

Zwischen Abkopplung und Aufholen – das schwache ostdeutsche Wachstumspotenzial

Jan Prieue

Ob Ostdeutschland auf der richtigen Spur der langfristigen Angleichung an das westdeutsche Entwicklungsniveau ist, trotz der seit 1997 anhaltenden Stockung, wird vielfach kontrovers diskutiert. Hier wird argumentiert, dass die Konvergenz womöglich auch längerfristig stagniert. Es gibt Anzeichen für stärkere „passive Sanierung“ durch Abwanderung und ökonomisches Absterben schwacher Regionen. Dies sollte Anlass genug sein, trotz aller Schwierigkeiten über eine andere Weichenstellung in der Aufbau-Ost-Wirtschaftspolitik nachzudenken.

1

Die stagnierende Angleichung Ostdeutschlands

Seit Jahren stockt die Angleichung des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes Ostdeutschlands an das westdeutsche Niveau. Zwar ist in den 90er Jahren viel erreicht worden, aber es herrschen Irritationen darüber, wie der im Jahre 2002 erreichte Stand zu diagnostizieren ist, wie die Perspektiven für die nächsten Jahre einzuschätzen und ob wirtschaftspolitische Alternativen möglich sind. Diejenigen, die die Zukunft Ostdeutschlands optimistisch sehen, argumentieren in erster Linie, dass die Stagnation der letzten Jahre im Wesentlichen aus der notwendigen „Gesund-schrumpfung“ der überentwickelten, mit Subventionen und Steuererleichterungen künstlich aufgeblähten Bauwirtschaft her-rühre; die relativ dynamische Industriebentwicklung sei hoffnungsvoll und werde längerfristig höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten beim Bruttoinlandsprodukt ermöglichen. Beispielsweise argumentiert der erste „Fortschrittsbericht“ der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute in dieser Richtung (DIW u. a. 2002a). Auch die Bundesregierung und die Landesregierungen im Osten betonen immer wieder, dass die ostdeutsche Entwicklung auf dem richtigen Pfad sei und über grundlegende Veränderungen nicht nachgedacht werden müsse. Andere Beobachter, teilweise mit ganz unterschiedlichem theoretischen Hintergrund, haben eine wesentlich kritischere Position; für Sinn/Westermann ist Ostdeutschland mit dem italienischen Mezzogiorno vergleichbar (Sinn/Westermann 2001), Noé fordert eine

radikale wirtschaftspolitische Kehrtwende (Noé 2000), Thierse plädiert für eine „zweite große Kraftanstrengung“ (Thierse 2001). Auch eine Studie des Verfassers kommt zu einer kritischen Lagebewertung (Prieue/Scheuplein/Schuldt 2002; AG Perspektiven für Ostdeutschland 2001) und sieht erheblichen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf für neue Weichenstellungen. In der Öffentlichkeit herrscht Ratlosigkeit. Stumm wird die extrem hohe Arbeitslosigkeit im Osten wie ein unabwendbares Schicksal hingenommen.

Im Folgenden soll zunächst die gesamtwirtschaftliche Lage Ostdeutschlands bilanziert werden. Anschließend werden nüchtern die erkennbaren Entwicklungsperspektiven skizziert und beschönigende Einschätzungen kritisiert. Knapp werden die wichtigsten Ursachen der „Stockungsphase“ dargestellt. Auf alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen wird abschließend hingewiesen.

2

Diagnosen

2.1 VERFESTIGUNG DES WEST-OST-GEFÄLLES

Das *Bruttoinlandsprodukt* (reales BIP) je *Einwohner* ist der entscheidende Indikator für die wirtschaftlichen Aktivitäten eines Landes oder einer Region. Gemessen am BIP hat die Wirtschaft der neuen Länder nach dem Crash 1990 und 1991 zunächst bis etwa Mitte der 90er rasch aufgeholt, jedoch ist sie seit 1997 hinter den Wachstumsraten der alten Bundesländer (einschließlich Berlin) zurückgeblieben (*Abbildung 1*). Da gleichzeitig die ostdeutsche

Bevölkerung schrumpfte (um 838.000 1991–2001, davon 651.000 bzw. 78 % durch Nettoabwanderung),¹ entwickelte sich das BIP je Einwohner etwas günstiger im Verhältnis zu Westdeutschland: Es stieg von 40 % des westdeutschen Niveaus 1991 in atemberaubendem Tempo auf 62,4 % 1999 und fiel seitdem wieder leicht zurück auf 61,3 % (2001). Bei konstantem Bevölkerungsstand wäre das BIP je Einwohner im Verhältnis zum Westen der Republik vermutlich deutlich niedriger. Selbst wenn nur die faktischen Zahlen gewertet werden, wird deutlich, dass der Angleichungsprozess nicht nur zum Stillstand gekommen ist, sondern die Lücke in den letzten Jahren wieder etwas größer geworden ist. Berücksichtigt man, dass in der ersten Hälfte der 90er Jahre der Angleichungserfolg bei diesem zentralen Indikator zu einem beträchtlichen Teil durch die hypertrophe Bauwirtschaft zustande kam, durch enorme Steuervergünstigungen und Subventionen künstlich temporär hochgetrieben,

¹ Das sind 5,7 % des Einwohnerstandes von 1991. Die Schrumpfrate lag noch 1991 bei 1,3 %, sank dann auf 0,3 % 1997 und stieg bis 2001 auf 0,8 % wieder an (Arbeitskreis VGR der Länder 2002).

Dr. rer. pol. Jan Prieue ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands, Entwicklungsökonomik.
E-Mail: prieue@fhtw-berlin.de

Abb. 1: Wachstum des realen BIP (in %)

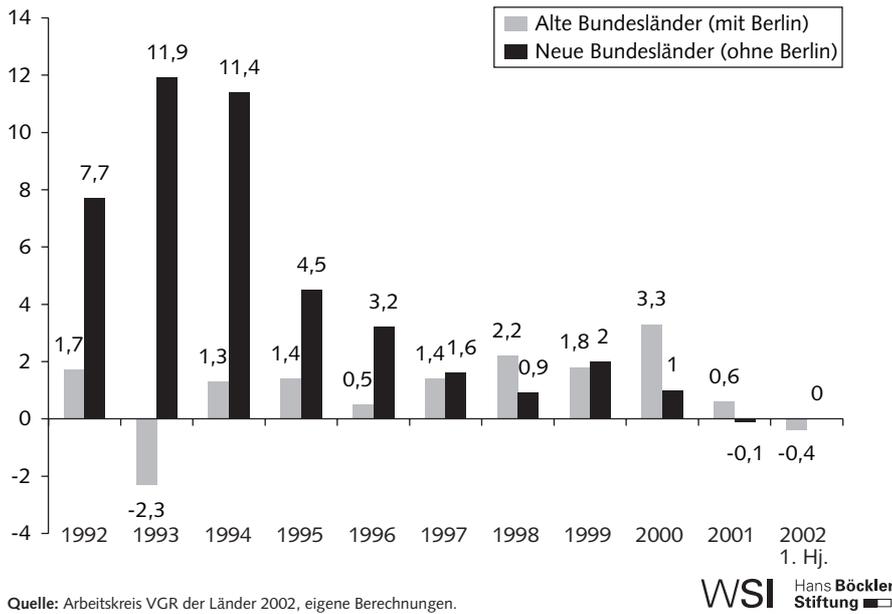
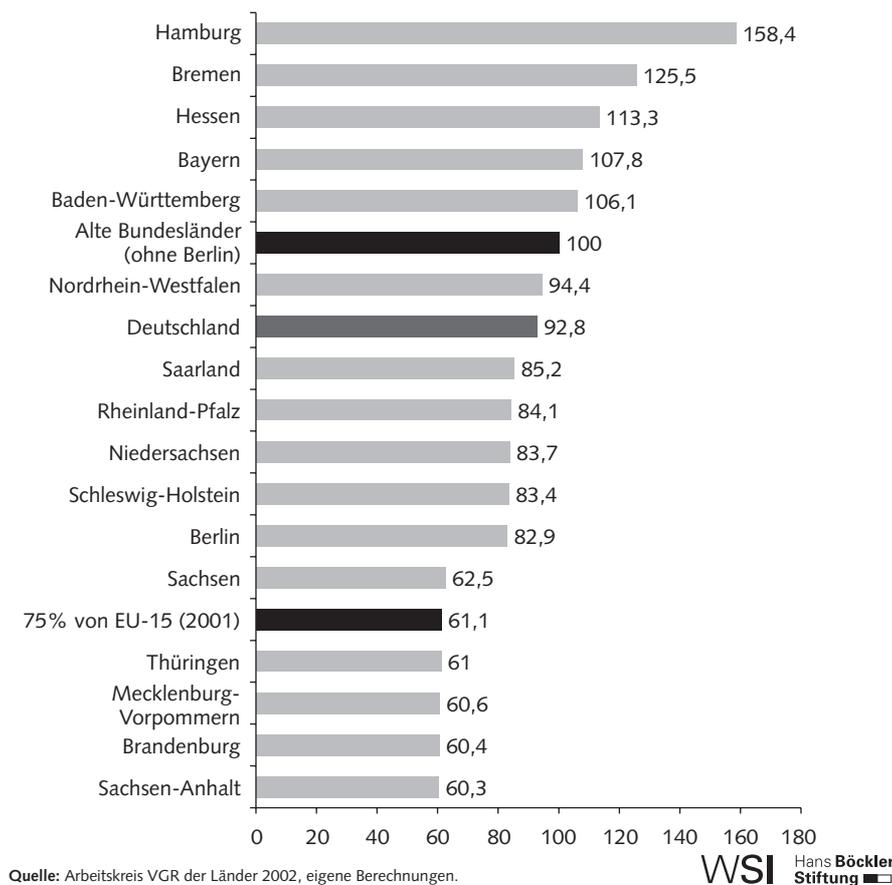


Abb. 2: BIP in jeweiligen Preisen je Einwohner im Jahr 2001 (in % der alten Bundesländer ohne Berlin)



dann dürfte das nachhaltige Maß der Angleichung deutlich niedriger sein. Auch im Vergleich des BIP je Einwohner nach Bun-

desländern schneidet Ostdeutschland unverändert schlecht ab: Sachsen, das stärkste ostdeutsche Land, bleibt um 25 % hinter

dem schwächsten westdeutschen Flächenland, Schleswig-Holstein, zurück (2001) (Abbildung 2). Ebenso bleiben die neuen Länder (bis auf Sachsen) unter 75 % des Durchschnitts der Europäischen Union (EU 15, 2001), der Marge für die besonders rückständigen Ziel-1-Regionen.²

Günstiger schneidet Ostdeutschland beim Vergleich der Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen) ab. Hier verlangsamte sich der Aufholprozess zwar, aber er kam nicht zum Stillstand; 2001 wurden immerhin 70,7% des westdeutschen Wertes im Durchschnitt realisiert (Abbildung 3). Freilich kam dies auch „passiv“ durch Beschäftigungsabbau und Stilllegungen von Betrieben zustande. Folglich scheint die Restrukturierung und Modernisierung der vorhandenen Betriebe durchaus voran zu kommen. Die Kehrseite ist freilich, dass die Beschäftigung in den neuen Ländern weiter abnimmt: 2001 waren es in den neuen Ländern ohne Berlin nur noch 5,9 Mio. Erwerbstätige (mit ABM u.ä. Aktivitäten), 14,5% weniger als 1991; im ersten Arbeitsmarkt sind es nur noch 5,6 Mio..

Das Herbstgutachten 2002 der Forschungsinstitute schätzt die ostdeutsche Arbeitslosenquote für das Jahr 2002 auf 17,1%, in Westdeutschland (mit Berlin) auf 7,9% (DIW u.a. 2002b, S. 433). Die günstigsten ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke liegen leicht unter den schwächsten westdeutschen (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 53). Die Unterbeschäftigung in den neuen Ländern erreichte 2002 etwa 26% (Arbeitslose, stille Reserve im engeren Sinne und Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) (DIW u.a. 2002a, S. 213). Dass die ostdeutsche Arbeitslosigkeit nicht noch höher ist, liegt vor allem an der gesunkenen Frauenerwerbsquote (hier vor allem bei älteren Frauen sowie bei jüngeren infolge stärkerer Bildungsbeteiligung).

Das seit 1998 schwächere ostdeutsche Wirtschaftswachstum resultiert in erster

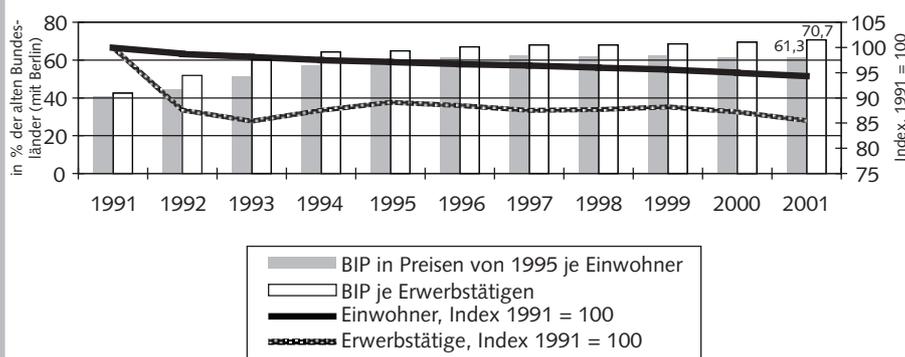
² Wie gravierend die regionale Disparität ist (17% der deutschen Bevölkerung leben in einem Gebiet, in dem knapp 66% des bundesdeutschen Durchschnitts des BIP je Einwohner erzeugt werden), wird im Vergleich mit den USA deutlich. Dort leben nur 2% der US-Bevölkerung in Bundesstaaten, deren BIP/Einwohner unter 75% des US-Durchschnitts liegt (Mississippi und West Virginia). (Puga 2001, S.1).

Linie aus der zurückgehenden *Investitionstätigkeit*, namentlich bei den Bauinvestitionen. Seit 1995, dem Höhepunkt der Investitionstätigkeit im Osten, gingen die nominalen Investitionen um über 20 % zurück. Zwar wird je Einwohner in den neuen Ländern immer noch mehr als im Westen investiert, aber mit sinkender Tendenz. Je Einwohner lagen die ostdeutschen Bauinvestitionen nur noch um etwa 10 % über dem West-Wert, bei den Nichtwohnbauten um 60 %, bei den Wohnbauten wurde pro Kopf 21,4 % weniger als im Westen investiert (DIW 2002b, S. 432). Die Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner unterschreiten mittlerweile das westdeutsche Niveau (2001: -7 %) (Müller 2002, S. 31), im kleinen verarbeitenden Gewerbe wird – je Einwohner gerechnet – deutlich weniger investiert (Abbildung 4).

Die *Bauwirtschaft* ist seit 1997 infolge des Rückgangs der Bauinvestitionen geschrumpft. Bis 1997 war die Bruttowertschöpfung der Bauwirtschaft größer als die des verarbeitenden Gewerbes. Allerdings kann die Expansion des verarbeitenden Gewerbes mit durchschnittlich 6,6 % per annum 1996–2001 den Rückgang der Bauwirtschaft bislang nicht wettmachen (Abbildung 5). Das Schrumpfen dieses Sektors ist auch der unzulänglichen Finanzkraft der Länder und Gemeinden geschuldet, die sich seit Jahren gezwungen sehen, ihre Investitionen einzuschränken, obwohl unbestritten ein nach wie großer Infrastrukturrückstand gegenüber den westdeutschen Ländern besteht.

Das sich erstaunlich positiv entwickelnde *verarbeitende Gewerbe* Ostdeutschlands wird als Hoffnungsträger vielfach überschätzt. Hier werden gerade einmal 15 % der ostdeutschen Bruttowertschöpfung erzeugt, 7,3 % der deutschen Industrieproduktion (Bevölkerungsanteil ca. 17 %). Nur 11,8 % aller ostdeutschen Investitionen werden hier getätigt. Etwa 600.000 Arbeitsplätze in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten existieren hier noch, 1989 waren es 3,4 Mio. (Loose/Ludwig 2001, S. 262). Die ostdeutsche Industriedichte (Industriearbeitsplätze je 1.000 Einwohner) erreicht kaum die Hälfte des westdeutschen Durchschnitts; das „beste“ ostdeutsche Land, Sachsen, lag 2000 noch knapp hinter dem schwächsten West-Land, Schleswig-Holstein (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 170). Die ostdeutsche Industrieproduktion je Einwohner müsste 2,6-mal größer sein, wenn sie den westdeutschen Wert

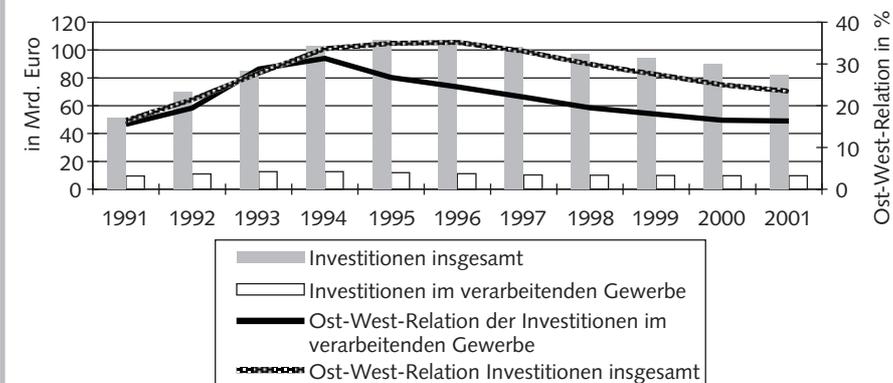
Abb. 3: BIP in Ostdeutschland (ohne Berlin) je Einwohner und je Erwerbstätigen



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder 2002, eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 4: Investitionen in jeweiligen Preisen in Ostdeutschland (mit Ost-Berlin)



Quelle: Müller 2002, eigene Berechnungen.

