

Bode, Eckhardt

Article — Digitized Version

Aktive und passive Sanierung im Wachstumsprozess ostdeutscher Regionen

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Bode, Eckhardt (2003) : Aktive und passive Sanierung im Wachstumsprozess ostdeutscher Regionen, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 4, pp. 362-382

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2896>

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.

Aktive und passive Sanierung im Wachstumsprozess ostdeutscher Regionen

Von Eckhardt Bode

I. Problemstellung

Ostdeutschland konnte nach einer raschen wirtschaftlichen Konvergenz in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in der zweiten Hälfte der Dekade nicht nennenswert weiter gegenüber Westdeutschland aufholen. Und auch für das kommende Jahr 2003 werden für Ostdeutschland vorwiegend nur deshalb etwas höhere Wachstumsraten als für Westdeutschland prognostiziert, weil die Beseitigung der Schäden der Elbe-Flut die ansonsten schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung belebt (DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI 2002).

Zwar gibt es in einigen Sektoren der Wirtschaft durchaus positive Anzeichen (SVR 2000: 119 ff.; DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002). So hat sich etwa die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie in den vergangenen Jahren durchaus verbessert. Gleichzeitig jedoch sind gravierende „Wachstumsbremsen“ wirksam, die die wirtschaftliche Entwicklung noch über einige Jahre hinweg beeinträchtigen werden. Besonders bedeutsam in diesem Zusammenhang sind die Strukturkrise in der Bauwirtschaft, die in Ostdeutschland nach wie vor einen außerordentlich hohen Anteil an der Wertschöpfung und Beschäftigung hat, und die in Ostdeutschland weiterhin bestehende Notwendigkeit des Beschäftigungsabbaus im öffentlichen Dienst (vgl. Pohl 1999: 26; SVR 2000: 123 f.; DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002). Aber auch die allgemeine Wachstumsschwäche in Deutschland, die nicht nur konjunkturell bedingt ist, sondern gravierende strukturelle Schwächen offenbart (SVR 2002: 1), wirkt sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands aus.

Die einzelnen Regionen innerhalb Ostdeutschlands sind dabei im Aufholprozess gegenüber Westdeutschland unterschiedlich weit vorangekommen und sehen sich auch mit unterschiedlichen Problemlagen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Arbeit untersucht, in welchen Regionen die Einkommens- und Produktivitätsentwicklung vergleichsweise günstig verlief, und welche Regionen nicht mit der bundesdurchschnittlichen Entwicklung Schritt halten konnten. Besonderes Augenmerk wird dabei auch der Frage geschenkt, wo die beobachteten Einkommens- und Produktivitätssteigerungen eher ein Ausdruck wirtschaftlicher Stärke sind, und wo sie wirtschaftliche Schwächen vermuten lassen. Sie sind im Allgemeinen ein Ausdruck wirtschaftlicher Stärke, wenn überproportionales Wachstum der Produktivität bzw. des Pro-Kopf-Einkommens mit einer Zunahme der Beschäftigung bzw. der Bevölkerung einhergeht. Geht das Wachstum aber mit abnehmender Beschäftigung einher, oder wandern Teile der Bevölkerung ab, so kann sich hinter dem Wachstum durchaus eine krisenhafte Entwicklung verbergen (Bade und Niebuhr 1999). Der letztgenannte Fall wird in der vorliegenden Arbeit als „passive Sanierung“ bezeichnet, wobei der Begriff weniger im Sinne einer wirtschaftspolitischen Strategie als

vielmehr im Sinne eines regionalen Entwicklungsmusters verstanden wird. „Aktive Sanierung“ bezeichnet entsprechend eine regionale Wirtschaftsentwicklung, in deren Zuge die Zahl der Arbeitsplätze bzw. Einwohner im Wachstumsprozess ansteigt.

Die vorliegende Untersuchung ist eine Aktualisierung der in DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002: 33 ff.) vorgenommenen Konvergenzanalyse. Sie basiert auf den jüngst veröffentlichten Daten der öffentlichen Statistik zur Bruttowertschöpfung und Erwerbstätigkeit auf Kreisebene (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2002), die revidierte Zahlen für die neunziger Jahre und erstmals auch Informationen für 2000 enthalten. Die frühere Untersuchung war auf Schätzungen für das Jahr 2000 angewiesen (vgl. DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002: 32), die sich in einigen Fällen als nicht sonderlich zuverlässig erwiesen haben.

Als Indikatoren für regionale Produktivität und regionales Einkommen werden die durchschnittliche Arbeitsproduktivität (kurz: Produktivität) – definiert als nominale Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Erwerbstätigem – und das Pro-Kopf-Einkommen – definiert als nominale Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten je Einwohner – herangezogen.¹ Obwohl sich – auch in Ermangelung von Alternativen – diese beiden Indikatoren als Standardmaße der (regional)ökonomischen Analyse etabliert haben, ist doch zu beachten, dass sie aus vielen Gründen nur begrenzt als Maße für die ökonomische Leistungsfähigkeit oder den Wohlstand taugen. Ein Grund liegt darin, dass die Statistiken auf umfangreichen Schätzungen basieren; in Einzelfällen sind Verzerrungen durch Schätzfehler nicht auszuschließen. Ein weiterer Grund ist, dass die Produktivität das ökonomische Leistungspotential vernachlässigt, das in Unterbeschäftigung ruht; das Pro-Kopf-Einkommen dagegen enthält nicht die im Rahmen sozialer Sicherungssysteme gezahlten Transfereinkommen und kann zudem durch grenzüberschreitende Pendlerströme teilweise erheblich verzerrt sein.² Der Un-

¹ Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002). Die vorliegende Untersuchung verwendet die nach dem „Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen“ (ESVG 1995) ermittelte Bruttowertschöpfung zu Herstellungskosten, die produktbezogene Steuern wie die Mineralölsteuer nicht enthält. Eine Bereinigung der Daten um regionsspezifische Preisniveauänderungen ist nicht möglich, weil entsprechende regionale Deflatoren nicht verfügbar sind.

² Die Bruttowertschöpfung (Zähler) wird am Arbeitsplatz, die Einwohnerzahl (Nenner) aber am Wohnort ermittelt. Das Pro-Kopf-Einkommen kreisfreier Städte mit Einpendlerüberschuss wird mithin überzeichnet; das der angrenzenden Flächenkreise entsprechend unterzeichnet. Erschwerend kommt hinzu, dass es in Ostdeutschland in den neunziger Jahren Gebietsstandsänderungen gegeben hat, denen die Statistik nicht Rechnung getragen hat. Dies betrifft vor allem einige Eingemeindungen von Kommunen am Rande größerer Städte wie Dresden und Leipzig in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Sie beeinträchtigen zum einen die Aussagekraft der Veränderungsdaten von Niveauvariablen (Wertschöpfung, Beschäftigung, Bevölkerung) und zum anderen die der Veränderungsdaten des Pro-Kopf-Einkommens, weil sich die Pendlerströme über die Kreisgrenzen durch die Eingemeindungen im Allgemeinen spürbar verringert haben. Den kreisscharf abgegrenzten Produktivitätsindikator dürften diese Änderungen hingegen nur marginal tangieren. Die umfassenden Kreisreformen in der ersten Hälfte der Dekade hingegen wurden so weit wie möglich in der Statistik berücksichtigt.

tersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 1992–2000. Vereinfachend wird im Folgenden von den „neunziger Jahren“ gesprochen.

Bevor sich Abschnitt III der Frage von aktiver oder passiver Sanierung in ostdeutschen Regionen widmet, wird in Abschnitt II ein Überblick über die Entwicklung der regionalen Einkommensverteilung zwischen Ost- und Westdeutschland einerseits, und zwischen den Regionen innerhalb Ostdeutschlands andererseits gegeben. In Abschnitt IV werden schließlich einige wirtschaftspolitische Implikationen diskutiert.

II. Regionale Konvergenz und Divergenz seit Anfang der neunziger Jahre

Um einen Überblick über die Entwicklung der regionalen Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland zum einen, und zwischen den Regionen innerhalb Ost- und Westdeutschlands zum anderen zu gewinnen, wird zunächst untersucht, wie sich die Mittelwerte und Variationskoeffizienten für die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen im Zeitablauf verändert haben. Anschließend werden vertiefend die Entwicklungen der gesamten regionalen Einkommensverteilungen in Ost- und Westdeutschland untersucht. Um ein möglichst detailliertes Bild zeichnen zu können, werden die Untersuchungen auf der Grundlage der 112 ost- und 327 westdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte vorgenommen.³ Die Kreisdaten werden um gesamtdeutsche Wachstums-, Konjunktur- und Preisniveauentwicklungen bereinigt, indem die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen auf Kreisebene durch die durchschnittliche Produktivität bzw. das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in allen 439 Kreisen in Deutschland in dem jeweiligen Jahr dividiert werden. Jeder Kreis erhält – unabhängig von seiner Größe – das gleiche Gewicht; der Mittelwert über alle 439 Kreise in Gesamtdeutschland ist somit auf eins normiert.

Die Entwicklungen der Mittelwerte und Variationskoeffizienten (Standardabweichung dividiert durch Mittelwert) geben Auskunft darüber, ob sich die regionalen Produktivitäts- und Einkommensdisparitäten im Zeitablauf insgesamt verringert oder vergrößert haben (Friedman 1992; Barro und Sala-i-Martin 1995). Tabelle 1 gibt die entsprechenden Werte für Deutschland insgesamt sowie für Ost- und Westdeutschland getrennt wieder. Dabei zeigt der Variationskoeffizient für Deutschland insgesamt das bereits hinlänglich bekannte Bild (vgl. SVR 2000: 116 ff.; DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002: 33 ff.): Die insgesamt sehr deutliche Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland seit Anfang der neunziger Jahre hat ausschließlich in der ersten Hälfte der Dekade stattgefunden; nach 1996 hat es bei der Produktivität praktisch keine weitere Konvergenz mehr gegeben; bei den Pro-Kopf-Einkommen deutet der leichte Anstieg des Variationskoeffizienten sogar auf eine leichte Divergenz hin. Auch ist festzuhalten, dass die regionalen Disparitäten bei der Produktivität deutlich niedri-

³ Aus Gründen der Datenverfügbarkeit werden die kreisfreie Stadt Eisenach und der sie umgebende Wartburgkreis zu einem Kreis zusammengefasst. Auch wird nicht zwischen Ost- und Westberlin unterschieden.

Tabelle 1: Regionale Konvergenz und Divergenz der Produktivitäten und Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland 1992–2000 – Mittelwerte und Variationskoeffizienten auf der Grundlage von Kreisen

Jahr	Produktivität		Pro-Kopf-Einkommen	
	Mittelwert	Variationskoeffizient ^a	Mittelwert	Variationskoeffizient ^a
<i>439 Kreise in Ost- und Westdeutschland</i>				
1992	1	27,8	1	48,4
1994	1	19,7	1	41,8
1996	1	18,7	1	41,0
1998	1	19,0	1	42,1
2000	1	18,8	1	43,8
<i>112 Kreise in Ostdeutschland</i>				
1992	0,583	12,9	0,496	25,2
1994	0,738	9,5	0,656	23,2
1996	0,766	7,5	0,700	22,3
1998	0,771	8,2	0,700	23,6
2000	0,781	8,3	0,694	24,3
<i>327 Kreise in Westdeutschland</i>				
1992	1,143	12,9	1,173	37,4
1994	1,090	12,6	1,118	37,1
1996	1,080	13,2	1,103	38,0
1998	1,079	14,0	1,103	39,2
2000	1,075	14,5	1,105	41,0

^a Standardabweichung/Mittelwert, multipliziert mit 100.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002), Berechnungen des IfW.

ger sind als beim Pro-Kopf-Einkommen. Dies liegt zum einen an den Pendlerströmen über Kreisgrenzen, die die Pro-Kopf-Einkommen verzerren, und zum anderen an regionalen Unterschieden in der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitslosigkeit.

Der regionale Konvergenzprozess in Deutschland wurde dabei maßgeblich durch die Konvergenz *zwischen* Ost und Westdeutschland getrieben: Die mittlere Produktivität (Mittelwert) der 112 ostdeutschen Kreise ist deutlich von 58 Prozent des gesamtdeutschen Durchschnitts auf 78 Prozent angestiegen; spiegelbildlich ist die mittlere Produktivität in Westdeutschland von 114 Prozent auf knapp 108 Prozent gesunken. Bei den Pro-Kopf-Einkommen zeigt sich ein ähnliches Bild, allerdings bei einer durchweg höheren Differenz zwischen Ost und West, was darauf hindeutet, dass Ostdeutschland nach Maßgabe des Pro-Kopf-Einkommens noch nicht so weit im Konvergenzprozess vorangekommen ist wie nach Maßgabe der Produktivität.

Neben dieser gesamtdeutschen Konvergenz hat es aber auch innerhalb Ostdeutschlands eine regionale Konvergenz sowohl bei der Produktivität als auch dem Pro-Kopf-Einkommen in Richtung auf den ostdeutschen Durchschnitt gegeben: die Variationskoeffizienten für die ostdeutschen Kreise, die 1992 noch bei 12,9 (Produktivität) bzw. 25,2 (Pro-Kopf-Einkommen) lagen, sind bis 1996 auf 7,5 bzw. 22,3 gesunken. Danach freilich hat sich auch diese Konvergenz nicht weiter fortgesetzt; es sind sogar Anzeichen für eine schwache Divergenz erkennbar. Innerhalb Westdeutschlands hat es demgegenüber in den gesamten neunziger Jahre eine leichte Divergenz gegeben – erkennbar an den fast durchgehend leicht ansteigenden Variationskoeffizienten für die 327 westdeutschen Landkreise.

Auch wenn Mittelwerte und Variationskoeffizienten durchaus einen Eindruck von den generellen Tendenzen in der Entwicklung regionaler Disparitäten vermitteln können, so sind sie doch nur recht grobe Maße. Die gesamte in den regionalen Produktivitäts- bzw. Einkommensverteilungen enthaltenen Informationen geben sie nur dann wieder, wenn die beobachteten Verteilungen einer Normalverteilung folgen. Diese ist vollständig durch den Mittelwert und die Varianz (oder Standardabweichung) beschrieben. Je stärker die beobachtete Verteilung aber von der Normalverteilung abweicht, desto größer ist der Informationsverlust.

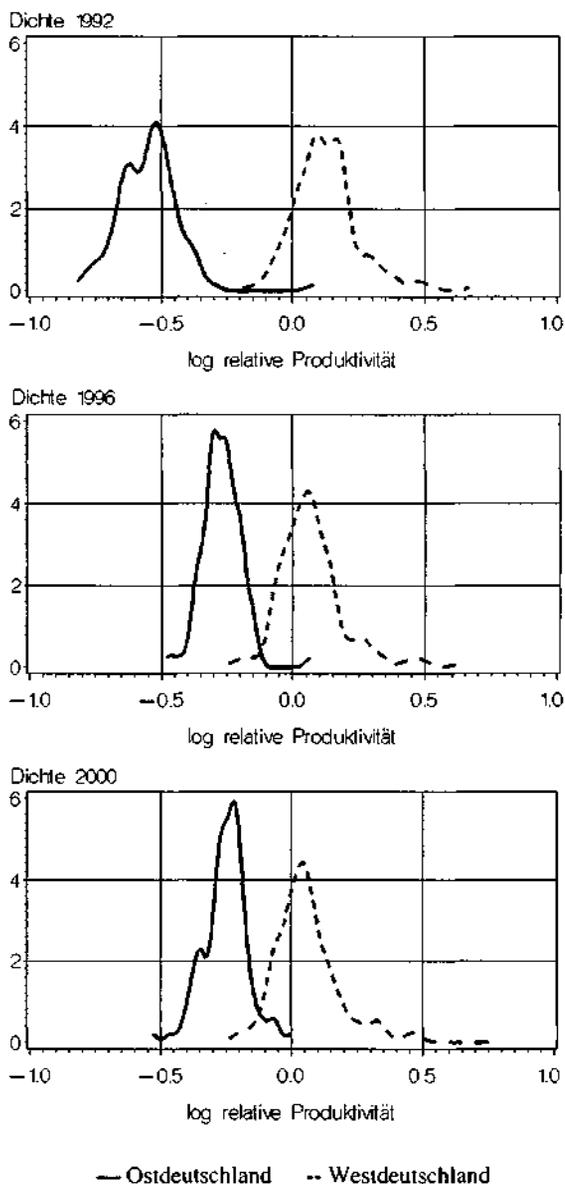
Statistischen Tests auf Normalverteilung zufolge weichen sowohl die regionalen Einkommens- als auch die Produktivitätsverteilungen in Ost- und Westdeutschland signifikant von der Normalverteilung ab. Folglich offenbaren die in Tabelle 1 verwandten Indikatoren nur einen Teil der Konvergenzgeschichte.

Um detaillierte Informationen zu erhalten, ist ein genauerer Blick auf die regionalen Einkommensverteilungen notwendig. Hierfür eignet sich in besonderem Maße die Schätzung stochastischer Kerne. Dabei wird für jedes Stichjahr eine Dichtefunktion geschätzt, deren Wert für ein Einkommensniveau umso höher ist, je größer die Zahl der Landkreise mit diesem oder einem sehr ähnlichen Einkommensniveau ist. Um die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in den Einkommensniveaus und den Einkommensverteilungen besser identifizieren zu können, werden Dichtefunktionen für beide Teilregionen separat geschätzt. In der vorliegenden Untersuchung werden diese Schätzungen nur für die Produktivität und nur für drei Stichjahre vorgenommen: das Anfangsjahr der Untersuchung (1992), den Wendepunkt im Konvergenzprozess (1996) und das Endjahr (2000).⁴

Die Dichtefunktionen sind in Schaubild 1 dargestellt. Die jeweils linke Funktion beschreibt die regionale Produktivitätsverteilung in Ostdeutschland, die

⁴ Auf entsprechende Schätzungen für die Pro-Kopf-Einkommen wird verzichtet, weil diese aufgrund der eingangs beschriebenen räumlichen Inkongruenz von Zähler (Arbeitsort) und Nenner (Wohnort) wenig aussagekräftige Ergebnisse liefern (vgl. dazu auch DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002: 35 ff.). Zudem werden die bisher verwandten Produktivitäten logarithmiert, was vornehmlich dem Ziel dient, einige wenige westdeutsche Kreise mit sehr hoher Produktivität näher an den Mittelwert heranzuführen. Auf die grundlegenden Ergebnisse hat dies keinen Einfluss; allerdings ist zu beachten, dass der Durchschnitt über alle 439 Kreise nunmehr 0 statt 1 ist. Zu beachten ist auch, dass die Fläche unter jeder der Dichtefunktionen auf eins normiert ist. Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland in der Anzahl der Kreise bleibt mithin unberücksichtigt.

Schaubild 1: Regionale Produktivitätsverteilungen in Ost- und Westdeutschland 1992, 1996 und 2000 – Stochastische Kerne auf der Grundlage von Kreisen^a



^a Eine logarithmierte relative Produktivität von $-0,5$ entspricht in etwa 60 Prozent des Bundesdurchschnitts; $+0,5$ entspricht etwa 165 Prozent.

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002), Schätzungen des IfW.

rechte die in Westdeutschland. Auffallend ist zunächst, dass die Funktionen von ihrer Form und Höhe her 1992 noch recht ähnlich waren, aber weit auseinander lagen. Es gab praktisch keinen Überschneidungsbereich. In allen ostdeutschen Kreisen war die Produktivität niedriger als im produktivitätsschwächsten westdeutschen Kreis, wenn man einmal von Berlin absieht, das als einziger ostdeutscher Kreis über dem gesamtdeutschen Durchschnitt (0 in Schaubild 1) lag. Zwischen 1992 und 1996 sind die Funktionen zum einen deutlich näher zusammen gerückt. Hierin spiegelt sich die Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland wider. Alle Kreise, die 1992 noch eine Produktivität von weniger als 60 Prozent des gesamtdeutschen Durchschnitts hatten (log. relative Produktivität $\approx -0,5$), haben diese Marke in nur vier Jahren übersprungen. Zum zweiten ist das Maximum der ostdeutschen Funktion deutlich angestiegen, was auf die regionale Konvergenz innerhalb Ostdeutschlands hindeutet. Das Maximum der westdeutschen Funktion ist zwar ebenfalls leicht angestiegen. Dass die entsprechenden Variationskoeffizienten in Tabelle 1 dennoch keine Konvergenz innerhalb Westdeutschlands anzeigen, liegt vor allem daran, dass es gleichzeitig am oberen und unteren Rand der Verteilung einige Divergenztendenzen gegeben hat. Zum dritten schließlich ist – sieht man von Berlin ab – die ostdeutsche Funktion für 1996 eingipflig, während sie noch 1992 zweigipflig war. Die Häufung von Regionen, die sich in der Graphik für 1992 in dem kleineren Gipfel links vom Hauptgipfel im Bereich recht niedriger Produktivitätsniveaus niederschlägt, ist verschwunden.

Zwischen 1996 und 2000 haben sich die beiden Funktionen für Ost- und Westdeutschland nicht nennenswert weiter angenähert. Eher das Gegenteil war der Fall: Berlin ist auf bzw. unter den gesamtdeutschen Durchschnitt zurückgefallen, und unter den übrigen ostdeutschen Kreisen hat es eine merkliche Ausdifferenzierung in den Produktivitätsniveaus gegeben. Zum einen hat es noch weitere Aufholprozesse gegenüber dem Westen gegeben, wie die Verlagerung des Hauptgipfels in Richtung auf den Mittelwert andeutet. Andere Kreise sind demgegenüber jedoch wieder zurückgefallen; im Bereich niedriger Produktivitätsniveaus hat sich wieder ein zweiter Gipfel gebildet. Dies könnte ein erstes Anzeichen dafür sein, dass es einige ostdeutsche Regionen zunehmend schwerer haben, mit dem Gros der ostdeutschen Regionen wirtschaftlich Schritt zu halten.⁵ In Westdeutschland hat sich im gleichen Zeitraum die Divergenz an den Rändern der Verteilung fortgesetzt. Insgesamt gab es 2000 damit einen zwar immer noch recht geringen, aber gleichwohl deutlich erkennbaren Überschneidungsbereich zwischen Ost- und Westdeutschland: Einige ostdeutsche Kreise haben die produktivitätsschwächsten westdeutschen Kreise mittlerweile überholt.

Die divergierenden ostdeutschen Kreise sind in Tabelle A1 im Anhang aufgeführt. Insgesamt gab es 34 Kreise, die 2000 eine Produktivität von weniger als 74 Prozent des Bundesdurchschnitts⁶ aufwiesen und im Zeitraum 1996–

⁵ In dieser Deutlichkeit hat sich das Zurückbleiben einiger ostdeutscher Regionen auf der Grundlage früherer Veröffentlichungen der VGR sowie der für DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002) vorgenommenen Schätzungen der regionalen Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit im Jahr 2000 noch nicht abzeichnet.

⁶ Ein Produktivitätsniveau von 74 Prozent entspricht in etwa einem Wert von $-0,3$ für die in Schaubild 1 auf der horizontalen Achse abgetragenen logarithmierten relativen Produktivität.

2000 nicht mit der bundesdurchschnittlichen Produktivitätsentwicklung mithalten konnten. Unter den 34 produktivitätsschwachen und divergierenden Kreisen finden sich allein 19 der 30 sächsischen Kreise, darunter alle Kreise entlang der deutsch-tschechischen Grenze.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es – bei unverkennbaren Tendenzen einer Annäherung der wirtschaftlichen Leistungskraft der Regionen sowohl zwischen Ost- und Westdeutschland, als auch innerhalb Ostdeutschlands – zumindest Anzeichen dafür gibt, dass zuletzt nicht alle ostdeutschen Regionen gleichermaßen an dem wirtschaftlichen Konvergenzprozess innerhalb Deutschlands partizipiert haben. Es scheint einige Regionen zu geben, die es nach anfänglichen Konvergenzerfolgen zunehmend schwerer haben, mit den übrigen Regionen Schritt zu halten. Mehr als die Hälfte dieser Kreise findet sich in Sachsen und hier vor allem in der deutsch-tschechischen Grenzregion.

III. Aktive versus passive Sanierung

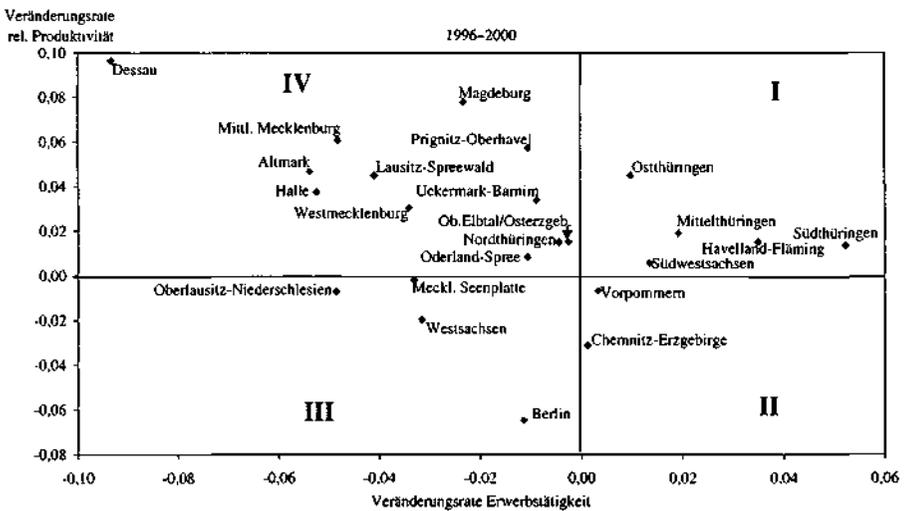
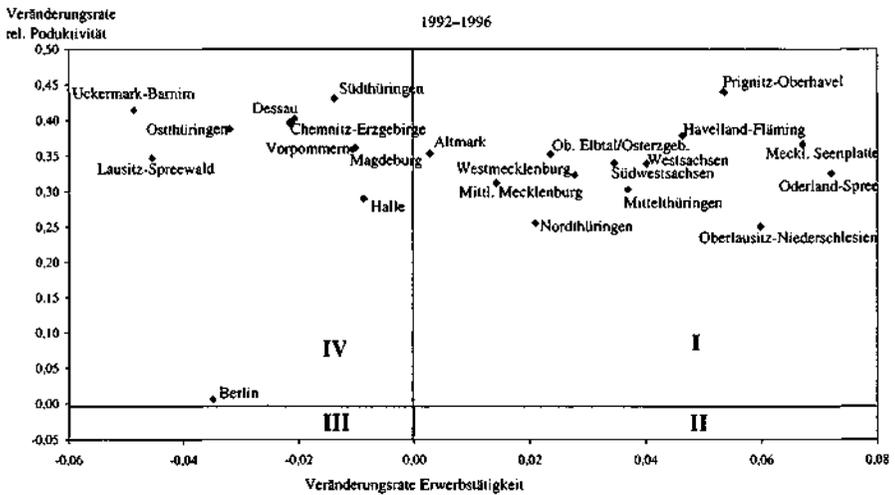
Für die qualitative Beurteilung der Entwicklungen von Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen in einer Region ist nicht nur ihre Konvergenz oder Divergenz von Bedeutung. Ein Aufholen gegenüber dem Bundesdurchschnitt kann Ausdruck wirtschaftlicher Stärke sein; es kann aber auch aus einer Position der wirtschaftlichen Schwäche heraus erfolgen. Ein überdurchschnittliches Wachstum von Pro-Kopf-Einkommen und/oder Produktivität in einer Region ist kritischer zu bewerten, wenn es mit einem Rückgang der Zahl der Einwohner bzw. Arbeitsplätze verbunden ist, als wenn die Zahl der Einwohner bzw. Arbeitsplätze ansteigt. Ersteres deutet eher auf eine passive Sanierung bzw. auf Rationalisierungen hin; letzteres kann eher als aktive Sanierung bzw. Expansion der wirtschaftlichen Basis interpretiert werden.

Aufgrund des engeren ökonomischen Zusammenhangs erscheint es für eine bessere Interpretierbarkeit geraten, zunächst einen Blick auf den Zusammenhang zwischen den Entwicklungen von Produktivität und Erwerbstätigkeit zu werfen und anschließend den entsprechenden Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommens- und Bevölkerungsentwicklung ergänzend hinzuzuziehen. Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen, und um regionale Problemlagen besser identifizieren zu können, wird von der Kreis- auf die Raumordnungsregions-Ebene gewechselt. Als Referenzmaßstab für das Pro-Kopf-Einkommen und die Produktivität wird weiterhin die Entwicklung auf Bundesebene herangezogen. Die Veränderungen bei der Bevölkerung und der Erwerbstätigkeit werden dagegen als einfache Veränderungsrate berechnet.

Entwicklung von Produktivität und Erwerbstätigkeit

Den Zusammenhang zwischen der Veränderungsrate der Erwerbstätigkeit und der Veränderungsrate der relativen Produktivität zeigt Schaubild 2. Die obere Graphik beschreibt den Zusammenhang in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, die noch sehr stark durch die Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft

Schaubild 2: Veränderungen der relativen Produktivität und der Erwerbstätigkeit in 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen 1992–2000



Quelle: Wie Tabelle 1.

bestimmt war; die untere Graphik beschreibt den Zusammenhang in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.

Anhand der Vorzeichen beider Indikatoren kann man vier Quadranten unterscheiden, die verschiedene Entwicklungsmuster charakterisierten.⁷ In der ersten Hälfte der neunziger Jahre finden sich alle 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen

⁷ Die vier Quadranten sind durch römische Zahlen gekennzeichnet.

nen in den Quadranten I und IV: Alle Regionen haben, was ihre Produktivität angeht, gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufgeholt. Allerdings kann nur bei 13 Regionen von einer aktiven Sanierung gesprochen werden; nur dort war das Produktivitätswachstum auch mit einer Zunahme der Beschäftigung verbunden (I. Quadrant). In den übrigen 10 Regionen ist eher von einer passiven Sanierung auszugehen, weil das Wachstum mit zum Teil erheblichen Beschäftigungsverlusten verbunden war (IV. Quadrant).

Für die zweite Hälfte der neunziger Jahre ist das Bild deutlich differenzierter. In diesem Zeitraum fallen in den I. Quadranten, der auf aktive Sanierung hindeutet, nur noch 5 der 23 Raumordnungsregionen, darunter weite Teile Thüringens (Ostthüringen um Jena und Gera, Mittelthüringen um Weimar und Gotha, Südthüringen um Eisenach und Suhl) sowie Südwestsachsen (um Zwickau und Plauen) und Havelland-Fläming. Beachtenswert erscheint, dass Ost- und Südthüringen, die noch in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in die Kategorien passive Sanierung gefallen waren, nunmehr Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen haben. Dies dürfte im Fall Südthüringens zu einem guten Teil auf Großinvestitionen in der Automobilindustrie zurückzuführen sein (vgl. z.B. Blien et al. 2001: 46), in Ostthüringen dürften die Entwicklungen im Umfeld von Jenoptik zur positiven Entwicklung beigetragen haben.

Der II. Quadrant ist gekennzeichnet durch ein Zurückbleiben bei der Produktivitätsentwicklung, allerdings bei positiver Beschäftigungsentwicklung. Eine solche Entwicklung ist etwa dann zu beobachten, wenn expandierende Branchen oder Aktivitäten mit einer vergleichsweise geringen Arbeitsproduktivität eine erhebliche Rolle für die Regionalentwicklung spielen. Typische Beispiele sind der Fremdenverkehr oder andere Zweige des Dienstleistungssektors. In diesen Quadranten fallen zwei periphere Regionen, namentlich Vorpommern (Stralsund, Greifswald), wo der Fremdenverkehr stark ausgebaut wurde, und Chemnitz-Erzgebirge.

Im IV. Quadranten finden sich nunmehr 12 Regionen, deren Entwicklung eher auf eine passive Sanierung hindeutet. Dort ist die Produktivität auf Kosten der Beschäftigung gestiegen, etwa weil extrem kapitalintensive Investitionen, wie sie in der Herstellung von chemischen Grundstoffen und der Mineralölindustrie vorherrschen, zwar die Wertschöpfung nach oben getrieben, aber keine nennenswerten positiven Effekte auf die Erwerbstätigkeit gehabt haben. In diesen Quadranten fallen zum einen die Raumordnungsregionen Dessau und Halle, die vergleichsweise stark durch Großbetriebe der chemischen Grundstoffindustrie geprägt sind (vgl. DIW/IWH/IfW 1998: 95 ff.), sowie Lausitz-Spreewald (Cottbus), wo zudem der Braunkohlebergbau eine bedeutende Rolle spielte und spielt (vgl. DIW/IWH/IfW 1999: 115 ff.). Die Region Dessau beispielsweise, in der auch der Chemiekomplex Bitterfeld-Wolfen liegt, hat bei der Produktivität um fast 10 Prozent gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufgeholt (von 70 Prozent auf knapp 77 Prozent); dabei gingen jedoch mehr als 9 Prozent der Arbeitsplätze verloren. Zum zweiten fallen in diesen Quadranten die zwischen Berlin und der polnischen Grenze liegenden Regionen Oderland-Spree (Frankfurt/Oder, Eisenhüttenstadt) und Uckermark-

Barnim (Eberswalde, Schwedt), wo Großbetriebe der Eisen- und Stahlindustrie bzw. der Mineralölindustrie ansässig sind. Zu dritten ist auch die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Dresden, Meissen, Sächsische Schweiz) in die Rubrik passive Sanierung einzuordnen. Und schließlich finden sich hier alle Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze von der Ostsee bis nach Nordthüringen.

Im III. Quadranten schließlich finden sich Regionen, deren Entwicklungen vor allem deshalb als besonders problematisch angesehen werden könnten, weil sie nicht nur sinkende Erwerbstätigenzahlen, sondern gleichzeitig auch noch einen Rückgang der Produktivität gegenüber dem Bundesdurchschnitt zu verzeichnen hatten. Dies waren in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vier Raumordnungsregionen: Berlin, das die Folgen der Teilung Deutschlands bzw. der Öffnung zum Umland nach wie vor noch nicht überwunden hat, Oberlausitz-Niederschlesien (Görlitz, Hoyerswerda) und Westsachsen (Leipzig), wo Großbetriebe der chemischen Industrie und des Braunkohlebergbaus eine nicht unbedeutende Rolle spielen, und die Mecklenburgische Seenplatte (Müritzz, Neubrandenburg, Demmin), die durch Landwirtschaft und Fremdenverkehr geprägt ist.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich das vorherrschende Entwicklungsmuster in den ostdeutschen Regionen im Laufe der neunziger Jahre von einer aktiven zu einer passiven Sanierung gewandelt hat. Von der passiven Sanierung waren zum einen Regionen betroffen, die die gravierenden strukturellen Umwälzungen nach der Wiedervereinigung durch den Erhalt und den Aufbau besonders kapitalintensiver (aber arbeitsplatzarmer) Wirtschaftszweige wie der chemischen Grundstoffindustrie oder dem Braunkohlebergbau zu bewältigen suchten (Dessau, Halle, Leipzig, Lausitz); in den Regionen Leipzig und dem Südosten Sachsens kann nicht einmal von einer Sanierung gesprochen werden. Von diesen kapitalintensiven Industrien sind vergleichsweise geringe Impulse für die übrige regionale Wirtschaft zu erwarten, weil sie weniger als viele andere Industrien auf Zulieferer und Absatzmärkte vor Ort angewiesen sind. Zum anderen konnten die Regionen entlang der innerdeutschen Grenze (mit Ausnahme der westlichen und südlichen Teile Thüringens) diesen – zumindest theoretisch vorhandenen – Standortvorteil bisher kaum zu einer aktiven Sanierung ihrer Wirtschaft nutzen. Demgegenüber haben sich insbesondere weite Teile Thüringens recht positiv entwickelt, was nicht zuletzt an Neuansiedlungen von Großbetrieben (etwa der Automobilindustrie in Eisenach) oder der Neugründung und Expansion im Umfeld bestehender Großbetriebe (etwa der optischen Industrie in Jena) liegen dürfte.⁸ Dagegen sind bedeutende Teile Sachsens im Wachstum von Produktivität und Erwerbstätigkeit deutlich gegenüber der ersten Hälfte der neunziger Jahre zurück gefallen. Dies dürfte auch eine Folge der Strukturkrise in der Bauindustrie sein (DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002: 53 f.).

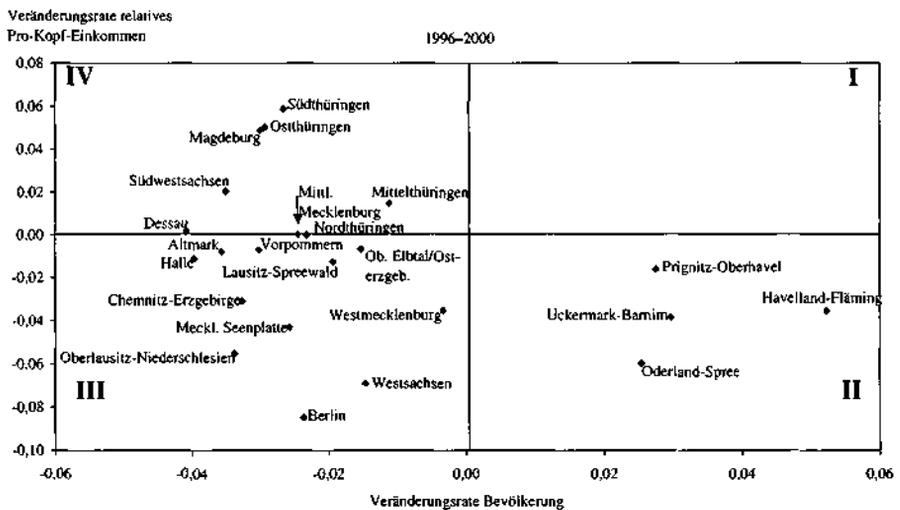
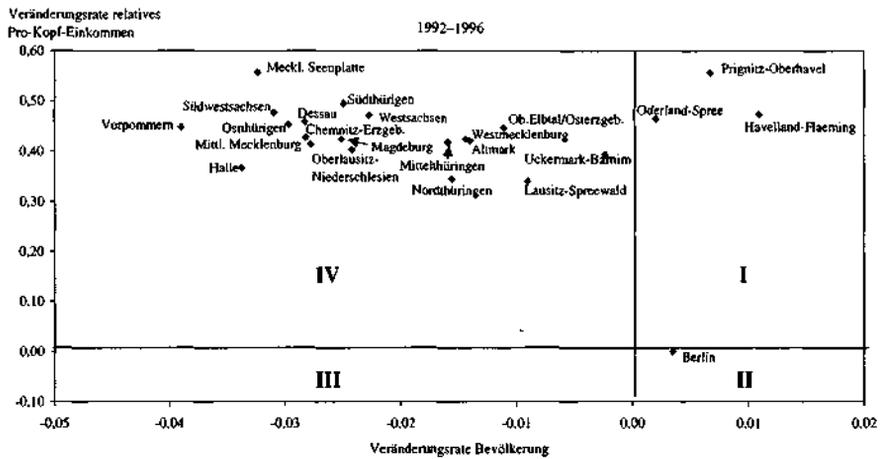
⁸ Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, welchen Einfluss die Ansiedlung der Produktionsstätte von BMW auf den Raum Leipzig haben wird.

Entwicklung von Pro-Kopf-Einkommen und Bevölkerung

Der Zusammenhang zwischen der Pro-Kopf-Einkommens- und der Bevölkerungsentwicklung ist mit größerer Vorsicht zu interpretieren als der zwischen der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung. Die Beurteilung der Indikatoren hängt von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Einer dieser Faktoren ist die Veränderung in den Pendlerströmen zwischen Regionen, die entweder durch Wohnortverlagerungen von Agglomerationszentren in Umlandgebiete oder durch die Aufnahme einer Beschäftigung in einer anderen Region (z.B. Westdeutschland) bedingt sein können. Auch macht es einen Unterschied, ob die beobachteten Veränderungen durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung oder durch Wanderungen dominiert werden. Und im Falle von Wanderungen ist erheblich, ob Erwerbstätige oder Nicht-Erwerbstätige (Arbeitslose, Rentner), Singles oder große Familien zu- oder abwandern. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen im Großraum Berlin etwa, wo die – für die westdeutschen Agglomerationen typische – Suburbanisierung nach der Wiedervereinigung quasi im Zeitraffer-Tempo nachgeholt wurde, ist sicherlich wenig aussagekräftig.

Sieht man von Berlin und dem Berliner Umland ab, so haben alle ostdeutschen Regionen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nach Maßgabe des Pro-Kopf-Einkommens eine passive Sanierung vollzogen (Schaubild 3, obere Graphik). Bei rascher Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen in Richtung auf den Bundesdurchschnitt haben sich die Bevölkerungszahlen zum Teil deutlich verringert. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (Schaubild 3, untere Graphik) haben sich die Bevölkerungsrückgänge im Wesentlichen fortgesetzt, nicht aber die Einkommenskonvergenz. Für nur noch sieben der 23 ostdeutschen Regionen erscheint das Attribut passive Sanierung angebracht (IV. Quadrant). Darunter sind im Wesentlichen die Regionen, die bei der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung eine aktive Sanierung vollzogen haben: In Südwestsachsen um Zwickau und Plauen sowie in weiten Teilen Thüringens waren die Bevölkerungszahlen trotz steigender Pro-Kopf-Einkommen (und steigender Beschäftigung) rückläufig. Darunter ist aber auch Magdeburg, wo bei hohem Wirtschaftswachstum der Rückgang der Bevölkerungszahl ähnlich hoch war wie der der Erwerbstätigkeit. Ein Großteil der übrigen Regionen (mit Ausnahme des Berliner Umlands) ist dagegen trotz zum Teil erheblicher Bevölkerungsrückgänge wieder weiter hinter der bundesdurchschnittlichen Einkommensentwicklung zurückgeblieben (III. Quadrant). Besonders gravierende relative Einkommensverluste verzeichneten die Regionen, die auch nach Maßgabe der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung in den III. Quadranten fallen (vgl. Schaubild 2) und daher als besonders kritisch eingestuft wurden: Westsachsen (Leipzig), Oberlausitz-Niederschlesien (Görlitz, Hoyerswerda) und die Mecklenburgische Seenplatte (Müritz, Neubrandenburg, Demmin). Ebenfalls relative Einkommensverluste verzeichneten die meisten der Regionen, für die nach Maßgabe der Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung das Attribut passive Sanierung angemessen erschien, darunter Regionen, in denen extrem kapitalintensive Industrien eine bedeutende Rolle spielen (Halle, Lausitz-Spreewald), sowie weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens, die in-

Schaubild 3: Veränderungen des relativen Pro-Kopf-Einkommens und der Bevölkerung in 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen 1992–2000



Quelle: Wie Tabelle 1.

nerhalb Ostdeutschlands als vergleichsweise wirtschaftsschwach einzustufen sind. Auch hier war der Rückgang der Bevölkerungszahlen deutlich schwächer als der der Erwerbstätigkeit.

