

1 Situation und Konzepte

1.1 Einleitung

Der folgende erste Teil der vorliegenden Arbeit befasst sich mit dem Stand des wirtschaftlichen Aufholprozesses der ostdeutschen Bundesländer und den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik zur Förderung einer entsprechenden Entwicklung.

Die wissenschaftliche Diskussion zu diesem Themenkreis ist umfangreich und wird von Beginn an kontrovers geführt. Vor allem in Hinsicht auf den Einsatz konkreter Politikinstrumente zur Stärkung der ostdeutschen Wirtschaftsleistung differieren die vorgelegten Analysen und Konzepte erheblich (vgl. etwa DIW et al., 2003, Helmedag, 2003, Sachverständigenrat, 2004, Sinn, 2004). Dabei lässt sich im Zeitverlauf seit 1990, dem Jahr der Herstellung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen den beiden deutschen Staaten, eine Akzentverschiebung hinsichtlich der Bewertung von staatlicher Struktur- und Förderpolitik und ihrer Notwendigkeit für die Entwicklung in Ostdeutschland beobachten. Bis zur Mitte der 1990er Jahre beherrschte ein hohes Maß an Vertrauen in die Wirksamkeit der Marktkräfte und ein verbreiteter Optimismus in Bezug auf die Wachstumspotentiale und die zu erwartende Konvergenzgeschwindigkeit Ostdeutschlands die Diskussion² (vgl. etwa Willgerodt, 1990, Dornbusch und Wolf, 1992, Burda und Funke, 1995). Dieser Einschätzung wurde zunächst nur von wenigen Autoren widersprochen (vgl. etwa Barro, 1991), deren Zahl jedoch zunahm, seit sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre das wirtschaftliche Wachstum in Ostdeutschland nachhaltig verlangsamte und der wirtschaftliche Aufholprozess zu den westdeutschen Bundesländern ins Stocken kam. Besonders deutlich wird dieser Stimmungswechsel hin zu einer kritischeren Einschätzung der ökonomischen Entwicklungspotentiale Ostdeutschlands und den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik zu ihrer Entfaltung in den jährlichen Gutachten des Sachverständigenrates. Dieser artikuliert noch im Jahr 1995 das *„allgemein anerkannte wirtschaftspolitische Ziel [...], den neuen Bundesländern ein volles wirtschaftliches Aufholen gegenüber Westdeutschland zu ermöglichen“* (Sachverständigenrat, 1995, S.189), konstatiert drei Jahre später ein *„Stocken des Aufbauprozesses“* in Ostdeutschland (Sachverständigenrat, 1998, S. 71) und empfiehlt schließlich im Jahr 2004, dass *„die Wirtschaftspolitik nicht danach streben [sollte],*

² Gleichzeitig bemühte sich die Bundesregierung den so genannten *Aufbau Ost* mit erheblichen finanziellen Transferzahlungen und zahlreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen voranzubringen.

einheitliche oder auch nur gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland herstellen zu wollen“, da dies nicht möglich sei (Sachverständigenrat, 2004, S. 460).

Die Frage, inwieweit wirtschaftspolitische Maßnahmen den Aufbau Ost grundsätzlich vorantreiben können, wird in der Literatur durchaus kontrovers diskutiert. Eine breite Übereinstimmung besteht allerdings darüber, dass es für ein weiteres Aufholen der ostdeutschen Wirtschaftsleistung gegenüber Westdeutschland nach wie vor einer speziell auf Ostdeutschland ausgerichteten Wirtschaftspolitik bedarf. Hinsichtlich konkreter Instrumente und Mittel, wie etwa einer präziseren Steuerung von Investitionszuschüssen, einer Absenkung des Lohnniveaus, der Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland, dem Vorziehen von Infrastrukturprojekten oder der Erhaltung bzw. Förderung von Wachstumspolen und industriellen Kernen³, die in diesem Zusammenhang von verschiedenen Autoren empfohlen bzw. verworfen werden, herrscht jedoch ein ausgeprägter Dissens (vgl. etwa DB Research, 2004, DIW et al., 2003, Helmedag, 2003, Priewe, 2002, Sachverständigenrat, 2004, Sinn, 2004). Für sich genommen ist ein solcher Dissens wissenschaftlicher Alltag und als solcher nicht weiter bemerkenswert. Was allerdings auffällt ist, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen der diskutierten Konzepte kaum stattfindet.

Im Folgenden wird zunächst der aktuelle Stand des wirtschaftlichen Aufholprozesses der ostdeutschen Länder kurz skizziert. Daran anschließend werden im Kapitel 1.3 die im Verlauf der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre in der Literatur geführten Auseinandersetzungen um zentrale Konzepte und Instrumente der Wirtschaftsförderung im Rahmen des Aufbau Ost dokumentiert und vor dem Hintergrund der Ergebnisse entsprechender empirischer Analysen diskutiert. Die aktuelle Strategie der Bundesregierung zur Stärkung der ostdeutschen Wirtschaftsleistung wird in Kapitel 1.4 vorgestellt und auf ihre theoretischen Grundlagen zurückgeführt. Soweit bereits vorliegend werden dabei auch die Ergebnisse empirischer Analysen zu einer vorläufigen Bewertung einzelner Programmpunkte herangezogen. In Kapitel 1.5 wird die zur Zeit einflussreichste Gegenposition zum Programm der Bundesregierung vorgestellt und kritisch diskutiert. Der erste Teil endet mit einer kurzen Zusammenfassung.

³ In der entsprechenden Diskussion kursieren auch weitere Begriffe, wie etwa der des *industriellen Leuchtturms*, die nicht immer klar genug bestimmt und voneinander abgegrenzt werden. Dieses Problem wird in Kapitel 1.4 noch einmal kurz aufgegriffen.

1.2 Die Situation

In ihrem Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit beschreibt die Bundesregierung im Jahr 2006 die Situation in den ostdeutschen Bundesländern wie folgt:

„Im Jahre 2006 stehen in Ostdeutschland positive Entwicklungen und noch nicht gelöste Probleme, Erfolg versprechende Ansätze und unbewältigte Herausforderungen nebeneinander. In diesen beiden Seiten einer Medaille spiegelt sich ein differenziertes Gesamtbild.

Wer dieses Gesamtbild nüchternen Blickes betrachtet, wird sich kaum länger an einer emotionalisierten Debatte darüber beteiligen können, ob das Glas nun halb voll oder halb leer ist. Trotz aller unbestrittenen Fortschritte bei der Modernisierung der verkehrlichen und städtischen Infrastruktur, der Hochschullandschaft und des Aufbaus von wettbewerbsfähigen Unternehmen ist ein selbst tragender Aufschwung noch nicht erreicht.“

(BMVBS, 2006, S. 8 – 9)

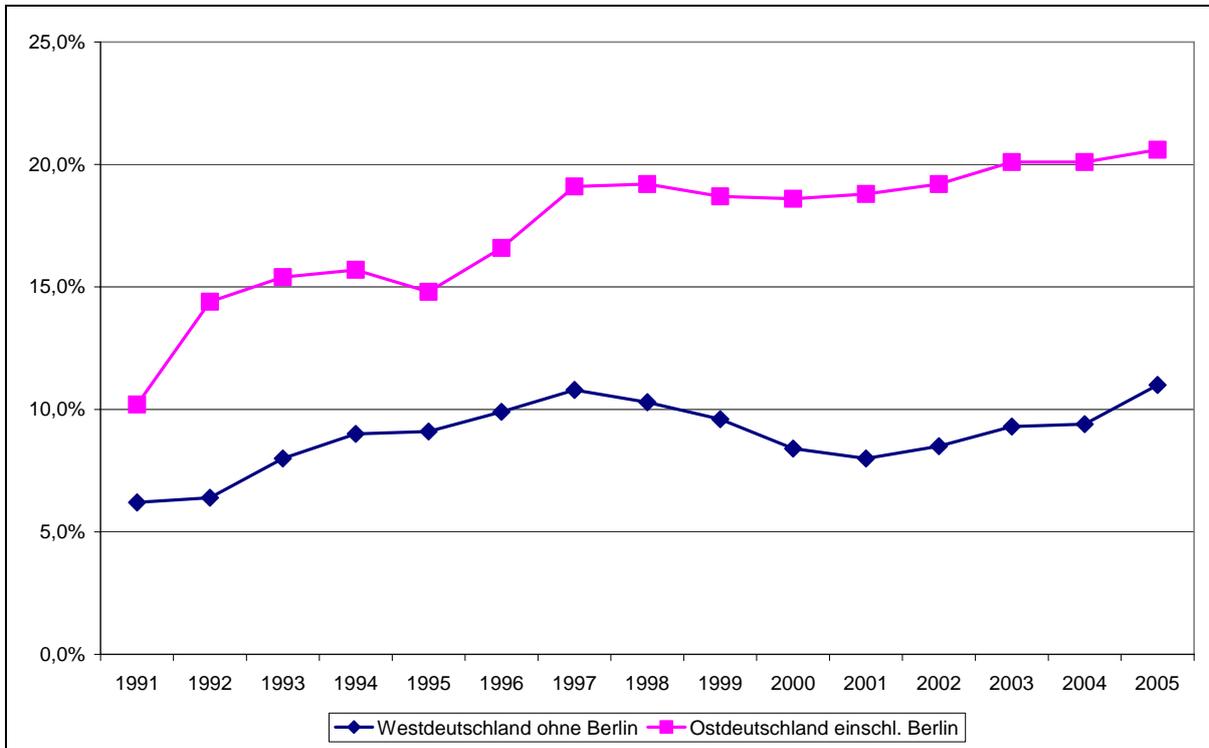
Die öffentliche Diskussion zur ökonomischen und sozialen Situation in den ostdeutschen Bundesländern ist seit 1990, dem Jahr der Herstellung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, von sehr unterschiedlichen Perspektiven geprägt. Diese erklären sich zum einem aus der geographischen Herkunft und / oder der sozialen Situation, zum anderen aus dem politischen und / oder wissenschaftlichen Standpunkt des sich jeweils Äußernden und aus dem Umstand, dass der jeweilige Betreffende politische Verantwortung trägt oder nicht. Die in ihrem hier zitierten Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit 2006 von der Bundesregierung beanstandete Debatte darüber, ob das ostdeutsche Glas nun halb voll oder halb leer sei, ist unter diesen Umständen wohl unvermeidlich. Es macht eben einen nicht unerheblichen Unterschied, ob jemand zum Beispiel Arbeitslosigkeit in seinem eigenen, unmittelbaren Umfeld als alltägliche Tatsache erfährt oder ob sie im Wesentlichen als statistisches Phänomen wahrgenommen wird.

Dessen ungeachtet kann sich natürlich auch mit einem Blick auf die reinen Zahlen ein allgemeiner Eindruck über einzelne Aspekte der wirtschaftlichen und sozialen Situation in Ostdeutschland vermitteln.

Der wohl augenfälligste und für die Betroffenen zugleich schmerzlichste Ausdruck eines nach wie vor bestehenden wirtschaftlichen Gefälles zwischen Ost- und Westdeutschland ist die Arbeitslosigkeit. Zwar ist die Arbeitslosenquote auch in West-

deutschland mit Werten um die 10 % seit Jahren anhaltend hoch, allerdings beträgt der entsprechende Wert im Osten Deutschlands seit dem Jahr 1992 regelmäßig in etwa das Doppelte (siehe Abb. 1.1).

Abbildung 1.1 Jährliche Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland 1991 – 2005 (Septemberzahlen)



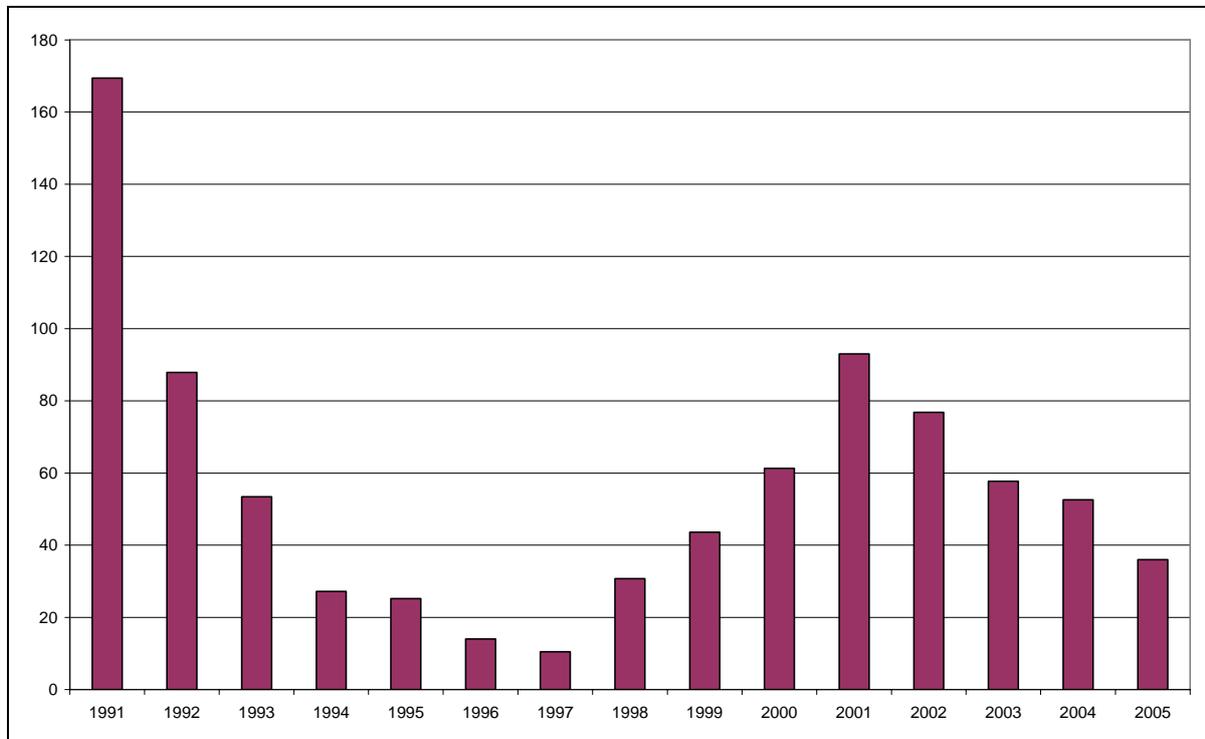
Eigene Grafik erstellt mit Microsoft Office Excel 2003 unter Verwendung von Daten aus Statistisches Bundesamt (2006)

Gleichzeitig macht sich spätestens seit Beginn des neuen Jahrtausends in einigen Branchen Ostdeutschlands ein Fachkräftemangel bemerkbar, der entsprechend einer Analyse des IWH (2006b) in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird. Diese Verknappung von Fachkräften, mit ihren zahlreichen negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik in den ostdeutschen Bundesländern, ist demnach neben den natürlichen⁴ auch auf räumliche Bevölkerungsbewegungen, namentlich auf den nach wie vor hohen Abwanderungssaldo der ostdeutschen Bundesländer zurückzuführen. Zwar geht dieser Saldo, nach einem zwischenzeitlichen Anstieg Ende der 1990er Jahre, seit dem Jahr 2002 kontinuierlich zurück, befindet sich aber nach wie vor auf einem hohen Niveau von deutlich über 30.000 Personen pro Jahr (siehe Abb. 1.2).

⁴ Die natürliche Bevölkerungsbewegung resultiert aus dem Saldo von Geburten und Sterbefällen.

Insgesamt sind im Zeitraum der Jahre 1991 bis 2005 per Saldo etwa 840.000 Personen aus Ost- nach Westdeutschland abgewandert.⁵

Abbildung 1.2 Jährlicher Saldo der Bevölkerungswanderung von Ost*- nach Westdeutschland (in 1000) 1991 – 2005



Eigene Grafik erstellt mit Microsoft Office Excel 2003 unter Verwendung von Daten von IWH (2006b). *ab 2002 Ostdeutschland einschließlich Gesamt-Berlin

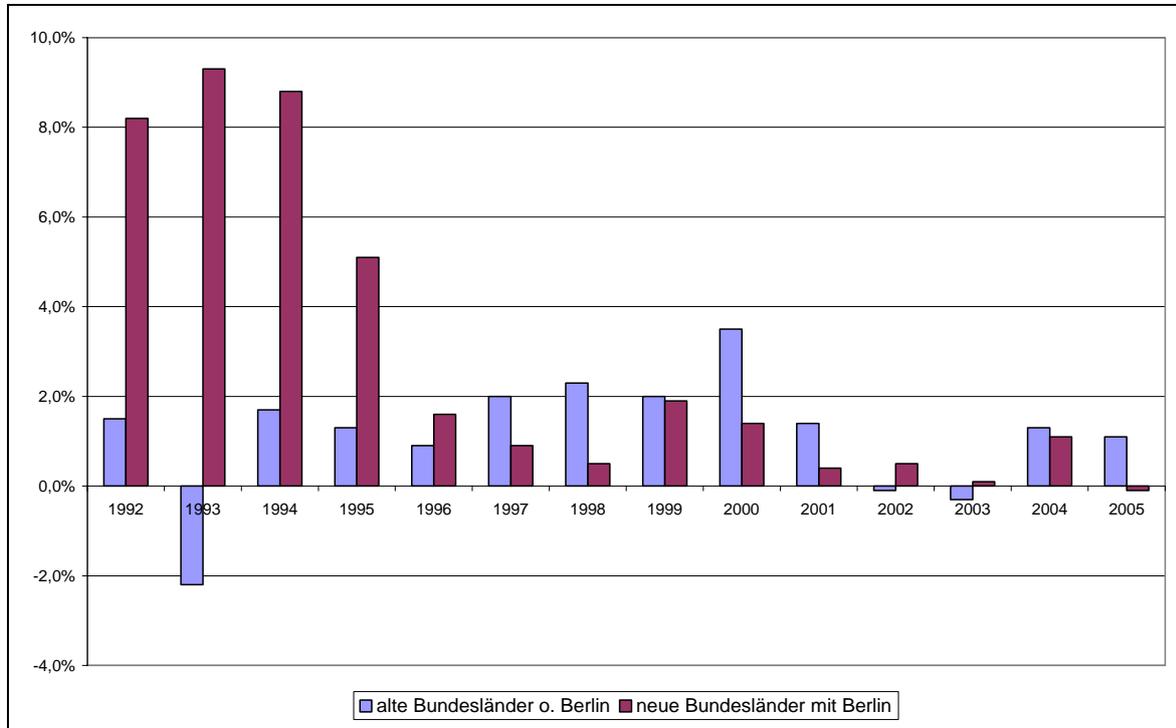
Die Abwanderung vor allem von jüngeren und gut qualifizierten Personen wird ihrerseits zu einem erheblichen Teil durch die vergleichsweise unbefriedigende wirtschaftliche Situation in den ostdeutschen Bundesländern und die Hoffnung vieler Menschen auf bessere Lebensverhältnisse im Westen motiviert (vgl. IWH, 2006b, S.11). Dabei spielt, wie die Analyse des IWH (2006b) zeigt, neben der hohen Arbeitslosigkeit, auch die im Vergleich zu Westdeutschland immer noch geringe Wirtschaftskraft in den ostdeutschen Bundesländern eine maßgebliche Rolle.

Nach den beachtlichen Wachstumsraten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hat sich die Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts in den ostdeutschen Bundesländern nach 1995 deutlich verlangsamt (siehe Abb. 1.3). In den Jahren 1995 bis 2005 betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlands-

⁵ Seit dem Jahr 2002 wird in den Wanderungsstatistiken nicht mehr nach Berlin-Ost und Berlin-West unterschieden.

produkts der ostdeutschen Länder nur noch 1,34 % und fiel damit noch geringer aus, als in den westdeutschen Bundesländern mit durchschnittlich 1,54 %.⁶

Abbildung 1.3 Jährliche Wachstumsrate des BIP* 1992 – 2005 in Ost- und Westdeutschland



Eigene Grafik erstellt mit Microsoft Office Excel 2003 unter Verwendung von Daten aus Statistisches Bundesamt (2006). *preisbereinigt und verkettet

In der Konsequenz aus der anhaltend hohen Abwanderung und der geringen Wirtschaftsdynamik erreichte das Pro-Kopf-Einkommen der ostdeutschen Bundesländer (gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner) auch im Jahr 2005 nicht mehr als 69 % des westdeutschen Niveaus.⁷

Aber auch dieser Wert lässt die Wirtschaftskraft der ostdeutschen Bundesländer um einiges größer erscheinen, als sie tatsächlich ist. Das liegt daran, dass die nach Ostdeutschland fließenden Transferzahlungen, deren Nettowert sich zu Beginn der 2000er Jahre nach Berechnungen des IWH⁸ bei steigender Tendenz auf ca. 70 Mrd. Euro belief, etwa 30 % des Bruttoinlandsprodukts der ostdeutschen Bundesländer

⁶ Ein Vergleich der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner fällt etwas günstiger aus. So betrug die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner in den Jahren 1995 bis 2005 in den ostdeutschen Ländern 1,9 % im Vergleich zu 1,23 % in den westdeutschen Bundesländern. Ein Grund dafür liegt jedoch in den Bevölkerungsbewegungen, die in dieser Form mittel- und langfristig nicht unerhebliche Risiken für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern mit sich bringen.

⁷ Dieser Wert lag bereits im Jahr 1996 bei etwas über 68 %.

⁸ Vgl. Lehmann, Ludwig und Ragnitz (2005b).

ausmachen. Eine entsprechende Untersuchung von Lehmann, Ludwig und Ragnitz (2005a) legt nahe, dass die originäre Wirtschaftskraft der ostdeutschen Bundesländer (gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner), unter Berücksichtigung dieser Transferleistungen, tatsächlich mit nur etwa 55 % des westdeutschen Niveaus anzusetzen ist.

Abbildung 1.4 Nettotransferleistungen von West- nach Ostdeutschland 1991 – 1999 (in Mrd. €)⁹



Eigene Grafik erstellt mit Microsoft Office Excel 2003 unter Verwendung von Daten von Statistisches Bundesamt (2006)

Die enormen Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland sorgen also dafür, dass das Einkommens- und damit das Wohlstandsgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland geringer ausfallen, als die Differenz in der ökonomischen Leistungsfähigkeit. Das ostdeutsche Einkommens- und Wohlstandsniveau liegt oberhalb des eigenen Potentials.¹⁰ Demgegenüber liegt das westdeutsche Einkommensniveau,

⁹ Eine konsistente Datenreihe zu den gesamten Nettotransferleistungen an die ostdeutschen Bundesländer von 1991 bis heute liegt nicht vor. Nach Berechnungen von Lehmann, Ludwig und Ragnitz (2005b, S. 9) beliefen sich die jeweiligen Nettotransfers in den Jahren 2001, 2002 und 2003 auf rund 66, 67 und 70 Mrd. Euro.

¹⁰ Nach Berechnungen des IWH (2000) war im Jahr 1999 das Ausgabeniveau je Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern etwa eineinhalb Mal so hoch, wie in den westdeutschen Flächenländern.

aufgrund des Finanztransfers nach Ostdeutschland, notwendigerweise unterhalb der eigenen ökonomischen Möglichkeiten.

Die Transferzahlungen, die etwa 4 % des Bruttoinlandsprodukts der westdeutschen Bundesländer ausmachen, verringern aber nicht nur das westdeutsche Einkommens- und Wohlstandsniveau in der Gegenwart, sondern beeinträchtigen auch die westdeutschen Wachstumsperspektiven. So geht etwa der Anstieg der staatlichen Schuldenquote, also der öffentlichen Verschuldung relativ zum Bruttoinlandsprodukt, von ca. 40 % im Jahr 1991 auf 66 % im Jahr 2004 nach Angaben der Deutschen Bundesbank (2005) im Wesentlichen auf die Folgen der Wiedervereinigung zurück. Mit einem solchen Anstieg der öffentlichen Verschuldung aber sind jetzt und zukünftig erhebliche Einschränkungen der Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte verbunden.

Während die Transferzahlungen in den westdeutschen Bundesländern augenscheinlich zu einer merklichen Beeinträchtigung der Wachstumsperspektiven führen, ist das tatsächliche Ausmaß ihrer wachstumsfördernden Wirkung in den ostdeutschen Bundesländern weit weniger offensichtlich. Das liegt möglicherweise aber auch daran, dass es sich bei einem erheblichen Teil der entsprechenden Zahlungen um explizit sozialpolitisch motivierte Leistungen handelt. Nach Berechnungen des IWH (2000, S. 14) waren im Durchschnitt der Jahre 1991 – 1999 etwa 51 % der öffentlichen Leistungen für Ostdeutschland sozialpolitisch motiviert, während nur durchschnittlich 18 % für den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und für die direkte Wirtschaftsförderung verwendet wurden.¹¹

Dieses Verhältnis ist durch die Politik jedoch nicht ohne Weiteres beeinflussbar, da es sich im Wesentlichen als Ergebnis der Einbeziehung der ostdeutschen Länder in die Sozial- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ergibt.¹² Bei den geleisteten Zahlungen handelt es sich überwiegend um solche, die grundsätzlich auch in Westdeutschland anfallen und zu einem erheblichen Teil bundeseinheitlich gezahlt werden. Demgegenüber beliefen sich die Sonderleistungen zugunsten der ostdeutschen Bundesländer nach Angaben des IWH (2000) etwa im Jahr 1999 auf ca. 47 Mrd. DM und damit auf nur ein Viertel der gesamten Bruttotransferzahlungen.

¹¹ Bei durchschnittlich etwas über 23 % der Zahlungen handelt es sich um ungebundene Zuweisungen, während etwas über 7 % nicht zuzuordnen waren (vgl. IWH, 2000, S. 14)

¹² Das Verhältnis ließe sich allenfalls durch eine weitere Erhöhung der Sonderleistungen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur und für die direkte Wirtschaftsförderung in den ostdeutschen Bundesländern verändern.

Im Rahmen der Vereinbarungen zum Solidarpakt II wurde eine stufenweise Absenkung und ein schließliches Auslaufen der meisten dieser Sonderleistungen für die neuen Bundesländer im Jahr 2019 festgeschrieben. Aufgrund der beschriebenen Struktur der Transferzahlungen insgesamt ist jedoch nach *gegenwärtiger* Sachlage auch nach dem Jahr 2019 mit Zahlungsströmen von West- nach Ostdeutschland in erheblichem Umfang zu rechnen. Die Fähigkeit ebenso wie die Bereitschaft zur Finanzierung von umfangreichen Transferzahlungen nimmt in den westdeutschen Ländern jedoch ab. Gleichzeitig ist schon das absehbare Ende der Sonderleistungen in den ostdeutschen Bundesländern mit Befürchtungen von öffentlicher Armut, weiter nachlassender wirtschaftlicher Dynamik und fortgesetzter Abwanderung verbunden.

Auch vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, die bis zum Auslaufen des Solidarpakts II verfügbaren Mittel so effektiv wie möglich für eine merkliche Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den ostdeutschen Bundesländern einzusetzen. Dabei kommt es vor allem darauf an, noch immer vorhandene Nachteile der ostdeutschen Bundesländer soweit wie möglich zu beseitigen und nicht nur deren Auswirkungen auszugleichen.

Die Hoffnung bis zum Jahr 2019, dem bisher vereinbarten Ende des Solidarpakts II, eine auch nur annähernde Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer an das westdeutsche Niveau erreichen zu können, scheint allerdings verfehlt.¹³ Dementsprechend richten sich die Bemühungen der Wirtschaftspolitik seit einiger Zeit darauf, zumindest einen so genannten *selbsttragenden Aufschwung*, also eine von Transferzahlungen unabhängige Wachstumsdynamik in den ostdeutschen Bundesländern, in Gang zu setzen.

¹³ In der öffentlichen Diskussion wurde zuletzt von einigen Beteiligten die Ansicht vertreten, dass eine Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Bundesländer an das westdeutsche Niveau prinzipiell weder möglich noch wünschenswert sei, da es immer regionale Unterschiede gäbe und geben müsse (vgl. etwa Köhler, 2004, Sachverständigenrat, 2004). Dieses Argument unterstellt, dass eine Angleichung von Wirtschaftskraft und / oder Lebensverhältnissen deren vollständige regionale Nivellierung notwendigerweise zur Voraussetzung habe. Eine Angleichung würde aber wohl auch dadurch erreicht, dass die verschiedenen Regionen Ostdeutschlands sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an die entsprechenden Regionen Westdeutschlands, die jeweils vergleichbare Voraussetzungen (wie etwa eine ähnliche Wirtschaftsstruktur) aufweisen, annähern.

Nach einer solchen Angleichung in der Verschiedenheit gäbe es natürlich noch immer regionale Unterschiede, auch in Bezug auf die Lebensverhältnisse. Allerdings wäre die Mehrheit dieser Unterschiede dann wohl nicht mehr auf die Polarität Ost- und Westdeutschland zurückzuführen. Kommt man allerdings zu dem Ergebnis, dass auch eine solche Angleichung in der Verschiedenheit entweder nicht erreichbar und / oder nicht wünschenswert ist, sollte auch über die möglichen Folgen diskutiert werden.

Ob und wenn mit welchen konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen ein solcher selbsttragender Aufschwung allerdings herbeigeführt bzw. unterstützt werden kann, ist sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft Gegenstand einer kontroversen Diskussion.

1.3 Vom Aufschwung Ost zum Aufbau Ost

Zu Beginn der 1990er Jahre war die ökonomische Situation in Ostdeutschland zunächst gekennzeichnet vom Kollaps der DDR-Wirtschaft.¹⁴ In den Jahren 1990/91 verringerte sich das Bruttoinlandsprodukt der ostdeutschen Länder insgesamt um etwa ein Drittel. Die ostdeutsche Industrieproduktion sank allein im zweiten Quartal des Jahres 1990 um ca. 50 %. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg von etwa 300.000 im 3. Quartal 1990 auf über 1.000.000 im 3. Quartal 1991 (vgl. Sachverständigenrat, 1991).

Schon im Verlauf des Jahres 1992 allerdings zeichnete sich in den ostdeutschen Bundesländern eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung ab, die sich in den Folgejahren zu einem eindrucksvollen Wachstumsschub verstärkte. Zwischen 1992 und 1995 wuchs das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt real um jahresdurchschnittlich etwa 9% im Vergleich zu knapp 1% in Westdeutschland (siehe Abb. 1.3). Entsprechend optimistisch bewerteten zahlreiche Autoren in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Aussichten der ostdeutschen Bundesländer auf ein zügiges wirtschaftliches Aufholen im Vergleich zu Westdeutschland.¹⁵

Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik bestand dabei nach vorherrschender Ansicht in der wissenschaftlichen Literatur im Wesentlichen darin, durch den Ausbau der ostdeutschen Infrastruktur, durch die Beseitigung von Investitionshemmnissen¹⁶ und

¹⁴ Der ökonomische Kollaps Ostdeutschlands war die unmittelbare Folge der wirtschaftlichen Öffnung und des sich daraus ergebenden Wettbewerbsdrucks auf die ostdeutschen Unternehmen. Deren Produktionsstätten waren zum großen Teil veraltet und ihre osteuropäischen Märkte waren im Wesentlichen zusammengebrochen. Hinzu kam der hohe Umtauschkurs zwischen der DDR – Mark und der D - Mark im Rahmen der Währungsunion, sowie die hohen Tarifabschlüsse des Jahres 1991 (vgl. etwa IWH und DIW, 2004).

¹⁵ Siebert (1992) hält ein Aufholen hinsichtlich des Sozialprodukts (BNE) pro Kopf der ostdeutschen Bundesländer auf 80 % des westdeutschen Niveaus innerhalb von 5 bis 7 Jahren für möglich, „*wenn es gelingt, die wachstumslimitierenden Engpässe zu beseitigen*“ (Siebert, 1992, S. 73). Ebenfalls optimistisch, wenn auch etwas zurückhaltender, äußern sich etwa Dornbusch und Wolf (1992), Burda und Funke (1995), sowie Boltho, Carlin und Scaramozzino (1996).

Demgegenüber erwarten Barro et al. (1991), dass es etwa 35 Jahre dauern wird, bis Ostdeutschland 50 % der westdeutschen Wirtschaftsleistung erreicht hat (Barro et al., 1991, S. 154).

¹⁶ Als größte Investitionshemmnisse in den ostdeutschen Bundesländern nennt der Sachverständigenrat (1992, S. 190 f.) eine hohe Regulierungsdichte und ungeklärte Eigentumsverhältnisse.

vor allem durch die Privatisierung von in Staatseigentum befindlichen Unternehmen, die Rahmenbedingungen für ein solches wirtschaftliches Aufholen zu schaffen. Staatliche Investitionszuschüsse sollten diesen Prozess beschleunigen, während auftretende soziale Härten, vor allem die Folgen der schnell wachsenden Arbeitslosigkeit, mit Hilfe aktiver Arbeitsmarktpolitik abgemildert werden sollten (vgl. etwa Sachverständigenrat, 1992, S. 186 f.). Ein solches Konzept¹⁷ setzt grundsätzlich auf die Funktionsfähigkeit von Marktkräften, denen in der Konsequenz auch die Entscheidung über die sich herausbildende Wirtschaftsstruktur und über die Zukunft der großen ostdeutschen Unternehmen sowie die industriellen Zentren in den ostdeutschen Bundesländern überlassen wird.

Demgegenüber wurde von einigen Autoren die Ansicht vertreten, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern durch eine aktive Industrie- und Strukturpolitik gesteuert werden sollte, um so einen möglichst großen Teil ihrer industriellen Substanz erhalten und schrittweise sanieren zu können (vgl. etwa AAW, 1991).

Im Zentrum der Debatte um das Für und Wider einer aktiven Sanierungspolitik zugunsten ostdeutscher Unternehmen stand die Arbeit der Treuhandanstalt¹⁸. Im Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens vom 17. Juni 1990¹⁹ heißt es zu deren Aufgabenstellung:

„Die Treuhandanstalt hat die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes zu fördern, indem sie insbesondere auf die Entwicklung sanierungsfähiger Betriebe zu wettbewerbsfähigen Unternehmen und deren Privatisierung Einfluß nimmt. Sie wirkt darauf hin, daß sich durch zweckmäßige Entflechtung von Unternehmensstrukturen marktfähige Unternehmen herausbilden und eine effiziente Wirtschaftsstruktur entsteht.“
(Volkskammer der DDR, 1990, §2, Abs. 6)

¹⁷ An konkreten wissenschaftlichen Grundlagen für das wirtschaftspolitische Vorgehen der Bundesregierung mangelte es zu Beginn der 1990er Jahre. Der Sachverständigenrat (1993) etwa äußert sich dazu wie folgt: *„Die Wirtschaftspolitik stand bei der Vereinigung vor einer Aufgabe, für deren Lösung sie weder auf Erfahrungen noch auf wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen konnte.“* (Sachverständigenrat, 1993, S. 202).

¹⁸ Am 1. März 1990 wurde per Beschluss des Ministerrats der DDR die Gründung der „Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums“ beschlossen, deren zentrale Aufgabe *„die Wahrung des Volkseigentums“* war (Ministerrat der DDR, 1991, §1). Mit dem Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens vom 17. Juni 1990 (Volkskammer der DDR, 1990) wurde die Treuhandanstalt vollständig neu ausgerichtet. Ihre zentrale Aufgabenstellung lautete nunmehr: *„Das volkseigene Vermögen ist zu privatisieren.“* (Volkskammer der DDR, 1990, §1).

¹⁹ Das Gesetz vom 17. Juni 1990 bildete bis zur Auflösung der Treuhandanstalt am 31. Dezember 1994 die gesetzliche Grundlage für ihre Arbeit (vgl. Grosser, 2003).

Der Präsident der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder²⁰, stellte die schnelle Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe in den Mittelpunkt der Arbeit seiner Behörde und plädierte in den Fällen, in denen sich kein privater Investor finden ließ, für eine zügige Stilllegung der betroffenen Unternehmen. In einem programmatischen Brief an seine Mitarbeiter vom März 1991 bezeichnete er die Privatisierung als „*die wirksamste Sanierung*“ ehemaliger Staatsbetriebe (Rohwedder, 1991).

Gegen die von Rohwedder formulierte Strategie von Privatisierung und Stilllegung formierte sich, auch angesichts der schnell steigenden Arbeitslosenzahlen in den ostdeutschen Bundesländern, bald massiver öffentlicher und politischer Widerstand. Bereits im Jahr 1991 wurde sowohl durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, als auch durch die ostdeutschen Landesregierungen der Erhalt sogenannter „*industrieller Kerne*“²¹ gefordert. Mittels umfangreicher Investitionen, vor allem durch die Treuhandanstalt selbst, sollte die Modernisierung und der Erhalt großer ostdeutscher Unternehmen abgesichert werden. Im Rahmen von Verhandlungen zu einem *Solidarpakt* zugunsten der ostdeutschen Bundesländer erklärte sich die Bundesregierung im Jahr 1992 dazu bereit, diese Forderungen zu unterstützen. Im selben Jahr begann die Treuhandanstalt, nun unter der Führung von Birgit Breuel²², ihre Strategie entsprechend zu korrigieren und einzelne unter ihrer Verwaltung stehende Großbetriebe aktiv zu sanieren.²³ Etwa zur gleichen Zeit entwickelten die ostdeutschen Bundesländer zusätzlich jeweils eigene Initiativen²⁴, die in Zusammenarbeit mit der Treuhandanstalt zum Erhalt industrieller Kerne beitragen sollten (vgl. etwa IWH und DIW, 2004, S. 47 f.).

Im Mittelpunkt dieser Bemühungen stand dabei vor allem die mittel- und langfristige Absicherung von industriellen Arbeitsplätzen in den jeweils betroffenen Regionen. Daneben war mit der Sanierung und dem Erhalt regionaler Großbetriebe auch die

²⁰ Detlev Karsten Rohwedder war vom 3. Juli 1990 bis zu seiner Ermordung am 1. April 1991 Präsident der Treuhandanstalt.

²¹ Für eine kritische Würdigung der Diskussion um den Erhalt industrieller Kerne in Ostdeutschland siehe etwa Gröner und Baumann (1994).

²² Nach der Ermordung von Detlev Karsten Rohwedder, am 1. April 1991, war Birgit Breuel zur Präsidentin der Treuhandanstalt ernannt worden.

²³ Zu den konkreten Sanierungsstrategien der Treuhandanstalt siehe etwa Rauschnabel (1996).

²⁴ In Sachsen sollten im Rahmen der „Atlas-Initiative“ u. a. mit Mitteln aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik regionale Großbetriebe modernisiert werden. In Mecklenburg-Vorpommern wurde zur Sanierung von Schiffbauunternehmen das „Anker-Projekt“ initiiert. Eine vergleichbare Initiative in Thüringen stand unter dem Namen „Entwicklung industrieller Zentren“. Bereits im Jahr 1992 hatte die Bundesregierung dem Land Sachsen-Anhalt öffentliche Mittel zum Erhalt des mitteldeutschen Chemie-Dreiecks zwischen Halle, Leipzig und Bitterfeld zugesagt.

Erwartung verbunden, dass von den betreffenden Unternehmen zukünftig Wachstumsimpulse auf das jeweilige Umland ausgehen würden.²⁵

Während die Frage des Erhalts industrieller Kerne in Ostdeutschland in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit im Zentrum der öffentlichen Diskussion zum Aufbau Ost stand und bis auf die höchste politische Ebene kontrovers debattiert wurde, herrschte und herrscht kaum Klarheit über den genauen Inhalt des Begriffs „industrieller Kern“. Gröner und Baumann (1994), die die Debatte um den Erhalt industrieller Kerne in Ostdeutschland kritisch aufarbeiten, umreißen mit Verweis auf Würfel (1993) die wesentlichen Aspekte des Begriffs, so wie er in der Diskussion verwendet wird, folgendermaßen:

„In der Nationalökonomie besteht eine Vorliebe dafür, wirtschaftliche Phänomene mit Analogien und Ausdrücken aus der Biologie zu erklären. Das Wort Kern steht in der deutschen Sprache für viele Phänomene. Im unvollständigen Überblick der Wortinhalte bleibt eine Eigenschaft an fast allen dieser Kerne haften: Es sind Kraftpotentiale gemeint, von denen starke Reaktionen auf die und mit der umgebenden Materie unterstellt werden. [...] Allgemein lässt sich ein industrieller Kern beschreiben als gesamtwirtschaftlicher Bereich, der sich auszeichnet durch gute Infrastruktur, durch Unternehmen, die im produzierenden, verarbeitenden und dienstleistenden Bereich tätig sind und der gleichzeitig einen qualifizierten Arbeitnehmerstock aufweist.“
(Gröner und Baumann, 1994, S. 321)

Wie Gröner und Baumann (1994) selbst bemerken, ist diese Bestimmung zu wenig präzise für eine klare Abgrenzung des Phänomens industrieller Kerne, die ihrerseits für eine auf deren Erhaltung und Förderung zielende Strategie unerlässlich wäre. Dementsprechend diskutieren die Autoren verschiedene Identifikations- und Rechtfertigungsansätze²⁶, kommen dabei allerdings zu dem Schluss, dass diese Ansätze

²⁵ Diese Erwartungen korrespondieren mit dem Konzept der Wachstumspole, das in der Diskussion häufig nicht klar von der industriellen Kerne abgegrenzt wird (siehe unten). Das Wachstumspolkonzept und seine Bedeutung in der Diskussion zum Aufbau Ost wird in Kapitel 1.4 näher beleuchtet.

²⁶ Konkret diskutieren Gröner und Baumann (1994) zwei quasi empirische Ansätze zur Identifikation industrieller Kerne und drei strukturtheoretische Ansätze, die als mögliche Rechtfertigung für den Erhalt industrieller Kerne in Frage kommen.

Aus regionaler Perspektive wäre ein industrieller Kern demnach ein Gebiet mit überdurchschnittlicher Wirtschaftstätigkeit im industriellen Sektor, gemessen an der industriellen Wertschöpfung oder alternativ an der Anzahl der Industriebeschäftigten im Vergleich zu allen anderen Regionen. Aus sektoraler Perspektive handelt es sich bei industriellen Kernen um Branchen mit besonderer Bedeutung für die industrielle Produktion eines Landes.

keine hinreichend genaue Abgrenzung des Phänomens industrieller Kerne, im Sinn der oben zitierten räumlichen und / oder sektoralen Kraftpotentiale erlauben. Eine pauschale Rechtfertigung für den Erhalt von Großunternehmen in Ostdeutschland lässt sich ebenso wenig aus den diskutierten Ansätzen ableiten.

Die Hauptursache für diesen Befund liegt nach Gröner und Baumann (1994) in den Auswirkungen der massiven staatlichen Interventionen, sowohl bei der Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in der DDR, als auch während des Transformationsprozesses in den ersten Jahren nach der Vereinigung. Aufgrund dieser Interventionen lässt sich nicht zuverlässig unterscheiden zwischen zukunftssträchtigen Unternehmen und solchen, die ihre Existenz nur noch der Wirtschaftspolitik verdanken. Damit liefen weitere staatliche Eingriffe Gefahr, mögliche Fehlentwicklungen aus der Vergangenheit fortzuschreiben und den notwendigen Strukturwandel zu behindern (vgl. Gröner und Baumann, 1994, S. 321 f.).

In ähnlicher Richtung argumentieren DIW, IfW und IWH (1994), wenn sie kritisieren, dass in der Diskussion um die Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland zwei Aspekte vermischt werden, die auseinandergelassen werden sollten. Dabei handelt es sich auf der einen Seite um das Problem, der aus der Liquidierung von Großbetrieben resultierenden Arbeitslosigkeit, auf der anderen Seite um die Frage, ob ein bestimmtes Unternehmen tatsächlich als Motor der zukünftigen Entwicklung einer Region fungieren kann, oder ob es diese Entwicklung eher bremst. Die Autoren unterstellen dabei, *„daß die Landesregierungen bei der Auswahl der Unternehmen weniger deren Entwicklungsperspektiven im Auge hatten, als vielmehr die örtlichen Arbeitsmarktprobleme.“* (DIW, IfW und IWH, 1994, S. 224).

DIW et al. (2002) verweisen darauf, dass der Begriff „industrieller Kern“ - auch *new industrial district* - soweit er in der theoretischen Diskussion Verwendung findet, sich ursprünglich nicht auf die Rolle einzelner Großunternehmen als mögliche Kristallisationspunkte der regionalen Wirtschaftsentwicklung bezieht.²⁷ Vielmehr beschreibt

Zur Rechtfertigung einer Erhaltung industrieller Kerne kommen aus theoretischer Sicht nach Ansicht von Gröner und Baumann (1994) das Wachstumspolkonzept, die Exportbasistheorie, sowie das Konzept endogener Entwicklungspotentiale in Frage (Gröner und Baumann, 1994, S. 325 ff.). Das Wachstumspolkonzept und die Exportbasistheorie werden im folgenden Kapitel kurz dargestellt und diskutiert. Zum Konzept endogener Entwicklungspotentiale siehe etwa Johansson, Karlsson und Stough (2001).

²⁷ Die Vorstellung einer in diesem Sinn zentralen Funktion von großen Unternehmen wird nach DIW et al. (2002) am ehesten durch den Begriff des *hub-and-spoke districts* beschrieben. Dabei gruppieren sich mittelständische Zulieferer um ein industrielles Großunternehmen, wie Speichen (*spokes*) um eine Radnabe (*hub*). Solche Monostrukturen sind allerdings wenig flexibel und deshalb krisenanfällig (vgl. DIW et al., 2002, S.134-135).

dieser Begriff das Phänomen von Interaktion und Kooperation, vor allem zwischen kleinen bzw. mittleren Unternehmen und anderen regionalen Akteuren im Sinn von regionalen Verflechtungen.

In der Debatte um den Erhalt und die Sanierung ostdeutscher Großunternehmen fand der Begriff „industrieller Kern“ nach Ansicht von DIW et al. (2002) vor allem deshalb Verwendung, weil mit seiner Hilfe „Landespolitiker auf die Treuhandanstalt Druck ausüben“ wollten, um die Stilllegung größerer Betriebe zu verhindern und dafür auch Finanzmittel des Bundes mobilisieren zu können (DIW et al., 2002, S. 133).

Welche Bedeutung die Existenz von solchen Großunternehmen in den ostdeutschen Regionen tatsächlich für deren jeweilige wirtschaftliche Entwicklung – konkret für die Entwicklung der regionalen Beschäftigung – hat, untersuchen DIW et al. (2002, S. 133 ff.). Dabei können die Autoren für die Jahre 1997 – 2000 keinen positiven Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Betriebsgröße und der Entwicklung der Beschäftigung in einer Region feststellen. Bei einer sektoral differenzierten Analyse zeigt sich für das Grundstoff produzierende Gewerbe im betreffenden Zeitraum sogar ein negativer Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und regionaler Beschäftigungsentwicklung.

Positiv auf die Beschäftigung in einer Region hat sich demnach allerdings ein hoher Besatz an verarbeitendem Gewerbe²⁸ ausgewirkt. In den Regionen, in denen das verarbeitende Gewerbe eine vergleichsweise große Bedeutung hat, entwickelte sich die Beschäftigung im Beobachtungszeitraum relativ besser. Ein überdurchschnittliches Wachstum der Beschäftigung ist nach DIW et al. (2002, S. 133 ff.) in solchen Regionen zu verzeichnen, in denen größere Unternehmen Teil einer industriellen Verflechtung sind und in denen zudem traditionell technisch komplexe Güter hergestellt werden. In diesem Zusammenhang werden vor allem Jena, als Zentrum der optischen und feinmechanischen Industrie, sowie die Automobilstandorte in Thüringen und Sachsen genannt:

²⁸ Der Besatz an verarbeitendem Gewerbe wird hier gemessen als Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in Relation zur regionalen Bevölkerung (vgl. DIW et al, 2002, S. 142).

„In diesen Fällen spielten Investitionen in Folge der Übernahme ehemaliger großer Kombinatbetriebe die zentrale Rolle. Und hier hat der Erhalt und die Sanierung großer, ehemaliger Treuhandbetriebe offenkundig zu einer wirtschaftlichen Revitalisierung der Regionen beigetragen. [...]

In nicht wenigen anderen Regionen hat dagegen – soweit sich das anhand der verfügbaren, bis ins Jahr 2000 reichenden Daten überprüfen lässt – der für die öffentliche Hand in der Regel sehr kostspielige Erhalt großer ehemaliger Treuhandbetriebe nicht die erwarteten Früchte getragen.“

(DIW et al., 2002, S. 152 f.)

Die öffentliche Auseinandersetzung um den Erhalt industrieller Kerne in Ostdeutschland ist alles in allem mittlerweile abgeklungen und entzündet sich nur noch sporadisch an der Frage, ob einzelne, in Not geratene Großbetriebe mit Unterstützung der Wirtschaftspolitik gerettet werden sollen oder nicht. Parallel dazu hat auch das wissenschaftliche Interesse an den mit der Problematik des Erhalts industrieller Kerne in Zusammenhang stehenden Fragen stark abgenommen. Dieser Umstand ist insofern beklagenswert, als der Begriff „industrieller Kern“ nach wie vor seinen Platz in zahlreichen wirtschaftspolitischen Verlautbarungen (nicht nur) zum Thema Aufbau Ost findet, wobei bisher weder die theoretischen Grundlagen des Begriffs, noch die empirische Relevanz des betreffenden Phänomens einer weiterhin notwendigen Klärung nähergebracht werden konnten.²⁹

Neben dem Für und Wider staatlicher Strukturpolitik in Ostdeutschland, standen von Beginn an Fragen zur Unterstützung einer selbsttragenden, prinzipiell durch Marktkräfte bewirkten Wachstumsdynamik in den ostdeutschen Bundesländern im Mittelpunkt der Debatte zum Aufbau Ost. Als Bedingung für einen durch entsprechendes wirtschaftliches Wachstum vorangetriebenen Aufholprozess der ostdeutschen Länder erschien es dabei vor allem notwendig, ihre infrastrukturelle Ausstattung³⁰ hinsichtlich von Qualität und Dichte dem westdeutschen Niveau anzunähern (vgl. etwa Sinn und Sinn, 1991, Wille, 1993, Bach et al., 1994). Zu Beginn der 1990er Jahre galt die vorhandene Infrastrukturlücke als eins der Haupthindernisse für die wirtschaftliche

²⁹ So werden die Begriffe „industrieller Kerne“, „Wachstumskern“, „Wachstumspol“, „Cluster“ usw. häufig nicht klar voneinander abgegrenzt.

³⁰ Unter dem Begriff der *Infrastruktur* werden hier Einrichtungen der Telekommunikation, des Straßen-, Schienen- und Luftverkehrs, der Energie- und Wasserversorgung, sowie des Bildungs- und Gesundheitswesens verstanden.

Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern.³¹ Dementsprechend wurden seit 1990 umfangreiche Investitionen in den verschiedenen Infrastrukturbereichen getätigt (vgl. etwa Sichelschmidt, 2003, DIW et al., 2002). Allein für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern wurden nach Angaben der Bundesregierung in den Jahren 1991 – 2005 insgesamt mehr als 64 Mrd. Euro aufgewendet (BMVBS, 2006, S. 72). Diese umfangreichen Investitionen führten bald zu einer sowohl qualitativen als auch quantitativen Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung der ostdeutschen Bundesländer und damit auch zu einer deutlichen Verbesserung der Standortbedingungen für die in Ostdeutschland angesiedelten Unternehmen.³²

Die aus dieser Investitionstätigkeit sich ergebende Nachfrage hatte zudem einen erheblichen expansiven Effekt auf die ostdeutsche Wirtschaft. Die Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland von durchschnittlich 9,3 % in den Jahren 1991 – 1995 waren, bedingt durch den Aus- und Aufbau der Infrastruktur in Ostdeutschland, zu einem erheblichen Teil auf die Entwicklung in der ostdeutschen Bauwirtschaft zurückzuführen (vgl. Sachverständigenrat, 1997, sowie IWH und DIW, 2004). Das ostdeutsche Baugewerbe konnte in der fraglichen Zeit, bei einem Anteil von durchschnittlich 15 % an der gesamtwirtschaftlichen Leistung³³, jährliche Zuwachsraten der Bruttowertschöpfung von bis zu 33 % aufweisen (siehe Abb. 1.5). Zur Mitte der 1990er Jahre waren dann allerdings wichtige Infrastrukturprojekte zur Befriedigung des entsprechenden Nachholbedarfs der ostdeutschen Bundesländer in Angriff genommen und zum Teil bereits abgeschlossen. Daneben wiesen Leerstände und sinkende Mieten auf Überkapazitäten bei Gewerbeimmobilien in Ostdeutschland hin. In der Folge ging die Produktion im Bausektor seit Mitte der 1990er Jahre

³¹ Bei einer vom Münchener ifo-Institut im Dezember 1990 durchgeführten Umfrage unter westdeutschen Managern zu Problemen beim Aufbau Ost waren für 81% der Befragten Verbesserungen im Bereich der Telekommunikation und für 50% der Befragten Verbesserungen im Bereich der Straßenverkehrswege von „höchster Dringlichkeit“ (vgl. Nerb und Städtler, 1991).

Der Sachverständigenrat (1991) schätzt den Finanzbedarf zur Schließung der Infrastrukturlücke in den ostdeutschen Bundesländern auf etwa 480 Mrd. DM (Sachverständigenrat, 1991, S. 183).

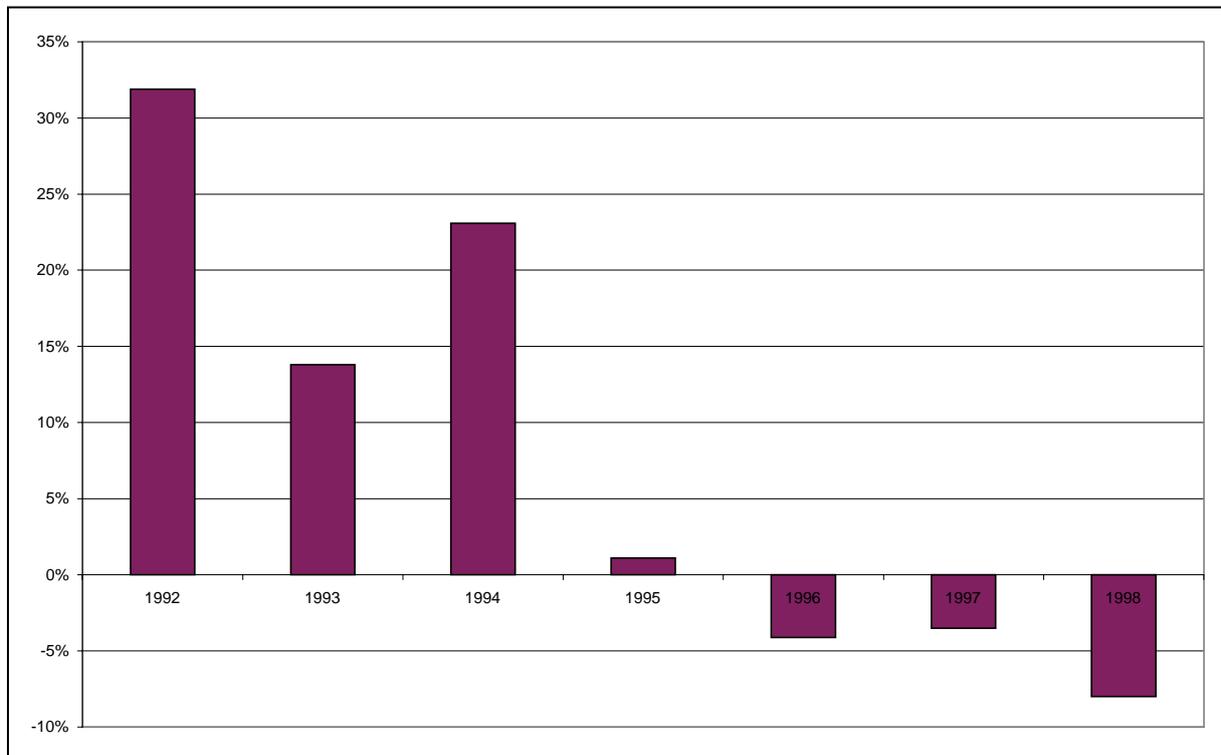
³² Speziell der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die damit verbundene Verringerung von Transportkosten für Güter hat allerdings einen zwiespältigen Effekt. Zum einen verbessert sich der Zugang ostdeutscher Unternehmen zu überregionalen Beschaffungs- und Absatzmärkten. Entsprechendes gilt andererseits aber natürlich auch für den Zugang fremder Unternehmen zu den ostdeutschen Märkten. Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur verbessert also die Standortbedingungen für in Ostdeutschland angesiedelte Unternehmen, setzt diese aber zugleich einem höheren Wettbewerbsdruck aus.

Im zweiten und vierten Teil der vorliegenden Arbeit wird dieser Zusammenhang aus theoretischer Perspektive diskutiert.

³³ Für Westdeutschland lag dieser Anteil in der fraglichen Zeit bei etwa 5,5 %.

kontinuierlich zurück (siehe Abb. 1.5). Die folgende Strukturkrise im ostdeutschen Baugewerbe belastete die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland noch zu Beginn der 2000er Jahre (vgl. etwa Sachverständigenrat 2002, S. 180 ff.).

