

ZEHN JAHRE AUFBAU OST

EINE ZWISCHENBILANZ¹⁾

Karl-Heinz Paqué

Mit der wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands im Jahr 1990 begann eines der ungewöhnlichsten Experimente der Wirtschaftsgeschichte: Ein Land, das aus politischen Gründen über vierzig Jahre von der marktwirtschaftlichen Arbeitsteilung in der Welt praktisch abgeschnitten war, wurde fast über Nacht in diese Arbeitsteilung eingefügt, gewissermaßen hineingestoßen. Es begann ein beispielloser Kraftakt der sogenannten Transformation der ostdeutschen Wirtschaft: Privatisierung, Sanierung und Modernisierung des Kapitalstocks, Erneuerung des Baubestands und der Infrastruktur auf allen Ebenen, Qualifizierung von Arbeitskräften und vieles mehr.

Diese Transformation hat Wirkung gezeigt: Die ostdeutsche Wirtschaft ist heute eine funktionsfähige Marktwirtschaft, d. h. die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen erfolgt im wesentlichen nach Kriterien der Knappheit, wie sie sich über Marktpreise äußert. Insofern gibt es keinen systemischen Unterschied mehr zwischen dem Osten und dem Westen Deutschlands oder auch zwischen Ostdeutschland und anderen Regionen bzw. Ländern der Europäischen Union. Gleichwohl ist die ostdeutsche Wirtschaft in vielerlei Hinsicht ungewöhnlich geblieben bzw. geworden, und dies lässt sich fast zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung an einer Reihe von stabilen strukturellen Besonderheiten festmachen.

Der vorliegende Beitrag hat das Ziel, eine Zwischenbilanz zu ziehen über diese strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft und daraus wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen abzuleiten. Der Beitrag besteht aus zwei Teilen. In Teil 1 werden die strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft – verglichen mit der westdeutschen – in sieben Kernaussagen zusammengefasst. In Teil 2 werden daraus Schlussfolgerungen gezogen für wirtschaftspolitische Strategien in den kommenden Jahren.

STRUKTURELLE BESONDERHEITEN

Abhängigkeit von West/Ost-Transfers²⁾

Die ostdeutsche Wirtschaft absorbiert mehr als sie produziert. Wäre Ostdeutschland ein selbstständiges Land mit eigener volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, ließe sich dies präzise an der Höhe seines Defizits in der Leistungsbilanz ablesen. Geschätzt wird, dass das Defizit bei 200 Mrd. DM pro Jahr liegt. Lediglich der Mittelzufluss aus öffentlichen Kassen ist genau zu beziffern. Er beträgt seit 1995 jährlich ziemlich konstant 190 Mrd. DM brutto und 140 Mrd. DM netto (d. h. abzüglich der rückfließenden Einnahmen). Dies sind etwa 4,5 v. H. des westdeutschen Bruttosozialprodukts. Auch die Struktur dieser Transfers ist bemerkenswert konstant: Zuletzt (1997 und 1998) waren 44 v. H. davon Sozialleistungen, 31 v. H. allgemeine Finanzzuweisungen, 8 v. H. Subventionen und 17 v. H. öffentliche Investitionen.

Wie sich die Transfers auf konsumtive und investive Zwecke verteilen, lässt sich nicht präzise ermitteln: Sozialleistungen – immerhin 44 v. H. – fallen wohl eindeutig in den Konsumbereich, öffentliche Investitionen und Subventionen für Private – zusammen 25 v. H. – in den Investitionsbereich. Bei den allgemeinen Finanzzuweisungen – 31 v. H. – hängt es von den betreffenden Gebietskörperschaften ab, wie die Mittel verwendet werden. Konkrete Aussagen sind hier schwierig. Insgesamt dürfte es realistisch sein anzunehmen, dass deutlich mehr als die Hälfte der Transfers dem Konsum und entsprechend weniger als die Hälfte Investitionszwecken dienen.³⁾

Drei Viertel der Transfers, vor allem die Sozialleistungen und allgemeinen Finanzzuweisungen, sind keine Sonderleistungen für den Osten, sondern beruhen auf allgemeineren Rechtsvorschriften, die sich aus den Konstruktionsprinzipien des bundesdeutschen Sozialwesens und des Fiskalföderalismus ergeben.⁴⁾ Eine Kürzung dieser Transfers ist deshalb nur möglich im Rahmen einer breit angelegten Reform des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats. Es ist deshalb auch nicht zu erwarten, dass sich der Transferbedarf ohne Reformen wesentlich verändert, wenn es nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der ostdeutschen Wirtschaftsleistung kommt.

Geringer Rückstand der Realeinkommen

Seit Mitte der neunziger Jahre liegen die verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland real auf etwa 90 v. H. des westdeutschen Niveaus. Dies ergibt sich aus einer Reihe von unterschiedlichen Quellen:⁵⁾ Berechnungen auf der Grundlage des Mikrozensus (ausgewertet vom Ifo-Institut München) zeigen, dass seit 1995 die Haushaltsnettoeinkommen im Osten bei über 80 v. H. des Westniveaus liegen. Berechnungen auf Grundlage des sozioökonomischen Panels kommen für das Jahr 1995 zu ähnlichen, wenn auch etwas niedrigeren Ergebnissen (knapp 80 v. H.). Da das Verbraucherpreisniveau (einschl. Mieten) im Osten etwa 8-10 v. H. niedriger ist als im Westen, bleibt ein Ost/West-Abstand der verfügbaren Realeinkommen von ca. 10 v. H.

Es ist allerdings zu beachten, dass diese Ost/West-Vergleiche aus methodischen Gründen wahr-

1) Dieser Beitrag wurde im Rahmen des 3. Magdeburg Meeting am 20. Oktober 1999 in Magdeburg präsentiert.

2) Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt beruhen auf zwei Quellen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Kieler Diskussionsbeitrag 346/347. Kiel, Juni 1999, Abschnitt A. II. 1; Dietrich, Vera, Joachim Ragnitz, Jacqueline Rothfels u. a., Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. 1/1998 (Sonderheft), Abschnitt 1.2.

3) Wichtig ist, dass diese Tatsache allein noch wenig über die strukturelle Gesamtwirkung der Transfers besagt, denn es könnten auch durch konsumorientierte Transfers innerhalb des Ostens Mittel frei werden für investive Zwecke (und umgekehrt). Dies ließe sich nur im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells klären, das Substitutionseffekte der privaten und öffentlichen Haushalte als Antwort auf die Transfers explizit modelliert.

4) Bei den allermeisten Sozialleistungen kommt hinzu, dass sie personengebunden sind: Zieht die anspruchsberechtigte Person um, so wandert der Anspruch mit. So würde zum Beispiel ein Massenumzug von Rentnern von Ost nach West den Transferbedarf des Ostens rein rechnerisch stark reduzieren.

5) Siehe dazu Ifo Institut für Wirtschaftsforschung München, Monatsbericht 7/1999, S. A 18-19; DIW/IfW/IWH, a. a. O., 139-144

scheinlich Bezieher hoher Einkommen systematisch untererfassen. Dies führt tendenziell zu einer Unterschätzung der durchschnittlichen Realeinkommenslücke, da Bezieher hoher Einkommen im Westen stärker vertreten sind als im Osten. Hinzu kommt, dass Unterschiede in der Vermögensposition nicht berücksichtigt werden, was gleichfalls im Westen stärker zu Buche schlägt als im Osten. Die ermittelten Werte sind deshalb nur sehr eng zu interpretieren: als Maß für die Ost/West-Relation der laufenden Nettoeinkommen. Keinesfalls liefern sie ein umfassendes Maß für die Wohlstandslücke zwischen der ost- und der westdeutschen Bevölkerung, die – korrekt erfasst – erheblich größer ausfiel als 10 v. H.

Persistenter Produktivitätsrückstand

Die Arbeitsproduktivität in der ostdeutschen Wirtschaft liegt deutlich unter der im Westen. Das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen betrug im Osten zuletzt etwa 60 v. H. des westdeutschen Niveaus. Die gesamtwirtschaftliche Ost/West-Produktivitätslücke von 40 v. H. hat sich seit Mitte der neunziger Jahre nicht mehr weiter geschlossen. Im Gegenteil, sie ist im letzten Jahr sogar wieder leicht gewachsen, erstmals seit der deutschen Vereinigung.

Die Persistenz und jüngst sogar die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Ost/West-Produktivitätslücke lässt sich im wesentlichen durch die besondere Struktur der ostdeutschen Wirtschaft erklären. Kernargument ist dabei, dass die ostdeutsche Wirtschaft noch immer zu einem großen Teil lokale Märkte beliefert und nur wenig ‚exportiert‘, sei es ins Ausland oder in den Westen des Landes.⁶⁾ Dies zeigt sich an einer Reihe von Indikatoren:

- die weiterhin große quantitative Bedeutung der binnenmarktorientierten Bauwirtschaft, die noch immer fast 40 v. H. der industriellen Wertschöpfung und fast die Hälfte der industriellen Beschäftigung ausmacht;
- ein verarbeitendes Gewerbe – in Westdeutschland traditionell der Motor der Exporterfolge –, das in Ostdeutschland noch insgesamt sehr klein und relativ binnenmarktorientiert ausfällt;
- eine relativ starke Binnenmarktorientierung auch der Dienstleistungen, die wegen des schwachen Besatzes mit verarbeitendem Gewerbe vor allem die Nachfrage der Bauwirtschaft und privater Haushalte bedienen.

Die nachlassende Nachfrage nach Bauleistungen hat in einer solch binnenmarktorientierten Wirtschaft weitreichende Folgen: Die Baupreise fallen, damit auch die Wertproduktivität im Bausektor und ggf. all jener Dienstleistungs- und Industriebranchen, die mit der Bauwirtschaft eng zusammenhängen. Dies hat sich im Jahr 1998 erstmals deutlich gezeigt: Die bauwirtschaftliche Arbeitsproduktivität brach im Ost/West-Vergleich scharf ein – um etwa

8 v. H. –, und auch die Arbeitsproduktivität in den Dienstleistungssektoren war relativ zum Westen rückläufig, wenn auch nur leicht. Unvermindert weiter ging dagegen der Aufholprozess im verarbeitenden Gewerbe, wo die Arbeitsproduktivität erstmals die Marke von zwei Drittel des Westniveaus erreichte. Dies spricht dafür, dass sich das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe zunehmend aus seiner Binnenmarktorientierung löst. Der jüngste Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Exportquote Ostdeutschlands – von 6,1 v. H. (1996) auf 9,0 v. H. (1998) – deutet in die gleiche Richtung. Der Abstand zur westdeutschen Vergleichszahl von 27,3 v. H. ist allerdings noch deutlich, wenn auch zu einem guten Teil durch das kleinere Gewicht des verarbeitenden Gewerbes bedingt. Immerhin lag im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe selbst der Umsatzanteil des Exports 1998 schon bei 18,9 v. H. (in Westdeutschland: 34,5 v. H.).⁷⁾

Auf absehbare Zeit ist allerdings nicht zu erwarten, dass sich der gesamtwirtschaftliche Aufholprozess wieder beschleunigt. Dies gilt selbst für den günstigen Fall, dass sich das verarbeitende Gewerbe in raschen Schritten dem westlichen Produktivitätsniveau nähert. Selbst dann wird der weltmarktorientierte Sektor der Wirtschaft zu klein sein, um über die dort erzielte Wertschöpfung und das entsprechende Einkommen entscheidende Nachfrageimpulse für den Binnensektor bereit zu halten. Dies ist der Hauptgrund dafür, dass Ostdeutschland aus makroökonomischer Sicht bei im wesentlichen unverändertem Absorptionsbedarf transferabhängig bleiben wird.

Strukturelle Schief lagen⁸⁾

Die ostdeutsche Wirtschaft hat noch nicht das erreicht, was man ein strukturelles Gleichgewicht nennen könnte – in dem Sinn, dass die Wirtschaft der Region ein Muster aufweist, das dem einer hochentwickelten Industrie- und Dienstleistungsregion mit hohem Wachstumspotential entspricht. Dies lässt sich an einer Reihe von Indikatoren ablesen, und zwar auf sektoraler, industrieller, einzelwirtschaftlicher und regionaler Ebene:

- Ganz offensichtlich ist das sektorale Ungleichgewicht, vor allem mit Blick auf die Bedeutung der Bauwirtschaft: Während im Westen ca. 6 v. H. aller Beschäftigten in der Bauwirtschaft tätig sind, liegt der Anteil im Osten bei 16 v. H. Auch wenn weiterhin mit überdurchschnittlicher Bau- und Renovierungstätigkeit zu rechnen ist, wird dieser Anteil mittelfristig deutlich abnehmen.
- Das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe ist weniger forschungsorientiert und mittelständischer als das westdeutsche: Im Osten liegt die F&E-Intensität – definiert als Anteil der F&E-Aufwendungen am Umsatz – im Durchschnitt bei 1,7 v. H., im Westen bei 2,5 v. H. Auch die Beschäftigungsstruktur spiegelt dies wieder: Im Jahr 1997 waren im Osten nur etwa 9,6 v. H.

6)

Dazu im einzelnen Paqué, Karl-Heinz, Produktivität in Ostdeutschland. Magdeburger Wissenschaftsjournal 2/98, S. 27-37.

7)

DIW/IfW/IWH, a. a. O., S. 76-77, Tabelle 53.

8)

Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt beruhen auf DIW/IfW/IWH, a. a. O.

aller Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes in Unternehmen beschäftigt, die als F&E-intensiv eingestuft werden; im Westen dagegen waren es 17,5 v. H. Industrielle Großbetriebe fehlen fast völlig: Nur 11,6 v. H. aller Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe waren in Ostdeutschland 1996 in Großbetrieben mit mindestens 1 000 Beschäftigten tätig, gegenüber 31,3 v. H. in Westdeutschland.

- Die Ertragslage der Unternehmen ist im Osten nicht nur deutlich schlechter als im Westen, sondern sie streut auch stärker um den Durchschnitt. Dies gilt weitgehend für alle Unternehmensgruppen, wie auch immer man sie zusammenfasst: nach Größe, Branche oder Entstehungsgeschichte. Dies deutet darauf hin, dass der Anteil der Unternehmen, die nicht fest am Markt etabliert sind und weiter nach einer tragfähigen wirtschaftlichen Basis suchen, noch immer über dem Durchschnitt einer „normalen“ Marktwirtschaft liegt.⁹⁾
- Regionale Ballungszentren von Produktionsstätten exportfähiger Waren und Dienstleistungen sind noch rar. Diejenigen, die sich gebildet haben – der Raum Dresden für die Mikroelektronik, das sog. Chemiedreieck Bitterfeld/Halle/Merseburg, der Berliner Raum für die Verkehrstechnik – erreichen noch nicht den nötigen Schwellenwert an Dichte industrieller Arbeitsteilung, der kumulative Produktivitätsgewinne versprechen könnte.

*Verbesserte Infrastruktur*¹⁰⁾

In allen Bereichen der physischen und sozialen Infrastruktur hat es seit der deutschen Vereinigung enorme Fortschritte gegeben, und zwar größtenteils durch öffentliche oder staatlich geförderte private Investitionen: Verkehrsnetz, Abwasser- und Abfallentsorgung, Gewerbe- und Wohngebiete, Energie- und Wasserversorgung, Schulen und Universitäten, Sozial- und Freizeiteinrichtungen, öffentliche Verwaltung – in jeder Hinsicht wurde massiv ausgebaut, modernisiert bzw. umstrukturiert. Überall hat dies zur Milde- rung der Engpässe geführt, in einigen Bereichen zur völligen Beseitigung und in manchen sogar zu beträchtlichem Überangebot (z. B. bei der Erschließung von Gewerbegebieten, beim Bau von Kläranlagen).

Umfragen zeigen, dass Wirtschaft und Verwaltung nur noch in einem Bereich weiterhin massiven Handlungsbedarf sehen: dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, besonders dem Ausbau überregionaler Straßen sowie dem Neubau und der Instandsetzung von Regional- und Gemeindestraßen, insbesondere Ortsumgehungen. Tatsächlich zeigen auch objektivierbare Indikatoren – z. B. durchschnittliche Entfernung von Gemeinden zum überregionalen Verkehrsnetz –, dass es in dieser Hinsicht noch einen klaren Ost/West-Rückstand gibt, auch wenn man die im Durchschnitt niedrigere Besiedlungsdichte Ostdeutschlands mit in Rechnung stellt.

Hohe Arbeitslosigkeit, normale Erwerbsbeteiligung

Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist unverändert hoch. In den letzten beiden Jahren lag die Arbeitslosenquote im Bereich von 20 v. H., etwa doppelt so hoch wie im Westen. Rechnet man verschiedene Formen der verdeckten Arbeitslosigkeit hinzu (Personen in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und Requalifizierung sowie Kurzarbeit), so erhält man Quoten im Bereich von 25 v. H. Berücksichtigt man ferner, dass durch die allfällige Schrumpfung der Bauwirtschaft eine nicht unbedeutende Zahl von Arbeitsplätzen akut gefährdet ist,¹¹⁾ ohne dass sich bereits eine entsprechende Beschäftigungszunahme an anderer Stelle abzeichnet, so lässt sich der Grad der Unterbeschäftigung der Erwerbspersonen mit einigem Recht noch höher veranschlagen.

Der hohen Arbeitslosigkeit steht allerdings eine Erwerbsbeteiligung gegenüber, die – am Standard des Westens gemessen – völlig normal ist. Dies liegt daran, dass die Erwerbsquote innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung (Personen im Alter von 15 bis 65 Jahren) in Ostdeutschland mit fast 77 v. H. deutlich höher liegt als im Westen mit 71 v. H. Ermittelt man mit dieser Information eine „Quote der fehlenden Erwerbsbeteiligung“ – definiert als jener Anteil der erwerbsfähigen Personen, die nicht arbeitet –, so lag diese Quote für beide Teile Deutschlands zuletzt bei etwa 37 v. H. Aus ökonomischer Sicht ist allerdings diese Rechnung wenig relevant, da die Messung des Auslastungsgrads des Produktionsfaktors Arbeit sich natürlich an dem Angebot orientieren sollte, das sich tatsächlich am Markt zeigt, und zwar gemäß der individuellen Präferenzen der Arbeitsanbieter – konkret: der vielen Frauen, die zur DDR-Zeit erwerbstätig waren und dies auch weiterhin sein wollen. Aus sozialpolitischer Sicht sind die Dinge allerdings anders zu beurteilen: Soweit die Erwerbsbeteiligung noch in normalem Rahmen liegt, ist damit zu rechnen, dass die Unterbeschäftigung weniger fatale soziale Konsequenzen hat, als die sehr hohe Arbeitslosenquote suggerieren mag; denn in vielen privaten Haushalten sollte es dann noch mindestens eine arbeitende Person geben, die Markteinkommen erzielt und im wesentlichen den Lebensunterhalt des Haushalts bestreitet.

*Flexible Arbeitsmärkte*¹²⁾

Seit Mitte der neunziger Jahre liegen die Effektivlöhne für Arbeiter und Angestellte in Ostdeutschland bei 70-75 v. H. des Westniveaus. Spätestens seit 1996 ist kein Trend zur weiteren Ost/West-Angleichung der Löhne mehr erkennbar. Auch das umfassendste Maß für Arbeitnehmerverdienste, das Einkommen aus unselbstständiger Arbeit pro abhängig Beschäftigten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bewegt sich seither kaum noch: zuletzt 73,8 v. H. des Westniveaus (1998) nach 74,4 v. H. (1997) und 73,6 v. H. (1996). Die Lohnangleichung ist also anscheinend zu einem Stillstand gekommen,

9) Strittiger ist dagegen die empirische Evidenz zur oft behaupteten Schwäche der Eigenkapitalbasis ostdeutscher Unternehmen. Offenbar hängt das Ergebnis stark davon ab, welches der gängigen Datenmaterialien verwendet wird. Dazu im einzelnen DIW/IFW/IWH, a. a. O., S. 87-93.

10) Dazu im einzelnen DIW/IFW/IWH, a. a. O., S. 33-42.

11) Umfragen des DIW zeigen, dass der Anteil der Erwerbstätigen, die sich große Sorgen um ihren Arbeitsplatz machen, in Ostdeutschland noch immer deutlich höher liegt als im Westen (DIW/IFW/IWH, a. a. O., S. 136, Tabelle 105).

12) Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt beruhen auf DIW/IFW/IWH, a. a. O., S. 62-64.

13)

Diese Grundsatzposition ist unter Wirtschaftswissenschaftlern weitgehend unstrittig.

Lediglich das Pestel-Institut Hannover hat in jüngster Zeit wiederholt eine dezidiert andere Position vertreten. Diese lautet: In Anbetracht der bisher eher enttäuschenden Ergebnisse bei der Anwerbung von Direktinvestitionen aus dem Westen Deutschlands und dem Ausland sollte sich die Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland auf die Stärkung der ostdeutschen Binnen- nachfrage konzentrieren – mit dem Ziel, allein die Produktionsbasis für lokale Güter zu stärken. Diese Position ist wissenschaftlich unhaltbar, denn sie läuft auf eine Art „Münchhausen-Ökonomik“ hinaus: Die ostdeutsche Wirtschaft „ziehe sich selbst aus dem Sumpf“ durch nominale Aufblähung der Binnennachfrage (i) trotz erkennbarer Sättigungserscheinungen vor allem in der Bauwirtschaft und (ii) bei nur schwacher Verankerung in einer am Weltmarkt erzielten Wertschöpfung und Produktivität.

Eine solche Strategie würde gerade nicht zum Ausgleich der Leistungsbilanz der Region beitragen, sondern im Gegenteil die Abhängigkeit von Transfers verstärken.

14)

Siehe dazu Seitz, Konrad, „Quo Vadis Berlin? Eine ökonomische Analyse“, in: Pohl, Rüdiger, Helmut Schneider (Hrsg.), *Wandeln oder weichen: Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland*. IWH Halle, 1997. S. 205-238.

15)

Siehe dazu Paqué, Karl-Heinz, „Beschäftigung für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität“. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 219 (1999), 1+2, S. 194-215; ders., „Von der Überlebenshilfe zur Integrationshilfe“. *Handelsblatt* 23./24. April 1999, S. 50.

trotz der schrittweisen Steigerungen der tariflichen Mindestlöhne, die in den meisten Tarifvereinbarungen festgeschrieben sind. Tatsächlich hat es in Ostdeutschland seit 1994 in vier von fünf Jahren in der Industrie eine negative Lohndrift gegeben, also eine geringere Steigerung der Effektiv- als der Tariflöhne.

Der Hauptgrund für die Stockung der Lohnangleichung liegt in der Verbandsflucht der Arbeitgeber, die in den letzten Jahren stark zugenommen hat – bis hin zu einem Niveau, das einer faktischen Deregulierung der Lohnsetzung in weiten Teilen der Wirtschaft gleichkommt. Umfragen zeigen, dass derzeit fast 80 v. H. der ostdeutschen Industrieunternehmen keinem tariffähigen Arbeitgeberverband angehören, davon überdurchschnittlich viele kleinere und mittlere Unternehmen; 55 v. H. aller Industriearbeiter und -angestellten sind in nicht-tarifgebundenen Unternehmen tätig. Von den tarifgebundenen 20 v. H. der Unternehmen zahlt ein gewisser Teil – laut DIW-Umfrage 13 v. H. – untertariflich, und zwar zumeist im Einvernehmen mit den Betriebsräten vor Ort, aber ohne Anwendung der tariflich vereinbarten Härtefallklauseln (u. ä.). Umgekehrt heißt der Verzicht auf die Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband nicht notwendigerweise, dass tatsächlich unter orts- und branchenüblichen Tarifen entlohnt wird: Etwa die Hälfte der nicht-tarifgebundenen Unternehmen zahlt gleichwohl tariflich oder gar übertariflich, und 55 v. H. der Beschäftigten in solchen Unternehmen erhalten eine tarifliche Entlohnung.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE STRATEGIEN

Sieht man von der Flexibilität am Arbeitsmarkt ab, so sind die skizzierten strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft durchweg als ein Rückstand zu interpretieren, und zwar als ein Rückstand auf dem Weg zu einer „normalen“ Volkswirtschaft, die in der Lage ist, zumindest auf längere Sicht ihre konsumtive Absorption durch eigene Produktion zu finanzieren und die eigenen Ressourcen voll auszulasten. Oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik muss es deshalb sein, diesen Rückstand zu beseitigen. Um dies zu erreichen, bedarf es einer nachhaltigen Zunahme privater Investitionen zum Auf- und Ausbau eines Kapitalstocks, mit dem überregional handelbare Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Alle Anstrengungen der Wirtschaftspolitik sollten auf dieses Zwischenziel konzentriert werden.¹³⁾

Es gilt zu orten, wo die verbleibenden Engpässe liegen. Zu prüfen sind fünf Punkte:

- **Verkehrsinfrastruktur:** Bei den Standortbedingungen verbleiben noch klare Engpässe im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, die für Produktionsstätten überregional handelbarer Güter von größter Bedeutung sind, wie empirische Untersuchungen bestätigen.¹⁴⁾ Die geplanten Kürzungen von Bundesmitteln bei den großen Verkehrsprojekten deutsche Einheit sowie bei einer Vielzahl kleinerer, aber für die Komplet-

tierung des Verkehrsnetzes überaus wichtiger Einzelprojekte (insbesondere Ortsumgehungsstraßen) sollten unterbleiben. Kommen sie trotzdem, so könnten sie dafür sorgen, dass große Teile Ostdeutschlands auf lange Sicht mit einer Verkehrsanbindung leben müssen, die weit unter dem Niveau geographisch vergleichbarer Regionen des Westens liegt. Zu erwägen wären auch alternative Finanzierungsmodelle über den privaten Kapitalmarkt, um zu verhindern, dass der Verkehrsaufbau Ost zum Torso wird.

- **Sonstige Infrastruktur:** Keine wesentlichen Engpässe sind mehr erkennbar bei der sonstigen wirtschaftsnahen Infrastruktur. Im Gegenteil, in einzelnen Bereichen, vor allem bei Gewerbegebieten und gewerblichen Immobilien, gibt es seit geraumer Zeit einen deutlichen Angebotsüberhang, der in den nächsten Jahren das Angebot relativ zum Westen weiter verbilligen wird und damit einen positiven Standortfaktor erzeugt. Hier gibt es aus wachstumspolitischer Sicht keinen weiteren Handlungsbedarf.
- **Netzwerke des Wissens:** Ein klarer Engpass bleibt die Schwäche von Netzwerken der hochtechnologischen Arbeitsteilung auf engem Raum. Daran lässt sich von öffentlicher Seite auf absehbare Zeit kaum etwas ändern. Unbedingt notwendig ist allerdings die Pflege der wissenschaftlichen Infrastruktur der Universitäten und anderer öffentlicher Bildungs- und Forschungseinrichtungen, die in den ersten Jahren entstanden sind. Wegen der Schwäche der wirtschaftlichen Basis im Osten sind diese zwar bisher stärker mit überregionalen Einrichtungen und Unternehmen vernetzt als mit der noch kleinen ostdeutschen Industrie, die im übrigen noch nicht sehr forschungsintensiv produziert. Gleichwohl bilden sie das Rückgrat einer wissenschaftlichen Infrastruktur, die – ähnlich der Verkehrsinfrastruktur – notwendige Voraussetzung zur Schaffung attraktiver Standortbedingungen für die Produktion überregionaler Güter und Dienstleistungen ist.
- **Arbeitsmarkt:** Keine spezifisch ostdeutschen Engpässe sind am Arbeitsmarkt zu erkennen. Im Gegenteil, das Überangebot an qualifizierten Arbeitskräften und die Flexibilität des Arbeitsmarkts sind für deutsche Verhältnisse groß. Bei dem hohen Grad an Unterbeschäftigung gibt es in der Lohnsetzung kaum mehr Restriktionen des Flächentarifvertrags, die als Investitionshemmnis angesehen werden könnten. Es ist heute für jeden Investor rechtlich und faktisch ohne weiteres möglich, sich am freien Arbeitsmarkt um Arbeitskräfte auf allen Qualifikationsniveaus zu bemühen, ohne tariflichen Beschränkungen zu unterliegen. Es handelt sich deshalb bereits heute um einen weitgehend freien Arbeitsmarkt – allerdings innerhalb der Rahmenbedingungen des gesamtdeutschen Sozialstaats, die wenig Anreize zur Annahme von Arbeitsangeboten zu Niedriglöhnen im Dienstleistungssektor setzen. Eine diesbezügliche Reform mag wünschenswert sein¹⁵⁾, hätte

aber nichts mit der spezifischen ostdeutschen Situation zu tun.¹⁶⁾

• **Staatliche Investitionsförderung:** Es gibt keinen Zweifel, dass die staatliche Förderung privater Investitionen in Ostdeutschland auf hohem Niveau und aus vielen verschiedenen Fördertöpfen erfolgt. Dies wird mindestens bis zum Jahr 2004 so bleiben, wenn das derzeitige Förderprogramm der Bundesregierung ausläuft. Es war stets das wirtschaftspolitische Leitmotiv für diese Sonderförderung, aus sozialistischer Zeit ererbte Standortnachteile auszugleichen, soweit diese Nachteile kurz- und mittelfristig nicht zu beseitigen sind. Oberste Priorität sollte aber stets die Beseitigung der Nachteile selbst haben. Mit der Annäherung der Angebotsbedingungen an das westdeutsche Niveau wird damit auf längere Sicht eines der zentralen Argumente für die Förderung entfallen – allerdings nur dann, wenn die Beseitigung der verbleibenden Engpässe vor allem bei der Verkehrsinfrastruktur zügig vorankommt. Deshalb würde es schon konzeptionell wenig Sinn machen, die Sonderförderung auf hohem Niveau fortzuführen, gleichzeitig aber schwere Einschnitte bei den Infrastrukturinvestitionen vorzunehmen. Es empfiehlt sich grundsätzlich der umgekehrte Weg: zügige Vollendung des Ausbaus der Infrastruktur und sonstiger Angebotsbedingungen bei gleichzeitiger Rückführung der Sonderförderung. Dieser konzeptionelle Gesichtspunkt findet Unterstützung in der weitverbreiteten Kritik, die von wissenschaftlicher Seite an der Förderpraxis geübt wird:¹⁷⁾ Der vorhandene „Dschungel“ an Förderprogrammen und -maßnahmen auf verschiedenen Ebenen (Europäische Union, Bund, Länder und Gemeinden) wird den Anforderungen von Transparenz und Konsistenz in keiner Weise gerecht. Dies liegt letztlich in der politischen Konstellation begründet: In einem föderalistischen Gemeinwesen mit höchst komplexen Mechanismen des Finanzausgleichs haben alle Ebenen von Gebietskörperschaften einen starken politischen Anreiz, mit eigenem Förderaktionismus ihre Kompetenz und Lenkungs-kraft unter Beweis zu stellen. Erst eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs kann hier Abhilfe schaffen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die wirtschaftspolitische Strategie zur Vollendung des „Aufbau Ost“ sollte ihre Prioritäten verschieben – weg vom massiven Einsatz von Instrumenten der Investitionsförderung und hin zur konsequenten Beseitigung der verbleibenden Rückstände in den Standortbedingungen, vor allem bei der Verkehrsinfrastruktur. Eine solche Strategie ist nicht zu verwechseln mit der gerade im Westen oft gehörten pauschalen Forderung nach Kürzung der Transferleistungen. Denn der Grad der öffentlichen Subventionierung privater Investitionen ist in Ostdeutschland zwar sehr hoch; die Gesamtsumme der Fördergelder macht aber nur einen geringen Anteil des West/Ost-Transfervolumens

aus. Insofern würde selbst ein Streichen der Fördermittel nur mäßig zu einer Abnahme der West/Ost-Transfers beitragen. Umgekehrt gilt: Hinter den Sozialleistungen, die weitgehend keine Sonderleistung für den Osten darstellen, machen die Finanzausweisungen an Länder und Kommunen den größten Anteil der West/Ost-Transfers aus. Gerade diese Zuweisungen erlauben es den ostdeutschen Ländern und Kommunen erst, die laufenden Kosten des bereits aufgebauten Infrastrukturkapitals zu tragen und jene Infrastrukturinvestitionen weiterzufinanzieren, die aus standortpolitischer Sicht dringend geboten sind. Zum bereits vorhandenen Kapital zählen im weitesten Sinn auch Schulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen, deren Bedeutung für die Standortbedingungen außer Frage steht.

Gleichwohl hat diese Strategie durchaus Implikationen für das Finanzgebaren ostdeutscher Länder und Kommunen: Nur dann, wenn deren Ausgabenstruktur eine klare Priorität auf die Verbesserung der Standortbedingungen durch Investitionen setzt, fügt sie sich in eine sinnvolle Gesamtstrategie des Aufbau Ost. Dass dies nicht durchweg der Fall ist, zeigt eine jüngste Untersuchung.¹⁸⁾ Danach haben die ostdeutschen Länder im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern in fast allen Aufgabenbereichen des öffentlichen Dienstes einen höheren Personalbestand pro 100 000 Einwohner.¹⁹⁾ In eindeutig nicht-investitiven Bereichen wie soziale Sicherung, Gesundheit, Sport und Erholung und politische Führung ist der Ost/West-Personalüberhang über 20 v. H.; im Hochschulwesen gibt es dagegen im Vergleich zum Westen einen Unterbesatz von rund 15 v. H. Bei derartiger Prioritätensetzung müssen sich die ostdeutschen Länder und Kommunen tatsächlich fragen lassen, ob nicht doch ein Teil der Transfers durch bewusste politische Entscheidungen in konsumtive statt investive Verwendung überführt wird.

Trotzdem sind die beliebten Vergleiche mit Problemregionen, die dauerhaft zu Subventionsempfängern wurden und auf eigene Anstrengungen verzichteten, derzeit völlig fehl am Platz. Ostdeutschland ist kein Mezzogiorno, im Gegenteil:²⁰⁾ Die ostdeutsche Wirtschaft ist eine funktionierende Marktwirtschaft, wo sich alle Beteiligten – wenn auch zum Teil mit hörbarem Murren – den Forderungen des Marktes anpassen. In wichtigen Bereichen ist der Osten im Vergleich zum Westen eindeutig die anpassungsbereitere und flexiblere Region. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt: Die durchschnittliche Arbeitszeit liegt höher als im Westen, und es gibt faktisch keine flächendeckenden Tarifverträge mehr, und zwar nicht nur im Dienstleistungssektor, sondern auch in der Industrie.

Trotz dieser Flexibilität hat sich der Aufbau einer gesunden und ausreichend großen industriellen Basis als weit schwieriger erwiesen, als viele ursprünglich annahmen. Dass das Startniveau für

16) Tatsächlich ist die Unterbeschäftigung von schwer integrierbaren Randgruppen als Anteil der gesamten Unterbeschäftigung im Osten erheblich geringer als im Westen. Oder anders formuliert: Im Osten gibt es einen weit größeren Anteil von Erwerbspersonen, die nur deshalb nicht beschäftigt sind, weil die Region Ostdeutschland insgesamt „strukturschwach“ ist, und nicht sie persönlich.

17) Siehe dazu zuletzt DIW/IfW/IWH, a. a. O., S. 27-29, 148-151.

18) Seitz, Konrad, „Where have all the flowers gone? Die öffentlichen Finanzen in den neuen Ländern.“ Papier aus Anlass des 3. Magdeburg Meeting.

19) Seitz, Konrad, a. a. O., Tabelle 6.

20) Der Süden Italiens, der Mezzogiorno, gilt in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur als das klassische Beispiel einer Region, die trotz massiver Unterstützung innerhalb eines Nationalstaates ihren wirtschaftlichen Rückstand gegenüber dem Rest des Landes nicht verkleinern konnte und dauerhaft zum Subventionsempfänger wurde. Neben dem im Text ausgeführten Gründen ist der Vergleich Ostdeutschland versus Mezzogiorno schon deshalb fragwürdig, weil in Teilen des Mezzogiorno das organisierte Verbrechen (z. B. die Mafia in Sizilien, die Camorra in Kalabrien) eine bedeutende politische Rolle spielt, Fördergelder abschöpft und Direktinvestitionen abschreckt. Tatsächlich haben sich die Regionen des italienischen Südens, in denen das organisierte Verbrechen kein Machtfaktor ist (z. B. Apulien), wirtschaftlich gut entwickelt und gegenüber dem reichen Norden aufgeholt.

den Wiederaufbau des industriellen Kapitalstocks seit Mitte der neunziger Jahre so niedrig ist, kann man auch den starken Lohnsteigerungen in der Frühphase der Vereinigung anlasten, die einen Teil des industriellen Kapitalstocks obsolet machen. Dies ist aber heute Geschichte: Inzwischen hat der ostdeutsche Arbeitsmarkt jene Flexibilität, die von Ökonomen aus standortpolitischer Sicht angemahnt wird. Die heute zählenden Engpässe liegen an anderen Stellen: einerseits noch immer bei der Infrastruktur, andererseits an der Verfestigung regionaler Arbeitsteilungen aufgrund von Agglomerationseffekten, die in gesunden industriellen Ballungszentren des Westens produktivitätsfördernd wirken, im Osten aber noch fehlen.²¹⁾ Der Staat kann helfen, die Engpässe bei der Infrastruktur im weitesten Sinn zu beseitigen, aber er kann nur wenig tun, um industrielle Ballungsprozesse darüber hinaus zu fördern.

In dieser Hinsicht gibt es keinerlei Patentrezepte, nur noch wohlfeile Empfehlungen für ein kluges Standortmanagement. Wissenschaftlich begründet ist auch ein Appell an die Geduld: Das wirt-

schaftliche Wachstum und Aufholen in sogenannten strukturschwachen Regionen verläuft typischerweise diskontinuierlich, d. h. in Schüben. Auch richtige standortpolitische Weichenstellungen brauchen Zeit, um ihre Wirkung zu tun – nicht zuletzt über das Preissystem. Wird aber eine Region über einen längeren Zeitraum als zentral gelegener, gut erschlossener und preisgünstiger Standort bekannt (und auch entsprechend von der Politik „vermarktet“), so kann es in relativ kurzer Zeit zu jenen Ballungen von Industrie und Dienstleistungen kommen, die dem Wachstums- und Aufholprozess die erwünschte Dynamik verleihen. Die europäische und die amerikanische Wirtschaftsgeschichte sind voll von Beispielfällen, wo dies geschah, zuletzt in Irland und einigen Problemregionen Englands und Schottlands. Viel seltener – und oft durch Sonderfaktoren erklärbar – sind die Fälle auf Dauer zementierter Unterentwicklung. Es gibt nach zehn Jahren Aufbau Ost keinen erkennbaren Grund, warum gerade Ostdeutschland ein solch schweres Schicksal beschieden sein sollte. Zu Resignation besteht also kein Anlass.

21)

Dazu im einzelnen Paqué, Karl-Heinz, Produktivität in Ostdeutschland. Magdeburger Wissenschaftsjournal 2/98, S. 27-37.

Literatur

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Kieler Diskussionsbeitrag 346/347. Kiel. Juni 1999.
- Dietrich, Vera, Joachim Ragnitz, Jacqueline Rothfels u.a., Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. Institut für Wirtschaftsforschung Halle. 1/1998 (Sonderheft). Ifo Institut für Wirtschaftsforschung München, Ifo Monatsbericht 7/1999.
- Paqué, Karl-Heinz, Produktivität in Ostdeutschland. Magdeburger Wissenschaftsjournal 2/98.
- Paqué, Karl-Heinz, „Beschäftigung für Arbeitskräfte mit geringer Produktivität“. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 219 (1999), 1+2, S. 194-215.
- Paqué, Karl-Heinz, „Von der Überlebenshilfe zur Integrationshilfe“. Handelsblatt 23./24. April 1999, S. 50.
- Seitz, Konrad, „Quo Vadis Berlin? Eine ökonomische Analyse“, in: Pohl, Rüdiger, Helmut Schneider (Hrsg.), Wandel oder weichen: Herausforderungen der wirtschaftlichen Integration für Deutschland. IWH Halle, 1997. S. 205-238.
- Seitz, Konrad, „Where have all the flowers gone? Die öffentlichen Finanzen in den neuen Ländern.“ Ifo Schnelldienst 32-33/1999, S. 26-34



Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué

Geboren 1956 in St. Wendel/Saar. Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Saarbrücken und Kiel und der University of British Columbia, Vancouver, Kanada, mit Abschluss als Diplom-Volkswirt in Kiel (1980). Wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Weltwirtschaft, Kiel

(1981-82). Research Fellow am Center for Study of Public Choice, Blacksburg, Virginia, USA (1982/83), wissenschaftlicher Angestellter (1983-86) und Hochschulassistent (1986-89) am Institut für theoretische Volkswirtschaftslehre, Universität Kiel. Promotion (1986). Auszeichnungen für Dissertation: Kieler Universitätspreis (1987), Heinz-Maier-Leibnitz-Preis (1987), 1. Wolfgang-Ritter-Preis (1988). Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft (1989-90). Habilitation (1995) und Lehrtätigkeit an der Universität Kiel (1995-96). Wissenschaftlicher Direktor und Leiter der Forschungsabteilung I des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (1991-1996). Seit 1996 Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Internationale Wirtschaft, an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Seit 1998 Vorstandsvorsitzender der Herbert-Giersch-Stiftung Frankfurt/Main. Seit März 2000 Mitglied der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages.

Forschungs- und Interessenschwerpunkte: Internationaler Handel und weltwirtschaftliche Entwicklung; Theoretische und empirische Wachstumsforschung; Arbeitsmarktökonomik; Wirtschaftspolitik