



Thomas Krause

Gesamtwirtschaftliche Aspekte des Aufbau Ost

Ein Arbeitspapier im Auftrag der Otto-Brenner-Stiftung

Frankfurt/Main, Juni 2005



Herausgeber:

Otto-Brenner-Stiftung
Elke Eller
Wilhelm-Leuschner-Str. 79
60329 Frankfurt/Main

Tel. : 069 - 66 93 28 10
Fax: 069 - 66 93 23 23
email: obs@igmetall.de
www.otto-brenner-stiftung.de

Autor:

Dipl. Kaufmann
Thomas Krause
Lychener Str. 58
10437 Berlin

email : thomas.krause@gruene-fraktion-berlin.de

Inhalt

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	7
2	Die Diagnose	9
	2.1. Der Aufholprozess stockt.....	9
	2.2. Ostdeutsche Standortvorteile durch günstige Faktorpreise.....	17
	2.3. Strukturprobleme der öffentlichen Haushalte.....	22
	2.4. Die Konsequenzen der demographischen Entwicklung.....	24
3	Gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik	29
4	Aktuelle Debatten und Vorschläge	32
	4.1. Neugestaltung der Förderpolitik.....	32
	4.1.1. Bewertung der Förderinstrumente.....	32
	4.1.2. Konzentration auf Wachstumspole und Cluster.....	35
	4.2. Aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel.....	39
	4.3. Lohnsubventionen.....	41
	4.4. Sonderwirtschaftszone Ost.....	43
	4.5. Die besondere Rolle Berlins beim Aufbau Ost.....	44
5	Fazit	47
6	Literaturverzeichnis	49
7	Abkürzungsverzeichnis	53

0 Zusammenfassung

Die Perspektive für die ostdeutsche Wirtschaft in den nächsten Jahren wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Optimistische Beobachter bauen ihre Hoffnungen darauf, dass die dynamische Industrieentwicklung im Osten nach der „Gesundshrimpung“ der durch Subventionen und Steuererleichterungen künstlich aufgeblähten Bauwirtschaft wieder höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts ermöglicht. Andere Beobachter befürchten eine dauerhafte Stagnation und die Verfestigung des Ost-West-Gefälles. Wolfgang Thierse warnte bereits 2001, der Osten stehe auf der Kippe und forderte eine „zweite große Kraftanstrengung“. Die meisten aktuellen Publikationen zum Thema Aufbau Ost sehen einen erheblichen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf für neue Weichenstellungen. Einen Königsweg scheint aber niemand zu kennen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den Stand und die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft anhand wichtiger Kennziffern zu analysieren. Besonders werden die Situation der öffentlichen Haushalte und die demographische Entwicklung in Ostdeutschland als wichtige Faktoren für die zukünftige Entwicklung betrachtet. Darüber hinaus werden die wissenschaftlichen Diskussionen zu gesamtwirtschaftlichen Aspekten des Aufbau Ost in übersichtlicher Weise dargestellt und Anforderungen an die Politik herausgearbeitet.

Die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit sind:

1. Die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft bewegt sich zwischen Stagnation und Dynamik. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre stagnieren wichtige gesamtwirtschaftliche Indikatoren der ostdeutschen Wirtschaft. Beim BIP je Einwohner und beim Einkommen gibt es seit mehreren Jahren keine Angleichung an das Westniveau mehr. Die Angleichung der Arbeitsproduktivität hat sich deutlich abgeschwächt. Dynamisch wächst einzig der industrielle Sektor. Das verarbeitende Gewerbe hat die Rolle des Wachstumsmotors übernommen. Aufgrund der geringen Basis der ostdeutschen Industrie reicht diese Dynamik aber nicht aus, um die negativen Entwicklungen in der Bauindustrie und im öffentlichen Sektor zu kompensieren.

2. Die Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands ist geprägt von einem unterdurchschnittlichen Anteil der Industrie und der unternehmensnahen Dienstleistungen und einem überproportionalen Anteil des Baugewerbes und der öffentlichen Dienste. Die für eine dynamische Entwicklung notwendige Exportbasis ist zu klein. Eine neue Dynamik des Aufholprozesses hängt entscheidend von der Belebung der gesamtdutschen Konjunktur ab, da die ostdeutsche Wirtschaft stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet und auf den westdeutschen Absatzmarkt angewiesen ist. Ein Wirtschaftsaufschwung West wäre die wirksamste Wirtschaftsförderung Ost. Es bedarf einer aktiven makroökonomischen Politik, um gesamtwirtschaftlich aus der Stagnation in einen Aufschwung zu gelangen.
3. Die Voraussetzungen für Investitionen und Unternehmensansiedlungen sind gut. Ostdeutsche Standorte besitzen Vorteile bei den relativen Faktorkosten. Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Ostdeutschland weiter zu erhöhen, muss der bestehende infrastrukturelle Nachholbedarf so schnell wie möglich abgebaut werden. Die Förderpolitik muss neugestaltet werden. Die Fördermittel sollten gezielt in Regionen und Sektoren mit überdurchschnittlichen Wachstums-potentialen eingesetzt werden.
4. Eine Schlüsselrolle für den Aufholprozess spielt die Situation der öffentlichen Haushalte. Die fundamentalen Strukturprobleme der Länderhaushalte sind eine entscheidende Barriere für die wirtschaftliche Entwicklung. Die ostdeutschen Länder müssen den eingeschlagenen Konsolidierungsprozess fortsetzen. Sie werden die Strukturprobleme aber nicht alleine bewältigen können. Es bedarf einer gesamtdutschen Kraftanstrengung. Der Bund und die finanzstarken Länder sollten einen Teil der Schulden der neuen Länder übernehmen und somit die notwendigen Spielräume für eine wachstumsorientierte Fiskalpolitik schaffen. Nur dann sind die vorgeschlagenen Anreiz- und Sanktionsmechanismen zur aufbaugerechten Verwendung der Solidarpaktmittel sinnvoll.
5. Aus der demographischen Entwicklung ergeben sich besonders für das Nachwuchspotential der Unternehmen, für die Infrastrukturauslastung und die öffentlichen Haushalte Ernst zu nehmende Probleme.

Die Politik in Ostdeutschland wird nicht umhin kommen, auf die absehbaren Folgen des demographischen Wandels zu reagieren. Infrastrukturentscheidungen müssen dem bereits eingetretenen und für die Zukunft prognostizierten Bevölkerungsrückgang Rechnung tragen. Viele ostdeutschen Landkreise in ländlichen Gebieten sind zu klein und zu dünn besiedelt. Sie lassen sich nicht mehr effizient verwalten. Gebietsreformen, wie sie bereits in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt werden, sind notwendige Anpassungsmaßnahmen. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden müssen mit innovativen Lösungen auf die demographischen Herausforderungen reagieren. Dezentrale Abwasseranlagen, mobile Schulen und Verwaltungen sind einige Beispiele, wie den Herausforderungen begegnet werden kann.

6. Eine Angleichung durch eine „passive Sanierung“, also durch Abwanderung und ökonomische Abkopplung ganzer Regionen Ostdeutschlands ist keine nachhaltige Strategie. Diese Entwicklung ist die ökonomisch teuerste Variante, weil sie auf lange Sicht eine Verfestigung Ostdeutschlands als Transferökonomie bedeutet. Oberstes Ziel muss die Schaffung eines selbsttragenden Aufschwunges und die Stärkung der Wachstumspole sein. Die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West sollte auch weiterhin angestrebt werden.

7. Die Situation Berlins muss stärker in die Aufbau-Ost-Strategie einbezogen werden. Berlin konnte seine Rolle als wichtiger Wachstumskern Ostdeutschlands bisher nicht wahrnehmen.

1 Einleitung

In der ersten Hälfte der 90er Jahre hat sich die ostdeutsche Wirtschaft dynamisch entwickelt. Die ostdeutschen Flächenländer verzeichneten reale Wachstumsraten von mehr als 10% in den Jahren 1993 und 1994. Seit 1997 ist diese Dynamik verloren gegangen. Der Annäherungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft an westdeutsches Niveau stagniert. In 2004 fiel Ostdeutschland gegenüber dem westdeutschen Vergleichsmaßstab bei wichtigen volkswirtschaftlichen Indikatoren wie dem Wirtschaftswachstum, der Arbeitsproduktivität oder dem Einkommen wieder leicht zurück.

Die Perspektive für die ostdeutsche Wirtschaft in den nächsten Jahren wird sehr unterschiedlich eingeschätzt. Optimistische Beobachter bauen ihre Hoffnungen darauf, dass die dynamische Industrieentwicklung im Osten nach der „Gesundshrimpung“ der durch Subventionen und Steuererleichterungen künstlich aufgeblähten Bauwirtschaft wieder höhere gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten des Bruttoinlandprodukts ermöglicht. Andere Beobachter befürchten eine dauerhafte Stagnation und die Verfestigung des Ost-West-Gefälles. Wolfgang Thierse warnte bereits 2001, der Osten stehe auf der Kippe und forderte eine „zweite große Kraftanstrengung“. Die meisten aktuellen Publikationen zum Thema Aufbau Ost sehen einen erheblichen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf für neue Weichenstellungen. Einen Königsweg scheint aber niemand zu kennen.

Der Sachverständigenrat, Wirtschaftsforschungsinstitute und Wirtschaftspolitiker haben im vergangenen Jahr Vorschläge zur weiteren Handlungsagenda beim Aufbau Ost platziert. Diese sollen in diesem Aufsatz vorgestellt und diskutiert werden.

Der erste Teil analysiert den Stand und die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft anhand der wichtigsten volkswirtschaftlichen Kennziffern. Die besonderen Probleme sowie die Chancen und Potentiale für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung werden dargestellt. Außerdem werden die Situation der öffentlichen Haushalte und die demographische Entwicklung als wichtige Faktoren für die Zukunftsentwicklung gesondert betrachtet.

Der zweite Teil geht auf die Vorstöße von Bundespräsident Horst Köhler und dem Sachverständigenrat aus dem Herbst 2004 ein, in denen die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als grundsätzlicher Auftrag der „Aufbau Ost“-Politik in Frage gestellt wird.

Der dritte Teil beleuchtet die aktuellen Debatten und Vorschläge zur Neuausrichtung des Aufbau Ost. Die besondere Rolle Berlins im Aufbauprozess wird analysiert.

Der letzte Teil fasst die Ergebnisse des Aufsatzes zusammen und zieht Schlussfolgerungen für weitere Handlungsalternativen.

2 Die Diagnose

Die ostdeutsche Wirtschaft ist 15 Jahre nach der Wiedervereinigung gekennzeichnet durch strukturelle Defizite und ein sehr niedriges Beschäftigungsniveau. Die Bevölkerungszahl sinkt und der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung steigt. Diese Tendenz wird durch die Abwanderung vor allem junger Menschen, die keine berufliche Perspektive in ihren Heimatregionen sehen, verstärkt. Eine Schlüsselrolle für die zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands spielt die kritische Situation der öffentlichen Haushalte. Die Haushalte aller neuen Bundesländer weisen fundamentale Strukturprobleme auf.

Positiv entwickelte sich in den letzten Jahren die ostdeutsche Industrie. Das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe verzeichnet seit 1993 deutlich höhere Wachstumsraten als das westdeutsche verarbeitende Gewerbe. Aufgrund der geringen Basis – Folge der extremen Schrumpfung der ostdeutschen Industrie im Transformationsprozess – kann diese Entwicklung aber die negativen Trends in der Baubranche und in den öffentlichen Dienstleistungen noch nicht kompensieren.

Im Folgenden wird die gesamtwirtschaftliche Lage Ostdeutschlands bilanziert.

2.1. Der Aufholprozess stockt

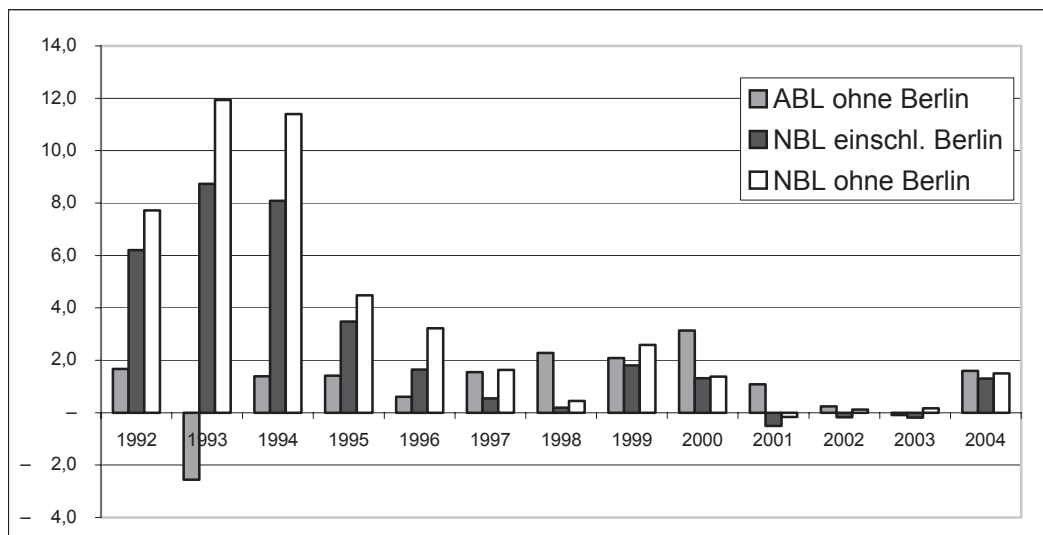
Bei der ökonomischen Analyse Ostdeutschlands muss zwischen den Erfolgen beim Aufbauprozess und den Fortschritten beim Aufholprozess unterschieden werden (Busch 2002, S. 147). Der Aufbauprozess nimmt das Ausgangsniveau von 1989/90 zum Maßstab. Der Aufholprozess hat ausschließlich die Relation gegenüber Westdeutschland zum Inhalt.

Seit der Wiedervereinigung vollzieht die ostdeutsche Wirtschaft einen Aufbauprozess. Das Anlagevermögen wurde modernisiert. Ein neuer, wettbewerbsfähiger industrieller Sektor hat sich entwickelt.

Die relative wirtschaftliche Bedeutung der ostdeutschen Wirtschaft für die gesamtdeutsche Wirtschaft ist allerdings nach wie vor gering und hat seit 1991 nur geringfügig zugenommen. Im Jahr 2004 lebten 20,5% der gesamtdeutschen Bevölkerung in Ostdeutschland, einschließlich Berlin¹. Ostdeutschland trug aber nur 14,7% zum gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt (BIP) bei.

Die wirtschaftliche Angleichung der ostdeutschen an die westdeutsche Region wird durch das Wirtschaftswachstum in beiden Regionen bestimmt. Der Aufholprozess gegenüber dem westdeutschen Niveau verzeichnete nur in den Jahren 1992 bis 1994 eine hohe Dynamik. Seit 1997 stagniert die Angleichung. Auch 2004 blieb das reale Wachstum des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukt mit 1,3% hinter dem Wachstum der westdeutschen Wirtschaft (1,6%) zurück. Nach den Prognosen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute ist in den Jahren 2005 und 2006 von gleich hohen Wachstumsraten in Ost- und Westdeutschland auszugehen. Die Wachstumsschwäche Berlins (nur 0,5%) drückt den Durchschnittswert der neuen Bundesländer. Das reale Wachstum der neuen Bundesländer ohne Berlin betrug 1,5%, lag damit aber immer noch leicht unter dem westdeutschen Niveau.

**Abbildung 1:
Veränderung des realen BIP in Prozent**



Quelle: VGR der Länder

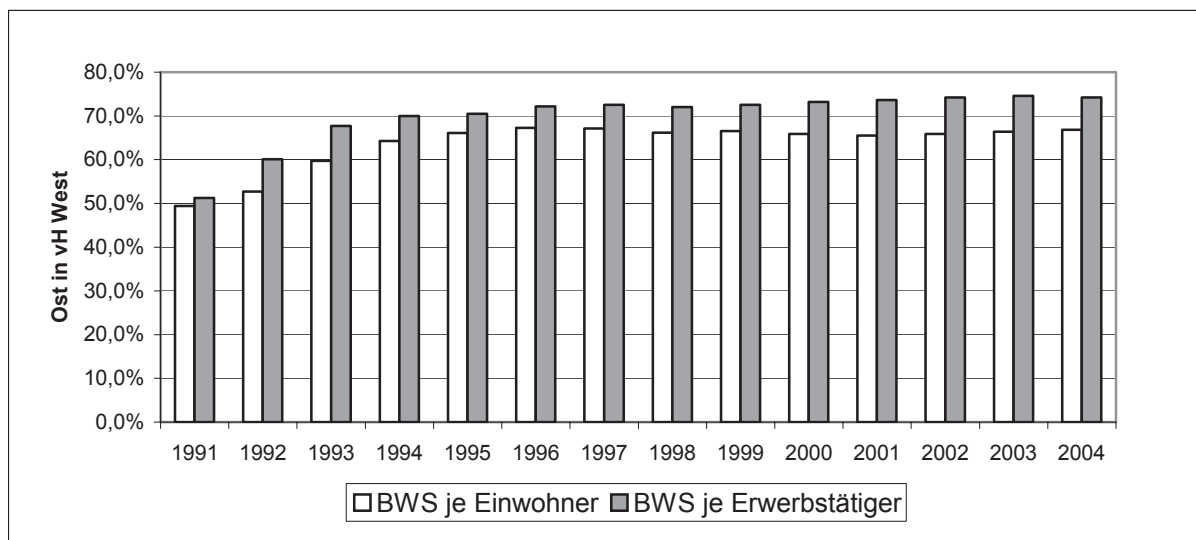
¹ Angaben zu Ostdeutschland (bzw. den neuen Bundesländern) beziehen sich in diesem Papier immer auf Ostdeutschland einschließlich Berlin. Beziehen sich die Angaben auf Ostdeutschland ohne Berlin wird dies ausdrücklich gekennzeichnet oder der Ausdruck „ostdeutsche Flächenländer“ gebraucht.

Produktionsbezogene Indikatoren

Ein entscheidender Indikator für die Beurteilung der wirtschaftlichen Aktivität eines Landes oder einer Region ist die Bruttowertschöpfung (BWS) je Einwohner. Trotz beträchtlichem Bevölkerungsrückgang stagniert die BWS je Einwohner in Ostdeutschland seit 1995 bei ca. zwei Drittel des westdeutschen Durchschnitts. Bei konstantem Bevölkerungsstand wäre das Verhältnis zum Westniveau vermutlich deutlich geringer.

Etwas besser entwickelte sich die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. Die BWS je Erwerbstätigen misst die Arbeitsproduktivität in einer Region. Die ostdeutsche Arbeitsproduktivität stieg bis 2003 kontinuierlich. Die Restrukturierung und Modernisierung der Wirtschaftsstruktur kam also voran. Aber nach einer dynamischen Phase zwischen 1992 und 1994 verlangsamte sich das Tempo der Angleichung der Arbeitsproduktivität an das Durchschnittsniveau der alten Bundesländer deutlich. Die Angleichung betrug 1996 - 2002 weniger als 1% pro Jahr. 2004 stockte die Angleichung der Arbeitsproduktivität. Die Produktivitätslücke zwischen Ost und West resultiert vor allem aus den kleineren Betriebsgrößen und der geringeren Kapitalausstattung ostdeutscher Unternehmen sowie geringerer durchsetzbarer Preise aufgrund geringerer Marktmacht (Priewe 2002, S. 77).

Abbildung 2:
Angleichung der ostdeutschen Bruttowertschöpfung (real) je Einwohner und je Erwerbstätiger an das Westniveau



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

Der Unterschied im Ost-West-Verhältnis zwischen Bruttowertschöpfung je Einwohner und je Erwerbstätiger ist erstens durch die hohe Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende

geringe Erwerbstätigenquote und zweitens durch Pendlerbewegungen zu erklären.

Die Erwerbstätigenquote hat sich in Ostdeutschland seit 1991 deutlich verschlechtert und liegt mit 43% in 2004 deutlich unter der westdeutschen Quote.

Die ostdeutschen Pendler sind zwar in Ostdeutschland als Einwohner gemeldet, aber in Westdeutschland erwerbstätig. 372.000 Ostdeutsche arbeiten in den alten Bundesländern². Das sind 6,9 % aller ostdeutschen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten.

Sie exportieren ihre Arbeitskraft in den Westen. Sie erhöhen also sowohl den Nenner der ostdeutschen BWS je Einwohner als auch den Nenner der westdeutschen BWS je Erwerbstätigen.

Tabelle 1:
Erwerbstätigenquote in Ost und West

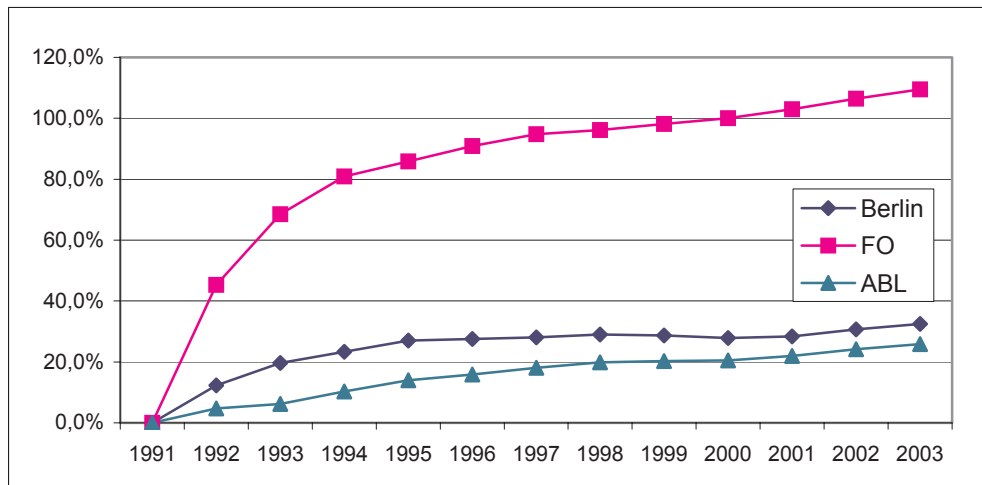
	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
Ostdeutschland	46,7%	42,4%	43,3%	42,6%	43,3%	43,1%	42,5%	42,8%
Westdeutschland	48,5%	47,0%	46,4%	46,1%	47,2%	48,4%	47,5%	47,6%

Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Produktivitätsentwicklung der ostdeutschen Flächenländer und Berlins getrennt, wird deutlich, dass die Schwäche Berlins eine schnellere Angleichung verhindert hat (siehe Abbildung 3). Auf die besondere Bedeutung Berlins und seine spezifischen Probleme wird später noch ausführlich eingegangen.

² Berlin zählt dabei zu Ostdeutschland.

**Abbildung 3:
Steigerung der Arbeitsproduktivität getrennt nach Berlin, ostdeutsche
Flächenländer (FO) und alte Bundesländer (ABL)**



Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

Was sind nun die Gründe für die Rückständigkeit der ostdeutschen Wirtschaft?

Ein ökonomisches Grundproblem der ostdeutschen Wirtschaft ist die geringe Exportbasis. Überregional ausgerichtete Sektoren wie das verarbeitende Gewerbe und unternehmensnahe Dienstleistungen sind im Vergleich zu Westdeutschland unterproportional vertreten, während auf den lokalen Markt ausgerichtete Sektoren wie die Bauindustrie und öffentliche Dienste einen deutlich höheren Anteil am BIP als in Westdeutschland haben. Ostdeutsche Wachstumspotentiale sind aber auf mittlere Sicht von der Nachfrage außerhalb der Region abhängig.

Besonders negativ wirken sich die dramatischen Produktionseinbrüche der ostdeutschen Industrie zu Beginn der wirtschaftlichen Transformation aus. Zwei Drittel der vorhandenen Industriearbeitsplätze gingen verloren. Seit dem hat sich das verarbeitende Gewerbe sehr dynamisch entwickelt und mittlerweile vom Baugewerbe die Rolle des Wachstumsmotors übernommen.

Das verarbeitende Gewerbe wächst in Ostdeutschland seit 1993 mit höheren Raten als in Westdeutschland (Veränderung der realen BWS in Ostdeutschland zwischen 1992 und 2004: +61%)³ (VGR der Länder). Trotzdem trägt die Industrie nur 17,4% zum ostdeutschen BIP und nur 10,2% zur gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe bei. Zum Vergleich: Die westdeutsche Industrie trägt 22,5% zum BIP und 89,8% zur gesamtdeutschen Bruttowertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe bei. Die Bruttowertschöpfung je Einwohner im verarbeitenden Gewerbe liegt in Ostdeutschland bei 45% des Westniveaus (VGR der Länder).

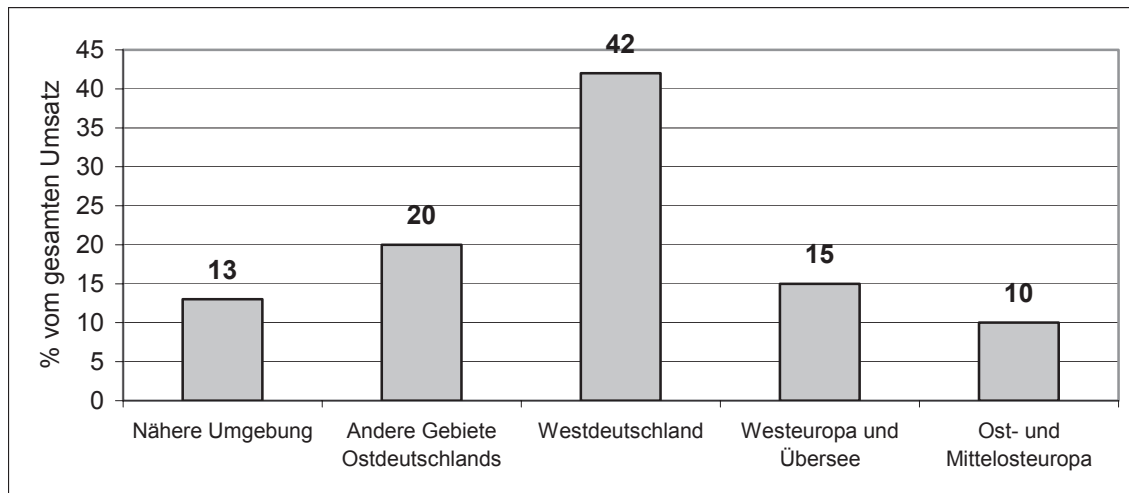
Die geringe Exportquote erklärt zum großen Teil das geringere Wirtschaftswachstum der ostdeutschen gegenüber der westdeutschen Wirtschaft. Die westdeutsche Wirtschaft profitierte vom kräftigen Exportwachstum, dem einzigen dynamischen Wachstumsmoment der vergangenen Jahre in Deutschland. Der Osten, in dem es noch zu wenige Exportunternehmen gibt, konnte die gestiegene internationale Nachfrage nicht im gleichen Maße als Treiber für mehr Wachstum nutzen.

Die ostdeutsche Wirtschaft ist stark auf regionale Märkte ausgerichtet. Die ostdeutsche Industrie ist zudem vor allem auf den westdeutschen Absatzmarkt angewiesen.

Die Exportquote wächst zwar stetig, kurz- und mittelfristig ist die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft aber stark von einem westdeutschen Wirtschaftsaufschwung abhängig.

³ Wobei auch hier die Berliner Entwicklung die Dynamik erheblich beeinträchtigt (Veränderung der realen BWS zwischen 1992 und 2004: -43%). Betrachtet man nur die ostdeutschen Flächenländer, so stieg die BWS real zwischen 1992 und 2004 um mehr als 100%.

Abbildung 4:
Regionale Absatzstruktur der ostdeutschen Industrie 2002



Quelle: Umfrage des DIW Berlin vom Frühjahr 2003

Investitionstätigkeit

Der Aufholprozess wird durch die geringe Investitionstätigkeit geschwächt. Sowohl bei den Ländern und Gemeinden als auch bei den privaten Unternehmen gingen die Investitionen seit 1995 zurück.

