

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '99

Mehr Konsequenz beim Kurswechsel –
Vorrang für Beschäftigung,
Umwelt und Gerechtigkeit

PapyRossa Verlag

Wettbewerb führt konstitutiv zur Diskriminierung der schwächeren MarktteilnehmerInnen, die wiederum durch ein soziales Sicherungssystem vor eben dieser Diskriminierung geschützt werden sollen.

Diese Instrumente führen in ihrer Gesamtheit mittelfristig zu einer Orientierung an Beitragsgrundsätzen der Risikoäquivalenz in der GKV. Um dieses zu verhindern, ist der Risikostrukturausgleich um soziodemographische Aspekte zu verbessern. Schließlich ist der Einbezug der privaten Krankenversicherung in den Risikostrukturausgleich zu prüfen, wie ihn das Berliner Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES) vorgeschlagen hat.

Die derzeitigen Versorgungsstrukturen in der ambulanten Versorgung stellen ein im wesentlichen berufsfachliches Monopol dar, in dem sich durch Niederlassungsbeschränkungen die in den Markt eingetretenen gegenüber den noch nicht eingetretenen ÄrztInnen abschotten können. Neue Angebote können also nur von denen kommen, die bereits im Markt sind und wenn ihnen dieses Vorteile bietet. Die Niederlassungsbeschränkungen verhindern aber die möglichen Vorteile, insbesondere weil es Opportunitätskosten gegenüber der Unterlassung von neuen Angeboten gibt und durch die derzeitigen Finanzierungsbedingungen nur in Ausnahmen deutlich mehr Einnahmen entstehen. Die Möglichkeiten für sektorübergreifende regionale Vernetzung/Versorgungsformen sind – unter wissenschaftlicher Begleitung – durch eine Teilöffnung des ambulanten Sektors zu erreichen. Die Finanzierungsformen sollen dem angepaßt werden und müssen einerseits die Vorteile neuer Versorgungsformen auch für den Leistungserbringer erkennen lassen und andererseits den Aspekt der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems im Auge behalten.

7. Ostdeutschland: Nachhaltige Rückständigkeit

Bestandsaufnahme zum Wachstum 1989 bis 1998

Die Wirtschafts- und Währungsunion im Jahre 1990 leitete einen radikalen Transformationsprozeß in Ostdeutschland ein. Im Gegensatz zu anderen Staaten in Mittel- und Osteuropa war er verknüpft mit der Vereinigung zweier bisher getrennter Staaten, die vier Jahrzehnte nebeneinander existiert hatten.

Das war 1990 ein Sprung in das Ungewisse, denn Erfahrungen für ein derartiges Projekt lagen nicht vor. Dabei schienen die Ausgangsbedingungen klar zu sein. Auf der einen Seite ein abgewirtschaftetes System mit nicht zu übersehenden Defiziten an Demokratie und eine Wirtschaft, die sich zunehmend Produktivitätschancen verbaut hatte. Auf der anderen Seite ein Muster an Effizienz, ein Exportweltmeister, der die Konjunktur unter den neuen Bedingungen in Mitteleuropa ankurbelte und sich häufig als Lehrmeister und Vorbild in Europa präsentierte.

Nun ist die anfangs herrschende Euphorie verfliegen. Die Wirtschaft in Ostdeutschland dümpelt nach einem jähen Absturz weiter auf einem niedrigem Niveau. Nach acht Jahren Wirtschafts- und Währungsunion hat Ostdeutschland nicht die Wirtschaftskraft erreicht, über die es im Jahre 1989 verfügte. Sicherlich erfolgten bedeutende qualitative Veränderungen in der Struktur und in der Absatzfähigkeit der produzierten Güter und Dienstleistungen; ihr Volumen genügt aber nicht, das vorhandene Erwerbspersonenpotential zu beschäftigen.

Die Steigerungen des Bruttoinlandsprodukts in den Jahren 1993 und 1994 von jeweils neun Prozent halfen nicht, den Rückstand in der Wirtschaftskraft gegenüber dem früheren Bundesgebiet aufzuholen. Seit 1995 erlischt zunehmend die Wachstumsdynamik in Ostdeutschland, die Zuwachsraten verringerten sich von 4,4 vH im Jahre 1995 auf 1,7 vH im Jahre 1997. Das Jahr 1998 mit dem höchsten

Wachstum der Bundesrepublik seit der Vereinigung in Höhe von 2,8 vH bescherte Ostdeutschland nur einen Zuwachs von 2,1 vH und damit ein weiteres wirtschaftliches Zurückbleiben.

Insgesamt hat sich zwischen 1989 und 1998 das Gewicht Ostdeutschlands in der deutschen Wirtschaft nicht erhöht. Die Zahl der Arbeitsplätze und das Exportvolumen sind 1998 bedeutend niedriger als 1989.

