

Junkernheinrich, Martin; Heimpold, Gerhard; Skopp, Robert

Article — Digitized Version

Der schwierige Weg Ostdeutschlands zur selbsttragenden Entwicklung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Junkernheinrich, Martin; Heimpold, Gerhard; Skopp, Robert (1995) : Der schwierige Weg Ostdeutschlands zur selbsttragenden Entwicklung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 7, pp. 359-365

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137259>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Martin Junkernheinrich, Gerhard Heimpold und Robert Skopp

Der schwierige Weg Ostdeutschlands zur selbsttragenden Entwicklung

Die wirtschaftliche Vereinigung Deutschlands hat zu einem ausgeprägten regionalen Entwicklungsproblem geführt. Wie ist der Entwicklungsstand der ostdeutschen Wirtschaft fünf Jahre nach Einführung der D-Mark einzuschätzen? Welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen können die Transferabhängigkeit verringern und die selbsttragenden Wachstumselemente stärken?

Die Vereinigung Deutschlands stellt einen Prozeß der Integration zweier Räume mit höchst unterschiedlicher Wirtschaftskraft dar. Eine solche Integration ist politisch dann am leichtesten durchzusetzen, wenn viele Gewinner und nur wenige Verlierer existieren. Entsprechend sollte die ostdeutsche Bevölkerung schnell an Wohlstand gewinnen, ohne den westdeutschen Wohlstand zu verringern. Damit war eine mittelfristig orientierte Vereinigungsstrategie, die eine gemeinsame Währung erst nach Abschluß eines realwirtschaftlichen Modernisierungsprozesses eingeführt hätte, obsolet. Hätte die Politik allein auf die schöpferische Kraft marktwirtschaftlicher Suchprozesse gesetzt, so wären Entleerungstendenzen in den wirtschaftsschwächeren (ostdeutschen) Gebieten die Folge gewesen. Die ostdeutsche Produktion war kurzfristig nicht wettbewerbsfähig und zur Deckung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nicht erforderlich. Die Vereinigung des wirtschaftsschwachen Ostdeutschland mit dem wirtschaftsstarken Westdeutschland hätte die Entzugseffekte im Sinne der regionalen Polarisationstheorie dominieren lassen¹.

Daher hat sich die Politik für eine andere Strategie entschieden. Die Grenzen wurden geöffnet, Sozialtransfers verringerten die räumliche Mobilität und Investitionshilfen unterstützten die ostdeutsche Wirtschaft bei ihrer Umstrukturierung. Der wirtschaftliche Aufbau sollte primär durch die Mobilität des Produktionsfaktors Kapital erreicht werden. Die Ausbreitungs- und Aufbaueffekte wurden durch staatliche Interventionen gesichert und durch die Solidarität des

Westens finanziert. Dieser „entwicklungshilfeorientierte“ Weg wies in zweifacher Hinsicht politischen „Charme“ auf: Durch die Reduzierung der Mobilität wurde der Druck auf den westdeutschen Arbeitsmarkt reduziert. Die soziale Absorptionsfähigkeit des Westens wurde nicht überlastet. Die ostdeutsche Bevölkerung konnte in ihrem Landesteil verbleiben und hatte die Hoffnung, daß die Marktwirtschaft und die Aufbauhilfe den Wohlstand zu ihnen bringen würden.

Damit ergab sich ökonomisch betrachtet eine Dilemmasituation. Mit der schockartigen Marktöffnung, dem mit der Einführung der D-Mark verbundenen Aufwertungsprozeß und dem Zusammenbruch der Ostmärkte kam es in Ostdeutschland zu einem massiven Rückgang der Produktion und der Beschäftigung. Während die Wirtschaft im Westen vereinigungsbedingt boomte, fand im Osten eine Erosion der wirtschaftlichen Basis statt². Die staatlich gestützte Revitalisierung eines strukturschwachen Raumes kann dagegen nur mittel- und langfristig greifen. Auch im fünften Jahr nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hat die ostdeutsche Wirtschaft ihr altes Produktionsvolumen noch nicht wieder erreicht. Nachdem die Transformation der Wirtschaftsordnung und die Privatisierung des Produktionsapparates in wesentlichen Teilen abgeschlossen sind, ist ein ausgeprägtes regionalwirtschaftliches Entwicklungsproblem verblieben. Der Wohlstand eines großen Landesteils wird derzeit durch Transfers getragen.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird überwiegend davon ausgegangen, daß die Vereinigung ökonomisch gemeistert wurde³. Dabei bemüht man

Dr. Martin Junkernheinrich, 37, ist Leiter, Dr. Gerhard Heimpold, 40, und Dipl.-Ökonom Robert Skopp, 29, sind wissenschaftliche Mitarbeiter der Abteilung Regional- und Kommunalforschung im Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH). Die Verfasser vertreten in diesem Beitrag ihre persönliche Auffassung.

¹ Vgl. grundsätzlich G. Myrdal: *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957; A. O. Hirschman: *The Strategy of Economic Development*, New Haven (Conn.), London 1958.

² Vgl. dazu ausführlich IWH (Hrsg.): *Wirtschaft im Systemschock. Der schwierige Weg der ostdeutschen Transformation*. Gewidmet Manfred Wegner, Berlin 1994.

³ Vgl. dazu auch das Zeitgespräch „Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion“, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 75 Jg. (1995), H. 6, S. 291 ff.

sich, den Spagat zwischen einer deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibenden Entwicklung, einer positiven Grundeinschätzung des erreichten Entwicklungsstandes und der Legitimation eines mittelfristig bestehenden Transferbedarfs zu bewältigen. So steht Ostdeutschland als die Region Europas mit den höchsten Wachstumsraten da. Die Wirtschaft unterliegt einem intensiven weltmarktorientierten Strukturwandel. Und nach der Jahrtausendwende wird eine wettbewerbsfähige und leistungsstarke Wirtschaft erwartet. Nicht zuletzt deshalb betrachten die westdeutsche Bevölkerung und das Ausland die ökonomischen Probleme zunehmend als gelöst.

Kann dieser Einschätzung gefolgt werden? Diese Frage läßt sich nur im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches beantworten. Als wirtschaftspolitisches Zielbündel wird hier definiert, daß

in der Bundesrepublik Deutschland mittel- und langfristig gleichwertige Lebensbedingungen bestehen sollen⁴,

auch in den neuen Bundesländern ein hohes Einkommensniveau erzielt wird und eine einkommensinduzierte Abwanderung größeren Ausmaßes nicht erforderlich ist, und

die ostdeutsche Wirtschaft den damit verbundenen Wohlstand aufgrund eines selbsttragenden Wachstumsprozesses schrittweise selbst erwirtschaftet.

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland mag es verwundern, daß die Vollbeschäftigung als Ziel nicht explizit genannt wurde. Gleichwertige Lebensbedingungen können aber bereits als erreicht angesehen werden, wenn in den neuen Ländern ein hohes Einkommensniveau bei einer Erwerbsbeteiligung realisiert wird, die westdeutschen Verhältnissen entspricht. Angesichts der höheren Erwerbsneigung der ostdeutschen Bevölkerung würde ein hohes Einkommensniveau bei gleichzeitiger Vollbeschäftigung⁵ zu einem höheren Wohlstand je Einwohner als in Westdeutschland führen. Ungeachtet dessen, daß dies ökonomisch selbst mittelfristig kaum eine realistische Perspektive darstellen dürfte, ist es zweifelhaft, ob westdeutsche Transferzahlungen

– und damit die Solidarität westdeutscher Steuerzahler – zur Erreichung eines relativ gesehen höheren Wohlstandes politisch legitim sind.

Wo steht Ostdeutschland?

Betrachtet man die bisherige wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands vor dem Hintergrund des obigen Zielbündels, kann man zweifellos noch nicht von einer Zielerreichung sprechen. Zwar können der Wirtschaftspolitik bemerkenswerte Erfolge attestiert werden. Die Schaffung eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens, der Aufbau einer neuen Verwaltungsstruktur, hohe gesamtwirtschaftliche Investitionen und ein ausgeprägtes Wirtschaftswachstum waren nur möglich, weil die Politik durchgreifend gehandelt und die Förderpolitik sich massiv auf die neuen Bundesländer konzentriert hat⁶.

Gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner konnte Ostdeutschland (einschließlich Berlin-West) seine Wirtschaftskraft von 1991 bis 1994 um 17,4% auf 19930 DM je Einwohner ausdehnen (vgl. Tabelle 1). Trotz dieser beachtlichen Steigerung in nur drei Jahren verdeutlicht der Vergleich mit den westdeutschen Flächenländern die noch immer ausgeprägten Wirtschaftskraftdisparitäten innerhalb des vereinigten Deutschlands. So konnten die neuen Länder 57,5% der Wirtschaftskraft von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz realisieren; gegenüber Hessen war der Rückstand mit 40,0% am stärksten ausgeprägt. Mit Blick auf die Industrie sieht das Bild erheblich schlechter aus. Im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe konnte Ostdeutschland im Jahr 1993 erst 32,3% des Umsatzes der westdeutschen Flächenländer erreichen.

Das kräftige Wirtschaftswachstum zeigt, daß die „Transferzahlungen sich in abgeleitetes Einkommen und abgeleitete Produktion umgesetzt haben, nicht aber, daß die ‚autonome‘ Produktion und Einkommensbildung in erforderlichem Maße gewachsen sind“⁷. Entsprechend läßt sich begründet feststellen, daß Ostdeutschland eine „Zuschußregion“, eine „Wirtschaft am Tropf zahlreicher Westinfusionen“⁸ ist:

⁶ Vgl. dazu R. Pohl (Hrsg.): Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Berlin 1995. Besonders verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf die folgenden Beiträge dieses Sammelbandes: P. Kalich, P. Sigmund: Die Herstellung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen; I. Haschke, U. Ludwig: Produktion und Nachfrage; S. Beer, H. Berteit, M. Wilhelm: Die Erneuerung des öffentlichen und privaten Kapitalstocks; G. Heimpold, M. Junkernheinrich: Konzeptionen der Wirtschaftsförderung.

⁷ K. Schiller: Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zur deutschen Vereinigung. Berlin 1994, S. 63.

