Konferenzheft 2021
30 Jahre Deutsche Einheit – welche Lehren zieht die Wirtschaftsforschung?

Einleitung
30 Jahre Deutsche Einheit – welche Lehren zieht die Wirtschaftsforschung?
von Christian Breuer, Cora Wacker-Theodorakopoulos

Keynote
Politische Erfahrungen bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation
von Christoph Bergner

Historie
Ostdeutschland gestern und morgen
von Dalia Marin

Treuhand transdisziplinär: Deformation, Disruption, Dynamik, Devaluation
von Marcus Böick

Aufbau Ost: Lief da etwas falsch?
von Rüdiger Pohl

Konvergenz oder Divergenz
Der Ost-West-Produktivitätsunterschied: Was sagt die mikroökonomische Forschung?
von Steffen Müller

Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess?
von Eva Dettmann, Matthias Brachert, Lutz Schneider, Mirko Titze

Es liegt nicht alles am Sozialismus – über Ost-West-Unterschiede und ihre Ursprünge
von Sascha O. Becker, Lukas Mergele, Ludger Wößmann

Wohlstandsindikatoren
30 Jahre nach der Wiedervereinigung hat das Bruttoinlandsprodukt als Indikator ausgedient
von Oliver Holtemöller

Heute schon was für **Open Science** gemacht?

Wer transparent forscht, hat Zukunft.

Wie vielfältig ist Open Science? Welche konkreten Vorteile haben offene Praktiken für Sie als Ökonom*in? Schauen Sie einfach mal nach. *Die ZBW ist der Open-Science-Partner für die Wirtschaftsforschung.*
www.open-science-future.zbw.eu



WWW.OPEN-SCIENCE-FUTURE.ZBW.EU

ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Konferenzheft **30 Jahre Deutsche Einheit – welche Lehren zieht die Wirtschaftsforschung?**

Einleitung

C. Breuer, C. Wacker-Theodorakopoulos — 30 Jahre Deutsche Einheit – welche Lehren zieht die Wirtschaftsforschung? 2

Keynote

C. Bergner — Politische Erfahrungen bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation 3

Historie

D. Marin — Ostdeutschland gestern und morgen 7

M. Böick — Treuhand transdisziplinär: Deformation, Disruption, Dynamik, Devaluation 10

R. Pohl — Aufbau Ost: Lief da etwas falsch? 14

Konvergenz oder Divergenz

S. Müller — Der Ost-West-Produktivitätsunterschied: Was sagt die mikroökonomische Forschung?...21

E. Dettmann, M. Brachert, L. Schneider, M. Titze — Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess? 26

S. O. Becker, L. Mergele, L. Wößmann — Es liegt nicht alles am Sozialismus – über Ost-West-Unterschiede und ihre Ursprünge 32

Wohlstandsindikatoren

O. Holtemüller — 30 Jahre nach der Wiedervereinigung hat das Bruttoinlandsprodukt als Indikator ausgedient 37

DOI: 10.1007/s10273-021-2829-1

Christian Breuer, Cora Wacker-Theodorakopoulos

30 Jahre Deutsche Einheit – welche Lehren zieht die Wirtschaftsforschung?

Der Tag der Deutschen Einheit jährte sich 2020 zum 30. Mal. Der Weg der Vereinigung ist nicht immer geradlinig verlaufen. Auf der gemeinsamen Konferenz von Wirtschaftsdienst/ZBW und dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) am 4. November 2020 wurden die Entwicklungen nach der Wiedervereinigung in einem zeithistorischen Kontext betrachtet und die aktuellen Herausforderungen identifiziert, vor denen der gesamtdeutsche Prozess der Zusammenführung heute steht. Neben den unbestreitbaren Erfolgen der ersten Jahre standen Themen wie Produktivitätsunterschiede, Probleme bei der Privatisierung des Treuhandvermögens und eine gegebenenfalls fehlende Industriepolitik für Ostdeutschland, die den Konvergenzprozess erschwert haben könnte, im Fokus. Das vorliegende Konferenzheft des Wirtschaftsdienst ist auf Grundlage dieser gemeinsamen Konferenz mit dem IWH entstanden. Das IWH war mit seiner Expertise in Fragen der Wiedervereinigung und des anschließenden Transformationsprozesses genau die richtige Partnerinstitution für die jährliche Konferenz des Wirtschaftsdienst.

Nach einer Eröffnung durch Christian Breuer und Oliver Holtemöller folgte eine Keynote von Christoph Bergner über die politischen Erfahrungen bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation im Zuge des deutschen Vereinigungsprozesses. Als ehemaliger Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt und ehemaliger Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Bundesländer verfügt Christoph Bergner über vielfache, auch persönliche Erfahrungen im Zusammenhang mit der Transformation Ostdeutschlands.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Christian Breuer ist Chefredakteur von Wirtschaftsdienst und Intereconomics in der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft in Hamburg.

Cora Wacker-Theodorakopoulos ist Redakteurin beim Wirtschaftsdienst in der ZBW.

Dalia Marin von der TU München betrachtet den historischen Konvergenzprozess. Sie arbeitet die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland sowie Probleme im Wiedervereinigungsprozess heraus und sieht optimistische Zukunftsperspektiven. Einen vertieften Einblick in die Geschichte der viel diskutierten Treuhandanstalt bietet Marcus Böick von der Ruhr-Universität Bochum. Er sieht die neue Transformationsforschung als interdisziplinäre Aufgabe. Rüdiger Pohl, ehemaliger Präsident des IWH und Mitglied im Sachverständigenrat von 1986 bis 1994, beschreibt in seinem Beitrag die Geschichte der Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Herausforderungen bei der Transformation und dem Wiederaufbau der ostdeutschen Wirtschaft.

Steffen Müller (IWH) analysiert den Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland aus einer mikroökonomischen Perspektive. Eva Dettmann (IWH) und ihre Koautoren diskutieren die Zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur (GRW). Sie kommen in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass die Investitionszuschüsse zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland beigetragen haben. Lukas Mergele (ifo Institut) und seine Koautoren untersuchen die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland aus einer historischen Perspektive. Sie können zeigen, dass sich sozioökonomische Faktoren bereits vor der deutschen Teilung zwischen West- und Ostdeutschland unterschieden haben.

Anstatt der sonst bei Konferenzen des Wirtschaftsdienst abschließenden Podiumsdiskussion, gab es dieses Mal eine Online-Diskussionsrunde „Aufbau Ost: Fehler der Vergangenheit und Chance in der Zukunft“, die zu einem lebhaften Austausch über einzelne Aspekte des Wiedervereinigungsprozesses führte. Dabei wurden unter anderem die Schwierigkeiten der Messung realer Konvergenz erörtert. Zudem wurden die Erfolge der industriepolitischen Strategie der 1990er Jahre sowie Perspektiven bei der Energie- und Verkehrswende diskutiert, die als Chance für die ostdeutsche Wirtschaft des 21. Jahrhunderts gesehen werden können.

Den Schlusspunkt in diesem Konferenzheft setzt Oliver Holtemöller und zeigt, dass das BIP pro Kopf kein geeigneter Indikator für den Konvergenzprozess darstellt. Er schlägt vor, auf andere Merkmale wie z. B. Arbeitsproduktivität und auf Wohlfahrtsindikatoren als Maß für die Angleichung der Lebensverhältnisse abzustellen.

DOI: 10.1007/s10273-021-2831-7

Christoph Bergner

Politische Erfahrungen bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation

Der deutsche Vereinigungsprozess wird aus verschiedenen Perspektiven unterschiedlich beurteilt. Die Darstellungen reichen von kaum vorstellbaren Erfolgen bis bin zu einer Traumatisierung der Bevölkerung der östlichen Bundesländer. Sechs Thesen sollen die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation im Zuge der deutschen Vereinigung verdeutlichen.

Im April 2019 initiierte die Bundesregierung mit einem Kabinettsbeschluss das Jubiläumsjahr „30 Jahre Friedliche Revolution und Deutsche Einheit“. Eine für die Gestaltung dieses Jubiläums berufene Kommission verfolgte erklärtermaßen die Absicht, „den bisherigen Transformations- und Vereinigungsprozess im Zuge der deutschen Vereinigung“ zu reflektieren. Wer sich mit den zahlreichen Veranstaltungen, Publikationen und Debatten beschäftigt, die im Rahmen dieses Jubiläumsjahres stattgefunden haben bzw. veröffentlicht wurden, dem begegnen mindestens zwei sehr unterschiedliche Perspektiven des Rückblicks:

Einerseits die selbstbewusste (gelegentlich sogar euphorische) Darstellung der Erfolgsbilanzen dieser 30 Jahre und die Beschreibung von erzielten Fortschritten, die man früher für kaum vorstellbar hielt. Andererseits findet man in den Beiträgen des „Jubiläumsjahres“ aber auch viele anklagenden Hinweise auf Fehlentwicklungen, Erinnerungen an Enttäuschungen und schmerzliche Belastungen. Diese gipfeln oft in der Behauptung, die Entwicklungen der vergangenen 30 Jahre hätten bei Einzelnen wie auch im gesellschaftlichen Bewusstsein der östlichen Bundesländer Spuren der Traumatisierung hinterlassen. Für das politische Fazit der Veränderungen und Umbrüche der letzten 30 Jahre gibt es also keine unumstrittene Darstellung. In der politischen Wahrnehmung dieser Zeit spiegeln sich unterschiedliche Betroffenheiten aber auch gegensätzliche Grundüberzeugungen, die jeweils ihre eigenen Bewertungsmaßstäbe setzen.

Die Konferenz zum Rückblick auf 30 Jahre deutsche Einheit stand unter dem Motto: „Welche Lehren zieht die Wirtschaftswissenschaft?“ In Anlehnung an diesen Leitspruch könnte von mir erwartet werden, über die Lehren der Politik aus den Erfahrungen der vergangenen 30 Jahre zu sprechen. Angesichts der gegensätzlichen Perspektiven auf die Entwicklungen dieser Zeit ist es schwierig, unumstrittene „lessons to learn“ für die Politik zu formulieren. Gleichwohl hat das Verständnis der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformationen im Zuge der deutschen Vereinigung hohe Relevanz für die politische Deutung gegenwärtiger Entwicklungen in Deutschland und Europa. Ich habe deshalb den Versuch unternommen, einige Aussagen über Erfahrungen der letzten 30 Jahre als Thesen zu formulieren, die in Relation zu aktuellen Problemen und Herausforderungen erörtert werden können.

These 1: Der Beginn des deutschen Vereinigungsprozesses und der damit verbundenen Transformationen stand im Zeichen eines beispiellosen Aufbruchswillens und einer breiten Zustimmung zu den verfolgten politischen Zielvorstellungen.

Die friedliche Revolution in der DDR und der Erfolg der revolutionären Bewegungen bei unseren mittelosteuropäischen Nachbarn beseitigten Unterdrückungsregimes und brachen gescheiterte und verkrustete Wirtschaftsstrukturen auf. Der Fall der Berliner Mauer sowie des Eisernen Vorhangs in Europa, die Beendigung der jahrzehntelangen Blockkonfrontation und die Ermöglichung der staatlichen Vereinigung Deutschlands wurden so zu Plattformen des Neubeginns und nährten vielerorts in Europa weitgehende Hoffnungen. In den Staaten des ehemaligen Ostblocks war das bisherige Gesellschafts- und Wirtschaftssystem zusammengebrochen. Für die dort lebenden Menschen gab es keinen Weg zurück, es gab nur die Chance des Aufbruchs. Die Gesellschaften der früheren Ostblockstaaten hatten die Brücken zur Vergangenheit abgebrochen und konnten deshalb nur noch zukunftsorientiert handeln.

Dr. Christoph Bergner war parlamentarischer Staatssekretär, Beauftragter für die neuen Länder und Ministerpräsident des Landes Sachsen-Anhalt.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Für die erfolgreiche Umsetzung gesellschaftlicher und politischer Großprojekte braucht es eine hohe gesellschaftliche Handlungsbereitschaft und eine starke politische Motivation. Der Schub, der von den revolutionären Jahren 1989/1990 ausging, war einzigartig und eine wesentliche Voraussetzung für die zu bewältigenden Transformationsprozesse. Verglichen mit der damaligen Situation ist es fragwürdig, ob aktuelle politische Handlungsziele wie etwa der weltweite Klimaschutz von vergleichbar breiten Motivationen getragen werden.

These 2: Die staatliche Vereinigung Deutschlands war ein nationales Projekt. Die damit verbundenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationen waren aber Teil eines zielgleichen globalen Aufbruchs- und Veränderungswillens.

Es gibt ein Datum, das im zeitgeschichtlichen Rückblick besondere Beachtung verdient: Am 21. November 1990 kamen die Regierungschefs der (damals) 36 Mitgliedstaaten der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE – heute OSZE) in Paris zusammen. Die Teilnehmenden, aus Städten von Vancouver bis Wladiwostok, beschlossen die Charta von Paris für ein neues Europa“, in der sie das Zeitalter der Block-Konfrontation für dauerhaft beendet erklärten. Grundlage dieser neuen länderübergreifenden Verständigung war ein übereinstimmendes Bekenntnis zu gemeinsamen zukünftigen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Leitbildern, die in dieser Charta niedergelegt wurden.

Zwei ausgewählte Zitate sollen den Inhalt dieser übereinstimmenden Zukunftskonzepte illustrieren:

> „Wir verpflichten uns, die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken.“

> „Freiheit und politischer Pluralismus sind notwendige Elemente unserer gemeinsamen Bemühungen um die Entwicklung von Marktwirtschaften hin zu dauerhaftem Wirtschaftswachstum, Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit, wachsender Beschäftigung und rationeller Nutzung der wirtschaftlichen Ressourcen.“

Für die Staaten des ehemaligen Ostblocks bedeuteten die Erklärungen der Charta von Paris angesichts ihrer bisherigen Geschichte und der bestehenden Ausgangslage einen grundlegenden normativen Wandel, denn die Unterzeichnenden bekannten sich zu einem Konzept, in dem marktwirtschaftliche Strukturen als Voraussetzung einer funktionsfähigen Demokratie verstanden werden und Freiheit und politischer Pluralismus als Bausteine einer effizienten und nachhaltig wirkenden Marktwirtschaft gelten.

Wie die nachfolgende Entwicklung zeigte, verfehlten wichtige Unterzeichner der Charta von Paris die dort beschriebenen Entwicklungsziele, weil sie die dafür erforderlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationen nicht bewältigen konnten. So scheiterten die meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Ausnahme baltische Staaten) bei ihrem Bemühen, eine Ordnung gemäß der Charta von Paris zu errichten. Es entstanden Oligarchen-Wirtschaften, die wenig Raum für Demokratie, Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit ließen. Dass auch in diesen Gesellschaften die Leitbilder der Charta von Paris noch Relevanz behielten, zeigte sich unter anderem im wiederholten Aufflammen von „Farbenrevolutionen“, Erhebungen, in denen man sich wieder Leitbilder wie sie in der Charta von Paris aufgezeichnet wurden auf die Fahnen schrieb. Die Konflikte Russlands mit Georgien (2008) und besonders mit der Ukraine (seit 2014) haben hier ihre Wurzeln. Letztlich ist die wachsende Polarisierung im Verhältnis der EU-Staaten zu Russland Ausdruck der dabei aufgebrochenen Gegensätze. Das Scheitern der vor 30 Jahren intendierten Transformation in den meisten Staaten der ehemaligen Sowjetunion hat gravierende außenpolitische Folgen in der Gegenwart.

These 3: Die Überführung der etablierten, zentralgelenkten sozialistischen Planwirtschaften und der damit verbundenen totalitären Staatswesen in das System eines demokratischen Rechtsstaats mit marktwirtschaftlicher Ordnung war eine Herausforderung, die von den meisten politischen Akteuren zunächst unterschätzt wurde. Es fehlte zumindest anfangs an einem angemessenen politischen Problemverständnis.

Ich spreche bewusst von politischem, nicht von wirtschaftswissenschaftlichem Problemverständnis. Das politische Problemverständnis für die zu bewältigenden Herausforderungen war zunächst unterentwickelt. Es ist erst unter dem Eindruck der auftretenden Transformationskonflikte gewachsen. Eine der anschaulichsten politischen Problemdarstellungen entstand in Polen in der Zeit des für die Transformationen bedeutsamen Balcerowicz-Plans Anfang der 1990er Jahre. Es war ein Vergleichsbild, das die Probleme der Transformation sozialistischer Staatswirtschaften auf drastische Weise anschaulich macht: Die Marktwirtschaft – so die Metapher – gleiche den Verhältnissen in einem intakten, artenreichen Aquarium, in dem die unterschiedlichen Lebewesen (Pflanzen, Fische, Schnecken usw.) in einem dynamischen Gleichgewicht ständen, das Lebensgrundlagen und Vielfalt aller Beteiligten sichere. Bei der sozialistischen Verstaatlichung sei es, als würde dieses Aquarium auf einer heißen Herdplatte aufgekocht. Im Ergebnis wird aus dem lebensreichen Aquariumsbiotop eine strukturlose Brühe. Die Aufgabe bei der Reform der ehemaligen Ostblockstaaten besteht nach die-

sem Vergleichsbild darin, aus dieser Bouillon wieder ein intaktes, vielfältiges und lebensreiches Aquarium zu machen.

Die Darstellung mag manchen überzeichnet vorkommen. Das Bild vom zerstörten Aquarium weist auf den entscheidenden Verlust hin, der bei den Kollektivierungsvorgängen der staatssozialistischen Länder des früheren Ostblocks eingetreten war: Das Verschwinden selbstverantwortlicher Akteure und Strukturen, die mit ihrem Potenzial zur Selbstorganisation an der Gestaltung des Gemeinwesens mitwirken. Während sich solche Selbstverantwortungsstrukturen in Politik und Verwaltung etwa bei der kommunalen Selbstverwaltung durch Gesetzgebung herstellen ließen, waren die in der Wirtschaft durch Kollektivierung bzw. Verstaatlichung eingetretenen Verluste an selbstverantwortlichen Strukturen sehr viel schwieriger zu überwinden.

Das benannte „unangemessene Problemverständnis“ hat Relevanz bis in unsere Tage. Auf subtile Weise lebt die Vorstellung fort, der Weg zur Marktwirtschaft hätte doch viel einfacher, konfliktärmer und sanfter verlaufen können, als man ihn erleben musste. Weil er aber für die Betroffenen so belastend war, glaubt man rückblickend böse Kräfte identifizieren zu müssen, die Ursachen für viel Leid setzten, das angeblich hätte vermieden werden können. In diesem Sinne wird beispielsweise die Arbeit der Treuhand gedeutet.

These 4: Eine Schlüsselfunktion bei der wirtschaftlichen Transformation der neuen Bundesländer hatte die Treuhandanstalt. Auch wenn sich in ihrer Tätigkeit die Konflikte und Widersprüche der Entwicklung der 1990er Jahre konzentrierten, folgte sie einem sinnvollen, zielführenden Konzept und leistete insgesamt gesehen eine unverzichtbare Arbeit.

Ich kann aus eigenem Erleben von zahlreichen Entscheidungen der Privatisierungsinstitution Treuhand berichten, die für viele Betroffene schmerzhafte, mitunter sogar verhängnisvolle Konsequenzen hatten. Trotzdem habe ich mich gerade auch in meiner Zeit als Beauftragter für die neuen Länder nachdrücklich gegen die wiederkehrenden Versuche gewehrt, die Institution Treuhand rückblickend pauschal zu diskreditieren. Sie hat bei der Wiederherstellung eines „lebendigen Aquariums“ aus dem kollektiven Einheitsbrei der DDR-Wirtschaft eine Schlüsselaufgabe wahrgenommen. Das in ihrer Arbeit verfolgte Konzept einer Privatisierung auf Grundlage individueller Verträge war richtig und angemessen. Es hat aus meiner Sicht Fehlentwicklungen verhindert, unter denen andere Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks bis heute leiden. So hat in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Ausnahme baltische Staaten) die dort praktizierte Coupon-Privatisierung nicht zu einem intakten, vielfältigen Aquarium, sondern zu einem Haifischbecken geführt, in dem sich reiche Oligarchen mit markt- und freiheitszerstörenden Ansprüchen tummeln. Das Treuhandkonzept der individuellen Verträge war flexibel genug, um in den Privatisierungsstrategien auch Raum für politische Steuerungen und konzeptionelle Anpassungen zu bieten (z. B. Konzept der industriellen Kerne, das einen Standorterhalt aus politischen Erwägungen ermöglichte).

Andererseits hatte sich die zumindest organisatorische Staatsferne der Treuhandanstalt (bundesunmittelbare Anstalt öffentlichen Rechts) im Umgang mit den zahlreichen Konfliktsituationen durchaus bewährt. Wer wie ich als Landespolitiker in den aufregenden Jahren der Privatisierungen häufiger vor aufgebrachten Belegschaften stehen musste, um ihnen die Abwicklung ihres Standorts mitzuteilen, weiß es zu schätzen, dass er sich in dieser Situation nicht mit der Treuhand und ihren Entscheidungen identifizieren musste. Das mag heuchlerisch erscheinen (ich bin zwar politisch für den Auftrag der Treuhand, identifiziere mich aber nicht mit ihren Entscheidungen). Es hat mir und vielen Verantwortlichen in vergleichbarer Lage aber ermöglicht, Schulterschluss und Tuchfühlung zu den vom Arbeitsplatzverlust Betroffenen zu halten und so gemeinsam mit ihnen nach neuen Lösungsoptionen zu suchen.

These 5: Der Beitritt der ostdeutschen Bundesländer zum Grundgesetz sicherte den für die Transformation erforderlichen Rechtsrahmen und die notwendigen Institutionen, er begründete aber auch die Forderung nach Angleichung der Lebensverhältnisse und gab damit den Fragen der Ost-West-Konvergenz besonderen Nachdruck.

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation der DDR fand dank deutscher Wiedervereinigung durch Beitritt zum Grundgesetz unter sehr viel günstigeren Rahmenbedingungen statt als in den anderen ehemaligen Ostblockstaaten. Der durch den Einigungsvertrag geregelte Übergang zur Ordnung des Grundgesetzes sicherte die erforderlichen Rechtsgrundlagen für den notwendigen Umbau der Wirtschaft und zahlreicher gesellschaftlicher Institutionen. Der Osten Deutschlands wurde auf vielfältige Weise Teil der nunmehr gesamtdeutschen nationalen Solidargemeinschaft, die im Transfer von Sozialversicherungsbeiträgen und in den staatlichen Finanztransfersystemen (Fonds deutsche Einheit, Solidarpakte I und II) zum Ausdruck kam.

Problematisch waren dabei zwei Aspekte:

1. Das Recht erwächst normalerweise aus den Regelungsbedürfnissen des Lebens. Bei der staatlichen Vereinigung Deutschlands wurde der Beitritt in ein Rechtssystem vollzogen, das unter Voraussetzungen entstand, an denen die ostdeutsche Bevölkerung nicht unmittelbar beteiligt war. Dessen ungeachtet habe ich es immer für

irreführend gehalten, deshalb ein Überstülpen der westlichen Ordnung auf den Osten zu beklagen und darüber hinaus oft genug zu unterstellen, es habe eine „Kolonisierung" des Ostens durch den Westen stattgefunden. Schließlich war der Beitritt zum Grundgesetz der demokratisch artikulierte Wunsch der großen Mehrheit der Bürger:innen der ehemaligen DDR gewesen. Als eine eher psychologisch deutbare Wahrnehmung sollte das Gefühl einer Fremdbestimmung jedoch nicht völlig ignoriert werden. Das wohl entscheidende Gegengewicht gegen diese „Psychologie der Fremdbestimmung" setzte der Föderalismus, der im Osten eigene Gesetzgebungskörperschaften und eigenständige politische Willensbildungen ermöglichte, für die in einem zentral organisierten Regierungssystem kaum Raum bestanden hätte.

2. Die Konvergenz des Ostens an den Westen wurde auch unter Verweis auf Artikel 72 (2) GG (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse) quasi zu einem Staatsziel deutscher Politik. Dabei stand dieses Ziel gelegentlich in Spannung zu dem Ziel der Schaffung einer selbsttragenden Wirtschaft in Ostdeutschland. So gab es aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht gewichtige Gründe, eine im Sinne der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse forcierte Lohnangleichung kritisch zu sehen. Heute sollten wir uns fragen, ob wir das Angleichungsziel noch angemessen interpretieren. Ich habe in meiner Zeit als Beauftragter für die neuen Bundesländer für die Herausgabe von zwei „Jahresberichten zum Stand der deutschen Einheit" verantwortlich gezeichnet. Dabei kamen mir zunehmend Zweifel an dem Grundmuster der dabei praktizierten Gegenüberstellung von statistischen Durchschnittswerten Ost zu entsprechenden Werten West. Wir haben deshalb versucht zu verdeutlichen, dass derartige Vergleiche immer vor dem Hintergrund einer erheblichen Differenzierung innerhalb der Durchschnittswerte West zu sehen sind. So sind beispielsweise die Unterschiede der Wirtschaftskraft zwischen Schleswig-Holstein und Hessen prozentual größer als die Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Wirtschaftskraft Ostdeutschlands zur durchschnittlichen Wirtschaftskraft aller westdeutschen Länder.

These 6: Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Überwindung der Blockgegensätze erhielt die Tendenz zur Globalisierung zusätzlichen Schub. Für die deutsche Politik war deshalb die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Herausforderung der letzten 30 Jahre.

Es wäre unvollständig, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationen, die im Zuge der deutschen Einheit während der letzten 30 Jahre erforderlich wurden, nur mit Blick auf den Osten zu sehen. Der von den grundlegenden Veränderungen der Jahre 1989 und 1990 ausgehende Modernisierungs- und Veränderungsdruck betraf auch den Westen und das nicht nur, weil er die finanziellen Ressourcen für den „Aufbau Ost" sichern musste. In Zeiten der Blockkonfrontation war die Weltwirtschaft durch politische Lagerbildung geprägt, die den internationalen Wettbewerb nur in den Grenzen separierter Wirtschaftsgebiete ermöglichte. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs lösten sich diese Kompartimente auf. Dem sich damit verschärfenden Wettbewerb musste sich Deutschland stellen, gleichzeitig zu den Herausforderungen der staatlichen Vereinigung. 1996 entwickelte die damalige Regierung deshalb ein „Programm für Wachstum und Beschäftigung", das die Opposition als ausbeuterisches „Sparprogramm" brandmarkte und das in wesentlichen Bereichen von den parteipolitischen Mehrheiten des Bundesrats blockiert wurde. Im politischen Raum formierten sich sogenannte Zukunftskommissionen, die sich mit der Situation Deutschlands bzw. einzelner Bundesländer im zukünftigen Standortwettbewerb kritisch auseinandersetzten, so die Kommissionen der Bundesländer Sachsen und Bayern wie auch die Kommission von Baden-Württemberg.

Dies alles mündete in die 2003 unter veränderter politischer Verantwortung verfasste „Agenda 2010", deren Umsetzung mit erheblichen politischen Konflikten verbunden war. Letztlich war dieses Programm zur Ertüchtigung des Standorts Deutschland im internationalen Wettbewerb Teil der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationen, die sich aus den epochemachenden Veränderungen der Jahre 1989/1990 herleiteten.

Title: ***Political Experience in Economic and Social Transformation***

Abstract: *This article outlines the political events related to German unification on the occasion of its 30th anniversary. The revolutionary upheaval of 1989-90 led to the formulation of common economic and social models in the former Eastern bloc countries. The implementation of these transformation goals proved difficult in former socialist countries and met with little success. It became apparent that the political challenges of transforming centrally planned socialist economies into market economies governed by the rule of law were largely underestimated by politicians. In East Germany, the Treuhandanstalt (privatisation agency) made an indispensable, albeit highly conflictual, contribution to solving this problem. The economic and social transformation of East Germany took place with its accession to the German Constitution. The fall of the "Iron Curtain" gave the process of globalisation a considerable acceleration, which in turn made strengthening competitiveness a growing challenge for German politics.*

JEL Classification: *O10, R11*

DOI: 10.1007/s10273-021-2832-6

Dalia Marin

Ostdeutschland gestern und morgen

Im November 2019 feierte Deutschland 30 Jahre Fall der Berliner Mauer. Die Stimmung ist düster. Heute betrachten sich zwei Drittel der Ostdeutschen als Bürger:innen zweiter Klasse wie aus einer Umfrage des Allensbach Institut für Demoskopie hervorgeht. Der Konvergenzprozess zwischen östlichem und westlichem Deutschland ist zum Stillstand gekommen und scheint sich umzukehren. Ostdeutsche wählen heute anders, denken anders und fühlen anders. Deutschland ist ein Land mit zwei Seelen.

Bei den Landtagswahlen in den neuen Bundesländern Sachsen und Brandenburg am 1. September 2019 hat die Alternative für Deutschland (AfD) 27,5 % bzw. 23,5 % der Stimmen gewonnen. In Westdeutschland erhält die AfD nicht einmal die Hälfte dieser Stimmen. Es ist jetzt klar, dass der Osten nicht, wie erwartet, wie der Westen wurde. Stattdessen dominieren in Ostdeutschland Frustration und Enttäuschung.

Ostdeutschland gestern

Was ist schief gelaufen? Haben wirtschaftliche Faktoren zu dieser Entwicklung beigetragen? Ein Blick auf die Daten stützt diese Ansicht. Abbildung 1 zeigt die Angleichung zwischen ostdeutschem und westdeutschem Volkseinkommen. Das Pro-Kopf-Einkommen in Ostdeutschland wuchs zwischen 1991 und 1996 schneller als in Westdeutschland. Das ostdeutsche Pro-Kopf-BIP stieg von 42 % des westdeutschen BIP auf 67 %. In den folgenden 20 Jahren nach 1996 blieb das relative Pro-Kopf-BIP in Ostdeutschland jedoch nahezu unverändert und stieg bloß auf 73 % wie im Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018 zu lesen ist. So kam der Prozess der wirtschaftlichen Konvergenz zwischen Ost und West bereits vor rund 25 Jahren zum Erliegen. Die geringe Konvergenz seit 1996 von 67 % auf 73 % des westdeutschen Pro-Kopf-Einkommens erklärt sich aus Lohnzuwächsen im öffentlichen Sektor in Ostdeutschland sowie der Abwanderung von Arbeitskräften in das westliche Deutschland, die das ostdeutsche Pro-Kopf-Einkommen erhöht haben. Die Voraussage von Bundeskanzler Helmut Kohl über blühende Landschaften in Ostdeutschland ist bisher nicht eingetreten.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

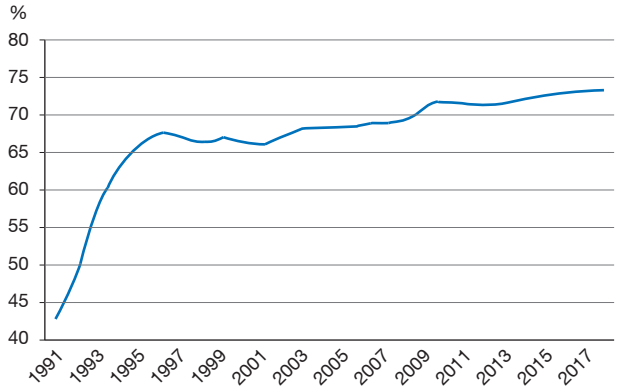
Nach den Voraussagen der Wachstumstheorie wachsen ärmere Regionen rascher als reiche Regionen, wodurch es zur Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommensniveaus kommt. Ein Vergleich Ostdeutschlands mit den anderen osteuropäischen Ländern zeigt deutlich das relativ schlechte Abschneiden Ostdeutschlands. Laut einer Studie der Europäischen Zentralbank haben im Jahr 2008 Slowenien, Slowakei und die Tschechische Republik bereits 80 % bis 90 % des EU28-Pro-Kopf-Einkommens (in Kaufkraftparitäten umgerechnet) erreicht. Die Städte Warschau, Prag und Bratislava haben bereits 2008 das Pro-Kopf-Einkommensniveau Wiens (das wiederum oberhalb des Pro-Kopf-Einkommens von Berlin liegt) überschritten. Ostdeutschland liegt 2018 bei etwas über 70 % des westdeutschen Pro-Kopf-Einkommensniveaus. Das ist wahrlich bescheiden angesichts der massiven Transferzahlungen aus Westdeutschland, welche die anderen osteuropäischen Länder nicht erhalten haben.

Welches Ereignis um das Jahr 1996 hat den Konvergenzprozess in Ostdeutschland zum Stillstand gebracht? Um zu verstehen, was passiert ist, müssen wir uns den nach dem Mauerfall eingeleiteten politischen Reformen zuwenden. Die Bundesregierung beschloss 1990, den Handel mit Ostdeutschland über Nacht zu liberalisieren und alle bestehenden Hemmnisse für Kapital- und Arbeitsströme zu beseitigen. Die Umtauschrate zwischen der DDR-Mark und der D-Mark wurde für kleinere Beträge auf 1:1 und für größere Summen auf 2:1 festgelegt. Durch diese Währungsreform stiegen die Löhne im Osten unmittelbar auf 55 % des

Prof. Dr. Dalia Marin lehrt an der TUM School of Management der Technischen Universität München.

Abbildung 1

Bruttoinlandsprodukt pro Kopf: Ostdeutschland in % des westdeutschen Vergleichswertes



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

westdeutschen Niveaus, obwohl die Produktivität im Osten nur 10 % des westlichen Produktivitätsniveaus betrug. Bereits 1994 hatten die Ostlöhne 70 % der Westlöhne erreicht. Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe ging über Nacht Bankrott und Ostdeutschlands frühere erfolgreiche Exportmärkte in Osteuropa verschwanden.

Im März 1990 schuf die ostdeutsche Regierung eine neue Superbehörde – die Treuhandanstalt –, um die ostdeutsche Produktion zu privatisieren und dem ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe zu helfen, trotz hoher Löhne zu überleben. Die Treuhandanstalt hat die ostdeutschen Firmen und Vermögenswerte privatisiert und an westliche Firmen verkauft, oft zu einem symbolischen Preis von 1 DM im Austausch für Arbeitsplatzgarantien. Diese massive Subvention schuf einen Anreiz für westdeutsche Firmen, nach Osten zu ziehen, obwohl das östliche Land seinen komparativen Vorteil niedriger Löhne durch die Währungsreform eingebüßt hatte.

Das Programm funktionierte und 1994 hatte die Treuhand alle ostdeutschen Firmen an westliche Firmen verkauft. Zunächst wuchs die ostdeutsche Wirtschaft rasant und holte die westdeutsche Wirtschaft ein. Nach getaner Arbeit wurde die Treuhandanstalt 1994 abgewickelt und in die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben überführt. Ohne den Zuschuss der Treuhand fanden westliche Firmen jedoch in Ostdeutschland keinen attraktiven Investitionsstandort. Mit dem Austrocknen der Investitionen aus Westdeutschland und jener aus dem Ausland kam dann auch der Konvergenzprozess zum Stillstand.

Die Ostdeutschen stehen der Treuhandanstalt kritisch gegenüber. Ihr erster Präsident, Detlev Rohwedder, wurde im Jahr 1991 ermordet. Ostdeutschland sah in der Treuhand die Institution, die alle wertvollen Vermögenswerte Ostdeutschlands an westliche Firmen verschenkte. Noch heute machen die Linke und die AfD die Treuhand für die Probleme der ostdeutschen Wirtschaft verantwortlich (Keil und Kellerhoff, 2019). Damals in den 1990er Jahren wurden die Gründung der Treuhand und die von ihr eingeleiteten Maßnahmen vor den Ostdeutschen damit gerechtfertigt, dass Ostdeutschland „nichts zu verkaufen" habe und wegen der geringen Qualität seiner Produkte keine Alternative zu Privatisierung und Verkauf bestehe.

Dieses Narrativ verstößt jedoch gegen das ökonomische Gesetz des komparativen Vorteils. Ein Land hat immer etwas zu verkaufen, wenn Löhne und Preise niedrig genug sind. Die durch die Währungsreform eingeführten hohen Löhne und Preise verhinderten jedoch genau das Gedeihen der ostdeutschen Wirtschaft wie in anderen osteuropäischen Ländern nach dem Zusammenbruch des Kommunismus. Das Narrativ, dass Ostdeutschland „nichts zu verkaufen" habe und ein „Verarbeitendes Gewerbe mit geringem Wert" besitze, wirkte sich verheerend auf die ostdeutsche Befindlichkeit aus. Die Ostdeutschen fühlten sich „wertlos" in einer Marktwirtschaft. Sie haben ihre Würde verloren. In den 1990er Jahren habe ich an der Humboldt-Universität zu Berlin im Osten der Stadt gearbeitet und dieses Gefühl der Wertlosigkeit bei den Ostdeutschen hautnah erlebt.

Der Hauptfehler bestand jedoch darin, dass die Regierung die Treuhandanstalt auflöste, nachdem alle Vermögenswerte des Ostens verkauft worden waren. Dies brachte den ökonomischen Konvergenzprozess ins Stocken. Ohne Subventionen war der ostdeutsche Standort nicht mehr attraktiv für westdeutsche und ausländische Firmen. Das erklärt, warum sich bis heute keine Großunternehmen in Ostdeutschland angesiedelt haben. Die Treuhand hätte ihre Arbeit fortsetzen und sich zu einer Institution entwickeln sollen, die westdeutsches und ausländisches Kapital anzieht, indem sie Subventionen und Steueranreize an westliche Unternehmen verteilt, die bereit sind, trotz hoher Löhne zu investieren.

Ostdeutschland heute

Seit 2019 zeichnen sich neue Entwicklungen für Ostdeutschland ab. Nach Jahren der Frustration und Düsternis verspürt der schwer geprüfte Osten endlich neue Hoffnung. Dies liegt an großen neuen Investitionen in die Fertigung von Elektrofahrzeugen. Ostdeutschland entwickelt sich rasch zum europäischen Zentrum künftiger Elektromobilität. VW produziert seinen ID.3 in Zwickau und Dresden. BMW fertigt seinen i3 in Leipzig, während das chinesische Unternehmen CATL angekündigt hat, ein Werk für Fahrzeugbatterien in der Nähe von Erfurt zu er-

stellen. Ein weiteres chinesisches Unternehmen, Farasis Energy, wird in Sachsen-Anhalt Fahrzeugbatterien herstellen. Und darüber hinaus hat Tesla im vergangenen Jahr Pläne zur Herstellung von Elektroautos und Akkus in einer neuen „Gigafabrik“ in Brandenburg angekündigt.

Warum zieht es all diese Unternehmen nach Ostdeutschland – und warum gerade jetzt? Die hohen Löhne in der Region, insbesondere im Vergleich zu denen in Osteuropa, hatten Ostdeutschland lange zu einem unattraktiven Investitionsstandort gemacht. Doch zwei politische Ankündigungen der jüngsten Zeit haben diese Dynamik verändert:

1. Wirtschaftsminister Peter Altmaier enthüllte im Februar 2019 seine „nationale Industriestrategie 2030“, die unter anderem die Ansiedlung eines Batteriezellensektors in Deutschland und andernorts in Europa ankündigte. Seine Ankündigung folgte auf den Start der „European Battery Alliance“ durch die Europäische Kommission 2017. Dieses Programm zielt auf die Schaffung eines wettbewerbsfähigen europäischen Batteriesektors ab. Im weiteren Jahresverlauf 2019 stellte die Kommission dann „Battery 2030+“ vor, eine langfristige Initiative, die Forschungseinrichtungen, die Industrie und öffentliche Finanzierungseinrichtungen zusammenführt. Dieses Engagement der Europäischen Union und der Bundesregierung löste einen staatlich angestoßenen Prozess der Agglomeration aus. Die Hersteller von Elektrofahrzeugen haben jetzt einen Anreiz, sich in Deutschland und anderen europäischen Länder anzusiedeln, um näher an anderen Akkuherstellern und an Produktionsstandorten für wichtige Vorleistungsgüter für die Batterieproduktion zu sein.

2. Der von EU-Präsidentin Ursula von der Leyen eingeleitete europäische Green Deal zielt darauf ab, Regionen beim Kohleausstieg zu unterstützen, und zwar auch durch Bereitstellung von Subventionen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen. Deutschland weist einige der weltgrößten Kohlevorkommen auf und zwei Drittel davon liegen in Sachsen und Brandenburg. Die EU-Finanzierung im Rahmen des Green Deal versetzt die ostdeutschen Länder in die Lage, hohe Subventionen anzubieten, um die Akkuhersteller in die Region zu locken. Im Verbund mit den Finanztransfers aus der EU hat das Bekenntnis der Bundesregierung zu Elektroautos Ostdeutschland eine neue Chance zur Reindustrialisierung eröffnet und damit zur Schaffung von Wohlstand und Stolz. Und wenn die Automobilunternehmen ihre Lieferketten in ihrer Nähe ansiedeln, wird das weitere Firmen nach Ostdeutschland holen. Die im Inland produzierten Elektrofahrzeuge werden günstiger, wenn die Konkurrenz zwischen den Herstellern zunimmt und Akkus nicht mehr aus Asien importiert werden müssen. Und schließlich wird eine erhöhte lokale Nachfrage nach Arbeitskräften die Einkommen in die Höhe treiben.

Dies ist eine wichtige Entwicklung. Ostdeutschland hat seit dem Zusammenbruch des Kommunismus drei Jahrzehnte lang unter Deindustrialisierung gelitten, was überwiegend auf falsche politische Entscheidungen zurückzuführen war. Die Bundesregierung machte den Fehler, die Treuhand aufzulösen, nachdem diese fast alle ostdeutschen Firmen an westliche Investierende verkauft hatte. Ohne die Subventionen der Behörde versiegten die Investitionen in Ostdeutschland, und die Konvergenz der Region in Richtung des westdeutschen Pro-Kopf-Einkommensniveaus stockte.

Bundeskanzler Helmut Kohl versprach dem Osten 1990 „blühende Landschaften“. Viele haben diese Vision lange als zu optimistisch betrachtet, und noch hat sie sich nicht eingestellt. Doch wenn er sich zu einem Kraftzentrum im Bereich der Elektromobilität entwickelt, kann der Osten zum ökologischen Wandel beitragen und beweisen, dass Kohl Recht hatte.

Die Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Ostdeutschland wird darüber hinaus nicht nur materielle Vorteile bringen. Sie könnte auch dazu beitragen, die psychologische Spaltung Deutschlands zu heilen – und damit die Tendenz der Ostdeutschen, extremistische Parteien zu wählen, die von ihren Ängsten leben.

Literatur

Keil, L.-B. und S. F. Kellerhoff (2019), Die wahre Geschichte der viel gescholtenen Treuhandanstalt, *Die Welt*, 7. Mai.

Title: ***East Germany Yesterday and Tomorrow***

Abstract: *In November 2019, Germany celebrated 30 years since the fall of the Berlin Wall. But the mood today is gloomy. Two-thirds of East Germans consider themselves second-class citizens, according to a survey by the Allensbach Institute for Public Opinion Research. The process of convergence between eastern and western Germany has come to a standstill and seems to be reversing. East Germans today vote differently, think differently and feel differently. Germany is a country with two souls.*

JEL Classification: *I3, O4, R1.*

DOI: 10.1007/s10273-021-2833-5

Marcus Böick

Treuhand transdisziplinär: Deformation, Disruption, Dynamik, Devaluation

Die Geschichte des wirtschaftlichen Wiederaufbaus im post-sozialistischen Ostdeutschland nach 1990 ist vor allem mit der viel diskutierten Treuhandanstalt verbunden. Verschiedene Narrative beleuchten langfristige strukturelle Veränderungen, kurzfristige Brüche, mittelfristige Dynamiken sowie die Rahmung kultureller Reflexionen auf individueller oder kollektiver Ebene. Diese Muster könnten nicht nur helfen, heuristische Brücken zwischen verschiedenen Disziplinen wie Sozialwissenschaften, Ökonomie oder Geschichte in diesem neu aufkommenden Wissenschaftsbereich zu bauen, sondern auch dazu beitragen, diese Forschung in breitere Themen auf europäischer oder sogar globaler Ebene einzubetten.

Die Treuhand ist wieder da. War diese in den früheren 1990er-Jahren hochumstrittene Organisation nach der Jahrtausendwende weitgehend aus dem Fokus der nationalen politischen, medialen und auch wissenschaftlichen Debatten verschwunden, kehrte die Treuhandanstalt ab 2015 und vor allem auch seit 2019 wieder massiv auf die diversen Agenden und in verschiedenen Arenen zurück: In den Landtagswahlkämpfen des Jahres 2019 forderten etwa die Linke sowie später auch die AfD vergeblich die Einsetzung neuer parlamentarischer Untersuchungsausschüsse zur Treuhand. Daneben war der Themenkreis Treuhand, Wirtschaftsumbau sowie deren sozioökonomische und soziokulturelle Folgen Gegenstand etlicher Konferenzen, Diskussionsrunden und Podiumsveranstaltungen – mithin also umfassender zivilgesellschaftlicher Debatten, allerdings vorwiegend in Ostdeutschland selbst. Auch diverse Kunstprojekte vor allem jüngerer Künstler:innen, etwa Theaterstücke, Videoinstallationen oder andere Projektaktionen, haben dieses lange Zeit wenig beachtete Thema neuerlich umfassend aufgegriffen. Schließlich waren es auch über ein halbes Dutzend größerer Medienproduktionen, die ab 2018 die Treuhand zum Thema hatten – bis hin zur jüngsten, kontrovers aufgenommenen Netflix-Serie „Rohwedder. Einigkeit und Mord und Freiheit“ (Böick und Goschler, 2017; Köpping, 2018; Pötzl, 2019).

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Marcus Böick, ist Akademischer Rat an der Fakultät für Geschichtswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

In der Sphäre der verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen lässt sich auch eine Rückkehr der Treuhand als Forschungsthema beobachten. Insbesondere die Sozial-, Wirtschafts- und Geschichtswissenschaften haben sich, gestützt unter anderem durch erhebliche, auch gezielt mobilisierte Fördermittel, des Themas erneut angenommen. Die sukzessive Erschließung des umfassenden, mehr als 35 Regalkilometer Akten umfassenden Treuhand-Bestands durch das Bundesarchiv in Berlin hat diese neuerliche Konjunktur in diversen Disziplinen erheblich befeuert. Dabei scheint die Aufgabenteilung geradezu paradigmatisch zu sein: Während sich die Sozial- und Kulturwissenschaften vor allem auf einer Mikroebene an den subjektiven Verarbeitungen und Reflexionen der Umbrüche (insbesondere durch betroffene Ostdeutsche aus diversen sozialen Gruppen und Alterskohorten) orientieren, widmet sich die akademische Ökonomie auf der Grundlage „harter“ statistischer Daten (vor allem zu Privatisierungsprozessen in Unternehmen) einer bisweilen komplexen Modellbildung aus einer Makroperspektive. Demgegenüber finden zeithistorische Analysen ihren ebenfalls traditionellen Ansatzpunkt im institutionell produzierten und archivierten Quellenmaterial der Treuhand und anderer Verwaltungen, mit dessen Hilfe politische wie gesellschaftliche Kontexte sowie branchenbezogene Fall- sowie vergleichende Regionalstudien auf einer mittleren Ebene differenziert erarbeitet werden können (Hoffmann, 2020).

Die Treuhand und der von ihr wesentlich gelenkte und gestaltete Wirtschaftsumbau sind also tatsächlich auch in der Wissenschaft wieder aufgetaucht und werden entlang traditioneller Disziplingrenzen „aufgearbeitet“. Doch was folgt daraus für oft eingeforderte, aber meist nur selten wirklich realisierte inter- oder gar transdisziplinäre Perspektiv-

setzungen? Alle sich gegenwärtig in dieses geschichtspolitisch wie erinnerungskulturell erheblich vorbelastete Feld vorwagenden Disziplinen müssen sich zunächst mit einer fast unüberschaubaren Gemengelage an zum Teil sehr polaren Deutungen und zugespitzten Interpretationen abarbeiten. Nicht nur die medial präsenten Skandale oder die politisch lange Zeit zwischen alternativlosen Helden- und neoliberalen Opfergeschichten schwankenden Narrative hallen dabei noch immer durch Diskussionshallen und Chaträume. Es sind insbesondere auch die umfassenden Diagnosen und Befunde der zeitgenössischen Transformations- und Treuhandforschung selbst, die es zugleich produktiv mitzudenken gilt – vor allem aus Ökonomie, Sozial- und Politikwissenschaft oder Rechtswissenschaft. Exemplarisch stehen hierfür die Arbeiten langjähriger Treuhand-Forschender wie dem Politikwissenschaftler Roland Czada (1993) oder dem Verwaltungswissenschaftler Wolfgang Seibel (2005) (Best und Holtmann, 2012).

Doch jenseits dieser geteilten wissenschaftlichen Vorarbeiten sowie der gesellschaftspolitischen Aufladungen des Themas scheinen die verschiedenen Disziplinen derzeit nur schwer in einen übergreifenden Dialog zu finden – zu unterschiedlich erscheinen die Prämissen, Methoden und Theorien sowie auch die Netzwerke und Fachkulturen. In diesem Essay möchte ich thesenartig vier wesentliche (und bewusst abstrakt gehaltene) Erzählperspektiven zur Diskussion stellen, die als übergreifende Ansatz- und Ausgangspunkte für gemeinsame Debatten zwischen den oft weit voneinander entfernten Disziplinen dienen könnten. Diese sind als Angebote zu verstehen, den oft sperrig-festgefahrenen Themenkomplex nicht nur interdisziplinär in den Blick zu nehmen, sondern diesen letztlich auch aus der meist einseitigen nationalstaatlichen Fokussierung, Fixierung und Fetischisierung herauslösen zu können.

Perspektive I: Deformationen von Strukturen?

Die bereits von den Zeitgenossen intensiv erörterte Frage, inwiefern die mentalen oder materiellen „Erblasten“ von DDR-Planwirtschaft und alltäglichem Realsozialismus maßgeblichen oder gar determinierenden Einfluss auf die Resultate des späteren Wirtschaftsumbaus hatten, steht bis in die Gegenwart im Fokus vielfältiger und meist sehr emotionaler Kontroversen: War in der DDR und ihrer zentral gesteuerten Industrielandschaft mit ihren gigantischen Kombinaten alles „Schrott“? Waren ihre Bewohner:innen durch jahrzehntelange Sozialismuserfahrungen zudem auch mental „deformiert“, wie Treuhand-Chef Detlev Rohwedder noch im Herbst 1990 so provokant wie zugespitzt formuliert hatte (Böick, 2018)? Oder hatte die DDR als vermeintlich führende „Industrienation“ durchaus auch einige „Perlen“ sowie Fähigkeiten ihres „Humankapitals“ im Angebot, die sie in die gesamtdeutsche Ehe einzubringen vermochte? Etwas dezenter formuliert, geht es mithin in den teils sehr polemischen Diskussionen um die auch in hohem Maße symbolisch aufgeladene Frage, was die DDR, ihre Wirtschaft, ihre Betriebe und letztlich insbesondere auch die in ihr lebenden Menschen eigentlich nach 1990 „wert“ waren (Steiner, 2007; Kemmler, 1994).

Dieses materiell-kulturelle Fragenbündel erweist sich, so meine These, als mit wissenschaftlichen Methoden schwerlich diskutier- oder entscheidbar. Dennoch schiene es ins Abstrakte gewendet lohnenswert, die möglichen bzw. unmöglichen Kontinuitäten langfristiger Strukturen und Mentalitäten nicht nur in Ost-, sondern auch in Westdeutschland über die vermeintlich scharf gezogene Zäsur von 1989/90 systematisch und in ihren jeweiligen Verschränkungen und Verwandlungen zu untersuchen. Eine derart langfristig angelegte Leitperspektive wurde bzw. wird in einigen, vornehmlich zeithistorischen Projekten bereits mit Erfolg erprobt (Brückweh et al., 2020). Dennoch läge an dieser Stelle noch erhebliches Forschungs- und Diskussionspotenzial für verschiedene Disziplinen. Der erste Narrativblock verortet also das nach 1989/90 stattgefundene Umbruchsgeschehen in sehr langen, historischen Linien, oder besser: materiellen Strukturen und kulturellen Mentalitäten.

Perspektive II: Disruptionen durch Schocks?

Allein für sich stehend wird ein derart langfristig-strukturfunktionaler Zugriff jedoch kaum befriedigen oder zu fachübergreifenden Diskussionen anregen können. Das trifft auch auf den verdichteten und überdeuteten Ereigniskomplex „1989/90“ zu, bei dem sich langfristige Konstellationen und kurzfristige Eruptionen in charakteristischer (wie durch die Zeitgenoss:innen in Ost und West weitgehend unvorhergesehener) Weise miteinander verbanden. Intensiv und kontrovers wird also das disruptive Element des Jahres 1989/90 im deutsch-deutschen Sonderfall diskutiert – insbesondere in Form der schnellen ökonomischen und politischen Vereinigung der beiden Staaten, Ökonomien und Gesellschaften in Form des „Beitritts“ bzw. der „Übertragung“ des westlichen Modells auf den Osten. Dies wird einerseits als besonders radikale Form einer „Schocktherapie“ aus einer linken, kapitalismus- oder globalisierungskritischen Sichtweise attackiert. Andererseits verweisen sowohl konservative als auch liberale Interpret:innen (und damals aktive Zeitzeug:innen) verteidigend auf die vermeintliche „Alternativlosigkeit“ der 1989/90 ohne größere Vorbereitungen, unter erheblichen Druck, unklaren äußeren Umständen sowie in großer Eile getroffenen Entscheidungen (Rödder, 2009).

Jenseits dieser kritischen wie affirmativen Bezugnahmen soll hier generell für einen übergreifenden Blick auf das Phänomen der Disruption geworben werden. Die freisetzende, entfesselnde Dynamik des im Herbst 1989/90 stimmen-

und bildgewaltig einsetzenden Prozesses einer „Friedlichen Revolution“ nicht nur in der DDR, sondern bereits zuvor in ganz Mittelosteuropa, wäre vielmehr als Initialzündung in einer Kette von mehr oder weniger tiefen Schocks, Einschnitten und Umbrüchen zu sehen, die auf die behäbigen Strukturen und Mentalitäten der insgesamt in Ost-West-Konfigurationen festgezurrten Staaten, Gesellschaften und Kulturen Europas einwirkten. Ein sehr klassisches, auf politische Aspekte verengtes Revolutionsverständnis verstellt den Blick auf die erheblichen disruptiven Dynamiken des Jahres 1989/90; auch breitere technologische wie globale Entwicklungstendenzen verstärkten den kurzfristig-disruptiven Effekt der dann doch wieder schärfer gefassten Zäsur nochmals. Im deutsch-deutschen Fall fand dieser disruptive Moment seinen deutlichsten Ausdruck in der über Nacht (und gegen das Votum vieler Ökonom:innen) vollzogenen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im Juli 1990.

Perspektive III: Dynamisierung durch Beschleunigung?

„Struktur“ und „Schock“ können als zwei tragende narrative Elemente der bisherigen Debatten angesprochen werden. Doch nicht nur lang- und kurzfristige Faktoren wirkten zusammen. Auch hier könnte der bereits intensiv geführte Streit um die Geschwindigkeit der postsozialistischen Umgestaltungsprozesse ein Ausgangspunkt für weiterführende Überlegungen sein: Die Frage etwa, ob die im Osten oftmals massiv unter langfristigen Strukturdefiziten (der Planwirtschaft) und kurzfristigen Disruptionen (der Währungsunion) notleidenden Betriebe möglichst schnell entstaatlicht (also privatisiert oder stillgelegt) werden sollten – oder eben mehr Zeit für eine umfassende Sanierung, also eine Anpassung an die neuen Regeln und den intensiven Wettbewerb benötigen würden. Während die Bundesregierung und auch die Treuhand-Spitze den Weg massiv beschleunigter Privatisierungen („als wirksamster Form der Sanierung“, so Rohwedder) als beste Lösungsvariante für den Umbau der Ostwirtschaft ansahen, hielten kritische Stimmen aus den Reihen der linken Oppositionsparteien und der Gewerkschaften dagegen, dass man sowohl den Betrieben als auch den dort noch beschäftigten Menschen deutlich mehr Zeit zur unternehmerischen Sanierung und kulturellen Anpassung an die Marktwirtschaft einräumen müsse. Der erbitterte Grundsatzstreit „Privatisierung versus Sanierung“ wurde folglich zwischen den Polen „Ordnungspolitik“ und „Industriepolitik“ ausgefochten. Während der Privatisierungsprimat in den Jahren 1991/92 deutlich dominanter war, verdichtete sich nach 1993/94 ein auch bis in die CDU reichender Widerstand zur Vermeidung von „Deindustrialisierung“ und zum Erhalt „Industrieller Kerne“ (Böick und Lorke, 2019).

An diesem Punkt erweist sich der zeitgenössische Grundsatzstreit über die (zu hohe oder aber zu geringe) Geschwindigkeit der Transformationsprozesse ebenso als fruchtbarer Ansatzpunkt weitergehender Reflexionen. Die sich bei allen Akteuren stark wandelnden Erfahrungsräume und Erwartungshorizonte oder simpler: das Gefühl, Teil eines „historisch einmaligen“ Vorgangs zu sein, bei dem sich binnen kürzester Zeit zuvor unvorstellbare Dinge in schneller Abfolge für immer veränderten, eröffnet eine weitere Blickachse. Dieser Blick ist stärker auf verschiedene Prozesse, Wandlungen und Zeitrhythmen ausgerichtet, innerhalb derer die Wechselbeziehungen von Vergangenheitsdeutungen, Gegenwartsanalysen und Zukunftsvorstellungen neu konfiguriert wurden. Sowohl materielle Prozesse als auch kulturelle Erfahrungen von mittelfristigen Be- und Entschleunigungen, also von gewandelten Zeitvorstellungen, erweisen sich insbesondere vor, während sowie nach 1990 als interessante analytische Perspektiven – und verknüpfen langfristige Strukturen mit kurzfristigen Disruptionen.

Perspektive IV: Devaluationen durch Entwertungen?

Eine vierte und letzte hier angerissene Facette schließt an eine ebenfalls bis in die Gegenwart hinein geführte Diskussion um Prozesse externer Um- und Entwertungen auf kollektiver wie auf individueller Ebene an. Hier ist es vor allem die dramatische weitgehende „Entwertung“ individueller Arbeits- und Lebensbiografien sowie kollektiver Arbeits- und Lebenswelten nach 1990, die vor allem von politischen, aber auch wissenschaftlichen Kritisierenden des „Einigungsprozesses“ wiederholt herausgestellt wurde. Die Ostdeutschen erschienen in diesem Deutungskontext als weitgehend passive Objekte und „Opfer“ der umfassenden Umbrüche, während die Westdeutschen, vornehmlich als neue Führungskräfte bzw. „Transfereliten“ in die „neuen Bundesländer“ kommend, als dominante sowie deutungs- und gestaltungsmächtige Akteure beschrieben werden. Dies verweist zugleich auch auf Diskussionen über eine mögliche „Kolonisierung“ des Ostens durch den Westen – in materieller wie kultureller Hinsicht. Dabei werden die fast vollständige Übertragung westlicher Regeln, die sukzessive Einsetzung westlicher Eliten sowie die weitgehende Übernahme des früheren Staatseigentums vorwiegend durch westliche Unternehmen überwiegend kritisch als integrale Bestandteile eines derartigen Szenarios einer „Übernahme“ gedeutet (Mau, 2019; Kowalczuk, 2019).

Auch hier bieten zeitgenössische Kontroversen Ansatzpunkte für analytische Perspektiven, die verschiedene Disziplinen zusammenführen können – versteht man das Setting eher als Prozess individueller und kollektiver Ver- und Bearbeitungen eines Umbruchs. Die Vermittlung und Verhandlung vergangener, gegenwärtiger wie zukünftiger Realitäten und Identitäten erwies sich dabei durchaus als grundlegender Katalog an Operationen einer intensiven Selbst- und Fremdreflexion von Akteuren im Umbruch über den Umbruch selbst. Diese übergreifenden Reorientie-

rungsbemühungen fanden dabei keineswegs nur im Osten oder in der Wirtschaft statt, auch wenn sie hier besonders dramatisch sichtbar wurden. Sie strahlten letztlich – zumal nach dem Ende des Ost-West-Systemwettstreits – auf nahezu sämtliche gesellschaftliche Sphären aus. Diese intensiven Umdeutungen und Reflexionen umfassend in den Blick zu nehmen, würde schließlich auch weiterführende produktive Einblicke in die rahmenden Meta-Strukturen derartiger Transformationsprozesse ermöglichen.

Fazit: neue Transformationsforschung als Gesellschaftswissenschaft

Diese sehr experimentelle Skizze möchte Vorschläge für einen inter- oder gar transdisziplinären Dialog machen. Die in den letzten Jahren wieder massiv einsetzende ökonomische, sozialwissenschaftliche und zeithistorische Transformationsforschung sollte sich nicht in einem projektbezogenen aufmerksamkeitsgetriebenen Nebeneinander von vielen unverbundenen Einzelprojekten erschöpfen. Vier mögliche Ansatzpunkte für übergreifende Diskussionen wurden in diesem Rahmen zur Diskussion gestellt. Ein weiterführendes Nachdenken über langfristige Strukturen, kurzfristige Disruptionen, mittelfristige Dynamiken sowie metaperspektivische Reflexionen hat demonstriert, dass eingefahrene zeitgenössische Kontroversen durchaus auch in fruchtbar-produktive analytische Leitperspektiven transformiert werden können. Als heuristische Impulse können, so die Hoffnung, relativ abstrakte Begriffe und offene Konzepte bereitstellen, die eine gemeinsame Diskussion auch zwischen sehr unterschiedlichen Fächergruppen ermöglichen – im Sinne einer Transformationsforschung als übergreifender Gesellschaftswissenschaft (Böick et al., 2020).

Verstanden als möglichst abstrakt-offene Perspektiven bzw. „Slots“ können diese als mögliche Anschlusspunkte diskursive Räume zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen für komplexe, differenzierte Analysen und Narrative aufspannen und eröffnen. Dies sollte auch als Aufforderung verstanden werden, den Blickwinkel unserer Analysen umfassend auszuweiten: Erstens etwa um auch die vielfältigen Akteure, Felder, Organisationen und Phänomene jenseits von Treuhand und Wirtschaftsumbau in den Blick zu nehmen. Zweitens um die Blickrichtung auch stärker als bislang systematisch vergleichend bzw. referenzierend auf die postsozialistischen Transformationsgesellschaften Mittelosteuropas zu richten. Drittens um, im Gegenschnitt, Wandlungsprozesse in der vermeintlich stabilen Welt des Westens anzusprechen, die Philipp Ther (2014) als „Ko-Transformationen“ bezeichnet hat. Viertens schließlich auch um Ansatzpunkte auf europäischer und letztlich globaler Ebene zu entwickeln, die sich mit der Genese und dem Zusammenwirken übergreifender Konstellationen (wie Digitalisierung und Globalisierung) beschäftigen. Kurzum: Die Treuhand ist also durchaus wieder da – wir sollten aber als Wissenschaftler:innen nicht einfach bei ihr stehenbleiben (Krastev und Holmes, 2019).

Literatur

Best, H. und E. Holtmann (Hrsg.) (2012), *Aufbruch der entsicherten Gesellschaft: Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Campus.

Brückweh, K., C. Villinger und K. Zöller (Hrsg.) (2020), Die lange Geschichte der „Wende“, *Geschichtswissenschaft im Dialog*, C. Links Verlag.

Böick, M. und C. Goschler (2017), *Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit der Treuhandanstalt*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Böick, M. (2018), *Die Treuhand: Idee – Praxis*, Wallstein Verlag.

Böick, M. und C. Lorke (2019), Aufschwung, Abbau, Anpassung? Eine kleine Geschichte des „Aufbau Ost“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* 46 (2019), 32-40

Böick, M., C. Goschler und R. Jessen (Hrsg.) (2020), *Jahrbuch Deutsche Einheit*, 1, C. Links.

Czada, R. (1993), Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden, in: W. Fischer, H. Hax und H.-K. Schneider (Hrsg.) (1993), *Treuhandanstalt: Das Unmögliche wagen*, Akademie Verlag, 148-173.

Hoffmann, D. (Hrsg.) (2020), Transformation einer Volkswirtschaft, *Neue Forschungen zur Geschichte der Treuhandanstalt*, Metropol.

Kemmler, M. (1994), *Die Entstehung der Treuhandanstalt: Von der Wahrung zur Privatisierung des DDR-Volkseigentums*, Campus.

Köpping, P. (2018), *„Integriert doch erst mal uns!“ Eine Streitschrift für den Osten*, C. Links Verlag.

Kowalczuk, I.-S. (2019), *Die Übernahme. Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde*, C.H. Beck.

Krastev, I. und S. Holmes (2019), *The Light that Failed. A Reckoning*, Allen Lane.

Mau, S. (2019), *Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft*, Suhrkamp.

Pötzl, N. F. (2019), *Der Treuhand-Komplex. Legenden. Fakten. Emotionen*, Kursbuch.

Rödder, A. (2009), *Deutschland einig Vaterland: Die Geschichte der Wiedervereinigung,* C.H. Beck.

Seibel, W. (2005), *Verwaltete Illusionen: Die Privatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt und ihre Nachfolger 1990-2000*, Campus.

Steiner, A. (2007), *Von Plan zu Plan: Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR*, Aufbau Taschenbuch Verlag.

Ther, P. (2014), *Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent: Eine Geschichte des neoliberalen Europa*, Suhrkamp Verlag.

Title: *Treuhand Transdisciplinary: Deformation, Disruption, Dynamics, Devaluation*

Abstract: *This paper examines new options regarding interdisciplinary perspectives on the history of economic reconstructions in post socialist Eastern Germany after 1990, mostly connected to the muchdebated Treuhandanstalt (Trusteeship Agency). By discussing different narratives, a brief, abstract framework is presented by highlighting longterm structural changes, shortterm disruptions, midterm dynamics as well as framing cultural reflections on an individual or collective level. These patterns could help to build heuristic bridges between different disciplines (like social sciences, economics, or history) in this re-emerging scientific area and to embed this research in broader themes on a European or even global scale.*

JEL Classification: *N94, O4, P2, R1*

DOI: 10.1007/s10273-021-2834-4

Rüdiger Pohl

Aufbau Ost: Lief da etwas falsch?

Das sozialistische Wirtschaftssystem der DDR brach 1990 zusammen. Nach der Wiedervereinigung war es das Kernziel des Aufbaus Ost, einen Wirtschaftssektor in Ostdeutschland (der ehemaligen DDR) zu schaffen, der im internationalen Wettbewerb bestehen kann. Die ehemaligen sozialistischen Betriebe wurden privatisiert oder geschlossen. Der Staat hat Investitionen durch Subventionen massiv gefördert. Ostdeutschland hat heute eine Wirtschaftsleistung, die mit der von großen Teilen Westdeutschlands vergleichbar ist. Besonders bemerkenswert ist, dass die allgemeinen Lebensbedingungen in Ostdeutschland heute denen im Westen ähnlich sind. Der Aufbau Ost hat erreicht, was erreicht werden konnte.

Die unglaubliche Wende 1990: von der Zweistaatlichkeit zur Einheit in Deutschland, vom Sozialismus zur Marktwirtschaft in der DDR. Die Mauer war im November 1989 gefallen, das System Deutsche Demokratische Republik am Ende. Aber die DDR bestand als souveräner Staat (vorerst) weiter. Daher war es Aufgabe der politischen Führung der DDR (nicht der Westdeutschen), Konzeptionen für die Zukunft zu entwerfen. Der neue Ministerpräsident der DDR, Hans Modrow, gab den Kurs vor: „die Legitimation der DDR als sozialistischer Staat" erneuern. Zwar erkannte er, dass „unser Wirtschaftsgefüge aus dem Gleichgewicht geraten ist". Aber: „Die volkswirtschaftliche Substanz unseres sozialistischen Staates ist kräftig genug und tragfähig für eine Stabilisierung in absehbarer Zeit." Ein „besserer Sozialismus" sollte es werden. An der Fortexistenz der DDR ließ Modrow keinen Zweifel. „Die Staatsgrenze wird weiterhin zuverlässig durch die Grenztruppen gesichert." Einer Wiedervereinigung erteilte er eine „klare Absage" (Modrow, 1989).

Reformierter Sozialismus: nein danke

Modrow war nicht der einzige, der sich für „einen guten Sozialismus" in der DDR aussprach. Künstler, Schriftstellerinnen, Kirchenleute forderten, „eine sozialistische Alternative zur Bundesrepublik zu entwickeln" (Für unser Land, Aufruf, 1989). In aggressiver Sprache warnten sie davor, „durch die Bundesrepublik vereinnahmt" zu werden. Es drohe „ein Ausverkauf unserer materiellen und moralischen Werte". Den Appell unterzeichneten 1,2 Mio. Menschen – das war viel, aber bei einer Bevölkerung von fast 11 Mio. (im arbeitsfähigen Alter) nicht die Mehrheit. Und es gab genügend Gegenaufrufe. Darin wurde die Planwirtschaft für gescheitert, irreparabel, der Sozialismus für nicht lebensfähig erklärt (Gegenaufruf, 1989). In großer Zahl übersiedelten DDR-Bürger:innen weg vom Sozialismus in die Bundesrepublik. Für die Fortsetzung des Sozialismus gab es in der DDR keine Mehrheit.

Letztlich war es dann die Politik der Bundesregierung, die den sozialistischen Reformideen in der DDR das Ende bereitete. Die westdeutsche Politik erkannte zwar den Selbstbestimmungsanspruch der DDR an („Es liegt letztlich an der Führung der DDR, den Menschen dort eine lebenswerte Perspektive zu bieten."). Bundeskanzler Kohl verhielt sich aber keineswegs neutral. Im Gegenteil forderte er eindringlich „sichtbare und spürbare Reformen" (Bundeskanzler Kohl, 1989a), bot der DDR umfassende Hilfe an, aber nur, „wenn ein grundlegender Wandel des politischen und wirtschaftlichen Systems in der DDR … in Gang gesetzt wird" (Bundeskanzler Kohl, 1989b).

Dann machte Bundeskanzler Kohl, das Ziel der deutschen Einheit fest im Blick, der DDR ein Angebot. Im Februar 1990 schlug er eine Währungsunion vor (die Mark der DDR wird durch die D-Mark ersetzt). Er knüpfte dies aber an die Bedingung, dass in der DDR alle Vorkehrungen für die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft getroffen werden (Bundeskanzler Kohl, 1990). Das entsprach den Wünschen vieler Menschen in der DDR; sie hatten die D-Mark eingefordert („Kommt die DM, bleiben wir; kommt sie nicht, geh'n wir zu ihr!"), viele auch die Wiedervereini-

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Rüdiger Pohl lehrte an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und war Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

gung („Deutschland, einig Vaterland“). Bei der ersten demokratischen Wahl in der DDR, im März 1990, entfielen die meisten Stimmen auf die CDU, die Partei, die massiv für die Währungsunion und Einheit eintrat. Es ging dann schnell. Bereits im Juni 1990 verabschiedeten Volkskammer und Bundestag den Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Im August erklärt die Volkskammer den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland. Im September stimmten die vier Mächte der Vereinigung zu (Zwei-plus-Vier-Vertrag). Im Oktober 1990 wurde die Vereinigung vollzogen. Damit waren die Weichen gestellt, gegen Sozialismus und für die Marktwirtschaft, gegen Zweistaatlichkeit und für die Einheit.

Zur Bilanz des Jahres 1990 gehört ein Aspekt, den man als Gewinner-Verlierer-Phänomen bezeichnen kann. Ostdeutsche, welche die Marktwirtschaft im vereinten Deutschland wollten, waren die Gewinner des Jahres. Ostdeutsche, die für einen reformierten Sozialismus in der DDR votiert hatten, sahen sich als Verlierer. Das Gewinner-Verlierer-Phänomen tritt in der wirtschaftlichen Transformation Ostdeutschlands immer wieder auf. Die einen konnten sich in der freiheitlich-marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik persönlich entfalten und wirtschaftlich etablieren; andere wiederum, vor allem wenn sie dem DDR-System ideologisch verbunden waren und dort einflussreiche Ämter innehatten, fühlten sich degradiert, waren dem neuen Wettbewerb nicht immer gewachsen. Das Gewinner-Verlierer-Phänomen hat die Einstellungen der Ostdeutschen zum Aufbau Ost nachhaltiger geprägt, als am Anfang zu vermuten war, und länger. Noch heute, 30 Jahre später, ist es der wohl wichtigste Grund dafür, dass die Urteile der Ostdeutschen über den Aufbau Ost eher diffus ausfallen. Auf die Frage, ob die wirtschaftliche Entwicklung alles in allem ein Erfolg oder ein Misserfolg war, sagen 36 % „ein Erfolg“, 26 % „ein Misserfolg“, und 38 % sind unentschieden (Institut für Demoskopie Allensbach, 2019). Das ist keine klare Mehrheit für irgendwas.

Währungsunion: enttäuschte Erwartungen

Die deutsch-deutsche Währungsunion war der politisch entscheidende (innerdeutsche) Schritt auf dem Weg zur deutschen Einheit. Wirtschaftliche Überlegungen spielten keine Rolle, vor allem nicht für die Bundesregierung. Das stieß viele Ökonom:innen im Jahr 1990 in ein Dilemma. Als Bürger:innen begrüßten sie die Aussicht auf die Einheit (die das Grundgesetz forderte). Als Forschende sahen sie die wirtschaftlichen Probleme, die mit der Einführung der D-Mark in der DDR nicht gelöst sein würden.

Das Kernproblem der Währungsunion bestand aus Sicht der Kritiker darin, dass mit der Währungsunion Wohlstandserwartungen in der DDR geweckt wurden, die enttäuscht werden mussten. Die DDR-Bevölkerung (und nicht nur sie) glaubte an den „Mythos D-Mark“: dass sich mit der D-Mark das Wirtschaftswunder Westdeutschlands in der DDR wiederholen würde. Eine Illusion! Die westdeutsche Wirtschaft verdankte ihre Stärke nicht der D-Mark. Es war umgekehrt. Die D-Mark war stark, weil die westdeutsche Wirtschaft stark war – produktiv, innovativ, wettbewerbsfähig. Das alles traf für die Wirtschaft der DDR gerade nicht zu. Das Problem der DDR war nicht die falsche Währung, sondern die Ineffizienz der Wirtschaft.

Persönliche Anmerkung: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem ich zu jener Zeit angehörte, reagierte auf die Pläne für eine Währungsunion mit „Besorgnis“. In einem Brief an den Bundeskanzler (ungewöhnlich, sonst äußerten wir uns nur in Gutachten) trugen wir am 9.2.1990 unsere Bedenken vor. Wir hatten, wie wir fanden, gute Argumente dafür, einer Währungsunion erst die grundlegende Wirtschaftsreform in der DDR vorzuschalten. Im Auftrag des Kanzlers antwortete uns Finanzminister Waigel. Es gehe darum, in kurzer Frist „den Menschen in der DDR ein sichtbares Zeichen der Hoffnung zu geben“, eben durch das Angebot einer Währungsunion. Ich für meinen Teil gestehe längst ein, letztlich nicht zu wissen, ob das Land mit einer Verschiebung der Währungsunion besser gefahren wäre.

Der schlechte Zustand der Wirtschaft der DDR bestand bereits lange vor dem Fall der Mauer. Mit der Öffnung der Grenzen wurde die Lage prekär. Die DDR-Betriebe waren nun einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, dem sie ganz überwiegend nicht gewachsen waren. Die DDR hatte durch ihre jahrzehntelange Abschottung verhindert, dass sich ihre Betriebe effizient in die internationale Arbeitsteilung einklinken und dort behaupten konnten. Nun wurden die DDR-Betriebe durch Konkurrenz von außen bedrängt, die leistungsstärker war als sie. Es war nicht Schuld der DDR-Betriebe (auch nicht der dort arbeitenden Menschen), sondern lag in der Verantwortung der misslungenen staatlichen Planung, dass die Produktionsanlagen vieler Betriebe veraltet waren, die Produkte an den Weltmärkten nicht wettbewerbsfähig waren, und wenn doch, dann oft nur dank subventionierter Preise, welche die Produktionskosten nicht abdeckten – eine ruinöse Situation. Beispiel Mikroelektronik: In diesem Vorzeigebereich der DDR betrugen die Kosten „ein Mehrfaches des internationalen Standards“, waren für Produktion und Export Subventionen in Milliardenhöhe erforderlich (Schürer et al., 1989). Zudem mussten die Betriebe mehr Arbeitnehmende anstellen, als für den Betriebszweck benötigt, weil der Staat offene Arbeitslosigkeit vermeiden wollte. Entsprechend gering war die Produktivität.

Die DDR-Betriebe waren nach der Maueröffnung in einen unerbittlichen Verdrängungswettbewerb geraten. Die

Produktion brach ein, die (offene) Arbeitslosigkeit nahm zu. An diesen realen Problemen konnte die Währungsunion, die Einführung der D-Mark in der DDR, überhaupt nichts ändern. Die Währungsunion verstärkte die Probleme eher noch. Der Umtauschsatz von 2:1 (2 Mark der DDR in 1 DM) war realwirtschaftlich überhöht. Er bedeutete faktisch, dass die Kaufkraft der Ost-Mark-Einlagen der Bevölkerung durch den Umtausch erheblich angehoben wurde (auf dem Schwarzmarkt wurde die DDR-Mark zuvor 8:1 getauscht, was dem Kaufkraftgefälle eher entsprach). Mochte man das aus sozialen Gründen akzeptieren, waren die Belastungen für die Betriebe enorm. Den DDR-Betrieben waren als Gegenposten zu den Einlagen der Bevölkerung Kredite zugerechnet, die nun durch den Umtausch real mehr Schuldenlast bedeuteten als je zuvor. „Gelöst" wurde das Problem später schlicht dadurch, dass die Treuhandanstalt die Kreditlasten übernahm.

Im Zuge der Währungsunion wurden die Löhne im Verhältnis 1:1 von Mark der DDR in D-Mark umgerechnet. Der erhebliche Rückstand der DDR-Löhne gegenüber denen im Westen wurde schlagartig sichtbar. Es kam rasch zu äußerst kräftigen Lohnsteigerungen. Sicherlich sollte die DDR kein Niedriglohngebiet bleiben. Aber die rasanten Lohnsteigerungen in der bedrängten ineffizienten Wirtschaft verschärften die Probleme der DDR-Betriebe noch zusätzlich.

Was wäre ohne die Währungsunion wirtschaftlich anders gewesen? Die dann weiter umlaufende Mark der DDR wäre vermutlich drastisch abgewertet worden. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Betriebe wäre gestützt worden. Wie stark das Produktion und Absatz stabilisiert hätte (ob überhaupt), ist ungewiss. Gleichzeitig wäre die Kaufkraft der DDR-Bevölkerung bezüglich der begehrten Güter aus dem Westen geschrumpft. Welche Folgereaktionen das ausgelöst hätte (verstärkte Abwanderungen, höhere Lohnforderungen), ist ebenfalls ungewiss. Nichts geändert hätte die Abwertungsstrategie an dem grundlegenden Erfordernis, die DDR-Wirtschaft durch Reformen so rasch wie möglich umzugestalten, damit sie im Wettbewerb offener Wirtschaften mithalten konnte.

Aufbau Ost – Koste es, was es wolle

Marktdruck dämpfen

Dass die Bundesregierung wirtschaftliche Vorbehalte gegen die Währungsunion ausblendete, bedeutet nicht, dass sie die wirtschaftlichen Probleme in der DDR (dann der neuen Länder) ignoriert hätte. Im Gegenteil! Der Aufbau Ost wurde als zentrale Herausforderung der Wirtschaftspolitik bereits 1990 in Angriff genommen. Das war auch dringend nötig. Denn die DDR-Wirtschaft war teilweise bereits kollabiert. Wer die Dramatik jener Tage nachempfinden will, muss nur einen Blick in die Statistik für 1990 werfen. Im September 1990, zwei Monate nach Einführung der DM, lag die industrielle Warenproduktion in der DDR um 50 % unter dem Vorjahreswert. Es gab Massenentlassungen; die (offene) Arbeitslosigkeit stieg stark an (erreichte 2005 den unglaublichen Wert von 18,7 %). Kein Wunder, dass die Begeisterung für die Marktwirtschaft im Osten schwand und die Abwanderungen aus der DDR unverändert weitergingen.

Es klingt paradox, dass die Wirtschaftspolitik, nachdem die Marktwirtschaft in der DDR eben gerade eingeführt worden ist, als erstes dem Marktdruck entgegenwirken musste. Es wirkt auch paradox, dass es, nachdem die Staatswirtschaft der DDR gerade untergegangen war, doch wieder der Staat war, der den Aufbau Ost vorantreiben musste. Die Lösung der ostdeutschen Probleme lag nicht darin, die Marktwirtschaft im Sinne eines Big Bang einzuführen und sie dann einfach wirken zu lassen.

Die wirtschaftliche Erneuerung musste auf überregional wettbewerbsfähige Produktion im östlichen Teil Deutschlands gerichtet sein. Dafür brauchte es eine Vorlaufzeit. Die war nicht gegeben, denn es gab ein grundlegendes Dilemma. Aus globaler Sicht bestand vor allem im industriellen Bereich kein Bedarf für Produktion auf dem Gebiet der neuen Länder. Überall in der Welt waren freie Produktionskapazitäten vorhanden, an Güterangebot mangelte es nicht. Der Marktdruck alleine hätte die Substitution heimischer Produktion im Osten durch auswärtige Produktion, die längst im Gange war, unerbittlich fortgesetzt. Das hätte schlimmstenfalls zu einer wirtschaftlichen Verödung Ostdeutschlands geführt. Dem konnte nur der Staat entgegenwirken, wer sonst. Der Aufbau Ost musste zum Erfolg gebracht werden, koste es, was es wolle. Kalkulierbar waren die Kosten ohnehin nicht.

Infrastruktur sanieren

Die Infrastruktur der DDR war in einem schlechten Zustand: verschlissene Verkehrswege, Zerfall in den Innenstädten, massive Umweltbelastungen. Das machte den Standort Ostdeutschland für Investierende unattraktiv. Nicht nur deswegen war die Sanierung der Infrastruktur vordringlich. Zugleich ging es darum, die allgemeinen Lebensbedingungen für die Menschen in den neuen Ländern rasch zu verbessern, sie mit denen in Westdeutschland vergleichbar zu machen – nicht zuletzt, um die Menschen im Osten zum Bleiben zu bewegen.

Die Sanierung der Infrastruktur war erfolgreich. Aber ein Nebeneffekt war wieder das Gewinner-Verlierer-Phänomen. Die Sanierung der Infrastruktur nutzte im Ergebnis

zwar allen. Aber nicht der Sanierungsprozess: Wer im Bausektor tätig war, stand wirtschaftlich auf der Sonnenseite, denn die Sanierung der Infrastruktur löste einen Bauboom sondergleichen aus. Gleichzeitig verloren in anderen Sektoren, vor allem in der Industrie, viele Beschäftigte ihren Arbeitsplatz. Dass sich dies später umkehrte (der Bauboom endete, als der Nachholbedarf gedeckt war – das Verarbeitende Gewerbe gewann an Boden, als die Wirtschaftsförderung griff), ist richtig. Doch bedeutete die strukturelle Erneuerung der Wirtschaft beides: den Abbau überholter Strukturen (was die Menschen belastete) und den Aufbau neuer Strukturen (was den Menschen Hoffnung brachte). Da der Abbau dem Aufbau vorauseilte, löste die marktwirtschaftliche Transformation mindestens ein skeptisches Echo aus.

Betriebe privatisieren

Mit dem Ende des Sozialismus und dem Übergang zur Marktwirtschaft stand fest: „Das volkseigene Vermögen ist zu privatisieren." So stand es lapidar im Treuhandgesetz, das die DDR-Volkskammer im Juni 1990 erlassen hat. Mit der Realisierung wurde die Treuhandanstalt beauftragt (die schon im März 1990 gegründet war). Damit begann eines der schwierigsten Kapitel im Aufbau Ost. Bis heute wird die Tätigkeit der Treuhandanstalt kontrovers diskutiert. Die Ausgangslage ist hinreichend bekannt. Die von der Treuhandanstalt übernommenen „volkseigenen" Betriebe waren in der großen Mehrzahl Sanierungsfälle. Die Sanierung dieser Betriebe durch Privatisierung sollte wettbewerbsfähige Unternehmen schaffen. Das war eine positive Perspektive für die Beschäftigten – aber nicht für alle. Viele Beschäftigte verloren ihre Arbeit, weil die sanierten Betriebe produktiver waren und damit weniger Beschäftigte benötigten als zuvor. Zudem wurden Betriebe, für die sich kein Investor fand, stillgelegt, was ebenfalls zu Arbeitsplatzverlusten führte. Hier zeigte sich erneut das Gewinner-Verlierer-Phänomen der marktwirtschaftlichen Transformation.

Während erfolgreiche Sanierungen üblicherweise keine große öffentliche Resonanz fanden, erzeugten Betriebsschließungen und Entlassungen offen ein Klima der Wut. Es richtete sich gegen die Treuhandanstalt. Demonstrationen waren an der Tagesordnung. Die Führungskräfte der Treuhandanstalt konnten sich nur unter Polizeischutz durch das Land bewegen. Der Treuhandanstalt wurden pauschal unseriöse, kriminelle Machenschaften bei der Privatisierung unterstellt (die es vereinzelt gegeben hat, die trotzdem keinen Generalverdacht rechtfertigten). Der Treuhandanstalt wurde zudem die Verantwortung für die „Deindustrialisierung" der DDR angelastet – ein kurioser Vorwurf, weil weit weg von den Fakten: Noch heute ist der Wertschöpfungsanteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt in den neuen Ländern etwa so hoch wie in Belgien, Italien und Spanien und höher als in Frankreich. Und gab es nicht zuvor in der DDR eine ineffiziente „Überindustrialisierung"?

So sehr Fassungslosigkeit, Angst und Wut der durch Privatisierung und Stilllegungen belasteten Menschen verständlich waren – ihr Protest richtete sich an die falsche Adresse. Nicht die Treuhandanstalt hatte die Lasten der marktwirtschaftlichen Erneuerung zu verantworten. Die Lasten waren Folge des fehlgeleiteten Wirtschaftssystems der DDR, deren Betriebe zwar hinter geschlossenen Grenzen am Leben gehalten werden konnten (selbst das nicht auf Dauer, wie sich mit dem Ende der DDR gezeigt hat), die aber – so wie sie aufgestellt waren – im globalen Wettbewerb ganz überwiegend keine Überlebenschancen hatten.

Trotz der Proteste blieb die Treuhandanstalt bei ihrem Kurs: Privatisierung ist der beste Weg zur Sanierung; wo die Privatisierung nicht gelingt, bleibt nur die Betriebsschließung. Der Prozess konnte nach wenigen Jahren (1994) abgeschlossen werden. Als am Ende Bilanz gezogen wurde, zeigte sich, dass die Treuhandanstalt mit der Privatisierung des volkseigenen Vermögens keinen Überschuss erwirtschaftet hat (der nach dem Willen der Politik den Sparenden in der DDR hätte zugutekommen sollen), sondern mit einem beträchtlichen Defizit abschloss. Das belegte einmal mehr, dass der Marktwert des „volkseigenen Vermögens" der DDR nicht hoch war (um es vorsichtig auszudrücken).

Gab es zum Kurs der Treuhandanstalt (Sanierung durch Privatisierung oder Stilllegung) eine Alternative? Ja, aber sie wäre ein Albtraum gewesen. Die Alternative wäre gewesen, dass die Treuhandanstalt die Betriebe in eigener Regie saniert, die dafür erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellt und die Betriebe erst nach erfolgreicher Sanierung privatisiert. Wieso wäre das ein Albtraum gewesen? Der (verständliche) Wunsch der Beschäftigten, Entlassungen und Betriebsschließungen zu vermeiden, hätte dazu geführt, dass schmerzhafte, unpopuläre, aber betriebswirtschaftlich notwendige Anpassungen unterblieben wären. Marktwirtschaftliches Know-how, das in den DDR-Betrieben naturgemäß nicht vorhanden war, das aber für das Bestehen im Wettbewerb unersetzlich ist, wäre nicht im erforderlichen Umfang mobilisiert worden. Das Überleben der Betriebe wäre letztlich nur durch Dauersubventionen „gesichert" worden (wie es in der Staatswirtschaft der DDR üblich war). Wo staatlich subventionierte Betriebe einen breiten Raum einnehmen, werden private Investierende abgeschreckt. Die Erneuerung der Wirtschaft in den neuen Ländern wäre ins Stocken geraten. Es ist der Politik noch heute hoch anzurechnen, dass sie den Weg der dauerhaften Subventionierung unrentabler Betriebe nicht gegangen ist, obwohl dieser Weg sicherlich populär gewesen wäre.

Investitionen fördern und noch viel mehr

Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft erforderte Investitionen und viele weitere Schritte, von der Umstrukturierungsberatung für bisherige DDR-Betriebe bis zur Implementierung des Steuerrechts der Bundesrepublik. Das alles in Gang zu setzen, war Aufgabe der Politik. Der Aufbau Ost konnte beginnen. Die Bewältigung der marktwirtschaftlichen Transformation in Ostdeutschland war eine Jahrhundertaufgabe. Sie wurde ohne große konzeptionelle Vorbereitung, quasi aus dem Stand angegangen.

Persönliche Anmerkung: Es gab ab 1990 unzählige Diskussionsbeiträge zur Ausgestaltung des Aufbaus. Man legt es mir hoffentlich nicht als ungebührliche Eigenwerbung aus, wenn ich hier auf das Jahresgutachten 1990/1991 des Sachverständigenrats (Viertes Kapitel: Erneuerung der Wirtschaftsstruktur im östlichen Teil Deutschlands) verweise. Wir hatten damals in einem kompakten Text die zu lösenden Probleme geschildert, alternative Lösungsansätze diskutiert und vor allem das Pro und Kontra einzelner Maßnahmen abgewogen. Ich finde den Text heute noch lesenswert.

Der Staat bot ein äußerst umfangreiches Förderprogramm für den Aufbau Ost an. Für die Förderung von Investitionen standen Investitionskredite, Investitionszulagen, Eigenkapitalhilfen bereit. Solche Maßnahmen wurden nicht für Ostdeutschland neu erfunden – es waren Maßnahmen, die man aus der regionalen und sektoralen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft kannte. Andere Fördermaßnahmen kamen hinzu: Forschungsförderung, Technologietransfer, berufliche Qualifizierung von Fach- und Führungskräften und des Mittelstands, Bürgschaften, Garantien. Parallel wurden arbeitsmarktpolitische Programme aufgelegt, um der Demotivation und Dequalifikation der vielen Arbeitslosen entgegenzuwirken. Die staatliche Förderung Ost wurde immer weiter ausgebaut und differenziert. 20 Jahre nach dem Fall der Mauer listete die Bundesregierung nicht weniger als 68 „Maßnahmen der Bundesregierung für die neuen Länder“ auf. Hinzu kam eine unbekannte Zahl von Förderangeboten der Länder.

Wer sich als beratender Ökonom mit dem Programm zum Aufbau Ost auseinandersetzte, lernte schnell Bescheidenheit. Statt mit präzisen Vorschlägen für effiziente Aufbaumaßnahmen zu brillieren, war man mit einer Realität konfrontiert, die notgedrungen von Trial and Error geprägt war. Die Vielzahl der Fördermaßnahmen konnte man als „unüberschaubares Sammelsurium“ kritisieren (das war es sicherlich auch), dessen Wirksamkeit im Einzelnen oft ungewiss blieb (auch das trifft zu). Mit Recht war zu warnen, dass ein Förderprogramm, das alles und jede ökonomische Aktivität unterstützt, letztlich Subventionsmentalität und Staatsgläubigkeit erzeugt, was gerade für Ostdeutschland nicht vorteilhaft war. Statt dieser Kritik wäre es allerdings vorzuziehen gewesen, die Effizienz der einzelnen Fördermaßnahmen im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen konkret zu bewerten. Bedauerlicherweise führen solche Analysen nur selten zu eindeutigen Ergebnissen, vor allem, weil der Nutzen von Maßnahmen ex ante oft gar nicht und ex post nur schwer zu quantifizieren ist. In einer solchen Situation bleibt der Politik, muss man als Ökonom zugeben, nichts anderes übrig, als Maßnahmen, die sinnvoll erscheinen, im Trial-and-Error-Verfahren auszuprobieren und durchzuhalten, solange sie keine offenkundig schädlichen Nebenwirkungen haben. Die Folge war das breit gefächerte Förderprogramm.

Selbst wenn potentiell schädliche Nebenwirkungen von Maßnahmen gut abzuschätzen waren, blieb immer noch ein Abwägungsproblem. Beispielsweise bei der finanziellen Förderung privater Investitionen: Es besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen, denn niemand kann sicher sein, dass die geförderte Investition am Markt bestehen würde. Es droht Dauersubventionierung, wenn eine geförderte Investition abgeschrieben ist und die Unternehmerin für die Ersatzinvestition erneut staatliche Mittel einfordert. Es kommt zu unerwünschten Mitnahmeeffekten, wenn der Staat Investitionen finanziell unterstützt, die der Unternehmer auch ohne Förderung durchgeführt hätte. Wegen solcher Gefahren von vornherein auf Investitionsförderung zu verzichten, konnte trotzdem nicht die Lösung sein. Letztlich bleibt es ein Abwägungsproblem, ob eine bestimmte Maßnahme trotz möglicher Risiken durchgeführt wird. Entscheiden muss so etwas letztlich die Politik.

Nicht immer führt die Abwägung zu überzeugenden Lösungen. Ein krasses Beispiel hierfür war der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“. Alteigentümer:innen, deren Vermögen, unter anderem Immobilien, auf dem Gebiet der DDR enteignet worden war (in der NS-Zeit und in der DDR, mit Ausnahme der durch die sowjetische Besatzungsmacht vorgenommenen Enteignungen), konnten Naturalrestitution (Rückgabe des Vermögens) verlangen. Was von der Politik als Schritt zur Wiederherstellung der Gerechtigkeit gedacht war, erwies sich als Investitionshemmnis im Aufbau Ost: Da die Restitutionsansprüche gerade bei Immobilien häufig umstritten waren und Entscheidungen sehr lange dauerten, waren Investitionen auf diesen Grundstücken lange Zeit blockiert. Eine monetäre Entschädigung hätte dagegen Investitionen auf den betroffenen Grundstücken sofort ermöglicht.

Ein alter Streitpunkt in der Regionalpolitik ist, ob sie die regional unterschiedliche Wirtschaftskraft ausgleichen soll (wie es die Politik in strukturschwachen Regionen fordert) oder ob sie „Wachstumspole“ fördern soll (was

auf effiziente Mittelverwendung bedachte Ökonom:innen vorziehen). Wachstumspole sind Regionen, in denen ein vielversprechendes Wirtschaftspotential vorhanden ist – aufgrund der Bevölkerungsstruktur, der bereits verfügbaren (wenn auch vielleicht noch sanierungsbedürftigen) Infrastruktur, der industriellen Tradition, der Ausstattung mit weichen Standortfaktoren. Der Streit hat etwas Theoretisches. Die Erfahrung zeigt, dass es für einen flächendeckenden Ausgleich gar nicht genug Investierende gibt. Sie bevorzugen naturgemäß solche Wirtschaftsstandorte, die die Merkmale eines Wachstumspols aufweisen. Wo ein Wachstumspol liegt, welche Ausdehnung er hat, entscheidet dabei nicht staatliche Planung am Reißbrett, sondern ergibt sich aus dem Ansiedlungsverhalten von Investierenden. Auch in Ostdeutschland hat sich trotz eines im Großen und Ganzen flächendeckenden Förderangebots eine beachtliche regionale Differenzierung der Wirtschaftskraft herausgebildet (wovon noch zu reden sein wird). Die Politik muss allerdings darauf achten, dass aus strukturschwachen Regionen nicht abgehängte Regionen werden. Es wäre daher widersinnig, einem Investor die Förderung zu verweigern, wenn er in einer strukturschwachen Region statt in einem politisch beworbenen Wachstumspol investieren will.

Erreicht, was zu erreichen war

Lief da etwas falsch? Oder: Wie ist der Aufbau Ost nach 30 Jahren zu bewerten? Im Ganzen positiv! Die gesamtwirtschaftliche Produktion hat sich in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung verdoppelt. Im Jahr 2019 erzielten die neuen Länder eine Wirtschaftsleistung (je Einwohner:in) von 69 % im Vergleich zu den alten Ländern. Vor 30 Jahren (1991) waren es nur 32 %.[1] Das ist ein gewaltiger Aufholprozess. Bedeutet der verbliebene Rückstand nicht aber, dass die staatliche Förderpolitik für die neuen Länder wenigstens teilweise gescheitert ist? Dem ist zu widersprechen. Der Staat hat getan, was er tun konnte. Keine gute Idee wurde ignoriert. Patentrezepte für eine vollständige Angleichung hat niemand geboten. Am Ende ist erreicht worden, was zu erreichen war.

Dieses positive Urteil wird nicht teilen, wer die volle Angleichung der Wirtschaftsleistung Ost an das Westniveau nach wie vor als Ziel propagiert. Dem ist klipp und klar entgegenzuhalten: Die vollständige Angleichung ist eine Illusion. Das vereinte Deutschland muss hinnehmen, was in Westdeutschland und anderen Volkswirtschaften seit jeher Realität ist: Regionale Unterschiede in der Wirtschaftsleistung sind der Normalfall, und sie bleiben bis zu einem gewissen Grad bestehen.

Es macht allerdings immer weniger Sinn, die Wirtschaftsleistung Ost mit der von West nur anhand von Durchschnittswerten für die Wirtschaftsleistung zu vergleichen. Inzwischen hat sich in Ostdeutschland ein regionales Gefälle der Wirtschaftsleistung herausgebildet. In Westdeutschland gibt es das schon immer. Die Abbildung 1 zeigt das regionale Gefälle der Wirtschaftsleistung (BIP je Einwohner:in) in West und Ost. Die Regionen (Kreise) sind nach absteigender Wirtschaftsleistung geordnet.

Regionalgefälle der Wirtschaftsleistung in Deutschland

Die Wirtschaftsleistung ist in Westdeutschland in 104 Kreisen mit 26 Mio. Einwohner:innen überdurchschnittlich, unterdurchschnittlich in (324-104=) 220 Kreisen mit 40 Mio. Einwohner:innen. In Ostdeutschland ist die Wirtschaftsleistung in vier Kreisen leicht überdurchschnittlich, in 73 Kreisen unterdurchschnittlich. Die sechs Kreise mit der niedrigsten Wirtschaftsleistung liegen im Westen.

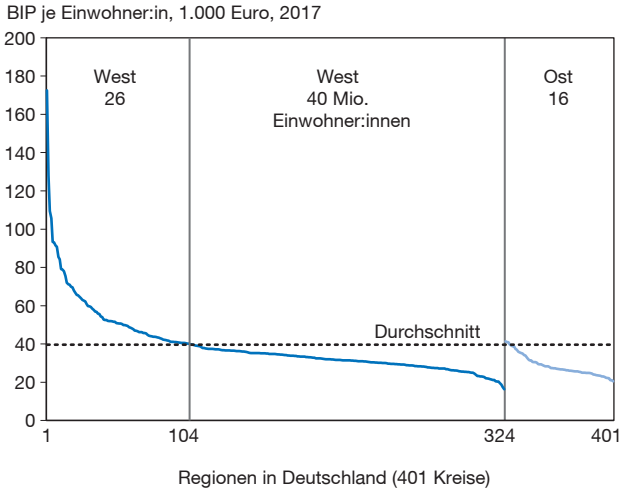
Für die Bewertung des Aufbaus Ost ist hervorzuheben: Ostdeutschland weist inzwischen sowohl vom Niveau als auch von der regionalen Streuung seiner Wirtschaftsleistung her ein Profil auf, das in Westdeutschland für ein Regionencluster gilt, in dem mit 40 Mio. nahezu die Hälfte der Deutschen wohnt. Das sollte die nicht selten zu hörende Enttäuschung, ja Resignation angesichts „des“ wirtschaftlichen Rückstands „des“ Ostens gegenüber „dem“ Westen relativieren. Die 16 Mio. Ostdeutschen sind wirtschaftlich ebenso wenig „abgehängt“ wie die 40 Mio. aus Westdeutschland. Um kein Missverständnis zuzulassen: Abfinden mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft muss sich niemand, weder im Osten noch im Westen. Regionalpolitik muss immer versuchen, Regionen mit niedriger Wirtschaftsleistung voranzubringen. Nur ist das keine spezifisch ostdeutsche Aufgabe, sondern gilt im Westen gleichermaßen. Und: Aufholprozesse auf 100 % wird es in der Breite auch künftig nicht geben, weder im Westen noch im Osten.

Wie steht es dann aber um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG), die propagierte politische Forderung? Mit „Gleichwertigkeit“ kann nicht die Gleichheit der Wirtschaftsleistung zwischen den Regionen gemeint sein. Denn die lässt sich nirgendwo herstellen. Elemente gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen Ost und West lassen sich dennoch viele benennen. Die persönliche Freiheit der ostdeutschen Bürger:innen fand mit der Wiedervereinigung ihre politisch-institutionelle Absicherung wie im Westen. Die Le-

1 Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt sind den Veröffentlichungen „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, VGRdL (2020), entnommen.

Abbildung 1

Regionalgefälle der Wirtschaftsleistung in Deutschland



Quelle: VGR der Länder (2019), R2B1

bensbedingungen im Osten sind heute denen im Westen gleich. Im Rechtswesen, Informationssystem (freie Presse, keine Zensur), Bildungssystem, in der medizinischen Versorgung, im Kulturangebot – nirgendwo ist der Osten im Nachteil. Die Verkehrsinfrastruktur ist in Ost und West vergleichbar, ebenfalls die Qualität von Wohnraum, das Angebot von Konsumgütern. Die Standards im Umweltschutz unterscheiden sich nicht mehr. Das alles sind Belege für die inzwischen erreichte Gleichwertigkeit. Das schlägt sich in Umfragen nieder. Danach sind Ostdeutsche heute mehrheitlich (78 %) „mit ihrem gegenwärtigen Leben" zufrieden (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020). Und das mit Recht.

Zum Abschluss noch eine persönliche Anmerkung: Ich bin 1993 von West nach Ost gezogen und erlebte damals nicht, empfinde aber heute jeden Tag die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ohne diese hätte ich dem Osten längst wieder den Rücken gekehrt. In meinem Umfeld treffe ich auf erfreulich viele Ostdeutsche, die diese positive Wertung teilen und leben. Ich werbe dafür, das Gegeneinandersetzen des Ostens und des Westens 30 Jahre nach der Vereinigung endlich zu beenden. Ost und West sind heute eng verflochten, wirtschaftlich, institutionell und politisch sowieso. In nicht geringer Zahl leben ehemals Westdeutsche in Ostdeutschland, wie ehemals Ostdeutsche in Westdeutschland leben. Es mögen immer noch Mentalitätsunterschiede bestehen (die unterschiedlichen Gesellschaftssysteme vor der Wiedervereinigung wirken nach); aber sie werden sich verwischen. Wenn Ost und West heute vor Herausforderungen stehen – Sicherung der Energieversorgung, Bewältigung des Klimawandels, Integration von Migrant:innen, Umgang mit der Alterung –, dann gibt es hierfür keine ostdeutschen und westdeutschen Lösungen, sondern eben nur gesamtdeutsche.

Literatur

Aufruf (1989), „Für unser Land", *Neues Deutschland*, 29. November, 2. Die Endfassung des Aufrufs hatte die Schriftstellerin Christa Wolf verfasst. Öffentlich vorgetragen hat ihn der Schriftsteller Stefan Heym, https://www.chronik-der-mauer.de/material/178900/aufruf-fuer-unser-land-neues-deutschland-26-november-1989; (18. Januar 2021).

Bundeskanzler Kohl (1989a), Rede im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 11/173, 13016.

Bundeskanzler Kohl (1989b), Rede im Deutschen Bundestag („10-Punkte Programm"), Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 11/177, 13511.

Bundeskanzler Kohl (1990), Regierungserklärung vom 15. Februar, Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 11/197, 15105.

Gegenaufruf der „Initiative zur demokratischen Umgestaltung Plauen" (1989), Für die Menschen in unserem Land, http://www.ddr89.de/ddr89/d/plauen_land.html (18. Januar 2021).

Institut für Demoskopie Allensbach (2019), Umfrage Bevölkerung ab 16 Jahren, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2020), Regionale Vielfalt 30 Jahre nach der Wiedervereinigung.

Modrow, H. (1989), Regierungserklärung vom 17.11.89, *Neues Deutschland*, 18./19. November, http://www.glasnost.de/hist/ddr/89regerkl.html (18. Januar 2021).

Schürer, G., G. Beil, A. Schalk, E. Höfner und A. Donda (1989), Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen. Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30. Oktober, https://docplayer.org/21375465-Betreff-analyse-der-oekonomischen-lage-der-ddr-mit-schlussfolgerungen.html (18. Januar 2021).

Title: ***„Aufbau Ost" (Reconstruction East): Was There Something Wrong?***

Abstract: *The socialist economic system of the GDR collapsed in 1990. After reunification, the core objective of the Aufbau Ost was to create a business sector in the former GDR that could survive in international competition. The former socialist enterprises were privatised or closed down. The state has massively encouraged investment through subsidies. Eastern Germany now has an economic performance comparable to that of large parts of Western Germany (though not all of them). It is particularly noteworthy that the general living conditions in Eastern Germany today are similar to those in the West. The reconstruction of the East has achieved what could be achieved.*

JEL Classification: *O10, R11*

DOI: 10.1007/s10273-021-2835-3

Steffen Müller

Der Ost-West-Produktivitätsunterschied: Was sagt die mikroökonomische Forschung?

Laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung erreicht die ostdeutsche Wirtschaft auch 30 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhangs nur 80 % der westdeutschen Arbeitsproduktivität. Dieser Unterschied in der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität geht Hand in Hand mit vielen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme, denen Ostdeutschland heute gegenübersteht. Um die Ursachen des aggregierten Produktivitätsgefälles zu verstehen, wird die neuere Literatur zum Ost-West-Gefälle diskutiert, die granulare Daten auf Firmen- und Produktebene verwendet. Die Evidenz zeigt die Relevanz von Produktivitätsunterschieden auf Firmenebene für die aggregierte Lücke deutlich und stellt gängige Hypothesen infrage, die aus aggregierten Daten abgeleitet werden.

In der deutschen Öffentlichkeit erscheint Ostdeutschland noch immer oft als Problemfall. Während in der Vergangenheit dabei eher wirtschaftliche Schwierigkeiten wie mangelnde Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Massenabwanderung als Themen dominierten, rückten in den vergangenen Jahren Narrative von abgehängten Regionen und Bürger:innen zweiter Klasse in den Vordergrund und zeichnen das trostlose Bild einer von vielen Problemen erschütterten Region, welche sich, so die vielerorts vertretene These, in der Folge z. B. in fremdenfeindlichen Demonstrationen äußern würden. Obwohl diese Sicht von außen ein Zerrbild Ostdeutschlands liefert, dass Menschen etwa in Leipzig, Dresden oder Erfurt zunehmend mit Befremdung und Achselzucken zur Kenntnis nehmen, gibt es natürlich handfeste Herausforderungen auch im Osten. Dieser Beitrag geht von der Prämisse aus, dass viele wirtschaftliche und gesellschaftliche Schwierigkeiten ihre Ursache im Produktivitätsrückstand des Ostens haben. Arbeitsproduktivität, oft gemessen als Wertschöpfung pro Beschäftigtem, ist der entscheidende Gradmesser für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und somit für Löhne und Vermögensaufbau und beeinflusst lokale Steuereinnahmen und Zukunftsinvestitionen sowie die Zukunftsperspektiven junger Menschen. Auch wenn der direkte Bezug zur Produktivitätslücke vielen Menschen nicht allgegenwärtig sein dürfte, so beeinflussen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die breite Berichterstattung zum Thema letztlich auch das Selbstwertgefühl einer ganzen Region.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

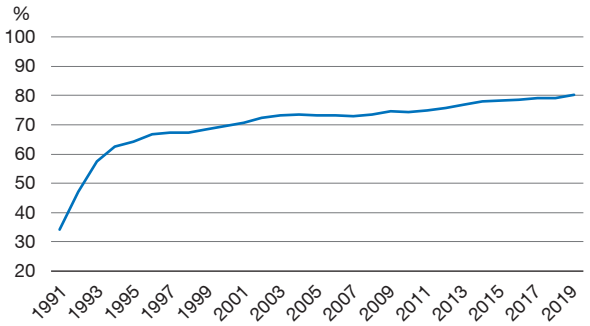
Selbstverständlich war dieser Produktivitätsrückstand bereits Gegenstand vieler hochwertiger wissenschaftlicher Untersuchungen (z. B. Burda und Hunt 2001; Snower und Merkl 2006 sowie zahlreiche Forschungsberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute). Allerdings erschöpft sich ein großer Teil dieser Analysen mit der Feststellung des Rückstands auf aggregierter Ebene – also in einem binären Vergleich des Ostdurchschnitts mit dem Westdurchschnitt – und einer darauf aufbauenden theoretischen oder durch andere Mittelwertvergleiche angereicherten Diskussion des Unterschieds. Zu den zentralen Befunden dieser Art von Studien gehört, dass der Osten wohl noch immer die verlängerte Werkbank des Westens sei, an seiner kleinteiligen Wirtschaftsstruktur leide und seine Produkte möglicherweise auch einen preislichen Nachteil haben könnten. Feiner gegliederte Produktivitätsanalysen etwa auf einzelbetrieblicher Ebene sind eher die Ausnahme. Dabei ist gerade diese Sichtweise sehr vielversprechend. Zum einen sind weder die Wirtschaften in Ost noch West monolithische Blöcke, sondern sie bestehen aus vielen 100.000 miteinander verwobenen und sehr heterogenen Unternehmen. Zum anderen sind es die wirtschaftlichen Entscheidungen dieser Einzelunternehmen, etwa im Hinblick auf Investitionen, Produktspezifikatio-

Prof. Dr. Steffen Müller leitet die Abteilung Strukturwandel und Produktivität am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und ist Professor für Produktivität und Innovationen an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Abbildung 1

Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland

Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem, Westdeutschland = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt, volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Ost und West jeweils ohne Berlin.

nen, Forschung und Weiterbildung der Belegschaft, um nur einige zu nennen, die den Ost-West-Unterschied im Aggregat bestimmen. Aus diesem Grund verfolgt dieser Artikel das Ziel, vielfach geäußerte Erklärungen für den aggregierten Ost-West-Unterschied mit Hilfe von einzelbetrieblichen Daten einem Test zu unterziehen.[1]

Der Produktivitätsunterschied im Aggregat und seine mikroökonomischen Komponenten

Die Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder zeigen für die aggregierte Arbeitsproduktivität (vgl. Abbildung 1) zum einen den spektakulären Aufholprozess der ostdeutschen Länder seit der Wiedervereinigung und zum anderen einen noch immer bestehenden Rückstand gegenüber dem Westen von etwa 20 %. Trotz des berechtigten Stolzes auf den enormen Aufholprozess und die im Vergleich zu anderen osteuropäischen Nachbarn hohe Produktivität, erklärt sich die negative Sicht auf die wirtschaftliche Situation im Osten durch den Vergleich mit dem Westen und die noch immer bestehende Produktivitätslücke. Dieser Vergleichsmaßstab resultiert in erster Linie aus der Geschichte der neuen Bundesländer, die im historischen Vergleich Kraftzentren der deutschen Wirtschaft waren.

Wie lässt sich nun der in der Grafik abgebildete aggregierte Unterschied mikroökonomisch untersuchen? Ein guter Startpunkt ist die Produktivitätszerlegung nach Olley und Pakes (1996) in der die aggregierte Produktivität, in unserem Beispiel die Produktivität einer Region, in die durchschnittliche Produktivität auf Einzelunternehmensebene und die Kovarianz zwischen Marktanteil und Produktivität auf Unternehmensebene zerlegt wird. Folglich steigt die aggregierte Produktivität einer Region, wenn die Unternehmen (bei konstantem Marktanteil) produktiver werden oder wenn sich Marktanteile (bei unveränderter einzelbetrieblicher Produktivität) von weniger produktiven zu produktiveren Unternehmen verschieben. Hier wird der erste der beiden Kanäle, also die Produktivität auf Unternehmensebene, untersucht. Es wird also um die Frage gehen, ob die ostdeutschen Unternehmen weniger produktiv als ihre westdeutsche Konkurrenz sind und, wenn ja, was mögliche Ursachen sind. Der zweite Kanal in der Produktivitätszerlegung, die Faktorreallokation, ist Gegenstand aktueller Forschung und wird, so bleibt zu hoffen, in absehbarer Zeit unser Bild vom aggregierten Produktivitätsrückstand des Ostens vervollständigen.

Deskriptive Ergebnisse

Eine erste interessante Frage ist, ob der Rückstand des Ostens auf Unternehmensbene überhaupt besteht oder ob der Rückstand nur durch etwaige Nachteile in der Faktorallokation zu erklären wäre. Die Antwort ist eindeutig, denn mehrere Studien auf Basis unterschiedlicher Datensätze bestätigen einen Rückstand des Ostens auch auf einzelbetrieblicher Ebene.[2]

Bevor wir in die Ursachenforschung einsteigen, ist es zunächst interessant, ob der Rückstand auf Unternehmensebene in der Breite besteht oder ob er durch besonders viele unproduktive Ostunternehmen oder durch das Fehlen von Spitzenunternehmen erklärbar ist. Mertens und Müller (2020) zeigen für die Industrie, dass der Unterschied in der Breite besteht. Dafür berechnen sie die um den jeweiligen deutschlandweiten Branchenmittelwert bereinigte Arbeitsproduktivität der Unternehmen und präsentieren Dichtefunktionen der Produktivitätsverteilungen in Ost und West. Das Ergebnis zeigt eine Linksverschiebung der gesamten ostdeutschen Produktivitätsverteilung im Vergleich zum Westen mit minimalen Auffälligkeiten an den Rändern der Verteilung. Somit besteht der Unterschied – zumindest innerhalb von Industrien – in der Breite. Eine zweite Erkenntnis aus den Ergebnissen von Mertens und Müller (2020) ist aber, dass trotz der im Mittel niedrigeren Produktivität im Osten etwa ein Drittel der ostdeutschen Industrieunternehmen über dem Bundesdurchschnitt liegen. Somit lässt sich deskriptiv festhalten, dass ostdeutsche Unternehmen im Mittel weniger produktiv sind, dass dieser Rückstand zumindest in der Industrie nicht durch Phänomene an den Rändern der Produktivitätsverteilung erklärt werden kann und dass jenseits des Mittelwertunterschieds eine

1 Die empirischen Befunde dieses Artikels beruhen wesentlich auf Ergebnissen aus Mertens und Müller (2020).

2 So nutzen Czarnitzki (2005) Daten des Mannheimer Innovationspanels, Müller et al. (2017) das IAB Betriebspanel sowie Mertens und Müller (2020) die amtlichen Firmendaten der statistischen Ämter.

große Zahl ostdeutscher Unternehmen produktiver als der Bundesdurchschnitt und somit auch als viele westdeutsche Unternehmen ist.

Hypothese der verlängerten Werkbank

Die Hypothese der verlängerten Werkbank besagt im Grunde, dass die ostdeutsche Industrie weniger produktiv ist, weil sie sich zumindest in nennenswertem Ausmaß mit der Rolle des Produzenten standardisierter Massenware als Zulieferer für westdeutsche Unternehmen begnügt. Dadurch bliebe ostdeutschen Produzenten der Weg versperrt, durch die Herstellung diversifizierter Güter höhere Preise zu erzielen, was sich wiederum direkt in der mit Preisen bewerteten Produktivität (produzierte Menge mal Verkaufspreis) niederschlägt. Ein (hypothetisches) Beispiel wäre etwa die Herstellung des Reißverschlusses als Vorprodukt für die hochwertige in Westdeutschland gefertigte Outdoorjacke. Oft wird diese Hypothese als eine Art Residualerklärung verwendet, wenn andere Ursachen des Rückstands entweder bereits herausgerechnet oder theoretisch ausgeschlossen wurden. Das Fehlen von Zentralen von Großkonzernen mit den oft dort angesiedelten Marketing- und Entwicklungsabteilungen und das niedrige Niveau privater Forschungs- und Entwicklungsausgaben stützen die Hypothese der verlängerten Werkbank (Paqué, 2009, 158 ff.).

Mertens und Müller (2020) testen die Erklärungskraft dieser Hypothese im Verarbeitenden Gewerbe auf Unternehmensebene. Diese Daten werden seit Jahrzehnten in hoher Qualität von den statistischen Landesämtern bereitgestellt und beinhalten die Produktklassifikation in zehnstelliger Untergliederung, also in außerordentlicher Detailtreue.[3] Wenn also die Hypothese der verlängerten Werkbank besagt, dass der Osten andere Güter herstellt, also etwa der Zulieferer standardisierter Zwischenprodukte für den Westen ist, dann darf für westdeutsche und ostdeutsche Produzenten, die in der gleichen zehnstellig untergliederten Produktklasse produzieren, die verlängerte Werkbank als Erklärung für Produktivitätsunterschiede keine Rolle spielen. Kurzum, wenn verlängerte Werkbänke eine wichtige Erklärung sind, müsste der Produktivitätsrückstand zwischen Betrieben, die das gleiche Produkt herstellen, spürbar niedriger sein als beim Vergleich aller Unternehmen. Mertens und Müller (2020) testen das im Rahmen von Produktionsfunktionsschätzungen bei denen die Produktionsstruktur einmal nur auf Ebene der Branchenstruktur kontrolliert wird und dann viel disaggregierter auf Ebene der hergestellten Produkte. Der Rückstand des Osten verringert sich bei Berücksichtigung der Produktionsstruktur auf detaillierter Produktebene nur minimal. Die Schlussfolgerung: Die Hypothese der verlängerten Werkbank kann den ostdeutschen Rückstand nicht erklären.

Niedrigere Preise für ostdeutsche Produkte

Eine weitere Hypothese, die erst durch Verwendung von Preisinformationen auf Produktebene geklärt werden kann, ist, dass ostdeutsche Produzenten für die gleichen Produkte weniger erlösen würden als ihre westdeutsche Konkurrenz. Der Unterschied zur Hypothese der verlängerten Werkbank ist also, dass es nun nicht mehr um die Herstellung standardisierter Zwischenprodukte geht, sondern um die Herstellung der gleichen Produkte. Um im Beispiel zu bleiben: Nun geht es nicht mehr um den Vergleich des ostdeutschen Reißverschlussherstellers mit dem westdeutschen Produzenten von Outdoorjacken, sondern nun wird argumentiert, dass ostdeutsche Hersteller für ihre Outdoorjacken geringere Preise erlösen als die westdeutsche Konkurrenz. Müller (1998) sowie Mertens und Müller (2020) finden in der Tat, dass es erhebliche Preisunterschiede zwischen ost- und westdeutschen Produkten gibt. Auf Ebene der zehnstellig untergliederten Produkte finden Mertens und Müller (2020), dass westdeutsche Hersteller bei etwa 70 % aller Industrieprodukte höhere Preise erzielen und der Osten bei etwa 30 % führend ist. Allerdings ist der ostdeutsche Vorsprung oft auf kleine Nischenprodukte begrenzt.

Bevor nun in die ökonometrische Analyse vorgedrungen wird, sind theoretische Vorüberlegungen zu den Ursachen von Outputpreisunterschieden angebracht. Ein wesentlicher Aspekt ist, dass Industriegüter grundsätzlich überregional handelbar sind und dass somit ostdeutsche Produzenten grundsätzlich die gleichen Käufer:innen und Märkte bedienen können, die auch der westdeutschen Konkurrenz offen stehen. Somit scheiden lokale Kaufkraftunterschiede als Ursache für Preisunterschiede aus. Waren in den Jahren nach der Wiedervereinigung das Wissen um und die Kontakte zu überregionalen Kunden beim ostdeutschen Management naturgemäß noch begrenzt, so kann dies Jahrzehnte nach der Einheit keine plausible Erklärung mehr sein. Preisunterschiede auf integrierten Märkten spiegeln also Unterschiede im Nutzen wider, den die Käufer:innen Produkten beimessen. Diese Nutzenunterschiede können objektiv aufgrund der Beschaffenheit der Produkte oder aufgrund von Reputationsunterschieden (z. B. Markennamen) bestehen.

Mertens und Müller (2020) zeigen in einem ersten Schritt in physischen Produktionsfunktionsschätzungen, also Schätzungen in denen die physische Outputmenge erklärt wird, dass ostdeutsche Produzenten bei gleichen

3 Derartig detaillierte Produktionsdaten auf Firmenebene liegen für Deutschland nur für das Verarbeitende Gewerbe vor.

Inputkosten etwa 20 % mehr Güter herstellen als ihre westdeutsche Konkurrenz. Somit stellt das durchschnittliche ostdeutsche Industrieunternehmen in der Tat mehr Güter zu niedrigeren Verkaufspreisen her, was auf die Produktion von einfacherer Massenware hindeutet. Vergleicht man in einem zweiten Schritt allerdings ost- und westdeutsche Produzenten, die bei gleicher Größe und bei gleichem Ressourceneinsatz das gleiche Produkt für das gleiche Preissegment produzieren, sind ostdeutsche Produzenten weniger produktiv als westdeutsche Unternehmen. Da diese Analyse das Preissegment der Produkte fixiert und ostdeutsche Unternehmen dennoch weniger produktiv als westdeutsche Unternehmen sind, schlussfolgern Mertens und Müller (2020), dass auch Outputpreisunterschiede keine Erklärung für den Produktivitätsrückstand des Ostens sind. Die Autoren zeigen auch, dass Preis- und Produktivitätsunterschiede im Zeitverlauf gesunken sind.

Schlussfolgerung und Ausblick

Dieser Beitrag hat eine mikroökonomische Perspektive der Produktivität Ostdeutschlands eingenommen und aufgezeigt, dass der Rückstand, den die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung im Aggregat ausweist, auch auf Ebene der einzelnen Unternehmen besteht. Damit wird deutlich, dass wirtschaftsstrukturelle Unterschiede etwa in der Branchen- oder Betriebsgrößenzusammensetzung nicht die alleinige Erklärung für den Rückstand sein können. Vielmehr wird auf Basis der Studie von Mertens und Müller (2020) diskutiert, dass Unterschiede in der Produktivität bestehen, selbst wenn Unternehmen verglichen werden, die bei gleichem Ressourceneinsatz das gleiche Produkt für das gleiche Preissegment herstellen.

Natürlich stellt sich damit die eigentliche Frage noch immer: Warum sind ostdeutsche Produzenten weniger produktiv? Als mögliche Erklärungsansätze bietet die Theorie unbeobachtbare Unterschiede in der Qualität der Inputfaktoren und der Managementqualität an, sowie historisch gewachsene Vorteile des Westens, etwa wenn es um den Bestand an Produktreputation und Markennamen geht. Dass der Westen noch immer einen wichtigen Reputationsvorsprung bei vielen Gütern hat, legen Ergebnisse von Mertens und Müller (2020) nahe, die Preisnachteile eher bei Konsumgütern und weniger bei Investititonsgütern finden.

Die Inputfaktoren Kapital und Vorleistungen sowie der darin eingebettete technologische Stand stehen grundsätzlich allen Marktteilnehmenden zur Verfügung. Ein Nachteil des Ostens ist hier nicht zu erwarten. Auch die ostdeutschen Beschäftigten haben im Hinblick auf ihre Ausbildung und formale Qualifikation keine Nachteile gegenüber dem Westen. Allerdings ist der Produktionsfaktor Arbeit weniger mobil als Kapital oder Vorleistungen, und daher sind hier unbeobachtbare Unterschiede möglich. Es haben vielfach jüngere und auf Karrierechancen ausgerichtete Menschen den Osten verlassen, und so liegt die Vermutung nahe, dass der Osten in verstärktem Maße überdurchschnittlich produktive Menschen verloren hat. Existierende empirische Studien finden jedoch keine Anhaltspunkte für eine geringere Produktivität auf Ebene der Beschäftigten (Smolny und Kirbach, 2011; Fuchs-Schündeln und Izem, 2012).

Ein entscheidender und in der Regel unbeobachtbarer Treiber von zwischenbetrieblichen Produktivitätsunterschieden ist die Qualität des Managements (Bloom und van Reenen, 2007). Zumindest in der Frühphase der Transformation war davon auszugehen, dass sich ostdeutsche Managerinnen und Firmenchefs elementare Kenntnisse etwa aus den Bereichen Marketing, Produktdesign und Controlling erst neu aneignen mussten. Auch ist es denkbar, dass es bei der innerbetrieblichen Organisation noch immer Unterschiede zum Westen gibt. Oberfichtner und Schnabel (2018) dokumentieren dies etwa am Beispiel der industriellen Beziehungen. Klar ist aber, dass die vorliegende Evidenz für eine Einschätzung der Relevanz von Managementunterschieden nicht ausreicht und dass dafür aktuelle, quantitative Forschung zu Ost-West-Unterschieden in der Managementqualität oder, etwas breiter, zu Unterschieden beim Intangible Capital dringend benötigt wird.

Schlussendlich können Aggregatunterschiede in der Produktivität, wie eingangs erwähnt, ihre Ursachen nicht nur in der einzelbetrieblichen Produktivität, sondern auch in der Effizienz der Faktorallokation haben. Die produktivitätsoptimale Allokation von Faktoren stellt sich nicht ein, wenn es Friktionen etwa in Form von Markteingriffen gibt. So sehen sich politische Entscheider:innen im Angesicht rapider Strukturwandelprozesse – und die deutsche Einheit war ein beispielloser Fall von Strukturwandel – oft genötigt, Härten des Wandels sozialpolitisch und durch Förderprogramme abzufedern. Ohne eine Bewertung dieser Politik vornehmen zu wollen, ist klar, dass sozial- und industriepolitische Maßnahmen das Potenzial haben, die optimale Allokation der Produktionsfaktoren in einer Region einzuschränken und somit die Produktivitätsentwicklung einer Region dauerhaft zu hemmen. Wenn etwa einzelbetriebliche Subventionen einseitig an die Schaffung von Arbeitsplätzen gekoppelt werden, mag das sozialpolitisch vertretbar sein. Es kann aber dazu führen, dass wertvolle Fachkräfte in den falschen (weil unproduktiven) Unternehmen gebunden werden. Indem sich künftige Forschung am Beispiel der deutschen Einheit und dem Aufbau Ost Einblicke in die langfristigen Folgen sozial-

und industriepolitischer Eingriffe für die Faktorallokation verschafft, kann sie auch Lehren für aktuelle Strukturwandelprozesse etwa in den Bereichen Energiewende, Digitalisierung oder Pandemiebekämpfung ableiten.

Literatur

Bloom, N. und J. Van Reenen (2007), Measuring and explaining management practices across firms and countries, *The quarterly journal of Economics*, 122(4), 1351-1408.

Burda, M. C. und J. Hunt (2001), From reunification to economic integration: productivity and the labor market in Eastern Germany, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1-92.

Czarnitzki, D. (2005), The extent and evolution of productivity deficiency in Eastern Germany, *Journal of Productivity Analysis*, 24(2), 211-231.

Fuchs-Schündeln, N. und R. Izem (2012), Explaining the low labor productivity in East Germany – A spatial analysis, *Journal of Comparative Economics*, 40(1), 1-21.

Mertens, M. und S. Müller (2020), The East-West German gap in revenue productivity: Just a tale of output prices?, *IWH Discussion Papers*, 14.

Müller, G. (1998), Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten, *Wirtschaft im Wandel*, 4(4), 14-19.

Müller, S., E. Dettmann, D. Fackler, G. Neuschäffer, V. Slavtchev, U. Leber und B. Schwengler (2017), Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland und mögliche Erklärungsfaktoren: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016, *IAB-Forschungsbericht*, 16.

Oberfichtner, M. und C. Schnabel (2019), The German Model of Industrial Relations: (Where) Does It Still Exist?, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(1), 5-37.

Olley, G. S. und A. A. Pakes (1996), The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. Econometrica, 64(6), 263-97.

Paqué, K. H. (2009), *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit*, Hanser.

Smolny, W. und M. Kirbach (2011), Wage differentials between East and West Germany: are they related to the location or to the people?, *Applied Economics Letters*, 18(9), 873-879.

Snower, D. J. und C. Merkl (2006), The caring hand that cripples: The East German labor market after reunification, *American Economic Review*, 96(2), 375-382.

Title: ***The East-West-German Productivity Gap: Lessons from firm-level data?***

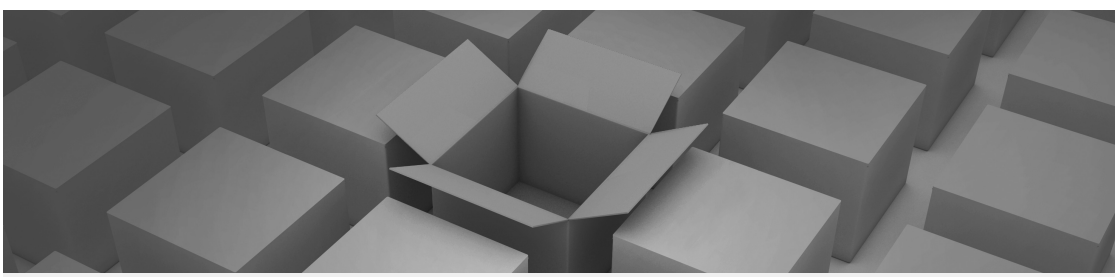
Abstract: *According to national accounts, the East German economy is at only 80 % of West German labour productivity even 30 years after the fall of the Iron Curtain. This difference in aggregate labour productivity goes hand in hand with many of the economic and societal problems East Germany faces today. To understand the sources of the aggregate productivity gap, this study discusses recent literature on the East-West gap that applies granular firm and product level data. The evidence clearly shows the relevance of firm-level productivity differences for the aggregate gap and challenges common hypotheses derived from aggregate data.*

JEL Classification: *D24, L2, L11, O47*

Anzeige

Springer Open

springeropen.com



SpringerOpen

Open Access publizieren – in Zeitschriften und Büchern aller Fachbereiche

- Alle Publikationen sind online kostenlos für jeden sofort frei zugänglich
- Hohe Qualitätsstandards in Bezug auf Peer Review, Produktion und Autoren-Services
- Das Copyright bleibt bei den Autoren
- Einfache Auffindbarkeit und hohe Sichtbarkeit von Forschungsergebnissen

Open Access

springeropen.com

A19898

DOI: 10.1007/s10273-021-2836-2

Eva Dettmann, Matthias Brachert, Lutz Schneider, Mirko Titze

Die Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen – ein Beitrag zum Aufholprozess?

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist das wichtigste regionalpolitische Programm in Deutschland und wurde nach der Wiedervereinigung in großem Umfang zur Unterstützung des wirtschaftlichen Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern eingesetzt. Ein Überblick über nationale und internationale kausalanalytische Studien zur Wirkung von Investitionszuschüssen zeigt, dass solche Programme positive Effekte auf die Entwicklung insbesondere von Beschäftigung und Einkommen haben. Nicht nur die geförderten Betriebe profitieren von der Unterstützung, sondern die Regionen insgesamt. Auch wenn die Studien nicht bis in die frühen 1990er Jahre zurückreichen, kann man daraus schließen, dass die GRW zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland beigetragen hat – und zum Aufholprozess.

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland bildet der Ausgleich regionaler Disparitäten einen festen Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Die normative Begründung dafür liefert unter anderem das Raumordnungsgesetz (ROG), das von der Zielsetzung einer „dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ (§1 Abs. 2 ROG) spricht, die durch „ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse“ gekennzeichnet sei (§2 Abs. 2 Nr. 1 ROG). Es geht hierbei unter anderem um die Schaffung „einer langfristig wettbewerbsfähigen und räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie (…) ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen“ (§2 Abs. 2 Nr. 4 ROG).

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dr. Eva Dettmann ist stellvertretende Leiterin des IWH-CEP im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Dr. Matthias Brachert ist Mitarbeiter im IWH-CEP, im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Prof. Dr. Lutz Schneider ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Coburg.

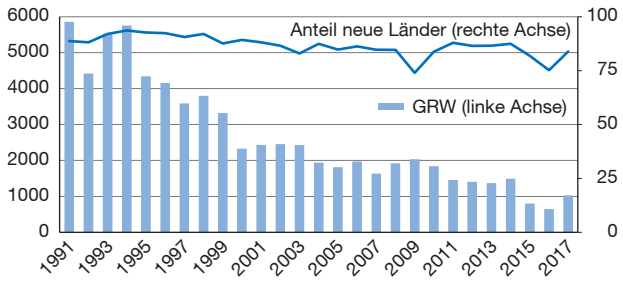
Mirko Titze, PD, ist Leiter des IWH-CEP im Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Neben Umverteilungsmechanismen in den öffentlichen Finanzsystemen (Länderfinanzausgleich, kommunaler Finanzausgleich), den sozialen Sicherungssystemen und Transferzahlungen an private Haushalte gehört zum Instrumentarium zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch die direkte Förderung der Wirtschaft in strukturschwachen Regionen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) stellt in diesem Zusammenhang das bedeutendste Programm in Deutschland dar. Im Zuge der deutschen Wiedervereinigung wurde dieses Programm in den neuen Bundesländern in erheblichem finanziellen Umfang eingesetzt. So sollte durch Anreize zur Verbesserung der Infrastruktur und der Erneuerung des veralteten Kapitalstocks in ehemaligen DDR-Betrieben sowie zur Ansiedlung neuer Betriebe eine möglichst schnelle Angleichung der ökonomischen Situation an das Westniveau unterstützt werden.

Eckpunkte des Förderprogramms

Das wichtigste Ziel der GRW besteht in der Schaffung und Sicherung von Beschäftigung sowie der Erhöhung des Einkommens in strukturschwachen Regionen. Die Beurteilung der Strukturschwäche einer Region erfolgt anhand eines Gesamtindikators, der sich aus verschiedenen

Abbildung 1
GRW Zeitverlauf



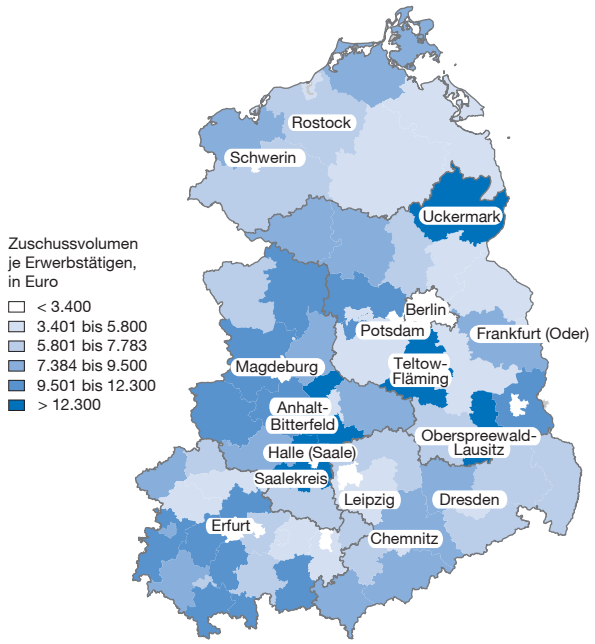
Quelle: Brachert et al., 2020, 10.

Einzelindikatoren (der Arbeitslosenquote, dem Bruttojahreslohn, der Qualität der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie einer Beschäftigungsprognose) zusammensetzt. Die Zugangsberechtigung zu GRW-Mitteln ergibt sich aus der Kombination eines Strukturschwächeindikators und einem von der Europäischen Union festgelegten maximal zulässigen Anteil der in Fördergebieten lebenden Bevölkerung in Deutschland.

In den zugangsberechtigten Regionen können Unternehmen und Kommunen Zuschüsse zu geplanten Investitionsprojekten beantragen. Die Höhe der Zuschüsse in jeder Förderperiode variiert in Abhängigkeit der Art und Größe des Antragstellers sowie dem Fördergebietsstatus einer Region zwischen 7,5 % und 90 %. Der Antragsprozess ist weitgehend standardisiert. Die Auswahl der geförderten Projekte obliegt der zuständigen Behörde des jeweiligen Landes, in dem das Investitionsprojekt durchgeführt werden soll. Während geförderte kommunale Investitionsprojekte die wirtschaftsnahe Infrastruktur verbessern sollen, erhalten Betriebe Zuschüsse zu Investitionen in Sachanlagen. Das Spektrum geförderter betrieblicher Investitionen reicht dabei von der Neuansiedlung von Betriebsstätten über den Kauf stillgelegter Betriebsstätten und Betriebserweiterungen bis hin zur Diversifizierung des Produktionsprozesses. Antragsberechtigt für eine GRW-Förderung sind grundsätzlich Betriebe, die mit ihren Produkten einen überregionalen Absatzmarkt bedienen.

Das Volumen der eingesetzten Fördermittel ist erheblich. Von 1991 bis 2017 setzten der Bund und die Länder, kofinanziert durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), GRW-Mittel im Umfang von ca. 72 Mrd. Euro ein (vgl. Abbildung 1). Zwei Drittel des Geldes wurden für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft aufgewendet, mit etwa einem Drittel wurden kommunale Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur unterstützt. Seit Ende der 1990er Jahre ist das Fördervolumen jedoch deutlich zurückgegangen. So betrug das jährliche durchschnittliche GRW-Volumen zwischen 1991

Abbildung 2
Regionale Verteilung GRW 1991 bis 2017



Quelle: IWH, 2019, 47.

und 1993 mehr als 5 Mrd. Euro und 2017 nur noch etwa 1 Mrd. Euro.

Die überwiegende Mehrheit dieser Fördermittel floss in die neuen Bundesländer und nach Berlin. Für den Zeitraum 1991 bis 2017 summieren sich die Zuschüsse in Ostdeutschland auf etwa 42 Mrd. Euro. Dabei findet sich ein Schwerpunkt der Mittelvergabe in den neuen Ländern – pro Erwerbstätigem gerechnet – in den Industriestandorten in ländlichen Regionen (vgl. Abbildung 2). Hierzu zählen vor allem die Kreise Anhalt-Bitterfeld und Saalekreis in Sachsen- Anhalt sowie Teltow-Fläming und Oberspreewald-Lausitz im Land Brandenburg (IWH, 2019, 47). Aufgrund des enormen Umfangs an Zuschüssen zu kommunalen und betrieblichen Investitionen liegt die Frage nahe, ob diese Förderung tatsächlich zur Stärkung der Wirtschaftskraft in den Regionen beigetragen hat.

Bewertung von Investitionszuschüssen in der empirischen Literatur – betriebliche Effekte

Ein Blick in die internationale empirische Literatur zeigt, dass Investitionszuschüsse in vielen europäischen Ländern zum Instrumentarium regionaler Ausgleichspolitik zählen. Der GRW vergleichbare Programme, die auch Gegenstand zahlreicher Evaluationsstudien sind, finden sich beispielsweise in Großbritannien und Italien. Die Wirkung des sogenannten Gesetzes 488/92 in Italien auf die ge-

förderten Betriebe wird unter anderem von Pellegrini und Centra (2006), Bronzini und de Blasio (2006), Bernini und Pellegrini (2011) und Cerqua und Pellegrini (2014, 2017) untersucht. Die Studien finden überwiegend positive Effekte der Regionalförderung auf die Beschäftigung, die Investitionen und den Umsatz der geförderten Betriebe. Allerdings zeigen Bernini und Pellegrini (2011) in ihrer Arbeit auch negative Effekte der Investitionsförderung auf die Produktivität der geförderten Betriebe. In einer aktuellen Arbeit von Criscuolo et al. (2019) werden die Wirkungen der britischen Regional Selective Assistance (RSA) analysiert. Für kleine Betriebe finden die Autor:innen positive Effekte des RSA-Programms auf Investitionen und Beschäftigung. Analog zu den Ergebnissen für Italien zeigt sich jedoch auch hier kein positiver Effekt des Programms auf die betriebliche Produktivität und damit die Wettbewerbsfähigkeit. Gleiches findet auch Moffat (2014) in seiner Analyse der Produktivitätseffekte der RSA im Niedrigtechnologiebereich des Verarbeitenden Gewerbes. Hier geht die Förderung sogar mit einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit einher. Auch in weiteren europäischen Ländern finden sich Belege für einen positiven Einfluss von Investitionszuschüssen auf die Beschäftigungsentwicklung, die Investitionstätigkeit und darüber hinaus auf die Bestandsfestigkeit der geförderten Betriebe (etwa Girma et al. (2007) für Irland, Decramer und Vanormelingen (2016) für Dänemark).

Die Wirkung der deutschen GRW-Förderung auf betriebliche Ergebnisgrößen wurde bisher erst in relativ wenigen kausalanalytischen Studien untersucht. Die Arbeiten von Stierwald und Wiemers (2003) sowie Ragnitz und Lehmann (2005) stellen erste positive Effekte der GRW auf das Investitionsverhalten der geförderten Betriebe in Ostdeutschland fest. Bade und Alm (2010) weisen einen positiven Effekt auf das jährliche durchschnittliche Wachstum der Beschäftigung in den geförderten Betrieben in Gesamtdeutschland nach.

Analysen des IWH-CEP

Seit einigen Jahren werden im Zentrum für evidenzbasierte Politikberatung des Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH-CEP) verschiedene Aspekte der Investitionsförderung analysiert. Das Ziel besteht darin, ein vollständigeres Bild über die Wirkung der GRW auf unterschiedliche Erfolgsgrößen zu erhalten – und damit besser erklären zu können, wie die GRW auf unterschiedliche Betriebe und bei unterschiedlichen Umweltbedingungen wirkt. Dieses Wissen ermöglicht die fundierte wirtschaftspolitische Beratung, nicht nur der Entscheidungstragenden beim Bund und in den Ländern. Die dabei eingesetzten Verfahren entsprechen dem internationalen State of the Art und sind Bestandteil der sogenannten Maryland Scientific Methods Scale (Madaleno und Waights, 2014). Die Studien basieren auf kombinierten Datensätzen, in denen Informationen des administrativen Förderprozesses mit Betriebsdaten der amtlichen Statistik verknüpft werden. Die Förderdaten werden vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und der Investitionsbank Sachsen-Anhalt bereitgestellt. Die Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geben verlässliche Einblicke in die Entwicklung arbeitsmarktrelevanter Zielgrößen. Die Amtlichen Firmendaten für Deutschland (AFiD) der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder ermöglichen darüber hinausgehende Analysen von Produktions-, Produktivitäts- und auch Kostenstruktureffekten der Investitionsförderung.

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Studien kurz vorgestellt. Da die Analysen sich auf unterschiedliche Zeiträume und Regionen beziehen, steht dabei nicht die Höhe der im Einzelnen geschätzten Effekte im Mittelpunkt, sondern die Frage, ob GRW-Förderung ihre Ziele erreicht und welche ökonomisch sinnvollen Zielgrößen bisher nicht durch die Förderung adressiert werden.

Analyse von Effekten auf betrieblicher Ebene in Sachsen-Anhalt 2007 bis 2014

Eine erste Studie des IWH-CEP für eine der am stärksten geförderten Regionen Deutschlands nutzt eine Kombination aus Matching und Differenz-von-Differenzen-Modell, um die GRW-geförderten Betriebe mit einer Kontrollgruppe aus westdeutschen Regionen, die nicht zum Fördergebiet der GRW gehören, über einen Zeitraum von sechs Jahren zu vergleichen (Brachert et al., 2018). Die analysierten Zielgrößen umfassen dabei das Wachstum von Beschäftigung, Umsatz, Investitionen und Arbeitsproduktivität. Die Ergebnisse für die Beschäftigungsentwicklung zeigen, dass die GRW-geförderten Betriebe in Sachsen-Anhalt stärker wachsen als die Betriebe der Kontrollgruppe außerhalb des Fördergebiets. Der Effekt steigt dabei im Zeitverlauf an. Auch auf die Investitionstätigkeit ist ein positiver Effekt nachweisbar, dieser beschränkt sich jedoch auf die Projektphase und zeigt vorerst keine nachhaltig erhöhte Investitionstätigkeit der Betriebe. Ein Effekt auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität zeigt sich in dieser Untersuchung nicht. Das bedeutet, dass sich die geförderten Betriebe in Sachsen-Anhalt in der Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht von den Betrieben der Kontrollgruppe außerhalb des Fördergebiets unterscheiden. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird durch die GRW-Förderung bisher jedoch nicht erreicht. Kurzum wird hier deutlich, dass die GRW in Sachsen-Anhalt bislang vorrangig einen Beitrag zur Sicherung vorhandener und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in den geförderten Betrieben leistet.

Eine weitere Studie für Sachsen-Anhalt liefert erste Anhaltspunkte dafür, dass verschiedene betriebliche Charakteristika und Umweltfaktoren die Wirkung der GRW auf die Beschäftigungsentwicklung in den Betrieben beeinflussen. Für den Zeitraum von 2007 bis 2014 untersuchen Dettmann et al. (2018) die Beschäftigungseffekte der GRW-Förderung ausschließlich mit Hilfe von Betrieben aus Sachsen-Anhalt (Treatment und Kontrollgruppe). Dafür wird ein flexibler Differenz-von-Differenzen-Ansatz entwickelt, mit dem die Berücksichtigung des Zeitpunkts und der Dauer einer Förderung möglich ist. Dieser Ansatz wird ebenfalls mit einem Matching verbunden. Im Ergebnis zeigt sich auch hier, dass die geförderten Betriebe in der Zeit von der Beantragung der GRW-Förderung bis ein Jahr nach Projektende stärker wachsen als die Betriebe der Kontrollgruppe. Ferner offenbart die Betrachtung der Effekte der GRW-Förderung in bestimmten Subsamples, beispielsweise der Differenzierung nach der Beschäftigtenstruktur und dem regionalen Umfeld, eine erhebliche Heterogenität hinsichtlich der Höhe der Beschäftigungseffekte.

Analyse von Effekten auf betrieblicher Ebene in Deutschland 2009 bis 2015

Mit der auch von Brachert et al. (2018) verwendeten Kombination aus Matching und Differenz-von-Differenzen-Modell werden im Rahmen eines Gutachtens für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) die Effekte der GRW-Förderung auch aus gesamtdeutscher Perspektive betrachtet (Brachert et al., 2020). Der Beobachtungszeitraum in dieser Studie umfasst die ersten fünf Jahre nach Förderbeginn. Die Vergleichsgruppe setzt sich wiederum ausschließlich aus Betrieben in nicht geförderten Regionen zusammen. Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die Befunde für Sachsen-Anhalt. So zeigt die Analyse der Beschäftigungsentwicklung, dass GRW-geförderte Betriebe durch eine im Vergleich zur Kontrollgruppe höhere Wachstumsrate der Beschäftigung gekennzeichnet sind. Ebenso zeigt sich für die Umsatzentwicklung ein positiver Fördereffekt, der etwas geringer ausfällt als der Beschäftigungseffekt. Ein Effekt der Förderung auf die Arbeitsproduktivität der Betriebe wird nicht festgestellt. Auch zeigt sich kein Effekt auf die Entwicklung des Exportanteils am Umsatz. Dies kann als Hinweis auf einen möglichen Zielkonflikt der aktuellen Ausgestaltung der Investitionsförderung gedeutet werden: Definitorisch kann die (Arbeits-)Produktivität bei gegebenem (zum Teil verbindlichen) Beschäftigungswachstum nur dann steigen, wenn das Umsatzwachstum die Zunahme der Beschäftigung übersteigt. Zwischen dem (bisher zentralen) Ziel der Sicherung bzw. Schaffung von Beschäftigung und dem für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Produktivitätswachstum liegt daher ein deutliches Spannungsverhältnis.

Eine tiefergehende Analyse der Effekte der GRW-Förderung auf Quantität und Qualität der Beschäftigung im Rahmen des BMWi-Gutachtens bestätigt die Befunde vorangegangener Untersuchungen. Für einen Fünf-Jahres-Zeitraum nach Beendigung der Förderung zeigt sich auch hier ein positiver Effekt der GRW-Zuschüsse auf die Entwicklung der Beschäftigung. Dieser Effekt schwächt sich zum Ende der Betrachtung etwas ab, liefert aber einen Hinweis auf die Nachhaltigkeit des Fördereffektes. In der Analyse der Wirkung der GRW auf die Median-Tagesentgelte spiegeln sich die relativ geringen Effekte der Förderung auf die betriebliche Wettbewerbsfähigkeit wider. So zeigt sich ein positiver Effekt auf das Wachstum der Löhne, der im Verlauf der Bindefrist auch zunimmt. Dieser fällt jedoch insgesamt eher gering aus. Ein ähnliches Bild bietet auch der Blick auf die Zusammensetzung der Belegschaft eines Betriebs als Proxy für die Qualität der Beschäftigung. So verändert sich der Anteil hochqualifiziert Beschäftigter (gemessen als Anteil der Beschäftigten eines Betriebs mit einem Fachhochschul-/Hochschul- bzw. Universitätsabschluss, bezogen auf die Gesamtbeschäftigung) in den geförderten Betrieben im Untersuchungszeitraum gegenüber der Kontrollgruppe nicht. Im Gegensatz dazu zeigt sich für die geringqualifizierte Beschäftigung[1] ein stärkerer Zuwachs in den GRW-geförderten Betrieben gegenüber der Kontrollgruppe. Auch dieser Unterschied ist allerdings sehr moderat. Insgesamt wird deutlich, dass die GRW-Förderung die Qualität der Beschäftigung bisher nur in sehr geringem Maße beeinflusst.

Bewertung von Investitionszuschüssen in der empirischen Literatur – regionale Effekte

Neben der Wirkung auf die geförderten Betriebe stellt sich für ein Instrument der Regionalförderung natürlich auch die Frage nach der Wirkung auf regionaler Ebene. Bisher finden sich dazu auch im internationalen Kontext nur wenige Studien. De Castris and Pellegrini (2012) stellen fest, dass die Beschäftigung in den durch das Gesetz 488/92 geförderten Regionen in Italien stärker steigt als in ungeförderten Regionen. Auch Criscuolo et al. (2019) zeigen, dass die regionale Beschäftigung durch RSA in Großbritannien positiv beeinflusst wird und dass dieser Effekt sich nicht durch Displacement der Beschäftigung aus geförderten Regionen erklären lässt. Alecke et al. (2013) finden für Deutschland einen positiven Zusammenhang zwischen der GRW-Förderung und dem regionalen Produktivitätswachstum, von dem über Spillover-Effekte auch die Nachbarregionen profitieren. Eberle et al. (2019)

1 Dazu werden alle Beschäftigten eines Betriebs, deren höchster erreichter Schulabschluss der Hauptschulabschluss bzw. ein qualifizierender Abschluss ist, und Personen mit mittlerer Reife bzw. Abitur aber ohne Berufsausbildung auf die Gesamtbeschäftigung bezogen.

finden ebenfalls Belege für einen positiven Effekt der GRW-Förderung auf regionale Zielgrößen (Output, Beschäftigungsrate, Humankapitalintensität).

Daneben finden sich in der Literatur verschiedene Studien, die breit angelegte Programme der Regionalförderung untersuchen. Von Ehrlich und Seidel (2018) beispielsweise analysieren die Effekte der sogenannten Zonenrandgebietsförderung und finden positive Effekte auf verschiedene regionalökonomische Zielgrößen (Einkommen, Steueraufkommen, Bevölkerung sowie Beschäftigung, jeweils bezogen auf die Fläche). Becker et al. (2010, 2012) stellen fest, dass die EU-Strukturförderung im Rahmen des sogenannten Ziel-1-Programms (einer inhaltlich mit der GRW verwandten, jedoch umfangreicheren Förderung) positive Effekte auf die Entwicklung des BIP pro Kopf in den geförderten Regionen hat und ein schnelleres Wachstum ermöglicht. Sie finden aber keine Beschäftigungseffekte.

Analysen des IWH-CEP

Analyse von Effekten auf regionaler Ebene für Thüringen 2000 bis 2015

Im Rahmen eines Gutachtens für das Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft wird eine empirische Konvergenzanalyse für den Freistaat Thüringen durchgeführt (IWH, ISI, HS für angewandte Wissenschaften Coburg, 2018). Mithilfe eines dynamischen Panelmodells für den Zeitraum von 2000 bis 2015 wird die Wirkung der GRW-Förderung auf das Wachstum der Produktivität, der Beschäftigung und des regionalen Lohnniveaus geschätzt. Dabei wird ein positiver Effekt der Förderung auf die Produktivitätsentwicklung festgestellt, ebenso wie auf das Beschäftigungswachstum. Ein Effekt auf die Entwicklung des regionalen Lohnniveaus lässt sich nicht belegen. Aus der Analyse lässt sich ableiten, dass die GRW-Förderung über höhere Anreize für Investitionen in Produktivkapital das aufholende Wachstum von Regionen mit einer anfänglich geringen Kapitalausstattung unterstützt. Im Zuge der zunehmenden Konvergenz der Kapitalintensität wird der Produktivitätseffekt der Förderung allerdings schwächer.

Analyse von Effekten auf regionaler Ebene in Deutschland 2000 bis 2017

Die Analyse von Effekten der GRW auf regionale Größen ist ebenfalls Bestandteil des Gutachtens für das BMWi (Brachert et al., 2020). In dem verwendeten Panelansatz wird hier der Einfluss der GRW-Förderintensität (gemessen als Förderung je Erwerbstätigen) auf das regionale Beschäftigtenwachstum sowie die Entwicklung von Einkommen und Produktivität auf Ebene der deutschen Landkreise und kreisfreien Städte untersucht. Für den betrachteten (längeren) Zeitraum von 2000 bis 2017 sind robuste positive Zusammenhänge zwischen der GRW-Förderung und dem Wachstum der regionalen Beschäftigung sowie des regionalen Einkommens festzustellen. Die Höhe des Effektes ist allerdings sehr moderat. Der Zusammenhang zwischen GRW-Förderung und Wachstum der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe ist etwas stärker ausgeprägt. In einer analogen Untersuchung für das regionale Einkommen (gemessen am BIP) und die Produktivität wird festgestellt, dass die gewerbliche GRW-Förderung die regionale Einkommensentwicklung, aber auch die Wettbewerbsfähigkeit im engeren Sinne unterstützt und insofern die Produktivität gesteigert wird. Die Höhe des Fördereffekts ist allerdings auch hier als sehr moderat einzuschätzen.

Analyse von Effekten auf regionaler Ebene für westdeutsche Kreise 2000 bis 2006

Eine Analyse der Wirkung von GRW-Investitionszuschüssen in den strukturstärksten geförderten Regionen liefert interessante zusätzliche Erkenntnisse. Mit Hilfe eines Regressions-Kontinuitäts-Designs untersuchen Brachert et al. (2019) die Effekte der GRW auf das Wachstum von Beschäftigung, Lohnsumme, Bruttowertschöpfung und Arbeitsproduktivität im Zeitraum 2000 bis 2006 in den am wenigsten geförderten Regionen. Im Unterschied zu den Ergebnissen aller anderen Studien finden sich hier keine Beschäftigungseffekte, ebenso ist der Effekt auf die Lohnsumme insignifikant. Allerdings wird für diese Regionen ein positiver Effekt auf die Bruttowertschöpfung und die Arbeitsproduktivität ermittelt.

Zusammenfassung und Fazit

Die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) spielten – neben anderen Programmen im Rahmen des Aufbau Ost – eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Transformationsprozessen der Wirtschaft in den neuen Ländern unmittelbar nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit. In Anbetracht des erheblichen Umfangs dieser Förderung liegt es im berechtigten Interesse der breiten Öffentlichkeit zu erfahren, was diese Maßnahmen letztendlich bewirkt haben. In den vorgestellten Analysen zur Wirkung von Investitionszuschüssen auf nationaler und internationaler Ebene zeigt sich, dass diese geeignet sind, die Beschäftigungsentwicklung und die Entwicklung des Einkommens positiv zu beeinflussen.

Dies trifft insbesondere für die geförderten Betriebe zu, aber auch die Regionen insgesamt profitieren von dieser Art der Förderung. Auch wenn die präsentierten Studien

eher den aktuellen Rand abdecken und nicht bis zum Beginn der 1990er Jahre zurückreichen (was vor allem dem Problem der Verfügbarkeit konsistenter Daten geschuldet ist), lässt sich schlussfolgern, dass die GRW einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung in den ostdeutschen Regionen – und damit zu ihrem Aufholprozess – geleistet hat. Ein zentrales Problem nicht nur der ostdeutschen GRW-Fördergebiete liegt allerdings in der bis heute bestehenden Produktivitätslücke gegenüber den strukturstarken Regionen Deutschlands.

In Anbetracht der sich (vor der aktuellen Corona-Krise) gewandelten Arbeitsmarktsituation sollte daher über eine Neugewichtung der Ziele der GRW nachgedacht werden. Das Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (und Regionen), insbesondere im Hinblick auf ihre Produktivität, sollte ein stärkeres Gewicht erhalten, ohne das Beschäftigungsziel dabei aus den Augen zu verlieren. In Zeiten des Fachkräftemangels muss es gelingen, das Einkommen in den strukturschwachen Regionen ohne zusätzliche Arbeitskräfte zu steigern. Dies ist nur über eine Erhöhung der Produktivität möglich.

Literatur

Alecke, B., T. Mitze, und G. Untiedt (2013), Growth effects of regional policy in Germany: results from a spatially augmented multiplicative interaction model, *The Annals of Regional Science*, 50, 535-554.

Bade, F.-J. und B. Alm (2010), Endbericht zum Gutachten Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring, https://econpapers.repec.org/paper/zbwesrepo/93487.htm (19. Januar 2021)

Becker, S., P. Egger und M. von Ehrlich (2010), Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance, *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.

Becker, S., P. Egger und M. von Ehrlich (2012), Too much of a good thing? On the growth effects of the EU‘s regional policy, *European Economic Review*, 56(4), 648-668.

Bernini, C. und G. Pellegrini (2011), How are growth and productivity in private firms affected by public subsidy? Evidence from a regional policy, *Regional Science and Urban Economics*, 41(3), 253-265.

Brachert, M., E. Dettmann und M. Titze (2018), Public Investment Subsidies and Firm Performance – Evidence from Germany, *Journal of Economics and Statistics*, 238(2), 103-124.

Brachert, M., E. Dettmann und M. Titze (2019), The regional effects of a place-based policy – Causal evidence from Germany, *Regional Science and Urban Economics*, 79, https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.103483 (8. Dezember 2020).

Brachert, M., H.-U. Brautzsch, E. Dettmann, A. Giebler, L. Schneider und M. Titze (2020), Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle: Endbericht, *IWH Online*, 5, https://ideas.repec.org/p/zbw/iwhonl/52020.html (8. Dezember 2020).

Bronzini, R. und G. de Blasio (2006), Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy’s Law 488/1992, *Journal of Urban Economics*, 60(2), 327-349.

Cerqua, A. und G. Pellegrini (2014), Do subsidies to private capital boost firms’ growth? A multiple regression discontinuity design approach, *Journal of Public Economics*, 109(C), 114-126, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.11.005 (8. Dezember 2020).

Cerqua, A. und G. Pellegrini (2017), Industrial policy evaluation in the presence of spillovers, *Small Business Economics*, 49(3), 671-686, https://doi.org/10.1007/s11187-017-9855-9.

Criscuolo, C., R. Martin, H. Overman und J. van Reenen(2019), Some Causal Effects of an Industrial Policy, *American Economic Review*, 109(1), 48-85.

De Castris, M. und G. Pellegrini (2012), Evaluation of Spatial Effects of Capital Subsidies in the South of Italy, *Regional Studies*, 46(4), 525-538.

Decramer, S. und S. Vanormelingen (2016), The effectiveness of investment subsidies: evidence from a regression discontinuity design, *Small Business Economics*, 47(4), 1007-1032.

Dettmann, E., A. Weyh und M. Titze (2018), Heterogeneous effects of investment grants - Evidence from a new measurement approach, *IAB-Discussion Paper*, 15.

Eberle, J., T. Brenner und T. Mitze (2019), A look behind the curtain – Measuring the complex economic effects of regional structural funds in Germany, *Papers in Regional Science*, 98, 701-735.

von Ehrlich, M. und T. Seidel (2018), The persistent effects of place-based policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet, *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(4), 344-374.

Girma, S., H. Görg und E. Strobl (2007), The effects of government grants on plant survival: a micro-econometric analysis, *International Journal of Industrial Organization*, 25(4) ,701-720.

IWH Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.) (2019), *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*.

IWH Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Hochschule für angewandte Wissenschaften Coburg (Hrsg.) (2018), Evaluierung des Einsatzes von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Thüringen für den Zeitraum 2011-2016, *IWH Online*, 1.

Madaleno, M. und S. Waights (2014), Guide to scoring methods using the Maryland Scientific Methods Scale, https://whatworksgrowth.org/public/files/Scoring-Guide.pdf (8. Dezember 2020).

Moffat, J. (2014), Regional Selective Assistance in Scotland: Does it make a difference to plant productivity?, *Urban Studies*, 51(12), 2555-2571.

Pellegrini, G. und M. Centra (2006), Growth and efficiency in subsidized firms, Workshop: The Evaluation of Labour Market, Welfare and Firms Incentive Programmes, Instituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti.

Ragnitz J. und H. Lehmann (2005), Wirkungsanalyse der Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland, in D. Engel (Hrsg.), *Mittelstandsfinanzierung, Basel II und die Wirkung öffentlicher sowie privater Kapitalhilfen*, 221-236, Veröffentlichungen des Round Table Mittelstand.

Stierwald, A. und J. Wiemers (2003), Auswirkungen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf die Investitionsfähigkeit. Eine einzelwirtschaftliche Wirkungsanalyse für Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland, I*WH Diskussionspapiere*, 185.

Title: ***Did GRW Investment Grants Contribute to the Catching-up of East Germany?***

Abstract: *The joint task force ‘Improving Regional Economic Structures’ (GRW) is the most important regional policy scheme in Germany and was extensively used to support the economic transformation process in the new states after reunification. The article provides an overview of national and international causal analytical studies on the effects of investment grants. The analysis shows that such programmes have positive effects on development – especially of employment and income. It not only affects the subsidised establishment benefit from this type of support, but the regions as a whole. Even though the studies do not go back to the early 1990s, we can conclude that the GRW contributed to economic development in East Germany – and to the catching-up process.*

JEL Classification: *D61, H20, O12*

DOI: 10.1007/s10273-021-2837-1

Sascha O. Becker, Lukas Mergele, Ludger Wößmann

Es liegt nicht alles am Sozialismus – über Ost-West-Unterschiede und ihre Ursprünge

Auch zum 30. Jubiläum der Deutschen Einheit ist noch viel von Ost-West-Unterschieden die Rede. Im Vordergrund stehen hierbei neben rein ökonomischen Differenzen auch Unterschiede in soziokulturellen Einstellungen und Verhaltensweisen. Dass diese Diskussionen auch nach so langer Zeit noch geführt werden, erscheint erstaunlich und wirft die Frage nach der Herkunft dieser anhaltenden Differenzen auf. Typischerweise wird diese Frage mit der Erfahrung verschiedener politischer Systeme beantwortet, die unterschiedliche gesellschaftliche Prägungen zur Folge hatten. Folglich entwickelte sich auch in den Sozialwissenschaften ein großes Interesse an der deutschen Teilung 1949 in die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland sowie an der Wiedervereinigung 1990. Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland unterschied sich jedoch bereits vor der Teilung. Die heute verbleibenden Unterschiede müssen dennoch nicht als unveränderlich hingenommen werden.

Für Sozialwissenschaftler:innen ist es von großer Bedeutung, die Auswirkungen verschiedener gesellschaftlicher Interventionen zu untersuchen. Dazu zählt auch, zu verstehen, wie sich Kommunismus, Demokratie und Autokratie auf das Leben der Menschen auswirken. Es überrascht daher nicht, dass es eine breite Literatur gibt, die untersucht, wie politische Systeme die Wirtschaft und die Präferenzen der Bevölkerung nachhaltig beeinflussen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den unterschiedlichen Vermächtnissen von kapitalistischen und sozialistischen Systemen (Simpser et al., 2018 für einen Überblick). Jedoch ist es unmöglich, politische Systeme zu randomisieren, was sozialwissenschaftliche Untersuchungen erschwert und die Suche nach alternativen Forschungsmethoden erfordert.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Sascha O. Becker ist Xiaokai Yang Chair of Business and Economics an der Monash University, Melbourne/Australien und Professor an der University of Warwick in Coventry/Großbritannien.

Dr. Lukas Mergele ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am ifo Zentrum für Bildungsökonomik des ifo Instituts in München.

Prof. Dr. Ludger Wößmann leitet das ifo Zentrum für Bildungsökonomik am Münchener ifo Institut und lehrt Volkswirtschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Ost-West-Unterschiede nach der deutschen Teilung und Wiedervereinigung

Vor allem die deutsche Teilung und Wiedervereinigung hat das Interesse vieler Sozialwissenschaftler:innen geweckt, da sie einer experimentellen Situation recht nahe zu kommen scheint. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zwei zuvor vereinte Teile desselben Landes zwei gegensätzlichen politischen Regimen zugeordnet, dem kapitalistischen Westen und dem kommunistischen Osten. Die Wiedervereinigung 1990 führte die beiden Teile unter demselben politischen System wieder zusammen.[1]

In Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Lage unterschied sich das Pro-Kopf-Einkommen vor dem Zweiten Weltkrieg zwischen Ost- und Westdeutschland nicht wesentlich (Alesina und Fuchs-Schündeln, 2007). Zum Zeitpunkt des Zusammenbruchs der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) betrug das Bruttoinlandsprodukt pro

1 Teile dieses Beitrags basieren auf Becker, Mergele und Wößmann (2020b).

Kopf in Ostdeutschland dagegen weniger als die Hälfte des westdeutschen. Nach der Wiedervereinigung lag die Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland bei einem Drittel des Westniveaus, womit der Osten zwischen der Produktivität Mexikos und Chiles lag. Das kommunistische System war wirtschaftlich gescheitert.

Angesichts der markanten Unterschiede zwischen den politischen und wirtschaftlichen Systemen in West- und Ostdeutschland wurde in der Literatur vielfach argumentiert, dass die kommunistische Erfahrung nachhaltige Auswirkungen auf die Bevölkerung im Osten hatte, einschließlich ihrer wirtschaftlichen Folgen, politischen Einstellungen, kulturellen Besonderheiten und Geschlechterrollen (z. B. Alesina und Fuchs-Schündeln, 2007; Campa und Serafinelli, 2019; Laudenbach et al., 2019; Goldfayn-Frank und Wohlfart, 2020; Lippmann et al., 2020).

In einer neuen Studie (Becker, Mergele und Wößmann, 2020a) werfen wir einen neuen Blick auf diesen Aspekt der deutschen Geschichte. Waren Ost- und Westdeutschland vor dem Zweiten Weltkrieg tatsächlich ähnlich? Haben der Krieg und die nachfolgenden Besatzungsmächte die beiden Landesteile in gleicher Weise beeinflusst? Wie steht es mit der Migration zwischen Ost und West von 1945 bis zum Bau der Berliner Mauer 1961? Und was bedeutet das alles für unser Verständnis der Auswirkungen des Kommunismus?

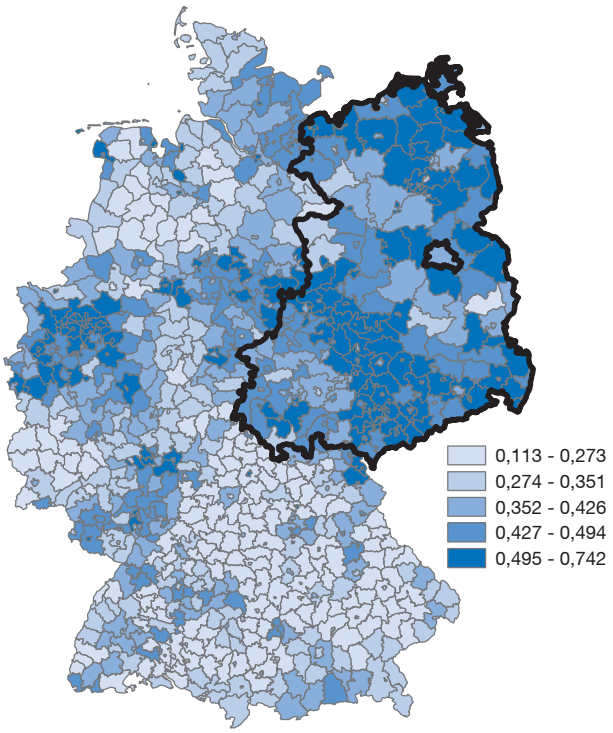
Die DDR ist schon zu erkennen, bevor sie überhaupt existierte

Der Verlauf der Grenze zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland ist nicht das zufällige Ergebnis davon, wo amerikanische, britische und sowjetische Panzer am Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 zum Stehen kamen. Die drei alliierten Streitkräfte hatten sich in Erwartung einer Niederlage Nazi-Deutschlands bereits 1944 auf eine Aufteilung des Nachkriegs-Deutschlands in sowjetische und westliche Besatzungszonen geeinigt, die den Grenzen der Teilgebiete des Deutschen Reichs und der preußischen Provinzen vor dem Zweiten Weltkrieg folgte (mit einigen sehr geringfügigen Ausnahmen zwecks besserer geografischer Anbindung). Dementsprechend trennte die deutsch-deutsche Grenze die Bevölkerungen bereits existierender Regionen mit unterschiedlicher Geschichte und Kultur.

Da die Grenze zwischen bestehenden administrativen Einheiten verlief, können wir Kreisdaten aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg verwenden, um zu untersuchen, ob sich West und Ost in relevanten Dimensionen unterschieden haben. Eine erste Dimension ist die Bedeutung der Arbeiterklasse, die von den kommunistischen Ländern stark betont wird. Wenn wir die Daten aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg untersuchen, sehen wir jedoch, dass die spätere DDR bereits 1925 einen wesentlich höheren Anteil der Arbeiterklasse hatte (vgl. Abbildung 1), lange bevor das Gebiet kommunistisch wurde. Der Unterschied beträgt 12 Prozentpunkte oder ein Drittel des westlichen Niveaus. Tatsächlich steigt der Anteil der Arbeiterklasse in mehreren Regionen rund um die spätere innerdeutsche Grenze recht abrupt an: Der Unterschied ist deutlich erkennbar, wenn man sich nur auf die Kreise im Umkreis von 100 Kilometern um die spätere Grenze konzentriert oder sogar auf die Kreise, die direkt an die spätere Grenze angrenzen.

Ost-West-Unterschiede vor dem Zweiten Weltkrieg sind in vielen weiteren Dimensionen erkennbar. Abbildung 2 zeigt Vergleiche in weiteren wirtschaftlichen Strukturen, die für den Beginn des Kommunismus relevant sind. Unter anderem war der Anteil der Beschäftigten in Industrie und Handwerk im Osten deutlich höher, während der Anteil der Selbstständigen deutlich geringer war (Fritsch und Wyrwich, 2014).

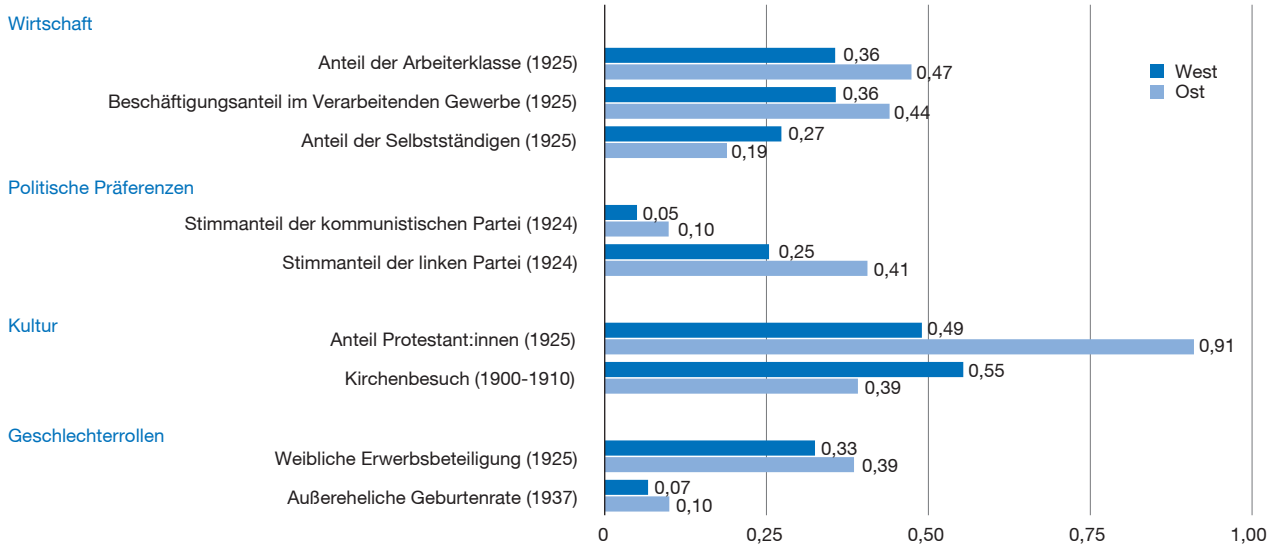
Abbildung 1
Der Anteil der Arbeiterklasse im Jahr 1925: Ost-West-Unterschiede vor Existenz der DDR



Anmerkungen: Farben beziehen sich auf Quintile. Fehlende Daten werden durch nächste Nachbarn imputiert.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Falter and Hänisch (1990); Becker, Mergele und Wößmann (2020a).

Abbildung 2
Ost-West-Unterschiede vor dem Zweiten Weltkrieg



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von Becker, Mergele und Wößmann (2020a).

Interessanterweise unterschieden sich auch die politischen Präferenzen bereits vor dem Zweiten Weltkrieg. Bei der Reichstagswahl im Dezember 1924 war der Stimmenanteil der Kommunistischen Partei Deutschlands im Osten doppelt so hoch wie im Westen. Betrachtet man die linken Parteien im weiteren Sinne (insbesondere unter Hinzunahme der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands), so lag der Stimmenanteil der linken Parteien im Osten um 15 Prozentpunkte höher.

Der Kommunismus wird oft mit der Verdrängung von Religion assoziiert. Ostdeutschland wies jedoch bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts einen deutlich geringeren Kirchenbesuch (in der evangelischen Kirche) auf (Hölscher, 2001). Zudem setzte sich der Westen in etwa gleichen Teilen aus Protestant:innen und Katholik:innen zusammen, während der Osten überwiegend (91 %) protestantisch war (Becker und Wößmann, 2009).

Schließlich legte die sozialistische DDR großen Wert darauf, Frauen in Arbeit zu bringen. Doch schon vor dem Zweiten Weltkrieg war die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Osten höher (Wyrwich, 2019). Zudem unterschieden sich Ost und West in der Häufigkeit außerehelicher Geburten (Klüsener und Goldstein, 2016). In dem Maße, in dem einige dieser zuvor bestehenden Unterschiede auch während der kommunistischen Periode fortbestanden, könnten sie eine wesentliche Quelle der Heterogenität zwischen Ost- und Westdeutschen nach der Wiedervereinigung sein.

Der Zweite Weltkrieg und die Besatzungsmächte wirkten sich in Ost und West unterschiedlich aus

Ost- und Westdeutschland waren auch vom Zweiten Weltkrieg und den Besatzungsmächten unterschiedlich betroffen. Anhand von Daten der deutschen Volkszählung, die im Oktober 1946 in allen vier Besatzungszonen gemeinsam durchgeführt wurde, zeigen wir, dass der Quotient von Männern zu Frauen in der Sowjetzone wesentlich geringer war. Bei der letzten Volkszählung vor dem Zweiten Weltkrieg 1939 gab es keine derartigen Unterschiede. Der stärkere Rückgang des Geschlechterverhältnisses in der Sowjetzone könnte eine größere kriegsbedingte männliche Todesrate widerspiegeln, möglicherweise aber auch Geschlechterunterschiede in der sehr frühen Ost-West-Migration. Was auch immer die Ursache, diese Differenz könnte unabhängig vom Kommunismus zu Unterschieden etwa in der Erwerbsbeteiligung von Frauen oder den Geschlechterrollen beigetragen haben.

Der Osten erlitt auch größere Verluste durch die Demontage von Investitionsgütern durch die Besatzungsmacht und die Zahlung von Reparationen an die Besatzungsmacht im Zeitraum 1945 bis 1949. Dies verschaffte der DDR eine schlechtere Ausgangslage (Sleifer, 2006).

Ein Fünftel der Bevölkerung verließ den Osten vor dem Bau der Berliner Mauer

Die Besatzungszonen wurden 1945 eingerichtet, die DDR wurde 1949 gegründet. Dennoch war es möglich, wenn auch zunehmend schwierig, zwischen den beiden Teilen Deutschlands zu migrieren, bis 1961 die Berliner Mauer gebaut wurde. Tatsächlich wanderte bis 1961 etwa jeder fünfte Einwohner Ostdeutschlands in den Westen aus. Es gibt zwar keine Daten, die einen Vergleich der Eigenschaften dieser Auswandernden mit denen, die im Osten zurückblieben, erlauben. Wir zeigen jedoch, dass sich die Personen, die von Ost nach West zogen, von den einheimischen Westdeutschen durch einen größeren Anteil Angestellter, Selbstständiger und höher gebildeter Personen unterschieden. Vermutlich waren sie auch weniger empfänglich für die kommunistische Doktrin (auch Bauernschuster et al., 2012).

Darüber hinaus wird manchmal übersehen, dass auch etwa eine halbe Mio. Menschen vor 1961 aus dem Westen in den Osten eingewandert sind. Die DDR-Propaganda beschreibt sie als „nicht einverstanden mit dem kapitalistischen System“, wobei in vielen Fällen auch familiäre Gründe eine Rolle gespielt haben dürften. Wir zeigen, dass sechs der 19 Mitglieder des Politbüros der frühen DDR (1949 bis 1961) in dem Gebiet der späteren Bundesrepublik geboren wurden, darunter auch Erich Honecker. Zusammengenommen deuten die Befunde darauf hin, dass es eine große selektive Migration und eine Sortierung nach politischen Präferenzen gab.

Interpretation von Auswirkungen des Kommunismus nur mit Vorsicht

Lässt sich die deutsche Situation angesichts dieser Erkenntnisse über bereits bestehende Ost-West-Unterschiede, unterschiedliche Betroffenheit durch den Zweiten Weltkrieg sowie selektive Ost-West-Migration überhaupt nutzen, um die Auswirkungen des Kommunismus zu untersuchen? Wir denken, dass die Antwort „ja“ lautet, da sie einige einzigartige Vorteile bietet. Wir betonen jedoch, dass jede Forschungsfrage die skizzierten Herausforderungen berücksichtigen muss. Die überzeugendsten Belege für die Auswirkungen politischer Systeme ergeben sich vermutlich aus der Konvergenz einiger wirtschaftlicher Verhaltensweisen, politischer Präferenzen und des Vertrauens in den Staat zwischen Ost und West nach der Wiedervereinigung. Auch scheint die Erfahrung, im kommunistischen System gelebt zu haben, die Konsummuster dauerhaft verändert zu haben. Darüber hinaus dürfte das kommunistische System die Geschlechterrollen etwa in Bezug auf die weibliche Erwerbsbeteiligung geprägt haben, wobei diese auch eine starke bereits zuvor bestehende Komponente aufweisen.

Implikationen für die öffentliche Debatte

Mit Blick auf die öffentliche Debatte bedeuten weit in die Geschichte zurückgehende Unterschiede nicht, dass diese für immer zementiert sind und als gegeben akzeptiert werden müssten. Immerhin lässt sich seit der Wiedervereinigung eine beachtliche Konvergenz von Einstellungen und Verhaltensweisen feststellen (Rainer et al., 2018). Dass dieser Prozess nach einer Generation allerdings nicht zu einer vollständigen Angleichung geführt hat, wird durch den historischen Rückblick umso verständlicher. Eine offene Forschungsfrage ist jedoch, warum in manchen Lebensbereichen die Konvergenz sehr stark ist, in anderen hingegen die Persistenz der Unterschiede (noch) überwiegt.

Wie Unterschiede überwunden werden können, zeigen beispielhaft drei aktuelle Forschungsergebnisse:

1. Gemeinsame Medien können eine Öffentlichkeit schaffen, durch die eine Annäherung möglich ist. Slavtchev und Wyrwich (2017) vergleichen ostdeutsche Gebiete, die in der DDR die Empfangsmöglichkeit von Westfernsehen hatten, mit Regionen, denen dies aufgrund geografischer Gegebenheiten nicht möglich war. Ihre Analyse zeigt, dass in Gebieten mit Zugang zu westlichen Medien nach der Wiedervereinigung mehr Unternehmensgründungen erfolgten und gründungsfreundlichere Einstellungen vorherrschten.

2. Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten fördern gemeinsame Einstellungen. Stegmann (2019) analysiert hierzu eine Maßnahme der DDR-Regierung, die es der in grenznahen Kreisen lebenden Bevölkerung einfacher machte, private Besuche aus dem Westen zu empfangen. Der Vergleich mit Regionen, die von diesen Erleichterungen nicht profitierten, zeigt, dass die einfacheren Austauschmöglichkeiten demokratische Präferenzen förderten und die Proteste gegen das DDR-Regime im Revolutionsjahr verstärkten.

3. Auch innerdeutsche Migration kann die Angleichung von Einstellungen und Verhaltensweisen fördern. So finden Schmitz und Weinhardt (2019), dass sich die Erwerbsbeteiligung westdeutscher Frauen in Regionen mit hoher Zuwanderung aus Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung besonders stark ausgeweitet hat. Die Deutsche Einheit hat somit auch Westdeutschland nachhaltig verändert.

Der Blick in die Geschichte der Ost-West-Unterschiede kann uns also lehren, mit einiger Gelassenheit auf heutige Unterschiede zu blicken. Regionale Differenzen an sich bedeuten noch kein Unheil. Solange ausreichend Gemeinsamkeiten vorhanden sind, können sie sogar bereichern.

Literatur

Alesina, A. und N. Fuchs-Schündeln (2007), Goodbye Lenin (or not?): The effect of communism on people, *American Economic Review*, 97(4), 1507-1528.

Bauernschuster, S., O. Falck, R. Gold und S. Heblich (2012), The shadows of the socialist past: Lack of self-reliance hinders entrepreneurship, *European Journal of Political Economy*, 28(4), 485-497.

Becker, S. O., L. Mergele und L. Wößmann (2020a), The separation and reunification of Germany: Rethinking a natural experiment interpretation of the enduring effects of communism, *Journal of Economic Perspectives*, 34(2), 143-171.

Becker, S. O., L. Mergele und L. Wößmann (2020b), Die deutsche Teilung und Wiedervereinigung und die „Auswirkungen" des Kommunismus, *ifo Schnelldienst*, 73(5), 48-51.

Becker, S. O. und L. Wößmann (2009), Was Weber wrong? A human capital theory of Protestant economic history, *Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 531-596.

Campa, P. und M. Serafinelli (2019), Politico-economic regimes and attitudes: Female workers under state socialism, *Review of Economics and Statistics*, 101(2), 233-248.

Fritsch, M. und M. Wyrwich (2014), The long persistence of regional levels of entrepreneurship: Germany, 1925-2005, *Regional Studies*, 4(6), 955-973.

Goldfayn-Frank, O. und J. Wohlfart (2020), Expectation formation in a new environment: Evidence from the German reunification, *Journal of Monetary Economics*, 115, 301-320.

Hölscher, L. (2001), *Datenatlas zur religiösen Geographie im protestantischen Deutschland: Von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Zweiten Weltkrieg*, Walter de Gruyter.

Klüsener, S. und J. R. Goldstein (2016), A long-standing demographic East-West divide in Germany, *Population, Space and Place*, 22(1), 5-22.

Laudenbach, C., U. Malmendier, A. Niessen-Ruenzi (2019), The long-lasting effects of experiencing communism on attitudes towards financial markets, *Working Paper*.

Lippmann, Q., A. Georgieff und C. Senik (2020), Undoing gender with institutions: Lessons from the German division and reunification, *Economic Journal*, 130(629), 1445-1470.

Rainer, H., C. Albrecht, S. Bauernschuster, A. Fichtl, T. Hener und J. Ragnitz (2018), Deutschland 2017 – Studie zu den Einstellungen und Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger im vereinigten Deutschland, *ifo Forschungsberichte*, 96.

Simpser, A., D. Slater und J. Wittenberg (2018), Dead but not gone: Contemporary legacies of communism, imperialism, and authoritarianism, *Annual Review of Political Science*, 21(1), 419-439.

Schmitz, S. und F. Weinhardt (2019), Immigration and the Evolution of Local Cultural Norms, *IZA Discussion Paper*, 12509.

Slavtchev, V. und M. Wyrwich (2017), TV and entrepreneurship, *IWH Discussion Papers*, 17/2017, Halle Institute for Economic Research (IWH).

Sleifer, J. (2006), Planning Ahead and Falling Behind: The East German Economy in Comparison with West Germany 1936-2002, *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 8, Akademie Verlag.

Stegmann, A. (2019), When East meets West: Interpersonal Contact and the demand for democracy, *Working Paper*.

Wyrwich, M. (2019), Historical and current spatial differences in female labour force participation: Evidence from Germany, *Papers in Regional Science*, 98(1), 211-239.

Title: ***It Is Not All Because of Socialism – On East-West Differences and Their Origins***

Abstract: *Even on the 30th anniversary of German unity, there is still a lot of talk about East-West differences. Typically, these differences are attributed to different political systems, which have created different impressions. As a result of the division of Germany in 1949 into the GDR and the Federal Republic as well as the reunification in 1990, a lively interest in the social sciences has developed as they offer a unique framework for analysing the effects of communism. Never before has such an unexpected introduction and abolition of a communist regime occured on the territory of a previously and subsequently united country. This paper looks into the history of East-West differences and argues that the division and reunification of Germany are nonetheless not a simple "experiment" from which one can directly deduce the effects of communism. The paper finds that the populations of East and West Germany already differed before the division, that the GDR and FRG were unequally affected by the Second World War, and that selective East-West migration took place during the division. Nevertheless, the remaining East-West differences are not necessarily permanent.*

JEL Classification: *D72, J16, N34, N44, P26, Z13*

DOI: 10.1007/s10273-021-2830-8

Oliver Holtemöller

30 Jahre nach der Wiedervereinigung hat das Bruttoinlandsprodukt als Indikator ausgedient

Der Vergleich der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland orientiert sich häufig am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner:in. Dieses Maß ist jedoch für sich genommen kein guter Wohlfahrtsindikator. Es ist davon auszugehen, dass gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner:in in absehbarer Zukunft keine wesentliche weitere Angleichung der Wirtschaftskraft in Ost- und Westdeutschland mehr stattfinden wird. Denn die Altersstruktur Ostdeutschlands, d. h. das Verhältnis von Erwerbstätigenzahl zu Einwohnerzahl, ist ungünstiger als im Westen. Betrachtet man hingegen wichtige Wohlfahrtsindikatoren wie Konsummöglichkeiten, Lebenserwartung, Freizeit und Einkommensungleichheit, so sind die Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ähnlicher als das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner:in suggeriert. In den Debatten über den Aufholprozess Ostdeutschlands sollte daher stärker auf die Arbeitsproduktivität als Maß für die Wirtschaftskraft und auf andere Wohlfahrtsindikatoren als Maß für die Angleichung der Lebensverhältnisse abgestellt werden.

Seit vielen Jahren erscheint im Vorfeld des 3. Oktober der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (BMWi, 2020). Im Jahresbericht 2020 wird erneut das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner:in als Indikator zum Stand des wirtschaftlichen Aufholprozesses herausgehoben. Die ostdeutschen Flächenländer kamen 2019 auf knapp 73 % in Relation zum Bundesdurchschnitt. Angesichts des Ausgangsniveaus von 37 % im Jahr 1991 ist das ein beachtlicher Fortschritt. Aber wie hilfreich ist dieser Indikator? Ist er ein sinnvoller Gradmesser für die Angleichung der Lebensverhältnisse, die sich die Politik als Ziel setzt? Vermutlich ist er das eher nicht. Im Gegenteil – das Festhalten an diesem Indikator ist eher dazu geeignet, für weitere Enttäuschungen bei vielen Menschen zu sorgen. Denn implizit wird mit diesem Maß die Erwartung geschürt, dass 100 % die Zielmarke seien und dass es nur eine Frage der Zeit sei, wann die 100 % erreicht werden. Mehrere Gründe sprechen jedoch dagegen, dass dies ein realistisches und angemessenes Ziel ist. Zum einen ist eine vollständige Angleichung vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen nicht zu erwarten, und zum anderen trägt der demografische Wandel dazu bei, dass das Verhältnis von Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung in Ostdeutschland niedriger ist und bleibt als in Westdeutschland, was für sich genommen die Lücke beim BIP pro Kopf vergrößert.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open-Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

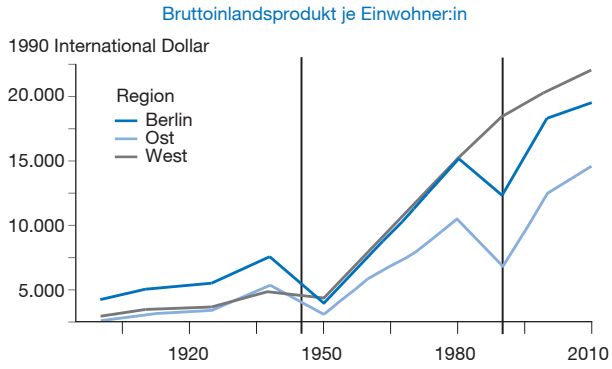
Historische Maßstäbe

Historische Vergleiche bezüglich der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind in Deutschland schwierig, weil sich die Gebietsabgrenzungen in den vergangenen einhundert Jahren mehrfach geändert haben. Wirtschaftshistoriker:innen haben jedoch Rückschätzungen des BIPs und der Einwohnerzahl für die heutige administrative Abgrenzung der Regionen in Europa (NUTS-2) vorgenommen (Roses und Wolf, 2019). Aggregiert man die deutschen NUTS-2-Regionen zu Westdeutschland, Ostdeutschland (ohne Berlin) und Berlin, so ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 1): Bis zum Zweiten Weltkrieg war die Wirtschaftskraft in Ost- und Westdeutschland in etwa gleich groß, in der Hauptstadt Berlin lag sie über dem Durchschnitt. Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Wirtschaftskraft in Westdeutschland schneller zu als in Ostdeutschland; zwischen 1980 und 1990 ging das BIP je Einwohner:in in Ostdeutschland sogar zurück. Nach der Wiedervereinigung stieg dieser Wert in den 1990er Jahren in Ostdeutschland und in Berlin schneller als in Westdeutschland, d. h. die Wirtschaftskraft näherte

Prof. Dr. Oliver Holtemöller ist stellvertretender Präsident und leitet die Abteilung Makroökonomik am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Abbildung 1

Langfristige Entwicklung der Wirtschaftskraft in Deutschland



Anmerkung: Ostdeutschland ohne Berlin. Vertikale Linien 1945 und 1990.

Quelle: Roses und Wolf (2019), eigene Berechnungen und Darstellung.

sich an. Die Annäherungsgeschwindigkeit hat sich seitdem jedoch erheblich verlangsamt.

Die Tatsache, dass das BIP je Einwohner:in in Ost- und Westdeutschland vor dem Zweiten Weltkrieg in etwa gleich hoch war, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich dahinter eine erhebliche regionale Spreizung verbarg. So liegt das BIP pro Kopf etwa in Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern nicht erst seit der deutschen Teilung, sondern schon weitaus länger unter dem Durchschnitt (vgl. Abbildung 2). Allgemein lassen sich die heute zu beobachtenden ökonomischen Unterschiede nicht nur auf die deutsche Teilung und die Zentralverwaltungswirtschaft zu DDR-Zeiten zurückführen, sondern waren teils schon deutlich früher sichtbar (Becker et al., 2020).

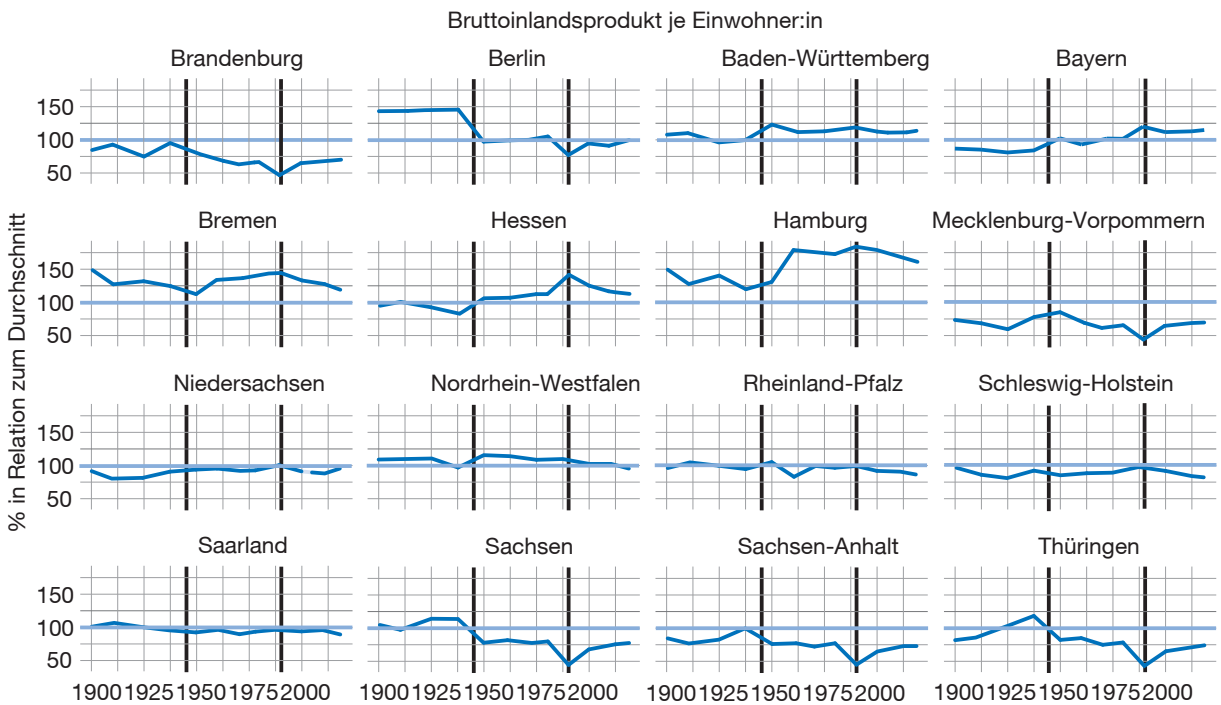
Auch international ist zu beobachten, dass Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit überwiegend sehr persistent sind. Vielerorts findet zwar ein Aufholen von niedrigem auf mittleres Niveau statt. Aber eine weitgehende Angleichung der internationalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit findet weder zwischen den Staaten noch zwischen den Regionen innerhalb der meisten Staaten statt. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass sich das BIP je Einwohner:in in Deutschland noch sehr viel weiter angleichen wird.

Konvergenz der Produktivität und Divergenz des BIP je Einwohner:in

Die Konvergenz des regionalen BIP pro Kopf wird auch dadurch beeinflusst, dass Wanderungen zwischen den Regionen stattfinden. Es besteht insbesondere für jun-

Abbildung 2

Langfristige Entwicklung der Wirtschaftskraft in den deutschen Regionen (1900 bis 2019)



Anmerkung: Vertikale Linien 1945 und 1990.

Quellen: 1900 bis 2010: Roses und Wolf (2019); 2019: VGR der Länder, eigene Berechnungen und eigene Darstellung.

ge, gut qualifizierte Erwerbstätige ein Anreiz, in Regionen abzuwandern, in denen die durchschnittliche Arbeitsproduktivität und damit das Reallohnniveau höher ausfallen als in ihrer Heimatregion. Dadurch steigen sowohl ihr individuelles Einkommen als auch das aggregierte Einkommen von Heimat- und Zielregion. In der Tat war die Migration von Ostdeutschland nach Westdeutschland ein wesentlicher Faktor des Anpassungsprozesses nach der Wiedervereinigung (Lindner, 2017; Wieschemeyer, 2017). Dies führte aber auch dazu, dass sich das Verhältnis der Erwerbspersonenzahl zur Zahl der Bevölkerung insgesamt in Ostdeutschland schneller verringert hat als in Westdeutschland.

Über den unmittelbaren Effekt der Abwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter auf die Altersstruktur hinaus verstärkt sich der Effekt langfristig durch weniger Geburten. Dementsprechend fallen die Bevölkerungsvorausberechnungen für Ostdeutschland ungünstiger aus als für Westdeutschland. So wird die Zahl der 67-Jährigen und Älteren in Relation zu den 20- bis unter 67-Jährigen gemäß mittlerem Szenario in Westdeutschland von 29,7 % im Jahr 2018 auf 49,8 % im Jahr 2060 und in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum von 36,9 % auf 57,3 % zunehmen (Statistisches Bundesamt, 2019).

Das BIP je Einwohner:in kann wie folgt zerlegt werden:

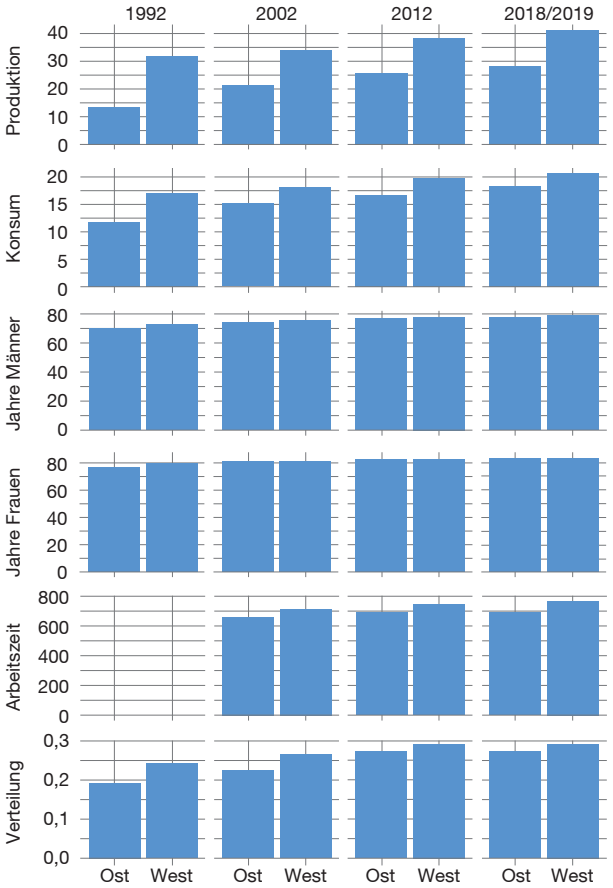
$$\frac{BIP}{EW} = \frac{BIP}{ET} \times \frac{ET}{EW},$$

wobei EW die Einwohnerzahl und ET die Zahl der Erwerbstätigen darstellt. Das Verhältnis ET/EW hängt erheblich von dem Verhältnis der Zahl der über 67-Jährigen zu der Zahl der 20- bis unter 67-Jährigen ab. Selbst wenn sich die Arbeitsproduktivität BIP/ET in Ost- und Westdeutschland weiter annähern sollte, dürfte ein deutlicher Unterschied beim BIP pro Kopf bleiben, weil die Lücke beim Verhältnis ET/EW sich eher weiter öffnen als schließen dürfte (Holtemöller und Irrek, 2012).

Lebensverhältnisse in Ost und West ähnlicher als die Wirtschaftskraft

Das BIP je Einwohner:in ist zwar ein relevantes Maß für die Wirtschaftskraft einer Region, aber es ist für sich genommen kein gutes Wohlfahrtsmaß. Das tatsächliche Wohlbefinden der Bevölkerung lässt sich anhand anderer Indikatoren besser approximieren. So schlagen etwa Jones und Klenow (2016) vor, die Lebenserwartung, den privaten Konsum pro Kopf, die Freizeit und die Ungleichheit als Kriterien heranzuziehen. Diese Indikatoren weisen viel geringere Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland auf als das BIP pro Kopf (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3
Wohlfahrtsindikatoren



Anmerkungen: Produktion = Bruttoinlandprodukt je Einwohner:in in 1.000 Euro in Preisen von 2015 (letzter Wert 2019); Konsum = Private Konsumausgaben je Einwohner:in in 1.000 Euro in Preisen von 2015 (letzter Wert 2018); Jahre Männer = Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen in Jahren (letzter Wert Dreijahresdurchschnitt 2017-2019); Jahre Frauen = Lebenserwartung eines neugeborenen Mädchens in Jahren (letzter Wert Dreijahresdurchschnitt 2017-2019), Arbeitszeit = Arbeitsstunden je Einwohner:in (letzter Wert: 2019); Verteilung = Gini-Koeffizient des Äquivalenzeinkommens (letzter Wert: 2019).

Quellen: Produktion, Konsum und Arbeitszeit: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Lebenserwartung: Statistisches Bundesamt; Verteilung: Goebel et al. (2009) für 1992 und 2002, Statistisches Bundesamt für 2012 und 2019.

Während die Ost-West-Lücke beim BIP je Einwohner:in in Ostdeutschland im Jahr 2019 bei 32 % lag, waren es bei den Konsumausgaben pro Kopf nur noch 12 %, vor allem aufgrund von Transferleistungen über das Sozialversicherungssystem. Die Lebenserwartung ostdeutscher Frauen hat ihren Rückstand gegenüber westdeutschen Frauen, der 1992 noch gut zwei Jahre betrug, komplett aufgeholt; bei Männern ist der Abstand von mehr als drei Jahren auf gut ein Jahr zurückgegangen. Bei den Indikatoren Freizeit und Verteilung liegt Ostdeutschland vorne. Während 2019 in Westdeutschland 765 Arbeitsstunden je Einwohner:in

anfielen, waren es in Ostdeutschland 688, also gut 10 % weniger (hier spielt die Altersstruktur wieder eine Rolle). Der Gini-Koeffizient der Äquivalenzeinkommen als Maß für die Einkommensungleichheit innerhalb der Regionen hat in Ostdeutschland seit 1992 deutlich zugenommen, liegt aber immer noch unter dem westdeutschen Niveau, d. h. die Einkommensungleichheit ist in Westdeutschland etwas stärker als in Ostdeutschland. Alles in allem zeigt sich, dass das BIP je Einwohner:in die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland nur unzureichend widerspiegelt.

Fazit

Der Vergleich der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland orientiert sich häufig am BIP je Einwohner:in. Dieses Maß ist jedoch für sich genommen kein guter Wohlfahrtsindikator. Es ist davon auszugehen, dass gemessen am BIP pro Kopf in absehbarer Zukunft keine wesentliche weitere Angleichung der Wirtschaftskraft in Ost- und Westdeutschland mehr stattfinden wird. Denn die Altersstruktur Ostdeutschlands, d. h. das Verhältnis von Erwerbstätigenzahl zu Einwohnerzahl, ist ungünstiger als im Westen, sodass selbst eine weitere Konvergenz des BIP je Erwerbstätigen, also der Arbeitsproduktivität, nicht zu einer Angleichung des BIP je Einwohner:in führen wird. Betrachtet man hingegen wichtige Wohlfahrtsindikatoren wie Konsummöglichkeiten, Lebenserwartung, Freizeit und Einkommensungleichheit, so sind die Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ähnlicher als das BIP je Einwohner:in suggeriert. In den Debatten über den Aufholprozess Ostdeutschlands sollte daher stärker auf die Arbeitsproduktivität als Maß für die Wirtschaftskraft und mehr auf andere Wohlfahrtsindikatoren als Maß für die Angleichung der Lebensverhältnisse abgestellt werden.

Literatur

Becker, S. O., L. Mergele und L. Woessmann (2020), The separation and reunification of Germany: Rethinking a natural experiment interpretation of the enduring effects of communism, *Journal of Economic Perspectives*, 34(2), 143-171.

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2020), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2020.

Goebel, J., R. Habich und P. Krause (2009), Zur Angleichung von Einkommen und Lebensqualität im vereinigten Deutschland, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78(2), 122-145.

Holtemöller, O. und M. Irrek (2012), Wachstumsprojektion 2025 für die deutschen Länder: Produktion je Einwohner divergiert, *Wirtschaft im Wandel*, 18(4), 132-140.

Jones, C. I. und P. J. Klenow (2016), Beyond GDP? Welfare across countries and time, *American Economic Review*, 106(9), 2426-2457.

Lindner, A. (2017), Convergence between East German Regions and East-West Migration, in H.-G. Jeong und G. Heimpold (Hrsg.), *Economic transition in unified Germany and implications for Korea*, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) Policy References, 17-23, 133-148.

Roses, J. R. und N. Wolf (Hrsg.) (2019), *The economic development of Europe's regions. A quantitative history since 1900*, Routledge.

Statistisches Bundesamt (2019), Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060. Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 2 (moderate Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Wanderung).

Wieschemeyer, M. (2017), Internal migration in East Germany after Reunification: Demographic and Economic Effects, in H.-G. Jeong und G. Heimpold (Hrsg.): *Economic transition in unified Germany and implications for Korea*, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) Policy References, 17-23, 117-132.

Title: ***30 Years after Reunification, Gross Domestic Product has Served its Purpose as an Indicator***

Abstract: *The comparison of living conditions in East and West Germany is often based on the gross domestic product per inhabitant. However, this measure is not a good welfare indicator in itself. It can be assumed that, measured by the gross domestic product per inhabitant, there will be no further significant equalisation of economic power in East and West Germany in the foreseeable future. This is because the age structure of East Germany, i.e. the ratio of employed persons to inhabitants, is less favourable than in the West. On the other hand, if one looks at important welfare indicators such as consumption opportunities, life expectancy, leisure time and income inequality, living conditions in East and West Germany are more similar than the gross domestic product per inhabitant suggests. In the debates on the catching-up process of East Germany, more emphasis should therefore be placed on labour productivity as a measure of economic strength and on welfare indicators as a measure of the equalisation of living conditions.*

JEL Classification: *I3, J1, O4, R1.*

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Direktor: Klaus Tochtermann
www.zbw.eu

Redaktion
Christian Breuer (Chefredakteur)
Kristin Biesenbender
Timm Leinker
Cora Wacker-Theodorakopoulos
Nicole Waidlein
Julia Nolte

Anschrift der Redaktion
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-307
E-Mail: redaktion@zbw.eu

Website: www.wirtschaftsdienst.eu
Twitter: https://twitter.com/Zeitschrift_WD

Wissenschaftlicher Beirat

Norbert Berthold Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Peter Bofinger Julius-Maximilians-Universität Würzburg
Dieter Cassel Universität Duisburg-Essen
Sebastian Dullien Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
Clemens Fuest ifo Institut
Carsten Hefeker Universität Siegen
Ullrich Heilemann Universität Leipzig
Kai A. Konrad Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen
Renate Ohr Georg-August-Universität Göttingen
Wolfgang Renzsch Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Ronald Schettkat Bergische Universität Wuppertal
Winfried Schmähl Universität Bremen
Christoph M. Schmidt RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
Claus Schnabel Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
Ulrich van Suntum Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Theresia Theurl Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Gert G. Wagner Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Joachim Weimann Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
Jochen Zimmermann Universität Bremen
Klaus F. Zimmermann Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Urheberrecht
Der Wirtschaftsdienst erscheint im Gold Open Access beim Springer-Verlag. Der Springer-Verlag ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media.

© Das Copyright verbleibt bei den Autorinnen und Autoren. Die Artikel werden unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern die ursprünglichen Autorinnen und Autoren und die Quelle ordnungsgemäß genannt, ein Link zur Creative Commons Lizenz beigefügt und angeben wird, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Offiziell zitiert als: *Wirtschaftsdienst*

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Online-Ausgabe
Der Wirtschaftsdienst ist über folgende Websites erreichbar:
SpringerLink: https://www.springer.com/journal/10273
Wirtschaftsdienst: https://www.wirtschaftsdienst.eu/

ISSN 1613-978X (Online-Ausgabe)

Indexiert in
EBSCO Discovery Service
ECONIS
Gale
Gale Academic OneFile
Google Scholar
Institute of Scientific and Technical Information of China
Naver
OCLC WorldCat Discovery Service
ProQuest ABI/INFORM
ProQuest Business Premium Collection
ProQuest Central
ProQuest PAIS International (Module)
ProQuest Politics Collection
ProQuest Social Science Collection
ProQuest-ExLibris Primo
ProQuest-ExLibris Summon
Research Papers in Economics (RePEc)
SCImago
SCOPUS
WTI Frankfurt eG

Printausgabe
Der gedruckte Wirtschaftsdienst kann über die Redaktion bezogen werden. Ein Jahresabonnement umfasst 12 Ausgaben und ein Konferenzheft. Die Printversion kostet 71 Euro pro Jahr (inkl. Versandkosten).

Redaktion Wirtschaftsdienst
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

Tel.: +49 40 42834-306
Fax: +49 40 42834-299

E-Mail: redaktion@zbw.eu

Bezugsinfo: https://www.wirtschaftsdienst.eu/bezugsinfo.html

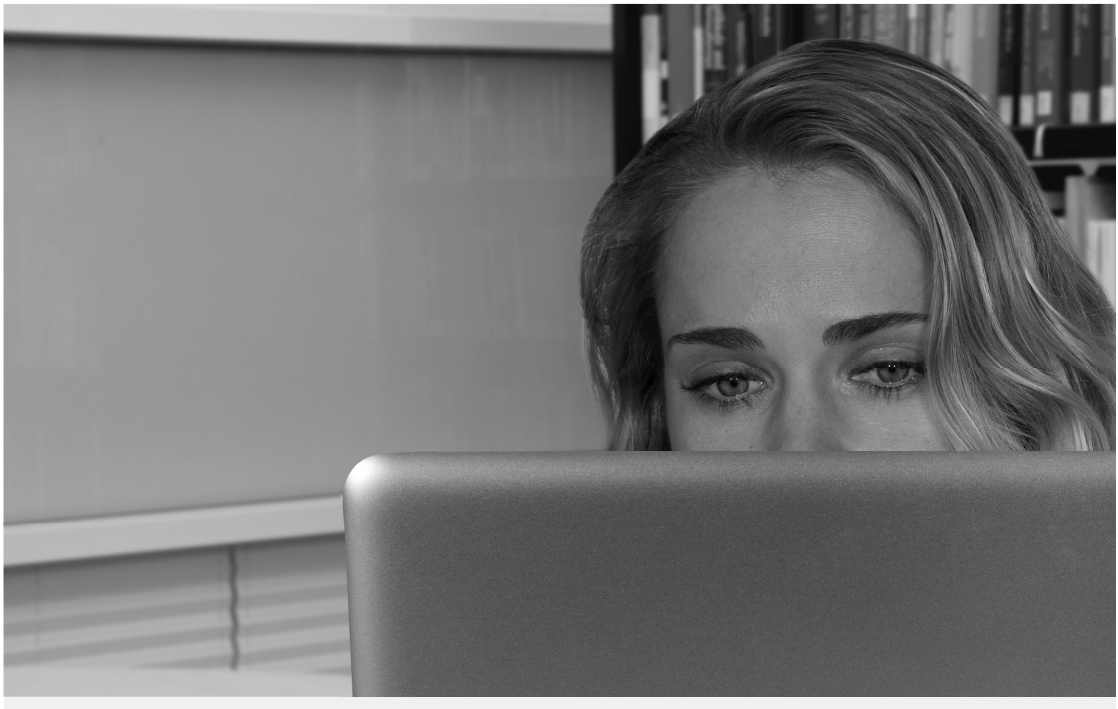
ISSN 0043-6275 (Printausgabe)

Druck
QUBUS media GmbH
D-30457 Hannover

MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C016042
FSC www.fsc.org

Springer

springer.com



Sie wollen Aufmerksamkeit für Ihr Buch? Publizieren Sie bei Springer!

- Professionelle Begleitung und persönliche Unterstützung
- Alle Formate: eBook, innovative Online-Formate und Print-Buch
- Schnelle Verbreitung und globale Reichweite

+ Formate
+ Leser

Besuchen Sie: springer.com/autoren

A19897