Die öffentlichen Investitionen fallen vielerorts den Sparzwängen der öffentlichen Haushalte zum Opfer (siehe Kapitel 2.3.). Bei den privaten Investitionen liegen die Investitionen je Arbeitnehmer in der Investitionsgüterindustrie zwar nach wie vor über dem westdeutschen Niveau. Kritisch zu bewerten ist aber der Rückgang bei den privaten Ausrüstungsinvestitionen, relevant für die Modernisierung und Erweiterung des Kapitalstocks der Unternehmen. Diese sinken seit 2001. Seit 1997 liegen die Investitionen je Einwohner in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen unter dem westdeutschen Niveau. Dies ist auch durch die geringe Anzahl von Arbeitsplätzen begründet. Das Angleichungsniveau bei den Investitionen je Arbeitnehmer dürfte besser ausfallen. Den größten Rückgang verzeichnen die Bauinvestitionen. Seit 2003 liegen die Bauinvestitionen auf westdeutschem Niveau, obwohl auch weiterhin ein Nachholbedarf bei der ostdeutschen Infrastruktur besteht. Im Zuge der Wiedervereinigung wurden im ostdeutschen Bausektor erhebliche Überkapazitäten aufgebaut.

Nachdem der Nichtwohnungsbau bereits Mitte der neunziger Jahre zurückging, stürzte der Wohnungsbau am Ende der neunziger Jahre ab, nachdem die Förderung von Wohneigentum eingeschränkt wurde. Zur Zeit befindet sich die ostdeutsche Bauindustrie noch immer in der Konsolidierung. Auch zukünftig dürften vom Bausektor keine großen Impulse für den Aufholprozess ausgehen.

Tabelle 2:
Investitionen je Einwohner in den neuen Ländern⁴ (in jeweiligen Preisen nach Inlandskonzept)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Ost in vH West								
Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen	103,7	102,3	92,7	90,6	88,3	85,0	83,3	85,1	88,6
Bauinvestitionen	175,8	180,8	172,8	153,2	137,0	120,5	108,1	101,7	100,3

Quelle: DIW 2005, Bundesregierung 2004 (Wirtschaftsdaten Neue Länder)

Einkommens- und Verbrauchsindikatoren

Stärker als die Wirtschaftsleistung haben sich die Einkommens- und Verbrauchskennziffern angeglichen. Die verfügbaren Haushaltseinkommen und die privaten Konsumausgaben je Einwohner liegen bei über 80% des Westniveaus. Dieser Angleichungsprozess beruht vor allem auf den Transferleistungen von West nach Ost. Allerdings stockte die anfangs schnelle Einkommensangleichung seit 1995 und fällt seit einigen Jahren wieder leicht zurück (DIW 2005,S. 319). Das liegt vor allem an der schwächeren Beschäftigungsentwicklung, dem damit höheren Anteil der Sozialtransfers am Haushaltseinkommen und einem stärker steigenden Anteil von Altersrenten in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland.

Die Arbeitseinkommen haben sich weniger stark angeglichen. Sie liegen pro Kopf bei 78% des Westniveaus. Hierbei gilt auch zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Arbeitszeit in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland ist. Die Angleichung beim Arbeitseinkommen je Stunde fällt mit 72% des Westniveaus deutlich geringer aus.

⁴ Ostdeutsche Flächenländer inklusive Ostberlin, alte Länder = früheres Bundesgebiet

Arbeitslosigkeit

Ein Beschäftigungsaufbau über alle Sektoren betrachtet findet wegen des schwachen Wirtschaftswachstums nicht statt. Die Beschäftigungsgewinne in der Industrie werden durch Verluste in andere Sektoren überlagert. Die Arbeitslosenquote lag 2004 im Jahresdurchschnitt bei 18,4% - 10 Prozentpunkte über der westdeutschen Quote (8,5%) (BfA 2004). Die faktische Unterbeschäftigung liegt bei mehr als 20%. Das lässt sich kaum mit den Maximen eines Sozialstaates vereinbaren.

2.2. Ostdeutsche Standortvorteile durch günstige Faktorpreise

Die Kosten für Arbeit, Kapital und Land sind in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland günstiger. Aus den niedrigen Faktorkosten ergeben sich klare Standortvorteile ostdeutscher Produktionsstätten. Dieses Ergebnis widerspricht der These vieler Ökonomen, dass die wirtschaftlichen Aufbauprobleme Ostdeutschlands als Angebotsprobleme zu klassifizieren sind. 15 Jahre nach der Wiedervereinigung sind nicht zu hohe Kosten sondern der Nachfragemangel überregionaler Absatzmärkte – vor allem aufgrund der Nachfrageschwäche in Westdeutschland – das Hauptproblem der ostdeutschen Wirtschaft.

Faktor Arbeit

Trotz der weitest gehenden Angleichung der Tariflöhne liegen die tatsächlich gezahlten Löhne und Gehälter um ca. 20% unter dem Westniveau. Görzig/Gornig/Werwartz (2004) bezeichnen die ostdeutschen Flächenländer als strukturelle Niedriglohnregion innerhalb Deutschlands. Im verarbeitenden Gewerbe – dem Bereich, der dem überregionalen Kostenwettbewerb am stärksten ausgesetzt ist – liegen die Lohnstückkosten seit 2001 unterhalb des westdeutschen Niveaus.

2004 betrug der Lohnstückkostenvorteil des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes bereits neun Prozentpunkte gegenüber dem Westniveau (IG Metall 2005).

Das Ifo-Institut führte 2002 einen Standortvergleich zwischen Polen, Tschechien und Ungarn auf der einen Seite und Sachsen auf der anderen Seite durch (Ifo 2002).

Der Vergleich ergab Vorteile für den ostdeutschen Standort. Zwar lagen die Arbeitskosten⁵ in den MOE-Staaten nur bei einem Viertel bis einem Drittel der Arbeitskosten in Sachsen, aber die Arbeitsproduktivität in Polen, Tschechien und Ungarn lag nur bei einem Fünftel bis einem Viertel des sächsischen Niveaus.

Hinzu kommt, dass die Löhne in den Vergleichsländern deutlich steigen. Eine vergleichbare Entwicklung ist bei der Arbeitsproduktivität nicht zu verzeichnen. Damit steigen die Lohnstückkosten in Polen, Tschechien und Ungarn, während die Lohnstückkosten in Sachsen im verarbeitenden Gewerbe deutlich gesunken sind. Zusätzlich verzeichneten die Währungen der MOE-Staaten eine erhebliche Aufwertung in den vergangenen Jahren. Auch hierdurch verbessern sich die relativen Bedingungen der ostdeutschen Standorte gegenüber den betrachteten neuen EU-Beitrittsländern.

**Tabelle 3:
Höhe und Veränderung der Arbeitskosten und –produktivität im Vergleich**

	Arbeitskosten		jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1995-2000	Arbeitsproduktivität*	
	in Euro	Sachsen=100	in Prozent	in Euro	Sachsen=100
Sachsen	24.288	100%	0,8	32.253	100%
Ungarn	7.772	32%	7,1	6.794	21%
Polen	6.667	27%	12,5	6.081	19%
Tschechische Republik	5.851	24%	8,1	7.664	24%

*Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen im Unternehmenssektor im Jahr 2000
Quelle: ifo (2002),

Faktor Kapital

Die Kapitalkosten werden in Ostdeutschland durch intensive staatliche Förderungen günstig beeinflusst. Gewerbliche Investitionen werden im Rahmen der Investitionszulage und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) gefördert.

⁵ Die in der Studie als Vergleichsmaßstab verwendeten Arbeitskosten umfassen die Bruttolöhne und –gehälter der beschäftigten Arbeitnehmer und die gesetzlichen und freiwilligen Sozialbeiträge der Arbeitgeber. Der Vergleich bezieht sich ausschließlich auf den privaten Unternehmenssektor.

Staatliche Förderinstrumente:

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)

Mit Mitteln der GA können Investitionsvorhaben der gewerblichen Wirtschaft sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gefördert werden. Bund und Länder tragen je zur Hälfte die Finanzierung der Investitionsförderung.

Die Förderhöchstsätze für Investitionsvorhaben der **gewerblichen Wirtschaft** hängen ab von der Schwere der Strukturprobleme in der betreffenden Region und von der Größe des zu fördernden Unternehmens. In den strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands (den sogenannten A-Fördergebieten) können Investitionen von Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern und weniger als 50 Mio. € Jahresumsatz (KMU) mit bis zu 50% Fördersatz gefördert werden.

Die GA kann von den Kommunen auch zur Förderung der **wirtschaftsnahen Infrastruktur** eingesetzt werden. Bis zu 90 % der Kosten für die Anbindung von Gewerbegebieten oder ähnlichen Infrastrukturmaßnahmen können mit GA-Mitteln finanziert werden.

Quelle: BMWA

Investitionszulage

Investitionen werden nach Maßgabe des Investitionszulagengesetzes 2005 (InvZulG 2005) gefördert. Auf die Investitionszulage besteht ein Rechtsanspruch.

Gemäß InvZulG 2005 sind nur noch Erstinvestitionen in:

- neue, bewegliche, abnutzbare Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens sowie
- neue Gebäude, Eigentumswohnungen, in Teileigentum stehende Räume und andere Gebäudeteile bei Betrieben des verarbeitenden Gewerbes und der produktionsnahen Dienstleistungen förderfähig.

Die Förderung von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Mietwohnungen entfällt.

Der Fördersatz beträgt grundsätzlich 12,5% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Bei kleinen und mittleren Unternehmen im Sinne der KMU-Definition der EU (ca. 95% der antragstellenden Unternehmen) erhöht sich der Fördersatz für Ausrüstungsinvestitionen auf 25%. In Randgebieten liegt der Fördersatz jeweils um 2,5% höher, für KMU in der Arbeitsmarktregion Berlin beträgt er 20%.

Quelle: BMWA

Der Kapitalstock je Einwohner⁶ liegt in Ostdeutschland im Durchschnitt bei ca. 66% des westdeutschen Niveaus (BMWA 2005). Im verarbeitenden Gewerbe liegt das Niveau bereits bei 97% (Fortschrittsbericht 2003, S. 20). Allerdings variiert diese Relation stark von Branche zu Branche. Auffällig ist, dass die kapitalintensiv produzierenden Branchen in Ostdeutschland vergleichsweise stärker vertreten sind. Durch die erheblichen Investitionszuschüsse scheint sich der Einsatz kapitalintensiverer Produktionsmethoden besonders zu rentieren (ebd., S. 19).⁷

Ein Problem ostdeutscher KMUs ist der schwierige Zugang zu Krediten (Evers/Jung 2004). Dies liegt vor allem an der restriktiven Kreditvergabe der Banken in den letzten Jahren. Hierunter leiden bundesweit vor allem kleinere Unternehmen.

⁶ Kapitalstock ist definiert als der Zeitwert von Wohnbauten, Fahrzeugen, Maschinen und sonstigen Ausrüstungen.

⁷ Die Kapitalintensität der Unternehmen hängt nicht allein von den Kapitalkosten ab, sondern von der Relation von Arbeits- und Kapitalkosten.

Deren Anteil ist in Ostdeutschland besonders hoch, so dass hier ein faktischer Nachteil besteht.

Faktor Land

Weitere Vorteile im Standortwettbewerb ergeben sich aus den geringen Preisen für Bauland in Ostdeutschland. Die Kosten für Bauland liegen deutlich unter westdeutschem Niveau (siehe Tabelle 4). Die Immobilienpreise in den ostdeutschen Großstädten wie Berlin, Dresden und Leipzig liegen zum Teil 60% unter den Preisen in den westdeutschen Ballungszentren (IIC 2005).

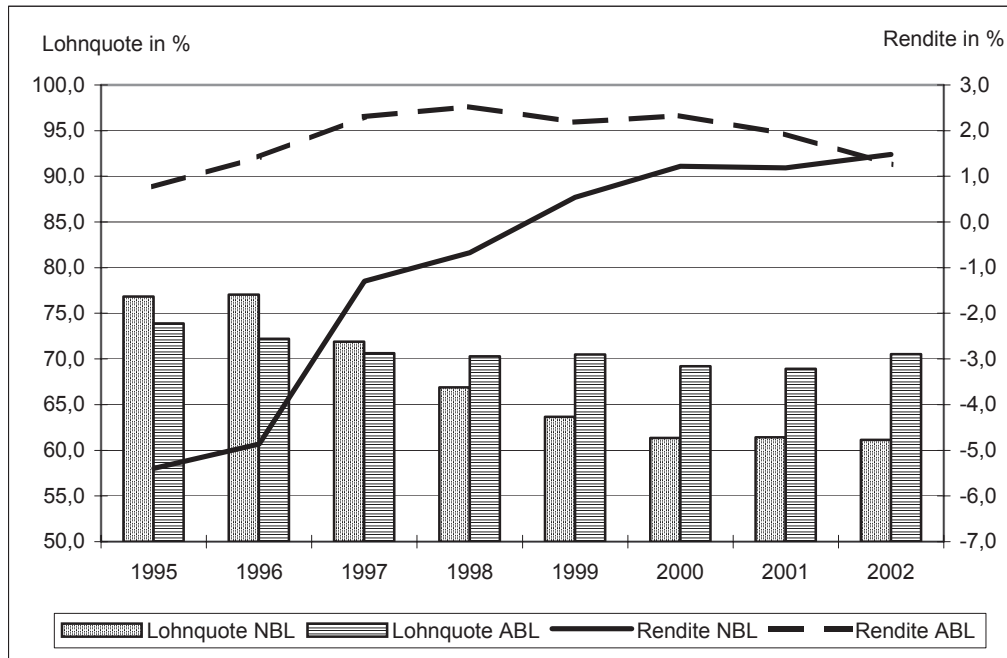
**Tabelle 4:
Kaufwerte für Bauland nach ausgewählten Baulandarten 2003**

	Bauland insgesamt	Baureifes Land	Rohbauland	Sonstiges Bauland
	Durchschnittlicher Kaufwert in EUR /m ²			
Früheres Bundesgebiet	92,37	117,33	27,07	54,93
Neue Länder und Berlin-Ost	35,04	48,95	15,48	11,95

Quelle: Statistisches Bundesamt

Die Voraussetzungen für Investitionen und Wachstum sind in Ostdeutschland aufgrund der günstigen Entwicklung der Faktorkosten gut. Ostdeutschland weist bei den Produktionsfaktoren Standortvorteile auf. Im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe wurden 2004 erstmals leicht höhere Renditen erzielt als in Westdeutschland. Die Vorteile bei den Produktionsfaktoren kompensieren mittlerweile die höheren Kosten für Vorleistungen, Abschreibungen und Fremdkapitalzinsen.

Abbildung 5:
Entwicklung der Lohnquote und Rendite im verarbeitenden Gewerbe⁸
in den Jahren 1995-2002



Quelle: IWH 2005, S. 35

Die Analyse der ostdeutschen Wirtschaft ergibt folgendes Bild:

Der Angleichungsprozess stockt. Um den Aufholprozess wieder zu beleben, braucht Ostdeutschland ein stärkeres Wirtschaftswachstum.

Nach neoklassischer Theorie müsste die Wirtschaft in den ostdeutschen Ländern aufgrund der Vorteile bei den Faktorkosten und der geringeren Kapitalintensität stärker wachsen als in den westdeutschen Ländern. Die Realität sieht anders aus. Die Standortvorteile sind noch keine hinreichende Wachstumsbedingung. Andere Faktoren bremsen die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft.

⁸ Lohnquote = Anteil der Personalkosten an der Bruttowertschöpfung; Rendite = Anteil des Gewinns am Bruttoproduktionswert; verarbeitendes Gewerbe = Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten, Ostdeutschland mit Berlin Ost, Westdeutschland mit Berlin West

Zum Einen beschränken der zu geringe industrielle Bestand, kleine Betriebsgrößen und eine stark auf regionale Binnenkreisläufe ausgerichtete Wirtschaftsstruktur die Wachstumspotentiale. Zum Anderen hängt stärkeres Wachstum und ein Aufholen gegenüber Westdeutschland entscheidend von einem Anziehen der Konjunktur in ganz Deutschland ab. Eine stärkere Binnennachfrage würde die Nachfrage nach den Produkten der vorhandenen ostdeutschen Unternehmen erhöhen und deren Wachstum beschleunigen.

Der Osten kann von seinen Standortvorteilen erst profitieren, wenn Standortentscheidungen für neue Investitionen – vor allem westdeutscher Unternehmen – anstehen. Die Neuansiedlungen von BMW und Porsche in Sachsen zeigen dies eindrücklich.

2.3. Strukturprobleme der öffentlichen Haushalte

Die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland sind mit Finanzierungsproblemen belastet, die den zukünftigen Aufholprozess erheblich gefährden. Steuerausfälle aufgrund anhaltender wirtschaftlicher Stagnation und der Steuerreformen verstärken die fundamentale Einnahmeschwäche in Ostdeutschland⁹. Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Flächenländer betragen nur 31% der Steuereinnahmen der westdeutschen Flächenländer (van Deuverden 2004, S. 4).¹⁰ Die Steuerquote (Steuereinnahmen in % des BIP) liegt bei nur 10%, in den westdeutschen Flächenländer beträgt die Quote 21% (ebd., S. 11). Der Rückstand erklärt sich durch das niedrigere Einkommens- und Vermögensniveau und die geringere Anzahl von Firmen- und Produktionsstandorten in Ostdeutschland.

Dennoch verfügen die ostdeutschen Länder über ca. 20% höhere Einnahmen als die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (Ragnitz 2004, S.3). Das liegt an den föderalen Umverteilungsmechanismen, die die Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern nahezu vollständig ausgleichen.

⁹ Insgesamt haben die von den Reformen ausgehenden Steuerausfälle die neuen Länder relativ stärker als die alten Bundesländer getroffen (van Deuverden 2004, S. 14).

¹⁰ Stadtstaaten werden aus der Betrachtung ausgeschlossen, da sie eine grundsätzlich andere Wirtschaftsstruktur aufweisen und den Vergleich stark verzerren würden.

Darüber hinaus erhalten die ostdeutschen Länder im Rahmen des Solidarpakts noch bis 2019 „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“. Diese werden jedoch ab 2006 erst langsam und ab 2009 verstärkt sinken.

Auch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich werden wegen sinkender Einnahmen der finanzstarken westdeutschen Länder und der sinkenden Bevölkerungszahl in Ostdeutschland (siehe auch Kapitel 2.4.) zurückgehen.

Die höheren Einnahmen der ostdeutschen gegenüber den westdeutschen Ländern fließen in höhere Investitionsausgaben, höhere Zuweisungen an die Kommunen sowie höhere Zuschüsse an privater Unternehmen. Auch die Zinsausgaben der ostdeutschen Haushalte liegen teilweise über dem Niveau der westdeutschen Vergleichsländer.

Der Vergleich der Einnahmen und Ausgaben der ostdeutschen Länder mit denen in Westdeutschland zeigt somit erhebliche Unterschiede im Niveau und in den Strukturen. Sowohl die Pro-Kopf-Einnahmen als auch die Pro-Kopf-Ausgaben der ostdeutschen Länder liegen über dem westdeutschen Niveau. Das Einnahmenniveau der ostdeutschen Haushalte ist im Wesentlichen bestimmt durch die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und dem Solidarpakt. Die originäre Steuerkraft der neuen Länder ist sehr schwach. Die Zuweisungen werden in Zukunft weiter absinken.

Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre reagieren die öffentlichen Haushalte deshalb mit einem restriktiven Ausgabenkurs. Die kurzfristigen Einsparmöglichkeiten sind aber sehr gering (Seitz 2003, S. 9). Kurzfristige Einnahmeausfälle führen somit notgedrungen zu einer Erhöhung der Verschuldung bzw. zu einer Verringerung der Investitionen. Als einzige kurzfristige Manövriermasse werden die öffentlichen Investitionsausgaben drastisch gekürzt, in Ostdeutschland noch weitaus stärker als in Westdeutschland. Angesichts des immer noch vorhandenen infrastrukturellen Nachholbedarfs und der schwachen wirtschaftlichen Basis verschlechtern die Kürzungen bei den Infrastrukturinvestitionen und der gewerblichen Investitionsförderung die Rahmenbedingungen für den Aufholprozess Ostdeutschlands.

Besonders stark waren die Einschnitte bei den Zuweisungen der ostdeutschen Länder an die Kommunen. Dies hatte massive Kürzungen der kommunalen Investitionen zur Folge.¹¹

Die fundamentalen Probleme der ostdeutschen Haushalte haben dazu geführt, dass die Mittel aus dem Solidarpakt in der Vergangenheit nicht zweckgerecht, d.h. zum Abbau der Infrastrukturlücke, eingesetzt wurden.

Die Einnahmeschwäche auf der einen Seite sowie die überdurchschnittlichen Ausgaben für Personal und Zinsen auf der anderen Seite nehmen den ostdeutschen Ländern und Gemeinden den Spielraum für die investive Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel. Diese unbefriedigende Situation ist durch neue Anreizsysteme zur zweckgerechten Mittelverwendung und eine Reform des Solidarpaktes allein nicht zu verbessern (Die Reformvorschläge werden gesondert in Kapitel 4.2. diskutiert).

Eine Verbesserung der Einnahmesituation und eine Anpassung der Ausgaben sind ebenso notwendig. Eine Möglichkeit die wichtigen Spielräume für öffentliche Investitionen zu schaffen und damit die Wachstumsbedingungen zu verbessern, wäre eine Entschuldung der ostdeutschen Bundesländer.

2.4. Die Konsequenzen der demographischen Entwicklung

Die demographische Entwicklung hat erhebliche Folgen für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Diese Folgen sind aber noch unzureichend in das Bewusstsein von Entscheidungsträgern eingedrungen.

¹¹ Die radikalen Kürzungen auf Gemeindeebene sind besonders dramatisch, weil in Deutschland Investitionen zu 60% von den Gemeinden durchgeführt werden.

Der demographische Wandel in Ostdeutschland hat verschiedene Dimensionen:

- Die Bevölkerungszahl sinkt. Die Sterberate ist höher als die Geburtenrate.
- Ein Teil der Bevölkerung wandert ab. Es gibt eine regionale Umverteilung der Bevölkerung innerhalb Ostdeutschlands mit einem negativen Saldo vor allem für ländliche ostdeutsche Regionen. Gleichzeitig gibt es einen negativen Saldo aus Zu- und Abwanderung für das gesamte Ostdeutschland.
- Die Bevölkerung altert. Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung steigt aufgrund steigender Lebenserwartung und der Zuwanderung älterer und Abwanderung jüngerer Menschen.

Ostdeutschland hat seit 1991 bereits einen erheblichen Teil der Bevölkerung verloren und dieser Trend hält weiter an. Der Schrumpfungsprozess ist vor allem auf den dramatischen Einbruch der Geburtenrate Anfang der 90er Jahre sowie auf Abwanderung bei fehlender Zuwanderung zurückzuführen.

Die ostdeutschen Flächenländer verloren im Zeitraum 1991 bis 2003 im Saldo 848.200 von 14,6 Mio. Menschen an die alten Bundesländer (Statistisches Bundesamt). Aktuelle Prognosen sagen für die ostdeutschen Flächenländern Bevölkerungsverluste von –13% (bis 2020) und von –19% (bis 2030) voraus. Bei diesen Bevölkerungsstatistiken handelt es sich zwar um Prognosen über einen langen Zeitraum, sicher scheint aber, dass die ostdeutschen Länder stärker und früher von den Schrumpfungsprozessen betroffen sein werden als die westdeutschen Länder.

Der Schrumpfungsprozess geht einher mit einer Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung in den ostdeutschen Flächenländern. Da überwiegend junge Menschen ab- und vor allem ältere Menschen zuwandern, wird sich der Alterungsprozess der ostdeutschen Bevölkerung noch beschleunigen. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 60 Jahren könnte bis 2030 auf ca. 42% steigen, der Anteil der unter 20-jährigen auf 14,5% fallen. Besondere Folgen für die ostdeutsche Wirtschaft hat die Veränderung beim Anteil der Bevölkerung im Erwerbsalter¹². Dieser Anteil wird sowohl relativ als auch absolut besonders stark sinken. Es wird ein Rückgang von 38% bis 2030 prognostiziert.

¹² Definiert als Personen im Alter von 20 bis 60

Tabelle 5:
Entwicklung der Bevölkerung in den ostdeutschen Ländern¹³ in Prozent

	2002-2020	2002-2030
Berlin	-0,6	-3,7
Brandenburg	-9,5	-17,2
Mecklenburg-Vorpommern	-10,9	-16,5
Sachsen	-13,4	-19,4
Sachsen-Anhalt	-16,3	-22,5
Thüringen	-11,4	-17,5
Flächenländer Ost	-12,5	-18,9
alte Länder	1,2	-1,0

Quelle: Seitz 2004c, S. 21

Tabelle 6:
Veränderung der Altersstruktur in ostdeutschen Flächenländern¹⁴

Anteil an Bevölkerung	2004	2030	Veränderung
über 60-jährige	26,1%	42,0%	15,9%
unter 20-jährige	18,7%	14,5%	-4,2%
Bevölkerung im Erwerbstätigenalter (20 - 60)	7,5 Mio.	4,7 Mio.	-38%

Quelle: Seitz 2004c, S. 3

Die demographische Entwicklung hat erhebliche Konsequenzen für Wirtschaftswachstum, Staatsfinanzen, Arbeitsmärkte, Infrastruktur, Wissenschaft und Bildung. Besonders für das Nachwuchspotential der Unternehmen, für die Infrastrukturauslastung und die öffentlichen Haushalte ergeben sich ernst zu nehmende Probleme, die im Folgenden beispielhaft dargestellt werden.

¹³ Nach der 10. Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes - Durchschnitt der Varianten 4 und 5

¹⁴ Nach der 10. Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes - Varianten 4

Beispiel Arbeitsmarkt

Der demographische Wandel führt zu einem Arbeitskräftemangel. Die Schulabgängerzahlen werden bei gegebenem Ausbildungssystem nicht reichen, die in Rente gehenden Arbeitskräfte zu ersetzen. Besonders problematisch ist die Abwanderung junger Menschen. Über die Hälfte (51,4%) der Personen, die im Jahr 2003 die neuen Länder verließen, waren zwischen 18 und 30 Jahre und ein weiteres Viertel (25,5%) waren zwischen 30 und 50 Jahre alt (Statistisches Bundesamt). Somit werden vor allem junge Fachkräfte fehlen, die neue Technologien und Managementtheorien aus ihrer Ausbildung und dem Studium in die Unternehmen hineinbringen. Dies führt vor allem für wissens- und technologieintensive Branchen zu einer Verschlechterung der ostdeutschen Standortbedingungen.

Beispiel öffentliche Haushalte

Die Haushaltssituation wird sich in den ostdeutschen Ländern aufgrund der demographischen Entwicklung weiter verschärfen. Der Bevölkerungsrückgang führt aufgrund der Kopplung des Länderfinanzausgleichs und der Umsatzsteuer-vorwegverteilung an die Einwohnerzahl zu Einnahmerückgängen bei den ostdeutschen Ländern (Seitz 2004c, S.4). Ähnliches gilt für die kommunalen Finanzausgleichssysteme.

Die Anpassung der Ausgabenseite an die schrumpfende Bevölkerungszahl erfolgt aber nur in Teilen automatisch. Große Teile der Ausgaben haben einen Fixkosten-Charakter, so dass in den ostdeutschen Flächenländern die Pro-Kopf-Ausgaben steigen dürften. Dies gilt vor allem für den Schuldendienst. So dürfte die Pro-Kopf-Verschuldung in den ostdeutschen Flächenländern allein bedingt durch den Bevölkerungsrückgang um 13,5% ansteigen (ebd., S. 10).

Beispiel Wasser- und Abwasserversorgung

Die Kosten für die Infrastruktur wie z.B. die Wasser- und Abwasserversorgung, den Straßenbau, die öffentliche Beleuchtung oder die Verwaltung müssen bei sinkender Bevölkerungszahl von immer weniger Personen getragen werden. Eine direkte Folge des Bevölkerungsrückgangs ist zum Beispiel, dass Wasser- und Abwassernetze in Ostdeutschland vielerorts mittlerweile überdimensioniert sind bzw. dass sich viele Wasser- und Abwasserverbände in den neuen Bundesländern als zu klein erweisen.

Sie sind somit nicht wirtschaftlich zu betreiben und belasten die öffentlichen Haushalte oder aber die privaten Haushalte mit unverhältnismäßig hohen Beiträgen und Gebühren (DNR 2002).¹⁵ Die Zusammenlegung von Abwasserverbänden trifft oft auf erheblichen Widerstand von Bürgerinitiativen und erhöht aufgrund der längeren Kanalwege die Kosten.

Die alten Anlagen durch kleinere Anlagen zu ersetzen, würde bedeuten, dass die Kommunen und Verbände auf den Investitionskosten der Vergangenheit sitzen bleiben. Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung spricht aber vieles für kleinere, dezentrale und effizientere Anlagen. Die Neukonzeption der Abwasserwirtschaft werden die ostdeutschen Länder aber nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Diese Neukonzeption sollte als Chance begriffen werden, innovative Lösungen zu testen und zu entwickeln. Auch in westdeutschen und europäischen Regionen werden in absehbarer Zeit ähnliche Probleme entstehen.

Aus diesen Beispielen ergeben sich Konsequenzen für die Politik.

Die Politik in Ostdeutschland wird nicht umhin kommen, auf die absehbaren Folgen des demographischen Wandels zu reagieren. Infrastrukturentscheidungen müssen dem bereits eingetretenen und für die Zukunft prognostizierten Bevölkerungsrückgang Rechnung tragen. Viele ostdeutschen Landkreise in ländlichen Gebieten sind zu klein und zu dünn besiedelt. Sie lassen sich nicht mehr effizient verwalten. Gebietsreformen, wie sie bereits in Mecklenburg-Vorpommern umgesetzt werden, sind notwendige Anpassungsmaßnahmen. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden müssen mit innovativen Lösungen auf die demographischen Herausforderungen reagieren. Dezentrale Abwasseranlagen, mobile Schulen und Verwaltungen sind einige Beispiele, wie den Herausforderungen begegnet werden kann.

Eine ausschließliche Anpassung an die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung darf aber nicht zur wirtschaftspolitischen Hauptstrategie für den Osten ausgerufen werden.

¹⁵ Zusätzlich verschlechtert sich die Trinkwassergüte. In den Abwasserkanälen reichte die "Schleppspannung" des immer weniger werdenden Abwassers nicht mehr aus, um die Feststoffe zur Kläranlage zu spülen. Bereits jetzt lässt man vielerorts an den Endsträngen der Wasserversorgung Trinkwasser in die Kanalisation fließen, um diese Negativeffekte zu vermeiden. (DNR 2002)

Eine solche „passive Sanierung“ würde die Gefahr bergen, in eine Abwärtsspirale zu geraten. Die nochmals verstärkte Abwanderung von Fach- und Nachwuchskräften würde die Standortbedingungen der betroffenen Regionen verschlechtern und vorhandene Potentiale zerstören. Eine nachhaltige „Aufbau Ost“-Strategie verlangt, der Abwanderung junger, qualifizierter Menschen entgegen zu wirken. Ihnen muss in Ostdeutschland eine Zukunftsperspektive geboten werden. Hier sind die Politik und Wirtschaft gefordert. Gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West in Frage zu stellen, wie durch den Sachverständigenrat und durch Bundespräsident Horst Köhler geschehen, ist hier eindeutig das falsche Zeichen. Der folgende Abschnitt befasst sich deshalb ausführlich mit der Diskussion über die Interpretation des grundgesetzlichen Auftrages an die Politik, gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik anzustreben.

3 Gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik

Mit der Wiedervereinigung war die Vorstellung eines schnellen wirtschaftlichen Aufholprozesses der neuen Länder verbunden. Das Ziel der Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland war eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau. Dieses Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ leitet sich aus Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz¹⁶ ab. Es steht auch im Einklang mit dem Ziel der harmonischen Entwicklung des europäischen Gemeinschaftsraumes als Leitmotiv europäischer Regionalpolitik¹⁷. Hier wird ausdrücklich die Angleichung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens als Maßstab für die Zielerreichung definiert¹⁸.

¹⁶ Hier heißt es: „Der Bund hat [...] das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

¹⁷ Dieses Ziel wird aus Titel XVII (Artikel 158 bis 162) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ abgeleitet. In Artikel 159 werden die Mitgliedsstaaten ausdrücklich aufgefordert, ihre nationale Wirtschaftspolitik auf dieses Ziel auszurichten.

¹⁸ Um die Unterschiede beim Entwicklungsstand und bei der Lebensqualität zu verringern, fließt ein Drittel (213 Mrd. Euro) der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Haushaltsmittel in die Regionalpolitik. Aus drei sogenannten Strukturfonds und einem Kohäsionsfonds werden Projekte und Maßnahmen finanziert, die dem übergeordneten Ziel dienen, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebieten zu verringern.

Mit dem stagnierenden Angleichungsprozess werden aber Stimmen laut, die eine neue Zielbestimmung für den Aufbau Ost verlangen. Am deutlichsten kommt dies im aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrates (SVR 2004) und in den Äußerungen des Bundespräsidenten, Horst Köhler, vom September 2004 zum Ausdruck. Die Angleichung der Lebensverhältnisse, definiert als die Angleichung der Wirtschaftsleistung und Einkommen je Einwohner, sei auf absehbare Zeit unrealistisch sowie „ökonomisch unsinnig“ (SVR 2004, S. 462) und deshalb als Ziel nicht zweckmäßig. Außerdem wurde auf bestehende Unterschiede zwischen den Regionen innerhalb des westdeutschen Bundesgebietes verwiesen.

Zwar wurde diese Positionen von der Bundesregierung zurückgewiesen, die Bedeutung dieses Themas verlangt aber eine Auseinandersetzung mit den Positionen des Bundespräsidenten Köhler und des SVR.

Zu den Verhältnissen und Bedingungen Westdeutschlands gehören Unterschiede zwischen den Regionen. Aber die ökonomische Rückständigkeit eines so großen, zusammenhängenden Gebietes wie Ostdeutschland ist mit den Unterschieden zwischen den Regionen innerhalb der alten Bundesländer nicht vergleichbar. Der Abstand in zentralen Kennziffern und vor allem die räumlich zusammenhängende Dimension sind in Ostdeutschland von einer besonderen Qualität.

2004 lag das BIP je Einwohner der ostdeutschen Bundesländer bei weniger als zwei Drittel des westdeutschen Durchschnitts und 25% unter dem Durchschnitt der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (siehe Tabelle 5). Priewe (2004) vergleicht die deutsche Regionalstruktur mit einem mehrstöckigen Haus, in dem oben die wirtschaftsstarken Bundesländer und im Erdgeschoss die finanzschwachen westdeutschen Flächenländer (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland) leben. Mit der Wiedervereinigung ist ein großes Kellergeschoss hinzugekommen, in dem die ostdeutschen Länder seither verharren.

Ostdeutschland kann und darf sich nicht dauerhaft im Keller einrichten. Das Minimalziel sollte das Erdgeschoss sein – die Heranführung des Durchschnitts der Gesamtregion Ostdeutschland an das Niveau der schwächeren westdeutschen Bundesländer.

Tabelle 7:**BIP je Einwohner, neue Bundesländer in vH der finanzschwachen Flächenländer West und der alten Bundesländer im Jahr 2004**

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Berlin
vH FFW*	74,8%	73,1%	76,1%	74,7%	75,1%	97,5%
vH ABL**	63,2%	61,8%	64,2%	63,0%	63,4%	82,3%

* Finanzschwache Flächenländer West (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein)

** Alte Bundesländer

Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen

Ziel des Aufbauprozesses muss vor allem sein, einen selbsttragenden Aufschwung zu generieren und die Transferabhängigkeit zu reduzieren. Dazu ist Ostdeutschland auf die Solidarität des Bundes und der anderen Länder angewiesen. Die Stärkung der ostdeutschen Wirtschaftskraft und die damit sinkende Transferabhängigkeit ist auch in deren Interesse. Ein dauerhaftes Ost-West-Gefälle würde bedeuten, dass Ostdeutschland auf unabsehbare Zeit eine Transferökonomie bliebe. Dies ist weder im Sinne des Grundgesetzes noch im Sinne ökonomischer Logik. Die hohe Arbeitslosigkeit müsste auf Dauer durch gewaltige Transfers finanziert werden. Ein großer Teil der Transfers läuft über die Sozialversicherungssysteme und würde somit die Lohnnebenkosten in ganz Deutschland erhöhen. Die Probleme der öffentlichen Haushalte würden sich weiter verschärfen und Haushaltsnotstände in den ostdeutschen Ländern wären vorprogrammiert.

Verfestigung des Status quo hieße auch anhaltende Abwanderung von jungen, qualifizierten Menschen. Das Arbeitskräftepotential ginge mehr und mehr verloren. Es blieben geringer qualifizierte und ältere Menschen zurück. Eine regionalwirtschaftliche Katastrophe! Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem „Altenpflegeurteil“ vom 24. Oktober 2002 konkretisiert, dass das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse bedroht ist, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesdeutsche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich derartige Entwicklung konkret abzeichnen.“ Eine solche Entwicklung droht in Ostdeutschland. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Zielbestimmung für den Aufbau Ost ist richtig und lässt sich aus dem Grundgesetz ableiten.

4 Aktuelle Debatten und Vorschläge

Die Lagebewertung im zweiten Kapitel verdeutlicht, dass im Osten Wachstumspotentiale vorhanden sind. Es wurde aber auch deutlich, dass erheblicher wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf für neue Weichenstellungen besteht. Es wurden in letzter Zeit viele Vorschläge, wie der Aufholprozess wieder belebt werden könnte, platziert. Ein „Königsweg“ hat sich dabei nicht abgezeichnet.

In der Folge werden die Vorschläge für eine Neugestaltung der Förderpolitik, für eine Reform des Solidarpaktes, zu Lohnsubventionen und zur sogenannten Sonderwirtschaftszone Ost dargestellt und diskutiert.

4.1. Neugestaltung der Förderpolitik

4.1.1. Bewertung der Förderinstrumente

Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer sind durch den „Nachteilsausgleich“ begründet. Ostdeutsche Regionen und Unternehmen sehen sich Standortnachteilen ausgesetzt, die sie nicht selber verschuldet haben. Diese werden durch Fördermaßnahmen kompensiert. Aus regionalpolitischer Sicht sind zwei zentrale Aufgaben zu bewältigen:

- Die infrastrukturellen Einrichtungen müssen weiterhin möglichst schnell modernisiert und ausgebaut werden.
- Die Unternehmen bedürfen eines Ausgleichs für die noch existierenden Standortnachteile gegenüber Wettbewerbern aus Westdeutschland.

Es gibt eine Kontroverse über die Gewichtung der beiden Förderziele. Sollten die Fördergelder stärker direkt an die Unternehmen vergeben werden, wie vom Gesprächskreis Ost (2003) gefordert?

Oder sollten die Fördergelder hauptsächlich für den Ausbau der Infrastruktur und der damit verbundenen Verbesserung der Standortbedingungen eingesetzt und so die Voraussetzungen für rentable Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden, wie es zum Beispiel Heine (1999) präferiert?

In Ostdeutschland besteht weiterhin ein infrastruktureller Nachholbedarf. Der Anpassungsgrad des Anlagevermögens je Einwohner an das westdeutsche Niveau liegt erst bei 71% (Vesper 2004, S. 5). Der weitere Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur ist eine notwendige Bedingung für den Aufholprozess in Ostdeutschland und sollte daher weiterhin eine hohe Förderpriorität erhalten. Leistungsfähige Verkehrsanbindungen, ausreichendes Flächenangebot, mit der Wirtschaft vernetzte Forschungseinrichtungen und ein differenzierter und qualitativ hochwertiger Arbeitsmarkt sind zentrale Parameter im Standortkalkül von Unternehmen (Heine 1999, S. 122). Die einzelnen Infrastrukturmaßnahmen müssen natürlich daraufhin überprüft werden, ob sie wirksam zur Verbesserung der Standortbedingungen beitragen. Defizite sind nach wie vor im schulischen Bereich, bei den Hochschulen, Forschungseinrichtungen und bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten zu verzeichnen (Vesper 2004, Sichelschmidt 2003).

Vielfach wurde gefordert, die für das Jahrzehnt 2010-2019 vorgesehenen Ausgaben für die ostdeutsche Infrastruktur vorzuziehen (u.a. Priewe 2002a). Infrastruktur wird bereits jetzt zur Verbesserung der Standortbedingungen gebraucht.

Heine (1999) sieht eine höhere Wirksamkeit der Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur vor allem dann, wenn regionale Verflechtungen von Bedeutung sind. Dies gilt besonders für forschungs- und technologieintensive Unternehmen, die zukunftsfähige Produkte mit innovativen Verfahren herstellen und daher auf hochqualifizierte Mitarbeiter angewiesen sind (S.123).

Eine zufriedenstellende Wirkungsanalyse der direkten gewerblichen Förderung von Unternehmen ist aufgrund einer Reihe methodischer Restriktionen nicht einfach (Vgl. Lehmann/Stiermann 2004).

Bei der direkten gewerblichen Förderung kann sich die Subventionierung nur eines Produktionsfaktors (z.B. Kapital) verzerrend auf das Entscheidungskalkül eines Unternehmens auswirken.

Mitnahmeeffekte können die Effizienz der Förderung einschränken. Je länger die Fördermaßnahmen gewährt werden, umso größer ist auch die Gefahr, dass nicht Umstrukturierungsprozesse, sondern hergebrachte Strukturen gefördert werden.

Die gewerbliche Förderung besitzt einen größeren Stellenwert für solche Unternehmen, die zum Beispiel als „verlängerte Werkbänke“ nur einen geringeren regionalen Verflechtungsgrad aufweisen. Außerdem werden die Fördergelder von den Kommunen im Wettbewerb um Neuansiedlungen genutzt. Gewerbliche Förderungen sollen für Unternehmen, die gegenüber alternativen Standorten indifferent sind, den Ausschlag bei ihrer Standortentscheidung geben.

Die wichtigsten Förderinstrumente der gewerblichen Förderung sind die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Förderung), die Investitionszulage und die Innovationsförderung.

Auf die Investitionszulage besteht bis 2006 ein gesetzlich festgeschriebener Rechtsanspruch. Diese Förderung haben 2003 77% der ostdeutschen Industrieunternehmen in Anspruch genommen (Fortschrittsbericht 2003, S. 22). Die Wirtschaftsforschungsinstitute kritisieren, dass aufgrund des Rechtsanspruchs eine länderspezifische Schwerpunktsetzung und eine differenzierte einzelfallbezogene Förderung nicht möglich ist (siehe auch 4.1.2.). Wegen der unzureichenden Lenkungswirkung wird eine Verlängerung der Investitionszulage über das Jahr 2006 hinaus kritisch gesehen.

Die GA-Förderung bietet hingegen die Möglichkeit, Eingrenzungen vorzunehmen und Schwerpunkte zu setzen. Nach einer Studie des IWH erhalten GA-Förderung vor allem Unternehmen mit höherer Beschäftigtenzahl, höherer Investitionsintensität und höherer Wertschöpfungsproduktivität (Stierwald 2004).

Eine hohe Wirksamkeit weist die Innovationsförderung in Ostdeutschland auf (Czarnitzki/Licht 2004). In ihrer Studie weisen Czarnitzki und Licht nach, dass die Mittel aus der Innovationsförderung zu einer Ausdehnung der FuE-Aktivitäten führen.

Die Autoren vermuten, dass angesichts schlechter Kapitalausstattung ohne Innovationsförderung viele ostdeutsche Unternehmen gar keine Forschung und Entwicklung (FuE) betreiben würden und fordern, einen steigenden Anteil der Fördermittel auf die Förderung der FuE-Tätigkeit in der ostdeutschen Wirtschaft zu verwenden (ebd., S. 30).

Die Entscheidung über eine Gewichtung von Infrastrukturförderung und gewerblicher Förderung bedarf einer differenzierten Betrachtung. In Ballungszentren wie Berlin oder Dresden, in denen sich besonders technologie- und wissensbasierte Branchen mit einem hohen Verflechtungsgrad konzentrieren, ist die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur das wirkungsvollste Instrument. In der Peripherie besitzt die direkte gewerbliche Förderung vor allem für mobile Unternehmen mit einer flachen Produktionsstruktur einen höheren Stellenwert.

Förderinstrumente wie die GA oder die Innovationsförderung, die zielgerichtet eingesetzt werden können, sind der Investitionszulage vorzuziehen. Der Einsatz der Fördermittel sollte immer auf einen nachhaltigen Substanzaufbau gerichtet sein. Dabei ist es wichtig, spezifische Entwicklungsimpulse zu geben, die auf die Stärken einer Region und ihre Zukunftsperspektiven abgestimmt sind. Wachstumspolstrategie und Clusterpolitik basieren auf diesem Gedanken. Ein kontinuierliches Controlling sollte die Zielerreichung überprüfen.

4.1.2. Konzentration auf Wachstumspole und Cluster

Die Bundesregierung setzt seit 1998 verstärkt auf die regionale und sektorale Konzentration der Aufbau-Ost-Förderung. Im aktuellen Bericht zum Stand der deutschen Einheit wird die Umorientierung der Struktur- und Förderpolitik in den neuen Bundesländern unter der Überschrift „Potenziale erschließen, Erfolge stärken“ beschrieben (Bundesregierung 2004a, S. 8).

Aus regionalökonomischer Sicht sprechen zwei Effekte für eine Konzentration von wirtschaftlichen Aktivitäten. Erstens besitzen Ballungszentren aufgrund einer hohen Dichte öffentlicher, wissenschaftlicher und wirtschaftsnaher Institutionen, gut entwickelter Infrastruktur und einer hohen Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte überdurchschnittliche Wachstumspotentiale. Zweitens entstehen durch die Spezialisierung von Regionen auf bestimmte Branchen Lokalisierungseffekte. Die Herausbildung von Unternehmenskonzentrationen entlang von Wertschöpfungsketten senkt Transaktionskosten und begünstigt den Wissenstransfer zwischen den Akteuren.

Aus diesen Überlegungen leiten sich die Konzepte der Wachstumskerne bzw. Leuchttürme und der industriellen Cluster ab, die in der letzten Zeit die Diskussionen um die Neuausrichtung der Förderpolitik in Ostdeutschland bestimmen.

Wachstumspole

Ein Wachstumspol ist eine abgegrenzte Region mit überdurchschnittlichen Wachstumspotentialen. Die Wachstumspoltheorie basiert auf der Überlegung, dass eine Konzentration der Förderung auf sogenannte Wachstumspole in die umliegenden Regionen ausstrahlt und dass dadurch auch in den nicht-geförderten Regionen Wachstumsprozesse stimuliert werden. Das Umland, so das Kalkül, profitiert von der Verlagerung von Betriebsstätten aus den Zentren, von intensiven Vorleistungs- und Absatzverflechtungen sowie von der Ansiedlung und Expansion von Aktivitäten, die komplementär sind zu den im Zentrum angesiedelten Aktivitäten (Fortschrittsbericht 2002, S. 62).

Der SVR stellt allerdings in seinem aktuellen Jahresgutachten sein eigenes Wachstumspolkonzept aus dem Jahr 1999 in Frage. Eine empirische Analyse des SVR ergab keine höheren Zuwächse in den ostdeutschen Wachstumspolen gegenüber dem Durchschnitt der neuen Bundesländer.

Auch eine Regionalanalyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) kommt zu dem Schluss, dass die regionale Konzentration und Spezialisierung entgegen theoretischer Erwartungen in Deutschland nach der Wiedervereinigung nicht zu- sondern abgenommen hat (Haas/Südekum 2005). Allerdings stellt das IAB auch fest, dass die größten Beschäftigungsgewinne im Umland von Ballungsgebieten zu verzeichnen sind. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass Unternehmen die Agglomerationsvorteile der Ballungszentren mit den Vorteilen des Umlands (günstigen Bodenpreisen, geringere Hebesätze) kombinieren. Weitere empirische Analysen sollten demnach auch das Umland der Ballungszentren mit einschließen.

Der empirische Befund des SVR sollte nicht mit einem Scheitern der Konzentrationsstrategie gleichgesetzt werden. Die Ergebnisse des SVR zeigen, dass die Potentialkräfte in den ostdeutschen Wachstumspolen bisher nicht stark genug sind (z.B. wegen der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte) und dass wachstumshemmende Kräfte dominiert haben. Die Wachstumspole sind noch zu schwach, insbesondere ihre Exportkraft und ihre Technologieintensität sind nicht ausreichend entwickelt.

Cluster

Ein Cluster bezeichnet die Konzentration branchenverwandter Unternehmen und anderer Organisationen zwischen denen intensive Austausch- und Kommunikationsbeziehungen existieren¹⁹. Cluster finden sich zwar häufig in den Wachstumskernen, sie sind aber nicht auf diese beschränkt (z. B. Optik-Cluster in Rathenow, Automobil-Cluster in Eisenach).

Aufgrund des extremen Schrumpfungsprozesses der Industrie in den Jahren nach 1990 ging eine Vielzahl bestehender lokaler Verflechtungen verloren. Die wichtigsten Standorte des produzierenden Gewerbes und der Unternehmensdienstleistungen sind aber nach wie vor regional stark konzentriert (Kronzthaler 2004, S. 460). In Ostdeutschland haben sich industrielle Cluster vor allem dort etabliert, wo industrielle Traditionen für die Herstellung technisch komplexer Güter und Anknüpfungspunkte an spezifische Potentiale der Regionen bestanden.

Clusterpolitik zielt auf die Wiederbelebung und den Ausbau derartiger regionaler

Wertschöpfungszusammenhänge.

Die Handlungsspielräume der Clusterpolitik sind allerdings sehr beschränkt. Der Erfolg von Clustern beruht auf dem komplexen Zusammenwirken einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure und lässt sich nur eingeschränkt steuern.

Problematisch ist zudem der flächendeckende und unkoordinierte Einsatz der Clusterpolitik. So werden zunehmend gleiche oder ähnliche Wertschöpfungsketten in verschiedenen Regionen gefördert. Die angestrebten Wettbewerbsvorteile werden dadurch nivelliert.

Die Forderung nach Koordinierung und Kontrolle sowie ein ziel- und wirkungsorientiertes Controlling der Fördermaßnahmen wurde von der Bundesregierung im Sommer 2004 mit der Initiative "Partnerschaft für Innovation und Wachstum" aufgenommen. Die Länder wurden aufgefordert, Schwerpunkte für die zukünftige Förderung festzulegen. Die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe bestehend aus den Ministerpräsidenten der ostdeutschen Bundesländer und Vertretern vom Bund, zusammengefasst im Positionspapier „Aufbau Ost. Wirtschaft stärken - Arbeitsplätze schaffen“, sind allerdings noch zu unkonkret. Offenbar in der Sorge, eine Branche zu vernachlässigen, erstellten die Länder einen umfangreichen Katalog von Branchen, die als besonders förderungswürdig gelten²⁰. Eine wirkliche Strategiebildung kann hierin noch nicht erkannt werden. Hier besteht weiterer Handlungsbedarf.

¹⁹ Für eine ausführlichere theoretische Analyse der ostdeutschen Clusterstrukturen siehe Krätke/Scheuplein (2001): Produktionscluster in Ostdeutschland.

²⁰ In der Anlage des Positionspapiers zählt allein Brandenburg beispielhaft 20 Branchen auf, Mecklenburg-Vorpommern benennt 10 strategisch bedeutende Branchen. Sämtliche neuen Ländern betrachten die Biotechnologie bzw. Life Science als Branchenschwerpunkt.

4.2. Aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel

Bis auf Sachsen setzten alle ostdeutschen Länder sowohl 2002 als auch 2003 nur einen Teil der Solidarpaktmittel „aufbaugerecht“, d.h. für investive Ausgaben, ein. Anstatt für den Abbau des vorhandenen infrastrukturellen Nachholbedarfs wurden die Zuweisungen zur Deckung unvorhergesehener Einnahmeausfälle und damit für konsumtive Ausgaben verwendet.

Die Zweckentfremdung der Solidarpaktmittel ist den Ländern allerdings nur bedingt anzulasten. Sie ist vor allem den fundamentalen Strukturproblemen der Länderhaushalte geschuldet. Kürzungen bei den investiven Ausgaben sind für die Länder und Kommunen oft die einzige Möglichkeit auf die Einnahmeausfälle zu reagieren.

Der Solidarpakt

Die ostdeutschen Bundesländer erhalten seit 1995 im Rahmen des „Solidarpakts I“ sogenannte „Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen“ (SoBEZ). Die SoBEZ dienen dem Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen sowie dem Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft und beliefen sich zwischen 1995 und 2004 auf 10,5 Mrd. Euro pro Jahr.

Im Dezember 2001 wurde die Fortführung des Solidarpakts („Solidarpakt II“) über den 31.12.2004 hinaus bis zum 31. Dezember 2019 beschlossen. Kernpunkte des „Solidarpakt II“ sind:

- Der „Korb 1“ regelt die Aufteilung der SoBEZ über die 15-jährige Laufzeit. Das Volumen von 105,3 Mrd. Euro entspricht dem Volumen des Solidarpakt I während seiner zehnjährigen Laufzeit. Ab 2006 erfolgt eine allmähliche, ab 2009 eine spürbare Degression der zugewiesenen Mittel.
- In einem „Korb 2“ stellt der Bund den neuen Ländern weitere 51 Mrd. Euro für überproportionale Leistungen zur Verfügung. Der Inhalt und die zeitliche Staffelung der Beträge sind noch nicht festgelegt.

Ab 2005 erfolgt auch eine Eingrenzung der teilungsbedingten Sonderlasten auf den fortbestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf. Seit 2002 besteht für die ostdeutschen Länder eine Berichtspflicht über die Mittelverwendung durch die „Fortschrittsberichte Aufbau Ost“.

Angesichts der finanzwirtschaftlichen Situation der ostdeutschen Bundesländer ist nicht zu erwarten, dass sich die aufbaugerechte Verwendung der Solidarpaktmittel in absehbarer Zeit verbessert. Der Ausbau der Infrastruktur ist aber weiterhin für die Verbesserung der Standortbedingungen der ostdeutschen Länder notwendig.

Verzögerungen beim Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs stellen eine entscheidende Barriere für den weiteren Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft dar. Es müssen dringend Spielräume für öffentliche Investitionen geschaffen werden.

Der Änderungsbedarf des Solidarpakt II wurde von verschiedenen Wirtschaftswissenschaftlern erkannt. Vorschläge zur Verbesserung der aufbaugerechten Verwendung der Solidarpaktmittel gibt es unter anderem von Seitz (2004b), vom SVR (2004)²¹ und Ragnitz (2004).

Die Vorschläge betonen die Notwendigkeit einer ausgabenseitigen Konsolidierung der Länderhaushalte. Als Vergleichsmaßstab könnte das Ausgabenniveau Sachsens herangezogen werden²². Anreiz- und Sanktionsmechanismen sollen den nötigen Druck auf die Landesregierungen ausüben.

Seitz schlägt vor, die Ausschüttung der Fördermittel aus dem Korb 2 an die investive Verwendung der Korb 1-Mittel (abzüglich der Mittel zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Steuerkraft) zu binden. Von einem Bundesland nicht in Anspruch genommene Korb 2-Mittel werden auf die Gesamtheit der neuen Bundesländer verteilt. Diese Mechanismen sollen wirksame Anreize zur Haushaltskonsolidierung geben.

Es fehlt allerdings ein realistischer Zeitrahmen für die Konsolidierung. Der Vorschlag von Seitz räumt den ostdeutschen Ländern einen Zeitraum von drei Jahren ein. Angesichts der hohen Zinsbelastung, der Notwendigkeit staatlicher Aufgabenerfüllung und kurzfristig kaum reduzierbarer Ausgaben für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist das aber kaum erreichbar.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die Verwendungszwecke der Solidarpaktmittel großzügiger zu definieren. Am weitesten geht der Vorschlag von Ragnitz (2004). Er plädiert dafür, dass „[...] die SoBEZ künftig auch für nicht-investive Zwecke im traditionellen Sinn der Haushaltssystematik verwendet werden sollten, soweit diese die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern positiv beeinflussen“ (S. 8).

²¹ Der Vorschlag des SVR zu einer Reform des Solidarpaktes basiert im Wesentlichen auf dem Vorschlag von Seitz.

²² Seitz stellt allerdings fest, dass auch Sachsen nach heutigem Stand der Dinge seine laufenden Primärausgaben nach Auslaufen des Solidarpakts II nicht finanzieren kann.

Hierzu zählt Ragnitz beispielsweise die gewerbliche Wirtschaftsförderung und Ausgaben für Forschung in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Darüber hinaus sollen die Mittel auch zur Schuldentilgung verwendet werden.

Auch der SVR plädiert für eine Erweiterung der Verwendungsmöglichkeiten der Solidarpaktmittel auf die gewerbliche Förderung und die Schuldentilgung.

Das Ziel, die Solidarpaktmittel stärker als bisher investiv bzw. aufbaugerecht einzusetzen, ist richtig und wichtig für den Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft. Insofern sind die Vorschläge zur Reform des Solidarpakts als Anstoß für eine notwendige Debatte zu begrüßen. Eine neue Dynamik im Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft setzt eine schnelle Belebung der Investitionstätigkeit und den zügigen Abbau der bestehenden Infrastrukturlücke voraus. Aus eigener Kraft können die ostdeutschen Länder die für die Erhöhung der Investitionsquote notwendige Haushaltskonsolidierung kurz- bis mittelfristig aber nicht bewältigen. Der Bund sollte durch eine Entschuldung die hohe Zinsbelastung der neuen Länder reduzieren. Die Zinsbelastungen resultieren aus einer hohen Verschuldung besonders in den ersten Jahren des Transformationsprozesses und spiegeln Fehlentscheidungen und politische Versäumnisse wieder, die von den neuen Ländern nicht allein zu verantworten sind. Auch Blum (2005)²³ sieht nur die Möglichkeit einer Entschuldung der Ostländer als Alternative zur Zweckentfremdung.

4.3. Lohnsubventionen

Konzepte für Lohnsubventionen konzentrieren sich überwiegend auf den Niedriglohnsektor²⁴. Das wird mit einem zweiseitigen Arbeitsmarktproblem begründet. Zum einen sei bei Personen ohne Ausbildung der Unterschied zwischen Sozialleistungen und verfügbarem Einkommen bei Beschäftigung zu gering, so dass es besonderer Anreize zur Arbeitsannahme bedürfe. Zum anderen könnten die Nettoentgelte zuzüglich Sozialabgaben die Produktivität der Arbeitsplätze übersteigen, so dass latent vorhandene Tätigkeiten nicht angeboten würden. Zuletzt wurde die sogenannte Magdeburger Alternative von Schöb und Weimann (2004) in die Diskussion um Lohnsubventionen eingebracht.

²³ Prof. Ulrich Blum, Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (Interview in der Berliner Zeitung vom 31.01.2005, S.9)

²⁴ In international vergleichenden Analysen wird der Niedriglohnsektor oft abgegrenzt durch die Zugrundelegung einer Lohnschwelle von zwei Drittel des nationalen Medianlohns. Beschäftigte mit einem Einkommen unterhalb dieser Schwelle gehören zum Niedriglohnsektor.

Sie setzt an beiden Marktseiten an. Durch Verknüpfung von Bruttolohnsubventionen in Höhe der Sozialversicherungsausgaben und erhöhtem Anreiz zur Ausübung gering entlohnter Tätigkeiten durch die „Besteuerung unbegründeten Nichtstuns“ soll das erhöhte Arbeitsangebot auch auf eine erhöhte Arbeitsnachfrage treffen. Der Gefahr von Verdrängung bzw. Auslagerung bestehender Arbeitsplätze wird durch die Anwendung spezieller Regelungen begegnet²⁵. Schöb und Weinmann versprechen sich zudem von ihrem Modell eine erhebliche fiskalische Entlastung. Die Magdeburger Alternative könnte besser funktionieren als bestehende Kombilohnmodelle. Insofern spricht vieles für die Erprobung des Modells. Ob durch dieses Lohnsubventionsmodell jedoch die versprochenen Beschäftigungseffekte (bis zu 1,3 Mio. zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse) erreicht werden, bleibt zweifelhaft.

Eine Dynamik für die ostdeutsche Wirtschaft wird dieses Modell aber selbst bei bedeutenderen Beschäftigungseffekten nicht auslösen. Eine IAB-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der Niedriglohnsektor in Ostdeutschland bereits überdurchschnittlich stark ausgeprägt ist. Obwohl in Ostdeutschland nur 17,6% der gesamtdeutschen Vollzeitbeschäftigten tätig sind, betrug 2001 der Anteil Ostdeutschlands an den Beschäftigten im Niedriglohnbereich in Deutschland 37,8% (Rhein/Gartner/Krug 2005, S. 3). Die Studie stellt auch fest, dass Niedriglohn-Beschäftigungsverhältnisse häufig instabil und von kurzer Dauer sind und nicht mehr wie früher als Sprungbrett in bessere Verdienstmöglichkeiten fungieren (ebd.).

Eine Ausrichtung auf gering entlohnende Betriebsstrukturen basierend auf niedrigen Löhnen und Lohnsubventionen dürfte sich für Ostdeutschland sogar als kontraproduktiv erweisen. Eine dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Standorte wird nur mit gut ausgebildeten Fachkräften und durch Innovationen erreichbar sein (Görzig/Gornig/Werwartz 2004). Darüber hinaus braucht es aber dringend Lösungen, Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Neue Modelle sollten deshalb weiterhin erprobt werden.

²⁵ Subventionen werden nur für zusätzliche Beschäftigte der untersten Lohngruppe gewährt. Dazu wird geprüft wie weit die neue Anzahl der gering entlohnenden Beschäftigten die zu einem festgesetzten Stichtag vorhandene Anzahl übersteigt. Zusätzlicher Anreiz zur Einstellung neuer Beschäftigter wird geschaffen, in dem die Freistellung von den Sozialabgaben auch für eine vom Umfang der Neueinstellungen abhängigen Anzahl der bereits Beschäftigten der unteren Tariflohngruppen gilt .

4.4. Sonderwirtschaftszone Ost

Mit einer Sonderwirtschaftszone wird im allgemeinen eine Region innerhalb eines Landes bezeichnet, in der spezielle steuer-, arbeits- und wirtschaftsrechtliche Regelungen bestehen. Sonderwirtschaftszonen sind besonders in Schwellen- und Transformationsländern (China, Indien, Polen, Russland) üblich.

In Deutschland wurde dieses Konzept vom Gesprächskreis Ost angeregt. Konkret fordert der Gesprächskreis in einem Mitte 2004 vorgelegten Bericht eine Aufweichung des Arbeitsrechts, deutliche Steuerpräferenzen (Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuer), längerfristige Steuerfreiheit für sich neu ansiedelnde ausländische Unternehmen sowie steuerliche Begünstigungen von Investitionen in Forschung und Entwicklung (Gesprächskreis Ost 2004, S. 35f.). Dieser Vorschlag wurde auf breiter Front sowohl von Wirtschaftswissenschaftlern als auch von Politikern abgelehnt.

Kritiker verweisen auf die ökonomischen, steuerrechtlichen und EU-rechtlichen Probleme eines solchen Vorschlags (SVR 2004, S. 465f.; Seitz 2004a, S. 11). Außerdem kritisiert der SVR die hohe Anfälligkeit einer solchen Regelung für Missbrauch und die immensen Administrations- und Kontrollkosten (ebd., S. 466).

Seitz erwartet durchschlagende Effekte einer Sonderwirtschaftszone nur, wenn die Sonderregelungen über einen hinreichend langen Zeitraum²⁶ glaubwürdig eingesetzt würden (Seitz 2004a, 12). Allerdings sieht auch Seitz verfassungs- und EU-rechtliche Konflikte. Brandenburgs Ministerpräsident Platzeck gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass Sonderregelungen bei Steuern und Abschreibungen Anfang der neunziger Jahre zu erheblichen Überkapazitäten z.B. bei Büro- und Einzelhandelsflächen führten. Außerdem müssten Bund und Länder erhebliche Steuerausfälle hinnehmen. (Platzeck 2004, S. 6)

²⁶ Als Maßstab für einen hinreichend langen Zeitraum betrachtet Seitz die Amortisationsdauer von Industrieinvestitionen.

Für die ostdeutschen Länder existieren seit langem deutliche Unterschiede bei den Arbeitskosten und besondere Förderregelungen (z.B. Investitionszulage). Die anhaltende wirtschaftliche Schwäche zeigt, dass solche Sonderregelungen nicht ausreichend sind.

Aufgrund der breiten Ablehnung sowohl von wissenschaftlicher als auch politischer Seite gibt es für eine Sonderwirtschaftszone Ost wenig Aussicht auf Umsetzung. Allerdings wurden einzelne Forderungen des Gesprächskreis-Ost-Berichtes, wie die Stärkung von Innovation und die Förderung von FuE, von der Bundesregierung aufgegriffen.

4.5. Die besondere Rolle Berlins beim Aufbau Ost

Die besondere Rolle Berlins für den Aufbau Ost wird nach wie vor unzureichend beachtet. Die notwendige Diskussion über die Auswirkungen der wirtschaftlichen Schwäche Berlins beginnt erst langsam.

Berlin und Umgebung ist mit ca. 4,3 Mio. Menschen der größte Ballungsraum in Ostdeutschland. Die Stadt Berlin allein hat 3,4 Mio. Einwohner. Das Berliner Bruttoinlandsprodukt macht etwa ein Viertel des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts aus.

Trotz überdurchschnittlichen Wachstumsraten Anfang der 90er Jahre nahm die Wirtschaftsleistung Berlins zwischen 1991 und 2003 real um 1,9% ab²⁷. Zum Vergleich, im Bundesdurchschnitt nahm die Wirtschaftsleistung in diesem Zeitraum um 16,2% zu. Auch bei der Beschäftigungsentwicklung nimmt Berlin im Vergleich mit anderen städtischen Ballungszentren eine negative Sonderrolle ein. Während die Beschäftigung in den westdeutschen Großstädten zwischen 1998 und 2002 stark expandierte, ging in Berlin die Beschäftigung in diesem Zeitraum deutlich zurück (Geppert/Gornig 2003). Es mangelt an international ausgerichteten, wettbewerbsfähigen Firmen des Mittelstands und an Großunternehmen²⁸.

²⁷ Betrachtet man nur den Zeitraum 1995 bis 2002, sank die reale Wirtschaftsleistung sogar um 8,4% (Berliner Senat 2004, S. 21)

²⁸ Von den 1000 größten Unternehmen der erweiterten EU haben nur 3 ihren Sitz in Berlin (BBR 2002).

Der industrielle Sektor ist dramatisch geschrumpft und hatte 2003 nur noch einen Anteil von 10,8% am Berliner BIP. Die Entwicklung des Dienstleistungssektors konnte den Absturz des industriellen Sektors nicht kompensieren.

Die dramatische Situation der öffentlichen Finanzen ist zugleich Ausdruck und Ursache der Berliner Wirtschaftsschwäche.

Das Entstehen des Berliner Haushaltsdefizits hat historische Gründe. Die Rückführung der Bundeszuschüsse nach der Wiedervereinigung erfolgte schneller als die Teilungsfolgen beseitigt werden konnten. Dem dramatischen Rückgang der Bundeszuschüsse von 14,5 Mrd. Euro im Jahr 1991 auf 5,5 Mrd. Euro im Jahr 1994 stand keine vergleichbare Anpassung der überhöhten Ausgabenstruktur entgegen (Reimers/Rolfink 2003, S. 33). Eine komplette Kompensation des Einnahmeausfalles war realistischerweise in so kurzer Zeit auch nicht erreichbar. Allerdings wurde in der Berliner Politik die Dimension der Aufgabe, den Haushalt zu konsolidieren und Ost- und Westberlin – mit ihren extrem unterschiedlichen Infrastruktur- und Produktivitätsstrukturen – zusammenzuführen, lange Zeit unterschätzt. Hinzu kamen Fehlentscheidungen und unverantwortliches Handeln politischer Entscheidungsträger, deren dramatischste Konsequenz der Berliner Bankenskandal darstellt.

Die Verschuldung Berlins wuchs somit auf 63,1% des BIP im Jahr 2004, also mehr als die Verschuldung Bremens (45,4%), dem Stadtstaat mit einer verfassungsrichterlich anerkannten Haushaltsnotlage. Über ein Viertel der Berliner Steuereinnahmen müssen für die Zinszahlungen eingesetzt werden und stehen deshalb für andere Zwecke und politische Gestaltung nicht zur Verfügung. Den Spielraum für notwendige Investitionen, für die Wirtschaftsförderung und für die Ausfüllung seiner Rolle im Aufbau Ost kann Berlin daher kaum aus eigener Kraft schaffen.

Für die Wirtschaftsförderung setzte Berlin in 2001 nur 84 € pro Einwohner bzw. 1,8% seiner Gesamtausgaben ein.

Damit lag Berlin deutschlandweit auf dem letzten Platz.²⁹ Zum Vergleich, die neuen Bundesländer setzten 2001 im Durchschnitt 300 € pro Einwohner bzw. 10,4% ihrer Gesamtausgaben für die Wirtschaftsförderung ein. Berlin kann seine Funktion als wichtiger Wachstumspol in Ostdeutschland somit nicht ausfüllen. Offensichtlich hat die Schwäche Berlins in den letzten Jahren die wirtschaftliche Schwäche der neuen Bundesländer verstärkt. Die Berliner Schwäche belastet insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg.

Die Verflechtung Berlins mit dem Umland muss weiter verbessert werden. Die Verflechtungsstrukturen in der Region Berlin sind weit weniger intensiv als in vergleichbaren westdeutschen oder europäischen Ballungszentren. Große Städte wie Berlin können eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung aber nur in Kooperation mit ihrem Umland realisieren. Die Unernehmensverflechtungen weisen in den letzten Jahren zwar eine positive Tendenz auf, werden aber durch die Berliner Betriebsgrößenstruktur und die schwache Entwicklung der Berliner und Brandenburger Wirtschaft beschränkt.

Besondere Verflechtungspotenziale bietet die hohe Forschungsintensität Berlins. Der Anteil der Forschungsausgaben (Landes-, Bundesmittel sowie privater Sektor) am Berliner BIP liegt mit 4,25% an der Spitze aller Bundesländer. In Berlin werden 3,2 Mrd. Euro für FuE-Mittel verausgabt. Das entspricht dem gesamten FuE-Haushalt von fünf der neuen EU-Beitrittsländer³⁰ mit einer Gesamtbevölkerung von 67,2 Mio. Einwohnern (Standke/ Ronzheimer 2004, S.6). Dieser gewaltige Aufwand kann viel stärker für den Innovationsstandort Ostdeutschland und für eine intensivere wirtschaftliche Verflechtung mit den Staaten Mittel- und Osteuropas genutzt werden. Auch Krätke und Borst (2004) sehen den vielversprechendsten Ansatz für Wirtschaftsverflechtungen zwischen Berlin-Brandenburg und Polen in den technologie- und wissensbasierten Wirtschaftsaktivitäten (S.2.).

²⁹ Diese Position dürfte sich aufgrund der wirtschaftlichen Stagnation Berlin seit 2001 und der nicht ausgeschöpften GA-Mittel weiter verfestigt haben.

³⁰ Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Slowenien, Slowakei und Estland

5 Fazit

Die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft bewegt sich zwischen Stagnation und Dynamik. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre stagnieren wichtige gesamtwirtschaftliche Indikatoren der ostdeutschen Wirtschaft. Beim BIP je Einwohner und beim Einkommen gibt es seit mehreren Jahren keine Angleichung an das Westniveau mehr. Die Angleichung der Arbeitsproduktivität hat sich deutlich abgeschwächt.

Dynamisch wächst einzig der industrielle Sektor. Das verarbeitende Gewerbe hat die Rolle des Wachstumsmotors übernommen. Aufgrund der geringen Basis der ostdeutschen Industrie reicht diese Dynamik aber nicht aus, um die negativen Entwicklungen in der Bauindustrie zu kompensieren.

Die ostdeutschen Länder können die Weichen für den Aufholprozess stellen. Eine neue Dynamik des Aufholprozesses hängt aber entscheidend von der Belebung der gesamtdutschen Konjunktur ab, da die ostdeutsche Wirtschaft stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet und auf den westdeutschen Absatzmarkt angewiesen ist. Ein Wirtschaftsaufschwung West wäre die wirksamste Wirtschaftsförderung Ost. Es bedarf einer aktiven makroökonomischen Politik, um gesamtwirtschaftlich aus der Stagnation in einen Aufschwung zu gelangen.

Die Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands ist geprägt von einem unterdurchschnittlichen Anteil der Industrie und der unternehmensnahen Dienstleistungen und einen überproportionalen Anteil des Baugewerbes und der öffentlichen Dienste. Die für eine dynamische Entwicklung notwendige Exportbasis ist zu klein.

Eine wirksame Aufbau Ost Strategie muss auf endogene und exogene Potentiale setzen. Der vorhandene Bestand muss gestärkt werden. Zusätzlich braucht Ostdeutschland die Ansiedlung vor allem exportorientierter Unternehmen.

Die Voraussetzungen für Ansiedlungen sind gut. Ostdeutsche Standorte besitzen Vorteile bei den relativen Faktorkosten:

- Die Arbeitskosten sind niedriger als in Westdeutschland. Die Lohnstückkosten haben sich angeglichen. Im verarbeitenden Gewerbe liegen sie deutlich unterhalb des westdeutschen Niveaus.
- Die Kapitalkosten werden durch staatliche Förderung günstig beeinflusst.
- Die Preise für Bauland und für Immobilien in den Großstädten sind in Ostdeutschland deutlich geringer als in Westdeutschland.

Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Ostdeutschland weiter zu erhöhen, muss der bestehende infrastrukturelle Nachholbedarf so schnell wie möglich abgebaut werden. Die Förderpolitik muss neugestaltet werden. Die Fördermittel sollten gezielt in Regionen und Sektoren mit überdurchschnittlichen Wachstumspotentialen eingesetzt werden.

Eine Angleichung durch eine „passive Sanierung“, also durch Abwanderung und ökonomische Abkopplung ganzer Regionen Ostdeutschlands ist keine nachhaltige Strategie. Diese Entwicklung ist die ökonomisch teuerste Variante, weil sie auf lange Sicht eine Verfestigung Ostdeutschlands als Transferökonomie bedeutet. Oberstes Ziel muss die Schaffung eines selbsttragenden Aufschwunges und die Stärkung der Wachstumspole sein. Die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West sollte auch weiterhin angestrebt werden.

Eine Schlüsselrolle für den Aufholprozess spielt die Situation der öffentlichen Haushalte. Die fundamentalen Strukturprobleme der Länderhaushalte sind eine entscheidende Barriere für die wirtschaftliche Entwicklung. Die ostdeutschen Länder müssen den eingeschlagenen Konsolidierungsprozess fortsetzen. Sie werden die Strukturprobleme aber nicht alleine bewältigen können. Es bedarf einer gesamtdeutschen Kraftanstrengung. Der Bund und die finanzstarken Länder sollten einen Teil der Schulden der neuen Länder übernehmen und somit die notwendigen Spielräume für eine wachstumsorientierte Fiskalpolitik schaffen. Nur dann sind die vorgeschlagenen Anreiz- und Sanktionsmechanismen zur aufbaugerechten Verwendung der Solidarpaktmittel sinnvoll. Die Situation Berlins muss stärker in die Aufbau-Ost-Strategie einbezogen werden. Berlin konnte seine Rolle als wichtiger Wachstumskern Ostdeutschlands bisher nicht wahrnehmen.

6 Literaturverzeichnis

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2002): Unternehmenssitze in Europa. Informationen aus der Forschung des BBR, Nr. 3

Berliner Senat (2004): Fortschrittsbericht "Aufbau Ost" des Landes Berlin für das Jahr 2003. Drucksache 15/3218, Abgeordnetenhaus Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005): Wirtschaftsdaten Neue Länder. www.bundesregierung.de/Anlage436549/Anlage+Wirtschaftsdaten.pdf

Bundesregierung (2004a): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004. www.bmwbw.de/Anlage21437/Jahresbericht-2004-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit.pdf

Bundesagentur für Arbeit (BfA) (2004): Monatsbericht Dezember und Jahr 2004. www.arbeitsagentur.de

Busch, U. (2002): Mezzogiorno! Na und? In: Berliner Debatte Initial 13 (2002) 5/6, S. 144-156

Czarnitzki, D., Licht, G. (2004): Die Rolle der Innovationsförderung im Aufholprozess Ostdeutschlands. Discussion Paper No. 04-68, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (www.zew.de)

Deutscher Naturschutzring (DNR) (2002): Ostdeutschland: Trinkwasser direkt in die Kanalisation? www.dnr.de/publikationen/dr/b/artikel.php?id=20&archiv=t

Evers, J. und Jung, M. (2004): Kleinkreditprogramme in Deutschland 2003/2004, Hamburg

Fortschrittsbericht (2002): Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands. doku.iab.de/grauemap/2002/fortschrittsberichtostkurz.pdf

Fortschrittsbericht (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands (Kurzfassung). Wochenbericht des DIW Berlin 47/03

Geppert, K., Gornig, M. (2003): Die Renaissance der großen Städte - und die Chancen Berlins. Wochenbericht des DIW Berlin 26/03

Gesprächskreis Ost (2003): Kurskorrektur Aufbau Ost. Bericht Gesprächskreises Ost der Bundesregierung. www.kas.de/publikationen/2004/4967_dokument.html

Görzig, B., Gornig, M., Werwartz, A. (2004): Ostdeutschland: Strukturelle Niedriglohnregion? DIW Wochenbericht des DIW Berlin 44/2004

Haas, A., Südekum, J. (2005): Spezialisierung und Branchenkonzentration in Deutschland. IAB Kurzbericht 1/2005. doku.iab.de/kurzber/2005/kb0105.pdf

Heine, M. (1999): Wirtschafts- und Strukturförderung in Berlin. In: Momper, W., u.a. (Hrsg.): Berlins zweite Zukunft - Aufbruch in das 21. Jahrhundert, Berlin 1999, S. 111-134

Ifo (2002): Gerstenberger, W.; Jungfer, J.; Schmalholz, H.: Standortbedingungen in Polen, Tschechien und Ungarn und die Position Sachsens im Standortwettbewerb. Ifo Dresden Studien 33 (Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH)

IG Metall (2005): Ostdeutsche Industrie weiter auf Wachstumskurs. Presseinformation der IG Metall, Bezirk Berlin-Brandenburg Sachsen, 06.04.2005

IHK Berlin (2001): 7. Konjunkturreport Berlin Brandenburg.
(http://www.berlin.ihk24.de/share/bw_archiv/bw2001/0103031a.htm)

Industrial Investment Council (IIC) (2005): Faktorkosten in den Neuen Bundesländern. Powerpoint Präsentation (unveröffentlicht)

IWH (2005): Wirtschaft im Wandel 2/2005, S. 35

Krätke, St., Borst, R. (2004): Die deutsch-polnischen Wirtschaftsbeziehungen als Chance für die Region Berlin-Brandenburg. Otto-Brenner-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 36, März 2004

Kronzthaler, F. (2004): Branchenschwerpunkte in ostdeutschen Regionen: Stark räumlich konzentriert. In: Wirtschaft im Wandel 16/2004, IWH

Lehmann, H., Stierwald, A. (2004): Investitionsförderung in Ostdeutschland - Ergebnisse einer empirischen Wirkungsanalyse. In: Wirtschaft im Wandel 5/2004 IWH, S. 122 – 128

Platzeck, M. (2004): Aufbau Ost effizient weiterführen. In: "Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen - wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden". ifo Schnelldienst 10/2004, 57. Jahrgang, S. 6 - 8

Priewe, J.; Scheuplein, Ch.; Schuldt, K. (2002): Ostdeutschland 2010 - Perspektiven der Investitionstätigkeit. Hans-Böckler-Stiftung

Priewe, J. (2002a): Zwischen Abkopplung und Aufholen - das schwache ostdeutsche Wachstumspotential. In: WSI Mitteilungen 12/2002

Priewe, J. (2004): Die Wirtschaft in Ostdeutschland und ihre Perspektiven. Vortrag anlässlich einer Tagung der IG Metall Berlin-Brandenburg am 23.01.2004

Ragnitz, J. (2003): "Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland" - nur eine zweitbeste Lösung. In: Wirtschaft im Wandel 1/2003, IWH

Ragnitz, J. (2004): Solidarpakt II: Anpassung erforderlich. IWH-Pressemitteilung 38/2004

Ragnitz, J. (2004a): Demographischer Wandel in Sachsen. Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei (Endbericht), März 2004

Reimers, D., Rolfink, A. (2003): Zur finanziellen Situation Berlins. In: Biedenkopf/Reimers/Rolfink (Hg.): Berlin – was ist uns die Hauptstadt wert? Opladen 2003, S. 25-38

Reissert, B., Schmid, G. (1999): Berlin - Modellstadt der Arbeitsmarktpolitik. In: Momper, W., u.a. (hrsg.): Berlins zweite Zukunft - Aufbruch in das 21. Jahrhundert, Berlin 1999, S. 157-188

Rhein, Th., Gartner, H., Krug, G. (2005): Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. In IAB Kurzbericht 3/2005 (<http://www.iab.de/asp/internet/dbdokShow.asp?pkyDoku=k050308n04>)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1999): Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05. www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de

Schöb, R., Weimann, J. (2004): Kombilohn: Magdeburger Alternative. Otto-von-Guericke Universität Magdeburg (www.uni-magdeburg.de/vwl3/papers/Magdeburger%20Alternative%2006.pdf)

Seidel, B., Vesper, D.(2000): Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland. Gutachten des DIW im Auftrage der ostdeutschen Länder, Berlin 2000.

Seitz, H. (2003): Benchmarking-Report Brandenburg. Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich (vorläufiger Endbericht), Kurzfassung. www.brandenburg.de/media/1091/shortbench.pdf

Seitz, H. (2004): Zur Zukünftigen Ausgestaltung des "Aufbau Ost". In: "Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen - wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden". ifo Schnelldienst 10/2004, 57. Jahrgang, S. 11 – 14

Seitz, H. (2004a): Konditionalität beim Einsatz der Solidarpaktmittel (Thesen zum Solidarpakt). Beitrag zur Gemeinsamen Tagung des IWH und der TU Dresden vom 25.11.2004 (www.iwh-halle.de/d/start/News/workshop251104/mat/Seitz.doc)

Seitz, H. (2004b): Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. TU Dresden, 06/2004, www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/implikationendemografie.pdf

Sichelschmidt, H. (2003): Zur Frage einer Infrastrukturlücke Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland. Kieler Arbeitspapier Nr. 1175, Institut für Weltwirtschaft, Nov. 2003

Standke, K.-H., Ronzheimer, M. (2004): Der Innovationsstandort Berlin. Bericht zum Wirtschaftsforum "Wie aus Wissen Arbeit wird - Der Innovationsstandort Berlin", 21.04.2004, Investitionsbank Berlin

Stierwald, A. (2004): Investitionsförderung in Ostdeutschland: Wer profitiert von der Förderung? In: Wirtschaft im Wandel 3/2004 IWH, S. 71 – 75

Van Deuverden, K. (2004): Entwicklung des Steueraufkommens in den neuen Bundesländern – ein Ost-West-Vergleich. IWH-Diskussionspapier 196/2004, S. 1-46

Vesper, D. (2004): Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland - holt der Osten auf? Workshop des IWH am 25.11.04 in Halle

7 Abkürzungsverzeichnis

ABL	alte Bundesländer
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BWS	Bruttowertschöpfung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
FuE	Forschung und Entwicklung
FFW	Finanzschwache Flächenländer West
FO	ostdeutsche Flächenländer
GA	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
KMU	kleine und mittelständische Unternehmen
MOE	Mittel- und Osteuropa
NBL	neue Bundesländer
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder