

Pohl, Rüdiger

Article

Die unvollendete Transformation - Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Pohl, Rüdiger (2000) : Die unvollendete Transformation - Ostdeutschlands
Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 6, Iss. 8, pp. 221-240

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143041>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal
and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to
exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the
internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content
Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise
further usage rights as specified in the indicated licence.*

Rüdiger Pohl

Die unvollendete Transformation

Ostdeutschlands Wirtschaft
zehn Jahre nach Einführung der D-Mark

8/2000

28.06.2000, 6. Jahrgang

Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

zwischen der Bundesrepublik Deutschland
und der Deutschen Demokratischen Republik

– Auszug –

Kapitel I Grundlagen

Artikel 1 Gegenstand des Vertrags

- (1) Die Vertragsparteien errichten eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion.
- (2) Die Vertragsparteien bilden beginnend mit dem 1. Juli 1990 eine Währungsunion mit einem einheitlichen Währungsgebiet und der Deutschen Mark als gemeinsamer Währung. Die Deutsche Bundesbank ist die Währungs- und Notenbank dieses Währungsgebiets. Die auf Mark der Deutschen Demokratischen Republik lautenden Verbindlichkeiten und Forderungen werden nach Maßgabe dieses Vertrags auf Deutsche Mark umgestellt.
- (3) Grundlage der Wirtschaftsunion ist die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien. Sie wird insbesondere bestimmt durch Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen; hierdurch wird die gesetzliche Zulassung besonderer Eigentumsformen für die Beteiligung der öffentlichen Hand oder anderer Rechtsträger am Wirtschaftsverkehr nicht ausgeschlossen, soweit private Rechtsträger dadurch nicht diskriminiert werden. Sie trägt den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung.
- (4) Die Sozialunion bildet mit der Währungs- und Wirtschaftsunion eine Einheit. Sie wird insbesondere bestimmt durch eine der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes umfassendes System der sozialen Sicherung.

...

GESCHEHEN in Bonn am 18. Mai 1990 in zwei Unterschriften in deutscher Sprache.

Für die
Bundesrepublik Deutschland
Dr. Theo W a i g e l

Für die
Deutsche Demokratische Republik
Dr. Walter R o m b e r g

Quelle: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.): Verträge zur deutschen Einheit. Bonn 1990, S. 8 f.

Die unvollendete Transformation – Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark –

Zum Beginn ein Fazit

Von Anfang an gehört zur ostdeutschen Transformation, dass positive und negative Bewertungen ihrer Ergebnisse und Auswirkungen nebeneinander bestehen. Gewinner und Verlierer der Transformation, Erfolg gegen Misserfolg: in diesen Begriffspaaren zeigt sich die Ambivalenz der ostdeutschen Entwicklung.¹ Zehn Jahre nach Einführung der D-Mark hat sich an den harten Kontrasten in den Urteilen nichts geändert.

Die Selektion düsterer Daten ist leicht möglich: extrem hohe Arbeitslosigkeit in Demmin, dramatischer Wohnungsleerstand in Brandenburg, bruchartiger Produktionsrückgang in der Schmuckindustrie, massive Abwanderung aus Hoyerswerda. Ist denn ausgeschlossen, dass die ostdeutsche Wirtschaft wieder implodiert, bevor sie sich richtig entfaltet hat?

Düstere Prognosen dieser Art werden hier nicht geteilt. In den zehn Jahren seit Einführung der D-Mark in der DDR ist der Erneuerungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft weit vorangeschritten. Die Bevölkerung realisiert heute einen Lebensstandard, der in der sozialistischen Mangelwirtschaft der DDR nicht vorstellbar gewesen war. An die Stelle der zusammengebrochenen Produktionsstrukturen sind Unternehmen gerückt, die sich im Wettbewerb bewähren und an den Weltmärkten orientieren müssen. Das Bruttoanlagevermögen der gewerblichen Wirtschaft ist weitgehend modernisiert; es besteht inzwischen schon zu mehr als 80 Prozent aus Anlagen, die nach 1990 errichtet worden sind. Dem Verfall von Wohnraum und Infrastruktur ist Einhalt geboten, die Erneuerung mit großem Aufwand vorgenommen worden. Die ökologische Lebensgrundlage, in der DDR unverantwortlich beeinträchtigt, wird wiederhergestellt. Die marktwirtschaftlichen Institutionen sind in Ostdeutschland fest etabliert und inzwischen eingeübt. Das ist eine positive Bilanz.

Ostdeutschland wird in einigen Jahren zweifellos einen stabilen Wirtschaftssektor haben, der sich im internationalen Wettbewerb behaupten

kann. Dafür sorgt unternehmerische Initiative, die darauf gerichtet ist, vom Standort Ostdeutschland aus mit Innovationen Märkte zu erobern. Die nachhaltige Dynamik der Industrie belegt, dass ostdeutsche Unternehmen keineswegs auf verlorenem Posten stehen, sondern im scharfen Wettbewerb bestehen.

Aber: niemand kann mit Gewissheit voraussagen, *wie groß* dieser Wirtschaftssektor sein wird. Es ist denkbar, dass der ostdeutsche Wirtschaftssektor zwar wettbewerbsfähig, aber zu klein bleibt, um alle Beschäftigungswünsche, wie sie heute im Lande bestehen, zu befriedigen; zu klein auch, um die gesamtwirtschaftliche Leistung je Einwohner der in Westdeutschland rasch anzugleichen. Es ist denkbar – nicht zwingend. Und deshalb bleibt die unvollendete Transformation eine Herausforderung. Alle Akteure müssen sich weiter voll auf die Entfaltung des wirtschaftlichen Potenzials Ostdeutschlands konzentrieren.

Wie das am besten erreicht werden kann, ist strittig. Eine verbreitete Position ist, dass nach wie vor auf massive staatliche Wirtschaftsförderung gesetzt werden muss. Die bisherigen Förderprogramme sind fortzusetzen, auch ist nach neuen Ansätzen zu suchen. Hinter dieser Position steht die Einschätzung, dass staatliche Förderung nicht nur notwendig, sondern auch in der Lage ist, wirksam zur weiteren Entfaltung der Wirtschaft beizutragen.

Die andere Position ist, dass der marktorientierte Erneuerungsprozess Ostdeutschlands im Kern von unternehmerischer Aktivität getragen werden muss. Das Heil ist nicht in neuen Förderprogrammen zu suchen, denn die staatliche Wirtschaftsförderung stößt zunehmend an Wirkungsgrenzen. Die Förderprogramme werden auf den wirksamen Kern begrenzt; darüber hinaus schafft der Staat mit einer leistungsfähigen Infrastruktur optimale Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung. Diese Position liegt der folgenden Analyse über den Stand der Transformation und den bestehenden Handlungsbedarf zugrunde.

Marktorientierter Erneuerungsprozess

Ostdeutschland weist zehn Jahre nach der Einführung der D-Mark ein niedriges Wirtschaftswachstum auf. Die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts wird im Jahr 2000 bei rund 2,5 Prozent liegen, und damit (wie bereits seit 1997) nicht

¹ Zur Vielschichtigkeit der Bewertung der Transformation vgl. LANG, C.; POHL, R.: Erfolg gegen Misserfolg. Maßstäbe für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland, in: Deutschland-Archiv, Heft 1/2000, S. 4-18.

höher sein als in Westdeutschland. Der „Aufholprozess“ ist ins Stocken geraten. Doch bedeutet das nicht, dass die Transformationskräfte erlahmt seien. Nach dem schockartigen Einbruch der Produktion in den Jahren 1990/91 ist ein durchgreifender struktureller Erneuerungsprozess in Gang gekommen, der sich bis heute fortsetzt und der die Basis für eine stabile Entwicklung der Wirtschaft in der Zukunft legt.

„Erneuerungsprozess“ beschreibt den Strukturwandel mit seinen beiden wichtigsten Elementen: der Etablierung eines privaten Unternehmenssektors und dem Umbau der sektoralen Wirtschaftsstruktur.

Mit der Privatisierung der DDR-Betriebe durch die Treuhandanstalt wurde ein Prozess eingeleitet, der zusammen mit Neugründungen darauf gerichtet ist, eine privatwirtschaftliche Unternehmerschaft als Grundpfeiler der ostdeutschen Wirtschaft zu verankern. Dies ist gelungen. Nimmt man die Zahl der IHK-zugehörigen Unternehmen, existieren inzwischen annähernd 500.000 (vgl. zu dieser und den folgenden Angaben Tabelle 1). Die Unternehmensdichte der IHK-Unternehmen erreicht immerhin schon vier Fünftel des westdeutschen Wertes. Dabei ist in beachtlichem Umfang unternehmerisches Potential in Ostdeutschland selbst mobilisiert worden. Rund vier Fünftel der Betriebe des Produzierenden Gewerbes haben ostdeutsche Mehrheitseigentümer. In den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost) gibt es über eine halbe Million Selbständige.

Der Ausbau des Unternehmenssektors vollzieht sich als „Suchprozess“, der nicht nur Erfolg, sondern auch Misserfolg kennt. Den zahlreichen Gewerbebeanmeldungen stehen ebenfalls zahlreiche Gewerbeabmeldungen gegenüber. Dass Unternehmen aus dem Markt wieder ausscheiden, ist Folge des marktwirtschaftlichen Selektionsprozesses und insoweit nicht ungewöhnlich. Doch haben ostdeutsche Unternehmen einen vergleichsweise hohen Anteil an den Unternehmensinsolvenzen in Deutschland. Die Unternehmensbasis ist in den neuen Ländern noch nicht als so gefestigt einzuschätzen wie die in den alten Ländern.

In Verbindung mit der Entfaltung des Unternehmenssektors vollzieht sich der sektorale Strukturwandel. An die Stelle der Wirtschaftsstruktur der DDR, die weder vom Branchenmix, noch von der Produktpalette her überlebensfähig war, treten neue Strukturen, die sich unter den Bedingungen internationalen Wettbewerbs herausbilden.

