

## DER AUFBAU OSTDEUTSCHLANDS – STRUKTURELLER FORTSCHRITT BEI WIRTSCHAFTLICHER STAGNATION\*

*Der wirtschaftliche Anpassungsprozess zwischen Ost- und Westdeutschland ist in den letzten Jahren fast zum Stillstand gekommen. Allein aus der anhaltenden Ost-West-Wanderung resultiert noch eine geringfügige Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen. Blickt man jedoch tiefer in die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur, so zeigt sich eine zunehmende Verschiebung des sektoralen Schwerpunktes von der Bauwirtschaft hin zum Verarbeitenden Gewerbe und zu den unternehmensnahen Dienstleistungen. Damit entstehen allmählich die Grundlagen für eine tragfähige Branchenstruktur in Ostdeutschland. Im öffentlichen Bereich der neuen Bundesländer gibt es Licht und Schatten: Während die staatlichen Haushalte der ostdeutschen Länder von einem Ausgleich noch weiter entfernt sind als die in Westdeutschland und die Verschuldung inzwischen im Durchschnitt das westdeutsche Niveau übertrifft, nähern sich die Infrastrukturausstattungen in beiden Landesteilen aufgrund weiterhin hoher Investitionen im Osten zunehmend einander an.*

*iw-trends*

Die Wirtschaftslage in den neuen Bundesländern entspricht derzeit weitgehend der gesamtdeutschen Entwicklung. Das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt dürfte im Jahr 2003 nur leicht stärker gestiegen sein als in Westdeutschland, wo es stagnierte. Trotz dieser Wachstumsschwäche wurde im vergangenen Jahr beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner mit knapp 63 Prozent des Westniveaus ein leichter Anstieg gemessen. Hintergrund ist die in den letzten Jahren wieder beschleunigte Abwanderung in den Westen. Im Zeitraum 1998 bis 2002 haben per saldo 314.000 Menschen ihren Wohnsitz aus den neuen Bundesländern in die alten Bundesländer verlegt. Ein Blick auf eine Reihe von Wirtschaftsindikatoren zeigt, dass der Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland seit 1997 kaum noch vorangekommen ist (Tabelle 1).

*Konvergenzbilanz*

---

\* Die Studie ist Teilergebnis eines von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Tabelle 1

## Konvergenzbilanz

- Kenngrößen für Ostdeutschland, Westdeutschland = 100 -

	1991	1997	2002
Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner <sup>1)</sup>	33	61	63
Haushaltsnettoeinkommen <sup>2)</sup>	54	82	81 <sup>9)</sup>
Arbeitskosten: <sup>1)</sup> Entgelt je Arbeitnehmer	49	76	77
Arbeitszeit: Jahresstunden je Arbeitnehmer	99	110	110
Produktivität: <sup>1)</sup> reales BIP je Erwerbstätigen	42	68	72
Lohnstückkosten <sup>1)</sup>	119	112	108
Investitionen je Einwohner	66	143	93
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner	62	108	81
Bauinvestitionen je Einwohner	70	176	102
Kapitalstock je Einwohner	38	66	68 <sup>10)</sup>
Kapitalstock je Beschäftigten	40	73	78 <sup>10)</sup>
Exportquote <sup>1)</sup>	52	44	61
FuE-Personalintensität <sup>1)</sup>	49	46	44 <sup>8)</sup>
Patente je Einwohner <sup>1)</sup>	23	29	25
Wissenschaftsausgaben je Einwohner <sup>1) 3)</sup>	82	107	103 <sup>9)</sup>
Erwerbsbeteiligung <sup>1)</sup>	96	91	87
Selbstständigenquote <sup>1)</sup>	50	74	88
Arbeitslosenrate <sup>1)</sup>	216	203	254
Sozialbudget in Prozent des BIP	184	156	164 <sup>9)</sup>
Sozialbudget je Einwohner	61	95	100 <sup>9)</sup>
Durchschnittsrente (Männer)	56	99	97 <sup>9)</sup>
Durchschnittsrente (Frauen)	94	135	134 <sup>9)</sup>
Unternehmensgründungen <sup>4)</sup>	271	92	82
Unternehmensschließungen <sup>4)</sup>	122	91	93
Öffentliche Infrastruktur je Einwohner <sup>1) 5)</sup>	50	64	75 <sup>10)</sup>
Originäre Steuerkraft je Einwohner <sup>6)</sup>	15	36	34
Ausgaben der Länder je Einwohner <sup>7)</sup>	120	146	139
Schulden der Länder je Einwohner <sup>7)</sup>	0	92	114

1) Ohne Berlin. 2) Sozioökonomisches Panel (SOEP). 3) Nettoausgaben minus unmittelbare Einnahmen der Länder und Gemeinden. 4) Creditreform. 5) Anlagevermögen der Länder und Gemeinden je Einwohner. 6) Einschließlich Bundessteuern. 7) Ohne Stadtstaaten. 8) 1999. 9) 2001. 10) Fortschreibung.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Creditreform; DIW; VGR der Länder; Bundesanstalt für Arbeit; Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung; Deutsches Patent- und Markenamt; ifo; Sozioökonomisches Panel; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Der anhaltende Rückstand der Wirtschaftsleistung je Einwohner in den neuen Bundesländern zum westdeutschen Durchschnitt ist nur zum Teil auf eine geringere Arbeitsproduktivität auf betrieblicher Ebene zurückzuführen. Knapp ein Fünftel der Differenz von rund 28 Prozentpunkten findet seine Ursache in der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur in den östlichen und westlichen Landesteilen Deutschlands. Nimmt man eine Strukturbereinigung vor, indem für alle Bundesländer hypothetisch die gesamtdeutsche Sektoralstruktur unterstellt wird, so reduziert sich der Produktivitätsrückstand zu den alten Ländern auf unter 24 Prozent. Brandenburg steht dann bei der Produktivität nur knapp hinter dem Saarland (IW, 2003, 9). Bei einer tiefer gehenden Analyse setzt sich dieses Erklärungsmuster auch innerhalb der Wirtschaftssektoren fort. Im Verarbeitenden Gewerbe entfallen noch einmal 4 Prozentpunkte des Produktivitätsrückstands auf Strukturunterschiede, wenn man die Branchen in einer feineren Gliederung abgrenzt. Das liegt daran, weil produktivitätsschwache Industrien im Osten stärker vertreten sind.

