

Hans-Hagen Härtel

Ostdeutschland im nationalen und europäischen Regionalvergleich

Der wirtschaftliche Anpassungsprozeß Ostdeutschlands ist seit einiger Zeit ins Stocken geraten. Wie haben sich die regionalen und sektoralen Unterschiede gegenüber Westdeutschland sowie den Aufholländern der EU und den Beitrittskandidaten entwickelt?

Seit der Revision und Angleichung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen an die Konventionen der EU veröffentlicht das Statistische Bundesamt keine getrennten VGR-Angaben mehr für das frühere Bundesgebiet (einschließlich Westberlin) und die Neuen Länder (einschließlich Ostberlin). Die Regionalisierung der Bundesergebnisse ist allein Aufgabe der Statistischen Landesämter, die sie in einem Arbeitskreis koordinieren¹. Dieser Arbeitskreis veröffentlichte jüngst für den Zeitraum von 1991 bis 2000 die revidierten Ergebnisse über Einwohner, Erwerbstätige und Arbeitnehmer, über das Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen und in Preisen von 1995, über die Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen sowie über die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit, dies alles jedoch nur auf der Ebene der Bundesländer. Auf die Aufgliederung der Berliner Ergebnisse für Westberlin und für Ostberlin wird verzichtet.

Dieser Verzicht ist nicht nur wegen der statistischen Erfassungsprobleme, sondern auch sachlich geboten. Aufgrund der unentwirrbaren wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der Stadt sind VGR-Angaben für Stadtteile ein Artefakt. Wegen der nicht minder dichten Verflechtungen mit dem Umland und der Metropolfunktionen der Stadt sind selbst die VGR-Angaben für Berlin kaum aussagefähig, ebensowenig wie es die Daten für die Stadtstaaten Hamburg und Bremen sind und wie es Angaben für die Metropolen Düsseldorf, Köln, Frankfurt, Stuttgart oder München wären. Wegen der Verflechtungen mit dem Umland ist es auch nicht sachgerecht, nun das gesamte Berlin dem früheren Bundesgebiet zuzuschlagen statt den ostdeutschen Flächenstaaten.

Ostdeutschland als Region

Die regionale Untergliederung nach Maßgabe der Dauer der Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Deutschland sollte der durch die Vereinigung entstandenen

Anomalität Rechnung tragen und war stets als Provisorium gedacht. Sie ist inzwischen zum Anachronismus geworden. Zum einen ist für die wirtschaftliche Entwicklung Berlins – neben der Hauptstadtfunktion – die Zugehörigkeit zur ostdeutschen Region immer bedeutsamer als die gemeinsame Vergangenheit mit den westdeutschen Bundesländern. Zum anderen macht es keinen Sinn, die Trennung des Bundesgebiets nach der Dauer der Zugehörigkeit so lange aufrechtzuerhalten, wie die neuen Bundesländer hinter dem alten Bundesgebiet herhinken.

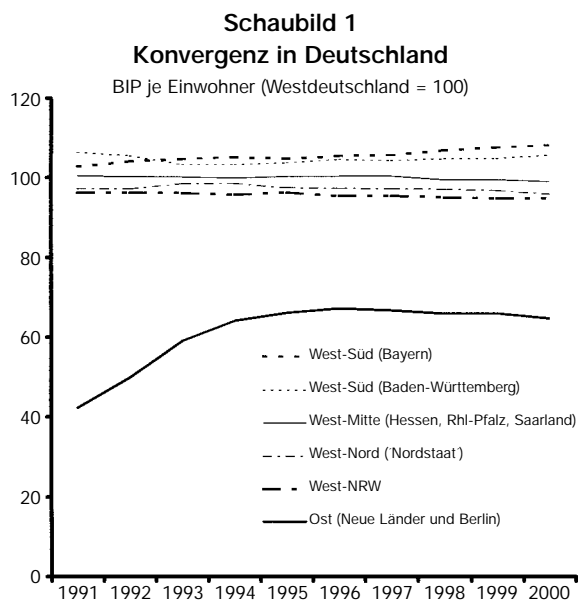
Das noch immer große West-Ost-Wirtschaftsgefälle ist inzwischen nicht mehr als ein vom Sozialismus geerbtes Provisorium zu betrachten, sondern als eine historisch bedingte, aber durch wirtschaftspolitische Versäumnisse und Gewöhnung zur „Normalität“ gewordene Realität anzuerkennen. In diesem Sinne wäre auch die Beendigung der finanziellen Förderung der Neuen Bundesländer aus Sondertöpfen und ihre Integration in die allgemeine Regionalförderung (einschließlich des Finanzausgleichs) – wie sie der frühere Wirtschaftsminister Sachsen-Anhalts, Gabriel, vor seiner Demission vorgeschlagen hatte – ein Akt der politischen Hygiene.

Und schließlich: Durch die Zusammenfassung Berlins mit den östlichen Bundesländern kann Ostdeutschland, als eine räumlich zusammenhängende Region, zum Gegenstand der Regionalforschung werden². Allerdings müssen auch die westdeutschen Bundesländer zu vergleichbaren Regionen zusammengefaßt werden. Dies gilt insbesondere für die nördliche Region mit den Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Diese Region noch als „Nordstaat“ oder Norddeutschland zu bezeichnen, wäre allerdings ebenfalls ein Anachronismus, denn es handelt sich nur um das westliche Norddeutschland, das nicht nördlicher ist als Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg mit Berlin und Sachsen-Anhalt. Damit die westdeutschen Regionen von ähnlicher Größenordnung sind, werden auch die Bundesländer Hessen,

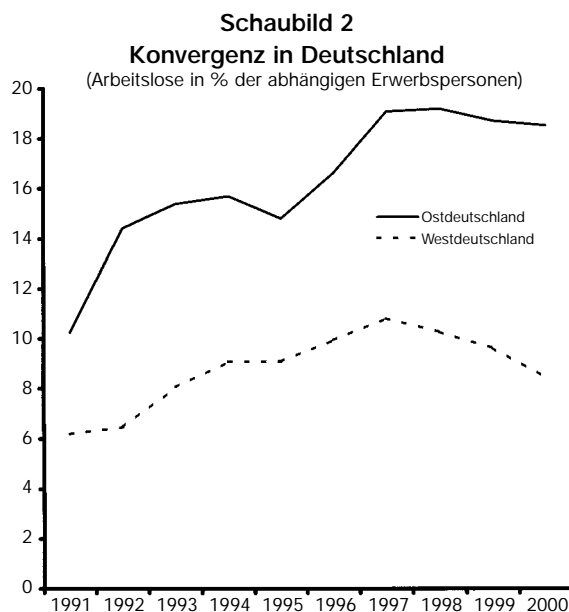
Dr. Hans-Hagen Härtel, 60, war wissenschaftlicher Mitarbeiter im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

¹ Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

² Vgl. Konrad Lammers: Der Aufholprozeß Ostdeutschlands, in: Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1994, S. 185 – 205.



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

Rheinland-Pfalz und Saarland zur Region „westliche Mitte“ zusammengefaßt. Zusammen mit den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern erhält man neben Ostdeutschland fünf westdeutsche Regionen.

Globaler Regionalvergleich zwischen Ost und West

Innerhalb von Westdeutschland hat sich nach dem zweiten Weltkrieg ein Süd-Nord-Gefälle herausgebildet, mit dem sich die Regionalforschung stets ausgiebig beschäftigt hat. Dieses Süd-Nord-Gefälle ist allerdings angesichts des West-Ost-Gefälles fast zu vernachlässigen. Gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erreichte die Wirtschaftskraft bzw. das in Ostdeutschland (= Neue Bundesländer und Berlin) erwirtschaftete Einkommen im Jahre 2000 erst 65% des westdeutschen Niveaus (vgl. Schaubild 1). Nach einer beachtliche Konvergenz zum Beginn des ersten Jahrzehnts seit der Vereinigung hat sich der Abstand seit 1997 sogar wieder leicht vergrößert.

Gemessen an den Arbeitslosenquoten ist zwischen Ost und West überhaupt keine Konvergenz erkennbar, sondern ganz im Gegenteil eine Divergenz (vgl. Schaubild 2). Der Hinweis, daß die Anzahl der Arbeitslosen in den ersten Jahren massiv durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gedrückt worden war, vermag zwar die Verdopplung der Arbeitslosenquote im Osten zum Teil zu erklären, bringt aber auch in Erinnerung, daß dieser Indikator das relative Defizit an Arbeitsplätzen in Ostdeutschland noch weit unter-

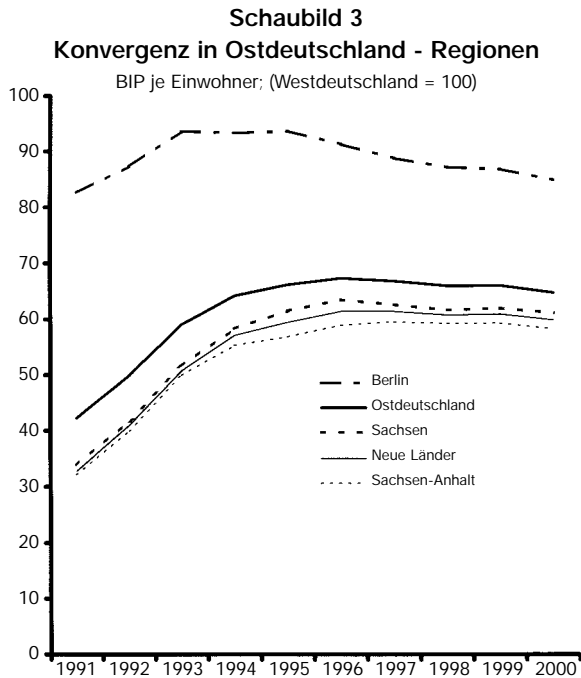
schätzt. Auch heute wird der Arbeitsmarkt im Osten erheblich mehr als im Westen durch solche Maßnahmen entlastet. Dennoch ist die Anzahl der Erwerbstätigen im Osten seit 1996 um 2% gesunken, während sie im Westen um fast 5% zugenommen hat.

Regionale und sektorale Differenzierung

Gegen das aus dem globalen Ost-West-Vergleich abgeleitete Urteil, daß der Aufholprozeß in einem relativ frühen Stadium ins Stocken geraten sei, gibt es vor allem zwei Einwürfe, die eine Differenzierung des Vergleichs erfordern. Nach dem ersten Einwurf würde eine regionale Differenzierung innerhalb Ostdeutschlands eine große Spreizung des Entwicklungsfortschritts zutage fördern. Dieser Einwurf findet in den VGR-Daten keine Stütze. Zwar gibt es auch im Osten ein Süd-Nord-Gefälle, doch ist es noch weniger ausgeprägt als im Westen (vgl. Schaubild 3). Auch eine weitergehende regionale Differenzierung belegt nicht die verbreitete These, daß zumindest in Teilgebieten bereits der Anschluß an den Westen erreicht sei.

Für das Jahr 1998 hat Eurostat für die gesamte EU das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner nach Regionen – für Deutschland nach Regierungsbezirken – ausgewiesen³. Ein Ost-West-Vergleich nach Bezirken – in Ostdeutschland gibt es sie nur in Sachsen und Sachsen-Anhalt – erbringt das ernüchternde Resultat, daß der Spitzenreiter im Osten, der Regierungsbezirk Leipzig – noch nicht einmal das Schlußlicht im We-

³ Eurostat: Statistik kurzgefaßt, Allgemeine Statistik, Thema 1, 3/2001.

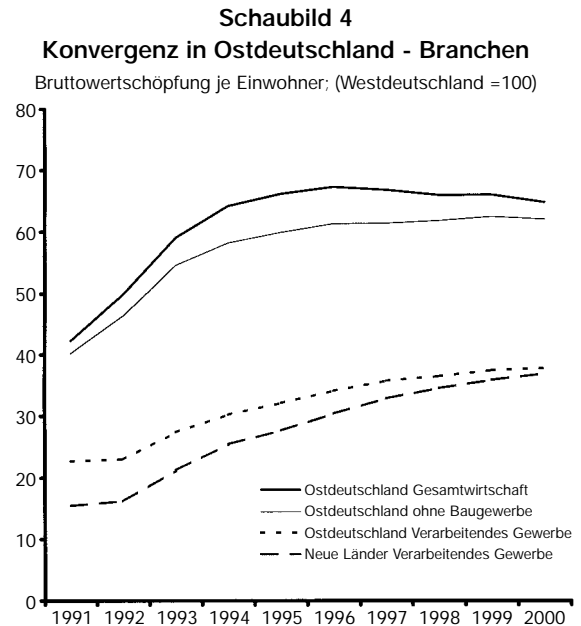


Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

sten, den Regierungsbezirk Lüneburg, erreicht hat. Beunruhigender ist aber, daß Berlin sich in den letzten Jahren auf das Niveau der Neuen Länder (= Neue Flächenländer) zubewegt. So hat man sich Konvergenz gewiß nicht vorgestellt.

Der andere Einwurf fordert eine sektorale Differenzierung. Danach sind sowohl die rasche Expansion in der ersten Hälfte als auch die Stagnation in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts darauf zurückzuführen, daß zu Beginn die vom Staat massiv begünstigte Nachfrage nach Infrastruktureinrichtungen, nach gewerblichen Bauten und nach Wohnungen zu einem außergewöhnlichen Ausbau des ostdeutschen Baugewerbes geführt hat, der nach dem Auslaufen der Förderung und als Folge von Marktsättigungen zwangsläufig korrigiert werden mußte. Wiederholt man den Ost-West-Vergleich anhand des Bruttoinlandsprodukts unter Ausschluß des Baugewerbes, so ergibt sich für Ostdeutschland jedoch ein nur graduell verändertes Bild. Die Konvergenz flacht sich immer noch stark ab, und das Niveau ist deutlich niedriger (vgl. Schaubild 4).

Die These, daß die „wahre“ Konvergenz durch die diskontinuierliche Entwicklung des Baugewerbes überdeckt werde, kann für die Zukunft ohnehin nur zuversichtlich stimmen, wenn plausibel gemacht werden kann, daß sich außerhalb des Baugewerbes ein nachhaltiger Aufwärtstrend durchgesetzt hat, der die

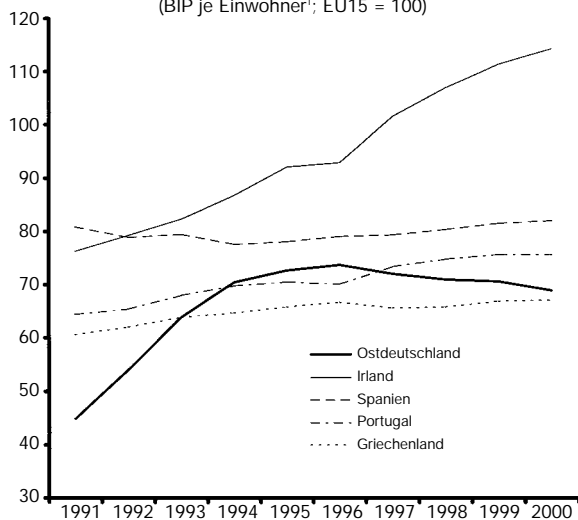


Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

rückläufige Baukonjunktur nicht nur alsbald auffängt, sondern auch an deren Stelle tritt. Die Frage ist: Gelingt in Ostdeutschland der dazu notwendige Strukturwandel? Dabei ist zu berücksichtigen, daß dieser Strukturwandel eine besondere Qualität hat, es geht um die Substitution von lokaler Produktion durch überregionale und internationale Produktion. Die Konvergenz in der ersten Hälfte des Jahrzehnts ist vor allem dem Umstand zu verdanken, daß die Baunachfrage Branchen begünstigte, die für den lokalen Bedarf produzieren. Die Nachfrage konnte deshalb nicht durch grenzüberschreitenden Handel gedeckt werden, sondern nur durch Investitionen in ostdeutsche Produktionsstätten. In Zukunft wird sich die Nachfrage dagegen mehr auf Waren und Dienste verlagern, bei denen ostdeutsche Anbieter dem überregionalen Wettbewerb ausgesetzt sind.

Leider liefert die amtliche Statistik keine Aufgliederung der Wertschöpfung nach Betrieben, die für den lokalen und für den überregionalen Bedarf produzieren. Es gibt allerdings Branchen, in denen die Produktion für den überregionalen Markt dominiert. Wenn gleich inzwischen immer mehr Dienstleistungen globalisiert wurden, ist nach wie vor das Verarbeitende Gewerbe der Bereich mit dem größten räumlichen Absatzradius. Der Ost-West-Vergleich für das Verarbeitende Gewerbe macht sichtbar, wie sinnvoll es ist, Ostdeutschland (= Neue Bundesländer und Berlin) als die relevante räumliche Einheit zu betrachten. Während sich bei der Beschränkung auf die ostdeut-

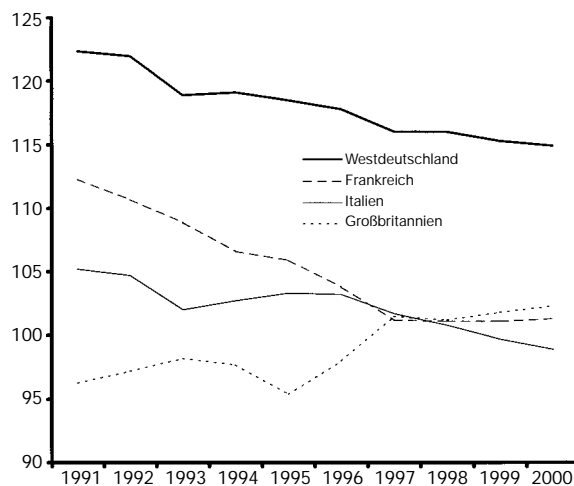
Schaubild 5
Konvergenz in der EU - Aufholländer
 (BIP je Einwohner¹; EU15 = 100)



¹ In Kaufkraftstandardeinheiten.

Quelle: Eurostat; Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

Schaubild 6
Konvergenz in der EU - Große Länder
 (BIP je Einwohner¹; EU15 = 100)



¹ In Kaufkraftstandardeinheiten.

Quelle: Eurostat; Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; eigene Berechnungen.

schen Flächenländer (= Neue Länder) eine kontinuierliche Konvergenz zeigt, flacht sich die Kurve für Ostdeutschland deutlich ab. Offensichtlich ist die stetige Entwicklung der Flächenstaaten zum Teil dadurch verursacht, daß im Zuge des Ausbaus Berlins zur Bundeshauptstadt Produktionskapazitäten des Verarbeitenden Gewerbes ins Umland verlagert wurden.

Für Ostdeutschland bestätigt somit sowohl die regionale als auch die sektorale Differenzierung das Bild einer abgebremsen Konvergenz. Der Blick auf das Verarbeitende Gewerbe macht zudem deutlich, wie schmal die für die Fortsetzung der Konvergenz notwendige Exportbasis in Ostdeutschland noch ist. Zwar ist der Industrialisierungsgrad auch in Westdeutschland sehr unterschiedlich – die Bruttowertschöpfung je Einwohner reicht von 80% des westdeutschen Durchschnitts im westlichen Norddeutschland bis 140% in Baden-Württemberg –, doch Ostdeutschland hat bislang erst die Hälfte der Wegstrecke bis zum westlichen Norddeutschland erreicht. Ein Vergleich der Exportquoten im Verarbeitenden Gewerbe erhärtet dieses Urteil. Der Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz ist in Ostdeutschland seit dem Tiefpunkt von 12% im Jahr 1995 auf 22% im Jahr 2000 zwar beachtlich gestiegen, gleichzeitig erhöhte sich aber die Exportquote im Westen von 30% auf 38%.

⁴ Eine durchgehende Reihe für die EU-Länder von 1991 bis 2000 findet sich in: Europäische Kommission: Konvergenzbericht 2000, Statistischer Anhang, Tabelle 9

Ostdeutschland in der EU

Nach der Vereinheitlichung der nationalen VGR-Daten auf die EU-Standards ist es möglich, die deutschen Regionen einem EU-weiten Vergleich zu unterziehen. Dieser Vergleich liefert für Ostdeutschland ein noch ungünstigeres Bild. Gemessen am Durchschnitt der 15 EU-Mitgliedsländer ist Ostdeutschland nach dem hohen Aufholtempo zu Beginn der neunziger Jahre bis zum Jahr 2000 wieder zurückgefallen⁴. Im Vergleich mit den Aufholländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland erwirtschaftet Ostdeutschland je Einwohner kaum mehr Einkommen als Griechenland (vgl. Schaubild 5). Daß Ostdeutschland im EU-Vergleich schlechter als im nationalen Vergleich abschneidet, hängt damit zusammen, daß auch Westdeutschland in den neunziger Jahren von seiner Spitzenposition erheblich zurückgefallen ist (vgl. Schaubild 6). Generell waren in diesem Jahrzehnt die kleinen EU-Mitgliedsländer, allen voran Irland, die Gewinner, und die drei großen Länder Deutschland, Frankreich und Italien die Verlierer.

Unter den großen EU-Mitgliedsländern ist die Regionalstruktur in Frankreich und Großbritannien durch eine stark herausgehobene Position der Metropolregionen um Paris und London gekennzeichnet. Italien ist durch die strikte Zweiteilung in den – in sich relativ homogenen – Norden und in den – in sich ebenfalls relativ homogenen – Süden geprägt. Für die Bundes-

republik Deutschland war vor der Vereinigung eine polyzentrische Regionalstruktur charakteristisch. Aufgrund der Vielzahl wirtschaftsstarker Metropolen – bei Abwesenheit einer zentralen Metropole – erfreute sich das Land im Vergleich zu anderen Ländern einer relativ homogenen Regionalstruktur.

Nach der Vereinigung hat Deutschland – wie Italien – sein Mezzogiorno-Problem: Die Spannweite zwischen Ost- und Westdeutschland (77% bis 116% des EU-Durchschnitts) war nach eigenen Berechnungen im Jahr 1998 nicht wesentlich geringer als die zwischen Süd- und Norditalien (66% bis 121%). Die Ursachen und Erscheinungsformen dieser Spaltung mögen in Deutschland und Italien durchaus unterschiedlich sein, und es spricht viel dafür, daß das Konvergenzpotential in Deutschland größer als in Italien ist. Der Vergleich mit Italien sollte aber auch Warnung sein, daß die Chancen zur Konvergenz auch vertan werden können. Dies würde zum Beispiel der Fall sein, wenn Politik und Gesellschaft darauf vertrauten, daß sich die Arbeitslosigkeit im Osten automatisch verringern werde, wenn die geburtenschwachen Jahrgänge ins Erwerbsleben einrücken. Es bedeutet auch keine Abwertung der in der Region ansässigen Menschen, wenn man feststellt, daß es sich auf die Pro-

duktivität der Arbeitskräfte unvorteilhaft auswirkt, wenn der Nachwuchs ausbleibt.

Eurostat hat kürzlich auch für die Beitrittsländer die regionale Wirtschaftskraft im Jahr 1998 berechnet⁵. Danach liegen selbst die am meisten fortgeschrittenen Länder, Slowenien und Tschechien, noch weit hinter Ostdeutschland zurück, wenn man das Bruttoinlandsprodukt in nationaler Währung mit dem aktuellen Wechselkurs in Euro umrechnet. Der aktuelle Wechselkurs ist bei Ländern mit sehr unterschiedlichem Entwicklungsstand jedoch allein deshalb irreführend, weil in allen Ländern die Preisniveaus für handelbare Güter zwar annähernd gleich sind, die Preise für die nicht handelbaren Güter in Ländern mit niedrigem Entwicklungsstand jedoch erheblich niedriger sind. Rechnet man das Bruttoinlandsprodukt aus nationaler Währung mit Kaufkraftparitäten in Euro um, so ergibt sich ein erstaunliches Ergebnis: Slowenien und Tschechien sind mit 69% bzw. 60% des EU-Durchschnittes nicht mehr weit hinter Ostdeutschland (77%) zurück. Dagegen folgen Ungarn sowie die Slowakei mit je 49% und Polen mit 36% in noch großem Abstand.

⁵ Eurostat, Pressemitteilung Nr. 31 vom 15. März 2001

Elke Heitzer-Susa

Die ökonomische Dimension der EU-Osterweiterung

Eine Analyse spezifischer Einflußkanäle zur Ermittlung von Chancen und Risiken in ausgewählten Regionen der EU

Die EU-Integration osteuropäischer Staaten dürfte *auf den Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten* der EU-15 nicht nur mit *regional differierenden* Herausforderungen und Anpassungsproblemen, sondern auch mit *Chancen und Möglichkeiten* einhergehen, die die augenscheinlichen *Wohlfahrtsverluste* relativieren werden. Um die potentiellen regionalen Nutzen bzw. Nebeneffekte in der EU abschätzen zu können, werden in der vorliegenden Publikation die grundlegenden ökonomischen Zusammenhänge im Zuge der anstehenden EU-Osterweiterung analysiert. Darauf aufbauend wird zudem ein empirisch-analytischer Ansatz entwickelt, der es erlaubt, ein umfassendes *agenda management* für die mit der Osterweiterung befaßten Akteure auf supranationaler, nationaler sowie regionaler Ebene abzuleiten, welches zur adäquaten Gestaltung des Beitrittsprozesses auf *allen* EU-Ebenen beitragen dürfte.

2001, 279 S., brosch., 89,- DM, 78,50 sFr; ISBN 3-7890-7088-2
(Nomos Universitätschriften – Wirtschaft, Bd. 54)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden