

# Eine neue Förderpolitik für Ostdeutschland



Konrad Lammers

Seit 1997 bleiben die neuen Bundesländer in der wirtschaftlichen Entwicklung hinter der Westdeutschlands zurück. Die Arbeitslosigkeit hat sich auf hohem Niveau verfestigt. Nachdem 1997 die Wanderungsbilanz zwischen den neuen und den alten Bundesländern nahezu ausgeglichen war, ziehen seitdem wieder mit steigender Tendenz mehr Menschen aus dem Osten in den Westen als umgekehrt. Steht die ökonomische und soziale Lage in Ostdeutschland tatsächlich „auf der Kippe“, wie in den letzten Monaten häufig behauptet wird?

In Ostdeutschland erreichen die durchschnittlichen Nettoeinkommen der Haushalte bei nominaler Rechnung mittlerweile 80% des Westens. Real dürften die Haushaltseinkommen sogar bei 90% liegen, insbesondere aufgrund der wesentlich günstigeren Mieten und Immobilienpreise. Die Infrastruktur ist dort, wo sie neu erstellt wurde, in einem hervorragenden Zustand. Viele Wohnungen sind erstklassig renoviert, ganze Stadtteile aufwendig restauriert. Dabei wird das, was im Westen Standard ist, oft übertroffen. In Leipzig, Dresden und anderswo sind einzigartige, standortprägende Milieus entstanden, die Anziehungskraft auf Menschen und Unternehmen von weither ausüben. Mecklenburg-Vorpommern hat Schleswig-Holstein als Urlaubsland hinter sich gelassen, was angesichts der einmaligen Seen- und Küstenlandschaften mit den architektonisch wertvollen Hansestädten nicht verwundern kann. Die Landwirtschaft in Ostdeutschland ist weit produktiver als im Westen, auch wenn dieser Vorteil angesichts der jüngeren Diskussion um zukünftige Agrarstrukturen zweifelhaft erscheinen mag. All dies zeigt, dass es blühende Landschaften in Ostdeutschland gibt und dass sich die Lebensbedingungen dem Durchschnitt in Westdeutschland sehr weit angenähert haben. Ist die Behauptung, der Osten stehe auf der Kippe, also nur eine Formel, mit der weiteren massiven Transfers nach Ostdeutschland der Boden bereitet werden soll?

Tatsache ist, dass viel erreicht worden ist, gerade was den materiellen Lebensstandard der Bevölkerung angeht. Tatsache ist aber auch, dass ein Drittel der Ausgaben der privaten Haushalte, der Unternehmen und des Staates aus dem Westen stammen. Es wird somit in Ostdeutschland bei weitem mehr ausgegeben, als in der Region selbst erwirtschaftet wird. Dies ist ökonomisch nur dann unproblematisch, wenn der Staat und die Unternehmen Investitionen vornehmen, die sich rechnen, weil ihnen zukünftige Erträge gegenüberstehen. Insoweit Unternehmen aber allein aufgrund von Subventionen investieren und staatlicher und privater Konsum von außen finanziert wird, stellt der Ausgabenüberhang ein Problem dar.

Die „Abhängigkeit“ der neuen Bundesländer von den Transfers aus dem Westen ist in der Tat das Kernproblem. Und gerade hier geht es nicht voran: Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nimmt seit 1997 in Ostdeutschland langsamer zu als im Westen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre war die Auffassung weit verbreitet, Ostdeutschland könne viel schneller aufholen als empirische Untersuchungen regionaler Konvergenzprozesse gezeigt hatten. Diese Untersuchungen legten nahe, eine Konvergenzgeschwindigkeit anzunehmen, nach der sich der Abstand zwischen Regionen innerhalb von 35 Jahren halbiert. Bis 1996 wurde diese Konvergenzrate in der Tat bei weitem übertroffen. Mittlerweile wäre man jedoch

froh, wenn sich dauerhaft eine Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland in dieser Größenordnung einstellen würde.

Bei einer Einschätzung des Konvergenzprozesses zwischen Ost- und Westdeutschland sind allerdings zwei Dinge zu beachten. Erstens ist zu fragen, ob die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen jemals durch die Politik vollständig ausgeglichen werden können. Ost- und Westdeutschland weisen unterschiedliche räumliche Strukturen auf. Allein aus diesem Grunde wäre es nur normal, wenn auch nach Abschluss des Anpassungsprozesses Unterschiede bestehen blieben. Dies heißt nicht, dass alle Teile Ostdeutschlands dauerhaft unterhalb des westdeutschen Durchschnitts bleiben. So wie es zwischen und innerhalb der alten Bundesländer erhebliche Unterschiede gibt, bildet sich auch innerhalb Ostdeutschland ein räumliches Einkommensgefälle heraus. Aber für Ostdeutschland insgesamt ist selbst bei richtiger Weichenstellung der Wirtschaftspolitik möglicherweise nur ein Einkommensniveau von 80 bis 90% des westdeutschen Durchschnitts erreichbar.

Zweitens: Der Konvergenzprozess ist nur gemessen an der wirtschaftlichen Leistung aller Wirtschaftssektoren zusammengenommen zum Erliegen gekommen. Schaut man auf einzelne Segmente, so stellt sich die Situation fundamental anders dar. Der Rückstand im wirtschaftlichen Wachstum seit 1997 beruht vor allem auf dem Einbruch in der Bauwirtschaft. Dieser Sektor war in den ersten Jahren der Transformation, bedingt durch die expandierende Nachfrage im Wohnungsbau und in der Infrastruktur sowie äußerst großzügiger Förderungen, stark gewachsen und Motor des Konvergenzprozesses. Nun ist die Bauwirtschaft aber mit einem Wertschöpfungsanteil, der dreimal so hoch wie in Westdeutschland ist, überdimensioniert, und dementsprechend werden in einem großen Umfang Überkapazitäten abgebaut. Dies hat den Konvergenzprozess – in einem statistischen Sinne – belastet und dies wird auch noch für einige Jahre so bleiben. Demgegenüber hat sich das Verarbeitende Gewerbe, ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau, durchweg positiv entwickelt. Im Verarbeitenden Gewerbe sind die überregional wettbewerbsfähigen Produzenten zu finden. Da in dem immer noch zu geringem Anteil solcher Produzenten in Ostdeutschland die eigentliche Ursache für den Rückstand im Einkommensniveau zu sehen ist, gibt diese Entwicklung Anlass zum Optimismus.

Was kann die Förderpolitik angesichts dieser Befunde für Ostdeutschland tun? Es gilt zum einen, die Ziele realistisch zu formulieren. Es darf nicht länger der Anschein erweckt werden, dass die Förderpolitik die Pro-Kopf-Einkommen auf ein beliebiges Niveau heben könnte. Die Wirtschaftsstrukturen, die dieses Niveau ermöglichen, können sich letztlich nur durch Marktprozesse herausbilden, und sie sind Spiegelbild der Standortbedingungen in den neuen Bundesländern. Letztere sind aber nur begrenzt beeinflussbar.

Zum anderen muss die Förderpolitik die Weichen richtig stellen. Nach wie vor ist die Ausstattung Ostdeutschlands mit öffentlichem und privatem Realkapital unterdurchschnittlich. Defizite in der Infrastruktur müssen massiv und gezielt beseitigt werden. Der Ausbau der Infrastruktur darf allerdings nicht in die Mühlsteine eines räumlichen Verteilungskampfes innerhalb der neuen Bundesländer geraten. Zu beseitigen sind mit Priorität Engpässe in den sich herausbildenden Wachstumspolen und in den Infrastrukturen, die diese Wachstumspole verbinden. Der Infrastrukturausbau muss auf der Angebotsseite ansetzen: Keinesfalls darf er nachfrageseitig damit begründet und danach ausgerichtet werden, dass ansonsten die Bauwirtschaft noch tiefer in den Keller sackt.

Wenn der Staat die Defizite der Ausstattung mit öffentlichem Kapital beseitigt, so hat er das seinige getan, um Ostdeutschland für private Investitionen attraktiv zu machen. Eine darüber hinaus gehende direkte Förderung privater Investitionen ist dann nicht mehr angezeigt. Eine solche Förderung ist nur noch solange beizubehalten, wie die Defizite in der Infrastruktur nicht beseitigt sind. Dabei ist allerdings ebenfalls darauf zu achten, dass räumliche Wachstumspole gestärkt und die Fördermittel nicht breit in der Fläche gestreut werden. Wichtiger als die direkte Förderung privater Investitionen in Sachkapital erscheint in jedem Falle aber die Förderung von Innovationen und Wissen in der Produktion. Diese Förderung sollte ebenfalls räumlich konzentriert erfolgen, in erster Linie dort, wo komplementäre öffentliche Forschungseinrichtungen angesiedelt sind. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Rahmen, der durch die Wirtschaftspolitik insgesamt gesetzt wird, stimmen muss. Dasselbe gilt für die Standortpolitik, die die neuen Bundesländer selbst zu verantworten haben, sowie für die Tarifvertragsparteien, denen ebenfalls eine erhebliche Verantwortung für Ostdeutschland zukommt.