⁸ So E. Helmstädter: Gefangen in der Wettbewerbsfalle, in: Die Zeit, Nr. 41 vom 7. 10. 1994, S. 40.

⁴ Das Postulat gleichwertiger Lebensbedingungen darf dabei nicht im Sinne einer Nivellierungsmaxime interpretiert und eine vollständige Angleichung von Kapitalausstattung, Produktivitäten, Löhnen sowie Regional-, Betriebsgrößen- und Sektoralstrukturen angestrebt werden. Eine solche Sichtweise würde die auch in Westdeutschland bestehenden ausgeprägten Struktur- und Wohlstandsunterschiede vernachlässigen. Ein föderaler Staatsaufbau basiert ja geradezu darauf, daß die „Teile des Ganzen“ durch unterschiedliche Merkmalsausprägungen gekennzeichnet sind.

⁵ Vgl. zu einer derart anspruchsvollen Zielvorstellung etwa R. Pohl: Langfristige Wachstumsperspektiven für Ostdeutschland, in: IWH (Hrsg.): Wirtschaft im Systemschock, a.a.O., S. 199 ff.

Tabelle 1
Analyseregionen im Ost-West-Vergleich

Teilraum	BIP/Einwohner ¹ 1991 in DM	Ostdeutschland in % des Teilraumes	BIP/Einwohner ² 1994 in DM ³	Ostdeutschland in % des Teilraumes	Umsätze/ Einwohner ¹ im BVG 1993 in DM ⁴	Ostdeutschland in % des Teilraumes
Baden-Württemberg	43802	38,8	43054	46,3	32000	27,1
Bayern	41915	40,5	43118	46,2	27372	31,7
Bremen	51614	32,9	51954	38,4	48018	18,1
Hamburg	67270	25,2	67097	29,7	25976	33,4
Hessen	48499	35,0	49812	40,0	23914	36,3
Niedersachsen	34617	49,0	34633	57,5	24516	35,4
Nordrhein-Westfalen	38402	44,2	38105	52,3	27218	31,9
Rheinland-Pfalz	34865	48,7	34653	57,5	25278	34,3
Saarland	35445	47,9	34906	57,1	26656	32,5
Schleswig-Holstein	34417	49,3	34981	57,0	17557	49,4
Westdeutschland ohne Berlin-West	40895	41,5	41040	48,6	26989	32,1
Westdeutsche Flächenländer	40038	42,4	40195	49,6	26828	32,3
Ostdeutschland mit Berlin-West	16979	100,0	19930	100,0	8671	100,0

¹ Einwohner: Stand jeweils Jahresende. ² Vorläufige Ergebnisse, Stand März 1995. ³ Einwohner: Stand 30. 6. 1994. ⁴ Umsätze der Betriebe im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe mit 20 und mehr Beschäftigten.

Quellen: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder“; Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; eigene Berechnungen.

□ Der Kapitalstock der ostdeutschen Unternehmen beträgt erst knapp ein Zehntel des gesamtdeutschen Bruttoanlagevermögens und ist damit – bei einem Bevölkerungsanteil von einem Fünftel – noch immer sehr niedrig (Kapitalstocklücke)⁹. Im Verarbeitenden Gewerbe, dem für eine selbsttragende Entwicklung allgemein eine besondere Bedeutung zugesprochen wird, ist die Investitionsdynamik eher gering¹⁰.

□ Die ostdeutsche Produktion liegt mit 380 Mrd. DM um knapp 40% unter der transferegestützten Inlandsnachfrage von 610 Mrd. DM (Produktionslücke)¹¹.

□ Damit verbunden sind ein erhebliches Einkommensgefälle und eine hohe Arbeitslosigkeit (Einkommens- und Beschäftigungslücke). Das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner betrug 1994 in Ostdeutschland mit 18756 DM knapp 67% des westdeutschen Vergleichswertes¹². Das Arbeitsplatzdefizit lag jahresdurchschnittlich bei 27,7%¹³.

⁹ Angaben für 1994 berechnet nach DIW/IfW/IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Zwölfter Bericht, Halle/S. 1995, S. 36, in: IWH-Forschungsreihe, Bd. 1/1995.

¹⁰ Das ifo-Institut spricht von einem nur sehr mäßigen Investitions-wachstum im Verarbeitenden Gewerbe; vgl. F. Neumann: Investitionen in den neuen Bundesländern, in: ifo-Schnelldienst, 48. Jg. (1995), Nr. 5, S. 4.

¹¹ Schätzung für 1995 nach Frühjahrsgutachten 1995 von DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH und RWI.

□ Der Aufbau Ostdeutschlands wird in hohem Maße durch westdeutsche Transfers fremdfinanziert. Die öffentlichen Finanztransfers beliefen sich 1994 auf etwa 200 Mrd. DM; und dies bei einem ostdeutschen BIP von 343 Mrd. DM (Selbstfinanzierungslücke)¹⁴.

Trotz der Verbreiterung der Wachstumsbasis macht die niedrige Exportquote und die schlechte Ertrags-situation vieler Unternehmen deutlich, daß das Wirtschaftswachstum noch äußerst fragil ist und nicht als selbsttragender Entwicklungsprozeß angesehen werden kann.

Das Potential für ein Wachstum „von außen“ und damit einen durch fortgesetzte äußere Impulse beschleunigten Aufholprozeß darf nicht zu hoch eingeschätzt werden. Nimmt man die in Tabelle 1 ersichtlichen Anpassungsfortschritte Ostdeutschlands in den letzten drei Jahren als Maßstab, so wäre eine Angleichung z.B. an das Saarland gemessen am realen BIP je Einwohner ceteris paribus in rund 14 Jahren

¹² Die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten lagen um 33% höher als in Westdeutschland.

¹³ Defizit an normaler Beschäftigung (Arbeitslose einschließlich arbeitsmarktpolitische Entlastungsmaßnahmen ohne Auspendler).

¹⁴ Transfers einschließlich Budgetdefizit der Treuhandanstalt; nach Angaben des Frühjahrsgutachten 1995 von DIW, HWWA, ifo, IfW, IWH und RWI.

denkbar; die Konvergenzdauer zu Bayern würde ceteris paribus etwa 28 Jahre betragen. Gegen diese einfache Fortschreibung der bisherigen Entwicklung ist jedoch vorzubringen, daß das Volumen der West-Ost-Transfers zur Stützung des Prozesses über einen derart langen Zeitraum kaum aufrechterhalten werden kann. Des weiteren werden die Möglichkeiten zur Steigerung der Faktorproduktivitäten im Zeitablauf geringer werden bzw. die Produktivitätssprünge werden in der Zukunft nicht mehr so ausgeprägt sein wie in den letzten drei Jahren.

Aus regionalökonomischer Sicht sind Fortschritte im Konvergenzprozeß davon abhängig, inwieweit es gelingt, hinreichende „selbsttragende“ Wachstumsprozesse zu induzieren. Entscheidend wird dabei sein, ob sich in den neuen Ländern räumliche Wachstumspole herausbilden, die aufgrund ihres Agglomerationsgrades, ihrer wirtschaftsgeographischen Lage und ihrer Sektoralstruktur die Tragfähigkeit Ostdeutschlands stärken. Diese Kriterien werden am ehesten von den Verdichtungsräumen erfüllt¹⁵: Sichtet man die regionale „Landschaft“ in Ostdeutschland, so läßt sich neben der Bundeshauptstadt Berlin mit ihrer ausgeprägten räumlichen Sogwirkung schwerpunktmäßig im Süden, in den Ländern Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, von „wachstumsverdächtigen“ Polen sprechen. Neben den Zentren Halle-Leipzig, Dresden und Magdeburg ist die „Städtekette“ entlang der Bundesautobahn 4 zu nennen (Gotha, Erfurt, Eisenach, Jena, Gera). In den Verdichtungsräumen wirkt sich eine historisch gewachsene Verkehrsinfrastruktur positiv auf die großräumige Erreichbarkeit aus. Neben den Flughäfen Leipzig-Halle, Dresden und Erfurt sind die Bundesautobahnen 2, 4, 9, 14 und 72 zu nennen. Im Norden Ostdeutschlands hat lediglich Rostock eine hinreichende Größe und Verkehrsanbindung. In den dünn besiedelten Arbeitsamtsbezirken wie z.B. Stralsund, Schwerin, Neubrandenburg, Stendal, Neuruppin oder Eberswalde können Verkehrsachsen auch eine raumentleerende Funktion aufweisen.

¹⁵ Vgl. zum folgenden ausführlicher M. Junkernheinrich, R. Skopp: Wirtschaftliche Konvergenz und räumliche Wachstumspole: Zur regionalökonomischen Lage in Ostdeutschland, in: R. Pohl (Hrsg.): Herausforderung Ostdeutschland, a.a.O., S. 226 ff.

¹⁶ Vgl. U. Lehmann: Regionale Aspekte des Betriebsgründungsgeschehens in den neuen Bundesländern 1991/92. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27. Jg. (1994), H. 4, S. 338 ff.

¹⁷ Vgl. R. Skopp: Räumliche Investitionsaktivitäten in der ostdeutschen Industrie, in: IWH-Kurzinformationen, Nr. 30 vom 30. September 1994.

¹⁸ Vgl. U. Blien, F. Hirschenauer: Die Entwicklung regionaler Disparitäten in Ostdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 27. Jg. (1994), H. 4, S. 333 ff.

Die Ergebnisse der empirischen Regionalforschung bestätigen für die Gründungsaktivitäten¹⁶, die Investitionstätigkeit¹⁷ und die Beschäftigungsentwicklung¹⁸ im Grundsatz, daß die Intensität wirtschaftlicher Aktivitäten in den Verdichtungsräumen – und damit tendenziell in den potentiellen Wachstumspolen – höher als in den dünner besiedelten Raumtypen ausgeprägt ist. Betrachtet man beispielhaft die räumliche Verteilung der Investitionen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe, so bleiben die ländlich geprägten Regionen deutlich hinter den Regionen mit Verdichtungsansätzen zurück. Darüber hinaus lassen sich ein ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle und ein Zurückbleiben der Grenzgebiete nach Osten beobachten¹⁹.

Für die Entwicklung Ostdeutschlands dürfte es entscheidend sein, ob die Wachstumspole einen Besatz mit Sektoren aufweisen, der einen – der Art nach – selbsttragenden Charakter aufweist. Solange in Ostdeutschland mehr verbraucht als produziert und der Mehrverbrauch durch Einfuhrüberschüsse abgedeckt wird, bleibt eine Abhängigkeit von Transferströmen bestehen. Die Herbeiführung einer selbsttragenden Entwicklung erfordert daher eine Steigerung der ostdeutschen Ausfuhren und/oder eine Substitution von Importen durch Eigenproduktion. Diese Funktion wird zumeist Sektoren zugeschrieben, die ihre Produkte potentiell überregional absetzen²⁰.

Vor diesem Hintergrund zeigt die Betrachtung der Wirtschaftsstruktur verdichteter Räume, daß die Entwicklung dort noch sehr stark von transfergestützten Sektoren mit eher lokalem Absatzgebiet (Baugewerbe und Handel) sowie von öffentlichen Dienstleistungen geprägt wird (vgl. Tabelle 2). Dies dürfte für eine selbsttragende Entwicklung noch nicht hinreichend sein. Ostdeutschland braucht eine Stärkung

¹⁹ Vgl. R. Skopp: Räumliche Investitionsaktivitäten in der ostdeutschen Industrie, a.a.O. Die These des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, daß das Niveaufälle zwischen dem Süden und dem Norden durch den industriellen Beschäftigungseinbruch (in Verbindung mit dem Übergewicht der industriellen Aktivitäten im Süden) zurückgegangen ist, vermag, da die Schwerpunkte der industriellen Revitalisierung eindeutig im Süden der neuen Länder lokalisiert sind, nicht zu überzeugen; vgl. zu dieser These: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994, Tz 103.

²⁰ Zur regionaltheoretischen Fundierung sei auf die Überlegungen zum Exportbasiskonzept verwiesen; vgl. grundsätzlich D.C. North: Location Theory and Regional Economic Growth, in: Journal of Political Economy, Bd. 63 (1955), S. 243-255. Obwohl das nachfrageorientierte Konzept der Exportbasis auf die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland maßgeblichen Einfluß genommen hat, gibt es berechtigten Anlaß zur Kritik. So kann z.B. ein Investitionsgüterimport über den Kapazitätseffekt zur Einkommenssteigerung in einer Region beitragen; vgl. zur Kritik am Exportbasiskonzept z.B. U. Hahne, K. v. Stackeiberg: Regionale Entwicklungstheorien, Freiburg 1994, S. 39 ff., in: EURES discussion paper, H. 39.

der industriellen Basis. Es ist zwar zutreffend, daß einzelne Zentren/Regionen auch aufgrund ihres Besatzes mit öffentlichen Dienstleistungen oder stark transfergestützten Branchen prosperieren können. Räumliche Ausstrahlungseffekte, die großräumige Wachstumsprozesse nach sich ziehen und die wirtschaftliche Tragfähigkeit der neuen Länder insgesamt erst ermöglichen, kommen dadurch aber kaum zustande. Vor diesem Hintergrund lassen sich im einzelnen folgende Aussagen treffen:

- Die Hauptstadt Berlin ist mit ihrem Umland aufgrund des ausgeprägten Anteils öffentlicher und privater Dienstleistungen als Sonderfall anzusehen. Aufgrund ihrer Funktion als Regierungssitz kann sie zwar als Wachstumspole eingestuft werden; dies gilt allerdings nicht für den Industriebesatz, wo Berlin sogar leicht unter dem ostdeutschen Durchschnitt liegt.
- Rostock verfügt gemessen am ostdeutschen Durchschnitt über einen deutlich unterdurchschnittlichen Industriebesatz und weist eine eher periphere Lage auf. Der überdurchschnittliche Besatz an öffentlichen Dienstleistungen dürfte diese Strukturchwäche kaum ausgleichen.

□ Dessau, Plauen, Zwickau und Gotha haben zwar einen leicht über dem ostdeutschen Durchschnitt liegenden Industriebesatz, weisen aber eine insgesamt niedrige Beschäftigung auf. Neben der eher geringen Zentrengröße wird die mangelnde Attraktivität dieser Räume auch in dem deutlich unterproportionalen Besatz mit privaten Dienstleistungen deutlich.

□ Demgegenüber kann in Regionen, die wie Dresden, Erfurt, Magdeburg, Halle-Merseburg und Chemnitz in allen Bereichen bzw. wie Leipzig bis auf den öffentlichen Sektor einen überdurchschnittlichen Humankapitaleinsatz aufweisen, das Potential für räumliche Spillovers als stärker ausgeprägt angesehen werden²¹.

Insgesamt wird deutlich, daß die als potentielle Wachstumspole eingestuften Verdichtungsräume mit Ausnahme von Berlin und Rostock zwar einen höheren Industriebesatz als der Durchschnitt Ostdeutschlands aufweisen, daß jedoch alle diese Räume noch weit hinter den westdeutschen Industriebesatz zurückfallen. Hinreichende selbsttragende Elemente können somit noch nicht konstatiert werden. Besonders deutlich wird dies, wenn man berücksichtigt, daß der westdeutsche Vergleichswert durch viele ländliche Räume mit sehr geringem Industriebesatz geprägt wird. In vielen Regionen mit positiven Entwicklungsperspektiven, z.B. Berlin, Dresden oder Erfurt, ist der öffentliche Sektor der eigentlich stabilisierende Faktor.