Tabelle 1:
Indikatoren zum Unternehmenssektor in Ostdeutschland

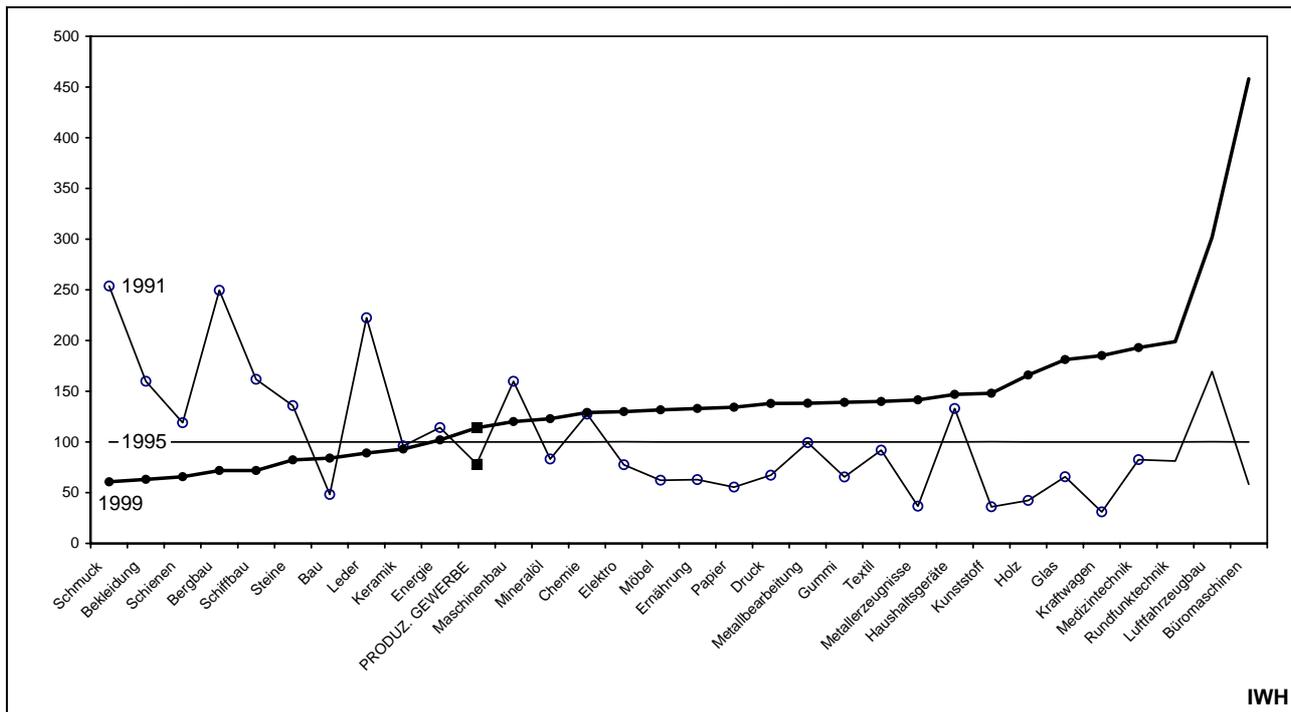
Indikator	
Bestand an IHK-zugehörigen Unternehmen einschließlich Kleingewerbetreibende, NBL ^a (1.1.2000)	497.130
„Unternehmensdichte“: Anzahl der IHK-zugehörigen Unternehmen (ins Handels- oder Genossenschaftsregister eingetragene Unternehmen und Kleingewerbetreibende) je 10.000 Einwohner (1.1.2000)	NBL ^a : 356 ABL ^c : 450
Betriebe im Handwerk und im handwerksähnlichen Gewerbe, NBL ^a , (31.12.1999)	157.011
Mehrheitseigentümer an Betrieben des Produzierenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Herkunft (Juli 1999) IAB-Betriebspanel, hochgerechnet in Prozent	ostdeutsche 85 westdeutsche 10 ausländische 1 sonstige 4 ^d
Selbständige einschl. mithelfende Familienangehörige (April 1998)	481.000 ^a 543.000 ^b
Anzahl der Selbständigen je 100 Erwerbstätige (April 1998)	NBL ^a : 8,1 NBL ^b : 8,3 ABL: 10,4
Gewerbebeanmeldungen NBL ^a , 1999	127.552
Gewerbeabmeldungen NBL ^a , 1999	115.900
Anteil der Insolvenzen NBL ^b an den Insolvenzen in Deutschland (bezogen auf Unternehmen und Freie Berufe), in Prozent, 1998	31,0
Betriebsgröße im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe (September 1998)	NBL ^b : 79,7 ABL: 141,9

^a Ohne Berlin-Ost. – ^b Einschließlich Berlin-Ost. – ^c Nur Flächenländer. – ^d Öffentliche Eigentümer, kein Mehrheitseigentümer.

Quellen: Deutscher Industrie- und Handelstag; IHK Gesellschaft für Informationsverarbeitung mbH; Zentralverband des Deutschen Handwerks; Statistisches Bundesamt; IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Das Profil des Strukturwandels ist (gemessen an der Entwicklung des Anteils an der gesamten Wertschöpfung) in den letzten Jahren durch die Ausweitung des industriellen Sektors und der Dienstleistungen sowie den Rückgang der staatlichen Wertschöpfung gekennzeichnet; das Baugewerbe befindet sich nach anfänglich starker Expansion inzwischen auf dem Rückzug. Das Besondere am Strukturwandel in Ostdeutschland ist nicht, dass es nebeneinander Expansion und Schrumpfung in der Produktion der Wirtschaftszweige gibt (das ist „normal“), sondern dass die

Abbildung 1:
Index der Nettoproduktion 1991/1995/1999 nach Wirtschaftszweigen (1995=100)



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Entwicklungsdivergenzen besonders ausgeprägt sind (vgl. Abbildung 1): außerordentlich kräftige Expansion hier (an der Spitze Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräte), beträchtliche Schrumpfung dort (die Schmuckindustrie als Schlusslicht).

Auf die sieben größten Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes entfallen zwei Drittel der industriellen Produktion (vgl. Tabelle 2). Die Wachstumsdynamik in diesen „großen“ Bereichen ist zum Teil überdurchschnittlich, zum Teil unterdurchschnittlich. Es wertet den ostdeutschen Strukturwandel nicht ab, dass besonders dynamische Wirtschaftszweige (wie Büromaschinenherstellung, Medizintechnik, Luft- und Raumfahrzeugbau) ein geringes Gewicht besitzen. Sich neu etablierende Produktion beginnt naturgemäß auf einem niedrigen Produktionsniveau.

Die Divergenz in der Produktionsentwicklung spiegelt die nunmehr hinzugewonnene Marktorientierung der ostdeutschen Wirtschaft wider. Dass Marktkräfte hinter der strukturellen Erneuerung stehen, zeigen jene Branchen, die sich im internationalen Wettbewerb durchsetzen und Marktanteile zugewinnen können, während gleichzeitig andere Branchen durch den Wettbewerbsdruck zurückgedrängt werden. Zugleich wird mit der Divergenz deutlich, dass staatliche Wirtschaftsförderung keine hinreichende Bedingung für Erfolg ist: För-

dermaßnahmen wie Investitionszulagen standen allen Wirtschaftszweigen zur Verfügung. Dennoch ist es in einigen Branchen nicht gelungen, die Schrumpfung der Produktion aufzuhalten. Die Marktorientierung des Erneuerungsprozesses ist positiv zu bewerten, weil nur dies zu Strukturen führen kann, die im internationalen Wettbewerb durchhaltbar sind.

Der strukturelle Erneuerungsprozess ist nach den zehn Jahren noch nicht abgeschlossen. Bis in die jüngste Zeit hinein setzt sich die ausgeprägte Divergenz in der sektoralen Produktion fort, im Jahre 1999 mit Wachstumsraten zwischen +41 Prozent (Herstellung von Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten und -einrichtungen) und -36 Prozent (Herstellung von Schmuck und ähnlichen Erzeugnissen). Auch ist das Ausmaß des strukturellen Wandels in Ostdeutschland immer noch höher als in der etablierten Wirtschaft Westdeutschlands.² Es ist weiterhin mit einer großen Spreizung der sektoralen Wachstumsraten zu rechnen, wenn-

² Dies folgt aus dem Vergleich von Intensitätsmaßen, die den Strukturwandel messen. So ergibt beispielsweise die Betragssummennorm für Ostdeutschland im Jahr 1999 einen Wert von 3,7 deutlich über dem westdeutschen Wert (2,4). Vgl. zu diesen Intensitätsmaßen MEISSNER, W.; FASSING, W.: Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik. München 1989.

gleich die Spannweite der sektoralen Wachstumsraten auf lange Sicht abnehmen wird. Wie die Branchenstruktur künftig aussehen wird, entscheidet sich im marktmäßigen Wettbewerb und kann nicht verlässlich prognostiziert werden. Aber letztlich kommt es nicht darauf an, welche Branchen dominieren, sondern dass die Unternehmen (in welchen Branchen auch immer) dauerhaft rentabel sind und somit Einkommen und Arbeitsplätze sichern können.

Tabelle 2:
Produktionsentwicklung 1995 bis 1999 der sieben größten Wirtschaftszweige des Verarbeitenden Gewerbes

Wirtschaftszweig	Gewicht ^a	Produktion ^b
Ernährungsgewerbe	14,2	33,1
Herstellung von Metallerzeugnissen	12,0	41,7
Chemische Industrie	10,2	29,3
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden	8,9	17,1
Maschinenbau	8,7	19,5
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	6,0	85,5
Verlagsgewerbe, Druckgewerbe, Vervielfältigung	5,8	38,3
Verarbeitendes Gewerbe insgesamt	100	37,1

^a Anteil an der Produktion im Verarbeitenden Gewerbe, 1999, in Prozent. – ^b Veränderungen der Nettoproduktion von 1995 bis 1999, in Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

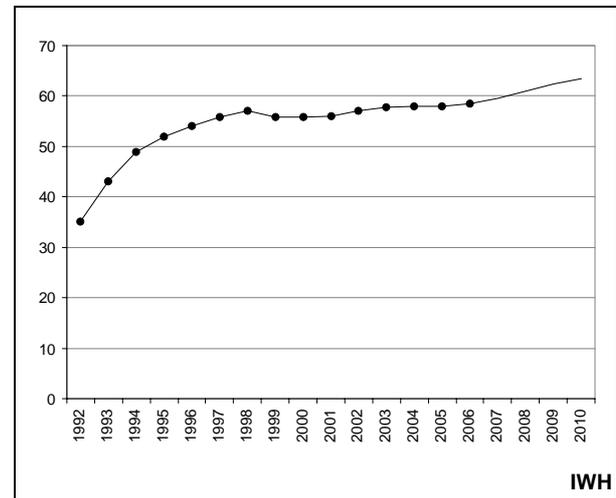
Mit Blick auf den strukturellen Erneuerungsprozess, der marktorientiert verläuft, befindet sich Ostdeutschland auf einem guten Weg. Gleichwohl ist der Aufholprozess ins Stocken geraten. „Aufholprozess“ beschreibt die allmähliche Angleichung des in Ostdeutschland erwirtschafteten Einkommens an das westdeutsche Niveau. Maßstab dafür ist die nominale Produktivität (Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigenstunde). Im Jahr 2000 erreicht Ostdeutschland etwa 60 Prozent des westdeutschen Wertes.³ Simulationsrechnungen des IWH lassen erwarten, dass die Produktivität bis zum Jahre 2010 auf 65 Prozent des westdeutschen Wertes steigen könnte

³ Zu den Ursachen des Produktivitätsrückstands vgl. RAGNITZ, J.: Warum ist die Produktivität ostdeutscher Unternehmen so gering?, in: Konjunkturpolitik, H. 3/1999, S. 165-187.

– mehr als heute, aber immer noch weit ab von 100 Prozent (vgl. Abbildung 2).⁴

Abbildung 2:
Produktivität der neuen Länder im Vergleich zu Westdeutschland (Westdeutschland = 100): Simulation bis 2010

- Produktivität = Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigenstunde -



Quelle: IWH-Sonderheft 2/2000.

Es kann allerdings deutlich besser kommen. Wenn ostdeutsche Unternehmen beispielsweise ihren Preisrückstand abbauen könnten (noch erzielen sie für vergleichbare Produkte geringere Preise als westdeutsche Unternehmen), könnte die Produktivität in den Bereich von 80 Prozent steigen. Einen weiteren, in seinen Wirkungen ungewissen Einflussfaktor stellt die Erweiterung der EU nach Osten dar. Sie würde den Wettbewerbsdruck erhöhen, weil Wirtschaftsgebiete mit niedrigen Löhnen einbezogen würden; zugleich brächte sie eine Ausweitung des Marktpotentials mit sich, von der ostdeutsche Anbieter profitieren könnten.

