

# Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland

## Kurzfassung

Nach dem Anpassungsschock, dem die Wirtschaft der DDR ausgesetzt war, wurden enorme Anstrengungen unternommen, um die Erneuerung der wirtschaftlichen Basis in Ostdeutschland voranzutreiben. Gemessen an der Ausgangslage im Jahr 1990 hat sich Ostdeutschland in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu einem leistungsfähigen Wirtschaftsstandort mit einer modernen Infrastruktur entwickelt. Ein erheblicher Teil des Rückstandes bei der Produktivität konnte aufgeholt werden.

Diese Entwicklung ging mit einem tiefgreifenden Wandel der Produktion und Beschäftigung einher. Im Zuge des wirtschaftlichen Umbaus wurden viele Arbeitsplätze abgebaut. Die Arbeitslosigkeit verharrte lange Zeit auf einem hohen Niveau. Selbst Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs in Deutschland wie von 1998 bis 2001 zeigten zunächst noch kaum Spuren am ostdeutschen Arbeitsmarkt. Erst der vergangene Aufschwung in den Jahren 2006 bis 2008 brachte eine Verbesserung der Situation. Vor allem die Industrie, die Anfang der 1990er Jahre zusammengebrochen war, hat inzwischen kräftig aufgeholt. Allerdings ist die industrielle Basis nach wie vor schwach. Auch sind weitere Wirtschaftszweige, die gemeinhin der Exportbasis von Regionen zugerechnet werden, im Osten unterrepräsentiert, wie die unternehmensnahen Dienste, der Außenhandel, der internationale Verkehr sowie die Finanzdienste. Die Wirtschaftsstruktur ist sehr stark auf den Markt in Ostdeutschland selbst ausgerichtet. Für manche Regionen stellt der Tourismus eine wichtige wirtschaftliche Säule dar; für Ostdeutschland insgesamt ist dessen Bedeutung aber nicht groß. Alles in allem spielt Ostdeutschland eine nachgeordnete Rolle in der nationalen und damit auch in der internationalen Arbeitsteilung.

Diese Tatbestände führen zu Defiziten im Aufholprozess. So hat sich die Dynamik der Entwicklung seit dem Ende der 1990er Jahre deutlich abgeschwächt. Das Wachstumstempo der Produktion zwischen Ost- und Westdeutschland hat sich weitgehend angenähert. Die Aufholfortschritte sind im vergangenen Jahrzehnt immer kleiner geworden; im Jahr 2009 wurden erst knapp 80% des Produktivitätsniveaus in den Alten Ländern erreicht. Im Kern handelt es sich dabei um Problemlagen, die auch in anderen strukturschwachen Regionen von Industriestaaten zu finden sind. Erfahrungen der Regionalökonomie lehren, dass seitens der Politik keine grundlegende und vor allem schnelle Veränderung der inzwischen weitgehend verfestigten Strukturen möglich ist. Zwanzig Jahre nach dem Fall der Mauer müssen nun ordnungspolitische Aspekte stärker in den Vordergrund gerückt werden.

Inzwischen ist der Transformationsprozess längst abgeschlossen. Posttransformationsprobleme mischen sich mit allgemeinem Anpassungsdruck infolge der durch die internationale Arbeitsteilung hervorgerufenen weltwirtschaftlichen Veränderungen, so dass Hilfen für die Neuen Bundesländer nun strikt mit Blick auf ihre gesamtwirtschaftliche Effektivität und Effizienz sowie ihre Folgen für den Wettbewerb zu beurteilen sind. Das gilt insbesondere für förderpolitische Anreize. Zu einer Neujustierung der Politik zwingen die wohl auch mittelfristig angespannten öffentlichen Haushalte und die beschlossene Degression des Mittelzuflusses im Rahmen des Solidarpakts II.

Zu den strukturellen Besonderheiten Ostdeutschlands zählen vor allem die schon lange vor DDR-Zeiten bestehenden siedlungsstrukturellen Gegebenheiten, der seit 1990 forcierte demographische Wandel und die nach der Privatisierung im Unternehmensbereich entstandenen kleinteiligen Strukturen. Diese Charakteristika hemmen die wirtschaftliche Entwicklung und lassen ein Erreichen des mittleren Leistungsniveaus der Alten Bundesländer auf absehbare Zeit als unwahrscheinlich erscheinen. Das grundgesetzliche Gebot zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ fordert zwar eine an Ausgleichszielen orientierte Wirtschafts- und Regionalpolitik; diese wird aber zunehmend gesamtdeutsch zu orientieren sein und damit alle strukturschwachen Regionen in Deutschland in gleicher Weise behandeln müssen. Die Neuen Länder dürften wegen ihrer strukturellen Schwächen deshalb auch weiterhin nahezu flächendeckend zum Fördergebiet gehören. Jedoch wird in der absehbaren Zukunft allein mit politischen Interventionen eine Angleichung der Wirtschaftskraft Ostdeutschlands an westdeutsche Durchschnittswerte nicht möglich sein. Insoweit besteht die Herausforderung darin, die Öffentlichkeit von räumlich differenzierten und damit sachgerechten Konvergenzzielen zu überzeugen. Aufgabe muss es sein, von überzogenen Erwartungen an eine Angleichung abzurücken und die Politik stärker auf die Entwicklungspotenziale in den einzelnen Regionen zu fokussieren. Ohne hin sollte künftig weniger die Ungleichheit zwischen Ost- und Westdeutschland im Mittelpunkt des Interesses stehen, sondern vielmehr die Konvergenz von (vergleichbaren) Regionen innerhalb des gesamten Bundesgebietes.

Weil der Bund als übergeordnete föderale Ebene nur geringe Möglichkeiten für effiziente Interventionen in einzelnen Regionen besitzt, wird es vor allem darauf ankommen, dass die Länder – und nicht zuletzt die Akteure in den Regionen selbst – die notwendigen Rahmenbedingungen richtig setzen. In diesem Sinne sollte auch die vor allem verteilungsorientierte Regionalpolitik der EU überdacht werden.

## **1. Materielle Infrastruktur und lokale Erreichbarkeit**

Die öffentliche Infrastruktur ist in weiten Teilen an den Standard in Westdeutschland angeglichen, mitunter ist sie sogar besser als dort. Zu den noch verbleibenden Herausforderungen zählt es, die infrastrukturellen Rahmenbedingungen an den in Ostdeutschland weit vorangeschrittenen demographischen Wandel anzupassen und



damit gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Standorte zu stärken. Hier stehen vor allem die ostdeutschen Länder selbst in der Verantwortung, und sie übernehmen diesbezüglich zugleich eine Vorreiterrolle für Deutschland insgesamt. Für den Bund sehen die Gutachter die Hauptaufgabe darin, noch bestehende Anbindungsdefizite im Verkehrssystem gegenüber westdeutschen und insbesondere gegenüber europäischen Wirtschaftszentren zu beheben (Stichworte: Nord-Süd-Anbindungsdefizite, „Transeuropäische Netze“).

## 2. Unternehmen

Die ostdeutsche Wirtschaft ist in ihrem Kern kleinteilig geprägt. Auch wenn viele Unternehmen es geschafft haben, den Abstand in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu entsprechenden westdeutschen Unternehmen deutlich zu verkürzen, wirkt sich das Fehlen von leistungsfähigen Großunternehmen, insbesondere der Mangel von *Headquarter*-Funktionen, dämpfend auf das durchschnittliche Produktivitätsniveau und damit auf die Einkommen in den Neuen Ländern aus. Weil Großunternehmen – insbesondere deren zentrale Funktionen – regional kaum mobil sind, bleibt nur, auf das interne und externe Wachstum der bestehenden klein- und mittelständischen Unternehmen zu setzen. Nur auf dieser Grundlage können sich auch Führungsfunktionen entwickeln. Notwendig sind darüber hinaus weitere Existenzgründungen.

All das wurde von der Politik längst erkannt. Derzeit gibt es eine breite Palette von Unternehmenssubventionen – nicht zuletzt für kleine und mittlere Unternehmen. Und in der Vergangenheit wurde eine Vielzahl erdenklicher Subventionsformen ausprobiert. Es stellt sich trotz der Strukturdefizite deshalb die Frage, ob die Förderung in der Vielzahl an Instrumenten und in ihrer Höhe überhaupt noch sinnvoll ist. Denn eine wichtige Begründung für die flächendeckende Förderung, der Ausgleich von Standortnachteilen, ist mit der Minderung der infrastrukturellen Defizite mehr und mehr entfallen. Außerdem sind negative Gewöhnungseffekte kaum mehr zu übersehen. Allenfalls wäre eine bessere Justierung mancher bestehender Instrumente zu prüfen. Hierzu könnte insbesondere die Innovationsförderung zählen. Hier sind durch technologieoffene Förderung zukunftsfähige Technologien als Nährboden für neue Industrien an Standorten in Ostdeutschland zu nutzen. Insgesamt sind soweit wie möglich mittelständische Strukturen zu stärken und damit Zug um Zug die Größenstrukturen der ostdeutschen Wirtschaft zu verändern.

## 3. Erwerbspersonenpotenzial und Arbeitsmarkt

Trotz einer deutlichen Entspannung der Lage auf dem Arbeitsmarkt auch in Ostdeutschland, liegt dort das Ausmaß der Erwerbslosigkeit noch weit über dem deutschen Durchschnitt. Mehr noch als in den Alten Bundesländern nimmt die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter ab – und zwar so stark, dass trotz einer wachsen-

