Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 135/2004

Ronny Heine

Strategien für den Aufbau Ost

Eine Synopse der Pläne von CDU, FDP, PDS und der Bundesregierung Sankt Augustin, Juli 2004

Ansprechpartner: Ronny Heine

Koordinator Neue Länder Telefon: 030/26996371 E-Mail: ronny.heine@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Inhalt

Zusammentassung	2
1. Einleitung	5
2. Strategien für den Aufbau Ost	6
2.1 Pläne der CDU	6
2.2 Pläne der FDP	7
2.3 Pläne der PDS	8
2.4 Pläne der Bundesregierung	11
3. Analyse zentraler Vorschläge	13
Der Autor	18

Zusammenfassung

Alle untersuchten Parteien haben die Notwendigkeit erkannt, dass es verstärkter Anstrengungen bedarf, um den Aufbau Ost wieder voranzubringen. Die einzelnen Ansätze weisen allerdings sowohl in ihrer Substanz als auch in ihrer inhaltlichen Ausrichtung erhebliche Unterschiede auf. Wird dabei berücksichtigt, dass die Politik zwar Anreize setzen und auch Rahmenbedingungen gestalten kann, aber eine bestimmte wirtschaftliche Entwicklungen keinesfalls erzwingbar ist, ergibt sich ein recht differenziertes Bild. Einige Vorschläge sind durchaus geeignet, die notwendigen Impulse für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern zu setzen. Andere bleiben jedoch dahinter zurück oder widersprechen diesen sogar. Darüber hinaus gibt es in einigen Bereichen auch parteiübergreifend übereinstimmende Vorstellungen über die strategische Ausrichtung des Aufbau Ost.

Bei CDU und FDP lassen sich die größten Gemeinsamkeiten finden. Ihr Ansatz beruht im Wesentlichen darauf, die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sowohl in ganz Deutschland als auch in den neuen Ländern im Speziellen zu verbessern. Dazu fordern sie einen umfassenden Bürokratieabbau, Flexibilisierungen im Arbeits- und Tarifrecht sowie mehr Freiheiten für die neuen Länder. Zum Aufbau einer tragfähigen industriellen Basis wird die sogenannte Cluster-Strategie favorisiert, welche an vorhandene Potentiale in den einzelnen Regionen der neuen Länder anknüpft und die gezielte Förderung zukunftsfähiger Strukturen auch im Bereich Forschung und Entwicklung beinhaltet. Eingebunden in diese Strategie ist die Forderung nach einem weiteren forcierten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern.

Die Strategie der PDS beruht hingegen auf einem völlig anderen Politikverständnis. Zwar hält auch sie die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den neuen Ländern für wichtig, allerdings soll das nicht über einen Abbau von Investitionshemmnissen und verbesserte Rahmenbedingungen für die Unternehmen erreicht werden, sondern mittels staatlicher Eingriffe und Vorga-

ben. Unter dem Deckmantel der sozialen Gerechtigkeit wird u. a. für die Ausweitung des öffentlichen Beschäftigungssektors und eine nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik plädiert. Abgesehen von der Tatsache, dass damit die Probleme in den neuen Ländern nicht zu lösen sind, bleibt die PDS auch ein realistisches Finanzierungsmodell für ihre Vorhaben schuldig. So ist es denn auch wenig verwunderlich, dass die entscheidenden Aussagen der PDS zur Umsetzung ihrer Vorstellungen entweder wenig konkret sind oder die Möglichkeiten der Politik völlig ignorieren.

Ein ambivalentes Bild ergibt sich hinsichtlich der Ansätze zum Aufbau Ost bei den Regierungsparteien. Während Bündnis 90/Die Grünen in einem ausführlichen Positionspapier eine Reihe von konstruktiven Vorschlägen unterbreiten, lässt sich bei der SPD noch keine umfassende Strategie erkennen. Sie vermittelt eher den Eindruck einer gewissen Ratlosigkeit. Dennoch setzen beide Parteien zur Forcierung des Aufbau Ost ebenso wie CDU und FDP auf die Cluster-Strategie. Auch ein deutlicher Bürokratieabbau und mehr Entscheidungskompetenzen für die Länder werden befürwortet. Allerdings fehlt sowohl bei Bündnis 90/Die Grünen als auch bei der SPD ein klares Bekenntnis zu Flexibilisierungen im Arbeits- und Tarifrecht.

Die Auseinandersetzung der Parteien mit der Zukunft des Aufbau Ost ist insgesamt positiv zu bewerten. Zeigt sie doch, dass das Problembewusstsein für die Schwierigkeiten der neuen Länder gewachsen zu sein scheint und über Lösungen nachgedacht wird. Wichtig ist aber auch die Erkenntnis, dass es einen Masterplan für die neuen Länder, wie er einigen Politikern vorschwebt, nicht geben kann. Es gilt, die Grenzen politischer Gestaltungsmöglichkeiten zu erkennen und zu akzeptieren. Aufgrund der sich regional immer mehr ausdifferenzierenden Entwicklung in den neuen Ländern wird es auch auf lange Sicht Gebiete geben, die nur geringe wirtschaftliche Perspektiven haben. Um so wichtiger ist daher eine an vorhandene Potentiale anknüpfende Politik, verbunden mit dem Abbau wesentlicher Entwicklungshemmnisse. Die Konzepte von CDU und FDP erscheinen vor diesem Hintergrund am erfolgverspre-

chendsten. Gleichwohl sollten auch bestehende Anknüpfungspunkte zu Vorstellungen der Regierungsparteien genutzt werden, um den Aufbau Ost wieder voranzubringen.

1. Einleitung

Infolge der anhaltend schlechten konjunkturellen Lage in Deutschland, der damit verbundenen schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte und eines seit Jahren stockenden wirtschaftlichen Aufholprozesses in den neuen Ländern ist die Debatte über den Aufbau Ost neu entbrannt. Neben zahlreichen Wissenschaftlern und Kommissionen haben mittlerweile auch alle maßgeblichen Parteien in der Bundesrepublik eigene Strategien zum Aufbau Ost entwickelt, die sich allerdings in ihrer Ausrichtung zum Teil erheblich unterscheiden.

Die entscheidenden Akteure in der Bundesrepublik sind auf der politischen Ebene die Parteien. Ihre Konzepte haben daher für die neuen Länder eine hohe Bedeutung. Um einen Überblick über die zentralen Positionen der einzelnen Parteien zum Aufbau Ost zu geben, werden deshalb im folgenden die Vorschläge von CDU, FDP, PDS und der Regierungsparteien auf Bundesebene zusammengefasst und anschließend einer Analyse unterzogen. Dabei geht es vor allem darum, die realistischsten Ansätze herauszuarbeiten und vorhandene Defizite zu verdeutlichen, aber auch inhaltliche Übereinstimmungen zwischen den Parteien aufzuzeigen.

2. Strategien für den Aufbau Ost

2.1 Pläne der CDU

Von der CDU wurde Ende April dieses Jahres durch den Bundesvorstand ein Zehn-Punkte-Papier "Zukunft Aufbau Ost" beschlossen. Darin wird zunächst festgestellt, dass gemessen an der Ausgangslage die Bilanz des Aufbau Ost insgesamt positiv zu bewerten sei. Dennoch bedürfe es aufgrund der Stagnation des Aufholprozesses und der schwierigen wirtschaftlichen Lage in den neuen Ländern einer Neuausrichtung.

Zentrale Positionen der CDU im Einzelnen

- Fördermittel: Die bis 2019 im Rahmen des Solidarpakt II zugesagten Mittel sind seitens der Bundesregierung in vollem Umfang zu garantieren. Demgegenüber sind die neuen Länder zur sachgerechten Verwendung der Mittel verpflichtet. Zudem müssen die neuen Länder auch nach 2006 ihren Status als Ziel-1-Gebiete im Rahmen der europäischen Strukturpolitik behalten.
- Förderpolitik: Es wird eine Konzentration auf Wachstumskerne befürwortet, die eine gezielte Förderung von wirtschaftsnaher Infrastruktur, von Produktionsanlagen sowie von Forschung und Entwicklung beinhaltet.
- Länderkompetenzen: Den neuen Ländern müssen Möglichkeiten eingeräumt werden, von nationalen Regelungen abzuweichen, um durch regionale Lösungen besser auf spezifische Problemlagen reagieren zu können. Explizit wird dabei auf das bundeseinheitliche Planungs- und Genehmigungsrecht verwiesen. Bei einer erfolgreichen Umsetzung könnten entsprechende Bestimmungen auf die gesamte Bundesrepublik ausgeweitet werden.
- Tarif- und Arbeitsmarktpolitik: Ein Hemmnis für den Arbeitsmarkt in den neuen Ländern stellt die Tatsache dar, dass sich die Löhne vielfach nicht an der Produktivität orientieren. Notwendig ist daher in erster Linie die Steigerung der Produktivität, um Impulse für mehr Beschäftigung zu bekommen. Zudem wird für arbeitsfähige Arbeitslose ein System der Lohnergänzung im Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis der Lohnersatzleistungen favorisiert, um Anreize für die Annahme gering entlohnter Tätigkeiten zu schaffen. Damit soll vor allem Langzeitarbeitslosen eine neue Perspektive geboten werden. Zur Stimulierung des Arbeitsmarktes ist darüber hinaus auch eine Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen bei

