

## ANALYSE

### ZEHN JAHRE AUFBAU OST: ERFOLGE, DEFIZITE UND REFORMBEDARF

*iw-trends*

*Der Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland hat sich seit 1995 verlangsamt. Bei der Wirtschaftskraft besteht immer noch eine Anpassungslücke von etwa 40 Prozent. Allerdings hat sich mittlerweile in Ostdeutschland ein erhebliches Regionalgefälle geöffnet. Dies belegt der vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln neu entwickelte IW-Regionalindikator. Bei einigen bedeutsamen Standortindikatoren haben die fortgeschrittensten Regionen Ostdeutschlands inzwischen Anschluss an die Schlusslichter Westdeutschlands gefunden. Dieser Befund nach zehn Jahren „Aufbau Ost“ zeigt einerseits, dass die neuen Länder weiter zu fördern sind. Andererseits verweist er aber auch darauf, dass das Förderkonzept zu reformieren ist. In dem Maß, wie der Anpassungsprozess fortgeschritten ist und damit das Motiv des Nachteilsausgleichs an Bedeutung verliert, können die hierfür angesetzten Fördermittel reduziert werden. Außerdem wirken die Aufbauhilfen, je länger sie gewährt werden, allokativ verzerrend. Dies muss bei den spätestens 2004 anstehenden Reformen berücksichtigt werden. Schwerpunkte der Reform sind bei dem Finanzausgleich, der Regionalförderung und der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu setzen. Dabei muss dem Wettbewerb der Regionen mehr Entfaltungsmöglichkeiten gegeben werden. Gerade den neuen Ländern muss es möglich sein, neue Wege zu gehen und Experimente zu wagen. Dies würde die Effizienz der Transferleistungen erhöhen und den Anpassungsprozess beschleunigen.*

*Hintergrund*

Zehn Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung ist es an der Zeit, eine Bilanz zu ziehen und die Frage zu stellen, inwieweit das Konzept „Aufbau Ost“ erfolgreich war und ob es in dieser Form noch zukunftsfähig ist. Diese Frage ist nicht zuletzt deshalb aktuell, weil viele wichtige Hilfen, die den neuen Bundesländern zukommen, in den nächsten Jahren auslaufen werden oder grundlegend neu geordnet werden müssen. Hierzu zählen:

- Die Reform des Länderfinanzausgleichs, die das Bundesverfassungsgericht bis spätestens 2004 reklamiert hat. Er brachte den öffentlichen Haushalten Ostdeutschlands im Jahr 1999 Transfers in Höhe von 24 Milliarden DM (Huber/Lichtblau, 2000).
- Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die den ostdeutschen Ländern Mittel in Höhe von jährlich 14 Milliarden DM zugeführt haben, sind ebenfalls bis zum Jahr 2004 befristet.
- Im gleichen Jahr laufen die Hilfen zum Aufbau der kommunalen Infrastruktur in Höhe von 6,6 Milliarden DM pro Jahr aus.
- Die steuerliche Investitionsförderung, die in diesem Jahr mit 4,6 Milliarden DM zu Buche schlägt, wird zwischen 2001 und 2004 auslaufen.

Allein diese vier Posten addieren sich für das Jahr 1999 auf knapp 50 Milliarden DM, machen damit gut ein Drittel der Netto-Transfers aus, die derzeit alljährlich in die neuen Länder fließen. Die Diskussion über die anstehende Neuregelung dieser Transfers, in der Politik mit „Solidarpakt II“ titulierte, ist Anlass, das gesamte Aufbaukonzept Ost einer kritischen Prüfung zu unterziehen und Möglichkeiten einer Kurskorrektur zu erarbeiten.

Vor einer Bewertung des bisher praktizierten Aufbaukonzepts muss eine Bilanz der bislang erreichten Anpassungsfortschritte gezogen werden. Die neuen Bundesländer sind am 3. Oktober 1990 der Bundesrepublik Deutschland beigetreten und haben damit nahezu ihr gesamtes institutionelles Regelwerk übernommen. Die rasche Marktöffnung, die damit verbunden war, legte die unzureichende Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der ehemaligen DDR schlagartig offen. Es zeigte sich, dass ostdeutsche Unternehmen dem Wettbewerbsdruck westlicher Konkurrenz nicht standhalten konnten und dass die Wirtschaft der neuen Länder grundlegend umstrukturiert und modernisiert werden musste. Der Zusammenbruch alter Strukturen war nahezu zwangsläufige Folge dieser Startbedingung (Lichtblau, 1995). Er wurde allerdings durch eine viel zu schnelle Angleichung der ostdeutschen

*Ausgangslage*

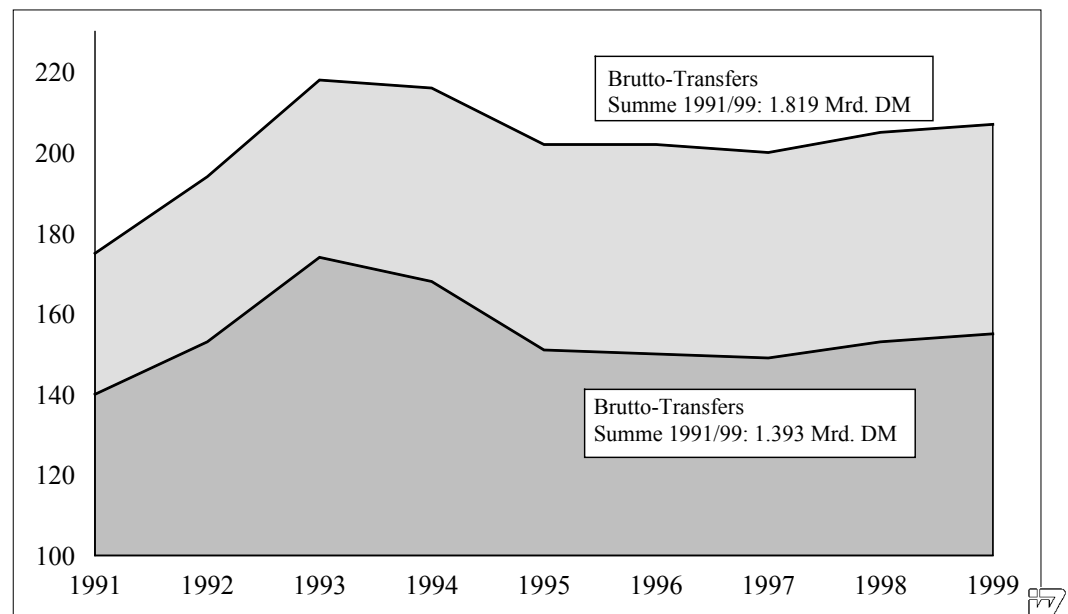
Löhne an das Westniveau noch beschleunigt. Damit war das bis heute bestehende ökonomische Kernproblem programmiert.

Einerseits sind die neuen Länder in gesamtdeutsche Regelsysteme eingebunden. Diese garantieren den privaten und öffentlichen Haushalten Ostdeutschlands ähnlich dimensionierte Einkommen beziehungsweise Budgets wie in Westdeutschland. Andererseits ist die Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft zu gering, um die dafür notwendige Wertschöpfung mit den entsprechend hohen Einkommen und Steuereinnahmen zu erwirtschaften. Die verbleibende Lücke wurde von Anfang an durch Transfers geschlossen. Diese Transfers sollten den Aufbau neuer Strukturen erleichtern und gleichzeitig die Auflösung überkommener Strukturen sozial flankieren. Ein Blick auf die Höhe und die Verteilung der Transfers zeigt, welche Schwerpunkte und Zielgrößen das bisherige Aufbaukonzept gesetzt hat.

Schaubild 1:

### Transfers in die neuen Länder

- in Milliarden DM -



Quelle: BMWI, 1999/2000; Ragnitz u.a., 2000; BMF, 2000; Statistisches Bundesamt, 1999; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

#### Transferzahlungen

In der Periode 1991/99 wurde der Aufbau Ostdeutschlands mit mehr als 1,8 Billionen DM unterstützt. Vermindert man diese Bruttotransfers um die Einnahmen des Bundes, verbleibt ein Netto-Transfer von 1,4 Billionen DM (Schaubild 1). Das entspricht 43 Prozent des in dieser Periode erwirtschaft-

teten Bruttoinlandsprodukts (BIP). Ihren Höhepunkt erreichten die Transferzahlungen in den Jahren 1993/94 mit jährlich 217 Milliarden DM. Dies ist vor allem mit den hohen Defiziten zu erklären, die im Rahmen der Privatisierungs- und Sanierungstätigkeit der Treuhandanstalt angefallen sind. Die Transfers teilen sich in fünf Komponenten auf (Tabelle 1):

Tabelle 1:

### Transfers in die neuen Länder

- Jahresdurchschnitte in Milliarden DM -

	1991/93	1994/96	1997/99
<b>Wirtschaft</b>	<b>46,7</b>	<b>38,6</b>	<b>22,8</b>
Investitionsförderung	9,3	15,3	12,0
Gewerbliche Wirtschaft	2,8	5,0	3,9
Treuhand	28,3	10,7	1,6
Sonstige	6,4	7,5	5,3
<b>Infrastruktur</b>	<b>21,6</b>	<b>27,1</b>	<b>28,0</b>
<b>Arbeitsmarkt</b>	<b>43,3</b>	<b>39,5</b>	<b>38,4</b>
Aktiv	16,1	15,3	15,4
Passiv	27,2	24,3	23,0
<b>Soziales</b>	<b>24,0</b>	<b>40,6</b>	<b>49,5</b>
Sozialversicherung	14,9	31,2	40,6
Andere	9,1	9,4	8,9
<b>Sonstiges</b>	<b>60,0</b>	<b>60,8</b>	<b>65,3</b>
Finanzausgleich	34,7	36,2	40,7
Umsatzsteuererlegung	11,4	12,7	13,5
Andere	14,0	11,9	11,2
<b>Gesamt</b>	<b>195,6</b>	<b>206,7</b>	<b>204,0</b>
Rückflüsse	40,0	50,3	51,7
<b>Netto</b>	<b>155,6</b>	<b>156,4</b>	<b>152,3</b>

Quelle: BMWI, 1999/2000; Ragnitz u. a., 2000; BMF, 1999/2000; Statistisches Bundesamt, 1999; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Knapp 18 Prozent der Bruttomittel wurden für die Wirtschaftsförderung, einschließlich der Treuhandanstalt-Aktivitäten, bereitgestellt.
- Rund 13 Prozent dienten dem Ausbau der Infrastruktur.
- Rund je ein Fünftel der Transfers entfallen auf die Bereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Sie erklären sich vor allem durch die Defizite der Arbeitslosen- und Sozialversicherungen in den neuen Bundesländern.

- Die restlichen 30 Prozent flossen überwiegend an öffentliche Haushalte, vor allem im Zusammenhang mit Finanzausgleichszahlungen.

Mit zwei Ausnahmen blieben die Zahlungen im Zeitablauf relativ konstant. Nahezu ausgelaufen sind die Hilfen im Rahmen des Privatisierungsprozesses, den die Treuhandanstalt insgesamt gesehen erfolgreich beendet hat. Stark angestiegen sind die Transfers im Rahmen der Sozialversicherungen. In der Periode 1994/96 haben sie sich gegenüber dem vorausgehenden Dreijahreszeitraum fast verdoppelt. Der Grund hierfür ist, dass in dieser Periode sehr viele Erwerbstätige auch über aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Ruhestand wechselten. Außerdem hat die allgemein höhere Erwerbstätigkeit der Frauen in der ehemaligen DDR Ansprüche bei den Altersrenten geschaffen, die über dem westdeutschen Niveau liegen. Die Beiträge der heute in den neuen Ländern sozialversicherungspflichtig Beschäftigten reichen nicht aus, um diese Rentenansprüche zu finanzieren.

#### *Struktur der Transfers*

Die Wirtschaft der neuen Länder ist sehr stark von diesen Transferzahlungen abhängig. Dies zeigt beispielsweise eine Simulationsrechnung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Diese Rechnung kommt zu dem Ergebnis, dass das Wachstum des realen BIP im Jahr 2005 von 4 Prozent (Basisszenario) auf 1 Prozent abflacht, falls im Jahr 2004 die Transfers um 18 Milliarden DM abgesenkt würden (Ragnitz u.a., 2000). Diese kontraktiven Impulse sind aber nicht dauerhaft. Denn je nach Verwendung der eingesparten Mittel kompensieren mittelfristig positive Gegeneffekte (Steuersenkungen, Schuldenabbau oder Zurückführung der Lohnnebenkosten) diesen kontraktiven Effekt weitgehend. Dieses Ergebnis spricht für eine schrittweise Rückführung der Transferleistungen im Rahmen einer Reform des Konzepts „Aufbau Ost“.

Um diese Möglichkeiten bewerten zu können, müssen die Transferleistungen näher analysiert werden. Hierfür bietet sich eine Klassifizierung der Transfers in drei Kategorien an. Allerdings sind nur grobe Quantifizierungen möglich. Deshalb sollten die Ergebnisse nur als Faustregel interpretiert werden (Schaubild 2):

- Etwa die Hälfte der von 1997 bis 1999 gewährten Transfers entfällt auf die Zahlungen innerhalb bestehender, bundeseinheitlich geregelter Sys-

teme. Mit dem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland haben die neuen Länder hierauf einen Rechtsanspruch erworben. Zu diesen bundesweiten Regelsystemen zählen vor allem die Sozialversicherung, die passive Arbeitsmarktpolitik und der Länderfinanzausgleich. Diese Transfers können nur im Wege bundesweiter Systemreformen oder durch eine Standortpolitik, die die Zahl der Leistungsempfänger reduziert und die Wirtschaftskraft der neuen Länder erhöht, abgebaut werden.

Schaubild 2:

## Struktur der Transfers

- in Prozent der Bruttotransfers -

	Bundesweite Regelsysteme	Sonderleistungen	Übrige Transfers
1991/93	38	39	23 (Darunter 14 % für D-Ost aufgestockt)
1994/96	44	34	22 (Darunter 12 % für D-Ost aufgestockt)
1997/99	51	28	21 (Darunter 9 % für D-Ost aufgestockt)

Quelle: BMWI, 1999, 2000; IWH, 2000; BMF, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Als zweite Kategorie verbleiben originäre Sonderleistungen an die ostdeutschen Länder. Hierbei handelt es sich um Zahlungen, die es in dieser Art in Westdeutschland nicht gibt. Hierzu zählen die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, die steuerliche Investitionsförderung, die Defizite der Treuhandanstalt, die Hilfen für die ehemalige Reichsbahn und die aktive Arbeitsmarktpolitik. Dieser Kategorie sind im Durchschnitt der Jahre 1997/99 etwa 28 Prozent aller Bruttotransfers zuzurechnen.
- Übrig bleiben jene Transfers, die es auch in Westdeutschland gibt, die aber momentan aufgrund größerer Probleme für Ostdeutschland aufgestockt werden. Dazu zählen vor allem Mischfinanzierungen wie Ge-

meinschaftsaufgaben oder Infrastrukturinvestitionen des Bundes und die EU-Strukturfonds. Auf diese Kategorien entfiel in den Jahren 1997/99 gut ein Fünftel aller Transfers. Von den insgesamt 21 Prozent würden 12 Prozent auch über die normalen föderativen Finanzbeziehungen gewährt, wenn Ostdeutschland keinen besonderen Ausgleichsbedarf gehabt hätte. Nur der Rest in Höhe von 9 Prozent ist somit als Ost-West-Transfer im engeren Sinne zu interpretieren.

Ohne grundlegende Reformen der bundesweiten Transfersysteme könnten deshalb im Rahmen des Konzepts „Aufbau Ost“ nur etwa 37 Prozent der Gesamttransfers geändert werden, nämlich 9 Prozent Mehrleistungen in bestehende Programme und 28 Prozent echte Sonderleistungen. Bezogen auf die Nettotransfers des Jahres 1999 sind das etwa 57 Milliarden DM. Dieser Spielraum wird allerdings durch die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts notwendige Neuregelung des Finanzausgleichs größer.

#### *Ökonomische Performance Ostdeutschlands*

Dass eine weitere Förderung der neuen Bundesländer noch längere Zeit notwendig ist, zeigt ein Blick auf die Ergebnisse des bisherigen Aufbauprozesses. Tabelle 2 vermittelt ein aktuelles Bild der makroökonomischen Performance Ostdeutschlands. Es basiert überwiegend auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder. Da in diesem Rechensystem Berlin als Einheit ausgewiesen wird, sind Angaben zu dem Gebietsstand der neuen Länder nicht mehr möglich. Deshalb wird Ostdeutschland nur durch die Flächenländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen abgebildet. Bei einigen Angaben (Investitionen, Sozialbudget, Umweltqualität und Infrastruktur) muss allerdings auf Daten zurückgegriffen werden, die Ostberlin mit einbeziehen.

Das BIP je Einwohner erreichte 1995 rund 61 Prozent des westdeutschen Niveaus. Seitdem hat sich der Konvergenzprozess verlangsamt. Sowohl in nominalen als auch in realen Größen sind die neuen Bundesländer zwischen 1995 und 1999 langsamer gewachsen als Westdeutschland (ohne Berlin). Dieser ernüchternde Befund muss allerdings relativiert werden. In der ersten Hälfte der 90er-Jahre war vor allem die Bauwirtschaft tragende Säule des Aufschwungs. Sie erreichte in der Spitze (1994) einen Anteil von 17 Prozent an der nominalen Wertschöpfung. In dieser Höhe konnte das Gewicht der Bauwirtschaft nicht dauerhaft gehalten werden. So war die

zweite Hälfte der 90er-Jahre von einem Einbruch der Bauindustrie geprägt. Seitdem hat das Verarbeitende Gewerbe, auf das in der Periode 1995/99 rund die Hälfte des Zuwachses der Bruttowertschöpfung entfiel, die Rolle des Wachstumsmotors übernommen. Zwischen 1991 und 1995 waren es nur 9 Prozent.

Tabelle 2:

### Ökonomische Performance Ostdeutschlands<sup>1)</sup>

- Stand 1999, Westdeutschland = 100 -

	1991	1995	1999
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	35	60	61
Haushaltsnettoeinkommen (lt. SOEP)	63 <sup>2)</sup>	79	82 <sup>3)</sup>
Arbeitskosten je Beschäftigten	48	72	75
Produktivität (nominales BIP/Erwerbstätigen)	33	64	66
Produktivität (reales BIP/Erwerbstätigen)	41	64	67
Lohnstückkosten (nominal)	144	113	114
Investitionen	63	148	134 <sup>3)</sup>
Kapitalintensität	46	64	76 <sup>3)</sup>
Exportquote (Industrie)	52	40	53
FuE-Personalintensität	48	41	46 <sup>4)</sup>
Patente je Einwohner	25	27	27
Arbeitslosenquote	211	183	213
Erwerbsbeteiligung	105	93	92
Selbständigenquote	49	71	78
Sozialausgaben (Anteil am BIP)	211	173	178 <sup>3)</sup>
Rentenniveau (Männer)	56	90	97
Rentenniveau (Frauen)	94	130	135
Umweltqualität (NOx-Emissionen/Einwohner)	140 <sup>5)</sup>	109	103 <sup>6)</sup>
Öffentliche Infrastruktur <sup>7)</sup>	50 <sup>2)</sup>	k.A.	70
Originäre Steuerkraft	15	25	32
Ausgaben der Länder je Einwohner <sup>8)</sup>	123	145	141
Öffentliche Schulden je Einwohner <sup>8)</sup>	0	74	102

1) Ohne Berlin; 2) 1992; 3) 1998; 4) 1997; 5) 1990; 6) Geschätzt; 7) Anlagevermögen der Länder und Gemeinden je Einwohner; 8) Ohne Stadtstaaten.

Quelle: VGR der Länder, 2000; BMF, 2000; Ragnitz, 2000; DPMA, 2000; BMA, 1999; Statistisches Bundesamt, 2000; BMWi, 2000; SOEP, 2000; VDR, 1999; DIW, 2000.

Trotz seit 1995 unverändertem Konvergenzgrad sind die Strukturen der ostdeutschen Wirtschaft somit heute gesünder und zukunftsfähiger. Doch auch in der Industrie ist der Anpassungsprozess noch nicht abgeschlossen. Die verglichen mit Westdeutschland etwa halb so hohe Exportquote signalisiert eine nach wie vor unzureichende Präsenz auf den internationalen Märkten. Auch der geringere Industriebesatz von 62 Beschäftigten je 1.000 Einwohnern gegenüber 107 im Westen (1999) zeigt, dass in den neuen Ländern im-



mer noch eine Industrielücke besteht. Trotz allem ist das Angleichungstempo hoch. Dies zeigt die Barro-Konvergenzrate. Sie misst das Tempo, mit dem sich ein Regionalgefälle verringert. Im Durchschnitt 1991/99 lag diese Rate in Ostdeutschland immer noch bei rund 8 Prozent. Als normal gilt eine Rate von 2 Prozent.

Weit stärker als die Wirtschaftskraft haben sich die Nettoeinkommen ostdeutscher Haushalte angeglichen. Sie erreichten 1998 rund 82 Prozent des Westniveaus (SOEP, 2000). Auch hier ist die Anpassung seit 1995 deutlich langsamer geworden.

*Weiterhin großes  
Ost-West-Gefälle*

Die Lohn-Produktivitätslücke der ostdeutschen Wirtschaft ist weiterhin groß. Die nominale Wertschöpfung je Beschäftigten erreichte zuletzt rund zwei Drittel des Westniveaus. Da die Arbeitskosten bei 75 Prozent des westdeutschen Stands liegen, errechnet sich ein Lohnstückkostennachteil von 14 Prozent. Trotz rasch steigender Investitionen ist die Kapitalintensität der ostdeutschen Wirtschaft rund ein Viertel niedriger als die des Westens. Die Ausstattung mit FuE-Personal und der Infrastruktur-Kapitalstock erreichten ebenfalls bei weitem nicht das Westniveau.

Die Arbeitslosenrate ist nach wie vor mehr als doppelt so hoch wie im Westen. Bei der Versorgung mit Arbeitsplätzen (Erwerbstätige je Einwohner) ist dagegen mit 92 Prozent fast der Stand des Westens erreicht worden. Die traditionell höhere Erwerbsbeteiligung ostdeutscher Frauen erklärt das Anpassungsgefälle dieser beiden Arbeitsmarktindikatoren.

Bei den öffentlichen Haushalten der ostdeutschen Flächenstaaten fällt die unverändert große Lücke zwischen originärer Steuerkraft (32 Prozent des Westniveaus) und den Ausgaben (141 Prozent) auf. Bei den Staatsausgaben verringert sich das Ost-West-Gefälle auf 121 Prozent (1997), wenn die konsolidierten öffentlichen Haushalte (also vor allem auch die Gemeindehaushalte) betrachtet werden.

Zehn Jahre nach der Einheit besteht somit in den neuen Ländern immer noch ein fundamentales Ungleichgewicht zwischen Produktion und Verwendung von Ressourcen. Sinn (2000) schätzt, dass diese Lücke 1998 rund ein Drittel ausmacht. Jede dritte Mark, die in den neuen Ländern

konsumiert oder investiert wird, kommt somit von außen, zu zwei Dritteln über Transferleistungen, zu einem Drittel über Kapitalimport.

*Regionale Tiefgliederung* Die neuen Länder sind keine homogene Gruppe mehr, sondern es gibt erhebliche regionale Unterschiede (SVR, 1999; Barjak u.a., 2000; BBR, 2000). Diese regional divergierenden Entwicklungslinien werden sichtbar, wenn man Einkommen, Arbeitslosenquoten, Ausstattung mit Infrastruktur und Humankapital sowie die wirtschaftliche Dynamik in den insgesamt 113 Kreisen und kreisfreien Städten Ostdeutschlands in den Blick nimmt und mit den 328 Regionen Westdeutschlands vergleicht.

In einem ersten Schritt geschieht dies anhand der regionalen Einkommensdifferenzierung. Hierbei wird auf die Bruttojahreslöhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückgegriffen, wie sie vom IAB (Koller/Schwengler, 1999; Koller, 2000) auf Kreisebene ermittelt werden. Als Datenbasis dient die Beschäftigtenstatistik, die die Einkommensunterschiede realitätsnäher darstellt:

- Sie erfasst auch jene Beschäftigten, die nicht ganzjährig arbeiten und bei Stichtagszählungen möglicherweise nicht erfasst werden.
- Sie ordnet jedes Beschäftigungsverhältnis einem Arbeitsort zu und erfasst damit auch regionale Wanderungen innerhalb eines Jahres.
- Sie berücksichtigt auch Einkommen jenseits der Beitragsbemessungsgrenzen. Das fällt vor allem in Hochlohnregionen ins Gewicht.

Die Regionalanalyse kann sich auf bisher unveröffentlichte Daten für das Jahr 1998 (Koller, 2000) stützen. Für 1998 ergibt sich folgender Befund (Tabelle 3): Im Durchschnitt verdiente ein ostdeutscher Beschäftigter 1998 brutto 33.566 DM. Die niedrigsten Einkommen wurden mit 26.551 DM im mittleren Erzgebirgskreis gezahlt, die höchsten mit 40.898 DM in Ostberlin. Der westdeutsche Durchschnittswert liegt 40 Prozent höher und schwankt zwischen 33.677 DM (Wittmund) und 63.612 DM (Erlangen). Einige ostdeutsche Regionen haben inzwischen die einkommensschwächsten Kreise

Westdeutschlands erreicht. Die Beschäftigten in den reichsten Regionen (oberstes Dezil) Ostdeutschlands (Ostberlin, Potsdam, Dresden, Erfurt, Schwerin, Jena, Leipzig, Chemnitz, Halle, Rostock und Magdeburg) haben mindestens ein Einkommen erreicht, das in den einkommensschwächsten Kreisen Westdeutschlands (8 Prozent) gemessen wird. Allerdings sind hierbei drei Beobachtungen im Blick zu halten:

Tabelle 3:

### Bruttogehälter je Beschäftigten in ost- und westdeutschen Kreisen

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	1992	1998	1992	1998
	in DM			
Durchschnitt	25.424	33.566	41.882	46.895
Minimum	20.714	26.551	30.686	33.677
Maximum	29.830	40.898	56.797	63.612
Standardabweichung	1.774	2.790	4.334	4.934
Kernstädte	28.047	38.487	45.961	51.144
Umland	24.412	32.629	42.335	47.727
Peripherie	24.598	31.975	38.631	43.474
	Prozentanteile der Bevölkerung, die in nach Einkommenshöhe geordneten Kreisen leben			
Kreise des untersten Einkommens-Quintils	71	72	0	0
Kreise des zweituntersten Einkommens-Quintils	29	28	11	11
Kreise der übrigen Quintile	0	0	89	89

Quelle: Koller, 2000; BBR, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Die einkommensstärkste Region Ostdeutschlands, nämlich Ostberlin, belegt in dem gesamtdeutschen Ranking erst den 236. Platz. Danach folgen Potsdam auf Rang 288 und Dresden auf Platz 301.
- Unterscheidet man die Regionen nach ihrem Agglomerationsgrad in Kernstädte, Umland und Peripherie (Lichtblau/Rhein, 1998), fällt auf, dass bei dieser regionalen Differenzierung - zumindest bei den Kernstädten und Umlandregionen - keine einzige ostdeutsche Region vor einer westdeutschen liegt.

- Die Konzentration einkommensschwacher Regionen in Ostdeutschland zeigt sich auch darin, dass 72 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung in Kreisen leben, die dem untersten gesamtdeutschen Einkommens-Quintil angehören. In dieser Klasse findet sich keine westdeutsche Region. Die restlichen 28 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung wohnt in Kreisen des zweiten Einkommens-Quintils. Die oberen Einkommensklassen (3. bis 5. Quintil), in der immerhin 89 Prozent der westdeutschen Bevölkerung leben, ist noch keine ostdeutsche Region vorgezogen.

1992 haben sich die Schwankungsintervalle noch nicht überschritten (Schaubild 3). Die ostdeutsche Region mit dem höchsten Einkommen (Ostberlin mit 29.830 DM) hatte ein niedrigeres Einkommen als die schwächste westdeutsche (33.677). Somit lagen 1992 die beiden Kurven ohne Überschneidungsbereiche nebeneinander. Bis 1998 sind die beiden Verteilungskurven nach rechts in höhere Einkommensbereiche gerutscht und die ostdeutsche Kurve überschneidet nun den unteren Bereich der westdeutschen. Außerdem ist das regionale Einkommensgefälle in Ostdeutschland größer geworden. Dabei hat sich dort das gleiche Agglomerationsgefälle geöffnet, das im Westen beobachtet wird: In Kernstädten wird deutlich mehr verdient als im Umland oder der Peripherie. Diese in Ostdeutschland vermehrte Ungleichheit der Einkommensverteilung wird auch von anderen Studien bestätigt (Franz/Steiner, 2000).

*Konvergenzerfolge*

Natürlich kann die Standortgüte und die regionale Differenzierung nicht allein anhand des Einkommensindicators gemessen werden. Arbeitslosigkeit, Potenzialfaktoren und wirtschaftliche Dynamik müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Deshalb soll hier ein Indikator entwickelt werden, der diese Einflussfaktoren mit erfasst. Konzeptionell orientiert er sich an der Methode, mit der die Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsfraktur“ abgegrenzt werden.

In den IW-Regionalindikator gehen mit einem Gewicht von jeweils 35 Prozent die Bruttojahreslöhne je Beschäftigten im Jahr 1998 und die Arbeitslosenquote des gleichen Jahres ein. Weiter werden mit je 10 Prozent die Infrastruktur, die Humankapitalausstattung und die wirtschaftliche Dynamik berücksichtigt.

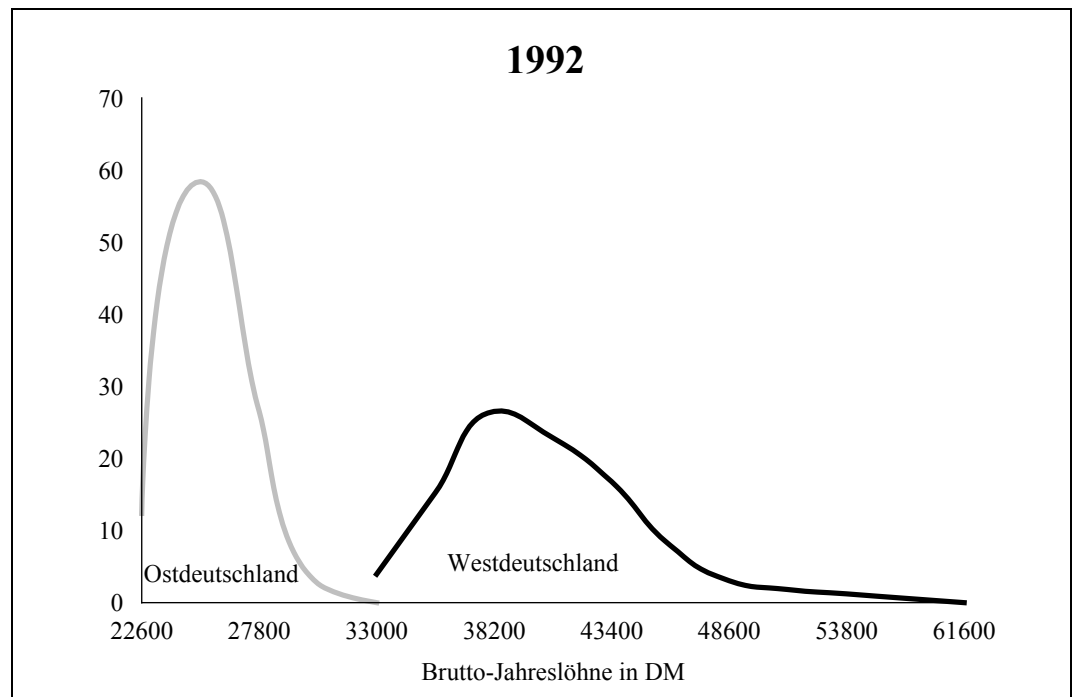
*IW-Regionalindikator:  
Methode*

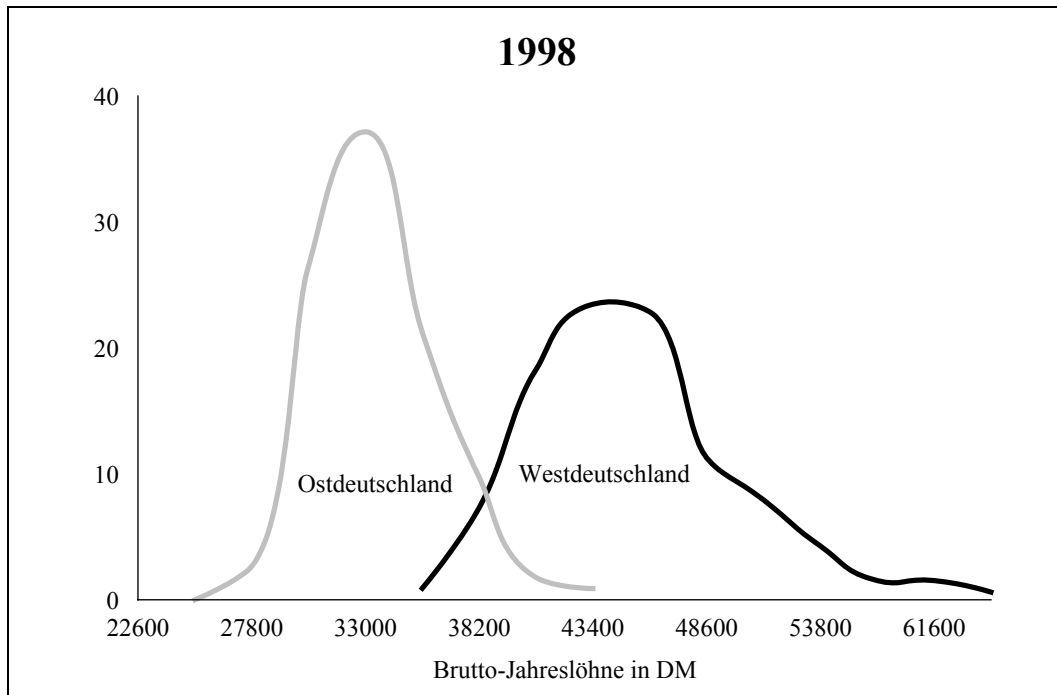
Der Infrastrukturindikator setzt sich aus den Teilindikatoren Verkehrsinfrastruktur (40 Prozent), Bildungsinfrastruktur (40 Prozent) und soziokulturelle Infrastruktur (20 Prozent) zusammen. Die Daten liefert die INKAR-Datenbank zur laufenden Raumbearbeitung.

Schaubild 3:

### Bruttogehälter je Beschäftigter<sup>1)</sup>

- Verteilung nach Kreisen in Prozent -





1) Geglätteter Verlauf; Einkommen auf der Abszisse geben jeweils die untere Grenze des Dezils an.  
Quelle: Koller (2000); Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Güte der Verkehrsinfrastruktur wird mit der Anbindung von Agglomerationsräumen, Flughäfen, Güterverkehr-Terminals und IC-Bahnhöfen (Erreichbarkeit mit verschiedenen Verkehrsmitteln in Minuten) gemessen. Insgesamt werden sechs Teilindikatoren gleichgewichtig berücksichtigt. Beobachtet wird das Jahr 1998.

Die Bildungsinfrastruktur wird durch das Angebot von betrieblichen Ausbildungsplätzen je Nachfrager und Hochschulstudenten je 1.000 Einwohner gemessen. Zur Beschreibung der soziokulturellen Infrastruktur werden Arztdichte, Versorgung mit Krankenhausbetten, Wohnfläche je Einwohner und der an öffentliche Kläranlagen angeschlossene Teil der Bevölkerung einbezogen. Für einige Teilindikatoren gab es nur Werte für 1995 oder 1997.

Die Ausstattung der Region mit Humankapital orientiert sich am Anteil formal hoch qualifizierter Beschäftigter und an der FuE-Personalintensität. Besatzziffern für FuE-Personal liegen nur für 1997 auf der Ebene der Raumordnungsregionen vor (NIW, 1999). Die Daten wurden auf Kreisebene heruntergebrochen, was aufgrund der räumlichen Externalitäten von Forschung und Entwicklung keinen Qualitätsverlust bedeutet.

Die wirtschaftliche Dynamik der Regionen wurde mit Hilfe von Unternehmensgründungen je Einwohner (1996/98), der Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (1993/98) und den Arbeitsplätzen im Bereich wirtschaftsnahe Dienstleistungen (1998) abgebildet. Mangels hinreichend tief gegliederter Statistiken musste auf den klassischen Wachstumsindikator, die Produktion, verzichtet werden.

Die einzelnen Variablen werden z-transformiert: Bei jedem Merkmal wird die Differenz zum jeweiligen Mittelwert durch die Standardabweichung dividiert. Danach werden die z-Werte auf 100 standardisiert. Die einzelnen Indikatoren werden dann multiplikativ verknüpft und stufenweise zu einem Gesamtindikator aggregiert.

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse des Standort-Rankings *Ergebnisse* gemäß des IW-Regionalindikators. Abgetragen ist die Position, die die ostdeutschen Kreise im bundesweiten Ranking der fünf

Einzelindikatoren besetzen. Um den Blick auf das Wesentliche zu konzentrieren, wird nur der Besatz in den einzelnen Quintilen betrachtet. Bei dem Einkommensindikator liegen 78,4 Prozent der ostdeutschen Kreise im Quintil der einkommensschwächsten Regionen, der Rest in der zweitniedrigsten Klasse. Ähnliche Ergebnisse lieferte bereits Tabelle 3. Doch anders als dort wird hier Ostberlin nicht berücksichtigt, und aus dem Wartburg-Kreis wurde Eisenach nicht als eine eigene Region herausgelöst. Damit reduzieren sich die Beobachtungseinheiten von 113 auf 111. Dies war erforderlich, weil die meisten Daten nur für das reduzierte Sample vorliegen.

Tabelle 4:

### Position ostdeutscher Kreise und kreisfreier Städte im deutschen Standort-Ranking

- Prozentanteile -

	Gewicht am Gesamt- index	Besatz der Quintile durch ostdeutsche kreisfreie Städte und Kreise				
		1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil
Einkommen <sup>1)</sup>	35	78,4	21,6	0	0	0
Arbeitslosigkeit <sup>2)</sup>	35	71,2	27,0	1,8	0	0
Infrastruktur <sup>3)</sup>	10	70,3	19,8	2,7	3,6	3,6
Humankapital <sup>4)</sup>	10	5,4	15,3	24,3	27,9	27,0
Dynamik <sup>5)</sup>	10	20,7	18,9	20,7	18,9	20,7
<b>Gesamt-Index<sup>6)</sup></b>	<b>100</b>	<b>77,5</b>	<b>20,7</b>	<b>1,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
nachrichtlich:						
Anteil ostdeutscher Bevölkerung in der Klasse		70,3	25,4	4,3	0	0
Anteil ostdeutscher Kreise in der Klasse		98,2	22,5	4,1	0	0

1) Bruttojahreslohn je Beschäftigten 1998. 2) Arbeitslosenquote 1999. 3) 40 Prozent Verkehrsinfrastruktur, 40 Prozent Bildungsinfrastruktur und 20 Prozent soziokulturelle Infrastruktur. 4) Je zur Hälfte: Beschäftigtenanteil mit hoher Qualifikation und FuE-Personalintensität. 5) Je zu einem Drittel: Gründungen je Einwohner im Zeitraum 1996/98, Beschäftigungsentwicklung 1993/98 und Beschäftigte je Einwohner in wirtschaftsnahen Dienstleistungen.

Quelle: Koller, 2000; IAB, 2000; ZEW, 2000; NIW, 2000; BBR, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Bei der Arbeitslosenquote ergibt sich ein ähnliches Bild wie beim Einkommen. Etwa 71 Prozent der ostdeutschen Kreise liegen im Fünftel der Regionen, die die höchsten Arbeitslosenquoten aufweisen. In den beiden oberen Quintilen mit niedriger Arbeitslosigkeit findet sich keine einzige ostdeutsche Region. Der Infrastruktur-Indikator liefert ein etwas besseres Bild. Immerhin liegen 10 Prozent der ostdeutschen Kreise in den drei oberen



Quintilen. Die Regionen Jena, Halle, Leipzig, Dresden, Weimar, Potsdam, Magdeburg, Erfurt, Bitterfeld und Dessau verfügen über eine überdurchschnittliche Infrastrukturausstattung. Doch selbst diese zehn ostdeutschen Städte haben immer noch nicht jene Infrastrukturqualität erreicht, die vergleichbare westdeutsche Agglomerationszentren aufweisen.

Wesentlich günstiger sieht es bei den beiden Teilindikatoren Humankapital und Wirtschaftsdynamik aus. Hier können die Regionen der neuen Länder mit den westdeutschen Kreisen mithalten. Bei dem Dynamikindikator liegen 60 Prozent der Ostkreise in den oberen drei Quintilen. Beim Dynamikindikator muss berücksichtigt werden, dass die hohen Zuwachsraten teilweise auf Basiseffekte zurückzuführen sind. Beim Humankapital ist die formale Qualifikation außerdem nur ein unvollkommener Güteindikator.

Bei den Ergebnissen des Gesamtindikators sind zwei Beobachtungen bemerkenswert:

*Standortdefizite  
Ostdeutschlands*

- Fast 78 Prozent aller ostdeutschen Kreise, in denen 70 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung leben, befinden sich im untersten Quintil. Dieses ungünstigste Fünftel ist zu 98 Prozent mit ostdeutschen Regionen besetzt. Im mittleren Quintil liegen mit Potsdam und Dresden nur zwei ostdeutsche Regionen. In den beiden standortgünstigsten Quintilen ist keine ostdeutsche Region vertreten.
- Aber immerhin haben 10 Prozent der ostdeutschen Regionen Anschluss an die strukturschwächsten westdeutschen Kreise oder kreisfreien Städte gefunden. Wie beim Einkommen gibt es auch beim Gesamtindex einen, wenn auch noch kleinen Bereich, in dem sich die Spannweiten zwischen westdeutschen Minima und ostdeutschen Maxima überschneiden.

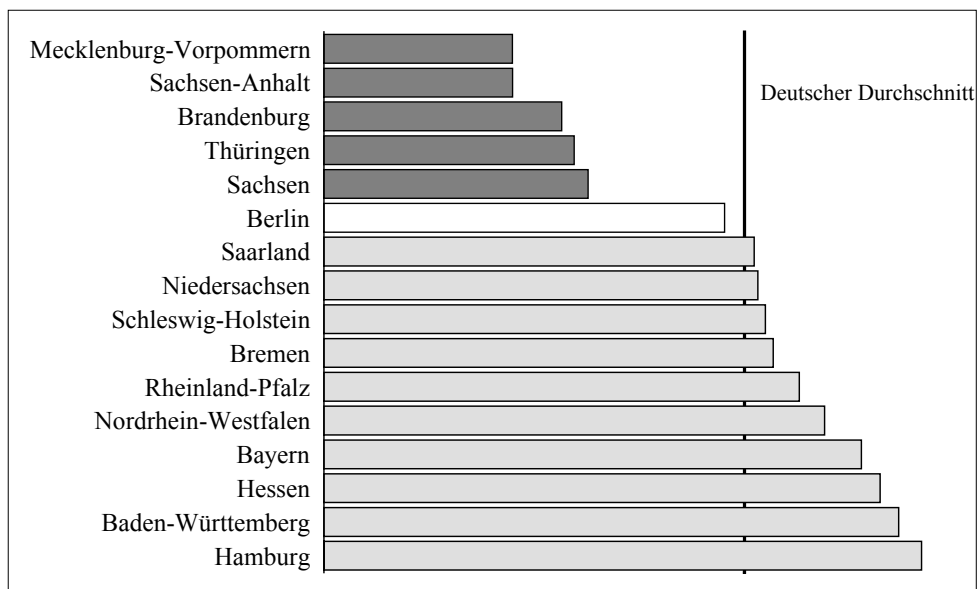
Schaubild 4 zeigt auf Basis der Bundesländer die Ergebnisse des IW-Regionalindikators im gesamtdeutschen Überblick. Es wird klar, dass die ostdeutschen Länder deutlich unter der durchschnittlichen Standortqualität Deutschlands liegen. Innerhalb von Ostdeutschland konzentrieren sich die besonders schwachen Kreise auf die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt.

Dieses Ergebnis bestätigt Tabelle 5 im Detailbild aller 111 Kreise und kreisfreien Städte. Demnach liegen in den unteren drei Dezilen überwiegend ländlich geprägte Regionen Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs sowie die von der Chemischen Industrie geprägten Räume Sachsen-Anhalts. In den oberen drei Quintilen finden sich vor allem urbane Agglomerationen und die industriell geprägten Räume entlang der A4.

Schaubild 4:

### IW-Regionalindikator

- nach Bundesländer aggregiert -



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme lassen sich zu zwei zentralen Thesen komprimieren:

- Der Ost-West-Konvergenzprozess ist noch nicht abgeschlossen. Es bleibt bei der Wirtschaftskraft immer noch eine Lücke zwischen Ost und West von 40 Prozent.
- Bei einigen zentralen Standortindikatoren haben die besten Regionen Ostdeutschlands Anschluss an Westdeutschland gefunden. Innerhalb der neuen Bundesländer besteht jedoch ein erhebliches regionales Gefälle.

*Orientierungsmarken für  
Konzeptreformen*

Diese Ergebnisse, aus denen sich vier Kernelemente ableiten lassen, müssen bei der nach 2004 fälligen Neugestaltung des Konzeptaufbaus Ost Orientierungsgrößen sein:

Tabelle 5:

### **IW-Regionalindikator**

#### **Ranking der 111 Kreise und kreisfreien Städte Ostdeutschlands**

Dezile	Kreise, kreisfreie Städte	Merkmale
1. Dezil	Demmin; Uecker-Randow; Sangerhausen; Burgenlandkreis; Mansfelder Land; Mecklenburg-Strelitz; Stendal; Bitterfeld; Schönebeck; Aschersleben-Staßfurt, Quedlinburg	Nordosten M-V; Chemieregionen in S-A; Hauptproblem hohe Arbeitslosigkeit; einige Kreise mit guter Infrastruktur und mittleren Einkommen (Bitterfeld)
2. Dezil	Uckermark; Hoyerswerda; Bernburg; Oberspreewald-Lausitz; Müritzt; Elbe-Elster; Kyffhäuserkreis; Löbau-Zittau; Köthen; Güstrow; Nordvorpommern	Randlagen; ehemalige Braunkohlereviere; oft hohe Einkommen (Hoyerswerda, Lausitz), relativ schlechte Infrastruktur
3. Dezil	Prignitz; Altenburg Land; Spree-Neiße; Mittlerer Erzgebirgskreis; Aue-Schwarzenberg; Döbeln; Stralsund; Ostvorpommern; Wismar; Rügen; Weißenfels	Randlagen, aber auch Kernstädte mit Strukturproblemen wie Schwerin und Stralsund; Weißenfels und Wismar relativ hohe Einkommen; insgesamt Infrastrukturdefizite
4. Dezil	Görlitz; Wittenberg; Parchim; Anhalt-Zerbst; Greiz; Zwickauer Land; Niederschlesischer Oberlausitzkreis; Torgau-Oschatz; Riesa-Großenhain; Nordhausen; Halberstadt	Regionen ohne Anbindung an große Zentren mit Mittellage, aber für die Klasse hohe Arbeitslosigkeit
5. Dezil	Bördekreis; Barnim; Annaberg; Ostprignitz-Ruppin; Unstrut-Hainich-Kreis; Stollberg; Wernigerode; Mittweid; Merseburg-Querfurt; Bautzen; Sömmerda	Durchschnittlich verdichtete, etwas abseits gelegene Regionen; oft mit relativ niedrigen Einkommen (Annaberg, Unstrut-Hainich-Kreis)
6. Dezil	Dessau; Havelland; Nordwestmecklenburg; Jerichower Land; Altmarkkreis Salzwedel; Chemnitzer Land; Bad Doberan; Brandenburg an der Havel; Eichsfeld; Gera; Ilm-Kreis; Vogtlandkreis	Ländlich periphere Regionen, für die mittlere Platzierung eher schwächere Einkommen
7. Dezil	Märkisch Oderland; Muldentalkreis; Oder-Spree; Saalfeld-Rudolstadt; Neubrandenburg; Ludwigslust; Cottbus/Chosebusz; Schmalkalden-Meiningen; Weimarer Land; Leipziger Land; Saale-Orla-Kreis	Ländliches Umland der Zentren Leipzig und Berlin; südliche Grenzregionen zu Westdeutschland

8. Dezil	Freiberg; Frankfurt/Oder; Rostock; Gotha; Kamenz; Plauen; Zwickau; Sächsische Schweiz; Suhl; Greifswald; Saalkreis	Abseits gelegene größere Städte und Randlagen von Zentren; oft mangelnde wirtschaftliche Dynamik; Ausnahmen: Zwickau und Saalkreis
9. Dezil	Wartburgkreis; Magdeburg; Oberhavel; Hildburghausen; Saale-Holzland-Kreis; Halle/Saale; Ohre-Kreis; Delitzsch; Chemnitz; Weißeritzkreis; Meißen	Vorwiegend im Süden, entlang der Autobahn A4 sowie Kernstädte
10. Dezil	Dahme-Spreewald; Sonneberg; Schwerin; Teltow-Fläming; Weimar; Erfurt; Potsdam-Mittelmark; Leipzig; Jena; Dresden; Potsdam	Agglomerationsräume/Kernstädte und Speckgürtel um Berlin mit hohem Einkommen und niedriger Arbeitslosigkeit

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- **Bewahrung des Kostenvorteils:** Die neuen Länder haben gegenüber vielen westdeutschen Regionen einen Lohnkostenvorteil von etwa 20 bis 25 Prozent. Auch die Grundstückspreise und die Lebenshaltungskosten sind häufig niedriger als im Westen. Diese Vorteile müssen mittelfristig erhalten bleiben. Gefordert ist in diesem Zusammenhang vor allem die Lohnpolitik. Nicht das Schließen der Lohnlücke gegenüber dem Westen darf das Ziel sein, sondern Tarifverträge, die Spielraum für regionale, sektorale und betriebliche Differenzierung lassen. Angesichts der bestehenden Produktivitätsdefizite sind die ostdeutschen Löhne immer noch zu hoch. Auf Dauer können solche Unterschiede in den Lohnstückkosten nicht verkräftet werden. Sie erhöhen den Rationalisierungsdruck und gefährden damit Arbeitsplätze. Für Unternehmen mit etablierten Marktbeziehungen und arbeitsteiligen Netzwerken sieht dies anders aus. Sie bringen bei einem Engagement in Ostdeutschland ihre Technologie und ihr Marketing-Wissen mit und erreichen damit ein Produktivitätsniveau wie im Westen Deutschlands. Für sie bleiben die neuen Länder mittelfristig ein attraktiver Investitionsstandort, sofern die Lohnkostenunterschiede bewahrt werden.
- **Aufbauhilfen sollen Standortnachteile kompensieren.** Soweit sich diese inzwischen verringert haben, können die hierfür angesetzten Mittel angemessen reduziert werden. Da diese Standortverbesserung nicht überall mit gleicher Intensität zu beobachten ist, muss ein künftiges Förderkonzept regional stärker differenziert ausgestaltet werden.
- **Viele Aufbauhilfen wirken allokativ verzerrend.** Je länger diese Maßnahmen gewährt werden, umso größer wird die Gefahr von Fehlallokation.

tionen. Vor allem in den Bereichen der Investitionsförderung, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und beim Finanzausgleich muss darüber nachgedacht werden, wie solche falschen Anreize beseitigt oder zumindest gemildert werden können.

- Das bisherige Konzept hatte die Leitidee, die ostdeutschen Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau anzugleichen. In Zukunft muss mehr auf Differenzierung geachtet werden. Die Chancen des Föderalismus müssen genutzt werden. Gerade den neuen Ländern muss ermöglicht werden, neue Wege zu gehen und Experimente zu wagen. Diese Strategie größerer Eigenverantwortung und vermehrten Bewegungsspielraums bedeutet nicht, dass die Solidarität aufgekündigt werden soll. Im Gegenteil: Fester Bestandteil eines neuen Konzepts sollten mittelfristig, also etwa für eine Dekade, berechenbare Transfers sein.

Aus diesen drei Grundgedanken lassen sich vier Reformbausteine ableiten.

1. Wirtschaftsförderung: Die Wirtschaftsförderung *Investitionsförderung* Ostdeutschlands konzentrierte sich von Anfang an stark auf die Investitionen. Diesem Ziel dienten folgende Instrumente:

- Steuerpflichtige Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Auf diese, verkürzt Regionalförderung bezeichneten Zuschüsse, entfielen insgesamt 48,7 Milliarden DM (1991/Juni 2000).
- Steuerfreie Investitionszulagen (27,2 Milliarden DM).
- Sonderabschreibung (40,8 Milliarden DM).
- Zinsbegünstigte Darlehen für Existenzgründungen und Investitionen mittelständischer Unternehmen (80,7 Milliarden DM).

Die Höhe der Fördermittel und vor allem die Förderintensität wurden seit 1991 trotz zahlreicher Konzeptänderungen auf hohem Niveau gehalten. Tabelle 6 zeigt den Mitteleinsatz seit 1991. Zunächst ist ein deutlicher Rück-

gang durch den Wegfall der Sonderabschreibungen zu verzeichnen. Die Summe der Regionalförderung und der Zulagen ist von 8,5 Milliarden DM (Durchschnitt 1991/97) auf 6,4 Milliarden DM (1998/99) gefallen. Nachdem die Investitionszulagen in diesem Jahr wieder auf rund 4,6 Milliarden DM ansteigen werden, dürfte im Jahr 2000 das Niveau der beiden Vorjahre wieder erreicht werden.

Mit diesen Fördermitteln wurde nach Schätzungen des Bundeswirtschaftsministeriums in der Periode 1991/98 ein Investitionsvolumen von insgesamt 580 Milliarden DM gefördert, also rund 75 Prozent aller Investitionen der gewerblichen Wirtschaft (BMW, 1999, 7).

Tabelle 6:

### **Investitionsförderung der gewerblichen Wirtschaft Ostdeutschlands**

- in Millionen DM-

Programme	1991/97 Jahres- durchschnitt	1998	1999	1. Hj. 2000	Insgesamt
Regionalförderung	5.331	6.019	4.313	1.099	48.747
Zulagen	3.204	1.217	1.250	2.315	27.207
Sonderabschreibungen	4.887	5.545	1.020	0	40.775
ERP-Kredite	10.031	4.761	4.316	1.462	80.754
Beteiligungsfonds	124	260	145	64	1.338

Quelle: BMW, 2000; BMF, 2000.

Betriebliche Investitionen können heute in den A-Fördergebieten bis zu 35 Prozent und in den B-Fördergebieten bis zu 28 Prozent unterstützt werden. Für kleine und mittlere Unternehmen erhöhen sich diese Sätze auf 50 beziehungsweise 43 Prozent. Als A-Fördergebiet gilt ganz Ostdeutschland ohne die B-Fördergebiete. Zu diesen zählen Dresden, Leipzig, Berlin, Kreise entlang der A4 sowie Regionen südwestlich von Schwerin und westlich von Magdeburg (Deutscher Bundestag, 2000). Diese B-Gebiete liegen überwiegend im neunten und zehnten Dezil des IW-Regionalindikators. Die Höhe der Zulagen beträgt heute 12,5 Prozent für Erstinvestitionen und 5 Prozent für Ersatzinvestitionen. Die einzelnen Förderungen können nicht kumuliert werden, sondern dürfen insgesamt die von der EU-Beihilfenkontrolle genehmigte Obergrenze nicht überschreiten.

Diese Obergrenzen sind im Wesentlichen mit den Förderhöchstsätzen der Regionalförderung identisch.

Die durchschnittliche Subventionsintensität ist nur schwer abzuschätzen, weil es hierbei entscheidend auf die Ausgestaltung der Einzelfälle ankommt. Aber zumindest im Verarbeitenden Gewerbe und in den produktionsnahen Dienstleistungen können Subventionsintensitäten (nach Steuern) zwischen einem Viertel und einem Drittel der Investitionskosten erreicht werden (Lichtblau, 1995). Gerling (1999) kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Kapitalnutzungskosten im Verarbeitenden Gewerbe um 25 bis 30 Prozent reduzieren. Müller (2000) gibt auf Basis der Auswertung des IAB-Betriebspanels den durchschnittlichen Fördersatz für das Jahr 1997 mit knapp 27 Prozent an. Die Wirkungen in dieser Investitionsförderung werden in der Literatur unterschiedlich bewertet.

Einerseits werden der Investitionsförderung positive *Ambivalente Urteile* Wirkungen bescheinigt. Müller (2000) errechnet auf Basis eines ökonometrischen Modells, dass mit einer Einheit Fördermittel 2,46 DM Investitionen geschaffen werden. Schalk/Untiedt (1999) kalkulieren, dass in Thüringen zwischen 1991 und 1996 ohne Förderung 27 Prozent weniger investiert worden wäre. Loose (2000) weist einen positiven Zusammenhang zwischen Investitionsförderung und Umsatzwachstum nach. Auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ schneidet bei einer Erfolgskontrolle positiv ab. Durch die Regionalförderung sind über 430.000 Dauerarbeitsplätze geschaffen worden, also 9 Prozent mehr als zum Zeitpunkt der Antragstellung vorgesehen war. Mit 1 Million DM Mittel der Regionalförderung konnten rund 15 Dauerarbeitsplätze geschaffen werden (Deutscher Bundestag, 2000, 33).

Andererseits gibt es Argumente für eine künftige Einschränkung der Förderung. Die Investitionsförderung diene zunächst vor allem dem Nachteilsausgleich, vor allem dem Abbau der Produktivitätslücke infolge mangelnder Infrastruktur und unzureichender Integration in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Diese Nachteile sind inzwischen kleiner geworden, die Förderung könnte somit abgesenkt werden. Gerade bei hohen Fördersatzten besteht die Gefahr, dass selbst Objekte mit negativen Kapitalwer-

ten gefördert werden (Lichtblau, 1995; Sinn, 2000). Die Vermutung, dass Fördermittel nur „mitgenommen“ werden, bestätigt eine ökonometrische Arbeit des IWH. Sie zeigt, dass mit steigendem Fördersatz die damit ausgelösten Investitionen zurückgehen. Bei einem Fördersatz von 13,6 Prozent wird ein Investitionsvolumen angestoßen, das 2,4-mal höher ist als die Fördermittel. Beim Fördersatz von 33,5 Prozent entspricht das ausgelöste Investitionsvolumen dagegen nur noch dem Fördermitteleinsatz (Ragnitz, u.a., 2000, 82; Müller, 2000).

Vielfach wird argumentiert, die Investitionsförderung müsse weiter gewährt werden, weil die Kapitalintensität in Ostdeutschland erst 76 Prozent des Westniveaus erreicht hat. Doch Ragnitz (2000) belegt, dass die Unterschiede nicht auf einen generellen Kapitalmangel zurückzuführen sind, sondern überwiegend mit der Betriebsgrößenstruktur erklärt werden können. In Ostdeutschland sind kleine und mittlere Unternehmen, die üblicherweise mit geringerer Kapitalintensität arbeiten, viel stärker vertreten als in Westdeutschland. Auch der Produktivitätsrückstand kann nur bis zu 15 Prozent durch unzureichende Kapitalausstattung erklärt werden. Viel gewichtiger sind in diesem Zusammenhang Absatzschwierigkeiten ostdeutscher Unternehmen (Ragnitz, 1999).

Für ein Rückführen der Investitionsförderung spricht aber vor allem ihre faktorpreisverzerrende Wirkung. Der Einsatz von Kapital wird im Vergleich zur Arbeit begünstigt. Gerling (1999) errechnet für kapitalintensive Branchen Ostdeutschlands eine Elastizität der Investitionen in Bezug auf die förderungsbedingt niedrigeren Kapitalnutzungskosten von -0,67. Bei arbeitsintensiven Branchen beträgt sie dagegen nur -0,22. Dies kann zu Verzerrungen in Richtung kapitalintensiver Produktion führen und damit das Schaffen von Arbeitsplätzen behindern. Hierfür spricht, dass das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands 1998 eine Kapitalintensität von fast 96 Prozent des Westniveaus erreicht hat. Bei den besonders kapitalintensiven Vorleistungsproduzenten sind es sogar 115 Prozent. Kapitalintensive Branchen hatten in den neuen Bundesländern 1997, bezogen auf den Kapitalstock, ein Gewicht, das fast 9 Prozentpunkte höher war als im Westen (DIW/IFW/IWH, 1999). Klodt (2000) interpretiert dies als einen Beleg für eine in Richtung zu hohe Kapitalintensität verzerrte Produktionsstruktur. Zu ähnlichen Befunden kommt Sinn (2000).



*Investitionsförderung  
kürzen*

Nach Abwägung der positiven und negativen Effekte spricht vieles dafür, die Investitionsförderung nach 2004 zurückzufahren. Dies muss allerdings in ein regionalpolitisches Gesamtkonzept eingebunden werden, das folgende Eckpunkte beinhalten muss:

- Flächendeckende Investitionszulagen sollten gänzlich abgebaut werden. Die Investitionspolitik sollte in ein Konzept der Regionalförderung überführt werden. Die Regionalfördergebiete sollten ab 2004 nach einheitlichen gesamtdeutschen Kriterien definiert werden. Dabei sind lediglich die strukturschwächsten Gebiete zu berücksichtigen. Die Förderhöchstsätze sollten deutlich reduziert werden.
- Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“ sollte beibehalten werden. Sie hat sich bei der Koordinierung der Regionalförderung bewährt und ist dabei ein wirksames Gegengewicht zum wachsenden Einfluss der EU-Regionalpolitik geworden. Spielräume für länderspezifische Regeln sollten erweitert werden, beispielsweise bei der Auswahl der förderfähigen Branchen oder in gewissen Grenzen auch bei der Auswahl der Fördergebiete.
- Das Konzept sollte für die Förderung von Humankapital ausgebaut werden. Erste Ansätze hierfür sind vorhanden. So ist es seit 1999 möglich, anstelle der Investitionsausgaben die Löhne für Mitarbeiter, die im Rahmen einer Erstinvestition eingestellt werden, zu bezuschussen.

Die Bundesmittel der Gemeinschaftsausgaben sollten tendenziell reduziert werden. Es sollte den Ländern freistehen, diese Mittel mit eigenem Geld aufzustocken. Je geringer die Bundesbeteiligung ist, umso mehr bekommen die Mittel den Charakter einer Pauschalzahlung, bei der die Länder nicht zu einer Regionalförderung gezwungen werden, deren Höhe nicht ihren Präferenzen entspricht. Der wesentliche Transfer zur Unterstützung strukturschwacher Länder sollte über den horizontalen und vertikalen Finanzausgleich erfolgen.

Eine wichtige, aber ambivalente Rolle spielt die EU in der Wirtschaftsförderung. Insgesamt positiv ist die Beihilfenkontrolle der EU zu bewerten. Nur

durch strikte Regeln auf europäischer Ebene kann ein Subventionswettlauf vermieden werden. Viel kritischer muss die Rolle der EU-Strukturfonds bewertet werden. Ihnen liegt ein sehr breiter Förderansatz zugrunde, der es der Kommission erlaubt, sich nahezu an allen staatlichen Aufgaben der Wirtschafts- und Humankapitalförderung zu beteiligen. Voraussetzung für die Mittelvergabe ist eine bürokratisch aufwendige Abstimmung zwischen den Ländern und der EU. Das führt dazu, dass sich die EU in Aufgabenbereiche einmischt, die in einem föderativen Wettbewerbssystem auf regionaler Ebene gelöst werden sollten. Deshalb sollten die EU-Strukturfonds nach 2007 durch einen allgemeinen, der Höhe nach strikt begrenzten Finanzausgleich ersetzt werden, der nur noch Mittel an die Mitgliedsstaaten transferiert, deren Wirtschaftskraft insgesamt unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt.

*FuE-Förderung* Die FuE-Aktivitäten werden in den neuen Ländern über viele Programme gefördert. Die Förderintensität ist dabei deutlich höher als im Westen. So wird etwa die Hälfte der FuE-Ausgaben in den neuen Ländern mit öffentlichen Mitteln finanziert, im Westen nur etwa zu 10 Prozent (Spielkamp, 1998, 105; Müller, 1999, 13). Die Förderung wird häufig kritisch beurteilt (BMBF, 2000; Müller, 1999; Spielkamp, 1998), weil es offensichtlich nicht gelungen ist, ostdeutsche Unternehmen in FuE-Netzwerke einzubinden. Außerdem hatte die FuE-Förderung der gewerblichen Wirtschaft nicht nur forschungspolitische Aufgaben. Durch den Zusammenbruch der Industrie nach der Wende drohte auch die gesamte Industrieforschung einzubrechen. Man hat deshalb, auch aus beschäftigungspolitischen Gründen, eine externe Industrieforschung aufgebaut, die bis heute aufgrund mangelnder Marktorientierung die unternehmerischen FuE-Aktivitäten nicht ersetzen kann. Bei einer Reform der FuE-Förderung sollte die Bildung von FuE-Netzwerken innerhalb der gewerblichen Wirtschaft gestärkt und die Zuschussförderung von Projekten abgebaut werden. Die Schwerpunkte sollten in Richtung Kapitalhilfen für technologieorientierte Unternehmen verschoben werden. Denn diese Förderung ist weniger selektiv und setzt stärker am Mangel von Risikokapital an.

Die Mittelstandsförderung hat inzwischen Dimensionen erreicht, die mittelfristig ebenfalls nicht aufrecht zu halten sind. Besonders wichtig erscheint in diesem Zusammenhang die Förderung von Beteiligungskapital für Existenz-

gründer und mittelständische Unternehmen. Sie ist nur mit geringen allokativen Verzerrungen verbunden und knüpft am Risikokapital an, das immer noch ein wichtiger Engpass ostdeutscher Unternehmen ist.

*Reform der aktiven  
Arbeitsmarktpolitik*

2. Aktive Arbeitsmarktpolitik: Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein Kernelement des derzeitigen Aufbaukonzepts Ost. In den Jahren 1991/99 wurden dafür rund 186 Milliarden DM ausgegeben, jeweils gut 42 Prozent für Beschäftigung schaffende Maßnahmen sowie für Aktivitäten der Aus- und Weiterbildung. Daneben hatte bis 1993 noch das Kurzarbeitergeld ein relativ hohes Gewicht. Zum Höhepunkt der Maßnahmen im Jahr 1992 wurden 1,6 Millionen Maßnahmenteilnehmer gezählt, 1999 waren es noch 532.000 (BMWi, 2000). Diese aktive Arbeitsmarktpolitik war von Anfang an sehr umstritten, weil sie offene Arbeitslosigkeit verdeckt, keine marktgerechten Qualifikationen vermittelt und mit Lohnsubventionen eine Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt schafft, die Anreize zur Mobilität und zur Arbeitsaufnahme behindert und zu Gewöhnungseffekten führt. Schneider u.a. (2000) weisen nach, dass kurz vor Beginn von Umschulungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Beschäftigungsquote künftiger Teilnehmer deutlich zurückgeht und nach der Maßnahme nicht wieder auf das Niveau von Nichtteilnehmern ansteigt. Bei Fortbildung und Umschulung fällt die Beschäftigungsquote vor Beginn um 30 Prozent und ist nachher um 25 Prozentpunkte niedriger als bei Nichtteilnehmern. Die gewollte „Brückenfunktion“ zwischen zweitem und erstem Arbeitsmarkt hat die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht erfüllt. Mit ähnlichen Ansätzen kommen Steiner/Hagen (2000, 259) zum ernüchternden Ergebnis, dass per saldo diese Maßnahmen die Arbeitslosigkeit eher erhöht haben. Andere Studien liefern vor allem für die zweite Hälfte der 90er-Jahre etwas bessere Ergebnisse (Überblick bei Steiner/Hagen, 2000).

Beide erwähnten Studien stellen fest, dass die Teilnehmer ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern indem sie schon im Vorfeld der Maßnahmen ihre Arbeitssuche und ihre Mobilität abbauen. Oft stimmen die vermittelten Qualifikationen mit den Marktbedürfnissen nicht überein. Maßnahmen-Teilnehmern droht dadurch eine Stigmatisierung, weil sie zu lange in einem falschen Arbeitsmarktsegment suchen. Vielfach werden die Maßnahmen nur genutzt, um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erneuern.

Kommunen haben diese Maßnahmen dafür eingesetzt, um die Zahl der Arbeitslosen zu senken und so den Übergang zur Sozialhilfe zu vermindern.

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die allein in Ostdeutschland 1999 gut 22 Milliarden DM beansprucht hat, ist auf Dauer weder arbeitsmarktpolitisch zielgerecht noch ökonomisch sinnvoll. Deshalb sind auf drei Ebenen Reformen nötig:

- Die Prioritäten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) müssen verlagert werden: Die Vergabe-ABM müssen gegenüber den Regie-ABM ein höheres Gewicht bekommen. Außerdem sollten die ABM - wo immer möglich - in öffentliche Aufträge umgewandelt werden. Generell sind ABM nur dann einzusetzen, wenn andere Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierung, Existenzgründung, Zeitarbeit) keinen Erfolg versprechen.
- Die Arbeitsvermittlung muss modernisiert und intensiviert werden. Hierzu gehört eine stärkere Verankerung des Prinzips „Fördern und Fordern“, beispielsweise durch verbindliche Eingliederungspläne einerseits und die Zuweisung zumutbarer Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote andererseits.
- Der Eingliederungstitel nach § 10 SGB III muss aufgestockt werden: Derzeit stehen den regionalen Arbeitsämtern Ostdeutschlands aus diesem Titel (1999: insgesamt 18,2 Milliarden DM) bis zu 10 Prozent frei zur Verfügung. Dieser Spielraum wurde bislang nicht voll ausgeschöpft. Bei voller Ausschöpfung und Ausweitung dieses Titels könnten viele neue Konzepte (insbesondere die innovative Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialämtern) experimentell erprobt werden.

Mit diesen Reformen würde die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesteigert: Mit deutlich weniger Mitteln könnten dann größere Erfolge bei der Arbeitsmarktintegration erzielt werden.

*Förderung von Infrastrukturinvestitionen*

3. Infrastruktur: Ohne eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur gibt es im Wettbewerb um Neuansiedlungen keine Erfolge. Viele theoretische und empirische Untersuchungen belegen dies (Busch/Klös, 1995).

Ostdeutschland hat bei der öffentlichen Infrastruktur immer noch einen Nachholbedarf. Der Wert des Anlagevermögens von Ländern und Gemeinden je Einwohner liegt derzeit bei etwa 70 Prozent des westdeutschen Niveaus (DIW u.a., 2000, 3). Die Berichte zu den „Gesamtwirtschaftlichen und unternehmerischen Anpassungsfortschritten in Ostdeutschland“ (DIW/IFW/IWH, 2000) bezeichnen die Lücken in der Infrastruktur als eines der größten Defizite Ostdeutschlands. Der IW-Regionalindikator weist ebenfalls einen erheblichen Rückstand der ostdeutschen Infrastrukturausstattung nach.

Die Modernisierung der Infrastruktur muss deshalb auch nach 2004 Priorität haben. Bei der konkreten Ausgestaltung des Förderkonzepts ist zwischen Regionen übergreifender und kleinräumiger Infrastruktur zu unterscheiden. Zur ersten Gruppe zählen vor allem große Verkehrswege wie Straßen und Schienen, aber auch der Hochschulbau. Da hier erhebliche regionale Externalitäten auftreten, ist eine Beteiligung des Bundes vernünftig. Die Investitionsentscheidungen müssen auf der Basis bundesweiter Nutzen-Kostenanalysen getroffen werden. Investiert werden sollte dort, wo die Engpässe am größten und die zu erwartenden Erträge am höchsten sind. Trifft dies für den Osten Deutschlands zu, muss dort investiert werden. Insoweit besteht kein konzeptioneller Änderungsbedarf.

Anders sieht es bei der kleinräumigen Infrastruktur aus. Mit ihr sind keine wesentlichen Externalitäten verbunden. Deshalb könnte die Chance genutzt werden, die insgesamt umstrittenen Mischfinanzierungen vor allem im Rahmen der Investitionshilfen nach Artikel 104a GG abzubauen und diese Mittel den Ländern ungebunden für Infrastrukturmaßnahmen bereitzustellen.

4. **Finanzausgleich:** Die neuen Länder können den *Mängel des bestehenden*  
Aufbauprozess nur fortsetzen, wenn die öffentlichen *Finanzausgleichs*  
Haushalte dauerhaft in der Lage sind, notwendige Ausgaben zu finanzieren. Der zentrale Punkt einer Neugestaltung des Aufbaus Ost ist deshalb die Reform des Finanzausgleichs. Dazu gehört auch die Suche nach einer neuen Regelung der auslaufenden Sonder-Bundesergänzungszuweisung für Ostdeutschland. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden: das Anreizproblem und das Niveauproblem.

Der wesentliche Mangel des derzeitigen Länderfinanzausgleichs liegt darin, dass zusätzliche Steuereinnahmen in konfiskatorischer Höhe abgeschöpft werden (Huber/Lichtblau, 1997; 2000). In den neuen Ländern bleiben von einer zusätzlichen Mark Lohnsteuereinnahmen netto höchstens 10 Pfennig in den eigenen Kassen. Im Kern arbeitet der Finanzausgleich nämlich wie ein System kommunizierender Röhren: Eine Erhöhung der eigenen Steuerkraft führt fast im Verhältnis von 1:1 zu reduzierten Finanzausgleichsansprüchen. Fiskalische Anreize zur Pflege eigener Steuerquellen und damit für eine standortpflegende Politik bleiben damit fast völlig auf der Strecke. Das wird durch eine ökonometrische Untersuchung für Westdeutschland für die Periode 1970/98 bestätigt. Sie zeigt, dass die Steuereinnahmen der Länder bei einer Grenzbelastung von 0 um 10 Prozent höher wären (Baretti/Huber/Lichtblau, 2000).

Der Abbau dieser hohen Grenzbelastungen bei gleichzeitiger Sicherung der finanziellen Basis Ostdeutschlands muss deshalb bei einer Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs im Vordergrund stehen. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hatte dazu einen ausführlichen Vorschlag vorgelegt (Huber/Lichtblau, 2000). Die Grundidee besteht darin, über die kommende Dekade den überwiegenden Teil der Transfers in die neuen Länder als Pauschalzahlung zu organisieren. Dies hat den Vorteil, dass sie unabhängig von der Entwicklung der eigenen Finanzkraft gewährt werden und deshalb keine Grenzbelastung erzeugen. Dies ist realisierbar, wenn ein Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer vorab an steuerschwache Länder nach festen Prozentsätzen verteilt wird und die danach verbleibenden Finanzkraftunterschiede zu einem niedrigen linearen Ausgleichssatz (beispielsweise 50 Prozent) kompensiert werden. Dadurch gehen die Grenzbelastungen signifikant zurück. Jedem Bundesland verbleiben von einer zusätzlichen Mark Lohnsteuereinnahmen zwischen 33 und 38 Pfennig in der eigenen Kasse. Insgesamt würde dieses Modell eine moderat reduzierte Finanzausgleichszahlung bedeuten. Der Verlust würde, bezogen auf das Jahr 1999, zwischen 2 Prozent (Brandenburg) und 2,7 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) der Steuerkraft vor Ausgleich betragen (Huber/Lichtblau, 2000; 27).

*Reformkonzepte*

Eine Reform des Finanzausgleichs kann sich nicht nur auf das Grenzbelastungsproblem beschränken. Sie muss auch das Niveauproblem im Blick behalten: Den Ländern muss eine gerechte Finanzausstattung garantiert wer-

den. Deshalb wird neben dem horizontalen auch der vertikale Bund-Länder-Finanzausgleich bedeutsam. Dies bedeutet konkret, dass eine Lösung für die auslaufenden Sonder-Bundesergänzungszuweisungen gefunden werden muss.

Wie bei der Neukonzeption der regionalen Wirtschaftsförderung sollten auch hier ostdeutsche Sonderlösungen nach 2004 vermieden werden. Die Hilfen müssen grundsätzlich allen schwachen Regionen zur Verfügung stehen. Dabei ist zu unterscheiden:

- Ob und in welcher Höhe der Bund den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern weiterhin durch vertikale Bundesergänzungszuweisungen für finanz- und strukturschwache Länder ergänzen soll.
- Wie der Schlüssel aussehen soll, nach dem diese Mittel auf die einzelnen Länder verteilt werden.

*Neuer  
Verteilungsschlüssel*

Angesichts der regionalen Unterschiede und im Lichte des Auftrags des Grundgesetzes, in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, gibt es keine Alternative dazu, Ostdeutschland weiterhin durch Bundesergänzungszuweisungen zu unterstützen. Zur Berechnung des Verteilungsschlüssels kann der IW-Regionalindikator herangezogen werden. Hierfür müssen zunächst die Indikatorwerte von der Kreisebene auf Länderebene aggregiert werden (Schaubild 4). Dann ist mit Hilfe eines Abschneidekriteriums festzustellen, welche Länder als strukturschwach und damit als förderungswürdig eingestuft werden. Anschließend wird für jedes förderungswürdige Land der Abstand zum Abschneidewert errechnet und mit der Bevölkerungszahl gewichtet. Legt man das Abschneidekriterium beispielsweise bei 100,3 fest (Huber/Lichtblau, 2000), ergäbe sich eine Verteilung, wie sie in Tabelle 7 dokumentiert ist. Das Ergebnis: 85 Prozent der bundesweiten Ergänzungszuweisungen würden in die neuen Länder fließen, unter Einschluss Berlins wären es sogar über 91 Prozent.

Tabelle 7:

## Bundesergänzungszuweisungen-Verteilungsschlüssel

### Modellrechnung nach dem IW Regionalindikator

- in Prozent -

Bremen	0,2
Saarland	0,9
Schleswig-Holstein	1,5
Berlin	5,6
Niedersachsen	6,0
Thüringen	13,9
Mecklenburg-Vorpommern	13,1
Brandenburg	15,5
Sachsen-Anhalt	19,5
Sachsen	23,7

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Höhe der Bundesergänzungszuweisung hängt davon ab, ob eine kleine oder eine große Lösung angestrebt wird. Bei der kleinen Lösung geht es um die derzeit praktizierten Bundesergänzungszuweisungen, allerdings ohne die zum Länderfinanzausgleich gehörenden Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und Haushaltsnothilfen für Bremen und das Saarland. Sie summieren sich auf 16,3 Milliarden DM, davon entfallen 14 Milliarden DM auf die Sonderleistungen Ost. In dieser Höhe können die Transfers nicht dauerhaft fortgeführt werden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht mit dem Urteil vom November 1999 festgestellt. Nach 2004 sollte eine etwa über zehn Jahre degressiv ausgestaltete Rückführung begonnen werden.

*Wettbewerbsföderalismus*

Natürlich ist auch eine größere Lösung denkbar, die neben diesen Transfers auch alle Investitionszuweisungen nach Artikel 104a, Absatz 4 GG (Wohnungsbauförderung, Städtebauförderung, Gemeinde-Verkehrsfinanzierung) in Höhe von knapp 7 Milliarden DM einbezieht. Die Übertragung dieser Aufgaben an die Länder impliziert, dass die finanzstarken Länder Hessen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg auf insgesamt rund 3 Milliarden DM verzichten müssten. Dies müsste bei der Reform des Finanzausgleichs oder durch eine andere Verteilung der Umsatzsteuer kompensiert werden.

Diese große Lösung würde den Wettbewerbsföderalismus durch vermehrte Kompetenzen, Eigenverantwortlichkeit und Bewegungsspielräume der Län-



der und Gemeinden stärken. Dieses Prinzip sollte im neuen Förderkonzept Ost ohnehin richtungweisend sein. Denn gerade die neuen Länder brauchen die Chance, neue Wege zu gehen und Experimente zu wagen. Die Spannweite reicht vom Steuerwettbewerb auf Länderebene über Flexibilisierung des Baurechts und der Arbeitszeitverordnung, den Verzicht auf bundeseinheitliche Beamtenbesoldung oder bundeseinheitliche Ladenöffnungszeiten bis hin zur Aufgabe der bisher faktisch vereinheitlichten Bildungs- und Sozialpolitik. Dazu gehören institutionelle Reformen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Beispielsweise sollten die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengefasst und der Verantwortlichkeit der Kommunen übertragen werden (Klös, 1998; Huber/Lichtblau, 1999). Eine grundlegende Reform des Föderalismus in diese Richtung wäre für die Entwicklung der neuen Länder wichtiger als die Verlängerung zweifelhafter Förderungsprogramme.

September 2000

Rolf Kroker  
Karl Lichtblau

---

Literatur:

- Baretti, Christian, Bernd Huber und Karl Lichtblau, 2000, A Tax on a Tax Revenue, CESifo Working Paper.
- Barjak, Franz, Peter Franz, Gerhard Heimbold und Martin R.W. Rosenfeld, 2000, Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: *Wirtschaft im Wandel*, Heft 2, S. 31 – 55.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 1999, INKAR-Datenbank, Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 1999, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen, 15.-17. Bericht, Bonn und Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), 2000, Finanzbericht 2000, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), 1999, Sozialbudget 1998 – Tabellenauszug, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2000, Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Zusammenfassender Endbericht 1999, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWt), 1999, Bilanz der Wirtschaftsförderung des Bundes in Ostdeutschland bis Ende 1998, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWt), 2000, Wirtschaftsdaten Neue Länder, verschiedene Berichte, Berlin.

- Busch, Berthold und Hans-Peter Klös, 1995, Potentialfaktor Infrastruktur, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 222, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Deutscher Bundestag, 2000, Neunundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2000 bis 2003 (2004), Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/3250.
- Deutsches Patent- und Markenamt (DPMA), 2000, Jahresberichte, verschiedene Jahrgänge, München.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Ländliche Strukturforschung, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW u.a.), 2000, Solidarpakt II, Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands – Zusammenfassung, Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2000, Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf, in: Wochenbericht, Heft 24, S. 365 – 373.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Weltwirtschaft (IFW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), 1999, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19. Bericht, Halle.
- Franz, Wolfgang und Viktor Steiner, 2000, Wages in the East German Transition Process: Facts and Explanations, in: German Economic Review, Volume 1, Issue 3, S. 241 – 269.
- Gerling, Katja, 1999, Transfers and Transition: The Impact of Government Support on Factor Demand Production in Eastern Germany, Kiel Working Paper, No. 878.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau, 1997, Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze, in: iw-trends, 24. Jg., Heft 4, S. 24 – 45.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau, 1999, Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 69 – 93.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau, 2000, Ein neuer Finanzausgleich, Reformoptionen nach dem Verfassungsgerichtsurteil, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 257, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2000, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Kreisen und kreisfreien Städten und Wirtschaftsbereichen, Auszug aus der Datenbank, Nürnberg.
- Klodt, Henning, 2000, Industrial Policy and the East German Productivity Puzzle, in: German Economic Review, Volume 1, Issue 3, S. 315 – 333.
- Klös, Hans-Peter, 1998, Arbeit plus Transfers, Zur Reform der kommunalen Beschäftigungspolitik, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Nr. 243, Köln.
- Koller, Martin und Barbara Schwengler, 1999, IAB-Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zur Neuabgrenzung der Fördergebiete, Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren, Nürnberg.

- Koller, Martin, 2000, Einkommen und Beschäftigte nach Kreisen und kreisfreien Städten 1998, unveröffentlichte Daten, Nürnberg.
- Lichtblau, Karl und Axel Rhein, 1998, Regionaler Strukturwandel, in: iw-trends, 25. Jg., S. 64 – 78.
- Lichtblau, Karl, 1995, Von der Transfer- in die Marktwirtschaft, Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln.
- Loose, Brigitte, 2000, Ostdeutsche Industrie 1998: Betriebliche Umsatzsteigerung bei Erschließung innerer Potenziale; IWH Wirtschaft im Wandel, Nr. 3, Halle.
- Müller, Gerald, 2000, Wirkung der Investitionsförderung auf das Investitionsvolumen in den neuen Bundesländern, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 7, S. 200 – 204.
- Müller, Ralf, 1999, Grenzen der FuE-Förderpolitik. Was leistet sie in den neuen Ländern? in: Wirtschaft im Wandel, Heft 13, S. 12 - 18.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), 1999, FuE-Personal im deutschen Verarbeitenden Gewerbe nach Raumordnungsregionen, Auszug aus Datenbank, Hannover.
- Ragnitz, Joachim, 1999, Warum ist die Produktivität ostdeutscher Unternehmen so gering? Erklärungsansätze und Schlussfolgerungen für den Konvergenzprozess, in: Konjunkturpolitik, 45. Jg., Heft 3, S. 165 – 187.
- Ragnitz, Joachim, 2000, Kapitalausstattung ostdeutscher Arbeitsplätze: Rückstand nicht überbewerten, in: Wirtschaft im Wandel, Heft 9, S. 254 – 258.
- Ragnitz, Joachim, Christian Dreger, Walter Komar und Gerald Müller, 2000, Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Länder, Halle.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), 1999, Jahresgutachten 1999/2000, Wiesbaden.
- Schalk, Hans Joachim und Gerhard Untiedt, 1999, Regionale Wirtschaftsförderung: Erfolgreich gewirkt oder lediglich mitgenommen? in: ifo Schnelldienst, Heft 10/11, S. 20 – 25.
- Schneider, Hilmar, Annette Bergemann, Olaf Fuchs, Wolfram Kempe und Jürgen Kolb, 2000, Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, Halle.
- Sinn, Hans-Werner, 2000, Germany's Economic Unification, An Assessment After ten Years, CES-ifo Working Paper, Nr. 247.
- Sozio-ökonomisches-Panel (SOEP), 2000, Auszug aus der Datenbank.
- Spielkamp, Alfred, u.a., 1998, Industrielle Forschung und Entwicklung in Ostdeutschland, ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe, Bd. 29.
- Statistisches Bundesamt, 1999, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Steiner, Viktor und Tobias Hagen, 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Mannheim.

Verband deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), 1999, Rentenversicherung in Zahlen 2000.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, 2000, VGR der Länder 1991 bis 1999, Stuttgart.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), 2000, ZEW-Gründungspanel Ost und West, Auszug aus der Datenbank, Mannheim.

\*\*\*

## **Ten Years of Restructuring East Germany: Success, Deficits and The Need for Further Reform**

Ten years after reunification the economic restructuring of East Germany has progressed but is not finished. The gross domestic product per capita still reaches only 61 per cent of the West German level and the net income of an average household is 20 per cent lower than that of West German households. The infrastructure and the private capital stock have been modernized and industry has gained a foothold in international markets. A newly created IW-Regional-Development-Index shows that the outcomes of high-performance East German regions are better than those of low-performance West German regions. For example, employees in East Berlin, Dresden and Potsdam earn more than employees in some West German places. Since 1991, West Germany has spent 1,8 trillion DM on support of the restructuring process. Some of these transfers expire in 2004. Thereafter the entire concept should be reconsidered. The remaining gaps indicate that East Germany will still need support after 2004. Since the transfers will have to be reduced, they should be concentrated on low-performance regions. The regional authorities should be given more policy-making responsibility and should make wider use of the chances for regional differentiation offered by the federal system. A precondition is a reform of the fiscal equalisation system which enhances the states' incentives to improve their tax base. In the current system each additional DM of tax revenue reduces the transfers by an almost equal amount. The IW propose a shift to a system of lump sum transfers which avoids high marginal substitution rates and offers enough fiscal resources to finance further restructuring.

*iw-focus*