Ostdeutschland kann den Rückstand im erwirtschafteten Einkommen gegenüber den alten Bundesländern nicht rasch, sondern nur in einem langen Prozess abbauen. Es ist eine Wertungsfrage, ob in dem vorerst weiter bestehenden Rückstand ein Scheitern der Transformation zu sehen ist. Zu bedenken ist – die Ausrichtung auf „das“ west-

⁴ Vgl. RAGNITZ, J.; DREGER, C.; KOMAR, W.; MÜLLER, G.: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer. Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Länder. IWH-Sonderheft 2/2000. Die Wachstumsrate für das Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1991 wird dabei mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 1,8 Prozent (Westdeutschland) bzw. 4,1 Prozent (Ostdeutschland) angegeben.

deutsche Niveau ist fragwürdig. In Westdeutschland bestehen erhebliche regionale Einkommensunterschiede (in Rheinland-Pfalz liegt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner bei knapp 70 Prozent des benachbarten Hessen), ohne dass dies als unerträglich angesehen wird. Die Menschen in Ostdeutschland können bereits heute einen im internationalen Vergleich hohen Lebensstandard realisieren, erst Recht im Vergleich zu den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas. So liegt das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner im Vergleich zum EU-Durchschnitt für Polen bei etwa 36 Prozent, Ungarn rund 48 Prozent und Tschechien bei 60 Prozent (in Kaufkraftparitäten 1998).⁵

Beschäftigung: Rentabilität entscheidend

Zehn Jahre nach Einführung der D-Mark bleibt die Beschäftigung ein Schlüsselthema. Die vorhandenen Arbeitsplätze reichen nicht aus, um den Beschäftigungswünschen zu entsprechen. Vorerst ist sogar ein weiterer Rückgang der Beschäftigung zu befürchten. In dieser unbefriedigenden Situation darf gleichwohl eine Gegentendenz nicht unbeachtet bleiben: es spricht einiges dafür, dass die Anzahl *rentabler* Arbeitsplätze ansteigt.

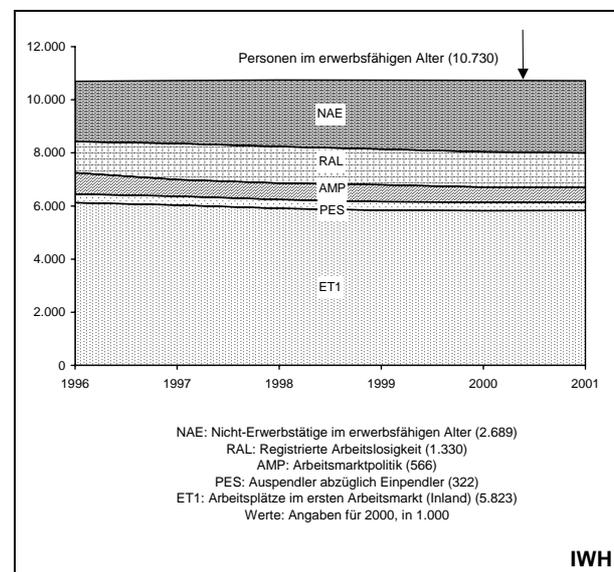
In der öffentlichen Debatte wird immer noch zu wenig unterschieden, was von der heute vorhandenen Beschäftigung bereits rentabel ist und was von Subventionen abhängt. Zu groß ist die Arbeitslosigkeit; da scheint subventionierte Beschäftigung besser zu sein als keine. Das ist nicht zukunftsweisend. Der Staat zahlt Subventionen nicht auf Dauer, und so bleiben subventionierte Arbeitsplätze latent gefährdet.

Als „rentabel“ können Arbeitsplätze in Unternehmen gewertet werden, die mit den realisierten Absatzpreisen die Durchschnittskosten der Produktion decken und eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals erzielen. Das Problem ist die quantitative Abschätzung. Die Statistik liefert keine Daten darüber, wie viel Arbeitsplätze im definierten Sinne rentabel sind. Indizien sprechen für ein noch beträchtliches, in der Tendenz aber abnehmendes Defizit an rentablen Arbeitsplätzen.

Die Eckdaten des ostdeutschen Arbeitsmarktes enthält Abbildung 3. Das Volumen des „ersten“ Arbeitsmarktes (5.823 Tausend Arbeitsplätze im Jahr 2000) ist nicht mit rentabler Beschäftigung gleichzusetzen. Ein Teil dieser Arbeitsplätze ist

von Subventionen abhängig.⁶ Nicht zum ersten Arbeitsmarkt zählen die direkt subventionierten Arbeitsplätze im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen: 290 Tausend Arbeitsplätze). Es ist möglich, dass einige dieser Arbeitsplätze auch ohne Subventionierung verfügbar wären und insofern zur rentablen Arbeit gezählt werden müssen. Unter der Annahme, dass sich am ersten Arbeitsmarkt mehr subventionsabhängige Arbeitsplätze finden als rentable Arbeit unter den Maßnahmen im Rahmen von ABM/SAM, ist der Umfang der *rentablen* Arbeit geringer, als es der Anzahl der Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt entspricht.

Abbildung 3:
Eckdaten zum ostdeutschen Arbeitsmarkt
- in 1.000 Personen -



Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Weitere Anhaltspunkte für ein noch bestehendes Defizit an rentablen Arbeitsplätzen liefern Untersuchungen über die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Rentabilität der Arbeitsplätze gehören zusammen. Latent gefährdet sind Arbeitsplätze

⁵ Vgl. EUROPÄISCHE ZENTRALBANK: Monatsbericht 2/2000, S. 42.

⁶ Es muss sich dabei nicht um direkte Subventionen von Arbeitsplätzen handeln. Prototypisch für indirekte Subventionsabhängigkeit ist das Baugewerbe. Die massive Förderung des Wohnungsbaus hat eine erhebliche Baunachfrage erzeugt und damit zur Ausweitung der Anzahl der Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft beigetragen. Mit der Beendigung der Subventionierung gehen viele Arbeitsplätze wieder verloren. In der Spitze im Jahr 1995 beschäftigte die Bauwirtschaft etwa eine Million Erwerbstätige, heute sind es bereits weniger als 800.000 Personen.

in jenem Unternehmenssegment, das geringe Erfolgs- und hohe Risikopotentiale aufweist. In einer Studie über Management-Buy-Outs (MBO) wurden Mitte der neunziger Jahre 17 Prozent der MBOs als „Unternehmen mit hohem Sanierungs- und Konsolidierungsbedarf“ eingestuft, 36 Prozent als „Unternehmen mit Wachstumstendenzen in Vergangenheit und Zukunft, aber umfangreichen Liquiditäts- und Absatzproblemen“.⁷ In einer jüngeren Auswertung von Unternehmensdaten des IAB-Betriebspanels wurde ein Fünftel der Unternehmen als „Nachhut“ (wachstums- und investitionsschwach) gekennzeichnet, 15 Prozent waren „Vorbereiter“ (investitionsstark, aber noch wachstumsschwach).⁸ Diese Zahlen lassen vermuten, dass unter den vorhandenen Arbeitsplätzen mehr als eine vernachlässigbare Quote noch nicht rentabel ist.

Im Verlauf der letzten Jahre hat die Anzahl rentabler Arbeitsplätze vermutlich zugenommen. Im strukturellen Erneuerungsprozess haben sich einige Branchen als sehr dynamisch erwiesen. Die Unternehmen dieser Branchen wachsen allmählich in die Gewinnzone und behaupten sich aus eigener Kraft am Markt. Damit werden sie und ihre Arbeitsplätze rentabel. Als ein Beleg steigender Wettbewerbsfähigkeit kann gelten, dass die Industrieunternehmen immer mehr auf überregionalen Märkten Fuß fassen (vgl. Tabelle 3). Die Industrieunternehmen erzielen inzwischen fast die Hälfte ihres Umsatzes außerhalb der neuen Bundesländer. Die Auftragseingänge bei der ostdeutschen Industrie aus dem Ausland sind weitaus dynamischer als die aus dem Inland. Letztlich hängt die Wettbewerbsfähigkeit auch von Forschung und Entwicklung ab. Sie liegt in Ostdeutschland keinesfalls brach, wenngleich die Intensität der Forschung gegenüber Westdeutschland noch niedrig ist (vgl. Patentanmeldungen und FuE-Aufwendungen in Tabelle 4). Die Ausgaben für Hochschulen und deren Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal sind ein Indiz dafür, dass Forschungspotentiale an den Hochschulen vorhanden sind, von denen die Wirtschaft profitieren kann.

⁷ Vgl. BARJAK, F.; HEIMPOLD, G.; JUNKERNHEINRICH, M.; LOOSE, B.; SKOPP, R.: Management-Buy-Outs in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 2/1996, insbesondere S. 179 ff.

⁸ Kriterien für die Eingruppierung der Unternehmen waren drei Merkmale (Umsatz, Beschäftigung, Investitionsintensität). Allerdings wurden vorerst nur Daten eines Jahres (1998) ausgewertet. Vgl. LOOSE, B.: Determinanten des betrieblichen Wachstums im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe. IWH-Diskussionspapiere Nr. 99, Juli 1999.

Tabelle 3:
Auftragseingang und Absatzregionen ostdeutscher Industriebetriebe

Auftragseingang im Verarbeitenden Gewerbe, Wertindex, Veränderung 1999 gegenüber 1995 in Prozent,	
aus dem Inland	14,8
aus dem Ausland	111,9
Umsätze der Industriebetriebe nach Absatzregionen (Basis: IAB-Betriebspanel hochgerechnet), 1998, Anteile in Prozent,	
Absatz in den neuen Ländern	56
in den alten Ländern	33
im Ausland	11
<i>Nachrichtlich:</i> Exportquote (Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz) des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes ^a , 1998, in Prozent	18

^a Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quellen: Statistisches Bundesamt; IAB-Betriebspanel; Berechnungen des IWH.

Tabelle 4:
Ausgewählte Indikatoren zur Forschung

Patentanmeldungen 1995-1998 je 100.000 Einwohner, Anzahl	NBL: 70 ABL: 249
FuE-Aufwendungen im Wirtschaftssektor in DM je Einwohner, 1997	NBL: 215 ABL: 792
Ausgaben der Hochschulen in DM je Einwohner, 1995-1997	NBL: 1.631 ABL: 1.724
Wissenschaftliches und künstlerisches Personal je 100.000 Einwohner, Durchschnitt 1995-1998	NBL: 214 ABL: 248

NBL: neue Länder ohne Berlin Ost. – ABL: nur Flächenländer.

Quellen: Deutsches Patent- und Markenamt; Statistisches Bundesamt; Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft; Berechnungen des IWH.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen ist mit einer gegenläufigen Entwicklung in der Beschäftigung zu rechnen. Auf der einen Seite wird die Anzahl *rentabler* Arbeitsplätze weiter zunehmen. Eine Reihe von Unternehmen sind bereits wettbewerbsfähig, andere werden es. Sie sorgen für die Ausweitung rentabler Arbeitsplätze. Damit ist aber unmittelbar keine Ausweitung der *gesamten* Beschäftigung verbunden, denn ein Arbeitsplatz, der rentabel wird, war auch vorher schon vorhanden (wenn auch unrentabel). Gleichzeitig werden unrentable Arbeitsplätze verloren gehen, weil wettbewerbsunfähige Unternehmen ausscheiden. In der Summe führt das zu einer paradox anmutenden Entwicklung. Die Lage am Arbeitsmarkt wird

schlechter (es gibt insgesamt weniger Arbeitsplätze) und zugleich besser (unter den verbliebenen Arbeitsplätzen steigt die Anzahl *rentabler* Arbeitsplätze).

Die Situation am Arbeitsmarkt bleibt damit angespannt. Die „Beschäftigungslücke“ (Arbeitsuchende abzüglich vorhandene Arbeitsplätze) erreicht derzeit eine Größenordnung von rund 1,5 Millionen Arbeitsplätzen.⁹ Noch größer wäre sie, wenn man die zwar (noch) vorhandenen, aber nicht rentablen und daher gefährdeten Arbeitsplätze hinzuzählte (deren Volumen allerdings unbekannt ist).

„Entlastung“ für den Arbeitsmarkt ist nicht von der demographischen Entwicklung zu erwarten. Zwar wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter langfristig zurückgehen, Projektionen zufolge in zwanzig Jahren um 11 Prozent oder 1,2 Millionen Personen unter dem heutigen Wert liegen.¹⁰ Da aber geburtenstarke Jahrgänge der achtziger Jahre auf den Arbeitsmarkt drängen, ist zumindest bis 2010 mit keiner nennenswerten Reduktion des Erwerbspersonenpotenzials zu rechnen. Im übrigen ist selbst ein rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial nicht unbedingt mit niedrigerer Arbeitslosigkeit verbunden. Sofern die Bevölkerungszahl ebenfalls schrumpft, käme es via verminderter Güternachfrage (wenn sich dies nicht z. B. über steigende Exporte ausgleichen lässt) zu Minderbeschäftigung; bei gleicher Bevölkerung würden weniger Erwerbstätige höhere Belastungen durch Rentenbeiträge tragen müssen, mit dämpfenden Wirkungen auf die Beschäftigung.

⁹ Zur Abschätzung einer Beschäftigungslücke sind Setzungen über Arbeitsuchende und vorhandene Arbeitsplätze erforderlich. Die Anzahl der Arbeitsuchenden wurde hier wie folgt abgeschätzt (Werte für 2000, in Tsd. Personen): Ausgangspunkt ist die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (10.730). Es wird unterstellt, dass 25 Prozent davon nicht am Arbeitsmarkt aktiv sind (das entspricht dem tatsächlichen Wert für 2000). Weiterhin wird unterstellt, dass die Unterbeschäftigung auf 5 Prozent – bezogen auf die Erwerbspersonen – reduziert werden kann. Die Anzahl der Arbeitsuchenden ist gleich den Personen im erwerbsfähigen Alter abzüglich der nicht-aktiven Erwerbspersonen abzüglich der friktionellen Unterbeschäftigung. Es ergibt sich ein Wert von 7.639. Davon werden abgezogen die Anzahl der Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt (Inlands-konzept, 5.823) sowie der Pendlersaldo (Auspendler abzüglich Einpendler: 322). Es verbleibt die Beschäftigungslücke (Inlands-konzept). Das Ergebnis hängt maßgeblich von der unterstellten Quote der nicht-aktiven Erwerbspersonen und der angesetzten Unterbeschäftigungsquote ab.

¹⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden KEMPE, W.: Steigende Erwerbsneigung kompensiert demographischen Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung in der Zukunft, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 4/2000.

Auch wenn ein kräftiger Beschäftigungsaufschwung nicht in Sicht ist, darf die Beschäftigung nicht als hinzunehmende Größe betrachtet werden. Das Beschäftigungsvolumen hängt vom Tun und Unterlassen der wirtschaftlichen Akteure ab. Mehr Arbeitsplätze entstehen, wenn mehr Unternehmen wettbewerbsfähig werden und mit den Märkten wachsen. Dass die Unternehmer das ihnen Mögliche tun, um ihre Unternehmen am Markt fest zu etablieren, ergibt sich aus ihrem Eigeninteresse und kann unterstellt werden. Aber die Wettbewerbsfähigkeit wird auch von gestaltbarer Politik beeinflusst, der Lohnpolitik und der staatlichen Wirtschaftspolitik. Beides wird nun ins Blickfeld gerückt.

Lohnangleichung: eine Frage der Gerechtigkeit – aber welcher?

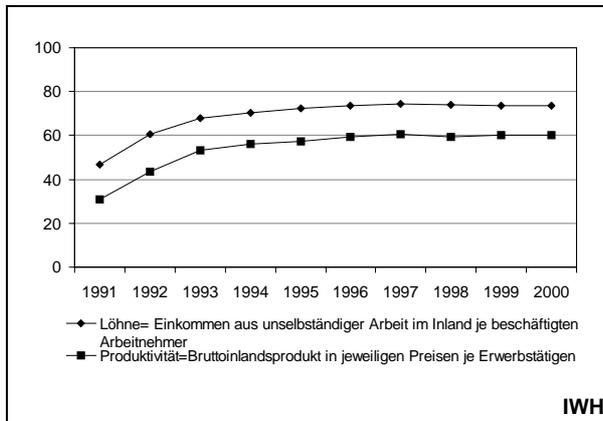
Ostdeutschland ist mit einer unerfreulichen Alternative konfrontiert: entweder den Lohnrückstand gegenüber Westdeutschland rasch abbauen und damit eine Ausweitung der Arbeitslosigkeit riskieren oder die Beschäftigung bei moderater Lohnentwicklung stabilisieren und dafür einen Lohnrückstand weiter hinnehmen. Die Lohnfrage entwickelt sich immer mehr zum Prüfstein für das, was an Spannungen in der Gesellschaft ausgehalten werden kann. Spannung erzeugt nicht nur der anhaltende Lohnrückstand der neuen gegenüber den alten Ländern. Spannung entsteht auch durch die Lohndifferenzierung in den neuen Ländern.

Ostdeutschland als Niedriglohngebiet: das ist keine stabile Lösung. Leistungsfähige Erwerbspersonen würden abwandern mit der Folge, dass sich in Ostdeutschland kaum mehr als lokale Produktion halten könnte. Schon im Jahr 1990 hatte es der Sachverständigenrat so gesehen: „Der Aufbau einer auf Niedriglöhne ausgerichteten Wirtschaftsstruktur im Osten der Bundesrepublik wäre in jedem Fall ein Fehler. Niedrige Löhne – niedrig im Vergleich zu Westdeutschland – wird es nur in einer Übergangszeit geben können, nicht auf Dauer, weil der Arbeitsmarkt im Osten mit dem im Westen zusammenwachsen wird.“¹¹ Das Ziel der Lohnangleichung ist nicht zu bestreiten. Das Problem ist das Tempo (besser: die Langsamkeit), mit dem (der) sich das Ziel realisieren lässt.¹²

¹¹ SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG: Jahresgutachten 1990/91, Ziffer. 308.

¹² Der Sachverständigenrat (a. a. O.) hatte vorsorglich gewarnt: „Die Tarifparteien in den neuen Bundesländern sollten die im Marktmechanismus angelegte Tendenz zu einer Annäherung der Löhne an die im Westen jedoch nicht

Abbildung 4:
Löhne und Produktivität in der Gesamtwirtschaft
in Relation zu Westdeutschland
- Westdeutschland = 100 -



Quellen: Statistisches Bundesamt, Stand: März 1999 Werte sind noch nicht auf das ESVG 1995 umgestellt; 1999 und 2000 Schätzungen des IWH.

Die ostdeutschen Bruttomonatsverdienste erreichten 1999 gut 75 Prozent des westdeutschen Niveaus (vgl. Abbildung 4, Tabelle 5).¹³ Der Rückstand wird als eine Diskreditierung empfunden („Bürger zweiter Klasse“). Aus dem subjektiven Empfinden, gleiches zu leisten wie im Westen, leiten viele Ostdeutsche drängend den Anspruch ab, wie im Westen zu verdienen. Auf kein Verständnis trifft, wenn gleichartige Arbeit bei einem Arbeitgeber, vor allem im öffentlichen Dienst, ungleich entlohnt wird. Die „rasche Angleichung der Löhne“ wird als Gebot der Gerechtigkeit gesehen und nicht mehr nur von Gewerkschaften gefordert.¹⁴

forcieren“. Aber dass der Marktmechanismus so langsam wirkt, hatte auch der Sachverständigenrat nicht geahnt.

¹³ Da bei niedrigeren Einkommen auch niedrigere Steuersätze gelten, ist der Rückstand bei den Nettoverdiensten geringer. So lagen 1998 die Nettolöhne und -gehälter Ostdeutschlands bei 86 Prozent des westdeutschen Niveaus. Nimmt man noch hinzu, dass die Verbraucherpreise in den neuen Ländern unter denen in den alten liegen (was vor allem auf niedrigere Mieten zurückzuführen ist), schrumpft der Rückstand in realer Rechnung weiter.

¹⁴ In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14.4.2000 war unter der Überschrift „Stolpe fordert Angleichung der Löhne zwischen Ost und West“ zu lesen. „Die Angleichung der Einkommen zwischen den alten und den neuen Bundesländern sei eine Frage der Gerechtigkeit, sagte der brandenburgische Ministerpräsident Stolpe (SPD): ‚... Die Ungleichheiten würden zehn Jahre nach der Einheit als Ungerechtigkeiten empfunden.‘ Stolpe forderte deshalb ‚eine baldmögliche Lohnangleichung‘. Allerdings sei er ‚kein Freund von Terminsetzungen.‘“ In der Leipziger Volkszeitung vom 8.4.2000 verlangte FDP-Generalsekretär Westerwelle: „Zehn Jahre nach der staatlichen Einheit muss die Regierung für einen festen Zeitplan der Leis-

Tabelle 5:
Daten zum Angleichungsstand der Löhne und Gehälter, 1999
- Werte für die neuen Länder und Berlin-Ost in Relation zu den Wertes des früheren Bundesgebietes in % -

Bereich	Relation
Gesamtwirtschaft, je Arbeitnehmer ^a	
Bruttolohn und -gehaltsumme	77,2
Nettolohn und -gehaltsumme	86,1
Produzierendes Gewerbe	
Bruttomonatsverdienste der Angestellten	74,4
Bruttowochenverdienste der Arbeiter	75,6
Bruttostundenverdienste der Arbeiter	71,5
<i>Nachrichtlich:</i>	
bezahlte Wochenstunden der Arbeiter	105,2
Handwerk	
Bruttostundenverdienste, männl. Gesellen	68,3
Kreditgewerbe	
Bruttomonatsverdienste der Angestellten	77,7
Versicherungsgewerbe	
Bruttomonatsverdienste der Angestellten	86,0
Baugewerbe	
Tarifliche Ecklöhne/-gehälter je Monat	91,1
Effektivlöhne je Stunde (Arbeiter)	73,6
Stahlindustrie ^b	
Tarifliche Ecklöhne/-gehälter je Monat	100,0
Effektivlöhne je Stunde (Arbeiter)	81,5
Chemie	
Tarifliche Ecklöhne/-gehälter je Monat	82,0
Effektivlöhne je Stunde (Arbeiter)	65,2
Öffentlicher Dienst	
Tarifliche Ecklöhne/-gehälter je Monat	86,5

^a Daten für 1998, noch nicht auf ESVG umgestellt. – ^b Erzeugung von Roheisen, Stahl- und Ferrolegierungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16 und 18; Bundesministerium für Arbeit, Tarifvertragliche Arbeitsbedingungen im Jahr 1999, Bonn 2000.

Ginge es nur um Löhne, ließe sich die rasche Angleichung realisieren; aber es geht auch um Beschäftigung. Wenn die Löhne im Zuge der „raschen Angleichung“ der Produktivitätsentwicklung vorausziehen, machen steigende Arbeitskosten Produktion unrentabel, Arbeitskräfte werden entlas-

tungsgerechtigkeit sorgen.“ FDP-Vize Brüderle sagte, die Ungleichbehandlung sei auf Dauer nicht hinnehmbar. Schließlich berichtet die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 17.5.2000 unter der Überschrift „CDA will gleichen Lohn“: „Der Arbeitnehmerflügel in der Union fordert die Lohnangleichung in Ostdeutschland an das Westniveau. ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit in ganz Deutschland.‘ Das hat der Vorsitzende der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft Deutschlands, Rainer Eppelmann ... gesagt.“

sen. Die Lohnangleichung erzeugt dann ihrerseits Ungerechtigkeit: gegenüber den Arbeitslosen.

Die Produktivität gibt vor, was ohne Gefährdung der Beschäftigung an Löhnen möglich ist.¹⁵ Gegenwärtig liegt die Arbeitsproduktivität Ostdeutschlands bei etwa 60 Prozent des westdeutschen Wertes. Der Rückstand wird sich erst allmählich abbauen, aber noch auf Jahre erheblich bleiben (vgl. Abbildung 4). Das ist keine gute Voraussetzung für rasche Lohnanpassungen.

Aber besteht der Produktivitätsrückstand wirklich? Ostdeutsche Arbeitnehmer fühlen sich in ihrer individuellen Leistung gegenüber Westdeutschen nicht „rückständig“. Mit der Produktivität wird freilich nicht die individuelle Leistung der Arbeitnehmer gemessen, sondern die von den Unternehmen am Markt durch Absatz realisierte Wertschöpfung (Umsatz abzüglich Vorleistungen) bezogen auf die Anzahl der Arbeitnehmer. Eckdaten für die Produktivitätsberechnung enthält Tabelle 6.

Tabelle 6:
Eckdaten zur Produktivitätsberechnung^a, 1998

	NBL	ABL
Bruttoproduktionswert in Mrd. DM	836,9	6.412,8
Vorleistungen in Mrd. DM	525,7	4.038,2
Bruttowertschöpfung in Mrd. DM	311,2	2.478,6
Erwerbstätige in 1.000 Personen	4.690	22.279
Produktivität je Erwerbstätigen in 1.000 DM	66,36	111,25
<i>Nachrichtlich:</i> Produktivität, ABL=100	59,65	

^a Unternehmen ohne Wohnungsvermietung, Angaben noch nicht auf ESVG 1995 umgestellt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzungen des IWH.

Der Produktivitätsrückstand widerspiegelt, dass die ostdeutschen Unternehmen immer noch eine – im Vergleich zu ihrer auswärtigen Konkurrenz – geringe Wertschöpfung erzielen. Den Abstand zu verringern (indem die Unternehmen ihre Produktpalette, ihre Preiswürdigkeit, ihre Produktions-

¹⁵ Entscheidend sind hier Ursache und Wirkung. Wenn die Produktivität durch innovative technische Ausstattung, erhöhte Qualifikation, verbesserte Organisation der Betriebe oder durch höhere Absatzpreise steigt, können die Löhne in diesem Rahmen ohne Gefährdung der Beschäftigung angehoben werden. Produktivitätssteigerungen können aber auch die rechnerische Folge starker Lohnanhebungen sein. Wegen des Lohndrucks werden die relativ unproduktiven Arbeitsplätze als erste ausscheiden, sodass die Arbeitsplätze mit höherer Produktivität verbleiben. Dieser Weg impliziert Entlassungen.

technologien verbessern), braucht mehr Zeit, als Geduld bei den Arbeitnehmern vorhanden zu sein scheint.

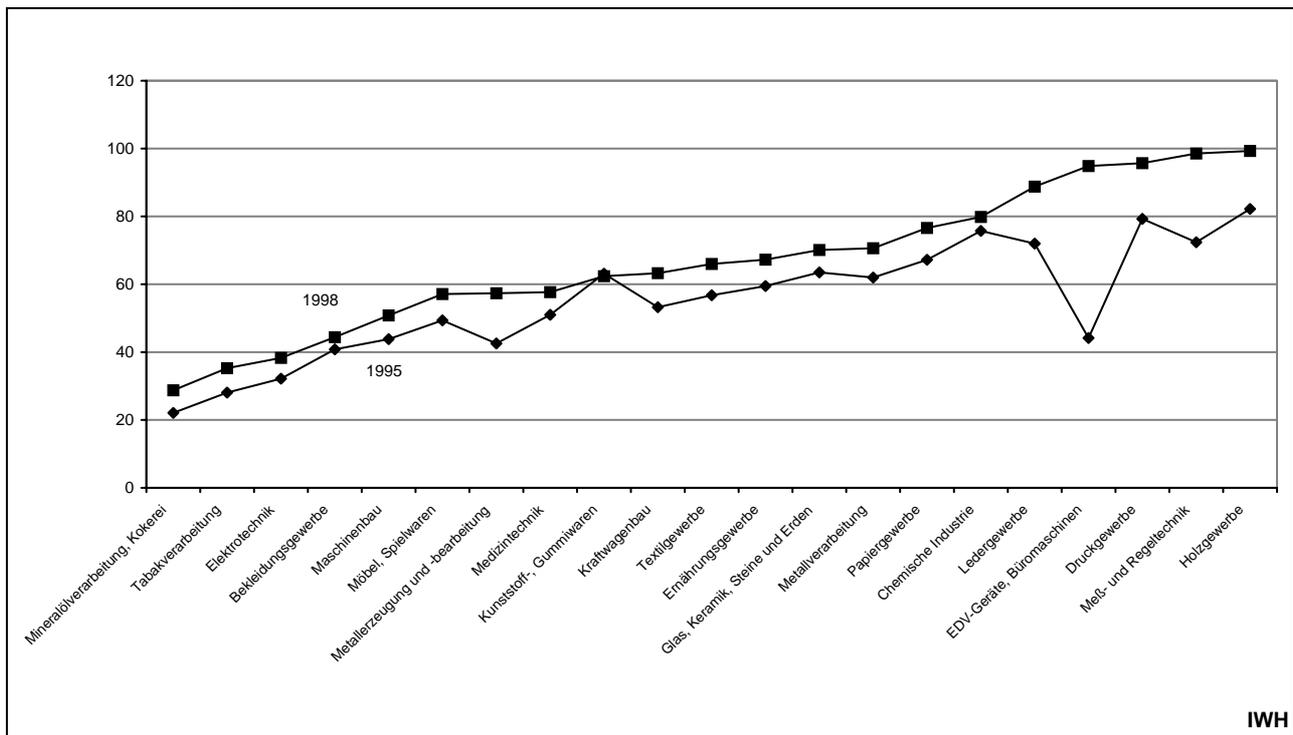
Der 60-Prozent-Wert für den Produktivitätsvergleich markiert einen gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Spitzenbranchen und Spitzenunternehmen weisen einen geringeren Rückstand auf oder überflügeln die auswärtige Konkurrenz sogar. In nachhinkenden Branchen und Unternehmen ist der Rückstand dagegen noch größer (vgl. Abbildung 5¹⁶). Würden die Löhne durchgängig an der Spitzenproduktivität orientiert, sähen sich die nachhinkenden Unternehmen und Branchen mit einem Lohnkostendruck konfrontiert, der sie zu Entlassungen zwingen würde. Um das zu vermeiden, müssen die Löhne entsprechend dem Produktivitätsgefälle differenziert werden. Dadurch würden allerdings gleich qualifizierte Arbeitnehmer je nach dem Produktivitätsstand des Unternehmens, in dem sie gerade beschäftigt sind, unterschiedlich entlohnt – was möglicherweise wieder als ungerecht empfunden wird (auch wenn es in Marktwirtschaften normal ist).

Lohndifferenzierung wird schließlich durch mobile Arbeitnehmer erzwungen. Sie akzeptieren Arbeit im Osten nur zu Löhnen, zu denen sie auch im Westen Beschäftigung fänden. Werden diese Arbeitnehmer, beispielsweise aufgrund ihrer spezifischen Qualifikationen, in den Unternehmen benötigt, kommt es dazu, dass in den Betrieben einige Arbeitnehmer „westlich“ entlohnt werden, während andere Arbeitnehmer wegen des Produktivitätsrückstands Abschlüsse hinnehmen müssen. Das kann ebenfalls mit Gerechtigkeitsvorstellungen kollidieren.

Im öffentlichen Dienst beträgt der Angleichungsstand an die westdeutschen Löhne 86,5 Prozent (vgl. Tabelle 5). Zum 1. Januar 2002 ist eine Angleichung auf 90 Prozent vereinbart. Die unterschiedliche Entlohnung kann nicht mit Produktivitätsunterschieden begründet werden. Der Staat setzt nichts am Markt ab, folglich gibt es keine am Markt realisierte Wertschöpfung, die Maßstab für die Entlohnung sein könnte. Allerdings stellt sich bei der Lohnangleichung die Finanzierungsfrage. Die Personalausgaben der ostdeutschen öffent-

¹⁶ Die statistische Basis für die Berechnung sektoraler Produktivität ist schwach. Die hier präsentierten Zahlen basieren auf Berechnungen des DIW und weichen teilweise von entsprechenden Angaben des Statistischen Bundesamtes ab. Hier geht es allerdings weniger um den konkreten Wert für eine spezielle Branche als vielmehr um die Vermittlung eines Eindrucks von dem Produktivitätsgefälle.

Abbildung 5:
Wertschöpfungsvolumen in Ostdeutschland je Beschäftigten in Relation zu Westdeutschland
- in Preisen von 1995, Westdeutschland = 100 -



Quelle: DIW.

lichen Haushalte liegen bei 42 Mrd. DM (1998). Eine vollständige Angleichung würde zusätzliche Ausgaben in einer Größenordnung von 6 Mrd. DM verursachen. Dies zu finanzieren, erfordert Einschnitte anderswo (verstärkter Personalabbau, Kürzung von Investitionen) oder eine bedenkliche Ausweitung der Verschuldung. Zusätzliche Finanzierungsmittel aus Westdeutschland etwa im Rahmen des Finanzausgleichs sind nicht zu erwarten.

Unbedenklich wäre die Lohnangleichung, wenn die originäre Steuerkraft Ostdeutschlands steigt. Sie lag 1998 aber erst bei 34 Prozent des westdeutschen Niveaus, eine rasche Angleichung ist nicht in Sicht. Können die Grenzen des Leistbaren bei der Besoldung des öffentlichen Dienstes ignoriert werden? Einmal mehr stellte sich die Frage der Gerechtigkeit. Ist es vertretbar, die Löhne im öffentlichen Dienst rasch auf westliches Niveau zu heben, wenn die privaten Wirtschaftssektoren angesichts des Produktivitätsrückstands weiterhin Abschlüsse hinnehmen müssen?

Die Lohnfrage gehört zum Diffizilsten, was die unvollendete Transformation zu bieten hat. Das Kernproblem ist die Kollision zwischen den als gerecht empfundenen Löhnen und der ebenfalls gewünschten Beschäftigung. Es ist offen, ob der mo-

derate lohnpolitische Kurs der letzten Jahre weiter durchgehalten werden kann.¹⁷ Soweit der einzelne Arbeitnehmer glaubt, von der bei rasch steigenden Löhnen allfälligen Ausweitung der Arbeitslosigkeit nicht selbst betroffen zu werden, entspricht es individueller Rationalität, für die Lohnangleichung zu votieren. Aus gesellschaftlicher Sicht kann die Arbeitslosigkeit nicht hingenommen werden; erforderlich ist eine strikt an der Produktivität ausgerichtete Lohnsetzung.

Es gibt Möglichkeiten, den Konflikt zwischen Löhnen und Beschäftigung zu mildern. Ein Thema ist die Arbeitszeit. Den im Vergleich zu Westdeutschland niedrigeren Stundenlöhnen stehen längere Monatsarbeitszeiten gegenüber (vgl. Tabelle 5). Um die Monatseinkommen und damit die Kaufkraft der Arbeitnehmer möglichst hoch zu

¹⁷ Die folgende Tabelle zeigt die Lohnentwicklung (L=Ein kommen aus unselbständiger Arbeit im Inland je beschäftigten Arbeitnehmer) und die Entwicklung der Verbraucherpreise (P), jeweils Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent

	92	93	94	95	96	97	98	99
L	37,6	15,0	7,1	6,5	3,8	2,6	0,7	2,4
P	13,4	10,6	3,6	1,9	1,9	2,3	1,1	0,4

Quelle: Statistisches Bundesamt; 1999 Schätzung des IWH.

halten, wäre es sinnvoll, vorerst auf Kürzungen der Arbeitszeit zu verzichten. Ein weiteres Thema sind vermögensbildende Maßnahmen wie Investivlöhne. Ein Teil des Lohnes würde nicht ausgezahlt, sondern kapitalbildend (im Betrieb) angelegt. Der Arbeitnehmer betreibt dann Vermögensbildung; das Unternehmen erhielte Finanzierungsmittel. Ein drittes Thema sind Erlösbeteiligungen. Neben fixiertem Lohn würden flexible Lohnbestandteile vereinbart, die an den Erlös oder Gewinn des Unternehmens gekoppelt sind. Der Arbeitnehmer hätte den Vorteil, von einer günstigen Entwicklung seines Betriebes mit dem Einkommen zu profitieren; das Unternehmen hätte den Vorteil, dass die Lohnkostenbelastung mit dem Unternehmenserfolg verbunden wird. Der Arbeitnehmer müsste ein höheres Einkommensrisiko in Kauf nehmen (die Erlös Komponente des Lohnes ist unsicher); dafür verringerte sich sein Arbeitsplatzrisiko (hohe Fixlöhne verstärken dagegen bei schlechter betrieblicher Entwicklung den Entlassungsdruck).

Marktprozesse plus aktiver Staat

Zehn Jahre nach Einführung der D-Mark bleibt der Staat weiter gefordert, an der Vollendung der Transformation mitzuwirken. Gleichwohl bestimmen immer stärker Marktprozesse deren Fortgang.

Von Anfang an hat der Staat eine dominante Rolle im Aufbau Ost gespielt. Er hat den institutionellen Rahmen gesetzt (Währungsunion, Treuhandanstalt, Rechtssystem, Steuersystem), staatliche Vorleistungen erbracht (Infrastruktur, Bildungssystem, ökologische Erneuerung), private Wirtschaftsaktivität massiv unterstützt (Investitionszulagen, Sonderabschreibungen, zinsgünstige Kredite). Ohne diese Aktivitäten hätte die ostdeutsche Wirtschaft im harten internationalen Wettbewerb keine Chance gehabt; Produktion von handelbaren Gütern wäre am Standort Ostdeutschland kaum entstanden.

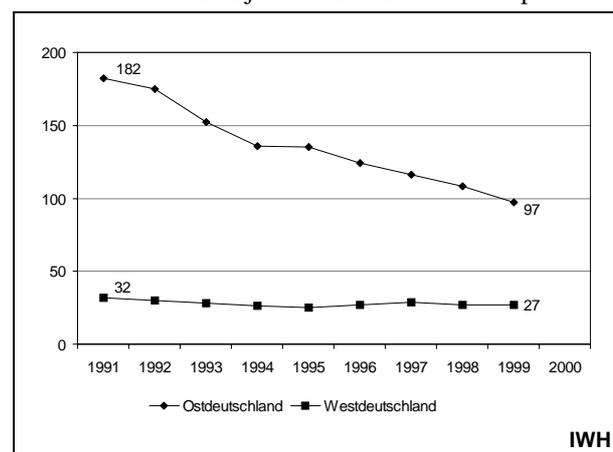
Die Subventionsintensität war von Anfang an hoch, und sie ist es trotz rückläufiger Tendenz immer noch (vgl. Abbildung 6). Das staatliche Engagement hat Nebenwirkungen. Subventionsmentalität ist entstanden (nicht nur bei den Unternehmen, die Subventionen erhalten; auch bei den Bürokraten und Politikern, die Subventionen verteilen). In der Bevölkerung besteht die Fehleinschätzung, wirtschaftliche Probleme seien vom Staat zu lösen, und der könne das auch. Viel ist immer noch von staatlichen Programmen die Rede, wenig von der Eigenverantwortung „der Wirtschaft“. Überhaupt spielen Unternehmerpersönlichkeiten in der

öffentlichen Wahrnehmung kaum eine Rolle, obwohl das Unternehmertum Basis der marktwirtschaftlichen Erneuerung ist.

Trotz der unverkennbaren Risiken staatlicher Förderpolitik geht es nicht um den vollständigen Rückzug des Staates aus der Förderung der Transformation. Es geht vielmehr um die Konzentration des Staates auf die Aktivitäten, für die er die Kompetenz hat und für die er die Verantwortung trägt:

- Mit hoher Priorität ist der Ausbau der Infrastruktur zu betreiben. Ostdeutschland weist immer noch einen erheblichen Rückstand an öffentlicher Infrastruktur auf.
- Bildungspolitik ist Ländersache. Wissenstransfer von Universitäten und Fachhochschulen in die Wirtschaft setzt leistungsfähige Hochschulen voraus. Dafür müssen die Länder sorgen, auch wenn die Studentenzahlen demografisch bedingt abnehmen werden.
- Die regionalpolitisch begründete Förderung von Investitionen in Regionen mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft ist weiterhin notwendig.
- Die Förderung von Existenzgründungen ist eine Daueraufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik.
- Zu den Voraussetzungen einer erfolgreichen Transformation gehören niedrige Steuersätze, Abbau beschäftigungshemmender Regulierungen, wirtschaftsfreundliche Verwaltungen, Gestaltung der „weichen Standortfaktoren“.

Abbildung 6:
Subventionsintensität in Ostdeutschland und Westdeutschland
- Subventionen in DM je 1.000 DM Bruttoinlandsprodukt -



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Subventionsberichte.

Ein Teil dieser Aktivitäten (Bildungspolitik, Regionalförderung, Existenzgründung, Steuersystem) ist kein ostdeutsches Spezifikum, sondern in

Westdeutschland gleichermaßen geboten. Auf diesen Feldern geht es nicht (mehr) um die Formulierung einer Sonderpolitik für Ostdeutschland. Bereiche wie die Regionalförderung bedürfen keiner Ost-West-Differenzierung; vielmehr können sie nach bundeseinheitlichen Kriterien ausgestaltet werden.¹⁸ Dies ist anders im Bereich der Infrastruktur; hier ist der Handlungsbedarf im Osten deutlich größer als im Westen.

Ein spezifisches Problem in Ostdeutschland ist nach wie vor die soziale Flankierung der Transformation. Ostdeutschland hat Belastungen insbesondere in Form massiv anschwellender Arbeitslosigkeit zu spüren bekommen (während Westdeutschland durch die Transformation „nur“ finanziell belastet ist). Staatliche Arbeitsangebote als sozialpolitische Maßnahme zugunsten von besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Älteren) in Regionen mit extrem hoher Arbeitslosigkeit behalten ihre Berechtigung.

So notwendig intensive staatliche Förderung der Wirtschaft war, lassen sich die Grenzen staatlichen Handelns nicht übersehen. Die Arbeitsmarktpolitik ist hierfür ein Beispiel. Arbeitsmarktpolitik umfasst staatliche Aktivitäten wie Fortbildung und Umschulung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Ziel es ist, Arbeitslosen den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen oder zu erleichtern. Im Erfolgsfall wird dadurch Arbeitslosigkeit verringert. Dies ist der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland nur unzureichend gelungen.¹⁹ *Erstens* sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die meisten Teilnehmer nicht die erhoffte Brücke in reguläre Beschäftigung; ABM-Teilnehmer finden sich zu rund zwei Drittel unmittelbar nach Ablauf der Maßnahme in der Arbeitslosigkeit wieder. Es gibt Anzeichen, dass sich die Beschäftigungschancen sogar verschlechtern: Maßnahmeteilnehmer werden Suchbemühungen nach einem Arbeitsplatz reduzieren; mitunter qualifizieren Maßnahmen für Tätigkeitsfelder, für die es dann keinen Bedarf mehr gibt. *Zweitens* werden durch die Maßnahmen nicht wie gewünscht in vollem Umfang zusätzliche (wenn auch subventionierte) Arbeitsplätze geschaffen; vielmehr lösen

die Maßnahmen Verdrängungseffekte aus, indem reguläre Arbeitsplätze durch staatlich subventionierte Arbeit verdrängt werden. *Drittens* sind arbeitsmarktpolitische Aktivitäten kostspielig (teurer als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit), und die zusätzlich aufzuwendenden Mittel fehlen dem Staat an anderer Stelle. Weil Arbeitsmarktpolitik wegen der hohen Kosten nicht flächendeckend durchgeführt werden kann, ist sie *viertens* ungerecht, weil sie Maßnahmen nur für den geringeren Teil der Betroffenen ermöglicht. Schließlich ist *fünftens* denkbar, dass durch das „Verstecken“ eines (nennenswerten) Teils der Arbeitslosigkeit in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik der Druck auf die Lohnpolitik zu einem beschäftigungsfördernden Kurs abgeschwächt werden kann.

Inzwischen hat der Umdenkprozess stattgefunden. Arbeitsmarktpolitik wird nicht mehr ernsthaft als Instrument zur Lösung der Arbeitslosigkeit begriffen (was nicht bedeutet, dass effizient ausgestaltete Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ihren Sinn verloren hätten). Insgesamt hat der Staat gelernt, dass seine Maßnahmen an Wirkungsgrenzen stoßen. Dies zeigt sich auch in anderen Förderbereichen, etwa bei der Förderung privater Investitionen.

Diskutiert wird, ob die spezifische Investitionsförderung durch Investitionszulagen über das bislang geplante Ende im Jahr 2004 hinaus erhalten bleiben soll.²⁰ Insgesamt hat der Staat von 1991 bis 1999 rund 20,7 Mrd. DM an Investitionszulagen gewährt. Spezifische Abschreibungserleichterungen für Bauinvestitionen sind bereits abgeschafft, mit Recht, denn zunehmende Leerstände bei Wohnungen und gewerblichen Immobilien zeigen, dass kein Bedarf mehr vorhanden ist, der besondere staatliche Förderung rechtfertigen könnte.

Die Investitionszulagen waren im Sinne eines „Nachteilsausgleichs“ erforderlich, um den Startnachteil ostdeutscher Unternehmen gegenüber etablierter Konkurrenz (Mangel an marktfähigen Produkten, Kapitalschwäche, geringe Erfahrungen im Wettbewerb) zu mildern. Doch im Jahre 2004, dann immerhin bald 15 Jahre nach Einführung der D-Mark, sollte sich kein Unternehmen mehr auf „Startnachteile“ berufen. Soweit sich die Unter-

¹⁸ Im Ergebnis würden derzeit allerdings in Ostdeutschland vergleichsweise mehr Regionen als in Westdeutschland unter die Kriterien fallen.

¹⁹ Zur Arbeitsmarktpolitik vgl. SCHNEIDER, H. u. a.: Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, IWH, Mai 2000, erscheint demnächst als IWH-Sonderheft.

²⁰ Um Missverständnissen vorzubeugen, sei betont, dass hier nur die Investitionszulagen angesprochen werden, auf die ein Rechtsanspruch besteht. Nicht gemeint sind die Investitionszuschüsse im Rahmen der Regionalpolitik (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur), deren Vergabe (bis zum bundesweit normierten Förderhöchstsatz) im Ermessen der Länder liegt.

nehmen an den Märkten etabliert haben, benötigen sie keine Förderung mehr; weitere Förderung würde hier nur Mitnahmeeffekte erzeugen. Wenn Unternehmen auch nach Jahren noch Verluste machen, sollten sie nicht mehr gefördert werden.

Gelegentlich wird für die Fortführung der Investitionsförderung mit dem Argument geworben, anderenfalls seien Standorte gefährdet. Ostdeutsche Tochterfirmen internationaler Unternehmen sehen sich im firmeninternen, aber weltweiten Wettbewerb um Investitionen beeinträchtigt, wenn sie nicht mehr auf Investitionsförderung zurückgreifen können.²¹ Dieser Fall ist heikel. Wenn Firmen für Erweiterungsinvestitionen und erst recht für Ersatzinvestitionen auf Investitionszulagen angewiesen bleiben, ist das ein Indiz dafür, dass hier Strukturen vorliegen, die ohne dauerhafte Subventionen nicht überlebensfähig sind. Dem sollte der Staat gerade nicht Vorschub leisten.

Für die Fortführung der Investitionsförderung spricht nicht, dass der Aufholprozess bei der Produktivität ins Stocken geraten ist. Der private Kapitalstock Ostdeutschlands liegt zwar unter dem vergleichbaren Kapitalstock Westdeutschlands. Die Kapitalintensität, das Bruttoanlagevermögen je Erwerbstätigen, erreicht 76 Prozent (1998) des westdeutschen Niveaus.²² Das widerspiegelt sich in der niedrigeren Produktivität. Doch ist damit keine „Kapitallücke“ indiziert, die zu schließen Aufgabe des Staates wäre.

In einigen Sektoren ist schon wegen der Faktorpreisrelation (Verhältnis von Arbeitskosten zu Kapitalkosten) mit einer niedrigeren Kapitalintensität zu rechnen. Das betrifft z. B. die Dienstleistungen: hier werden die Kapitalkosten nicht (mehr) subventioniert und sind damit denen in Westdeutschland vergleichbar; andererseits sind die Löhne niedriger als in den alten Ländern. Diese Konstellation begünstigt eine vergleichsweise arbeitsintensive Produktion.

In der Industrie sind zwar die Löhne ebenfalls niedriger als im Westen, aber wegen der noch be-

stehenden Kapitalsubventionen trifft das auch für die Kapitalkosten zu.²³ Die Faktorpreisrelation ist damit der in Westdeutschland ähnlich; und so überrascht es nicht, dass die Kapitalintensität der ostdeutschen Industrie mit 88,6 Prozent der in den alten Ländern schon recht nahe kommt. Die verbleibende Differenz reflektiert Unterschiede in der Betriebsgrößenstruktur: ostdeutsche Industriebetriebe sind im Durchschnitt kleiner als westdeutsche (vgl. Tabelle 1); erfahrungsgemäß liegt die Kapitalausstattung der Arbeitsplätze in großen Betrieben über der in kleinen.

Die Ausweitung des Kapitalstocks muss durch die Expansionspotentiale der ostdeutschen Unternehmen gerechtfertigt sein. Wenn sie das ist, wird die Finanzierung der Kapitalausweitung über die normalen Finanzmärkte inzwischen unproblematisch sein.²⁴ Der Staat hat an dieser Stelle keine Verpflichtung mehr – jedenfalls nicht außerhalb der Förderung von Existenzgründungen und der regionalpolitisch begründeten Förderung von Unternehmen.

In dem vom Staat gesetzten Rahmen wird sich die Transformation fortsetzen, und zwar als Marktprozess: innovative und risikobereite Unternehmen müssen (und werden) im Wettbewerb an Märkten herausfinden, welche Produktionen rentabel durchgeführt werden können. Das Manko ist der Faktor Zeit. Unternehmen, auch wettbewerbsfähige, brauchen Zeit, ihr Marktvolumen auszuweiten, neue Märkte zu erschließen und gegenüber der Konkurrenz einen Wachstumsvorsprung herauszuholen. Es wäre falsch zu glauben, der Staat könne den Prozess beliebig beschleunigen. Der Staat ist den Unternehmern unterlegen, wenn es darum geht, Märkte und wirtschaftliche Chancen abzuschätzen; und er ist auch nicht dazu da, anstelle von Unternehmern das Risiko wirtschaftlicher Aktivitäten zu übernehmen. Ein aktiver Staat

²¹ Ein Beispiel liefert die Chemie. Nach Aussagen des Vorsitzenden der Geschäftsführung von BASF-Schwarzheide (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.3.2000) sind Investitionen an diesem Standort nur möglich gewesen, weil mit Wirtschaftsförderung logistische Nachteile des Standorts (fehlende Anbindung an Wasserstraßen) ausgeglichen wurden. Wenn Fördermittel ab 2004 auslaufen, müssten andere Vorteile (deutlich niedrigere Arbeitskosten an diesem Chemiestandort) bewahrt bleiben.

²² Vgl. hierzu und zum Folgenden RAGNITZ, J.: Warum ist die Produktivität ostdeutscher Unternehmen so gering?, a. a. O.

²³ Der Subventionseffekt der Kapitalkosten kann im Mittel auf 13,6 Prozent geschätzt werden. Vgl. RAGNITZ, J. u. a.: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, a. a. O.

²⁴ In den Anfangsjahren war dies anders, da die Kreditgeber die Risiken neugegründeter, überwiegend kapitalschwacher Unternehmen nicht einschätzen konnten (oder sie pessimistisch beurteilten) und deswegen mit der Kreditvergabe zurückhaltend blieben. Eine theoretische Analyse dieser Konstellation bietet NEYER, U.: Fehlallokation von Kapital als Folge asymmetrisch verteilter Informationen auf den Kreditmärkten – Implikationen für den Aufbauprozess der ostdeutschen Wirtschaft. Schriften des IWH, Band 7. Nomos-Verlag, Baden-Baden, (erscheint demnächst).

ist erforderlich: aber nicht als Substitut, sondern als Komplement für Marktprozesse.

Solidarpakt II: zum Nutzen des Ganzen

Ostdeutschland bleibt in den kommenden Jahren auf hohe finanzielle Zuflüsse aus Westdeutschland angewiesen. Dass weiterhin Geldbeiträge fließen müssen, fördert die emotionale Wahrnehmung der Transformation als bloßen Verteilungskonflikt zwischen West und Ost. In den vergangenen zehn Jahren ist es der Politik nicht gelungen, die stereotype Konfrontation West versus Ost zu überwinden und durch eine das gesamte Deutschland ins Blickfeld rückende Sichtweise zu ersetzen. Aus gesamtdeutscher Sicht geht es bei den Transfers eben nicht darum, West-Ost-Umverteilung zu organisieren, sondern darum, das Wirtschaftspotenzial Ostdeutschlands zu entwickeln. Das liegt im Interesse der neuen Länder, aber der alten Länder ebenfalls; denn ein mangelhaft entwickelter Osten löste soziale Folgekosten aus, die letztlich der Westen tragen müsste.

Bund, ostdeutsche und westdeutsche Länder verhandeln seit Mitte 2000 die Fortsetzung des Solidarpaktes über das Jahr 2004 hinaus („Solidarpakt II“). Bis zu diesem Jahr laufen besondere Fördermaßnahmen zugunsten der neuen Länder im Umfang von rund 25 Mrd. DM (ohne Länderfinanzausgleich) aus. Der Solidarpakt erfasst nur einen Teil der gesamten „Transferleistungen“ für die neuen Länder. Tabelle 7 enthält die relevanten Werte.

Unter „Transferleistungen“ werden hier die über öffentliche Kassen und die Sozialversicherung (Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung) vermittelten Finanzströme von Westdeutschland nach Ostdeutschland verstanden. Sie beliefen sich 1999 brutto auf 195 Mrd. DM und netto (nach Abzug der Rückflüsse, also der in Ostdeutschland erhobenen Sozialversicherungsbeiträge und der dort entstandenen Steuereinnahmen des Bundes) auf 144 Mrd. DM.

Nur der kleinere Teil der Bruttotransferzahlungen (47 Mrd. DM) beruht auf Sonderleistungen zugunsten der neuen Länder. Der größere Teil (148 Mrd. DM) umfasst Zahlungen, die sich aus bundeseinheitlichen Regelungen ergeben (zum Beispiel Bundesstraßen, Wohngeld, Bafög, Verteidigung, Personalausgaben des Bundes) und dem Grunde nach in den alten Ländern ebenfalls anfallen. Aber auch diese Zahlungen werden überwiegend aus westdeutschem Steueraufkommen finanziert, da die dem Bund aus ostdeutschen Quellen zufließenden Mittel geringer sind als die Ausgaben.

Tabelle 7:

Transferzahlungen für die neuen Bundesländer 1999
- in Mrd. DM, wenn nicht anders angegeben -

Zahlungen für staatliche Aufgaben, die in gleicher Form auch in Westdeutschland anfallen und in der Regel nach bundeseinheitlichen Kriterien gewährt werden		148
Sonderleistungen zugunsten der neuen Länder: unter anderem		47
<ul style="list-style-type: none"> • besondere Wirtschaftsförderung wie Investitionszulagen, ein Teil der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Innovationsförderung (5,4) • Leistungen des Bundes für den Infrastrukturausbau (7,7) • sozialpolitisch motivierte Leistungen wie Teile der Arbeitsmarktpolitik (11), Überführung von DDR-Zusatzversorgungen in das Rentensystem (2), Zuschüsse an die Eisenbahn zur Finanzierung überhöhten Personalbestands der Reichsbahn (3) • Bundesergänzungszuweisungen wie Abbau teilungsbedingter Sonderlasten, Ausgleich unterdurchschnittlicher kommunaler Finanzkraft (14) 		
Bruttotransfers insgesamt		195
davon Ausgaben für:		
	Wirtschaftsnahe Infrastruktur	12,6 %
	Wirtschaftsförderung	5,9 %
	Sozialpolitisch motivierte Ausgaben	51,6 %
	Ungebundene Zuweisungen	24,6 %
	nicht zuzuordnen	5,4 %
Rückflüsse		51
Nettotransfers insgesamt		144
davon:		
	Bund	89
	Westdeutsche Länder/Gemeinden	12
	Sozialversicherung	36
	EU	7
<i>Nachrichtlich:</i> Nettotransfers in % des Bruttoinlandsprodukts		ABL 4,4 % NBL 32,8 %
<i>Nachrichtlich:</i> Schätzung der bis 2004 auslaufenden Fördermaßnahmen für die neuen Länder (ohne Länderfinanzausgleich), darunter:		25
<ul style="list-style-type: none"> • Investitionszulagen (3,8 auf der Basis des Jahres 2000) • Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen (14) • Finanzhilfen des Bundes für Infrastrukturinvestitionen ostdeutscher Länder/Gemeinden (6,6) 		

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

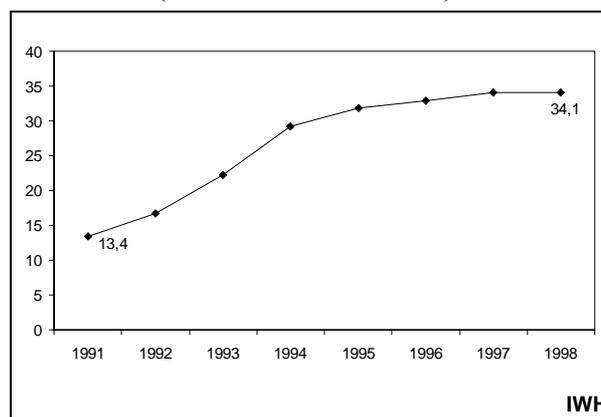
Um die Notwendigkeit für Transfers (der gesamten, nicht nur der über den Solidarpakt vereinbarten) nach 2004 einzuschätzen, empfiehlt es sich, eine Dreiteilung der Transferzahlungen nach ihrem ökonomischen Anlass und Zweck vorzunehmen:

Auffüllung der öffentlichen Budgets zum Ausgleich der niedrigen Steuerkraft: Die originäre Steuerkraft Ostdeutschlands liegt bei 34 Prozent des westlichen Wertes (vgl. Abbildung 7).²⁵ Der Rückstand reflektiert die geringere Wirtschaftskraft, die niedrigeren Einkommen (und damit einen geringeren Progressionseffekt im Steueraufkommen), aber auch Steuervergünstigungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung.²⁶ Durch Zuweisungen wird die Finanzkraft der öffentlichen Haushalte Ostdeutschlands deutlich angehoben (vgl. Tabelle 8).

Ohne die Auffüllung könnten die öffentlichen Aufgaben nur äußerst eingeschränkt wahrgenommen werden. Mit steigender originärer Steuerkraft werden die Auffüllbeträge allmählich abschmelzen. Doch sind auch nach 2004 nur graduelle, keine sprunghaften Verbesserungen zu erwarten.²⁷ Daher werden auch weiterhin vergleichsweise hohe Auffüllbeträge für die öffentlichen Haushalte notwendig sein. Eine weitere Frage ist, inwieweit

Nachholbedarf insbesondere bei der Infrastruktur besteht, der zusätzliche Finanzierungsmittel erfordert. Um die Auffüllung der öffentlichen Budgets unter besonderer, aber nicht alleiniger Berücksichtigung der Infrastrukturdefizite geht es im Wesentlichen beim Solidarpakt II.

Abbildung 7:
Steuerkraft^a Ostdeutschlands in Relation zu Westdeutschland (Westdeutschland = 100)



^a Kassenmäßige Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden (vor der Steuerverteilung) je Einwohner.

Quelle: Statistisches Bundesamt.

²⁵ Das Statistische Bundesamt weist bei den kassenmäßigen Steuereinnahmen (Gemeinschafts-, Bundes-, Landes-, Gemeindesteuern und Zölle) vor der Steuerverteilung für das Jahr 1998 und je Einwohner gerechnet aus: für die neuen Länder und Berlin-Ost: 4.211 DM, für das Frühere Bundesgebiet: 12.360 DM. Quelle: Statistisches Bundesamt: Tabellensammlung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Arbeitsunterlage, Ausgabe 2/99. Das originäre Steueraufkommen Ostdeutschlands je Einwohner vor Kindergeld liegt allerdings mit rund 37 Prozent des westdeutschen Niveaus etwas höher.

²⁶ Die kumulierten Wirkungen von Investitionszulagen, Erstattungen nach § 46 EStG sowie der 1996 eingeführten Eigenheimzulage auf das kassenmäßige Steueraufkommen für die Jahre 1991 bis 1998 ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

	Bruttoaufkommen	Abzüge	Steueraufkommen Kasse
Einkommensteuer Ost	13.917	35.236 ^a	-21.320
		(-)	(-)
Einkommensteuer West	460.084	254.463 ^a	205.620
		(55,3)	(44,7)
Körperschaftsteuer Ost	13.036	12.287 ^b	749
		(94,3)	(5,7)
Körperschaftsteuer West	246.419	19.807 ^b	226.611
		(8,0)	(92,0)

^a Erstattungen, Eigenheimzulage, Investitionszulage. – ^b Erstattungen, Investitionszulage. – Klammerausdrücke in Prozent des Bruttoaufkommens.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des IWH.

²⁷ Mit Auslaufen des Investitionszulagengesetzes im Jahr 2004 wird allerdings das kassenmäßige Steueraufkommen erhöht.

Tabelle 8:
Kassenmäßige Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden (Gemeinschafts-, Landes- und Gemeindesteuern) vor und nach Steuerverteilung 1998
- in DM je Einwohner -

	vor	nach
Brandenburg	3.752	5.656
Mecklenburg-Vorpommern	3.064	5.701
Sachsen	3.527	5.582
Sachsen-Anhalt	3.209	5.645
Thüringen	3.104	5.590

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Mitfinanzierung von Sozialleistungen: Die in Ostdeutschland bestehenden Ansprüche auf Sozialleistungen, insbesondere Arbeitslosengeld und Renten, übersteigen das eigene Beitragsaufkommen um rund 26 Mrd. DM; die fehlenden Beträge werden durch Mittel ausgeglichen, die aus westdeutschen Beitragsaufkommen stammen. Ein Abschmelzen der Transfers setzt voraus, dass die Gesamteinkommen und damit die Beitragseinnahmen beschleunigt steigen und dass vor allem die Anzahl der Arbeitslosen zurückgeht. Die mittelfristigen Perspektiven lassen beides nur in begrenztem Umfang erwarten.

Mitfinanzierung von Wirtschaftsförderung: Die Förderung der Wirtschaft, sei es direkt durch Subventionen wie Investitionszulagen, sei es indirekt durch den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, war unumgänglich, um den Transformationsprozess in Gang zu setzen. Die Finanzierung aus eigenerwirtschafteten Mitteln hätte Ostdeutschland überfordert; daher war die Mitfinanzierung durch Transfers notwendig. An anderer Stelle ist begründet worden, welche Formen der Wirtschaftsförderung weiter notwendig bleiben (Investitionszuschüsse im Rahmen der Regionalpolitik), welche gegebenenfalls auslaufen können (zum Beispiel Investitionszulagen). Aus letzterem ergibt sich ein Potenzial für das Abschmelzen von Transfers.

Welches Finanzvolumen Ostdeutschland nach 2004 im Rahmen des Solidarpakts II zufließen wird, ist Mitte 2000 offen, denn letztlich ist es Verhandlungssache. Dabei werden vor allem drei Abwägungen eine Rolle spielen.

Erstens geht es um die Einschätzung der Infrastrukturlücke. Ostdeutschland verweist auf einen immer noch erheblichen Nachholbedarf bei der Infrastruktur. Nach Untersuchungen des RWI kann die Infrastrukturlücke bezogen auf das Jahr 2005 nominal mit 320/360 Mrd. DM (ohne/einschließlich Bund) beziffert werden. Mit einem methodisch anderen Ansatz kommt das DIW auf einen Wert von 280/330 Mrd. DM (ohne/ einschließlich Bund) und damit auf die gleiche Größenordnung.²⁸ In qualitativer Hinsicht besteht großer Nachholbedarf in den Bereichen Straßenbau, Wasserwirtschaft (hier vor allem Trinkwassernetz, Neu- und Ausbau von Aufbereitungsanlagen und Behältern, Abwassernetz) und in der baulichen und technischen Ausstattung des Bildungssektors. Hingegen lässt sich im Gesundheitswesen nach dem Aufbau der letzten Jahre kein größerer Nachholbedarf mehr feststellen.

Wird der Nachholbedarf bei der Infrastruktur dem Grunde nach anerkannt, bleibt immer noch zu fragen, mit welchem Tempo er beseitigt werden soll. Zu bedenken ist, dass Infrastrukturbedarf, der als Vorleistung für wirtschaftliche Aktivitäten oder zur Sicherung ökologischer Standards notwendig ist, nur aufgeschoben, aber nicht aufgehoben werden kann. Zuwarten lässt die Kosten im Allgemeinen anschwellen. Dies spricht dafür, eine anspruchsvolle Infrastrukturinitiative zu vereinbaren.

Kurzfristig werden Bund und westdeutsche Länder durch die Mitfinanzierung dann zwar stärker belastet, dem stehen jedoch Minderausgaben in der Zukunft gegenüber.

Zweitens: Kürzungen bei den Mittelzuflüssen für ostdeutsche öffentliche Budgets entlasten Bund und westdeutsche Länder netto weniger, als es dem Bruttokürzungsbetrag entspricht. Eine Kürzung der Transfers würde die verfügbaren Einkommen Ostdeutschlands senken (zum einen durch die unmittelbare Senkung der Transfers, zum anderen dadurch, dass Nachfrage ausfällt, die zu einer Reduktion des Bruttoinlandsprodukts führt). Zwar macht die Mittelkürzungen Finanzvolumina frei, die für andere Zwecke verwendet werden können, und hieraus kann sich wieder ein expansiver Effekt ergeben. Doch sprechen Modellrechnungen dafür, dass für eine erhebliche Anzahl von Jahren ein Einkommensrückgang stattfindet.²⁹ Mit dem dämpfenden Effekt auf die Wirtschaftsleistung wird sich das Verhältnis von Sozialleistungen zu Beitragseinnahmen verschlechtern. Es ist dann mit einem anschwellenden Strom sozialpolitisch bedingter Transfers zu rechnen, der auch zulasten des Bundes und der westdeutschen Länder geht.

Drittens: Gegenstand des Solidarpakts II wird neben dem Finanzvolumen die Verwendung der Mittel sein. Die Zahler (Bund und westdeutsche Gebietskörperschaften) mögen eine enge Zweckbindung fordern. Dagegen spricht, dass in den ostdeutschen Regionen unterschiedliche Anforderungen, zum Beispiel beim Infrastrukturbedarf, bestehen. Die effiziente Verwendung der öffentlichen Mittel kann am besten vor Ort entschieden werden. Das spricht für ungebundene Zuweisungen. Die ostdeutsche Politik hat dann umso mehr dafür geradezustehen, dass unterbleibt, was als „öffentliche Verschwendung“ empfunden werden könnte. Die Transferzahlungen sollen die Transformation unterstützen. Zufließende Mittel mit Priorität für Infrastrukturinvestitionen, nicht für Lohnanhebungen im öffentlichen Dienst oder für den Ausbau von Sozialleistungen zu verwenden, liegt im Interesse der Transformation. Überdies wäre es ratsam, bestehende Förderprogramme regelmäßig auf ihre Effizienz hin zu evaluieren.

Rüdiger Pohl
(rph@iwh.uni-halle.de)

²⁸ Vgl. DIW; ifo; IWH; RWI; ILS: Solidarpakt II – Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands, März 2000 (unveröffentlicht).

²⁹ Vgl. RAGNITZ, J., u. a.: Simulationsrechnungen, a. a. O., S. 55.

Ausgewählte Publikationen des IWH zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland

- Schneider, Hilmar u. a.:* Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern. IWH-Sonderheft 3/2000, Halle 2000.
- Ragnitz, Joachim; Dreger, Christian; Komar, Walter; Müller, Gerald:* Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer. IWH-Sonderheft 2/2000, Halle 2000.
- Barjak, Franz; Franz, Peter; Heimpold, Gerhard; Rosenfeld, Martin:* Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2000. Halle 2000, S. 31-55.
- DIW Berlin; IfW Kiel; IWH Halle:* Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland (neunzehn Berichte). Neunzehnter Bericht. IWH-Forschungsreihe 6/1999. Halle 1999.
- Ludwig, Udo; Grunert, Ruth; Loose, Brigitte u. a.:* 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. Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik. Nomos-Verlag, Suhrkamp. Frankfurt am Main 1999.
- Dietrich, Vera; Ragnitz, Joachim; Rothfels, Jacqueline u.a.:* Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, Abschlußbericht. IWH-Sonderheft 1/1998. Halle 1998.
- Snelting, Martin; Schumacher, Christian; Komar, Walter; Franz, Peter:* Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, in: IWH-Sonderheft 2/1998. Halle 1998.
- Pohl, Rüdiger; Ragnitz, Joachim:* Ostdeutsche Wirtschaft: Kein Grund zur Resignation, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7/1998. Halle 1998, S. 3-18.
- Crow, Kimberly; Junkernheinrich, Martin; Skopp, Robert:* Strukturanalyse Sachsen-Anhalt. IWH-Sonderheft 2/1997. Halle 1997.
- Rothfels, Jacqueline:* Die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur und die Produktivitätslücke, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1997. Halle 1997, S. 15-21.
- Dietrich, Vera:* Kapitalausstattung und Produktivitätsrückstand im ostdeutschen Unternehmenssektor, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 7/1997. Halle 1997, S. 5-9.
- Barjak, Franz; Heimpold, Gerhard; Junkernheinrich, Martin; Loose, Brigitte; Skopp, Robert:* Management-Buy-Outs in Ostdeutschland. IWH-Sonderheft 2/1996. Halle 1996.
- Pohl, Rüdiger; Schneider, Hilmar:* Tarifpolitische Ansatzpunkte für eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 13/1996. Halle 1996, S. 3-10.
- IWH:* Wirtschaftliche und soziale Lebensverhältnisse in Ostdeutschland. Indikatorensammlung. IWH-Sonderheft 2/1995. Halle 1995.
- Pohl, Rüdiger (Hrsg.):* Herausforderung Ostdeutschland – Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Analytica Verlag. Berlin 1995.

Die Gesamtübersicht der IWH-Publikationen finden Sie im Internet unter www.iwh.uni-halle.de.