*Produktivitäts-  
rückstand*

Neben der Branchenstruktur mit einem niedrigen Anteil an Hochtechnologiebetrieben sind eine im Durchschnitt geringere Betriebsgröße sowie niedrigere Absatzerlöse aufgrund des fehlenden Markenrenommées mit ursächlich für den Ost-West-Abstand bei der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. Ein Vergleich auf einzelbetrieblicher Ebene mithilfe des Betriebspanels des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) zeigt eine weit größere Streuung der Arbeitsproduktivitäten als in Westdeutschland. Einer wachsenden Zahl hochproduktiver Unternehmen steht eine noch immer große Anzahl wenig produktiver Betriebsstätten mit veralteten Anlagen und wenig innovativen Produkten gegenüber (DIW u. a., 2002, 183 ff.).

Im Folgenden wird vor dem Hintergrund dieser Produktivitätsentwicklung in den neuen Bundesländern die ostdeutsche Wirtschaftsstruktur ausführlich betrachtet. Dabei wird auch untersucht, wie sich die Exportbeteiligung der ostdeutschen Wirtschaft entwickelt hat. Danach wird ein Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Bundesländern Ostdeutschlands geworfen, und es werden die öffentlichen Haushalte sowie die Ausgestaltung der staatlichen Wirtschaftsförderung diskutiert.

*Fragestellung*

*Sektoralstruktur*

Ein Vergleich der sektoralen Wirtschaftsstrukturen in Ost- und Westdeutschland zeigt noch immer gravierende Unterschiede:

- Der Wirtschaftszweig Finanz-/Unternehmensdienste und Vermietung hat in den alten Bundesländern inzwischen einen Anteil von über 30 Prozent an der Bruttowertschöpfung erreicht. Dieser Bedeutungszuwachs der unternehmensorientierten Dienstleistungen entspricht einer in allen hoch entwickelten Volkswirtschaften beobachtbaren Tendenz. Gleichzeitig liegt das Verarbeitende Gewerbe trotz eines kontinuierlichen Rückgangs in den letzten Jahrzehnten mit über 23 Prozent noch immer auf Platz zwei der Sektoren, während die öffentlichen und privaten Dienste mit einem Fünftel der Wirtschaftsleistung knapp vor dem Sektor Handel, Gastgewerbe und Verkehr rangieren.
- Mit mehr als 28 Prozent der Bruttowertschöpfung sind die öffentlichen und privaten Dienste größter Sektor in den neuen Bundesländern. Dagegen besitzen die unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereiche mit nur einem Viertel der Wirtschaftsleistung einen geringeren Stellenwert als in hoch entwickelten Volkswirtschaften gemeinhin üblich. Als drittstärkster Sektor folgt der Wirtschaftszweig Handel, Gastgewerbe und Verkehr noch vor dem Verarbeitenden Gewerbe, das nur etwas mehr als 16 Prozent zur Bruttowertschöpfung beisteuert. Im Vergleich zu Westdeutschland weisen die drei Sektoren Baugewerbe, Bergbau/Versorgung sowie Land-/Forstwirtschaft hingegen mit 2 bis 7 Prozent jeweils gut das doppelte Gewicht an der Wirtschaftsleistung auf.

Vergleicht man die Sektoralstrukturen der beiden Landesteile in den Jahren 1991 und 2002, so zeigt sich eine Tendenz zur Annäherung der ostdeutschen an die westdeutsche Wirtschaftsstruktur. Verdeutlichen lässt sich dies am besten anhand einer Darstellung, bei der das Gewicht eines Wirtschaftszweigs an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung für die alten Bundesländer gleich 100 gesetzt wird (Tabelle 2).

Die unternehmensorientierten Dienstleistungen konnten von 1991, als ihr Anteil an der Bruttowertschöpfung nur halb so hoch war wie im Westen, bis

zum Jahr 2000 deutlich expandieren. Seitdem ist jedoch kein Anstieg mehr erkennbar, und der Anteil stagniert bei 83 Prozent des westdeutschen Niveaus. Aufgrund der entscheidenden Rolle der Finanz- und Unternehmensdienste als Wachstumstriebfeder in allen postindustriellen Volkswirtschaften bildet die schwache Stellung dieses Sektors ein Warnsignal für den weiteren Fortgang des „Aufbaus Ost“.

Tabelle 2

### Wirtschaftsstruktur im Ost-West-Vergleich<sup>1)</sup>

- Anteil der Wirtschaftsbereiche an der Bruttowertschöpfung,  
Westdeutschland = 100 -

	1991	1997	2002
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	259	196	210
Baugewerbe	222	301	175
Bergbau, Energie- u. Wasserversorgung	290	161	170
Öffentliche und private Dienste	171	138	140
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	101	88	96
Finanz-/Unternehmensdienste, Vermietung	51	78	83
Verarbeitendes Gewerbe	47	53	71

1) Ohne Berlin.

Quelle: VGR der Länder; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Spiegelbildlich hierzu ist die Überdimensionierung der öffentlichen und privaten Dienste zu sehen: Dem Öffentlichen Dienst fällt es im Osten schwer, die Personalüberhänge abzubauen. Auch die Ausgaben der öffentlichen Haushalte liegen weiterhin deutlich über dem westdeutschen Niveau (Abbildung 4). Die konsumorientierten privaten Dienste blieben dagegen dank der transfergestützten Einkommen der Privathaushalte relativ stark. Nach einer Schätzung des IWH betragen die Nettotransferleistungen im Jahr 2003 rund 83 Milliarden Euro und bewegen sich damit real auf einem ähnlichen Niveau wie Ende der neunziger Jahre mit ungefähr 78 Milliarden Euro (Krocker/Lichtblau, 2000). In der Folge konnte der Sektor der öffentlichen und privaten Dienste seit 1997 ein Gewicht von rund 140 Prozent im Vergleich zu Westdeutschland beibehalten.

Die Landwirtschaft ist in Ostdeutschland gemessen an ihrem Beitrag zur Bruttowertschöpfung erheblich stärker ausgeprägt als in den alten Ländern.

Seit 1997 konnte der Agrarsektor im Vergleich zu Westdeutschland sogar wieder zulegen. Hier ist auch zukünftig keine Angleichung an westdeutsche Verhältnisse zu erwarten, da die Transformation der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) der DDR zu hochproduktiven Großbetrieben gelungen ist und die landwirtschaftliche Fläche je Einwohner erheblich höher ist als im Westen. Auch der Sektor Bergbau und Energieversorgung dürfte aufgrund der Modernisierung der ostdeutschen Energiewirtschaft mit langfristigen Garantien für den erneuerten Kraftwerkspark und den ihm zuliefernden Braunkohlentagebau weiterhin ein überdurchschnittliches Gewicht aufweisen. Die Konsolidierung im Energiesektor hat Vattenfall Europe mit fast 9 Milliarden Euro Umsatz und 20.000 Beschäftigten zum größten Unternehmen der neuen Länder aufsteigen lassen.

Die Bauwirtschaft erreichte im Jahr 1996 mit 314 Prozent des westdeutschen Niveaus ihr transfergetriebenes Maximum. Mittlerweile hat sich durch die Baurezession in Ostdeutschland die Divergenz zum Westen erheblich zurückgebildet und beträgt heute 75 Prozent. Allein im Zeitraum 1999 bis 2001 ist die reale Bruttowertschöpfung um insgesamt 30 Prozent gefallen. Aufgrund des hohen Gewichts der Bauwirtschaft in Ostdeutschland hat diese unvermeidliche Anpassung die Gesamtwirtschaft stark belastet, und sie war ursächlich für den zeitweisen Wachstumsrückstand gegenüber den alten Ländern. Die Stabilisierung im Jahr 2002 ist teilweise auf die Beseitigung der Flutschäden zurückzuführen und dürfte daher nicht von Dauer sein.

#### *Industrielle Entwicklung*

Das Verarbeitende Gewerbe konnte seine Bruttowertschöpfung seit dem Tiefpunkt im Jahr 1992 kontinuierlich steigern und erreicht nun 71 Prozent seines Gewichts in Westdeutschland. Wächst das Verarbeitende Gewerbe weiter mit dem – auffällig stabilen – Trend der letzten zehn Jahre, so dürfte sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt in gut acht Jahren genauso hoch sein wie im Westen. Je Einwohner gerechnet, wird allerdings bei der industriellen Wertschöpfung noch immer ein spürbarer Rückstand bestehen bleiben.

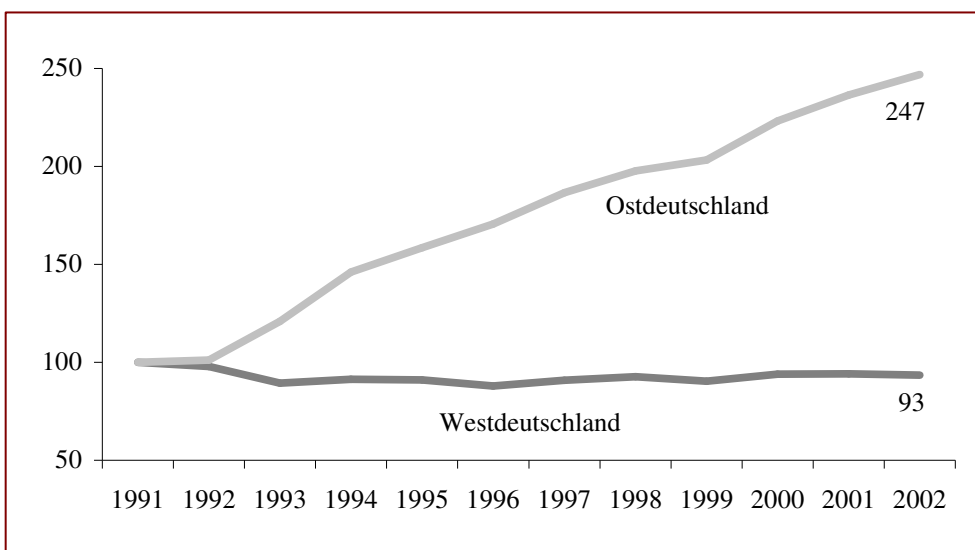
Seit dem Tiefpunkt des Produktionseinbruchs nach der Wende vor elf Jahren erlebte das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland einen lang anhaltenden Aufschwung. Das Ausgangsniveau der Industrieproduktion war mit 47 Prozent des Westgewichts sehr niedrig, die Unternehmen hatten Überkapazitäten, und die Schrumpfung der Baubranche verdeckte das Wachstum

im Verarbeitenden Gewerbe ab Mitte der neunziger Jahre. Doch inzwischen tritt der Industriesektor aus dem Schatten der Baukrise. Auch im Abschwung seit 2001 ist es den ostdeutschen Industrieunternehmen gelungen, sich gegen den Trend zu stemmen. Sie bauen ihre Marktanteile aus, steigern den Export und übernehmen zusehends sogar Firmen im Westen.

Abbildung 1

## Entwicklung der ostdeutschen Industrie

- Veränderung der realen Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes in Ost- und Westdeutschland, Index 1991 = 100 -



Ostdeutschland ohne Berlin.

Quelle: VGR der Länder; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Abbildung 1 zeigt, dass die reale Wertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland seit 1991 um fast 150 Prozent angestiegen ist, während sie im Westen im Jahr 2002 um 7 Prozent unter dem Niveau von 1991 lag. Die Erwerbstätigkeit in der Industrie wurde im Osten in den frühen neunziger Jahren stärker abgebaut als im Westen, und sie hat sich bis Mitte der neunziger Jahre nahezu halbiert. Seit 1993 hat sich die Industriebeschäftigung allerdings in Ost und West weitgehend im Gleichschritt entwickelt. Der Produktivitätsfortschritt der ostdeutschen Industrie im Vergleich zum Westen ergibt sich damit aus der stetigen Zunahme der Wertschöpfung im Vergleich zum Westen. Begleitet wird das Wiedererstarken der ostdeutschen Industrie von einer Konsolidierung der Unternehmenslandschaft zu größeren und konkurrenzfähigeren Einheiten, wozu neben dem Wachstum aus eigener Kraft auch eine wachsende Zahl von Zusammen-

schlüssen beiträgt. Aktuell kann sich die ostdeutsche Industrie besser der schwierigen konjunkturellen Lage entziehen als das Verarbeitende Gewerbe im Westen. In den ersten neun Monaten des Jahres 2003 nahm die ostdeutsche Produktion im Verarbeitenden Gewerbe gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 4,2 Prozent zu, im Westen nahm sie dagegen um 0,3 Prozent ab.

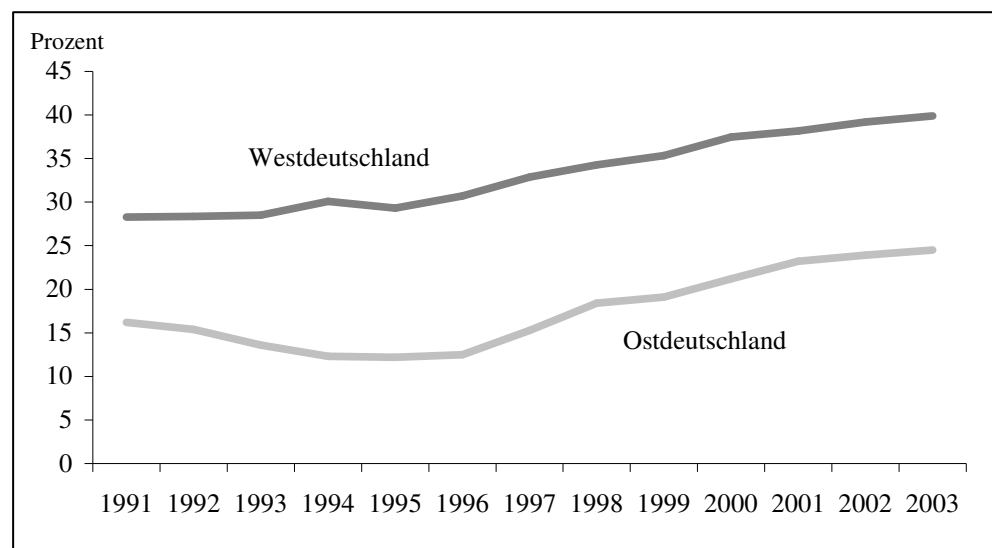
### Exporte

Zum Wiedererstarren der Industrie in den neuen Ländern hat auch ein Ausfuhrboom beigetragen. Lag die Exportquote der ostdeutschen Industrie Mitte der neunziger Jahre nur bei gut 12 Prozent, so können die Industrieunternehmen der neuen Bundesländer inzwischen ein Viertel ihres Gesamtumsatzes im Ausland absetzen. Damit erreicht das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe inzwischen gut drei Fünftel der Exportquote der westdeutschen Industrie von knapp 40 Prozent (Abbildung 2). Da die Produktionsaufnahme neuer Anlagen mit hoher Kapazität wie die derzeit im Bau befindliche größte Zellstofffabrik Europas bei Stendal (Sachsen-Anhalt) noch anhält und auch mittelständische Industriebetriebe zunehmend auf den Auslandsmärkten aktiv werden, ist hier mit einem weiteren Anstieg zu rechnen.

Abbildung 2

## Exportquoten der Industrie

- Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz des Verarbeitenden Gewerbes, in Prozent -



1) Datenbrüche durch Erfassung der Automobilexporte nach Produktionsstandort ab 1997; Berücksichtigung des industriellen Handwerks gemäß Handwerkszählung ab 1998; 2003: IW-Prognose.  
Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Der Export zieht höhere Transaktionskosten durch Auslandsmarketing, kulturelle Unterschiede, Formalitäten, Zölle und Währungstransaktionen, den



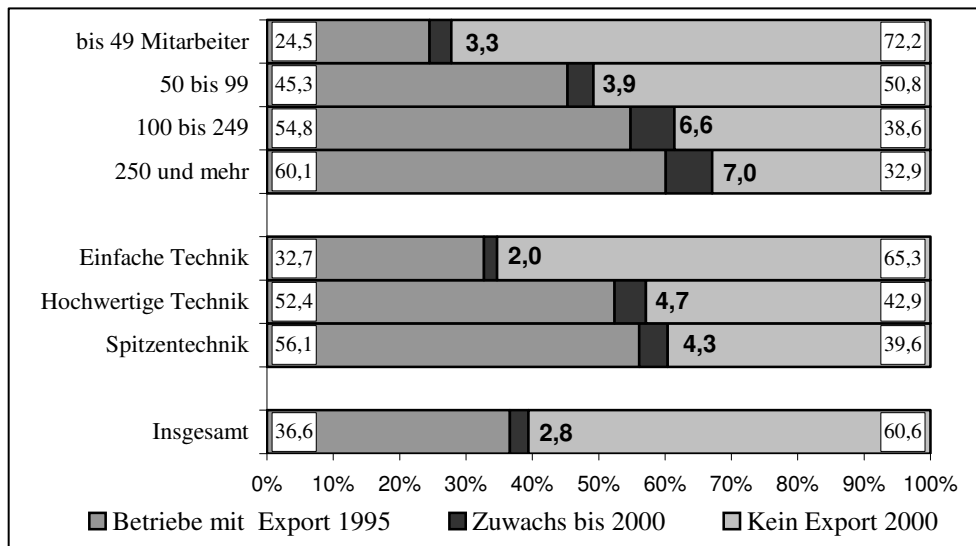
Transport sowie den Kundendienst nach sich, als es auf dem Inlandsmarkt der Fall ist. Partiiell konnten diese Zusatzkosten zwar durch den EU-Binnenmarkt und die europäische Gemeinschaftswährung reduziert werden. Die Transaktionskosten machen aber trotzdem eine gewisse Mindestgröße zur Erzielung von Skalenerträgen notwendig. Erst wenn die Position auf dem Inlandsmarkt ausreichend gefestigt ist, folgt der Schritt auf Auslandsmärkte (Loose/Ludwig, 2003a; b).

Der Vergleich der Exportaktivitäten auf einzelbetrieblicher Ebene für die Jahre 1995 und 2000 macht deutlich, dass der Exportanstieg nicht allein auf die wachsende Anzahl größerer ostdeutscher Industrieunternehmen zurückzuführen ist, sondern einen Trend für alle Größenklassen darstellt (Abbildung 3). Die mittelständischen Betriebe mit 100 bis unter 250 Beschäftigten waren im Jahr 2000 zu 61,4 Prozent auf Auslandsmärkten aktiv und übertrafen damit bereits den Anteil der Exportierenden unter den größeren Betrieben im Jahr 1995 von 60,1 Prozent.

Abbildung 3

### Exportbeteiligung der ostdeutschen Industrie

- Anteil der exportierenden Betriebe nach Betriebsgröße und Technologieintensität, in Prozent -



IWH-Betriebspanel aus den Monatsberichten des Verarbeitenden Gewerbes der fünf ostdeutschen Flächenländer; 1995: 6.444 Betriebe; 2000: 7.546 Betriebe; Einstufung der Betriebe nach der ISI/NIW-Hochtechnologieliste in der Wirtschaftszweigabgrenzung 1993.

Quelle: Loose/Ludwig, 2003a; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



Angesichts der hohen Lohnkosten in Deutschland sind vor allem technologieintensive Produkte international konkurrenzfähig. Ein Hemmnis für die

Auslandsexpansion ostdeutscher Industriebetriebe bildet der im Vergleich zum Westen noch geringe Anteil von Unternehmen in Branchen mit hochwertiger Technik und Spitzentechnologie. Die Auswertung einzelbetrieblicher Daten zeigt allerdings für Ostdeutschland, dass der Anteil exportierender Betriebe in allen drei Gruppen unterschiedlicher Technologieintensität im Zeitraum 1995 bis 2000 gesteigert werden konnte. Die größten Zuwächse auf 57 beziehungsweise 60 Prozent erzielten die Betriebe mit hochwertiger Technik und Spitzentechnik, wobei zur erstgenannten Gruppe auch die exportstarke Automobilindustrie zählt.

Obwohl die Steigerungsrate beim Auslandsumsatz seit Mitte der neunziger Jahre fast immer im zweistelligen Bereich lag, tragen die ostdeutschen Industrieunternehmen derzeit noch immer nicht mehr als 6 Prozent zum gesamtdeutschen Exportvolumen bei. Die Entwicklung des Auslandsabsatzes unterzeichnet allerdings den Erfolg ostdeutscher Unternehmen auf überregionalen Märkten. Denn nach Untersuchungen des IWH setzt die Industrie der neuen Länder ein gutes Drittel ihrer Produktion in den alten Bundesländern ab (Loose/Ludwig, 2001). Viele der nach Westdeutschland gelieferten Erzeugnisse gehen als Vorleistungen an Industrieunternehmen und werden damit indirekt als Bestandteil der dort hergestellten Endprodukte exportiert. Diese Einbindung in westdeutsche Produktionsstrukturen ist stark angewachsen. Der überregionale Absatz in Westdeutschland stellt gerade für mittelständische Unternehmen ein wichtiges Sprungbrett für die nachfolgende Aufnahme der Exporttätigkeit dar.