Tabelle 2
Exportbasisorientierte Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten¹

(je 1000 Einwohner potentieller Wachstumspole in Ostdeutschland)

Arbeitsamtbezirk	Baugewerbe, Handel	Industrie	Öffentliche Dienstleistungen	Private Dienstleistungen	Primärer Sektor	Insgesamt
Rostock	85	60	111	86	14	357
Berlin	77	71	118	107	2	375
Cottbus	87	103	90	77	13	371
Dessau	81	81	87	63	9	320
Halle-Merseburg	98	85	102	82	11	378
Magdeburg	100	80	109	75	9	372
Chemnitz	98	94	111	86	7	396
Dresden	100	91	143	121	5	460
Leipzig	100	93	95	100	7	395
Plauen	81	102	80	56	8	328
Zwickau	82	86	79	61	7	315
Erfurt	99	80	120	98	12	408
Gera	94	87	93	71	13	358
Gotha	84	87	87	58	14	331
Jena	77	98	110	62	11	359
Ostdeutschland ²	85	76	101	73	11	347
nachrichtlich: Westdeutschland ³	74	124	70	76	3	346

¹ Stand März 1994. ² Inklusive Berlin-Ost. ³ Inklusive Berlin-West.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

Alternativen zur Investitionsförderung?

Die Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland wird zunehmend kritisch diskutiert: Die ordnungspolitischen Bedenken gegen eine potentielle Dauersubventionierung nehmen zu, im „Förderdschungel“ dürften kaum alle Mittel effizient eingesetzt worden sein, die Finanzierung der Fördermaßnahmen fällt zunehmend schwerer und die Wirkungen des Instrumenteneinsatzes sind kaum präzise abzuschätzen. Und schließlich wehren sich die westdeutschen Problemregionen, die keine Förderung mehr bzw. eine erheblich niedrigere Förderung als in Ostdeutschland erhalten. In dieser Situation ist eine sachgerechte Beurteilung besonders wichtig. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, daß eine Politik zum Aufbau Ostdeutschlands einen „langen Atem“ benötigt. Ein Abbrechen bzw. eine deutliche Reduzierung der Fördermaßnahmen würde die Fortführung der Umstrukturierung gefährden.

²¹ In diesen Räumen besteht jedoch die Gefahr, daß die hohe Beschäftigung in transfergestützten Sektoren (Baugewerbe, Handel) bei einer mittelfristig zu erwartenden Rückführung der West-Ost-Transfers als Risikofaktor wirksam wird. Das Risiko wird besonders deutlich, wenn man den westdeutschen Vergleichswert für die transfergestützten Sektoren, der erheblich niedriger ausfällt, berücksichtigt.

Betrachtet man mit Investitionsförderung, Lohnsubvention und Wertschöpfungspräferenz drei zentrale Förderkonzepte, so haben sie gemeinsam, daß es sich um interventionistische Eingriffsinstrumente handelt, die mit Verzerrungen in der Produktions- und Wirtschaftsstruktur verbunden sind. Aus wirtschaftspolitischer Sicht hängt die Eignung eines Instrumentes zur Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft wesentlich von seiner Problemadäquanz ab. Nur Förderkonzepte, die an den Ursachen der ostdeutschen Wettbewerbsschwäche ansetzen und die „selbsttragenden“ Entwicklungselemente stärken, dürften längerfristig eine erfolgreiche und gesamtwirtschaftlich vertretbare Aufbaupolitik für Ostdeutschland ermöglichen²².

□ Geht man davon aus, daß der marode Kapitalstock zu den Hauptursachen der ostdeutschen Wettbewerbsschwäche zählt, so setzt das Konzept der Investitionsförderung an einem zentralen Entwicklungsengpaß an. Nur mit modernen Produktionsverfahren können wettbewerbsfähige Produkte hervorgebracht und hohe Einkommen erzielt werden. Mitnahmeeffekte, Verzerrungen im Faktoreinsatz (Realkapitalbegünstigung) und die Gefahr „verlängerter Werkbänke“ lassen sich dabei nicht völlig vermeiden.

□ Die Lohnsubvention fördert den Einsatz eines Produktionsfaktors, der reichlich vorhanden ist. Die staatliche Finanzierung einer politisch wünschenswerten Zahl von Arbeitsplätzen schafft von sich aus keine wettbewerbsfähigen Unternehmensstrukturen²³. Die Rechnung ginge nur auf, „wenn die Unternehmen die aufgrund der Lohnsubventionen erhöhten Erträge statt zur Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit für Investitionen in die Produktqualität verwenden würden, um so auf lange Frist die qualitative Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. In diesem Fall stellt sich jedoch die Frage, ob der Umweg über die Lohnsubventionen dann noch sinnvoll ist.“²⁴

□ Die Wertschöpfungspräferenz kommt insbesondere den Unternehmen zugute, die Umsätze erzielen, also bereits wettbewerbsfähig sind. Damit ist sie wenig geeignet, den Grenzbetrieben – mit hohen Kosten und Wettbewerbsproblemen – bei der Umstrukturierung zu helfen. Da Löhne den Hauptteil der Wertschöpfung ausmachen, hat die Wertschöpfungspräferenz den Charakter einer „verdeckten“ Lohnsubvention.

Subventionen auf die Löhne bzw. auf die Wertschöpfung entlasten die begünstigten Unternehmen

²² Vgl. dazu ausführlicher G. Heimpold, M. Junkernheinrich: Konzeptionen der Wirtschaftsförderung, in: R. Pohl (Hrsg.): Herausforderung Ostdeutschland, a.a.O., S. 371 ff.

zwar unmittelbar vom Kostendruck. Eine dauerhafte, durch eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit fundierte Stärkung der Wettbewerbspositionen ist damit jedoch direkt nicht verbunden. Die Investitionsförderung zielt dagegen unmittelbar auf den Aufbau neuer Strukturen, auf die Schaffung und Sicherung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen ab. Nur wettbewerbsfähige Arbeitsplätze tragen sich aber selbst und bauen die Transferabhängigkeit Ostdeutschlands ab. Insgesamt stellt die Investitionsförderung damit das überzeugendere Instrument – präziser: das kleinere Übel bei einer Wahl zwischen Skylla und Charybdis – für die Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft dar. Die instrumentale Ausgestaltung sollte sich zukünftig stärker an Investitionszulagen und Investitionszuschüssen orientieren. Sonderabschreibungen sind mit einer wirtschaftspolitisch nicht intendierten Selektion förderwürdiger Unternehmen verbunden, da hiervon nur diejenigen Unternehmen, die hinreichende Gewinne zu versteuern haben, profitieren.

Insgesamt ist die Investitionsförderung jedoch in ihrer Problemadäquanz dadurch eingeschränkt, daß die ostdeutsche Wirtschaftsschwäche nicht monokausal auf ein Kapitaldefizit zurückgeführt werden kann. Betriebliche Verluste und Liquiditätsengpässe haben häufig innerbetriebliche Ursachen, die insbesondere in ungünstigen Kostenstrukturen und betriebswirtschaftlichen Schwachstellen – etwa in den Bereichen Finanzmanagement, Marketing und Kostenrechnung – zu suchen sind. Die Behebung dieser Defizite ist aus der Sicht der Förderpolitik kaum „programmfähig“. Will man Grenzbetrieben die Möglichkeit zur Umstrukturierung geben, ist es zwar möglich, zeitlich befristete und mit Beratungsleistungen verknüpfte Liquiditätshilfen einzurichten. Finanziell ausgerichtete Instrumente haben aber lediglich den Charakter einer „Pauschaltherapie“, die nicht unmittelbar an konkreten Entwicklungsproblemen bzw. deren Ursachen ansetzen. Sie haben jedoch den Vorteil, daß über die Mittelverwendung im Unternehmen selbst entschieden werden kann. Unternehmen, die diese Aufgabe nicht erfolgreich bewältigen, werden kurz- und mittelfristig aus dem Markt ausscheiden (müssen).

²³ Die Tatsache, daß die Lohnsubvention als Instrument der Wirtschaftsförderung verworfen wurde, bedeutet nicht, daß der ökonomische Tatbestand der Lohnkostensubventionierung in den neuen Ländern keine Rolle spielt. Zahlreiche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – insbesondere das Instrument des „zweiten“ Arbeitsmarktes – stellen eine Subventionierung von Arbeitskosten dar; vgl. dazu kritisch H. Schneider, L. Trabert: Ostdeutsche Arbeitsmarktpolitik im Zielkonflikt: Modelle zur Beschäftigungsförderung, in: R. Pohl (Hrsg.): Herausforderung Ostdeutschland, a.a.O., S. 393 ff.

²⁴ Allgemeine Lohnsubventionen. Kein Ausweg aus der Beschäftigungskrise in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 58. Jg. (1991), Nr. 36, S. 513.

Auch wenn man in der Investitionsförderung grundsätzlich einen geeigneten Ansatzpunkt für eine wirtschaftspolitische Flankierung des ostdeutschen Aufbauprozesses sieht, muß das nicht bedeuten, dieses Förderkonzept in der bisherigen Art und Weise fortzuführen. Angesichts der Stärkung der ostdeutschen Wachstumsbasis ist zu prüfen, inwieweit durch eine Konzentration der Förderung eine Effizienzsteigerung des Fördermitteleinsatzes erreicht werden kann:

In sektoraler Hinsicht liegt der Engpaß bei der zu schmalen industriellen Basis. Das verstärkte Eindringen in neue, überregionale Märkte verlangt weiterhin eine ausgeprägte Investitionstätigkeit und legt eine Konzentration der Förderung auf die Unternehmen, die im überregionalen und internationalen Wettbewerb stehen, nahe. Dagegen benötigen viele Unternehmen im Handel, im Baubereich und im Dienstleistungssektor keine Hilfe mehr. Sie partizipieren in hohem Maße von der transferinduzierten Nachfrage.

Mittelständische Betriebe sind unter planwirtschaftlichen Verhältnissen in ein „Nischendasein“ gedrängt worden. Für viele kleine und mittlere Unternehmen war die Zeit nach der „Wende“ bzw. nach der Existenzgründung zu kurz, um hinreichende finanzielle Reserven für die Finanzierung von nunmehr notwendigen Wachstums- und Festigungsinvestitionen schaffen zu können. Neben den traditionellen Eigenkapitalhilfe-Darlehen stellt die Bereitstellung von Beteiligungskapital eine interessante Förderalternative dar, da die Kapitalbereitstellung hier mit einem Suchprozeß des Marktes einhergeht²⁵.

In räumlicher Hinsicht wird die als schädlich angesehene landesweite „Gießkannenförderung“ zunehmend kritisiert²⁶. Da die Verdichtungsräume bislang aber noch keine hinreichenden selbsttragenden Elemente aufweisen, um ihrer potentiellen Funktion als räumliche Wachstumspole gerecht zu werden, ist eine flächendeckende Förderung als Kompromiß zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik weiterhin sinnvoll. Sie ist primär wachstumspolitisch orientiert, da sie Investitionen dort fördert, wo die Unternehmen

aufgrund ihres Entscheidungskalküls die besten ökonomischen Rahmenbedingungen sehen. Dies ist derzeit primär in den Verdichtungsräumen mit guter wirtschaftsgeographischer Lage – also in den potentiellen Wachstumspolen – der Fall. Sie ist aber auch ausgleichspolitisch orientiert, da sie allen strukturschwachen Regionen²⁷ eine Fördermöglichkeit bietet²⁸.

Eine Konzentration der Förderung kann und sollte mit einer Reduktion der Förderprogramme einhergehen. Ob man sich dabei allerdings auf ein kleines Bündel von bundeseinheitlich durchzuführenden Programmen beschränken kann²⁹, bedarf noch einer gründlichen Analyse. Zumindest sollte berücksichtigt werden, daß der Wettbewerb zwischen den Ländern in einem föderalen Staat auch zu innovativen Förderansätzen führen kann, die im Rahmen eines „Förderzentrismus“ nicht zustande kämen.

Gewöhnungseffekte vermeiden

Schwieriger als das Setzen von Förderschwerpunkten für ausgewählte Bereiche der ostdeutschen Wirtschaft gestaltet sich die richtige „Dosierung“ des Fördermitteleinsatzes. So besteht die Gefahr, daß die Förderung zu gering ausfällt, um als Nachteilsausgleich wirken zu können. Fällt die Förderung dagegen höher aus, als es ein Ausgleich der Standortnachteile erfordert, so werden auch Investitionen angeregt, die unter Marktbedingungen nicht rentabel wären³⁰. Eine verlässliche Quantifizierung dieser Effekte ist kaum möglich. Letztendlich bleibt nur der Weg, durch zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung der Förderung potentielle „Gewöhnungseffekte“ an Subventionen, die zu Lasten eigener Entwicklungsanstrengungen gehen, zu vermeiden. In diesem Sinne erfordert die nachholende Entwicklung Ostdeutschlands weiterhin eine großräumige Verteilungspolitik, die – ungeachtet ihrer sozialen Grundkomponente – auf den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft bzw. einer selbsttragenden Wachstumsbasis ausgerichtet sein muß.

²⁵ Vgl. ifo, IWH: Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Ein Gemeinschaftsgutachten von ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, München 1994, S. 99, in: ifo-studien zur Strukturforchung, Bd. 18.

²⁶ Vgl. in diesem Sinne auch I. Matthäus-Maier und H.-O. Henkel, im Zeitgespräch „Fünf Jahre deutsche Wirtschafts- und Währungsunion“, in: WIRTSCHAFTSDIENT, 75 Jg. (1995), H. 6, S. 291 ff und S. 293 ff.

²⁷ Eine Differenzierung der Fördersätze zugunsten der Problemregionen dürfte nur geringe Lenkungseffekte aufweisen und kommt primär einer „symbolischen“ Stärkung des mittel- und langfristig dominierenden Ausgleichsziels gleich.

²⁸ Vgl. zur Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik näher G. Heimpold, M. Junkernheinrich: Regionale Wirtschaftspolitik in den neuen Ländern. Bestandsaufnahme, Probleme, Perspektiven, in: IWH (Hrsg.): Wirtschaft im Systemschock, a.a.O. S. 149 ff.; M. Junkernheinrich, R. Skopp: Wirtschaftliche Konvergenz und räumliche Wachstumspole, a.a.O., S. 235 ff.

²⁹ So wird im Zwölften Anpassungsbericht von DIW, IfW und IWH eine Konzentration auf vier Fördertatbestände/Programme (Forschung und Entwicklung, Mittelstand, Existenzgründungen, Regionalförderung) nahegelegt; vgl. DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Zwölfter Bericht, a.a.O., S. 76.

³⁰ Vgl. DIW, IfW, IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, Zwölfter Bericht, a.a.O., S. 74. Diese „Gefahr“ ist jedoch der Förderpolitik inhärent. Jeder Lenkungseffekt impliziert ja, daß eine Investition zustande kommt, die ohne Förderung (also unter Marktbedingungen) nicht erfolgt wäre.