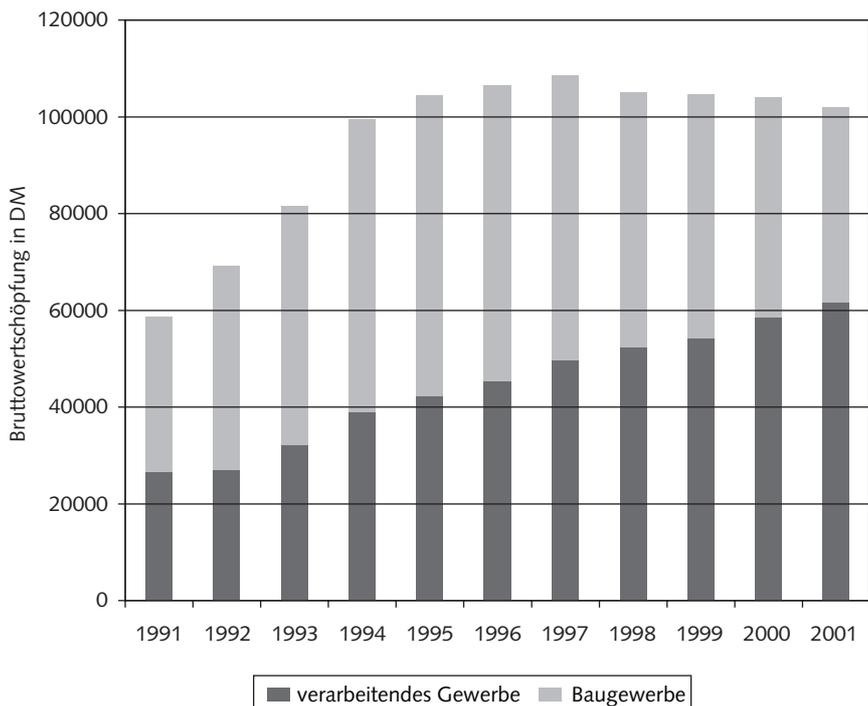
WSI Hans Böckler Stiftung

erreichen soll (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 41). Zwar hat sich die Exportquote der Ost-Industrie kräftig erhöht, jedoch ist sie noch weit von der westdeutschen entfernt. Ende der 90er Jahre trug die Ost-Industrie 4 % zum gesamtdeutschen Export bei. Charakteristisch für die ostdeutsche Industrie ist die Dominanz der kleinen und mittleren Betriebe – die großen mit mehr als 500 Beschäftigten sind gerade einmal mit 110 Firmen (1999) vertreten, in Westdeutschland sind es 1.709 (Loose/Ludwig 2001, S. 265). Während in Westdeutschland ein Drittel der Industriebeschäftigten in diesen Großbetrieben arbeiten, sind es in Ostdeutschland 8 %. Größere Firmen sind im Durchschnitt deutlich forschungs- und entwicklungsintensiver sowie stärker international orientiert. Der Mangel an Großunternehmen mit eigenständigen Firmenstrukturen und *headquarter*-Funktionen macht einen großen Teil der Schwäche der Industrie-

struktur aus. Hinzu kommt, dass viele Unternehmen in diesem Sektor eher auf regionale und lokale Märkte ausgerichtet sind, dass vielfach eine traditionelle, mitunter sehr kapitalintensive Branchenstruktur vorherrscht und zudem die Fertigungstiefe vieler Unternehmen mit westdeutschen und ausländischen Eigentümern nicht besonders groß ist (DIW u. a. 2002a, S. 196 ff.; Beer/Ragnitz 2002; Loose/Ludwig 2001). Zudem ist die Vernetzung der ostdeutschen Industriebetriebe in Form von regionalen Clustern, insbesondere innovativen, wenig ausgeprägt (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 131 ff., 241 ff.). Trotzdem hat sich dieser Industriesektor in den letzten Jahren deutlich stabilisiert, er beginnt, die Früchte der Restrukturierung zu ernten.

Dieser Fortschritt wurde durch die *Lohnstückkostenentwicklung* (Lohn- und Gehaltssumme im Verhältnis zur Bruttowertschöpfung, relativ zu Westdeutsch-

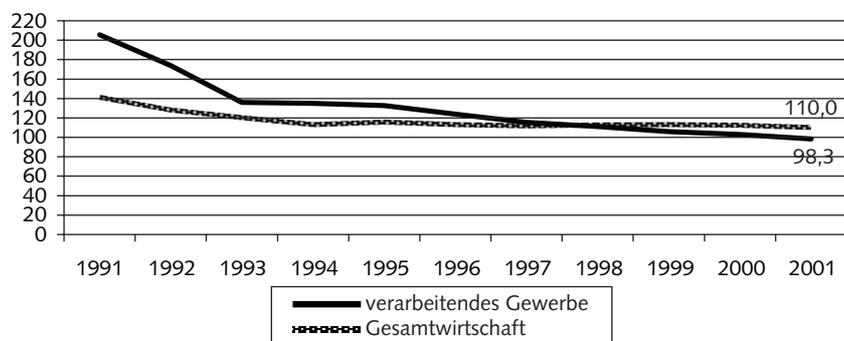
Abb. 5: Bruttowertschöpfung in Preisen von 1995 im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe



Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 6: Ost-West Relation der Lohnstückkosten* (in %)



*Ost: Neue Bundesländer ohne Berlin; West: Alte Bundesländer mit Berlin.
Lohnstückkosten: Arbeitnehmerentgelte pro Kopf/BIP in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen.

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder 2002, eigene Berechnungen.

WSI Hans Böckler Stiftung

land) unterstützt (Abbildung 6). In der Industrie wurde 2001 erstmals ein niedrigeres Niveau der Lohnstückkosten als in den alten Ländern erreicht (98,3 %, siehe Arbeitskreis VGR der neuen Länder 2002); seit 1991 sind die ostdeutschen Lohnstückkosten, von einem hohen Niveau – nach der anfänglichen extremen Lohnsteigerung – ausgehend, kontinuierlich gefallen. Gesamtwirtschaftlich liegen sie immer noch um etwa 10% über dem westdeutschen Wert, obwohl die Effektivlöhne nur 77%

des West-Wertes erreichen. Die Streuung um den Durchschnittswert ist groß, in vielen Bereichen, namentlich in Kleinbetrieben, werden sehr niedrige Löhne gezahlt (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 63).

Die strukturelle Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft schlägt sich in ihrem regionalen „Leistungsbilanzdefizit“ bzw. ihrer Produktionslücke nieder (Abbildung 7). Im Gebiet der neuen Länder (ohne Berlin) wurden 2001 um 36 % mehr Güter und Dienste nachgefragt als erzeugt. Dies kann

als regionales Leistungsbilanzdefizit interpretiert werden, das durch Transfers und Kreditaufnahme finanziert wird. Ursache ist die zu kleine regionale Exportbasis (Lieferungen in andere Regionen sowie ins Ausland) infolge der weitgehenden Deindustrialisierung und des Zuflusses von Transfers. Es gibt kaum ein Land der Welt, das ein derart hohes Leistungsbilanzdefizit aufweist; es wäre früher oder später zu massiver Abwertung, Reduktion der Importe und Steigerung der Exporte gezwungen. Das Leistungsbilanzdefizit von etwa 83 Mrd. Euro (2001) macht 4,5 % des westdeutschen BIP aus. Ostdeutschland ist nach wie vor eine transfergestützte Dependenzökonomie. Allerdings ist die Produktionslücke im Laufe der 90er Jahre kleiner geworden (1995 betrug sie 108 Mrd. Euro), vorwiegend eine Folge gesunkener Investitionen, die zu geringeren „Importen“ von Investitionsgütern führten. Besonders kräftig ging die Produktionslücke im Verhältnis zum BIP zurück (1991 lag die Relation bei 79 %). Der Hauptgrund dafür liegt im gestiegenen BIP – es stieg 1991-2001 real um 53 %. Zu einem beträchtlichen Teil war dieser Anstieg Folge der gewährten Transfers und Finanzhilfen.

Trotz allem wurde für die Menschen in den neuen Ländern nicht wenig erreicht (Tabelle 1): Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte lag real 2001 bei etwa 90% des westdeutschen Niveaus, der private Konsum je Einwohner bei nominal 84%; das BIP je Einwohner wurde im Verhältnis zu Westdeutschland um gut 50% gesteigert. Die strukturellen Schwächen Ostdeutschlands werden jedoch in dem nach wie vor enormen Abstand beim erwirtschafteten BIP deutlich, bei der viel zu kleinen Dimension des verarbeitenden Gewerbes, bei der unverändert extrem hohen Arbeitslosigkeit. Fast alle Indikatoren für das Innovationspotenzial Ostdeutschlands deuten trotz aller Anstrengungen auf einen erheblichen Rückstand gegenüber den westdeutschen Flächenländern hin (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 46 ff.).

Exkurs: Die Flutkatastrophe und ihre ökonomischen Folgen

Das Hochwasser im Sommer 2002 hat in Deutschland Vermögensverluste in Höhe von 15 Mrd. Euro an Gebäuden, Fabriken, in der Infrastruktur sowie beim Hausrat der privaten Haushalte verursacht (Brautzsch/Ludwig 2002; DIW u. a. 2002b; die folgenden Angaben sind diesen Quellen entnom-

men). Dagegen wird der *Produktionsausfall* in Sachsen und Sachsen-Anhalt auf nur 750 Mio. Euro taxiert, das sind 0,9% bzw. 0,3% des BIP in Sachsen bzw. Sachsen-Anhalt. Gegenzurechnen sind 13,5 Mrd. Euro öffentlicher Ausgaben zur Beseitigung der Flutschäden, davon 7,8 Mrd. Euro an zusätzlichen Mitteln (der Rest wird durch Umschichtungen finanziert). Zusammen mit privat finanzierten Mehrausgaben wird mit etwa 10 Mrd. Euro zur Schadensbeseitigung gerechnet, davon 8,6 Mrd. Bauinvestitionen, der Rest ist privater Konsum. Bezieht man die Finanzierung der öffentlichen Hilfen durch die Verschiebung der für 2003 geplanten Steuersenkung sowie die Erhöhung der Körperschaftsteuer ein, ergibt sich ein gesamtwirtschaftlicher Nachfrageimpuls von ca. 6,5 Mrd. Euro oder ca. 0,3% des BIP. In den neuen Ländern überwiegen die expansiven Hilfsfonds-Wirkungen im Jahre 2002 die Produktionsausfälle infolge der Flut leicht (dennoch wird das BIP nur stagnieren), für 2003 wird ein Produktionsimpuls von ca. 2%-Punkten erwartet, der erstmals wieder im Osten temporär zu einem höheren Wachstum als im Westen führen wird. Länger anhaltende negative oder positive Flut-Wirkungen sind nicht zu erwarten.

2.2 URSACHEN DER AUFHOLSTAGNATION

Viele Ostdeutsche sind die Diskussionen über die „Aufholjagd“ mit dem Westen leid, die dem Wettlauf von Hase und Igel gleicht, und bevorzugen andere Erfolgsmaßstäbe. Entgegen zu halten ist, dass Regionalentwicklung in einer Marktwirtschaft nun einmal „Standortwettbewerb“ ist und der entscheidende Erfolgsmaßstab für den Wohlstand einer Region eng mit dem regionalen Bruttoinlandsprodukt und dessen Wachstum gekoppelt ist. Davon ist auch das Niveau der Arbeitslosigkeit weitgehend abhängig. Ostdeutschland – oder andere strukturschwache Regionen in Europa – mit dieser Messlatte zu messen, heißt natürlich keineswegs, dass die westdeutsche Wirtschaftsstruktur gewissermaßen „geklont“ werden müsse.

In einem Marktmodell mit vollständigem Wettbewerb und hoher Mobilität von Kapital und Arbeit bei geringen Transportkosten kann es auf Dauer nicht zu hohen regionalen Disparitäten kommen. Konvergenz wird sich einstellen, weil die mobile Arbeit zum Kapital wandert oder das mo-

Tabelle 1: Indikatoren zum Entwicklungsstand Ostdeutschlands 2001 (Ost/West-Relation in %)

BIP je Einwohner	61,3	Beschäftigte im verarbeitenden Gewerbe je 1.000 Einwohner	
BIP je Erwerbstätigen	70,7	– Ost 2000	40,5
		– West 2000	87,4
Ost-West-Abstand beim BIP (in jeweiligen Preisen) je Einwohner in Euro p.a.	10.261	Datenverarbeitungsfachleute je 1.000 Einwohner (1999)	
Ost-West-Abstand beim BIP je Erwerbstätigen in Euro p.a.	16.347	– Ost (ohne Berlin)	21
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer, Ost/West in %	77,6	– West (Flächenländer)	48
– dto., Abstand in Euro p.a.	7.384	F&E-Personal im Wirtschaftssektor 1997 je 1.000 Einwohner	
		– Ost (ohne Berlin)	163
		– West (Flächenländer)	387
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte, nominal	84	Studierende je 1.000 Einwohner 1999	
– dto., real	ca. 90	– Ost (ohne Berlin)	14
		– West (mit Berlin)	23
Privater Konsum je Einwohner, nominal	84	Patentanmeldungen je 100 Tsd. Einwohner 1999	
Ersparnis je Einwohner	75	– Ost (ohne Berlin)	20
		– West (ohne Berlin)	74
Lohnstückkosten Gesamtwirtschaft	110,0	Ausgaben der Hochschulen je Einwohner 1998	
– dto., verarbeitendes Gewerbe	98,3		95,0
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner	93	Arbeitslosenquote einschl. Personen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2002	
Bauinvestitionen je Einwohner	106	– Ost	21,0
		– West	9,1
Exportquote der ostdeutschen Industrie	23,7	Arbeitslosenquote Ost 2002	17,1
– dto., westdeutsche Industrie	39,5	– dto., West 2002	7,9

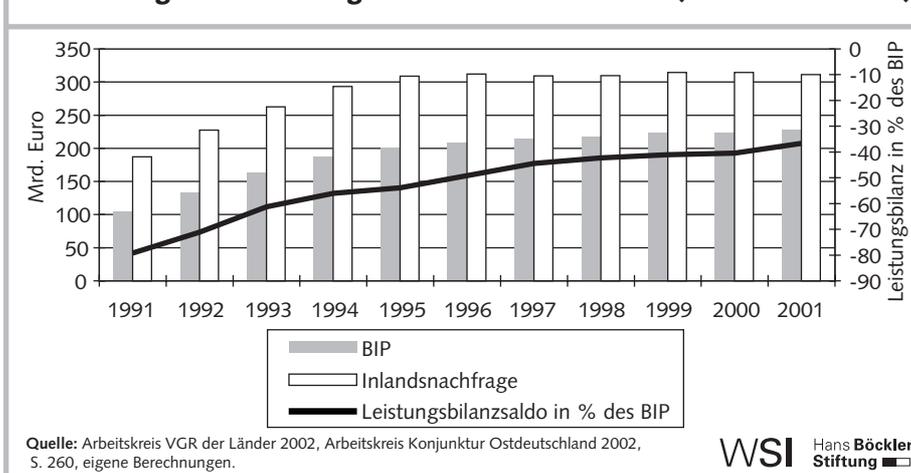
Quelle: Prieue/Scheuplein/Schuldt 2002; Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland (IWH) 2002; Müller 2002; DIW u. a. 2002b

WSI Hans Böckler Stiftung

bile Kapital in die schwachen Regionen, angezogen durch eine höhere Grenzproduktivität des Kapitals bei einer geringeren Kapitalausstattung je Arbeitsplatz und niedrigere Löhne. Daher erwarten an neoklassischen Theorien ausgerichtete Ökonomen auf lange Sicht die reale Konvergenz von Regionen ebenso wie von Ländern, sofern eine globale Liberalisierung von Kapital- und Güterströmen durchgesetzt werden kann. Manche glauben an eine Art ehernes empirisches Gesetz, wonach regionale Disparitäten mit etwa 2 Prozentpunkten bei Produktivität und BIP je Einwohner jährlich vermindert würden (Barro/Sala-i-

Martin 1991; Burda/Funke 1995). Die neuen Länder müssten selbst dann noch 15–20 Jahre auf den Erfolg der Marktkräfte warten und zwischenzeitlich möglichst viele Mobilitätshemmnisse beseitigen. Andere Theorien halten dagegen, dass den Konvergenzkräften gravierendere Faktoren entgegenstehen können, die zu einer Verfestigung regionaler Disparitäten oder auch zu einer Vergrößerung des Abstandes führen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass Konvergenz auch durch „passive Sanierung“ entstehen kann, also durch Abwanderung relevanter Bevölkerungsteile und ökonomisches „Absterben“ von Regionen – die

Abb. 7: Regionale Leistungsbilanz Ostdeutschlands (Produktionslücke)



WSI Hans Böckler Stiftung

überlebenden Teile unterscheiden sich dann nur noch wenig von den starken Regionen.

Zunächst sind die *historischen Ausgangsbedingungen* zu berücksichtigen, weil sie den regionalen Entwicklungspfad auf lange Sicht vorprägen. In Ostdeutschland führte bekanntlich das Wegbrechen der Industrie im Zuge der schnellen Währungsunion, der schockartigen Einführung eines einheitlichen Gütermarktes mit hartem Wettbewerb bei ungleichen Startchancen in Verbindung mit der schnellen Treuhand-Privatisierung zur *Deindustrialisierung*. Die verbliebene schmale regionale Exportbasis, normalerweise im Kern die Industrie, konnte restrukturiert und modernisiert werden, aber sie weist weitgehend irreversible Strukturschwächen auf, die bereits oben beschrieben wurden. Das endogene Wachstumspotenzial dieses Sektors bleibt zu schwach, um den quantitativen und qualitativen Rückstand aufzuholen. Selbst wenn sich die Industrieproduktion in gleichem Tempo wie die prosperierender Regionen mit viel modernerer, wachstums-trächtigerer Industrie entwickeln würde, reicht dies zum Aufholen nicht aus. Die Mehrheit der Dienstleistungssektoren sind „Folgesektoren“, die von der Entwicklung der Exportbasis abhängen (Exportbasi-Theorie). In Ostdeutschland wird häufig aus dem empirischen Befund, dass sich die restrukturierte Industrie überwiegend positiv entwickelt (und die Firmenleitungen durchaus zufrieden sind), geschlossen, dass nach dem Gesundschumpfen der Bauwirtschaft überdurchschnittliches Wachstum und folglich eine Konvergenztendenz zu erwarten sei.

Vernachlässigt wird zunächst, dass die vorhandene Industrie einfach viel zu klein ist, um regionale Tragfähigkeit für eine bevölkerungsreiche Region zu erlangen. Selbst wenn die ostdeutsche Industrie pro Jahr mit 10% wachsen würde während der Rest stagniert, käme nur ein gesamtwirtschaftliches BIP-Wachstum von 1,5% heraus. Ferner wird unterschätzt, dass der Prozess des Schrumpfens der Bauwirtschaft lange dauern kann, insbesondere wenn der Maßstab die schwache endogene Finanzkraft der Investoren ist. Verkannt wird zudem, dass während dieser Phase „passive Sanierung“ durch Abwanderung eintritt. Diese hält sich zwar bislang quantitativ in Grenzen, entscheidend ist aber, dass junge und qualifizierte Menschen abwandern³ und längerfristig erhebliche

Qualifikationsengpässe zu erwarten sind. Überschätzt wurde dagegen vielfach die Konvergenztendenz bis 1997, weil sie durch die Überproduktion der Bauwirtschaft überzeichnet wurde.

Zu den schwachen historischen Ausgangsbedingungen in den neuen Bundesländern gehört die durch die Deindustrialisierung verursachte *Unternehmens-Lücke*, besonders bei großen Unternehmen, sowie die *Unternehmer-Lücke*. Damit verbunden sind Eigenkapital-Schwächen und Humankapital-Defizite besonderer Art; Unternehmer-Persönlichkeiten sind knapp und kurzfristig schwer „produzierbar“, zumal der Erfolg in hohem Maße auf Erfahrungswissen beruht. Alle diese Mängel wären durch Kapitalzufluss von außen – also durch Direktinvestitionen – kompensierbar, wenn es starke regionale Kapitalmobilität gäbe. Solange allfällige Erweiterungsinvestitionen an den traditionellen, bewährten Standorten prosperierender Regionen mühelos getätigt werden können, insbesondere weil hinreichend qualifizierte Arbeitskräfte vorhanden sind, bleibt die überregionale Kapitalmobilität nach allen Erfahrungen selbst in Phasen stärkeren gesamtwirtschaftlichen Wachstums gering.

Insbesondere neuere Theorien regionalen Wachstums (endogene Wachstumstheorie,⁴ neue ökonomische Geografie von *Krugman* u.a.⁵) betonen die Bedeutung von steigenden Skalenerträgen,⁶ unvollständigem Wettbewerb, positiven externen Effekten durch regionale Agglomeration sowie regional konzentrierte Innovationsaktivitäten in Produktionsclustern. Derartige Vorteile begünstigen strukturstarke Regionen, überkompensieren die Vorteile schwacher Regionen bei Löhnen und Bodenpreisen und verfestigen somit regionale Disparitäten. Solange sich schwache Regionen nicht derartige Agglomerationsvorteile zunutze machen können, sind den Aufholchancen enge Grenzen gesetzt.

In den neuen Ländern haben die Anfangsimpulse aus der ersten Hälfte der 90er Jahre längst nachgelassen. Die mit der Privatisierung einhergehenden Investitionsimpulse sind ausgelaufen. Die Finanztransfers der verschiedensten Art, einschließlich Steuervergünstigungen, werden schon lange nicht mehr ausgeweitet, sondern leicht vermindert. Die Kreditaufnahme der ostdeutschen Länder und Gemeinden wurde zurückgefahren, auch der Bund hat die Nettokreditaufnahme bis zur Quasi-Rezession 2001/2 deutlich abgesenkt. Die eigen-

ständige Wirtschaftskraft ostdeutscher Unternehmen, öffentlicher und privater Haushalte hat sich als zu schwach erwiesen, um eine weitere Konvergenz⁷ bei dem entscheidenden Indikator, dem BIP bzw. dem BIP je Einwohner, zu ermöglichen. Es gibt keinerlei Sicherheit, dass sich das kräftige Wachstum der Industrieproduktion der letzten Jahre auf längere Sicht unverändert fortschreiben lässt. Zu berücksichtigen ist auch, dass der öffentliche Sektor, gemessen an seiner Finanzausstattung, zu groß ist und vermutlich schrumpfen wird. All dies spricht nicht dafür, dass der Konvergenzprozess lediglich temporär stockt und in den nächsten Jahren wieder fortschreitet. Ebenso ungewiss ist, ob es wieder zu stärkerer Divergenz kommt. Manches spricht dafür, dass die Abwanderung aus dem Osten zunimmt und sich daher das BIP je Einwohner leicht im Verhältnis zum westdeutschen Wert verbessert – leichte Konvergenz durch passive Sanierung.

Aus demografischen Gründen wird für Ostdeutschland nach 2010 mit einem enormen Bevölkerungsrückgang gerechnet.

3 Eigentlich ist es erstaunlich, dass die Abwanderung bei den enormen Disparitäten der regionalen Arbeitsmärkte in Deutschland so gering blieb. Ein Grund dafür mag sein, dass qualifizierte jüngere Arbeitskräfte in Ostdeutschland bislang hinreichende Erwerbchancen hatten, während die schlechter Qualifizierten weniger mobil sind, zumal sie im Westen schlechtere Chancen haben. Hinzu kamen kulturelle Mobilitätshemmnisse, deren Bedeutung jedoch immer mehr nachlassen wird. Insofern dürfte in Zukunft mit stärkerer großräumiger Ost-West-Mobilität zu rechnen sein.

4 Diese Theorien sind eigentlich angebotsorientierte makroökonomische Wachstumstheorien, lassen sich jedoch gut auf Regionen anwenden. Sie betonen die Erzeugung von Humankapital, technischem Fortschritt und Infrastruktur als zentralen wachstumsfördernden Faktoren, während Nachfrageaspekte vollkommen vernachlässigt werden.

5 Vgl. *Krugman/Venables* 1990; *Krugman* 1991.

6 Steigende Skalenerträge liegen vor, wenn der Output eines Unternehmens oder in einer Region stärker steigt als der Input der Produktionsfaktoren. Dies führt tendenziell zu Größenwachstum der Unternehmen und Monopolisierung bzw. unvollständigem Wettbewerb. Die neoklassische Theorie unterstellt traditionell konstante Skaleneffekte. Steigende Skalenerträge sind typisch für das „Gesetz der Massenproduktion“.

7 Im strengen Sinne bedeutet Konvergenz, dass sich der absolute Abstand zwischen Ost und West beim BIP bzw. beim BIP je Einwohner vermindert. Dies erfordert eine deutlich höhere Wachstumsrate des BIP im Osten (zum Beispiel: Um aufzuholen, müsste der Osten um mindestens 4,9% wachsen, wenn der Westen um 3,0% wächst, wenn das tatsächliche Ausgangsniveau beim BIP je Einwohner von 2001 berücksichtigt wird).

Aber auch schon bis 2010 erwarten die Statistischen Landesämter der neuen Bundesländer einen Bevölkerungsrückgang um 4,5 bis 7,6% 1999–2010 (nur Brandenburg rechnet mit einem Zuwachs von 1,8%) (Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 58). Eine derartige Entwicklung würde die regionale Güternachfrage schwächen und möglicherweise das Wachstum des BIP bremsen. Sollte diese Bremswirkung aber schwach bleiben, dann könnte allein durch die Bevölkerungsentwicklung eine weitere Angleichung beim BIP je Einwohner eintreten.

3

Alternativen

Nach fünf Jahren der Stagnation der Konvergenz sollte darüber nachgedacht werden, ob das wirtschaftspolitische Konzept für Ostdeutschland revidiert werden muss, wenn man eine passive Sanierung vermeiden oder sie wenigstens minimieren möchte. Zu bedenken ist auch, dass die praktizierte Form der Aufbau-Ost-Politik wohl die teuerste Variante ist, weil sie auf lange Sicht mit der Finanzierung der Produktionslücke in der Größenordnung von 4,5% des westdeutschen BIP verbunden ist. An dieser Stelle sind nur wenige Hinweise möglich (vgl. ausführlich Priewe/Scheuplein/Schuldt 2002, S. 257 ff.), die die Richtung einer Reformkonzeption andeuten.

(1) Infrastrukturausgaben vorziehen

Mit dem Solidarpakt II wurde vereinbart, dass die ostdeutschen Infrastrukturrückstände gegenüber den schwächeren westdeutschen Flächenländern bis 2019 beseitigt werden. Infrastruktur ist zwar keine hinreichende, aber eine notwendige Bedingung für ein starkes regionales Wirtschaftspotenzial. Die für das Jahrzehnt 2010–19

vorgesehenen Ausgaben sollten vorgezogen werden, da die Infrastruktur bereits jetzt zur Verbesserung der Standortbedingungen gebraucht wird. Es gibt gute Gründe dafür, öffentliche Investitionen mit Kreditaufnahme zu finanzieren; allerdings müsste die Finanzierungskraft der ostdeutschen Länder und Gemeinden mit Unterstützung vom Bund gewährleistet werden, denn derzeit sind die ostdeutschen Gebietskörperschaften nicht weiter verschuldungsfähig.

(2) Lohnstückkosten auf einem Niveau

unterhalb des westdeutschen stabilisieren
Gelänge es, die ostdeutschen Reallöhne vorübergehend etwas langsamer als die ostdeutsche Produktivität zu steigern, danach aber mit der Produktivität steigen zu lassen, könnten regionale Lohnstückkostenvorteile realisiert werden. Für die ostdeutsche Industrie ist mittlerweile ein kleiner Vorsprung erreicht worden. Die Lohnstückkosten sind der entscheidende Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region. Allerdings darf das West-Ost-Lohngefälle nicht zu steil werden, weil sonst die Abwanderungsgefahr zu groß würde. Insoweit existiert hier nur ein schmaler Korridor.

(3) Reform der regionalen

Wirtschaftsförderung

Ostdeutschland benötigt weiterhin eine Sonderstrategie der regionalen Wirtschaftsförderung. Die hier eingesetzten Mittel sollten stärker auf die regionale Exportbasis konzentriert werden, Großunternehmen mit gleichen Fördersätzen wie kleine und mittlere gefördert werden, das derzeit geltende Förderlimit bis zu einer bestimmten Kapitalintensität sollte abgesenkt werden. Technologieintensive Unternehmen in Verbindung mit Clusterbildung sollten vorrangig Fördermittel erhalten. Die Bemühungen um die Ansiedelung regionsexterner Unternehmen müssten intensi-

viert werden. Besonders wichtig ist der Umbau der regionalen Förderkulisse: Die zu schwach ausgeprägten ostdeutschen Wachstumspole, bislang ohne hinreichend starke Ausstrahlungskraft, sollten im Zentrum der Förderung stehen; mithin müsste vom regionalen Ausgleichsziel abgegangen werden, das den schwächsten Regionen die höchste Förderpriorität zubilligt. Ein vielfach geforderter genereller Subventionsabbau wäre kontraproduktiv. Um die Überlegungen deutlich zu machen: Die in einigen ostdeutschen Bundesländern praktizierte „dezentrale Konzentration“ weist genau in die falsche Richtung, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist gerade nicht am Wachstumspol-Konzept orientiert; die massive staatliche Förderung extrem kapitalintensiver Chipfabriken mit geringen Ausstrahlungseffekten ist ebenso kritisch zu sehen wie die freigiebige staatliche Förderung von Hotels, Spaßbädern oder Autorennstrecken.

(4) Einbeziehung von Berlin in die Aufbau-Ost-Strategie

Berlin kann seine Rolle als Wachstumspol Ostdeutschlands seit geraumer Zeit nur unzulänglich wahrnehmen. Das Berliner BIP macht ein Viertel des BIP der fünf neuen Länder aus, aber es wächst unter allen Bundesländern am langsamsten. Das entscheidende Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung Berlins sind die aus eigener Kraft nicht lösbaren Finanzprobleme. Faktisch existiert in Berlin eine „extreme Haushaltsnotlage“ nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts, für die eine zu Bremen und dem Saarland analoge Lösung gesucht werden muss. Eine Länderfusion Berlin-Brandenburg könnte eine systematische wirtschaftliche Verflechtung der Regionen fördern.

- AG Perspektiven für Ostdeutschland** (Hrsg.) (2001): Ostdeutschland – eine abgehängte Region? Perspektiven und Alternativen. Dresden
- Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland** (2002): Ostdeutsche Wirtschaft 2002 und 2003: Schwäche wird überwunden, in: *Wirtschaft im Wandel* 9, S. 248 ff.
- Arbeitskreis VGR der Länder** (Statistisches Bundesamt) (2002): Länderergebnisse, Wiesbaden
- Barro, R./Sala-i-Martin, X.** (1991): Convergence Across States and Regions, in: *Brooking Papers on Economic Activity* 1, S. 107 ff.
- Beer, S./Ragnitz, J.** (2002): Wachstum des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes vor allem durch höhere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, in: *Wirtschaft im Wandel* 13, S. 376 ff.
- Brautzsch, H.-U./Ludwig, U.** (2002): Die Hochwasserkatastrophen und das Sozialprodukt in Deutschland, in: *Wirtschaft im Wandel*, S. 353 ff.
- Burda, M./Funke, M.** (1995): Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic?, in: *Ifo-Studies* 3, S. 327 ff.
- DIW u.a.** (2002a): (Fortschrittsbericht) Fortschritte beim Aufbau Ost, Kurzfassung, in: *Wirtschaft im Wandel* 7–8
- DIW u.a.** (2002b): (Herbstgutachten) Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, in: *Wirtschaft im Wandel* 14
- Krugman, P.** (1991): Increasing Returns and Economic Geography, in: *Journal of Political Economy* 3, S. 484 ff.
- Krugman, P./Venables, A.J.** (1990): Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Bliss, Ch./de Macedo, J.B. (eds.), *Unity with Diversity in the European Community*, Cambridge
- Loose, B./Ludwig, U.** (2001): The Export Orientation of East German Manufacturing Industry in the Process of Economic Transformation: Evidence from Company Panel Data, in: Stierle, M.H./Birringer, Th. (eds.), *Economics of Transition: Theory, Experiences and EU Enlargement*. INFER Research Edition Vol. 6, Berlin, S. 261 ff.
- Müller, A.** (2002): Eine Voraussetzung für einen nachhaltigen Aufschwung in Ostdeutschland: mehr Ausrüstungsinvestitionen, in: *ifo Schnelldienst* 5, S. 27 ff.
- Noé, C.** (2000): Die große deutsche Illusion. Zehn Jahre Einheitspolitik – zehn Jahre ökonomische Täuschung, in: *Lettre International* 50, S. 5 ff.
- Priewe, J./Scheuplein, Ch./Schuldt, K.** (2002): Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Düsseldorf (edition der Hans Böckler Stiftung)
- Puga, D.** (2001): European Regional Policies in Light of recent Location Theories. CEPR Discussion Paper 2767, April
- Sinn, H.-W./Westermann, F.** (2001): Two Mezzogiornos. CESifo Working Paper 378, December
- Thierse, W.** (2001): Zukunft Ost. Perspektiven für Ostdeutschland in der Mitte Europas, Berlin