#### *Regionale Entwicklung*

Die in den frühen neunziger Jahren noch relativ homogene Entwicklung in den neuen Bundesländern ist zunehmend durch die Entstehung regionaler Divergenzen abgelöst worden. Zu dieser Entwicklung hat auch die Herausbildung spezifischer Wirtschaftsstrukturen in so genannten industriellen „Clustern“ beigetragen (Röhl, 2001). Hierzu zählen zum Beispiel der Fahrzeugbau in Südwestsachsen und in Dresden, Leipzig und Thüringen, die Mikroelektronik in Dresden sowie die Chemieindustrie in Sachsen-Anhalt. Einerseits ist der Erhalt oder Neuaufbau von industriellen Kernen in den neuen Ländern aufgrund der außerordentlich hohen Fördersummen je Arbeitsplatz stark kritisiert worden, weil die Gefahr einer Verzerrung der Produktionsfunktion zugunsten des Faktors Kapital besteht (Sinn, 2000). Andererseits lässt sich nicht bestreiten, dass die mit Investitionsbeihilfen angesie-

delten hochproduktiven Werke zum Motor der industriellen Expansion und vor allem der Exporte geworden sind. Im Zeitraum 1995 bis 2000 konnte zum Beispiel die Branche Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräte ihre Exporte um fast 1.200 Prozent steigern. Die Exportquote dieser Branche liegt nun bei über 36 Prozent. Die in Sachsen und Thüringen konzentrierte Kraftfahrzeugbranche erhöhte ihre Ausfuhren um knapp 290 Prozent und weist mit mehr als 47 Prozent die höchste Exportquote aller ostdeutschen Wirtschaftszweige auf (Loose/Ludwig, 2003b, 9). Die Chemiebranche mit dem regionalen Schwerpunkt im Süden von Sachsen-Anhalt konnte ihr Auslandsgeschäft im gleichen Zeitraum immerhin um 120 Prozent ausweiten. Die Chemieindustrie stellt vielfach Vorleistungsgüter für andere Branchen im Inland her, so dass ihre Exportquote nur gut 20 Prozent beträgt.

Tabelle 3

### Wirtschaftsperformance ostdeutscher Länder 2002

	BIP je Einwohner <sup>2)</sup>	BIP je Erwerbstätigen <sup>2)</sup>	Wachstum 1995/ 2002 <sup>3)</sup>	Arbeitslosenquote <sup>4)</sup>	Erwerbstätige
	in Euro		in Prozent		je 1.000 Einwohner
Brandenburg	17.054	40.157	14,2	17,5	396
Mecklenburg-Vorp.	16.891	38.103	7,0	18,6	413
Sachsen	17.358	36.670	6,7	17,5	441
Sachsen-Anhalt	16.886	39.513	8,9	19,6	398
Thüringen	16.929	36.177	11,7	15,9	436
Ostdeutschland <sup>1)</sup>	17.077	37.888	9,3	18,0	420
Westdeutschland	27.481	53.295	11,1	7,9	480
Deutschland	25.562	50.754	10,2	9,8	469

1) Ohne Berlin (bis auf Arbeitslosenquote). 2) Nominal. 3) Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts.

4) In Prozent aller zivilen Erwerbspersonen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2003; VGR der Länder.



Trotz der Herausbildung deutlicher regionaler Unterschiede sind die Disparitäten in Ostdeutschland noch immer relativ gering, wenn man die Länderebene betrachtet. Die Wirtschaftskraft gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner variierte im Jahr 2002 nur um knapp 3 Prozent von 16.886 Euro in Sachsen-Anhalt bis 17.358 Euro in Sachsen (Tabelle 3). Bei den Wachstumsraten profitiert Sachsen bislang offenbar nur wenig durch die Clusterbildung in zukunftsorientierten Branchen wie der Mikroelektronik, während

Brandenburg durch die Suburbanisierung Berlins Impulse erhält, die die Entwicklungsdefizite an peripheren Standorten bislang noch kompensieren konnten. Eine schwächere Wachstumsperspektive gibt es in Sachsen-Anhalt, wo die Chemieindustrie eine zu schmale Basis für die Entwicklung des gesamten Landes bildet, und im strukturschwachen Mecklenburg-Vorpommern. In der Wirtschaftsentwicklung haben sich seit 1995 die Strukturunterschiede zwischen den Ländern allerdings noch kaum ausgewirkt. Allein Brandenburg und Thüringen konnten höhere Wachstumsraten als der gesamt- und westdeutsche Durchschnitt erzielen.

#### *Infrastruktur*

Die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern muss auch vor dem Hintergrund der staatlichen Aktivitäten in Ostdeutschland gesehen werden. In den letzten zehn Jahren wurde ungefähr ein Drittel der deutschen Infrastrukturinvestitionen in den neuen Ländern getätigt. Allein die 17 „Verkehrsprojekte Deutsche Einheit“ des Bundes weisen ein Volumen von 35 Milliarden Euro auf (Röhl, 2000). Trotz anhaltend hoher Investitionen von Bund, Ländern und Kommunen und eines wachsenden Investitionsrückstaus in Westdeutschland ist es bislang aber nicht gelungen, die ostdeutsche Infrastrukturausstattung je Einwohner auf das westdeutsche Niveau anzuheben. 1999 wurde ein Ausstattungsniveau von rund 70 Prozent des westdeutschen Niveaus erreicht. Inzwischen dürfte die Infrastrukturausstattung – bei großen Vorbehalten in Anbetracht der unsicheren Datenlage – auf drei Viertel des Westwertes angewachsen sein (siehe Tabelle 1), da die Investitionen weiter über dem westdeutschen Wert liegen und die Abwanderung nach Westen erhöhend auf die Pro-Kopf-Ausstattung wirkt. Anstelle einer konsequenten Engpassorientierung der Investitionen kam es allerdings auf kommunaler Ebene teilweise zu Fehllenkungen („Spaßbadkonkurrenz“), so dass Mängel bei den Verkehrswegen (Ortsumgehungen) fortbestehen.

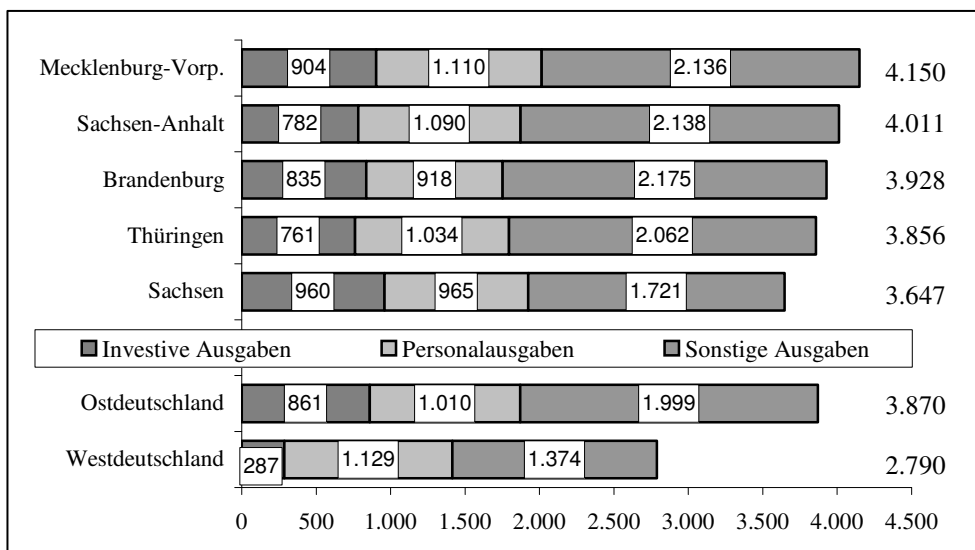
Die investiven Ausgaben der Länder lagen im Jahr 2002 in Ostdeutschland mit 861 Euro je Einwohner deutlich über dem westdeutschen Wert von 287 Euro. Auch beliefen sich die gesamten öffentlichen Ausgaben der neuen Bundesländer je Einwohner mit 3.870 Euro um fast 40 Prozent über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (Abbildung 4). Die Personalausgaben unterschreiten mit durchschnittlich 1.010 Euro zwar diejenigen der alten Länder um ein Zehntel, drohen allerdings aufgrund der Angleichung der Löhne und Gehälter im Öffentlichen Dienst schon in fünf bis sechs Jah-

ren auf westdeutsches Niveau zu steigen, wenn nicht durch Personalabbau gegengesteuert wird. Da mit Einsetzen des Solidarpakts II im Jahr 2005 die Bundeszuweisungen für Investitionen durch einen Mittelzufluss ohne Zweckbindung abgelöst werden, besteht für die Länderhaushalte anderenfalls die Gefahr einer weiteren Zurückdrängung der Investitionen durch konsumtive Ausgaben. Ab 2009 werden die Transferleistungen aus dem Solidarpakt II reduziert, so dass zusätzliche Finanzierungsengpässe drohen. Die günstigste Ausgabenstruktur weist derzeit Sachsen auf, das die Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Flächenländer nur um 30 Prozent überschreitet und mit investiven Ausgaben je Einwohner in Höhe von 960 Euro sowohl absolut wie relativ an der Spitze aller Bundesländer liegt.

Abbildung 4

## Ausgabenstruktur ostdeutscher Länder 2002

- Öffentliche Ausgaben je Einwohner, in Euro -



Ausgaben bereinigt: ohne Tilgung von Kreditmarktmitteln, Zuführung an Rücklagen und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, ohne Kommunalhaushalte, aber einschließlich Zuweisungen an Kommunen; Sonstige Ausgaben: Zinszahlungen, Zuweisungen an Verwaltungen, Sachausgaben; vorläufige Angaben.  
Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2003; VGR der Länder.



Seit der Wende werden die Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen durch finanzielle Transfers aus dem Westen in die Lage versetzt, den hohen Investitionsanforderungen für den Aufbau Ost nachzukommen (Kroker/Lichtblau, 2000). Allerdings ist es den meisten Ländern nicht gelungen, die konsumtiven Ausgaben ausreichend zu begrenzen. Während die Ausgaben je Einwohner noch immer um fast 40 Prozent höher sind als im Westen, fallen die eigenen Steuereinnahmen um mehr als 60 Prozent niedriger aus

*Öffentliche Haushalte*

(Tabelle 4). Durch den Länderfinanzausgleich und zusätzliche Bundesmittel wird die Finanzausstattung der Ost-Länder deutlich über die der westdeutschen Flächenländer angehoben. Trotzdem ist die Verschuldung seit der Vereinigung auf durchschnittlich 4.500 Euro je Einwohner hochgeschwungen, das Niveau der westdeutschen Flächenländer wird um 14 Prozent übertroffen. Beim Spitzenreiter Sachsen-Anhalt ist der Schuldenstand allein seit 1995 um 3.450 Euro je Einwohner angewachsen. Einen anderen Weg hat Sachsen eingeschlagen, das weniger als die Hälfte der Pro-Kopf-Verschuldung der übrigen neuen Länder aufweist, ohne dass aufgrund der sparsamen Finanzpolitik die Wirtschaftsleistung geringer oder die Arbeitslosigkeit höher wäre.

Tabelle 4

### Finanzlage ostdeutscher Länder 2002

- je Einwohner, in Euro -

	Schulden		Ausgaben		Steuereinnahmen	
		einschließlich Kommunen		einschließlich Kommunen		nach Finanzausgleich
Brandenburg	5.665	6.360	3.928	4.658	1.370	3.060
Mecklenburg-Vorp.	4.955	6.170	4.150	4.853	1.135	3.107
Sachsen	2.446	3.782	3.647	4.301	1.264	3.071
Sachsen-Anhalt	6.112	7.413	4.011	4.760	1.203	3.130
Thüringen	5.069	6.325	3.856	4.622	1.205	3.064
Ostdeutschland	4.525	5.704	3.870	4.582	1.246	3.083
Westdeutschland	3.975	5.145	2.790	4.159	3.120	2.633

Alle Angaben ohne Stadtstaaten.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2003; Berg u. a., 2003.



#### Zukunft der Wirtschaftsförderung

Für das Gros der mittelständischen Unternehmen in den neuen Ländern besteht noch ein beträchtlicher Investitionsbedarf zur Modernisierung der Produktionsanlagen, wobei die Finanzierung anhaltend hoher Investitionen vielfach noch nicht aus eigener Kraft möglich ist. Die Situation der Industrie dürfte sich aber bei einem weiteren Anstieg ihrer Wertschöpfung bis zum Auslaufen der jetzigen Förderhöhe als Ziel-1-Fördergebiet der EU im Jahr 2006 nochmals verbessert haben. Im Jahr 2003 verzeichneten die ostdeutschen Länder im Hinblick auf die Ende 2004 auslaufende Investitionszulage einen Boom bei den Förderanträgen wie seit zehn Jahren nicht mehr (Geinitz, 2003). Für die zwei Folgejahre wurde von einer Reduktion des Förder-

satzes ausgegangen, da nach 2006 im Rahmen der Umgestaltung der europäischen Regionalpolitik eine Neuregelung der Investitionsbeihilfen aus Zuschüssen und Zulagen notwendig wird. Entgegen den zuvor bekannt gewordenen Planungen und Empfehlungen hat sich die Bundesregierung kürzlich für eine Verlängerung der Zulage um zwei Jahre in bisheriger Höhe entschieden.

Die Nachfolgeregelung für die infolge der EU-Erweiterung nach dem Jahr 2006 aus der Höchstförderung herausfallenden Regionen (Busch, 2002) sieht voraussichtlich Hilfen auf reduziertem Niveau bis zum Ende der neuen EU-Förderperiode im Jahr 2013 vor. Allerdings dürfte die Höhe dieser Übergangsfinanzierung weit niedriger ausfallen als mancherorts erhofft, wenn die entsprechenden EU-Regionalmittel nicht angehoben werden. Eine Kompensation aus nationalen Eigenmitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur wäre in diesem Fall auch nicht statthaft, da die EU dem Förderwettbewerb unter den Mitgliedsstaaten durch Ausübung ihrer Genehmigungspflicht für Beihilfen zunehmend einen Riegel vorschiebt (Röhl, 2002).

Dezember 2003

Klaus-Heiner Röhl

---

Literatur:

Berg, Stefan u. a., 2003, Länder: Lösungen statt Losungen, in: Der Spiegel, Nr. 41, S. 38-42.

Busch, Berthold, 2002, Die Erweiterung der Europäischen Union: Das Regionalgefälle wird größer, in: iw-trends, 29. Jg., Nr. 2, S. 27-35.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) / Institut für Weltwirtschaft (IfW) / Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) / Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), 2002, Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Berlin, Halle u. a.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) / Institut für Weltwirtschaft (IfW) / Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) / Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), 2003, Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Berlin, Halle u. a.

Geinitz, Christian, 2003, Deutschland im Wettbewerb (10): „Ohne die Beihilfen würde sich das für uns nicht rechnen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 2. Oktober, S. 19.

- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), 2003, Spieglein, Spieglein ... Wer ist der Beste im ganzen Land? Die Bundesländer im Vergleich, Köln.
- Kroker, Rolf / Lichtblau, Karl, 2000, Zehn Jahre Aufbau Ost: Erfolge, Defizite und Reformbedarf, in: iw-trends, 27. Jg., Nr. 3, S. 42-76.
- Loose, Brigitte / Ludwig, Udo, 2001, Überregionale Absatztätigkeit der ostdeutschen Industrie, Diskussionspapier, Nr. 153, Halle.
- Loose, Brigitte / Ludwig, Udo, 2003a, Das Inland – „Nährboden“ für Exportgeschäfte der ostdeutschen Industriebetriebe, in: Wirtschaft im Wandel, Nr. 2, S. 46-54.
- Loose, Brigitte / Ludwig, Udo, 2003b, Der Exportsektor im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe und seine Bedeutung für das betriebliche Wachstum, Diskussionspapier, Nr. 169, Halle.
- Röhl, Klaus-Heiner, 2000, Der Aufbau der ostdeutschen Infrastruktur und sein Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr der Technischen Universität Dresden, Nr. 2, Dresden.
- Röhl, Klaus-Heiner, 2001, Cluster der IuK-Wirtschaft in Sachsen – auf dem Weg zum innovativen Milieu?, in: Gerstenberger, Wolfgang (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Problemstellungen im Vorfeld des EU-Beitritts, Dresden, S. 111-124.
- Röhl, Klaus-Heiner, 2002, Regionalförderung in Deutschland: Was hat der ostdeutsche Mittelstand davon?, in: iw-trends, 29. Jg., Nr. 3, S. 34-40.
- Sinn, Hans-Werner, 2000, Germany's Economic Unification, An Assessment After Ten Years, CES-ifo Working Paper, Nr. 247, München.

\*\*\*

## **East Germany's Adjustment Process – Economic Stagnation But Structural Progress**

*iw-focus*

The economic convergence between East and West Germany has almost come to a halt. Since 1997, East Germany's GDP per capita has only risen from 61 to 63 per cent of its western counterpart. However, a closer look at the structure of the East German economy reveals an ongoing shift from the oversized construction sector to manufacturing and business services. Over the last eight years the export share of manufacturing sales has grown from 12 to 25 per cent and reached three-fifth of the export share of West Germany's manufacturing industry. Though the tax base of the East German Länder is still small and government debt continues to rise, the infrastructure gap, measured in public fixed assets per inhabitant, has shrunk to 25 per cent.