



Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 23/2005

26. September 2005

Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung strukturschwacher Regionen in Ostdeutschland

von Joachim Ragnitz (ext.)

Inhalt

1. Ostdeutschland 15 Jahre nach der Vereinigung: Mehr Schatten als Licht	Seite 2
2. Ostdeutschland 2020: Keine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse zu erwarten	Seite 3
3. Wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten	Seite 3
4. Fazit	Seite 5
5. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 6

1. Ostdeutschland 15 Jahre nach der Vereinigung: Mehr Schatten als Licht

Trotz mancher positiver Ansatzpunkte ist die wirtschaftliche Lage in den neuen Ländern besorgniserregend. Das Wirtschaftswachstum ist in den vergangenen Jahren faktisch zum Erliegen gekommen, und auch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – ein Maßstab für die eigene Wirtschaftskraft einer Region – stagniert auf einem Niveau von rund 64 Prozent des westdeutschen Durchschnittswertes. Nicht zuletzt wegen der schwachen Wachstumsdynamik kommt auch der Aufbau neuer Arbeitsplätze nicht voran; die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit beläuft sich auf rund 1,7 Mio. Personen (22,4 Prozent des Erwerbspersonenpotentials).

Allerdings geht es den Menschen in den neuen Ländern deswegen nicht schlecht, jedenfalls bei einem alleinigen Blick auf die materiellen Lebensverhältnisse. Die verfügbaren Einkommen je Einwohner liegen bei rund 83 Prozent des westdeutschen Durchschnittswertes, und bei Berücksichtigung von Preisunterschieden zwischen West- und Ostdeutschland ist sogar ein Angleichungsstand von 87 Prozent erreicht. Die Angleichung der Lebensverhältnisse ist daher für weite Bevölkerungskreise längst erreicht. Dies beruht jedoch nicht auf eigener Leistungsfähigkeit, sondern vor allem auf die erheblichen Transferleistungen aus Westdeutschland, die sich auf rund 70 Mrd. Euro pro Jahr belaufen und überwiegend zur Stützung der privaten Einkommen in den neuen Ländern dienen. Ohne diese Transfers wäre die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland noch viel dramatischer, aber es ist auch nicht zu verkennen, dass diese Leistungen in erheblichem Maße auch den Westen belasten und daher mit ein Grund – wenn auch nicht der entscheidende – für die Wachstumsprobleme in den alten Ländern sind.

Diese Lagebeschreibung darf zwar nicht den Blick dafür verstellen, dass es auch positive Entwicklungen in den neuen Ländern gibt, vor allem die doch erhebliche Dynamik im Verarbeitenden Gewerbe. Nur: Das Verarbeitende Gewerbe ist insgesamt zu klein, um die dämpfenden Impulse aus der Bauwirtschaft kompensieren zu können. Zudem sind hier spezifische Strukturschwächen zu konstatieren, wie die ungünstige Unternehmensgrößenstruktur oder die hohe Bedeutung „verlängerter Werkbänke“, die zwar inzwischen weitgehend wettbewerbsfähige Produktionen darstellen, aber meist von ihren jeweiligen Muttergesellschaften abhängig sind und deswegen überwiegend ausführende Tätigkeiten ausüben – mit negativen Folgen für die Einkommenserzielungsmöglichkeiten in den neuen Ländern, denn die Wirtschaftsstruktur beschränkt damit auch die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen für höherqualifizierte Personen.

2. Ostdeutschland 2020: Keine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse zu erwarten

Bei gegebenen Rahmenbedingungen – also gleichbleibende r Politik – wird die Angleichung der Lebensverhältnisse auch in den nächsten Jahren nur schleppend vorankommen. Kurzfristig spielt dabei die Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft von der Lage in Westdeutschland die entscheidende Rolle, denn solange das gesamtdeutsche Wachstum schwach bleibt, sind Impulse für die neuen Länder nicht zu erwarten. Vor allem die Transferabhängigkeit der Wirtschaft in Ostdeutschland stellt dabei ein Problem dar, denn da die Höhe der Transfers weitgehend abhängig ist von der Wirtschaftsentwicklung in den neuen Ländern, wird es mit jeder Verbesserung der Wirtschaftslage zu einer Verringerung der Transferzahlungen kommen. Impulse von der Binnennachfrage sind daher nicht zu erwarten. Um so wichtiger ist daher eine verstärkte Exportorientierung der Unternehmen in den neuen Ländern, was aber von der Politik nur in geringem Maße beeinflusst werden kann.

In längerfristiger Perspektive ist vor allem die absehbare demographische Entwicklung ein Hemmnis für die weitere Angleichung der Lebensverhältnisse. Bis zum Jahr 2020 wird die Bevölkerung in den neuen Ländern um schätzungsweise 11 Prozent schrumpfen, die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sogar um mehr als 20 Prozent. Dies beschränkt nachfrageseitig die Absatzmöglichkeiten ostdeutscher Unternehmen auf den heimischen Märkten und angebotsseitig die Fähigkeit, die Produktion auszuweiten, denn es wird sich schon bald ein Mangel an Fachkräften einstellen. Hinzu kommt, dass mit alternden Belegschaften auch die Chancen schwinden, Produktivitätssteigerungen im bisherigen Umfang zu erzielen, so dass auch von dieser Seite her die Wachstumsdynamik gedämpft werden könnte. Projektionen zufolge wird die Wirtschaftskraft der neuen Länder auch im Jahre 2020 bei bestenfalls 70 Prozent des westdeutschen Durchschnittswertes liegen – und auch ein weiteres Zurückfallen ist nicht ausgeschlossen.

Hinzu kommt, dass der Solidarpakt II, der die finanzpolitischen Handlungsspielräume der ostdeutschen Länder und Gemeinden bestimmt, bis zum Jahr 2020 abgebaut wird. Dies wirkt sich zusätzlich dämpfend auf die wirtschaftlichen Aktivitäten aus und erfordert schon heute geeignete Anpassungsmaßnahmen, insbesondere mit Bezug auf die Verwendung der Solidarpakt-Mittel, die eben nicht für konsumtive, sondern primär für investive Zwecke verausgabt werden sollten.

3. Wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten

Die beschriebenen Szenarien dienen vor allem dazu, Öffentlichkeit und Politik für die Probleme des Ostens zu sensibilisieren. Ein Teil der zu erwartenden Entwicklungen ist heute nicht mehr rückgängig zu machen – dies betrifft insbesondere die

demographische Entwicklung, auf die mit einer Anpassungsstrategie (insbesondere mit Blick auf die Raumplanung) zu reagieren ist. Gegenmaßnahmen sind aber möglich mit Blick auf die Verbesserung der Wachstumschancen der ostdeutschen Wirtschaft.

Diese Aufgabe kommt weniger dem Bund zu, denn im Zuge eines Paradigmenwechsels konzentriert sich die Bundesebene inzwischen eher auf gesamtdeutsch relevante Fragen und überlässt Aufgaben mit primär regionalpolitischem Bezug den Ländern bzw. den Regionen selber. Dies entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und ist insoweit nicht zu beanstanden, erfordert aber in Einzelfällen stärkere Kontrolle (einschließlich bindender Sanktionen) bei offenkundigem Fehlverhalten der regionalen Akteure. Auch müsste der Bund den Ländern mehr Freiräume einräumen (zum Beispiel mit Blick auf die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen), damit sie der ihnen zugewiesenen Verantwortung auch gerecht werden können.

Zu den wichtigsten Handlungsfeldern der Wirtschaftspolitik der Länder gehört die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung. Auf eine besondere Förderung in Ostdeutschland kann dabei auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden, will man die Chancen der ostdeutschen Länder im internationalen Standortwettbewerb nicht massiv verschlechtern. Dabei sollte die Förderung aber stärker als in der Vergangenheit darauf gerichtet sein, Investoren mit wirklichen Standortalternativen in den neuen Ländern anzusiedeln, was einen Verzicht auf undifferenzierte Förderinstrumente zugunsten von einzelfallorientierten Förderungen impliziert. Dies spricht für eine Stärkung der Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und gegen die Beibehaltung der bislang dominierenden Investitionszulage. Darüber hinaus können innovationspolitische Instrumente helfen, die Wettbewerbsfähigkeit bereits in den neuen Ländern ansässiger Unternehmen zu verbessern und sie so damit in ihrem Bemühen zu unterstützen, neue Märkte zu erschließen. Auch die Stärkung von Vernetzungen von Unternehmen („Clusterförderung“) kann ein sinnvoller Ansatz sein, stößt aber recht schnell an Grenzen der Operationalisierbarkeit.

Neben der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung kommt der Bildungspolitik und vor allem der Regulierungspolitik eine zunehmend wichtigere Bedeutung zu. Insbesondere durch Liberalisierung des durch westdeutsche Vorstellungen von Regelungsnotwendigkeit geprägten gesamtdeutschen Regulierungssystems könnten Standortvorteile generiert werden, die für weitere Unternehmensansiedlungen erforderlich sind. Freilich erfordert dies nicht nur den Verzicht auf die Rechtseinheitlichkeit im Bundesgebiet, sondern auch Einschnitte in bisherige Standards der öffentlichen Vor- und Fürsorge, so im Arbeits-, im Tarif- oder im Umweltrecht. Es ist aber zu erwarten, dass hierfür in einer strukturschwachen Region wie Ostdeutschland eher Mehrheiten gewonnen werden können als es in

Westdeutschland der Fall ist, was für eine zunehmende Dezentralisierung von Regulierungshoheiten spricht.

Den regionalen Akteuren kommt schließlich die wichtige Aufgabe zu, regionale Entwicklungskonzepte zu konzipieren, die für alle föderalen Ebenen eine Art regionales Leitbild darstellen können. Dies werden sicher High-Tech- und dienstleistungsorientierte Strategien in den Ballungszentren sein, die hierfür die notwendigen Voraussetzungen aufweisen; in den eher peripheren Regionen hingegen wird man sich zunehmend auf Dienstleistungen für die Zentren konzentrieren müssen, was zum Beispiel landwirtschaftliche oder touristische Produktionen sein können. Viele Regionen bieten hierfür günstige Bedingungen, und durch geeignete Spezialisierung und qualitativ hochwertige Angebote können auch so hinreichend hohe Einkommen für die jeweilige Bevölkerung generiert werden.

4. Fazit

Der vorliegende Beitrag zeichnet zwar ein eher pessimistisches Bild der Lage und der Perspektiven in den neuen Ländern. Gleichwohl hat es die Politik in der Hand, durch entsprechende Ausgestaltung der Rahmenbedingungen die wirtschaftliche Entwicklung zum Besseren hin zu wenden. Dabei ist es von Vorteil, dass die wesentlichen Rahmendaten für die nächsten Jahre bereits heute klar erkennbar sind. Dies setzt aber voraus, dass die Politik sich weder einer Selbsttäuschung hingibt noch den Bürgern Illusionen über die künftig notwendigen Anpassungsprozesse macht. Selbsttäuschung der Politik würde dazu führen, dass unnötig Zeit für drängende Reformschritte verloren ginge; eine Beschönigung der Probleme wiederum würde die Bereitschaft der Menschen unterminieren, diese Reformschritte auch mitzutragen. Folge würden erneut enttäuschte Erwartungen, zunehmende Politikverdrossenheit und damit erhöhte politische Instabilität sein. Handlungsbedarfe und Handlungsmöglichkeiten den Menschen näher zu bringen, ist daher wohl die wichtigste Aufgabe, die die Politik heute leisten muss.

Der Autor

Dr. Joachim Ragnitz ist Leiter der Abteilung Strukturökonomik am Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Ihre Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung Hauptabteilung Politik und Beratung:

Ronny Heine
Koordinator Neue Länder
ronny.heine@kas.de
Telefon: 030/269 96-3371

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin