

Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland *)

Trotz nicht zu übersehender Fortschritte beim Aufbau Ost ist die wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern nach Einschätzung der Institute im Ganzen unbefriedigend. Angesichts des stagnierenden gesamtwirtschaftlichen Wachstums, anhaltender hoher Unterbeschäftigung, einer geringen Geburtenrate und wieder zunehmender Abwanderung träten die Erfolge, die seit der Wiedervereinigung erzielt wurden (u. a. bei der Erneuerung der Infrastruktur, dem Aufbau einer wettbewerbsfähigen Unternehmensbasis, der Verbesserung der Lebensverhältnisse) zunehmend in den Hintergrund und drohten Mutlosigkeit und Resignation an Gewicht zu gewinnen. Damit stelle sich die Frage, was die Politik tun könne, um dem Aufbau Ost neuen Schwung zu geben.

Das Bundesministerium für Finanzen hat vor diesem Hintergrund fünf wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute ¹⁾ beauftragt, in jährlichen „Fortschrittsberichten“ ausgewählte Aspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern zu begutachten. Schwerpunkte des im November 2003 erschienenen „Zweiten Fortschrittsberichts“ ist die Wirtschaftsförderung. ²⁾ Neben einer Analyse der technologischen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft und einer regional differenzierten Betrachtung der Infrastrukturausstattung werden die Investitionsförderung, die Innovationsförderung und die aktive Arbeitsmarktpolitik untersucht und Vorschläge zu ihrer Ausgestaltung unterbreitet.

Hans-Peter Hasche

Aktuelle wirtschaftliche Lage

Die Institute heben hervor, das die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland nun schon im dritten Jahr in Folge hinter der Entwicklung in den alten Bundesländern zurückgeblieben ist und auch für 2003 keine nennenswerte Besserung zu erwarten sei. Zu beachten sei dabei jedoch, dass die Wachstumsmöglichkeiten der Wirtschaft in den neuen Bundesländern aufgrund von deren zunehmender Verflechtung mit dem früheren Bundesgebiet auch von der dortigen Konjunktur in zunehmenden Maße beeinflusst werde. Das

gelte insbesondere für die Industrie, die aber trotz der generell schwachen Konjunktur ihre Produktion habe ausweiten können.

Auf der anderen Seite sei die Talfahrt der Bauproduktion immer noch nicht zum Ende gekommen und habe auch 2002 den Zuwachs bei der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes mehr als aufgewogen.

Spezifisch für die neuen Bundesländer sei die Abnahme der Bevölkerungszahl, die sich auch dämpfend auf die Nachfrage nach konsumnahen Diensten auswirke.

Infolge der schwachen Wirtschaftsleistung

habe die Beschäftigung weiter abgenommen (2002: - 1,6 Prozent weniger Erwerbstätige), sodass sich die gesamtwirtschaftliche Produktivität real um 1,4 Prozent erhöht habe. Damit sei ein kleiner Teil des Produktivitätsrückstandes aufgeholt worden und ein Angleichungsstand von 71 Prozent der Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigen in den alten Bundesländern erreicht worden.

Öffentliche Haushalte

Der schleppende Verlauf des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses zwischen Ost und West bewirke, dass

Eckdaten der ostdeutschen Wirtschaft ¹⁾ 1996 bis 2002

Merkmal	Einheit	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bevölkerung	1 000	14 152,1	14 112,0	14 051,0	13 981,3	13 899,6	13 788,1	13 673,7
Veränderung zum Vorjahr	%	- 0,4	- 0,3	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,8	- 0,8
Bruttoinlandsprodukt ²⁾	Mill. EUR	207,3	210,7	211,6	216,8	220,0	220,0	219,6
Veränderung zum Vorjahr	%	+ 3,2	+ 1,6	+ 0,4	+ 2,4	+ 1,5	0,0	- 0,2
Erwerbstätige im Inland	1 000 Personen	6 007,7	5 935,6	5 949,1	5 981,8	5 927,1	5 833,6	5 740,2
Veränderung zum Vorjahr	%	- 0,7	- 1,2	+ 0,2	+ 0,5	- 0,9	- 1,6	- 1,6
Erwerbstätige im Inland	je 1 000 Einwohner	424,5	420,6	423,4	427,8	426,4	423,1	419,8
Arbeitnehmer im Inland	1 000 Personen	5 536,5	5 450,5	5 445,8	5 468,3	5 397,3	5 289,7	5 194,2
Veränderung zum Vorjahr	%	- 0,8	- 1,6	- 0,1	+ 0,4	- 1,3	- 2,0	- 1,8
Selbstständige	1 000 Personen	471,3	485,1	503,3	513,5	529,8	543,9	546,0
Veränderung zum Vorjahr	%	+ 0,5	+ 2,9	+ 3,7	+ 2,0	+ 3,2	+ 2,7	+ 0,4
Produktivität ³⁾	1 000 EUR	34,5	35,5	35,6	36,2	37,1	37,7	38,3
Veränderung zum Vorjahr	%	+ 3,9	+ 2,9	+ 0,2	+ 1,9	+ 2,4	+ 1,6	+ 1,4
Westdeutschland ¹⁾ = 100								
Produktivität ⁴⁾	1 000 EUR	66,8	67,7	67,4	68,1	68,8	70,3	71,1
	je Arbeitnehmer im							
Arbeitnehmerentgelt	Inland	75,7	75,9	76,2	77,0	77,1	77,2	77,5

Quellen: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder"; Berechnungen des DIW Berlin; in: Wirtschaft im Wandel 15/2003 (IWH)

1) ohne Berlin - 2) in Preisen von 1995 - 3) Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995 je Erwerbstätigen (Inland) - 4) Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen im Inland

Tabelle

die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte weiterhin in hohem Maße von Transferzahlungen abhängig seien, die im Rahmen der fiskalischen Ausgleichssysteme fließen. Zudem hätten die rezessiven Tendenzen in der Gesamtwirtschaft wie auch die Steuerreform erhebliche Einnahmeausfälle zur Folge, was zu Ausgabenkürzungen zwingt. Diese müssten vor allem auf den Personalbereich gerichtet sein, denn es gebe immer noch erhebliche Personalüberhänge in der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu Westdeutschland, insbesondere in den Bereichen Politische Führung und Zentrale Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Allgemein bildende Schulen. Trotz moderater Ausgabenpolitik hätten sich jedoch die Finanzierungsdefizite erhöht und auch deren Abstand zu Westdeutschland noch geringfügig vergrößert. Der Pro-Kopf-Schuldenstand liege inzwischen deutlich über dem westdeutschen Niveau. Ungünstig sei auch der Bevölkerungsrückgang, der nicht nur negativ auf das regionale Wirtschaftswachstum und die Steuerkraft wirke, sondern auch auf die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und die Zuweisungen des Bundes. Die finanzielle Lage der ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte bleibe somit in den kommenden Jahren wohl äußerst angespannt.

Technologische Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands

Die Förderung der technologischen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen mit dem Ziel eines Strukturwandels hin zu einer wissensintensiven Wirtschaft sei ein Schwerpunkt der Wirtschaftspolitik in den neuen Ländern geworden. Nur mit innovativen Produkten und Dienstleistungen und den dazu notwendigen neuen Technologien könne langfristig die Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden. Von den 25 000 FuE-Beschäftigten in den Forschungsstätten der Wirtschaft der neuen Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern: 600 FuE-Beschäftigte) arbeite der größte Teil (70 Prozent) in kleinen und mittleren Unternehmen, während in Westdeutschland umgekehrt der größte Teil in Großunternehmen tätig sei. Eine weitere ostdeutsche Besonderheit sei der hohe Anteil von FuE-Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Während hinsichtlich der Innovations-

erfolge das IAB-Betriebspanel zu dem überraschenden Ergebnis komme, dass der Anteil von Betrieben mit Produktinnovationen und deren Umsatzanteil in der ostdeutschen Industrie etwas höher sei als in Westdeutschland, sei dies nach dem **Mannheimer Innovationspanel** nicht der Fall (unterschiedliche Methodik). Deutliche Unterschiede ergäben sich vor allem bei einer Differenzierung nach Branchen. So seien in Ostdeutschland vor allem die weniger technologie- und zukunftsorientierten Branchen (z. B. Ernährungsgewerbe, Glas/Steine/Erden, Gummi/Kunststoff und Holzgewerbe) durch einen hohen Anteil produktinnovativer Betriebe gekennzeichnet.

Wesentlich hinsichtlich der Produktivitätswirksamkeit sei, dass der Anteil der durch Prozessinnovation eingesparten Kosten im Osten deutlich geringer sei als im Westen, sodass die ostdeutsche Innovationseffizienz weit hinter der Westdeutschlands zurückbleibe. Als Ursache für die mangelnde Nutzung der Produktivitätseffekte neuer Technologien vermuten die Institute einen zu geringen Rationalisierungsdruck aufgrund niedriger Arbeitskosten.

In Anbetracht der Defizite in der Betriebsgrößen- und sektoralen Struktur des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland sei die Unternehmensdynamik in forschungs- und wissensintensiven Sektoren mit einem Anteil von jeweils 5 Prozent an den Unternehmensgründungen in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland (8 bzw. 7 Prozent) zu gering. Positiv sei jedoch, dass in Ostdeutschland deutlich mehr Unternehmensgründungen auf den Bereich der Spitzentechnologie entfallen, allerdings sei dies in absoluten Zahlen noch recht wenig.

Von Bedeutung sei andererseits, dass es in Ostdeutschland wesentliche **regionale Unterschiede** in der Verteilung innovativer Aktivitäten gebe. So seien neben Berlin vor allem sächsische und thüringische Raumordnungsregionen regionale Schwerpunkte (Süd-Nord-Gefälle). Agglomerationsräume - Leipzig, Dresden, Halle, Jena, Erfurt, Chemnitz, Berlin - nähmen hinsichtlich der untersuchten Innovationsindikatoren Spitzenpositionen ein. Das treffe auch auf Unternehmensgründungen im Bereich der Spitzentechnologie und, in abgeschwächter Form, der höherwertigen Technologie zu.

Allerdings würden selbst die ostdeutschen Technologiezentren hinsichtlich

der meisten Indikatoren (z. B. Patentintensität) nicht einmal den gesamtdeutschen Durchschnitt erreichen.

Infrastrukturausbau

Trotz erheblicher Infrastrukturinvestitionen, insbesondere in die Verkehrsinfrastruktur, weisen ostdeutsche Regionen nach Einschätzung der Institute hinsichtlich der Erreichbarkeit der nächsten Agglomerationszentren im Durchschnitt immer noch Nachteile auf. Insbesondere die weiter östlich gelegenen Regionen wie Ost-Sachsen sowie Mecklenburg-Vorpommern erreichen bei den der Untersuchung der Institute zugrunde gelegten Erreichbarkeitsindikatoren nur zwei Drittel des Bundesdurchschnitts. Dies sei aber in hohem Maße ganz einfach der geographischen Lage im Raum geschuldet und durch infrastrukturelle Maßnahmen nur mit unverhältnismäßigem Aufwand auszugleichen.

Ein wichtiger Indikator für die Qualität der Straßeninfrastruktur sind die Fahrzeiten von den jeweiligen Kreishauptorten (kreisfreie Städte, Kreisstädte) zum nächstgelegenen Autobahnanschluss. Sie seien im Durchschnitt nahezu doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Zu berücksichtigen bei diesem Ergebnis sei allerdings die wesentlich geringere Bevölkerungsdichte in Ostdeutschland. Beziehe man die Bevölkerungsgewichtung in die Berechnung ein, dann stellten sich bei diesen auf die durchschnittliche Einwohnerzahl normierten Fahrzeiten die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland als weitaus geringer dar. Vorrang beim weiteren Infrastrukturausbau solle deshalb zunächst die Vollendung der Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ haben. Darüber hinaus sind nach Ansicht der Institute die zum vordringlichen Bedarf erklärten überregionalen Verkehrsverbindungen (u. a. in Vorbereitung der EU-Osterweiterung) zügig zu realisieren. Der Abbau spezifischer Netzengpässe und Qualitätsmängel sollte immer auch im Zusammenhang mit der Bevölkerungsdichte und dem Finanzaufwand entschieden werden.

Die Einschätzung ostdeutscher Unternehmen zu den Standortbedingungen besagten, dass diese in den Agglomerationsräumen besser bewertet werden als in den verstädterten Räumen und in letzteren wieder besser als in den ländlichen Gebieten. Am schlechtesten ein-

geschätzt würden stark agrarisch geprägte oder schlecht erreichbare Gebiete wie der Nordosten der neuen Bundesländer.

Wirtschaftsförderung

Als eines der Kernelemente der Politik des „Aufbau Ost“ stellen die Institute die Wirtschaftsförderung vor dem Hintergrund der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte auf den Prüfstand. Bestandteile der Wirtschaftsförderung sind die Investitionsförderung (insbesondere Investitionszulage und -zuschüsse), die Innovationsförderung sowie die Existenzgründungs- und Mittelstandförderung.

Die durch die Institute vorgenommene Wirkungsanalyse der **Investitionsförderung** zeige, dass bei einer Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA), die sich immer auf zu entscheidende Einzelfälle richtet, in Ostdeutschland erhebliche Investitionseffekte erzielt würden: So ergäben Berechnungen, dass die GAFörderung (1999 bis 2001) in einem durchschnittlichen Betrieb zu dreimal so hohen Investitionen (je Beschäftigten) führe wie in einer Situation ohne GAFörderung.

Dies sei aber bei der Investitionszulage, auf die alle Investoren einen Rechtsanspruch haben, nicht der Fall. Die Mitnahmeeffekte seien hier doppelt so hoch wie bei GAVorhaben (dort: ein Drittel).

Eine Verzerrung des Strukturwandels durch eine förderbedingte Verstärkung kapitalintensiver Branchen sehen die Institute nicht. Ein Problem sei vielmehr die immer noch um 30 Prozent unter dem westdeutschen Niveau liegende Kapitalproduktivität der ostdeutschen Industrie im Vergleich zu Westdeutschland und die seit Mitte der neunziger Jahre um 3 bis 4 Prozent geringere Kapitalrendite als dort. Dies könne auch als Zeichen dafür gewertet werden, dass ein nicht ganz unbedeutender Teil der geförderten Investitionen den „Markttest“ nicht bestehen würde und dass sich der Konvergenzprozess trotz fortlaufender Verbesserung der äußeren Rahmenbedingungen nicht fortsetze. Die ostdeutsche Kapitalstocklücke³⁾ und das geringe Niveau der Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner zeigten, dass es in Ostdeutschland an hinreichend vielen rentablen Investitionsmöglichkeiten

fehle. Das aber bedeute, dass der optimale (Pro-Kopf-) Kapitalstock und das (somit) dauerhaft erreichbare Pro-Kopf-Einkommensniveau niedriger sei als in Westdeutschland. Die Investitionsförderung könnte zwar vermehrt Investitionen anregen, aber diese würden sich dann eben unter marktlichen Gesichtspunkten nicht rechnen. Notwendig sei deshalb eine zielgerichtete Förderstrategie der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen in den neuen Ländern - und das heiße: die Standortbedingungen - so zu verbessern, dass zusätzliche rentable Investitionsmöglichkeiten geschaffen würden. Da sich die ostdeutschen Regionen immer weniger von den strukturschwachen Wirtschaftsräumen in Westdeutschland unterscheiden würden, plädieren die Institute dafür, die Bevorzugung der neuen Länder in der Investitionsförderung zunehmend zu reduzieren. Ziel solle es sein, die Regionalförderung mittelfristig deutschlandweit nach den gleichen Kriterien zu gestalten, also die Fördersätze anzugleichen. Notwendig sei eine Fokussierung der Förderung auf die Milderung der Defizite, wie z. B. den Mangel an größeren Industriebetrieben sowie überregional oder gar international orientierten Unternehmen. Dies sei am besten im Rahmen der an der Einzelfallentscheidung orientierten GAFörderung möglich.

Die **Innovationsförderung** ist ein wichtiges Element im Förderkonzept für die neuen Länder. Sie bezieht sich mit einer Vielzahl von Programmen auf die Förderung der innovationsrelevanten Infrastruktur in den neuen Ländern sowie auf die Förderung von FuE in Forschungseinrichtungen. Die Wirkungsanalyse der Innovationsförderung zeige, dass der FuE-Status in Ostdeutschland stark von der Förderung abhängt: Nur ein Drittel der geförderten Unternehmen würde auch im Falle der Nichtförderung FuE betreiben. Der durch Förderung induzierte Innovationsinput, der in Bezug auf FuE-Beschäftigte und Mittelaufwendungen etwa westdeutschen Relationen entspreche, übersetze sich jedoch nicht in entsprechende Effekte auf der Outputseite, wenn man diese z. B. an den Patentindikatoren messe. Die Förderung sei deshalb erfolgreich nur in Hinblick auf die Stimulierung von FuE, nicht aber in Bezug auf die Innovationsineffizienz. Das aber wecke Zweifel

an der Dauerhaftigkeit der Innovationspotenziale, da es aus technologiepolitischer Sicht keine Rechtfertigung für eine Ostdeutschland-spezifische Innovationsförderung gebe. Deshalb müsse die Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen am Markt bei anstehenden Förderentscheidungen stärker berücksichtigt werden.

Weil ein Großteil der Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen primär förderinduziert sei, berge ein zu schneller Abbau der Förderung jedoch das Risiko, das diese Innovationspotenziale auf Dauer verloren gehen. Deshalb müsse die Förderung für das einzelne Unternehmen degressiv ausgestaltet und zeitlich beschränkt werden. Neben der direkten Förderung sei die Bereitstellung von Risikokapital ein Weg, den Finanzbedarf junger innovativer Unternehmen zu decken.

Die Analyse der **Arbeitsmarktpolitik** im Rahmen des Gutachtens bezog sich auf drei arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) einschließlich der traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die Lohnkostenzuschüsse (LKZ) sowie die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW).

Die klassischen ABM (einschließlich SAM) sollten nach Auffassung der Institute in der jetzigen Form nicht mehr als arbeitsmarktpolitische Instrumente verwendet werden, da sie ihr Ziel nach den im Rahmen des Gutachtens erfolgten Untersuchungen nicht erreicht hätten. Sollte die Politik an ABM festhalten, so sei eine Beschränkung auf solche Personen notwendig, die aus personenbezogenen Gründen weder in den alten noch in den neuen Ländern im ersten Arbeitsmarkt dauerhaft zu vermitteln seien. Diese dann rein sozialpolitisch motivierte Maßnahme müsse über Steuern finanziert werden, um die Kostenbelastung des Faktors Arbeit zu reduzieren. Die Entlohnung dürfe nur geringfügig über der Arbeitslosenunterstützung liegen.

Die Lohnkostenzuschüsse für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft ergäben im Vergleich zu anderen Maßnahmen zwar relativ hohe Eingliederungsquoten. Untersuchungen in Bezug auf die Zeitdauer der individuellen Arbeitslosigkeit zeigten aber nur schwach positive und zum Teil nicht signifikante Beschäftigungserhöhungen. Somit könne man gegenwärtig weder Ab-

schaffung noch Ausbau der LKZ wissenschaftlich begründen. Die Wirkungsanalyse zu Maßnahmen der Förderung beruflicher Bildung ergäben keine einheitlichen Aussagen über deren Effekte, weil diese naturgemäß in hohem Maße von den jeweiligen Lehrinhalten und deren Abstimmung auf die Bedürfnisse des regionalen Arbeitsmarktes abhingen. Deshalb erschienen Mittelkürzungen aufgrund pauschaler Kriterien nicht begründbar. Entscheidend dafür seien die Lehrinhalte in Bezug auf den tatsächlichen Bedarf.

Fazit

Nach Auffassung der Institute zeigt die Analyse, dass die Möglichkeiten der Politik, den Aufbauprozess in den neu-

en Ländern zu beschleunigen, immer geringer werden. Die bisher im Vordergrund stehende Wirtschaftsförderung solle zurückgefahren werden, weil einerseits unbeabsichtigte Nebenwirkungen (z. B. Subventionsmentalität) immer deutlicher würden und dies andererseits bei zunehmender Verbesserung der Standortbedingungen in den neuen Ländern auch gerechtfertigt sei. Schließlich müsse man wohl akzeptieren, dass einzelne Regionen in Ostdeutschland noch für geraume Zeit hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleiben, das sei ja auch in Westdeutschland so. Dies könne man nicht mit Förderpolitik verhindern. Vielmehr müsse man auf Marktkräfte setzen und gegebenenfalls auch Abwanderungen akzeptieren.

*) Kurzfassung; in: „Wirtschaft im Wandel“ 15/2003 des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle. Die Langfassung wurde in der Reihe IWH-Sonderhefte (7/2003) veröffentlicht.

- 1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
- 2) Schwerpunkte des ersten „Fortschrittsberichts wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland“ waren die Wachstumsperspektiven des Verarbeitenden Gewerbes, die regionale Differenzierung in den neuen Ländern, die Analyse des Arbeitsmarktes sowie die Untersuchung des ostdeutschen Wohnungsmarktes: Sonderheft 3/2002 des IWH
- 3) nach Angaben des Arbeitskreises VGR der Länder z. B. Mecklenburg-Vorpommern 2001: 5 130 EUR Ausrüstungen und sonstige Anlagen je Einwohner im Produzierenden Gewerbe; Schleswig-Holstein: 6 761, Deutschland: 9 786