IV. Wirtschaftspolitische Implikationen

Auch wenn vieles dafür spricht, dass Ostdeutschland insgesamt – nach überwundenem strukturellen Anpassungsprozess in einigen Branchen wie der Bauin-

dustrie – wirtschaftlich noch weiter gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufholen wird, gibt die ausgesprochen schwache Entwicklung einiger Regionen aus wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht durchaus Anlass zur Sorge. Der deutsch-tschechische Grenzraum, einige Gebiete im Nordosten Deutschlands sowie die Kohleregionen könnten bei weiter schwachem Wirtschaftswachstum sowie rückläufigen Beschäftigungs- und Bevölkerungszahlen auch auf längere Frist vom gesamtdeutschen Konvergenzprozess abgekoppelt werden. Befürchtet wird eine Abwärtsspirale, ein sich selbst verstärkender Prozess der Entleerung und Verarmung, wie ihn Wolfgang Thierse (2001) in einem Thesenpapier angedeutet hat: Aufgrund schlechter Beschäftigungsperspektiven und anhaltend niedrigem Lohnniveau wandern insbesondere die jüngeren, qualifizierten und leistungsfähigen Arbeitskräfte ab, die in anderen Regionen Deutschlands, etwa in Hamburg oder dem Südwesten, kaum Probleme haben, eine Beschäftigung zu finden. Die Regionen verlieren wichtiges Humankapital, und die Geburtenrate sinkt. Unternehmen vor Ort haben zunehmend Probleme, qualifiziertes Personal zu finden, und die Region verliert an Attraktivität für Investoren von außerhalb. Zudem verteuern sich bei zunehmender Unterauslastung lokale Dienstleistungen wie etwa der Handel oder öffentliche Dienste (Bildung, Ver- und Entsorgung, soziale Dienste); schließlich werden sie überhaupt nicht mehr angeboten. Öffentliche Investitionen sind abzuschreiben. Die Lebensqualität und die Zukunftsperspektiven verschlechtern sich. Perspektivlosigkeit in der verbliebenen Bevölkerung bildet den Nährboden für soziale Konflikte, politischen Extremismus und Kriminalität.

Das aktuelle wirtschafts- und regionalpolitische Instrumentarium enthält – neben persönlichen Transfers im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme, dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne und der EU-Regionalförderung – eine ganze Reihe von Initiativen, die den wirtschaftlichen Niedergang von Regionen verhindern sollen. Unter anderem sollen im Rahmen des Solidarpakts II bis 2019 mit gut 150 Mrd. € die noch bestehenden Infrastrukturmängel Ostdeutschlands beseitigt und so die Attraktivität der Regionen als Wirtschaftsstandorte verbessert werden. Die Transfers sind degressiv ausgestaltet; das jährliche Transfervolumen ist in den ersten Jahren (bis 2008) höher als in den nachfolgenden Jahren. Parallel dazu werden Unternehmen in Ostdeutschland vielfältige und umfangreiche Subventionen – u.a. in Form von Investitionszuschüssen, vergünstigten Krediten und Bürgschaften – gewährt. Diese Subventionen, die letztlich als eine Kompensation für Standortnachteile angesehen werden können, sollen die Anreize für Unternehmen erhöhen, sich in Ostdeutschland anzusiedeln bzw. dort zu expandieren. Und schließlich werden im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhebliche Mittel für die Beschäftigung und Fortbildung von Arbeitslosen aufgewandt, die dazu beitragen sollen, die Beschäftigungschancen Arbeitsloser zu erhöhen und der Entmutigung Arbeitsloser sowie den Abwanderungen zu begegnen.

Offenbar haben diese – und andere – Initiativen in den eingangs bezeichneten ostdeutschen Regionen bisher nicht den gewünschten Erfolg gebracht. Hieraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die finanziellen Anstrengungen nochmals verstärkt werden müssen. Aus der Vermutung, dass die volkswirtschaftlichen Kosten, die Abwärtsspirale zu durchbrechen, mit fortschreitendem Schrumpfungsprozess ansteigen werden, könnte zudem der Schluss gezo-

gen werden, dass dies so schnell wie möglich erfolgen muss. So heißt es etwa im Thierse-Papier: „Sparen kann man im Fall Ostdeutschlands nur, wenn man in die wirtschaftliche Entwicklung investiert! Ansonsten wird ein wachsender Anteil der Zuwendungen lediglich als sozialpolitische Nachsorge versickern.“ (Thierse 2001).

Zu fragen ist allerdings, ob die Gefahr von Abwärtsspiralen für die genannten Regionen tatsächlich in dem vermuteten Umfang besteht. Auch ist zu fragen, ob die gegenwärtig angewandten Instrumente, die das Zurückbleiben von Regionen verhindern sollen, tatsächlich geeignet sind, um dieses Ziel zu erreichen, oder ob es andere Instrumente gibt, die nach Maßgabe ökonomischer Effizienz vorzuziehen sind. Auch wenn diese komplexe Thematik in der vorliegenden Arbeit sicherlich nicht erschöpfend abzuhandeln ist, so sollen im Folgenden doch eine Reihe von relevanten Aspekten beleuchtet werden.

Ein Aspekt, der in der öffentlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion oft vernachlässigt wird, ist, dass sich die bisherigen komparativen Vorteile von Regionen im wirtschaftlichen Schrumpfungsprozess nicht notwendigerweise abschwächen müssen. Sie können sich auch verstärken. Für die oben genannten peripheren Problemregionen besonders relevant dürfte sein, dass die Attraktivität landschaftlich reizvoller Gebiete als Fremdenverkehrs- und Erholungsgebiete mit abnehmender Siedlungsdichte durchaus gewinnen kann. In diesen Bereichen bieten sich im insgesamt sehr dicht besiedelten – und zum Teil zersiedelten – Deutschland durchaus noch Marktchancen.

Zudem kann eine passive Sanierung oder Schrumpfung der Wirtschaftskraft durchaus „heilsam“ sein in dem Sinne, dass sie unrealistische Vorstellungen auf Seiten der Öffentlichkeit und der Politik über vermeintliche, tatsächlich aber nicht vorhandene komparative Vorteile als solche entlarvt. Nicht jede Region kann – und sollte – eine „High-tech“-Region sein. Die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte, etwa potenzieller Forscher, kann hier auch zu einer Ernüchterung im positiven Sinne führen. Und schließlich können sich gänzlich neue komparative Vorteile herausbilden, etwa im Bereich umweltintensiver Wirtschaftszweige oder sozialer Dienste. Erforderlich ist mithin, sich auf die tatsächlichen komparativen Vorteile zu konzentrieren. Hier sind vor allem die regionalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gefragt, die Stärken und Schwächen „ihrer“ Region zu identifizieren und die Stärken auszubauen. Übergeordnete Instanzen sind aufgrund ihrer Informationslage, aber auch aufgrund der Anreizstrukturen der dort Verantwortlichen im Allgemeinen weniger in der Lage, die Situation vor Ort zutreffend einzuschätzen und die notwendigen Maßnahmen konsequent umzusetzen.

Ein weiterer Aspekt, der insbesondere für Grenzregionen zu Polen und der Tschechischen Republik bedeutsam sein wird, ist die Osterweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004. Die bisherigen Grenzregionen, von denen sich einige in den vergangenen Jahren besonders ungünstig entwickelt haben, werden dann endgültig aus ihrer Randlage im EU-Binnenmarkt „befreit“. Dem Großraum Berlin und möglicherweise auch der Region Dresden werden bedeutende Funktionen als Drehscheiben und Kommunikationszentren in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen der bisherigen EU und den östlichen Beitrittsländern

zukommen. Erfahrungen aus anderen Grenzregionen innerhalb der EU zeigen zudem, dass sich beiderseits der Grenzen Unternehmen und Betriebe aus dem jeweiligen Nachbarland angesiedelt haben, etwa, um von den günstigeren Rahmenbedingungen (Produktionskosten, Regulierungssysteme) zu profitieren, oder um den Absatzmarkt im Nachbarland zu erschließen, ohne sich zu weit vom heimischen Kulturkreis und dem Hauptsitz des Unternehmens zu entfernen (vgl. z.B. Bode et al. 1994).

Ein dritter Aspekt betrifft die Frage, ob und in welchem Umfang der Abwanderung von Arbeitskräften im Allgemeinen und von qualifizierten Arbeitskräften im Besonderen entgegengewirkt werden sollte. Hier sollte sich die Diskussion an realistischen Alternativen statt an – zuweilen sehr eng am Status quo haftenden – Wunschbildern orientieren. Nur sehr zögerlich setzt sich die Erkenntnis durch, dass der Aufbau einer gesunden Wirtschaft, die in der Lage ist, auf längere Sicht ein selbst tragendes Wachstum zu generieren, mehr Zeit benötigt, als ihm vielfach zugewillt wird. Bayern etwa hat mehr als 30 Jahre benötigt, um auch nur zum westdeutschen Einkommensdurchschnitt aufzuschließen (Lammers 1998). Dabei war die Einkommensdifferenz vergleichsweise gering; zwischen 1960 und 1984 etwa stieg das reale relative Pro-Kopf-Einkommen Bayerns gerade einmal um 10 Prozentpunkte (von 90 auf 100 Prozent des westdeutschen Durchschnitts). Wie die bisherige Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland und insbesondere die Diskussion um die anhaltende Produktivitätslücke zur westdeutschen Industrie (vgl. z.B. Ragnitz et al. 2001, DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW 2002: 193 ff.; SVR 2002: 270 ff.) zeigt, sind Neugründungen und Neuansiedlungen von Unternehmen und Betriebsstätten nur ein erster Schritt auf dem Wege zur Herausbildung einer leistungsfähigen Wirtschaft. Neu gegründete Betriebe müssen sich erst im Markt etablieren und wachsen erst allmählich in Richtung auf ihre optimalen Betriebsgrößen, sofern sie die Gründungsphase überstanden haben. Die Vernetzung der zunächst oft insularen wirtschaftlichen Aktivitäten auf der lokalen und regionalen Ebene, die sich aus dem Erkennen von zwischenbetrieblichen Komplementaritäten und von Synergiepotenzialen ergibt, erfolgt zumeist nur recht langsam. Diese Prozesse können, wie zahlreiche Analysen von industriellen Clustern zeigen, von der Wirtschaftspolitik nur in sehr begrenztem Maße initiiert werden (vgl. z.B. Enright 2001).

Entsprechend ist die Vorstellung, es sei möglich, innerhalb der Regionen in relativ kurzer Frist hinreichend viele reguläre Arbeitsplätze zu schaffen, um den gegenwärtig bestehenden Überhang an hoch qualifizierten (und auch weniger qualifizierten) Arbeitskräften abzubauen, eher Wunschdenken als realistische Alternative. Die Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften wird sich im wirtschaftlichen Aufschwungprozess erst allmählich entfalten. Von daher läuft die Strategie, Abwanderungen zu verhindern, letztlich darauf hinaus, einen Pool an qualifizierten Arbeitslosen in einer Region über einen längeren Zeitraum hinweg vorzuhalten in der Hoffnung, dass diese irgendwann einmal benötigt werden. Eine solche Politik könnte gerechtfertigt sein, wenn kurzfristig konkrete Aussichten auf die Ansiedlung von Großbetrieben bestehen, die auf einen Schlag eine große Zahl von Arbeitskräften benötigen, und wenn die benötigten Qualifikationen in der betreffenden Region gerade reichlich vorhanden sind.

In Regionen jedoch, die sich in einer Phase der passiven Sanierung oder wirtschaftlichen Schrumpfung befinden, und selbst in solchen, in denen erste Ansätze eines wirtschaftlichen Aufschwungprozesses erkennbar sind, könnte diese Politik genau das Gegenteil von dem bewirken, was sie ursprünglich bewirken sollte: Zum einen kann sie zur Entwertung des Humankapitals bzw. zu Fehlqualifikationen führen. Auch andauernde staatlich initiierte und finanzierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme können dem nur bedingt entgegen wirken. Und zum anderen kann sie zur Entmutigung derer beitragen, die sich über längere Zeit hinweg vergeblich Hoffnungen auf einen regulären Arbeitsplatz vor Ort machen, oder die vor Ort eine berufliche Ausbildung absolviert haben, die an den Bedürfnissen des Marktes vorbei geht.

Aus ökonomischer, aber auch aus sozialer Sicht dürfte es in vielen Fällen vorteilhafter sein, die Mobilität der Arbeitskräfte und Schulabgänger zu fördern und den Bedarf, wenn er später einmal eintritt, durch Fortbildung der vorhandenen und Anwerbung auswärtiger Arbeitskräfte zu decken. Wie die recht umfangreiche West-Ost-Migration in Deutschland in den neunziger Jahren gezeigt hat, erfolgen innerdeutsche Wanderungen keineswegs auf einer Einbahnstraße. Allein im Jahr 1999 sind gut 132 000 Personen von West- nach Ostdeutschland gewandert; lässt man die Wanderungen nach Berlin außer Acht, so waren es immerhin noch knapp 91 000 Personen (Statistisches Bundesamt 2001).

Zum vierten schließlich können die Kosten der regionalen Anpassungsprozesse dadurch verringert werden, dass die „Selbsteilungskräfte“ der Wirtschaft gefördert oder, wie es der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten ausdrückt, die „Schubkräfte für den Aufholprozess“ mobilisiert werden (SVR 2002: 32). So sollten zum einen staatliche Regulierungen, die selbständiges Wirtschaften be- oder sogar verhindern, und zum anderen die Institutionen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme im Lichte der aktuellen Lage einer Neubewertung unterzogen werden. In diesem Zuge sollten auch die Möglichkeiten und Grenzen einer regionalen Differenzierung von Regulierungssystemen geprüft werden. An Empfehlungen von Seiten der Wissenschaft und der Politik (vgl. z.B. SVR 2002; Monopolkommission 2001; Schmidt 2001) mangelt es in all diesen Bereichen nicht. Woran es allerdings bisher offenbar mangelt, ist die Bereitschaft der Politik und wohl auch bedeutender Teile der Bevölkerung, die veränderten Rahmenbedingungen anzuerkennen und die notwendigen Konsequenzen daraus zu ziehen.⁹ Dabei bietet gerade das gründliche Durchforschen des mittlerweile undurchschaubaren Regulierungsdickichts die Möglichkeit, neue Freiräume für eigenverantwortliches wirtschaftliches Handeln zu schaffen. Dieses dürfte mehr als gut gemeinte kurzfristige Programme und Aktivitäten, die letztlich doch scheitern, weil sie lediglich die aktuell auftretenden Symptome, nicht aber die grundlegenden Ursachen behandeln, dazu beitragen, die Zukunftsperspektiven von Menschen in Ostdeutschland zu verbessern und Un-

⁹ Die jüngst vom Bundeswirtschafts- und -arbeitsminister Clement in die Diskussion gebrachten Experimentierklauseln, mit denen ostdeutschen Bundesländern Möglichkeiten eröffnet werden sollen, bundeseinheitliche Regelungen befristet außer Kraft zu setzen, wären ein erster Schritt in die richtige Richtung.

zufriedenheit und Resignation entgegen zu wirken – abgesehen davon, dass sie eine Vergeudung knapper, für den Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft dringend benötigter Ressourcen vermeiden helfen.

Zusammenfassung und Fazit

Im Laufe der neunziger Jahre ist nicht nur der anfänglich rasche wirtschaftliche Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland ins Stocken geraten, sondern auch der zwischen den ostdeutschen Regionen. Eine ganze Reihe ohnehin vergleichsweise produktivitäts- und einkommensschwacher Regionen ist wieder weiter hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung zurückgeblieben. Dies gilt unter anderem für weite Teile Sachsens – und hier insbesondere für die Grenzregion zur Tschechischen Republik – sowie für Teile Mecklenburg-Vorpommerns.

Vergleichsweise günstig ist die Entwicklung noch bei der *Produktivität* verlaufen: Immerhin konnten 17 der 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre noch gegenüber dem Bundesdurchschnitt aufholen. Gleichwohl kann diese Konvergenz nicht als Ausdruck der wirtschaftlichen Stärke der Regionen angesehen werden. Vorherrschendes Entwicklungsmuster war die passive Sanierung, d.h. das Wirtschaftswachstum bei abnehmender Beschäftigung. Eine Ausnahme bildet der Südwesten der neuen Länder: Weite Teile Thüringens sowie der südwestliche Teil Sachsens um Zwickau und Plauen vollzogen eine aktive Sanierung. Dass dort nicht nur die Produktivität, sondern auch die Beschäftigung gestiegen ist, liegt nicht zuletzt am Aufbau des Opel-Werks in Eisenach sowie der günstigen Entwicklung im Umfeld von Jenoptik.

Gleichwohl sind Großbetriebe nicht schlechterdings ein Garant für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung. Regionen, in denen extrem kapitalintensive Großbetriebe der chemischen Grundstoffindustrie, der Mineralölindustrie, der Stahlindustrie oder des Kohlebergbaus ansässig sind, haben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre bei rückläufiger Beschäftigung eine passive Sanierung vollzogen. In den Kohleregionen im Raum Leipzig und der Lausitz ist sogar sowohl die Beschäftigung gesunken als auch die Produktivität deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben.

Noch ungünstiger stellt sich die Entwicklung nach Maßgabe der *Pro-Kopf-Einkommen* dar. Sieht man einmal von Berlin und dem Berliner Umland ab, für die dieser Indikator keine aussagekräftigen Informationen liefert, sind in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Pro-Kopf-Einkommen in weiten Teilen Ostdeutschlands trotz sinkender Bevölkerungszahlen zum Teil deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben. Besonders gravierend waren die relativen Einkommensverluste wiederum in den Kohleregionen. Nur wenige Regionen – darunter der Südwesten – haben eine passive Sanierung derart vollzogen, dass die Pro-Kopf-Einkommen bei rückläufigen Bevölkerungszahlen noch gegenüber dem Bundesdurchschnitt konvergiert sind.

Auch wenn die jüngeren Entwicklungen in einigen ostdeutschen Regionen gegenwärtig in einem eher düsteren Bild erscheinen, so ist doch vor wirtschaftspolitischen Aktionismus zu warnen. Zum einen sind die Entwicklun-

gen seit Mitte der neunziger Jahre nicht unabhängig von denen in der ersten Hälfte der Dekade zu sehen. Mit der raschen Expansion der Bauindustrie und dem nur zögerlichen Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde Anfang der neunziger Jahre letztlich nur ein Teil der Konvergenz gegenüber Westdeutschland vorweg genommen. Mit dem Abschluss der notwendigen Anpassungsprozesse werden die durchaus beobachtbaren positive Entwicklungen, etwa im verarbeitenden Gewerbe, wieder stärker auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung durchschlagen. Und zum anderen führt letztlich kein Weg an der Erkenntnis vorbei, dass der wirtschaftliche Aufholprozess Ostdeutschlands viel Zeit benötigt und dass die Wirtschaftspolitik nur sehr begrenzt in der Lage ist, regionale wirtschaftliche Entwicklungsprozesse zu initiieren bzw. zu beschleunigen und Abwanderung von Arbeitskräften zu verhindern. Gerade in besonders wirtschaftsschwachen Regionen, für die die Gefahr besteht, dass sie im Konvergenzprozess hinter dem ostdeutschen Geleitzug zurück bleiben, sollten die Schwerpunkte künftiger Wirtschaftspolitik eher auf eine Stärkung der regionsspezifischen komparativen Vorteile und eine Aktivierung von Eigeninitiative und Kreativität, also der „Selbsteilungskräfte“ der Wirtschaft, als auf wenig differenzierte staatliche Subventions- und Beschäftigungsprogramme gelegt werden.

Summary

Since the mid-1990s the process of economic convergence between both East and West Germany, and the regions within East Germany has come to a halt. A number of comparatively poor regions, most notably the regions situated at the border to the Czech Republic and some regions in the north-eastern part of East Germany, have not been able to retain their relative position on the income scale. In terms of (labor) productivity, the majority of the 23 East German planning regions grew slightly faster than the German average. In most of these regions, however, productivity growth was at the expense of employment. Only a few regions in the state of Thüringen and the south-western part of Saxony realized an expansion of both employment and relative productivity. In terms of per-capita income the development was even worse. Most East German regions fell further behind the German average in spite of considerable population losses. While the recent lack of convergence has raised concerns about the future economic prospects of East Germany as a whole, and a number of lagging regions within East Germany in particular, it is argued that further expanding financial transfers towards East Germany in the course of regional policy or active labor-market policy would be the wrong way to generate sustained growth. Instead, the opportunities for exploiting the comparative advantages of economically lagging regions should be improved by allocating more competencies to local policy makers, and by deregulating markets to increase economic flexibility.

Anhang

Tabelle A1: Divergierende ostdeutsche Kreise 1996–2000^a

Nr.	Kreis	Bundesland	Relative Produktivität 2000 (Gesamt-D = 1)	Veränderungsrate relative Produktivität 1996–2000 (Gesamt-D=0)
14181	Mittlerer Erzgebirgskreis	SAC	0,542	-0,049
14171	Annaberg	SAC	0,577	-0,047
14290	Weißeritzkreis	SAC	0,601	-0,042
14287	Sächsische Schweiz	SAC	0,613	-0,064
14286	Löbau-Zittau	SAC	0,624	-0,016
16072	Sonneberg	THÜ	0,626	-0,016
14178	Vogtlandkreis	SAC	0,627	-0,016
13061	Rügen	MVP	0,628	-0,086
14188	Stollberg	SAC	0,634	-0,063
14191	Aue-Schwarzenberg	SAC	0,641	-0,020
14193	Zwickauer Land	SAC	0,643	-0,066
16070	Ilm-Kreis	THÜ	0,646	-0,001
16061	Eichsfeld	THÜ	0,647	-0,052
16071	Weimarer Land	THÜ	0,648	-0,072
14272	Bautzen	SAC	0,656	-0,012
13057	Nordvorpommern	MVP	0,660	-0,021
14177	Freiberg	SAC	0,676	-0,003
16055	Weimar	THÜ	0,685	-0,054
15266	Sangerhausen	SAH	0,685	-0,014
13056	Müritz	MVP	0,688	-0,024
14389	Torgau-Oschatz	SAC	0,692	-0,013
16054	Suhl	THÜ	0,698	-0,027
14182	Mittweida	SAC	0,702	-0,003
14284	Niederschles. Oberlausitzkreis	SAC	0,706	-0,105
14161	Chemnitz	SAC	0,708	-0,038
12067	Oder-Spree	BRB	0,709	-0,009
14375	Döbeln	SAC	0,710	-0,031
12069	Potsdam-Mittelmark	BRB	0,710	-0,045
13054	Ludwigslust	MVP	0,713	-0,014
14280	Meißen-Radebeul	SAC	0,720	-0,047
15358	Jerichower Land	SAH	0,721	-0,027
12060	Barnim	BRB	0,723	-0,007
14173	Chemnitzer Land	SAC	0,731	-0,022
14374	Delitzsch	SAC	0,737	-0,052

^a Kreise mit einer Produktivität von weniger als 74 vH des Bundesdurchschnitts im Jahr 2000 (entspricht einer logarithmierten relativen Produktivität von etwa -0,3; vgl. Schaubild 1) und einem Produktivitätswachstum 1996–2000 unterhalb des Bundesdurchschnitts.

Quelle: Wie Tabelle 1.

Literatur

- Bade, F.-J., und A. Niebuhr (1999). Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels. *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 19 (2): 131–156.
- Barro, R. J., und X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. New York.
- Blien, U., L. Blume, A. Eickelpasch, K. Geppert, E. Maierhofer, D. Vollkommer und K. Wolf (2001). Neue Bundesländer: Einflussfaktoren der Regionalentwicklung. Studie von IAB und DIW im Auftrag der KfW. Nürnberg. Verfügbar unter http://www.kfw.de/DE/Research/PDF/KfW-Studie_Neue_Bundesl.pdf
- Bode, E., C. Krieger-Boden und K. Lammers (1994). *Cross-Border Activities, Taxation and the European Single Market*. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW/IAB/IfW/IWH/ZEW (2002). *Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die Entwicklung in Ostdeutschland*. IWH Sonderheft 3/2002. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- DIW/IWH/IfW (1998). *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, 18. Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 322/323. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW/IWH/IfW (1999). *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, 19. Bericht. Kieler Diskussionsbeiträge 346/347. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW/HWWA/ifo/IfW/IWH/RWI (2002). *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002*. Essen.
- Enright, M. (2001). *Regional Clusters: What We Know and What We Should Know*. Vortrag gehalten auf dem Workshop "Innovation Clusters and Interregional Competition" am Institut für Weltwirtschaft, 12.–13. November.
- Friedman, M. (1992). Do Old Fallacies Ever Die? *Journal of Economic Literature* 30 (4): 2129–2132.
- Lammers, K. (1998). Nordwestdeutschland und seine Regionen im Standortwettbewerb. *Raumforschung und Raumordnung* Heft 1: 36–42.
- Monopolkommission (2001). Reform der Handwerksordnung. Verfügbar unter http://www.monopolkommission.de/sg_31/text_s31.pdf
- Pohl, R. (1999). Wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern und ihre Hintergründe. In E. Wiedemann et al. (Hrsg.), *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 223. Nürnberg.
- Ragnitz, J., G. Müller, A. Wölfl et al. (2001). *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen – Das Beispiel der neuen Länder*. IWH-Sonderheft 3/2001. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Schmidt, H. (2001). Lichtet den Dschungel der Paragraphen. *Die Zeit* 41.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2000). *Chancen auf einen höheren Wachstumspfad*. Jahresgutachten 2000/01. Wiesbaden.
- (2002). *Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*. Jahresgutachten 2002/03. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2001). *Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2002). *Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2000*. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Kreisergebnisse, Reihe 2, Band 1, Stand: August 2002. Stuttgart.
- Thierse, W. (2001). Fünf Thesen zur Vorbereitung eines Aktionsprogramms für Ostdeutschland. Verfügbar unter: http://www.zeit.de/2001/02/Politik/200102_thiersepapier1.html