Tabelle 8: Bruttoinlandsprodukt, Erwerbstätige und Ausfuhr in der Bundesrepublik 1989 bis 1998

	Bevölkerung	Erwerbstätige	Bruttoinlandsprodukt*	Ausfuhr
Entwicklung in vH 1998 gegenüber 1989				
Westdeutschland	106	101	122	166
Ostdeutschland	93	62	94	55
Anteil Ostdeutschlands an Bundesrepublik insgesamt				
1989	20,8	26,1	11,7	7,5
1991	19,7	20,1	7,2	2,6
1998	18,7	17,8	11,4	3,5

Quellen: *DIW Aktuelle Konjunkturtendenz, Berlin, Juli 1998, S.26; übrige Daten Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; eigene Berechnungen

Die verheerendste Erblast der Kohl-Regierung ist die hohe Massenarbeitslosigkeit in den neuen Ländern. Infolge des von ihr organisierten Crash-Kurses stürzte die Zahl der Erwerbstätigen von 9,7 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 1989 auf gegenwärtig 6,1 Millionen ab. Im gleichen Tempo, in dem sich die Zahl der Erwerbstätigen verminderte, schwoll die der Arbeitslosen an. Im September 1998, in dem Monat, in dem die Kohl-Regierung abgewählt wurde, betrug die Zahl der Arbeitslosen in den neuen Ländern 1,2 Millionen. Die Arbeitslosenquote lag 1998 mit 19,5 vH fast doppelt so hoch wie im Westen (9,4 vH). Wird die verdeckte Arbeitslosigkeit zur amtlichen Quote addiert, belief sie sich 1998 auf 25 vH.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist – werden die kurzen Phasen von Weiterbildung, Krankheit und ABM eliminiert – inzwischen auf 44 vH angestiegen. (IWH Halle, Wirtschaft im Wandel, 16/98)

Mehr als eine Million vollwertiger, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze fehlen in den neuen Ländern, vorrangig für Jugendliche und Frauen, die besonders hart von der gegenwärtigen Lage betroffen sind. Bereits eine Halbierung der derzeitigen Arbeitslosigkeit in den kommenden vier bis fünf Jahren erfordert außerordentlich große gesellschaftliche Anstrengungen, vor allem eine wirklich innovative, aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine drastische Aufstockung der dafür notwendigen finanziellen Mittel.

Das IAB Nürnberg berechnete ein Szenario der Arbeitskräfteentwicklung für den Zeitraum von 1997 bis 2010. Das Institut kommt zu folgendem Ergebnis: „Während in Westdeutschland also wenigstens ein ‘Silberstreif am Horizont’ erkennbar ist, zeigen die vorläufigen Modellrechnungen für Ostdeutschland keinerlei Hinweise auf eine eigendynamische positive Arbeitsmarktentwicklung. Im Gegenteil: Die Berechnungen deuten unter Status-quo-Bedingungen auf einen weiteren Rückgang der Erwerbstätigenzahlen im Zeitraum 1997/2010 um gut 0,6 Millionen hin.“ (IABwerkstattbericht, Nürnberg, Nr.12/98)

Lediglich eine natürliche Verminderung der Bevölkerung, bedingt durch stark rückläufige Geburtenzahlen aus der Periode Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre wird im untersuchten Zeitraum den Arbeitsmarkt entlasten. Das wird erst ab dem Jahr 2005 wirksam.

Die vom bisherigen Transformationsprozeß verursachten Strukturängel auf verschiedenen Ebenen sind nicht zu übersehen:

– *Eigentumsstruktur:* Großbetriebe der Industrie und des Handels, die Banken und das Versicherungsgewerbe befinden sich in der Hand vorwiegend westdeutscher oder ausländischer Großunternehmen. Ihre Betriebe in Ostdeutschland besitzen meist den Status untergeordneter Filialen ohne die wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten wie Unternehmensleitung oder Forschung und Entwicklung. Originäres ostdeutsches Eigentum ist präsent in kleinen Firmen des produzierenden Gewer-

bes, im Handwerk und in personenbezogenen Dienstleistungen sowie in der Landwirtschaft.

– *Wirtschaftsstruktur:* Um zum Niveau der Industrialisierung des früheren Bundesgebietes aufzuschließen, fehlen in Ostdeutschland gegenwärtig 750.000 Industriearbeitsplätze. Bauwirtschaft und Ernährungsgewerbe besitzen einen überproportionalen Anteil und sind weitgehend auf lokale Märkte ausgerichtet. Das betrifft auch viele Dienstleistungsunternehmen. Großunternehmen mit starken Potentialen von Forschung und Entwicklung und zukunftsfähigen Produkten sind in Ostdeutschland kaum vorhanden.

– *Investitionsstruktur:* Die einseitig ausgerichtete Wirtschaftsstruktur ist auch das Ergebnis der Investitionspolitik der vergangenen Jahre. Während in den Bereichen Handel, Verkehr, Nachrichtenwesen und Staat im Vergleich zu Westdeutschland außerordentlich hohe Investitionen getätigt wurden, die bezogen auf die Einwohnerzahl teilweise doppelt so hoch lagen wie in Westdeutschland, blieben auch in den Boomjahren der Investitionstätigkeit 1993 bis 1996 die Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe je Einwohner in Ostdeutschland unter den in Westdeutschland erreichten Spitzenwerten der Jahre 1991 und 1992.

Während mehr als die Hälfte aller Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland in die forschungs- und entwicklungsintensiven Branchen flossen (55 vH), waren es in Ostdeutschland lediglich 38 vH.

Nicht zu übersehen sind Fehlsteuerungen von Investitionen in überdimensionierte Büroflächen, Gewerbeparks, Handelseinrichtungen sowie in Abwasseranlagen.

– *Elitenverteilung:* Der Anteil der Ostdeutschen an der gesamtdeutschen Positionselite liegt beim Militär und in der Wirtschaft bei null Prozent, in der Verwaltung und der Justiz bei drei, im Wissenschaftsbereich bei sieben Prozent. (Bürklin, 1996, S.243)

Das *frühere Bundesgebiet* entwickelte sich in den neunziger Jahren nach einem gänzlich anderen Muster. 1991 wurde erstmalig seit Jahren mit 5 vH durch den Wiedervereinigungsboom ein hohes

Wachstum des Bruttoinlandsprodukts erzielt, das nicht durch einen Rückgang im Vorjahr überzeichnet war. Es folgte ein Konjunktur-einbruch im Jahr 1993 mit einer Einbuße von 2 vH des Bruttoinlandsprodukts. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm im früheren Bundesgebiet von 1989 bis 1992 um 1,8 Millionen Personen zu und sank in den Folgejahren mit dem raschen Anstieg der Arbeitsproduktivität wieder auf das Niveau des Jahres 1989. Die Ausfuhr, die zunächst in den Jahren 1990 und 1991 stockte, da der nun größere Binnenmarkt neue Absatzchancen bot, brauchte Zeit bis 1995, um sich von den Konjunktur-einbrüchen zu erholen und befindet sich auf einen Wachstumspfad, von dem der ostdeutsche Teil der Wirtschaft wenig profitieren konnte.

Eine Modellrechnung für die Bundesrepublik bis 2010

Beklagt wird gegenwärtig die zu geringe Dynamik des wirtschaftliche Wachstums in Ostdeutschland. Tatsächlich erlahmte die ostdeutsche Wachstumsdynamik bereits 1995, wenn nicht nur Wachstumsraten, sondern der absolute Zuwachs an Bruttoinlandsprodukt in West- und Ostdeutschland betrachtet werden.

Tabelle 9: Verteilung des jährlichen absoluten Zuwachses an Bruttoinlandsprodukt in Deutschland (Preise von 1991)

Jahr	Deutschland	neue Bundesländer	früheres Bundesgebiet	Anteil der
				neuen Bundesländer
				vH
		Mrd. DM		
1992	62,8	16,1	46,7	25,6
1993	-34,8	20,7	-55,2	–
1994	-78,3	23,4	-54,9	29,9
1995	-36,0	11,8	-24,2	32,8
1996	-38,4	9,0	-29,4	23,4
1997	-66,8	4,9	-61,9	7,3
1998	-87,6	6,1	-81,5	7,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden; eigene Berechnungen

Dabei ist besonders auffällig, daß in Ostdeutschland die in der Bundesrepublik insgesamt vorhandenen Wachstumspotentiale der Dienstleistungsunternehmen in den zurückliegenden Jahren besonders unzureichend genutzt wurden. Auch hier sind Strukturdefizite nicht zu übersehen. Unterentwickelt in Ostdeutschland sind die Bereiche Forschung und Entwicklung, Datenverarbeitung/Datenbanken, Unternehmensberatung. Überdimensioniert im Vergleich zum früheren Bundesgebiet sind Dienstleistungsbranchen wie Gastgewerbe, Detekteien sowie Wach- und Schließgesellschaften, die über keine hohen wertschöpfungsintensiven Potentiale verfügen.

Die folgende Modellrechnung geht davon aus, daß ein einheitlicher deutscher Wirtschaftsraum existiert und Ostdeutschland über keine oder geringe eigene Wachstumspotentiale verfügt. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik wird von 1998 bis zum Jahre 2010 im Jahresdurchschnitt 2 vH betragen.

Je nach verschiedenen Varianten der Verteilung des absoluten Zuwachses auf West- oder Ostdeutschland wird sich der Anteil der neuen Bundesländer am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt wie folgt entwickeln.

Tabelle 10: Anteil Ostdeutschlands am Aufkommen des Bruttoinlandsprodukts der Bundesrepublik 1997 bis 2010 bei einer jährlichen Wachstumsrate von 2 vH und Varianten der Verteilung des absoluten Zuwachses zwischen 10 und 50 vH

Vom absoluten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts entfallen auf die neuen Bundesländer:		dann erreicht Ostdeutschland einen vH-Anteil am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik:			
		1997	2000	2005	2010
1. Variante:	10 vH	11,6	11,5	11,4	11,2
2. Variante	30 vH	11,6	12,7	14,3	15,8
3. Variante	50 vH	11,6	13,8	17,2	20,3

Das heißt, bei einem Wachstumspfad von 2 Prozent jährlich in der gesamten Bundesrepublik und den 1996 bis 1998 erreichten

Proportionen der Aufteilung des absoluten Zuwachses von 10 vH auf die neuen Bundesländer, wird sich der ostdeutsche Anteil am gesamten Aufkommen von bisher 11,6 vH im Jahre 1997 auf 11,2 vH im Jahre 2010 *verringern*. Um diese Angaben noch besser zu werten: Der Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands an der gesamten Bundesrepublik beträgt gegenwärtig 18,7 vH.

Das frühere Bundesgebiet wird unter diesen Bedingungen jährliche Wachstumsraten von 2,0 vH, die neuen Bundesländer werden 1,8 vH erzielen. Ein schwaches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland zwischen ein und zwei Prozent jährlich wird die Arbeitslosigkeit weiter vergrößern. Es ist abzusehen, daß bei einer derartig geringen Erhöhung des Volumens an Gütern und Dienstleistungen im Zuge der fortschreitenden Modernisierung des Anlagekapitals die Arbeitsproduktivität schneller steigen wird und weitere Arbeitsplätze in Ostdeutschland freigesetzt werden.

Erhöht sich der Anteil Ostdeutschlands am gesamten Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland von 10 vH auf 30 vH, wird bis zum Jahre 2010 Ostdeutschland noch weiter im Pro-Kopf-Aufkommen je Einwohner unter dem westdeutschen Niveau bleiben – vorausgesetzt, daß es keine abrupten Wanderungsbewegungen zwischen den beiden Teilgebieten geben wird. Die durchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts würde sich bei dieser Variante in Ostdeutschland zwischen anfangs 5 Prozent und 4 Prozent bewegen. Die entsprechenden Raten im früheren Bundesgebiet blieben zwischen 1,6 und 1,7 vH.

Erst unter der Voraussetzung, daß bis zum Jahre 2010 etwa die Hälfte des gesamtdeutschen Zuwachses an Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland erwirtschaftet wird, gibt es im Jahre 2010 keine Unterschiede im Aufkommen an Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zwischen Ost- und Westdeutschland. Bei einer derartigen Variante verbliebe für das frühere Bundesgebiet ein durchschnittliches jährliches Wachstum im Zeitraum 1999 bis 2010 zwischen 1,1 und 1,2 vH.

Es ist unter diesen Bedingungen notwendig, mehr als bisher mit einem konzentrierten Einsatz von öffentlichen und halböffentlichen Mitteln Wachstumspotentiale für einen raschen und ergiebigen Aufbau und Umbau Ost einzusetzen.

Bleibt der Beitrag Ostdeutschlands am gesamtdeutschen Aufkommen des Bruttoinlandsprodukts im kommenden Jahrzehnt weiter unter 15 Prozent, sind bedeutende wirtschaftliche und soziale Spannungen auch im regionalen Gefüge der Bundesrepublik vorprogrammiert, von denen sie in der Vergangenheit weitgehend verschont geblieben ist.

Entwicklung des Produzierenden Gewerbes

Die Struktur des Produzierenden Gewerbes in Ostdeutschland unterscheidet sich wesentlich von dem im früheren Bundesgebiet gewachsenen Muster.

Dominanter Bestandteil des Produzierenden Gewerbes in Westdeutschland war und ist die eigentliche Industrie, das Verarbeitende Gewerbe. Fast vier Fünftel steuert dieser Wirtschaftsbereich zum Produzierenden Gewerbe bei. 13 Prozent entfallen auf das Baugewerbe, und weitere 7 bis 8 vH liefern die Bereiche Energie- und Wasserversorgung sowie Bergbau.

In den neuen Bundesländern ist im Verlauf der Transformationsperiode eine vollkommen andere Struktur des Produzierenden Gewerbes entstanden. Hier hat die *Bauwirtschaft* mit 44 vH fast den Anteil des Verarbeitenden Gewerbes (46 vH) erreicht.

Nach der abrupten Deindustrialisierung im Verlauf des Jahres 1991 wurden nur noch 7,0 vH der Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes der Bundesrepublik in den neuen Bundesländern erzeugt, im Verarbeitenden Gewerbe betrug der Anteil Ostdeutschlands zur gesamten Bundesrepublik lediglich ein Zwanzigstel.

Das hohe Gewicht des Baugewerbes in den neuen Bundesländern hat fatale Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern und auf das Produzierende Gewerbe selbst:

- Die Wirtschaft ist in bedeutendem Maße abhängig vom Konjunkturzyklus der Bauwirtschaft. Der Rückgang der öffentlichen Bauaufträge und des Wirtschaftsbaus schlägt empfindlich auf die gesamte wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Region durch.

Mit den Fördermitteln der Bundesregierung wurde in den zurückliegenden Jahren ein kräftiger Bauboom in Ostdeutschland angestoßen. Förderprogramme für den Ausbau der Infrastruktur, aber auch Subventionen und Sonderabschreibungen für Bürobauten und Geschäftszentren verhalfen der Bauwirtschaft nicht nur im Osten Deutschlands zu einem einmaligen konjunkturellen Aufschwung. Die dafür eingesetzten öffentlichen Mittel sind nun nicht mehr vorhanden, ebenso sind die Mittel für den Wohnungsbau und die Modernisierung des Wohnungsbestandes erschöpft. Deshalb ist es absehbar, daß über mehrere Jahre dieser mit Fördermitteln angefachte und unterstützte Bauboom überhaupt nicht fortgesetzt werden kann.

- In diesem Zusammenhang sind zweifellos Überkapazitäten entstanden. Während 1996 in Westdeutschland auf 10.000 Einwohner 135 Beschäftigte im Bauhauptgewerbe kamen, waren es in den neuen Bundesländern doppelt soviel, nämlich 270 Beschäftigte. So sind zusätzliche Spannungen auf dem Arbeitsmarkt Ostdeutschlands vorprogrammiert.
- Das Baugewerbe erreicht im Vergleich zum gesamten Produzierenden Gewerbe nur eine relativ niedrige Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. 1996 wurden im Produzierenden Gewerbe eine Pro-Kopfleistung von 53,7 TDM erzielt, im Baugewerbe jedoch nur 81 vH dieses Wertes, nämlich 43,6 TDM. Allein das hohe Gewicht der Bauwirtschaft im Produzierenden Gewerbe in Ostdeutschland führt zu einer strukturbedingt niedrigeren Produktivität des gesamten Produzierenden Gewerbes von etwa 13 Prozent. Bei einem West-Ost-Vergleich wird diese Sachlage zumeist nicht berücksichtigt, so wenig wie die Tatsache, daß von diesem ostdeutschen Bauboom auch Bauunternehmen aus den alten Bundesländern profitiert haben. Etwa ein Fünftel aller Bauaufträge auf dem ostdeutschen Territorium haben westdeutsche Unternehmen erhalten.

Gänzlich anders verlief der Wachstumsprozeß des Produzierenden Gewerbes der neunziger Jahre im *früheren Bundesgebiet*. Nach dem Einbruch 1992 und 1993 setzte ab 1994 wieder ein zaghafter Aufschwung ein.

Dieser wirtschaftliche Zuwachs seit 1994 wurde nicht durch die Binnen-Nachfrage, sondern durch den Export gestützt. Davon konnten die ostdeutschen Unternehmen wenig profitieren. Mit dem Transformationsprozeß und der Treuhandpolitik wurden besonders die exportintensiven Wirtschaftszweige zerstört und die Marktpositionen im früheren RGW-Raum durch westdeutsche Unternehmen erobert.

Mit seiner Struktur ist das Produzierende Gewerbe in Ostdeutschland überwiegend auf den deutschen Binnenmarkt orientiert.

Das Beispiel Ernährungsgewerbe

Einen hohen Stellenwert unter den regional orientierten Zweigen nimmt das Nahrungsmittelgewerbe ein.

Obwohl die Ernährungswirtschaft in Ostdeutschland über einen Anteil am gesamten Umsatz von Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe von 19,2 vH verfügt (Westdeutschland 10,0 vH), darf daraus keineswegs der Schluß gezogen werden, daß damit das Entwicklungspotential dieser Branche in Ostdeutschland erschöpft wäre. Der Marktanteil des ostdeutschen Ernährungsgewerbes am gesamtdeutschen Markt (Inlandsumsatz plus Importe) beträgt lediglich 8,4 vH (Bevölkerungsanteil: 18,7 vH). Wird ein etwa gleicher Nahrungsmittelverbrauch in beiden deutschen Teilgebieten unterstellt, stammt mehr als die Hälfte des ostdeutschen Ernährungsverbrauchs von westdeutschen bzw. ausländischen Produzenten.

Eine derartige Ausdünnung des Ernährungsgewerbes in den Flächenländern des früheren Bundesgebietes ist überhaupt nicht vorhanden. Die Flächenbundesländer sind ohne Ausnahme mit einer dem Bevölkerungspotential entsprechenden Kapazität an Ernährungsgewerbe ausgestattet.

Allgemein werden als Ursachen für die schwache Position der ostdeutschen Wirtschaft niedrige Produktivität, die zu hohen Löhnen und damit verbunden die schwache Ertragslage der ostdeutschen Unternehmen benannt. Das ostdeutsche Management sei noch nicht in der Lage, den vielfältigen und veränderten Anforderungen der

Marktwirtschaft zu entsprechen. Diese Argumentation ist für bedeutende Teile des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes überhaupt nicht zutreffend. Die größten Brauereien, alle Zuckerfabriken, alle Schlachthöfe, die großen Milchverarbeitungsbetriebe, die größten Betriebe zur Herstellung von alkoholfreien Getränken befinden sich in der Hand westdeutscher oder ausländischer Unternehmen. Oft sind die Eigentümer marktbeherrschende Nahrungsmittelkonzerne. In Ostdeutschland wurden von ihnen Niederlassungen aufgebaut und in kurzer Zeit modernisiert, um hier die lokalen Märkte zu bedienen, aber nicht den Schwesterfilialen im früheren Bundesgebiet oder im Ausland Konkurrenz zu machen.

In diesem Zusammenhang darf nicht unterschlagen werden, daß mit Beginn der Transformationsperiode zeitgleich in Westdeutschland ein einmaliger Boom in der Nahrungs- und Genußmittelbranche einsetzte. Nach anhaltender Stagnation zu Beginn der achtziger Jahre erzielte diese Branche in Westdeutschland von 1989 bis 1991 einen einmaligen Wachstumsschub von fast 20 vH oder absolut einen jährlichen Mehrumsatz von 50 Mrd. DM. Um diese absolute Zahl zu werten: 1996 betrug der Jahresumsatz des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes in Ostdeutschland etwa die Hälfte dieses Zuwachses: 26,7 Mrd. DM.

Nun ist der deutsche Markt insgesamt für Erzeugnisse der Ernährungswirtschaft nicht ausbaufähig. Eine Rückverteilung der nach 1990 neu geschaffenen Kapazitäten in Westdeutschland zu Gunsten Ostdeutschlands bliebe ein Nullsummenspiel. Gewinne auf der einen Seite wären zwangsläufig mit Verlusten auf der anderen Seite verbunden.

Die hier skizzierten Probleme des Ernährungsgewerbes sind in Ostdeutschland kein Einzelfall. Ähnliche Konflikte gibt es ebenfalls in anderen mehr regional gebundenen Branchen wie der Verarbeitung von Steinen und Erden, in der Holzverarbeitung, der Herstellung von Kunststoffwaren und den Druckereien. Immerhin arbeitet fast ein Drittel aller Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes (eingeschlossen die Unternehmen der Energie-, Gas- und Wasserversorgung) in derartigen regional gebundenen Zweigen.

Hier zeigt sich die Begrenztheit einer Wirtschaftskonzeption, die

davon ausgeht, ausschließlich mit einem überdurchschnittlichen Wachstum in Ostdeutschland die Anpassung an das westdeutsche Niveau zu erreichen. Welche Marktpotentiale für ein so außergewöhnliches Wachstum erschlossen werden müßten, bleibt völlig unbeachtet. Auf dem deutschen Binnenmarkt sind derartige Impulse vorläufig nicht zu entdecken.

Wird das Verarbeitende Gewerbe die Lokomotivfunktion übernehmen?

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung glaubt in seinem letzten Gutachten „positive Signale“ im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands zu erkennen. Offensichtlich besteht jetzt die vage Hoffnung, das Verarbeitende Gewerbe könne künftig die gescheiterte „Konjunkturlokomotive Bau“ ersetzen.

Diese Hoffnung stützt sich auf den allgemeinen Exportboom in Deutschland. Das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe steuerte bis 1996 lediglich 2,6 vH und 1998 3,5 vH des gesamten deutschen Auslandsumsatzes bei. Das wirtschaftliche Gewicht des Auslandsumsatzes bleibt in Ostdeutschland auch bei spektakulären zweistelligen Wachstumsraten weiterhin minimal.

Ähnlich ist der Auftragseingang des Investitionsgüter produzierenden Gewerbes, des eigentlichen Hauptträgers der deutschen Exporte, zu beurteilen. Die hohen Zuwachsraten der vergangenen Monate täuschen nur darüber hinweg, daß hier im Verlauf des Jahres 1998 erstmalig das Wertvolumen der Auftragseingänge des Jahres 1995 überschritten wurde.

Diese Daten als eine Trendwende zu charakterisieren ist übereilt und verrät Wunschdenken. So hat das Verarbeitende Gewerbe der gesamten Bundesrepublik seinen Auslandsumsatz im Jahre 1997 um fast 80 Mrd. DM erhöht. Eine zunächst respektable Leistung. Von diesem Zuwachs erhielten die Unternehmen in den neuen Bundesländern lediglich 5 Mrd. DM, also etwa 6 Prozent. Im ersten Halbjahr 1998 verblieben vom gesamtdeutschen Zuwachs an Aus-

landsumsätzen den ostdeutschen Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes wiederum lediglich 7 vH.

Auch die Investitionsentwicklung der vergangenen Jahre läßt daran zweifeln, daß das Verarbeitende Gewerbe künftig eine Lokomotivfunktion der ostdeutschen Wirtschaft übernehmen kann:

Erstens sind die Investitionen je Einwohner in der Summe der Jahre 1991 bis 1997 mit 10.500 DM in Ostdeutschland verglichen mit denen in Westdeutschland (10.000 DM) nicht wesentlich höher.

Zweitens sind bedeutende Strukturunterschiede zu registrieren. Auf die forschungs- und entwicklungsintensiven Zweige des Verarbeitenden Gewerbes entfielen in den Jahren 1991 bis 1997 in Ostdeutschland 38 vH aller Investitionen, in Westdeutschland betrug dieser Anteil fast 55 vH.

Drittens gibt es seit 1994 von Jahr zu Jahr einen Rückgang der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands, im Westen dagegen steigen die Investitionen nach der Talfahrt 1993/94 in den forschungs- und entwicklungsintensiven Zweigen wieder an. Besonders eingeschränkt werden die Investitionen in den Unternehmen Ostdeutschlands, die sich im Besitz von westdeutschen bzw. ausländischen Unternehmen befinden.

Wie unter den Bedingungen von schrumpfenden Investitionen die Konjunkturlokomotive Verarbeitendes Gewerbe in Ostdeutschland Fahrt gewinnen soll, bleibt ein Rätsel.

Tabelle 11: Verteilung der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik in den Jahren 1991 bis 1997

	Bundesrepublik	neue Bundesländer	früheres Bundesgebiet
	Mrd. DM, Preise 1995		
nicht F&E-intensive Zweige	324,31	56,52	267,78
F&E-intensive Zweige	329,64	35,25	294,41
Anteil F&E-intensive Zweige in vH	50,4	38,4	55,4

Quelle: Görzig, B., Noack, G.: „Vergleichende Branchendaten für das Verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland“, DIW, Berlin 1998; eigene Berechnungen

Ostdeutschland ist im Rahmen der Bundesrepublik und der Europäischen Union eine unterentwickelte Region geworden, die sich besonders durch ihre Größe und ihre Randlage auszeichnet. Ein Blick in die Rangliste der Regionen der Europäischen Union beschreibt das gegenwärtige Dilemma zutreffend: Die neuen Bundesländer befinden sich gegenwärtig etwa auf dem gleichem wirtschaftlichem Niveau – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – wie die unterentwickelten Gebiete Kalabrien in Süditalien oder Extremadura in Spanien. Im Rahmen des künftigen Eurolandes und der Osterweiterung der Europäischen Union ist es unwahrscheinlich, daß bisher unterentwickelte Regionen mit der zunehmenden Standortkonkurrenz reelle Chancen für einen raschen Aufstieg erhalten.

Die Rückstände Ostdeutschlands zu den unmittelbar benachbarten Regionen in der Bundesrepublik aufzuholen, bedarf noch langwährender Anstrengungen.

Die neue Bundesregierung sollte mit einer Bestandsaufnahme der bisherigen Ergebnisse die von der Kohl-Regierung hinterlassenen Erblasten des „Aufbaus Ost“ grundsätzlich überprüfen und neue Ansätze für die Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Spaltung in der Bundesrepublik vorschlagen.

Empfehlungen, wie sie vom Sachverständigenrat unterbreitet werden, im Jahre 2004 die besondere Förderung Ostdeutschlands einzustellen, sind lebensfremd. Mit hoher Priorität sind verlässliche Rahmenbedingungen für eine weiter langfristig erforderliche wirtschaftliche Förderung auszuarbeiten, zu diskutieren und zu verabschieden. Keinesfalls stehen Kürzungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und des Solidarzuschlages als vordringliche Aufgaben auf der Tagesordnung.

Eine zukunftsfähige Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland kann nicht auf ein Aufholen von strukturellen, technologischen und Effektivitätsrückständen gegenüber den alten Bundesländern reduziert werden. Diese Vorschläge sind deshalb in die generellen Aufgaben in der Bundesrepublik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der ökologisch verträglichen Entwicklung sowie gleichgewichtiger

internationaler Beziehungen innerhalb der Europäischen Union einzuordnen.

- Große und anspruchsvolle Aufgaben der ökologischen Modernisierung, einer progressiven Energiepolitik, einer effizienten Umweltpolitik sowie eines Aufbruchs in Innovation, Wissenschaft und Bildung, die auf der Tagesordnung für die ganze Bundesrepublik stehen, sind so zu konzipieren und zu entwickeln, daß für Ostdeutschland, bewußt und gezielt, eigene Schwerpunkte formuliert und realisiert werden. Ziel muß es bleiben, innovative Produktionsstrukturen mit einer hohen Wertschöpfung in Ostdeutschland zu entwickeln, die auch in der Lage sind, sich auf den Märkten gegen die Konkurrenz zu behaupten.

Aufgaben nach der Art von Vorschlägen des Wuppertal-Institutes zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung sind besonders in Ostdeutschland als Pionierlösung zu erproben. Wenn die Bundesregierung beispielsweise ein Programm für die Installation von 100.000 Solardächern startet, ist zugleich festzulegen, daß ein überdurchschnittlich hoher Anteil von etwa 25 bis 30 Prozent aller dieser Aufgaben in und von Ostdeutschland zu realisieren ist.

- Es muß durch die gemeinsame Wissenschaftspolitik von Bund und Ländern gesichert werden, daß Ostdeutschland bei der regionalen Verteilung von Forschungszentren und anderen wissenschaftlichen Institutionen und Betrieben nicht benachteiligt bleibt. Neue Einrichtungen sind vorrangig in Ostdeutschland anzusiedeln.
- Die bestehenden Förderungsmaßnahmen sind auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, wie sie diesen neuen Ansprüchen gerecht werden. Ansiedlungswilligen Großunternehmen ist Förderung nur zu gewähren, wenn eine intensive Standortbindung und -verflechtung erfolgt und so ein Abwandern nach Beendigung der Förderung wenig wahrscheinlich ist.
- Kleine und mittlere Unternehmen, die in Ostdeutschland im Vergleich zum früheren Bundesgebiet eine größere Bedeutung besitzen, sind durch spezifische Maßnahmen der Wirtschafts-

förderung wie zinsgünstige Kredite, Kredit- und Liquiditätsbürgschaften, Stärkung des Eigenkapitals und des Innovationspotentials, Bereitstellung von Risikokapital, Lohnkostenzuschüsse und öffentliche Auftragsvergabe zu unterstützen.

- Gezielte Fortentwicklung der staatlichen Infrastrukturprogramme, insbesondere soziale und ökologische Stadterneuerung, preiswerte und umweltgerechte Sanierung des Wohnbestandes, der dazugehörigen kulturellen und sozialen Einrichtungen sind weitere Bestandteile einer umfassenden Strategie zum Abbau von Entwicklungsrückständen. Dabei ist einerseits die Entwicklung der spezifischen ostdeutschen demographischen Bedingungen (Geburtenausfall, Abwanderung, Entleerung ländlicher Räume) zu berücksichtigen, andererseits sind in Ostdeutschland andere Normen der Ausgestaltung der sozial-kulturellen Infrastruktur anzuwenden als in dichtbesiedelten Regionen des früheren Bundesgebietes.
- Die finanziellen Spielräume der Länder und Kommunen für eine aktive Struktur- und Beschäftigungspolitik sind zu sichern und zu erweitern. Im Vordergrund steht die Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen, um nicht nur regionale Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, sondern sie auch zielgerichtet umsetzen zu können sowie sinnvolle Beschäftigung zu fördern. Ein weiterer Stellenabbau im kulturell-sozialen Bereich und bei der öffentlichen Daseinsfürsorge ist zu verhindern.
- Vor dem Hintergrund der aktuellen Defizite in der kommunalen Infrastrukturqualität und des Rückgangs der kommunalen Investitionen besonders in Ostdeutschland müssen die Kommunen deutlich mehr nicht zweckgebundene Zuweisungen zur freien investiven Verwendung erhalten, um die Qualität der kommunalen Infrastruktur zu verbessern und damit günstigere Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.
- Eine wichtige Grundlage für eine stärkere Nutzung der eigenen Potentiale in den ostdeutschen Regionen sollte die Ausarbeitung regionaler Zielvorstellungen und Leitbilder sein. Sie enthalten einerseits Komplexe, die weitgehend im Rahmen der

Region entwickelt werden können, die vorwiegend für den regionalen Markt produzieren und auch starke Verflechtungen zu regionalen Vorleistungen aufweisen. Andererseits geht es um solche spezialisierten und technologieintensiven Komplexe, die vorwiegend auf überregionalem Absatz beruhen und die eine internationale Arbeitsteilung voraussetzen, aber gleichzeitig auch eng und umfangreich mit lokalen Zulieferern kooperieren.

Literatur

- Bürklin, W. (1996): Einstellungen und Wertorientierungen ost- und westdeutscher Eliten 1995; in Gabriel, O.W. (Hrsg.) (1997): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland, Opladen
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1998): Aktuelle Konjunkturten-
denz Juli 1998, Berlin
- Görzig, B., Noack, G. (1998): Vergleichende Branchendaten für das Verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland, DIW, Berlin
- IABwerkstattbericht (1998), Nr. 12 / 1998, Nürnberg
- IWH (1998): Wirtschaft im Wandel, Heft 16/98