



2002

DIE WIRTSCHAFTSPERSPEKTIVEN DER NEUEN BUNDESLÄNDER

Dokumente für die 9. Jahrestagung
der Deutschen Nationalstiftung

Wir danken der Hapag-Loyd AG, Hamburg, für die freundliche Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| Einleitung | Seite 3 |
| „Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger? Über die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer“ Gutachten im Auftrag der Deutschen Nationalstiftung von Rebecca Harding, Jaroslav Jakš, Kees van Paridon und Jan Szomburg | Seite 5 |
| Die Autoren | Seite 71 |
| Helmut Schmidt: Ein Paukenschlag für den Osten | Seite 73 |
| Die Deutsche Nationalstiftung | Seite 87 |
| Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) | Seite 91 |
| Impressum | Seite 95 |

Einleitung

„Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger?“, ein „Paukenschlag für den Osten“ - Die Deutsche Nationalstiftung legt der Öffentlichkeit zwei Texte vor, die zum Nachdenken und Diskutieren auffordern möchten. Auf Anregung aus ihren Gremien, insbesondere von Helmut Schmidt, Richard Schröder, Janusz Reiter, Ulrich Cartellieri und Matthias Platzeck bat sie im September vorigen Jahres vier auswärtige Fachleute um eine Einschätzung der wirtschaftlichen Lage in den neuen Ländern. Auf Einladung von Rüdiger Pohl, Mitglied des Senats der Stiftung, fanden sich Rebecca Harding, Jaroslav Jakš, Kees van Paridon und Jan Szomburg ohne Zögern zu diesem Wagnis bereit. Das Gutachten „Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger? Über die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer“ entstand selbsttätig und ohne Einfluss der Stiftung – es lag uns an einer kenntnisreichen und zugleich unbefangenen Zwischenbilanz eines wirtschaftspolitischen Wagnisses. Entstanden „fern von der Parteien Gunst und Hass“ gibt sie Anlass zur Prüfung des bisher Erreichten und zur Abwägung der offenen Fragen an die wirtschaftliche Lage der östlichen Länder und damit an unsere gemeinsame politische Zukunft.

Neben diese prononcierte Stellungnahme setzen wir den Artikel Helmut Schmidts, des Vorsitzenden der Stiftung, „Ein Paukenschlag für den Osten“. Erstmals in leicht abgewandelter Form in der ZEIT vom 4. Oktober 2001 erschienen – der wir für die freundliche Kooperation danken – setzt er den Akzent auf den politisch-rechtlichen Handlungsbedarf, der not tut, um die wirtschaftliche Lage anzukurbeln.

„Uneingeschränkten Erfolg gibt es noch nicht, aber Erfolgsgeschichten gibt es schon – die Erwartungen können aus gutem Grund positiv sein“, heißt es im ersten Abschnitt des Gutachtens. Dem mag und soll so sein; doch bleibt uns damit die Aufgabe, die richtigen Hebel zu nennen, die fundierten Rezepte, die im letzten Abschnitt des Gutachtens sowie im Beitrag Helmut Schmidts benannt werden, ins Werk zu setzen. Dem dient u.a. die neunte Jahrestagung der Nationalstiftung, die sie in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie am 24. Mai 2002 in

Berlin durchführt. Die Stiftung schätzt sich glücklich, dass Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, der die Debatte über die wirtschaftliche und soziale Lage der neuen Länder vor gut einem Jahr neu entfachte, Wolfgang Heinze, Paul Krüger und Wolfgang Fandrich der Einladung zu dieser Podiumsdiskussion ebenfalls bereitwillig folgten.

Wir hoffen, dass die Debatte anhält und - trotz der demagogischen Versuchungen eines Wahlkampfes - mit der gebotenen Ernsthaftigkeit und Umsicht geführt wird. Auch für sie wird die alte Weisheit gelten, dass viele Wege nach Rom führen. Einer davon müsste wohl in jedem Fall erst freigehauen und gelichtet werden, wie Helmut Schmidt im „Paukenschlag“ fordert: Ein „Ausforstungsprogramm“ sollte die sechs betroffenen Landtage ermächtigen, eine Reihe von Vorschriften in bisher geltenden Bundesgesetzen auf Zeit auszusetzen. Nur so ließen sich der unternehmerische Sinn und auch die politische Arbeit in Ostdeutschland beleben und stärken. Und: „es muss ein psychologischer Aufschwung hinzukommen“!

Auf den sprichwörtlichen Wegen nach Rom haben uns zahlreiche Gefährten begleitet, denen wir Dank schulden. Rüdiger Pohl war durch seine treffliche Auswahl der Experten ein Garant für den fachlichen Wert des Gutachtens. Ebenso wie Richard Schröder gewährleistete er durch seine Diskretion das unbehelligte Arbeiten der Wissenschaftler. Die von Wolfgang Müller-Michaelis angesprochene Hapag-Lloyd AG, Hamburg, erkannte in einem sehr frühen Stadium das Potential dieses Projekts und förderte es uneigennützig. Der BDI schließlich trat beherzt an unsere Seite, um dem Gutachten von vier auswärtigen Wirtschaftswissenschaftlern die verdiente und notwendige Breitenwirkung zu sichern. Für die beglückende Kooperation ist die Stiftung ihnen allen dankbar.

Hamburg, im Mai 2002

Deutsche Nationalstiftung

Rebecca Harding, Jaroslav Jakš,
Kees van Paridon und Jan Szomburg

**Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger?
Über die Wirtschaftsperspektiven
der neuen Bundesländer**

Gutachten im Auftrag der Deutschen Nationalstiftung

- Kapitel**
- 1. Über Erwartungen, Diagnosen und Politik**
 - 2. Über Strukturänderungen, Transformationsprozesse und Änderungspsychologie**
 - 3. Die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer**
 - 4. Die neuen Bundesländer:
Womit sind sie zu vergleichen?**
 - 5. Der ostdeutsche Tiger**
 - 6. Über hohe Erwerbsneigung und zu wenig Arbeitsplätze oder: Wider die Arbeitslosigkeit**
 - 7. Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger?
Schlussbemerkungen und Empfehlungen**

1. Über Erwartungen, Diagnosen und Politik

Ostdeutschland als Wirtschaftstiger! Es gibt zurückhaltendere Titel für ein evaluierendes Gutachten über die Wirtschaftsperspektiven der neuen Bundesländer. Viele Bürger in Ost- und wahrscheinlich auch in Westdeutschland werden nun glauben, dass die Gutachter entweder ein anderes Land besucht oder ein ganz falsches Bild der ostdeutschen Wirtschaft bekommen haben. Und doch glauben wir, dass ein solcher Titel keine Schönfärberei ist, sondern eine reale Einschätzung der potenziellen Wirtschaftskraft der neuen Bundesländer.

Es hat bisher sehr unterschiedliche Beurteilungen über die Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer gegeben. Viele Beobachter waren der Ansicht, dass die Entwicklung dramatisch schlecht und die Perspektiven düster waren, aber zugleich gab es auch jene, die mehr der Meinung waren, dass es trotz der zahlreichen negativen Aspekte und trotz der trüben Stimmung doch eigentlich ziemlich gut ging und deshalb die Aussichten eher positiv sind. Jede Meinung kann mit einer Fülle von Daten belegt werden.

Für das negative Urteil gibt es viele Hinweise. Es gibt eine hohe offizielle Arbeitslosigkeit, etwa 18 Prozent, wobei die tatsächliche Arbeitslosigkeit wesentlich höher ist. Das Wirtschaftswachstum ist seit 1997 in den neuen Ländern niedriger als in den alten; die Kluft zwischen beiden Teilen Deutschlands hat sich inzwischen nicht verringert. Viele Bauarbeiter werden entlassen und finden keine Arbeit mehr. Es wird immer schwieriger, ausländische Investitionen anzuziehen. Die Migrationsbilanz zwischen Ost und West stieg in den letzten Jahren wieder an; es entsteht der Eindruck, dass besonders junge, gut ausgebildete Leute ihre wirtschaftliche Zukunft im Westen suchen¹. Heute gibt es fast 1 Million Personen weniger in Ostdeutschland als 1990. Im Budgetbereich muss man konstatieren, dass die Nettotransfers vom Westen in den Osten Deutschlands auch in den letzten Jahren etwa 150 Milliarden DM pro Jahr betragen. Noch immer gibt es kein selbsttragendes Wachstum. Kein Wunder also, dass viele nur eine getrübt Einstellung über die Zukunft der neuen

¹ Dieser Eindruck ist aber nur teilweise richtig. Vielleicht ist die Bilanz für junge, gut Ausgebildete negativ. Aber für alle Altersgruppen zusammen ist der Nettozustrom für besser Ausgebildete positiv für die neuen Länder. OECD (2001), *Economic Survey of Germany 2001*, S. 135.

Länder haben. Rein psychologisch betrachtet, war die Wiedervereinigung sicherlich keine Erfolgsgeschichte.

Zugleich gibt es aber auch Leute mit einem positiven Blick auf die gleiche Wirklichkeit. Ihrer Ansicht nach sind die neuen Länder durch einen ungeheuren Strukturänderungs- und Transformationsprozess gegangen. Vieles aus der DDR ist verschwunden: Produkte, Betriebe, Standorte, Arbeitsplätze, Netzwerke, Institutionen, Gewohnheiten. Zugleich ist vieles entstanden, was neu ist. Es fließen jetzt Investitionen, BMW, Porsche und Volkswagen zum Beispiel realisieren neue Großanlagen in Leipzig und Dresden. Es gibt auch viele neue Betriebe – die „New Economy“-Sektoren weisen auf überdurchschnittliches Wachstum hin. Hinzu kommt, dass die meisten Betriebe heute privatisiert sind und immer besser in der Lage, ihre Produkte an hart umkämpften Weltmärkten zu verkaufen. Bei Innovationen realisieren viele ostdeutsche Betriebe beachtliche Leistungen, besonders durch Firmen wie Jenoptik in Thüringen. In bestimmten Regionen spürt man wieder die so lange verschwundene Wirtschaftsdynamik.

Das bedeutet natürlich nicht, dass die Lage heute schon ausgezeichnet ist. Beim Strukturwandel und der Transformation sind sicherlich Fehler gemacht worden. Aber wer hat bei einer solchen Reise ins Unbekannte etwas anderes erwartet? Uneingeschränkter Erfolg gibt es noch nicht, aber Erfolgsgeschichten gibt es schon - die Erwartungen können aus gutem Grund positiv sein, es sind bessere Zeiten zu erwarten. Am Anfang des 21. Jahrhunderts können wir für die ostdeutsche Wirtschaft sowohl von den Leistungen der Modell-Tigerwirtschaften als auch aus der Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung seit dem 19. Jahrhundert sehr viel lernen.

Es mag merkwürdig scheinen, die Wirtschaft der neuen Bundesländer mit dem Namen „Tiger“ zu koppeln. Mit einer „Tigerwirtschaft“ verbindet man die exponentialen Wachstumsraten der ostasiatischen und irischen Tigerwirtschaften der 80er und frühen 90er Jahre, die von niedrigen Lohnkosten, hoher Produktivität und beträchtlichen ausländischen Investitionen gekennzeichnet waren. Mit solch einer Beschreibung gibt es ohne Zweifel keinen ostdeutschen Tiger. Aber im anderen Sinne gibt es doch klare Zeichen für eine solche Entwicklung. 'Catching up' (Aufholen) ist dabei der Schlüsselbegriff.

„'Catching up' wird nur selten erwartet. Die Führung der Vorläufer scheint immer unwiderlegbar, und die künftigen Gelegenheiten für die Zuspätkommer scheinen immer von zahlreichen Hindernisse blockiert zu werden.“, schreibt Shin². Es ist durchaus möglich, die technologischen Erfolge und die Wettbewerbserfolge der deutschen Wirtschaft in der Mitte des 19. Jahrhunderts als „Catching up“ und ihre nachfolgenden Leistungen als „Tigerwachstum“ zu verstehen. Man könnte zum Beispiel die ähnlichen Leistungen der Wirtschaft der Vereinigten Staaten am Ende des 19. Jahrhunderts und der japanischen Wirtschaft nach 1945 genauso einschätzen. Diese Leistungen sind sowohl als soziale und institutionelle Innovationen als auch marktwirtschaftlich zu verstehen³. Diese Wirtschaften sind spät zur globalen Marktwirtschaft gekommen. Diese Verspätungen spiegeln sich in den Strukturen der Wirtschaft und des Innovationssystems⁴ in einer infrastrukturellen Unterentwicklung wider, die das Lernpotential und dadurch die technologie- und innovationsgetriebene Wachstumsfähigkeit der Volkswirtschaft schwächten. Durch eine technologiegetriebene Politik aber sind die Innovationsinfrastrukturen dieser Wirtschaften in der zweiten Instanz an die globalen Rahmenbedingungen angepasst worden. Die Geschichte lehrt uns, dass die Technologie ein erfolgreiches und aufrechtzuerhaltendes „Catching up“ (und dadurch eine Tigerwirtschaft) grundsätzlich unterstützt⁵.

In Bezug auf die ostdeutsche Wirtschaft sprechen wir auch von „Catching up“. Hier müssen wir vorsichtig vorgehen. Für viele Beobachter bedeutet „Catching up“ die Wachstumskonvergenz der Spätkommenden an die Wachstums- und Produktivitätsniveaus der Vorläuferwirtschaften⁶. Nach Abramovitz (1986) kommt hier die Hypothese, je niedriger die Entwicklung einer Wirtschaft, desto größer ihr Produktivitätswachstum – „Being backward in level of productivity carries a *potential* for rapid

² Shin, Jang-Sup (1996): *“The Economics of the Latecomers: Catching up, technology transfer and institutions in Germany, Japan and South Korea”*. Routledge Studies in the Growth Economics of Asia. Routledge, London.

³ Freeman, C.(1996) in seinem Vorwort zu Shup Shin (1996): *The Economics of the Latecomers*

⁴ Zum Beispiel Kapitalstock, Lebensniveau, Ausbildungsniveau, Finanzsystem, industrielle Beziehungen usw.

⁵ Shin, Jang Sup, Freeman 1982, Schumpeter 1959, Mowery and Rosenberg 2000 etc.

⁶ Abramovitz, M. (1986): 'Catching up, forging ahead and falling behind' *Journal of Economic History* 46/2, S. 385-406.

advance“ - zum tragen. Das Stichwort hier ist „potential“ – für Abramovitz bedeutet das nicht nur das Wachstumspotential der Unterentwicklung, sondern auch die *soziale Fähigkeit* der Wirtschaft. Diese soziale Fähigkeit entsteht aus technologischen Kompetenzen – zum Beispiel Ausbildung, politische und industrielle Strukturen, Finanzsystem und auch aus sonstigen Institutionen des Innovationssystems⁷. Also behauptet Abramovitz: „(A) country’s potential for rapid growth is strong, not when it is backward without qualification, but rather when it is technologically backward but socially advanced.“ und weiter “The pace at which potential for catch-up is actually realised in a particular period depends on (realisation) factors limiting the diffusion of knowledge, the rate of structural change, the accumulation of capital and the expansion of demand.”

Und hier haben wir den Schlüssel zu dem Problem der ostdeutschen Wirtschaft. Nach Abramovitz hat jede Wirtschaft das Potential, eine Tigerwirtschaft zu werden, wenn ihre sozialen Fähigkeiten keine Hindernisse schaffen. Diese Fähigkeiten werden durch eine Politik gefördert, die sich auf die Institutionen des Innovationssystems und dadurch auf das Lernpotential der Volkswirtschaft konzentriert. So haben zum Beispiel Korea, Singapur, Hongkong und Taiwan und auch Irland - obwohl diese Tigerwirtschaften auch nicht ohne Probleme durch die 90er Jahren gekommen sind - eine Politik gemeinsam, die sich nicht nur auf starke Kapitalanlagen konzentrierte, sondern auch auf eine durch die Politik geschaffene Arbeitskultur, wobei Existenzgründung, Lernen und Innovation genauso stark ausgeprägt wurden⁸. Universitäten und staatliche Forschung werden unterstützt⁹. Mit öffentlichem Geld wurde ein “seed” und “early stage” Risikokapitalmarkt etabliert, der die Spin-outs der Universitätsforschung bediente. Privates Anlagekapital wurde mit öffentlichem

⁷ Freeman, C. (1995): ‘The “National System of Innovation” in Historical Perspective.’ *Cambridge Journal of Economics* 19 (February): 4-24, Cambridge, Cambridge University Press. Ein nationales Innovationssystem bedeutet alle Institutionen (sowohl privat als auch öffentlich), die Innovationen ermöglichen – zum Beispiel Ausbildungsstrukturen, das Finanzsystem, industrielle Beziehungen, Forschungseinrichtungen usw.

⁸ Linsu Kim and Richard R. Nelson (2000): “*Technology, Learning and Innovation – Experiences of newly Industrialising Countries*” Cambridge, Cambridge University Press. S. 3.

⁹ Dodgson, M. (2000): “Policies for Science, Technology and Innovation in Asian Newly Industrialising Economies” in Kim and Nelson (Hrsg.) (2000): a.a.O., S. 229-268.

Geld (durch Steueranreize usw.) angesiedelt¹⁰. Wie Hobday behauptet, sind diese Maßnahmen langfristig effektiver als die, die einfach ausländisches Geld anlocken, um "Import-led growth" zu fördern¹¹.

Aber realisiert wird dieses Potential nur, wenn die Hindernisse (Know-how-Transfer, Strukturwandel, Kapitalakkumulation und Nachfragewachstum) bewältigt werden können. Diese „Catching up“ - Hindernisse befinden sich in dem Sozialkapital einer Volkswirtschaft. In Ostdeutschland erleben wir widersprüchliche Wirtschaftsdaten und ein allgemeines Gefühl der Enttäuschung, das nicht nur schwer zu erklären ist, sondern auch ein geistiges Hindernis für das Wirtschaftswachstum ist. Soziale Fähigkeiten, die technologische Kompetenzen ermöglichen, sind durch die Politik gefördert worden. Das Problem besteht jetzt für die Politiker darin, das Tigerpotential in den Köpfen der Bevölkerung zu verankern.

Eine Frage stellt sich deutlich: Sind die Grundlagen der Wirtschaft in den neuen Bundesländern heute im wesentlichen standfest und vielversprechend, obwohl viele Signale noch immer recht wenig positiv aussehen? Muss man sich nur noch etwas Zeit geben, um die noch zerbrechlichen, neuen Initiativen wachsen zu lassen? Oder haben die Kritiker doch recht, dass angesichts der vielen Anstrengungen – mit Geld, Arbeit, Know-How, politischen Maßnahmen und vielen persönlichen Bemühungen von Ost- und Westdeutschen -, die es seit 1990 gegeben hat, die Resultate doch unter dem Mindestmaß geblieben sind?

Diese Unterschiede in der Beurteilung der Wirtschaftskraft der neuen Bundesländer haben die Deutsche Nationalstiftung dazu geführt, eine Expertengruppe ausländischer Wirtschaftswissenschaftler zu bitten, die Leistungen der ostdeutschen Wirtschaft aus ausländischer Sicht zu begutachten. Teilnehmer dieser Expertengruppe waren Dr. Rebecca Harding (Chief Economist, The Industrial Society, England), Prof. Dr. Jaroslav Jaks (Wirtschaftsuniversität Prag, Tschechische Republik), Prof. Dr. Kees van Paridon (Erasmus Universität Rotterdam, Niederlande) und Ph.D Jan Szomburg (Gdansk Institute for Market Economics, Polen). Die Gruppe hat sich mit der Frage beschäftigt, wie aus ausländischer

¹⁰ Harding, R. (2000): *Venturing Forward – the role of venture capital policy in stimulating enterprise* London, IPPR.

¹¹ Hobday, M. (2000): "East versus Southeast Asian Innovation Systems: comparing OME and TNC led growth in Electronics." Kap. 5 in Kim and Nelson (Hrsg.) (2000), a.a.O., S. 129-169.

Sicht die heutige Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftslage Ostdeutschlands zu beurteilen ist und welche Möglichkeiten es für eine positivere Wirtschaftsentwicklung in den nächsten Jahren gibt.

Zuerst wollen wir den Prozess von Strukturänderungen und Transformation noch einmal skizzieren. Nach einer kurzen Beschreibung der Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer folgt ein Versuch zum Vergleich. Dazu werden die neuen mit den alten Bundesländern verglichen, regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands mit denen der vier größten westeuropäischen Länder diskutiert und Erfahrungen in einigen mitteleuropäischen Ländern erläutert. Dann werden zwei Hauptthemen angesprochen, nämlich das Produktivitätswachstum im Zusammenhang mit der Innovationspolitik und die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit. Am Ende gibt es dann Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

2. Über Strukturänderungen, Transformationsprozesse und Änderungspsychologie¹²

Eine Wirtschaft in Entwicklung ist eine Wirtschaft mit ständigen Strukturänderungen, zugleich mit einem andauernden Verlust von Produktion und Arbeitsplätzen in weniger produktiven (und dadurch auch nicht mehr wettbewerbsfähigen) Betrieben und Sektoren. Gleichzeitig hat eine Wirtschaft einen Anstieg der Produktion und Erwerbstätigkeit in neuen, wettbewerbsfähigen, oft hochproduktiven und technologieintensiven Sektoren zu erbringen. Josef Schumpeter nannte diesen Prozess 'schöpferische Zerstörung', das Aufgeben von veralteten, nicht rentablen Aktivitäten und der simultane Anfang von neuen, perspektivenreichen Aktivitäten. Diese Strukturänderungen werden durch verschiedene Faktoren stimuliert:

- Wenn das Bruttosozialprodukt pro Kopf ansteigt, ändert sich die Nachfrage in Richtung bestimmter Produkte mit einer relativ hohen Einkommenselastizität. So hat sich in den letzten 50 Jahren die Nachfrage nach Pkw, Auslandsreisen, Gesundheit, Ausbildung, Computern usw. sehr stark vergrößert, weil sich zugleich die Nachfrage nach traditionellen Waren sowie Agrarprodukten pro Kopf nicht geändert hat. Dabei hat die Wirtschaftsentwicklung auch neue Abnehmer in anderen Ländern geschaffen.
- Technologische Entwicklung sorgt für Produktinnovationen. Neue oder verbesserte Produkte kreieren neue Märkte, neue Nachfrage und damit auch neues Wachstum und Arbeitsplätze.
- Technologische Entwicklung macht zugleich Prozessinnovationen möglich, wobei man mit weniger Leuten mehr produzieren kann. Wenn die Nachfrage nicht gleichzeitig ansteigt, gibt es Verluste von Arbeitsplätzen.
- Diese Änderungen haben auch wichtige Konsequenzen für das Ausbildungsniveau der Mitarbeiter. Normalerweise resultieren die Produk-

¹² Wir haben sicherlich nicht den Anspruch, dass diese Themen zum ersten Mal präsentiert werden. Ganz im Gegenteil. Wir verweisen zum Beispiel auf das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1994), *Wirtschaft im Systemschock. Die schwierige Realität der ostdeutschen Transformation*, Analytica Verlag, Berlin, und H.G. Merk (Hrsg.) (1994), *Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit*, Metzler-Poeschel, Stuttgart. Zugleich sind wir der Auffassung, dass zu oft die historischen Erfahrungen bei Politikempfehlungen für die neuen Bundesländer vergessen werden.

tionsänderungen in einer steigenden Nachfrage nach besser Ausgebildeten, nicht nur weil die Komplexität der Produktion zunimmt, sondern auch weil einfache Produktionsaktivitäten in andere Betriebe, Regionen oder Staaten verlagert werden.

- Unternehmen und Sektoren, die am besten diese Nachfrageänderungen, Prozess- und Produktinnovationen umgesetzt haben, haben dadurch auch das höchste Wachstum erreicht und profitieren von 'Economies of scale'. Normalerweise geht das mit dem Abstoßen von Betrieben und Sektoren, die nicht Schritt halten können, zusammen.
- Technologische und organisatorische Innovationen, wie bessere Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten, besser integrierte Finanzmärkte und neue Unternehmensstrukturen, haben zugleich zu tiefgreifenden Änderungen in den Netzwerken von Zulieferern, Abnehmern und Märkten geführt.
- Am Ende gibt es immer wieder Staaten, die den Anschluss an den Weltmarkt erreichen. Dadurch nimmt der Wettbewerb besonders in den arbeitsintensiveren Bereichen zu. Die normale Konsequenz ist, dass diese Aktivitäten sich in die neuen Industriestaaten verlagern. Mehr und mehr ist erkennbar, dass wichtige innovative, relativ hochproduktive Aktivitäten anfänglich in den hochentwickelten Staaten stattfinden und später diese Produktion in weniger entwickelte Staaten verlagert wird. Die Konsequenz ist, dass hoch entwickelte Staaten immer wieder vor der Aufgabe stehen, immer wieder genügend neue Aktivitäten zu unter- oder zu übernehmen, um damit den Verlust von veralteten Aktivitäten zu kompensieren.

Egal ob Staat, Region, Sektor oder Betrieb, jeder hat diese Entwicklungsprozesse zu berücksichtigen. Dort wo geeignete Änderungen am besten realisiert werden, wo Märkte und Institutionen genügend flexibel sind, wo sich das Arbeitsangebot quantitativ und qualitativ stetig verbessert, wo Innovationen zahlreich sind und wo Unternehmer in der Lage sind, diese Innovationen in profitable Produktionsleistungen umzusetzen, hat man die besten Chancen für ein hohes Produktivitätswachstum und kann dadurch gute Erwerbschancen realisieren. Bei diesem endlosen Wettlauf werden diejenigen zurückbleiben, die sich zu wenig an die neuen Bedingungen angepasst haben. Dabei gibt es immer wieder Unsicherheit darüber, was genau diese neuen Bedingungen sind, z.B. – wel-

ches die entscheidenden Technologien, Produkte, Substitute, Märkte, Wettbewerber usw. sind. Natürlich kann man wie bisher weitermachen. Auf längere Sicht aber ist das keine gute Strategie, egal wie erfolgreich man bis dahin mit Produkten oder Produktionsmethoden war und egal wie schwierig die Änderungen sind. Es gibt keine Alternative. Ohne tiefgreifende Änderungen gibt es am Ende immer weniger Wachstum, so lautet das Fazit.

All dies bringt Gerschenkron¹³ zu der Meinung, dass spätkommende Staaten sogar einen Vorteil bei der wirtschaftlichen Entwicklung und nachfolgenden Angleichung (oder Catch up) haben. Es ist ein Vorteil, weil diese Staaten (bzw. Nationen) die Möglichkeit haben, aus den Fehlern der anderen Länder zu lernen. Das Lernpotential einer Volkswirtschaft ermöglicht den Anpassungsprozess, da es schon erfolgreiche Institutionen- und Innovationsinfrastrukturen gibt, die die Akteure nachahmen können. Das Wichtigste ist natürlich, dass die richtigen Lehren gezogen werden und dazu die übernommenen Strukturen an die industrielle Kultur der Nation angepasst werden.

Genau hier haben wir in Bezug auf die Geschichte der ostdeutschen Wirtschaft ein klares Problem. Man kann vieles sagen von den bis 1989 kommunistischen oder planwirtschaftlichen Staaten in Mittel- und Osteuropa und darin inbegriffen natürlich die DDR, nur nicht, dass sie dynamisch, risikofreudig, änderungsorientiert und wirtschaftlich erfolgreich waren! Es gab keinen oder nur wenig Anreiz für Produktivitätserhöhungen, Qualitätsverbesserung und Prozess- oder Produktinnovation. Nur die Planungsvolumen waren wichtig. Es gab eine gewollte Abschottung von westlichen Märkten und Kenntnissen. Es gab keinen Wettbewerb zwischen Betrieben, Sektoren oder Volkswirtschaften, um die Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Jeder Kommentar, jede Kritik und jeder Änderungsvorschlag war bei der politischen Elite unbeliebt und konnte sogar gefährlich sein. So entstand eine risikolose Gesellschaft, wo alles sicher und fixiert war. Wenn man lebte, wie die SED wollte, gab es einen Ausbildungsplatz, Arbeitsplatz, und mit einiger Verspätung, eine Wohnung und einen Pkw. Man hatte Arbeitslosigkeit und die Preissteigerungen nicht zu fürchten. Der Preis war jedoch hoch: keine Demokratie, keine Freiheit, kein Wohlstand wie im Westen und auf nationaler Ebene eine

¹³ A. Gerschenkron (1962): *Economic Development in Historical Perspective* Cambridge, MA, Harvard University Press.

völlig erstarrte, unproduktive Wirtschaftsstruktur¹⁴ und immer weniger Wachstumsmöglichkeiten.

Mit dieser Erbschaft wurden am 1. Juli 1990 die neuen Länder den harten Bedingungen des Wettbewerbs ausgesetzt. Allein dieser Schritt machte es notwendig, schnell greifende Strukturänderungen durchzuführen, um so wettbewerbsfähiger zu werden. Schon dadurch hat es viele Konkurse und damit Arbeitslose gegeben. Die meisten ostdeutschen Produkte wurden wegen veralteter Technologie und mangelnder Attraktivität nicht mehr nachgefragt. Auch sehr niedrige Preise halfen nicht mehr. Auch die Ostdeutschen selbst wollten nur Westprodukte kaufen. Dazu kamen der hohe Wechselkurs zwischen der D-Mark und DDR-Mark und später die Tarifabsprachen. Das Resultat war ein dramatischer Einbruch der Produktion und eine zwangsläufige Strukturänderung, am Anfang nicht durch neue Aktivitäten, sondern nur durch den Konkurs vieler Betriebe und die Schrumpfung ganzer Sektoren¹⁵. So bekamen die ehemaligen DDR-Bürger nun als Bürger der neuen Länder die Konsequenzen der Marktwirtschaft voll zu spüren!

Es gab aber nicht nur den Strukturänderungsprozess, sondern auch den noch viel umfassenderen Transformationsprozess¹⁶. Nicht nur die Wirtschaftsstruktur musste sich ändern, sondern auch die Wirtschaftsordnung, die Mixtur aus Gesetzen, Institutionen und Gegebenheiten, durch die allein eine Wirtschaft funktionieren kann. Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 und nachher am 3. Oktober 1990 mit der Wiedervereinigung wurden die DDR-Bürger mit einem Mal mit dem ganzen westdeutschen ‚acquis‘ konfrontiert. Vielen DDR-Bürgern waren die neuen Spielregeln der Sozialen Marktwirtschaft unbekannt

¹⁴ Natürlich gab es auch in der DDR sektorale und intrasektorale Wachstumsunterschiede, aber die waren meist politisch bestimmt, zum Beispiel bei der Priorität für den Auf- und Ausbau der Schwerindustrie und des Maschinenbaus oder bei der Schrumpfung der Landwirtschaft. Aber diese Änderungen waren doch geringer als in den meisten Marktwirtschaften. U. Ludwig (1994), "Wandel der Arbeitsplatzstruktur in der ehemaligen DDR", in: H.G. Merk (Hrsg.) (1994), *Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit*, Metzler-Poeschel, Stuttgart, S. 93-126.

¹⁵ Eine ähnliche Entwicklung war auch in anderen Mittel- und Osteuropäischen Ländern zu spüren. J. Stephan (2000), "Strukturwandel, Spezialisierungsmuster und die Produktivitätslücke zwischen Mittel- und Osteuropa und der Europäischen Union", *Wirtschaft im Wandel*, 6. Jahrgang, Nummer 13, S. 377-381.

¹⁶ Eine grundlegende theoretische Untersuchung in Bezug auf dieses Thema ist S. Spannberg (1998), *The Institutionalised Transformation of the East German Economy*, Physica Verlag, Heidelberg.

und ungewohnt, oft ihrer eigenen Erfahrung völlig entgegengesetzt. Nun gab es private Eigentumsverhältnisse, dezentrierte Marktstrukturen und dezentralisierte Entscheidungen, komplizierte Gesetze und Regelungen und einflussreiche Institutionen und Strukturen. Zugleich hörte man, dass es allen besser gehen würde, dass auch sie letztendlich von den Errungenschaften der Sozialen Marktwirtschaft profitieren könnten und dass in wenigen Jahren auch in den neuen Bundesländern 'blühende Landschaften' entstehen sollten.

Die Bürger der neuen Bundesländer mussten sich in dieser neuen Welt zurechtfinden, wobei es nicht nur Verbesserungen gab, sondern auch Schwierigkeiten. Viele verloren ihren Arbeitsplatz, noch mehr mussten sich an einen neuen Arbeitsplatz gewöhnen. Für fast alle Leute gab es eine reale Einkommensverbesserung, mehr Konsummöglichkeiten und vor allem mehr Freiheit, aber die Nachteile wogen auch schwer. Nostalgie, Resignation und Gefühle von Machtlosigkeit waren bei vielen zu spüren.

Dabei hat der Transformationsprozess in den neuen Bundesländern einen anderen Charakter als in den anderen MOE - Staaten. Im Falle der DDR war es offensichtlich, dass es sich um einen Staat handelt, mit dem sich nur ein kleiner Teil der Bürger identifizierte. Es war ebenso offensichtlich, dass die Möglichkeit der Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland für die große, ja fast erdrückende Mehrheit der Bürger in der damaligen DDR eine willkommene Befreiung sein würde und die Tür zu einer freien Entwicklung des Einzelnen im Rahmen des vereinigten Deutschlands und der sich integrierenden Europäischen Union öffnete. Die frühere Entwicklung hat bestätigt, dass für die Mehrheit der DDR-Bürger die Bundesrepublik gleichbedeutend mit dem Erfolg des marktwirtschaftlichen Systems war. Der Preis, den die DDR-Bürger für das Verlassen ihres Staates zu bezahlen bereit waren, einschließlich der Risiken für das eigene Leben, war ein deutliches Indiz für die grundsätzliche Ablehnung des Regimes. Man muss aber auch sagen, dass die Beurteilung Westdeutschlands in der ostdeutschen Öffentlichkeit nicht mit einer tieferen Kenntnis der Mechanismen, Belastungen und der Herausforderungen der Bundesrepublik verbunden war. Für die Mehrzahl der ostdeutschen Öffentlichkeit bot sich zwar durch das Fernsehen, Kurzbesuche (Rentner) und die Annahme von Geschenkpaketen ein reizvolles Bild des kapitalistischen Nachbarn, aber ohne die Möglichkeit, den gan-

zen Hintergrund des hohen Lebensstandards und der Lebensqualität, der sozialen Risiken und der strukturellen Herausforderungen, inklusive ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigungslage näher kennenzulernen¹⁷.

Vor diesem Hintergrund wurden in der ehemaligen DDR, in den neuen Bundesländern im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung große Erwartungen geweckt, die von einem möglichst schnellen Einholen - im Hinblick auf die Kaufkraft, den Lebensstandard, die Lebensqualität, das soziale Netz, das Wohnungsniveau, die Versorgung mit Verbrauchsgütern, die Reisemöglichkeiten usw. - des lange bewunderten „westlichen Bruders“ ausgingen. Auch ein wenig Neid spielte hier manchmal hinein. Diese Erwartungen waren vom psychologischen Standpunkt aus ganz logisch, aber es war natürlich unrealistisch - im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele -, die Erfüllung dieser Erwartungen in so kurzer Zeit in Aussicht zu stellen, um die ungeduldige Öffentlichkeit in den neuen Bundesländern zufrieden zu stellen.

Aber auch die damalige Politik der Bundesregierung und das Verhalten der Medien haben das Bewußtsein verstärkt, dass die sogenannten „blühenden Landschaften“ in einer relativ absehbaren Zeit eine realistische Perspektive wären. Viel weniger wurde über die Herausforderungen, Risiken und auch die strukturellen Auswirkungen gesprochen. Die westdeutschen politischen Eliten haben in der Wendezeit unserer Meinung nach zu der Entstehung eines viel zu optimistischen ökonomisch-sozialen Bildes der Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer beigetragen. Ostdeutschland stand danach vor einem raschen wirtschaftlichen Aufstieg, und eine Vielzahl von ökonomischen und sozialen Parametern sollte sich relativ schnell an das Niveau der alten Bundesländer angleichen.

Zu den skeptischeren, aber bedeutenden Stimmen gehörte von Anfang an z.B. der Sachverständigenrat, der seit 1990 darauf hinwies, dass man mit Härten und Schwierigkeiten, die mit dem Strukturwandel zusammenhängen, rechnen müsse, dass sich die entsprechende Unternehmens-

¹⁷ Siehe Flockton, C., Kolinsky, E., and Pritchard, R. (2000): *The New Germany in the East: Policy Agenda and Social Developments since Unification* Frank Cass, London. Das Hauptthema dieser Autoren besteht darin, dass man die Meinungen der Ostdeutschen nur verstehen kann, wenn man die Ergebnisse der Wende, die „mit ganzer Wucht das soziale System durcheinander gebracht hat, besonders hinsichtlich der Ausbildung von Einstellungen und Haltungen, wofür es im Westen kein Äquivalent gibt“.

struktur nur langsam bilden werde und dass man die Kosten nicht unterschätzen sollte, die für die alten Bundesländer anfallen würden, was den Transferbedarf der neuen Bundesländer betreffe. Diese Stimmen waren aber deutlich unbeliebter. Die meisten Politiker blieben lange Zeit bei einer eher optimistischen Bewertung, und verließen sich darauf, dass der umfangreiche Transfer von Finanzmitteln in die neuen Bundesländer im Grunde eine schnelle Konvergenz garantieren würde. Auch wenn man einige Jahre später realisierte, dass alles viel komplizierter war und man die frühere Haltung durch differenziertere Positionen und Strategien ersetzte, blieb im Bewußtsein Ostdeutschlands doch jene (ansonsten sicher angenehme und leicht zu akzeptierende) vereinfachte Vorstellung über eine schnelle Angleichung des Lebensstandards zwischen den alten und neuen Bundesländern bestehen.

Im Vergleich damit waren die ökonomischen, sozialen und psychologischen Ausgangspunkte für die Transformation in der damaligen Tschechoslowakei und in anderen MOE - Staaten ganz anders. Auch bei der notwendigen Differenzierung der einzelnen Länder und Gesellschaften Mittel- und Osteuropas, die durch die früheren Unterschiede konkreter „sozialistischer“, wirtschaftlicher und politischer Modelle und weitere historische Faktoren bewirkt wurden, mussten die MOE - Länder mit den Herausforderungen der Transformation unter Bedingungen fertig werden, unter denen sie eine eigene staatliche Identität erhielten (sie wurden sogar vervielfacht, wie in der Tschechoslowakei). Sie konnten sich dabei nicht auf die Einbindung in ein anderes, ökonomisch fortschrittliches und politisch durch pluralistische Demokratie gekennzeichnetes Staatsgebilde verlassen. Das hatte in diesen Ländern nicht nur eine andere wirtschaftliche Ausgangssituation zur Folge, sondern vor allem auch eine andere psychologische. Die Verantwortung für den eingeschlagenen Weg hin zu einer Demokratisierung der Gesellschaft und zur Herausbildung von marktwirtschaftlichen Strukturen trugen einzig und allein politische Akteure (Regierung, Parlament), wengleich man die Rolle der Berater oder der Empfehlungen internationaler Organisationen nicht unterschätzen sollte. Am Erreichen einer schnellen Angleichung hatte keine politische Gruppierung Interesse, auch nicht diejenigen, die die Marktwirtschaft am meisten propagierten und sogar das Attribut „sozial“ fürchteten, um nicht ihre Wähler abzuschrecken.

Deshalb war es möglich, realistisch die Kosten und Probleme der strukturellen Veränderungen insgesamt einzuschätzen, auch wenn dabei die Verantwortlichen auch hier gewöhnlich die Möglichkeiten überschätzten und bei den Prognosen lange von kürzeren Zeiträumen ausgingen. Vor allem standen die politischen Eliten nicht unter Druck, dass das von ihnen verwaltete Reformland so bald wie möglich den Standard von Österreich oder Bayern erreichen musste. Sie konnten das Ziel der Angleichung breiter formulieren, und - sobald sich im Jahr 1993 die Möglichkeit eines Beitritts zur Europäischen Union ergeben hatte - wurden die MOE - Länder eine Art „Benchmark“. Erfolgskriterium war, wie sie im Rahmen der Beitrittsstrategie der EU vorankamen, wie sie die Kopenhagener Kriterien erfüllten, später, wie die Beitrittskapitel abgeschlossen wurden. Die Öffentlichkeit dieser Länder stand nie unter dem Druck, sich so schnell wie möglich konkret einem einzigen westlichen Musterland anzunähern. In dieser Richtung war und ist natürlich die Transformation in der ehemaligen DDR im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland ein völlig anderer Prozess, in vielem - auch trotz der großzügigen finanziellen Möglichkeiten und trotz der Bereitstellung von Kapital - komplizierter und vielleicht auch noch mehr von sozialen Risiken und spezifischen parteipolitischen Reaktionen bedroht als in den Ländern Mittel- und Osteuropas.

Diese Faktoren – die aufgeschobenen, nach der Wende unumgänglichen Strukturänderungen, der tief eingreifende Transformationsprozess, die Verunsicherung auf individueller und kollektiver Ebene, die seit 1996 relativ enttäuschende Wirtschaftsentwicklung und das komplizierte Verhältnis der neuen zu den alten Bundesländern – haben alle zu der heutigen Lage beigetragen, wobei über die gleiche Wirklichkeit viele unterschiedliche Meinungen existieren. Wie ist die Lage nun wirklich?

3. Die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer

Es ist nicht notwendig, hier ausführlich und detailliert die Wirtschaftsentwicklung der neuen Bundesländer zu skizzieren. Es gibt eine Reihe von Publikationen, auf die man zurückgreifen kann¹⁸. Was folgt, sind nur einige Daten über Wirtschaftswachstum, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Realeinkommen, um so ein globales Bild der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung zu bekommen.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der neuen Länder (in 1995 Preisen) ist zwischen 1991 und 2000 von 275 Mrd. DM auf 426 Mrd. DM, d.h. um 154%¹⁹ angewachsen. Im gleichen Zeitabschnitt betrug die Wachstumsrate der alten Länder nur 12%. Dadurch stieg der Anteil am gesamten BIP in den neuen Ländern von 8 auf 11%. Pro Einwohner war die Steigerung in den neuen Ländern noch größer, nämlich 178%. Während im Jahre 1991 das Pro-Kopf-Einkommen in den neuen Ländern nur 40% der alten Länder betrug, waren es 2000 schon 61%. Diese Entwicklung war aber über die Jahre hinweg nicht gleichmäßig. Tabelle 1 zeigt, wie nach einem schnellen Anstieg in den ersten Jahren, das Wachstum in den neuen Ländern seit 1997 hinter dem in den alten zurückbleibt. Auch für 2002 sind die Erwartungen mit einem 0% BIP-Wachstum (für ganz Deutschland 0.6%) eher zurückhaltend²⁰.

Tabelle 1 Jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts für alte (ABL) und neue (NBL) Länder

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ABL | 1.5 | -2.6 | 1.4 | 1.4 | .6 | 1.6 | 2.3 | 1.6 | 3.3 | 1.2 |
| NBL | 9.5 | 11.9 | 11.4 | 4.4 | 3.2 | 1.2 | 1.0 | 1.4 | 1.1 | -0.6 |

Quelle: BMWI (2001), *Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer*, Stand September 2001, Berlin

¹⁸ Zum Beispiel DIW, IfW und IWH (2000), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Neunzehnter Bericht*, IWH Forschungsreihe 5/1999, Halle, IWH (2001), *Zehn Jahre Deutsche Einheit – Bilanz und Perspektiven*, Tagungsband 2/2001, Sonderheft, Halle, OECD (2001), *Economic Survey of Germany 2001*, Paris, Kapitel 4, und Eckhard Wurzel(2001), *The Economic Integration of Germany's New Lander*, OECD Working Paper No 307, Paris.

¹⁹ Diese Daten sind zu finden auf der Website der Statistischen Bundesamtes, www.statistik-bw.de/VolkswPreise/ArbeitskreisVGR.

²⁰ Siehe Arbeitskreis Konjunktur IWH, (2002), "Jahresausblick 2002: Warten auf die konjunkturelle Wende", *Wirtschaft im Wandel*, Jrg.8, Nummer 1, S. 5.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts der fünf neuen Bundesländer, einzeln und insgesamt. Die Wachstumsraten waren für die meisten Länder ähnlich, nur für Sachsen waren sie etwas höher.

Tabelle 2 Bruttoinlandsprodukt der ostdeutschen Länder, 1991-2000, in Preisen von 1995.

| Jahr | Mecklenburg-Vorpommern | Brandenburg | Sachsen-Anhalt | Thüringen | Sachsen | NBL |
|------------------------|------------------------|-------------|----------------|-----------|---------|---------|
| 1991 | 36.656 | 50.217 | 90.963 | 52.923 | 44.973 | 275.733 |
| 1992 | 38.902 | 54.402 | 99.124 | 57.491 | 51.973 | 301.892 |
| 1993 | 43.049 | 60.856 | 110.711 | 64.732 | 58.541 | 337.889 |
| 1994 | 48.236 | 68.033 | 124.063 | 70.808 | 65.375 | 376.514 |
| 1995 | 51.071 | 71.763 | 131.107 | 72.783 | 66.541 | 393.266 |
| 1996 | 52.614 | 74.617 | 134.987 | 75.280 | 68.520 | 406.018 |
| 1997 | 53.332 | 75.918 | 134.342 | 76.704 | 70.627 | 410.922 |
| 1998 | 53.367 | 77.701 | 134.585 | 77.532 | 71.879 | 415.064 |
| 1999 | 54.048 | 79.233 | 136.536 | 78.125 | 73.045 | 420.987 |
| 2000 | 54.356 | 79.451 | 138.765 | 78.611 | 74.590 | 425.773 |
| 2000 (1991= 100) | 148,3 | 158,2 | 152,6 | 148,5 | 165,9 | 154,4 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, www.statistik-w.de/VolkswPreise/ArbeitskreisVGR.

Anfänglich gab es besonders bei den Investitionen ein sehr schnelles Wachstum. Bis 1995 haben sich die Bruttoanlageinvestitionen (Neue Anlagen) in konstanten Preisen seit 1991 fast verdoppelt (die alten Bundesländer hatten im gleichen Zeitraum 1991-1995 ein Minus von 11%). Aber seitdem hat sich die Lage dramatisch verändert. Im Zeitraum 1995-1998 sind diese Investitionen um 14% gefallen. Bei den privaten Konsumausgaben hat es diesen Rückgang nicht gegeben, aber auch hier waren die Wachstumsraten nach 1996 eher mäßig im Vergleich mit den ersten

Jahren²¹. Zugleich hat es seit 1991 ein erhebliches Wachstum der real verfügbaren Einkommen gegeben. In den neuen Bundesländern ist dieses Einkommen in diesem Zeitraum um 25% gestiegen, in Westdeutschland nur um 3%. Dadurch hat das Gefälle zwischen Ost und West beim real verfügbaren Einkommen stark abgenommen, von etwa 25% im Jahre 1991 auf etwa 10% 1999²².

Während am Anfang besonders das Baugewerbe sehr hohe Wachstumszahlen verbuchen konnte, sind für den ganzen Zeitabschnitt 1992-2000 die Sektoren Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister (+ 122%), Verarbeitendes Gewerbe (+ 120%) und Handel, Gastgewerbe und Verkehr (+ 66%) überdurchschnittlich gewachsen. Was den Auslandsumsatz angeht, war die ostdeutsche Exportquote im Vergleich zu Westdeutschland nicht nur gering, sondern sogar fallend²³. Nach 1995 hat sich der Trend in die Aufwärtsrichtung umgekehrt. Während im Jahre 1996 die ostdeutsche Exportquote mit 12,2% nur 40% des westdeutschen Wertes ausmachte, waren es 2000 mit 23% schon 60% des Westwertes. Auch im 1. Halbjahr 2001 hat sich dieser Aufwärtstrend fortgesetzt²⁴.

In den ersten Jahren gab es einen dramatischen Niedergang der Erwerbstätigkeit. Während im Jahre 1989 offiziell noch fast 10 Millionen Personen einen Arbeitsplatz hatten und die Erwerbsquote etwa 80% ausmachte, betrug sie 1992 nur noch 5.8 Millionen und die Erwerbsquote lag etwa bei 61%. Zugleich stieg die Arbeitslosigkeit dramatisch an und verharrte ab 1997 auf einem Niveau von 1,35 Millionen Personen, etwa 17-18% der Erwerbsbevölkerung. Hätte man auch die Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen miteinbezogen, hätte die offizielle Arbeitslosigkeit schon in 1992 die 30%-Grenze²⁵ durchbrochen. Seitdem hat sich dieser Indikator jedoch ständig verbessert. Die offizielle („regist-

²¹ Statistisches Bundesamt, www.statistik-bw.de/VolkswPreise/ArbeitskreisVGR.

²² Siehe W. Meister und W. Nierhaus (2001), "Einkommensentwicklung in Ostdeutschland", ifo Schnelldienst, Jrg. 54, Nummer 24, S. 60-63

²³ Exportquote ist der Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz der Betriebe ab 20 Beschäftigte.

²⁴ I. Haschke (2001), "Ostdeutsche Exporte noch mit hoher Dynamik im 1. Halbjahr 2001", *Wirtschaft im Wandel*, 7. Jahrgang, Nummer 16, S. 432-433.

²⁵ Siehe Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer. Stand September 2001*, Berlin, Tabelle 4.3.

rierte“) Arbeitslosigkeit blieb stabil, aber heute liegt die gesamte Unterbeschäftigung bei etwa 23%.²⁶

²⁶ U. Blien u.a. (2001), Einflussfaktoren für die erfolgreiche Entwicklung ostdeutscher Regionen, Nürnberg/Berlin

Tabelle 3 zeigt die noch immer bestehende Produktivitätslücke zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Ebenso wie die Produktivität (BIP pro Erwerbstätigen) in den neuen Ländern sehr schnell gestiegen ist (um 78% seit 1991), viel mehr als in den alten Ländern (nur 7%), waren auch die Lohnsteigerungen viel größer (54% für die NBL, 21 % für die ABL). Weil von Anfang an die Lohnkosten in den neuen Ländern relativ hoch waren und die Produktivität relativ niedrig, waren auch die Lohnstückkosten hoch. Anfänglich gab es einen schnellen Anstieg und damit eine schnelle Annäherung an das westdeutsche Niveau, aber seit etwa 1995 stagniert diese Entwicklung.

Tabelle 3 Entwicklung Brutto-Einkommen, Produktivität und Lohnstückkosten für die Gesamtwirtschaft im Ost-West-Vergleich, 1991-2000, Westdeutschland = 100

| Jahr | Brutto-Einkommen pro Beschäftigten | Produktivität | Lohnstückkosten |
|------|------------------------------------|---------------|-----------------|
| 1991 | 48.9 | 34.3 | 142.8 |
| 1992 | 61.6 | 48.0 | 128.3 |
| 1993 | 69.0 | 59.3 | 116.2 |
| 1994 | 72.5 | 64.1 | 113.1 |
| 1995 | 75.0 | 64.9 | 115.6 |
| 1996 | 75.7 | 66.8 | 113.2 |
| 1997 | 76.0 | 67.4 | 112.7 |
| 1998 | 76.2 | 67.0 | 113.7 |
| 1999 | 77.0 | 67.2 | 114.5 |
| 2000 | 77.0 | 68.2 | 113.0 |

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer. Stand September 2001*, Berlin, Tabelle 2.8.

Wenn man bestimmte notwendige Korrekturen anwendet, beträgt der Rückstand gegenüber der westdeutschen Wirtschaft rund 30 Prozentpunkte²⁷. Ragnitz u.a. kommen zu der Schlussfolgerung, dass dieser Produktivitätsrückstand nur teilweise mit Ausstattungsunterschieden bei den verschiedenen Produktionsfaktoren zwischen Ost und West zu er-

²⁷ J. Ragnitz u.a (2001), *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen - Das Beispiel der neuen Länder*, IWH Sonderheft 3/2001, Halle.

klären ist²⁸. Die Kapitalausstattung ist noch immer etwas geringer als in den alten Bundesländern (90% des westdeutschen Niveaus), die Ausstattung mit Humankapital, besonders für mehr unternehmerische Tätigkeiten bleibt in den neuen Länder noch etwas zurück. Es gibt noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Wissenskapitals in innovative, wettbewerbsfähige Produkte und auch bei der Infrastrukturausstattung bestehen noch immer Defizite. Aber ebenso wichtig sind nur schwer beeinflussbare Faktoren wie eine abweichende Sektorstruktur oder der Mangel an Großbetrieben.

Das Fazit von Ragnitz u.a. ist daher gemischt: Es gibt bestimmte wirtschaftspolitische Eingriffsmöglichkeiten im Bereich Faktorausstattung, aber sie dürfen nicht überschätzt werden. Zugleich gibt es auch Faktoren, die sich nahezu außerhalb des wirtschaftspolitischen Bereiches befinden und sich nur langfristig ändern können. Zugleich wird auch deutlich, dass sich in diesen 12 Jahren schon dramatisch viel geändert hat, aber die oben erwähnten Änderungs- und Transformationsprozesse noch nicht am Ende sind, und dass noch vieles geschehen muss, um die Wettbewerbsfähigkeit grundlegend zu verbessern. Zu Recht spricht Pohl darum von der unvollendeten Transformation²⁹.

Global stellen die vorher schon beschriebenen Paradoxien eine Realität dar. Es hat ein starkes Wachstum gegeben, beim BIP, bei den Investitionen, beim real verfügbaren Einkommen und der Produktivität, aber zugleich gab es auch einen dramatischen Verlust an Arbeitsplätzen, ein seit 1996 schleppendes Wachstum, große Probleme in der Bauwirtschaft und ein relativ hohes Niveau der Lohnstückkosten.

²⁸ Ragnitz u.a. (2001), a.a.O., Kapitel 8.

²⁹ R. Pohl (2000), "Die unvollendete Transformation. Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark", *Wirtschaft im Wandel*, 6. Jahrgang, Nummer 8, S. 223-238.

4. Die neuen Bundesländer: Womit sind sie zu vergleichen?

Wie viel ist schon erreicht worden beim Änderungs- und Transformationsprozess? Mit der Frage "Wie viel" sind wir auf eine delikate Sache gestoßen. Wie gut oder wie schlecht geht es nun eigentlich der Wirtschaft in den neuen Bundesländern? Besteht die schon erwähnte negative Stimmung vieler ostdeutscher Bürger zu Recht? Oder spielen andere Ursachen mit?

Obwohl es auf den ersten Blick einfach aussieht, ist die Beantwortung schwierig und ziemlich subjektiv. Welche Indikatoren benutzt man, wie behandelt man unterschiedliche Auskünfte, und welche Länder und Zeitabschnitte wählt man als Referenz? Geht es um 'objektive' Faktoren wie reales Einkommenswachstum, die Entwicklung der BSP oder die Arbeitslosigkeit? Steigt der Wohlstand trotz niedriger Einkommen und hoher Arbeitslosigkeit? Oder wirkt die scheinbar unlösbare Arbeitslosigkeit so stark auf die Psychologie der Arbeitskraft ein, dass diese zum Hindernis für eine effektivere Wachstumspolitik wird? Gibt es 'subjektive' Ursachen, für die es fast keine Daten gibt³⁰? Und womit vergleicht man eigentlich? Wenn mit anderen Ländern, dann mit welchen? Mit der eigenen Entwicklung in früheren Zeitabschnitten? Und immer wieder muss man dabei auch die Verfügbarkeit von Daten berücksichtigen.

Tabelle 4 macht diese Problematik deutlich. Wenn man die Entwicklung des BSP oder des BSP pro Kopf betrachtet, haben die neuen Bundesländer in den Jahren 1991-1999 eine deutlich günstigere Entwicklung als die alten, sowie die anderen Staaten in der Europäischen Union und sogar als die drei hier ausgewählten mitteleuropäischen Staaten genommen. Dieses Wachstum war sicherlich auch höher als in den letzten Jahren der DDR. Wenn man nicht weiter geht, ist das Fazit klar: die neuen Bundesländer haben eine außerordentliche Wirtschaftsentwicklung erlebt.

Aber das Bild ändert sich grundlegend, wenn man andere Zeitabschnitte nimmt. Weil in den letzten Jahren das Wachstum des BIP der neuen Bundesländer sehr bescheiden war, sind die Aussagen für die gleichen Indikatoren weit weniger positiv, wenn man zum Beispiel die Jahre 1995-2001 als Zeitabschnitt zugrundelegt. Zieht man andere Indikatoren in Be-

³⁰ Zum Beispiel die Anzahl von kritischen Leserbriefen in Zeitungen.

tracht, wie zum Beispiel die Erwerbsquote oder die Arbeitslosigkeit, dann schneiden die neuen Bundesländer weit weniger positiv ab.

Tabelle 4 Wirtschaftswachstum und Lage am Arbeitsmarkt, 1992-1999

| | NBL | ABL | EU-15 | Polen, Tschechische Republik und Ungarn |
|----------------------------------|------|------|-------|---|
| Real BSP (1992-1999) | 5.5 | 1.0 | 1.9 | 3.9 |
| 1992-2001 | 4.5 | 1.2 | 2.1 | 3.7 |
| 1995-2001 | 1.7 | 1.7 | 2.5 | 4.2 |
| Real BSP pro Kopf (1992-1999) | 6.0 | 0.5 | 1.5 | 3.8 |
| Arbeitslosigkeit 1999 | 17.6 | 8.4 | 9.2 | 11.1 |
| Erwerbsquote 1999 | 59,8 | 60.4 | 62.6 | 58.6 |

Quellen: OECD (2001), Historical Statistics 1970-1999, Paris, und BMWI (2001), Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer, Stand September 2001, Berlin, und Daten der EBRD

Als Referenzland haben wir uns zuallererst für Westdeutschland entschieden. Für die meisten Beobachter, Bürger, Politiker und Wissenschaftler sind die alten Bundesländer der wichtigste Vergleichsmaßstab für die neuen Länder. Wegen der Wiedervereinigung und Angleichung ist diese Entscheidung gerechtfertigt, aber sie ist auch deshalb interessant, weil vor 1945 das Lebensniveau in beiden Teilen annähernd gleich war. Dieser von uns unternommene Vergleich stützt sich auf kürzlich veröffentlichte Daten von Eurostat³¹. Aus der Fülle von Daten haben wir einige selektiert, die wir für die relative Wirtschaftsentwicklung für repräsentativ halten.

³¹ Die Daten sind aus Eurostat (2001), *Regions Statistical Yearbook 2001*, Luxemburg, Diskette. Deutschland hat auf NUTS2-Niveau 39 Regionen, aber nicht immer gibt es Daten für alle disaggregierten Regionen.

Tabelle 5 Regionale Unterschiede in Deutschland für bestimmte Wirtschaftsindikatoren, 1998

| | Höchstwert NBL | Niedrigstwert NBL | Höchstwert ABL | Niedrigstwert ABL |
|---|--------------------|-------------------|----------------------|-----------------------|
| BSP 1995-1998 Jährliche Wachstumsrate | Thüringen 5,65% | Leipzig 3,40% | Karlsruhe 4,83 | RHP 2,98 |
| BSP pro Kopf (Euro) | Leipzig 16065 | Chemnitz 12782 | Hamburg 37503 | Lüneburg 16055 |
| BSP pro Erwerbstätige (Euro) | Dresden 38741 | Chemnitz 32426 | Hamburg 67775 | Oberpfalz 42520 |
| Erwerbsquote | Thüringen 65,0 | Halle 56,8 | Oberbayern 72,1 | Saarland 61,0 |
| Arbeitslosigkeit | Dessau 20,9 | Thüringen 14,3 | Bremen 11,4 | Oberbayern 4,0 |
| FuE = Forschung und Entwicklung (% BSP) | Sachsen 2,33 | Dessau 0,78 | Braunschweig 4,87 | Weser-Ems 0,39 |
| Patente pro Million Einwohner | Dresden 110 | MVP 20 | Oberbayern 623 | Bremen 68 |
| Erwerbstätigkeit in High-Tech Industrie (% Erwerbstätigkeit) | Sachsen 7,17 | MVP 2,88 | Stuttgart 20,44 | Trier 6,39 |
| Erwerbstätigkeit in High-Tech Diensten (% Erwerbstätigkeit) | Halle 3,73 | MVP 1,89 | Karlsruhe 4,08 | SH 1,62 |
| Erwerbstätigkeit in wissens- intensiven Sektoren (% Erwerbstätigkeit) | Sachsen 28,8 | Dessau 23,87 | Hamburg 40,35 | Niederbayern 23,28 |

MVP = Mecklenburg-Vorpommern, SH = Schleswig-Holstein,

RHP = Rheinhessen-Pfalz

Quelle: Eurostat (2001), *Regions Statistical Yearbook 2001*, Luxemburg.

Tabelle 5 zeigt für einige Indikatoren die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands. Beim Bruttonettoprodukt, pro Kopf und pro Erwerbstätigen, und bei der Arbeitslosigkeit erhält man das erwartete Bild: in den alten Bundesländern war die Lage 1998 besser als in den neuen Ländern. Aber zugleich zeigt diese Tabelle auch, dass bei anderen Indikatoren wie BSP-Wachstum, Erwerbsquote, FuE Ausgaben, Patenten, Erwerbstätigkeit in der High-Tech-Industrie und in wissensintensiven Dienstleistungen bestimmte Regionen in Ostdeutschland besser dastehen als vergleichbare Regionen in Westdeutschland. Einige Ostregionen realisieren bereits erheblich bessere Resultate als bestimmte Westregionen, und in anderen Fällen (zum Beispiel bei den High-Tech- Dienstleistungen) ist der Abstand zu den besten westdeutschen Regionen nur noch ganz gering. Die neuen Bundesländer befinden sich zwar immer noch im Rückstand, aber einige Ostregionen scheinen schon relativ gut für die Zukunft ausgestattet zu sein!

Eine weitere Relativierung bekommt man, wenn man die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands mit denen in anderen größeren westeuropäischen Ländern vergleicht. Ist das Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland wirklich so dramatisch, wie man oft hört oder sind solche Unterschiede auch in anderen Staaten zu beobachten? Für die gleichen zehn Indikatoren wie in Tabelle 5 wurde das Verhältnis zwischen dem kleinsten und größten Regionalwert innerhalb der fünf größten EU-Staaten berechnet, für Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien³².

Tabelle 6 Regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Spaniens für bestimmte Wirtschaftsindikatoren, 1998

| | D | F | UK | I | ES |
|---|------|------|------|------|------|
| BSP 1995-1998 | | | | | |
| Jährliche Wachstumsrate | 367 | 308 | 289 | 262 | 159 |
| BSP pro Kopf (Euro) | 293 | 303 | 346 | 224 | 219 |
| BSP pro Erwerbstätige (Euro) | 209 | 169 | 410 | 140 | 156 |
| Erwerbsquote | 127 | 177 | 130 | 165 | 139 |
| Arbeitslosigkeit | 519 | 483 | 537 | 743 | 379 |
| FuE (% BSP) | 1249 | 1315 | 551 | 1067 | 745 |
| Patente pro Mio. Einwohner | 3050 | 3450 | 1286 | 5291 | 1253 |
| Erwerbstätigkeit in High-Tech-Industrie (% Erwerbstätigkeit) | 710 | 717 | 655 | 1081 | 830 |
| Erwerbstätigkeit in High-Tech-Diensten (% Erwerbstätigkeit) | 252 | 336 | 366 | 309 | 535 |
| Erwerbstätigkeit in wissensintensiven Sektoren (% Erwerbstätigkeit) | 173 | 158 | 195 | 159 | 188 |

D = Deutschland, F = Frankreich, UK = Großbritannien, I = Italien und ES = Spanien
Quelle: Eurostat (2001), *Regions Statistical Yearbook 2001*, Luxemburg

³² Für jedes Land ist errechnet: $(\text{Wert Regio}_{\max} - \text{Wert Regio}_{\min}) / \text{Wert Regio}_{\min}$.

Für sieben Indikatoren waren in wenigstens zwei der vier Referenzländer die regionalen Unterschiede größer als in Deutschland. Wenn man einen gewogenen Durchschnitt der vier Referenzländer³³ berechnet, wird deutlich, dass für High-Tech- Dienstleistungen der Wert (68)³⁴, Erwerbsquote (82), High-Tech- Industrie (87), Bruttosozialprodukt pro Erwerbstätigen (93), Arbeitslosigkeit (95) und wissensintensive Dienste (100) erzielt werden. Bei Patenten pro Kopf (104) und beim Bruttosozialprodukt pro Kopf (105)³⁵ waren die Unterschiede innerhalb Deutschlands etwas größer als bei den anderen Ländern. Nur bei FuE-Ausgaben (134) und beim BSP-Wachstum 1995-1998 (140) waren die Unterschiede in Deutschland viel größer. Im letzten Fall aber waren die relativ hohen Wachstumsraten der neuen Bundesländer die Ursache, was jedoch weniger problematisch ist³⁶. Das Fazit muss lauten, dass die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands für die zehn selektierten Indikatoren im Großen und Ganzen geringer sind als in den vier anderen größeren Ländern der EU.

³³ Frankreich, Großbritannien und Italien haben den gleichen Wert, Spanien ist mit 2/3 gewertet.

³⁴ Zur Erklärung: der regionale Unterschied innerhalb Deutschlands beträgt 68% des gewogenen Unterschieds der 4 Referenzländer und ist so für Deutschland geringer.

³⁵ Für 1999 gibt es ähnliche Resultate. In 7 der 13 EU-Mitgliedsstaaten mit NUTS-2 Untergliederung war das höchste Einkommen pro Kopf mehr als zweimal das niedrigste. Die Unterschiede in Deutschland waren im Gesamtvergleich ziemlich durchschnittlich. Siehe Eurostat (2002), „Regional Gross Domestic Product in the European Union 1999“, *Statistics in Focus*, 1/2002.

³⁶ Für vier Indikatoren, nämlich BSP pro Kopf, pro Erwerbstätige, Wachstumsrate zwischen 1995 und 1998 und Arbeitslosigkeit war auch ein Vergleich mit 4 Beitrittsländern möglich, nämlich Polen, Tschechische Republik, Slowakei und Ungarn. In allen Fällen ist die Ungleichheit innerhalb ganz Deutschlands größer als in den vier Ländern. Für die neuen Bundesländer ist die Ungleichheit, außer bei der BSP Wachstumsrate, geringer.

Table 7 UK Regional and Social differences in Productivity, Unemployment, Employment and Inactivity (1996-2000)

| | London | South East | West Midlands | North West | East | Scotland | North East | Yorkshire and Humber | East Midlands | South West | Wales | Northern Ireland |
|--|-----------------------------|------------|---------------|------------------|------|----------|----------------------------|----------------------|---------------|------------------------------|-------|------------------|
| Relative regional GDP per Capita (UK = 100, 1996) | 124 | 115 | 94 | 90 | 100 | 99 | 88 | 90 | 94 | 95 | 83 | 81 |
| The regional productivity gap (UK = 100, 1999) | 117 | 105 | 93 | 92 | 107 | 99 | 91 | 93 | 96 | 92 | 94 | 86 |
| | Worst 5% | | | | | | Worst 10% | | | | | |
| Rates for worst areas and for England as a whole (% , 2000) | Working age employment rate | | | | | | 58.8 | | | | | |
| | 16+ employment rate | | | | | | 47.6 | | | | | |
| | 16+ unemployment rate | | | | | | 12.8 | | | | | |
| Inactivity amongst selected groups (mean for 2000 unless otherwise stated) | All working age men | | | Men with degrees | | | Men with no qualifications | | | Men in Social Housing (1992) | | |
| Employment | 79.4 | | | 90.1 | | | 59.0 | | | 53.9 | | |
| Unemployment | 4.8 | | | 2.8 | | | 8.0 | | | 12.8 | | |
| Inactivity | 15.8 | | | 7.1 | | | 32.9 | | | 33.4 | | |
| | England | | | | | | 74.6 | | | | | |
| | 60 | | | | | | 5.7 | | | | | |

Source: HM Treasury/Department of Trade and Industry: *Productivity in the UK: 3 – The Regional Dimension* and Gregg, P (2002): “Work and Communities”, paper to DTI regional conference, DTI, London, 15th January 2002.

Tabelle 7 zeigt, dass regionale Produktivitätsunterschiede auch für Großbritannien ein wichtiges Problem sind. Die Produktivitätslücke zwischen London und Nordirland beträgt zum Beispiel etwa 30%. Den Berichten des Treasury zufolge beträgt die Produktivität im Vereinigten Königreich 11% weniger als die durchschnittliche Produktivität in Deutschland. Das heißt, dass die schwächsten Regionen (insbesondere Nordirland) sogar eine niedrigere Produktivität haben als manche ostdeutschen Länder. Außerdem ist die Inaktivität in den ärmsten Regionen (wo die Konzentration von unqualifizierten und in Sozialhäusern beherbergten Arbeitern höher ist) zwischen 1992 und 2000 gestiegen, obwohl die Arbeitslosigkeit in den schwachen Regionen relativ niedrig ist (im Vergleich zu der ostdeutschen Arbeitslosigkeit).

Auch im Vergleich mit fast allen mittel- und osteuropäischen Staaten ist die Entwicklung der neuen Bundesländer relativ günstig gewesen. Mit 1991 = 100 ist das ostdeutsche BIP, wie schon in Absatz 3 erwähnt, bis 2001 um 55% angestiegen. In Polen war es noch höher (60%), während Ungarn mit 29% und die Tschechische Republik mit 16% weit zurückblieben. Die ostdeutsche Wirtschaft wuchs zwischen 1992 und 1996 sehr schnell (das war die erste „Catching up“-Phase, in der infrastrukturell viel investiert worden ist). Im Vergleich dazu ist es Polen erst nach 1995 gelungen, mit seiner ersten, an höheren Wachstumsraten erkennbaren „Catching-up“-Phase zu beginnen. Insgesamt ist also das Pro-Kopf-Einkommen der Bürger der neuen Bundesländer auf Purchasing Power Parity-Basis, den Statistiken der Weltbank zufolge³⁷, im Vergleich zu den westeuropäischen Ländern sehr schnell gestiegen, aber gegenüber Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn ist der relative Vorsprung fast unverändert geblieben. Noch immer ist die Pro-Kopf-Kaufkraft der Bürger der neuen Bundesländer etwa zwei Mal so groß wie die der Bürger in den erwähnten mitteleuropäischen Ländern. Auch beim Besitz von PKWs³⁸ oder beim Wohnungsbau³⁹ schneiden die Bürger der neuen

³⁷ Eigene Berechnung für die neuen Bundesländer (Einkommen pro Kopf der NBL 85% der ABL in 2000. Die Daten sind der Website der Weltbank entnommen worden, <http://www.worldbank.org/data/databytopic/GNPPC.pdf>

³⁸ 1999 in den neuen Bundesländern 450 je 1000 Einwohner, in Polen 240, in der Tschechischen Republik 334 und in Ungarn 238. Siehe Statistisches Bundesamt (2001), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik und für das Ausland*, Tabelle 2.2 beziehungsweise Tabelle 8.2. Dabei war das Wachstum seit 1992 in den neuen Bundesländern höher als in Polen und Ungarn.

Bundesländer deutlich besser ab als die in Polen, der Tschechischen Republik oder Ungarn.

Vielleicht wegen des erstaunlich schnellen Wachstums in den frühen 90er Jahren und der anschließenden Wachstumsverlangsamung besteht noch der Eindruck, dass das ‚subjektive‘ Wohlbefinden immer noch recht schlecht ist. In dieser ersten Phase ist viel gebaut, viel gefördert und auch viel durch Transfers finanziert worden, ohne dass Arbeitsplätze geschaffen worden sind. Dieser Eindruck ist aber durch die Resultate der häufigen und langfristigen „Zufriedenheits“ - Meinungsumfragen nicht beweisbar. Seit 1990 hat es solche Untersuchungen in Ost- und Westdeutschland gegeben⁴⁰. Das Urteil in Ostdeutschland ist etwas weniger positiv als in Westdeutschland, aber der Unterschied ist heute geringer als 1990/1991. Ein gleiches Fazit gibt Bulmahn⁴¹. Mit Hilfe verschiedener Indikatoren macht er deutlich, dass sich das subjektive Wohlbefinden der ostdeutschen Bürger seit Anfang der 90er Jahre, einer Zeit, die von dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Änderungen gekennzeichnet war, verbessert und an das westdeutsche Niveau angenähert hat. Frijters u.a. erforschten die Lebenszufriedenheit der ostdeutschen Bürger seit der Wende. Ihr Fazit war auch, dass die Lebenszufriedenheit in den neuen Bundesländern seit 1990 kontinuierlich gestiegen ist, während zugleich die Zufriedenheit in Westdeutschland konstant geblieben war. Höheres Einkommen und verbesserte Lebensbedingungen, wie beim öffentlichen Dienst, haben dazu beigetragen. Diese Kluft ist aber noch immer nicht ganz überwunden. Die hohe Arbeitslosigkeit hat eine starke negative Auswirkung auf die Zufriedenheit⁴². Ähnliche Untersuchungen

³⁹ 1999 in den neuen Bundesländern 6,7 fertiggestellte Wohnungen je 1000 Einwohner, in Polen 2,1, in der Tschechischen Republik 2,2 und in Ungarn 2,0. Siehe Statistisches Bundesamt (2001), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik und für das Ausland*, Tabelle 10.4 beziehungsweise Tabelle 6.2.

⁴⁰ Eine Übersicht dieser Untersuchungen findet man auf der Website www.eur.nl/fsw/research/happiness

⁴¹ Siehe Th. Bulmahn (2000), „Modernity and happiness – the case of Germany“, *Journal of Happiness Studies*, vol. 1, S. 375-400.

⁴² P. Frijters, J.P. Haisken-DeNew und M.A. Shields (2002), „The Value of Reunification in Germany: An Analysis of Changes in Life Satisfaction“, IZA Discussion Paper no. 41, Bonn.

in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten zeigen, mit Ausnahme von Polen, eine viel trübere Stimmung als in Ostdeutschland⁴³.

Dieser Abschnitt hat uns gezeigt, dass die Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern etwa 10 Jahre nach der Wiedervereinigung für eine bestimmte Anzahl von Indikatoren weniger dramatisch waren, als oft behauptet wird, dass diese Unterschiede innerhalb Deutschlands im Vergleich mit Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien oft geringer als gedacht waren und dass die neuen Bundesländer auch im Vergleich mit Polen, mit der Tschechischen Republik und mit Ungarn recht gute Erfolge zu verzeichnen haben. Diese Wahrnehmungen relativieren vielleicht allzu negative und skeptische Beurteilungen.

Trotz allem bleibt die Tatsache, dass es den Politikern und Wirtschaftsakteuren immer noch nicht gelungen ist, eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung herzustellen. Konsequenzen sieht man überall bei den schleppenden Wachstumsraten, bei der hohen Arbeitslosigkeit, bei Bundes- und Landesbudgetproblemen und bei den umfangreichen, andauernden finanziellen Transfers von West nach Ost. Zusammengefasst gibt es keinen Anlass, nur zu klagen und Unheilsprophezeiungen zu verkünden, aber zugleich wird auch deutlich, dass noch viel getan werden muss. Und damit kommen wir wieder zum ostdeutschen Tiger.

Wachstum, Produktivität und Innovationspolitik auf nationaler und regionaler Ebene

Die wirtschaftlichen Daten der ostdeutschen Wirtschaft sind vielleicht deshalb verwirrend und widersprüchlich, weil wir hier von Catch-up im Zeitalter der Globalisierung sprechen. Das heißt, dass sich die Strukturen nicht nur an neue Technologien und neue Arbeitsmethoden anpassen und sich mehr auf Existenzgründungen fokussieren müssen, sondern auch an die dynamischen Erfordernisse der globalen Marktwirtschaft.

In der Betriebswirtschaftsliteratur findet man eine Debatte über die Globalisierung und die "new economy"⁴⁴. Im allgemeinen wird behauptet,

⁴³ Speziell in Russland ist die Stimmung sehr pessimistisch. Siehe Auskünfte zu solchen Untersuchungen für verschiedene Staaten auf www.eur.nl/fsw/research/happiness.

⁴⁴ Reich, R (1995): "Who is Us?" in Lazonick, W und Mass, W (1995) "Organisational Capability and competitive Advantage: Debates, dynamics and policy." Edward Elgar, Aldershot.

dass eine Wirtschaft, wenn sie bei der New Economy mitmachen will, über Flexibilität, Shareholder Value, geringe Staatsförderung, und natürlich auch über dynamische Produktmärkte, die aus einem hochtechnologiegeprägten Innovationslager kommen, verfügen muss. Kurz gesagt, sind die Modelle eher angel-sächsisch als Rheinland-kapitalistisch – die Aufforderung besteht darin, Strukturen, und insbesondere Arbeitsmärkte, zu flexibilisieren⁴⁵.

Diese Zusammenfassung stammt aber aus einem Missverständnis der New Economy. Geringere Staatsförderung (bzw. versteckte Staatsförderung), Flexibilität, zunehmende Orientierung auf Shareholder Value und Existenzgründungen sind *Effekte* der New Economy und nicht ihre *Ursache*. Neue Technologien (insbesondere der Mikrochip) haben neue Kommunikationsmethoden erforderlich gemacht aber nicht verursacht, die ihrerseits die Umstrukturierung der globalen Marktwirtschaft im Allgemeinen und Unternehmensstrategien im Besonderen erfordert haben. Mikroelektronische Technologien repräsentieren eine der technologischen langen Wellen⁴⁶, die die Beziehung zwischen der Einführung einer Basisinnovation und dem wirtschaftlichen Wachstum beschreiben. Wachstum zeigt sich erst nach einer Zeitverschiebung in höheren Einkommens- und Produktivitätsdaten. Ein anhaltend hohes Produktivitätswachstum kommt erst dann zustande, wenn diese Innovation weit verbreitet und so umfangreich ist, dass sie in allen Wirtschafts- und Lebensbereichen umgesetzt wird⁴⁷. Wenn wir von der “New Economy” sprechen, sprechen wir von den wirtschaftlichen Effekten eines solchen neuen “Techno-economic paradigm”, die erst nach 15 Jahren zu höherer Produktivität in der Wirtschaft führen⁴⁸.

⁴⁵ Soskice, D. (1996): “German Technology Policy, Innovation and National Institutional Frameworks.” WZB Discussion Paper, FS 1-96-319, Berlin, Wissenschaftszentrum.

⁴⁶ Siehe zum Beispiel Kondratiev, N. (1935): “The major economic cycles” *Review of Economic Statistics* 18, S. 105-115.

⁴⁷ Freeman und Perez 1998 nennen diese radikale Innovation “a shift in techno-economic paradigm” – Siehe auch Fagerberg, J. (1987): “A Technology-Gap Approach to Why Growth Rates Differ” in *Research Policy* Vol. 16, Nordholland, Amsterdam. Freeman, C. (1995): “The ‘National Systems of Innovation’ in a Historical Perspective” *Cambridge Journal of Economics*, 19 (1) 5-24.

⁴⁸ Harding, R. (2001): “Shifting the Policy Paradigm – productivity, innovation and the challenges for UK policy” *New Economy*, September. Harding und Knell (2001): “*The New Jerusalem*” London, Industrial Society, Freeman, c. (2001).

In diesem Kontext ist nicht nur die "Knowledge base" einer Wirtschaft wichtig, sondern auch, wie schnell diese "Knowledge base" verbessert werden kann, zum Beispiel, wie schnell neue Prozesse gelernt werden und wie schnell neue Technologien entwickelt werden können – kurz, wie schnell die Strukturen der Volkswirtschaft und des Innovationssystems erneuert werden können. Die kritische Aufgabe für die Politik im Allgemeinen und für eine Produktivitätsstrategie im Besonderen besteht darin, diese Lernfähigkeit zu schaffen.

Die Hauptaufgabe der Politik besteht also darin, die institutionellen und wirtschaftlichen Strukturen der Volkswirtschaft und des Innovationssystems an die neuen Wissensparadigmen anzupassen. Für die ostdeutsche Wirtschaft ist dieser Anpassungsprozess doppelt schwierig, nicht nur, weil die Strukturen des früheren Systems (z.B. Innovationsstrukturen, Ausbildungsstrukturen, Arbeitsbeziehungen und Tarifverträge usw.) scheinbar völlig unzureichend sind, um diese "Umwandlungsfähigkeit" zu schaffen, sondern auch weil die psychologischen, politischen und die wirtschaftlichen Gegebenheiten eine möglichst schnelle Anpassung erfordern, um Löhne, Wachstum, Produktivität und Wohlstand an die äquivalenten Niveaus im Westen anzugleichen.

Die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der New Economy liegt in der Innovationspolitik. Eine richtige Arbeitsmarktpolitik (Tarifverträge usw.) ist nötig, sie reicht aber alleine nicht aus, um eine strukturelle Umwandlung zu schaffen, da niedrige Löhne nicht helfen, die Lernfähigkeit der Arbeitskraft und die der Institutionen des Innovationssystems zu verbessern. Wie Fagerberg in seinem wichtigen Papier behauptet, stammt die höhere Produktivität aus den Institutionen des Innovationssystems⁴⁹. Wenn also ein Land eine andauernde stabile Produktivitätslücke zu einem anderen hat, bedeutet das, dass sich seine Institutionen an die neuen technologischen Rahmenbedingungen nicht schnell genug angepasst haben⁵⁰. Diese Behauptung zeigt sich deutlich in der Literatur und in der Praxis des Wachstums der Tigerwirtschaften. Weiterhin sind Politiker und Wirtschaftler sehr stark von dem Beispiel der Vereinigten Staaten beeinflusst worden. Hier erscheint in den Wirtschaftsdaten eine posi-

⁴⁹ Fagerberg, J. (1987): "A Technology-Gap Approach to Why Growth Rates Differ", *Research Policy* Vol. 16, Nordholland, Amsterdam.

⁵⁰ Grossbritannien, zum Beispiel, hat ein Produktivitätsniveau, das etwa 40% geringer ist als das in den Vereinigten Staaten und 11% niedriger als das in Deutschland (HM Treasury 2001).

tive Korrelation zwischen Innovationen und Existenzgründern auf der eine Seite und Wachstum und Arbeitsplätzen auf der anderen Seite zu existieren⁵¹.

Es gibt theoretische und empirische Gründe zu behaupten, dass diese Strategien auf regionaler Ebene umgesetzt werden sollten. Die "Innovationsebene" einer Region (als auch einer Wirtschaft) wird von den institutionellen Charakteristika und Netzwerken des Innovationssystems sehr stark beeinflusst (Lundvall (1992) und Freeman (1995)). Wenn diese Netzwerke und Institutionen in einer Region stark sind, hat diese Region Lernfähigkeitsvorteile, die zu einer höheren Produktivität und einer innovationsbegründeten Wettbewerbsfähigkeit führen⁵². Da das ostdeutsche Problem auch als ein Problem der regionalen Entwicklung zu verstehen ist, ist es sinnvoll zu untersuchen, was genau auf regionaler Ebene getan werden muss.

Fallstudien über die Wichtigkeit der Wissens- und Innovationspolitik

Hier gibt es jede Menge Beispiele der Politik in anderen Ländern, von denen man lernen könnte. Singapur hat seit 1985 eine koordinierte Einstellung zur Technologieförderung. Schon 1985 wusste das Economic Development Board (EDB), dass die Wirtschaft übermäßig von ausländischen Investitionen abhängig ist. Dadurch war es schwierig, das Wirtschaftswachstum voran zu treiben. Das EDB wusste auch, dass wenn die Wirtschaft langfristig international wettbewerbsfähig sein will, eine heimische Innovations- und Unternehmensinfrastruktur geschaffen werden muss. Die sich daraus ergebende Infrastruktur unterstützt die Innovation (Forschung, Produktentwicklung und Unternehmer).

Singapurs 'Technopreneurs' sind zum Beispiel Existenzgründer, die eine "New Technology Based" Firma (NTBF) etablieren wollen und dabei von

⁵¹ Siehe R. Harding (1999): *Venture Capital and Regional Development* IPPR, London; und Harding, R (2000): *Venturing Forward – the role of venture capital policy in stimulating enterprise* London, IPPR. Department of Trade and Industry, *Competitiveness White Paper* 1998; European Commission (2000) Results of Lisbon summit.

⁵² Cooke, P., Gomez-Uranga, M. & Etzebarria, G. (1997): "Regional Innovation Systems - Institutional and Organisational Dimensions." *Research Policy*, Vol. 26, No. 4, Issue 5, S. 475-492. Oxford, Elsevier. Edquist, C. (Hrsg.) (1997): *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organisations*. London, Pinter. Cantwell, J. und Iammarino, S. (2000) 'Multinational Corporations and the Location of Technological Innovation in the UK Regions' *Regional Studies* Vol. 34/4, S. 317-332, London: Carfax. Sachsenian, A. (1997) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

einer Reihe politischer Maßnahmen unterstützt werden. Diese Strukturen werden einerseits von dem National Science and Technology Board gefördert, aber es wird auch privates Geld durch public-private partnerships (PPPs) vermittelt, wenn sich die Start-ups entwickeln. Dadurch bekommen sie Forschungsunterstützung, und auch seed-corn Finanzierung (Startkapital) und nachher Risikokapital bis zu einem Initial Public Offering (IPO). Das NSTB fördert auch Innovationsnetzwerke (besonders mit den Universitäten), „Inkubatoren“ und Science Parks. Für ausländische Risikokapitalfirmen werden mit Parallelinvestitionen von öffentlichen Geldern als auch Steuer- und Ansiedlungssubventionen Anreize geschaffen. Die Strukturen sind den Israelischen *Yosma*-Strukturen nachgebildet.

Ähnlich koordinierte Maßnahmen, um ein innovationsgetriebenes Wachstum zu ermöglichen, findet man auch in Irland. Am Anfang wurden die Strukturen sehr stark von EU-Strukturfonds unterstützt. Aber in Irland besteht das Interessanteste darin, dass die Innovationspolitik in der Lage war, ausländische High-Tech-Firmen mit ihren Forschungseinrichtungen anzulocken. In der Folge gibt es also Möglichkeiten, von diesen Firmen „Spin-outs“ zu ermöglichen, unterstützt von den öffentlichen Science Parks, Inkubatoren, der Universitätsforschungslandschaft und natürlich auch durch Risikokapital (insgesamt 17 Fonds mit 1 Milliarde € und Leverage-Instrumenten vom Staat durch Enterprise Ireland ausgestattet, aber auch durch den privaten Bankensektor). Viele von diesen Spin-outs sind sehr erfolgreich gewesen, und die „Dell - Millionaire“-Kultur soll in Dublin und Umgebung ziemlich weit verbreitet sein.

Diese Kultur verbreitet sich bis zu den Universitäten. Forschung wird durch das „Foresight Programme“ gefördert, und Universitätsindustriезentren ermöglichen den Technologietransfer von Produkten und Prozessen. Diese Zentren haben auch Netzwerke zum Risikokapital mit Kontakten zu Business Angels und auch zu von Enterprise-Ireland geförderten Risikofonds.

Ein weiterer Nachweis für die grundlegende Bedeutung einer koordinierten Wissens- und Innovationspolitik kommt aus den Niederlanden. Hier hat die Regierung öffentliches Geld in Universitäts-Science Parks und Inkubatoren durch eine Reihe von Subventionen, Zuschüssen, Anleihen und Seed-corn-fonds für die Grundforschung investiert. Das Musterbeispiel dafür ist das „Twinningprogramme“, ein öffentlicher Informatik-

inkubator, mit öffentlichen Geldern finanziert, aber kommerziell völlig selbstständig. Die Twinning-Inkubatoren bauen Netzwerke zwischen Universitäten, Unternehmen, spezialisierten Investoren, Business Angels und Wissenschaftlern.

In Frankreich ist die Wissens- und Innovationspolitik besonders auf regionaler Ebene ähnlich koordiniert. So hat zum Beispiel der Montpellier Science Park Anreize für Investitionen von Großunternehmen wie Dell, Novartis, Apex und Ernst und Young geschaffen und ist Heimat von Gensys, der größten Biotechnologie – Start - up - Firma Frankreichs. Der Science Park hat sowohl Netzwerke zu nationalen Strukturen als auch zu Risikokapital und Business Angel Netzwerken.

5. Der ostdeutsche Tiger

Nach der Meinung der Expertengruppe gibt es wesentliche Anzeichen dafür, dass die Wachstumsperspektiven Ostdeutschlands heute positiver sind als sie normalerweise eingeschätzt werden. Um diese These zu untermauern, konzentrieren wir uns auf zwei Hauptthemen, nämlich die zurückbleibende Produktivitätsentwicklung und die relativ hohe Arbeitslosigkeit. Nach der Wende haben die neuen Bundesländer damit angefangen, ihren ungeheuer großen Innovationsrückstand und ihren Produktivitätsmangel aufzuholen. Zugleich war es ein wichtiges Ziel, die sehr hohe Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen so gut wie möglich zu erhalten. Wie gut die ostdeutsche Wirtschaft auch bei anderen Indikatoren dasteht, diese zwei wichtigen Ziele hat man verfehlt. Beide Dinge sind eng miteinander verbunden. Produktivitätserhöhungen wurden teilweise durch umfangreiche Entlassungen realisiert. Andererseits ist die immer noch hohe Personalbesetzung im öffentlichen Dienst vielleicht sozial, sie fördert aber nicht die Produktivitätsentwicklung.

Unsere Vorschläge zielen darauf ab, diese zwei Ziele einander näher zu bringen, die Innovationskraft und das Produktivitätswachstum zu erhöhen und die Anzahl von Arbeitsplätzen besser mit der relativ hohen Erwerbsneigung der ostdeutschen Bevölkerung in Einklang zu bringen. In den zwei folgenden Kapiteln wird auf der Basis von Erfahrungen in einer Vielzahl von westlichen Marktwirtschaften gezeigt, wie der ostdeutsche Tiger geweckt werden kann.

Die Bundesregierung hat die Innovationsförderung zu einem zentralen Ansatzpunkt ihrer Politik zugunsten der neuen Länder gemacht. "Die öffentliche Bildungs- und Forschungslandschaft im Osten Deutschlands braucht dabei den Vergleich mit jener im Westen in keiner Weise zu scheuen. Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind attraktiv und leistungsfähig. Die Dichte der Einrichtungen – gemessen etwa am FuE-Personal pro Einwohner – befindet sich auf gleichem Niveau wie in den westlichen Ländern. Gleichzeitig weist die industrielle Forschung und Entwicklung in den neuen Ländern – trotz erfreulicher aktueller Entwicklungen – seit langem strukturelle Defizite auf.", so das Bundes-

ministerium für Bildung und Forschung in einem kürzlich erschienenen Sachstandsbericht⁵³.

Da sowohl die deutsche Regierung als auch die ostdeutschen Länder die Wichtigkeit der Technologiepolitik betont haben, ist es nicht nur aus theoretischen Gründen sinnvoll, die Fortschritte bei der Entwicklung der technologischen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft zu untersuchen. Viel ist schon getan worden, um von einer starken Basis ausgehend, die erste Start-up-Phase der Wertsteigerungsdynamik in Gang zu setzen. Die Modelle der Innovationsförderung des BMBF stehen in starkem Gegensatz zu den von außen gesehenen Subventionen und staatlichen Leistungen. Innovationspolitik ist durch Wettbewerb umgesetzt worden. Zum Beispiel durch das Innoregio-Programm sind insgesamt 395 Mio. DM Förderbeträge für 19 Innoregioprojekte vorgesehen. Weitere vier Innoregios mit einem zusätzlich vorgesehenen Förderbetrag von insgesamt 36 Mio. DM sind in Planung. Um dieses Geld zu bekommen, mussten die zukünftigen Innoregioprojekte eine Strategie präsentieren, die innerhalb von drei Jahren zu einem selbst finanzierten und mit privatem Geld geförderten Netzwerk führen würde. Sogar die nicht erfolgreichen Innoregios mussten bei der Beantragung eine solche Strategie vorlegen und teilweise umsetzen. Sonstige Programme (z.B. innovative regionale Wachstumskerne, interregionale Allianzen für die Märkte von Morgen – Innovationsforen) sind mit den gleichen Rahmenbedingungen wie Innoregios entwickelt worden.

⁵³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (10.10.2001): "Sachstandsbericht zur Förderung regionaler Innovationsinitiativen in den neuen Ländern".

Tabelle 8 Innovationspolitik in den neuen Bundesländern

| | Nationale Initiativen⁵⁴ | Regionale Initiativen⁵⁵ |
|-----------------------------------|--|--|
| Brandenburg | Geförderte Innoregios: 2 (1 nachträglich in die Förderung auf- genommen); 2 Wachstumskerne mit Berlin und Sachsen; 4 interregionale Allianzen | Forschungspolitik auf Strukturwandel fokussiert – externe Forschungseinrichtungen anzulocken: 3 Max Plancks; 4 Fraunhofer Institute; 4 Helm- holtzzentren, 8 Leibnizzentren; Forschungs- schwerpunkte bei den Hochschulen –Potsdam - Mathematik und Naturwissenschaft; Betriebs- und Volkswissenschaft, Kognitivwissenschaft; FH Cottbus – auf regionale Prioritäten konzent- riert; Europa Universität Viadrina (Frankfurt an der Oder); Potsdam-Babelsberg – Film und Fernsehakademie; Technologie Transferzentren an den Hochschulen; Campuserwicklungen – Science Park Golm; Max- Planck- Forschungszentren Golm; Ernährungsforschung Golm; Geoforschungszentrum Potsdam; Pots- dam Polar- und Meeresforschungsinstitut; Mün- cheberg Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung; Halbleiterphysik, Frank- furt a.d. O. Berlin-Brandenburg Wissenschafts- akademie; Technologieförderung DM 280 Mio insgesamt, 3.150 Projekte die regionale For- schungsstärke zu erweitern. |
| Mecklenburg Vorpommern | 4 geförderte Innoregios; 1 Wachstumskern; | Forschungs- und Technologiepolitik auf regiona- len Stärken in Plasmaphysik, Biotechnologie, TIMES, Umwelttechnologie, Sensortechnik, Bio- |

⁵⁴ www.bmbf.de; BMBF 2000 (obengegebener Hinweis).

⁵⁵ www.bmbf.de; BMBF 2001: *Bundesforschungsbericht*.

| | | |
|-----------------------|---|---|
| | 4 interregionale Allianzen | medizin und Maritim-Technologie. Ernst Moritz Arndt Universität Greifswald; DFG Forschungszentrum 198 (Plasmatechnik), Maritimtechnik; Universität Rostock – Meeresforschung; Automatisierungstechnik, Hochschule Musik und Theater Rostock; Hochschule Wismar – Medientechnik; Fachhochschule Neubrandenburg – Umweltforschung; Stralsund – Betriebswirtschaft; Atomfusion (Max Planck Institut); Strategisch fokussierte Technologiepolitik; Internationale Kooperation; DM (??) Mio jährlich für Grundforschung an den Hochschulen |
| Sachsen | 7 Innoregios; 2 Wachstumskerne; 4 interregionale Allianzen | Aufbau von Strukturen der Grundforschung in der Region; 14 Universitäten und Unikliniken bekommen insgesamt DM 1,6 Mio; 12 kollaborative Forschungszentren; 22 Anschlussforschungszentren; 6 DFG Forschungszentren – 1998 insgesamt DM 286 Mio externe Finanzierung. 50 ausseruniversitäre Forschungseinrichtungen; 400 internationale Partnerschaften |
| Sachsen-Anhalt | 4 Innoregios (1 nachträgliches); 2 Wachstumskerne; 4 interregionale Allianzen | Forschungspolitik auf interdisziplinäre und aufrechterhaltende Entwicklung fokussiert. 2 Universitäten, 1 Kunstakademie, 4 Fachhochschulen, 5 Blaue Liste Forschungsinstitute, 2 Max-Planck- Forschungseinrichtungen, 2 Fraunhofer Institute; 1 Helmholtz Zentrum. 5 kollaborative Forschungseinrichtungen, 9 Anschlussforschungszentren an den Universitäten; ausseruniversitäre Forschung bei Pflanzenbiotechnik; Gehirnforschung, Material- und Verfahrenstechnik; Ökonomie |

| | | |
|------------------|---|---|
| Thüringen | 2 Innoregios (1 nachträgliches); 1 Wachstumskern, 3 interregionale Allianzen, 1 Bioregio | Forschungs- und Technologiepolitik auf Wettbewerbsfähigkeit ohne öffentliche Unterstützung orientiert. Betriebliche Forschung jetzt mit 3.700 FuE Personal; KMU Innovationsförderung und industrielle Netzwerke und Partnerschaften. Fokus auf Biotechnologie, Informatik, Mikrosysteme; Optik; Verfahrenstechnik, neue Materialien, Mess- und Kontrolltechnik; Unterstützung für innovative KMUs und Universitätsexistenzgründer. DM 500 Mio seit 1992 für Grundforschung; Friedrich-Schiller-Universität Zentrum für Opto-Matronik (?); Partnerschaften mit Blauer Liste und sonstigen Forschungseinrichtungen in der Region – Netzwerke und Personalaustausch. Teilnehmer am Human Genome Projekt. |
|------------------|---|---|

Quelle: BMBF, 2000, 2001.

Aus Tabelle 8 wird ersichtlich, dass viel getan wurde, allerdings hauptsächlich mit öffentlichem Geld. Thüringen ist hier die Ausnahme. Wegen Jenoptik, einer Firma, die schon vor der Wende eine starke internationale Präsenz hatte, sind die Unternehmensstrukturen und die forschungsbasierte regionale Anpassung im Bereich der betrieblichen Forschung und Forschungsfinanzierung etwas weiter als in den anderen neuen Ländern⁵⁶.

Belege aus der Literatur, dass sich die Politik allmählich auswirkt, bestätigen diese Feststellung. Czarnitski berichtet zum Beispiel, dass „die geförderten Unternehmen deutlich von der Förderung profitieren. Die [...] Innovationsintensität geförderter Unternehmen liegt [...] weit über dem Gesamtdurchschnitt. [...] Die Wirkung der öffentlichen Gelder verpuffte zum Ende der 90’er Jahre im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe also nicht in reinen Mitnahmeeffekten, sondern förderte tatsächlich den

⁵⁶ Siehe auch Hendry, C., Brown, J., Ganter, H-D., und Hilland, S. (2000): “Regional Technology Systems or Global Networks? The Sources and Impacts in Opto-Electronics in Wales and Thuringia.” Paper to the 16th EGOS Colloquium: Organisational Praxis 2nd - 4th July 2000, Helsinki School of Economics and Business Administration, Subthem 11: Technological Cahnge and Organisational Action.

Input in den Innovationsprozess der neuen Länder.“⁵⁷. Engel und Fier behaupten weiter, dass eine starke Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur positiv wirkt, um für High-Tech Start-ups im Osten Deutschlands Anreize zu schaffen⁵⁸.

⁵⁷ Czarnitski, D. (2001): “Die Auswirkung der Forschungs- und Technologiepolitik auf die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen” ZEW Discussion paper no. 01-05, S. 15.

⁵⁸ Engel, D und Fier, A (2001): “Does R&D Infrastructure attract High Tech Start ups?” ZEW discussion paper.

6. Über hohe Erwerbsneigung und zu wenig Arbeitsplätze oder: Wider die Arbeitslosigkeit

Im letzten Kapitel waren wir der Meinung, dass eine offensive Innovationsstrategie chancenreich wäre und schon bestehende Wachstumsmöglichkeiten weiter verstärken könnte. Wenn das gelingen würde, so unserer Eindruck, wäre damit eine Verbesserung der schwierigen Arbeitsmarktlage langfristig durchaus möglich. Wir sind der Meinung, dass speziell jüngere, relativ gut ausgebildete und mehr an unternehmerische Marktflexibilität gewöhnte Arbeitskräfte davon profitieren können. Aber zugleich glauben wir auch, dass damit nicht alle Arbeitsmarktprobleme gelöst werden können. In diesem Kapitel besprechen wir weitere Möglichkeiten, um auch für andere Gruppen eine perspektivreichere Arbeitsmarktentwicklung zu ermöglichen.

Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern

Die DDR hatte bis zu ihrer letzten Stunde eine außerordentlich hohe Erwerbstätigkeit⁵⁹. Geht man von 10 Million Erwerbstätigen aus, dann war die Beschäftigungsquote damals 92%, aber auch mit ‚nur‘ 9 Million Erwerbstätigen war die Erwerbs- und Beschäftigungsquote in der DDR sehr hoch⁶⁰. Das galt insbesondere für die Beschäftigungsquote bei Frauen, die fast so hoch war wie die der Männer, für westliche Verhältnisse erstaunlich hoch. Es wurde aber schnell deutlich, dass diese hohe Erwerbstätigkeit nicht beibehalten werden konnte. In nur zwei Jahren verlor die ostdeutsche Wirtschaft etwa ein Drittel ihrer Arbeitsplätze. Seit 1996 hat sich die Gesamtzahl der Erwerbstätigen auf einem Niveau von etwa 60% stabilisiert. Zugleich wird aber auch deutlich, dass die Erwerbsneigung der Ostdeutschen noch immer höher ist als die der Westdeutschen, speziell bei den Frauen⁶¹.

⁵⁹ Deutlich ist, dass es unter den Beschäftigten viele verdeckte Arbeitslose gab, aber es ist unklar wie viele. Dabei waren viele Bürger sich dieser verdeckten Arbeitslosigkeit wahrscheinlich nicht bewusst. Dadurch ist das Urteil über die heutige Lage mit seiner hohen realen Arbeitslosigkeit oft negativ.

⁶⁰ Die Anzahl von 10 Millionen Erwerbstätigen gab es in der DDR-Zeit, weil 1991 in BRD-Statistiken etwa 9 Millionen Erwerbstätige registriert waren.

⁶¹ Dabei muss man sich bewusst sein, dass diese Quoten positiv beeinflusst werden durch das Sinken der Bevölkerungszahl von etwa 11 Millionen auf 10,5 Millionen bei den 15 - 65-Jährigen.

Tabelle 9 zeigt die Erwerbsquote und die Beschäftigungsquote für die alten und die neuen Länder.

Schaubild 1 zeigt, dass die Erwerbsquoten für fast alle Altersgruppen bei den Männern in Ost und West ähnlich sind, aber bei den Frauen im Osten beträchtlich höher. Für die Altersgruppen zwischen 25 und 55 gilt, dass die Erwerbsquote der Frauen in den neuen Bundesländern fast so hoch (etwa 95%) ist wie bei den Männern. Bonin und Euwals haben herausgefunden, dass sich seit der Wiedervereinigung die Erwerbsneigung der ostdeutsche Frauen an die der Frauen in den alten Bundesländern angenähert hat. Zugleich aber haben das Lohnwachstum für diejenigen mit einem Arbeitsplatz und die stark reduzierte Anzahl kleinerer Kinder die Erwerbsneigung wieder stimuliert, so dass die Erwerbsneigung noch immer bedeutend höher ist⁶².

Tabelle 9 Erwerbsquote und Beschäftigungsquote für alte und neue Länder, Mai 2000.

| | alte Bundesländer | | | neue Bundesländer | | |
|---------------------|-------------------|--------|-----------|-------------------|--------|-----------|
| | Männer | Frauen | Insgesamt | Männer | Frauen | Insgesamt |
| Erwerbsquote | 80,0 | 62,1 | 71,1 | 79,8 | 72,2 | 76,1 |
| Beschäftigungsquote | 74,3 | 57,7 | 66,1 | 66,7 | 57,7 | 62,3 |

Quelle: Daten des statistischen Bundesamtes, Mikrozensus, auf persönliche Anfrage.

⁶² H. Bonin und R. Euwals (2001), „Participation Behavior of East German Women after German Unification“, IZA Discussion paper 413, Bonn.

Schaubild 1. Erwerbsquote, nach Alter

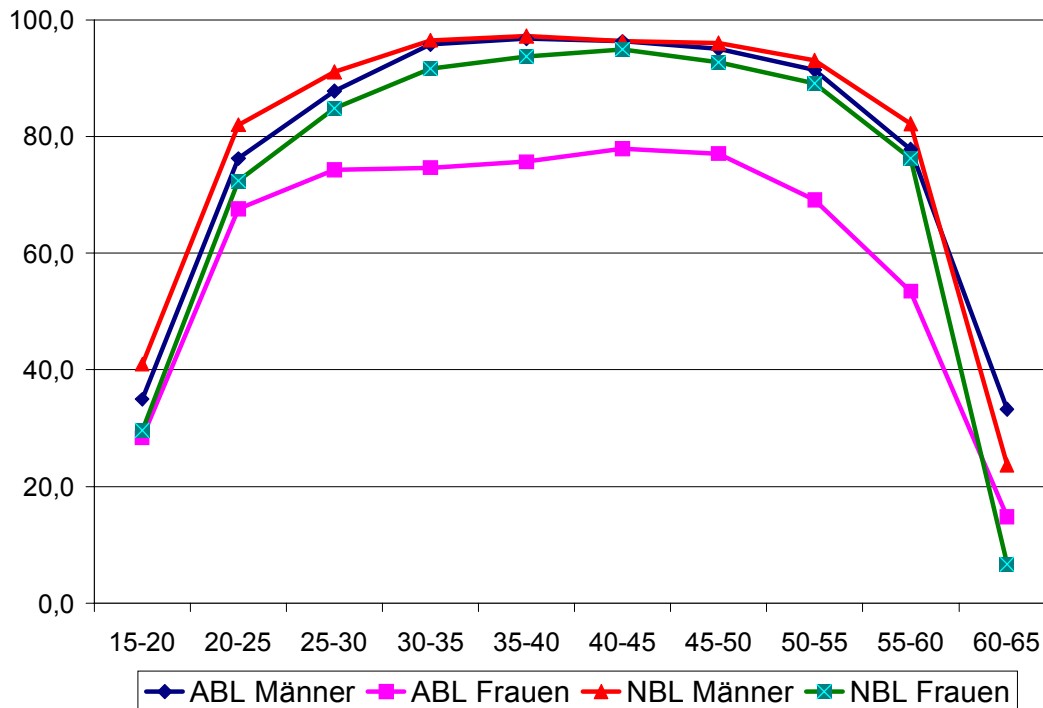


Schaubild 2 zeigt die Beschäftigungsquote von Menschen mit einem Arbeitsplatz in verschiedenen Altersgruppen. Die Quote ist für Männer in den neuen Bundesländern niedriger als die in den alten Bundesländern, wobei bei Frauen der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland ziemlich gering ist. Die Erwerbsneigung ist höher in den neuen Bundesländern, aber die tatsächliche Erwerbstätigkeit ist dort geringer. Dieser Unterschied überträgt sich auf eine hohe Arbeitslosigkeit, wie Schaubild 3 zeigt. Für fast alle Altersgruppen ist die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland viel höher, aber bei den älteren Erwerbstätigen sind die Unterschiede besonders groß.

Schaubild 2. Beschäftigungsquote, nach Alter

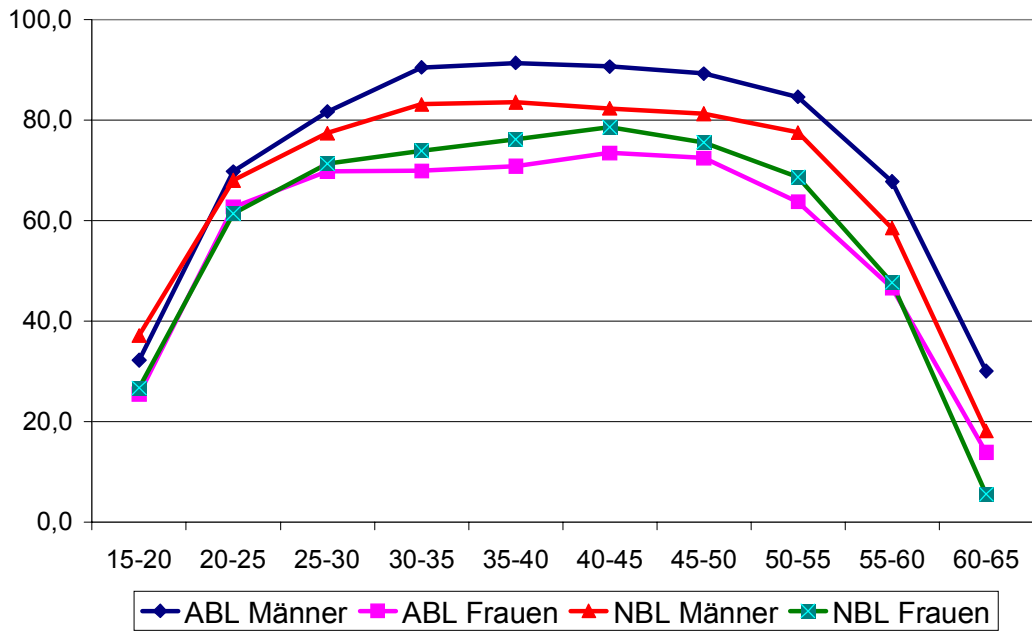
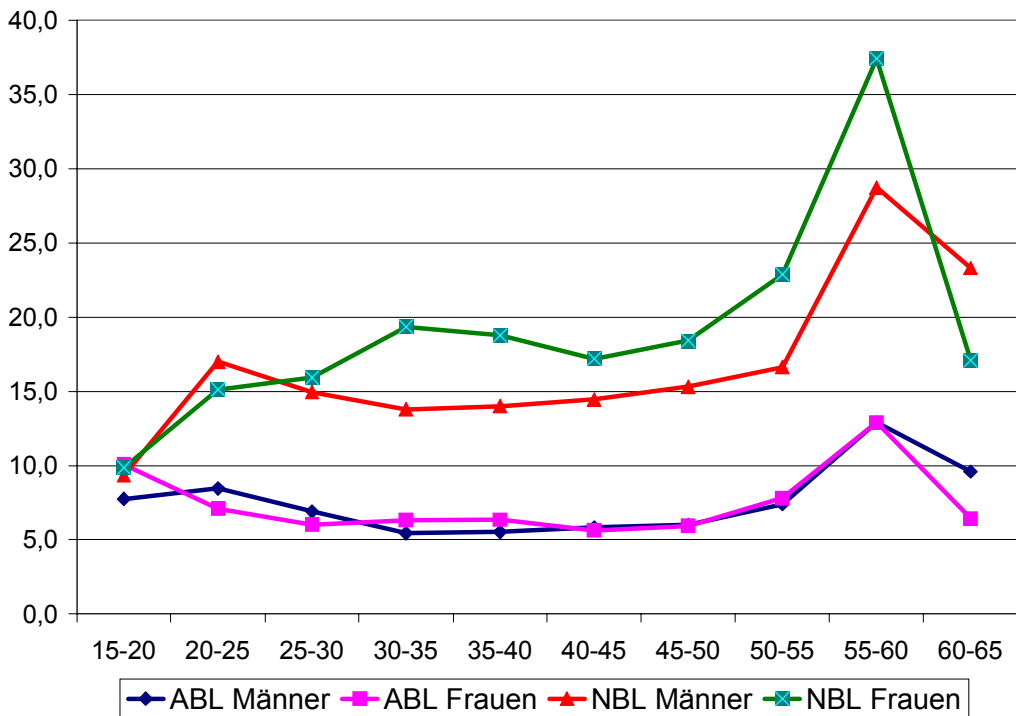


Schaubild 3. Arbeitslosenquote, nach Alter



Ursachen der Arbeitslosigkeit

Über die Ursachen der Arbeitslosigkeit haben wir schon einiges festgehalten: Völlig unzureichender Strukturwandel in der DDR-Zeit und dadurch eine marode Wirtschaftsstruktur zur Zeit der Wende; die Unkenntnis von Wettbewerb, Technologie, Marketing, Service und anderen Elementen des modernen Unternehmensverhaltens; das aus der Sicht der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Betriebe ‚unsoziale‘ Wechselkursverhältnis zwischen Ostmark und D-Mark bei der Wende und die im Vergleich mit der Produktivitätsentwicklung relativ hohen Lohnsteigerungen seit der Wende. Dazu kam dann noch der negative Einfluss von Arbeitsmarkt rigiditäten und anderen Inflexibilitäten der gesamtdeutschen Wirtschaftsordnung. Fehlende Nachfrage, zurückbleibende Produktivität und hohe Stückkosten haben die Arbeitsmarktlage sicherlich negativ beeinflusst.

Über die Qualifizierung der Erwerbstätigen in den neuen Ländern bestehen unterschiedliche Meinungen. Viele Beobachter meinen, dass diese Erwerbstätigen sehr gut qualifiziert sind⁶³. Dem *Labor Force Survey 2000* von Eurostat zufolge, ist das Qualifikationsniveau der neuen Länder nicht nur höher als in Westdeutschland, sondern auch höher als in den meisten EU-Ländern⁶⁴. Nur Großbritannien, Schweden und Dänemark haben ähnlich hohe Qualifizierungsniveaus. Bei der Datenanalyse des jüngsten Mikrozensus sind die Qualifikationsunterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern aber geringer⁶⁵. Frauen in den neuen Ländern sind relativ gut ausgebildet. Die älteren Generationen in den neuen Bundesländern sind im Vergleich zu den westdeutschen relativ besser ausgebildet. Bei jüngeren Altersgruppen schneiden die alten Bundesländer aber besser ab. Diese Beobachtung können vielleicht die Ergebnisse einer Untersuchung des DIW erklären⁶⁶. Dort wird erwähnt, dass es nach 1990 lange kein Problem beim Angebot an qualifizierten

⁶³ Zum Beispiel OECD (2001), a.a.O., S. 133, und J. Ragnitz u.a (2001), a.a.O., Paragraph 5.2.

⁶⁴ Eurostat (2001), *Labor Force Survey 2000*, Luxemburg, Tabelle 12, u.a. mit dem Bildungsniveau der Bevölkerung in 3 Niveaus.

⁶⁵ Statistisches Bundesamt (2001), Daten über Bevölkerung nach Altersgruppen und allgemeinen und beruflichen Bildungsabschluss, für die alten und neuen Bundesländer, eigene Anfrage.

⁶⁶ K. Brenke (2002), „Standortbedingungen in Ostdeutschland verbessert“, Wochenbericht DIW, 69. Jahrgang, Nummer 3, S. 54-60.

Arbeitskräften gegeben hat, aber dass im Jahre 2000 zum ersten Mal dieser relativ wichtige Standortfaktor leicht negativ beurteilt wurde. Aufgrund dieser Wahrnehmungen gibt es keine großen Ausbildungsunterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern, und mit den niedrigeren Werten für die neuen Bundesländer kann die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland nicht erklärt werden. Das formale Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern ist kein wichtiger Erklärungsfaktor für die hohe Arbeitslosigkeit.

Es gibt aber neben der formalen Ausbildung auch die informelle Ausbildung. Damit ist das spezifische Humankapital gemeint, i.e. die Weiterbildung innerhalb von Betrieben oder Sektoren und die Fülle von Arbeitserfahrungen mit Produkten, Prozessen, Technologien, Organisationen, Märkten und Netzwerken während des Arbeitslebens. Im Fall der DDR-Erwerbstätigen waren diese spezifischen Erfahrungen fast ausschließlich mit dem Zentralplanungssystem verbunden. Dadurch konnten besonders die älteren Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern auf fast keine marktwirtschaftlichen und unternehmerischen Erfahrungen zurückgreifen. Nach der Wende war das spezifische Humankapital mit einem Schlag viel weniger wert. Und diejenigen, die solche Betriebe geführt haben und vielleicht auch wirtschaftliche Westkontakte hatten, wurden nach der Wende oft wegen ihrer SED-Zugehörigkeit ausrangiert. Wenn man dabei noch berücksichtigt, dass das spezifische Humankapital normalerweise mit Alter an Bedeutung gewinnt und dass zugleich die Bereitschaft und Flexibilität bei älteren Arbeitern, neues spezifisches Humankapital zu erwerben, abnimmt, kann man erwarten, dass sich nach der Wende die Arbeitsmarktperspektiven für ältere Arbeitnehmer in den neuen Länder stark verschlechtert haben, stärker als die bei den Jüngeren.

Diese Erwartungen werden aber in Untersuchungen nicht deutlich bestätigt. Bender und Meyer bemerkten, dass die in der DDR erworbenen Qualifikationen nicht generell entwertet sind. Ihrer Meinung nach hat der Transformationsprozess der ostdeutschen Wirtschaft nach der Wende zu einer gleichen Strukturierung des Arbeitsmarktes wie im Westdeutschland geführt, wobei ältere Erwerbstätige, Frauen und Geringqualifizierte weniger nachgefragt werden, weil sich auch die Chancen der Erwerbstätigen im primären und sekundären Sektor ähnlich wie in Westdeutsch-

land verschlechtern⁶⁷. Auch Ragnitz u.a. sahen nur eine moderate Entwertung des Humankapitals und dadurch auch einen eher geringen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf⁶⁸.

Das Fazit in Bezug auf die Ursachen der Arbeitslosigkeit lautet, dass es weniger der Mangel an Qualifikationen, mit Ausnahme vielleicht älterer Arbeitnehmer, sondern viel mehr der Mangel an Arbeitsplätzen ist. Damit stellt sich erneut die Frage, was hier getan werden kann.

Arbeitsmarktpolitik

Als die Arbeitslosigkeit nach 1990 schnell anstieg, haben die Bundesregierung und die Landesregierungen mit aller Macht versucht, die negative Arbeitsmarktentwicklung durch Investitionen, finanzielle Regelungen, Subventionen usw. zu verhindern und später zu korrigieren. Die Schaubilder 1 bis 3 zeigen, dass das nicht gelungen ist. Die offizielle Arbeitslosigkeit blieb auf einem sehr hohen Niveau. Die so große, fast alle Altersgruppen umfassende und andauernde Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot von Arbeitsplätzen hat die Stimmung in den neuen Ländern grundlegend negativ beeinflusst. Auch wenn sich die wirtschaftliche Lage der Bürger in den neuen Ländern sehr verbessert hat, die Arbeitslosigkeit blieb schmerzhaft und untergrub das Selbstvertrauen und das Vertrauen in die Politik. Das einzig Positive im Arbeitsmarktbereich war, dass sich das Beschäftigungsniveau seit 1994 stabilisiert hat. Die schnelle Schrumpfung konnte gestoppt werden. Aber es hat kein Wachstum gegeben.

Für eine strukturelle Verbesserung der Arbeitsmarktlage sind wettbewerbsfähige, produktive und innovative Unternehmen essentiell. Nur solche Unternehmen sind in der Lage, nicht nur die regionale Nachfrage zu bedienen, sondern auch im Wettbewerb mit anderen überregionalen Nachfragen zu bestehen.⁶⁹ Wie schon in Kapitel 5 beschrieben, sind da-

⁶⁷ S. Bender und W. Meyer (1993), „Individuelle Arbeitsmarktchancen und berufliche Anforderungen im Transformationsprozess. Analysen mit Daten des sozio-ökonomischen Panels (Ost)“, in: R. Geissler (Hrsg.), *Sozialer Umbruch in Ostdeutschland*, Leske und Budrich, Opladen, S. 119 - 136.

⁶⁸ Ragnitz u.a. (2001), a.a.O., Kapitel 5.2.

⁶⁹ Karl-Heinz Paqué hat eine ähnliche Meinung. Seiner Meinung nach ist der Abbau der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern nur bei einem endogenen Wachstum möglich. Durch eigene Innovationen und durch Direktinvestitionen sollen die Sektoren mit Exportgütern eine so hohe Dynamik, Innovationskraft und Produktivitätswachstum entwickeln, dass dadurch auch die Sektoren mit lokalen Gütern ihren Mehrwert erhö-

für eng besiedelte Regionen mit verknüpften Netzwerken zwischen Betrieben und FuE-Institutionen sehr wichtig. Gerade in solchen Regionen ist es möglich, ein überdurchschnittliches und eigenständiges Wachstum zu erreichen, immer mehr Exporte zu realisieren und damit Arbeitsplätze zu schaffen. Damit kann ein Teil der Arbeitslosigkeit behoben werden. Es ist aber unwahrscheinlich, dass nur durch eine solche Innovationsstrategie die Arbeitslosigkeit völlig verschwinden wird. Andere Maßnahmen sind notwendig.

In den letzten 10-15 Jahren haben verschiedene westeuropäische Länder wie Irland, Dänemark und die Niederlande ein relativ hohes Wirtschaftswachstum und einen sehr hohen Beschäftigungszuwachs verwirklicht. Die Ausgangslage in diesen Ländern war in Bezug auf die Beschäftigungsquote, die Arbeitslosigkeit, die Anzahl von Sozialhilfeempfängern, die öffentliche Ausgabenquote und das Haushaltsdefizit sehr unterschiedlich. Auer zufolge gibt es für die Erklärung ihrer Arbeitsmarkterfolge dennoch bestimmte Ähnlichkeiten zwischen diesen Ländern⁷⁰. Erstens werden diese Länder durch eine stabile makroökonomische Politik gekennzeichnet, mit niedriger Inflation, stabilen Wechselkursen, abnehmenden Haushaltsdefiziten oder sogar Haushaltsüberschüssen und abnehmenden Steuer- und Beitragslasten. Auer notiert, dass gerade diese Länder durch ihre Budgetpolitik auch bessere Möglichkeiten haben, um, wenn nötig, die Ausgaben zu erhöhen. Zweitens haben diese Länder versucht, ihre Arbeitsmarktpolitik zu verbessern, auch durch Anpassung im Bereich Arbeitsmarktregulierung und in der sozialen Sicherung. Drittens haben diese Länder das Instrument des Sozialdialogs eingesetzt, um im engen Kontakt unter den Sozialpartnern Lohnzurückhaltung und tiefgreifende sozialpolitische Änderungen zu realisieren.

Wenn man diese drei Ursachen auf Deutschland bezieht, hat Deutschland vor und nach der Wende versucht, eine stabile makroökonomische Politik zu realisieren, was aber durch die Kosten der Wiedervereinigung und die scharfen Wachstumseinbrüche seit 1992 nur teilweise gelungen ist. 1996/97, zum Beispiel, war es ziemlich schwierig, das Haushaltsdefi-

hen können und dadurch die Profite steigen und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. K.-H. Paqué (2001), „Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 2, Nummer 4, S. 407 - 424.

⁷⁰ P. Auer (2000), *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Geneva.

zit wieder unter die 3%-Grenze zu bringen. 2002 ist die Entwicklung des Haushaltsdefizits erneut besorgniserregend.

Natürlich gab es Steuererleichterungen und Änderungen im Rentensystem, aber zugleich sind die Beiträge zur Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung weiter gestiegen. Noch weniger Erfolg hatte man im Bereich Deregulierung und Flexibilisierung. Sowohl unter Kohl als auch unter Schröder gab es zu wenig Änderungen am Arbeitsmarkt, in der sozialen Sicherung, auf den Produktmärkten und bei den Anreizen zu Start-ups, wie die OECD immer wieder dokumentierte⁷¹. Aus ideologischen und politischen Gründen war es nicht möglich, einschneidende und dadurch auch schmerzhaft Maßnahmen einzuleiten, um damit auf längere Sicht die Lage strukturell zu verbessern. Die politischen Verhältnisse in Bundestag und Bundesrat waren auch nicht hilfreich. Wenn Maßnahmen dann doch unausweichlich wurden, waren sie oft nicht gut durchdacht. Die etwas chaotische Weise, mit der die heutige Bundesregierung Vorschläge für eine umfangreiche Subventionierung von Niedriglöhnen präsentiert hat, ist ein gutes Beispiel dafür.

Und dann der Sozialdialog. Eines der wichtigsten Kennzeichen der Sozialen Marktwirtschaft war und ist ihre Konsensorientierung. Sicherlich hat das innerhalb der Betriebe und Sektoren, aber auch auf Bundesebene im Großen und Ganzen lange Zeit relativ gut funktioniert. Die schon in den 70er und 80er Jahren wachsenden Probleme haben aber deutlich gemacht, dass es auch damals schon Fehlentwicklungen gab. Jede Standortdebatte wurde, sobald es eine Wiederbelebung der Wirtschaftskonjunktur gab, gleich wieder beendet. Die relativ schlechte Wirtschaftsentwicklung nach 1992 mit stagnierendem Wachstum, Budgetproblemen und hoher Arbeitslosigkeit haben diese strukturellen Probleme besonders deutlich gemacht. Dennoch war die Bereitschaft, erfolgreiche Änderungen vorzunehmen nicht genügend vorhanden. Sogar das neue Konsensgremium der Regierung Schröder, das Bündnis für Arbeit, Wettbewerbsfähigkeit und Weiterbildung, hat bisher kaum Erfolg gehabt. Das kürzlich präsentierte 'Benchmarking Deutschland' in Bezug auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung machte deutlich, dass Deutschland in vielen

⁷¹ Siehe OECD (2001), *Economic Survey of Germany*, Paris, Kapitel 3.

Bereichen nicht gut abschneidet⁷². Auch bei den „Bündnis für Arbeit“-Gesprächen hat es zu wenig Konsens gegeben, um Patts zu überwinden und notwendige Reformen zu realisieren.

Eine der wichtigsten Blockaden dabei war die Schwierigkeit, über Lohnzurückhaltung und Lohndifferenzierung zu sprechen. Speziell die Gewerkschaften betonten immer wieder die Tarifautonomie und vertraten dabei auch die Meinung, dass steigende Löhne durch ihren Kaufkrafteffekt eine wichtige Stütze der Konjunktur seien. Wenn man diese deutschen Erfahrungen mit dem Konsensstreben in den letzten 15 Jahren im Licht der Entwicklungen der oben erwähnten Erfolgsländer betrachtet, muss man folgern, dass Deutschland zu wenig getan hat, um seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Das bedeutet auch, dass eine Besserung nur möglich ist, wenn man nachträglich die richtigen Weichen stellt und die skizzierten Reformen, mit oder ohne den gesellschaftlichen Konsens durchsetzt.

Diese Beurteilung bezog sich auf die ganze Bundesrepublik. Viele Regelungen und Gesetze sind für diese Ebene relevant. Viele Probleme der neuen Bundesländer spürt man auch in den alten Bundesländern und in schwachen Regionen der anderen westeuropäischen Länder. Überall ist die heutige Arbeitsmarktlage für ältere, weniger ausgebildete, industrieorientierte Arbeitnehmer ziemlich schlecht. Der Übergang von einer stark industrieorientierten Wirtschaft zu einer dienstleistungsorientierten ist für ganz Deutschland eine schwierige Sache. Doch es kann nicht oft genug gesagt werden: wie wettbewerbsfähig und innovationskräftig die Industrie heute auch sei und in Zukunft sein mag, sie wird dennoch nicht genügend Arbeitsplätze schaffen, um die Arbeitslosigkeit zu verringern. Diese Arbeitsplätze werden nur im Dienstleistungsbereich entstehen können. Die oben erwähnten Länder haben deutlich gezeigt, dass das auch möglich ist. „Jobless growth“ ist kein unabwendbares Faktum. Im privaten Dienstleistungsbereich war es möglich, viele hochqualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen und so die Erwerbstätigkeit zu erhöhen und das Problem der Arbeitslosigkeit zu lindern. Auch Deutschland wird darum nicht herum kommen.

⁷² Siehe Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung (2001), *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Springer, Berlin.

Es gibt aber auch für die neuen Bundesländer regionenspezifische Probleme und damit auch regionale Handlungsmöglichkeiten. Die beschriebenen Vorschläge für eine regional zugespitzte Innovationspolitik gehen in diese Richtung. Es gibt aber mehr Politikfelder, wo die Länder ihren Einfluss einbringen können, um die eigene Lage zu verbessern. Unserer Meinung nach ist eine breitere regionale Wirtschaftspolitik möglich und sinnvoll.

In den neuen Ländern sind die Fortschritte in diesem Bereich etwas bescheiden. Vielleicht fürchtete man, dass eine eigenständige Wirtschaftspolitik zu sehr als Abgrenzung von den alten Bundesländern gesehen werde, vielleicht dachte man, dass eine regionale Wirtschaftspolitik nicht effektiv wäre. Unserer Meinung nach sind beide Erwägungen nicht zutreffend. Spezifische Probleme brauchen spezifische Lösungen. Die Erfahrungen in anderen Ländern machen deutlich, dass eben in sehr offenen, in der EU fast völlig integrierten Wirtschaften, mit einer ähnlichen Wirtschaftsordnung wie in Deutschland, es doch möglich war, durch eigene Maßnahmen eine Trendwende und damit einen eigenen Erfolgskurs zu realisieren. Es scheint uns, dass auch die neuen Bundesländer in dieser Hinsicht mehr Möglichkeiten haben als oft gedacht wird.

Unser Vorschlag ist deswegen auch, möglichst im Konsens mit allen wichtigen Akteuren – Regierung, Politik, Arbeitgeber, Unternehmer, Gewerkschaften, Arbeitnehmer usw. – zu versuchen, eine überzeugende, effektive und sozial verträgliche Gesamtstrategie zu entwickeln, die die Wirtschaftsperspektive der ostdeutschen Bürger in den nächsten Jahren verbessern kann. Dabei sollte man sich auf bestimmte Gruppen, die älteren oder weniger ausgebildeten Arbeitnehmer oder die Regionen, die wegen ihrer räumlichen Lage oder fehlenden Netzwerke weniger erfolgreich in ihrer Innovationspolitik sind, konzentrieren. Zugleich sollte man dabei versuchen, bestimmte Mängel im regionalen Produkt- und Dienstleistungsangebot zu beseitigen. Auch weitere Investitionen, z.B. im Infrastrukturbereich, können hilfreich sein, bestimmte Engpässe zu überwinden. Aber es geht dabei sicherlich nicht nur um mehr Geld. Eine solche Strategie sollte darauf gerichtet sein, die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu gut wie möglich zu verbessern. Durch ein breites Maßnahmenpaket kann es möglich sein, bestimmte schmerzhaft aber notwendige Reformen zu realisieren, wenn diese in eine Gesamtstrategie eingebettet werden, in der diese negativen Konsequenzen durch andere Maßnah-

men kompensiert werden können. Dabei sollte man keine Maßnahme, wie Lohnzurückhaltung, Deregulierung, Arbeitszeitpolitik, Flexibilisierung usw. schon vorher aus der Diskussion herausnehmen. Wenn es gelingen sollte, eine solche Politik durchzuführen und damit positive Resultate zu realisieren, dann beeinflusst man auch direkt das Problem des mangelnden Selbstvertrauens dieser Region. Gerade hier zeigen die schon erwähnten Erfolgsländer, dass eine solche psychologische Änderung lange dauern kann, am Ende aber doch die Stimmung grundlegend positiv beeinflussen kann. Man wünscht sich für die neuen Bundesländer ein ähnliche Zukunft.

7. Wo versteckt sich der ostdeutsche Tiger? Schlussbemerkungen und Empfehlungen

Wie viel sich auch in den neuen Ländern geändert und verbessert hat, es gibt immer noch eine Produktivitätslücke zwischen den alten und den neuen Bundesländern, die darum besonders Sorgen macht, weil die Lohnkosten in den neuen Ländern relativ höher sind. Trotz einer gewissen Beschleunigung des Produktivitätswachstums bei bestimmten Unternehmen und Sektoren weisen die hier präsentierten Daten darauf hin, dass es voreilig wäre, die ostdeutsche Wirtschaft heute schon als Tiger zu bezeichnen.

Gerade hier sieht man das Paradoxon der ostdeutschen Wirtschaft. Aus makroökonomischer Perspektive sollte man vielleicht eher vorsichtig herangehen, bevor man die ostdeutsche Wirtschaft uneingeschränkt positiv beurteilt. Aber wenn man den Standort der ostdeutschen Wirtschaft aus mikroökonomischer Sicht betrachtet, gibt es doch Gründe, eine positive Bewertung vorzunehmen. Eine "Tigerwirtschaft" wächst und entwickelt sich schnell. Die ostdeutsche Wirtschaft zeigt heute, trotz der Investitionstalfahrt des Verarbeitenden Gewerbes, starke Innovationscluster wie Brandenburg, Jena und Schwerin⁷³ mit regionalen Netzwerken, Risikokapital, starker Forschung an den Hochschulen und auch mit hochqualifizierten Arbeitskräften⁷⁴.

⁷³ Eigene Gespräche; Engel, D. und Fier, A. (2001): "Does R&D Infrastructure attract High-Tech Start-ups?" ZEW working paper; Almus, M. und Prantl, S. (2001): "Die Auswirkungen Öffentlicher Gründungsförderung auf das Überleben und Wachstum junger Unternehmen" ZEW discussion paper No 01-03; Czarnitzki, D. (2001): "Die Auswirkung der Forschungs- und Technologiepolitik auf die Innovationsaktivitäten ostdeutscher Unternehmen." ZEW Discussion paper No. 01-05; Hendry, C., Brown, J., Ganter, H-D., und Hilland, S. (2000): "Regional Technology Systems or Global Networks? The Sources and Impacts in Opto-Electronics in Wales and Thuringia. Paper to the 16th EGOS Colloquium: Organisational Praxis 2nd - 4th July 2000, Helsinki School of Economics and Business Administration, Subthem 11: Technological Change and Organisational Action.

⁷⁴ Pfeiffer, F. (1999): "Human Capital and Innovation in Eastern and Western Germany" Kapitel 9 (S. 142 - 166) aus Fristch, M. und Brezinski, H. (1999): *Innovation and Technological Change in Eastern Europe: Pathways to Industrial Recovery*. Pfeiffer behauptet dass, obwohl das hinterlassene Ausbildungsniveau in Ostdeutschland niedriger als in Westdeutschland war, die Verbesserung der Arbeitskraft im Osten schneller läuft als im Westen.

Die psychologischen Effekte dieses Paradoxons sind das Hauptproblem der ostdeutschen Wirtschaft. Es weist auf eine strukturelle Problematik hin, wobei Arbeitskräfte zwar gut ausgebildet, aber immer weniger für die neuen Verhältnisse geeignet sind. Es gibt weniger Arbeit, besonders in den traditionellen Industriezweigen (z.B. im Verarbeitenden Gewerbe und Bauwesen), und für die neuen Arbeitsplätze reicht die Ausbildung nicht mehr aus. Die Produktivität ist im Vergleich zu den alten Bundesländern niedriger (und die Lohnstückkosten sind deshalb höher). Also folgt daraus eine strukturelle Arbeitslosigkeit. Die negativen Auswirkungen langfristiger Arbeitslosigkeit auf die Psychologie der Arbeitslosen sind leidlich bekannt⁷⁵. Mit einer neuen, unbekanntem Politik, einem fremden Lebensstil und natürlich auch neuen gesellschaftlichen Normen ist das Gefühl der Verwirrung und auch der Enttäuschung verständlich⁷⁶. Es ist aber auch richtig, dass Ostdeutschland mit diesen Problemen nicht alleine steht. Die Regionalpolitik in Großbritannien beschäftigt sich schon seit 20 Jahren mit der gleichen Problematik – unüberbrückbare Produktivitätsunterschiede⁷⁷, strukturelle Arbeitslosigkeit, Auswanderung und Arbeitskräftemangel. Wie Tabelle 7 zeigte, steht das BIP pro Kopf, bei einer Basis von 100, im Nordosten Englands bei 77 im Vergleich zu einer Zahl von 116 für die Südostregion, und noch höher bei 130 für London⁷⁸. Auch in Irland, das heute eine Erfolgsstory erzählt, fing man mit einer altmodischen Agrarpolitik und Unterentwicklung an. Also sollten die Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit der globalen Wirtschaft so konzipiert werden, wie es die richtige Politikberatung vorgibt.

Dem Tiger durch die Politik eine Heimat ermöglichen

Harding (2000)⁷⁹ vertritt die These, es gäbe vier Phasen der Entwicklungs- und Innovationspolitik, die den Prozess der Transformation

⁷⁵ Grix, J. (2000): "Civil Society in East Germany Pre- and Post 1989", Institute for German Studies Working paper.

⁷⁶ Siehe Flockton, C. und Kolinsky, E. (Hrsg.) (2000): *The New Germany in the East: Policy Agendas and Social Developments since Unification*, London, Frank Cass.

⁷⁷ Bei einem Vergleichswert von 100, beträgt die Produktivität in London 116 und in Nord-Irland nur 76 (DTI-Treasury 2001: "Productivity and the Regions") HMSO.

⁷⁸ Hetherington, P. (2001): "Frozen north awaits big thaw" *The Guardian*, S. 26. Im gleichen Artikel wird behauptet, dass im Nordwesten etwa 310.000 Jobs nötig sind, um das gleiche Niveau Jobs wie im Südosten zu erreichen.

⁷⁹ Harding, R. (2000): "Venturing Forward – the role of venture capital policy in stimulating enterprise".

stärken und verstetigen. Diese sind als Wertschöpfungsdynamik beschrieben, wie im Schaubild 4 abgebildet.

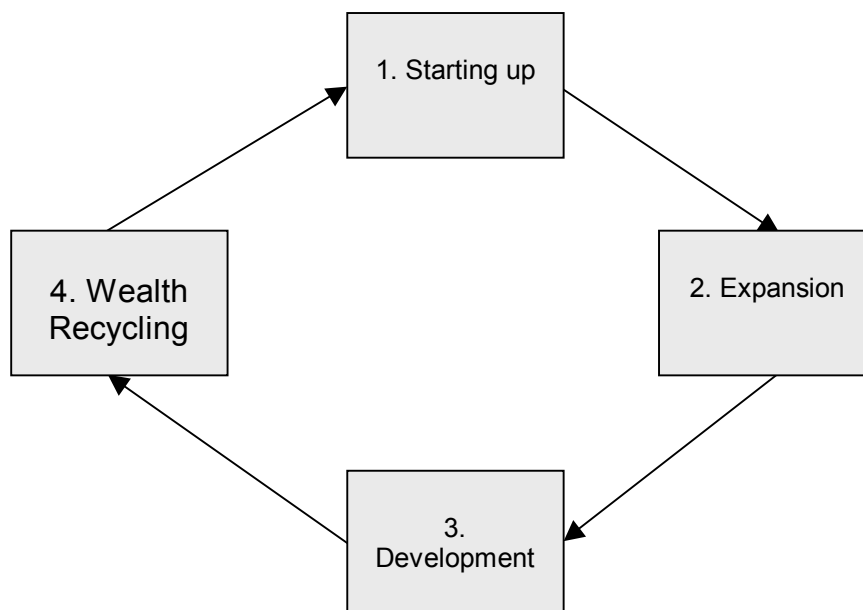


Schaubild 4. Ein Modell der Wertschöpfung

1. Bei der ersten Start-up-Phase ist eine starke staatliche Förderung erforderlich, um Innovationsinfrastrukturen zu schaffen und zu entwickeln, damit das Innovations- und Unternehmenspotential der Wirtschaft aufgebaut wird. Hier braucht man eine starke Forschungs- und Netzwerkbasis, damit Ideen aus der Forschung industriell angewendet werden können. Hier sind aber die möglichen Gewinne für private Investoren gering – die Entwicklung einer Innovationsinfrastruktur ist ein allgemeines Gut und daher die Domäne des Staates.
2. Bei der zweiten Entwicklungsphase sind die privaten Gewinne größer. Die Ideen mit Geschäftspotential kommen aus den Forschungseinrichtungen und Universitäten und können industriell genutzt werden. Das Risiko ist immer noch hoch, aber durch den Einfluß der Politik werden mögliche Verluste vermindert, um private Investoren anzulocken. Public-Private Partnerships in der Forschung und in der Innovationsfinanzierung sind hier erforderlich.

3. Bei der dritten Wachstumsphase sind die privaten Gewinne höher als die öffentlichen, also kann die Politik der Wirkung der Marktkräfte freien Lauf lassen.
4. Bei der vierten "Wiederverwertungsphase" hat die Politik wieder die Aufgabe, privates Geld für die erste und zweite Phase zu interessieren (zum Beispiel durch Business Angels oder gemeinsame Forschungsprojekte).

Die Rolle der Politik besteht also darin, dieses "Wertschöpfungsklima für den Tiger" zu ermöglichen. Das bedeutet, Maßnahmen zu ergreifen, die Forschungsstrukturen fördern, enge Verbindungen zwischen Hochschulen/angewandten Forschungseinrichtungen und der Industrie zu unterstützen, Forschungs- und Innovationspartnerschaften zu ermöglichen (z.B. das Risiko verringern) und als letztes: privates Geld für den ganzen Zyklus anzulocken.

Es ist nicht der Zweck dieses Beitrags, all die Initiativen der Bundesregierung und Landesregierungen genau zu evaluieren – so etwas würde eines umfassenden Forschungsprogramms bedürfen. Harding (2000) sieht aber vier Aufgaben der Politik, die mit einem einfachen "Benchmarking Exercise" identifizierbar sind, und deshalb Vorschläge für die Politik erlauben. Darüber hinaus sind wir der Meinung, dass eine breit angelegte, effektive und überzeugende Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern im Konsens mit den wichtigsten Akteuren eine große Rolle spielen kann:

- Innovationspolitik (z.B. Forschungsinfrastrukturen und Netzwerke, die zu Unternehmensgründungen und angewandter Forschung führen).
- Regionalpolitik (z.B. Entwicklungs- und Innovationsmaßnahmen und Netzwerke; regionale Ausbildungsniveaus, Arbeitslosigkeit, Einkommen usw.)
- Finanzpolitik (z.B. Maßnahmen privates Risiko zu mildern und privates Geld anzureizen; Zugang zu Risikokapital für Unternehmer usw.)
- Wissenspolitik (z.B. Know-how-Anpassung und Wandel der Beschäftigungskultur – Akzeptanz von selbständiger Wirtschaftstätigkeit [bzw. Existenzgründung] als Ersatz für traditionelle Arbeit), und
- Gesamtstrategie

Die ersten vier Aufgaben sind als die vier Phasen der Wertschöpfungsdynamik zu verstehen – am Anfang ist die staatliche Förderung nötig, um Infrastrukturen zu schaffen, aber später sind Public-Private Partnerships (PPPs) mit immer weniger Staatsinterventionen besser, um die Dynamik durch privates Anlagegeld aufrecht zu erhalten.

Innovationspolitik

Die Grundlagen für eine langfristige Wettbewerbsfähigkeit der New Economies liegen in der Innovationspolitik. Arbeitsmarktpolitik (Flexibilisierung usw.) sind nötig, reichen aber alleine nicht aus, um eine strukturelle Umwandlung zu schaffen, da niedrige Löhne nicht helfen, die Lernfähigkeit der Arbeitskraft und der Institutionen des Innovationssystems zu verbessern. Wie Fagerberg in seinem wichtigen Papier feststellt, stammt eine höhere Produktivität aus den Institutionen des Innovationssystems⁸⁰. Wenn also ein Land eine stabile, andauernde Produktivitätslücke zu anderen Ländern hat, bedeutet es, dass die Institutionen in diesem Land nicht schnell genug den neuen technologischen Rahmenbedingungen angepasst werden⁸¹. Außerdem sind Politiker und Wirtschaftler sehr stark vom Beispiel der Vereinigten Staaten beeinflusst worden. Hier erscheint in den Wirtschaftsdaten eine positive Korrelation zwischen Innovationen und Existenzgründern auf der einen und zwischen Wachstum und neuen Arbeitsplätzen auf der anderen Seite⁸².

Es gibt theoretische und empirische Gründe zu behaupten, dass diese Strategien auf regionaler Ebene umgesetzt werden sollten. Die "Innovationsebene" einer Region (und auch einer Wirtschaft) wird von den institutionellen Charakteristiken und Netzwerken des Innovationssystems sehr stark beeinflusst⁸³. Wenn diese Netzwerke und Institutionen in einer Re-

⁸⁰ Fagerberg, J. (1987): "A Technology-Gap Approach to Why Growth Rates Differ" in *Research Policy* Vol. 16, Nordholland, Amsterdam.

⁸¹ Großbritannien, zum Beispiel, hat ein Produktivitätsniveau, das etwa 40% geringer ist als das in den Vereinigten Staaten und 11% niedriger als das in Deutschland (HM Treasury 2001).

⁸² Vgl. Harding, R. (1999): *Venture Capital and Regional Development* IPPR, London; und Harding, R. (2000): *Venturing Forward – the role of venture capital policy in stimulating enterprise* London, IPPR. Department of Trade and Industry, *Competitiveness White Paper* 1998; European Commission (2000) Results of the Lisbon summit.

⁸³ Lundvall, B.Å. (Hrsg.) (1992): *National Systems of Innovation – towards a theory of innovation and interactive learning* London, Pinter. Freeman, C. (1995): 'The "Na-

gion stark sind, hat diese Region Lernfähigkeitsvorteile, die zu einer höheren Produktivität und einer innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit führen⁸⁴. Da das ostdeutsche Problem auch als ein Problem der regionalen Entwicklung zu verstehen ist, ist es sinnvoll zu untersuchen, was genau auf der regionalen Ebene gemacht worden ist.

Empfehlung

Es gibt insgesamt noch viel zu tun. Die Aufgabe besteht jetzt darin, von der ersten Phase der Dynamik zur zweiten und dann zur dritten zu kommen. Dabei muss der Staat eine wichtige Rolle übernehmen, wobei die Bundes- und Landesregierungen das Risiko der privaten Beteiligung zum Beispiel durch Subventionen und Public-Private Partnerschaften mildern und privates Geld anlocken sollten. Dass heißt nicht, dass der Staat das Risiko übernehmen sollte – wie jetzt in Dänemark die Politiker erfahren, ist eine solche Vorgehensweise fast nutzlos und äußerst ineffizient; die Inkubatoren brauchen immer mehr Subventionen und verlieren die Motivation, privates Geld einzuwerben.⁸⁵ Die Technologiezentren und Innoregio-Zentren, mit denen im Zusammenhang mit dieser Forschung Gespräche geführt worden sind, waren sich sehr bewusst darüber, dass sie in kurzer Zeit privates Geld brauchen würden. Die Rolle der Politik besteht darin, dieses Verständnis zu wecken!

Regionalpolitik

Innovationsbezogene Regionalpolitik in den ostdeutschen Ländern ist sehr stark auf die regionalen Stärken konzentriert. Politiker und sonstige Akteure verstehen, dass sie sich auf diese historischen Stärken konzentrieren müssen, da die Ausbildungsstrukturen und auch die Innovations-

tional System of Innovation” in Historical Perspective.’ *Cambridge Journal of Economics* 19 (Februar): S. 4 - 24, Cambridge, Cambridge University Press.

⁸⁴ Cooke, P., Gomez-Uranga, M. & Etzebarria, G. (1997): "Regional Innovation Systems - Institutional and Organisational Dimensions." *Research Policy*, Vol. 26, No. 4, Issue 5, S. 475 - 492. Oxford, Elsevier. Edquist, C. (Hrsg.) (1997): "Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organisations." London, Pinter. Cantwell, J. und Iammarino, S. (2000): "Multinational Corporations and the Location of Technological Innovation in the UK Regions" *Regional Studies* Vol. 34/4, S. 317 - 332, London: Carfax. Sachsenian, A. (1997) "Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128" Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

⁸⁵ Diese Arbeit von Rebecca Harding ist als Zwischenbericht zu dem dänischen Wachstumsfond veröffentlicht worden.

und Forschungseinrichtungen dafür eingerichtet sind und auch weil ganz neue Fähigkeiten schwer anzulernen sind. Die Innoregions und sonstige Netzwerke spiegeln diesen Wunsch wider, und die FuE-Infrastrukturen passen sich allmählich den übrigen Clustern im Westen an. Hendry u.a. behaupten, dass die regionalen Innovationsnetzwerke in Jena für den Aufbau einer innovativen Region viel besser geeignet sind als die äquivalenten Strukturen in Wales⁸⁶. Weiterhin zeigen Engel und Fier mit einer Studie über die ostdeutschen High-tech Start-ups, dass die Cluster um 13 Regionalzentren (durch Postleitzahl gekennzeichnet) konzentriert sind – nämlich in Rostock, Schwerin, Berlin, Frankfurt/Oder, Cottbus, Dresden, Leipzig, Jena, Ilmenau, Erfurt, Halle (Saale), Dessau und Magdeburg⁸⁷. Im Kontext mit dieser Untersuchung geführte Gespräche bestätigen, dass diese Strukturen weitgehend effektiv sind, um externes Geld und Investitionen zu bekommen. Jena hat externes internationales Geld, BMW und Porsche haben sich bei Leipzig angesiedelt, und in Schwerin/Rostock gibt es private Partnerschaften mit skandinavischen Firmen in der Forschung und Entwicklung.

Diese Entwicklung muss allmählich zu Jobs und Arbeit führen. In Schwerin zum Beispiel arbeiten heute schon doppelt so viel Leute in der Informatik wie im Schiffbau. Trotzdem ist die Anzahl noch immer sehr klein und im Kontext der globalen Rezession wird es immer schwieriger für die innovativen KMUs, zu überleben. Trotzdem denkt der Chef des Technologieparks Schwerin eher positiv. Er meinte, er hätte jetzt Erfolge mit Unternehmensansiedlungen, die größer seien als mit den subventionierten KMUs früherer Jahre.

Empfehlung

Diese letzte Meinung ist wieder ein anekdotischer Beweis dafür, dass die Strukturen jetzt in der Lage sind, sich zwischen der ersten und der zweiten Phase der Wertsteigerungsdynamik zu entwickeln. Und, obwohl das Wirtschaftsklima ziemlich ungünstig ist, meinen die Akteure im Bereich Technologietransfer, mit denen Interviews geführt worden sind, dass die überlebenden Strukturen nach der Rezession stärker sein werden.

⁸⁶ Hendry et al, a.a.O..

⁸⁷ Engel und Fier, a.a.O..

Finanzpolitik

Die Deutsche Ausgleichsbank gibt für ostdeutsche Existenzgründer Sonderförderprogramme, und die existierenden Risikokapitalprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Partnerschaft mit den Risikokapitalfirmen und Sparkassen zeigen, dass die Finanzierungsstrukturen für die neuen innovativen Strukturen im Osten und auch im Westen Deutschlands ziemlich gut sind. Für eine Firma, die bis zu 600.000 €. bekommen will, gibt es privates Risikokapital, garantiert durch die Deutsche Ausgleichsbank und die Kreditanstalt für Wiederaufbau, und auch gute Unternehmensbetreuung⁸⁸.

Aber jetzt wird durch den Niedergang der globalen Märkte im allgemeinen und dem Neuen Markt im Besonderen, das Wachstumsgeld, das heißt Geld, das die Entwicklung und das Wachstum der Firmen begünstigt (ab 600.000 €), schwieriger zu bekommen sein als in früheren Jahren. Bei Risikokapital muss der Staat in den ersten zwei Phasen der Dynamik eine Rolle spielen, da Gewinne für die privaten Investoren unsicher sind. Die ungeklärte Frage bei der Finanzpolitik aber ist, wie jetzt die Strukturen von der zweiten zur dritten Phase umgewandelt werden können. Während der späten 90er Jahre war der Neue Markt der beste „Exit“ für Risikokapitalfirmen, das Finanzklima für innovative Unternehmen war damals viel besser als jetzt.

Empfehlung

Das Problem wird durch alternative Strategien gelöst, die keine direkten Subventionen oder Garantien brauchen. Trade Sales und Corporate Venturing sind stärker an Ideen und Humankapital orientiert. Informationen über genauso gute „Exitstrategien“ und auch die Förderung von Science Parks mit externem Geld sind hier erforderlich.

Wissenspolitik

Die Wirtschaftsberichte für Sachsen-Anhalt und für Mecklenburg-Vorpommern weisen auf eine mangelnde Ausbildungsbasis der Arbeitskräfte im Vergleich zu den alten Bundesländern hin. Wie Tabelle 5 zeigt, hat sich die Forschungs- und Technologiepolitik der neuen Länder sehr darauf orientiert. Es gibt viele Universitäten, viele Forschungseinrichtungen und formulierte Strategien, die Politik auf regionale Wissensstärken

zu konzentrieren. Interessant ist, dass, obwohl junge Leute immer noch in den Westen auswandern, fast genauso viele vom Westen einwandern⁸⁹. Auf die Dauer sollte es also logisch sein, dass das Umfeld sich verbessert und dass die Leute wieder zurückwandern.

Empfehlung

Das Problem ist eher psychologisch, und obwohl die Politik einen relativ schwachen Einfluss hat, Meinungen zu ändern, kann man auch hier von den Tigerwirtschaften lernen. Israel, Singapur und Irland verfügen über Steuer- und einmalige Zahlungsanreize, um erstens ausländische Firmen und Erwerbstätige anzulocken und zweitens, um abgewanderte, hochqualifizierte Leute wieder zurückzuholen. Die ostdeutschen Länder könnten zu ihrem Nutzen solche Strategien heranziehen!

Gesamtstrategie im Konsens

Die vier erwähnten Politikfelder spielen eine bedeutsame Rolle in der Innovationsstrategie der neuen Länder. Für den *Arbeitsmarkt* ist die Entwicklung neuer Dienstleistungen, die teilweise stark industrieorientiert sind, am wichtigsten. Eine gesündere Entwicklung am Arbeitsmarkt ist nur möglich, wenn sich Industrie und Dienstleistungen gleichermaßen wettbewerbsfähig entwickeln. Im Bereich *Wirtschafts- und Sozialpolitik* müssen alle Regulierungen, Institutionen und Maßnahmen danach beurteilt werden, ob sie die Arbeitsmarktlage verbessern oder nicht. Zugleich ermöglichen diese Entwicklungen nur eine Teillösung. Es gibt Regionen, Sektoren und bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, die nicht, relativ wenig oder nur auf längere Sicht von diesen Entwicklungen profitieren können. In einer *Gesamtstrategie* sollte man versuchen, möglichst im Konsens mit allen Beteiligten, ein breites Maßnahmenpaket zu formulieren und zu realisieren, das direkt auf diese Probleme eingeht und zugleich versucht, bestimmte gesellschaftliche Mängel aufzuheben – von solcher Überzeugungskraft, dass es den Bürgern in den neuen Ländern wieder Zuversicht für die Zukunft und Selbstvertrauen in die eigenen Möglichkeiten gibt. Dabei muss deutlich werden, dass es keine schnellen Verbesserungen gibt, es geht um eine merkliche und hoffentlich anhaltende Stimmungsänderung, die auf längere Sicht im Zusammenhang mit

⁸⁸ Harding, R. (2000): a.a.O..

⁸⁹ Pohl, R. (2001): Dresden Präsentation

der beschriebenen Innovationsstrategie nicht nur die Wirtschaftslage, sondern auch die soziale und gesellschaftliche Lage in den neuen Bundesländern strukturell verbessert. Wenn das gelingen sollte, ist die Wiedervereinigung wirklich gelungen.

Zum Schluss

Unsere Schlussfolgerung lautet, dass sich der ostdeutsche Tiger in den Köpfen der ostdeutschen Bevölkerung versteckt. Es fehlt an der Selbstsicherheit, an einen innovativen und stabilen Wachstumstrend zu glauben. Man sieht die hohe Arbeitslosigkeit, die schrumpfenden Wachstumsraten, den Misserfolg vieler neuer innovativer Existenzgründer etc. und traut sich nicht mehr, an eine bessere Zukunft zu glauben.

Die Ostdeutschen sollten aber auch die positiven Signale erkennen und schätzen lernen. Vieles ist schon erreicht worden. Man sollte den Erfolgen und Leistungen der ostdeutschen Wirtschaft, besonders im Bereich Technologiepolitik, mehr Aufmerksamkeit schenken, damit die ostdeutschen Bürger sehen können, was alles schon geleistet worden ist. Die Innovationspolitik ist erfolgreich und passt sich allmählich an die Strukturen im Westen an. Es gibt Risikokapital für neue Unternehmer in kleinen und mittleren Betrieben, und regional betrachtet, sind die Fortschritte, die schon gemacht worden sind, ziemlich eindrucksvoll. Genauso wichtig ist es, dass die Ostdeutschen wissen, dass ihre Lage im Vergleich zu anderen Ländern so schlecht nicht ist. Noch wichtiger ist, dass die historischen Erfahrungen lehren, dass es besser werden kann. Gerade die jüngsten Erfahrungen mit der konsensorientierten Gesamtstrategie in verschiedenen Ländern machen deutlich, dass solch eine Strategie möglich und effektiv ist.

Diese Perspektiven bedeuten unserer Meinung nach bessere Aussichten für die neuen als für die alten Bundesländer. Geben wir dem Tiger eine Chance!

Die Autoren

Rebecca Harding wurde 1964 in Sheffield, Großbritannien, geboren. Von 1983 bis 1987 studierte sie an der Universität Sussex. 1991 promovierte sie mit einer Arbeit zum Thema: "Technology and Human Resources in their National Context: A study of Lucas and Bosch". 1990-1999 arbeitete sie als Dozentin und Lektorin an der Brighton Business School. Von 2000 bis 2002 war sie Dozentin am *SPRU* (Science and Technology Policy Research), Universität Sussex. Seit 2002 ist sie *Chief Economist* bei der Industrial Society, London. Außerdem ist sie seit 2002 *Director of Global Entrepreneurship Monitor* an der London Business School und *Industrial Society Professor of Institutional Economics* am European Research Institute in Birmingham. Seit 1996 ist sie zudem geschäftsführende Partnerin bei *Harding Associates* – einer privat gegründeten Firma für Forschung und Taktikberatung. Rebecca Harding hat zahlreiche Publikationen zum Thema Wirtschaft verfasst und herausgegeben.

Jaroslav Jakš wurde 1937 in Brünn, Tschechische Republik, geboren. Von 1956 bis 1961 studierte er politische Ökonomie an der Wirtschaftsuniversität Prag. 1968 promovierte er über die Theorie der industriellen Gesellschaft.

Seit 1963 unterrichtet er an der Wirtschaftsuniversität Prag in den Bereichen Internationale Wirtschaftspolitik, ökonomische und politische Integration und Osterweiterung der EU. Seit 1992 ist er Professor für Weltwirtschaft am Institut für Weltwirtschaft der Wirtschaftsuniversität Prag für den Bereich Europäische Integration und Osterweiterung der EU. Er hat zudem an zahlreichen Hochschulen im In- und Ausland unterrichtet.

Seit 1992 ist er Mitglied beim *Team Europe Czech Republic* – einer Gruppe von Experten der Europäischen Kommission. Seit 1998 ist er außerdem Mitglied der Kommission für Kommunikationsstrategie beim Auswärtigen Amt in Prag und Mitglied des Vorstands vom *Centre for European Studies* an der Wirtschaftsuniversität Prag.

Kees van Paridon wurde 1952 in Leidschendam, Niederlande, geboren. Er studierte an der Rotterdamer Erasmus Universität Ökonomie und promovierte 1987 mit einer Arbeit über den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Strukturänderung und Internationalisierung. Van Paridon hat von 1979 bis 1987 an der Erasmus Universität und von 1987-1988 beim *CPB* (Niederländisches Institut für Wirtschaftspolitik) gearbeitet. Zwischen 1989 und 1999 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik (*WRR*). Dort hat er an Gutachten über Arbeitsmarktentwicklung, Technologiepolitik, Raumordnungspolitik und soziale Sicherheit mitgearbeitet. Anfang 1999 wurde er zum Wirtschaftsprofessor an der Erasmus Universität Rotterdam berufen. Seit 1992 ist van Paridon auch außerordentlicher Professor an der Freien Universität von Amsterdam. Von Kees van Paridon sind zahlreiche Studien über Strukturpolitik, Arbeitsmarkt und Wettbewerbsfähigkeit sowie über die deutsche Wirtschaft und die niederländisch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen erschienen.

Jan Szomburg wurde 1951 in Leba, Polen, geboren. Er studierte an der Universität Danzig Ökonomie und beendete sein Studium mit einem PhD. 1974 bis 1990 war er Dozent an der Universität Danzig. In den 80' er Jahren war er Berater für Sozial- und Wirtschaftsangelegenheiten bei Lech Walesa. Zusammen mit Janusz Lewandowski verfasste er das erste Massenprivatisierungsprogramm Polens (1988). Er ist Mitbegründer des ersten unabhängigen Recherche-Instituts und think-tanks in den postkommunistischen Ländern – dem Danziger Institut für Marktwirtschaft (1989). Von 1990 bis 1994 war er Mitglied des *Council for Ownership Changes* für den Ministerpräsidenten von Polen. Von 1997 bis 1998 war es Berater des Ministerpräsidenten. Heute ist er Mitglied des Staatsrats für Europäische Integration, des Staatsrats für regionale Politik und des Rats für Sozial- und Wirtschaftstrategie im Büro des Ministerpräsidenten. Jan Szomburg ist Autor zahlreicher Publikationen über wirtschaftliche, soziale und politische Aspekte der Umformung und Privatisierung.

Helmut Schmidt:

Ein Paukenschlag für den Osten*

Seit Mitte der 90er Jahre stockt der ökonomische Aufholprozeß in den östlichen Bundesländern – was tun?

Wer immer heute als Pole, als Tscheche oder Ungar die Lebensumstände der Bürger der ehemaligen DDR beurteilt, der findet, die Ostdeutschen sind bisher die Gewinner in dem gewaltigen politischen, ökonomischen und sozialen Umwälzungsprozeß, der nach der Befreiung vom sowjetischen Joch überall im Osten Mitteleuropas in Gang gekommen ist. Das konnte allerdings auch gar nicht anders sein. Denn den damals 16 Millionen Ostdeutschen stehen seit 1990 über 60 Millionen Westdeutsche mit ihrer Finanzkraft, mit den Instrumenten des Finanzausgleichs, der steuerlichen Investitionsförderung und des bundesseitigen Infrastrukturaufbaus zur Seite. Dagegen gab und gibt es keine Westpolen, Westtschechen oder Westungarn. Insofern haben also die Ostdeutschen sehr viel Glück gehabt. Und die seit 1990 eingetretenen Erfolge sind bemerkenswert. Es gibt kein anderes Land innerhalb des ehemaligen sowjetischen Herrschaftsbereiches, in dem auch nur annähernd ein ähnlicher Anstieg des allgemeinen Lebensstandards zustande gebracht worden ist wie in der ehemaligen DDR.

Der große Erfolg einiger industrieller Unternehmen wie Jenoptik oder Planeta und die jetzt in Gang kommenden großen industriellen Investitionen, z.B. durch Siemens, BMW oder Volkswagen, zeigen künftiges Wachstum an. Besonders bemerkenswert sind aber die zahllosen, von ostdeutschen Bürgern neu gegründeten mittelständischen Betriebe. Sie werden in den Medien oft übersehen, weil sie einstweilen keinen großen Firmen- oder Markennamen haben; tatsächlich stehen aber die Beispiele Rotkäppchen oder Kathi für Zigtausende erfolgreicher ostdeutscher unternehmerischer Initiativen. Leider haben kleinere Unternehmen bei manchen ostdeutschen Bürgern einstweilen noch kein großes Ansehen. Man möchte deshalb den erfolgreichen ostdeutschen Unternehmen wünschen, daß sie öffentlich mit gleichem Selbstbewußtsein auftreten wie – legitimerweise! –

Lothar Späth. Die strukturelle Erneuerung und der Aufwuchs des produzierenden Gewerbes werden statistisch überdeckt durch den Schrumpfungsprozeß der überdimensionierten Bauwirtschaft. Tatsächlich steigen aber im Osten die industriellen Auslandsaufträge und die Exportquoten deutlich an.

Gleichwohl sind viele Menschen in Deutschlands Osten unzufrieden. Dafür gibt es mehrere Ursachen. Zum einen vergleichen sich die Bürger der östlichen Bundesländer ausschließlich mit ihren westdeutschen Mitbürgern, und denen geht es tatsächlich etwas besser. Die ostdeutschen Rentnerinnen und Rentner sind eine bedeutende Ausnahme, ihnen geht es zum Teil sogar besser als ihren westdeutschen Altersgenossen. Zum anderen hatte die Bonner Politik wirtschaftlich „blühende Landschaften“ und „Westlöhne“ innerhalb von vier Jahren versprochen; weil aber beide Versprechungen bodenlos waren und nicht eingehalten werden konnten, so ist die verbreitete Enttäuschung eine zwangsläufige Folge.

Dazu kommen mancherlei Demütigungen, vor allem die vielerlei geistigen, seelischen und politischen Umstellungen. Jeder DDR-Bürger, der heute 65 Jahre alt ist, und vor allem fast alle Jüngeren waren ihr ganzes Leben lang Informations- und Meinungsdictaturen unterworfen - man arbeitete und tat das, was angeordnet wurde. Es gab zwar „Nischen“, es gab auch mancherlei halblegale kleine Möglichkeiten, zu täuschen und zu „organisieren“ – aber Plan und Zwang beherrschten das wirtschaftliche und soziale Schicksal der 16 Millionen. Die Bürger der DDR standen deshalb nach 1990 vor der Notwendigkeit einer radikalen inneren Umstellung, wie auch alle Nachbarn im Osten Mitteleuropas und in Osteuropa. Inzwischen haben sich aber sehr viele Ostdeutsche in der radikal veränderten Umwelt gut zurechtgefunden. Der Osten hat eine große Gesamtleistung zustande gebracht.

Jedoch ist im Osten die Stimmung heute schlechter als die tatsächliche wirtschaftliche Lage. Wolfgang Thierse hat im Frühjahr 2001 dieser Stimmung den reichlich zugespitzten Ausdruck gegeben, die ostdeutsche Wirtschaft stehe auf der Kippe. Er hat für dieses Wort zwar mit Recht Kri-

tik einstecken müssen, aber er hat doch vielen seiner ostdeutschen Landsleute aus dem Herzen gesprochen.

Tatsache ist: Seit 1996 stockt der ökonomische Aufholprozeß des Ostens.

Abb.1: Wachstumsraten

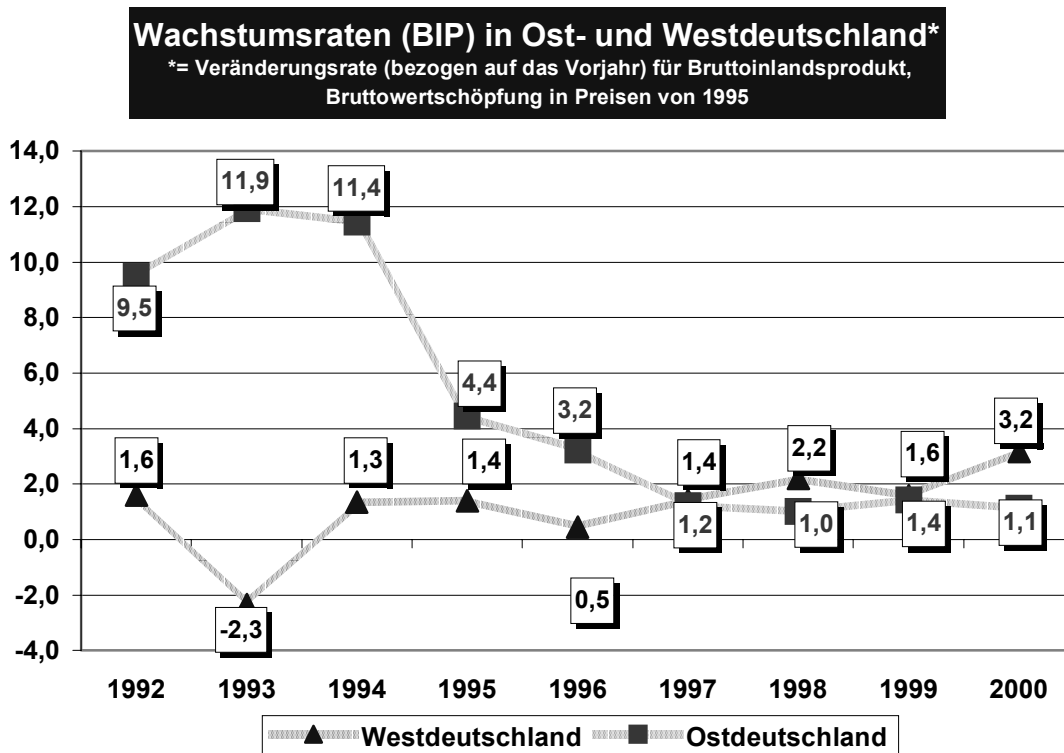
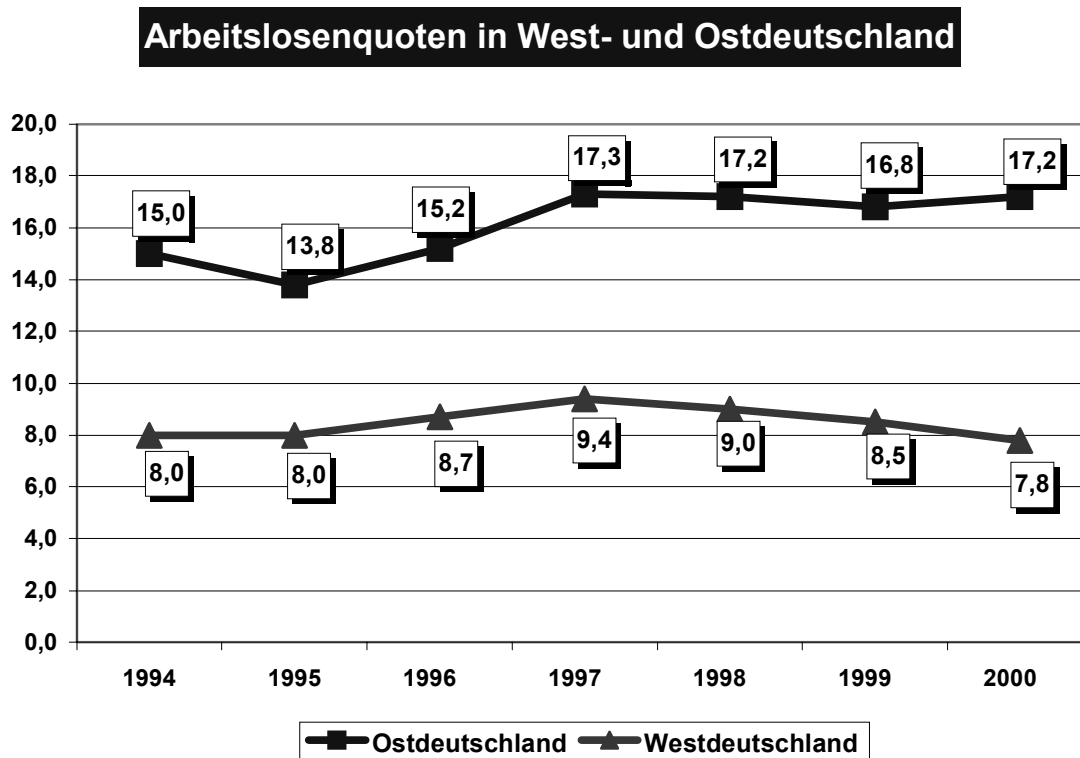


Abb. 2: Arbeitslosigkeit



Seit 1996 sind die wirtschaftlichen Wachstumsraten im Osten stetig geringer als im Westen. Seit 1995 liegt die Produktivität pro Arbeitsstunde unverändert um knapp ein Drittel hinter der westlichen Produktivität. Seit 1995 liegen die östlichen Lohnstückkosten unverändert um zehn Prozent über dem Westen. Während im Westen die Arbeitslosigkeit seit 1997 stetig, wenn auch langsam abgebaut wurde, so blieb sie im Osten praktisch unverändert hoch; die offiziellen Zahlen liegen heute mehr als doppelt so hoch wie im Westen.

Es gibt ostdeutsche Städte mit de facto dreißig Prozent Arbeitslosen; niemand darf sich wundern, wenn in solchen Orten und Bezirken manche Jugendliche aus dem Ruder laufen – oder wenn viele zum Ausdruck ihres Protestes der PDS ihre Stimme geben, obwohl man weiß, daß die ehemaligen SED-Funktionäre nicht fähig sind, ökonomisch sinnvolle Arbeitsplätze zu schaffen. Die sich in diesem Jahre abzeichnende weltweite Rezession drückt natürlich auch im Osten zusätzlich auf den Arbeitsmarkt und auf die Stimmung.

Jüngst hat Allensbach festgestellt, daß mehr als die Hälfte der ostdeutschen Bürger die wirtschaftliche Situation im Osten als „schlecht“ oder „eher schlecht“ beurteilen, und außerdem meinen, sie verschlechtere sich weiterhin. Diese negative Stimmung ist durch die tatsächliche Lage keineswegs gerechtfertigt, aber sie ist selbst eine Tatsache mit ökonomischen Auswirkungen. Sie gefährdet eine Wiederbelebung des Aufholprozesses, weil sie auch nach außen projiziert wird und potentielle Investoren in Westdeutschland und im westlichen Ausland negativ beeinflusst.

Realismus tut not

Was kann man tun? Vor Beantwortung dieser Frage muß man wissen, daß keiner der gravierenden psychologischen und ökonomischen Fehler der Jahre 1990 und 1991 heute noch repariert werden kann: weder die illusionären Versprechungen noch die falschen Wechselkurse beim Umtausch von Mark (Ost) in DM (West); weder der Verzicht auf totale Streichung aller „Altschulden“ innerhalb der DDR noch die unselige „Rückgabe“ von Liegenschaften an inzwischen längst im Westen lebende Erben von ehemaligen Eigentümern (statt einer auf lange Fristen bemessenen Entschädigung); weder der zeitliche Vorrang von Strafprozessen gegen kleine waffentragende Dienstgrade der DDR vor den Prozessen gegen ungleich schwerer belastete Führungspersonen noch die unselige Schnüffelei nach bisherigen SED-Aktivitäten bei Aussparung aller bisherigen Blockflöten; weder der würdelose und irritierende Hickhack über den Solidaritätszuschlag – erst einführen, dann abschaffen, dann wieder einführen – noch jene unqualifizierten steuerlichen Präferenzen, die zunächst im Osten einen Bauboom ausgelöst haben, der aber zwangsläufig seit Jahren zusammensackt und eine überdimensionierte ostdeutsche Baukapazität hinterlassen hat. Fast alle aus heutiger Sicht zu kritisierenden damaligen Fehler sind aber der Schnee von gestern. Wer die heutige Lage verbessern und dadurch auch die Stimmung im Osten heben möchte, der muß von der Gegenwart und den Tatsachen der heutigen Situation ausgehen.

Bundeskanzler Schröder hat in diesem Sommer einen bemerkenswerten Schritt getan: Sein mit allen Bundesländern verabredeter finanzpolitischer Solidarpakt II zugunsten der ostdeutschen Bundesländer reicht ausdrücklich bis zum Jahre 2019. Hier wird endlich einmal Realismus erkennbar, indem die erwartete Dauer des Aufholprozesses Ost seit 1989 auf insgesamt mindestens drei Jahrzehnte bemessen wird. Es ist ebenso realistisch, den Verkehrswegeplan des Bundes und zum Beispiel die Stadtstrukturprogramme oder ebenso den Ausbau einiger ostdeutscher Universitäten zu echten Forschungszentren über lange Jahre zu bemessen.

Aber es muß ein psychologischer Aufschwung hinzukommen, ein Impetus, ein aufreißendes Projekt, welches hohes Interesse, breite Diskussion und weite Beteiligung auslöst und zugleich den Aufholprozeß wieder in Gang bringt.

Dafür will ich hier einen Vorschlag machen. Er knüpft an bei der im Osten heute noch bestehenden „Unternehmerlücke“. Bei Zugrundelegung der durchschnittlichen Selbständigenquote der westlichen Länder müßte eigentlich die Selbständigenzahl in den neuen Ländern um rund 100 000 Personen größer sein, die Zahl der registrierten Unternehmen im Osten müßte um 140 000 höher liegen. Es sind aber die freiberuflich tätigen Selbständigen, die dienstleistenden Handwerker, die mittelständischen Unternehmer, von denen wir die Masse der künftig zu schaffenden Arbeitsplätze erwarten!

Einer der wichtigsten Gründe dafür, daß die „Unternehmerlücke“ seit Mitte der 90er Jahre nicht weiter ausgefüllt werden konnte, und für das Zurückbleiben der Gewerbeanmeldungen liegt in der viele mit Initiative und Können begabte Bürger abschreckenden Überfülle von Gesetzen und Paragraphen – und in der Angst vor der Bürokratie. Deshalb schlage ich vor, für den Osten eine Reihe von drückenden Paragraphen einfach abzuschaffen.

Ein Paragraphen-Beseitigungsprogramm

Das Programm hat notabene den Vorteil, keinerlei zusätzliches Geld zu kosten, man wird anschließend in den sechs östlichen Ländern sogar Bürokraten einsparen können. Allerdings wird das Programm den sechs Landesregierungen und den Landtagen eine bisher ungeahnte Arbeit und vor allem ungewohnte Verantwortung auferlegen. Die Bundesregierung sollte den Entwurf zu einem Artikel-Gesetz nach dem folgenden Schema vorlegen:

Art. I: Die sechs Landtage werden ermächtigt, zum Zwecke der Erleichterung der Neugründung von Betrieben und Unternehmen, der Förderung von Investitionen und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze nach Maßgabe der folgenden Artikel mit Gesetzeskraft eine Reihe von Vorschriften in bisher geltenden Bundesgesetzen für den Bereich ihres Bundeslandes abzuschaffen oder zu vereinfachen. Die Ermächtigung gilt nur bis 31. Dezember 2004. Die von den Landtagen aufgrund dieses Gesetzes geänderten oder abgeschafften Vorschriften gelten bis zum 31. Dezember 2019; ab 1. Januar 2020 greift wieder das allgemeine Bundesrecht Platz, und zwar in dem zu diesem Datum geltenden Wortlaut.

Art. II: Im Tarifvertragsgesetz kann Paragraph 5 (und weitere Paragraphen) gestrichen werden, welcher dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung das Recht einräumt, einen zwischen den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer geschlossenen Vertrag für „allgemeinverbindlich“ zu erklären. Das heute geltende Tarifvertragsgesetz ist die wichtigste Grundlage für die Flächentarifverträge, welche zwar den Arbeitsplatzinhabern ein hohes Einkommen sichern, den Arbeitslosen jedoch die Zukunft versperren. In den östlichen Ländern wird das Gesetz tatsächlich nur teilweise befolgt, am wenigsten in kleinen Betrieben; aber seine die Neueinstellung von Arbeitnehmern abschreckende Wirkung ist beträchtlich.

Art. III: Im Betriebsverfassungsgesetz kann § 77,3 (und weitere Paragraphen) gestrichen werden, welcher Geschäftsleitungen und Be-

etriebsräten verbietet, Vereinbarungen über Löhne, Arbeitszeiten und -bedingungen miteinander abzuschließen.

Art. IV: Im Bundesbesoldungsgesetz wird der § 1 (und weitere Paragraphen) zur Disposition gestellt, soweit er die Besoldung der Beamten der Länder und Gemeinden etc. regelt. Die Beamtenbesoldung und der Bundesangestellten-Tarif (BAT) dürfen nicht länger Lohnschriftmacher für privatwirtschaftliche Angestellte und Arbeiter im Osten sein.

Art. V: Im Baugesetzbuch stehen zur Disposition mindestens die §§ 2 - 4 b, § 6, § 10 und § 13, in denen umfangreiche verfahrensrechtliche Anforderungen vorgeschrieben sind. Danach ist bisher z.B. nur in begrenzten Fällen eine vereinfachte Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen möglich. Tatsächlich verhindern bisher Genehmigungszwänge und zeitraubende Verwaltungsverfahren in vielen Fällen eine schnelle Verwirklichung von Investitionsentscheidungen. Daß z.B. IKEA in Berlin alle behördlichen Genehmigungen binnen 5 Monaten erhalten hat, wurde in der Berliner Presse als positiver Rekord gefeiert – aber in Zukunft sollte ein 5-monatiger Zeitverbrauch die negative Ausnahme sein.

Art. VI: Betrifft das Umweltrecht, ein Regelungsdickicht mit derzeit allein rund 30 Bundes-Einzelgesetzen, ein unübersichtlicher, unordentlicher Wirrwarr auf 900 Seiten bedruckten Papiers, dem die Mehrheit der kleinen und mittelständischen Unternehmen hilflos ausgeliefert ist. Es fällt mir schwer, konkret formuliert eine Schneise durch den Dschungel vorzuschlagen. Hoffentlich finden sachkundige Politiker eine brauchbare Formulierung.

Art. VII: In der Handwerksordnung stehen § 1 und weitere Paragraphen zur Disposition. Warum soll nicht z.B. ein tatkräftiger Kraftfahrzeugschlosser einen Kfz-Reparaturbetrieb eröffnen können? Der Kammerzwang stammt aus dem Mittelalter!

Art. VIII: Im Gesetz zur Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern stehen die Paragraphen 2 und 3 zur Disposition. Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträge für alle Gewerbetreibenden sind ein überflüssiges Hindernis auf dem Wege zur Selbständigkeit.

Art. IX: Im Hochschulrahmengesetz stehen alle Paragraphen zur Disposition, welche Studium und Lehre sowie Zulassung zum Studium regeln. Die ostdeutschen Landtage brauchen Gestaltungsfreiheiten, um ihre Hochschulen voll wettbewerbsfähig zu machen.

Natürlich wird ein solcher Gesetzentwurf im Osten nicht nur Zustimmung auslösen, sondern auch Protest – vor allem aber Protest im Westen und in Berlin. Die Bürokratien des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall und der Industriegewerkschaft Metall werden ihre heiligsten Kühe in Gefahr sehen, desgleichen die Beamtenorganisationen und Ver.di, ebenso die Bürokratien der Bundesministerien, der Kultusministerkonferenz, des Industrie- und Handelstages und des Handwerkskammertages etc. Einige aufgeregte Geister werden die Einheit des Vaterlandes in Gefahr sehen. Rechtsphilosophen und Verfassungsrechtler werden tiefgründige Bedenken vortragen und die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ anmahnen. Jedoch waren die Lebensverhältnisse im Emsland und in München noch niemals wirklich gleich, ebensowenig die Lebensverhältnisse im Vogtland und in Leipzig. Vor allem aber: Die Lebensverhältnisse zwischen Ost und West sind tatsächlich ziemlich ungleich. Jedoch wird das Paragraphen-Abschaffungsgesetz dazu beitragen, daß sie sich zukünftig schneller aneinander annähern.

Der Bundeskanzler könnte zur Begründung auf Erfahrungen seiner Sommerreise zurückgreifen: Neben vielerlei erfreulichen Fortschritten hat er auch einige Defizite bemerkt, darunter das Defizit an Selbständigen und Unternehmern, einschließlich Handwerksmeistern und Einzelhändlern. In dieser Hinsicht liegt der Osten im Durchschnitt um ein Viertel hinter dem Westen zurück. Also sollte der Kanzler mit ruhiger Hand zum

Paukenschlag ausholen – wie weiland Joseph Haydn – und mit einem Schlage Schneisen durch das Dickicht möglich machen.

Abb. 3

| Der deutsche Regulierungswahn ¹ | | | |
|--|---------|--------------------|--|
| Jahrgang | Gesetze | Rechtsverordnungen | Seitenzahl insgesamt im BGBl. ² |
| 1990 | 144 | 341 | 3016 |
| 1991 | 65 | 398 | 2404 |
| 1992 | 104 | 430 | 2500 |
| 1993 | 112 | 380 | 2500 |
| 1994 | 179 | 451 | 4000 |
| 1995 | 64 | 356 | 2124 |
| 1996 | 85 | 381 | 2200 |
| 1997 | 100 | 448 | 3444 |
| 1998 | 153 | 439 | 4072 |
| 1999 | 89 | 332 | 2852 |
| 2000 | 97 | 330 | 2096 |

1) Zahl der im Bundesgesetzblatt und Bundesanzeiger verkündeten Rechtsvorschriften; Stand: 5. Januar 2001

2) Bundesgesetzblatt

Schröder würde sich damit gleichzeitig vorteilhaft von seinem Vorgänger unterscheiden. Kohl hatte einmal den schönen Vorsatz gefaßt, einen „schlanken Staat“ zu schaffen. Aber weil der Weg zur Hölle mit guten Vorsätzen gepflastert ist, hat Kohl in den Jahren seit 1989 rund eintausend Gesetze hinzugefügt, nachdem schon mit der Vereinigung den östlichen Ländern zigtausende Paragraphen übergestülpt worden waren. Aber auch unter Schröder sind weitere Gesetze und Paragraphen hinzugekommen. Zwischen 1989 und 1999 hat der Bundestag genauso viele Gesetze beschlossen wie insgesamt in den vierzig Jahren davor (so Otto Schily). Die Anzahl von Waschbecken in Kindergärten oder die Beschaffenheit einer privaten Garage wird mit gleicher Inbrunst geregelt wie die Sicherheit eines Kernkraftwerkes.

Wir Deutschen sind regelungssüchtig – immer im Namen von Gerechtigkeit und Ordnung. Leider merken wir nicht, wie sehr die Auswirkungen dieser Sucht Freiheiten und Initiativen einschränken. Jedenfalls ist es kein Wunder, daß wir für je 100.000 Einwohner doppelt so viele Berufsrichter benötigen wie Frankreich, sogar sechsmal so viele wie England.

Auch im Westen?

Eine der vorhersehbaren Folgen des Paragraphen-Abschaffungsgesetzes wird sein, daß die Arbeit in den ostdeutschen Landesregierungen und Landtagen plötzlich hochinteressant wird, vielerlei Initiativen werden plötzlich möglich. Die Landespolitik wird eine breite öffentliche Diskussion auslösen. Man stelle sich zum Beispiel vor, daß der Landtag in Potsdam den heutigen Paragraphen 6 des Baugesetzbuches ersetzt durch die Fassung: „Eine Genehmigung gilt als erteilt, wenn nicht binnen 4 Wochen nach Eingang eines Antrages über diesen entschieden ist.“ Oder daß der Landtag in Erfurt seine Befreiung von Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes nutzt, um anschließend die Universität Ilmenau auf ihrem Spezialgebiet zu einer erstklassigen Forschungsuniversität auszubauen.

Eine ganz andere Folge wird sein, daß im Westen viele Bürger und Politiker verlangen werden: Für uns bitte auch, auch wir möchten endlich mehr Freiheit zur eigenen Initiative! Aber das wäre doch kein Schade! Der Wettbewerb zwischen den Ländern darf doch nicht darauf beschränkt bleiben, daß eines dem anderen mit Hilfe von staatlicher Vorleistung und Grundstückspreisrabatt die bereits existierenden Unternehmen abwirbt.

Vielleicht gibt es dann endlich eine öffentliche Debatte über die tiefgreifende Aushöhlung des deutschen Föderalismus durch zentralisierende Gesetze – vielleicht sogar über die 1968 ins Grundgesetz, Art. 91a, eingefügten drei Gemeinschaftsaufgaben, die im Ergebnis die Verantwortlichkeiten zwischen Ländern und Bund bis zur Unkenntlichkeit verwischt haben (ich bekenne mich mitschuldig). Es wird höchste Zeit, daß wir das Subsidiaritätsprinzip nicht nur in Brüssel vergeblich zur Schau stellen, sondern daß wir uns wenigstens im eigenen Hause tatsächlich danach richten!

Wer eine überflüssige Vorschrift abschafft, der erwirbt sich ein Verdienst um die res publica! Vor allem die östlichen Länder brauchen mehr Handlungsfreiheit. Der Solidarpakt II hat den östlichen Ländern für die nächsten beiden Jahrzehnte finanzpolitische Planungssicherheit gegeben, jetzt brauchen sie für den gleichen Zeitraum mehr Bewegungsfreiheit. Ungewöhnliche Umstände verlangen nach ungewöhnlichem Handeln – also bitte etwas mehr Zivilcourage!

Wem die Hände gebunden sind, der gerät in die Gefahr von Pessimismus und Resignation. Aber in Wahrheit haben wir dazu keinen Grund. Denn in Wahrheit sind Intelligenzquotient und Fleiß in Greifswald oder Rostock, in Dresden oder Leipzig ganz genauso groß wie in Heidelberg oder Stuttgart, wie in Göttingen oder Hamburg – das wissen wir doch aus der Erfahrung von Jahrhunderten gemeinsamer geistiger und industrieller Entwick-

lung und Geschichte. Also sorgt bitte mit Entschlußkraft dafür, die deutsche Geschichte gemeinsam fortzusetzen!

- Der Artikel ist erstmals am 4.10. 2001 in der ZEIT unter dem Titel „Lichtet den Dschungel der Paragraphen“ erschienen.

Die Deutsche Nationalstiftung

Die Deutsche Nationalstiftung mit Sitz in Weimar und Geschäftsführung in Hamburg wurde 1993 von Helmut Schmidt, Kurt Biedenkopf, Reimar Lüst und Kurt Masur mit Unterstützung von Hermann J. Abs, Gerd Bucerius, Kurt Körber und Michael Otto errichtet. Aufgabe der Stiftung ist es, die geistige Wiedervereinigung der Deutschen sowie die Einbindung Deutschlands in Europa zu fördern.

Die Stiftung verleiht jährlich den mit bis zu € 100.000,-- dotierten Nationalpreis an Persönlichkeiten, die sich um die Bewahrung der deutschen Identität und um die europäische Einigung verdient gemacht haben. In international besetzten Podiumsdiskussionen und Vorträgen widmet sie sich Themen wie „Europäische Einigung – nationale Eigeninteressen“ oder „Demokratie auf dem Prüfstand“. Sie setzt sich derzeit auch für Jugendvorhaben ein, um das eigene Themenfeld um junge Sichtweisen zu bereichern und politisch wichtige Fragen nach der deutschen Geschichte als Bestandteil europäischer Identität der nächsten Generation nahezubringen.

Gremien der Stiftung

Der Bundespräsident ist Schirmherr der Stiftung.

Senat

Prof. Dr. Richard Schröder (Vorsitz)

Prof. Dr. Ernst Benda

Prof. Dr. Karl Dietrich Bracher

Prof. Joachim Fest

Jean André François-Poncet

Prof. Dr. Volker Gerhardt

Prof. Ludwig Güttler

Prof. Bernhard Heisig
Rolf-R. Henrich
Christian Köckert
Dr. Salomon Korn
Dr. Peter Kreyenberg
Georg Leber
Prof. Dr. Wolf Lepenies
Matthias Platzeck
Prof. Dr. Rüdiger Pohl
Prof. Dr. Jens Reich
Bischof Joachim Reinelt
Janusz Reiter
Dr. Annette Schavan
Prof. Dr. Dagmar Schipanski
Prof. Dr. Fritz Stern
Prof. Dieter Stolte
Horst Teltschik
Dr. Richard von Weizsäcker

Kuratorium

Dr. Ulrich Cartellieri (Vorsitz)
Dr. Volkhardt Germer
Dr. Horst Niemeyer
Dr. Michael Otto
Hermann Rappe
Edzard Reuter
Ulrich Voswinckel

Vorstand

Helmut Schmidt (Vorsitz)
Dr. Klaus Asche (Geschäftsführung)
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Prof. Dr. Reimar Lüst
Prof. Kurt Masur

Deutsche Nationalstiftung
Geschäftsführer: Dr. Albrecht von Kalnein
Feldbrunnenstraße 56
20148 Hamburg
Tel.: (040) 41 33 67 52
Fax: (040) 41 33 67 55
<http://www.nationalstiftung.de>
e-mail. neuhaus@nationalstiftung.de

Bankverbindung
Deutsche Bank Hamburg
BLZ 200 700 00, Konto 741 900

Verein zur Förderung der Deutschen Nationalstiftung
Feldbrunnenstr. 57
20148 Hamburg
Tel.: (040) 41 33 69 31
Fax: (040) 53 30 85 85

Ausgewählte Publikationen und Dokumentationen der Stiftung

Zur Lage der Nation, Reinbek, 1994, mit Beiträgen von Kurt Biedenkopf, Helmut Schmidt und Richard von Weizsäcker.

Wozu deutsche auswärtige Kulturpolitik?, Stuttgart, 1996, mit Referaten von Wolf Lepenies und Henning Voscherau.

Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Stuttgart, 1997, mit Referaten von Kurt Biedenkopf, Wilfried Guth, Tyll Necker.

Europa braucht den Osten, Stuttgart, 1998, mit Beiträgen von Klaus Hänsch, Felipe Gonzalez, Helmut Schmidt, Kurt Biedenkopf u.a.

Weimar und die Deutsche Verfassung. Geschichte und Aktualität von 1919. Hg. von Andreas Rödder, Stuttgart, 1999, mit Beiträgen von Karl Dietrich Bracher, Fritz Stern, Michael Stolleis u.a.

Zivilcourage gestern und heute. Der Nationalpreis 2000. Eine Dokumentation.

Anstöße für Deutschland und Europa. Das Jahrbuch der Deutschen Nationalstiftung 1999/2000.

Demokratie auf dem Prüfstand. Bürger – Staaten – Weltwirtschaft. Hg. von Ulrich Willems, Opladen, 2002. Mit Beiträgen von Hugo Bütler, Rupert Scholz, Wolfgang Thierse u.a.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) wurde als Forschungseinrichtung durch eine Vereinbarung zur gemeinsamen Förderung eines Instituts für empirische wirtschaftswissenschaftliche Forschung zwischen dem Bund und dem Land Sachsen-Anhalt mit Wirkung zum 1. Januar 1992 gegründet.

Die Gründung erfolgte auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Grundgesetz und setzt die vom Wissenschaftsrat in seiner Stellungnahme vom 13. März 1991 zu den außeruniversitären Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern und Berlin (Sektion Wirtschafts- und Sozialwissenschaften) ausgesprochenen Empfehlungen um.

Das Institut gehört zu den Einrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL), die von Bund und Ländern zu je 50% institutionell gefördert werden.

Das IWH wird in privater Rechtsform als eingetragener Verein geführt. Entsprechend der Satzung verfolgt das Institut ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, insbesondere wissenschaftliche Zwecke. Im Rahmen dieser Zielsetzung führt das Institut neben seinen durch die institutionelle Förderung finanzierten Aufgaben in begrenztem Umfang auch Drittmittelforschung durch.

Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle ist seit 1994 Professor Dr. Rüdiger Pohl, der zugleich als Universitätsprofessor an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg tätig ist.

Forschungsprogramm

Von Beginn an steht die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft im Mittelpunkt der Forschungstätigkeit des IWH. Doch wurden die Arbeitsschwerpunkte inzwischen erweitert. Neben der Transformationsforschung spielen zunehmend Problemstellungen der europäischen Entwicklung eine größere Rolle.

Dabei steht die Frage der Konvergenz von Wirtschaftsräumen mit unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Leistungskraft im Vordergrund. Einen wirtschaftlichen Rückstand weisen sowohl Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland als auch die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten gegenüber der Europäischen Union auf. Die Konvergenz im Sinne des tendenziellen Abbaus des Leistungsrückstands bleibt eine zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung in der nächsten Dekade.

Einen ausgeprägten strukturellen Wandel und daher einen erheblichen Gestaltungsbedarf weisen zwei Bereiche auf, denen sich das IWH besonders widmet:

- **Arbeitsmarkt im Umbruch**
- **Kommunale Wirtschaft und föderativer Staat unter Anpassungszwang**

In vielen Bereichen nimmt der Staat mit konkreten Förderprogrammen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung. In den letzten Jahren ist im politischen Raum die Einsicht gewachsen, dass derartige Programme einer kritischen Evaluation unterzogen werden müssen, um ihre Wirksamkeit überprüfen und ihre Effektivität erhöhen zu können. Das IWH führt Programmevaluationen unter Rückgriff auf einschlägige Analyseverfahren durch.

Das IWH verfügt über ein makroökometrisches Modell für Deutschland. Das Modell wird vornehmlich zur Simulation gesamtwirtschaftlicher Abläufe verwendet.

Daneben berichtet das IWH schwerpunktmäßig für Deutschland über die laufende wirtschaftliche Entwicklung, erstellt Konjunkturprognosen, erhebt Daten auf dem Wege von Umfragen und stellt statistische Informationen zur Verfügung.

Publikationstätigkeit

Das Institut veröffentlicht die Ergebnisse seiner wissenschaftlichen Forschung in den nachstehenden Reihen:

- Wirtschaft im Wandel,
- Sonderhefte,
- Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

Mit seiner Reihe Wirtschaft im Wandel will das IWH kontinuierlich einer breiten Öffentlichkeit Beiträge vorlegen, in denen wirtschaftliche Entwicklungen dargestellt, analysiert und bewertet werden.

Finanz- und Personalausstattung

Gemäß Stellenplan verfügt das IWH über 61,5 Stellen, davon 38,5 für wissenschaftliche Mitarbeiter. Im Rahmen der Drittmittelforschung können bis zu 20 weitere Mitarbeiter beschäftigt werden.

Die institutionelle Förderung des Instituts sieht einen Mitteleinsatz von rund 4 Mio. Euro vor.

Internet

Das Institut ist im Internet unter der Adresse *<http://www.iwh-halle.de>* zu erreichen. Hier stellt das IWH neben allgemeinen Informationen über das Institut u. a. auch die Beiträge der Wirtschaft im Wandel zur Verfügung.

Ansprechpartner:

Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH

Dr. Manfred Packeiser, Öffentlichkeitsarbeit

Kleine Märkerstraße 8, 06118 Halle (Saale)

Telefon: (03 45) 77 53 720

Telefax: (03 45) 77 53 718

eMail: mpk@iwh-halle.de



Impressum:

Herausgegeben von der Deutschen Nationalstiftung und dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Der vorliegende Text des Gutachtens entspricht weitgehend dem Wortlaut der Originalfassung der Autoren.

Erscheinungsdatum: Mai 2002

Druck: Druckerei Füßlein und Seemann, Hamburg.

Abdruck – auch auszugsweise – unter Verweis auf die vorliegende Publikation und gegen Übersendung eines Belegexemplars gestattet.