

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2001

Modernisierung durch Investitions-
und Beschäftigungsoffensive -
Alternativen der Wirtschaftspolitik

PapyRossa Verlag

5. Finanzausgleich Ost: Solidarität sichern

5.1 Gegenwärtige Lage

Der jetzt bestehende föderale „Bundes-Länder-Finanzausgleich“ für die ostdeutschen Länder läuft zwar erst Ende 2004 aus. Es gibt aber wichtige Gründe, Entscheidungen über die Finanzierung der weiteren Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland möglichst rasch zu treffen. Dabei geht es um zwei unterschiedliche zeitliche Dimensionen. Einerseits um die nächsten Jahre bis zur Osterweiterung der EU, damit die ostdeutschen Bundesländer durch einen Investitionsschub ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen können, und so auf die neuen Herausforderungen und Wettbewerbsbedingungen, die sich u.a. aus dem Beitritt der Nachbarländer Polen und Tschechien ergeben, besser vorbereitet sind.

Notwendig ist eine Zwischenstrategie erhöhter Anstrengungen auf der Grundlage hoher finanzieller Unterstützung der neuen Bundesländer für die nächsten Jahre, die die perspektivisch notwendige Höhe des Bundesländer-Finanzausgleichs wesentlich beeinflussen wird. Andererseits sollten die Anschlußregelungen für die Fortführung dieses Finanzausgleichs und damit auch die Eckpunkte eines Solidarpakts II möglichst rasch, zumindest in den Grundzügen für einen längeren Zeitraum, vereinbart werden. Damit würden die ostdeutschen Bundesländer die notwendige weiterreichende Sicherheit über die finanziellen Rahmenbedingungen erhalten.

Ausgangspunkt der Vorschläge der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die auch weiterhin erforderliche besondere Berücksichtigung Ostdeutschlands im Finanzausgleich ist die Überzeugung, daß die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern eine bundespolitische Aufgabe von hoher Priorität ist. Sie kann nur gelingen, wenn hierfür die erforderlichen finanziellen Voraussetzungen mit Hilfe des Finanzausgleichs langfristig gewährleistet werden. Dies liegt im Interesse der Menschen nicht nur in Ost-, sondern auch in Westdeutschland.

Für Ostdeutschland sind die Ebenen des Finanzausgleichs über den Umsatzsteuer-Vorwegausgleich, den eigentlichen Länderfinanzausgleich („horizontal“) sowie die Bundsergänzungszuweisungen („vertikal“) besonders wichtig. Beide Dimensionen werden durch bevorstehende Veränderungen ganz unterschiedlich betroffen sein. Dies u.a. deshalb, weil es auch deutlich zu unterscheidende Verpflichtungen des Bundes und der Länder gibt, und weil der Bund mit verschiedenen Zuweisungsformen, die jeweils eine spezifische Funktion erfüllen, beteiligt ist.

Das Risiko für die ostdeutschen Länder steigt dabei besonders bei den angestrebten Kürzungen der „vertikalen“ Bundsergänzungszuweisungen spezifischer Art, da diese dafür bestimmt sind, strukturelle Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Wertschöpfung zwischen den Ländern vom Bund her gezielt zu verringern. Ein Abbau dieser Zuweisungen kann durch die originäre Steuerkraft und Eigenfinanzierungsfähigkeit in den ostdeutschen Gebietskörperschaften nicht ausgeglichen werden.

Demgegenüber bildet der „horizontale“ Ausgleich eine Art „Einebnung“ der originären Einnahmeunterschiede zwischen den wirtschaftlich überdurchschnittlich starken Ländern und den noch wirtschaftlich schwächeren, zugunsten der letzteren. Damit soll die Finanzkraft an den Bundesdurchschnitt (gesamte Steuereinnahmen pro Einwohner) angeglichen werden. Nach den gegenwärtigen Regelungen wird ein fast vollständiger Ausgleich erreicht.

Die politische Brisanz des „horizontalen“ Finanzausgleichs wurde durch die nachdrückliche Forderung einiger großer Flächenländer in Westdeutschland erhöht, ab 2005 ihren Anteil an den Finanzleistungen auch zu Lasten der östlichen Bundesländer zu reduzieren. Im Zuge der dadurch zwingend notwendigen neuen Konsenslösung spitzt sich hier der Verteilungskampf auf die Frage zu, ob und, wenn ja, um wieviel künftig die ostdeutschen Bundesländer mit verringerten Zuweisungen seitens der Geberländer rechnen müssen. Eine spürbare Kürzung dieser Mittel würde die Finanzierung der üblichen bzw. normativen Versorgungsleistungen der Gebietskörperschaften für die Bevölkerung treffen und die kommunale und städtische Leistungsfähigkeit und Attraktivität verschlechtern.

Dies alles findet in der Höhe der Zuweisungen aus der „horizontalen“ und „vertikalen“ Ebene seinen Ausdruck (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Ostdeutsche Länder im Finanzausgleich 1999 (in Mio. DM)

	Umsatzsteuerverteilung	Länderfinanzausgleich	Sonderbedarfs-BEZ	Fehlbetrags-BEZ	Investitionsförderung Ost	BEZ Polit. Führung
Sachsen	4.711	2.149	3.658	910	1.725	
Sachsen-Anhalt	3.169	1.300	2.208	540	1.041	164
Thüringen	2.806	1.218	2.008	498	946	164
Brandenburg	2.639	1.147	1.985	525	936	164
Mecklenburg-Vorp.	2.009	921	1.479	364	697	164
Berlin	-805	5.316	2.662	919	1.255	219
Gesamt mit Berlin	14.524	12.051	14.000	3.756	6.600	875
Gesamt ohne Berlin	15.329	6.735	11.338	2.837	5.345	656

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001; Bundesministerium der Finanzen, Dokumentation 3/2000: Bund - Länderfinanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzordnung

Die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) erhielten 1999:

- Vom Bund die Investitionsförderung Aufbau Ost mit 6,6 Mrd. DM und die Bundesergänzungszuweisungen (Fehlbetrags-BEZ, Sonderbedarfs-BEZ und BEZ Politische Führung) mit 18,6 Mrd. DM, also insgesamt 25,2 Mrd. DM über den „vertikalen“ Länder-Finanzausgleich (darunter neue Bundesländer ohne Berlin: 20,2 Mrd. DM).

- Von den Geberländern 12,1 Mrd. DM über den „horizontalen“ Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne), darunter neue Bundesländer ohne Berlin: 6,7 Mrd. DM; nach diesem Länderfinanzausgleich erhält Berlin allein einen Anteil von 44 vH.

- 14,5 Mrd. DM aus der Umsatzsteuervorwegverteilung, die dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne vorgelagert ist (darunter neue Bundesländer ohne Berlin: 15,3 Mrd. DM).

Zu beachten ist ferner der Beitrag der Zuweisung von Fördermitteln der EU an die ostdeutschen Länder, der sich z.Z. auf 7 Mrd. DM jährlich beläuft.

Dabei ist wesentlich, daß der „horizontale“ Finanzausgleich eine ständige, normale föderale Ausgleichsfinanzierung bewirkt, also nicht eine befristete oder spezifische Zahlung für Ostdeutschland. Deshalb muß der Finanzausgleich auf die strukturelle Besonderheit Ostdeutschlands Rücksicht nehmen.

Um die perspektivische Gestaltung des komplexen Länderfinanzausgleichs wird eine heftige politische Auseinandersetzung geführt, die von den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten bestimmt wird. Sie erfolgt im wesentlichen auf drei Ebenen: zwischen Geber- und Empfängerländern, zwischen Bund und Ländern sowie zwischen neuen und alten Bundesländern. Die Fortsetzung der Umverteilung zugunsten der sozialen und ökonomischen Angleichung Ost an West ist zwar nur ein Teil der Gesamtproblematik des zukünftigen Gesamtfinanzausgleichs. Sie ist aber mit entscheidend für die Perspektive Ostdeutschlands.

Der „horizontale“ Länderfinanzausgleich im engeren Sinne ist der politisch und öffentlich am heftigsten umstrittene Posten, da hier die wirtschaftlich starken westdeutschen Flächenländer involviert sind. An den zusätzlichen „vertikalen“ Bundeszuweisungen will künftig die Eichel-sche „Sparpolitik“ ansetzen, die nach weiteren „Reserven“ für den Abbau der Schulden des Bundes sucht. Da aber eine Reduzierung des vertikalen Finanzausgleichs für Ostdeutschland den wirtschaftlichen und strukturellen Angleichungsprozeß der ostdeutschen Länder letztlich insgesamt gefährdet, treten hier noch Konfliktlinien zwischen Bund und westdeutschen Ländern zu Tage. Zu verkraften waren jüngst jene generellen Minderungen der originären Steuereinnahmen der Länder (und Kommunen), die sich aus der jüngsten Steuerreform ergaben und die für die Jahre bis 2005 zu wachsenden Einbußen für alle Bundesländer führen - was den Bund-Länder-Konflikt bereits im Vorfeld der neuen Verhandlungen verschärfte. Nicht in diesen Angaben enthalten sind jene Zahlungen für staatliche Aufgaben, die in gleicher Form auch in Westdeutschland anfallen und in der Regel nach gesetzlichen oder bundeseinheitlichen Kriterien gewährt werden, wie z. B. Sozialtransfers zur Absicherung der ostdeutschen Sozialleistungen oder die Ausgaben für den zentralen Bundesverkehrsplan „Deutsche Einheit“.

Nach 2004 würden nach der bestehenden Gesetzeslage jene Zahlungen für die ostdeutschen Länder wegfallen, die im Solidarpakt I befristet

geregelt wurden, abgesehen von eventuellen Kürzungen im Länderfinanzausgleich (i.e.S.) infolge noch strittiger Zahlungen. Nach Einschätzungen des IWH stehen folgende Bundesmittel zur Disposition: Investitionszulagen für Unternehmen 3,8 Mrd. DM (auf Basis des Jahres 2000), Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 14 Mrd. DM, Investitionshilfen für die Gemeinden über die Länder 6,6 Mrd. DM. Hierbei wurde die mögliche Reduzierung der "horizontalen" Zuweisungen der Länder noch nicht einmal berücksichtigt. Dies verdeutlicht die Brisanz der in Aussicht gestellten Haushaltsprobleme Ost und den politischen Druck auf einen neuen Solidarpakt II.

Das IWH hat eine Simulationsrechnung für den Fall vorgelegt, daß es tatsächlich zu einem Wegfall in der oben erwähnten Größenordnung kommt. Im Ergebnis wurde festgestellt: „Infolge des damit verbundenen Ausfalls an Nachfrage käme es kurzfristig zu spürbaren Einbußen bei Produktion und Beschäftigung in den neuen Ländern. Die Rückführung der Transferleistungen hätte nicht nur Wirkungen in Ostdeutschland; auch in Westdeutschland würde es zu temporären Produktions- und Beschäftigungsverlusten kommen, weil Nachfrage aus Ostdeutschland ausbleibt.“ (Pohl 2000, S. 236)

5.2 Künftiger Finanzausgleichsbedarf in Ostdeutschland

Inzwischen stehen die ostdeutschen Bundesländer in zähen Auseinandersetzungen um die künftigen Zuweisungen im Solidarpakt II, für die u.a. umfangreiche Studien und Vorarbeiten seitens der damit beauftragten Forschungsinstitute (DIW, IWH, RWI, ILS und ifo-Dresden) existieren. Es besteht inzwischen die politische Zusage des Bundeskanzlers, eine Neuregelung - Solidarpakt II - rechtzeitig vor dem nächsten Bundestagswahlkampf 2002 auf Bund-Länder-Ebene auszuhandeln.

Die Argumente für die künftige Höhe der erforderlichen Zuweisungen müssen logisch-methodisch und vor allem im Hinblick auf ihre sozialen und ökonomischen Wirkungen differenziert für den Länderfinanzausgleich (i.e.S.) und die Bundeszahlungen bewertet werden. Für erstere ist die Ausgangslage der ostdeutschen Bundesländer mit nur ca. 40 vH der durchschnittlichen originären Steuerkraft je Einwohner (1999) immer noch

bestimmend. Dabei ist zu beachten, daß die tatsächlichen Steuereinnahmen in den neuen Bundesländern seit 1997 erheblich hinter den prognostizierten zurückgeblieben sind (1997: tatsächlich 53 Mrd. DM, prognostiziert 59 Mrd. DM; 1998 tatsächlich 55 Mrd. DM, prognostiziert 67 Mrd. DM). Die beträchtliche Abweichung der tatsächlichen von den angenommenen Steuereinnahmen werden von drei Faktoren bestimmt: rückläufiges Wirtschaftswachstum ab 1996, Ausfälle an Steuern infolge steuerlicher Förderung des „Aufbaus Ost“ sowie die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und allgemeinen Steuersenkungen.

Ein erster Ausgangspunkt für die notwendige Neufestlegung der erforderlichen Ausgleichszahlungen an die neuen Bundesländer müßte eine fundierte Vorausschätzung der künftigen Entwicklung der volkswirtschaftlichen Leistungskraft Ost sein - und zwar für den Zeitraum 2005 bis über 2010 hinaus. Eine solche Prognose müßte sowohl die künftige eigene Wirtschaftsleistung Ost als auch das künftige eigene Steueraufkommen Ost (vor jeder Umverteilung) einschätzen. Bisher gibt es jedoch keine annähernd fundierten Prognosen.

Ein zweiter Ausgangspunkt für die Bestimmung der erforderlichen Ausgleichszahlungen sind die Bedarfsabschätzungen, die sich aus den noch vorhandenen Rückständen der neuen Bundesländer, insbesondere in der Infrastruktur und in der Kapitalausstattung der Unternehmen, ergeben. Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben sich in mehreren bereits publizierten Studien zu den geschätzten künftigen Bedarfsanforderungen Ost im Zusammenhang mit dem Bundes-Länder-Finanzausgleich geäußert. Erste Ergebnisse lagen bereits im März 2000 der Konferenz ostdeutscher Ministerpräsidenten vor. Danach ergab sich folgendes Bild: der weitere Nachholbedarf im Jahre 2005 an Infrastrukturinvestitionen allein der Länder und Gemeinden zur Angleichung an das Niveau der westdeutschen Länder wurde vom DIW mit 105 bis 225 Milliarden DM beziffert, je nach enger oder erweiterter Abgrenzung der Infrastruktur. Nach hiervon unabhängigen Untersuchungen des RWI beläuft sich die Infrastrukturlücke sogar auf 320 Mrd. DM im Jahre 2005 (ohne spezielle Bundesaufgaben).

Die ostdeutschen Ministerpräsidenten gingen im März 2000 von einer im Jahre 2005 noch bestehenden Infrastrukturlücke von 300 Mrd. DM aus. Sie stellten ferner fest, daß im gewerblichen Kapitalstock noch eine

Ausrüstungslücke von 40 vH gegenüber 100 vH Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner in Westdeutschland existiere und damit ein weiteres Investitionsvolumen von ca. 260 Mrd. DM erforderlich sei, woraus sich dann ein Fördervolumen von 100 Mrd. DM pro Jahr ableiten läßt. Dieser Ansatz ist aber statisch. Er geht vom voraussichtlichen Stand im Jahre 2005 aus, und berücksichtigt nicht, daß sich das Niveau der Infrastruktur und der Kapitalausstattung der Unternehmen in den alten Bundesländern natürlich auch nach 2005 weiter erhöhen wird. Eine Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle ergab, daß 1997 je DM Fördermitteleinsatz ein zusätzlicher Investitionseinsatz von 2,46 DM erzielt wurde.

Derzeit besteht somit ein gesamter Investitionsnachholbedarf in den Bereichen Infrastruktur und Unternehmen von mindestens 560 Mrd. DM. Bei den Unternehmensinvestitionen sollte davon ausgegangen werden, daß infolge der geringen Wirtschaftskraft und der niedrigeren Gewinnraten der ostdeutschen Unternehmen mindestens zwei Drittel aus äußeren Quellen (Unternehmen) finanziert werden müßten. Ferner ist auch von einem beträchtlichen Bedarf an Mitteln staatlicher Wirtschaftsförderung außer Investitionen – Unterstützung von Existenzgründungen, Forschung und Entwicklung, Absatz und Marketing u.a. – auch für den Folgezeitraum ab 2005 auszugehen. Verteilt man diesen Nachholbedarf auf 10 Jahre, beläuft sich allein der jährliche investive Betrag auf mindestens 50-60 Mrd. DM.

Dieser jährliche Nachholbedarf liegt deutlich – um mehr als die Hälfte – über den Mitteln, die 1999 für die wirtschaftsnahe Infrastruktur mit 24,6 Mrd. DM und für die Wirtschaftsförderung (einschließlich der Investitionsförderung) mit 11,5 Mrd. DM transferiert wurden. Beide Größen sind jedoch nicht voll vergleichbar, da einerseits beim Bedarf die unabhängig vom „Nachholen“ zu tätigen normalen Investitionen nicht berücksichtigt wurden, und andererseits bei der Bereitstellung von Mitteln die von westdeutschen und ausländischen Unternehmen auch weiterhin getätigten Investitionen in Ostdeutschland nicht enthalten sind.

Nicht ohne politische Wirkung bleibt die von mehreren Wirtschaftsforschungsinstituten in verschiedenen Publikationen vertretene Auffassung, wonach eine direkte staatliche Investitionsförderung für bestehende oder etablierte Unternehmen ihren positiven Effekt eingebüßt habe

und meistens zu bloßen „Mitnahmeeffekten“ führe. Hier wurde ausgeblendet, daß in westdeutschen Unternehmen die Kapitalkonzentration über Aktien und Fusionen wesentlich dazu beiträgt, die Investitionsmittel aufzubringen – ein Weg, der in den klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) u.a. aus Gründen der zu geringen Betriebsgrößen nicht zur vergleichbaren Wirkung gelangen kann.

5.3 Finanziellen Nachholbedarf sicherstellen

Würde es gelingen, Regelungen für die Zeit ab 2005 schon Ende 2001 festzulegen, dann ließe sich Planungssicherheit bezüglich der künftigen Zahlungen aus dem Finanzausgleich herstellen. Diese wäre auch angesichts der EU-Osterweiterung und konjunktureller Risiken wichtig. Trotzdem bleiben sowohl das originäre Steueraufkommen der ostdeutschen Länder als auch der reale Investitionsbedarf im öffentlichen und unternehmerischen Bereich nur Schätzgrößen, die von den zugrunde gelegten Annahmen determiniert sind. Dennoch lassen sich einige Aussagen zu den künftigen Prioritäten treffen: zunächst muß die Entwicklung der Verschuldung der ostdeutschen Gebietskörperschaften seit der deutschen Vereinigung betont werden. Sie ist in den Ländern und Kommunen als Folge der strukturellen Umbrüche rasch angewachsen und hat zunehmend die haushaltspolitischen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der regionalen Ebenen der Gebietskörperschaften eingeengt. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank betragen Ende 1999:

- die Gesamtverschuldung ostdeutscher Länder: 104.048 Mrd. DM
- die Gesamtverschuldung ostdeutscher Kommunen: 40.536 Mrd. DM

Damit hat die Gesamtverschuldung allein der Länder und Kommunen Ostdeutschlands Ende 1999 145 Mrd. DM erreicht und die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der westdeutschen Länder und Kommunen „eingeholt“. Bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 6,5 vH entfallen auf diese Neuschulden immerhin 9,4 Mrd. Zinszahlungen pro Jahr, also z. B. deutlich mehr als die empfangenen jährlichen EU-Fördermittel in Höhe von 7 Mrd. DM und fast ebenso viel wie die von den Ländern und Kommunen der neuen Länder getätigten öffentlichen Investitionen.

Im Zuge der zur Verringerung der jährlichen Neuverschuldung in den

ostdeutschen Ländern und Kommunen beschlossenen Haushaltskonsolidierungen treten nunmehr verstärkt Probleme auf der Ausgabenseite ein, speziell bei den öffentlichen Investitionen. 1992 wurden für kommunale Investitionsprojekte 18,7 Mrd. DM ausgegeben, 1996 waren es 14,5 Mrd. DM, im Jahr 2000 nur noch 11,3 Mrd. DM.

Die entscheidende Begründung für die Fortführung von Finanztransfers für die Minderung der strukturellen Unterentwicklung Ost ergibt sich daraus, daß ohne die hierdurch bewirkten öffentlichen und privaten Investitionen der volkswirtschaftliche Leistungsrückstand nicht nur aufholbar ist, sondern sogar noch weiter anwachsen würde. Dies vor allem auch deshalb, weil in letzter Zeit eine rückläufige Tendenz von industriellen Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern zu beobachten ist. Nach ifo-Angaben lagen im Jahre 2000 die Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes nur noch bei 70 vH ihres Höchststandes von 1995 (18,4 Mrd. DM). Mit einem weiteren Rückgang auf 11 Mrd. DM ist zu rechnen. Damit wäre eine nachhaltig hohe Dynamik der industriellen Wertschöpfung auf der Basis erweiterter Kapazitäten illusorisch.

5.4 **Schlußfolgerungen und strategische Forderungen**

Die Reform des Bund-Länder-Finanzausgleichs umfaßt auch Regelungen, für die das Bundesverfassungsgericht einen zeitlichen Rahmen bis Ende 2002 bzw. 2004 gesetzt hat. Dennoch erscheint für die Kontinuität und Planungssicherheit der ostdeutschen Länderhaushalte, die unter schwerem Druck zur Konsolidierung stehen, eine schnelle Festlegung der Maßstäbe, Kriterien und der darauf beruhenden künftigen Zuweisungsvolumina dringend geboten. Der Bundesfinanzminister hat im Januar 2001 seinen Entwurf zu einem Maßstäbengesetz für den Finanzausgleich vorgelegt. Darin sind u.a. folgende, für die neuen Bundesländer verfassungsrechtlich wichtigen Grundsätze enthalten:

- „Die Bestimmung der Ausgleichsansprüche und Ausgleichsverbindlichkeiten ist so zu gestalten, daß aus Veränderungen der Finanzkraft den betreffenden Ländern ein Eigenanteil verbleibt.“ Mit dieser Regelung ist im Grundsatz das Begehren der finanzstarken Länder anerkannt, eine höhere Finanzkraft im Vergleich zu schwachen Ländern zu behalten. Wird

dieses Ziel realisiert, wäre eine Reduzierung der notwendigen Finanzausstattung in Ostdeutschland die Folge.

- Zu den neuen Bundesländern wird in dem Entwurf festgehalten: „Die besondere Situation der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nach der Herstellung der Deutschen Einheit begründet letztmalig Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf.“ Damit ist eine Gewährung dieser Zahlungen an die Laufzeit des nächsten Finanzausgleichsgesetzes gebunden, um mit einer degressiven Übergangsregelung zu enden. Im BMF-Kommentar zu dieser Bestimmung heißt es: „Für den Gesetzgeber des neu zu schaffenden Finanzausgleichsgesetzes wird – im Anschluß an eine Regelung im geltenden Ausgleichssystem – die Möglichkeit eröffnet, letztmalig für die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf nach Herstellung der Deutschen Einheit vorzusehen. Die Infrastrukturlücke bemißt sich durch einen Vergleich mit alten Ländern, die in ihrer Struktur den neuen Ländern ähnlich sind. Hierbei dürfen die Leistungen des Bundes nur zum Abbau von Lücken aus einem starken infrastrukturellen Nachholbedarf beitragen. Ziel ist nicht, mit Hilfe von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen die Unterschiede in der Infrastrukturausstattung im Bundesgebiet vollständig auszugleichen“ (Zitate aus dem Entwurf der Bundesregierung zu einem Maßstäbengesetz).

Wenn diese Vorschläge des Bundeskabinetts vom Bundestag verabschiedet werden, ist infolge deren Umsetzung mit einer längerfristigen Verschlechterung des Finanzausgleichs, insbesondere durch den Bund, für die neuen Bundesländer zu rechnen. Mit der EU-Osterweiterung ist außerdem ein Wegfall der besonderen Strukturfonds-Zuweisungen von Brüssel an die ostdeutschen Bundesländer (bis dahin Ziel-1-Region der EU) zu erwarten.

Seitens der Regierungschefs der ostdeutschen Länder werden demgegenüber insbesondere folgende Maßnahmen als erforderlich bezeichnet:

- die bisherige Dotierung und Struktur der Finanzierungsmittel zur Verringerung der Infrastrukturlücke für mindestens 10 Jahre fortzuführen;

- zur Verringerung der Unterschiede in der Wirtschaftskraft Ost/West die gegenwärtige Förderung mit dem bisherigen Volumen fortzusetzen;
- die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit auf hohem Niveau fortzuführen;
- den Ausgleich der unterproportionalen Steuerkraft Ost durch das System des Finanzausgleichs sicherzustellen.

Diese Forderungen der ostdeutschen Ministerpräsidenten stellen im wesentlichen ein Minimalprogramm dar, dessen Erfüllung die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Wertschöpfung Ost zwar fortführen, jedoch nicht hinreichend verbessern würde.

Aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist mindestens eine Fortführung der Finanzierung für die wirtschaftsnahe Infrastruktur und die Wirtschaftsförderung der privaten Unternehmen notwendig, und zwar so lange, bis eine weitgehende Annäherung an das westdeutsche Niveau der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Bedingung für eine selbsttragende, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung erreicht wird. Dies ist dann auch die Voraussetzung für die Verringerung und schließliche Aufhebung der besonderen Finanztransfers für Ostdeutschland als eine gesonderte Angleichungsfinanzierung innerhalb des Bund-Länder-Finanzausgleichs. Dies wäre aber nach dem Entwurf des Maßstäbengesetzes mit vorgesehener endgültiger Zeitbegrenzung von gesonderten Bundesergänzungsanweisungen nicht mehr hinlänglich abgedeckt.

Damit wird die Frage, in welchem Grade die wirtschaftliche Ost/West-Annäherung perspektivisch erreicht werden muß, um die Gleichwertigkeit der Entwicklungs- und Beschäftigungschancen sowie der Lebensbedingungen zwischen Ost und West herzustellen, zum eigentlichen politischen Kern der Entscheidung über die weitere Gestaltung des Finanzausgleichs. Ein Indikator für die Fortschritte in Richtung dieser Angleichung ist die Verringerung der Lücke zwischen Endverbrauch und Eigenerzeugung in Ostdeutschland, die bei einer Größenordnung von über 200 Mrd. DM liegt. Der rasche Abbau dieser „Nachfrage-Produktionslücke“ durch die Mobilisierung zusätzlicher Investitionen zum Aufbau und der Modernisierung des Kapitalstocks sowie die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, die Herausbildung und Ausweitung technologischer Kompetenzzentren und deren regionale Wirtschaftsverflechtungen sowie

die Stärkung der Exportkraft stehen auf der Agenda der dringlich einzulösenden Aufgaben.

Die Bundesregierung ist daher verpflichtet, ihr „Entwicklungsziel Ost“ sachlich-zeitlich zu präzisieren und gesamtpolitisch zu begründen. Dann wird auch die Entscheidung zum künftigen Bund-Länder-Finanzausgleich eher inhaltlich zu objektivieren und nachzuvollziehen sein.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen*, Finanzbericht 2001 sowie Dokumentation 3/2000
- Bach, Stefan/Vesper, Dieter*, Finanzpolitik und Wiedervereinigung – Bilanz nach 10 Jahren, in: Vierteljahresheft zur Wirtschaftsforschung 2/2000
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – noch erheblicher Nachholbedarf, in: DIW-Wochenbericht 24/2000
- Hickel, Rudolf/Priewe, Jan*, Der Preis der Einheit – Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt a.M. 1991
- Hickel, Rudolf*, Warum die Ostdeutschen einen zweiten Solidarpakt brauche ..., in: Dokumentation der Frankfurter Rundschau vom 20.9.2000
- Hickel, Rudolf*, Nach zehn Jahren ökonomischer Transformation Ostdeutschlands: Trotz vielfältiger Fortschritte, der Aufbau bleibt eine zentrale Aufgabe (15.12.2000), abzurufen unter: www.memo.uni-bremen.de
- IG Metall*, Grundsätze für das zweite Jahrzehnt im Aufbau Ost – Beschluß des Vorstands der IG Metall vom 12.1.2001
- Pohl, Rüdiger*, Die unvollendete Transformation, in: IWH, Wirtschaft und Gesellschaft 8/2000
- Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute*, Solidarpakt II – Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands – Zusammenfassung; Manuskript März 2000

6. Regionale Entwicklung: Wachsende Ungleichheiten

Die Regionalprobleme in Europa und der Bundesrepublik sind auf verschiedenen Niveaus virulent: in den jetzigen 15 Mitgliedsländern sind die Ziel-1- und Ziel-2-Regionen Gegenstand der Regional- und Strukturpolitik. In der Bundesrepublik sind damit die neuen Bundesländer sowie die alten Krisengebiete (insbesondere das Ruhrgebiet, Saarland und Bremen) abgedeckt. Schließlich wirft die EU-Osterweiterung ihre Schatten voraus. Sie wird der europäischen Regionalpolitik eine zusätzliche, völlig neue Dimension regionaler Disparitäten hinzufügen, die mit den in der Agenda 2000 festgeschriebenen Instrumenten und Finanzmitteln unter keinen Umständen bewältigt werden können.

Die Osterweiterung, die unter der Ägide des neoliberalen Grundkurses der EU abläuft, wird unter diesen Bedingungen auch schwerwiegende negative Rückwirkungen auf die „alte EU“ und hier insbesondere auf die Grenzregionen haben. Dennoch darf nicht vergessen werden, daß die Handelsbilanz zwischen Westeuropa und den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) sich für den Westen (d.h. für seine industriellen und kommerziellen Zentren) und speziell für Deutschland insgesamt sehr positiv entwickelt hat.

Alle empirischen Daten deuten darauf hin, daß die strukturellen Krisenprobleme in den neuen Bundesländern einschließlich Berlins sich für lange Zeit grundlegend von denen in Westdeutschland unterscheiden werden. Auf diese Problematik haben Konzeption und finanzielle Ausgestaltung des für den Solidarpakt II neu zu verhandelnden Länderfinanzausgleichs besonders Rücksicht zu nehmen (vgl. Kapitel 4 und 5). Denn die bisherigen Erfahrungen bei der Bekämpfung von schweren Regionalkrisen in Westdeutschland zeigen, daß es selbst einer hypermodernen Strukturpolitik innerhalb der Regionen (Bestandsorientierung, Clusterorientierung, Innovationsstrategie usw.) nicht gelingen kann, die grundlegenden Schwächen zu kompensieren und die Abstände zu den führen-

den Regionen zu verringern. Dies wird weiter unten am Beispiel der Strukturpolitik für das Ruhrgebiet ausführlich erläutert. Daraus folgt, daß die Lösung der Probleme in großen Krisenregionen zwangsläufig mit einer Veränderung der makroökonomischen Strategie der Bundesrepublik (und der EU) insgesamt verbunden sein muß: nur gesamtwirtschaftliche Vollbeschäftigungspolitik, Arbeitszeitverkürzung und ökologischer Umbau (vgl. Kapitel 9) schaffen ein günstiges Umfeld für die Bewältigung der besonderen struktur- und regionalpolitischen Aufgaben in den Krisenregionen und für einen ausreichenden Finanztransfer (Länderfinanzausgleich).

Dabei muß die Politik aber nicht nur verbal die Prioritäten setzen, sondern besondere einmalige Chancen auch tatsächlich nutzen. Bei der Standortentscheidung für den Airbus A 380, die bis zu 5.000 neue, hochqualifizierte Arbeitsplätze beinhaltet, hätte sich die Bundesregierung beispielsweise viel stärker für den Standort Rostock (anstelle von Hamburg, der EU-Region mit dem höchsten BIP pro Einwohner) verwenden müssen. Da der europäische Luftfahrt- und Rüstungskonzern EADS neben öffentlichen Zuschüssen für die Entwicklungskosten auch große Rüstungsaufträge erhält, hätte der Bund auch über ein entsprechendes Druckmittel verfügt.

6.1 Regionale Disparitäten in Deutschland

Auf die Standardinformation zur Charakterisierung der grundlegenden Disparitäten kann auch in diesem Jahr nicht verzichtet werden. Im Jahre 2000 stieg das BIP in Westdeutschland um 3,4%, in Ostdeutschland dagegen nur um 1,3%. Der Aufholprozeß der neuen Bundesländer (ohne Berlin) beim BIP je Einwohner im Vergleich zu Westdeutschland stagniert seit 1996 (61,8%) mit inzwischen deutlicher Tendenz zur Verschlechterung (1999: 61,2%).

Das BIP je Erwerbstätigen lag 1996 bei 70,9 vH. Die Ausstattungsinvestitionen je Einwohner liegen bereits wieder deutlich unter denen in Westdeutschland (1999: 90,9 vH). Das Bruttoanlagevermögen je Einwohner lag 1999 bei 70,6 vH, die Arbeitsentgelte je Beschäftigten bei 77,7 vH, die Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen in Preisen von

1995) bei 68,8 vH und mithin die Lohnstückkosten bei 112,9 vH (DIW-WB 43/2000, S. 732).

Tabelle 5: Anteile der neuen Bundesländer an Deutschland insgesamt 1999/2000 (in vH)

Bevölkerung 1999	18,5
Erwerbstätige 2000	16,6
Arbeitslose – registrierte – 2000	34,9
Arbeitslose – registrierte und verdeckte – 2000	37,9
BIP, in jeweiligen Preisen 2000 *	12,1
Industrie (Umsatz) 1999	7,1
Maschinenbau (Umsatz) 1999	5,1
Elektrotechnik (Umsatz) 1999	6,3
Export 1999	3,9
FuE-Aufwand Wirtschaft 1998	5,0

*geschätzt; Quellen: Stat. Bundesamt, IAB, DIW, Sachverständigenrat, eigene Zusammenstellung

Eine zentrale Besonderheit der ostdeutschen Wirtschaft ist der extrem niedrige Industriebesatz und das enorm überproportionale Gewicht der Bauwirtschaft. Während sich in Westdeutschland der Anteil des Baugewerbes am Produzierenden Gewerbe 1996 auf 13 vH belief, der des Verarbeitenden Gewerbes hingegen knapp 80 vH betrug, erreichte der Anteil des Baugewerbes in Ostdeutschland mit 44 vH fast das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes (46 vH) (MEMORANDUM '99, S. 206f.). Diese Überkapazitäten drücken sich auch im Jahre 2000 noch in der Relation 198 Baubeschäftigte auf je 10.000 Einwohner gegenüber 112 in Westdeutschland aus.

Damit ist die Fortsetzung der dramatischen Anpassungskrise der Bauwirtschaft Ostdeutschlands vorprogrammiert, deren Verlauf natürlich durch die staatliche Investitions- und Infrastrukturpolitik sowie die Städtebau- und Wohnungspolitik beeinflussbar ist.

Mit den hohen Leerständen bei Bürobauten sowie dem Ende des Wohnungsbaubooms ist ein langjähriges Schrumpfen der Bauwirtschaft

und folglich eine enorme zusätzliche Belastung des Arbeitsmarktes zu erwarten.

6.1.1 Ursachen der Produktivitätsunterschiede im Verarbeitenden Gewerbe

Es gibt vielfältige Gründe für die Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Die Produktivität in Ostdeutschland – hier in BIP je Erwerbstätigen gemessen – lag 1999 bei 70,9 vH des westdeutschen Wertes. Dieser Indikator spiegelt nicht primär die technische Produktivität oder gar den Fleiß der Beschäftigten wider, sondern beinhaltet vor allem die negativen Effekte der Wirtschaftsstruktur und der geringen Markt- und damit Preissetzungsmacht der ostdeutschen Unternehmen. Nur 14,1 vH der Erwerbstätigen der neuen Bundesländer sind 1999 im Verarbeitenden Gewerbe, das im Durchschnitt eine wesentlich höhere Produktivität als die Bauwirtschaft und der Handel aufweist, tätig gewesen, in Westdeutschland dagegen 23,9 vH. Zudem konzentrieren sich die hochproduktiven Zweige des Verarbeitenden Gewerbes (Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik und Kraftfahrzeugbau) in Westdeutschland. Auch die hochproduktiven Sektoren der Dienstleistungstätigkeiten sind in den führenden Verdichtungsgebieten Westdeutschlands (Hamburg, Köln, Frankfurt, Stuttgart, München) konzentriert: Großhandel, Kreditgewerbe, Versicherungen, Datenverarbeitung, Forschung und Entwicklung sowie Wirtschaftsberatung. Dagegen sind niedrig bezahlte Dienstleistungen wie Schutz- und Reinigungsdienste teilweise überproportional in Ostdeutschlands Metropolen präsent.

Auch die Betriebsgrößenstrukturen beeinflussen die Produktivität erheblich. 1999 arbeiteten in Ostdeutschland nur 19,05 der Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe in Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten, in Westdeutschland dagegen 45,2 vH. Für die Größenklasse zwischen 200 und 499 war die Differenz mit 20,6 vH zu 21,1 vH unwesentlich, in der Größenklasse 100 bis 199 arbeiteten in Westdeutschland 13,4 vH der Beschäftigten, in den neuen Bundesländern 20,3 vH (DIW/IfW/IWH 2000, S. 16).

Es liegt auf der Hand, daß die Dominanz der Klein- und Kleinstbetriebe in Ostdeutschland negative Auswirkungen auf die Marktmacht und

damit die Preissetzungsfähigkeit hat. Selbst wenn also auf technologisch vergleichbarem Niveau produziert wird, sind die Stückelöse und damit die Produktivität wesentlich geringer.

Eine weitere Ursache der beschriebenen regionalwirtschaftlichen Schwäche ist die deutlich geringere Forschungsintensität. Nur 25.000 Beschäftigte waren 1997 als FuE-Personal in der Wirtschaft tätig. Die FuE-Intensität (Relation der FuE-Beschäftigten zur Gesamtbeschäftigtenzahl) lag 1997 in Ostdeutschland bei 3,49 gegenüber 4,24 in Westdeutschland, die FuE-Umsatzintensität bei 1,86 gegenüber 2,44 (DIW/IfW/IWH 2000, S. 15). Diese Unterschiede erscheinen zunächst gering. Man muß aber berücksichtigen, daß die absoluten Werte in Ostdeutschland so niedrig sind, daß es in den Betrieben nicht zur Bildung einer „kritischen Masse“ an FuE-Personal reicht. Zudem sind die in westdeutschem Eigentum befindlichen Betriebe zu einem großen Teil stark rationalisierte „verlängerte Werkbänke“, deren FuE-Bedarf im Westen befriedigt wird. Eine Stärkung der Personalkapazitäten für Forschung und Entwicklung ist deshalb dringend erforderlich.

Der *Arbeitsmarkt* spiegelt die grundsätzliche wirtschaftliche Schwäche der neuen Länder wider (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 8). Die niedrigsten Arbeitslosenquoten sind in Bayern und Baden-Württemberg zu finden. Die Ruhrgebietsstädte haben eine um rund 5 Prozentpunkte höhere Quote als der Durchschnitt Westdeutschlands mit 8,8 vH, Berlin eine doppelt so hohe Quote wie Westdeutschland, während die schlechtesten Arbeitsamtsbezirke der Neuen Bundesländer eine bis zu siebenfach höhere Quote als die besten westdeutschen Arbeitsamtsbezirke aufweisen. Bei Betrachtung der Unterbeschäftigungsquoten wird dieser Abstand noch krasser.

Bis zur Neuberechnung der Erwerbstätigenzahlen im Jahre 2000 wurde oftmals angenommen, daß die hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern sich nicht pauschal aus einer wesentlich geringeren Arbeitsnachfrage erklären ließe. Vielmehr sei die Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Die zu Beginn der Vereinigung deutlich höhere Erwerbsquote belief sich nach den alten Berechnungen (Sozioökonomisches Panel des DIW) in Ostdeutschland auf ca. 85 vH und in Westdeutschland auf etwa 70 vH. Bis 1998 haben „die Verhältnisse“ diese Quote auf 72,9 vH reduziert (wobei

hauptsächlich Frauen aus dem Erwerbsleben gedrängt wurden), während sie in Westdeutschland konstant blieb (DIW/IfW/IWH 2000, S. 28). Je Erwerbstätigen wurde zudem 1998 mit 41,1 Wochenstunden 4,5 Stunden mehr gearbeitet als in Westdeutschland (36,6 Std.). Da die Wirtschaftskraft (BIP je Einwohner) jedoch nur bei 67,9 vH lag, ist es nicht gelungen, trotz eines insgesamt etwa vergleichbar großen Arbeitsvolumens (Erwerbstätigenzahl x Wochenarbeitsstunden) die Transferabhängigkeit vom Westen zu reduzieren. Nach den Neuberechnungen der Erwerbstätigenzahlen liegt die Erwerbsquote in Ostdeutschland (ohne Berlin), das 17 vH der Einwohner Deutschlands, aber nur 15,2 vH der Erwerbstätigen aufweist, aber *niedriger* als im Bundesdurchschnitt. Folglich spielt bei der Erklärung der hohen ostdeutschen Arbeitslosenzahlen die aus der geringeren Wirtschaftskraft resultierende schwache Arbeitskräftenachfrage eine wesentliche größere Rolle als bisher angenommen.

6.1.2 Bevölkerungsrückgang und Abwanderungen

Dramatische Ausmaße nehmen die Abwanderungen aus den neuen Bundesländern an (vgl. Tabelle 7), insbesondere von jungen Menschen und hier per Saldo insbesondere von jungen Frauen, deren Rückwanderungsquote viel geringer ist als die der Männer. Auf der städtischen Ebene führt dies zu Problemen, die in der Geschichte der Bundesrepublik bisher völlig unbekannt waren. Ganze Jahrgänge von Jugendlichen etwa in Sachsen werden von den Arbeitsämtern Süddeutschlands angeworben und dort in Lehrstellen vermittelt. Nachdem über die steuerliche Förderung des Wohnungsneubaus und der Modernisierung in Ostdeutschland in den 90er Jahren ein hohes Bauvolumen realisiert worden ist, insbesondere in den Umlandgemeinden und teilweise an völlig ungeeigneten Standorten, schlägt nun – verstärkt durch den Bevölkerungsrückgang – die Leerstandsproblematik sowohl in den Altbaugebieten der Innenstädte als auch in den großen Neubaugebieten der 70er und 80er Jahre voll durch. In den Gründerzeitvierteln existieren Gegensätzlichkeiten (ca. ein Drittel des Bestandes luxusmodernisiert, ein Drittel schlicht modernisiert, ein Drittel im Verfallsstadium; die Leerstände beziehen sich auf alle drei Kategorien), für die es nur noch unkonventionelle, dann aber auch schwer zu vermittelnde planerische Gegenkonzepte gibt. In Universitätsstädten

wie Leipzig und Dresden etwa wird überlegt, Studentenwohnheime „in der Platte“ abzureißen und den BewohnerInnen Wohnungen in den Grün-derzeitvierteln anzubieten, sie zu animieren, möglichst viel Wohnraum anzumieten usw.

In der Platte, in die bisher zwangsläufig noch hohe Investitionen in die Modernisierung, die Wohnumfeldverbesserung sowie die Ergänzung mit Einzelhandel und Infrastruktur geflossen sind, stehen nun kurzfristig Entscheidungen über (Teil-)Abriß an. Völlige Ratlosigkeit herrscht in Bezug auf Städte wie Zittau, Görlitz und Wittenberge. Letztere zählen sicherlich zu den schönsten in Deutschland. Allerdings sind Leerstände von 40 und mehr Prozent zu verzeichnen. Nicht nur aus der Sicht der Stadtpolitik, sondern auch der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung ist aber die Stabilisierung (groß-)städtischer Strukturen eine erstrangige Aufgabe, da in ihrem Milieu traditionelle und neue Dienstleistungsbranche die weitaus besten Entfaltungsmöglichkeiten haben. In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß höhere Einwanderungsraten das BIP-Wachstum positiv beeinflussen können und ImmigrantInnen damit keineswegs einfach einheimische Arbeitskräfte verdrängen, wiewohl im Einzelfall derartige Verdrängungsprozesse insbesondere für unqualifizierte Arbeitskräfte nicht auszuschließen sind.

6.1.3 Einkommen

1999 betragen die Arbeitnehmerentgelte je Beschäftigten in Ostdeutschland 77,7 vH des Westniveaus. Die Bruttostundenverdienste lagen bei 71,8 vH, die Bruttomonatsverdienste bei 75,7 vH (Tabelle A6 im Tabellenanhang). Die regionalen Durchschnittsverdienste aller ArbeitnehmerInnen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung variieren in Deutschland in einer Spannweite von mehr als 100 Prozent, z.B. zwischen Dienstleistungszentren, Industrieregionen und ländlichen strukturschwachen Gebieten oder zwischen Ost und West. Die meisten Niedriglohnregionen liegen erwartungsgemäß in Ostdeutschland. Nur wenige ostdeutsche Regionen wie Rostock, Schwerin, Halle, Leipzig, Erfurt, Dresden und natürlich Berlin liegen mit ihren Durchschnittseinkommen oberhalb der schwächsten westdeutschen Regionen (Regen-Zwiesel, Freyung, Husum, Cham, Leer).

Tabelle 6: Regionale Einkommensdisparitäten in Deutschland in DM nach Arbeitsmarktregionen (1998er Abgrenzung)

Minima	Eink. pro Kopf 1997	Mittlerer Mischbereich	Eink. pro Kopf 1997	Minima	Eink. pro Kopf 1997
Bergen	27.562	Chemnitz	33.778	Stuttgart	52.808
Mühlhausen	28.472	Regen-Zwiesel	34.776	Erlangen	53.180
Löbau-Zittau	28.489	Rostock	34.864	München	53.289
Pasewalk	28.662	Husum	35.525	Wolfsburg	53.984
Annaberg	28.696	Berlin	41.019	Frankfurt/M.	55.366
Sondershausen	28.899	Fulda	41.030	Leverkusen	58.022
Westdeutschland ohne West-Berlin			46.087		
Gesamtdeutschland			43.529		

Quelle: Koller/Schwengler 2000, S. 580, Tabelle 7

Tabelle 7: Bevölkerung, Erwerbstätige und Erwerbspersonen in den Bundesländern 1996/2010

	Veränderung der Erwerbstätigen 1996/93 in vH	Veränderung der Erwerbstätigen 2010/96 in vH	Bevölkerung 2010 in 1.000	Veränderung der Bev. 2010/96 in vH	Veränderung der Erwerbspersonen 2010/96 in vH
Baden-Württemberg	-3,6	10,5	10.858	4,7	9,0
Bayern	-2,7	10,6	12.668	5,2	9,3
Bremen	-3,9	7,6	672	-0,8	3,2
Hamburg	-3,2	13,9	1.803	5,6	8,0
Hessen	-3,5	11,7	6.160	2,2	4,4
Niedersachsen	-1,9	7,6	7.717	-1,3	2,7
Nordrhein-Westfalen	-2,8	8,3	17.939	0,0	3,7
Rheinland-Pfalz	-1,5	9,4	4.038	0,9	6,0
Saarland	-0,4	7,4	1.068	-1,5	1,1
Schleswig-Holstein	-2,3	8,7	2.708	-1,2	0,8
Berlin	-6,1	8,4	3.503	1,3	-0,8
Brandenburg	3,1	6,2	2.642	3,4	4,8
Mecklenburg-Vorp.	4,7	-0,3	1.768	-1,7	-0,1
Sachsen	3,8	8,0	4.480	-1,4	-0,6
Sachsen-Anhalt	-2,3	0,0	2.614	-4,0	-4,2
Thüringen	1,4	6,8	2.426	-2,6	-2,3
Deutschland	-2,1	8,8	83.081	1,3	4,3

Quelle: Gornig/Görzig/Schulz 2000, Tabelle 3 und 4

6.1.4 Beschäftigungsprognosen

Das DIW hat eine Prognose der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis zum Jahre 2010 vorgelegt. Für den Zeitraum 1997–2010 wird mit einem Zuwanderungssaldo aus dem Ausland von 4,3 Millionen Personen gerechnet. Das BIP-Wachstum wird von 1995–2010 auf jährlich 2,4 vH geschätzt, ein sicherlich sehr hoher Wert. Aus dem Vergleich der Perioden 1993–1996 und der Prognose 1996–2010 wird deutlich, daß der Aufholprozeß der ostdeutschen Flächenstaaten in den Jahren nach dem dramatischen Einbruch von 1990 bis 1992 nur ein kurzfristiges Zwischenspiel war.

Nach Tabelle 7 wird sich trotz der angenommenen Zuwanderung von per Saldo 4,3 Millionen Personen die Gesamteinwohnerzahl nur um 1,3 vH erhöhen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird jedoch um 8,8 vH, die Erwerbspersonenzahl um 4,3 vH steigen. Die Erwerbsquote wird folglich stark zunehmen. Uns erscheinen allerdings die Prognosen über die Zunahme der Erwerbstätigkeit in Sachsen, Thüringen, Berlin und Brandenburg außerordentlich optimistisch und damit kaum nachvollziehbar zu sein. Sie widersprechen deutlich den Schätzungen von Bade (1999). Für die Jahre nach 2010 wird im übrigen eine starke Reduktion des Erwerbspersonenpotentials vorausgesagt, so daß sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt sehr stark verändern kann.

Eltges und Zahrt vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) befassen sich in einer Studie mit Szenarien der Arbeitsplatzentwicklung bis 2010. Sie werten Prognosen des ifo, von Prognos, des DIW sowie des IAB aus und formulieren zugleich eine eigene Variante. Die Schätzung des Zuwachses der Erwerbstätigkeit variiert danach zwischen 0,3 bzw. 0,6 Millionen (ifo, Prognos und BBR) und knapp 3,5 Millionen (DIW), wobei dieser optimistische Wert, von denen ca. 700.000 in den neuen Bundesländern entstehen würden, Resultat einer vom DIW geforderten beschäftigungspolitischen Offensive einschließlich einer verstärkten Arbeitszeitverkürzung ist. „In den neuen Ländern dürfte eine Entspannung eintreten, da dem Zuwachs von je nach Szenario zwischen 21.000 und 700.000 Arbeitsplätzen ein Rückgang der Erwerbspersonen gegenübersteht. Damit dürften sich die Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland bis 2010 im Vergleich zur aktuellen Situation deutlich reduzieren.“

(Eltges/Zahrt 2000, S. 824). Auch dieser Optimismus erscheint uns nicht nachvollziehbar, zumal die Prognosewerte der verschiedenen Szenarien gewaltig auseinanderklaffen. Die weiteren Ausführungen sind hingegen plausibel: „Die räumliche Struktur der Bundesrepublik wird sich auf den Pfaden der Vergangenheit stetig und stabil weiterentwickeln. Auch wird sich das Süd-Nord-Gefälle wieder leicht erhöhen. Für die neuen Länder wird erwartet, daß die Deglomerationsprozesse, die in den alten Ländern auch weiterhin zu beobachten sind, hier nicht stattfinden werden.“ (Eltges/Zahrt 2000, S. 825). Letzteres erscheint wahrscheinlich, da die Wirtschaftsentwicklung außerhalb der Agglomerationsräume viel zu schwach ist, um über die Ballungsrandgebiete hinaus eine Sogwirkung auf die Potentiale der Ballungsgebiete ausüben zu können.

Der Blick auf die Entwicklung auf Ebene der Bundesländer verdeckt die sicherlich weitaus größeren regionalen Disparitäten zwischen Verdichtungsräumen und insbesondere Arbeitsmarktregionen. Für letztere liegt eine Erwerbstätigkeitsprognose für den Zeitraum 1997 bis 2004 vor (Bade 1999), wobei hier nicht die absolute Entwicklung erfaßt wird – sie würde Annahmen über die Wachstumsentwicklung der Gesamtwirtschaft erforderlich machen – sondern die Entwicklung des Anteils der jeweiligen Verdichtungsräume bzw. Arbeitsmarktregionen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen der BRD.

Eindeutig ist wiederum das Ost-West-Gefälle. Der Anteil des Ostens an allen Arbeitsplätzen wird in dieser (relativ kurzen) Periode um 4,2 vH fallen, während die alten Bundesländer einen Anteilsgewinn von 1,1 vH zu erwarten haben. Verglichen mit dem Zeitraum 1994 bis 1997, in dem die NBL ihren Anteil stabil halten konnten, werden sich ihre Perspektiven folglich erheblich verschlechtern (Bade 1999, S. 605). Unter den *Verdichtungsräumen* (Ballungkerne und Ballungsrandgebiete) werden in Ostdeutschland Berlin (-7,3 vH), Leipzig (-3,9 vH) sowie Chemnitz (-2,9 vH) die höchsten Anteilsverluste ausweisen, im Westen das Ruhrgebiet (-2,9 vH) und die Region Wuppertal-Hagen (-2,3 vH). Die höchsten Anteilsgewinne dagegen erzielen München (2,3 vH), Bielefeld (2,3 vH) und Köln-Bonn (2,0 vH). Generell wird die Suburbanisierung und räumliche Dekonzentration weiter stark zunehmen. Im Vergleich zur alten Bundesrepublik insgesamt haben die Anteile der Verdichtungs*zentren* seit 1976 um ca. 13 vH, die der Verdichtungsräume um etwa 3,5 vH abge-

nommen, während die Anteile des Verdichtungslands um ca. 10 vH, der peripheren Regionen um 6 vH sowie der gering verdichteten Regionen um 4 vH zugenommen haben (Bade 1999, S. 606).

6.2 Regionale Disparitäten in der EU

„Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ging (in der EU) mit größer werdenden Disparitäten zwischen den Regionen einher. Die weniger begünstigten Regionen waren von dem Anstieg stärker betroffen. Während die Arbeitslosigkeit in den 25 am wenigsten betroffenen Regionen in der Europäischen Union durchschnittlich nur etwa 3 vH bis 4 vH beträgt und damit nur etwas höher als in den frühen 70er Jahren ist, beträgt sie in den 25 am stärksten betroffenen Regionen derzeit zwischen 20 vH und 35 vH und liegt damit deutlich höher als 25 Jahre zuvor.“ (Europäische Kommission 1999, S. 35).

Tabelle 8: Regionen mit geringster und höchster Arbeitslosenquote in der EU und in Deutschland (April 1999)

Region	Arbeitslosenquote	Region	Arbeitslosenquote
Aland (Fin)	2,1	Oberbayern	4,0
Berkshire, Bucks & Oxfordshire (UK)	2,1	Tübingen	4,5
Utrecht (NL)	2,3	Schwaben	4,7
Centro (P)	2,4	Niederbayern	4,8
Luxembourg	2,4	Stuttgart	4,9
Oberösterreich	2,7	Freiburg	5,2
Noord-Brabant (NL)	2,8	Oberpfalz	5,4
Campania (I)	23,7	Berlin	13,7
Sicilia (I)24,8	24,8	Thüringen	14,3
Ceuta Y Mellilla (SP)	25,5	Brandenburg	16,0
Extremadura (SP)	25,5	Sachsen	16,2
Andalucia (SP)	26,8	Meckl.-Vorpommern	17,5
Calabria (I)	28,7	Sachsen-Anhalt	19,9

Quelle: EUROSTAT; NUTS-2-Abgrenzung; Arbeitslosenquote: registrierte Arbeitslose zu Erwerbspersonen

Beachtlich sind die enormen Unterschiede auch in der (hier nicht ausgewiesenen) Erwerbstätigenquote, die in Kombination mit der Produktivität das Pro-Kopf-Einkommen bestimmt.

Ein wesentlicher Faktor für hohe Arbeitslosigkeit ist eine geringe Produktivität, deren Höhe in der Gemeinschaft enorme Unterschiede aufweist. Allerdings haben sich die Unterschiede bei der Produktivität je Erwerbstätigen schneller reduziert als bei der Erwerbs- bzw. Beschäftigungsquote.

Tabelle 9: Regionales BIP pro Kopf in ausgewählten EU-Regionen im Jahr 1998 (in Kaufkraftstandards (KKS), EU 15 = 100)

Höchstes BIP pro Kopf	Niedrigstes BIP pro Kopf	Ostdeutsche Regionen
Inner London (UK) 243 - Greater London 153	Ipeiros (EL)42	Sachsen-Anhalt 68
Hamburg 186	Réunion (F) 50	- Halle 75
Luxembourg 176	Extremadura (E) 50	- Magdeburg 66
Bruxelles 169	Guadeloupe 52	- Dessau 64
Wien 163	Acores (P) 52	Thüringen 70
Oberbayern 161	Dytki Ellada (EL) 53	Brandenburg 71
Darmstadt 154	Peloponnisos (EL) 53	Mecklenburg-Vorpommern 71
Ile de France 152	Guyane (F) 53	Sachsen 71
Bremen 144	Anatoliki 55	- Leipzig 79
	Makedonia (EL)	- Dresden 74
Utrecht (NL) 142	Ionia Nisia (EL) 56	- Chemnitz 63

Quelle: Eurostat, Pressemitteilung 22/2001, eigene Zusammenstellung

Auf der Ebene der Bundesländer (NUTS 1) lagen 1998 die BIP-Werte pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKS) im Vergleich zum EU-Durchschnitt in Berlin bei 102 vH, (Ostberlin bei 81 vH (1996)), Brandenburg 71 vH, Mecklenburg-Vorpommern 71 vH, Sachsen 71 vH sowie in Sachsen-Anhalt 68 vH und Thüringen bei 70 vH. Insgesamt liegen die neuen Bundesländer nur knapp über dem Niveau Griechenlands (66 vH), aber deutlich unter dem Niveau Portugals (75 vH), Spaniens (81 vH) und des westlichen Irlands (79 vH) (Eurostat 2001).

Außerdem muß angesichts dieser Disparitäten daran erinnert werden, daß diese sich trotz eines intensiveren regionalpolitischen Engagements

der EU in den 80er und 90er Jahren verfestigt und teilweise sogar vertieft haben. Dies liegt nicht zuletzt daran, daß das Gesamtengagement der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds mit nicht einmal 0,5 vH des BIP immer noch so niedrig ist (und es laut Agenda 2000 auch bleiben wird), daß es bis auf wenige kleine Ziel-1-Regionen (vor allem Portugal und Irland, für welche die Regionalförderung mit Beträgen von 3–4 vH des BIP von erheblicher Bedeutung waren) keine substantielle Verringerung der Disparitäten herbeiführen kann. Die regional- und strukturpolitische Bewältigung der EU-Osterweiterung erfordert neben der Bewältigung der Probleme in den alten Mitgliedsländern der EU daher eine substantielle Erhöhung der Strukturfonds (vgl. Kapitel 7).

Disparitäten zu und in den Beitrittsländern

Als zusätzliche Dimension regionaler Disparitäten wird der Abstand der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten zur EU eine zunehmende Rolle spielen.

Ungeachtet der Konjunkturerholung in den letzten Jahren liegt das BIP in den meisten MOE-Ländern weiterhin deutlich unter dem Niveau vor dem Umbruch (1989). Im Jahre 1999 lag das BIP nur in Polen (um 21,8 vH), in Slowenien (um 5,3 vH) und in der Slowakei (um 1,7 vH) über dem Wert von 1989. Die Tschechische Republik lag 1999 bei 95,3 vH und Ungarn bei 99,4 vH, Estland bei 78,3 vH, Rumänien bei 75,8 vH und Bulgarien bei 70,7 vH. Die größten Rückgänge traten in Litauen (64,2 vH) und Lettland (59,6 vH) auf. Im Jahre 1999 lag das BIP pro Kopf in KKS in den MOEL in den meisten Ländern weit unter 50 vH des EU-Durchschnitts, was nicht nur eine große Differenz zu dem Durchschnitt der EU-Mitgliedsstaaten bedeutet, sondern auch zu den Werten der Kohäsionsländer (Irland, Spanien, Portugal und Griechenland), deren durchschnittliches BIP pro Kopf 1999 ca. 78 vH des EU-Durchschnitts betrug. Gegenüber 1995 (in Klammern) lag Slowenien 1999 bei 70,7 vH (65 vH), die Tschechische Republik bei 59,1 vH (62 vH), die Slowakei bei 48,6 vH (43 vH) und Ungarn bei 50,6 vH (45 vH), während Polen bei 36,9 (36 vH), Rumänien bei 26,9 vH (32 vH), Bulgarien bei 22,4 vH (26 vH), Estland bei 36,3 vH (32 vH), Lettland bei 27,3 vH (28 vH) und

schließlich Litauen bei 29,2 vH (25 vH) lag (Europäische Kommission 1999, S. 172; Sachverständigenrat, 2000/01, S. 46). In Tschechien, Rumänien, Bulgarien und Lettland hat sich folglich der Abstand zum EU-Durchschnitt in der 2. Hälfte der 90er Jahre sogar noch vergrößert.

Innerhalb der MOEL sind nochmals drastische regionale Entwicklungsunterschiede zu verzeichnen. Nur in Prag und Bratislava, beides Städte mit hohen Einpendlerzahlen, lag das BIP pro Kopf 1995 über 75 vH des EU-Durchschnitts. Die Regionen Budapest, Warschau sowie Slowenien sind die einzigen Regionen in den MOEL, deren BIP pro Kopf die Hälfte des EU-Durchschnitts übersteigt (Europäische Kommission 1999, S. 173). Trotz der niedrigen BIP-Werte liegen die von Eurostat publizierten Arbeitslosenquoten der besten Regionen der Beitrittsländer (Tabelle 10) teilweise weit unter dem Niveau der Neuen Bundesländer.

Tabelle 10: Nationale und Regionale Arbeitslosenquoten in den MOEL (1999)

Land	Arbeitslosenquote	Niedrigste Quoten	Höchste Quoten
Tschechien	8,5	Praha (Tschech)	3,2 Ostravsko 13,7
Rumänien	6,2	Bucuresti	3,4 Sud-Est 7,3
Ungarn	6,9	Nyugat Dun.	4,4 Eszak Ma. 11,4
Bulgarien	17,0	Ygozapaden	11,3 Yugiztochen 23,7
Polen	12,3	Mazowieckie	9,2 Warm.-Mazur 21,3
Slovak.Rep.	16,4	Bratislava	5,9 Vychodne Sl. 21,9

Quelle: Eurostat 19.1.2001

Es gibt aber ein drastisches Gefälle zwischen den eher westlich gelegenen und den östlichen Regionen, wobei jedoch die unmittelbaren westlichen Grenzregionen Polens ebenfalls sehr hohe Arbeitslosenquoten aufweisen. Die östlichen Regionen ziehen weitaus geringere Direktinvestitionen aus dem Ausland an, sind schlechter mit Infrastruktur ausgestattet und haben generell einen schlechteren Dienstleistungsbesatz.

Bei Aufrechterhaltung der restriktiven Haushaltspolitik der EU ist schon jetzt absehbar, daß die Hauptmasse der Strukturfondsmittel nach dem Jahre 2006 in die Beitrittsländer fließen wird und damit eine drastische Reduzierung der Mittel und der Gebietskulisse für Ziel-1- und Ziel-2-

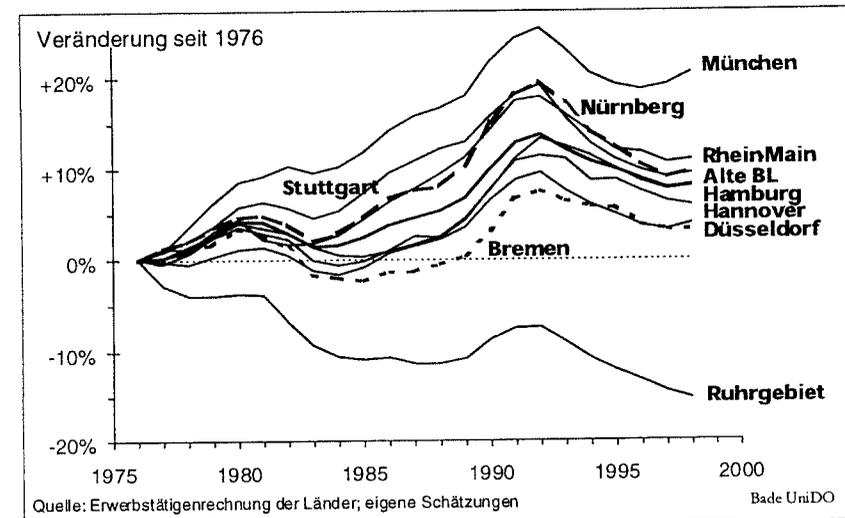
Grundlegend ist der weit überproportionale Abbau von Beschäftigungsverhältnissen im Verarbeitenden Gewerbe (-42,0 vH im Ruhrgebiet gegenüber -16,5 vH in Westdeutschland von 1976 bis 1998) und der stark unterproportionale Aufbau im Unternehmensorientierten Dienstleistungssektor (+111,7 vH gegenüber +188,5 vH). Dieser Zusammenhang wird theoretisch durch die *Parallelitätsthese* der Regionalökonomie reflektiert: der Dienstleistungssektor ist dort am entwicklungsfähigsten, wo auch die Industrie starke Positionen aufweist. Der hohe Verlust an Arbeitsplätzen im Steinkohlenbergbau (-106.000) ist ausschließlich der schlechten geologischen Situation geschuldet.

Unter vergleichbaren Bedingungen ist die Produktivitätsentwicklung dagegen international führend. Der drastische Abbau von Arbeitsplätzen in der Stahlindustrie (-94.000) ist dagegen nicht auf den Rückgang der Produktion, sondern so gut wie ausschließlich auf Produktivitätssteigerungen (durch Standortbereinigung, Prozeßrationalisierung, Spezialisierung und Skaleneffekte) zurückzuführen. Daher ist dieser Industriezweig international voll wettbewerbsfähig und erhält schon seit 1987 keine Subventionen mehr.

Im Vergleich zu den übrigen westdeutschen Verdichtungsgebieten ist die Abkopplung des Ruhrgebiets ganz offensichtlich außerordentlich stabil (Abb. 1), und dies, obwohl das Land mit der „regionalisierten Strukturpolitik“ und mit Unterstützung der EU (Ziel-2-Gebiet) insgesamt große Anstrengungen zur Bewältigung des Strukturwandels unternommen hat. Die in etwa gleichstarke Entwicklung der Abteilungen Haushaltsorientierte Dienstleistungen sowie Staat und Organisationen ohne Erwerbscharakter zeigen im übrigen, daß der regionale Ausgleichsmechanismus des Wohlfahrtsstaates im Grundsatz noch intakt ist, während die weit unterproportionale Entwicklung der im Bausektor Beschäftigten anzeigt, daß die öffentlichen Investitionen in dieser Region weit überdurchschnittlich zurückgegangen sind, weil die Finanzkraft der Ruhrgebietskommunen und des Landes unter der Krise stark gelitten hat.

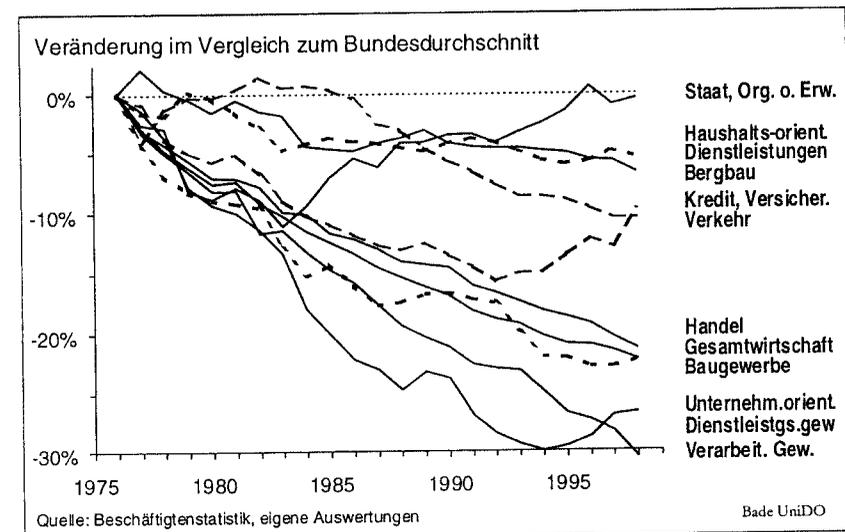
Es fällt allerdings ebenso auf, daß in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs auch die Krisenregion Ruhrgebiet ihre Beschäftigungssituation stabilisieren (1976-1980) oder gar absolut verbessern konnte (1989-1992). Da dies im verstärktem Maße aber auch für die anderen Verdichtungsregionen gilt, vergrößerte sich bislang der Abstand auch in Boomphasen.

Abbildung 1: Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit im Ruhrgebiet im Vergleich zu ausgewählten Verdichtungsräumen 1976-1998



aus: Bömer 2000, S. 50

Abbildung 2: Die relative Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsabteilungen im Verdichtungsraum Ruhr 1976-1998

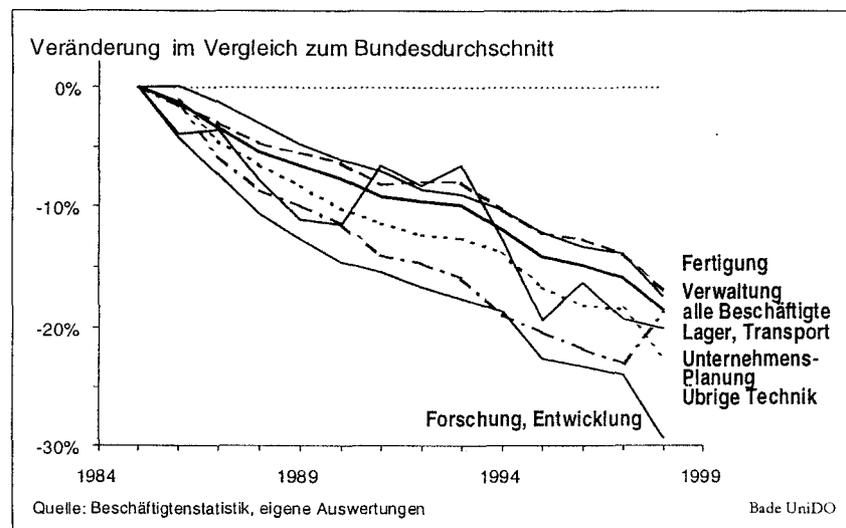


aus: Bömer 2000, S. 50

Der absolute Zuwachs der Beschäftigtenzahlen in der Abteilung Unternehmensorientierte Dienstleistungen ist im Ruhrgebiet zwar beachtlich (+111 vH, vgl. Tabelle 11). Dennoch hat sich aber selbst in diesem Bereich die relative Position zu den anderen Verdichtungsregionen Westdeutschlands stark verschlechtert (Abb. 2). Ein kleiner Hoffnungsschimmer zeichnet sich ab 1994 ab: Möglicherweise spiegelt sich in der Trendumkehr der Abteilung Unternehmensorientierte Dienstleistungen die sehr erfolgreiche Entwicklung der Softwareindustrie im östlichen Ruhrgebiet (Dortmund) wider.

Nun ist die Kategorie Unternehmensorientierte Dienstleistungen insofern noch mit Aussageproblemen behaftet, als in ihr nicht nur hochwertige Tätigkeiten erfaßt sind (z.B. im Bereich FuE sowie Wirtschaftsberatung, Marketing usw.), sondern auch sehr einfache und wenig innovative wie z.B. Wach- und Sicherheitsdienste. Insofern bietet die Abbildung 3 bessere Informationen, da hier die Funktionen im Verarbeitenden Gewerbe – in Relation zu Westdeutschland – für den Zeitraum 1976 bis 1998 dargestellt sind.

Abbildung 3: Die relative Beschäftigungsentwicklung des verarbeitenden Gewerbes nach Funktionen im Verdichtungsraum Ruhr 1976-1998



aus: Bömer 2000, S. 50

Die starke Abkopplung des Ruhrgebiets im Bereich der Tätigkeiten, die für die Zukunft des Verarbeitenden Gewerbes eine besondere Rolle spielen, nämlich derjenigen, die das Innovationspotential ausmachen (FuE, Unternehmensplanung und übrige Technik), zwingt zu einem äußerst nüchternen und pessimistischen Blick auf die Perspektiven der Ruhrwirtschaft. Selbst die inzwischen zwei Jahrzehnte währende Forschungs- und Transferförderung des Landes NRW mit Schwerpunktsetzung im Ruhrgebiet als ein Kernbestandteil der durchaus modernen „regionalisierten Strukturpolitik“ haben den Prozeß der Abkopplung nicht stoppen können. Es ist dabei zu berücksichtigen, daß die durch die Ruhrgebietskrise besonders akzentuierte Finanzkrise des Landes und der Ruhrgebietsstädte schon seit vielen Jahren eine absolute Erhöhung der Landesausgaben für Forschung, Entwicklung, Hochschulen und Wissenschaftstransfer unmöglich gemacht hat.

Zu einer modernen Strukturpolitik für Krisenregionen gehört nicht nur die gezielte Förderung des Innovationspotentials, sondern ebenso ein sozialverträglicher Rückbau der Krisenbranchen. Dies ist in Bezug auf den Bergbau und die zeitweilige Krisenbranche Stahl im Ruhrgebiet nicht zuletzt aufgrund der Aktionsbereitschaft der Belegschaften und Gewerkschaften sicherlich weitgehend vorbildlich gelungen, so daß hier im Gegensatz zu den neuen Bundesländern eine schockartige Deindustrialisierung mit all ihren verheerenden Konsequenzen verhindert werden konnte. Man muß sich natürlich darüber im Klaren sein, daß eine derartige Politik die Landeskasse und insbesondere den Bund stark belastet hat, wiewohl zu berücksichtigen ist, daß der andere Weg, die schockartige Deindustrialisierung, noch höhere finanzielle Lasten für die öffentlichen Hände generiert hätte.

Moderne Strukturpolitik

Wichtige Elemente moderner Strukturpolitik für Krisenregionen sind schon genannt worden. Neben dem sozial kontrollierten Rückbau von Krisenbranchen und einer modernen Arbeitsmarktpolitik, die insbesondere auf hochwertige Qualifizierung, aber natürlich je nach Niveau der Arbeitslosigkeit auch auf klassische Instrumente wie z.B. ABM setzt, sind

es vor allem die weitgehend bekannten Elemente einer innovationsorientierten Regionalpolitik. Die Entwicklung von neuen Clustern bzw. Kompetenzfeldern im Bereich wissensbasierter Industrien und Dienstleistungen um öffentliche Hochschulen und Forschungseinrichtungen sollte hierbei Priorität genießen. Vorbildlich wird dieser Ansatz etwa in der Studie „Ruhrmemorandum 1997. Zur Lage und Perspektive der Ruhrwirtschaft“ (Arbeitnehmerfraktion im KVR/DGB-NRW 1997) entwickelt.

Als besondere Kompetenzfelder werden in dieser Studie für das Ruhrgebiet *sieben Schwerpunkte* identifiziert: Werkstoffindustrie, Energiewirtschaft, Umweltwirtschaft, Distributionswirtschaft, Bau- und Wohnungswesen, soziale Dienste sowie die Kultur- und Medienwirtschaft. Die Kompetenzfelder beinhalten Kooperationen zwischen Firmen, Forschungseinrichtungen, Wirtschaftsförderungsinstitutionen, Bildungseinrichtungen sowie dem Finanzsektor (neue „intelligente“ Eigenkapitalformen). Zugleich soll ein neues Gleichgewicht von Industrie, Handwerk und Dienstleistungen hergestellt und somit nicht nur die Exportbasis gestärkt werden, sondern ebenso eine wirtschaftspolitische Strategie nach innen über die Stärkung der lokalen und regionalen Märkte erfolgen. Durch eine integrierte Arbeits- und Gewerbeförderung, eine Gründungs-offensive sowie eine gezielte öffentliche Beschaffungspolitik soll vor allem das Handwerk in der Region gestärkt werden. Dies alles soll zugleich mit einer neuen Qualifizierungsoffensive für besonders benachteiligte Gruppen der Bevölkerung verbunden werden. Der zunehmenden illegalen Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt (Schwarzarbeit, untertarifliche Entlohnung, Scheinselbstständigkeit usw.) soll Einhalt geboten, die besonderen Erfahrungen der Regionsakteure bei konsensualen Strategien (Montanmitbestimmung, Zusammenarbeit der Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeber im Kommunalverband Ruhr) weiter genutzt werden (Bömer 2000, S. 166).

Das wesentliche Ziel des Cluster- bzw. Kompetenzansatzes ist die Generierung neuer und die Stabilisierung bestehender Exportbassisektoren, wie es beispielhaft im östlichen Ruhrgebiet mit der Softwareindustrie und der Logistikbranche gelungen ist. Um diese Erfahrungen für die neuen Bundesländer, in denen die industriellen Kooperationspartner derartiger jeweils speziell zu bestimmender Netzwerke i.d.R. besonders schwach sind, nutzbar zu machen, muß eine entsprechend stärkere Präsenz der öffentlichen Akteure und eine noch langfristiger angelegte Umsetzungs-

strategie die Schwäche der industriellen Kooperationspartner kompensieren. Auch die für Ostdeutschland zu vermutende generell höhere Wahrscheinlichkeit des Scheiterns einzelner solcher Ansätze darf aber unter keinen Umständen zur Aufgabe dieser Orientierung führen.

Tabelle 12: Beschäftigungsprogramm für das Ruhrgebiet*

Maßnahme	Kosten	Beschäftigungseffekte	Träger		Bereiche			
			Land für Ruhr	Kommunen	Bildung/Hochschulen/Kultur	Verkehr/Sicherheit ¹⁾	Energie	Umwelt & Wohnen/Städtebau
Arbeitszeitverkürzung 10 vH 100 vH/50 vH ²⁾		200.000/ 100.000						
Öffentlicher Beschäftigungssektor ³⁾	5,0	100.000	50%	50%	40%	20%	20%	20%
Öffentliches Investitionsprogramm	12,5	100.000	50%	50%	30%	30%	20%	20%
Ausbau Arbeitsmarktpolitik	2,5	50.000		100%	25%	25%	25%	25%
Lohnkostensubventionen für KMU ⁴⁾	2,5	50.000	50%	50%				
Zusammen	22,5	500.000/ 400.000						

aus: Bömer 2000, S. 226

* Das Programm soll zunächst auf 5 Jahre ausgelegt sein; Ausgaben hier pro Jahr in Mrd. DM. Für das Ruhrgebiet sind die Ausgaben mit dem 1,5-fachen des Bundesdurchschnitts angesetzt. Die Proportionen zwischen den Geldern für den öffentlichen Beschäftigungssektor, das Investitionsprogramm, die Arbeitsmarktpolitik sowie die Lohnkostensubventionen für Klein- und Mittelbetriebe entsprechen denen des Vollbeschäftigungsprogramms für die Bundesrepublik.

- 1) Investitionen und Ausgaben im öffentlichen Fern- und Nahverkehr einschließlich Sicherheitspersonal
- 2) 100 vH Umsetzung: d.h. ohne zusätzliche Produktivitätseffekte; 50 vH Umsetzung: die Hälfte der Arbeitszeitverkürzung wird durch Produktivitätssteigerungen kompensiert
- 3) Sowohl regulärer öffentlicher Dienst als auch Zuschüsse für Arbeitsplätze im Nonprofit-Sektor, z.B. selbstverwaltete Kulturzentren usw.
- 4) Einschließlich Wirtschaftsförderungsmaßnahmen

Die wesentliche *Schwäche* des hier für das Ruhrgebiet vorgestellten modernen Konzepts der regionalen Strukturpolitik (Arbeitnehmerfraktion im KVR/DGB-NRW 1997) besteht aber darin, daß der Eindruck erweckt wird, dieser Ansatz könne ohne große zusätzliche Bundes- und EU-Mittel für die Beschäftigungspolitik und die bessere Finanzausstattung der Kommunen die weitere Abkopplung stoppen oder gar zu einer Verringerung des Abstandes zu den anderen Verdichtungsregionen führen. Die wichtigste Schlußfolgerung unserer Krisenanalyse für das Ruhrgebiet und erst recht für die neuen Bundesländer besagt dagegen, daß nur eine prinzipiell verstärkte regionale Ausgleichspolitik des Bundes und der EU, die sich im wesentlichen in einem besseren Finanzausgleich und höheren Mitteln für die EU-Strukturfonds niederschlagen müßte, die Mittel bereitstellen kann, um sowohl die modernsten Methoden der regionalen Strukturpolitik zu realisieren als auch die darüber hinaus notwendigen Maßnahmen für die Bekämpfung der regionalen Massenarbeitslosigkeit und des ökologischen Umbaus der Regionen finanzieren zu können.

Am Beispiel des Ruhrgebiets wurde ein entsprechendes Programm konzipiert (Tabelle 11), das aus dem Volumen und der Struktur des Vollbeschäftigungsprogramms der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die Bundesrepublik insgesamt für das Jahr 1998 abgeleitet worden ist. Mit diesem Programm soll die rechnerische Arbeitsplatzlücke von ca. 500.000 geschlossen werden. Natürlich würde auch ein kleiner dimensioniertes Hilfsprogramm schon eine große Unterstützung bedeuten.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, Zehn Jahre „Aufbau Ost“ – widersprüchliche Ergebnisse, Probleme und Alternativen, Memo-Forum Nr. 27/2000
- Bade, Franz J.*, Regionale Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1997-2004, in: MittAB 4/99
- Bömer, Hermann* unter Mitarbeit von Martin Jacobs, Rafael Rath und Peter Rogge, Ruhrgebietspolitik in der Krise. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 101. Dortmund 2000
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. BBR Berichte, Bd. 3, 1999

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Raumordnungsbericht 2000, BBR-Berichte Bd. 7, Bonn 2000
- DIW/IfW/IWH*, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Kurzepertise, Halle/Saale 2000
- DIW-Wochenbericht*, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000. Gutachten der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, Heft 43, Berlin 2000
- Europäische Kommission*, Sechster Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union, Luxemburg 1999
- Gornig, M./Görzig, B./Schulz, E.*, Perspektiven der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und in den Bundesländern, Modellrechnungen des DIW bis zum Jahr 2010, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Perspektiven der künftigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 1999
- Koller, Martin/Schwengler, Barbara*, Vorranggebiete der regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Ergebnisse von IAB-Gutachten im Auftrag der Bund-Länder-Kommission, in: MittAB 4/99
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Jahresgutachten 2000/01, BT-Drucksache 14/4792
- Wagner, Alexandra*, Plädoyer für eine Modifizierung des Normalarbeitsverhältnisses, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8-9/2000