- Neueinstellungen für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) und für Existenzgründer notwendig.
- Infrastrukturausbau: Der weitere Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern wird für die wirtschaftliche Entwicklung als dringend notwendig erachtet. Im Hinblick auf die erweiterte Europäische Union (EU) und dem damit verbundenen erhöhten Verkehrsaufkommen wird zudem die Verlängerung der Geltungsdauer des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes bis 2019 sowie ein EU-Programm "Verkehrsprojekte Europäische Einheit" gefordert.
- Forschung und Entwicklung: Eine Behauptung im internationalen Wettbewerb ist nur durch weltmarktfähige Produkte möglich. Deshalb muss es eine entsprechend gut ausgebaute, leistungsfähige und mit der Wirtschaft vernetzte Wissenschaftsund Forschungsstruktur geben.

2.2 Pläne der FDP

Die FDP hat auf ihrem Bundesparteitag in Dresden vom 5.- 6. Juni 2004 einen zehn Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog beschlossen, dessen Umsetzung zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland führen soll und der sich sowohl an die Bundesregierung als auch an die neuen Länder selbst richtet. Wirtschaftliche Stagnation, hohe Arbeitslosigkeit und eine zu große Steuer- und Abgabenbelastung werden nicht als ein spezifisch ostdeutsches, sondern als gesamtdeutsches Problem angesehen. Daher sei der beste Weg, in den neuen Länder einen Aufschwung herbeizuführen, eine Politik, die in ganz Deutschland das Wirtschaftswachstum stimuliere. Kernpunkte einer solchen Politik müssten in erster Linie auf eine Flexibilisierung des Arbeits- und Tarifrechts, Abgabensenkungen sowie Deregulierungen ausgerichtet sein. Ansatzpunkte für die Umsetzung ihrer Vorstellungen sieht die FDP vor allem in der hohen Flexibilitätsbereitschaft der Bürger in den neuen Ländern, die damit eine Vorreiterrolle übernehmen könnten.

Zentrale Positionen der FDP im Einzelnen

 Schaffung von Möglichkeiten zur Einrichtung von Modellregionen über Länderöffnungsklauseln, in denen bundesrechtliche Regelungen im Bau-, Tarif- und Arbeitsrecht befristet ausgesetzt werden können.

- Umstellung der Umsatzbesteuerung von der Soll- auf die Ist-Besteuerung für Unternehmen in ganz Deutschland, d. h., die Umsatzsteuer wäre erst bei Zahlungseingang abzuführen. Dies soll bereits zum 1. Januar 2005 für Unternehmen mit einen Umsatz von weniger als 2,5 Mio. Euro gelten. Damit würde sich die finanzielle Situation insbesondere der KMU erheblich verbessern.
- Konzentration der F\u00f6rderpolitik auf gewerbliche Investitionen sowie wirtschaftsnahe Forschung und Entwicklung.
- Bei Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur müssen die "Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" weiterhin höchste Priorität haben.
- Beibehaltung der gemeinsamen Forschungsfinanzierung durch den Bund und die Länder und Erhalt der Leibniz-Gesellschaft.
- Konzentration von Forschung und Entwicklung durch Vernetzung zwischen außeruniversitären Forschungseinrichtungen, Hochschulen und der Wirtschaft sowie eine stärkere Fördermittelkonzentration auf die Entwicklung von marktfähigen Produkten.
- Schaffung von Sonderregelungen nach dem Vorbild des ehemaligen Zonenrandförderungsgesetzes für die Grenzregionen zu Polen und Tschechien.
- Auflegung eines Kreditprogramms für KMU aus einem revolvierenden Fonds.
- Novellierung des Gentechnikgesetzes zur F\u00f6rderung der Biotechnologiestandorte in den neuen L\u00e4ndern.
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Tourismusbranche in Ostdeutschland durch Aufhebung unnötiger Beschränkungen im Bereich des Umwelt-, Natur-, Verbraucher- und Tierschutzes.

2.3 Pläne der PDS

Die PDS formulierte ihre Vorstellungen zum Aufbau Ost im einem Positionspapier vom 25. Mai 2004. Darin werden zunächst die gesellschaftlichen und sozialen Gegebenheiten in Deutschland kritisiert. Die neuen Länder seien lediglich ein Anhängsel der "Mehrheitsgesellschaft West" und die maßgeblichen Parteien hätten durchweg versagt. Daher bedürfe es einer politischen Neuausrichtung, die die Benachteiligten und nicht die Wirtschaft in den Mittelpunkt des Handelns rückt. In einem Drei-Säulen-Modell werden die dafür notwendigen Maßnahmen konkret benannt.

Zunächst sei eine Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Ländern erforderlich. Hauptziel müsse die Erhaltung der Lebensfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft und der bestehenden sozialen und kulturellen Infrastruktur sein. Als zur Verfügung stehender Zeitrahmen wird die Geltungsdauer des Solidarpaktes II bis 2019 angesehen.

Die zweite Säule der PDS-Vorstellungen stellt der Bereich Bildung und Innovation dar. Die Zukunft ganz Deutschlands läge in der Forcierung von Innovationen und der Förderung von Zukunftsbranchen, da ein Wettlauf um die niedrigsten Lohnkosten nicht gewonnen werden könne. Notwendig sei eine Vernetzung von Forschungseinrichtungen und Unternehmen sowie die Erhöhung der Attraktivität sowohl von Hochschulen als auch von Universitäten.

Die dritte Säule einer Neuausrichtung des Aufbau Ost liegt nach den Vorstellungen der PDS in der "Öffnung und Reorganisation der Politik und des öffentlichen Raumes". Da die neuen Länder noch nicht wirklich in die Bundesrepublik integriert seien, bedürfe es geeigneter Maßnahmen, um eine angemessene Beteiligung der Ostdeutschen am politischen Entscheidungsprozess garantieren zu können. In erster Linie müsse daher die Zusammenarbeit zwischen den neuen Ländern intensiviert werden. Potentiale gebe es vor allem in der Kooperation von Landesbehörden, in der Harmonisierung der Länderförderung und in einer abgestimmten Landesplanung. Bei nachweisbarem Erfolg und Nutzen der Länderkooperation seien auch Länderfusionen in Erwägung zu ziehen.

Die PDS setzt sich zudem dafür ein, dass alle bürokratischen Regelungen und Vorschriften durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und neuen Ländern auf ihre Notwendigkeit hin untersucht werden, um eine umfassende Entbürokratisierung auf den Weg zu bringen. Ziel müsse eine Steigerung der Effizienz und größere Bürgernähe sein. Allerdings wird betont, dass es nicht um neue marktradikale Experimente geht, sondern darum, Arbeitslosigkeit, Abwanderung und soziale Probleme nachhaltig lösen zu können.

Zentrale Positionen der PDS im Einzelnen

- Sicherstellung der Planungssicherheit hinsichtlich der Solidarpaktmittel und der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern zum einen sowie der Ausgestaltung der künftigen EU-Strukturförderung zum anderen.
- Länder mit besonderen Struktur- und Haushaltsproblemen sollen über Mittel der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (im Folgenden: GA-Mittel) finanzierte Projekte nur noch zu 25 Prozent kofinanzieren müssen. Zudem sind die GA-Mittel auf die Finanzierung von Forschung und Entwicklung sowie auf Humankapitalinvestitionen zu konzentrieren.
- Verpflichtungen aus dem DDR-Sonderversorgungssystem müssen auf den Bund übertragen werden.
- Verbesserung des Kapitalmarktzugangs für KMU durch Bürgschaftsprogramme und revolvierende Fonds.
- Konzentration der Förderung auf Wachstumszentren bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass strukturschwache Gebiete nicht vernachlässigt werden. Dazu bedarf es sowohl einer engen Kooperation zwischen prosperierenden und rückständigen Regionen als auch einer aufeinander abgestimmten Struktur- und Arbeitsmarktpolitik. Mittels frei verfügbarer Budgets sollen die einzelnen Regionen in den neuen Ländern zudem in die Lage versetzt werden, eigene Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramme umsetzen zu können.
- Einrichtung von Sonderwirtschaftsgebieten in den Grenzregionen zu Polen und Tschechien.
- Verstärkte Bundesförderung für den Wissenschaftsausbau als Standortpolitik in den neuen Ländern. Die Bundesprogramme zur Förderung der Kompetenzzentren in den neuen Ländern bedürfen einer Neuausrichtung. So sind z. B. Programme erforderlich, die Nachwuchswissenschaftler in strukturschwachen Regionen fördern. Zusätzlich besteht die Notwendigkeit, die Fördermöglichkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung für KMU zu verbessern und zu vereinfachen.
- Für Existenzgründer ist eine Befreiung von bürokratischen Vorschriften notwendig, ebenso müssen für sie umfassendere Beratungsmöglichkeiten geschaffen werden, um die Gründungsdynamik zu verstetigen.
- Im gesamten Bildungsbereich muss der Grundsatz "fördern statt auslesen" zum Leitbild werden.

2.4 Pläne der Bundesregierung

Seitens der SPD gibt es – abgesehen von einigen grundsätzlichen Ausführungen im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2002 und im Programm der Agenda 2010 – bislang keinen veröffentlichten eigenen Beschluss von Bundestagsfraktion oder Parteivorstand zur künftigen Ausgestaltung des Aufbau-Ost. Es liegt jedoch ein Diskussionspapier von Bundesminister Manfred Stolpe vor, das im Rahmen einer Klausurtagung der SPD-Landesgruppe Ost vom 29. Februar bis 01. März 2004 veröffentlicht wurde. Aus ihm gehen im Wesentlichen die Vorstellungen der SPD und der Bundesregierung zur weiteren Strategie beim Aufbau Ost hervor, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Konzentration von Infrastruktur- und Wirtschaftsförderung auf Wachstumszentren und Branchen mit hohem Innovationspotential. Besonders strukturschwache Regionen sollen dabei nicht vernachlässigt werden. Sie würden von den Ausstrahleffekten der Wachstumskerne und der regionalen Wirtschaftspolitik der Länder profitieren. Von der Bundesregierung würden sie zudem langfristig über verschiedene Programme (Mittelstandsförderung, GA, Investitionszulage, Instrumente für den ländlichen Raum, Infrastrukturpolitik), der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik und dem Solidarpakt II unterstützt.
- Größere Freiheit aber auch Verantwortung der neuen Länder für die Förderung regionaler Netzwerke zwischen Forschung und Unternehmen sowie in den Bereichen Verkehrsplanung und Stadtentwicklung. Die neuen Förderprioritäten würden gemeinsam mit den ostdeutschen Bundesländern gesetzt.
- Der Bund stimmt seine Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, von Forschung und Entwicklung sowie von Infrastrukturmaßnahmen auf die neue Strategie ab. Gleichzeitig sollen die Förderinstrumente den entsprechend nach 2006 geltenden EU-Beihilferegelungen angepasst werden.

Darüber hinaus wurde von den beiden Bundesministern Wolfgang Clement und Manfred Stolpe ein Beratergremium unter Leitung von Klaus von Dohnanyi berufen, das nach mehrmonatigen Beratungen am 29. April 2004 einen Abschlussbericht mit konkreten Vorschlägen für die zukünftige Ausgestaltung des Aufbau Ost vorgelegt hat. Sowohl bei Stolpe als auch bei Clement lösten die Vorschläge der Kommission jedoch nur verhaltene Reaktionen aus. Inwieweit einzelne Vorschläge in eine neue

Strategie der Bundesregierung einfließen, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Stolpe kündigte zwar an, bis Mitte Juli ein überarbeitetes Konzept für den Aufbau Ost vorzulegen¹. Geschehen ist das bisher allerdings noch nicht. Zu vermuten ist, dass sich das Konzept im Wesentlichen an Stolpes Diskussionspapier orientieren wird.

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat ihre Vorstellungen zur Zukunft der Wirtschaftsförderung in den neuen Ländern im April dieses Jahres in einem eigenen Papier zusammengefasst. Der Schwerpunkt des Aufbau Ost soll zukünftig in der Stärkung vorhandener Wachstumsregionen sowie der Stabilisierung der strukturschwachen Gebiete liegen.

Zentrale Positionen von Bündnis 90/Die Grünen im Einzelnen

- Förderung von Wachstumszentren bei gleichzeitiger Stärkung der Städte und der ländlichen Räume. Eine Konzentration der Förderpolitik auf Regionen mit hohem Entwicklungspotential schafft die Voraussetzungen für einen selbsttragenden Aufschwung in diesen Gebieten, der dann positiv auch auf das Umland ausstrahlt. In den ländlichen Regionen bedarf es darüber hinaus einer Strategie, die sowohl die Potentiale landwirtschaftlicher Produktion als auch die Erschließung neuer Einnahmequellen verbindet. Chancen bieten vor allem die Weiterverarbeitung und Veredelung qualitativ hochwertiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse, der Bereich der erneuerbaren Energien und der Ausbau des Tourismus. Zudem sollen strukturschwache Gebiete weiterhin über die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die Mittelstandsförderung und durch GA-Mittel unterstützt werden. Erforderlich ist auch eine bedarfsgerechte Fortschreibung des Programms "Stadtumbau Ost". Allerdings muss es zukünftig eine engere Zusammenarbeit zwischen den ostdeutschen Ländern, Landkreisen und Kommunen sowohl bei Investitionen als auch bei der Wirtschaftsförderung geben.
- Stärkung der regionalen Wirtschaftsförderung durch Aufstockung der GA-Mittel.
 Im Gegenzug wird eine Verlängerung der Investitionszulage über 2006 hinaus abgelehnt, da es bei dieser Form der Förderung zu hohe Mitnahmeeffekte gibt.

-

¹ Vgl. dazu Heine, Ronny: Der Abschlussbericht des "Gesprächskreises Ost" zur künftigen Entwicklungsstrategie für die neuen Länder, Analysen und Argumente der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 12, 1.Juli 2004.

- Bei einem Abbau der EU-Förderung für die neuen Länder ist über eine zeitnahe nationale Kompensation zu entscheiden.
- Die Potentiale, die sich aus dem ökologischen Strukturwandel ergeben, müssen auch weiterhin genutzt werden, da dieser in den neuen Ländern maßgeblich zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beiträgt.
- Weitere Forcierung der Vernetzung von außeruniversitären Forschungseinrichtungen, den Hochschulen und der Wirtschaft sowie eine stärkere Fördermittelkonzentration auf die Entwicklung marktfähiger Produkte.
- In den neuen Ländern kann gemessen an der Einwohnerdichte mittlerweile nicht mehr von einer Lücke bei der Verkehrsinfrastruktur gesprochen werden. Daher müssten zur weiteren Verbesserung der Standortattraktivität zukünftig auch die sogenannten "weichen" Standortfaktoren, wie z. B. Bildungsmöglichkeiten, kulturelle Angebote, städtische Lebensqualität, bei öffentlichen Investitionen eine stärkere Berücksichtigung finden.

3. Analyse zentraler Vorschläge

Förderpolitik

Hinsichtlich der Förderpolitik für die neuen Länder ist der parteiübergreifende Ansatz, die Unternehmensförderung verstärkt auf potentielle Wachstumsregionen zu konzentrieren, grundsätzlich positiv zu werten. Denn damit kann die in diesen Gebieten bereits nachweisbare wirtschaftliche Dynamik noch verstärkt werden. Weitgehend ungeklärt bleibt jedoch, wie diese Dynamik auch auf Regionen außerhalb der Wachstumspole übertragen werden kann, da sich die erhofften Ausstrahleffekte bisher nicht im gewünschten Umfang erfüllt haben. Das Bekenntnis aller Parteien, die strukturschwachen Regionen auch in Zukunft nicht zu vernachlässigen, ist im Hinblick auf die nach wie vor zu geringe Anzahl von Wachstumsregionen in den neuen Ländern nachvollziehbar. Gleichwohl fehlen hier noch schlüssige Konzepte. Der Vorschlag der PDS, den Regionen in den neuen Ländern frei verfügbare Budgets für eigene Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramme zur Verfügung zu stellen, kann keine Lösung sein. Damit sind weder Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt zu schaffen, noch ist der effektive Einsatz der Fördermittel gewährleistet. Dagegen stellt der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen, in den strukturschwachen Regionen verstärkt auf die Potentiale zu setzen, die sich aus der Landwirtschaft und dem Tourismus ergeben, einen interessanten Ansatz dar. Allerdings werden sich daraus nur für eine begrenzte Anzahl von Regionen Chancen bieten. Letztlich wird sich wohl die Einsicht durchsetzen müssen, dass es auch langfristig Gebiete in den neuen Ländern geben wird, deren wirtschaftliche Zukunftschancen nur sehr gering sind. Um so wichtiger ist daher die verstärkte Förderung zukunftsfähiger Regionen, damit diese in die Lage versetzt werden, positiv auf das Umland auszustrahlen.

Fördermittel und Instrumente

Eine erfolgreiche Förderpolitik setzt u. a. eine berechenbare finanzielle Basis und wirksame Instrumente voraus. Zwar stellt keine Partei die im Rahmen des Solidarpaktes II vereinbarten Finanzmittel explizit in Frage, dennoch wird nur seitens der CDU und der PDS die Wichtigkeit der Planungssicherheit auf diesem Gebiet ausdrücklich betont. Ähnlich sieht es hinsichtlich der EU-Strukturfondsmittel für die neuen Länder nach 2006 aus. Während CDU, FDP und PDS sich uneingeschränkt für eine Fortführung der EU-Strukturförderung in den neuen Ländern aussprechen und sich Bündnis 90/Die Grünen zumindest für eine nationale Kompensation bei einem Auslaufen der Förderung nach 2006 einsetzen, fehlt bei der maßgeblichen Regierungspartei SPD eine entsprechende Aussage. Das ist zwar nicht überraschend – gehört doch die Bundesregierung zu denen in der EU, die sich für eine Begrenzung des EU-Haushaltes auf ein Prozent des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten einsetzen. Damit wird jedoch zu Lasten der neuen Länder aus fragwürdigen haushaltspolitischen Gründen ein erfolgreiches Instrument für den Aufbau Ost ohne Not aufs Spiel gesetzt².

Zwei weitere zentrale Instrumente der Förderpolitik sind die Investitionszulage und die GA-Mittel. Der Vorschlag von Bündnis 90/Die Grünen, die Investitionszulage nach 2006 zugunsten einer Aufstockung der GA-Mittel auslaufen zu lassen, erscheint vor dem Hintergrund der Kritik vieler Wirtschaftswissenschaftler an diesem Förderinstrument sinnvoll. Da jedoch über GA-Mittel finanzierte Projekte kofinanziert werden müssen, bedarf es zunächst einer Absicherung durch den Bund, damit die Länder auch die notwendigen Komplementärmittel aufbringen können. Die Überlegungen der PDS, Länder mit besonderen Haushalts- und Strukturproblemen nur noch 25

-

² Vgl. dazu Heine, Ronny: Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die neuen Länder, Analysen und Argumente der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 9, 27. März 2004.

Prozent der Investitionsfördersumme kofinanzieren zu lassen, ist allerdings nicht zielführend³. Damit würden einerseits jene Länder benachteiligt, die sich einer strengen Ausgabendisziplin unterwerfen, andererseits bestände auch die Gefahr, dass die Länder Projekte zur Förderung vorsehen, die wirtschaftlich wenig sinnvoll sind.

Infrastrukturpolitik

Über die Notwendigkeit eines weiteren forcierten Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern gibt es bei den Parteien unterschiedliche Auffassungen. Während er bei CDU, FDP und auch der PDS als zwingend erachtet wird, sehen Bündnis 90/Die Grünen hier keinen dringenden Handlungsbedarf mehr. Ihr Argument, dass die kulturelle und soziale Infrastruktur als "weicher" Standortfaktor immer mehr bei Ansiedlungsentscheidungen privater Investoren an Bedeutung gewinnt ist zwar richtig, das gilt allerdings erst, wenn die verkehrsräumliche Erschließung optimal ist. Von diesem Zustand sind die neuen Länder jedoch noch weit entfernt, vor allem hinsichtlich der Anbindungen des Umlands zu den Agglomerationszentren und zu den neuen EU-Nachbarn Polen und Tschechien.

Es wäre fatal, wenn sich die Vorstellungen von Bündnis 90/Die Grünen in diesem Bereich innerhalb der Bundesregierung durchsetzen würden. Es gibt zwar keine Äußerungen seitens der SPD, die hier auf eine Unterstützung schließen lassen, und auch im Koalitionsvertrag ist der weitere Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern vorgesehen. Allerdings ist vom notwendigen beschleunigten Ausbau keine Rede. Zudem konnten bisher eine Reihe von wichtigen Verkehrsprojekten – insbesondere bei den "Verkehrsprojekten Deutsche Einheit" – in den neuen Ländern aufgrund fehlender Mittel nicht realisiert werden.

Forschungspolitik

Eine zentrale Rolle zur Beschleunigung des Aufbau Ost nimmt bei allen Parteien der Bereich Forschung und Entwicklung ein. Auch hier gibt es im Wesentlichen keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Parteien. Die Förderung der Innovationstätigkeit und besonders die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft werden dabei als vorrangige Aufgaben angesehen. Vor allzu großer Euphorie hinsichtlich der zu erwartenden Impulse ist allerdings zu warnen. Der dahinter ste-

-

³ Anm.: Bund und Länder tragen bisher je zur Hälfte die Finanzierung der Investitionsförderung.

hende Ansatz, dass die Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschungseinrichtungen und anderen Akteuren entlang der Wertschöpfungskette unterstützt wird, um im internationalen Wettbewerb um innovative Produkte bestehen zu können, ist nicht neu. Neu ist aber, dass derartige Cluster durch die Politik selbst identifiziert werden sollen, um sie dann zu fördern. Ein sich daraus ergebendes Problem ist, wie eine Identifizierung und die spätere Förderung realisiert werden können. Seitens der Wirtschaftswissenschaft liegen dazu noch keine abschließenden Erkenntnisse vor. Zum zweiten setzen sowohl Ansiedlungen von Forschungseinrichtungen als auch die Herausbildung von Clustern spezielle Bedingungen voraus. Dazu zählen u. a. neben dem Vorhandensein einer leistungsfähigen Infrastruktur auch ein ausreichendes Potential an Fachkräften. Vor allem strukturschwache ländliche Regionen in den neuen Ländern können diese Voraussetzungen – besonders im Hinblick auf ihre demographische Entwicklung - in der Regel nicht erfüllen. Damit ist zumindest fraglich, ob diese Gebiete - wie es vor allem die PDS fordert - durch eine forcierte Förderung von Forschung und Entwicklung nachhaltige Impulse für ihre wirtschaftliche Entwicklung erhalten können.

Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik

Große Differenzen zwischen den Parteien bestehen in der Frage, welche Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik für die neuen Ländern angemessen ist. Durch mehr Flexibilität bei den Tarifverträgen sowie im Systemwechsel von Lohnersatzleistungen hin zur Lohnergänzung für arbeitsfähige Arbeitslose sehen CDU und FDP eine wichtige Voraussetzung zur Stimulierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern. Von der PDS werden solche "marktradikalen Experimente", wie sie von ihr bezeichnet werden, abgelehnt. Bei Bündnis 90/Die Grünen und der SPD lassen sich entsprechende Überlegungen weder als Option noch als Ablehnung finden⁴. Dabei stellen die Möglichkeiten, die sich aus einer an der Produktivität orientierten stärkeren Lohndifferenzierung und flexibleren tariflichen Regelungen ergeben, für die neuen Länder eine Chance dar, im Standortwettbewerb mithalten zu können. Dass damit ganz Ostdeutschland zum Niedriglohngebiet wird, ist nicht zu befürchten. Denn es

_

⁴ Anm.: Mit dem sog. Hartz IV Gesetz wurden allerdings Regelungen verabschiedet, die auch stärkere Anreize zur Aufnahme von gering bezahlten Tätigkeiten beinhalten. Bei Aufnahme einer neuen Arbeit können demnach Empfänger von Arbeitslosengeld II für 24 Monate einen Zuschuss zum Arbeitslosengeld bekommen. Die Höhe hängt von der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Zahl der Haushaltsmitglieder ab. Diesen Zuschuss bekommen aber nur diejenigen, deren Verdienst auch nach Aufnahme eines neuen Jobs nicht für den Lebensunterhalt reicht.

geht keinesfalls um Lohnsenkungen im Bereich hochqualifizierter und hochtechnisierter Arbeitsplätze. Vielmehr haben flexiblere Tarifregelungen und Lohnergänzungsleistungen für Langzeitarbeitslose zum Ziel, legale Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen bzw. zu sichern sowie Produktionsverlagerungen ins Ausland zu verhindern. Den Zusammenhang zwischen dem unzureichenden Angebot an Arbeitsplätzen in den neuen Ländern und bestehenden starren Regelungen im Arbeits- und Tarifrecht zu ignorieren, wie es besonders bei der PDS aber auch in weiten Teilen der SPD der Fall ist, geht an den Realitäten einer Marktwirtschaft vorbei. Und er ist auch nicht mit dem Argument, die neuen Länder seien bereits tarifpolitisch weitgehend dereguliert, zu entkräften, da von den Unternehmen die Risiken für die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Ostdeutschland nach wie vor als zu hoch eingeschätzt werden.

Sonderwirtschaftszonen

Die Einrichtung von Sonderwirtschaftsregionen in den Grenzgebieten zu Polen und Tschechien schlagen die FDP und die PDS vor, obgleich beide Parteien unterschiedliche Vorstellungen damit verbinden. Unabhängig davon, wie dieser Begriff interpretiert wird, ist der Idee mit großen Vorbehalten zu begegnen. Allein die Frage, wie die Grenzregionen räumlich zu erfassen sind, könnte problematisch werden. Die meisten Landkreise kämen als Bezugsgröße aufgrund ihrer großflächigen Ausdehnung zumindest nicht in Frage. Auch ganz Ostdeutschland zu einer Sonderwirtschaftsregion zu machen, stellt keine Lösung dar. Dagegen sprechen nicht nur wettbewerbsrechtliche Bedenken. Es würde sich bei Gewährung von langfristigen Steuerbefreiungen oder -erleichterungen für Unternehmen auch die ohnehin schwierige öffentliche Haushaltslage in den neuen Ländern unnötig verschärfen.

Zielführender ist hier der Ansatz von CDU und FDP, den neuen Ländern Möglichkeiten einzuräumen, von bestimmten bundeseinheitlichen Gesetzen und Regelungen abzuweichen. Dadurch würde der Tatsache Rechnung getragen, dass die neuen Länder kein homogenes Ganzes darstellen und unterschiedliche Probleme auch unterschiedliche Lösungen erfordern. Solche Möglichkeiten dann auch den alten Ländern einzuräumen wäre nur konsequent, sollte aber nicht von deren Bereitschaft dazu abhängig gemacht werden. In Verbindung mit einem bundesweiten Bürokratieab-

bau, wie ihn alle Parteien fordern, könnten damit wesentliche Investitionshemmnisse wegfallen.

Der Autor

Ronny Heine, Koordinator Neue Länder, Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung