende Teil der Bilanz. Der Wachstumsprozess kann aber erst dann wirklich befriedigen, wenn er „selbsttragend“ ist. „Selbsttragend“ („nachhaltig“, „stabil“, „robust“) soll sagen, dass sich der Wachstumsprozess auf der Basis einer hinreichend gestärkten Wettbewerbskraft der ostdeutschen Unternehmen eigener Kraft – und damit ohne besondere staatliche Förderung – fortsetzen würde. Sicherlich kann der Maßstab nicht eine Volkswirtschaft ohne jegliche staatliche Unterstützung sein; sie gibt es nicht, auch in Westdeutschland greift der Staat fördernd und stützend ein. Doch in Ostdeutschland ist die staatliche Förderpolitik seit der Wiedervereinigung sehr viel intensiver als in Westdeutschland und in dieser Intensität auf die Dauer schwerlich aufrechtzuerhalten. Daher kommt der Frage, ob die ostdeutsche Wirtschaft fünf Jahre nach der Währungsunion bereits in einer Lage ist, die die Fortsetzung des dynamischen Wirtschaftswachstums ohne besondere Fördermaßnahmen erwarten lässt, eine besondere Bedeutung zu. Die Antwort lautet: nein. Die insgesamt dynamische Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft darf nicht darüber hinwegtäuschen,

dass es um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen – bei allen Unterschieden im Einzelnen – insgesamt noch nicht gut steht.

„Selbsttragend“ wird die wirtschaftliche Entwicklung erst sein, wenn sich die Unternehmen im überregionalen Wettbewerb aus eigener Kraft weit besser als bisher behaupten können. Anderenfalls werden sie im Verdrängungswettbewerb untergehen, sobald sie davor nicht mehr vom Staat bewahrt werden. Das empirisch-analytische Problem ist offenkundig: „Die“ Wettbewerbsfähigkeit „der“ ostdeutschen Unternehmen gibt es nicht. Es existiert ein Kontinuum, welches von bereits kraftstrotzenden Unternehmen bis zu jenen reicht, deren Insolvenz nur eine Frage der Zeit ist. Und Wettbewerbsfähigkeit ist überdies kein Zustand, den ein Unternehmen einmal erreicht dann unangefochten bewahren kann. Die Wettbewerbsfähigkeit ist unter marktwirtschaftlichen Bedingungen immer durch alte und neue Konkurrenten bedroht, und sie kann verlorengehen. Bei dieser komplizierten Sachlage können nur aus indirekten Schlüssen Aussagen über die Wettbewerbsfähigkeit und damit über den (noch nicht) „selbsttragenden“ Wachstumsprozess abgeleitet werden.

Die wichtigsten Belege für einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit sind die nach wie vor unbefriedigende Exportaktivität der Unternehmen und der immense Überhang der Einfuhren gegenüber den Ausfuhren. Auf Absatzmärkten außerhalb Ostdeutschlands haben die Unternehmen bisher nur wenig Fortschritte gemacht. Die Exportquote (Ausfuhr in Relation zum Bruttoinlandsprodukt; die Ausfuhr erfasst in dieser Abgrenzung nicht nur Lieferungen ins Ausland, sondern auch nach Westdeutschland) ist zwar nach dem Tiefpunkt von 18% im Jahr 1993 inzwischen leicht gestiegen, auf 22% im Jahr 1995. Aber die Exportquote ist gering; beispielsweise realisieren die Niederlande mit etwa gleicher Bevölkerungsanzahl eine mehr als doppelt so hohe Exportquote (52%). Auch die „heimischen“ Märkte in Ostdeutschland sind überregionale Märkte (aus der Sicht auswärtiger Anbieter). Auch hier lassen sich Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit belegen. Das Volumen eingeführter Güter (aus Westdeutschland oder aus dem Ausland) ist im Vergleich zur heimischen Güterproduktion mit 81% (1995) ungewöhnlich hoch (wieder zum Vergleich: Die Einfuhren der Niederlande machen nicht einmal die Hälfte der niederländischen Güterproduktion aus). Exportbasis, die fehlt, ist also nicht nur die unterbliebene Güterproduktion, die an auswärtigen Märkten abgesetzt werden musste, sondern auch die Güterproduktion, die nicht stattfindet, weil auswärtige Anbieter den heimischen Markt beherrschen.

Der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit schlägt sich in einem enorm hohen Handelsdefizit (gegenüber Westdeutschland und dem Rest der Welt) nieder. Insgesamt saldieren sich geringe Exporte (1995: 83 Mrd. DM) und hohe Importe (1995: 311 Mrd. DM) zu einem negativen Außenbeitrag von 228 Mrd. DM, und dies bei einem Bruttoinlandsprodukt von 382 Mrd. DM. Man mag die hier

gebotene Interpretation des Handelsdefizits als Indikator für die Wettbewerbschwäche Ostdeutschlands als zu statisch kritisieren. Aufstrebende dynamische Volkswirtschaften, die für auswärtige Investoren attraktive Anlagemöglichkeiten bieten, haben – ein klassischer Lehrbuchfall – in aller Regel Handelsbilanzdefizite; denn ihnen fließt von außerhalb Kapital zu, mit dem wiederum von außerhalb moderne Maschinen für moderne wettbewerbsfähige Produktion importiert werden. Das aktuelle Handelsbilanzdefizit wäre hier die Vorstufe für einen bevorstehenden Quantensprung beim Zugewinn von wettbewerbsfähiger Produktion, früher oder später würde das Handelsdefizit sinken. Dieser Wirkungszusammenhang spielt zweifellos auch in Ostdeutschland eine Rolle. Doch erklärt er nicht das erhebliche Ausmaß des Handelsbilanzdefizits. Fünf Jahre nach der Währungsunion lässt sich noch nicht erkennen, dass auswärts in nun nennenswertem Umfang Marktanteile gewonnen wurden und im Inland eine erfolgreiche Importsubstitution stattfände.

Somit bleibt es bei der Diagnose einer alles in allem unbefriedigenden Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Es wäre freilich zu wenig, diese Diagnose allein auf die gesamtwirtschaftlichen Zahlen über den Außenhandel zu stützen. Untermauert wird die Diagnose durch einzelwirtschaftliche Beobachtungen. Warum muss fünf Jahre nach der deutsch-deutschen Währungsunion immer noch eine gravierende Wettbewerbschwäche vieler ostdeutscher Unternehmen konstatiert werden, obwohl doch in den letzten Jahren große Schritte zur Erneuerung der Produktionsanlagen, zur Rationalisierung der Produktion, zur Optimierung des Arbeitseinsatzes, zur Entwicklung neuer Produkte unternommen worden sind? In der Tat: An Sachkapital und an Humankapital mangelt es immer weniger. Mehr und mehr kristallisiert sich heraus, wo das eigentliche Problem liegt: in einem Mangel an „Marktkapital“.

Um absatzfähige Produkte herzustellen, sind nicht „nur“ Arbeitsleistungen und technische Produktionsmittel notwendig; um die Produkte dann auch wirklich absetzen zu können, ist zusätzlich „Marktkapital“ erforderlich; Erfahrung auf den einschlägigen Absatzmärkten, Vertrauen von Lieferanten und Kunden, Referenzen, Bekanntheitsgrad. Alles das macht den „Firmenwert“ der Unternehmen aus. Vielen ostdeutschen Unternehmen mangelt es sechs Jahre nach der Wende genau daran, und das ist der Kern ihres Wettbewerbsrückstands. Dieser Rückstand ostdeutscher Unternehmen hat nichts damit zu tun, dass sie „ostdeutsch“ sind; vielmehr ist der Mangel an Marktkapital das übliche Handicap junger Unternehmen (wo immer sie auch ihren Sitz haben). Junge, noch im Aufbau befindliche, wenige Jahre nach der Gründung zumeist noch nicht konsolidierte ostdeutsche Unternehmen müssen sich im Wettbewerb gegenüber alteingesessenen auswärtigen Unternehmen behaupten, und das auf Märkten, die für neue Anbieter keine Lücken gelassen haben, sondern durch etablierte Lieferbeziehungen längst verteilt sind. Den Wettbewerbsvorteil der etablierten auswärtigen Konkurrenten aufzuholen, ist das Schlüsselproblem der jungen ostdeutschen Unternehmen;

dieser Aufholprozess braucht Zeit, ist kostspielig, und solange er noch nicht abgeschlossen ist, bleiben ostdeutsche Unternehmen in besonderem Maße im Wettbewerb anfällig.

Der Mangel an Marktkapital der Unternehmen geht Hand in Hand mit einem Mangel an Risikofähigkeit. Ostdeutsche (junge) Unternehmen sind wie westliche (etablierte) zu ständigen Innovationen gezwungen, die naturgemäß mit dem Risiko des Fehlschlags belastet sind. Alteingesessene westliche Unternehmen können Innovationen zumeist auf der Basis einer bereits am Markt eingeführten Produktpalette vornehmen; Fehlschläge bei Innovationen werden durch den gesicherten Absatz eingeführter Produkte abgedeckt. Für ostdeutsche Unternehmen gibt es vielfach keinen gesicherten Absatz eingeführter Produkte. Neuentwickelte Produkte sollen überhaupt erst eine Absatzbasis schaffen. Fehlschläge hier können nicht so leicht abgedeckt werden.

Fehlschläge bei Innovationen (aber auch die Folgen fehlerhafter Kalkulationen, des Ausfalls von Kundenzahlungen) wären weniger gefährlich, wenn sie durch eine entsprechende Eigenkapitalbasis abgefangen werden könnten. Bei den ostdeutschen Unternehmen – jedenfalls soweit sie nicht prosperierende Tochterunternehmen westdeutscher Mütter sind – sind die Gewinne heute noch niedrig, wenn überhaupt schon welche gemacht werden; dies gilt auch, wenn man berücksichtigt, dass die bilanzierten Gewinne dank vieler Sonderabschreibungen niedriger sind als die erwirtschafteten Gewinne. Zudem haben die ostdeutschen Unternehmen in den wenigen Jahren seit der Wende niemals die finanzielle Substanz erreichen können, die westdeutsche Unternehmen in Jahrzehnten angesammelt haben. Wer bisher keinen Speck angesetzt hat, wird eine Hungerphase schlecht durchstehen. Der Mangel an Marktkapital und an Risikofähigkeit betrifft vor allem Unternehmen, die auf überregionalen Absatz zielen müssen. Beides muss Hand in Hand gehen. Das Eindringen in überregionale Märkte ist die Basis für eine ausreichende Gewinnsituation, wie umgekehrt ein ausreichendes finanzielles Polster notwendig ist, um den Atem für ein Eindringen in fremde Märkte zu haben. Solange beides noch nicht gegeben ist, kann der ostdeutsche Wachstumsprozess nicht als selbsttragend bezeichnet werden.

## UNTERBESCHÄFTIGUNG IM TRANSFORMATIONSPROZESS

Was an Wachstum erreicht werden konnte, was an struktureller Erneuerung bereits vollzogen ist, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Transformationsprozess vor allem am ostdeutschen Arbeitsmarkt schmerzhaft Anpassungslasten verursacht hat. Hier liegt im Kern der Grund dafür, dass die anfängliche Euphorie über den marktwirtschaftlichen Neubeginn in Ostdeutschland inzwischen der

Ernüchterung gewichen ist. Am ostdeutschen Arbeitsmarkt haben sich in der Tat umwälzende Bewegungen mit elementarer Bedeutung für den Einzelnen vollzogen. Auf der negativen Seite steht der rapide Abbau von Arbeitsplätzen seit der Wende. Die Unterbeschäftigung wird durch die registrierten Arbeitslosen (Februar 1995: 1,1 Millionen Personen) noch unterschätzt; in erheblichem Umfang ist Arbeitslosigkeit auch verdeckt vorhanden (über eine Million Personen). Für viele, die arbeitslos geworden sind – insbesondere für Ältere –, gibt es keine realistische Chance, in den Erwerbsprozess zurückzukehren; Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu Langzeitarbeitslosigkeit ist im Gange. Die überdurchschnittliche Betroffenheit von älteren Frauen in ländlichen Regionen zeigt, dass die Anpassungslasten des Arbeitsmarktes ungleich verteilt sind. Im Jahr nach der Wende wurde die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte als ein wesentlicher (mancher sagte: der einzige) Standortvorteil Ostdeutschlands gewertet, der für eine dynamische Entwicklung stehen sollte. Heute muss konstatiert werden, dass das Potenzial qualifizierter Arbeitskräfte nicht voll genutzt wird. Die Arbeitslosigkeit hat den Menschen in aller Härte die Risiken des marktwirtschaftlichen Systems vor Augen geführt. Auch die junge Generation – zu DDR-Zeiten in der persönlichen Entfaltung behindert, aber nicht mit Sorgen um den Arbeitsplatz geplagt – sieht das. Auch für die, die Arbeit haben, sind die Sorgen um den Arbeitsplatz nicht verschwunden; noch immer gehen Betriebe und Arbeitsplätze verloren.

Die existentielle Dimension der Arbeitslosigkeit, ihre negativen sozialen und psychischen Auswirkungen machen es vielen Betroffenen – aber nicht nur ihnen – schwer, emotionsfrei eine vornehmlich volkswirtschaftliche Einschätzung der Arbeitslosigkeit zu akzeptieren. Dass eine Gesellschaft, die in den Jahrzehnten der DDR-Wirtschaft Arbeitslosigkeit als individuelles Risiko nicht erfahren hat, nunmehr das „Recht auf Arbeit“ reklamiert, ist gut nachvollziehbar. Der Anspruch richtet sich aber zumeist nicht auf Arbeit jedweder Art, sondern auf Arbeit bestimmter Qualität (möglichst im erlernten Beruf), an einem bestimmten Ort (möglichst am bisherigen Wohnort) und zu einem bestimmten (möglichst „westdeutschen“) Lohn. Die Konditionierung des Anspruchs führt zum Kernproblem des ostdeutschen Arbeitsmarktes. Die im Transformationsprozess entstandene Arbeitslosigkeit ist nicht allein dem Transformationsvorgang als solchem zuzurechnen, sondern auch Reflex der Konditionen, unter denen der Transformationsprozess ablaufen sollte und die mit Blick auf den Arbeitsmarkt nicht durchweg günstig waren.

Selbst wenn es auf den ersten Blick anders erscheinen mag, kann die Entwicklung am ostdeutschen Arbeitsmarkt nicht ohne Weiteres als ein Beleg für den Misserfolg, gar das Scheitern des Transformationsprozesses gewertet werden. Zwar ist es zutreffend, dass die 6,3 Mio. am „ersten“ Arbeitsmarkt verfügbaren Arbeitsplätze, also ohne die durch staatliche Aktivitäten wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung, Vorruhestandsregelungen aufgefangene Arbeitslosigkeit („zweiter“ Arbeitsmarkt), bei Weitem nicht ausreichen, um allen

8,3 Millionen Personen Beschäftigung zu geben, die eine Beschäftigung suchen (diese und die folgenden Arbeitsmarktdaten sind IWH-Schätzungen für 1995). Auch wenn die Beschäftigungsentwicklung den Tiefpunkt überwunden hat und die Gesamtzahl der Arbeitsplätze am „ersten“ Arbeitsmarkt schon seit 1993 leicht ansteigt, wird sich dadurch das Ungleichgewicht zwischen verfügbaren und gesuchten Arbeitsplätzen bestenfalls mildern, nicht aber beseitigen lassen. Jedoch: Bei der Interpretation dieser Zusammenhänge muss bedacht werden, dass die Ausstattung der ostdeutschen Wirtschaft mit Arbeitsplätzen inzwischen der in Westdeutschland sehr nahekommt. Für je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter stehen in Ostdeutschland (am „ersten“ Arbeitsmarkt) schätzungsweise 59 Arbeitsplätze zur Verfügung, in Westdeutschland sind es gut 62 Arbeitsplätze, also nur wenig mehr.

Beim Vergleich der Arbeitsplatzausstattung Ostdeutschlands mit der Westdeutschlands ist freilich zu bedenken, dass die Lage am ostdeutschen Arbeitsmarkt mit den genannten Zahlen günstiger erscheint, als sie es wirklich ist. Zum einen bestehen die verfügbaren Arbeitsplätze zu einem guten Teil im Staatssektor, der gemeinhin (und im Vergleich zu Westdeutschland) personalmäßig als überbesetzt gilt; nimmt der Staat die erforderlichen Entlassungen vor, wird sich die Arbeitsmarktbilanz verschlechtern. Zum anderen sind am „ersten“ Arbeitsmarkt in Ostdeutschland sicherlich mehr noch als in Westdeutschland Arbeitsplätze von staatlichen Subventionen abhängig; mit der auf die Dauer gebotenen Kürzung von Subventionen ist insoweit eine Einbuße an Arbeitsplätzen absehbar. Doch wäre es falsch, aufgrund dieser Risiken eine negative Entwicklung in der Ausstattung mit Arbeitsplätzen zu prognostizieren. Denn den Arbeitsplatzverlusten stehen immer auch neuentstehende Arbeitsplätze gegenüber; dies wird in Ostdeutschland nicht anders sein als anderswo.

Das Schlüsselproblem des ostdeutschen Arbeitsmarktes liegt woanders. Dass die Unterbeschäftigung in Ostdeutschland trotz der am westdeutschen Maßstab gemessen nahezu vergleichbaren Ausstattung mit Arbeitsplätzen weit höher ist als in Westdeutschland, ist auf die von der ostdeutschen Bevölkerung gewünschte, im Vergleich zu Westdeutschland deutlich höhere Erwerbsbeteiligung zurückzuführen. Bislang jedenfalls wollen in Ostdeutschland bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter viel mehr Menschen arbeiten (1995: 78%) als in Westdeutschland (1995: 70%). Wenn für alle jene, die einen Arbeitsplatz suchen, ein Arbeitsplatz vorhanden sein soll, müssten in Ostdeutschland also viel mehr Arbeitsplätze verfügbar werden als in Westdeutschland (immer in Relation zur erwerbsfähigen Bevölkerung).

Dies ist der kritische Punkt. So wie der Transformationsprozess in Ostdeutschland angelegt worden ist, zielt er darauf ab, die westdeutschen Wirtschaftsverhältnisse in wesentlichen Bereichen auch in Ostdeutschland herzustellen. Mit der Übernahme des westdeutschen Geldes (und damit des westdeutschen Wechselkurses),



der institutionellen Strukturen und Regulierungen Westdeutschlands und mit dem erklärten Ziel, westdeutsche Löhne der Höhe und der Struktur nach so bald wie möglich auch in Ostdeutschland zu realisieren, wird im Großen und Ganzen auch das westdeutsche Arbeitsplatzpotenzial (in Relation zur Bevölkerung) „übernommen“. Zu Arbeitsmarktkonditionen, die denen in Westdeutschland vergleichbar werden, können in Ostdeutschland nicht mehr Arbeitsplätze entstehen als in Westdeutschland, auch in Zukunft und bei Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses nicht.

Wenn mehr gewollt wird, wenn die Anzahl verfügbarer Arbeitsplätze gemäß der höheren Erwerbsneigung in den Neuen Bundesländern größer sein soll als in den Alten, müsste der Transformationsprozess in andere Bahnen gelenkt werden und auf eine Wirtschaftsstruktur zielen, die viel arbeitsintensiver als die in Westdeutschland ist. Sicherlich müsste das Lohnniveau auf Dauer sehr viel niedriger sein, auch die Lohnstruktur müsste sehr viel differenzierter sein als in Westdeutschland. Sicherlich müssten die Unternehmen in der Flexibilität des Arbeitseinsatzes (von der Arbeitszeit bis hin zu weniger rigidem Kündigungsschutz) viel mehr Gestaltungsmöglichkeiten haben als in Westdeutschland. Aber sind die Arbeitnehmer, ist die Bevölkerung in Ostdeutschland dazu (und zu anderen Einbußen gegenüber westdeutschen Standards) wirklich dauerhaft bereit? Eine offene, auch politisch unterstützte Diskussion dieser Fragen findet in Ostdeutschland kaum statt.

Unterbeschäftigung wird somit vielfach als Makel des Transformationsprozesses missverstanden, wo sie doch vor allem auch das Ergebnis einer an westdeutschen Verhältnissen ausgerichteten Anspruchshaltung (zum Beispiel bei den Löhnen) ist. Scheinlösungen werden propagiert, wo die Verantwortung für nicht entstehende Arbeitsplätze dem Staat zugeschoben wird und dieser – mit den Mitteln der Subvention – Arbeitsplätze schaffen soll, auch wenn diese nicht rentabel sind. Maßstäbe werden verrückt, wenn die große Anzahl von Arbeitsplätzen in der untergegangenen DDR zum Vorbild für die Arbeitsplatzanzahl heute genommen wird. Ein wirtschaftliches Urteil über den Arbeitsmarkt kann nicht allein an der bloßen Anzahl der Arbeitsplätze festgemacht werden. Entscheidend ist die Wettbewerbsqualität der Arbeitsplätze. Es kann kein wirtschaftlich sinnvolles Ziel sein, möglichst viele Arbeitsplätze zu haben, sondern es müssen möglichst viele rentable Arbeitsplätze sein, also Arbeitsplätze, deren Lohn am Markt verdient werden kann. Die große Zahl von Arbeitsplätzen in der DDR war mit einem entscheidenden Makel versehen: Es waren zu einem großen Teil unrentable Arbeitsplätze. Daran ist die DDR-Wirtschaft zuletzt gescheitert. Heute (und auch künftig) sind der Anzahl nach viel weniger Arbeitsplätze verfügbar als am Ende der DDR, aber es sind immer mehr rentable Arbeitsplätze vorhanden. Wo sich in den letzten Jahren erfolgreiche Unternehmen am Markt etabliert haben – im Handwerk, im Baubereich, im Dienstleistungssektor, auch in der Industrie – und wo mittels Investitionen moderne Arbeitsplätze geschaffen worden sind, können die Löhne am Markt

verdient werden. Entwarnung wäre gleichwohl verfrüht. Noch ist es – wie bereits geschildert – um die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft nicht so bestellt, dass Sorgen über den Fortgang des Wachstumsprozesses unberechtigt wären. Die einzufordernden Anstrengungen der Unternehmen, ihre Wettbewerbslage zu verbessern, werden im Erfolgsfall gleichzeitig auch die Beschäftigungslage in den Neuen Bundesländern stabilisieren.

## KONTROVERSEN UM DIE GESTALTUNG DER VOLKSWIRTSCHAFT

Die ostdeutsche Wirtschaft, so wie sie sich fünf Jahre nach der Währungsunion präsentiert, ist nicht nur und nicht einmal in erster Linie das Ergebnis von Marktprozessen. Vielmehr hat der Staat massiv gestaltend in den Transformationsprozess eingegriffen, und er tut es noch. Es entbehrt nicht der Pikanterie, dass nach dem Zusammenbruch der Staatswirtschaft in der DDR ein Neuaufbau der Wirtschaft – jetzt als Marktwirtschaft – wieder nur mit massiver staatlicher Unterstützung möglich war. Es ist bezeichnend, dass viele Menschen unter der Last der Anpassungen erneut den Staat in die Pflicht nehmen, vor allem als Subventionierer für existenzgefährdete Betriebe und als Finanzier von Arbeitsplätzen. Die zentrale Rolle des Staates beim Neuaufbau der ostdeutschen Wirtschaft kommt nicht von ungefähr. Ein rein marktwirtschaftlich ablaufender Transformationsprozess hätte nach dem Desaster des Sozialismus in ein Desaster der Marktwirtschaft führen können; von der „schöpferischen Zerstörung“, die das Wesensmerkmal des marktwirtschaftlichwettbewerblichen Wirtschaftsprozesses ist, wäre wohl nur die „Zerstörung“ übriggeblieben. Unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen hätte Ostdeutschland als Produktionsstandort kaum eine Chance. Weder war die aus der DDR-Zeit überkommene ostdeutsche Produktion wettbewerbsfähig. Noch wird überhaupt Produktion aus Ostdeutschland (jedenfalls soweit sie sich nicht auf rein lokale Güter richtet) gebraucht, um die Güternachfrage in Ostdeutschland zu befriedigen. Weltweit sind genug Produktionskapazitäten verfügbar, um die Nachfrage aus Ostdeutschland zu decken. Die Folgen des Marktdrucks wurden 1990/1991 auch sichtbar. Die Produktion überregional handelbarer Güter brach weitgehend zusammen, die Versorgung der ostdeutschen Märkte wurde von auswärts vorgenommen. Ostdeutschland als Produktionsstandort konnte nur durch staatliche Förderung gegen den zerstörerischen Wettbewerb erhalten bleiben und entwickelt werden. Eine der wichtigsten Aufgaben – die Erneuerung des unternehmerischen Kapitalstocks – wurde mit beträchtlicher öffentlicher Hilfe eingeleitet. Gravierende Standortnachteile – Mängel in der Infrastruktur vom Kommunikationssystem bis zu den Verkehrswegen – wurden mit großen Anstrengungen allmählich abgebaut.

Freilich ist nicht alles, was der Staat für die marktwirtschaftliche Erneuerung getan und unterlassen hat, unstrittig. Auch wenn es beispielsweise für die

Eigentumsregelungen („Rückgabe vor Entschädigung“) gute ordnungspolitische Gründe gab, stellen ungeklärte Eigentumsverhältnisse vor allem in den Städten nach wie vor ein gravierendes Entwicklungshemmnis dar. Auseinandersetzungen über die vom Staat getroffenen Regelungen begleiten den Transformationsprozess von Anfang an, und sie werden sich in der wirtschaftshistorischen Aufarbeitung des Transformationsprozesses fortsetzen. Die Schwierigkeiten sind für beide Seiten offenkundig. Wer eine alternative Gestaltung des Transformationsprozesses befürwortet hätte, muss den schlüssigen empirischen Beleg für deren Überlegenheit schuldig bleiben; wer die getroffenen Maßnahmen verteidigt, kann nicht ausschließen, dass andere Wege doch überlegen gewesen wären. Eingedenk dieser Schwierigkeiten sollen im Folgenden einige besonders kontroverse Problemfelder beleuchtet werden.

Die deutsch-deutsche Währungsunion von 1990 ist vom Zeitpunkt und der Gestaltung her kritisch zu würdigen, jedenfalls aus volkswirtschaftlicher Sicht. Durch die Währungsunion wurde die ostdeutsche Wirtschaft über Nacht einem massiven Wettbewerbsdruck ausgesetzt, dem sie absehbar aus eigener Kraft nicht standhalten konnte. Mit der Einführung der Deutschen Mark in der DDR ließ sich das Wechselkursinstrument nicht nutzen, mehr noch: Gegenüber dem subventionierten Exportriesen der DDR wirkte die Einführung der DM wie eine scharfe Aufwertung. Zugleich wurden mit der Öffnung der Grenzen auch alle Handelsschranken niedergerissen, auch die schützenden. Die Alternative wäre gewesen, den ostdeutschen Betrieben mehr Zeit für die Anpassung an die neuen Wettbewerbsbedingungen dadurch zu verschaffen, dass sie durch günstige Wechselkurse Preisvorteile nutzen könnten und dass der Verdrängungswettbewerb durch Einfuhrbeschränkungen gemildert worden wäre. Ob diese Alternative wirklich bestanden hat, ist fraglich. Die Entwicklung in der DDR der Jahre 1989/1990 war nicht einfach ein wirtschaftlicher Vorgang, sondern viel weitergehend ein Prozess der politischen Befreiung von einem unerträglichen Regime. Diesen Prozess zu sichern, war Ziel und Effekt auch der Währungsunion. Ob die Alternative, wäre sie genutzt worden, wirklich zu einer überlegenen wirtschaftlichen Entwicklung geführt hätte, ist überdies offen. Die Währungsunion muss als Voraussetzung dafür anerkannt werden, dass neben der Deutschen Mark auch andere wichtige Institutionen Westdeutschlands auf Ostdeutschland übertragbar wurden. Auf diese Weise konnte in Ostdeutschland sehr rasch ein institutioneller Rahmen (vor allem Rechts-, Steuer-, Finanzsystem) etabliert werden, der für die marktwirtschaftliche Transformation unerlässlich ist.

Die Treuhandanstalt stand vor allem in Ostdeutschland im Kreuzfeuer der Kritik. Wenn nach der Beendigung der operativen Tätigkeit der Treuhandanstalt immer noch ein akuter Rückstand in der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen zu beklagen ist, liegt die Vermutung nahe, dass der Rückzug des Staates als erster Eigentümer der vormals sozialistischen Unternehmen verfrüht und übereilt war. Konkret: Hätte die Treuhandanstalt nicht länger im Engagement

für die ihr anvertrauten Unternehmen bleiben müssen, um deren Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit zu sichern? Auch diese Frage ist nach der Beendigung der operativen Tätigkeit der Treuhandanstalt nur mehr hypothetisch.

Die Liste der Vorwürfe an die Treuhandanstalt ist lang. Sie sei verantwortlich für die Zerstörung von Arbeitsplätzen, weil Unternehmen unter dem Schlagwort „Sanierung durch Privatisierung“ zu schnell aus dem Schutz der staatlichen Obhut gegeben worden seien. Es seien nichtlebensfähige Strukturen entstanden, weil es nicht gelungen sei, die Validität der Unternehmenskonzepte hinreichend zu bewerten, und weil auch kriminelle Erwerber nicht verlässlich abgewehrt worden seien. Öffentliches Eigentum sei verschleudert worden, weil die unter dem Zeitdruck der Privatisierung erzielten Preise für veräußerte Unternehmen zu niedrig gewesen wären und weil sich die Treuhandanstalt insbesondere bei großen Privatisierungen einseitig den Gestaltungskonzepten der Erwerber unterworfen hätte. Es sei durchweg zu einer Benachteiligung der Ostdeutschen gekommen, weil als Erwerber zumeist westliche Investoren zum Zuge gekommen seien. Jeder dieser Vorwürfe kann mit einer anekdotischen Auflistung einschlägiger Fälle untermauert werden. Die entscheidende Frage ist, wie das alles hätte vermieden werden können. Eine Alternative wäre gewesen: Die Treuhandanstalt behält die einzelnen Unternehmen viel länger als praktiziert in ihrer Obhut, finanziert ihnen vor allem auch Investitionen (nicht nur Erhaltungsinvestitionen, sondern auch solche für die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder); der Verkauf wird nicht nur an Erwerber mit hoher Zahlungsbereitschaft und mit Sanierungskonzepten vorgenommen, die breite Zustimmung bei der Belegschaft, der Landesregierung und der Treuhandanstalt finden; für im Bestand gehaltene Unternehmen verteilt die Treuhandanstalt unter der ostdeutschen Bevölkerung handelbare Anteilsrechte zu einem allenfalls symbolischen Preis.

Kann man sich den Alptraum einer solchen Strategie vorstellen? Nichtwettbewerbsfähige Betriebe wären mit dem Argument, man könne sie auf jeden Fall aus eigener Kraft sanieren, ad infinitum am Leben gehalten worden. Das hätte nicht bei Liquiditätshilfen geendet, sondern schließlich zu massiven Investitionsbemühungen mit zweifelhaften Erfolgchancen geführt. Arbeitsplätze wären erhalten geblieben, aber nicht wettbewerbsfähig geworden. Die staatlich durchgebrachten Unternehmen hätten die Entstehung neuer Unternehmen behindert, weil sie mit staatlich subventionierten Angeboten der Konkurrenz den Garaus gemacht hätten. Die Idee des wirtschaftlichen Wettbewerbs – der ostdeutschen Bevölkerung in 40 Jahren Sozialismus ausgetrieben – wäre weiter verschüttet geblieben. Die Staatswirtschaft, die gerade gescheitert war, wäre mit Subventionsmitteln aus dem Westen wieder auferstanden. Nicht jedem werden diese Argumente freilich für die Schlussfolgerung genügen, dass es zur Grundlinie der Treuhandanstalt keine überlegene Alternative gab. Eine Erfahrung aber, die mit der praktizierten Strategie der Treuhandanstalt gemacht wurde, ist hervorzuheben. Die Privatisierung ehemals sozialistischer Unternehmen ist eine notwendige

Bedingung für eine erfolgreiche Systemtransformation, aber sie ist – anders als es manchmal erwartet wurde – keine hinreichende Bedingung dafür, dass die Wirtschaft einer Region in ihrer Breite wettbewerbsfähig wird. Die Privatisierung ist weitgehend abgeschlossen, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit steht hingegen noch aus.

Die Lohnpolitik war mit dem Konflikt konfrontiert, einerseits hohe Einkommensansprüche der Arbeitnehmerschaft zu erfüllen, andererseits aber nicht durch überzogene Kostensteigerungen dem wirtschaftlichen Neubeginn unüberwindliche Hürden aufzubauen. Sie hat in den Anfangsjahren eine unrühmliche Rolle gespielt. In Ostdeutschland wurden Lohnsteigerungen vereinbart, die zumindest bis 1992 weit über die Leistungskraftsteigerung der Betriebe hinausgingen und dadurch die Lohnstückkosten immens in die Höhe getrieben haben. Vor allem wurde auf die höchst differenzierte wirtschaftliche Lage der einzelnen Betriebe keinerlei Rücksicht genommen. Die Lohnpolitik hat den Transformationsprozess in Ostdeutschland nicht gefördert. In der Lohnpolitik zeigt sich in besonderer Weise, dass die Euphorie der Anfangsjahre auch zu Reaktionen führte, die dieser Euphorie letztlich mit die Basis entzogen. Die Lohnpolitik machte sich zur Verfechterin verteilungspolitischer Ziele: den Lohnvorsprung Westdeutschlands möglichst rasch aufzuholen. Die ostdeutschen Lohnneinkommen (je Arbeitnehmer) lagen 1994 bei 74% des westdeutschen Niveaus (1991: 49%). Doch ging mit dem Aufholprozess ein möglicher Wettbewerbsvorteil – der in einem niedrigen Lohnkostenniveau bestanden hätte – verloren. Mit der weiteren Entwicklung am ostdeutschen Arbeitsmarkt, die in Ernüchterung mündete, wurde der lohnpolitische Kurs allerdings viel bescheidener.

Die Kritik an der Lohnpolitik darf nicht dahingehend missverstanden werden, als läge hier der alleinige Grund für die unerwarteten Schwierigkeiten im Transformationsprozess, insbesondere am Arbeitsmarkt. Dies ist nicht so. Gravierende Probleme gab es auch woanders: Viele ostdeutsche Unternehmen mussten mit veralteten Produktionsmethoden Güter herstellen, die dem Wettbewerb mit Konkurrenzprodukten vom Design, dem Image, der Qualität weit unterlegen waren. Netzwerke zwischen den Unternehmen auf der Einkaufs- und Verkaufsseite waren zerrissen, und neue ließen sich nicht schnell knüpfen. Für betriebswirtschaftliche Abläufe unter marktwirtschaftlichen Bedingungen fehlte weitgehend das Knowhow. Dies alles machte die Umstellungsprobleme der ostdeutschen Unternehmen deutlich – der Lohnkostendruck kam „nur“ als Weiteres hinzu. Um es überspitzt zu beschreiben: Eine moderate, ja zurückhaltende Lohnpolitik hätte in vielen Fällen nur den Bedarf an staatlichen Subventionen, mit denen die Unternehmen über Wasser gehalten wurden, reduziert, nicht aber die Umstellungsprobleme der Unternehmen beseitigt. Und umgekehrt: Es ist schwer vorstellbar, dass in einem – im internationalen Vergleich gemessen – kleinen Land wie Deutschland ein beträchtliches regionales Lohngefälle dauerhaft sein kann. Ostdeutschland wird ein „Hochlohnland“ werden wie Westdeutschland auch. Nur

muss dazu der richtige Weg beschritten werden: Es müssen die realwirtschaftlichen Voraussetzungen für ein Hochlohnland geschaffen werden; es bei fehlenden realwirtschaftlichen Voraussetzungen allein mit Nominallohnhebungen zu versuchen, realisiert das Hochlohnland zwar auch: aber nur für wenige, während unerträglich viele in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden.

## WACHSTUM OHNE WIRTSCHAFTS-FÖRDERUNG?

Der Transformationsprozess in Ostdeutschland ist ohne tatkräftige staatliche Wirtschaftsförderung nicht zu bewältigen. Die breit angelegte Förderung der wirtschaftlichen Aktivitäten war eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass in dem Wechselspiel von Zerfall und Aufbau alsbald die dynamischen Kräfte dominierten. Diese im Ganzen positive Einschätzung der Wirtschaftsförderung ignoriert nicht Fehlentwicklungen im Einzelnen. Es ist zu Mitnahmeeffekten gekommen; manche Investoren, Handelsketten etwa oder Vermieter von Büroflächen, hätten den ostdeutschen Markt auch ohne besondere Förderung erschlossen. Es sind auch Investitionsruinen entstanden; manche Investition, etwa in die Erschließung dann ungenutzt gebliebener Gewerbegebiete, brachte nicht den erhofften wirtschaftlichen Erfolg; auch Konkurse privater Unternehmen, die reichlich staatliche Förderung beansprucht hatten, trübten die Bilanz. Aus Beispielen solcher Fehlentwicklungen lässt sich leicht der Vorwurf der „Vergeudung“ öffentlicher Mittel ableiten. Eine anspruchsvollere Kritik würde der Wirtschaftsförderung vorhalten, unnützerweise gefördert zu haben, was ohnehin entstanden wäre (siehe Mitnahmeeffekte), oder eine Scheinblüte erzeugt zu haben, wo Unternehmen nur dank der Förderung einige Zeit überleben konnten (siehe Investitionsruinen). Kritik dieser Art ist im Einzelfall berechtigt; jedoch wäre sie überzogen, wollte sie das Scheitern der Wirtschaftsförderung im Ganzen behaupten.

Staatliche Wirtschaftsförderung nach der deutsch-deutschen Währungsunion war Nachteilsausgleich, und sie war notwendig. Für das Investieren in Ostdeutschland bestanden in den meisten Wirtschaftsbereichen gegenüber Westdeutschland signifikante Standortnachteile: Mängel in der Infrastruktur, größere Umweltbelastungen, noch unerfahrene staatliche Verwaltungen, Kosten für die Umschulung von Arbeitnehmern in neue Tätigkeitsfelder, besondere Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Finanzierungsmitteln mangels etablierter Bankverbindungen, fehlende Einbindung der Unternehmen in gewachsene Abnehmer/Lieferanten-Netzwerke, hohe Sozialplankosten für betriebswirtschaftlich erforderlichen Personalabbau, Hemmnisse aus ungeklärten Eigentumsverhältnissen. Trotz dieser Standortnachteile die erforderliche Investitionsdynamik in Gang zu bringen, war nur durch Wirtschaftsförderung möglich, und dieses Ziel wurde erreicht. Die Transferzahlungen, die von Westdeutschland nach Ostdeutschland fließen, sind keine Vergeudung, sondern ein notwendiger und wirkungsvoller Beitrag für den „Aufbau Ost“.

Fünf Jahre nach der deutsch-deutschen Währungsunion hat vor allem in Westdeutschland eine kritische Diskussion um die Fortführung der besonderen Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland eingesetzt. Im politischen Raum wird für eine Straffung der Förderprogramme, ihre Beschränkung auf verbliebene Problemfelder, eine Verringerung der Fördersätze und für eine definitive zeitliche Befristung geworben. Am Ende sollen in Ostdeutschland nur mehr jene Fördermodalitäten übrigbleiben, die auch in Westdeutschland gelten. Für den allmählichen Abbau spezieller ostdeutscher Wirtschaftsförderung lassen sich gute volkswirtschaftliche Gründe anführen. Die Standortnachteile Ostdeutschlands sind dank der Aktivitäten der ersten fünf Jahre geringer geworden; für einen Nachteilsausgleich gibt es von Jahr zu Jahr immer weniger Anlass. Der volkswirtschaftliche Nutzen gegebener Förderbeträge nimmt allmählich ab; so wurden beim Ausbau der Infrastruktur die wichtigsten Vorhaben als erste in Angriff genommen, folgende Maßnahmen erstrecken sich dann notwendigerweise auf Projekte mit abnehmender wirtschaftlicher Bedeutung. Im Bestreben des Bundes und vor allem der ostdeutschen Länder, immer neuen Entwicklungshemmnissen für die Unternehmen gezielt Herr zu werden, entstand ein Dickicht an Förderprogrammen, das mangels Überschaubarkeit und wegen bürokratischer Unhandlichkeit die Adressaten nicht mehr wie gewünscht erreicht; die Straffung der Programmvielelt ist angezeigt. Was in Westdeutschland allzu gut bekannt ist, gilt auch in Ostdeutschland: Staatshilfe macht süchtig wie eine Droge; die Idealvorstellung, staatliche Förderung strebe nur eine Anschubwirkung an, setze einen Strukturwandel in Gang und gewähre nur Hilfe zur Selbsthilfe, scheitert in der Wirklichkeit allzu oft daran, dass Subventionsmentalität eine politische Mehrheit erhält und Dauersubventionierung die Regel wird – mit Nutzen für den Geförderten und Schaden für die Volkswirtschaft.

Ostdeutschland muss sich letztlich der Perspektive eines Wachstums ohne besondere Wirtschaftsförderung stellen. Doch ist dies keine Perspektive, die sich bis zum Ende des Jahrtausends realisieren ließe. Besondere Wirtschaftsförderung bleibt bis auf Weiteres erforderlich, denn noch steht die ostdeutsche Wirtschaft nicht auf festem Fundament. Würde die Wirtschaftsförderung vorzeitig reduziert, drohte ein empfindlicher Rückschlag in der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Nach wie vor besteht im Unternehmenssektor ein Rückstand an Wettbewerbsfähigkeit, sodass der Wirtschaftsprozess in Ostdeutschland keineswegs schon „selbsttragend“ ist. Den Wettbewerbsrückstand zu beseitigen, ist zweifelsohne die ureigene Aufgabe der ostdeutschen Unternehmer selbst, nicht die des Staates. Vieles muss den Unternehmern gelingen: die Entwicklung innovativer Produkte, die Optimierung der betriebswirtschaftlichen Abläufe, die Intensivierung der Marketingstrategien, der Aufbau eines Beziehungsgeflechtes an den Absatzmärkten, und dies über die Grenzen des Landes hinweg. Für alles das kommt es auf das Können und Geschick der Unternehmer, nicht des Staates, an, weil der Staat vieles kann, nur nicht die Wettbewerbsfähigkeit für die einzelnen Unternehmen herstellen, wo die Unternehmer selbst ohne Erfolg bleiben.

Dennoch bleibt der Staat in der Wirtschaftsförderung gefordert. Den vorhandenen Wettbewerbsrückstand zu beseitigen, kann den Unternehmern in der Regel nicht schon in wenigen Jahren gelingen. Der Nachholprozess kostet Zeit; und solange er noch nicht zum Erfolg geführt hat, bleiben die Unternehmen in besonderem Maße existenziell gefährdet. Es ist ein Teufelskreis. Ihr Rückstand an Wettbewerbsfähigkeit bürdet den jungen ostdeutschen Unternehmen ein höheres Investitionsrisiko auf als ihren etablierten auswärtigen Konkurrenten, hält sie ertragsschwach und verhindert die Bildung finanzieller Polster, beeinträchtigt so ihre Bonität bei potenziellen Kreditgebern. Unter diesen Bedingungen ist es für die Unternehmen schwer, die eigentliche Ursache des Übels – den Rückstand an Wettbewerbsfähigkeit – zu beseitigen.

Die staatliche Unterstützung der Unternehmen, vor allem die Förderung der Investitionen, bleibt im Sinne des Nachteilsausgleichs vorläufig weiter notwendig. Volkswirtschaftlich wünschenswert wäre es allerdings, einen Auswahlmechanismus für die Trennung der guten von den schlechten Risiken zu etablieren. Es kann nicht darum gehen, bei betriebswirtschaftlich schlecht geführten Unternehmen einen chronischen Mangel an Finanzierungsmitteln auszugleichen. In Finanzierungsschwierigkeiten geratene Unternehmen sollten spezielle Finanzhilfen nur erhalten, wenn ihre betriebswirtschaftliche Situation von kompetenten Fachgremien (man könnte sich Begutachtungsgremien bei den Kammern vorstellen) gründlich geprüft und positiv bewertet worden ist. Dies ist die Achillesferse künftiger Förderung der Unternehmen. Es ist vergleichsweise einfach, eine bestimmte unternehmerische Aktivität, zum Beispiel das Investieren, pauschal zu fördern; schwer wird es, wenn die individuelle Förderwürdigkeit eines Unternehmens zum Kriterium für die Förderung gemacht werden soll. Wenn dies in der Praxis nicht geleistet werden kann, bleibt nur pauschale Förderung übrig, allerdings dann mit dem Risiko, dass die Förderung auch Unternehmen zugutekommt, die bei wirtschaftlicher Betrachtung eigentlich nicht (mehr) förderwürdig sind.

Durch den Länderfinanzausgleich in Verbund mit Bundeszuweisungen wird der Rückstand in der Finanzkraft der ostdeutschen öffentlichen Haushalte mehr als ausgeglichen. Wie lange dies in der bisherigen Höhe weitergeführt werden soll, ist letztlich politisch zu entscheiden. Das Verfassungsgebot von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ lässt Spielraum für die Entscheidung, wie schnell das Gebot realisiert werden soll. Mitunter wird mit dem Verweis auf die bisherigen Fortschritte bei der Erneuerung der ostdeutschen Infrastruktur eine Reduzierung der Förderaktivitäten in diesem Bereich erwogen. Hier werden die verbliebenen Aufgaben jedoch unterschätzt. Zwar ist im Bereich der Infrastruktur vieles in Gang gekommen: von der Modernisierung des Kommunikationssystems bis zum Ausbau der Fernverkehrswege. Bei Gewerbeflächen auf der grünen Wiese gibt es nichts mehr zu fördern. Doch das alles darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass unvermindert auch der Zerfall von Infrastruktur weitergeht. Uralte Versorgungs- und Entsorgungssysteme sind störanfällig; in vielen



Städten nehmen Straßenschäden schneller zu als die Sanierung; öffentliche Gebäude wie Schulen und Universitäten sind oft in einem armseligen Zustand. Es wird pro Kopf der Bevölkerung weiterhin ein im Vergleich zu Westdeutschland überdurchschnittlicher Bedarf an Infrastrukturausgaben verbleiben. Die Finanzkraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden wird auf absehbare Zeit nicht ausreichen, um den Nachholbedarf bei der Infrastruktur zu finanzieren. Werden hier Maßnahmen wegen finanzieller Engpässe unterlassen, ist die weitere Entwicklung absehbar: Der Zerfall geht weiter, die Sanierung wird in ein paar Jahren unvermeidlich, dann allerdings höhere Kosten verursachen als heute. Mängel in der Infrastruktur sind auch weiterhin ein Standortnachteil Ostdeutschlands, den es abzubauen gilt.

Eine in ihrer Bedeutung nicht hoch genug zu schätzende Rolle für die Bewältigung des ostdeutschen Strukturwandels spielt das System der sozialen Sicherung. Schmerzhafte Anpassungsprozesse wie massive Arbeitsplatzverluste und gewaltige Änderungen der Preisrelationen (Beispiel Mietsteigerungen) waren von der darauf in keiner Weise vorbereiteten ostdeutschen Bevölkerung zu ertragen. Dass diese Lasten getragen werden konnten (von der Mehrzahl der Betroffenen wenigstens), dass aus Massenarbeitslosigkeit nicht Massenelend wurde, ist dem System der sozialen Sicherung zu verdanken. Ohne das Sozialleistungssystem wären Ressentiments gegen das neue marktwirtschaftliche System in einem Ausmaß denkbar gewesen, die im Ergebnis die Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft beeinträchtigt hätten. Die Systeme der sozialen Sicherung werden in Ostdeutschland weiter hohe Lasten tragen müssen. Eine im Vergleich zu Westdeutschland überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit muss finanziell alimentiert werden. Die Ostdeutschland zurechenbare Bilanz von Einnahmen und Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung wird weiter mit einem Defizit abschließen. Dies gilt auch für die Rentenversicherung, bei der Leistungen realisiert werden, die nur zum Teil aus eigenen Beiträgen finanziert werden können. Hier bleibt Ostdeutschland als Ganzes auf Mittelzuflüsse von außen angewiesen. Ein „Wachstum ohne Wirtschaftsförderung“ muss die Perspektive für Ostdeutschland werden, und es ist zugleich die Perspektive für eine kräftige Reduzierung der westdeutschen Transferzahlungen zugunsten von Ostdeutschland. Eine realistische Bilanzierung der verbleibenden Probleme ergibt jedoch, dass Ostdeutschland noch auf Jahre besonderer Fördermaßnahmen bedarf. Die Anlässe – gravierender Wettbewerbsrückstand der ostdeutschen Unternehmen, weiterbestehende Mängel in der öffentlichen Infrastruktur, weiterhin überdurchschnittliche Belastung mit Sozialausgaben – fallen nicht in wenigen Jahren weg.

Wie wird die Wirtschaft Ostdeutschlands im Jahre 2010 aussehen? Sie wird mit der westdeutschen Wirtschaft so gut verschmolzen sein, dass sie kein eigenständiges Forschungsobjekt mehr ist. Die gesamte deutsche Wirtschaft wird mit einem wirtschaftlich nach Osten hin erweiterten Europa im Standortwettbewerb stehen, aber dort auch beträchtliche Absatzpotenziale erschließen. Welche

Produktionen sich dann in Ostdeutschland konzentrieren und wieviel Arbeitsplätze dann verfügbar sein werden, kann heute niemand verlässlich voraussagen, denn es gibt für die künftige Wirtschaftsentwicklung keinen eindimensionalen Automatismus, den man aufspüren könnte. Vielmehr wird die Situation im Jahre 2010 von den Handlungen und Unterlassungen der wirtschaftlichen Akteure abhängen: Den intensiven Anstrengungen der Unternehmen, neue Märkte zu erschließen; der Bereitschaft von Arbeitnehmern an Arbeitsbedingungen und Lohn die Einbindung in den internationalen Wettbewerb zu berücksichtigen; die Bereitschaft der Wirtschaftspolitik, sich dem strukturellen Wandel, nicht der Bewahrung alter Strukturen zu verpflichten. Es gibt unter diesen Bedingungen keinen Grund, etwas anderes zu erwarten, als dass Ostdeutschland im Jahre 2010 eine wettbewerbsfähige und leistungsstarke Wirtschaft vorweisen wird.

## DIE ENTFALTUNG EINER MARKTWIRTSCHAFT – UPDATE 2020

**Dieses Update 2020 reflektiert den vorhergehenden Beitrag „Die Entfaltung einer Marktwirtschaft – Die ostdeutsche Wirtschaft fünf Jahre nach der Währungsunion“, der im Jahr 1995 erschienen ist.**

Die „Entfaltung einer Marktwirtschaft“ in Ostdeutschland war noch 1995, fünf Jahre nach der Wiedervereinigung, mehr Hoffnung als Realität. Damals, als die Trümmer des gescheiterten Sozialismus wegzuräumen waren, konnte sich die Marktwirtschaft auf ostdeutschem Boden nur langsam entfalten. Es mangelte an allem: wettbewerbsfähigen Unternehmen, marktwirtschaftlichem Know-how, soliden Standortvorteilen. Stattdessen: verbreitete Enttäuschung über die Lasten des Systemwechsels, Arbeitsplatzverluste, Karrierebrüche, Schuldzuweisungen (bevorzugt an die Treuhandanstalt). Die Menschen wanderten in Scharen ab. Schlechte Voraussetzungen auch für Unternehmensansiedlungen: Zur Versorgung der Bevölkerung standen Produkte aus der ganzen Welt bereit; es bedurfte keiner Industrieproduktion in Ostdeutschland. Ohne die massive staatliche Förderung privater Investitionen, ohne die Herstellung akzeptabler Standortbedingungen durch den Staat wäre der Aufbau Ost gar nicht erst in Gang gekommen.

Und heute, 25 Jahre später? Wer die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands in den vergangenen Jahrzehnten bewerten will, muss sich entscheiden, ob er eine positive Bilanz zieht oder ein negatives Bild zeichnet. Für beides gibt es Argumente. Man muss ja nur den bis heute chronischen Rückstand der ostdeutschen

Wirtschaftskraft gegenüber der Westdeutschlands thematisieren, um das Scheitern des Aufbau Ost zu beschwören. Wer hingegen die trostlose Lage der Wirtschaft (und Gesellschaft) am Ende der DDR und die schweren ersten Jahre nach der Wiedervereinigung erinnert und sieht, wie das überwunden wurde, wird den absolvierten Aufholprozess bewundernd resümieren. Einen dritten Weg zwischen beiden Positionen, der mehr ist als ein unentschlossenes Lavieren, gibt es nicht. In diesem Update wird eine positive Bilanz gezogen.

Die „Entfaltung einer Marktwirtschaft“, um die es in Ostdeutschland seit der deutsch-deutschen Währungsunion von 1990 ging, hatte ein Kernziel: die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Osten mit denen im Westen Deutschlands herzustellen. Dieses Ziel ist erreicht worden. Das Wichtigste brachte schon vorab der Fall der Mauer: Freiheit. Die Menschen der DDR hatten sich von staatlicher Bevormundung befreit. Die Freiheit der Bürger fand mit der Wiedervereinigung unter den Regeln des Grundgesetzes ihre politisch-institutionelle Absicherung. Die Ostdeutschen leben seither mit den gleichen Freiheitsrechten wie die Westdeutschen; sie genießen in der Welt die gleiche Bewegungsfreiheit. Die Lebensverhältnisse im Osten haben sich denen im Westen angeglichen: im Rechtswesen, im Informationssystem (Medien, Zugriff auf Literatur), im Bildungssystem, in der medizinischen Versorgung, im Kulturangebot – nirgendwo mehr ist der Osten im Nachteil. Das gilt – anders als noch 1995 – für andere Lebensbereiche ebenso: Die Verkehrsinfrastruktur ist in Ost und West vergleichbar, ebenfalls die Qualität von Wohnraum, das Angebot von Konsumgütern, denen des täglichen Lebens bis hin zu Reisen ins Ausland. Die Standards im Umweltschutz und nachhaltigen Wirtschaften unterscheiden sich nicht mehr. Von großer Bedeutung ist die Entwicklung am Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosigkeit, bis Mitte der 2000er Jahre prekär hoch, ist inzwischen drastisch abgeschmolzen, kaum mehr höher als in Westdeutschland; die Erwerbstätigkeit steigt. Junge Menschen aus Ostdeutschland haben heute die gleichen Chancen für eine erfolgreiche Berufskarriere wie junge Leute aus Westdeutschland. Der Systemwechsel vom Sozialismus zur Marktwirtschaft, der anfangs so schwer fiel, ist längst mit Erfolg abgeschlossen. Heute gibt es in der Funktionsweise der Marktwirtschaft in den Neuen und in den Alten Ländern keine fühlbaren Unterschiede mehr.

Das Rückgrat jeder Wirtschaft ist ein wettbewerbsfähiger Unternehmenssektor. Gerade den gab es nach der Wiedervereinigung nicht. Noch 1995 war als wichtigster Beleg für den Mangel an Wettbewerbsfähigkeit die unbefriedigende Exportaktivität der Unternehmen anzuführen. Das schlug sich damals nicht zuletzt in einem immens hohen Handelsdefizit Ostdeutschlands (gegenüber Westdeutschland und dem Rest der Welt) nieder. Das alles hat sich geändert. Die Exportquote ist in den drei Jahrzehnten auf das Dreifache gestiegen. Das Handelsdefizit hat sich drastisch vermindert. Als die globale Finanzkrise 2008/2009 zu einem weltweiten Konjunkturerinbruch führte, musste man befürchten, dass die noch jungen, im Aufbau befindlichen ostdeutschen Unternehmen dadurch

weggefegt würden. Doch sie hielten stand. Das Wirtschaftswachstum setzte sich nach der Krise fort. Dies ist ein Beleg dafür, dass Ostdeutschlands Unternehmen inzwischen kraftvoll genug sind, konjunkturelle Schocks zu verkraften.

Niemandem wird in der Wirtschaft, auch in der Marktwirtschaft nicht, ein Arbeitsplatz in dem von ihm bevorzugten Beruf an dem von ihm bevorzugten Ort und dann auch noch mit hohem Einkommen garantiert. Eigeninitiative ist gefragt. Es liegt an jedem Einzelnen, sich beruflich zu qualifizieren und den für ihn passenden Arbeitsplatz zu finden. Das erfordert oft genug regionale Mobilität, die Bereitschaft, dorthin zu gehen, wo sich die gewünschten Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Denn diese sind nicht gleichmäßig über das Land verteilt. Somit gehören Wanderungen über die Regionen zum Alltagsgeschehen in der Marktwirtschaft. So weit, so gut. Aber es bleiben prekäre Regionen zurück, wenn sich deren Einwohner, vor allem deren Erwerbstätige, in großer Zahl zum Gehen entschließen und niemand mehr zuwandern will. Diese Gefahr war für Ostdeutschland real. Mit dem Fall der Mauer setzten massive Wanderungen ein. Es gab zwar Zuwanderungen aus Westdeutschland. Aber die Abwanderungen aus Ostdeutschland überwogen erheblich. Ostdeutschland hat über Jahre in großer Zahl Einwohner und Erwerbspersonen verloren, was die Perspektiven für den Aufbau Ost schwächte. Mangel an Arbeitsplätzen im Osten und weit höhere Löhne im Westen waren wohl die wichtigsten Triebkräfte hinter den Abwanderungen. Eine fortgesetzte starke Abwanderung aus Ostdeutschland hätte den Aufbau Ost früher oder später zusammenbrechen lassen. Doch so weit ist es nicht gekommen. Vielmehr hat sich der Abwanderungsdruck über die Jahre spürbar verringert, ist inzwischen sogar zum Stillstand gekommen. Das reflektiert die mit steigender Erwerbstätigkeit verbesserten Beschäftigungschancen in Ostdeutschland. Zugleich sind die Löhne ansehnlich gestiegen (wenngleich sie nicht das westdeutsche Niveau erreichen). Die Sogwirkung Westdeutschlands hat dadurch nachgelassen. Mit den verbesserten Beschäftigungschancen und steigenden Löhnen und mit Blick auf die Angleichung der allgemeinen Lebensverhältnisse ist in Ostdeutschland ein Lebensumfeld entstanden, das dazu beiträgt, dass sich Abwanderungen und Zuwanderungen mittlerweile die Waage halten. Für sich genommen ist das das stärkste Indiz für den Erfolg des Aufbau Ost.

Allerdings: Die positive Bewertung des Aufbau Ost wird in Ostdeutschland nicht von jedermann geteilt. Kritische Wertungen der Entwicklung in Ostdeutschland finden sich nach wie vor in Medien, in Leserbriefspalten, auf Podien. Das verwundert nicht. Die Entfaltung der Marktwirtschaft hat nicht nur Gewinner hervorgebracht. Manche Ostdeutsche empfinden sich als Verlierer des Systemwechsels, manche sind es auch. Wer sich dem untergegangenen Sozialismus verpflichtet gefühlt hat, wer den Systemwechsel als Niederlage wahrgenommen hat, wer nach der Wende die Entwertung seiner Kompetenzen zu beklagen hatte und in dem neuen System nicht Fuß fassen konnte, wer sich im marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht behaupten konnte, wird sich vom Aufbau Ost nicht angezogen fühlen.

Schon gar nicht wird er „blühende Landschaften“ im Osten erkennen können. Das ist nachvollziehbar. Gleichwohl muss man sich dieser Sicht nicht anschließen. Denn beschworen wurden 1990 „blühende Landschaften [...], in denen es sich zu leben und zu arbeiten lohnt“. Dass es sich heute in Ostdeutschland nicht zu leben und zu arbeiten lohnt, ist sicherlich keine mehrheitsfähige Beschreibung mehr.

Die positive Bewertung des Aufbau Ost basiert auf der intertemporalen Betrachtung: der Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft seit der Wiedervereinigung. Die Indikatoren belegen eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Lage und der allgemeinen Lebensbedingungen. Die negative Bewertung des Aufbau Ost basiert in der Regel auf dem interregionalen Niveauvergleich. Der geht zwar für Ostdeutschland gut aus, wenn man ihn auf Europa (und erst recht auf Osteuropa) bezieht. Im europäischen Vergleich liegt Ostdeutschland mit seiner Wirtschaftskraft gut im Mittelfeld; in der industriellen Wertschöpfung sogar vor Ländern wie Italien, Frankreich, Spanien und dem Vereinigten Königreich. Ostdeutschland ist keine prekäre Region in Europa. Doch im Vergleich zu Westdeutschland erreicht Ostdeutschland nur 80% der Wirtschaftsleistung (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen). Entsprechend niedriger sind im Osten im Durchschnitt die Löhne, und noch viel niedriger sind die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder. Die vollständige Angleichung der Wirtschaftsleistung an Westdeutschland hat in drei Jahrzehnten nicht stattgefunden. Das vereinte Deutschland erlebt, was in Westdeutschland mit seinen Regionen schon vor der Wiedervereinigung die Regel war, was die Europäische Gemeinschaft seit Jahrzehnten prägt, was in anderen Staaten der Welt ebenfalls zu beobachten ist: Regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft bleiben bis zu einem gewissen Grade trotz aller Angleichungsbemühungen hartnäckig bestehen, auch über lange Zeiträume.

Statt Angleichungssillusionen für Ostdeutschland zu wecken, wird man früher oder später einsehen müssen, dass die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands auf absehbare Zeit hinter der Westdeutschlands zurückbleibt. Das wäre ein Menetekel, wenn das Ausbleiben der vollständigen Angleichung von der Bevölkerung als so gravierend empfunden würde, dass die Menschen in großer Zahl aus dem Osten abwanderten. Das tun sie – siehe oben – nicht (mehr). Was durchaus nachvollziehbar ist. Der Einzelne wird den potenziellen Vorteil einer Abwanderung (etwa in einer anderen Region ein höheres Einkommen zu erzielen) mit den Kosten der Abwanderung (zum Beispiel dem Verlust sozialer Bindungen in der bisherigen Region) abwägen. Bei dem mittlerweile erreichten 80-Prozent-Niveau an Wirtschaftsleistung und Löhnen wird der Vorteil einer Abwanderung vielen nicht mehr so verlockend erscheinen, dass sie die Kosten einer Abwanderung in Kauf zu nehmen bereit wären.

Eine Konsequenz des verbleibenden Wirtschaftsgefälles ist aber, dass der Staat dauerhaft einen interregionalen Finanzausgleich aufrechterhalten muss. Die ostdeutschen Länder mit ihrer strukturell unterdurchschnittlichen Finanzkraft

werden erst dadurch finanziell in die Lage versetzt, ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erfüllen zu können. Der Finanzausgleich zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Regionen ist aber kein reines Ost-West-Thema und schon gar nicht ein neues. Es gibt ihn seit jeher zwischen den westdeutschen Ländern. Der Finanzausgleich gehört zur etablierten föderalen Ordnung Deutschlands.

Wer sich mit den regionalen Unterschieden in der Wirtschaftskraft nicht abfinden will, wer Ostdeutschland neue Impulse für den Aufholprozess verschaffen will, wird weiter für eine aktive Regionalpolitik werben. Dagegen ist überhaupt nichts einzuwenden. Nur sollten die Erwartungen nicht zu hoch geschraubt werden. Die umfassende Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland hat einen entscheidenden Anteil daran, dass der enorme Leistungsrückstand der Wirtschaft in Ostdeutschland, der zur Zeit der Wiedervereinigung bestand, stark verringert worden ist. Aber er konnte eben nicht vollständig abgebaut werden. Es griffe zu kurz, dafür einen Mangel an qualifizierten regionalpolitischen Ideen verantwortlich zu machen. Tatsächlich hat es in den Jahrzehnten eine (Über)Fülle regionalpolitischer Eingriffe zugunsten des Aufbau Ost gegeben. Keine gute Idee wurde ignoriert. Patentrezepte für eine vollständige Angleichung sind allerdings nicht gefunden worden. Man soll ja die Hoffnung nie aufgeben, aber daran wird sich nichts ändern.

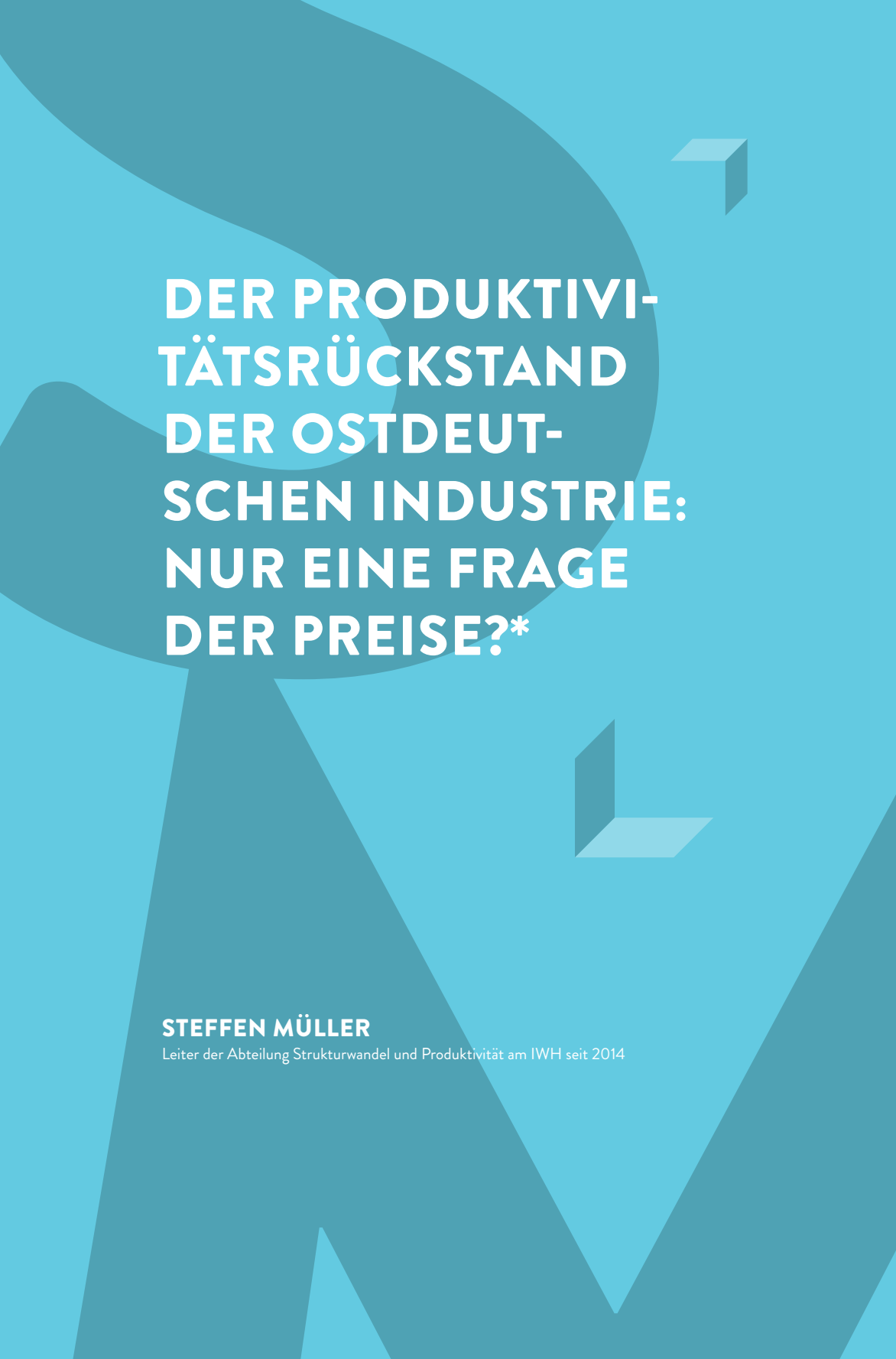
Angebracht erscheint allerdings eine Akzentverschiebung (um nicht gleich von einem Paradigmenwechsel zu sprechen) von der Regionalpolitik für Ostdeutschland zur Wachstumspolitik für ganz Deutschland. Die anfänglich sehr hohen Wachstumsraten der Wirtschaft in Ostdeutschland haben sich auf die niedrigeren Wachstumsraten Westdeutschlands zubewegt. Inzwischen entwickeln sich die Großräume Westdeutschland und Ostdeutschland gesamtwirtschaftlich nahezu im Gleichschritt (nur noch mit leichtem Vorsprung Ost). Wollte man den Aufholprozess fühlbar beschleunigen, müsste es gelingen, einen kräftigen und nachhaltigen Wachstumsvorsprung für die Neuen Länder zu erreichen. Die Erfolgsaussichten sind angesichts der Wirkungsgrenzen regionaler Wirtschaftspolitik gering. Umso mehr kommt es darauf an, das Wirtschaftswachstum in Deutschland als Ganzes zu stärken. Es muss ja nicht dabei bleiben, dass sich die Wachstumsraten in Deutschland nur noch im bescheidenen Ein-Prozent-Bereich bewegen. Die Wachstumsbremsen in Deutschland sind bekannt: hohe Energiepreise, hohe Unternehmensbesteuerung, bürokratische Hemmnisse gehören dazu. Wie die Wirtschaftspolitik damit umgeht, ob sie willens und in der Lage ist, die Bremsen zu lösen, wird die Entwicklung in den Neuen Ländern mehr beeinflussen als eine spezifisch für Ostdeutschland konzipierte Politik. Anders ausgedrückt: Die besten Perspektiven für die Neuen Länder ergeben sich durch eine Wirtschaftspolitik, die das Wirtschaftswachstum in Deutschland als Ganzes stärkt.

Der Perspektivwechsel auf Deutschland als Ganzes sollte helfen, endlich die in Jahrzehnten eingeschliffene Ost-West-Dichotomie zu überwinden.

Ost-West-Dichotomie bedeutet: den Osten (die auf ewig „Neuen“ Länder) und den Westen als quasi autonome, wenig vernetzte und sich weitgehend unabhängig voneinander entwickelnde Regionen zu betrachten und als solche zu vergleichen. Im Jahr 1995 (und noch einige Jahre danach) war das ja gerechtfertigt. Die damals wirklich „Neuen“ Länder waren eine vom Westen klar abgrenzbare Region, hatten jedenfalls mit den Alten Ländern wirtschaftlich wenig gemein. Zugleich standen praktisch alle Teilregionen in Ostdeutschland wirtschaftlich schwächer da als alle Regionen in Westdeutschland. Das ist heute anders. Längst hat sich in Ostdeutschland eine Differenzierung zwischen wirtschaftlich „starken“ und „schwachen“ Regionen herausgebildet. Das gleiche ist seit jeher in Westdeutschland der Fall. Die Differenzierung ist so weit vorangeschritten, dass einige (zugegeben wenige) „stärkere“ ostdeutsche Regionen eine höhere Wirtschaftskraft aufweisen als „schwächere“ westdeutsche Regionen. Es macht immer weniger Sinn, die (irgendwie im Durchschnitt gemessene) Wirtschaftskraft von „Ostdeutschland“ mit der von „Westdeutschland“ zu vergleichen. Der regionalpolitisch relevante Schnitt muss zwischen wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Regionen gemacht werden, ob sie nun im Westen oder im Osten liegen. Erfreulicherweise hat die Bundesregierung eine Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik in diesem Sinne auf den Weg gebracht.

Dabei wird sich die Regionalpolitik von morgen allerdings weniger denn je auf die Förderung wirtschaftsschwacher Regionen beschränken lassen. Mehr denn je wird man bisher prosperierende Regionen unter Beobachtung stellen. Wirtschaftlich bisher erfolgreiche Regionen können morgen unter Druck geraten (wie übrigens auch der Aufbau Ost Rückschläge erleiden kann). Der weltweite Strukturwandel – neue Produktionsschwerpunkte in China, neue Mobilitätskonzepte (Stichwort Elektroauto), neue Technologien (Stichwort Digitalisierung), neue Entwicklungen in der internationalen Arbeitsteilung (Stichwort weniger Globalisierung, mehr Protektionismus) – erzwingt allerorten Anpassungen. Das muss erst mal geschafft werden, auch in den bisher starken Regionen.

Aus dem weitgehend unverbundenen wirtschaftlichen Nebeneinander des Ostens und des Westens in der ersten Phase nach der Währungsunion ist mittlerweile ein Miteinander geworden. Ostdeutschland und Westdeutschland sind heute aufs Engste verflochten, wirtschaftlich, institutionell, und politisch sowieso. In nicht geringer Zahl leben heute ehemals Westdeutsche in Ostdeutschland, wie ehemals Ostdeutsche in Westdeutschland leben (jeweils weit mehr als zwei Millionen Menschen). Es mögen immer noch Mentalitätsunterschiede zwischen manchen Ostdeutschen und Westdeutschen bestehen (die unterschiedlichen Gesellschaftssysteme vor der Wiedervereinigung wirken nach), aber sie werden sich zunehmend verwischen. Wenn das Deutschland von heute vor Herausforderungen steht – Sicherung der Energieversorgung, Bewältigung des Klimawandels, Integration von Migranten, Umgang mit der Alterung in der Gesellschaft –, dann gibt es hierfür keine westdeutschen und ostdeutschen Lösungen, sondern eben nur gesamtdeutsche.



**DER PRODUKTIVITÄTSRÜCKSTAND  
DER OSTDEUTSCHEN INDUSTRIE:  
NUR EINE FRAGE  
DER PREISE?\***

**STEFFEN MÜLLER**

Leiter der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH seit 2014



Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zeigt auch knapp drei Jahrzehnte nach der Deutschen Einheit, dass die Arbeitsproduktivität in Ostdeutschlands Industrie mehr als 20% unter dem westdeutschen Niveau verharrt. In dieser Arbeit gehe ich der Frage nach, ob dieser Rückstand die Folge einer geringeren physischen Produktivität oder niedrigerer Preise für ostdeutsche Erzeugnisse ist. Dazu werden Mikrodaten auf Firmenebene benutzt, die Informationen zu produzierten Gütermengen und erzielten Preisen enthalten. Der Rückstand in der Erlösproduktivität wird auch mit diesen Daten bestätigt. Die Hauptergebnisse sind, dass i) ostdeutsche Industrieunternehmen tatsächlich deutlich geringere Marktpreise erlösen und ii) der physische Output bei gleichen Inputmengen im Osten höher liegt als im Westen. Eine naheliegende Erklärung für beide Befunde ist, dass ostdeutsche Produkte weniger Kundennutzen generieren und gleichzeitig in weniger aufwändigen Produktionsverfahren hergestellt werden können. Weitere Tests zeigen, dass iii) die Hypothese verlängerter Werkbänke keine Erklärung für den ostdeutschen Produktivitätsrückstand ist und iv) ostdeutsche Betriebe im Vergleich zur westdeutschen Konkurrenz eine geringere physische Produktivität aufweisen, wenn sie Güter zu westdeutschen Preisen herstellen.

## EINLEITUNG UND LITERATUR- ÜBERBLICK

Nach dem Fall der Mauer wurde schnell deutlich, dass die DDR-Zentralverwaltungswirtschaft im Weltmarkt nicht wettbewerbsfähig ist.<sup>1</sup> So schätzen Akerlof et al. auf Basis von DDR-Daten, dass Ende der 1980er Jahre nur etwa 10% der Erwerbstätigen der DDR in Betrieben arbeiteten, die zu Weltmarktpreisen wettbewerbsfähig sind. Investitionen in den Kapitalstock der Industrie waren über Jahre ungenügend und die technischen Anlagen daher vielerorts hoffnungslos veraltet. Auch der in westlichen Ländern erfolgte Strukturwandel weg von Branchen wie Kohle und Stahl und hin zu Mikroelektronik und Dienstleistungen war in der DDR in etwa um zehn bis 20 Jahre politisch motiviert verzögert worden. Folgerichtig brach die Wirtschaft nach Öffnung der Grenzen regelrecht in sich zusammen. Die ostdeutsche Industrieproduktion sank zwischen 1990 und dem ersten Quartal 1992 um die Hälfte, und die Arbeitslosigkeit stieg bis Anfang 1991 in nur wenigen Monaten von null auf ca. 30% (inklusive Kurzarbeit). Neben den schlechten Ausgangsbedingungen war das Wegbrechen der inländischen und ausländischen Nachfrage nach ostdeutschen Gütern ursächlich für diesen Zusammenbruch. Ostdeutsche wollten die eigenen Produkte nicht mehr kaufen, die traditionell vornehmlich osteuropäischen Handelspartner waren selbst

---

\* Dieser Beitrag ist angelehnt an ein Forschungspapier, das der Autor gemeinsam mit Matthias Mertens (IWH) verfasst.

1 Vgl. Akerlof et al. (1991); Collier, Siebert (1991).

mit gewaltigen Umbrüchen konfrontiert. Der zweite wichtige Grund für die dramatischen Geschehnisse zu Beginn der 1990er Jahre waren die gewaltigen Lohnanstiege im Osten. Allein im Jahr 1990 stiegen die Löhne der ostdeutschen Industriearbeiter – vornehmlich auf Betreibern westdeutsch dominierter Gewerkschaften – nominal um 40%.

In diesem Umfeld erreichte die ostdeutsche Industrie erhebliche Produktivitätszuwächse, zum einen durch Schrumpfung und Schließung der unproduktivsten Unternehmen und zum anderen durch Zugang zu modernen Vorleistungs- und Investitionsgütern. Bereits im Jahr 1992 erreichte die ostdeutsche Industrie (ohne Berlin) 25% des westdeutschen Produktivitätsniveaus, 1995 waren es schon 48%, aber es dauerte bis 2005, bis in etwa das derzeitige Niveau von 75% erreicht wurde (vgl. Abbildung). Dass sich der Rückstand seit 2005 nicht wesentlich verändert hat, ist zum einen ein ernstzunehmendes gesellschaftliches Problem, das das Zusammenwachsen der beiden Landesteile behindert, und zum anderen eine interessante akademische Frage. Wie kann es sein, dass sich derartig große Produktivitätsunterschiede in ein und demselben Land persistent halten, wo sich doch Produktionsfaktoren frei zwischen Ost und West bewegen können? Klar scheint zu sein, dass die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität vor dem Hintergrund ähnlicher Humankapitalausstattung und sogar höherer Kapitalausstattung im Osten vor allem durch Unterschiede in der totalen Faktorproduktivität verursacht sein müssen.<sup>2</sup>

Snower und Merkl (2006) argumentieren theoretisch, dass die Emigration junger Ostdeutscher zu Kapitalinvestitionen im Osten führte, die weniger fortschrittlich und eher komplementär zu älteren Beschäftigten sind.<sup>3</sup> Zudem sei davon auszugehen, dass massive Subventionen den Strukturwandel verzögert und unproduktive Unternehmen am Leben erhalten haben. Uhlig (2006) argumentiert hingegen, dass die im Westen stärker ausgebildete Agglomeration von Unternehmen und Beschäftigten zu produktiveren Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Kombinationen führt.<sup>4</sup> In einer aktuellen Arbeit finden Burda und Severgnini wenig empirische Unterstützung für die Agglomerationsthese, stützen jedoch die These von Snower und Merkl im Hinblick auf zu hohe Kapitalintensität. Burda und Severgnini argumentieren, dass der Osten aufgrund des Fehlens von Managern und Start-ups sowie aufgrund von geringer Unternehmensgrößen im Nachteil ist. Aschhoff et al. (2007) dokumentieren eine sehr geringe Forschungs- und Entwicklungsintensität und zeigen, dass ostdeutsche Unternehmen stärker über den Preis und

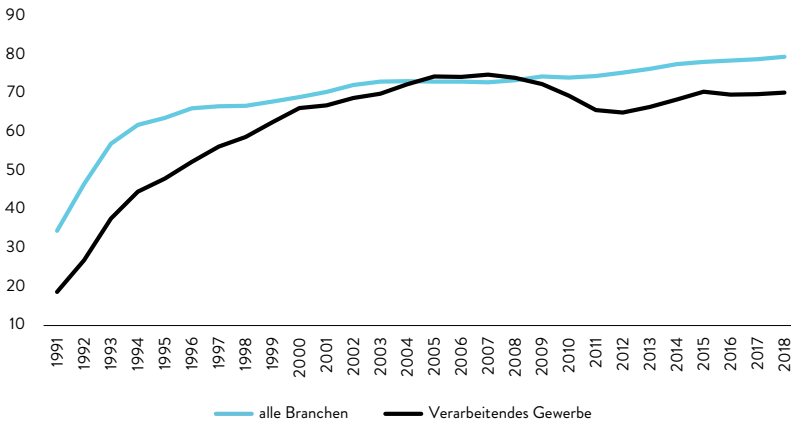
---

2 Vgl. Burda, Hunt (2001); Burda, Severgnini (2018).

3 Vgl. Snower, Merkl (2006).

4 Vgl. Uhlig (2006).

weniger über den Technologieinhalt ihrer Produkte am Markt bestehen wollen.<sup>5</sup> Zusammen mit den Befunden von Burda und Severgnini entsteht dadurch das Bild, dass der Osten weniger anspruchsvolle Produktionsmethoden und Inputfaktoren verwendet. Eine zentrale Folgerung daraus ist, dass im Osten entweder andere, einfachere Güter hergestellt werden (horizontale Spezialisierung) oder dieselben Güter in einfacherer Ausführung (vertikale Spezialisierung). In beiden Fällen, würde der Osten pro Produkt sowohl weniger Inputkosten haben als auch weniger am Markt Erlösen.



#### ABBILDUNG

BRUTTOWERTSCHÖPFUNG PRO BESCHÄFTIGTEN IN PROZENT DES WESTDEUTSCHEN NIVEAUS

in jeweiligen Preisen

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder (2018).

Es gibt nur sehr wenige Studien, die sich die Frage stellen, ob der ostdeutsche Rückstand in der Erlösproduktivität tatsächlich auf einen Rückstand in der physischen Produktivität zurückzuführen ist oder ob niedrigere Preise die Ursache sind. Burda und Hunt (2001) betrachten Veränderungen in den Marktpreisen im Rahmen eines makroökonomischen Wachstumszerlegungsmodells und finden, dass der Anstieg in den Preisen ostdeutscher Produkte zur Konvergenz in der

5 Vgl. Aschhoff et al. (2007), Tabelle 5.

Erlösproduktivität nur zu Beginn der 1990er Jahre beigetragen hat. Paqué (2009) argumentiert, dass aufgrund der Ähnlichkeit in den Faktorausstattungen Unterschiede in der physischen Produktivität eher unwahrscheinlich sind und schließt, dass der Unterschied in der Erlösproduktivität auf Preisunterschiede zurückzuführen sein müsse.<sup>6</sup> Er verwendet keine Mikrodaten zu Mengen und Preisen, um diese Schlussfolgerung direkt zu testen, sondern dokumentiert stattdessen die geringeren Forschungs- und Exportaktivitäten im Osten und schließt indirekt auf eine weniger aufwändige Produktion und geringere Preise.

Außerhalb der rein akademischen Diskussion gibt es darüber hinaus Forschungsberichte, die die Frage der Preisunterschiede direkt ansprechen, ohne jedoch eine systematische Analyse von Preisunterschieden anzubieten. Müller (1998) zeigt für ein kleines Güterbündel große Preisunterschiede zwischen Sachsen und Bayern im Jahr 1995 und schätzt, dass bei einer Preisangleichung die Arbeitsproduktivität Sachsens von 55% auf 80% des bayrischen Niveaus klettern würde.<sup>7</sup> Brenke et al. (1998) argumentieren mit Verweis auf Müller: „Es gibt eine Reihe von Hinweisen darauf, dass ostdeutsche Hersteller nolens volens eine Spezialisierung in vertikaler Richtung betreiben. Sie bedienen vorzugsweise das untere und mittlere Preissegment, weil sie sich dem Qualitätswettbewerb, der häufig ein Reputationswettbewerb ist, nicht gewachsen zeigen.“<sup>8</sup>

In diesem Beitrag werde ich diese Hypothese einer empirischen Überprüfung unterziehen und den Beitrag von Preisunterschieden auf Unterschiede in der Erlösproduktivität multivariat und unter Verwendung detaillierter Mikrodaten schätzen.

## DATEN UND EMPIRISCHER ANSATZ

Ich benutze die Amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD) der statistischen Ämter der Länder.<sup>9</sup> Diese Daten umfassen das Verarbeitende Gewerbe für die Jahre 1995 bis 2014 und enthalten Informationen zu Produktmengen und Produktpreisen auf Firmenebene. Darüber hinaus sind Informationen zu eingesetzten Vorleistungen und Arbeits- und Kapitaleinsatz vorhanden, sodass sowohl physische Produktivität als auch Erlösproduktivität in idealtypischer Weise untersucht werden können. Die Daten umfassen grundsätzlich alle Unternehmen mit mehr

---

6 Vgl. Paqué (2009).

7 Vgl. Müller (1998).

8 Brenke et al. (1998), 26.

9 Die empirischen Analysen wurden gemeinsam mit Matthias Mertens (IWH) umgesetzt.

als 19 Mitarbeitern, jedoch werden viele Variablen nur für eine Teilstichprobe von 40% erhoben. Da unter diesen Variablen auch der für die Produktionsfunktionsschätzung unverzichtbare Vorleistungseinsatz ist, wird im Folgenden diese Teilstichprobe verwendet. Nach Bereinigung der Daten verbleiben 187 000 Beobachtungen, von denen 157 000 auf Westdeutschland und 30 000 auf Ostdeutschland entfallen. Für die Analyse werden drei Arbeitsproduktivitätsmaße (alle logarithmiert) verwendet: Erlös und Bruttowertschöpfung pro Vollzeit-äquivalent (VZÄ) und produzierte Menge pro VZÄ. Für die Messung des physischen Outputs ergibt sich ein Aggregationsproblem innerhalb von Mehrproduktunternehmen, da verschiedene Produkte in ganz unterschiedlichen Maßeinheiten gemessen werden (Stück, Liter, Tonne). In der Konsequenz beschränke ich mich auf Unternehmen, die nur ein Produkt herstellen. Die Stichprobengröße wird dadurch auf 41 000 Beobachtungen reduziert.

Mittelwertvergleiche zeigen, dass ostdeutsche Unternehmen pro VZÄ weniger Erlösen, aber mehr produzieren. Wird der Erlös ins Verhältnis zum gezahlten Lohn gesetzt, liegt der Osten aufgrund der geringeren Löhne vorn. Aufgrund der eben erwähnten Messproblematik beim physischen Output sind einfache Mittelwertvergleiche zwischen Unternehmen, die unterschiedliche Produkte herstellen, problematisch. In der nachfolgenden multivariaten Analyse werden daher nur Unternehmen verglichen, die das gleiche Gut produzieren. Zentrale Ergebnisse früherer Studien werden im Rahmen des Mittelwertvergleichs auch mit den AfID-Daten bestätigt: Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die Exportneigung, die Betriebsgröße und das Lohnniveau sind im Osten niedriger, und die Kapitalintensität ist höher. Interessant ist, dass westdeutsche Firmen eine größere Vielfalt an Produkten herstellen, höhere Marktanteile besitzen und höhere Preise am Markt erzielen.

In der multivariaten Analyse (vgl. Tabelle) werden mit Hilfe von Kleinstquadratschätzungen Ost-West-Unterschiede in allen drei Ergebnisvariablen untersucht. Eine wesentliche Innovation ist die Verwendung von produktfixen Effekten, was sicherstellt, dass nur Unternehmen verglichen werden, die das gleiche Zehn-Steller Produkt herstellen. Das ermöglicht zudem die multivariate Analyse der physischen Produktivität, da innerhalb dieser feinen Produktklassen keine Unterschiede in den Maßeinheiten vorliegen und, weil durch die Logarithmierung des Produktionsoutputs Ost-West-Unterschiede innerhalb der Produktklassen auch über die Klassen hinweg als *prozentualer* Unterschied und somit auf der gleichen Skala gemessen und vergleichbar gemacht werden. Um produktfixe Effekte berücksichtigen zu können, werden wie bereits weiter vorn beschrieben nur Einproduktunternehmen betrachtet. Allerdings finden sich die Produktivitätsunterschiede der Spalten 1 und 2 (ohne Kontrolle für produktfixe Effekte) nahezu identisch auch in der Gesamtstichprobe. Die Spalten 1 und 2 von Tabelle 1 zeigen, dass bei Berücksichtigung von Vorleistungs- und Kapitalintensität, jedoch ohne Kontrolle für produktfixe Effekte, der Osten einen um etwa 8% geringeren

Umsatz pro VZÄ und eine um etwa 28% geringere Bruttowertschöpfung pro VZÄ aufweist. Kontrolliert man produktfixe Effekte (Spalten 3 und 4), ändern sich diese Unterschiede nicht. Ein interessantes Ergebnis findet sich in Spalte 5, wo gezeigt wird, dass der Osten bei gleichen Inputmengen etwa 20% höhere Mengen innerhalb der gleichen Gütergruppe produziert als der Westen.

	$\ln\left(\frac{U_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{BWS_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{U_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{BWS_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{Q_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{U_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{BWS_{it}}{L_{it}}\right)$	$\ln\left(\frac{Q_{it}}{L_{it}}\right)$
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
$Ost_{it}$	-0,0845*** (0,0060)	-0,281*** (0,0150)	-0,0796*** (0,0042)	-0,263*** (0,0115)	0,199*** (0,0365)	-0,0768*** (0,0042)	-0,262*** (0,0116)	-0,0567*** (0,0129)
$\ln(Kap_r/L_r)$	0,0539*** (0,0022)	0,219*** (0,0052)	0,0441*** (0,0018)	0,178*** (0,0048)	0,0919*** (0,0156)	0,0444*** (0,0018)	0,179*** (0,0048)	0,0623*** (0,0061)
$\ln(Vorl_r/L_r)$	0,710*** (0,0034)	–	0,717*** (0,0031)	–	0,752*** (0,0024)	0,719*** (0,0031)	–	0,578*** (0,0131)
$\ln(Preis_r)$	–	–	–	–	–	0,0108*** (0,0015)	0,0077*** (0,0038)	-0,979*** (0,0052)
produktfixe Effekte	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Bestimmtheitsmaß	0,917	0,210	0,958	0,556	0,924	0,958	0,556	0,986

## TABELLE

### OLS-REGRESSIONEN DER ARBEITSPRODUKTIVITÄT

Anmerkung: AfID-Daten für das Verarbeitende Gewerbe (1995–2014).  $\ln(U/L)$ ,  $\ln(BWS/L)$  und  $\ln(Q/L)$  messen die Arbeitsproduktivität gemessen anhand des Umsatzes, der Bruttowertschöpfung und der produzierten Mengen jeweils logarithmiert pro VZÄ. Die Stichprobe umfasst nur Einproduktunternehmen. Es werden 41 138 Beobachtungen von 9 221 verschiedenen Unternehmen verwendet. Standardfehler werden auf Unternehmensebene geclustert. Statistische Signifikanz auf dem 0,10-, 0,05-, 0,01-Niveau wird durch \*\*\*, \*\*, \* gekennzeichnet.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Darstellung des Autors.

Damit stellt sich die Frage, warum die Preise im Osten geringer und der Produktionsausstoß bei gleichen Faktoreinsatzmengen höher ist. Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten Studien ist naheliegend, dass beide Phänomene zwei Seiten derselben Medaille sind. Zunächst ist es wichtig zu verstehen, dass Industrie-güter überregional handelbar sind und dass unter der Annahme nur geringer Transportkosten grundsätzlich jeder Kunde, egal wo er wohnt, Produkte aus ostdeutscher und westdeutscher Produktion kaufen kann. Lokale Kaufkraftunterschiede beeinflussen den Preis überregional handelbarer Güter also nicht. Daher reflektieren Preisunterschiede für ein und dasselbe Gut Unterschiede in dem vom Kunden zugewiesenen Nutzen des Produkts. Solche Nutzenunterschiede können durch Qualitätsdifferenzen oder durch Reputationsunterschiede und Markennamen

begründet sein. Letztendlich ist es jedoch für die Beantwortung der beiden eingangs erwähnten Fragen nicht nötig, die Ursachen für Nutzenunterschiede zu unterscheiden, denn beide Ursachen implizieren, dass der Westen mehr in den Wert seiner Güter investiert. Resultiert der Preisabstand aus Qualitätsunterschieden, dann produziert der Westen geringere Stückzahlen, weil die Produktion aufwändiger ist. Liegt es hingegen an Reputationsunterschieden, dann investiert der Westen stärker in Marketingaktivitäten, denn er muss die Abschreibungen auf den Markenskapitalstock ausgleichen. Diese Zusatzinvestitionen (z. B. Werbeaufwand, Marketingpersonal) fielen im Osten nicht in gleichem Maße an, und somit kann der Osten bei gleichen Inputmengen mehr physischen Output produzieren. Letztendlich ist das Argument sehr einfach: Die Produktion höherwertigerer und teurer Güter ist kostenintensiver, und unsere Ergebnisse zeigen, dass Unternehmen in Ost und West diesen Zielkonflikt unterschiedlich beantworten. Es erscheint naheliegend, dass viele Ostunternehmen, die 1990 plötzlich ohne Markenskapitalstock gegen etablierte Westkonkurrenz antreten mussten, die ihrerseits über Jahrzehnte in die Reputation ihrer Produkte investieren konnte, diese Strategie wählen mussten, um zu überleben.

Die vertikale Spezialisierung auf einfachere Versionen der gleichen Produkte ist zu unterscheiden von der vielfach diskutierten horizontalen Spezialisierung auf verlängerte Werkbänke des Westens. Das Konzept der verlängerten Werkbank beschreibt eine Situation, in der sich Unternehmen auf die Fertigung beziehungsweise bloße Montage von Zwischenprodukten spezialisieren. Diese Spezialisierung geht in der Regel einher mit standardisierter Massenproduktion wenig differenzierter und damit günstigerer Produkte. Es werden also andere Produkte hergestellt (z. B. Pkw-Sitzbezug versus Pkw) und nicht andere Varianten der gleichen Produkte (z. B. günstiger Stoffbezug versus hochwertiger Lederbezug). Der Vergleich der Ergebnisse in den Spalten 1 und 3 beziehungsweise 2 und 4 der Tabelle zeigt, dass die Hypothese der verlängerten Werkbänke keine Erklärungskraft für den ostdeutschen Rückstand hat. Wären verlängerte Werkbänke ein Grund für den Rückstand, dann sollte sich der Ost-West-Unterschied durch die Aufnahme produktfixer Effekte und den dadurch erzwungenen Vergleich innerhalb der gleichen Produktklassen reduzieren.

Eine sich direkt an die Feststellung vertikaler Spezialisierung anschließende Frage ist, ob Ostunternehmen zumindest dann die westdeutsche Erlösproduktivität erreichen, wenn sie westdeutsche Preise durchsetzen können. Um dieser Frage nachzugehen, wird in den Spalten 6 bis 8 das Preisniveau der verkauften Güter konstant gehalten. Mithin werden also Unternehmen verglichen, die bei gleichem Faktoreinsatz, innerhalb der gleichen fein abgegrenzten Produktklasse die gleichen Marktpreise erzielen. Die Ergebnisse zeigen, dass der Rückstand des Ostens bei Erlös pro VZÄ und Bruttowertschöpfung pro VZÄ unverändert bleibt und dass sich nun auch bei den physischen Mengen (vgl. Spalte 8) der gewohnte Rückstand zeigt. Interpretiert man den Produktpreis als Ausdruck der

Wertschätzung der Kunden für das Produkt, dann bedeutet das, dass der Osten bei der Produktion identischer Produkte eine um etwa 6% geringere physische Produktivität hat.

## FAZIT

Die ostdeutsche Industrie erreicht auch Jahrzehnte nach der Deutschen Einheit nur etwa 75% der westdeutschen Bruttowertschöpfung pro VZÄ. Dieser Beitrag legt nahe, dass sich Ostdeutschland auf weniger komplexe Produktionsverfahren und die Produktion einfacherer Varianten der auch in Westdeutschland produzierten Güter spezialisiert hat. Diese vertikale Spezialisierung führt zu höheren Stückzahlen und niedrigeren Preisen pro Stück. Sie erklärt nicht den Rückstand des Ostens, denn es wird gezeigt, dass ostdeutsche Unternehmen auch bei der Herstellung von Produkten, für die westdeutsche Preise erzielt werden, weniger produktiv sind. Vertikale Spezialisierung ist zu unterscheiden von horizontaler Spezialisierung, wie sie zum Beispiel durch das Konzept der verlängerten Werkbänke beschrieben wird. In diesem Beitrag wird gezeigt, dass auch horizontale Spezialisierung den Rückstand des Ostens nicht und auch nicht in Teilen erklären kann.

Somit kann dieser Beitrag zwar die Rolle von vertikaler Spezialisierung und Preisunterschieden beleuchten, die Frage nach den Ursachen für die Produktivitätslücke bleibt jedoch unbeantwortet. Erfolgversprechend erscheint die Anwendung mikrobasierter makroökonomischer Modelle, welche Informationen zu ökonomischen Entscheidungen einzelner Unternehmen nutzen, aber gleichzeitig auch makroökonomische Wechselwirkungen einbeziehen können. Zudem ist noch ungeklärt, ob ostdeutsche Unternehmen, die in westdeutschem oder ausländischem Eigentum sind, stets Marktpreise für ihre Produkte erhalten oder ob für innerhalb des Unternehmensverbundes gehandelte Güter von den Konzerneignern systematisch Preise unterhalb der Marktpreise festgesetzt werden (*transfer pricing*). Interessant ist zudem, warum sich ostdeutsche Betriebe trotz geringerer Produktivität am Markt halten können. Eine Analyse von Lohnniveau und Profitabilität kann hierzu Antworten liefern. Schlussendlich bleibt die Frage, ob die massiven staatlichen Eingriffe in Ostdeutschland neben einer kurzfristigen und sozialpolitisch gebotenen Abmilderung sozialer Härten auch zu einer Fehlallokation von Arbeit und Kapital geführt haben, die sich nun in persistent unvorteilhaften Strukturen manifestiert.



---

## LITERATURVERZEICHNIS

- Akerlof, G. A.; Rose, A. K.; Yellen, J. L.; Hessenius, H.; Dornbusch, R.; Guitian, M.*: East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991 (1), 1-105.
- Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“*: Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2018, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Stuttgart 2018.
- Aschhoff, B.; Blind, K.; Ebersberger, B.; Fraaß, B.; Rammer, C.; Schmidt, T.*: Schwerpunktbericht zur Innovationserhebung 2005: Bericht an das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), No. 07-03, 2007.
- Brenke, K.; Eickelpasch, A.; Postlep, R. D.; Gerling, K.; Schmidt, K. D.; Beer, S.; Müller, R.; Ragnitz, J.*: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland: Achtehnter Bericht, No. 322/323, Kieler Diskussionsbeiträge, 1998.
- Burda, M. C.; Hunt, J.*: From Reunification to Economic Integration: Productivity and the Labor Market in Eastern Germany, in: *Brookings Papers on Economic Activity* (2), 2001, 1-92.
- Burda, M. C.; Severgnini, B.*: Total Factor Productivity Convergence in German States since Reunification: Evidence and Explanations, in: *Journal of Comparative Economics* 46 (1), 2018, 192-211.
- Collier, I. L.; Siebert, H.*: The Economic Integration of Postwall Germany, in: *The American Economic Review* 81 (2), 1991, 196-201.
- Müller, G.*: Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Jg. 4 (4), 1998, 14-19.
- Paqué, K.-H.*: Deutschlands West-Ost-Gefälle der Produktivität: Befund, Deutung und Konsequenzen, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (2), 2009, 63-77.
- Snower, D. J.; Merkl, C.*: The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market after Reunification, in: *American Economic Review* 96 (2), 2006 375-382.
- Uhlig, H.*: Regional Labor Markets, Network Externalities and Migration: The Case of German Reunification, in: *American Economic Review* 96 (2), 2006, 383-387.



# REGIONALE DISPARITÄTEN IN DEMOGRAPHIE UND MIGRATION – EIN RÜCKBLICK AUS OSTDEUTSCHER PERSPEKTIVE

**ALEXANDER KUBIS\***

Kollege der Abteilung Strukturökonomik von 2006 bis 2011

**LUTZ SCHNEIDER\*\***

Kollege der Abteilung Strukturökonomik von 2005 bis 2013

Ostdeutschland schrumpft, Westdeutschland wächst. Dieser Eindruck drängt sich aus demographischer Sicht auf, wenn die Bevölkerungsentwicklung seit 1989 betrachtet wird. Lebten auf dem Gebiet der fünf östlichen Bundesländer Ende 1988 noch 15,4 Millionen Personen, so waren es Ende 2018 nur 12,6 Millionen Personen – ein Rückgang um fast drei Millionen Einwohner oder beinahe 20%. Die zehn westlichen Bundesländer wuchsen im selben Zeitraum von 59,6 Millionen auf 66,8 Millionen Einwohner. Der überwiegende Teil dieser unterschiedlichen demographischen Entwicklung ist der räumlichen Umverteilung von Bevölkerung geschuldet, einerseits der Nettobinnenwanderung von Ost- nach Westdeutschland, andererseits der sehr unterschiedlichen Verteilung der Nettoaußenwanderungen. Die Umverteilung der Bevölkerung ist dabei nicht homogen, vielmehr in starkem Maße selektiv – vor allem in den Dimensionen von Ausbildung, Alter, Geschlecht und Nationalität.<sup>1</sup>

Diese übergeordnete Ost-West-Dichotomie in der Bevölkerungsentwicklung seit dem Jahr der Grenzöffnung 1989 sollte allerdings zweierlei Entwicklungen nicht verdecken. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass die Dichotomie eine längere Geschichte hat: Die Bevölkerung in Ostdeutschland geht bereits seit Ende der 1940er Jahre fast stetig zurück, auch wenn der demographische Aderlass durch die Errichtung der Mauer über 25 Jahre hinweg deutlich gedämpft bis gestoppt wurde. Demgegenüber ist Westdeutschland bis in die 1970er Jahre hinein stark gewachsen.<sup>2</sup> Zweitens sind unter der Oberfläche der sehr groben Ost-West-Unterscheidung erhebliche regionale (und auch zeitliche) Nuancierungen zu finden. Um diese Nuancierungen wird es im vorliegenden Beitrag zuallererst gehen, auch wenn nicht jedem Unterschied auf demographischem Feld nachgegangen werden kann und der Fokus auf den – freilich besonders wichtigen – räumlichen Bevölkerungsbewegungen liegt.<sup>3</sup> In zeitlicher Hinsicht werden die letzten (verfügbaren) 20 Jahre – der Zeitraum zwischen 1998 und 2017/2018 – betrachtet und somit eine Periode, welche der unmittelbaren Transformationsphase folgt. Ökonomisch betrachtet handelt es sich um den Zeitraum, der durch eine nur noch langsame wirtschaftliche Konvergenz Ostdeutschlands an das westdeutsche Niveau gekennzeichnet ist.<sup>4</sup> Im Zentrum steht im Folgenden mithin die *regionale* Dimension von Demographie und Migration. Dabei wird gefragt, wo siedlungsstrukturelle räumliche Muster (zumindest in jüngerer Vergangenheit) stärker sind

---

\* Alexander Kubis: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

\*\* Lutz Schneider: Hochschule Coburg.

1 Vgl. Schneider (2005); Kubis, Schneider (2010).

2 Siehe Destatis 2020.

3 Für differenzierte Analysen der regionalen Wanderungsbewegungen in Deutschland vgl. Milbert, Sturm (2016); Busch (2016); Slupina, Damm, Klingholz (2016); Gans (2017) sowie Münter, Osterhage (2018). Eine illuminative Darstellung der Ost-West-Wanderungen in regionaler Perspektive leisten Bangel et al. (2019).

4 Vgl. Heimpold (2016).

als das übergeordnete Ost-West-Schema – sich damit auch ostdeutsche Probleme und Chancen ebenso im westdeutschen Raum finden –, aber auch, wo die Ost-West-Dichotomie nach wie vor große Erklärungskraft beweist.

*Demographische* Variationen können dabei Spiegelbilder der *ökonomischen* Disparitäten sein. Einerseits reagiert die Demographie – gerade in Form von Migrationsprozessen – auf wirtschaftliche Ungleichheiten, hervorgerufen zum Beispiel durch räumlich differenzielle Einkommenschancen. Andererseits können demographische Prozesse wiederum Treiber ungleicher ökonomischer Entwicklung sein, zum Beispiel durch selektive Wanderungsprozesse oder durch positive Agglomerationseffekte. *Demographische* Polarisierungen können aber auch Spiegelbilder *gesellschaftlicher* Polarisierungen sein. Das Wahlverhalten in schrumpfenden Räumen unterscheidet sich stark vom Wahlverhalten in deutschen Boomregionen.<sup>5</sup> „Abgehängte Regionen“ sind in der Wahrnehmung der Bevölkerung demographisch abgehängte Regionen, also Regionen mit starker Nettoabwanderung und Alterung. Vor diesem Hintergrund ist das Verständnis regionaler demographischer Differenzierungen unumgänglich, um die regionalen Unterschiede in anderen Sphären aufzuklären.<sup>6</sup>

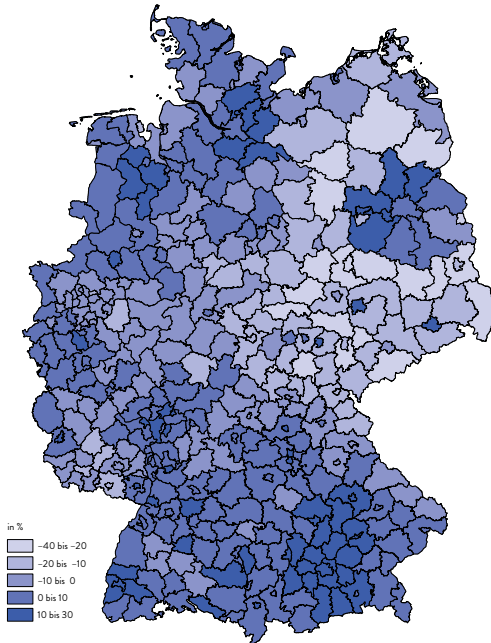
## REGIONALE DISPARITÄTEN IN DER DEMOGRAPHISCHEN STRUKTUR

Nicht alle ostdeutschen Regionen sind in den letzten 20 Jahren geschrumpft, so wie nicht alle westdeutschen Regionen bevölkerungsmäßig gewachsen sind. Dies wird aus Abbildung 1 ersichtlich, welche die Bevölkerungsentwicklung der 20 Jahre des Analysezeitraums darstellt. Die großen Städte wuchsen, im Osten wie im Westen. Im Westen und in Berlin strahlte dies ins Umland ab, im Osten ist hier zumindest die Schrumpfung deutlich geringer als in entlegeneren Gebieten ohne große Agglomerationen. Insofern könnte man von ähnlichen demographischen Mustern im Osten wie im Westen sprechen, das Ausmaß der Entwicklung war im Osten allerdings dramatischer. Im Osten schrumpften 82% der Kreise, im Westen sind es 37%, der Mediankreis im Westen *wuchs* um 3%, der Mediankreis im Osten *schrumpfte* um 15%. Der maximale Zuwachs im Osten lag bei 27% (Potsdam), im Westen bei 24% (Erding). Die höchste Schrumpfung im Osten erfuhr Suhl mit 31%, im Westen Wunsiedel mit 16%.

---

5 Vgl. Franz et al. (2018); Franz et al. (2019).

6 Im Übrigen bewahrt der regionale Fokus vor vereinfachenden Schlussfolgerungen – ostdeutsche Phänomene sind bspw. nicht immer postkommunistische Phänomene. Andernfalls dürfte es vergleichbare Fälle regionaler sozialer Erosion im westdeutschen, westeuropäischen oder amerikanischen Raum nicht geben.



### ABBILDUNG 1

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG 1998 BIS 2018

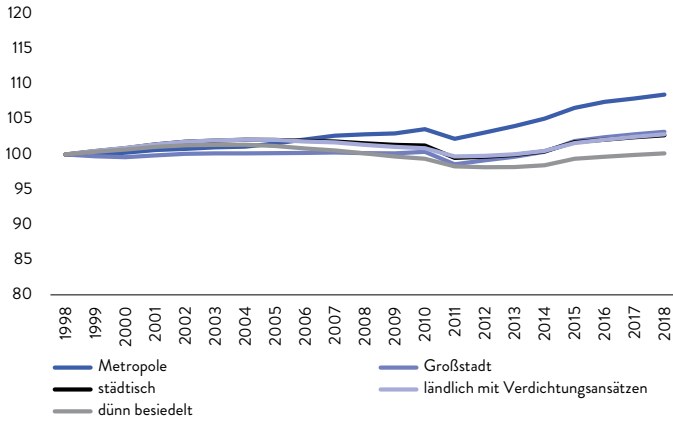
in %

Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.

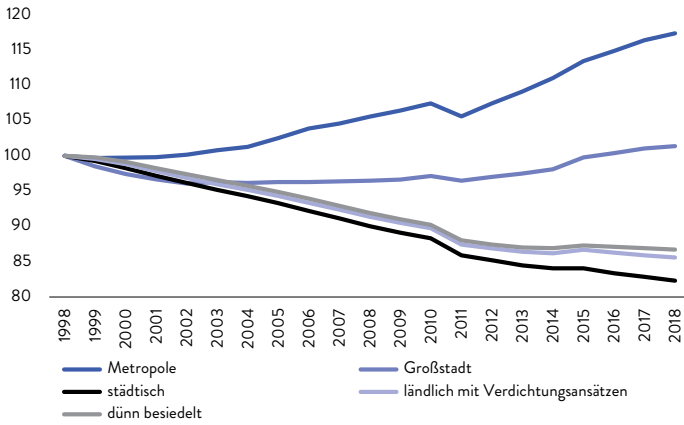
In Abbildung 2 werden die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bestimmten siedlungsstrukturellen Regionstypen in Ost-West-Unterscheidung verwendet, um das räumliche Muster der Schrumpfung und dessen zeitliche Dynamik abzubilden.<sup>7</sup> Die Metropolen entwickelten sich demographisch günstig, dies galt besonders auch für den Osten – dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass hierunter nur Leipzig und Dresden fallen. Die übrigen Großstädte entwickeln sich auch im Osten – nach Rückgang und Stagnation – seit einigen Jahren wieder positiv. Massive Bevölkerungsverluste erleiden demgegenüber nach wie vor die Landkreise: Alle drei Kreistypen sind im Osten davon fast gleichermaßen betroffen, auch wenn der Rückgang in den letzten Jahren etwas an Tempo verloren hat. Diese Schrumpfung ist der große Unterschied zu den westlichen Ländern. Hier wuchsen auch die drei weniger verdichteten Typen oder schrumpften zumindest nicht.

7 Um die Situation in den Metropolen eigens abzubilden, wird der Raumtyp der kreisfreien Großstädte noch einmal unterteilt in Städte mit weniger als bzw. mit mindestens 500 000 Einwohnern.

### Westliche Bundesländer



### Östliche Bundesländer (ohne Berlin)



### ABBILDUNG 2

BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG 1998 BIS 2018 NACH REGIONSTYPEN, OST VS. WEST

1998 = 100

Anmerkung: Zensusbedingter Strukturbruch 2011/2012.

Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.

Wenn in verfeinerter Gliederung das Augenmerk auf die altersspezifischen Entwicklungen gelegt wird, so verstärken sich die Trendunterschiede noch – insbesondere mit Blick auf die jüngeren Altersgruppen. Zwar schrumpfte die Bevölkerungszahl bei den 18- bis 30-Jährigen in den zwei ländlichen Regionstypen auch im Westen über die vergangenen 20 Jahre – um immerhin ca. 15%. Im Osten schrumpfte die Bevölkerung in dieser jungen Altersgruppe in den entsprechenden ländlichen Regionen aber um ca. 40%.

	Stützquotient (Personen im Alter von 18 bis 64 Jahren je Person über 64 Jahre)					
	westliche Bundesländer			östliche Bundesländer (ohne Berlin)		
	1998	2018	Rückgang	1998	2018	Rückgang
Metropole (>500 000)	3,97	3,43	-14%	3,95	2,96	-25%
Großstadt (<500 000)	3,79	3,25	-14%	4,33	2,57	-41%
städtischer Kreis	4,17	2,88	-31%	3,61	1,99	-44%
ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen	4,01	2,87	-28%	4,04	2,17	-46%
dünn besiedelter Kreis	3,79	2,78	-27%	4,35	2,30	-47%

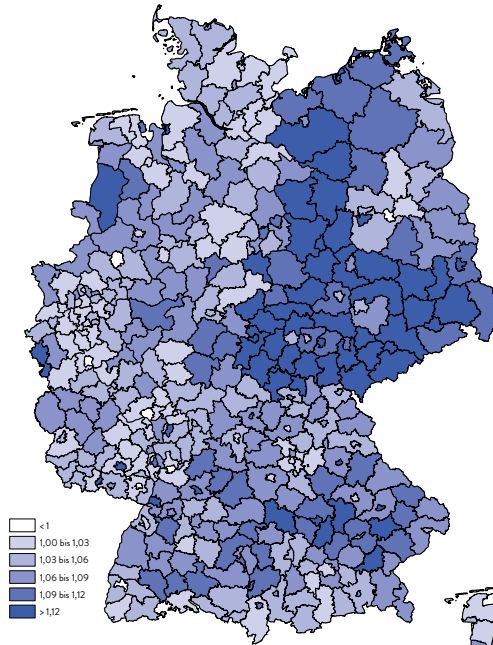
**TABELLE 1**

STÜTZQUOTIENT 1998 UND 2018 NACH REGIONSTYPEN, OST VS. WEST

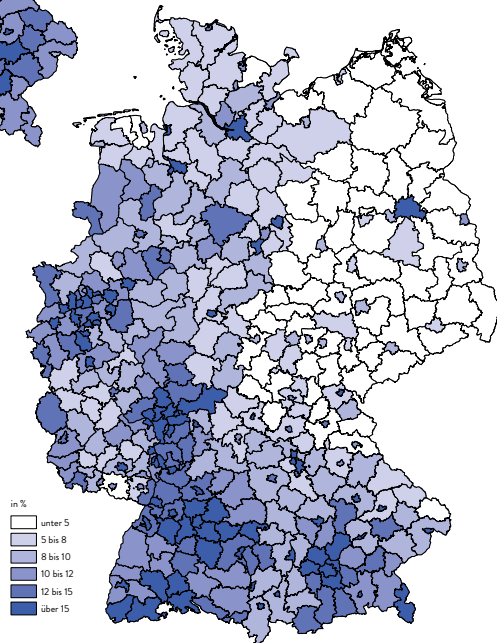
Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.

Das Resultat der altersspezifisch sehr unterschiedlichen Entwicklung lässt sich in der Tabelle ablesen. Hier ist der Stützquotient dargestellt, welcher das Verhältnis der Altersgruppe im erwerbsfähigen Alter zur Gruppe der Rentner ausdrückt. War das Verhältnis der Raumtypen im Ost-West-Vergleich zu Beginn der Betrachtungsperiode relativ ausgeglichen, wiesen die ländlicheren Regionen bis 2018 eine viel stärkere Schrumpfung des Verhältnisses auf, wenn sie im Osten liegen. Selbst bei den Großstädten unter 500 000 Einwohnern ist dieser Unterschied ausgeprägt. Einzig die beiden Ostmetropolen Leipzig und Dresden wiesen einen sehr viel langsameren Alterungstrend auf. Gehörten sie – gemessen am Stützquotienten im Jahr 1998 – noch zu den roten Laternen, so sind es 2018 eher Leuchttürme, die nur von den westdeutschen Großstädten noch etwas übertroffen werden.

Verhältnis Männer je Frau (18 bis 50 Jahre)



Ausländeranteil



**ABBILDUNG 3**

DEMOGRAPHISCHE STRUKTURMERKMALE 2018

Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.



Große Unterschiede im regionalen wie im Ost-West-Vergleich zeigen sich auch bei anderen demographischen Strukturparametern. Im ländlichen Raum in Ostdeutschland ist nach wie vor ein hoher Männerüberschuss in der Altersgruppe der 18- bis 50-Jährigen zu verzeichnen. Nur wenige Städte im Osten stehen hier besser da – einzig Potsdam weist einen leichten Frauenüberschuss auf. Im Westen ist das Bild deutlich heterogener. Ein großflächiger Männerüberschuss ist hier nicht auszumachen. Noch signifikanter sind die Ost-West-Unterschiede über alle Raumtypen hinweg indes beim Ausländeranteil. Die meisten Regionen im Osten liegen hierbei unter 5%, alle bis auf Frankfurt an der Oder unter 10%. Diese demographischen Unterschiede sind in Teilen historisch bedingt (Ausländeranteil), zumeist aber auch Ausdruck selektiver Wanderungsbewegungen der letzten Dekaden. Diese stehen in den folgenden beiden Abschnitten im Fokus.

## REGIONALE STRUKTUR DER BINNENWANDERUNGEN

Ostdeutschland hat per saldo seit 1989 ca. zwei Millionen Menschen an Westdeutschland verloren: 0,74 Millionen in den Jahren 1989 und 1990<sup>8</sup> sowie 1,23 Millionen zwischen 1991 und 2017<sup>9</sup>. In regionaler Hinsicht stellen sich die demographischen Ergebnisse dieser Wanderungsprozesse jedoch sehr unterschiedlich dar. In Abbildung 4 sind die aggregierten Nettomigrationsraten des Zeitraums von 1998 bis 2017 für die Landkreise und kreisfreien Städte visualisiert. Im rechten Teil der Abbildung sind die Nahwanderungen im Umkreis von 75 Minuten Pkw-Fahrzeit herausgerechnet worden, um den Einfluss von Suburbanisierungsprozessen zu neutralisieren.

Die weiß eingefärbten Regionen haben über den Zeitraum von 1998 bis 2017 Wanderungsverluste von mehr als 6% der Bevölkerung hinnehmen müssen. Sie finden sich in den ländlichen geprägten Regionen und dabei vornehmlich im Osten der Republik. Die Wanderungsgewinner sind im Süden (Bayern), im Norden und im Bereich der Metropolen zu finden, wozu neben dem Berliner Raum auch das Leipziger und Dresdner Gebiet gehören. Dabei haben die Umlandkreise stark von den Stadt-Umland-Wanderungen profitiert. Werden diese herausgerechnet, ist deren Bilanz schlechter, freilich immer noch besser als die der Regionen ohne Metropolbezug. Das räumliche Muster in Abbildung 4 passt im Übrigen zum Muster des Geschlechtsverhältnisses in Abbildung 3. Dies zeigt, dass der Männerüberschuss in vielen ländlichen Regionen Ostdeutschlands der überproportionalen Abwanderung von Frauen geschuldet ist.<sup>10</sup>

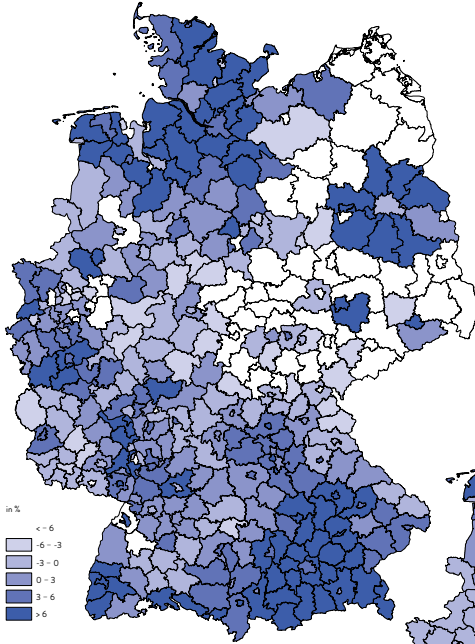
---

8 Vgl. Kubis, Schneider (2008).

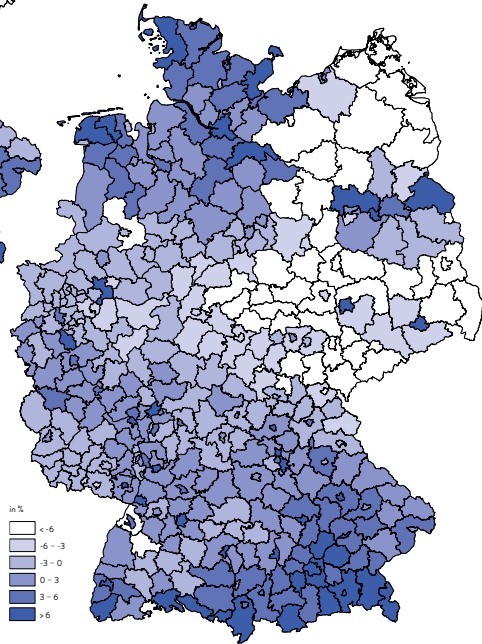
9 Vgl. Bagel et al. (2019).

10 Vgl. Kubis, Schneider (2010).

Gesamtwanderungen



nur Fernwanderungen



#### ABBILDUNG 4

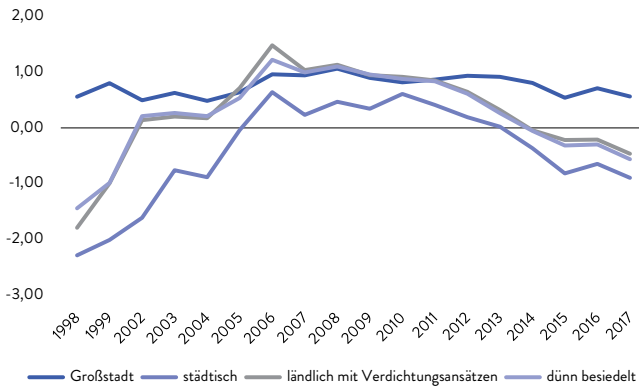
##### NETTOMIGRATIONSRATE BINNENWANDERUNG VON DEUTSCHEN

in %, 1998 bis 2017 aggregiert

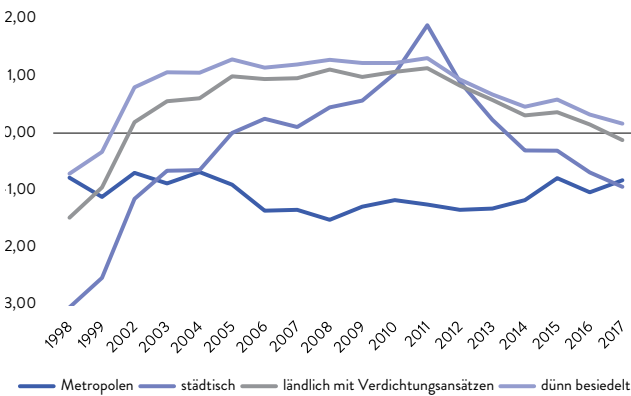
Anmerkung: In der rechten Abbildung wurden nur Wanderungen über eine Distanz von mehr als 75 Minuten Pkw-Fahrzeit zwischen den Kreiszentren berücksichtigt. Für die Jahre 2000 und 2001 sind keine Nationalitäten verfügbar, hier wurden die Wanderungen von Deutschen und Ausländern insgesamt verwendet.

Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.

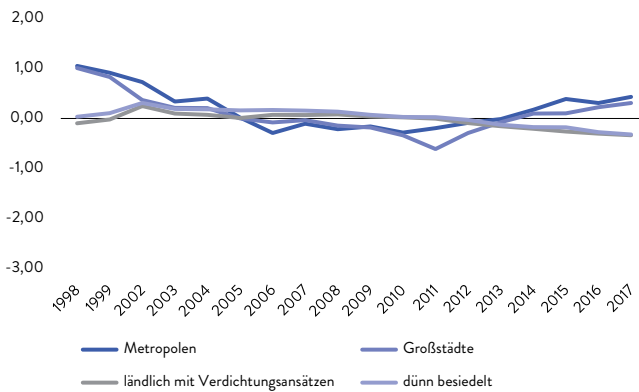
Nettomigrationsrate - Metropolen (>=500 000), in Promille



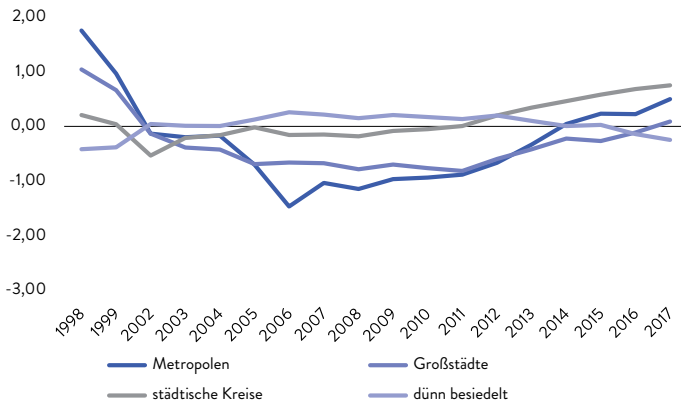
Nettomigrationsrate - Großstädte (<500 000), in Promille



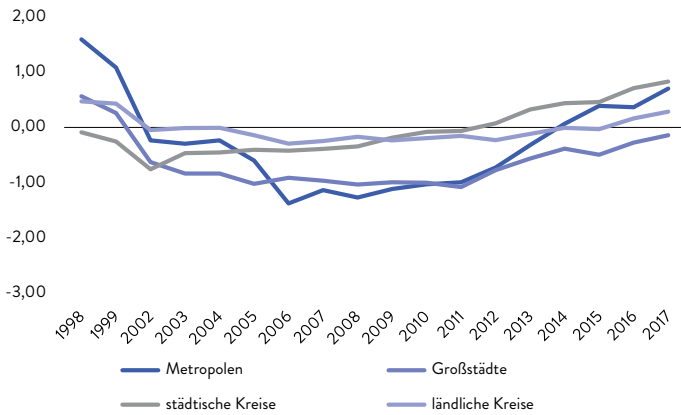
Nettomigrationsrate - städtische Kreise, in Promille



### Nettomigrationsrate - ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen, in Promille



### Nettomigrationsrate - dünn besiedelte Kreise, in Promille



#### ABBILDUNG 5

ENTWICKLUNG DER NETTOBINNENWANDERUNGSRATE 1998 BIS 2017 NACH REGIONSTYPEN

Anmerkung: Ausreißerregionen mit Grenzdurchgangslagern wurden bei der Berechnung entfernt (Göttingen, Osnabrück, Freudenstadt, Trier, Ostprignitz-Ruppin). Werte für 2000 und 2001 sind interpoliert, da hier keine Information zur Nationalität vorliegt.

Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.

Die zeitliche Dynamik des räumlichen Musters der Binnenwanderungsprozesse wird aus Abbildung 5 ersichtlich. Demnach scheint sich der Reurbanisierungstrend der frühen 2000er Jahren in den letzten fünf Jahren deutlich abgeschwächt bzw. sogar umgekehrt zu haben. Die Binnenwanderungsbilanz der

Metropolen und Großstädte hat sich gegenüber allen drei weniger verdichteten Raumtypen der Landkreise – und damit nicht nur im Falle der städtischen Kreise – seit 2012 deutlich verschlechtert, sie ist im Falle der Metropolen sogar negativ geworden. Ganz generell stellt sich aktuell das Bild in den ländlichen und dünn besiedelten Kreisen eher positiv dar – die Zeit der hohen Binnenwanderungsverluste scheint zumindest aktuell vorbei zu sein. Ferner fällt eine stabile Entwicklung ins Auge: Die Metropolen haben nahezu konstante Binnenwanderungsgewinne gegenüber den kleineren Großstädten zu verzeichnen. In differenzierter Gliederung lässt sich überdies nachweisen, dass die ostdeutschen Metropolen schon seit geraumer Zeit Wanderungsgewinne gegenüber den westdeutschen Metropolen und Großstädten verbuchen.

## REGIONALE INTERNATIONALITÄT: AUSSEN-UND BINNENWANDERUNG VON AUSLÄNDERN

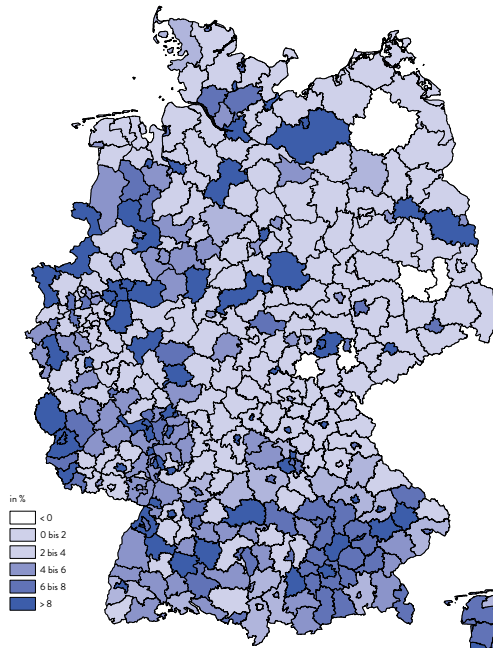
Aufgrund der verstärkten Zuzüge von ausländischen Staatsbürgern seit 2010<sup>11</sup> stellt sich die Frage nach deren regionaler demographischer Inzidenz. Dabei ist zwischen der unmittelbaren Zuwanderung aus dem Ausland und der späteren Binnenwanderung von Ausländern innerhalb Deutschlands zu unterscheiden – dies vor allem auch deshalb, weil die zuletzt sehr umfangreiche humanitäre Zuwanderung durch den Staat zunächst erheblich regional gesteuert wurde, die Binnenwanderung hingegen nicht mehr.

Der linke Teil von Abbildung 6 macht deutlich, dass der Zuzug von Ausländern aus dem Ausland stark in die Städte geht, und dabei vor allem in westdeutsche Regionen. Auf der rechten Seite zeigt sich ferner, dass viele ländliche Regionen auch bei der Binnenwanderung von Ausländern eher unterdurchschnittlich abgeschnitten haben, nicht selten sogar Ausländer per saldo an andere Regionen in Deutschland verloren haben. Das Resultat dieser regional sehr ungleich verteilten Wanderungsbewegungen von Ausländern war in Abbildung 3 zu sehen – der Ausländeranteil ist im ländlich geprägten Osten sehr gering. Er nimmt durch die starken (regional gesteuerten) Nettozuzüge von Ausländern zwar zu. Durch die Binnenwanderungsverluste wird dieser Effekt aber wieder reduziert, sodass die geringeren Ausländeranteile in diesen Regionen noch lange Bestand haben dürften.

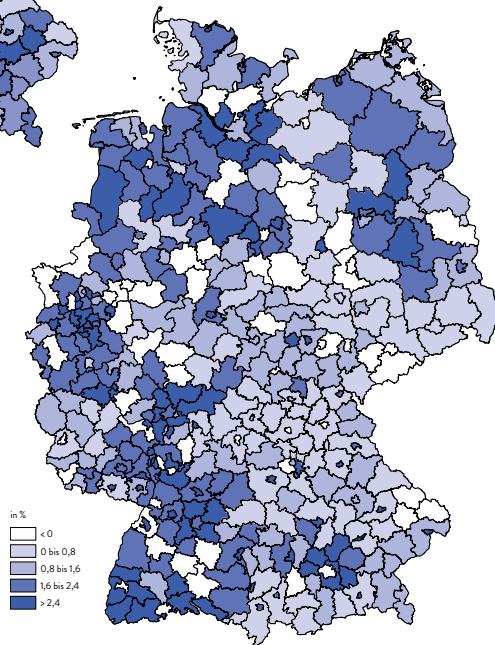
---

11 Vgl. Fuchs et. al. (2019).

Außenwanderung von Ausländern



Binnenwanderung von Ausländern



**ABBILDUNG 6**

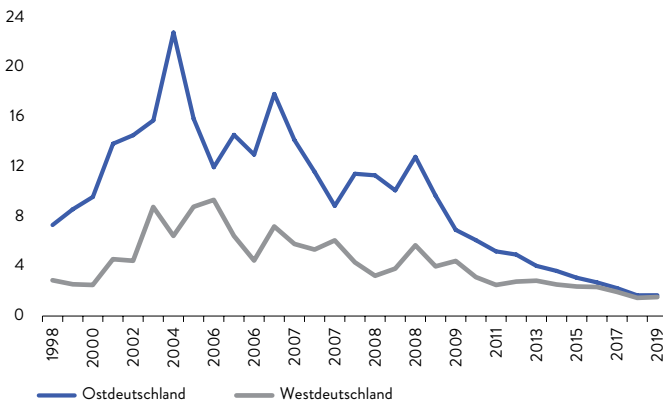
NETTOMIGRATIONSRATE AUSSEN- UND BINNENWANDERUNG VON AUSLÄNDERN

in %, 1998 bis 2017 aggregiert

Quelle: Destatis; Berechnung und Darstellung der Autoren.

## REGIONALE DEMOGRAPHISCHE EFFEKTE: FACHKRÄFTEÜBERSCHUSS UND FACHKRÄFTEMANGEL

Die beschriebene regionale Struktur von Demographie und Migration hat vielfältige ökonomische Konsequenzen. Abschließend wird der Blick auf die vielleicht entscheidende ökonomische Folge dieser Entwicklungen gelenkt, nämlich die Verfügbarkeit des Faktors Arbeit bzw. das Angebot von Fachkräften. Waren in den ersten 20 Jahren nach der Wiederherstellung der Deutschen Einheit in vielen ostdeutschen Regionen zumindest quantitativ ausreichend Arbeitskräfte-reserven vorhanden, stellt sich die Situation in jüngerer Zeit demographiebedingt anders dar. Abbildung 7 verdeutlicht dies anhand einer zentralen Kennziffer der regionalen Fachkräftesituation, der Arbeitslosen-Stellen-Relation. Kamen 2004 im Osten mit fast 2 300 Arbeitslosen je 100 offene Stellen rund 3,5mal so viele Arbeitslose auf eine offene Stelle wie im Westen Deutschlands, so ist der Unterschied in den vergangenen Jahren nahezu vollständig verschwunden. Im vierten Quartal 2019 kamen im Osten nur noch 167 und im Westen 153 Arbeitslose auf jeweils 100 offene Stellen. Demnach hat sich die Fachkräftesituation im Osten nicht nur verschärft, sie hat sich ferner dem westdeutschen Niveau nahezu angeglichen.



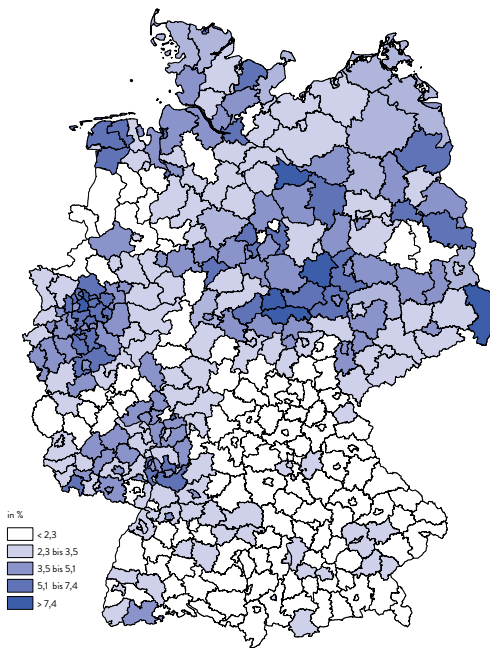
### ABBILDUNG 7

#### ARBEITSLSEN-STELLEN-RELATION IN OST- UND WESTDEUTSCHLAND

1998 bis 2019, jeweils viertes Quartal

Quellen: IAB-Stellenerhebung; Statistik der BA.

Die Angebots-Nachfrage-Situation scheint also in Ost und West mittlerweile sehr ähnlich, wobei anzumerken ist, dass die Arbeitslosenquote im ostdeutschen Durchschnitt nach wie vor höher ausfällt. Gleichzeitig ist jedoch die Vakanzquote, also der Anteil der offenen Stellen am gesamten Stellenbestand, im Osten in den vergangenen fünf Jahren ebenfalls höher als im Westen. Dies spricht für ein im ökonomischen Sinn immer noch bestehendes Effizienzproblem auf dem ostdeutschen Teilarbeitsmarkt. Gerade bei Ungelernten bzw. Personen mit veralteter/obsoleter Ausbildung ist die Arbeitslosenquote 2018 im Osten mit 26,5% deutlich höher als im Westen mit 16,1%.



### ABBILDUNG 8

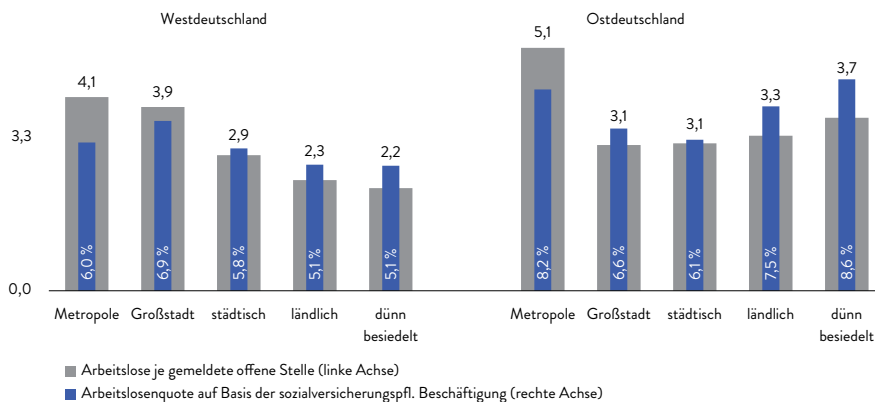
ARBEITSLSEN-GEMELDETE-STELLEN-RELATION IN KREISEN UND KREISFREIEN STÄDTEN

2019, viertes Quartal

Quellen: IAB-Stellenerhebung; Statistik der BA.



Auch wenn der Ost-West-Vergleich (gerade auf der Fachkräfteebene) für einen deutlichen Konvergenzprozess der beiden Arbeitsmärkte spricht, zeigen sich auf der regionalen Ebene weiterhin deutliche Unterschiede (vgl. Abbildung 8). Dies gilt jedoch in gleichem Maße für alle Regionen in Deutschland. Die Arbeitslosen-Gemeldete-Stellen-Relation<sup>12</sup> bewegte sich im Dezember 2019 zwischen 90 Arbeitslosen je 100 gemeldete offene Stellen im Landkreis Donau-Ries und 1 076 Arbeitslosen je 100 gemeldete offene Stellen in der kreisfreien Stadt Gelsenkirchen.



### ABBILDUNG 9

#### ARBEITSLSENQUOTE UND RELATION ARBEITSLSE JE GEMELDETE STELLE NACH RAUMTYPEN IN OST- UND WEST-DEUTSCHLAND

2019, viertes Quartal; in %

Quellen: IAB-Stellenerhebung; Statistik der BA.

Im Osten Deutschlands weist der Kyffhäuserkreis mit 1 042 Arbeitslosen je 100 gemeldete offene Stellen den höchsten Wert und die kreisfreie Stadt Jena mit 132 Arbeitslosen je 100 gemeldete offene Stellen den niedrigsten Wert aus. Auffällig ist der Kontrast mit einer sehr positiven Arbeitsmarktentwicklung im Süden Thüringens und vergleichsweise schlechten Arbeitsmarktzahlen südlich des Harzes. Im gesamtdeutschen Durchschnitt kamen im Dezember 2019 auf rund 330 Arbeitslose 100 gemeldete Stellen, im Osten 385 und im Westen 310 Arbeitslose je 100 gemeldete Stellen. Für den gleichen Stichtag weist die

12 Die Zahl der offenen Stellen auf Basis der IAB-Stellenerhebung liegt nur für Ost- und Westdeutschland vor. Sie setzt sich aus den der Bundesagentur mit Vermittlungsauftrag gemeldeten offenen Stellen und den der Bundesagentur nicht gemeldeten offenen Stellen zusammen.

Bundesagentur für Arbeit eine Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) von 4,7% im Westen und 6,4% im Osten aus. Die höchsten Arbeitslosenquoten sind im Durchschnitt in den Großstädten unter 500 000 Einwohnern sowie zusätzlich im Osten in den dünn besiedelten ländlichen Landkreisen zu finden (vgl. Abbildung 9). Parallel dazu fällt bei der Betrachtung der verschiedenen Raumtypen auf, dass in Metropolen mit mindestens 500 000 Einwohnern der höchste Stellenbestand zu finden ist. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass die Verteilung der Arbeitslosenquoten (insbesondere in den westdeutschen Metropolen) diesen Anstieg nicht widerspiegelt.

## FAZIT

Die demographischen Prozesse haben die räumliche Verteilung der Arbeitskräfte in Deutschland über die letzten 30 Jahre hinweg den ökonomischen Gegebenheiten angepasst. Die wirtschaftsstarken (west- und ostdeutschen) Metropolen und viele Großstädte haben aufgrund hoher Löhne und besserer Beschäftigungschancen Arbeitskräfte angezogen, sowohl hinsichtlich der Binnen- als auch der Außenwanderung. Die ländlichen Räume haben sich demgegenüber ausgedünnt, vor allem in Ostdeutschland. Was anfangs als Entspannung am Arbeitsmarkt gewirkt hat, wurde in jüngerer Vergangenheit zusehends zur großen Belastung für die dort ansässigen Betriebe. Der Überschuss an Fachkräften verwandelte sich vielerorts in einen Fachkräfteengpass.

Vor dem Hintergrund dieser sich anspannenden Fachkräftesituation gerade auch in den ländlich geprägten ostdeutschen Regionen stellt sich die Frage, welche Chancen im Hinblick auf die (internationale) Zuwanderung bestehen, wenn zusätzliche Arbeitskräftepotenziale erschlossen werden sollen. Die Nähe zu den Nachbarländern Tschechien und Polen könnte in diesem Sinne Handlungsoptionen eröffnen. Jedoch zeigt sich gerade hier, dass Tschechien im europäischen Vergleich die niedrigste Arbeitslosenquote hat und dem eigenen Nachwuchs zunehmend reizvolle Perspektiven im eigenen Land bietet. Auch der Wanderungssaldo mit Polen hat sich nach starker Zuwanderung im Rahmen der EU-Osterweiterungsprozesse mittlerweile deutlich beruhigt. Unabhängig von der Zuwanderung aus Nachbarländern scheint die Wanderung von Ausländern ganz generell am ländlichen Raum in Ostdeutschland weitgehend vorbeizugehen. Die gezeigten Befunde sprechen dafür, dass selbst die regional gesteuerte Zuwanderung humanitärer Art keine dauerhaften Wanderungsgewinne in diesen Regionen erzeugen wird, da die nachfolgende Binnenwanderung in Richtung Westen bzw. in die großen Städte geht. Dies dürfte in erster Linie der Verteilung der jeweiligen Diaspora geschuldet sein – die Ausländer wandern dorthin, wo bereits Ausländer ihrer eigenen Ethnie wohnen. Dieser Effekt verstärkt die ohnehin größere Attraktivität von Metropolen für ausländische Zuwanderer, er ist kaum umkehrbar. Vor diesem Hintergrund ist nicht damit zu rechnen, dass ein starker Anstieg der Zuwanderung die Fachkräftesituation im Osten Deutschlands in nächster Zeit

entspannen wird. Dies gilt umso mehr, als ganz allgemein nicht damit zu rechnen ist, dass die Zuwanderung nach Deutschland in den nächsten Jahren auf dem gegenwärtig hohen Niveau verbleibt. Gerade die in den vergangenen zehn Jahren besonders bedeutsame Nettozuwanderung aus der EU dürfte mittelfristig erheblich zurückgehen.<sup>13</sup> Damit bleibt den schrumpfenden und alternden Regionen als Anpassungsstrategie einerseits die noch bessere Ausschöpfung bestehender Arbeitskräftereserven – die Arbeitslosenquote ist im ostdeutschen ländlichen Raum im Raumtypenvergleich immer noch am höchsten. Andererseits gilt es, das geringer werdende Arbeitskräftepotenzial mit Hilfe neuer technologischer Entwicklungen auszugleichen. Es kommt darauf an, in den arbeitssparenden technischen Fortschritt zu investieren bzw. diesen zu fördern. Aber auch das ist unter den Bedingungen alternder Belegschaften eine große Herausforderung für die betroffenen Regionen.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

*Bangel, C.; Blickle, P.; Erdmann, E.; Faigle, P.; Loos, A.; Stahnke, J.; Tröger, J.; Venohr, S.:* Die große Wanderung. Die Millionen, die gingen, in: *Zeit online*, 2019, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-05/ost-west-wanderung-abwanderung-ostdeutschland-umzug>, Zugriff am 02.03.2020.

*Busch, R.:* Inländische Wanderungen in Deutschland – wer gewinnt und wer verliert?, in: *Zeitschrift für Immobilienökonomie*, 2 (2), 2016, 81-101.

*Destatis:* Bevölkerung nach Gebietsstand (ab 1950), 2020, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-gebietstand.html>, Zugriff am 02.03.2020.

*Franz, C.; Fratzscher, M.; Kritikos, A.:* AfD in dünn besiedelten Räumen mit Überalterungsproblemen stärker, in: *DIW-Wochenbericht*, 85 (8), 2018, 135–144.

*Franz, C.; Fratzscher, M.; Kritikos, A.:* Grüne und AfD als neue Gegenpole der gesellschaftlichen Spaltung in Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht*, 86 (34), 2019, 591–602.

*Fuchs, J.; Kubis, A.; Schneider, L.:* Zuwanderung und Digitalisierung. Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2019.

*Gans, P.:* Urban Population Development in Germany (2000-2014): The Contribution of Migration by Age and Citizenship to Reurbanisation, in: *Comparative Population Studies*, (42), 2017, 319–352.

*Heimpold, G.:* Aktuelle Trends: Produktivität im Ost-West-Vergleich: Ostdeutschland holt langsam weiter auf, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Jg. 22 (2), 2016, 24.

*Kubis, A.; Schneider, L.:* Im Fokus: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Jg. 14 (4), 2008; 128–131.

*Kubis, A.; Schneider, L.:* Are there Genderspecific Preferences for Location Factors? A Grouped Conditional Logit-Model of Interregional Migration Flows in Germany, in: *Schmollers Jahrbuch*, 130 (2), 2010, 143–168.

---

13 Vgl. Kubis, Schneider (2020).

*Kubis, A.; Schneider, L.:* Wanderung von EU-Bürgern nach Deutschland bis 2040. Mimeo, 2020.

*Milbert, A.; Sturm, G.:* Binnenwanderungen in Deutschland zwischen 1975 und 2013, in: Informationen zur Raumentwicklung, (2), 2016, 121–144.

*Münter, A.; Osterhage, F.:* Trend Reurbanisierung? Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland 2006 bis 2015. Bertelsmann, Gütersloh 2018.

*Schneider, L.:* Ost-West-Binnenwanderung: Gravierender Verlust an Humankapital, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Jg. 11 (10), 2005, 308–314.

*Slupina, M.; Damm, T.; Klingholz R.:* Im Osten auf Wanderschaft. Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändern. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin 2016.





# **DIE FUNKTIONALE SPEZIALISIERUNG DEUTSCHLANDS – EINE OST-WEST- PERSPEKTIVE AUF DAS VERARBEITENDE GEWERBE**

## **MATTHIAS BRACHERT**

Kollege der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH seit 2007

## **EVA DETTMANN**

Kollegin der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH von 2002 bis 2018

## **ALEXANDER KUBIS\***

Kollege der Abteilung Strukturökonomik von 2006 bis 2011

## **MIRKO TITZE**

Kollege der Abteilung Strukturwandel und Produktivität am IWH von 2006 bis 2014



## EINLEITUNG

Was treibt regionale Entwicklung? Warum wachsen einige Regionen schneller als andere? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt regionalökonomischer Forschung. Einen besonderen Anwendungsfall stellen die ökonomischen Anpassungsprozesse im Gefolge der Wiederherstellung der Deutschen Einheit dar. Nach einem fulminanten Start in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hat sich der Aufholprozess seit Mitte der 1990er Jahre verlangsamt und kommt seitdem nur noch in sehr kleinen Schritten voran. Im Jahr 2017 betrug die Produktivität Ostdeutschlands (mit Berlin) 82% des westdeutschen Niveaus. Über die Ursachen dieses Rückstands gibt es intensive Diskussionen.<sup>1</sup>

Der vorliegende Beitrag rückt das Humankapital in den Fokus der Überlegungen. Die einschlägige Literatur weist ihm eine tragende Rolle als Treiber regionaler Entwicklung zu. Die Verteilung des Humankapitals im Raum divergiert dabei zunehmend, und zwar überall auf der Welt. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Industrieländern, wie etwa den USA und Kanada, hat sich der Humankapitalbestand besonders in jenen Regionen erhöht, die schon Anfang der 1970er Jahren zu den hochqualifizierten Regionen zählten.<sup>2</sup> In jenen Regionen ging diese Entwicklung mit positiven Effekten auf das Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Einkommenswachstum einher. Im Gegensatz dazu stagnierten Regionen mit geringerer anfänglicher Humankapitalausstattung oder erlitten Wohlstandsverluste.<sup>3</sup> Es wird ein *rise of the skilled region* deutlich.<sup>4</sup>

Verschiedene theoretische Ansätze bieten Erklärungen für die zunehmend ungleiche Verteilung des Humankapitals im Raum. Glaeser et al. (2001) argumentieren beispielsweise, dass sich das höhere Ausgangsniveau des regionalen Humankapitals mit der Zeit selbst verstärkt hat. Neuere Studien verlegen ihren Erklärungsschwerpunkt jedoch zunehmend auf die Zusammensetzung der regionalen Qualifikationsstruktur als Erklärungsfaktor für die Akkumulation von Humankapital im Raum. So bemerkt Poelhekke (2013), dass regionale Entwicklungsprozesse zunehmend davon abhängen, ob in Regionen die richtige Kombination von Kompetenzen vorzufinden ist. Dies steht im Einklang mit Florida et al. (2008), die feststellen, dass die regionale Akkumulation von Humankapital durch das Zusammenspiel von Menschen mit verschiedenen qualifikationsintensiven Tätigkeiten getrieben wird.

---

\* Alexander Kubis: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

1 Vgl. IWH (2019).

2 Vgl. Glaeser, Berry (2005).

3 Vgl. Florida et al. (2008).

4 Vgl. Glaeser, Saiz (2004).

Dahinter steht die Überlegung, dass Lernprozesse dann am besten gelingen, wenn sie verwandtes Wissen teilen bzw. Akteure mit verwandten Wissensbeständen zusammenführen. Verwandtes Wissen zeichnet sich durch einen gewissen Grad an kognitiver Distanz (bspw. unterschiedliche Perspektiven auf gleiche Themen wie in der interdisziplinären Forschung) aus, der erst effektive Kommunikation ermöglicht.<sup>5</sup> Kognitive Distanz kann dabei in mehrerlei Hinsicht bestehen, wenn sich Menschen in unterschiedlichen Umgebungen entwickeln. Bisher haben die meisten Studien die kognitive Distanz im Hinblick auf technologisches oder industrielles Wissen interpretiert.<sup>6</sup> In dieser Betrachtung wurde jedoch bislang die Rolle beruflicher Strukturen vernachlässigt. Berufe beeinflussen wesentlich, wie Menschen Wissen wahrnehmen, interpretieren und bewerten.<sup>7</sup> Aggregiert auf regionaler Ebene kann das Berufs- und damit Kompetenzportfolio folglich die Potenziale zur Humankapitalakkumulation beschränken und zugleich die Fähigkeit, neue Berufsgruppen in Regionen zu etablieren und damit neue Kompetenzen zu erlangen, erschweren.<sup>8</sup>

Der folgende Beitrag betrachtet die Entwicklung der beruflichen Ko-Spezialisierung (bspw. die gemeinsame Präsenz verschiedener Berufsgruppen wie unterschiedliche Typen von Ingenieuren, Naturwissenschaftlern, Managern, Designern etc. in einer Region) des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland und trägt zum Verständnis der Frage bei, warum und wie Qualifikationen in Ost- und Westdeutschland in diesem Sektor akkumuliert werden. Die Fokussierung auf das Verarbeitende Gewerbe erfolgt, da dieser Sektor trotz des Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft weiterhin in großen Teilen als Treiber für die positive wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands angesehen wird. Der Beitrag betont die Relevanz der räumlichen Interdependenz von Berufsstrukturen – bspw. der Präsenz von humankapitalintensiven Berufen in einer Arbeitsmarktregion, deren Austausch Wissens-Spillover fördert. Dahinter steht die Vorstellung, dass die berufliche Zusammensetzung einer Region für die Akkumulation von Humankapital durch ihre Auswirkung auf den Eintritt (Austritt) von räumlich interdependenten (unabhängigen) beruflichen Spezialisierungen von Bedeutung ist. Das heißt, dass die jeweilige berufliche Zusammensetzung einer Region sie in einem so genannten *occupation space* positioniert, von dem man sich zukünftige regionale Diversifikationsmöglichkeiten verspricht, was Chancen für ein weiteres Aufholen Ostdeutschlands an die westdeutsche Wirtschaftsleistung bedeuten könnte.

---

5 Vgl. Nooteboom (1992); Nooteboom (2000).

6 Vgl. Neffke et al. (2011); Boschma et al. (2015).

7 Vgl. Markusen (2004).

8 Vgl. Muneepeerakul et al. (2013); Shutters et al. (2016).



Das nächste Kapitel beschreibt das Konzept zur Messung der Ko-Spezialisierung bzw. der räumlichen Interdependenz beruflicher Strukturen in Deutschland. Das darauffolgende Kapitel behandelt zunächst die Positionierung von Deutschland innerhalb des *occupation space* für das Jahr 2010. Ein weiterer Schritt der Analyse nimmt eine regional differenzierte Betrachtung für Ost- und Westdeutschland vor. Von besonderem Interesse ist, wie sich die Dynamik von beruflichen Spezialisierungen auf der Ebene der Arbeitsmarktregionen in den beiden Landesteilen im Zeitraum von 1992 bis 2010 entwickelt hat. Das letzte Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen und erörtert Anknüpfungspunkte für die Wirtschaftspolitik.

## DIE MESSUNG RÄUMLICHER INTERDEPENDENZEN BERUFLICHER STRUKTUREN IN DEUTSCHLAND

Für die Abbildung der beruflichen Ko-Spezialisierungsmuster in Deutschland nutzt der Beitrag die räumliche Verteilung der Berufe (Berufsordnungen nach Klassifikation der Berufe, KldB, 1988 des IAB) auf Ebene der Arbeitsmarktregionen für das Jahr 2010. Arbeitsmarktregionen stellen funktionalräumliche Einheiten aus Kreisen bzw. kreisfreien Städten dar, die im Wesentlichen auf Pendlerverflechtungen beruhen. Arbeitsmarktregionen repräsentieren für diesen Zweck die ideale Analyseeinheit, da sie sich am regionalen Interaktionspotenzial der wirtschaftlichen Akteure orientieren. Wir folgen Muneeppeerakul et al. (2013) und berechnen zunächst den jeweiligen Lokationsquotienten  $LQ_i^{(m)}$  eines Berufs  $i$

$$LQ_i^{(m)} = \frac{(x_i^{(m)} / \sum_i x_i^{(m)})}{\sum_m x_i^{(m)} / \sum_m \sum_i x_i^{(m)'}}$$

wobei  $x_i^{(m)}$  die Anzahl der Beschäftigten in Beruf  $i$  und Arbeitsmarktregion  $m$  ist. Werte des  $LQ_i$ , die größer als 1 sind, implizieren, dass die Arbeitsmarktregion  $m$  auf diesen Beruf spezialisiert ist, was bedeutet, dass der Anteil einer Region  $m$  am Beruf  $i$  höher ist als der der durchschnittlichen Region Deutschlands. Um ferner die Beziehung zwischen verschiedenen Berufen im Raum zu erfassen, definieren Muneeppeerakul et al. (2013) und Shatters et al. (2016) die räumliche Interdependenz ( $\phi$ ) zwischen zwei Berufen  $i$  und  $j$  als:

$$= \frac{P[LQ_i^{(M)} > 1, LQ_j^{(M)} > 1]}{P[LQ_i^{(M')} > 1] P[LQ_j^{(M'')} > 1]} - 1,$$

wobei  $M, M', M''$  zufällig ausgewählte Arbeitsmarktregionen sind. Das Vorzeichen von  $\phi$  beschreibt die Art der Beziehung zwischen zwei Berufen:

- $\phi_{ij} > 0$  – die Berufe  $i$  und  $j$  sind positiv im Raum verbunden,
- $\phi_{ij} = 0$  – die Berufe  $i$  und  $j$  sind unabhängig voneinander,
- $\phi_{ij} < 0$  – die Berufe  $i$  und  $j$  sind negativ im Raum verbunden.

Die Werte von  $\phi$  erlauben folglich eine Beurteilung, ob die Ko-Spezialisierung der Berufe in einer eher unterstützenden oder konfligierenden Beziehung steht. Ein Wert von  $-1$  bedeutet beispielsweise, dass die Berufe  $i$  und  $j$  in keiner Arbeitsmarktregion in Deutschland gemeinsam spezialisiert sind.

Neben der individuellen Untersuchungsebene auf Basis der Berufsordnungen der KldB 1988 erfolgt auch eine Kategorisierung bzw. Aggregation der Berufe nach der von Blossfeld (1987) entwickelten Klassifikation von funktionalen Berufsgruppen. Diese unterscheidet Berufe grundsätzlich nach drei Gruppen der oberen Ebene – Produktion, Dienstleistungen und Verwaltung – und ordnet die Berufe innerhalb dieser Kategorien nach der Art der für die Tätigkeit erforderlichen Fähigkeiten ein. Diese werden wie folgt abgegrenzt:

- ungelernete Arbeiter – die sowohl einfache manuelle Tätigkeiten (*Sim\_Manual\_Occ* – bspw. Anteil von Ungelernten von 60%), Dienstleistungs- (*Sim\_Service\_Occ* – bspw. einfache persönliche Dienstleistungen) oder auch Verwaltungsaufgaben (*Sim\_Admin\_Occ*) ausführen,
- qualifizierte Arbeiter – die sowohl qualifizierte manuelle Tätigkeiten (*Qual\_Manual\_Occ*) als auch routinemäßige Service- (*Qual\_Service\_Occ*) oder Verwaltungsaufgaben (*Qual\_Admin\_Occ*) sowie in Teilen auch kompliziertere Arbeitsaufgaben (*Techniker*) ausführen; zu dieser Gruppe gehören auch *Semi-Professionen* (Dienstleistungsberufe, die wissenschaftlich ausgerichtet sind) und
- hochqualifizierte Arbeiter – mit einem hohen Anteil an Nicht-Routine-Aufgaben wie Manager (*Manager*), Ingenieure (*R&D\_Occ*) und *Professionen* (freie Berufe sowie hochqualifizierte Dienstleistungsberufe).

# DIE RÄUMLICHE INTERDEPENDENZ BERUFLICHER STRUKTUREN IM VERARBEITENDEN GEWERBE

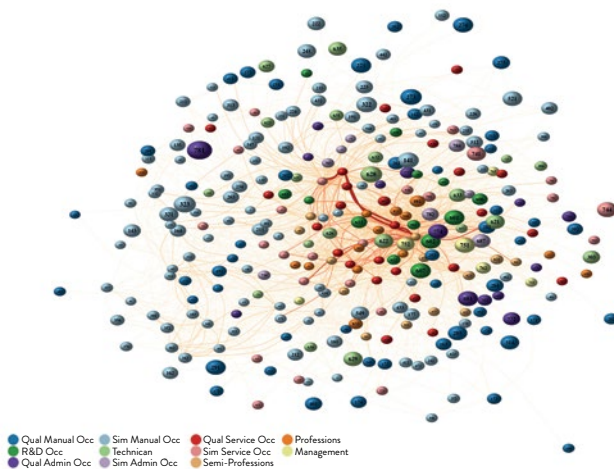
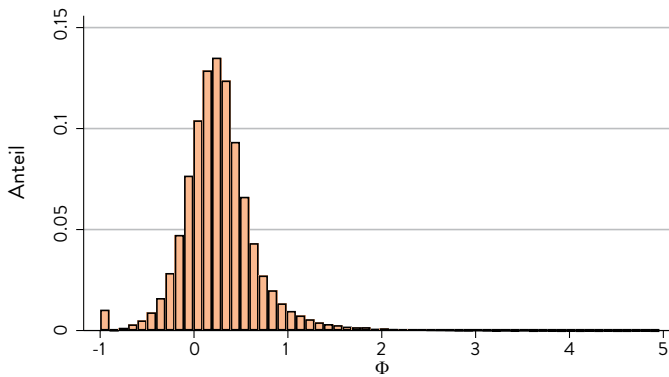
## ERGEBNISSE FÜR DEUTSCHLAND

In Abbildung 1 findet der beschriebene Ansatz eine erste Anwendung. Die Abbildung zeigt den *occupation space* für das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland im Jahr 2010. Das Histogramm von  $\phi$  (vgl. Abbildung 1a) macht deutlich, dass die Mehrzahl der Beziehungen zwischen Berufen (Berufsordnungen nach KldB 1988) durch eine positive räumliche Interdependenz zueinander gekennzeichnet ist. Nur etwa 1% der Werte von  $\phi$  liegen bei  $-1$ . Durch negative Werte von  $\phi$  sind 19,4% der bilateralen Verbindungen von Berufen charakterisiert. Diese Ergebnisse für Deutschland sind vergleichbar mit denjenigen von Muneerpeerakul et al. (2013) für die USA.

Abbildung 1b erlaubt detaillierte Einblicke in die Netzwerkdarstellung des *occupation space*. Die Knoten der Abbildung stellen dabei den jeweiligen Beruf dar. Die Kanten geben den Grad der bilateralen räumlichen Interdependenz ( $\phi$ ) an. Da eine beträchtliche Anzahl vernachlässigbar niedriger Interdependenzwerte zwischen den Berufsordnungen besteht, basiert diese Darstellung auf den Top-5 000-Verbindungen.

Die Netzwerkdarstellung zeigt, dass Berufe mit höheren Qualifikationsanforderungen aufgrund ihrer höheren allgemeinen räumlichen Interdependenz zentraler im *occupation space* angesiedelt sind. Dies gilt insbesondere für Berufe, die eine Nähe zu Forschung und Entwicklung (FuE) aufweisen (*R&D\_Occ*), aber auch für das Management (*Manager*) sowie hochqualifizierte Dienstleistungsberufe. Mehr noch, das Vorhandensein starker roter Linien deutet zudem auf hohe bilaterale Interdependenzen zwischen diesen Berufen im Raum hin. Folglich ist das Zentrum des *occupation space* durch hochgradig räumliche interdependente, human-kapitalintensive Berufe gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu wird der äußere Rand des *occupation space* von einfachen Berufen dominiert (gekennzeichnet durch die hellblauen, blauen und rosafarbenen Kreise). Obwohl diese Berufe im Hinblick auf die relativen Beschäftigungsanteile bedeutend sind, weisen sie allgemein niedrige räumliche Interdependenzen (insbesondere mit hochqualifizierten Berufsordnungen) auf.

Abbildung 2a aggregiert die Werte für die räumliche Interdependenz  $\phi$  innerhalb und zwischen den elf funktionalen Berufsgruppen nach Blossfeld (1987) in einer Matrixdarstellung. Sie bestätigt, dass das Vorhandensein hoher Werte (starke



### ABBILDUNG 1

DER BERUFSRAUM – OCCUPATION SPACE DES VERARBEITENDEN GEWERBES  
IN DEUTSCHLAND

a) Histogramm der räumlichen Interdependenz ( $\phi$ )

b) Netzwerkdarstellung des occupation space einschließlich der Top-5 000-Verbindungen  
zwischen diesen Berufen

Anmerkung: a) 72 (von 115 934) sehr große Werte von  $\phi$  fehlen. Diese Werte sind das Ergebnis von Ko-Spezialisierungen seltener Berufe in gleichen Arbeitsmarktregionen. – b) Die Stärke der Linie der Verbindung stellen den Verbundenheitswert zwischen zwei Berufen dar. Die Knoten sind mit der Nummer ihrer Berufsordnung versehen. Die Größe der Knoten gibt den Anteil der Beschäftigten in diesem Beruf an allen Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe an, die Farbe spiegelt die jeweilige Kategorie der Berufsklassifikation nach Blossfeld (1987) wider.

Quellen: Blossfeld (1987); Darstellung der Autoren.

räumliche Interpendenz) entlang der Diagonale fast nur bei qualifizierten und hochqualifizierten Berufen gegeben ist. Dies bedeutet, dass die räumliche Interdependenz innerhalb der Berufsgruppen mit steigendem Humankapitalgehalt zunimmt. Zudem gibt es auch abseits der Hauptdiagonale dunkle Bereiche. Sie weisen auf starke räumliche Interdependenzen zwischen qualifizierten und hochqualifizierten Berufen innerhalb der Gruppen der oberen Ebene hin. Dies macht deutlich, dass das gleichzeitige Auftreten von beruflichen Ko-Spezialisierungen innerhalb (hoch-)qualifizierter Berufskategorien wahrscheinlicher ist, unabhängig von der Ausführung von Produktions-, Dienstleistungs- oder Verwaltungsaufgaben im Verarbeitenden Gewerbe. Die gegenteilige Interpretation gilt für die einfachen manuellen Dienstleistungs- oder Verwaltungskategorien. Im Allgemeinen sind sie durch geringere räumliche Interdependenzen innerhalb ihrer jeweiligen Gruppe gekennzeichnet. Darüber hinaus kennzeichnet sie auch geringere Werte räumlicher Interdependenz mit anderen Berufsfunktionen im Raum.

Abbildung 2b beschreibt die Veränderungen von  $\phi$  im Zeitraum von 1995 bis 2010. Dabei weisen leere Felder auf negative Werte (wachsende konfligierende Ko-Spezialisierung) hin, während die dunklere Einfärbung auf steigende Werte der räumlichen Interdependenz hinweist. Abbildung 2b ergänzt somit Abbildung 2a, indem sie zeigt, dass sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutliche Veränderungen in der räumlichen Interdependenz beruflicher Strukturen vollzogen haben und dass diese Entwicklung insbesondere berufliche Funktionen mit höheren Qualifikationsniveaus im Sinne steigender räumlicher Interdependenzen betrifft. Dies gilt insbesondere für produktionsbezogene Dienstleistungsberufe, aber auch für Funktionen mit höheren Qualifikationsniveaus. Im Gegensatz dazu verlieren alleinige Produktionsaufgaben wie einfache (*Sim\_Manual\_Occ*) oder qualifizierte manuelle Tätigkeiten (*Qual\_Manual\_Occ*) an räumlicher Interdependenz mit hochqualifizierten Berufsfunktionen wie Managern (*Manager*), Ingenieuren (*R&D\_Occ*) und Dienstleistungen im Allgemeinen (mit Ausnahme der einfachen Dienstleistungen).



## ABBILDUNG 2

### RÄUMLICHE INTERDEPENDENZEN

a) Durchschnittliche Verbundenheit  $\phi$  innerhalb und zwischen funktionalen Berufsgruppen nach Blossfeld (1987) im Jahr 2010

b) Wachstumsfaktor der mittleren Verbundenheit  $\phi$  innerhalb und zwischen funktionalen Berufsgruppen im Zeitraum von 1995 bis 2010

Anmerkung: Weiße Felder stellen negative Werte dar.

Quellen: Blossfeld (1987); Darstellung der Autoren.

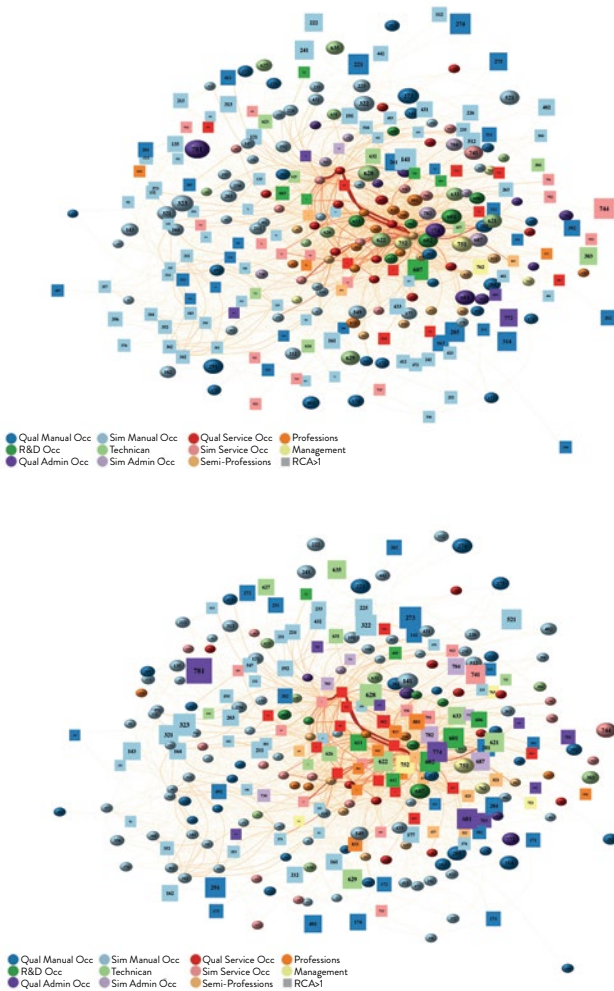
## REGIONAL DIFFERENZIERTE BETRACHTUNG: ERGEBNISSE FÜR OST- UND WESTDEUTSCHLAND

Abbildung 3 nimmt nun eine die regionale Perspektive ein, um Unterschiede im Spezialisierungsmuster des Verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland<sup>9</sup> zu identifizieren. Die Analyse folgt Hidalgo et al. (2007) und hält den *occupation space* konstant. Die Abbildungen 3a und 3b zeigen die Ergebnisse für beide Landesteile. Berufe mit einem  $LQ > 1$  in Ost- bzw. Westdeutschland sind durch Quadrate gekennzeichnet. Die Positionierung der beiden Regionen unterscheidet sich erheblich. Ostdeutschland ist im Verarbeitenden Gewerbe auf Berufe spezialisiert, die fast ausschließlich am äußeren Rand des *occupation space* angesiedelt sind. Dabei dominieren einfache und qualifizierte manuelle Berufe sowie einfache Dienstleistungsberufe mit durchschnittlich niedriger räumlicher Interdependenz. Folglich ist das Spezialisierungsprofil Ostdeutschlands im Verarbeitenden Gewerbe durch Berufe mit fehlender räumlicher Interdependenz mit hochqualifizierten, primär im Kern des Berufsraumes angesiedelten Berufsordnungen gekennzeichnet. Dies kann ungünstige Auswirkungen in Bezug auf das regionale Potenzial für Wissens-Spillover, aber auch für zukünftige Diversifikationsprozesse und damit auf die langfristige regionale Entwicklung haben, was einem weiteren Aufholprozess Ostdeutschlands an das westdeutsche Niveau nicht zuträglich wäre.

Im Gegensatz dazu bestehen in Westdeutschland berufliche Spezialisierungen im gesamten *occupation space* und insbesondere in der Mehrzahl der zentral gelegenen Berufe. Dazu gehören die breite Palette fast aller FuE-Berufe, wichtige Managementtätigkeiten (751 – Unternehmer, Geschäftsführer, Bereichsleiter; 752 – Unternehmensberater; 753 – Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Verwaltungsberufe), qualifizierte Verwaltungsberufe (681 – Großhandel; 703 – Werbung; 774 – Datenverarbeitungsfachleute; 781 – Bürofachleute) und weitere akademische bzw. hochqualifizierte Berufe (813 – Rechtsvertreter, Berater; 881 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler). Dies lässt den Schluss zu, dass Westdeutschland eine vorteilhaftere Position in Bezug auf die regionale Akkumulation von Humankapital und damit funktionale Umstrukturierung des Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland einnimmt.

---

9 Wegen seiner Sonderstellung als Bundeshauptstadt ist Berlin von der Analyse ausgeschlossen.



### ABBILDUNG 3

#### DER OCCUPATION SPACE IN OST- UND WESTDEUTSCHLAND

a) Die Spezialisierung von Ostdeutschland im *occupation space*

b) Die Spezialisierung von Westdeutschland im *occupation space*

Anmerkung: Abbildung 3a: Berufe mit einem  $LQ > 1$  sind als Vierecke gekennzeichnet.

Abbildung 3b: Berlin wurde in die Analyse als dritte Region integriert. Daher verbleiben manche Berufe als unspezialisiert in beiden Darstellungen.

Quelle: Darstellung der Autoren.



Die abschließenden Schritte der Analyse nehmen eine dynamische, regionale Perspektive ein, um zu zeigen, wie sich die beruflichen Spezialisierungsmuster im Zeitraum von 1992 bis 2010 verändern. Die bisherigen Ausführungen beruhen im Wesentlichen auf Analysen für das Jahr 2010. Die Analyse berücksichtigt die kumulierte Anzahl von Eintritten in und Austritten aus regionalen Berufsspezialisierungen auf Ebene der Arbeitsmarktregionen in Ost- und Westdeutschland in den Zeiträumen von 1992 bis 1995, 1996 bis 2000, 2001 bis 2005 und 2006 bis 2010. Diese Betrachtung ist wiederum an das Vorgehen von Hidalgo et al. (2007) angelehnt. Wie Abbildung 3 deutlich gemacht hat, nehmen Ost- und Westdeutschland, obwohl beide Regionen durch signifikante Beschäftigtenanteile des Verarbeitenden Gewerbes gekennzeichnet sind, unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichem Qualifikationsniveaus in diesem Sektor wahr. Dabei erfüllen Arbeiter in ostdeutschen Regionen Aufgaben mit geringerem Qualifikationsniveau und niedriger räumlicher Interdependenz.

funktionale Berufsgruppe	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Eintritt in berufliche Spezialisierungen	Austritte aus beruflichen Spezialisierungen	Verhältnis von Eintritten zu Austritten	Eintritt aus beruflichen Spezialisierungen	Austritte aus beruflichen Spezialisierungen	Verhältnis von Eintritten zu Austritten
Sim_Manual_Occ	1 318	1 802	0,73	882	1 135	0,78
Qual_Manual_Occ	538	822	0,65	390	611	0,64
Technicians	314	364	0,86	178	204	0,87
R&D_Occ	183	152	1,20	118	157	0,75
Sim_Service_Occ	779	1082	0,72	437	578	0,76
Qual_Service_Occ	979	1031	0,95	414	588	0,70
Semi-Professionen	410	392	1,05	152	271	0,56
Professionen	394	463	0,85	172	209	0,82
Sim_Admin_Occ	155	203	0,76	68	121	0,56
Qual_Admin_Occ	329	371	0,89	160	217	0,74
Manager	114	119	0,96	32	66	0,48
insgesamt	5 513	6 801	0,81	3 003	4 157	0,72

#### TABELLE

##### EINTRITTE IN UND AUSTRITTE AUS DER BERUFLICHEN SPEZIALISIERUNG IN WEST- UND OSTDEUTSCHLAND

Anmerkung: Aggregierte absolute Häufigkeiten des Eintritts in und Austritts aus beruflichen Spezialisierungen in Ost- und Westdeutschland auf Ebene der Arbeitsmarktregionen in vier Untersuchungszeiträumen (1992 bis 1995; 1995 bis 2000; 2000 bis 2005; 2005 bis 2010). Berlin ist von der Analyse ausgeschlossen.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Die Tabelle macht deutlich, dass die unterschiedliche Positionierung Ost- und Westdeutschlands im Verarbeitenden Gewerbe das Ergebnis eines langfristigen Prozesses des funktionalen Strukturwandels darstellt. Dabei zeigt sich eine grundsätzliche höhere Persistenz (höhere Dynamik) räumlicher Spezialisierungsmuster in Westdeutschland (Ostdeutschland). Zudem ist die Entwicklung Ostdeutschlands durch eine höhere Bedeutung der Austritte aus beruflichen Spezialisierungen gekennzeichnet. Diese Entwicklung in Ostdeutschland durchzieht alle beruflichen Funktionen und tritt besonders stark bei der Gruppe der Manager, der Semi-Professionen und den qualifizierten manuellen Tätigkeiten hervor. So offenbart die Betrachtung der Berufsstrukturen das klassische Bild als „verlängerte Werkbank“ mit einem Mangel bzw. einem fortschreitenden Verlust an klassischen Entscheidungsfunktionen.

In Westdeutschland führt dieser funktionale Strukturwandel zu einer Aufwertung humankapitalintensiver beruflicher Spezialisierungen. So zeigen sich insbesondere bei den FuE-Berufen (R&D\_Occ) und den wissenschaftlich ausgerichteten Dienstleistungsberufen mehr Eintritte als Austritte in regionale Spezialisierungen, während in der Regel in den anderen Bereichen mit steigendem Humankapitalgehalt der funktionalen Gruppe sich auch das Verhältnis von Eintritten und Austritten annähert. Folglich ist es den westdeutschen Arbeitsmarktregionen in diesem Zeitraum gelungen, den funktionalen Strukturwandel im Sinne einer Aufwertung der ausgeübten Tätigkeiten im Verarbeitenden Gewerbe zu vollziehen. Ostdeutschland sieht sich stattdessen einem generellen Verlust verschiedenster Funktionen im Verarbeitenden Gewerbe gegenüber, welche insbesondere in den humankapitalintensiven Bereichen überproportional deutlich ausfallen.

## ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Elementare Prozesse der Entwicklung von Regionen werden durch den Grad der räumlichen Interdependenz wirtschaftlicher Aktivitäten angetrieben. Der vorliegende Beitrag zeigt, dass hierzu auch das Muster regionaler beruflicher Spezialisierungen zählt. Die Analyse der regionalen Ausstattung mit und die Dynamik von verschiedenen beruflichen Spezialisierungen ist von Bedeutung, da die räumliche Verteilung von humankapitalintensiven Arbeitsplätzen und damit von hochqualifizierten Beschäftigten eine wesentliche Determinante des zukünftigen regionalen Wachstums ist.<sup>10</sup> Die vorliegende Studie analysierte hierzu die Entwicklung der funktionalen Spezialisierung des Verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland. Während beide Regionen durch eine gewisse Dynamik

---

10 Vgl. Feser (2003).

in der Veränderung der Spezialisierungsmuster charakterisiert werden können und die Prozesse des Eintretens in und Ausscheidens aus der beruflichen Spezialisierung in beiden Regionen ähnlich ablaufen, unterscheidet sich die Lokalisierung beider Landesteile im occupation space erheblich. Während Westdeutschland auf Berufe mit durchschnittlich höheren Qualifikationsanforderungen und höheren Verwandtschaftsgraden im Raum spezialisiert ist, ist Ostdeutschland auf Berufe spezialisiert, die sich vor allem im äußeren Bereich dieses Berufsraumes befinden. Die beruflichen Spezialisierungen sind hier vor allem durch geringere Qualifikationsanforderungen und geringere Verwandtschaftsgrade mit den qualifikationsintensiveren Berufen gekennzeichnet. Wenn man eine dynamische Perspektive einnimmt, trägt der Prozess der funktionalen Umstrukturierung im Verarbeitenden Gewerbe sogar zur Verschärfung dieser Situation für Ostdeutschland bei. Die ostdeutschen Arbeitsmarktregionen verlieren kontinuierlich an beruflicher Kohärenz in höheren Qualifikationsstufen. Diese Erkenntnisse sind eine wichtige Ergänzung der bisher in der Regionalanalyse Ostdeutschlands überwiegend industrieorientierten Perspektive, und sie sind von großer Bedeutung, da Regionen mit höheren Qualifikationsausstattungen besser in der Lage sein dürften, den jüngsten technologischen Wandel zu bewältigen.<sup>11</sup> Daher sollten die politischen Bemühungen einen größeren Schwerpunkt auf die berufliche Zusammensetzung der Arbeitsplätze im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe werfen. Anderenfalls dürfte sich die funktionale Kluft weiter verstärken, da die fehlende räumliche Interdependenz mit hochqualifizierten beruflichen Spezialisierungen in Ostdeutschland die künftigen Möglichkeiten zum Eintritt in diese Berufsfunktionen untergraben könnte und damit dem weiteren Aufholprozess Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland entgegensteht.

Welche konkreten wirtschaftspolitischen Instrumente stehen dafür zur Verfügung? Die Förderung strukturschwacher Regionen in Deutschland (hierzu gehören vor allem die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“) nahm bisher vor allem die Anzahl neu geschaffener bzw. zumindest gesicherter Arbeitsplätze in den Blick. Auch wenn die Politik in den letzten Jahren bereits auf die Art der mit Förderung unterstützten Arbeitsplätze, d. h. etwa Qualifikationsprofil, Entlohnung usw., achtete, so hat das Beschäftigungsziel nach wie vor eine herausgehobene Bedeutung. In Zeiten des Fachkräftemangels und Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft besteht zudem nicht mehr zwingend die Notwendigkeit, die bloße Zahl von Arbeitsplätzen als die primäre Zielgröße der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu betrachten. Vielmehr sollte es darum gehen, Aspekte mit der Förderung zu adressieren, die auf eine funktionale Aufwertung industrieller Strukturen und damit eine Stärkung der Produktivität hinauslaufen.<sup>12</sup> Damit würden zugleich

---

11 Vgl. Autor et al. (2013).

12 Vgl. Brachert et al. (im Erscheinen).

Prozesse des (positiven) Strukturwandels ermöglicht und die bloße Erhaltung von Strukturen mit geringem Spillover-Potenzial verhindert. Der vorliegende Beitrag argumentierte, dass eine große Breite an verschiedenen humankapitalintensiven beruflichen Kompetenzen in der Region Chancen für Diversifizierung, Erneuerung und Humankapitalakkumulation eröffnet – allesamt Faktoren, die die einschlägige regionalökonomische und wirtschaftsgeographische Literatur mit einer positiven Wirtschaftsentwicklung von Regionen in Verbindung bringen.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

- Autor, D.; Dorn, D.:* The Growth of Lowskill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market, in: *American Economic Review*, 103 (5), 2013, 1553–1597.
- Blossfeld, H.:* Labor Market Entry and the Sexual Segregation of Careers in the Federal Republic of Germany, in: *American Journal of Sociology*, 93 (1), 1987, 89–118.
- Boschma, R.; Balland, P.; Kogler, D.:* Relatedness and Technological Change in Cities: The Rise and Fall of Technological Knowledge in U.S. Metropolitan Areas from 1981 to 2010, in: *Industrial and Corporate Change*, 24 (1), 2015, 223–250.
- Brachert, M.; Dettmann, E.; Titze, M.:* Zu den betrieblichen Effekten der Investitionsförderung im Rahmen der deutschen Regionalpolitik, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, im Erscheinen.
- Feser, E.:* What Regions Do Rather Than Make: A Proposed Set of Knowledgebased Occupation Clusters, in: *Urban Studies*, 40 (10), 2003, 1937–1958.
- Florida, R.; Mellander, C.; Stolarick, K.:* Inside the Black Box of Regional Development: Human Capital, the Creative Class and Tolerance, in: *Journal of Economic Geography*, 8 (5), 2008, 615–649.
- Glaeser, E.; Berry, C.:* The Divergence of Human Capital Levels Across Cities, in: *Papers in Regional Science*, 84 (3), 2008, 407–444.
- Glaeser, E.; Kolko, J.; Saiz, A.:* Consumer City, in: *Journal of Economic Geography*, 1 (1), 2001, 27–50.
- Glaeser, E.; Saiz, A.:* The Rise of the Skilled City, in: *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, 5, 2004, 47–94.
- Hidalgo, C.; Klinger, B.; Barabási, A.; Hausmann, R.:* The Product Space Conditions the Development of Nations, in: *Science*, 5837 (317), 2007, 482–487.
- Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.):* Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale) 2019.
- Markusen, A.:* Targeting Occupations in Regional and Community Economic Development, in: *Journal of the American Planning Association*, 70 (3), 2004, 253–268.
- Muneepeerakul, R.; Lobo, J.; Shutters, S. T.; Gómez-Liévano, A.; Qubbaj, M. R.:* Urban Economies and Occupation Space: Can They Get “there” from “here”?, in: *PLOS One*, 8 (9): e73676, 2013, DOI: 10.1371/journal.pone.0073676.
- Neffke, F.; Henning, M.; Boschma, R.:* How Do Regions Diversify over Time? Industry Relatedness and the Development of New Growth Paths in Regions, in: *Economic Geography*, 87 (3), 2011, 237–265.

*Nooteboom, B.*: Learning and Innovation in Organizations and Economies. Oxford University Press, Oxford, 2000.

*Nooteboom, B.*: Towards a Dynamic Theory of Transactions, in: *Journal of Evolutionary Economics*, 2 (4), 1992, 281–99.

*Poelhekke, S.*: Human Capital and Employment Growth in German Metropolitan Areas: New Evidence, in: *Regional Studies*, 47 (2), 2013, 245–263.

*Shutters, S. T.; Muneeppeerakul, R.; Lobo, J.*: Constrained Pathways to a Creative Urban Economy, in: *Urban Studies*, 53 (16), 2016, 3439–3454.

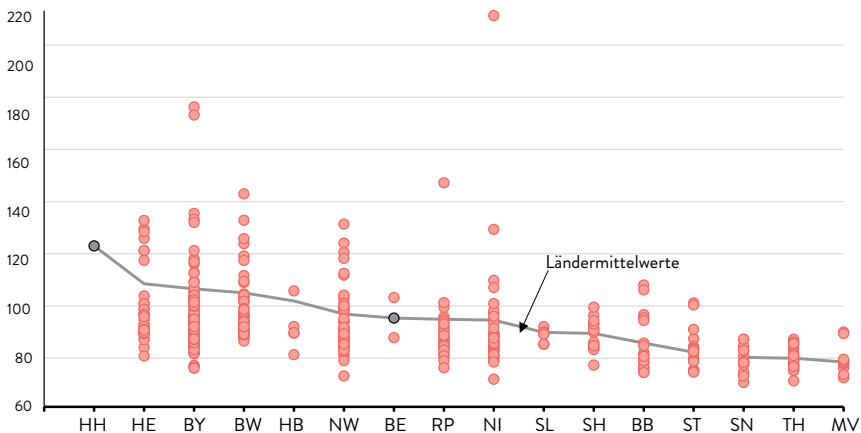
# ÖFFENTLICHE FINANZEN UND REGIONALE ENTWICKLUNG

**JOACHIM RAGNITZ\***

Leiter der Abteilung Strukturwandel am IWH von 1994 bis 2007

## DAS PROBLEM: REGIONALE WOHLSTANDSUNTERSCHIEDE

Deutschland ist durch erhebliche regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft gekennzeichnet. Die wirtschaftsstärksten Regionen (gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) auf der Kreisebene sind die kreisfreien Städte Wolfsburg (Niedersachsen) und Ingolstadt, gefolgt vom Landkreis München (beides in Bayern); die geringste Wirtschaftskraft weisen der Erzgebirgskreis (Sachsen) sowie die kreisfreie Stadt Suhl (Thüringen) auf, gefolgt vom Landkreis Delmenhorst (Niedersachsen). Auch wenn man die Bedeutung dieser Extremwerte nicht überbewerten sollte, wird deutlich, dass von ausgeglichenen Verhältnissen (wie es dem gesetzgeberischen Ideal entspräche, festgeschrieben in § 2 Absatz 2 Nr. 4 ROG) nicht die Rede sein kann. Gleichzeitig wird deutlich, dass es sich bei den regionalen Wirtschaftskraftunterschieden inzwischen nicht mehr primär um ein Ost-West-Problem handelt: Selbst innerhalb einzelner Bundesländer sind die regionalen Disparitäten enorm und vor allem auch größer als zwischen den Großraumregionen Ost- und Westdeutschland (vgl. Abbildung 1).



### ABBILDUNG 1

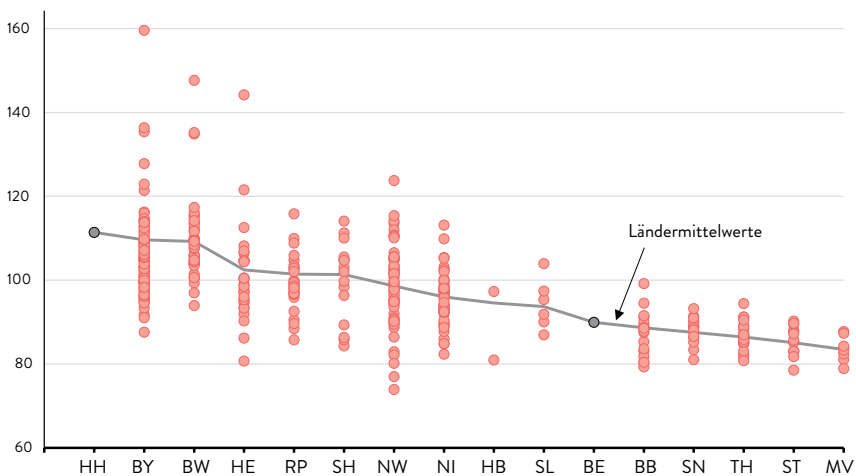
#### BRUTTOINLANDSPRODUKT JE ERWERBSTÄTIGEN 2017 NACH LANDKREISEN

Anmerkung: BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) der Länder“, Reihe 1, Band 1 (2019).

\* Joachim Ragnitz: ifo Institut Dresden.

Die regionalen Divergenzen in der Wirtschaftskraft wirken sich auch auf daraus abgeleitete Größen wie Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Steuerkraft der jeweiligen Gebietskörperschaften aus. So findet man bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen, wenngleich diese nicht ganz so stark ausgeprägt sind wie beim Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (vgl. Abbildung 2). Ursache hierfür sind zum einen Pendelbewegungen der Beschäftigten von den strukturschwächeren Regionen in die wirtschaftsstarken Landkreise, zum anderen aber auch die ausgleichende Wirkung des Steuer- und Transfersystems, die dazu führt, dass höhere Bruttoeinkommen auch stärker besteuert werden. Da zudem auch die regionalen Lebenshaltungskosten in den einkommensstärkeren Landkreisen höher sind, ergibt sich hierdurch eine weitere Nivellierungstendenz – die jedoch nicht so stark ist, dass damit eine vollständige Angleichung der preisbereinigten Wohlstandsniveaus erreicht wird.<sup>1</sup>



**ABBILDUNG 2**

VERFÜGBARE EINKOMMEN JE EINWOHNER 2016 NACH LANDKREISEN

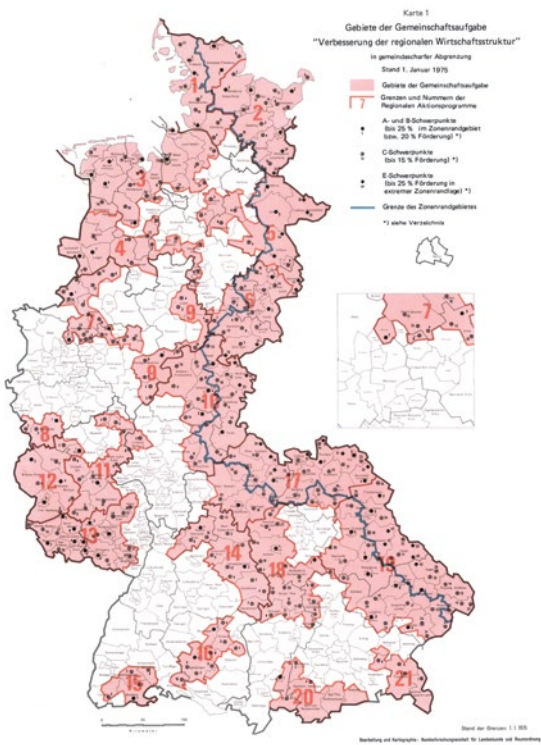
Quelle: Arbeitskreis „VGR der Länder“, Reihe 1, Band 5 (2019).

Über den Zeitverlauf sind diese regionalen Wirtschaftskraftunterschiede überdies erstaunlich persistent. Auch wenn die amtliche Statistik keine über einen langen Zeitraum zurückgerechnete Daten über die regionale Wirtschaftskraft zur Verfügung stellt, wird dies zum Beispiel bei einer Gegenüberstellung der

1 Vgl. Kawka, R. (2009).



heute strukturschwächeren Gebiete in Westdeutschland und den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) Mitte der 1970er Jahre deutlich: Ein großer Teil der damals förderberechtigten Regionen (die mit Ausnahme des Zonenrandgebiets vorrangig anhand des Indikators „Bruttoinlandsprodukt je Einheit Wirtschaftsbevölkerung“<sup>2</sup> abgegrenzt wurden) weist auch aktuell noch eine verhältnismäßig niedrige Wirtschaftskraft auf (vgl. Abbildung 3). Wesentliche Ausnahmen sind (neben dem Zonenrandgebiet) die nord- und ostbayerischen Regionen sowie große Teile Schleswig-Holsteins; auch die früheren badenwürttembergischen Fördergebiete haben sich positiv entwickelt. Man könnte dies auch als Zeichen dafür werten, dass regionalpolitische Bemühungen, so sinnvoll sie im Einzelfall sein mögen, nicht zwangsläufig auch zu einer erfolgreichen regionalen Entwicklung führen. Von größerer Bedeutung scheinen Ausstrahleffekte prosperierender Zentren zu sein: Es ist auffällig, dass gerade die ehemals strukturschwächeren Landkreise im



- 2 Die Wirtschaftsbevölkerung entspricht der Zahl der Einwohner einer Region zuzüglich des Doppelten des Pendlersaldos; hiermit soll die Zahl der Erwerbstätigen in einer Region angenähert werden. Vgl. Müller, J. H. (1969).



**ABBILDUNG 3**

GEBIETE DER GRW 1972 (VORHERIGE SEITE) UND REGIONEN MIT EINEM NIEDRIGEN BRUTTOINLANDSPRODUKT JE ERWERBSTÄTIGEN 2016 (DIESE SEITE)<sup>A</sup>

<sup>A</sup>Hervorgehoben ist (in rot; Abbildung auf dieser Seite) das Viertel der (westdeutschen) Landkreise mit dem geringsten Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Jahr 2016.

Quelle: Gebiete der GRW 1972: 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 1975-1978, BT-Drs. 7/3601; Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen 2016: Datenbank INKAR des BBSR, Stand Februar 2020.

Umkreis der großen Ballungsräume sich eher positiv entwickelt haben. Dies passt zu der verbreiteten These, dass wirtschaftliche Agglomerationsräume sich als Wachstumspol erweisen können, die positiv auf das jeweilige Umland ausstrahlen.<sup>3</sup> Zudem scheint eine günstige Entwicklung in einem Bundesland auch dazu beizutragen, dass die strukturschwächeren Gebiete dieses Landes sich positiv entwickeln, wie die Beispiele Bayern und Baden-Württemberg zeigen.

3 Auch Gerhard Heimpold hat früh auf die besondere Bedeutung solcher Wachstumspole für die Regionalentwicklung hingewiesen; vgl. z. B. Junkernheinrich, M. et. al (1995).

## DIE LÖSUNG: REGIONALE WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Folgt man der neoklassischen Wachstumstheorie, dürfte es derart große und zudem persistente regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft zumindest auf Dauer gar nicht geben: Bei abnehmenden Grenzerträgen des Produktionsfaktors Kapital sind die durch weitere Investitionen ausgelösten Produktionszuwächse in prosperierenden Regionen kleiner als in anfänglich zurückliegenden Regionen; zudem würden an Grenzproduktivitäten orientierte Kapitalströme gerade in die eher zurückliegenden Regionen fließen und hier den Konvergenzprozess zusätzlich anregen. Wenn aber dieser Automatismus ganz offenkundig nicht zutrifft, lässt sich dies am ehesten dadurch erklären, dass die der neoklassischen Wachstumstheorie zugrunde liegende Annahme konstanter Skalenerträge (und damit abnehmender Grenzerträge des Kapitals) nicht zutrifft. Ein Grund hierfür dürften produktivitätssteigernde Innovationen sein: Da die Unternehmen in „wohlhabenderen“ Regionen aufgrund höherer Erträge auch höhere Investitionen in Forschung und Entwicklung finanzieren können, ist auch die Grenzproduktivität des Faktors Kapital hier höher, sodass die grundlegenden Mechanismen des Konvergenzprozesses nicht zum Tragen kommen können. Zudem erhöht die Zuwanderung von Arbeitskräften in die wohlhabenderen Regionen die Kapitalproduktivität hier, sodass auch vermehrt Kapital dorthin fließt. In der Folge können sich regionale Disparitäten verfestigen oder sogar noch ausweiten. Manches spricht dafür, dass hierin der entscheidende Grund für die fortbestehenden regionalen Wirtschaftskraftunterschiede in Deutschland (und natürlich auch anderswo in der Welt) liegen.

Genau hierin liegt auch die ökonomische Begründung für regionalpolitische Maßnahmen: Durch Investitionsanreize in den schwächeren Regionen soll der Kapitalfluss hierhin umgelenkt werden; auch Maßnahmen der Innovationsförderung können helfen, die Produktivität in den strukturschwächeren Regionen anzuheben. Allerdings ist die regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen der föderalen Aufgabenverteilung primär bei den Ländern angesiedelt (Art. 74 GG). Gerechtfertigt ist dies nicht nur aus dem Grund, dass die Landesregierungen „vor Ort“ tendenziell bessere Informationen über notwendige wirtschaftspolitische Maßnahmen haben, sondern auch deswegen, weil relevanter Vergleichsmaßstab für die ortsansässige Bevölkerung im Regelfall wohl nicht ein abstrakter Bundesdurchschnitt von Wirtschaftskraft und Einkommen sein dürfte, sondern eher das jeweilige Niveau benachbarter Regionen (also eher das Bundesland). Hinzu kommt, dass auch etwaige positive externe Effekte einer günstigeren Entwicklung

in einer Region (also Ausstrahleffekte) tendenziell eher räumlich begrenzt sind; auch diese Rechtfertigung staatlicher Interventionen spricht also eher für eine „Regionalisierung der Regionalpolitik“.<sup>4</sup>

Tatsächlich aber ist das wichtigste Instrument der Regionalpolitik in Deutschland – die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) – seit dem Jahr 1970<sup>5</sup> als gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern definiert (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG). Die Fördergebiete werden dabei in einem abgestimmten Prozess durch Bund und Länder festgelegt; dabei sind überdies Restriktionen der EU-Kommission zum Umfang aller zulässigen Fördergebiete in den EU-Mitgliedstaaten zu beachten. Die erforderlichen Ausgaben der GRW tragen Bund und Länder jeweils hälftig; die Umsetzung der Förderung obliegt allerdings (im Rahmen des jeweils geltenden GRW-Koordinierungsrahmens) allein den Bewilligungsbehörden der Länder. All das hat jedoch den Nebeneffekt, dass sich die Förderung nur auf die nach bundeseinheitlichen Maßstäben schwächsten Gebiete richtet, was der ursprünglichen Intention des Grundgesetzes zuwiderläuft, zu große regionale Disparitäten innerhalb der einzelnen Länder zu verhindern.<sup>6</sup>

Begründet wird die Beteiligung des Bundes dabei mit der gesamtstaatlichen Aufgabe einer Verbesserung der Lebensverhältnisse in strukturschwachen Regionen (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG) und damit indirekt mit dem Gebot der Gewährleistung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ aus Art. 72 GG. Mindestens ebenso wichtig dürfte allerdings – zumindest aus Ländersicht – auch die aus der gemeinsamen Finanzierung resultierende Entlastung der öffentlichen Finanzen der Länder sein.

## EIN NEUES PROBLEM: DIE FINANZIERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Nicht zu verkennen ist, dass Länder mit einer großen Zahl an strukturschwachen Regionen durch die Notwendigkeit einer Eigenbeteiligung von 50% an den Ausgaben der GRW-Wirtschaftsförderung weiterhin in besonderer Weise

- 
- 4 So das Schlagwort, mit dem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den 1980er Jahren weitergehende Kompetenzen des Bundes in der Regionalpolitik abwehren wollte. Vgl. Sachverständigenrat (1984), Tz. 416–427, BT.-Drs. 10/2541.
  - 5 Inkrafttreten gemäß § 14 GRWG.
  - 6 Mit aus diesem Grund legen die Länder zusätzlich eigene regionalpolitische Förderprogramme auf, die sich nicht an den Regionen der GRW-Förderkulisse orientieren.

belastet sind. Auf der Einnahmenseite spiegelt sich dies hingegen nicht wider, denn die Verteilungsmechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sorgen zwar für eine weitgehende Angleichung der Finanzkraft wirtschafts- und finanzschwacher Länder an den Länderdurchschnitt, berücksichtigen jedoch keine besonderen Bedarfe der einzelnen Länder. Ausschlaggebend hierfür ist die grundgesetzliche Vorgabe, dass eine niedrige Finanzkraft einzelner Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) „angemessen“ auszugleichen ist (Art. 107 Absatz 2 GG), wobei „angemessen“ dabei (bekräftigt durch diverse Urteile des Bundesverfassungsgerichts) so definiert ist, dass die Einnahmen der Länder wenigstens so hoch sein müssen, dass allen Einwohnern zumindest im Prinzip ein Mindestmaß an öffentlichen Gütern zur Verfügung gestellt werden kann. Alleiniger „Bedarfsindikator“ ist damit die Zahl der Einwohner eines Landes.<sup>7</sup> Technisch geschieht dies in der Weise, dass die Finanzkraft der schwächeren Länder durch Umverteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer (§ 4 FAG) bzw. durch zusätzliche Zuweisungen des Bundes (§ 11 FAG) auf Werte nahe dem Durchschnitt aller Länder angehoben wird.<sup>8</sup> Die Finanzkraft wohlhabenderer Länder liegt demgegenüber auch nach Finanzausgleich und ergänzenden Bundeszuweisungen über dem Durchschnitt aller Länder.

Bei nahezu gleichen Einnahmen, aber höheren Ausgaben für die Wirtschaftsförderung verbleiben somit Ländern mit einer großen Zahl an förderberechtigten bzw. förderbedürftigen Regionen deswegen weniger Mittel für die sonstigen ihnen obliegenden Aufgaben. Verstärkt wird das dadurch, dass Strukturschwäche häufig auch mit einem höheren Bedarf an sozialpolitischen Maßnahmen einhergeht, die zum Teil ebenfalls von Ländern (bzw. Gemeinden) aus eigenen Mitteln zu finanzieren sind, jedoch nicht als bedarfserhöhend gelten. Dies könnte man als Verstoß gegen die in Art. 106 Abs. 3 GG geforderte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ als zentraler Maßstab für die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern werten.<sup>9</sup>

- 
- 7 Ausnahme hiervon ist die Ermittlung des Finanzbedarfs der Stadtstaaten und einiger dünn besiedelter Länder. Mit Verweis auf Kosten der Ballung bzw. einer geringen Bevölkerungsdichte werden deren Einwohnerzahlen bei der Bedarfsermittlung höher gewichtet, sodass diese durch den Finanzausgleich zusätzliche Einnahmen je Einwohner erhalten.
- 8 Die Finanzkraft ist nicht gleichzusetzen mit der tatsächlichen Steuerkraft eines Landes, da die Gemeindesteuern im Finanzausgleich nach § 8 FAG nur zu 75% (bis 2019: zu 64%) angerechnet werden. So liegt die Finanzkraft nach Abschluss aller Ausgleichsvorgänge beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern zwar bei 97,1%, die Steuerkraft jedoch nur bei 94,3% des Durchschnitts aller Länder.
- 9 Art. 106 Abs. 3 GG bezieht sich allerdings nur auf die Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländergesamtheit; für die Aufteilung zwischen den einzelnen Ländern gilt hingegen Art. 107 Abs. 2 GG. Hier wird nicht auf die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ abgestellt.

Als weiteres Problem kommt hinzu, dass die Nivellierungswirkung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs dazu führt, dass Länder mit geringen Einnahmen nur wenig Anreiz haben, sich um eine Stärkung eigener Steuerquellen zu kümmern.<sup>10</sup> So liegt die „Verbleibsquote“ eigener Steuern auch nach der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes ab dem Jahr 2020 in den finanzschwächeren Ländern äußerst niedrig und ist teilweise (bei der Gewerbesteuer) sogar negativ (vgl. Tabelle). Finanzstärkeren Ländern verbleibt hingegen nach Finanzkraftausgleich und Bundesergänzungszuweisungen ein deutlich höherer Anteil der zusätzlichen eigenen Steuereinnahmen, sodass diese einen weitaus stärkeren Anreiz haben, durch eine wachstumsfreundliche Politik ihr Steueraufkommen zu steigern. Für sich genommen könnte dies auf eine weitere Verstärkung regionaler Disparitäten hinwirken.

	Landessteuern (einschl. Länderanteil an den Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer)	darunter:		Gemeindesteuern (einschl. Gemeindeanteil an den Gemeinschaftsteuern ohne Umsatzsteuer)	darunter:
		Einkommensteuer <sup>a</sup>	Körperschaftsteuer <sup>a</sup>		Gewerbesteuer <sup>a</sup>
Nordrhein-Westfalen	50,2	30,8	25,1	62,7	59,8
Bayern	46,7	28,9	23,4	60,0	57,2
Baden-Württemberg	45,2	28	22,6	58,9	56,1
Niedersachsen	16,0	12,4	8,0	37,0	34,6
Hessen	41,6	26,1	20,8	56,2	53,4
Sachsen	11,8	2,4	5,9	-17,5	-15,4
Rheinland-Pfalz	11,8	10,1	5,9	33,9	31,5
Sachsen-Anhalt	9,8	1,2	4,9	-20,0	-17,8
Schleswig-Holstein	10,5	9,4	5,3	32,9	30,6
Thüringen	9,7	1,1	4,9	-20,1	-17,9
Brandenburg	10,1	1,4	5	-19,6	-17,4
Mecklenburg-Vorpommern	9,1	0,8	4,6	-20,8	-18,5
Saarland	8,5	8,3	4,2	31,3	29,0
Berlin	12,8	2,0	6,4	-17,0	-14,9
Hamburg	38,8	24,6	19,4	54,1	51,4
Bremen	8,4	8,3	4,2	31,3	29,0

## TABELLE

### VERBLEIBSQUOTEN UNTERSCHIEDLICHER STEUERN NACH BUNDESLÄNDERN, 2019

<sup>a</sup>Vor vertikaler Verteilung („Bruttoaufkommen“).

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (BMF); eigene Berechnungen. Die Projektionsrechnungen beruhen auf den Angaben bei: Bauer, D.; Ragnitz, J.; Rösel, F.: Zur Neuregelung des Finanzausgleichs: Ein Beitrag zum Abbau regionaler Ungleichheit?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), WISO-Diskurs 17/2017, Bonn.

10 Einwenden ließe sich, dass wirtschaftskraftfördernde Maßnahmen nicht nur durch steuerliche Überlegungen motiviert sind, sondern dass damit auch die Wiederwahlchancen amtierender Landespolitiker gesteigert würden. Dieser Gedanke wird hier nicht weiter verfolgt.

## LÖSUNGSVORSCHLÄGE FÜR DAS FINANZIERUNGSPROBLEM

Damit stellt sich die Frage, wie diese offenkundigen Fehlsteuerungen der Finanzverfassung aufgelöst werden können. Folgende Möglichkeiten kommen infrage:

- **Erhöhung der Verbleibsquoten im bundesstaatlichen Finanzausgleich:** Die geringen Verbleibsquoten im aktuellen Finanzausgleich sind unmittelbare Folge des angestrebten hohen Nivellierungsgrades der Finanzkraft; derzeit sehen § 10 bzw. § 11 FAG Ausgleichsquoten von 63% bei der Verteilung der Umsatzsteuer bzw. 80% bei der Bemessung der Bundesergänzungszuweisungen vor. Geringere Ausgleichsquoten würden insgesamt dazu führen, dass die Verbleibsquoten steigen und damit der Anreiz zur „Pflege“ eigener Steuerquellen zunähme. Gleichzeitig hätte dies aber niedrigere Einnahmen der finanzschwachen Länder zur Folge. Mit Blick auf die Verbesserung der Einnahmehasis von Ländern mit hohen Ausgaben für die Wirtschaftsförderung wäre dies also sicherlich kontraproduktiv.
- **Modifikation des Bedarfsindikators im bundesstaatlichen Finanzausgleich:** Wie beschrieben wird der Einnahmenbedarf der Bundesländer im Finanzausgleich derzeit ausschließlich anhand der Einwohnerzahlen bestimmt; sonstige bedarfserhöhende Einflüsse bleiben unberücksichtigt. Würden (unabweisbare) Ausgaben der Länder als bedarfserhöhend anerkannt (wobei zu diskutieren wäre, inwieweit Ausgaben für die Wirtschaftsförderung tatsächlich hinzuzuzählen sind), so hätte dies zur Folge, dass Länder mit zusätzlichen Belastungen höhere Einnahmen aus dem Finanzausgleich erhielten, sodass die Zielsetzung, ausreichende Mittel für sonstige Zwecke zu erhalten, erreicht würde. Tatsächlich würde eine solche Reform auch die vom Sachverständigenrat<sup>11</sup> vorgeschlagene Dezentralisierung regionalpolitischer Kompetenzen erleichtern, da bisherige Versuche in diese Richtung auch an den dann unvermeidbaren fiskalischen Mehrbelastungen der Länder gescheitert sind.

Auch wenn eine solche Modifikation auf den ersten Blick zielführend erscheint, ist von ihrer Umsetzung abzuraten, denn dann würde sich ein Wettstreit zwischen den Ländern ergeben, möglichst viele Ausgaben als unabweisbar und unverschuldet zu titulieren – besondere Belastungen lassen sich vermutlich überall finden (Hafenlasten, Kosten höherer Sicherheitsanforderungen aufgrund von Grenznähe, Kosten der von den Ländern zu tragenden

---

11 Vgl. Sachverständigenrat (1984), insbesondere Tz. 417 zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

sozialen Sicherung o. Ä.). Zudem ermöglicht Art. 106 Abs. 4 und 8 GG dem Bund bereits heute, Sonderlasten einzelner Länder durch zweckgebundene Finanzzuweisungen auszugleichen.<sup>12</sup>

- **Anhebung des Kofinanzierungssatzes des Bundes an den Ausgaben der Wirtschaftsförderung:** Als dritte Möglichkeit bietet es sich an, die Finanzierungsanteile des Bundes an der GRW von derzeit 50% anzuheben. Als Vorbild könnte dabei die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG dienen. Hier erstattet der Bund den Ländern die Ausgaben zu 60% (Agrarstruktur) bzw. zu 70% (Küstenschutz). Es ist offenkundig, dass damit das Ziel einer Entlastung der strukturschwächeren Länder am ehesten erreicht wird, ohne das Interesse des Bundes an effizienter Mittelbewirtschaftung zu verletzen, denn auch bei einem höheren Kofinanzierungsanteil des Bundes müssen die Länder ja immer noch einen substantiellen Eigenbeitrag leisten. Noch höhere Beteiligungsquoten des Bundes (bei den Finanzhilfen nach Art. 104b GG betragen diese bis zu 90%) sind hingegen wegen der damit verbundenen Anreizprobleme hingegen eher abzulehnen.

Analoge Überlegungen können überdies auch für die kommunale Ebene angestellt werden, die zwar keine unmittelbaren Aufgaben in der regionalen Wirtschaftsförderung haben, über ihre Investitionsentscheidungen aber indirekt auch die Attraktivität des jeweiligen Standortes mitbeeinflussen. Deren Einnahmesituation ist im Wesentlichen durch die Ausgestaltung der landesspezifischen Finanzausgleichssysteme bestimmt. Auch wenn der Nivellierungsgrad kommunaler Finanzausgleichssysteme im Regelfall niedriger ist als derjenige des Länderfinanzausgleichs, sind die Anreize zur „Pflege der eigenen Steuerquellen“ auch hier gering: Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (als bedeutendste unternehmensbezogene Steuer der Gemeinden) machen in den Flächenländern nur 17% der Gesamteinnahmen der Gemeinden aus, und Mehreinnahmen hier führen unmittelbar zum Verlust an Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich.<sup>13</sup> Zudem ist die kommunale Ebene in hohem Maße durch Ausgaben für Sozialleistungen belastet, die vom Bund festgelegt werden, ohne dass hierfür ein angemessener finanzieller Ausgleich erfolgt. Im Ergebnis führt dies dazu, dass Gemeinden, die aufgrund niedriger Wirtschaftskraft auch eine geringe Finanzkraft aufweisen,

---

12 Derzeit werden als derartige Sonderlasten nur die Ausgaben aufgrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie die Kosten politischer Führung anerkannt; vgl. § 11 Abs. 3 und 4 FAG. Das Grundgesetz eröffnet aber über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a, 91b sowie über Finanzhilfen nach den Art. 104b bis 104d weitere Möglichkeiten einer Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Länder.

13 Hinzu kommt ein indirekter Effekt, da Gewerbesteuermehreinnahmen in einem Land auch die Finanzkraft des Landes im Länderfinanzausgleich erhöhen und damit zu einem Verlust an Zuweisungen im Länderfinanzausgleich führen, an denen die Kommunen ebenfalls beteiligt sind.



oftmals nur geringe Möglichkeiten haben, durch Investitionen in die eigene Infrastruktur attraktiv für Unternehmensansiedlungen zu werden. Da der Eigenanteil der Gemeinden an erhaltenen Fördermitteln des Landes aber ohnehin in aller Regel nur gering ist (in einer Größenordnung von 10%), wäre es hier sinnvoll, die Gemeinden direkt durch Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund zu entlasten und damit ihre Investitionsfähigkeit zu erhöhen.

## FAZIT

Natürlich darf man nicht glauben, dass derartige institutionelle Veränderungen dazu führen könnten, die großen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen in kurzer Zeit abzubauen. Die Erfahrung lehrt ja, dass trotz hoher Förderung das Ziel der Regionalförderung, die Konvergenz von Regionen, nicht erreicht wird. Das spricht eher dafür, das Instrumentarium an sich zu überdenken, insbesondere die Konzentration auf gewerbliche Investitionen als Mittel zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Tatsächlich scheint diesbezüglich in jüngerer Zeit ein Umdenken stattzufinden; jedenfalls sollen künftig vermehrt auch innovationspolitisch relevante Tatbestände wie die Vernetzung mit wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen gefördert werden und eine engere Abstimmung mit weiteren Fördermaßnahmen des Bundes erfolgen. Darum geht es hier aber nicht; vielmehr bedarf es gerade in strukturschwächeren Ländern auch einer Sicherung der Einnahmehasis der Länder (und ihrer Gemeinden), um trotz hoher Ausgaben mit förderpolitischem Bezug auch die sonstigen öffentlichen Aufgaben schultern zu können. Der hier unterbreitete Vorschlag geht in diese Richtung; Ergänzung könnte das unter Umständen auch durch eine Erhöhung der steuerpolitischen Kompetenzen der Länder finden.<sup>14</sup> Gerade auch mit Blick auf die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“, einem der zentralen politischen Ziele der aktuellen Legislaturperiode auf Bundesebene, scheint dies erforderlich.

Das Argument, die notwendigen Mittel stünden nicht zur Verfügung, überzeugt angesichts hoher Überschüsse im Bundeshaushalt und bestehender politischer Mehrheiten für andere, vornehmlich verteilungspolitisch motivierte Maßnahmen überhaupt nicht. Angesichts der geringen Mittelausstattung der GRW (1,2 Mrd. Euro im Jahr 2019) würde z. B. eine Erhöhung des Bundesanteils auf 60% lediglich 60 Mio. Euro kosten. Ernster zu nehmen sind demgegenüber Einwände, nach denen Mischfinanzierungen ohnehin eher kritisch zu sehen sind, weil sie Verantwortlichkeiten verschleiern – aber dies gilt unabhängig von

---

14 Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuer können Länder bislang nicht frei über Steuersätze und/oder Bemessungsgrundlage einzelner Steuern entscheiden. Eine Verbreiterung der steuerpolitischen Kompetenzen der Länder (beispielsweise durch ein Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer) müsste allerdings mit einer Absenkung des Nivellierungsgrades im Länderfinanzausgleich einhergehen, um nicht konterkariert zu werden.

der Höhe der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung und spricht eher für verstärkte Kontrollmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der Koordinierung der GRW. So könnte insbesondere bei Großvorhaben eine Mitsprachemöglichkeit des Bundes bei der Mittelverwendung vorgesehen werden. Das freilich sind Gedankenspiele, die über den engen Fokus dieses Beitrags hinausgehen.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

*Junkernheinrich, M.; Heimpold, G.; Skopp, R.:* Der schwierige Weg Ostdeutschlands zur selbsttragenden Entwicklung. *Wirtschaftsdienst* (7), 1995, 359–365.

*Kawka, R.:* Regionaler Preisindex. *Berichte des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* 30. Bonn 2009.

*Müller, J. H.:* *Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik.* Berlin 1969.

*Sachverständigenrat:* Chancen für einen langen Aufschwung. *Jahresgutachten 1984/1985.* 1984.



**WISSENS- UND  
TECHNOLOGIE-  
TRANSFER UND  
WISSENSBASIERTE  
WIRTSCHAFTS-  
ENTWICKLUNG –  
EIN WEG ZUR  
FÖRDERUNG DES  
WIRTSCHAFTLICHEN  
AUFHOLPROZESSES  
IN OSTDEUTSCH-  
LAND?**

**FRANZ BARJAK\***

Kollege der Abteilung Regional- und Kommunalforschung am IWH von 1995 bis 2001

## PRODUKTIVITÄTSLÜCKE ZWISCHEN OST- UND WESTDEUTSCHLAND

Der wirtschaftliche Transformations- und Aufholprozess in Ostdeutschland seit 1990 hat sich gemäß verschiedenen Analysen und Publikationen nicht zuletzt des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle in einer deutlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität niedergeschlagen: Während in Ostdeutschland 1991 nur rund 45% des Bruttoinlandsprodukts Westdeutschlands pro Erwerbstätigen erwirtschaftet wurden, so stieg dieser Wert bis 2018 auf 83%.<sup>1</sup> Die Erklärungen für diese noch immer bestehende ostdeutsche „Produktivitätslücke“ sind multifaktoriell und werden etwa in fehlenden Headquarterfunktionen, der Betriebsstruktur mit wenigen Großbetrieben, der auf Arbeitsplätze fokussierten Investitionsförderung, siedlungsstrukturellen Unterschieden, einem zunehmenden Fachkräftemangel und nicht zuletzt niedrigeren Preisen für in Ostdeutschland produzierte Güter und Dienstleistungen gesucht.<sup>2</sup> Folglich braucht es auch in vielen Wirtschafts- und Lebensbereichen und auf allen Ebenen Strategien und Maßnahmen. Während eine Angleichung der Unternehmensstrukturen hinsichtlich Branchen, Größenstrukturen oder Funktionen, wie etwa der Durchführung von Forschung und Entwicklung (FuE) in Ostdeutschland, sowohl mittels Unternehmensverlagerungen<sup>3</sup> als auch Neugründungen von Unternehmen<sup>4</sup> als Maßnahmen mit langfristiger Wirkung betrachtet werden, wurde und wird große Hoffnung in den öffentlichen Bildungs- und Forschungssektor und seinen Beitrag zu einer wissens- und technologiegestützten Entwicklung gesetzt.

Rosenfeld und Heimpold postulierten bereits vor bald 20 Jahren: „Die erkennbaren Vorzüge der ostdeutschen öffentlichen FuE könnten in Zukunft noch stärker für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern genutzt werden.“<sup>5</sup> Auf der Basis einer Analyse verschiedener Indikatoren stellten sie fest, dass Ostdeutschland im Wissenschaftsbereich bei einer Reihe von Faktoren eine bessere oder mindestens vergleichbar gute Ausstattung zu der Westdeutschlands aufwies.<sup>6</sup> Dazu gehörten etwa der Bestand an außeruniversitären FuE-Einrichtungen, die Betreuungsrelation zwischen wissenschaftlichem Personal und Studierenden oder die Personalausstattung in der Fächergruppe Ingenieurwissenschaften.

---

\* Franz Barjak: Fachhochschule Nordwestschweiz.

1 Vgl. Gropp, Heimpold (2019); Müller, Neuschäffer (2019).

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Gropp, Heimpold, a. a. O.

4 Vgl. Fritsch et al. (2007).

5 Vgl. Rosenfeld, Heimpold (2001), 393.

6 Vgl. ebenda.

Grundsätzlich schien also mit einem gut ausgebauten öffentlichen Bildungs- und Forschungssektor bereits vor einigen Jahren eine der Voraussetzungen für eine wissens- und technologiegestützte Entwicklung Ostdeutschlands gegeben. Dies wirft die Frage auf, ob die Wissenschaft überhaupt in der Lage ist, diese in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen, auf welchen Wegen bzw. mittels welcher Mechanismen sie dies leisten kann und welche zusätzlichen Voraussetzungen dafür gegeben sein müssen. Die nachfolgenden Abschnitte widmen sich der Frage, ob und wie die Wissenschaft ein Initiator und Katalysator in wirtschaftlichen Aufholprozessen sein kann.

## WISSENS- UND TECHNOLOGIE-TRANSFER (WTT) UND WISSENS-BASIERTE REGIONALENTWICKLUNG

### WISSENSCHAFT ALS TREIBER VON WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Es gibt eine Fülle von Argumenten, mit denen der Beitrag der Wissenschaft und der Organisationen, die Wissenschaft durchführen, also insbesondere von Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, zu wirtschaftlichem Wachstum begründet wird:<sup>7</sup>

- Die Wissenschaft erhöht allgemein den Wissensbestand einer Gesellschaft und damit ihre Fähigkeiten zur Lösung neu auftretender Probleme.
- Neues wissenschaftliches Wissen ist eine Quelle für Ideen zu neuen technologischen Möglichkeiten und hilft bei der Filterung von aussichtsreichen Entwicklungspfaden.
- Die Wissenschaft entwickelt Forschungsinstrumente, Werkzeuge, Techniken und Methoden, die (potenziell) auch für die industrielle Fertigung oder Dienstleistungen nützlich sind.
- In der Lehre wird der aktuelle Stand des Wissens an Studierende vermittelt und mittels qualifizierter Absolventen den Unternehmen zugeführt.
- Wissenschaftler und Absolventen gründen selbst neue Unternehmen, um neues Wissen und Erfindungen kommerziell zu verwerten.

---

7 Vgl. Pavitt (1991), Salter, Martin (2001).

- Die Wissenschaft unterhält eine Wissensbasis zu den sozialen und Umweltauswirkungen von Technologien und kann damit zur Regulierung und Eindämmung unerwünschter Effekte beitragen.

Übersichtsbeiträge listen eine Vielzahl von Studien, die diese Argumente empirisch untermauern.<sup>8</sup> Diese im Detail wiederzugeben würde den Rahmen dieses Aufsatzes bei Weitem sprengen. Eine wichtige Frage aus wachstumspolitischer Sicht ist in diesem Kontext, ob die positiven Auswirkungen der Wissenschaft räumlich beschränkt sind oder nicht. Zu den bereits von Robert K. Merton in den 1930er bis 1940er Jahren aufgestellten Werten der Wissenschaft gehören neben dem Universalismus, der Uneigennützigkeit, Originalität und Skepsis auch der Kommunismus,<sup>9</sup> später abgeändert in „Kommunalismus“: Wissenschaftler publizieren ihre Forschungsergebnisse und neues Wissen, weil erst die Publikation ihre Urheberchaft belegt und ihnen dadurch Anerkennung zuteilwird, welche ihre wissenschaftliche Karriere voranbringt.<sup>10</sup> Grundsätzlich würde man also annehmen, dass das in einer wissenschaftlichen Abhandlung oder akademischen Patentschrift kodifizierte Wissen durch die Publikation geographisch unbegrenzt verfügbar ist und genutzt wird.

Dass dem nicht so ist, sondern dass vielmehr die Wissensnutzung mit der räumlichen Distanz zum akademischen Wissensproduzenten abnimmt, wurde vielfach in Studien belegt.<sup>11</sup> Weiterhin erscheint es auch als erwiesen, dass die Wissenschaft mittels ihrer Forschung und Lehre zur regionalen Wirtschaftsentwicklung beiträgt.<sup>12</sup> Neuere, umfangreiche Analysen mit internationalen Datensätzen belegen nicht nur einen Zusammenhang zwischen Wissenschaft und Innovationstätigkeit, sondern auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung. So ermitteln Valero und Van Reenen einen 4%-Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Einwohner, wenn sich die Anzahl der Universitäten in einer Region verdoppelt.<sup>13</sup> Darüber hinaus wirken sich auch Universitäten in Nachbarregionen positiv auf das Wachstum aus, wobei der Effekt mit zunehmender Distanz abnimmt. Ursächlich wird dieser Wachstumsbeitrag der Hochschulen auf drei Mechanismen zurückgeführt:<sup>14</sup>

---

8 Vgl. Drucker, Goldstein (2007); Salter, Martin (2001); Beck et al. (2018).

9 Vgl. Merton (1996).

10 Vgl. Dasgupta, David (1994).

11 Jaffe (1989); Acs et al. (1992); Andersson et al. (2009); Anselin et al. (1997); Anselin et al. (2000).

12 Vgl. Drucker, Goldstein, a. a. O.

13 Vgl. Valero, van Reenen (2019).

14 Ebenda.

- 1** Universitätsabsolventen erhöhen den Bestand an qualifizierten Arbeitskräften in einer Region.
- 2** Wissenschaftler führen selbst Innovationen ein und Absolventen arbeiten in FuE sowie Innovationen und steigern so die Innovationsrate der regionalen Wirtschaft.
- 3** Universitäten tragen zur Entwicklung wirtschaftlicher und demokratischer Institutionen bei, die wiederum wichtig für Wirtschaftswachstum sind.

Grundsätzlich gibt es also überzeugende empirische Belege und Argumente, dass die Wissenschaft zur wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen beitragen kann. Das beantwortet allerdings nicht die Frage, unter welchen Bedingungen dies geschehen kann und ob diese Bedingungen in Ostdeutschland gegeben sind, zumal die Literatur auch nahelegt, dass es gerade wirtschaftlich peripheren Regionen aus vielen Gründen schwerfällt, von der regionalen Wissenschaft zu profitieren.<sup>15</sup>

## BEDINGUNGEN FÜR EINEN WACHSTUMSBEITRAG DER WISSENSCHAFT

Die Wissenschaft leistet ihren Beitrag zur regionalen Entwicklung mittels einer Vielzahl von Mechanismen, die auf verschiedenen Ebenen, insbesondere der individuellen Ebene, der Ebene der Organisationseinheiten (wie Lehrstühle, Institute oder Fakultäten) und der Ebene der Wissenschaftsorganisation angesiedelt sind (vgl. Abbildung 1).

Die Charakteristika jeder dieser Ebenen beeinflussen, ob überhaupt und wenn ja, welche Mechanismen eingesetzt werden, um neues wissenschaftliches Wissen zu kommerzialisieren oder allgemein einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzung im weitesten Sinne zuzuführen. Außerdem beeinflusst der Kontext, wie effektiv und effizient sich der Austausch zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft gestaltet. In der Literatur werden als wichtige Einflussfaktoren aufgeführt:<sup>16</sup>

---

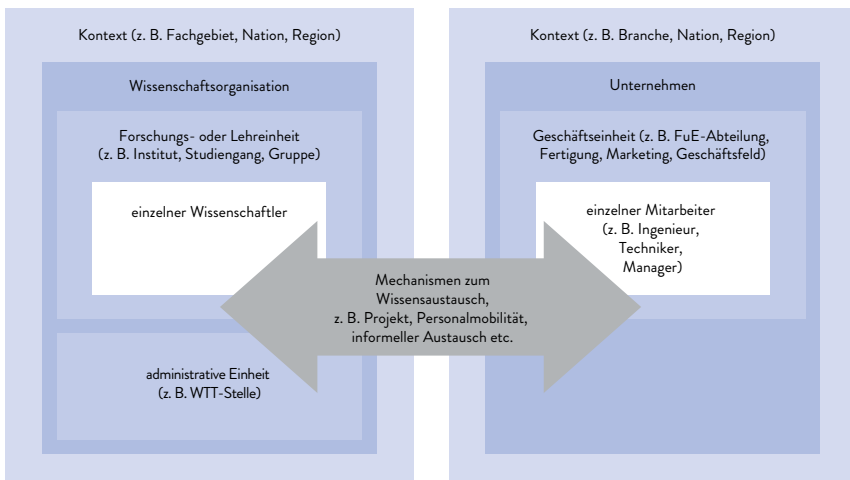
<sup>15</sup> Vgl. Bonaccorsi (2017).

<sup>16</sup> Fritsch et al., a. a. O., Perkmann et al. (2013), Phan, Siegel (2006).



- **Wissenschaftsseitige Faktoren:** Exzellenz der Forschung, Reputation, kritische Größe, Motivation und Anreize für die Wissenschaftler, Transferkultur
- **Wirtschaftsseitige Faktoren:** Unternehmensstruktur, Forschungsnähe, Höhe der absorptiven Kapazitäten, technologische Übereinstimmung,
- **Kontextfaktoren:** rechtlicher Rahmen (z. B. bezüglich geistigen Eigentums), politische Fördermaßnahmen, funktionierende intermediäre Organisationen.

Es ist nicht möglich, diese Faktoren im vorliegenden Aufsatz erschöpfend empirisch aufzuarbeiten und zu diskutieren. In Deutschland ist die Datelage zum Wissens- und Technologietransfer (WTT) der Hochschulen und Forschungseinrichtungen insbesondere im Hinblick auf forschungsbasierte Mechanismen (z. B. Forschungsrahmenverträge, Gemeinschaftsforschung mit Unternehmen, Auftragsforschung für Unternehmen) und die Technologiekommerzialisierung (z. B. mittels Patenten/Lizenzen und akademischen Spinoffs) nicht gut. Auf der Basis von Sekundärdaten, insbesondere der Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes und dem Datenanhang zum Bundesbericht Forschung und Innovation 2018 können aber einige



### ABBILDUNG 1

MULTIEBENEN-PHÄNOMEN WISSENS- UND TECHNOLOGIETRANSFER (WTT)

Quelle: Barjak et al. (2020).

Hinweise gegeben werden, die eine grobe Beurteilung der ostdeutschen Bundesländer hinsichtlich der aktuellen Voraussetzungen für eine wissenschaftsbasierte regionale Entwicklung gestatten.

## VORAUSSETZUNGEN OSTDEUTSCHLANDS FÜR EINEN WISSENSBASIERTEN REGIONALEN AUFHOLPROZESS

Im folgenden Abschnitt werden die internen Voraussetzungen im Wissenschaftssektor (Ausstattung mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Wissensoutput) und die externen Voraussetzungen (wirtschaftliches Umfeld) für wissenschaftsbasiertes Wachstum zwischen Ost- und Westdeutschland verglichen.

### AUSSTATTUNG OSTDEUTSCHLANDS MIT HOCHSCHULEN UND FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN

Die Standorte der wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen geben einen ersten Hinweis darauf, wie gut ein Bundesland mit wissenschaftlichen Einrichtungen ausgestattet ist, auch wenn die reine Anzahl natürlich keine Aussagen über die Größe, den wissenschaftlichen Output oder die Qualität zulässt. Wissenschaftliche Einrichtungen nehmen tertiäre Bildungs- und/oder Forschungsaufgaben wahr, die eine typische Zentrumsfunktion darstellen. Deswegen überrascht es nicht weiter, dass die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen im Vergleich der Bundesländer den höchsten Bestand und einen Ausstattungsvorsprung gegenüber den Flächenländern aufweisen (vgl. Tabelle 1). Beim Ost-West-Vergleich fällt auf, dass die Unterschiede im Hochschulbereich gering sind und dass es bei der außeruniversitären Forschung und den Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben in den ostdeutschen Ländern fast durchgängig mehr Standorte pro 100 000 Einwohner gibt als in Westdeutschland. Lediglich bei den Landeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben weist Westdeutschland einen höheren Bestand auf. Insgesamt gibt es in den ostdeutschen Bundesländern aber deutlich mehr Forschungsstandorte pro Einwohner als in Westdeutschland.

Auch bei den regionalisierten FuE-Ausgaben des Bundes und der Länder, die mehrheitlich an wissenschaftliche Einrichtungen gehen, stechen insbesondere bei den Bundesausgaben wieder die Stadtstaaten hervor (vgl. Abbildung 2). Während die Ausgaben der Länder in Ost und West relativ ähnlich sind, sind bei den Bundesausgaben einzelne ostdeutsche Flächenländer im Vorteil: Sachsen liegt mit 238 Euro pro Einwohner an erster Stelle und Mecklenburg-Vorpommern mit 202 Euro pro Einwohner nach Bayern an dritter Stelle der Flächenländer.

	Hochschulen			außer-universitäre Forschung <sup>a</sup>	Bundes- und Landes-einrichtungen mit FuE-Aufgaben		Summe
	Universitäten	FH und Verwaltungs-HS	Kunst- und Musik-HS		Bundeseinrichtungen	Landeseinrichtungen	
Baden-Württemberg	0,16	0,70	0,14	0,47	0,06	0,24	<b>1,77</b>
Bayern	0,14	0,39	0,06	0,67	0,12	0,21	<b>1,60</b>
Bremen	0,29	0,88	0,15	1,76	0,15	1,03	<b>4,25</b>
Hamburg	0,33	0,93	0,11	1,14	0,54	0,44	<b>3,49</b>
Hessen	0,18	0,56	0,05	0,43	0,13	0,27	<b>1,61</b>
Niedersachsen	0,14	0,44	0,03	0,55	0,23	0,20	<b>1,58</b>
Nordrhein-Westfalen	0,12	0,58	0,08	0,35	0,11	0,09	<b>1,33</b>
Rheinland-Pfalz	0,25	0,49	0,00	0,34	0,07	0,34	<b>1,50</b>
Saarland	0,71	0,30	0,20	0,91	0,10	0,30	<b>2,52</b>
Schleswig-Holstein	0,10	0,45	0,07	0,52	0,28	0,14	<b>1,56</b>
<b>Westdeutschland</b>	<b>0,16</b>	<b>0,54</b>	<b>0,07</b>	<b>0,52</b>	<b>0,14</b>	<b>0,21</b>	<b>1,64</b>
Berlin	0,28	0,88	0,17	1,35	0,72	0,17	<b>3,55</b>
Brandenburg	0,28	0,36	0,04	1,20	0,28	0,12	<b>2,27</b>
Mecklenburg-Vorpommern	0,12	0,62	0,06	1,12	0,31	0,00	<b>2,24</b>
Sachsen	0,17	0,49	0,15	1,27	0,25	0,20	<b>2,52</b>
Sachsen-Anhalt	0,14	0,41	0,09	0,90	0,23	0,14	<b>1,90</b>
Thüringen	0,19	0,47	0,05	0,75	0,05	0,19	<b>1,68</b>
<b>Ostdeutschland</b>	<b>0,20</b>	<b>0,56</b>	<b>0,11</b>	<b>1,14</b>	<b>0,33</b>	<b>0,15</b>	<b>2,49</b>
<b>Deutschland insgesamt</b>	<b>0,17</b>	<b>0,54</b>	<b>0,08</b>	<b>0,64</b>	<b>0,17</b>	<b>0,20</b>	<b>1,80</b>

**TABELLE 1**

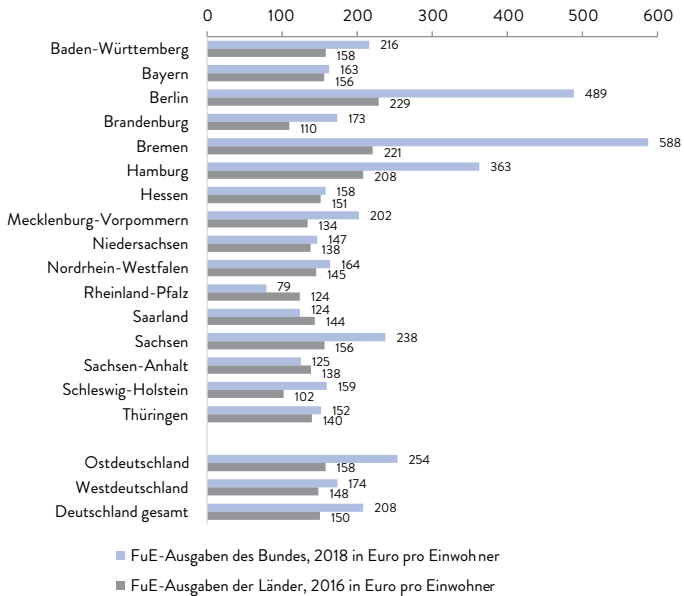
STANDORTE DER HOCHSCHULEN UND FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN (HAUPT- UND NEBENSTÄNDE) PRO 100 000 EINWOHNER

Anmerkung: <sup>a</sup> Standorte der Fraunhofer- und Max-Planck Gesellschaften, der Helmholtz- und Leibniz-Gemeinschaften sowie der wissenschaftlichen Akademien.

Quellen: Berechnungen des Autors auf Basis von: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Forschungs- und Innovationspolitik der Länder, Länderband Bundesbericht Forschung und Innovation 2018; Statistisches Bundesamt: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

In Ostdeutschland werden insgesamt pro Einwohner fast eineinhalbmals so viele Bundesmittel für FuE ausgegeben wie in Westdeutschland.

Ergänzend zur Statistik der öffentlichen FuE-Ausgaben schließt die Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes auch die Ausgaben für tertiäre Bildung ein, die mit ihren Absolventen einen wichtigen Wissensträger für private Unternehmen produziert. Zwar ist Ostdeutschland bei den Universitäten leicht im Vorteil und bei den Fachhochschulen (FH) im Nachteil, die Daten weisen jedoch



## ABBILDUNG 2

### REGIONALE AUFTEILUNG DER FUE-AUSGABEN DES BUNDES UND DER LÄNDER PRO EINWOHNER

in Euro

Anmerkung: Ohne Zahlungen an Organisationen im Ausland. Ausgaben umfassen auch nicht ausgegliederte Zahlungen an Gesellschaften und Unternehmen der Wirtschaft, z. B. ca. 15% des Totals der Bundesausgaben 2018.

Quellen: Berechnungen des Autors auf Basis von: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Datenportal, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/1.2.1>, Zugriff am 26.02.2020; Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

generell in Ost und West eine große Varianz auf (vgl. Tabelle 2). Hamburg hat 2017 mit 958 Euro von allen Ländern die höchsten und Brandenburg mit 169 Euro die niedrigsten Universitätsausgaben pro Einwohner. Abgesehen davon liegen die Ausgaben aber in Berlin (891 Euro), Mecklenburg-Vorpommern (625 Euro), Sachsen (615 Euro) über dem Bundesdurchschnitt und in Thüringen (550 Euro) und Sachsen-Anhalt (542 Euro) darunter. Im FH-Bereich sind in allen ostdeutschen Ländern mit Ausnahme Berlins die Ausgaben pro Einwohner geringer als im Bundesdurchschnitt.

Wir fokussieren die Betrachtung noch auf die Fächer Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT), denen einerseits eine besondere

	nach Hochschulart		nach Fächergruppe		insgesamt
	Universitäten, PH, theologische Hochschulen, Kunsthochschulen	Fachhochschulen (inklusive Verwaltungs-FH)	MINT <sup>a</sup>	andere Fächer- gruppen und zentrale Einrichtungen	
Baden-Württemberg	626	104	146	585	<b>731</b>
Bayern	553	78	125	506	<b>631</b>
Bremen	556	128	265	419	<b>684</b>
Hamburg	958	113	197	874	<b>1 072</b>
Hessen	554	96	118	532	<b>650</b>
Niedersachsen	476	66	105	436	<b>542</b>
Nordrhein-Westfalen	567	95	124	539	<b>663</b>
Rheinland-Pfalz	405	83	96	392	<b>488</b>
Saarland	793	64	89	767	<b>857</b>
Schleswig-Holstein	556	49	56	548	<b>605</b>
<b>Westdeutschland</b>	<b>566</b>	<b>88</b>	<b>123</b>	<b>530</b>	<b>653</b>
Berlin	891	92	156	827	<b>983</b>
Brandenburg	169	65	65	169	<b>235</b>
Mecklenburg- Vorpommern	625	63	96	592	<b>688</b>
Sachsen	615	68	190	492	<b>682</b>
Sachsen-Anhalt	542	75	80	537	<b>617</b>
Thüringen	550	58	110	498	<b>608</b>
<b>Ostdeutschland</b>	<b>590</b>	<b>72</b>	<b>128</b>	<b>534</b>	<b>662</b>
<b>Deutschland insgesamt</b>	<b>570</b>	<b>85</b>	<b>124</b>	<b>531</b>	<b>655</b>

**TABELLE 2****AUSGABEN DER HOCHSCHULEN NACH BUNDESLÄNDERN, 2017**

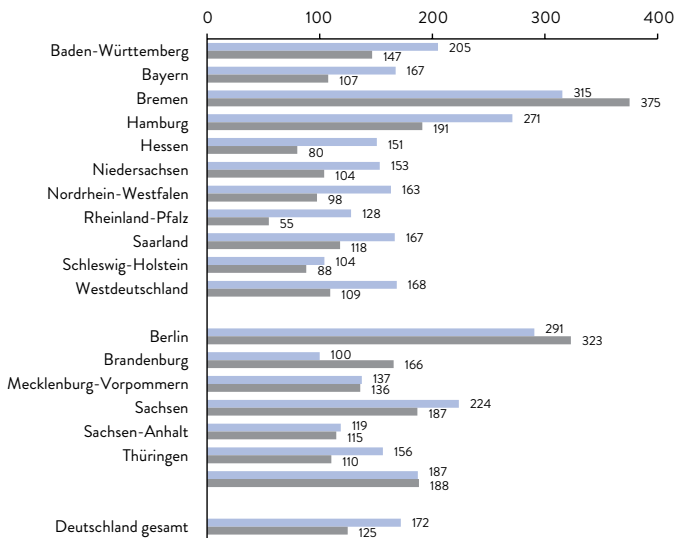
in Euro pro Einwohner

Anmerkung: <sup>a</sup> Fächergruppen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.Quelle: Berechnungen des Autors auf Basis von: Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

Relevanz für Unternehmen und die Technologieentwicklung zugeschrieben wird und wegen deren Knappheit andererseits das besondere Augenmerk der Politik gilt.<sup>17</sup> In den MINT-Fächern weist Sachsen mit 190 Euro pro Einwohner von den Flächenländern die mit Abstand höchsten Hochschulausgaben auf (alle Hochschultypen zusammengefasst) und hat damit sogar deutlich höhere Ausgaben als

---

17 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018a).



- regionale Aufteilung des FuE-Personals der Hochschulen, 2016
- regionale Aufteilung des FuE-Personals der wissenschaftlichen Einrichtungen außerhalb der Hochschulen, 2016

### ABBILDUNG 3

#### REGIONALE AUFTeilUNG DES FUE-PERSONALS DER HOCHSCHULEN UND DER WISSENSCHAFTLICHEN EINRICHTUNGEN AUSSERHALB DER HOCHSCHULEN, 2016

Vollzeitäquivalente pro 100 000 Einwohner

Quelle: Berechnungen des Autors auf Basis von: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Datenportal, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-1.7.7.html>, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-1.7.10.html>, Zugriff am 26.02.2020; Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

Berlin mit 156 Euro. Die anderen vier ostdeutschen Länder liegen hier allerdings unter dem Bundesdurchschnitt von 124 Euro, was in der Summe ergibt, dass Ost- und Westdeutschland bei diesem Indikator praktisch gleichauf sind.

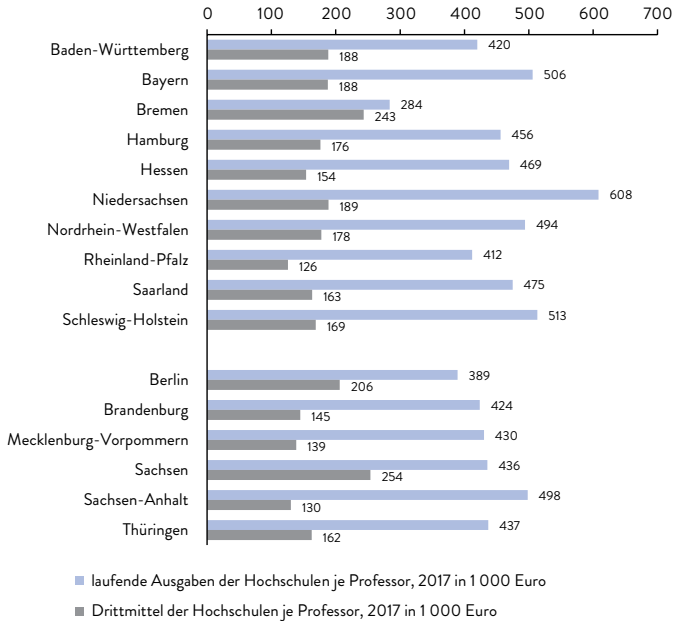
Neben Ausgabenzahlen lässt sich die Ausstattung auch in Personen messen. In Abbildung 3 ist das FuE-Personal der Hochschulen und der wissenschaftlichen Einrichtungen außerhalb der Hochschulen im Jahr 2016 in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) dargestellt. In beiden Datenreihen weist Ostdeutschland 2016 einen höheren Bestand an FuE-Personal auf als Westdeutschland, wobei allerdings zwei Präzisierungen wichtig sind:

- Die Ost-West-Unterschiede beim Hochschulpersonal fallen zwar zugunsten Ostdeutschlands aus – 187 VZÄ FuE-Personal gegenüber 168 VZÄ im Westen –, sind aber mit circa 10% gering. Innerhalb Ostdeutschlands haben nur Berlin und Sachsen mehr Hochschul-FuE-Personal pro 100 000 Einwohner als Deutschland insgesamt. In den anderen ostdeutschen Ländern liegen die Werte unter dem Bundesdurchschnitt.
- Die Ost-West-Unterschiede beim Personal der wissenschaftlichen Einrichtungen sind deutlicher (188 VZÄ Ost gegenüber 109 VZÄ West, entspricht rund 70%), und hier liegen vier der sechs ostdeutschen Länder über dem Bundesdurchschnitt. Lediglich Thüringen und Sachsen-Anhalt bleiben circa 10% darunter.

Die bis hier dargestellten Wissenschaftsdaten bezogen auf die Einwohnerzahl sagen etwas zum Umfang und der Bedeutung der Wissenschaft in einem Bundesland aus, so gut wie dies Ausgaben und Personaldaten ohne einen tieferen Vergleich der Strukturen leisten können.<sup>18</sup> Wechselt man die Bezugsgröße und nimmt die Anzahl der Professoren anstelle der gesamten Einwohner als Nenner, dann verändert sich die Perspektive. Abbildung 4 gibt damit Aufschluss darüber, wie gut Professoren im Mittel mit (finanziellen) Ressourcen ausgestattet sind. Gerade die Qualität der Forschung und Ausbildung hängt auch von dieser Relation ab, und je grösser sie ist, umso eher dürfte es auch gelingen, im internationalen Wettbewerb talentierte Wissenschaftler zu rekrutieren. Interessanterweise verändert sich hier das Muster deutlich: Während bei den vorangehenden Indikatoren Ostdeutschland jeweils leicht über dem Bundesdurchschnitt liegt und Berlin, Sachsen und punktuell Mecklenburg-Vorpommern gut und die anderen ostdeutschen Länder eher schlecht abschneiden, so ist dies nun umgekehrt. Gesamtdeutsche und nach Ost und West aggregierte Daten sind nicht publiziert, aber hinsichtlich der laufenden Ausgaben pro Professor weisen die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern die höchsten Ausgaben auf. Sachsen-Anhalt folgt als erstes ostdeutsches Land auf Rang vier, Thüringen und Sachsen auf den Rängen neun und zehn. Bei den Drittmitteln je Professor ist dagegen wiederum Sachsen mit 254 000 Euro je Professor (2017) an der Spitze, gefolgt von Bremen mit 243 000 Euro und Berlin mit 206 000 Euro. Dies kann freilich sowohl daraus resultieren, dass die Forschung in einem Land für Drittmittelgeber attraktiv ist, als auch aus einem hohen Druck zur Drittmittelakquise, z. B. weil die Grundfinanzierung der Professuren niedrig ist – die Bremer Zahlen mit hohen Drittmitteln, aber niedrigen laufenden Ausgaben legen diese Erklärung etwa nahe.

---

18 Ausgaben für FuE und tertiäre Bildung unterscheiden sich zwischen den wissenschaftlichen Fachgebieten und Hochschultypen, etwa aufgrund unterschiedlicher Nutzungen von Infrastruktur, Geräten und Verbrauchsmaterial. Ein nicht quantifizierbarer Teil der Ausgabenunterschiede dürfte durch solche Unterschiede zwischen den Ländern zu erklären sein.



#### ABBILDUNG 4

LAUFENDE AUSGABEN UND DRITTMITTEL DER HOCHSCHULEN JE PROFESSOR, 2017  
in 1 000 Euro

Anmerkung: In Vollzeitäquivalenten ohne drittmittelfinanzierte und nebenberufliche Professoren.

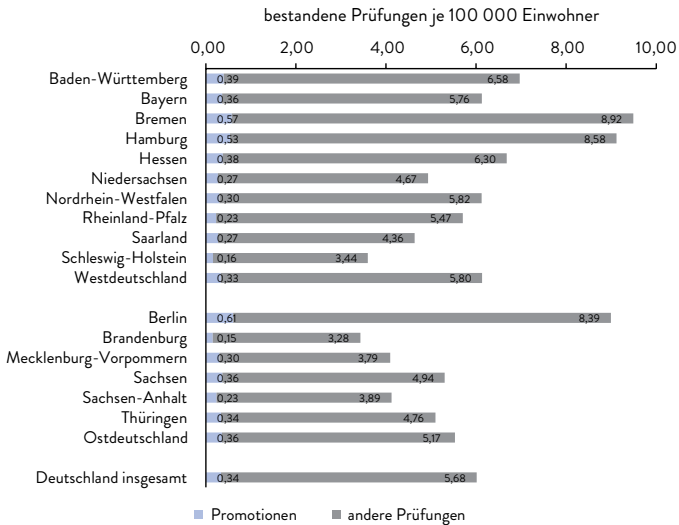
Quelle: Berechnungen des Autors auf Basis von: Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

### WISSENSOUTPUT DER HOCHSCHULEN

Während, wie oben bereits angemerkt, die Datenlage keine Analysen zu forschungs-basierten Mechanismen der Zusammenarbeit der Wissenschaft mit der Wirtschaft und zur Technologiekommerzialisierung zulässt, gibt die Hochschulstatistik des Statistischen Bundesamtes zumindest Auskunft über die Prüfungen an Hochschulen pro Bundesland (vgl. Abbildung 5). Dies gestattet Rückschlüsse auf die Absolventen und damit auf die Mobilität impliziten und personalisierten Wissens zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft. Diese Betrachtung der Outputseite ist allerdings insofern unvollständig, als dass sie nicht umfasst, in welchem Bundesland die Absolventen im Anschluss Arbeit suchen und finden



und inwiefern dieses Wissen dann tatsächlich vor Ort bleibt.<sup>19</sup> Auch bei den bestandenen Prüfungen pro 100 000 Einwohner ist die Quote wiederum in Bremen, Hamburg und Berlin mit Abstand am höchsten. Daneben weisen nur Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern Quoten über dem Bundesdurchschnitt auf, sowohl bei Promotionen als auch anderen Prüfungen. Als bestes ostdeutsches Bundesland liegt Sachsen bei den Promotionen leicht über dem Bundesdurchschnitt, bei den anderen Abschlüssen circa 13% darunter.



### ABBILDUNG 5

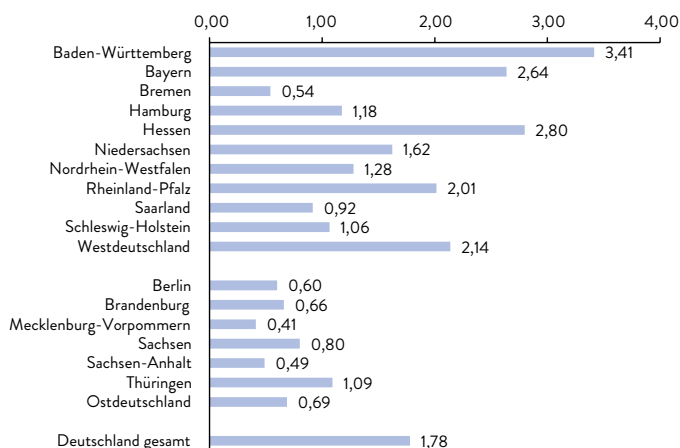
#### BESTANDENE PROMOTIONEN UND ANDERE PRÜFUNGEN AN HOCHSCHULEN, 2018

Quelle: Berechnungen des Autors auf Basis von: Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

19 So zeigen etwa Abel und Deitz für die USA, dass einerseits Universitätsabsolventen mobil sind, andererseits aber durchaus ein Zusammenhang zwischen der Existenz einer Hochschule und dem Angebot und der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften in Ballungsräumen besteht, vgl. Abel, Deitz (2011).

## EXTERNE BEDINGUNGEN IM UMFELD DER WISSENSCHAFT

Anknüpfend an das vorangehende Argument der Absorption der qualifizierten Absolventen durch den ostdeutschen Arbeitsmarkt wird als letzter Aspekt dieser Analyse betrachtet, ob die ostdeutschen Unternehmen in der Lage erscheinen, das in der Wissenschaft generierte Wissen zu absorbieren.



### ABBILDUNG 6

FUE-PERSONAL IN DER WIRTSCHAFT 2017 IN RELATION ZUM FUE-PERSONAL IN DER WISSENSCHAFT 2016

in VZÄ

Quelle: Berechnungen des Autors auf Basis von: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Datenportal, <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-1.7.5.html>; <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-1.7.7.html>; <https://www.datenportal.bmbf.de/portal/de/Tabelle-1.7.10.html>; Zugriff am 26.02.2020; Statistisches Bundesamt, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online>, Zugriff am 25.02.2020.

In Abbildung 6 wird das regionale FuE-Personal in der Wirtschaft dem regionalen FuE-Personal in der Wissenschaft gegenübergestellt. Der Quotient gibt also Hinweise darauf, wie hoch die Chance ist, dass Wissenschaftler auch FuE-Partner in Unternehmen im gleichen Bundesland finden. Auch wenn dabei die Fachgebietszugehörigkeit nicht berücksichtigt wird, die vielfach eine Grundvoraussetzung ist, um zusammenarbeiten zu können, gestatten die Daten doch einen groben Einblick in die absorptive Kapazität der regionalen Wirtschaft. Der gesamtdeutsche Quotient von 1,78 VZÄ FuE-Personal in der Wirtschaft pro VZÄ in der Wissenschaft wird in keinem ostdeutschen Bundesland erreicht. Ostdeutschland

insgesamt erreicht mit 0,69 VZÄ weniger als ein Drittel des westdeutschen Wertes von 2,14 VZÄ. Von den sechs ostdeutschen Ländern findet sich nur in Thüringen mehr FuE-Personal in der Wirtschaft als in der Wissenschaft, in Westdeutschland trifft dies für alle Länder mit Ausnahme Bremens und des Saarlands zu.

## ZUSAMMENFASSUNG

Zusammengefasst zeigen die Daten eine Reihe von Unterschieden in verschiedenen Dimensionen:

- 1** Stadtstaaten weisen bei der Ausstattung mit wissenschaftlichen Einrichtungen bessere Werte als die Flächenländer aus, was dadurch zu erklären ist, dass die Einrichtungen in den städtischen Zentren angesiedelt sind. Berlin befindet sich dabei in der Regel auf dem Niveau der westdeutschen Stadtstaaten Hamburg und Bremen.
- 2** Die ostdeutschen Flächenländer weisen grundsätzlich keinen Ausstattungs-rückstand auf, sondern sind bei vielen Indikatoren (Standorte, Personal, Ausgaben) sogar leicht im Vorteil. Allerdings begründet sich dieser Vorteil häufig in sehr positiven Werten für Sachsen, das teilweise sogar deutlich bessere Werte aufweist als die besten westdeutschen Flächenländer. In den anderen ostdeutschen Flächenländern, insbesondere in Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt, ist die Ausstattung mit öffentlicher Forschung und tertiärer Bildung teilweise deutlich schlechter.
- 3** Nimmt man die Drittmittel als ein Maß, wie attraktiv die Forschung in einem Bundesland für Sponsoren und Auftraggeber von außerhalb ist, dann erscheinen Sachsen und Berlin im Vergleich der Länder als sehr attraktiv, willens und in der Lage, überdurchschnittlich viele Drittmittel einzuwerben.
- 4** Der Wissensoutput der wissenschaftlichen Einrichtungen wurde auf der Basis der bestandenen Prüfungen abgeschätzt. Mit Ausnahme Berlins fällt dieser in Ostdeutschland geringer aus als im Westen.
- 5** Die Wirtschaft in Ostdeutschland bleibt bei den eigenen Forschungsaktivitäten deutlich hinter Westdeutschland zurück und weist damit eine niedrigere absorptive Kapazität für wissenschaftliches Wissen auf.

## FAZIT UND REGIONALPOLITISCHE HANDLUNGSOPTIONEN

Fritsch et al. haben darauf hingewiesen, dass neben der Qualität und Komplementarität der Forschung und Lehre die Einbindung der Wissenschaft in regionale Innovationsnetzwerke zentral ist, um regionales wissenschaftsbasiertes Wachstum zu fördern.<sup>20</sup> Die Bedingungen auf der Unternehmensseite und die absorptive Kapazität der Unternehmen für FuE sind Voraussetzungen dafür, dass Hochschulen mehr als „Kathedralen in der Wüste“ sind. Die vorliegende Analyse hat deutlich gemacht, dass unter den ostdeutschen Bundesländern Sachsen und Berlin hervorragend mit wissenschaftlichen Ressourcen ausgestattet sind. Allerdings werden diese Ressourcen nur sehr beschränkt regional angenommen. Die ostdeutsche Wirtschaft verfügt nur über wenige Forschungsstätten und einen niedrigen Bestand an FuE-Personal in der Wirtschaft, was die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit der Wissenschaft begrenzt. Auch ist das Interesse der Studierenden an einer tertiären Ausbildung an ostdeutschen Hochschulen geringer als an westdeutschen Hochschulen, wie die selbst in Sachsen unterdurchschnittlichen Absolventenzahlen illustrieren. Wie kann die regionale Wirtschafts- und Innovationspolitik dazu beitragen, dies zu ändern und wissenschaftsbasierte Regionalentwicklung zu fördern?

*Erstens* sind Existenzgründungen und akademische Start-ups ein wichtiger, aber eher langfristiger Weg zur Steigerung der Wissensintensität der Wirtschaft. Die Erfahrungen mit der Förderung aus dem EXIST-Gründerstipendium, dem bundesweit bedeutendsten Programm zur Förderung akademischer Start-ups, deuten außerdem darauf hin, dass ostdeutsche Regionen dabei ungünstiger abschneiden als viele westdeutsche Regionen: So waren die Gründungsquoten in diesem Förderprogramm in Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen-Anhalt deutschlandweit am niedrigsten, und ostdeutschen Ländern gelingt es – mit Ausnahme Brandenburgs – seltener, Neugründungen aus anderen Bundesländern anzusiedeln.<sup>21</sup> Insofern ist es für die Schaffung junger wissenschaftsbasierter Unternehmen essenziell, dass die Anstrengungen zur Steigerung der Anzahl und der Erfolgsquote akademischer Start-ups in Ostdeutschland gesteigert werden.

*Zweitens* verfügen alle ostdeutschen Bundesländer über vielfältige Programme, die Forschung, Entwicklung und Innovationen in Unternehmen unterstützen.<sup>22</sup> Wichtig ist dabei, dass auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und

---

20 Vgl. Fritsch et al. (2007), 214.

21 Vgl. Kulicke (2018).

22 Vgl. Bundesministerium für Forschung und Bildung (2018b).

Unternehmen ohne eigene FuE an Kooperationen mit der Wissenschaft herangeführt werden. Dazu braucht es vor allen Dingen niederschwellige Angebote wie z. B.:

- populärwissenschaftliche Fachveranstaltungen, welche sich explizit an Praktiker in Wirtschaft und Gesellschaft richten,
- Unternehmenspraktika für Studierende und Doktoranden bzw. Hochschulpraktika für Techniker und Ingenieure,
- studentische Projekt- und Abschlussarbeiten für/mit Unternehmen,
- Innovationsschecks, mit denen KMU kurzfristig und unbürokratisch im kleinen Rahmen wissenschaftliche Expertise beziehen können,
- kostenlose Innovationsberatungen, in denen Probleme und Schwächen analysiert und eine Beteiligung der Wissenschaft an der Problemlösung abgeklärt werden kann.

*Drittens* kann die gute wissenschaftliche Ausstattung auch zu einem wichtigen Argument bei der Ansiedlung von Unternehmen und Forschungsstätten werden. Verschiedene Analysen legen nahe, dass die Qualität der lokalen Wissenschaft, also exzellente Forscher oder angesehene Forschungsinstitute, sich positiv auf die Standortwahl von Unternehmen auswirkt, insbesondere in wissensintensiven Branchen.<sup>23</sup> Hochschulen und Wissenschaftsministerien können dies bei der Stellenbesetzung berücksichtigen und auf „Exzellenzkerne“ setzen, deren Größe und Qualität geeignet ist, eine solche Anziehungskraft zu entfalten.

*Viertens* ist ein Vorteil eines zweigeteilten tertiären Bildungssektors mit forschungsintensiven Universitäten und lehrintensiven FH, dass bereits vom System her unterschiedliche Schwerpunkte und Aktivitätsprofile vorgesehen sind. Dadurch lassen sich in den FHs ein regionaler Fokus und regional orientierte Themensetzung leichter erreichen und Konflikte zwischen wissenschaftlicher

---

23 Vgl. Mariani (2002); Zucker et. al. (1998).

Exzellenz und Anwendungsorientierung besser vermeiden.<sup>24</sup> Zwar verfügt Ostdeutschland über eine zu Westdeutschland vergleichbare Anzahl von FH-Standorten, aber die deutlich geringeren Ausgaben (pro Einwohner, vgl. Tabelle 2) legen nahe, dass die Ausstattung noch verbessert werden kann. Dies käme noch stärker als bei Universitäten der regionalen Wirtschaft zugute, wie auch Studien in anderen Ländern gezeigt haben.<sup>25</sup>

*Fünftens* zeigen sich zwischen den ostdeutschen Ländern deutliche Unterschiede, aus denen ohne Zweifel die Schlussfolgerung gezogen werden muss, dass jedes Bundesland eine eigene Strategie braucht, wie die regionale wissenschaftsbasierte Entwicklung unterstützt werden kann. Sachsen und Berlin erscheinen aufgrund der hervorragenden Ausstattung mit Universitäten und Wissenschaftseinrichtungen etwa am ehesten für eine Exzellenzstrategie prädestiniert. Brandenburg könnte sich als Standort für junge Unternehmen aus Berliner Hochschulen profilieren, der die Vorteile von Zentrumsnähe und „Green-Field“-Standorten verbindet. Für Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und die Berlin-fernen Räume Brandenburgs böte sich dagegen eher eine Strategie an, die auf einen starken FH-Sektor und eine niederschwellige Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Gesellschaft setzt – dies alles natürlich unter dem Vorbehalt, dass genauere regionale Analysen eine unabdingbare Voraussetzung jeder politischen Strategie sein müssen.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

*Abel, J. R.; Deitz, R.:* Do Colleges and Universities Increase their Region's Human Capital?, in: *Journal of Economic Geography*, 12 (3), 2011, 667–691.

*Acs, Z. J.; Audretsch, D. B.; Feldman, M. P.:* Real Effects of Academic Research: Comment, in: *American Economic Review*, 82 (1), 1992, 363–367.

*Andersson, R.; Quigley, J. M.; Wilhelmsson, M.:* Urbanization, Productivity, and Innovation: Evidence from Investment in Higher Education, in: *Journal of Urban Economics*, 66 (1), 2009, 2–15.

*Anselin, L.; Varga, A.; Acs, Z. J.:* Local Geographic Spillovers Between University Research and High Technology Innovations, in: *Journal of Urban Economics*, 42, 1997, 422–448.

*Anselin, L.; Varga, A.; Acs, Z. J.:* Geographic Spillovers and University Research: A Spatial Econometric Perspective, in: *Growth and Change*, 31 (4), 2000, 501–515.

- 
- 24 Analysen zu den sieben 1997 gegründeten Schweizer FHs zeigen eine hohe Motivation und geringe Barrieren zur Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und eine Praxisausrichtung in allen vier Leistungsbereichen (Lehre, FuE, Weiterbildung und Beratung/Services), vgl. Lepori, Müller (2016).
- 25 Vgl. Andersson et al., a. a. O.; Lepori, Müller., a. a. O.

- Barjak, F.; Heimsch, F.; Maidl, E.: Wissens- und Technologietransfer der Wissenschaftsorganisationen in der Schweiz. SBFI: Bern, 2020, 10, [https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2020/f-i-studie-5.pdf.download.pdf/studie\\_5\\_langversion.pdf](https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2020/f-i-studie-5.pdf.download.pdf/studie_5_langversion.pdf), Zugriff am 26.02.2020.
- Beck, M.; Junge, M.; Kaiser, U.: Public Funding and Corporate Innovation, ETH Zürich: Research Collection, 2018, <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000227682>, Zugriff am 30.06.2019.
- Bonaccorsi, A.: Addressing the Disenchantment: Universities and Regional Development in Peripheral Regions, in: *Journal of Economic Policy Reform*, 20 (4), 2017, 293–320.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018a): Bundesbericht Forschung und Innovation 2018. Forschungs- und innovationspolitische Ziele und Maßnahmen, [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/BuFi\\_2018\\_Hauptband.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/BuFi_2018_Hauptband.pdf), Zugriff am 24.02.2020.
- Bundesministerium für Forschung und Bildung (2018b): Forschungs- und Innovationspolitik der Länder – Länderband Bundesbericht Forschung und Innovation 2018, [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/BuFi\\_2018\\_Laenderband.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/BuFi_2018_Laenderband.pdf), Zugriff am 02.03.2020.
- Dasgupta, P.; David, P. A.: Toward a New Economics of Science, in: *Research Policy*, 23, 1994, 487–521.
- Drucker, J., Goldstein, H.: Assessing the Regional Economic Development Impacts of Universities: A Review of Current Approaches, in: *International Regional Science Review*, 30 (1), 2007, 20–46.
- Fritsch, M.; Henning, T.; Slavtchev, V.; Steigenberger, N.: Hochschulen, Innovation, Region: Wissenstransfer im räumlichen Kontext. Edition Sigma, Berlin 2007.
- Gropp, R. E.; Heimpold, G.: East Germany Three Decades after the Wall Came down: What Has Been Achieved and What Should Economic Policy Do?, in: *Wirtschaftsdienst*, 99 (7), 2019, 471–476.
- Jaffe, A. B.: Real Effects of Academic Research, in: *American Economic Review*, 79 (5), 1989, 957–970.
- Kulicke, M.: EXIST-Gründungskultur – Die Gründerhochschule. Abschlussevaluation, Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung, Karlsruhe, 2018, [https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/2018/Abschlussevaluation\\_EXIST\\_2019.pdf](https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccp/2018/Abschlussevaluation_EXIST_2019.pdf), Zugriff am 03.03.2020.
- Lepori, B.; Müller, C.: Fachhochschulen als Akteure im schweizerischen Forschungs- und Innovationssystem, Bern, 2016, [https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2016/studie-4.pdf.download.pdf/F\\_I\\_Bericht\\_Studie\\_4\\_FH\\_Langversion.pdf](https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/webshop/2016/studie-4.pdf.download.pdf/F_I_Bericht_Studie_4_FH_Langversion.pdf), Zugriff 04.03.2020.
- Mariani, M.: Next to Production or to Technological Clusters? The Economics and Management of R&D Location, in: *Journal of Management and Governance*, 6 (2), 2002, 131–152.
- Merton, R. K.: *The Normative Structure of Science*. Cheltenham, Brookfield, Edward Elgar, 1996.
- Müller, S.; Neuschäffer, G.: Ostdeutscher Produktivitätsrückstand und Betriebsgröße, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Jg. 25 (3), 2019, 53–56.
- Pavitt, K.: What Makes Basic Research Economically Useful?, in: *Research Policy*, 20, 1991, 109–120.
- Perkmann, M.; Tartari, V.; McKelvey, M.; Autio, E.; Broström, A.; D'Este, P. et al.: Academic Engagement and Commercialisation: A Review of the Literature on University-Industry Relations, in: *Research Policy*, 42 (2), 2013, 423–442.

*Phan, P. H.; Siegel, D. S.:* The Effectiveness of University Technology Transfer, in: *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 2 (2), 2006, 77–144.

*Rosenfeld, M. T. W.; Heimpold, G.:* Öffentliche Forschung in Ostdeutschland: Ein Hoffnungsträger für den wirtschaftlichen Aufschwung?, in: *IWH, Wirtschaft im Wandel*, Jg. 7 (15), 2001, 393–404.


*Salter, A.; Martin, B.:* The Economic Benefits of Publicly Funded Basic Research: A Critical Review, in: *Research Policy*, 30 (3), 2001, 509–532.

*Valero, A.; van Reenen, J.:* The Economic Impact of Universities: Evidence from Across the Globe, in: *Economics of Education Review*, 68, 2019, 53–67.

*Zucker, L. G.; Darby, M. R.; Brewer, M. B.:* Intellectual Human Capital and the Birth of U.S. Biotechnology Enterprises, in: *American Economic Review*, 88 (1), 1998, 291–316.







# **POLITISCHE KREDITZYKLEN IN DEUTSCHLAND: IST DER OSTEN POLITISCHER?**

**REINT E. GROPP**

Präsident des IWH seit 2014

**WILLIAM MCSHANE**

Kollege der Abteilung Finanzmärkte seit 2017

## HISTORISCHER UND INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Die Gründung der Sparkassen erfolgte gemäß dem Auftrag, den Finanzierungsbedarf kleiner und mittelständischer lokaler Betriebe zu decken und somit die lokale Wirtschaft und Beschäftigung zu fördern. Die Sparkassen unterliegen daher der gesetzlichen Beschränkung, Kredite nur lokal, also in der Regel innerhalb einer Stadt oder eines Landkreises, zu vergeben.

Im Zuge der sowjetischen Besetzung Ostdeutschlands im Jahr 1945 wurden alle Privatbanken geschlossen. Die 310 Sparkassen in der sowjetisch besetzten Zone jedoch waren hiervon als öffentlichrechtliche Kreditinstitute ausgenommen. Durch die Einrichtung von Bezirken im Jahr 1952 wurden die Länder in der DDR aufgelöst, und jedem Bezirk wurde eine Sparkasse zugeteilt. Wie in der Bundesrepublik war auch die Kreditvergabe der ostdeutschen Sparkassen geographisch begrenzt. Die ostdeutschen Sparkassen unterlagen jedoch nicht dem Wettbewerb und waren auch nicht unabhängig – ihnen wurden die Kunden zugewiesen, und sie unterstanden direkt dem Finanzministerium und später der Staatsbank. In der DDR bestanden die Hauptaufgaben der 196 Sparkassen in der Verwaltung von Einlagen und der Vergabe von Verbraucherkrediten.<sup>1</sup>

Kurz nach der Wiedervereinigung wurden die ostdeutschen Sparkassen in den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden rechtlichen Rahmen überführt. Dabei fand in großem Maße eine Konsolidierung statt – in Ostdeutschland gibt es heute noch 72 Sparkassen – und in dem Zusammenhang auch eine Neudefinition der ostdeutschen Sparkassen entlang der Grenzen der neu geschaffenen Landkreise. Wichtig hierbei ist, dass die ostdeutschen Sparkassen im Rahmen der Wiedervereinigung auch dieselben grundlegenden Governancestrukturen wie ihre westdeutschen Pendanten übernahmen.<sup>2</sup>

Die Führungsstruktur der Sparkassen ermöglicht es Kommunalpolitikern, Kreditentscheidungen der Sparkassen zu beeinflussen. Die öffentlichen Körperschaften (Städte und Landkreise) haben das Recht, Positionen innerhalb des Sparkassenverwaltungsrates und des Kreditausschusses ihrer Sparkasse vor Ort zu besetzen. Generell ist der Vorsitzende beider Gremien der politische Vertreter des Kreises, also in den meisten Fällen der Bürgermeister oder Landrat. Dieser politische Einfluss offenbart sich insbesondere dann, wenn eine Sparkasse Kredite über eine bestimmte Größenordnung oder Risikogrenze hinaus anbietet, da das

---

1 Vgl. Klein (2002), 45–46.

2 Ebenda, 46–48.

Überschreiten dieser Grenzen durch die Verwaltungsratsmitglieder im Kreditausschuss genehmigt werden muss und beide Gremien von den Kreispolitikern dominiert werden. Mit Hilfe dieses Instrumentariums können Kommunalpolitiker die Kreditvergaberichtlinien der Sparkasse verzerren und dadurch möglicherweise politischen Ziele mit Hilfe der Kreditvergabe realisieren.

## POLITISCHE KREDITVERGABE-ZYKLEN

Die Theorie der politischen Konjunkturzyklen zeigt, dass Politiker vor den Wahlen Anreize zu einer expansiven Finanzpolitik haben, um ihre Beliebtheit zu steigern. Politiker könnten zum Beispiel vor Wahlen bestrebt sein, die Arbeitslosenquote kurzfristig zu senken. Nach erfolgter Wahl verfolgen sie dann allerdings eine deflationäre Politik, um die daraus resultierenden inflationären Tendenzen zu bekämpfen.<sup>3</sup> Wir zeigen in diesem Kapitel, dass es dieses Verhalten auch bei deutschen Kommunen gibt. Kommunalpolitiker greifen auf die ihnen durch die Sparkassen ermöglichten Mittel zurück und betreiben vor den Wahlen eine expansive Kreditpolitik.

Für die Verzerrungen, die im Verhalten politisch verbundener oder staatseigener Banken und Unternehmen entstehen, insbesondere in Ländern mit schwachen Institutionen, gibt es zahlreiche Nachweise. Studien zeigen, dass Staatseigentum an Banken in ärmeren Ländern mit ineffizienten Regierungen, unterentwickelten Finanzsystemen und schwachem Schutz der Eigentumsrechte stärker verbreitet ist.<sup>4</sup> Sapienza (2004) weist auf, dass staatseigene Banken in Italien niedrigere Zinsen berechnen. Das trifft umso mehr zu, je stärker die mit einem bestimmten Unternehmen verbundene politische Partei in dem Gebiet ist, in dem das Unternehmen Kredite aufnimmt. Weitere Beispiele liefern unter anderem Khwaja und Mian (2005), Carvalho (2014) sowie Akey (2015). Englmaier und Stowasser (2014) zeigen darüber hinaus wahlbedingte Kreditvergabezyklen bei deutschen Sparkassen unter Verwendung einer von unserer abweichenden Vorgehensweise.

Wir verwenden die Bilanzdaten von 452 deutschen Sparkassen aus den Jahren 1995 bis 2006 und kombinieren diese mit Daten über Kommunalwahlen, um das unterschiedliche Kreditgabeverhalten von Sparkassen über die Legislaturperiode zu untersuchen. Während unseres Stichprobenzeitraums fanden in jedem Jahr mit Ausnahme der Jahre 2000 und 2005 in mindestens einem und maximal neun Bundesländern Kommunalwahlen statt. So können wir Beobachtungen in

---

3 Vgl. Nordhaus (1975).

4 Vgl. Dinc (2015).

Bundesländern mit Wahlen und Beobachtungen in Bundesländern ohne Wahlen vergleichen. Darüber hinaus vergleichen wir die Kreditvergaben jeder Sparkasse in Wahljahren mit deren eigenen Kreditvergaben in anderen Jahren. Wir kontrollieren für zeitlich veränderliche regionale Konjunkturbedingungen, wie insbesondere den Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung und die Pro-Kopf-Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (BIP).

Überdies vergleichen wir das Kreditvergabeverhalten der Sparkassen in den Neuen Bundesländern mit denen im alten Bundesgebiet. So können wir erkennen, ob dieselben weitergefassten politischen Kreditvergabemuster auch in Ostdeutschland zu beobachten sind, einer Region, in der der institutionelle Kontext der Sparkassen vergleichsweise neu ist. Die Berliner Sparkasse haben wir hierbei ausgenommen, da die Sparkassen im ehemaligen West- und Ostberlin 1990 fusionierten.

Variablenname	Beschreibung	Datenquelle
<b>Panel A: abhängige Variablen</b>		
Zunahme des Kreditvergabevolumens	Veränderung im jährlichen Gewerbekreditvolumen (in %) für jede einzelne Sparkasse	Bankscope
Kreditvergabe/ Vorjahresbilanzsumme	Anteil des Kreditvergabevolumens an Aktiva des Vorjahres	Bankscope
Rückstellungen/ Vorjahreskreditvolumen	Summe der Rückstellungen als (prozentualer) Anteil an der Summe der Kreditvergaben des Vorjahres	Bankscope
Zinserträge/ Vorjahresbilanzsumme	Anteil der Zinserträge an Aktiva des Vorjahres (in %)	Bankscope
<b>Panel B: unabhängige Variablen</b>		
Wahl	ist 1, wenn im jeweiligen Jahr eine Wahl in einem gesamten Bundesland stattfand, sonst 0	Destatis
direkter Wettbewerb	Niederlassungen direkter Mitbewerber (Geschäfts- und Genossenschaftsbanken) gegenüber Sparkassen-Niederlassungen nach Sparkassengruppe	Bundesbank
Anzahl Zusammenschlüsse	Anzahl der Zusammenschlüsse innerhalb einer Sparkassengruppe pro Jahr	Bankscope
regionale Zunahme der Pro-Kopf-Verschuldung	jährliche Zunahme der Pro-Kopf-Verschuldung in der Kommune, in der sich die Sparkasse befindet	Destatis
regionales Pro-Kopf-Wachstum des BIP	jährliches Wachstum des Pro-Kopf-BIP in der Kommune, in der sich die Sparkasse befindet	Destatis
In (Sparkassenbilanzsumme)	natürlicher Logarithmus der Bilanzsumme (in Mrd.) der Sparkasse (bzw. Sparkassengruppe)	Bankscope

## TABELLE 1

### DATENQUELLEN

Quelle: Darstellung der Autoren.

<b>Panel A: Ostdeutschland</b>					
	<b>N</b>	<b>Mittel</b>	<b>Std.-Abw.</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
Bilanzsumme (Mrd. Euro)	912	1,179	0,94	0,2234	5,333
Kredite (Mrd. Euro)	912	0,17	0,168	0,054	1,1242
Kreditzunahme (%)	836	1,882	8,774	-16,011	13,934
Kreditausfallrückstellungen (Mrd. Euro)	452	0,024	0,02	0	0,128
KAR/Kredite	452	0,141	0,07	0,015	0,241
Kapitalrendite (ROA)	836	0,055	0,005	0,05	0,072
direkter Wettbewerb	836	0,751	0,212	0,344	1,361
Anzahl Zusammenschlüsse	912	0,049	0,231	0	3
regionales Schuldenwachstum (%)	836	0,751	0,212	0,344	1,361
regionales BIP-Wachstum p. K. (%)	589	2,827	3,097	-4,056	7,147
<b>Panel B: Westdeutschland</b>					
	<b>N</b>	<b>Mittel</b>	<b>Std.-Abw.</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
Bilanzsumme (Mrd. Euro)	4 512	1,665	1,41	0,234	5,33
Kredite (Mrd. Euro)	4 512	0,505	0,464	0,054	1,746
Kreditzunahme (%)	4 136	0,626	6,988	-16,011	13,934
Kreditausfallrückstellungen (Mrd. Euro)	2 213	0,038	0,052	0	0,476
KAR/Kredite	2 213	0,08	0,058	0,015	0,241
Kapitalrendite (ROA)	4 136	0,061	0,006	0,05	0,072
direkter Wettbewerb	4 001	0,879	0,268	0,326	1,656
Anzahl Zusammenschlüsse	4 512	0,027	0,166	0	2
regionales Schuldenwachstum (%)	3 861	0,28	3,856	-8,22	7,363
regionales BIP-Wachstum p. K. (%)	4 454	1,689	2,775	-4,056	7,147

## **TABELLE 2**

### **DESKRIPTIVE STATISTIK**

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung der Autoren.

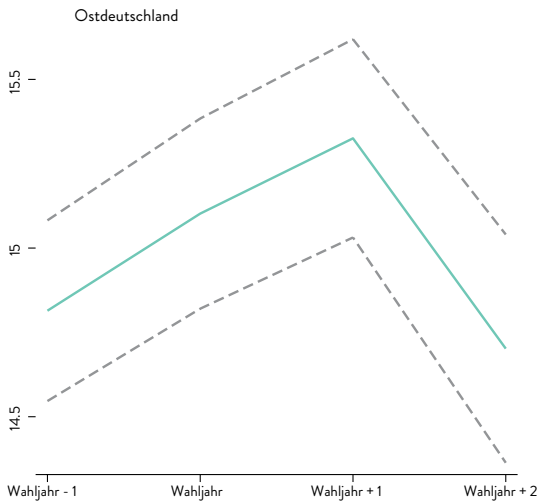
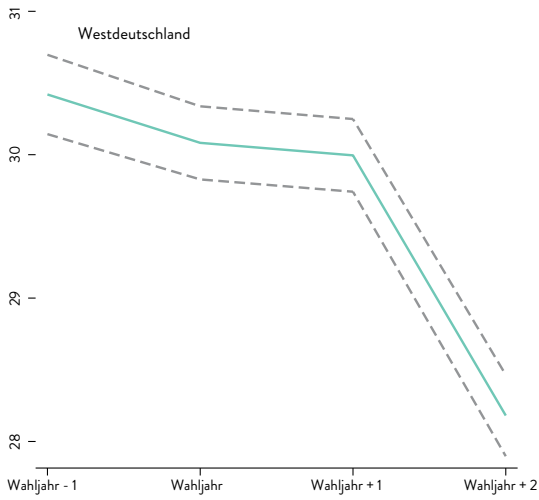
Alle von uns in dieser Studie verwendeten Variablen sind wie in Tabelle 1 dargestellt definiert. Die statistischen Zusammenfassungen sind in Tabelle 2 unterschieden nach west- und ostdeutschen Sparkassen dargestellt. Dass das Kreditvolumen ostdeutscher Sparkassen über diesen Zeitraum niedriger war als das ihrer westdeutschen Pendanten, ist nicht überraschend. Es zeigt sich aber ein rapider Trend zur Angleichung. Tatsächlich war die Kreditwachstumsrate ostdeutscher Sparkassen annähernd dreimal so hoch wie die westdeutscher Sparkassen.

Wir beginnen mit der Darstellung des jährlichen Zuwachses beim Gesamtkreditvolumen und beim Kreditvolumen im Verhältnis zur gesamten Aktiva des Vorjahres für die Legislaturperiode bei westdeutschen wie ostdeutschen Sparkassen.<sup>5</sup> Abbildung 1 zeigt die jährliche Steigerungsrate der Gesamtkreditvergabe in den Wahljahren, ein Jahr vor der Wahl und ein Jahr nach der Wahl. Wir sehen, dass es im Laufe des Wahljahres zu einer Zunahme der Kreditvergaben durch lokale Sparkassen in beiden Regionen kommt.

Um das Ausmaß der Effekte politischer Kreditvergaben auf das Kreditwachstum abzuschätzen, führen wir Regressionen der jährlichen Steigerungsrate bei den Gesamtkreditvergaben durch. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt. Wir stellen fest, dass die Kreditzunahme sowohl bei ostdeutschen als auch bei westdeutschen Sparkassen in den Jahren mit einer Wahl höher ist. Obwohl die Magnitude des Koeffizienten in Ostdeutschland viel höher ist, ist die Größe des Koeffizienten im Verhältnis zu den durchschnittlichen Steigerungsraten der beiden Stichproben in etwa gleich. Dies lässt vermuten, dass die Bedeutung des politischen Drucks auf die Kreditvergabe in beiden Regionen ein vergleichbares Ausmaß hat.

---

5 Anzumerken ist, dass die Legislaturperioden je nach Bundesland zwischen vier und sechs Jahren betragen. Um daher ein Überlappen von Wahljahren mit Jahren ohne Wahlen zu vermeiden, bilden wir die Ausgangsvariablen in einem Vierjahreszyklus ab, d. h., wir beginnen ein Jahr vor dem Wahljahr und enden zwei Jahre nach dem Wahljahr.



**ABBILDUNG 1**

KREDITVERGABEVOLUMEN IN WAHLZYKLEN: OSTDEUTSCHLAND VS. WESTDEUTSCHLAND  
in %

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung und Darstellung der Autoren.



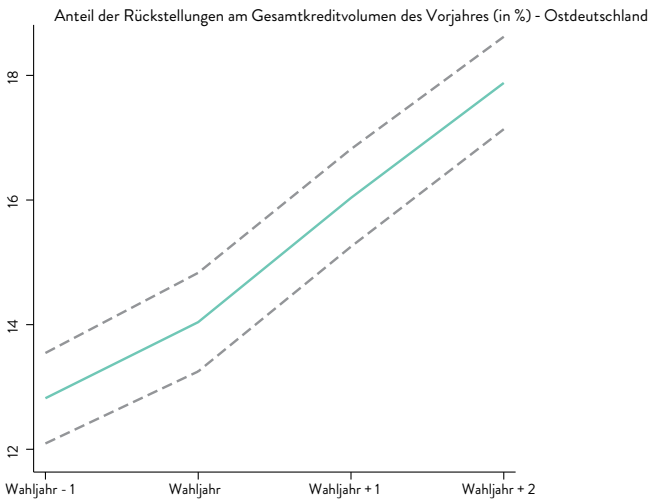
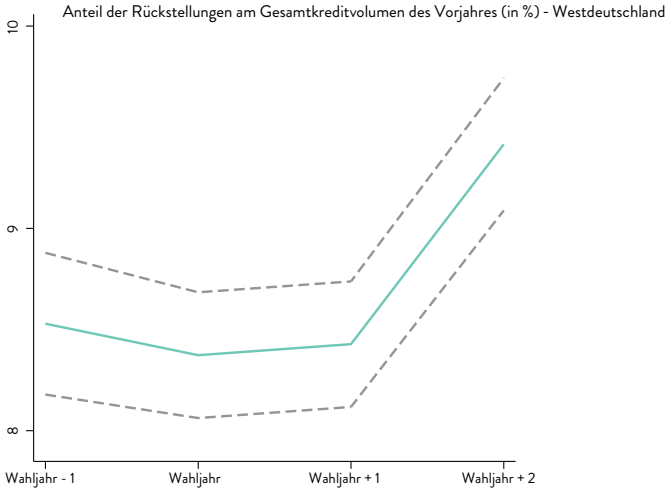
	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Wahl	1,5650***	1,5682**	0,6833***	0,7613***
	(0,505)	(0,651)	(0,214)	(0,242)
Log(Aktiva)	–	–26,3321**	–	–22,4023***
	–	(10,567)	–	–2,131
direkter Wettbewerb	–	35,893	–	5,2932***
	–	(3,149)	–	(0,954)
Anzahl Zusammenschlüsse	–	–0,2531	–	–1,4067*
	–	(1,416)	–	(0,744)
regionale Zunahme der Pro-Kopf-Verschuldung	–	0,1993	–	0,0278
	–	(0,169)	–	(0,035)
regionales Pro-Kopf-Wachstum des BIP	–	–0,1387*	–	–0,1478***
	–	(0,077)	–	(0,027)
feste Effekte der Bank	ja	ja	ja	ja
bereinigtes R-Quadrat	0,004	0,031	0,001	0,079
Anzahl Beobachtungen	836	542	4 136	3 808

**TABELLE 3****KREDITZUNAHME (IN %) UND WAHLJAHRE**

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung der Autoren.

## KREDITQUALITÄT

Die auf Basis von Begünstigungen vergebenen Kredite sind am Ende häufig von geringerer Qualität als solche, die in einem durch Wettbewerb geprägten Markt vergeben werden. Haselmann, Schoenherr und Vig (2014) zeigen beispielsweise, dass derartige Begünstigungen z. B. unter Mitgliedern deutscher Rotary Clubs, gängig sind. Sie zeigen auch auf, dass derartige Kredite schlechter verlaufen als Kredite, die im Wettbewerb am Markt vergeben werden. Dies gilt anscheinend für Sparkassen in Ost- wie in Westdeutschland. Die deskriptive Evidenz für Kreditqualitätszyklen ist konsistent mit der eben präsentierten Evidenz für die wahlzyklische Kreditvergabe.

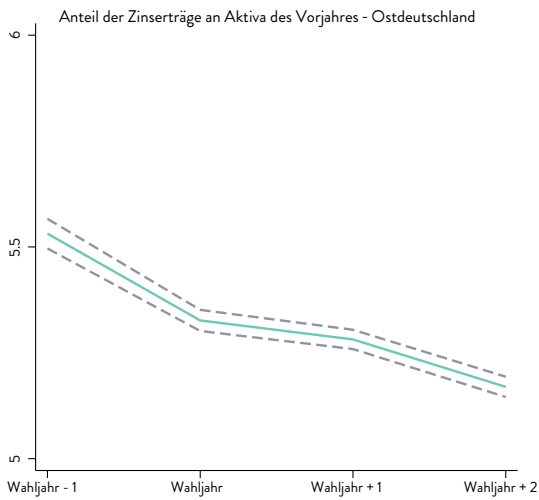
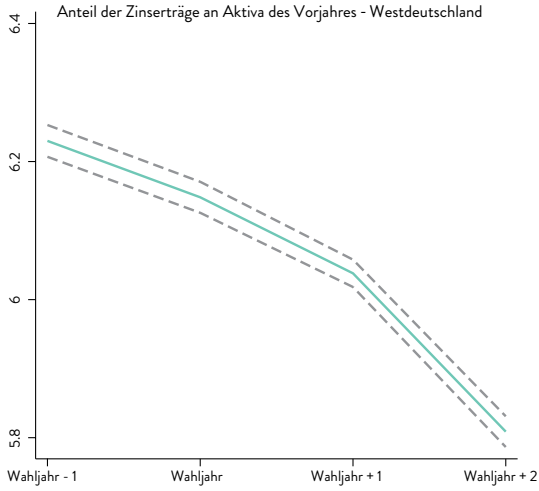


**ABBILDUNG 2**

AUSFALLRÜCKSTELLUNGEN IM ZEITABLAUF DES WAHLZYKLUS – OSTDEUTSCHLAND VS. WESTDEUTSCHLAND

in %

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung und Darstellung der Autoren.



### ABBILDUNG 3

ZINSERTRÄGE IM ZEITABLAUF DES WAHLZYKLUS – OSTDEUTSCHLAND GEGENÜBER WEST-DEUTSCHLAND

in %

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung und Darstellung der Autoren.

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	(1)	(2)	(3)	(4)
nach	0,0241***	0,0237***	0,0009	0,0018*
	(0,003)	(0,003)	(0,001)	(0,001)
Log(Aktiva)	–	0,0515	–	0,0208
	–	(0,106)	–	(0,022)
direkter Wettbewerb	–	0,0107	–	–0,0554***
	–	(0,025)	–	(0,006)
Anzahl Zusammenschlüsse	–	0,0086*	–	–0,0021
	–	(0,005)	–	(0,002)
regionale Zunahme der Pro-Kopf-Verschuldung	–	–0,0015*	–	0,0002
	–	(0,001)	–	(0,000)
regionales Pro-Kopf-Wachstum des BIP	–	–0,0011	–	0,0009***
	–	(0,001)	–	(0,000)
feste Effekte der Bank	ja	ja	ja	ja
bereinigtes R-Quadrat	0,107	0,127	0,000	0,095
Anzahl Beobachtungen	452	308	2 213	2 068

**TABELLE 4**

ANTEIL KREDITAUSFALLRÜCKLAGEN AN KREDITEN UND ZEITRAUM NACH WAHLEN

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung der Autoren.

Zunächst untersuchen wir, wie sich die Ausfallrückstellungen von Sparkassen im Wahljahr und in den nachfolgenden zwei Jahren nach der Wahl von dem/ den Jahr(en) vor der Wahl unterscheiden.<sup>6</sup> Wenn die im Verlauf des Wahljahres vergebenen Kredite so sicher wie andere Kredite sind, sollten wir keinerlei systematische Beziehung zwischen Rückstellungen und dem Wahlzyklus sehen. Abbildung 2 zeigt hingegen, dass die Rückstellungen für Verluste unmittelbar nach Wahljahren ansteigen.

Überdies widerlegen unsere in Tabelle 4 dargestellten Ergebnisse die Hypothese, dass Ausfallrückstellungen nicht den Wahlzyklen unterliegen. Unseren Erkenntnissen zufolge sind die Ausfallrückstellungen der Sparkassen in den Jahren nach einer Wahl signifikant höher. Diese Feststellung offenbart die riskantere Natur der politisch initiierten Kredite. Interessanterweise scheint dieses Ergebnis im

6 Wir haben lediglich Zugang zu den gesamten Ausfallrückstellungen der Sparkassen ab 2001. Da sich jedoch deutsche Sparkassen bekanntermaßen fast ausschließlich im Kreditgeschäft mit Privat- und Gewerbetunden betätigen, nehmen wir an, dass diese Variable gut als Stellvertreter für Kreditausfallrückstellungen/-rücklagen geeignet ist.

ostdeutschen Umfeld belastbarer zu sein. Eine spekulative Erklärung dafür ist, dass schwächere Institute in Ostdeutschland im Rahmen ihrer Kreditvergabe möglicherweise anfälliger für politische Prozesse sind. Wie groß dieser Unterschied tatsächlich ist und was die möglichen Triebkräfte dieser Differenz sind, erfordern jedoch eine weitere Untersuchung, bevor hierzu belastbare Aussagen getroffen werden können.

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	(1)	(2)	(3)	(4)
nach	-0,0044***	-0,0038***	-0,0022***	-0,0009***
	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Log(Aktiva)	–	-0,0214***	–	-0,0360***
	–	(0,005)	–	(0,002)
direkter Wettbewerb	–	-0,0023	–	0,0142***
	–	(0,002)	–	(0,001)
Anzahl Zusammenschlüsse	–	0,0005	–	-0,0003
	–	(0,001)	–	(0,001)
regionale Zunahme der Pro-Kopf-Ver-schuldung	–	0,0000	–	0,0000
	–	(0,000)	–	(0,000)
regionales Pro-Kopf-Wachstum des BIP	–	0,0000	–	-0,0001***
	–	(0,000)	–	(0,000)
feste Effekte der Bank	ja	ja	ja	ja
bereinigtes R-Quadrat	0,273	0,324	0,036	0,330
Anzahl Beobachtungen	836	542	4 136	3 808

**TABELLE 5**

ANTEIL ZINSERTRÄGE AN AKTIVA UND ZEITRAUM NACH DER WAHL

Quellen: Bankscope; Destatis; Deutsche Bundesbank; Berechnung der Autoren.

Als Zweites untersuchen wir die Summe der Zinserträge der Sparkassen im Verhältnis zur Bilanzsumme. Abbildung 3 zeigt, dass Sparkassen während und nach einer Wahl niedrigere Zinserträge im Verhältnis zur gesamten Aktiva des Vorjahres erzielen. Dies deutet wiederum darauf hin, dass die Qualität der Kredite durch den Wahlzyklus beeinflusst ist.

Wir schätzen die Wahljahr-Effekte auf die Gesamtleistung der Sparkassen in gleicher Weise wie vorher ein. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5 dargestellt. Alle Angaben zeigen, dass die Sparkassen bei Krediten, die während der Wahljahre vergeben wurden, ein schlechteres Ergebnis erzielen (weniger verdienen). Der Zinsertrag je Euro Bilanzsumme des Vorjahres liegt 0,7 Cent

niedriger. Auch hier beobachten wir interessanterweise, dass diese Beziehung bei ostdeutschen Sparkassen stärker ausgeprägt ist. In diesem Fall liegt die Größenordnung des Koeffizienten für die ostdeutschen Sparkassen mehr als zweimal über dem der westdeutschen Sparkassen, skaliert mittels der abhängigen Variable.

## FAZIT

Die lokale Beschränkung der Aktivitäten in Kombination mit dem erheblichen Einfluss kommunaler Politiker auf die Kreditentscheidungen der Sparkassen lässt vermuten, dass der Einsatz von Sparkassen zu politischen Zwecken möglich ist. Unsere empirischen Ergebnisse zeigen, dass Politiker ihre Position aktiv zu ihrem eigenen politischen Vorteil nutzen, indem sie in dem Jahr, in dem in ihrer Kommune Wahlen anstehen, mehr Kredite und Kredite zu günstigeren Konditionen gewähren. Die Führungsstrukturen deutscher Sparkassen können somit politische Kreditvergabezyklen und eine Fehlleitung von Kapital hervorrufen und auch Verzerrungen des Wahlvorgangs zur Folge haben.

Betrachtet man speziell ostdeutsche Sparkassen, so lässt sich beobachten, dass der politische Einfluss fest in der Unternehmensführungsstruktur verankert zu sein scheint. Das Ausmaß des Effekts scheint in Ostdeutschland sogar noch größer zu sein, was wir auf politische Traditionen und die schwächere wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland zurückführen. Um politische Kreditvergaben in der Zukunft zu vermeiden, muss die Unternehmensführung der Sparkassen verbessert werden. Eine mögliche Lösung könnte sein, herausgehobene Positionen im Sparkassenverwaltungsrat und Kreditausschuss mit unabhängigen Fachkräften zu besetzen, und nicht mit lokalen Politikern.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

*Akey, P.: Valuing Changes in Political Networks: Evidence from Campaign Contributions to Close Congressional Elections, in: Review of Financial Studies, Vol. 28 (3), 2015, 188–223.*

*Carvalho, D.: The Real Effects of Government-owned Banks: Evidence from an Emerging Market, in: The Journal of Finance, Vol. 69 (2), 2014, 577–609.*

*Englmaier, F.; Stowasser, T.: Electoral Cycles in Savings Bank Lending. Munich Discussion Paper, 2014/14, 2014.*


*Haselmann, R.; Schoenherr, D.; Vig, V.: Lending in Social Networks. Unpublished Working Paper, 2014.*

*Khwaja, A. I.; Mian, A.: Do Lenders Favor Politically Connected Firms? Rent Provision in an Emerging Market, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 120 (4), 2005, 1371–1411.*

*Klein, J.:* Das Sparkassenwesen in Deutschland und Frankreich. Berlin 2002.

*Nordhaus, W. D.:* The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, Vol. 42 (2), 1975, 169–190.

*Sapienza, P.:* The Effects of Government Ownership on Bank Lending, in: Journal of Financial Economics, Vol. 72, 2004, 357–384



# TRANSFORMATION UND FINANZMÄRKTE: DIE ROLLE EVIDENZ- BASIERTER POLITIK



**CLAUDIA BUCH**

Präsidentin des IWH von 2013 bis 2014



## ERÖFFNUNGSVORTRAG ANLÄSSLICH DER TAGUNG „EUROPAS FINANZMARKT: ZWANGSEHE ODER LOSE BEKANNTSCHAFT“, 26. FEBRUAR 2020, HALLE (SAALE)

CLAUDIA M. BUCH (DEUTSCHE BUNDESBANK)\*

Die Transformation der Planwirtschaften Osteuropas in marktwirtschaftliche Systeme, die Integration Ost- und Westeuropas und die deutsche Wiedervereinigung waren recht einmalige politische und gesellschaftliche Prozesse. Es gab keine „Evidenz“ aus früheren Zeiten, an denen sich die handelnden Akteure orientieren konnten. Zeigt dies die Grenzen evidenzbasierter Politik auf? Einer Politik, die Maßnahmen vorab evaluiert, deren Wirkungen beobachtet und aus diesen empirischen Beobachtungen systematisch Schlüsse für zukünftiges politisches Handeln zieht?

In einem eng definierten Sinn evidenzbasierter Politik muss die Antwort auf diese Frage sicherlich „Ja“ lauten. Es gibt Grenzen evidenzbasierter Politik in Zeiten großer gesellschaftlicher Umwälzungen und wenn (wirtschafts-)politische Maßnahmen so weit aus dem Rahmen des bisher Bekannten heraustreten, dass Verhaltensmuster der Vergangenheit kaum Rückschlüsse auf zukünftiges Verhalten zulassen.<sup>1</sup> In solchen Phasen sind alle sozialwissenschaftlichen Disziplinen gefordert, politische Prozesse aus einem breiten Fundus an Wissen und Erfahrungen heraus zu begleiten. Empirisch messbare Effekte einzelner Maßnahmen sind in solchen Umbruchzeiten nicht verfügbar.

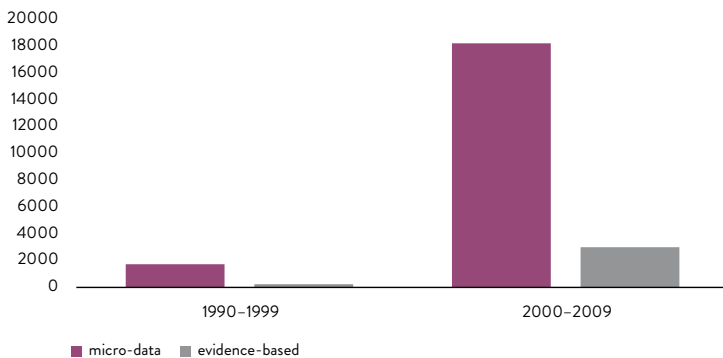
So verstanden könnten Überlegungen zur Rolle evidenzbasierter Politik generell und speziell zur Frage, wie Finanzmärkte zur Transformation von wirtschaftlichen Systemen beitragen, schnell enden.

---

\* Ich danke Julika Herzberg, Lars Holstein, Philip Jamaldeen, Philipp Marek, dem PHF-Team des Forschungszentrums der Bundesbank, Michael Richter, Mirko Titze, Birgit Uhlenbrock, Edgar Vogel und Benjamin Weigert für wertvolle Hinweise und Beiträge zu einer früheren Version dieses Papiers. Alle Fehler und Ungenauigkeiten gehen allein zu meinen Lasten.

<sup>1</sup> Das Argument von Lucas (1976), dass wirtschaftspolitische Maßnahmen zu einer Verhaltensänderung führen, die „Lucas-Kritik“, gilt hier also in besonderem Maße.

Dies übersieht aber den gewaltigen methodischen Wandel der vergangenen 30 Jahre. In den Wirtschaftswissenschaften, wie in anderen Sozialwissenschaften, hat ein methodischer Umbruch stattgefunden. Die Zahl der Publikationen beispielweise, die in der Datenbank „Econis“ der Kieler Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften zum Thema *micro-data* oder *evidence-based* erfasst wurden, verzehnfachte sich im Vergleich der Jahre 1990 bis 1999 und 2000 bis 2009 (vgl. Abbildung 1). Methodische Fortschritte im Bereich der ökonometrischen und statistischen Auswertung von Mikrodaten, deren bessere Verfügbarkeit über Forschungsdatenzentren und institutionelle Reformen, die öffentlichen Institutionen Mandate für evidenzbasierte Politik zuweisen, haben den Transfer von Forschungsergebnissen unterstützt.<sup>2</sup> Cass Sunstein spricht von einer „Revolution“ der Kosten-Nutzen-Analyse politischer Maßnahmen.<sup>3</sup>



#### ABBILDUNG 1

PUBLIKATIONEN IN ECONIS ZU DEN THEMEN „MICRO-DATA“ UND „EVIDENCE-BASED“

Anmerkung: Es handelt sich um die Ergebnisse von Suchanfragen in der Datenbank „Econis“ der Kieler Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften, Zugriff am 06.03.2020.

Quelle: [www.econbiz.de](http://www.econbiz.de).

Eine wichtige Erkenntnis evidenzbasierter Politik und der zugrunde liegenden Forschung ist, dass einzelwirtschaftliche Daten erforderlich sind, um die Wirkung von Maßnahmen ursächlich (kausal) zu untersuchen. Es müssen Informationen darüber vorliegen, welche Unternehmen oder Haushalte von bestimmten Maßnahmen betroffen waren, um Wirkungen untersuchen zu können. In den

2 Vgl. Buch, Riphahn (2019) oder Buch et al. (2019).

3 Vgl. Sunstein (2018).

vergangenen Jahren sind neue Datensätze erschlossen worden, die Aufschluss über die Wirksamkeit politischer Maßnahmen geben können, und die intensiv für die Forschung genutzt werden. Methodische Innovationen bei der Analyse von Mikrodaten kommen hinzu.

Das heißt: Wir wissen heute deutlich mehr darüber, wie wirtschaftliche Entwicklungsprozesse verlaufen, wie sich einzelne Unternehmen anpassen und welche Rolle die Politik spielen kann. Diese Erkenntnisse können zum einen dazu dienen, die Vergangenheit besser zu verstehen. Sie können zum anderen aufzeigen, wie Politik erfolgreich gestaltet werden kann und wie Fehler vermieden werden können.

Denn „Transformation“ ist kein abgeschlossener Prozess, der mit der Integration Osteuropas beendet ist, sondern eine kontinuierliche Aufgabe. „Transformation“ war nach der jüngsten Finanzkrise in Europa ebenso erforderlich wie aktuell, um mit den Folgen des Klimawandels umzugehen. Wachstumsmodelle, die stark von Krediten ausländischer Investoren abhängig waren, mussten nach der Finanzkrise umgestellt werden; Wirtschaftsmodelle, die stark von der Nutzung CO<sub>2</sub>-intensiver Ressourcen abhängig sind, müssen sich zukünftig in nachhaltige Geschäftsmodelle verwandeln.

Gibt es also Lehren aus der Transformation Osteuropas generell und Ostdeutschlands im Speziellen für zukünftige Transformationsprozesse? In diesem Beitrag entwickle ich drei Thesen:

- 1** Funktionierende Finanzmärkte können einen wichtigen Beitrag zu erfolgreichen Transformationsprozessen leisten. Produktivität und Innovationen entstehen dabei aus einem engen Zusammenspiel vieler Märkte, Akteure und Institutionen.
- 2** Eine Fehlallokation von Kapital kann zu krisenhaften Entwicklungen führen, und Verwundbarkeiten im Finanzsystem können realwirtschaftliche Schwächen verstärken. Daher ist es wichtig, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und ihnen zu begegnen.
- 3** Strukturierte Evaluierungen von Politikmaßnahmen sind erforderlich, um relevante Friktionen, z. B. auf Finanzmärkten, zu analysieren und ihnen angemessen begegnen zu können. Evaluierungen können Grundlagen für politische Entscheidungen liefern, Aufschluss über die Wirksamkeit politischer Maßnahmen geben und dazu beitragen, aus der Vergangenheit zu lernen.

# DIE ROLLE VON FINANZMÄRKTEN IN TRANSFORMATIONSPROZESSEN

## TRANSFORMATION DES BANKENSEKTORS

Unternehmerisches Wagnis, die Übernahme von „realen“ Risiken, ist erforderlich, um Innovationen zu ermöglichen und Wachstumsprozesse anzustoßen. Finanzmärkte helfen, Innovationen zu finanzieren, Risiken angemessen zu verteilen und so den Einzelnen gegenüber Risiken abzusichern.<sup>4</sup>

Die Voraussetzungen dafür, dass die Finanzmärkte eine entsprechende Rolle für die Transformation in Ostdeutschland übernehmen konnten, hätten im Jahr 1990 nicht schlechter sein können. Denn es gab dort keine modernen Finanzmärkte und kein marktbasierendes Bankensystem.<sup>5</sup> Im planwirtschaftlichen Monobankensystem waren die Tätigkeiten von Notenbanken und Geschäftsbanken nicht getrennt; Finanzdienstleistungen wie der Zahlungsverkehr, die Kreditvergabe oder das Einlagengeschäft folgten planwirtschaftlichen Vorgaben und Zwängen. Die zunächst vordringliche Aufgabe bestand Anfang der 1990er Jahre darin, entsprechende Institutionen und die notwendigen Funktionen überhaupt erst einmal zu schaffen.

Die aus der Entflechtung der Monobank entstandenen Geschäftsbanken waren bilanziell stark belastet. Schätzungen des Wirtschaftsministeriums der DDR zufolge arbeiteten zu Beginn der Wende nur rund 40% der ostdeutschen Unternehmen rentabel<sup>6</sup>; der Zusammenbruch der wirtschaftlichen Tätigkeit nach der Wende ließ die notleidenden Forderungen in den Bilanzen der Banken nach oben schnellen. Allein im Jahr 1990 sank die Industrieproduktion um rund die Hälfte. Unklare Eigentumsverhältnisse und Umweltbelastungen kamen als Investitionshemmnisse hinzu. Aufgrund unterschiedlicher Umstellungssätze von DDR-Mark auf D-Mark für die Aktiva und Passiva der Banken entstanden zusätzlich Lücken in den Bilanzen der Banken, die durch Ausgleichsforderungen der öffentlichen Haushalte geschlossen wurden.<sup>7</sup> Mit dem Einigungsvertrag wurde den Banken ein Mindesteigenkapital von 4% der Bilanzsumme zugewiesen.

---

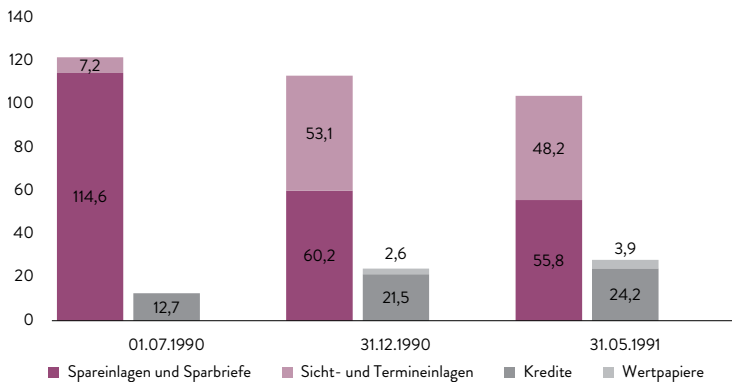
4 Zum Zusammenhang zwischen dem Finanzsektor und Wachstum vgl. Levine (1997); Rajan, Zingales (1998) oder Popov (2017).

5 Vgl. Deutsche Bundesbank (1990).

6 Vgl. IWH (2019).

7 Vgl. Deutsche Bundesbank (1991b).

Die nötigen Anpassungen waren mit einem erheblichen Strukturwandel im Bankensystem verbunden. Joint Ventures mit westdeutschen Banken sowie die Abwicklung der Staatsbank der DDR und der Deutschen Außenhandelsbank führten zu einer Konsolidierung des ostdeutschen Bankensektors, an dessen Ende innerhalb eines Jahres die Zahl der Banken von 575 auf 500 zurückgegangen war.<sup>8</sup> Allein zwischen Juli 1990 und Mai 1991 schrumpfte die Bilanzsumme der ostdeutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken um rund 15%; der Anteil der Sicht- und Termineinlagen an den Passiva der Banken stieg von knapp 6% auf 46% zu Lasten der Spareinlagen und Sparbriefe; den Verbindlichkeiten standen Kredite von nur rund einem Viertel gegenüber (vgl. Abbildung 2).



## ABBILDUNG 2

### WICHTIGE BILANZPOSITIONEN OSTDEUTSCHER SPARKASSEN UND GENOSSENSCHAFTSBANKEN

in Mrd. DM

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 1991.

Gleichzeitig waren die Anforderungen an das Finanzsystem erheblich. Weite Teile des Unternehmenssektors waren unter Bedingungen des Weltmarkts nicht mehr konkurrenzfähig, große Teile des Kapitalstocks mussten abgeschrieben werden. Kleine und mittelständische innovative Privatunternehmen gab es praktisch nicht; größere Unternehmen und Kombinate waren nicht nach marktgerechten Kriterien

8 Ebenda.

organisiert.<sup>9</sup> Gerade für junge Unternehmen ist neben der Finanzierung auch die Expertise der Kapitalgeber relevant.<sup>10</sup> Nachhaltige Finanzierungsstrukturen beinhalten daher einen Mix aus Eigen- und Fremdkapital.

Erforderlich war ein erheblicher Strukturwandel, weg von alten, nicht mehr überlebensfähigen Strukturen, hin zu neuen Unternehmen und Industrien. Funktionierende Finanzmärkte können einen solchen Wandel begleiten, sie sind aber keine hinreichende Bedingung für erfolgreiche Transformation. Eine gute öffentliche Infrastruktur, konstruktive Tarifparteien, funktionierende öffentliche Verwaltungen und nicht zuletzt stabile gesellschaftliche Strukturen sind erforderlich, damit ein solcher Wandel gelingen kann.<sup>11</sup>

## WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG SEIT DER WENDE

Zu Beginn der Transformation in Ostdeutschland war keineswegs klar, dass sich heute, 30 Jahre später, viele Indikatoren positiv entwickelt haben.<sup>12</sup> Auch wenn sich die **Pro-Kopf-Einkommen** zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern nach wie vor unterscheiden, so hat es doch einen nicht unerheblichen Aufholprozess gegeben – im Gegensatz beispielsweise zu regionalen Unterschieden in Italien, wo Einkommensunterschiede zwischen Süd und Nord sehr dauerhaft sind (vgl. Abbildung 3).<sup>13</sup> Die Niveaus des privaten Konsums haben sich in Deutschland noch stärker angeglichen.

Hinter dieser Anpassung der Pro-Kopf-Einkommen stehen Anpassungen der Produktivität, der Beschäftigung und des Kapitalstocks, aber auch Faktoren wie die Offenheit im Außenhandel und institutionelle Rahmenbedingungen.

Die **Produktivität** in Ostdeutschland hat sich, relativ gesehen, verdoppelt – von 41% (1991) auf 81% (2017) des westdeutschen Niveaus. Im Vergleich zu anderen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas weisen die ostdeutschen Bundesländer eine höhere Produktivität auf. Der Abstand zum Niveau westlicher

---

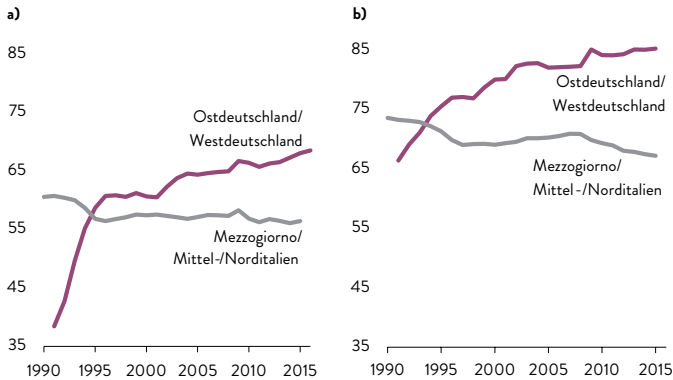
9 Vgl. IWH (2019).

10 Vgl. Gropp, Heimbold (2015).

11 Vgl. Ludwig (2015) oder Paqué (2009) für Beschreibungen der Wiedervereinigung und der damit verbundenen Herausforderungen. Aktuelle Einschätzungen liefern The Economist (2019) oder Schröder (2019).

12 Vgl. IWH (2019).

13 Vgl. Boltho, Carlin, Scaramozzino (2018).



### ABBILDUNG 3

PRO-KOPF-EINKOMMEN OST- UND WESTDEUTSCHLAND SOWIE MEZZOGIORNO UND MITTEL-/NORDITALIEN IM VERGLEICH

#### a) Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt

#### b) Pro-Kopf-Konsum

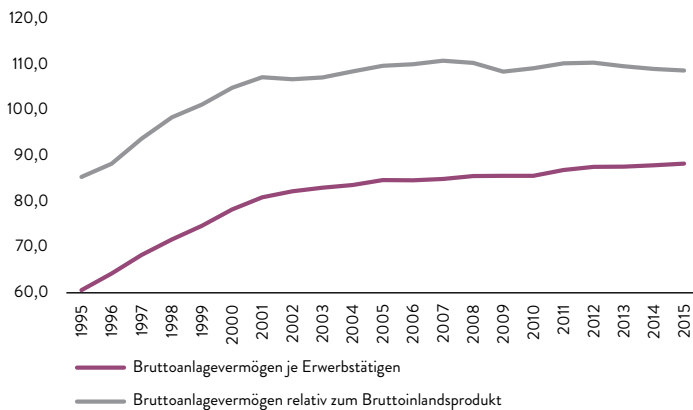
Anmerkung: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf (Abbildung 3a) und Konsum pro Kopf (Abbildung 3b) "ärmer" Regionen in Prozent "reicher" Regionen; kontante Preise.

Quelle: Boltho, Carlin und Scaramozzino (2018).

Bundesländer reflektiert zum einen die Tatsache, dass die Unternehmen in Ostdeutschland im Schnitt kleiner sind, zum anderen sind aber auch Unternehmen ähnlicher Größe unterschiedlich produktiv.

Auf dem **Arbeitsmarkt** reflektieren sich geringere Produktivität, aber auch sektorale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, in geringeren Löhnen – der Median lag im Jahr 2017 in Ostdeutschland bei 81% des westlichen Niveaus. Die Unterbeschäftigungsquote lag in Ostdeutschland im Jahr 2017 bei gut 10%, im Westen bei 7%.<sup>14</sup> Insbesondere in den Jahren 1989 bis 1992 wanderten viele Personen aus Ostdeutschland ab; bis 2015 waren es 1,9 Millionen. Seitdem ist die Wanderungsbilanz ausgeglichener. Es gibt inzwischen einen zunehmenden Mangel an Fachkräften; im Jahr 2017 blieb in den östlichen Bundesländern ein Drittel der offenen Stellen unbesetzt.

<sup>14</sup> Im Vergleich zur Arbeitslosenquote beinhaltet die Unterbeschäftigungsquote auch Personen, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden.



#### ABBILDUNG 4

##### BRUTTOANLAGEVERMÖGEN ZU WIEDERBESCHAFFUNGSPREISEN

Ostdeutschland relativ zu Westdeutschland in %

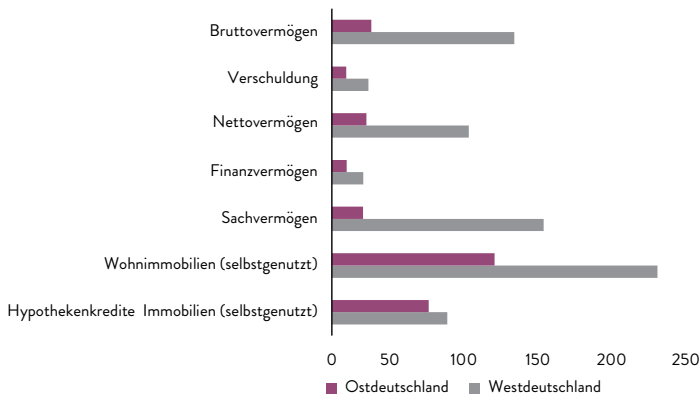
Quellen: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH); Deutsche Bundesbank.

Private und öffentliche Investitionen haben dazu beigetragen, dass der **Kapitalstock** pro Erwerbstätigen in Ostdeutschland ein ähnliches Niveau wie in Westdeutschland erreicht hat. Während das Bruttoanlagevermögen relativ zum Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland Mitte der 1990er Jahre lediglich rund 85% des westlichen Niveaus erreichte, lag dieser Wert 2015 bei knapp 110% (vgl. Abbildung 4). Entsprechend ist die Abhängigkeit von öffentlichen Transfers zurückgegangen: Die Lücke zwischen der heimischen Verwendung des Einkommens (Absorption) und der Produktion hatte sich bis zum Jahr 2015 nahezu geschlossen. Hinsichtlich der **Vermögen der privaten Haushalte** besteht ein erhebliches Gefälle zwischen Ost und West (vgl. Abbildung 5).<sup>15</sup> Im Median verfügte ein durchschnittlicher Haushalt in Westdeutschland im Jahr 2017 über ein Nettovermögen von 92 500 €, der entsprechende Wert im Osten lag bei 23 400 €. Immobilien dominieren dabei sowohl hinsichtlich des Vermögens als auch der Verschuldung. Insgesamt ist die Quote der überschuldeten Haushalte zuletzt gesunken, sie lag im Osten zuletzt bei 10,3% und damit etwas höher als im Westen (9,9%).<sup>16</sup>

15 Vgl. Deutsche Bundesbank (2019b).

16 Vgl. Angaben aus dem Schuldneratlas Deutschland 2019: <https://www.creditreform.de/aktuelleswissen/presse-meldungen-fachbeitraege/>, Zugriff am 06.03.2020





### ABBILDUNG 5

#### VERMÖGENSSITUATION PRIVATER HAUSHALTE

in Tausend Euro, Median bzw. bedingter Median\*

\* Die Summe der einzelnen im Median beobachteten Vermögenskomponenten ist bei dieser Berechnungsweise höher als das im Aggregat betrachtete Median-Bruttovermögen. Dies liegt unter anderem daran, dass sich die Anteile der Haushalte unterscheiden, die im Besitz des jeweiligen Vermögensgegenstandes oder verschuldet sind (Prävalenzrate).

Quelle: Deutsche Bundesbank, PHF 2017.

Neben unterschiedlichen Startbedingungen kann die finanzielle Bildung der Haushalte einen Einfluss auf ihre Vermögensbildung und Vermögensungleichheit haben. Laut einer Studie für die USA können beispielsweise 30% bis 40% der Vermögensungleichheit bei US-Rentnerhaushalten mit einem unterschiedlichen Grad an finanzieller Bildung in Verbindung gebracht werden.<sup>17</sup> Unter finanzieller Bildung wird hierbei verstanden, wie gut sich Haushalte bei Fragen bezüglich Zinsen, Inflation und Finanzmärkte auskennen. Haushalte im Osten wiesen in dieser Hinsicht zunächst einen Startnachteil auf.<sup>18</sup> Noch im Jahr 2010 schnitten ostdeutsche Haushalte etwas schlechter ab als die in Westdeutschland. Inzwischen gibt es kaum noch Unterschiede.<sup>19</sup>

17 Vgl. Lusardi, Michaud, Mitchell (2017).

18 Vgl. Bucher-Koenen, Lusardi (2011).

19 Vgl. Schmidt, Zamourani (2017). Weitere Informationen zu der Studie sind abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/bundesbank/forschung/haushaltsstudie>, Zugriff am 06.03.2020.

Als einen Grund für den schnelleren Aufholprozess in (Ost)Deutschland im Vergleich zu (Süd)Italien identifizieren Boltho, Carlin und Scaramozzino (2018) die größere Offenheit Ostdeutschlands im Außenhandel im Vergleich zu Süditalien. Sie führen dies auf Unterschiede in institutionellen Strukturen zurück. Ein höherer Grad an gegenseitigem Vertrauen und an sozialem „Kapital“ kann sich demnach positiv auf die Entwicklung und den Fortbestand komplexer industrieller Strukturen niederschlagen. Korruption und nichtfunktionierende Institutionen hingegen dämpfen wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig. Die resultierenden wirtschaftlichen Kernregionen haben sich vielfach besonders dynamisch entwickeln können.

Dies zeigt: Die üblichen „Produktionsfaktoren“ wie Arbeit und Kapital bilden die Triebkräfte wirtschaftlicher Entwicklung nur unzureichend ab. Entsprechend schwierig ist es, den Einfluss der Finanzmärkte zu isolieren.

## ÖFFENTLICHE FÖRDERPOLITIK UND EVALUIERUNG

Eine Bewertung der Rolle von Finanzmärkten im Transformationsprozess muss die öffentliche Förderung von Investitionen berücksichtigen. Denn es blieb nicht allein dem Markt überlassen, die erforderlichen Finanzmittel für die Transformation bereitzustellen. Umfangreiche öffentliche Förderprogramme wurden aufgelegt, um einerseits schnell die erforderlichen Infrastrukturen aufzubauen und andererseits gezielt Unternehmen zu fördern, Wachstum zu fördern und neue Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>20</sup> Durch Darlehens- und Bürgschaftsprogramme wurden insbesondere kleinere und mittelständische Unternehmen gefördert, die aufgrund schlechterer Bonität und fehlender Sicherheiten beschränkten Zugang zum Kreditmarkt hatten.

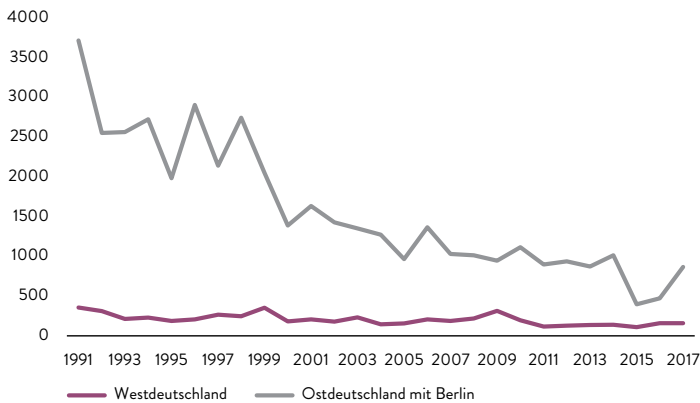
Weitere fiskalische Maßnahmen kamen hinzu, sodass sich allein im Jahr 1991 die öffentlichen Transfers auf rund zwei Drittel des ostdeutschen Bruttonettoprodukts summierten.<sup>21</sup> Insgesamt wurden zwischen 1991 und 2017 im Rahmen der Regionalförderung Zuschüsse an ostdeutsche Betriebe in Höhe von 42 Mrd. Euro bewilligt<sup>22</sup> – das entspricht rund 20% der Investitionen in den geförderten Betrieben. Die entsprechenden Zuschüsse an westdeutsche Unternehmen beliefen sich im selben Zeitraum auf sechs Mrd. Euro (vgl. Abbildung 6).

---

20 Vgl. Deutsche Bundesbank (1991a).

21 Vgl. Deutsche Bundesbank (1991b).

22 Vgl. IWH (2019).



### ABBILDUNG 6

#### BEWILLIGTE ZUSCHÜSSE FÜR BETRIEBSSTÄTTEN DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

in Mio. Euro

Quellen: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH); Deutsche Bundesbank.

Eine wichtige Rolle spielten Mittel des European Recovery Program (ERP), die ursprünglich aus dem „Marshallplan“ stammten.<sup>23</sup> Hierbei handelte es sich um zinsgünstige Kredite und Beteiligungen zur Förderung von Gründungs-, Innovations- und Beteiligungsfinanzierungen. Seit der Wiedervereinigung flossen im Rahmen dieser Förderprogramme knapp zehn Mrd. Euro über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in die Neuen Bundesländer.<sup>24</sup> Eine Evaluierung der ERP-Programme im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie für den Zeitraum von 2005 bis 2010 zieht insgesamt ein positives Fazit.<sup>25</sup> So kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Förderprogramme positive Beschäftigungseffekte nach sich ziehen.

23 Vgl. <https://bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Mittelstand/erp-sondervermoegen.html>, Zugriff am 06.03.2020.

24 Vgl. <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Über-die-KfW/Identität/Geschichte-der-KfW/KfW-Themen/Aufbau-Ost/>, Zugriff am 06.03.2020.

25 Vgl. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/evaluierung-erp-programme.html>, Zugriff am 06.03.2020.

Wie sich privat oder öffentlich finanzierte Investitionen auf realwirtschaftliche Entwicklungen auswirken, ist allerdings nicht leicht zu messen.<sup>26</sup> Letztlich sind einzelwirtschaftliche Daten erforderlich, um kausale Effekte zu identifizieren und andere Einflussfaktoren mit hinreichender Sicherheit ausschließen zu können.

Lange Zeit waren jedoch die nötigen einzelwirtschaftlichen Informationen zur Finanzierung und Förderung ostdeutscher Unternehmen nicht verfügbar; Einschätzungen der Wirksamkeit von Förderung mussten sich daher auf aggregierte und gesamtwirtschaftliche Zeitreihen stützen.

Im Jahr 2014 wurde am Institut für Wirtschaftsforschung Halle das Zentrum für evidenzbasierte Politikberatung (IWH-CEP) gegründet, das sich unter anderem zum Ziel gesetzt hat, eine Dateninfrastruktur über Förderprogramme aufzubauen.<sup>27</sup> Eine aktuelle Studie untersucht die Auswirkungen eines der umfangreichsten Programme der öffentlichen Investitionsförderung, der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Bundesland Sachsen-Anhalt für den Zeitraum von 2007 bis 2013. Die Untersuchung zeigt, dass sich öffentliche Investitionen entlang einiger Dimensionen positiv auf die Entwicklung von Unternehmen auswirken, deren Wettbewerbsfähigkeit oder Produktivität aber nicht erhöhen.<sup>28</sup> Beispielsweise entwickelte sich die Beschäftigung in geförderten Unternehmen positiv. Mittelfristig stiegen die Umsätze der Unternehmen, die Bildung von Kapital erhöhte sich während der Förderperiode, nicht aber langfristig.

Eine Evaluierung der Transformation in Ostdeutschland und der Rolle der Politik muss ergänzend institutionelle Faktoren berücksichtigen, die durch ökonomische Wirkungsanalysen nur bedingt aufgegriffen werden können. Ein weiteres umfangreiches Forschungsprojekt untersucht beispielsweise die Rolle der Treuhandanstalt für die Transformation Ostdeutschlands nach der Wende. Ein Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte in München beschäftigt sich mit der Privatisierungspolitik in Ostdeutschland und deren Folgen.<sup>29</sup> Ermöglicht werden diese Arbeiten durch eine Öffnung der Akten der Treuhandanstalt. So kann die Transformation in Ostdeutschland anhand von Fallstudien und im Kontext der politischen

---

26 Arcand, Berkes, Panizza (2015) sowie Beck (2014) bieten Übersichten über die Literatur zum Zusammenhang zwischen dem Finanzsektor und realwirtschaftlicher Entwicklung.

27 Vgl. <https://www.iwh-halle.de/en/about-the-iwh/iwh-cep/centre-for-evidence-based-policy-advice/>, Zugriff am 06.03.2020.

28 Vgl. Brachert, Dettmann, Titze (2018).

29 Vgl. <https://www.ifz-muenchen.de/aktuelles/themen/geschichte-der-treuhandanstalt/>, Zugriff am 06.03.2020.

Diskussionen untersucht werden.<sup>30</sup> Fallstudien zu industriellen Kernen zeigen unter anderem, welche Rolle öffentliche Fördermittel für die Entwicklung von Betrieben in diesen Regionen hatten.<sup>31</sup>

Die Rolle des Finanzsektors in Transformationsprozessen wurde für andere, ost-europäische Länder intensiv untersucht<sup>32</sup>. Auch für diese Forschung sind einzelwirtschaftliche Daten entscheidend. Sie ermöglichen beispielsweise Untersuchungen der Frage, wie die Präsenz ausländischer Banken die Verwundbarkeit des Finanzsystems gegenüber Schocks beeinflusst. Mikrodaten zur Struktur und Tätigkeit dieser Banken zeigen die Bedeutung von Finanzierungsstrukturen, dem Zugang zu internen Kapitalmärkten global tätiger Banken oder der Form des Marktzutritts.<sup>33</sup>

Diese Erfahrungen zeigen, dass wirtschaftliche Dynamik aus einem engen Zusammenspiel zwischen der Bereitstellung von finanziellen Mitteln, unternehmerischem Handeln und politischen Rahmenbedingungen entsteht. Um öffentliche Maßnahmen gezielt einsetzen zu können, müssen die relevanten Friktionen auf den Finanzmärkten, die Entwicklungsprozesse behindern können, identifiziert werden. Dies können ungeklärte rechtlichen Fragen, Informationsdefizite oder Unsicherheit über Marktentwicklungen und Technologien sein.

## FINANZKRISEN UND REALWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Aus dem Finanzsektor heraus können aber auch Risiken entstehen, die sich letztlich negativ auf die realwirtschaftliche Dynamik auswirken. Die Gründe hierfür können vielfältig sein – zu optimistische Erwartungen über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen, Altlasten, staatliche Förderprogramme oder Wettbewerbsstrukturen, die die Übernahme von Risiken befördern, können Verwundbarkeiten im Finanzsektor fördern. Die Wirtschaftsgeschichte bietet zahlreiche Beispiele dafür, dass ein stark expandierter Finanzsektor, der unzureichend reguliert wird, Schattenseiten hat. Preisblasen, unrealistische Gewinnerwartungen, nicht selten getrieben von zu stark expandierender Verschuldung, können der Nährboden für tiefe und langanhaltende Krisen sein. Die Entwicklung des Immobilienmarkts in Ostdeutschland nach der Wende liefert eine solche Fallstudie.

---

30 Vgl. Hoffmann (im Erscheinen).

31 Vgl. Heimpold (2017).

32 Bonin, Hasan, Wachtel (2014); de Haas (2004).

33 Vgl. de Haas (2014); de Haas, van Lelyveld (2010).

## DER IMMOBILIENBOOM NACH DER WENDE

Der Aufbau neuer Infrastrukturen im Bereich Verkehr und Gebäude, die Schaffung moderner Industriestrukturen und gewerblicher Immobilien sowie die Sanierung und der Aufbau von Wohnraum waren zentrale Aufgaben zu Beginn der 1990er Jahre. Entsprechend boomte der Bausektor.<sup>34</sup> In ostdeutschen Städten stiegen die Preise für Wohnimmobilien um durchschnittlich über 20% allein in den Jahren 1990 bis 1993 (vgl. Abbildung 7).

Mitte der 1990er Jahre setzte ein Verfall der Preise ein. Während im Jahr 1989 Engpässe auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt bestanden, standen im Jahr 2000 rund eine Million Wohnungen frei. Noch im Jahr 2018 waren dies knapp 11% der Wohnungen in Ostdeutschland und damit mehr als in westdeutschen Bundesländern (vgl. Abbildung 8).



### ABBILDUNG 7

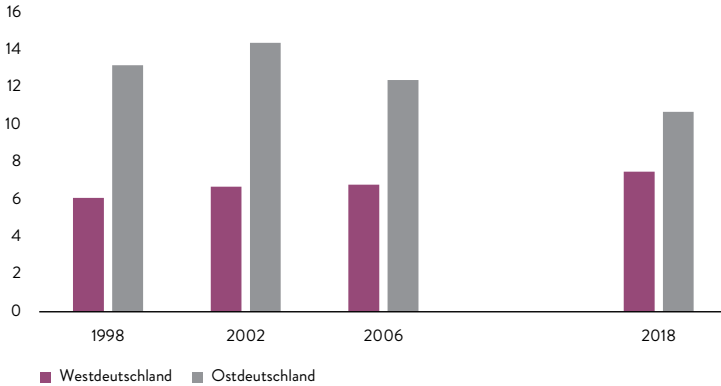
#### PREISE FÜR WOHNIMMOBILIEN IN OST- UND WESTDEUTSCHEN STÄDTEN\*

2016 = 100, logarithmierter Maßstab

\* Transaktionsgewichtet.

Quellen: Berechnungen der Autorin auf Basis von Daten der bulwiengesa AG für 127 Städte; Deutsche Bundesbank.

34 Vgl. Michelsen, Weiß (2009).



### ABBILDUNG 8

#### LEERSTANDSQUOTE BEI WOHNUNGEN\*

Anteil in %, gemessen an allen Wohnungen

\* Anteil unbewohnter Wohnungen. In der Zusatzerhebung des Mikrozensus gelten Wohnungen als unbewohnt, sofern diese zum Zeitpunkt der Erhebungsdurchführung nicht bewohnt sind, aber gegebenenfalls zu diesem Zeitpunkt vermietet sind.

Quellen: Angaben des Statistischen Bundesamtes auf Basis des Mikrozensus; Deutsche Bundesbank.

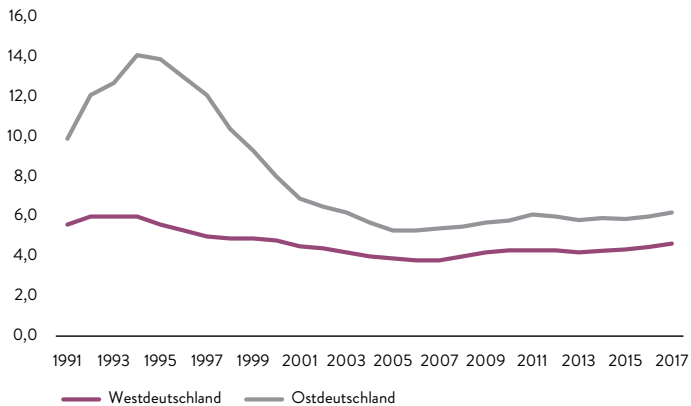
Der Aufschwung am ostdeutschen Immobilienmarkt in den 1990er Jahren wurde in weiten Teilen durch steuerliche Anreize, Investitionszulagen, Garantien, und zinsverbilligte Kreditprogramme gestützt.<sup>35</sup> So konnten auf Basis von Sonderabschreibungen in den Neuen Bundesländern („Sonder-AfA“) bis zu 50% der Herstellungs- oder Anschaffungskosten in den ersten fünf Jahren abgeschrieben werden.<sup>36</sup>

Zusätzlich zu fiskalischen Maßnahmen dürften zu optimistische Erwartungen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung eine Rolle gespielt haben.<sup>37</sup> Holtemöller und Schulz (2009) zeigen am Beispiel des Markts für Mietwohnungshäuser

35 Vgl. Michelsen, Weiß (2009); Pohl (1997); Sachverständigenrat (2013).

36 Vgl. § 4 Fördergebietsgesetz, das seit 2016 außer Kraft ist, oder Immobilien Zeitung (1996).

37 Pohl (1997) macht entsprechend zu optimistische Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland mitverantwortlich für hohe Leerstände von Immobilien in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8811161.html>, Zugriff am 06.03.2020.



### ABBILDUNG 9

#### ANTEIL DES BAUGEWERBES AN DER GESAMTEN BRUTTOWERTSCHÖPFUNG

in %

Quellen: Sachverständigenrat; Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Deutsche Bundesbank.

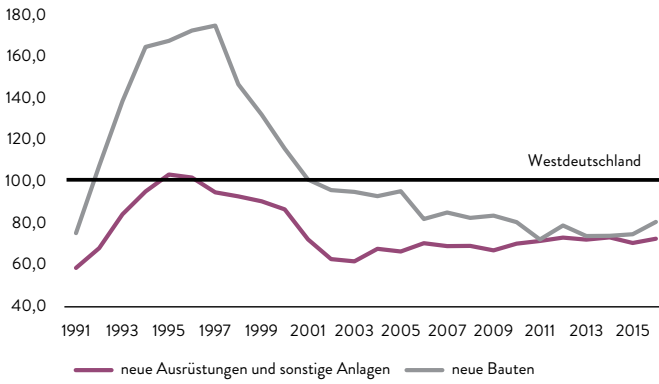
in Berlin in den Jahren von 1980 bis 2004, dass Investoren die wirtschaftliche Entwicklung zu positiv eingeschätzt hatten.<sup>38</sup>

Im Bausektor verdoppelte sich die Wertschöpfung innerhalb von drei Jahren, der Anteil der Bauwirtschaft lag im Jahr 1994 bei 14% der gesamten Wertschöpfung (vgl. Abbildung 9). Die Bauinvestitionen stiegen an (vgl. Abbildung 10) und machten teilweise knapp ein Drittel des nominalen Inlandsprodukts in Ostdeutschland aus; bis zu 15% der Erwerbstätigen waren im Bausektor beschäftigt.<sup>39</sup> Diese Zahlen reflektieren den Nachholbedarf im Bausektor; es wurden aber auch erhebliche Überkapazitäten aufgebaut. Der Bausektor expandierte stärker als in Ländern wie Irland oder Spanien, die in der Finanzkrise der Jahre 2007/2008 Krisen auf dem Immobilienmarkt durchlebten.

38 Die zugrunde liegenden Transaktionsdaten stammen aus der Kaufpreissammlung des Gutachterausschusses für Grundstückswerte Berlin. Vgl. <https://www.berlin.de/gutachterausschuss/marktinformationen/aks-online/>, Zugriff am 06.03.2020.

39 Vgl. Sachverständigenrat (2013).





**ABBILDUNG 10**

VERGLEICH DER AUSRÜSTUNGS- UND BAUINVESTITIONEN JE EINWOHNER\*

\* Ostdeutschland in Relation zu Westdeutschland in jeweiligen Preisen.

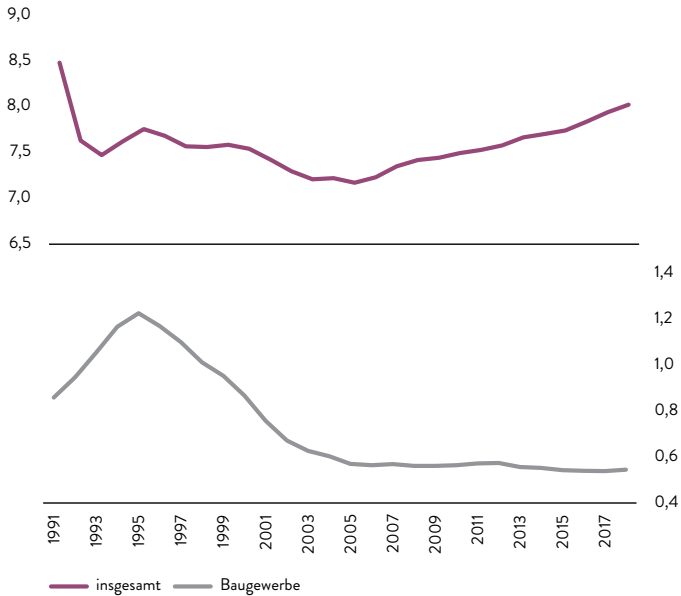
Quellen: Sachverständigenrat; Deutsche Bundesbank.



**ABBILDUNG 11**

INSOLVENZEN IM BAUWERBE

Quellen: Sachverständigenrat; Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank.



## ABBILDUNG 12

### ERWERBSTÄTIGE IN OSTDEUTSCHLAND

in Mio.

Quellen: Sachverständigenrat; Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank.

Entsprechend gravierend waren die Auswirkungen des Preisverfalls ab Mitte der 1990er Jahre: Die Zahl der Insolvenzen von Bauunternehmen stieg in Ostdeutschland bis Anfang der 2000er Jahre an (vgl. Abbildung 11); die Beschäftigung fiel von mehr als einer Million Personen auf 565 000 Erwerbstätige etwa seit dem Jahr 2006 (vgl. Abbildung 12).

Die Entwicklung des Bausektors in Ostdeutschland folgte einem typischen Muster: Knappheit auf dem Immobilien- und Wohnungsmarkt sowie zu hohe Erwartungen über die künftige Nachfrage nach Wohn- oder Büroraum führten zu zunehmender Bautätigkeit, steigenden Preisen und einer verstärkten Finanzierung über Kredite. Steigende Preise wiederum, getrieben durch steuerliche Anreize zum Erwerb von Immobilien, regten zusätzliche Investitionen an.

Im Zusammenhang mit dem Immobilienboom in Ostdeutschland dürften steuerliche Anreize für Kapitalanleger in zweierlei Hinsicht eine Rolle gespielt haben: Einerseits könnten sie mit zu der Spirale aus höheren Preisen und übermäßigen Renditeerwartungen beigetragen haben. Andererseits wurden durch die Sonderabschreibungen vor allem die Kaufentscheidungen derjenigen Haushalte beeinflusst, die sich hohen Grenzsteuersätzen der Einkommensteuer gegenübersehen. Dadurch verschuldeten sich zu einem Großteil Haushalte, deren Vermögen und Einkommen Verluste zum Ende des Immobilienbooms relativ gut auffangen konnten. Es waren zudem überwiegend westdeutsche Haushalte, die Immobilien als Kapitalanlage erwarben.<sup>40</sup> Während die Baukredite pro Haushalt in Ostdeutschland im Zeitraum von 1990 bis 1997 um 6 400 D-Mark stiegen, erhöhten sie sich in Westdeutschland um 16 000 D-Mark.<sup>41</sup> Diese Zahlen reflektieren Unterschiede im Einkommen und Vermögen zwischen Ost- und Westdeutschland.

Im Ergebnis dürften die Art der steuerlichen Förderung und die sich dadurch ergebende Verteilung der Verschuldung mit dazu beigetragen haben, dass mit dem Ende des ostdeutschen Immobilienbooms die Rückkopplungseffekte innerhalb des Finanzsystems und auf die Realwirtschaft begrenzt waren: Trotz der spürbaren regionalen Auswirkungen und schmerzhaften Anpassungsprozesse in Ostdeutschland waren die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dort weniger stark als in anderen Ländern, die ähnliche Zyklen durchliefen. Oft werden Immobilienbooms von lockeren Finanzierungsbedingungen begleitet, die den Zugang zu Immobilienkrediten für breite Bevölkerungsschichten erleichtern; im Fall Ostdeutschlands waren vorwiegend, wie beim Instrument der Sonderabschreibungen, gewerbliche Investoren und Kapitalanleger betroffen. Sinkende Preise und ein Rückgang der Nachfrage nach Immobilien im Osten hinterließen aber auch hier Spuren in den Bilanzen der Banken: Die Bankgesellschaft Berlin beispielsweise wurde mit öffentlichen Mitteln rekaptalisiert, um Verluste aus Immobilienkrediten aufzufangen.<sup>42</sup>

## IMMOBILIENMÄRKTE, FINANZKRISEN UND MAKROPRUDENZIELLE POLITIK

Inzwischen sind mehr als 20 Jahre seit dem Platzen der Immobilienblase in Ostdeutschland vergangen. In anderen Ländern wie den USA, Irland oder Spanien hatten sich im Vorfeld der letzten Finanzkrise in der Zwischenzeit ebenfalls Immobilienblasen gebildet, die schließlich platzten. Dies zeigt: Am Immobilienmarkt können sich

---

40 Vgl. Jacobs, Klupp (2002).

41 Vgl. Deutsche Bundesbank (1999).

42 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/archiv/bankgesellschaft-berlin-die-chronik-einer-lang-jaehrigen-krise/2192036.html?ticket=ST-1803600-2bs5hSsyia9d5oW9djc-ap3>, Zugriff am 06.03.2020.

Gefahren für die Finanzstabilität aufbauen, wenn Immobilienpreise stark steigen, die Kreditvergabe übermäßig stark ausgeweitet wird, Kreditvergebearstandards erodieren und sich die Schuldentragfähigkeit der Kreditnehmer verschlechtert.<sup>43</sup>

Wie stark die Auswirkungen kreditgetriebener Blasen auf den Immobilienmärkten für die Realwirtschaft sind, hängt davon ab, wer sich verschuldet, wie tragfähig die Verschuldung ist und wie stark die Bilanzen der Banken in Mitleidenschaft gezogen werden. Krisenverstärkend kann zudem der Aufbau von Überkapazitäten im Bausektor wirken.

Empirische Studien zeigen, dass Rezessionen infolge von Finanzkrisen länger und schwerwiegender sind, wenn ihnen ein starker Anstieg der Verschuldung privater Haushalte vorausging.<sup>44</sup> Werden die Haushalte von einer Rezession oder einem Anstieg der Arbeitslosigkeit getroffen, sinkt der Konsum. Eine Zurückhaltung beim Konsum ist zwar einzelwirtschaftlich sinnvoll, kann jedoch zu einer „Spirale nach unten“ führen: Eine sinkende Nachfrage kann letztlich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und einem Rückgang der Investitionen führen und so eine Krise verstärken. Im Bankensektor reduzieren unerwartete Verluste aus Krediten die Solvenz und die Eigenkapitalquoten von Banken. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Banken ihre Kreditvergabe übermäßig stark zurücknehmen – mit negativen Konsequenzen für die Realwirtschaft.

Um solche Wechselwirkungen zwischen dem Finanzsektor und der makroökonomischen Entwicklung zu erkennen und Systemrisiken zu identifizieren, reicht die übliche (mikroprudenzielle) Betrachtung der Aufsichtsbehörden nicht weit genug. Ziel makroprudenzieller Politik ist es daher, die Stabilität des Finanzsystems zu sichern und möglichen Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.

In Deutschland ist seit Anfang 2013 der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) das zentrale Gremium für die makroprudenzielle Überwachung mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), dem Bundesministerium der Finanzen und der Deutschen Bundesbank als Mitgliedern.<sup>45</sup> Die Bundesbank übernimmt als Mitglied im AFS eine zentrale Rolle bei der makroprudenziellen Überwachung des

---

43 Vgl. Demyanyk, van Hemert (2011) oder Dell’Ariccia, Igan, Laeven (2012).

44 Vgl. International Monetary Fund (2012); Bank of England (2014); Gertler, Gilchrist (2018) oder Mian, Sufi (2018).

45 Weiteres nicht stimmberechtigtes Mitglied ist das für den Geschäftsbereich Abwicklung zuständige Mitglied des Direktoriums der BaFin. Siehe auch [https://www.bundesfinanzministerium.de/-/Web/DE/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/Finanzmarktstabilitaet/Ausschuss\\_fuer\\_Finanzstabilitaet/ausschuss-fuer-finanzstabilitaet.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/-/Web/DE/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktstabilitaet/Ausschuss_fuer_Finanzstabilitaet/ausschuss-fuer-finanzstabilitaet.html), Zugriff am 06.03.2020.

deutschen Finanzsystems – unter anderem bei der Analyse potenzieller Finanzstabilitätsrisiken aus dem Wohnimmobilienmarkt.<sup>46</sup> Hierzu werden Indikatoren zu Wohnimmobilienpreisen, Wohnimmobilienkrediten und Kreditvergabestandards, der Verschuldung der privaten Haushalte sowie zum Bausektor herangezogen.<sup>47</sup>

Im März 2017 beschloss der Bundestag auf Empfehlung des Ausschusses ein Gesetz, damit bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems Aufsichtsbehörden entsprechende Maßnahmen ergreifen können.<sup>48</sup> Das Gesetz räumt der BaFin die Möglichkeit ein, Mindeststandards für die Vergabe von Neukrediten für den Erwerb von Wohnimmobilien festzulegen. Dazu zählen eine Obergrenze für die Darlehenshöhe bezogen auf den Immobilienwert (Loan to Value Ratio, LTV) und Vorgaben für den Zeitraum, innerhalb dessen ein Wohnimmobilienkredit getilgt werden muss (Amortisationsanforderung). So können Verluste auf Seiten der Kreditgeber begrenzt werden, wenn ein Kredit ausfällt und es in der Folge zu einer Verwertung der Immobilie kommt.<sup>49</sup> Solche Mindeststandards orientieren sich an Kennziffern, die im Rahmen von Bonitätsprüfungen durch Kreditgeber berücksichtigt werden.

Entgegen einer Empfehlung des Ausschusses sind in Deutschland keine einkommensbezogenen makroprudenziellen Instrumente verfügbar. Solche Instrumente würden die Verbindung zwischen der Verschuldung bzw. dem Schuldendienst und dem Haushaltseinkommen herstellen. Sie können die Wahrscheinlichkeit reduzieren, dass ein Wohnimmobilienkredit ausfällt, sollte sich die Einkommenssituation verschlechtern.<sup>50</sup> Das Gesetz enthält eine Evaluierungsklausel für den Fall, dass die Instrumente aktiviert werden.<sup>51</sup> So kann überprüft werden, ob makroprudenzielle Maßnahmen ihre Ziele erreichen, ob und gegebenenfalls welche Ausweichreaktionen zu beobachten sind und ob unbeabsichtigte Nebenwirkungen auftreten.<sup>52</sup>

---

46 Vgl. <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/finanz-und-waehrungssystem/finanz-und-waehrungsstabilitaet/makroprudenzielle-ueberwachung-afs-/makroprudenzielle-ueberwachung-durch-den-ausschuss-fuer-finanzstabilitaet-601988>, Zugriff am 06.03.2020.

47 Das Indikatorensystem der Bundesbank zum deutschen Wohnimmobilienmarkt ist abrufbar unter: [www.bundesbank.de/wohnmobilien](http://www.bundesbank.de/wohnmobilien), Zugriff am 06.03.2020.

48 Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw13-de-finanzaufsicht-499918>, Zugriff am 06.03.2020.

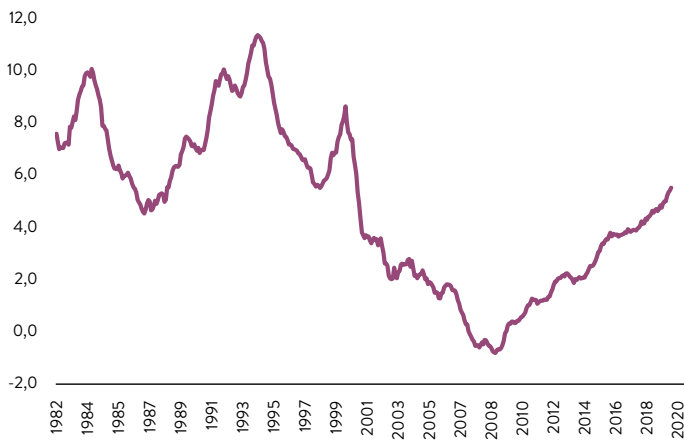
49 Vgl. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/696210/5da1982cddc44288e48d65bae-4be8194/-mL/2017-03-06-finanzstabilitaet-download.pdf>, Zugriff am 06.03.2020.

50 Vgl. Deutsche Bundesbank (2018b) und European Systemic Risk Board (2019).

51 Vgl. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/-Abteilungen/Abteilung\\_VII/19\\_Legislaturperiode/2019-11-29-Wohnimmobilienkreditrisikoverordnung/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/-Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2019-11-29-Wohnimmobilienkreditrisikoverordnung/0-Gesetz.html), Zugriff am 06.03.2020.

52 Vgl. Ausschuss für Finanzstabilität (2015).

Für eine Einschätzung, ob sich Risiken am Markt für Wohnimmobilien aufbauen und wie die genannten Instrumente wirken würden, sind letztlich einzelwirtschaftliche Daten erforderlich. Entsprechende Informationen werden aber in Deutschland bislang nicht systematisch erhoben. Eine Verordnung des Bundesfinanzministeriums soll es künftig daher ermöglichen, dass die Deutsche Bundesbank entsprechende Informationen erfasst.<sup>53</sup> Aufwendige Sonderumfragen bei den Finanzinstituten würden somit entfallen. Es geht dabei um Indikatoren, die sich an Prüfungen der Kreditwürdigkeit durch Banken orientieren. Die Erhebung bezieht sich auf Kreditstandards in der Neukreditvergabe, ergänzt um Überblicksdaten zum bestehenden Kreditportfolio. Personenbezogene Daten werden nicht erhoben.



### ABBILDUNG 13

#### WOHNUNGSBAUKREDITE DEUTSCHER BANKEN AN INLÄNDISCHE PRIVATE HAUSHALTE\*

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, saisonbereinigt, Monatsendstände

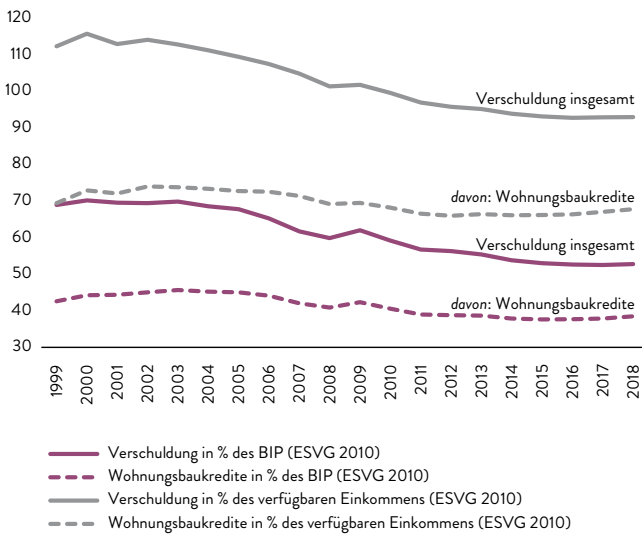
\* Einschließlich Organisationen ohne Erwerbszweck. Bis 1991 Angaben nur für Westdeutschland.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

53 Vgl. [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung\\_VIII/19\\_Legislaturperiode/2019-12-20-FinStabDEV/0-Gesetz.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VIII/19_Legislaturperiode/2019-12-20-FinStabDEV/0-Gesetz.html), Zugriff am 06.03.2020.

## AKTUELLE LAGE AM DEUTSCHEN WOHN- IMMOBILIENMARKT

Der seit dem Jahr 2010 anhaltende Aufschwung am deutschen Wohnimmobilienmarkt weist in Teilen Parallelen zur Entwicklung nach der Wiedervereinigung auf. Der Immobilienboom in den 1990er Jahren wurde durch eine expansive Förderpolitik gefördert. Aktuell sind es eine hohe Nachfrage nach Wohnraum in den Städten, eine gute Lage auf dem Arbeitsmarkt sowie niedrige Zinsen, die Preissteigerungen fördern.<sup>54</sup>



### ABBILDUNG 14

#### VERSCHULDUNG DER PRIVATEN HAUSHALTE IN DEUTSCHLAND\*

in % des BIP bzw. des verfügbaren Einkommens\*\*

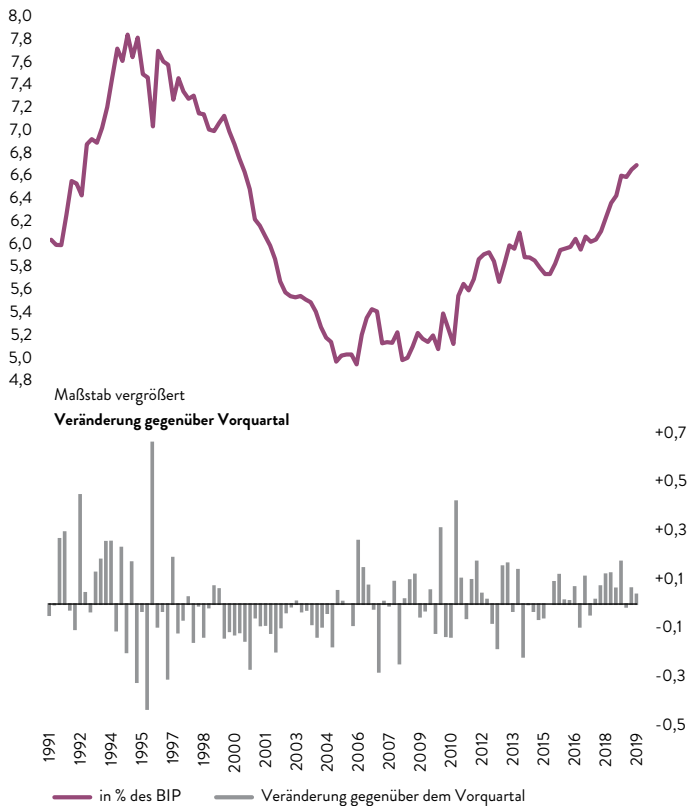
\* Kredite an private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck, Jahresdurchschnitte.

\*\* Gleitender Durchschnitt über die letzten vier Quartale.

Quelle: Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank (unkonsolidiert).

54 Vgl. Deutsche Bundesbank (2019a).

Im Zeitraum von 2010 bis 2018 verteuerten sich Wohnimmobilien in Deutschland insgesamt um durchschnittlich 60%, in den 127 Städten waren es 80%.<sup>55</sup> Daten für das Jahr 2019 zeigen weiter steigende Preise mit einer abgeschwächten Dynamik. Zum Teil hat sich die Preisentwicklung von den Fundamentaldaten entkoppelt. Schätzungen der Bundesbank zufolge betragen die Überbewertungen bei



### ABBILDUNG 15

#### WOHNUNGSBAUINVESTITIONEN IN DEUTSCHLAND\*

in % des BIP, saisonbereinigt

\* Vierteljährliche Berechnungen für Bruttoinvestitionen in jeweiligen Preisen nach Angaben der VGR.

Quelle der Ursprungswerte: Statistisches Bundesamt; Darstellung der Deutschen Bundesbank.

55 Diese Angaben beruhen auf Berechnungen der Bundesbank auf Basis von Daten der bulwiengesa AG.



städtischen Wohnimmobilien im Jahr 2019 zwischen 15% und 30%,<sup>56</sup> wobei der Grad der geschätzten Überbewertung maßgeblich von den getroffenen Annahmen bezüglich der Zinsentwicklung abhängt.

Die für den Wohnungsbau vergebenen Kredite sind ausgeweitet worden, mit jährlichen Zuwachsraten von zuletzt mehr als 5% – weniger als während der 1990er Jahre (vgl. Abbildung 13). Auf Basis der aktuell verfügbaren Informationen, unter anderem aus Sonderumfragen, liegen derzeit keine belastbaren Hinweise darauf vor, dass die Vergabestandards bei Wohnungsbaukrediten stark gelockert worden sind.<sup>57</sup>

Die Verschuldung der privaten Haushalte – die zu einem Großteil auf Wohnungsbaukredite entfällt – ist mit 53% relativ zum BIP niedriger als Ende der 1990er Jahre (vgl. Abbildung 14). Damals lag diese Verschuldungsrelation bei knapp 70%.<sup>58</sup> Umfragedaten für den Zeitraum von 2010 bis 2017 zeigen keinen wesentlichen Anstieg der Kreditrisiken bei Haushalten mit Wohnimmobilienkrediten.<sup>59</sup> Die Zinsänderungsrisiken auf Seiten der Haushalte dürften zudem vor allem aufgrund der langen Zinsbindungsfristen eher gering sein. Der Anteil von Wohnungsbaukrediten mit einer Zinsbindungsfrist von über zehn Jahren erhöhte sich von 26% zu Beginn des Jahres 2010 auf 50% Ende 2019. Gleichzeitig erhöht dies die Zinsänderungsrisiken, denen die Banken ausgesetzt sind.

Der Aufschwung am deutschen Immobilienmarkt spiegelt sich im Bausektor. So haben sich die Wohnungsbauinvestitionen relativ zum BIP von 5% (2010) auf 6,7% (2019) erhöht (vgl. Abbildung 15). Gemessen an der gesamten Bruttowertschöpfung hat das Baugewerbe in diesem Zeitraum an Bedeutung gewonnen. Allerdings liegt der Anteil mit 4,6% der Bruttowertschöpfung in Westdeutschland bzw. 6,2% in Ostdeutschland deutlich unterhalb der Werte, die während des Wiedervereinigungsbooms beobachtet werden konnten. Im Bausektor sind die Beschäftigtenzahlen in den vergangenen Jahren gestiegen, jedoch ist die Zahl nach wie vor wesentlich niedriger im Vergleich zu den Höchstständen in den 1990er Jahren.

---

56 Vgl. Deutsche Bundesbank (2020).

57 Vgl. <https://www.bundesbank.de/de/presse/presennotizen/ergebnisse-des-lsi-stresstests-2019-807574>, Zugriff am 06.03.2020.

58 Vgl. <https://www.bis.org/statistics/totcredit.htm?m=6%7C380%7C669>, Zugriff am 06.03.2020.

59 Vgl. Deutsche Bundesbank (2019c).

Das Risiko eines Aufbaus übermäßiger Wohnraumkapazitäten dürfte in der aktuellen Situation dadurch gemindert werden, dass sich die Bautätigkeit in einem höheren Maße auf wachsende Landkreise konzentriert – also Regionen mit einer sich tendenziell stärker entwickelnden Nachfrage nach Wohnraum.<sup>60</sup>

Seit Ende der 1990er Jahre sind die durchschnittlichen Eigenmittelquoten der nichtfinanziellen Unternehmen gestiegen – in der Wirtschaft insgesamt und im Bausektor.<sup>61</sup> Im ostdeutschen Baugewerbe erhöhte sich die Eigenmittelquote – also das Verhältnis zwischen Eigenmitteln und Bilanzsumme – von knapp 14% im Jahr 2000 auf 23% im Jahr 2016.<sup>62</sup> In Deutschland insgesamt erhöhte sich die Eigenmittelquote im Baugewerbe innerhalb dieses Zeitraums von rund 11% auf gut 18%. Spiegelbildlich hierzu sank der Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von durchschnittlich 14% der Bilanzsumme auf 8%.<sup>63</sup>

Insgesamt sind die Voraussetzungen für den Einsatz kreditnehmerbezogener makroprudenzieller Instrumente derzeit nicht gegeben.<sup>64</sup> Diese Instrumente würden auf die Vergabestandards neu verbogener Wohnimmobilienfinanzierungen wirken. Allerdings trägt der Wohnimmobilienmarkt zu zyklischen Systemrisiken bei, die sich im deutschen Finanzsystem aufgebaut haben. Hierzu zählen die Überschätzung der Werthaltigkeit von Kreditsicherheiten wie Immobilien und die Unterschätzung von Kreditrisiken. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2019 der antizyklische Kapitalpuffer von 0 auf 25 Basispunkte angehoben. Dieser Kapitalpuffer kann von der Aufsicht gesenkt werden, wenn die Gefahr droht, dass Einschränkungen der Kreditvergabe der Banken eine unerwartet schlechte wirtschaftliche Entwicklung verstärken.<sup>65</sup>

---

60 Zur Bauaktivität vgl. Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2019).

61 Vgl. Deutsche Bundesbank (2018a).

62 Für eine Übersicht der entsprechenden Statistiken siehe Statistische Sonderveröffentlichung 6 der Deutschen Bundesbank, abrufbar unter: <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/statistiken/statistische-sonderveroeffentlichungen/statistische-sonderveroeffentlichung-6-649570>, Zugriff am 06.03.2020.

63 Da der Jahresabschlussdatenpool, auf dem die entsprechenden Statistischen Sonderveröffentlichungen beruhen, erst ab 1997 aufgebaut wurde, beginnen die veröffentlichten Daten erst ab dem Jahr 2000.

64 Vgl. Deutsche Bundesbank (2019c).

65 Vgl. <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/bafin-aktiviert-antizyklischen-kapitalpuffer-800248>, Zugriff am 06.03.2020.

## FAZIT

Die Entwicklung Ostdeutschlands der vergangenen 30 Jahre steht exemplarisch für einen langen und zum Teil emotional geführten gesellschaftlichen Dialog über die Rolle von Politik und Markt, die Auswahl der richtigen politischen Instrumente und die Bewertung der Effekte einmal getroffener Entscheidungen. Um einen solchen Dialog konstruktiv zu führen, sind Infrastrukturen erforderlich, um der Politik gute und wissenschaftliche Informationen zur Verfügung zu stellen.<sup>66</sup>

Die Voraussetzungen für Entscheidungen, die auf guter Evidenz beruhen, sind heute besser denn je. In den vergangenen Jahrzehnten wurden Fortschritte bei der Aufbereitung und Nutzung von Mikrodaten zur deutschen Wirtschaft gemacht. In einigen Bereichen, beispielsweise der Arbeitsmarktpolitik, fließen diese Informationen sehr systematisch in öffentliche wirtschaftspolitische Debatten ein. In anderen Bereichen ist dies noch zu wenig der Fall, wie zum Beispiel mit Blick auf die Rolle des Finanzsektors und öffentlicher Förderung für Faktorallokation und Innovationen.

Die Transformationsprozesse fanden noch unter anderen Rahmenbedingungen statt, sodass eine systematische Evaluierung oft nicht unmittelbar angelegt war. Sie bieten aber Lehren für die Zukunft.

Erstens sollte ein institutioneller Rahmen angelegt sein, sodass (unabhängige) Evaluierungen Teil des politischen Prozesses und der Umsetzung in der Verwaltung werden.

Zweitens sollten Daten so rechtzeitig erhoben werden, dass getroffene Entscheidungen evaluiert werden können und aus den gemachten Erfahrungen gelernt werden kann. Die Erhebung relevanter Informationen im Nachhinein ist aufwendig und teuer.

Drittens sollte der Zugang zu Informationen über Evaluierungen, Forschungsergebnisse, aber auch über institutionelle Reformen leicht zugänglich sein. Repositorien, in denen entsprechende Informationen gesammelt werden, können dies ermöglichen. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel stellt beispielsweise eine Plattform bereit, auf der Studien zu Effekten

---

66 Vgl. Buch, Riphahn (2019).

von Regulierungen der Finanzmärkte gesammelt werden.<sup>67</sup> In anderen Disziplinen wie der Medizin oder der Entwicklungsökonomik sind entsprechende Repositorien ebenfalls verbreitet.

---

## LITERATURVERZEICHNIS

*Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland: Immobilienmarktbericht Deutschland 2019.* Oldenburg 2019.

*Arcand, Jean-Louis; Berkes, Enrica; Panizza, Ugo: Too much Finance?*, in: *Journal of Economic Growth*, Vol. 20 (2), 2015, 105–148.

*Ausschuss für Finanzstabilität: Empfehlung vom 30. Juni 2015 zu neuen Instrumenten für die Regulierung der Darlehensvergabe zum Bau und Erwerb von Wohnimmobilien.* Berlin 2015.

*Bank of England: Financial Stability Report June 2015, Issue No. 35,* London 2014.

*Beck, Thorsten: Finance and Growth: Too much of a Good Thing?*, in: *Revue d'Economie du Développement*, hors-série 22 (HS02), 2014, 67–72.

*Boltho, Andrea; Carlin, Wendy; Scaramozzino, Pasquale: Why East Germany Did not Become a New Mezzogiorno*, in: *Journal of Comparative Economics*, Vol. 46 (1), 2018, 308–325.

*Bonin, John; Hasan, Iftekhar; Wachtel, Paul: Banking in Transition Countries.* BOFIT Discussion Papers No. 8. Helsinki 2014.

*Brachert, Matthias; Dettmann, Eva; Titze, Mirko: Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Jg. 238 (2), 2018, 103–124.

*Buch, Claudia M.; Patzwaldt, Katja; Riphahn, Regina T.; Vogel, Edgar: Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik*, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 99 (2), 2019, 106–112.

*Buch, Claudia M.; Riphahn, Regina T. (Hrsg.): Evaluierung von Finanzmarktreformen – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie.* Leopoldina Forum. Halle (Saale) 2019.

*Bucher-Koenen, Tabea; Lusardi, Annamaria: Financial Literacy and Retirement Planning in Germany*, in: *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 10 (4), 2011, 565–584.

*De Haas, Ralph: Law, Finance, and Growth During Transition: A Survey.* *De Economist*, Vol. 152 (3), 2004, 375–402.

*De Haas, Ralph: The Dark and the Bright Side of Global Banking: A (Somewhat) Cautionary Tale from Emerging Europe*, in: *Comparative Economic Studies*, Vol. 56, 2014, 271–382.

*De Haas, Ralph; van Lelyveld, Iman: Internal Capital Markets and Lending by Multinational Subsidiaries*, in: *Journal of Financial Intermediation*, Vol. 19, 2010, 1–25.

*Dell'Ariccia, Giovanni; Igan, Deniz; Laeven, Luc: Credit Booms and Lending Standards: Evidence from the Subprime Mortgage Market*, in: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 44 (2–3), 2012, 367–384.

---

67 Vgl. <https://stats.bis.org/frame/>, Zugriff am 06.03.2020.

*Demyanyk, Yuliya; van Hemert, Otto:* Understanding the Subprime Mortgage Crisis, in: Review of Financial Studies, Vol. 24 (6), 2011, 1848–1880.

*Deutsche Bundesbank:* Technische und organisatorische Aspekte der Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik. Monatsbericht Oktober, Frankfurt am Main 1990.

*Deutsche Bundesbank:* Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern. Monatsbericht März, Frankfurt am Main 1991a.

*Deutsche Bundesbank:* Ein Jahr deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Monatsbericht Juli, Frankfurt am Main 1991b.

*Deutsche Bundesbank:* Zur Entwicklung der privaten Vermögenssituation seit Beginn der neunziger Jahre. Monatsbericht Januar, Frankfurt am Main 1999.

*Deutsche Bundesbank:* Tendenzen in den Finanzierungsstrukturen deutscher nichtfinanzieller Unternehmen im Spiegel der Unternehmensabschlussstatistik. Monatsbericht Juli, Frankfurt am Main 2018a.

*Deutsche Bundesbank:* Bewertung der Umsetzung der AFS-Empfehlung zu neuen Instrumenten im Bereich Wohnimmobilienkredite. Finanzstabilitätsbericht 2019, Frankfurt am Main 2018b.

*Deutsche Bundesbank:* Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland im Jahr 2018. Monatsbericht Februar, Frankfurt am Main 2019a.

*Deutsche Bundesbank:* Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017. Monatsbericht April, Frankfurt am Main 2019b.

*Deutsche Bundesbank:* Finanzstabilitätsbericht 2019, Frankfurt am Main 2019c.

*Deutsche Bundesbank:* Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland im Jahr 2019. Monatsbericht Februar, Frankfurt am Main 2020.

*The Economist:* Thirty Years after the Wall Fell – Germans still Don't Agree on What Reunification Meant, 2/2019.

*European Systemic Risk Board:* Warning of the European Systemic Risk Board of 27 June 2019 on Mediumterm Vulnerabilities in the Residential Real Estate Sector in Germany (ESRB/2019/11), Frankfurt am Main 2020.

*Gertler, Mark; Gilchrist, Simon:* What Happened: Financial Factors in the Great Recession, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 32 (3), 2018, 3–30.

*Gropp, Reint E.; Heimpold, Gerhard:* 25 Jahre Aufbau Ost – weiterer Konvergenzfortschritt braucht gesamtdeutsches Produktivitätswachstum, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Jg. 21 (5). Halle (Saale) 2015.

*Heimpold, Gerhard:* Im Fokus: Industrielle Kerne in Ostdeutschland und wie es dort heute aussieht – Das Beispiel des Zentrums Mikroelektronik Dresden, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Jg. 23 (1), 2017, 9–12.

*Hoffmann, Dierck:* Transformation einer Volkswirtschaft. Neue Perspektiven auf die Geschichte der Treuhandanstalt, im Erscheinen.

*Holtemöller, Oliver; Schulz, Rainer:* Investor Rationality and House Price Bubbles: Berlin and the German Reunification, in: German Economic Review Vol. 11, 2009, 465–486.

*Immobilien Zeitung:* Die Sonderabschreibung in den neuen Bundesländern: Was Sie jetzt noch tun müssen. Ausgabe 23/1996, 1996.

*International Monetary Fund:* Dealing with Household Debt. World Economic Outlook, April 2012: Growth Resuming, Dangers Remain. Washington 2012.

Jacobs, Tobias; Klupp, Matthias: Entwicklung der Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Bundesländern, in: Informationen zur Raumentwicklung 3/2002, 2002, 173–184.

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (Hrsg.): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle (Saale) 2019.

Levine, Ross: Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda, in: Journal of Economic Literature, Vol. 35 (2), 1997, 688–726.

Lucas, Robert E.: Econometric Policy Evaluation: A Critique, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 1976 (1), 1976, 19–46.

Ludwig, Johannes: Unternehmen Wiedervereinigung – Von Plänen, Machern, Visionären. Hamburg 2015.

Lusardi, Annamaria; Michaud, Pierre-Carl; Mitchell, Olivia S.: Optimal Financial Knowledge and Wealth Inequality, in: Journal of Political Economy, Vol. 125 (2), 2017, 431–477.

Mian, Atif; Sufi, Amir: Finance and Business Cycles: The Credit-driven Household Demand Channel, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 32 (3), 2018, 31–58.

Michelsen, Claus; Weiß, Dominik: What Happened to the East German Housing Market? A Historical Perspective on the Role of Public Funding. IWH Discussion Paper 20/2009. Halle (Saale) 2009.

Paqué, Karl-Heinz: Die Bilanz: Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. Carl Hanser Verlag, München 2009.

Popov, Alexander: Evidence on Finance and Economic Growth. ECB Working Paper No 2115. Frankfurt am Main 2017.

Pohl, Rüdiger: „Die schnelle Mark“, in: DER SPIEGEL 46/1997, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8811161.html>, Zugriff am 06.03.2020.

Rajan, Raghuram G.; Zingales, Luigi: Financial Dependence and Growth, in: The American Economic Review, Vol. 88 (3), 1998, 559–586.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2013/2014. Wiesbaden 2013.

Schmidt, Tobias; Zamourani, Panagiota: Zur finanziellen Bildung der privaten Haushalte in Deutschland: Ausgewählte Ergebnisse aus der Studie „Private Haushalte und ihre Finanzen (PHF)“, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 86 (4), 2017, 31–49.

Schröder, Richard: Deutschland einig Vaterland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 302, 30. Dezember 2019.

Sunstein, Cass R.: The Cost-Benefit Revolution. Cambridge MA 2018.



# IMPRESSUM



## HERAUSGEBER

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
Halle – IWH

## REDAKTION

Stefanie Müller (IWH)  
Mirko Titze (IWH)

## GESCHÄFTSFÜHRENDER VORSTAND

Prof. Reint E. Groppe, Ph.D.  
Prof. Dr. Oliver Holtemöller  
Dr. Tankred Schuhmann

## LAYOUT

FZEY GmbH  
[www.frohezukunftsexport.de](http://www.frohezukunftsexport.de)

## HAUSANSCHRIFT

Kleine Märkerstraße 8  
D-06108 Halle (Saale)

## SATZ

Peggy Krönung (IWH)

## POSTANSCHRIFT

Postfach 11 03 61  
D-06017 Halle (Saale)

## DATEN- UND KARTENAUFBEREITUNG

Michael Barkholz (IWH)  
Ingrid Dede (IWH)  
Peggy Krönung (IWH)

T +49 345 7753 60  
F +49 345 7753 820  
[www.iwh-halle.de](http://www.iwh-halle.de)

## DRUCK

Online-Druck GmbH & Co. KG  
[www.online-druck.biz](http://www.online-druck.biz)

Alle Rechte vorbehalten  
© IWH, Juni 2020

## ISBN

978-3-941501-57-7 (print)  
978-3-941501-58-4 (online)

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in dieser Festschrift eine geschlechtsspezifische Differenzierung nicht durchgehend berücksichtigt. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung für alle Geschlechter.