Abbildung 1.5 Entwicklung der Bruttowertschöpfung im ostdeutschen Baugewerbe 1992 -1998*



Eigene Grafik erstellt mit Microsoft Office Excel 2003 unter Verwendung von Daten von Sachverständigenrat (1998, S.91). * in Preisen von 1991, Veränderung gegenüber dem Vorjahr

Die Erfahrung aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre deutet in ihrer Gesamtheit daraufhin, dass das von einigen Autoren im Rahmen der Diskussion zum Aufbau Ost geforderte Vorziehen von Infrastrukturprojekten (vgl. etwa Priewe, 2002) zwar einen expansiven Effekt auf die ostdeutsche Wirtschaft hätte, der allerdings nur von kurzer Dauer wäre. Eine nachhaltige Kräftigung der Wachstumsdynamik in Ostdeutschland ist von einer derartigen Maßnahme wohl nicht zu erwarten.

Von einer generellen Infrastrukturlücke in Ostdeutschland im Vergleich zum Westen der Bundesrepublik kann zudem mittlerweile nicht mehr gesprochen werden. So kommen etwa DIW et al. (2003) in einer Untersuchung zur infrastrukturellen Ausstattung der ostdeutschen Bundesländer zu dem Ergebnis, dass es zwar in einigen Bereichen noch immer einen entsprechenden Nachholbedarf gibt, dass aber zum einen nicht jeder Standortnachteil durch eine mangelhafte Infrastruktur bedingt ist

und zum anderen „*nicht jede standortverbessernde Maßnahme per se vorteilhaft ist*“ (DIW et al., 2003, S. 136).³⁴

Neben dem Ausbau der ostdeutschen Infrastruktur ist seit Beginn der 1990er Jahre die Investitionsförderung ein wesentlicher Bestandteil der wirtschaftspolitischen Bemühungen zur Unterstützung einer selbsttragenden Wachstumsdynamik in den ostdeutschen Bundesländern. Mit der staatlichen Subventionierung von gewerblichen Investitionsvorhaben werden die Kosten des Produktionsfaktors Kapital abgesenkt, mit dem Ziel, die geförderten Unternehmen zu einer Ausweitung ihrer Produktion zu veranlassen.³⁵ Wie entsprechende empirische Analysen zeigen, hat die Investitionsförderung tatsächlich eine beträchtliche Wirkung auf die Investitionstätigkeit in den ostdeutschen Bundesländern, und wirkt sich ebenfalls positiv auf die Beschäftigung in den geförderten Unternehmen bzw. Regionen aus (vgl. etwa Riedel und Scharr, 1999, Müller, 2000, Koller, Schwengler und Zarth, 2001 und DIW et al., 2003).³⁶

Gleichwohl ist die staatliche Investitionsförderung im Rahmen des Aufbau Ost seit Beginn der 1990er Jahre Gegenstand einer anhaltenden kritischen Auseinandersetzung. In deren Mittelpunkt stehen dabei immer wieder die Verzerrung der relativen Faktorpreise, infolge der Subventionierung des Faktors Kapital und daraus sich ergebende Auswirkungen, wie eine überhöhte Kapitalintensität in der Produktion und mögliche negative Beschäftigungseffekte durch die Substituierung des Faktors Arbeit durch den Faktor Kapital (vgl. etwa Akerlof et al., 1991, Trojanus, 1995, Klodt, 2000, Gerling, 2002, Ragnitz, 2003).

Dementsprechend wird von einigen Autoren eine teilweise Umsteuerung weg von der Kapital- hin zur Lohnsubventionierung diskutiert, wobei allerdings ein vollständiger Wechsel abgelehnt wird (vgl. Trojanus, 1995, Klodt, 2000).³⁷

Der Sachverständigenrat (2000, S. 115 f.) fordert im Unterschied dazu ein ersatzloses Auslaufen der speziell für Ostdeutschland aufgelegten Investitionsförder-

³⁴ Dabei kommt noch hinzu, dass sich durch den starken Bevölkerungsrückgang in einigen ostdeutschen Regionen bereits ein eventuell notwendiger Rückbau von öffentlicher Infrastruktur abzeichnet (vgl. etwa Ragnitz, 2004, DB – Research, 2004, Bundestransferstelle, 2006).

³⁵ Die in Hinblick auf das Fördervolumen bedeutsamsten Instrumente der Investitionsförderung sind die Investitionszulage und die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (vgl. IWH und DIW, 2004, S.74).

³⁶ Für einen umfassenden Überblick zu den vorliegenden empirischen Analysen vgl. IWH und DIW, 2004.

³⁷ Die Autoren verweisen zur Begründung gegen eine vollständige Umstellung auf Lohnsubventionen u. a. darauf, dass sich daraus wiederum eine Verzerrung der relativen Faktorpreise mit entsprechend negativen Auswirkungen ergäbe.

programme und verweist dazu sowohl auf die dort bereits erreichten Fortschritte bei der wirtschaftlichen Entwicklung, als auch auf mögliche Gewöhnungseffekte, die fortschreitende Subventionszahlungen bei den betreffenden Unternehmen nach sich ziehen würden. Auch Gerling (2002) fordert ein Ende der speziell auf ostdeutsche Unternehmen abzielenden Subventionierung von Investitionen und plädiert stattdessen für eine stärkere Unterstützung von Aktivitäten ostdeutscher Unternehmen im Bereich Forschung und Entwicklung.

Störmann und Ziegler (1998) sprechen sich demgegenüber für eine finanzielle Aufstockung der Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aus und fordern zugleich eine Konzentration der Fördermittel, im Sinn des Wachstumspolkonzepts, um auf diese Weise die wirtschaftlich stärksten ostdeutschen Regionen zu Impulsgebern für eine selbsttragende, wirtschaftliche Dynamik in ganz Ostdeutschland zu qualifizieren. Die Forderung nach einer solchen Konzentration der Fördermaßnahmen im Rahmen des Aufbau Ost auf regionale Wachstumspole wurde seitdem von verschiedenen Autoren erhoben (vgl. etwa Sachverständigenrat, 1999, Priewe et al. 2002, Pohl, 2003, Helmedag, 2003, Dohnaniy und Most, 2004 sowie Pfeiffer, Porsch und Simons, 2004) und fand schließlich auch Eingang in die wirtschaftspolitische Strategie der Bundesregierung (vgl. BMVBS, 2004 und 2006).

1.4 Stärken stärken – Die gegenwärtige wirtschaftspolitische Strategie der Bundesregierung und ihr theoretischer Hintergrund

In ihrem Bericht zum Stand der Deutschen Einheit aus dem Jahr 2006 nennt die Bundesregierung als zentrale Herausforderungen für den Aufbau Ost die folgenden vier Punkte:

- Stärkung von Wachstum und Beschäftigung
 - Verbesserung der Innovationsfähigkeit
 - Förderung von regionalem und sozialem Zusammenhalt
 - Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit
- (BMVBS, 2006, S. 30 f.).

Das dort zur Umsetzung dieser Vorhaben formulierte Programm unterschiedlichster Maßnahmen und Empfehlungen stellt sie unter die Überschrift „*Stärken stärken – Profile schärfen*“. Im Einzelnen setzt die Bundesregierung dabei im Rahmen ihrer aktuellen Strategie zum wirtschaftlichen Aufbau in den ostdeutschen Bundesländern vor allem auf die folgenden Prinzipien und Maßnahmen:³⁸

- Konzentration der Förderung auf wachstumsträchtige Regionen und Branchen
 - Vorrang beschäftigungswirksamer Maßnahmen
 - gezielter Ausbau der Infrastruktur
 - Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland
 - Innovationsförderung durch Initiierung von Netzwerken zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen
- (vgl. BMVBS, 2006, S. 30 ff.).

³⁸ Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements, die im Jahresbericht ebenfalls als Maßnahme im Rahmen des Aufbau Ost genannt wird, zielt vor allem auf den „*sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhalt*“ sowie „*gegen Ausländerfeindlichkeit und Rechtsradikalismus*“ in Ostdeutschland (BMVBS, 2006, S. 14). Dies hat zwar Einfluss auch auf die wirtschaftliche Entwicklung, ist allerdings keine vorrangig wirtschaftspolitische Fragestellung. Auf die von der Bundesregierung genannten Einzelmaßnahmen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements wird im Rahmen dieser Arbeit deshalb nicht weiter eingegangen.

Die dahinter stehende Strategie besteht im Wesentlichen aus einer beabsichtigten Fokussierung des gesamten Mitteleinsatzes³⁹ auf die Herausbildung und Förderung sogenannter Wachstumspole und deren Integration in die jeweiligen intra- und inter-regionalen Zusammenhänge. Dabei sollen vor allem die Entwicklungspotentiale mit einer hohen zu erwartenden Beschäftigungswirkung in den Kernregionen identifiziert, weiterentwickelt und gefördert werden. Davon ausgehend verspricht man sich dann auch eine Ausstrahlungswirkung von diesen Wachstumspolen auf die strukturschwachen und zumeist ländlichen Regionen in der Peripherie (vgl. BMVBS, 2006, S. 30 ff.).

Der hier skizzierte wirtschaftspolitische Ansatz für die Entwicklung in den ost-deutschen Bundesländern geht auf das *erneuerte Gesamtkonzept Aufbau Ost* der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 zurück und versteht sich als dessen Weiterentwicklung (vgl. BMVBS, 2004 und 2006). In der wissenschaftlichen Diskussion über den Aufbau Ost waren entsprechende Forderungen nach einer Kurskorrektur hin zu einer Konzentration der Fördermittel auf regionale Wachstumspole spätestens seit Ende der 1990er Jahre vernehmbar geworden (vgl. etwa Sachverständigenrat, 1999, Priewe et al. 2002, Pohl, 2003, Helmedag, 2003, Dohnanyi und Most, 2004, Pfeiffer, Porsch und Simons, 2004).

So identifiziert der Sachverständigenrat (1999, S. 116 ff.) in seinem Jahresgutachten 1999/2000 mittels einer Clusteranalyse der 67 Arbeitsmarktregionen in Ostdeutschland sieben Wachstumspole. Dabei handelt es sich im Einzelnen um die Arbeitsmarktregionen Berlin, Halle (Saale), Erfurt, Jena, Leipzig, Chemnitz und Dresden.⁴⁰ Diese Regionen zeichnen sich im Zeitraum der Datenerhebung 1997/98 durch eine hohe Bevölkerungsdichte, eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Humankapital und einen großen Anteil hoch produktiver Dienstleistungsbereiche aus. Zu Beginn des Transformationsprozesses, am Anfang der 1990er Jahre, wiesen diese Regionen zudem eine technologieintensive und vielseitige Branchenstruktur auf.

³⁹ Dabei geht es nicht ausschließlich um den Einsatz finanzieller Mittel, sondern um eine ganze Reihe verschiedenartiger Maßnahmen, wie etwa die Anwerbung von Investoren oder die Organisation von so genannten Branchenkonferenzen.

⁴⁰ In der Analyse bildet die Arbeitsmarktregion Prenzlau ein eigenes Cluster, das sich vor allem durch seine hohe gesamtwirtschaftliche Produktivität auszeichnet. Diese Sonderstellung der überwiegend landwirtschaftlich geprägten Region ist auf die Erdölraffinerie in Schwedt zurückzuführen (vgl. Sachverständigenrat, 1999, S. 129). Zu den Wachstumspolen wird die Region Prenzlau vom Sachverständigenrat nicht gerechnet.

Bei allen der hier genannten Ausstattungsmerkmale geht der Sachverständigenrat (1999) davon aus, dass es sich dabei um wachstumsrelevante Potentialfaktoren handelt, deren Vorhandensein auf gute Voraussetzungen für ein zukünftiges überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum hinweist. Zur Auswahl der entsprechend relevanten Faktoren verweist der Sachverständigenrat (1999, S. 119) dabei auf zunächst nicht näher bestimmte, theoretische und empirische Ansätze in der Regionalökonomie. Danach handelt es sich bei den wachstumsrelevanten Potentialfaktoren einer Region allgemein um

- ihre Ausstattung mit den Produktionsfaktoren Human- und Sachkapital
- ihre sektorale Wirtschaftsstruktur
- ihre geographische Lage und
- das Maß an räumlicher Konzentration der wirtschaftlichen Tätigkeit (vgl. Sachverständigenrat, 1999, S. 119 ff.).

Tatsächlich werden in der Literatur die Ausstattung mit Human- und Sachkapital und die räumliche Konzentration wirtschaftlicher Tätigkeit durchgängig als wachstumsrelevante Faktoren innerhalb einer Region bewertet.⁴¹ Auch die grundsätzliche Bedeutung der geographischen Lage für die Wachstumsperspektiven einer Region ist allgemein anerkannt. Daneben wird, vor allem mit Verweis auf die endogene Wachstumstheorie, die Bedeutung von regionaler Innovationstätigkeit und der Adaption von technischem Fortschritt für das Wachstumspotential einer Region hervorgehoben (vgl. etwa Kronthaler, 2003, Barjak et al., 2000).

Demgegenüber bedarf die Bewertung der sektoralen Wirtschaftsstruktur als wachstumsrelevanter Potentialfaktor gegebenenfalls einer näheren Erläuterung. Der Sachverständigenrat (1999) selbst begründet seine Wahl wie folgt:

„Die sektorale Wirtschaftsstruktur gibt Auskunft darüber, in welchen Wirtschaftsbereichen die Ressourcen einer Region eingesetzt werden. Gelingt es, diese für die Produktion solcher Waren und Dienstleistungen zu nutzen, für die die Region wegen ihrer jeweiligen Ausstattung mit Potentialfaktoren komparative Kostenvorteile hat und für die die Einkommenselastizität der Nachfrage groß ist, so ergeben sich Wettbewerbsvorteile für die Region.“
(Sachverständigenrat, 1999, S. 120)

⁴¹ Der Zusammenhang zwischen der räumlichen Konzentration wirtschaftlicher Tätigkeit, auch als Agglomeration bezeichnet, und ökonomischem Wachstum aus theoretischer Perspektive wird in Teil 3 der vorliegenden Arbeit diskutiert.

Das hier vorgebrachte Argument verweist bezüglich seines wachstumstheoretischen Hintergrunds auf die *Exportbasis-Theorie*, die ursprünglich auf Sombart (1907) und North (1955) zurückgeht. Demnach ist die regionale Exportbasis⁴² der entscheidende Träger des ökonomischen Wachstums einer Region. Das durch den Export erwirtschaftete Einkommen wird zum Teil für die Deckung des regionalen Bedarfs an lokal produzierten Gütern und Dienstleistungen verwendet. Vermittels eines intra-regionalen Multiplikatorprozesses erhöht sich in der Folge eines steigenden Exporteinkommens die Nachfrage nach lokal produzierten Gütern und Dienstleistungen, wodurch die Erhöhung des Gesamteinkommens der Region stärker ausfällt, als die ursprüngliche Steigerung des Exporteinkommens.⁴³

Die Entwicklung des regionalen Exporteinkommens - und damit das wirtschaftliche Wachstum der jeweiligen Region - ist ihrerseits abhängig von der Entwicklung der außerregionalen Nachfrage nach den in der Region produzierten Gütern. Dabei spielen mögliche komparative Kostenvorteile der jeweiligen Region eine zentrale Rolle für die Wettbewerbsposition der regionalen Unternehmen auf den relevanten Märkten und damit für das Wachstumspotential der gesamten Region.

Wie der Sachverständigenrat (1999) selbst bemerkt, ergeben sich in der empirischen Analyse allein aus diesem Umstand erhebliche Probleme für eine angemessene Bewertung der sektoralen Wirtschaftsstruktur im Hinblick auf das Wachstumspotential einer Region:

„Um zu einer Beurteilung des Entwicklungspotentials auf Basis der sektoralen Wirtschaftsstruktur einer einzelnen Region zu gelangen, müsste eine weitergehende Analyse über die komparativen Vorteile jeder einzelnen Region vorgenommen werden. Dies ist jedoch nicht möglich, da die dafür notwendigen Daten fehlen. Zudem müsste die Einkommenselastizität der Nachfrage nach den in den Regionen produzierten Waren und Dienstleistungen untersucht werden. Auch hierfür liegen keine Daten vor.“

(Sachverständigenrat, 1999, S.120)

Als Lösung für dieses Problem greift der Sachverständigenrat (1999) als Indikator für das Wachstumspotential der sektoralen Wirtschaftsstruktur einer Region zurück auf

⁴² Die Exportbasis (auch Exportsektor) einer Region umfasst die Wirtschaftssektoren, in denen die Güter für den interregionalen Export produziert werden.

⁴³ Für eine ausführliche Darstellung der Exportbasistheorie vgl. etwa Schätzl (1992).

den jeweiligen relativen Umfang ihres Dienstleistungssektors.⁴⁴ Er begründet seine Wahl damit, „*dass tendenziell die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen höher ist als die nach Waren anderer Wirtschaftsbereiche*“ (Sachverständigenrat, 1999, S. 120).

Die hier zitierte Analyse des Sachverständigenrats (1999) beschränkt sich allerdings nicht auf die Bewertung, der in den ostdeutschen Regionen vorhandenen Wachstumsfaktoren und -potentiale, sondern führt darauf aufbauend zur expliziten Identifikation so genannter regionaler Wachstumspole (s. o.). Mit deren Identifikation verbindet der Sachverständigenrat (1999) zudem die Empfehlung, den Einsatz von Fördermitteln auf diese Wachstumspole zu konzentrieren.⁴⁵ Damit wird auch die Erwartung von möglichen Ausstrahlungseffekten in die jeweils benachbarten Regionen und die Hoffnung auf das Entstehen neuer Wachstumspole verbunden (Sachverständigenrat, 1999, S. 120 ff.).

Die theoretische Grundlage dieser Überlegungen bilden vor allem die Arbeiten von Françoise Perroux, insbesondere die von ihm entwickelte Polarisierungstheorie (vgl. Perroux, 1955). Danach konzentriert sich das Wachstum innerhalb eines ökonomischen Systems zunächst auf einige Punkte um sich dann von dort auf das Ganze auszudehnen. Diese Punkte bezeichnet Perroux (1955) als Wachstumspole (*pôles de croissance*).

*„Le fait grossier, mais solide, est celui-ci: la croissance n'apparaît pas partout à la fois; elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie.“*⁴⁶

(Perroux, 1955, S. 309)

⁴⁴ Der relative Umfang des Dienstleistungssektors einer Region wird hier bestimmt als Anteil der in diesem Sektor sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verhältnis zur Gesamtheit der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Region (vgl. Sachverständigenrat, 1999, S. 120).

⁴⁵ Angesichts der Tatsache, dass es sich hier also nicht um Argumente in einer rein akademischen Diskussion, sondern um die Begründung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen an die Bundesregierung durch ein dafür eigens ins Leben gerufenes wissenschaftliches Spitzengremium handelt, erscheint die vorab dargestellte Argumentation sowohl hinsichtlich ihres theoretischen Hintergrunds, als auch in Bezug auf ihre empirische Überprüfung mindestens bedenklich.

⁴⁶ „Die einfache, aber gesicherte Tatsache ist diese: Das Wachstum erscheint nicht gleichzeitig überall; es manifestiert sich in Punkten oder Wachstumspolen mit veränderlichen Intensitäten; es verbreitet sich durch verschiedene Kanäle und mit veränderlichen Auswirkungen für die Gesamtheit der Wirtschaft.“

Dem Konzept der Wachstumspole liegt die Vorstellung zugrunde, dass sich ein System ökonomischer Interdependenzen als Kraftfeld darstellen lässt, welches sich aus der unterschiedlichen Stärke bzw. Macht der beteiligten Einheiten⁴⁷ konstituiert. Solche Einheiten, die sich bei umfangreicher Interaktion mit anderen Einheiten durch ein hohes Maß an Dominanz⁴⁸ auszeichnen und die zudem eine überdurchschnittlich hohe Wachstumsrate aufweisen, werden dabei als motorische Einheiten (*unités motrices*) bezeichnet.

Nach Perroux (1961) kann eine solche motorische Einheit bewirken, dass andere (nichtmotorische) Einheiten ihren Absatz vergrößern, dass sich ihre Produktions- und Organisationsstrukturen verändern und dass Elemente des technischen Fortschritts bei ihnen Eingang finden. Wenn von einer motorischen Einheit, etwa von einer bestimmten Industriebranche, Wachstumseffekte⁴⁹ auf benachbarte Einheiten ausgehen, dann wird diese Einheit als Wachstumspol bezeichnet.⁵⁰

Für Perroux (1950) sind diese Wachstumspole Phänomene eines abstrakten, *ökonomischen* Raums, der sich seinerseits als eine Art Kraftfeld verstehen lässt.⁵¹ Dass es sich bei einem solchen Raum um ein konkretes, geographisches Areal handeln könnte, schließt er hingegen explizit aus (vgl. Perroux, 1955).

Entsprechende Überlegungen, das Konzept der Wachstumspole auf einen geographischen Raum zu beziehen, gehen vor allem auf Boudeville (1968) zurück. Boudeville (1968) verbindet die Wachstumspoltheorie von Perroux mit den Standorttheorien von Christaller (1933) und Lösch (1940) und übersetzt auf diese Weise den abstrakt-sektoralen Raumbegriff von Perroux in einen geographischen Ort.⁵² Demnach entstehen die entscheidenden Wachstumsimpulse in den industriell geprägten Agglomerationen einer Ökonomie und breiten sich von dort, entlang der regionalen Hierarchien zentralörtlicher Systeme, auf die Peripherie aus.

⁴⁷ Bei diesen Einheiten kann es sich sowohl um einzelne Firmen, als auch um Gruppen von Firmen oder um ganze Industrie- bzw. Dienstleistungsbranchen handeln.

⁴⁸ Eine Einheit A gilt in diesem Sinn als dominant gegenüber einer Einheit B, wenn die Lieferungen von B nach A einen prozentual größeren Anteil von Bs Umsatz ausmachen, als umgekehrt die Lieferungen von A nach B von As Umsatz.

⁴⁹ Perroux (1964) verwendet den Begriff *effets d'entraînement* (Ankurbelungseffekte).

⁵⁰ Eine genauere Ableitung der Entstehung von Wachstumspolen findet sich bei Perroux nicht (vgl. auch Jeck, 1968).

⁵¹ Grundsätzlich beschreibt Perroux (1950) drei mögliche Typen eines abstrakten, ökonomischen Raums. Demnach kann dieser definiert sein: durch einen Plan, als ein Kraftfeld oder als ein homogenes Aggregat.

⁵² Für eine umfassende und detaillierte Darstellung der Theorien von Lösch, Christaller und Boudeville siehe auch Schätzl (1992).

Die Vorstellung von solchen Wachstumspolen mit räumlicher Ausstrahlungswirkung auf benachbarte Regionen erfreut sich sowohl in der öffentlichen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion zu Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen einer großen Attraktivität. Diese ist möglicherweise vor allem der starken intuitiven Wirkung, die von der Idee der Wachstumspole ausgeht, geschuldet.

Eine in sich konsistente Polarisierungstheorie, die die Existenz von regionalen Wachstumspolen und ihre Ausstrahlungswirkung schlüssig begründet, ist aus den verschiedenen dazu vorgebrachten Hypothesen bisher nicht entwickelt worden (vgl. Bathelt und Glückler, 2002).

Empirische Ergebnisse hinsichtlich der Entwicklung und Ausstrahlungskraft von regionalen Wachstumspolen geben bisher nur wenig Anlass zu Optimismus. So kommt der Sachverständigenrat (2004) bei einer entsprechenden Überprüfung seiner Vorhersagen aus dem Jahr 1999 (siehe oben) zu dem ernüchternden Ergebnis, *„dass sich die Erwartungen, die in die identifizierten Wachstumspole gesetzt wurden, nicht erfüllt haben.“* (Sachverständigenrat, 2004, S. 638).

Eng verbunden mit dem Begriff des Wachstumspols, im geographischen Sinn, ist der des *Clusters*.⁵³ Als Cluster bezeichnet Porter (2000)⁵⁴ die räumliche Konzentration von Unternehmen, die über Wertschöpfungsketten miteinander verbunden sind. Dazu kommen gegebenenfalls zugehörige Institutionen, wie regional angesiedelte Verbände und Universitäten. Die Unternehmen eines Clusters können miteinander kooperieren, stehen aber grundsätzlich in Konkurrenz zueinander.

Seit einigen Jahren spielt der Begriff des Clusters vor allem in Europa und Nordamerika eine zentrale Rolle in der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik sowohl auf regionaler, wie auf nationaler bzw. supranationaler Ebene (vgl. etwa Europäische Kommission, 2002). Das gilt auch für die wirtschaftspolitische Strategie der Bundesregierung zum Aufbau Ost. In entsprechenden Verlautbarungen wird dabei allerdings der Begriff des Clusters nicht immer ganz klar von anderen Konzepten, wie etwa dem des Wachstumspols, abgegrenzt (vgl. etwa BMVBS, 2006, S. 30 ff.). Diese begriffliche Unbestimmtheit trägt mutmaßlich dazu bei, dass dem

⁵³ Für Lasuén (1969) konstituieren sich Wachstumspole aus solchen regionalen und sektoralen *Clustern*. Die Ausbreitung des Wachstums von den Wachstumspolen auf die Peripherie erfolgt hier über Vor- und Rückkoppelungseffekte. Die verschiedenen Wachstumspole einer Region stehen dabei in Konkurrenz zueinander.

⁵⁴ Die aktuelle Diskussion zum Thema Cluster wurde von Porter (1990) angestoßen.

Clusterbegriff aktuell eine Art Mythos als Wundermittel der Regionalpolitik anhaftet. Nach diesem Mythos erscheint es nicht nur wünschenswert, sondern auch möglich in beinahe jeder Region eine Entwicklung nach dem Vorbild des Silicon Valley zu initiieren. So verständlich entsprechende Wunschvorstellungen der Regionalpolitik im Einzelfall jedoch auch sein mögen: Die Förderung von Wunschclustern läuft durchaus Gefahr nicht nur teuer, sondern noch dazu kontraproduktiv zu sein, wenn durch sie etwa notwendige Strukturanpassungen verzögert oder autonome, durch die Wirtschaftspolitik noch nicht identifizierte Entwicklungsansätze behindert werden.

Damit Clusterpolitik erfolgreich sein kann, bedarf es allerdings nicht nur einer Identifikation tatsächlich vorhandener Cluster bzw. entsprechender Potentiale. Daneben sind auch detaillierte Analysen sowohl des konkreten Clusters, z. B. hinsichtlich seiner gegenwärtigen Entwicklungsphase, als auch der Potentiale der jeweiligen regionalen Wirtschaft insgesamt vonnöten. Nur auf der Grundlage entsprechend eingehender Untersuchungen ist es möglich eine individuelle und an den regionalen Gegebenheiten bzw. Erfordernissen orientierte Clusterstrategie zu formulieren, und nur eine solche hat überhaupt Aussicht auf Erfolg. Globale Entwicklungsstrategien oder etwaige Patentrezepte zur Förderung von regionalen Clustern sind dagegen wenig erfolgversprechend (vgl. Sautter, 2004).

In diesem Zusammenhang ergeben sich notwendigerweise Komplikationen bei der Formulierung einer nationalen Strategie zur Förderung von regionalen Clustern. Dementsprechend macht sich auch in den diesbezüglichen Verlautbarungen der Bundesregierung zur Förderung von Clustern im Rahmen des Aufbau Ost eine gewisse Hilflosigkeit bemerkbar. So findet sich etwa an der entsprechenden Stelle im Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2006 eine Aufstellung von durchgeführten und geplanten Branchenkonferenzen, einschließlich Termin und Tagungsort (siehe BMVBS, 2006, S. 37). Nach den Angaben der Bundesregierung soll mit diesen Konferenzen *„ein spezieller Beitrag zu Stabilisierung und zum Ausbau der in den neuen Ländern bereits entstandenen sektoralen und regionalen Schwerpunkte geleistet werden“* (BMVBS, 2006, S. 36).

Von den Ergebnissen entsprechender empirischer Untersuchungen werden die Hoffnungen der Bundesregierung in die wachstumsfördernde Wirkung von Clustern bisher allerdings nicht gestützt. So konnten Blien und Suedekum (2005) für Deutsch-

land keine positiven Wachstumseffekte der regionalen Clusterbildung identifizieren.⁵⁵ Gemeinsam mit den entsprechenden Ergebnissen zur Entwicklung und Ausstrahlungskraft von regionalen Wachstumspolen in Ostdeutschland (s. o.) gibt das wenig Anlass zu Optimismus hinsichtlich der Erfolgsaussichten einer entsprechenden Strategie zum Aufbau Ost. Dementsprechend bemerkt der Sachverständigenrat (2004) in seinem Jahresgutachten 2004/05:

„Ein wirkliches Patentrezept für den Aufbau Ost gibt es nicht. So wird immer wieder gefordert, die Fördermittel auf Wachstumskerne oder Wachstumspole zu konzentrieren. Empirisch lässt sich eine solche Empfehlung kaum begründen. Die Bundesregierung hat in ihrem aktuellen Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit 2004 eine solche Umorientierung der Förder- und Strukturpolitik angekündigt. Vor überzogenen Erwartungen an eine Clusterförderung muss jedoch gewarnt werden. Sie kann Teil einer Strategie für den Aufbau Ost sein. Sie in den Mittelpunkt einer Neuausrichtung der Förderpolitik stellen zu wollen, deutet aber eher auf eine gewisse Ratlosigkeit als auf ein überzeugendes Gesamtkonzept hin.“

(Sachverständigenrat, 2004, S. 462)

Die im selben Jahr von der Bundesregierung verkündete *Umorientierung der Förder- und Strukturpolitik für die neuen Länder* hin zu einer Konzentration der Fördermittel auf vorhandene Wachstumspole (vgl. BMVBS, 2004) bildet nach eigener Aussage bis heute den Kern ihrer Bemühungen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern (vgl. BMVBS, 2006).

Ergänzt wird diese Strategie von einigen flankierenden Maßnahmen. Dazu zählen der weitere Ausbau der Infrastruktur (siehe Kap. 1.4), die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland und vor allem die Innovationsförderung durch die Initiierung von vor allem regionalen Netzwerken zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und anderen Beteiligten.⁵⁶

Der Begriff der *regionalen Netzwerke* steht dabei in einer inhaltlichen Beziehung zu dem des Clusters. Unter der Bezeichnung regionales Netzwerk werden seit den

⁵⁵ Allerdings ist sowohl die Identifizierung als auch die exakte sektorale und regionale Abgrenzung von Clustern nicht unproblematisch (vgl. etwa Sautter, 2004).

⁵⁶ Bei der Konsolidierung der ostdeutschen öffentlichen Haushalte, die Sache der betroffenen Länder, Kreise und Kommunen ist, handelt es sich um eine ausschließlich flankierende Maßnahme, auf deren tatsächliche Ausgestaltung und Erfolg die Bundesregierung zudem nur wenig Einfluss hat. Folgerichtig fehlen im Jahresbericht konkrete Schritte oder Einzelmaßnahmen zur Umsetzung (vgl. BMVBS, 2006).

1980er Jahren vor allem im Rahmen der regionalökonomischen und wirtschaftsgeographischen Literatur die formellen und informellen Strukturen von Interaktion und Kooperation zwischen kleinen und mittleren Unternehmen, sowie verschiedenen anderen Akteuren in einer Region diskutiert.⁵⁷ Solche regionalen Netzwerke gelten in der neueren Innovationsforschung als ein wesentlicher Faktor für Dynamik und Erfolg betrieblicher Innovationsprozesse (vgl. etwa Sternberg, 1998; Pyka, 1999; Braun, McRae-Williams und Lowe, 2005).⁵⁸ Dahinter steht die Auffassung, dass Innovationsprozesse durch Kooperation und durch den Austausch von mindestens zum Teil implizitem Wissen zwischen unterschiedlichen, auch konkurrierenden Akteuren begünstigt werden können.⁵⁹ Lokale und regionale Netzwerke bieten günstigstenfalls sowohl die Plattform, als auch die nötige Vertrauensbasis für derartige Kooperations- und Austauschbeziehungen.

In Reaktion auf diese Diskussion gewinnen der Aufbau und die Pflege von regionalen Netzwerken im Zusammenhang mit staatlicher Innovationsförderung seit Ende der 1990er Jahre in zahlreichen Ländern an Bedeutung. Auch im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie zur Unterstützung der ostdeutschen Bundesländer hat sich eine entsprechende Neuorientierung der Förderpolitik bemerkbar gemacht. Während sich die Maßnahmen zur Stärkung der Innovationstätigkeit in Ostdeutschland während der 1990er Jahre zunächst auf die Erhaltung und marktwirtschaftliche Umorientierung des vorhandenen Potentials und später auf den Aufbau neuer Forschungskapazitäten konzentrierten, wird seit Ende der 1990er Jahre die Bildung von Netzwerken im Rahmen der Innovationsförderung aktiv unterstützt.⁶⁰

Das erste und bisher umfangreichste Programm, das explizit auf die Initiierung und Stärkung von regionalen Netzwerken zur Innovationsförderung in Ostdeutschland abzielt, ist das im Jahr 1999 aufgelegte Programm *InnoRegio*. Nach Angaben des dafür zuständigen Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sollen die im Rahmen des InnoRegio-Programms initiierten und geförderten regionalen Innovationsnetzwerke „die für den Innovationsprozess dienlichen Kontakte und Koopera-

⁵⁷ Für eine genauere inhaltliche Abgrenzung des Begriffs *regionales Netzwerk*, wie er in der Diskussion Verwendung findet, siehe etwa Fritsch et al. (1998).

⁵⁸ Eine kritische Auseinandersetzung mit den bisherigen Ergebnissen dieser Diskussion findet sich etwa bei Doloreux und Parto (2004).

⁵⁹ Auf die Bedeutung des impliziten Wissens seiner Mitarbeiter für ein Unternehmen und seine Innovationsfähigkeit wird im Kapitel 2.4 der vorliegenden Arbeit näher eingegangen.

⁶⁰ Nach Ansicht von IWH und DIW (2004, S. 90) besteht ein weiterer Grund für die entsprechende Neuausrichtung in der mangelnden Nachhaltigkeit der bis dahin verfolgten Förderpolitik.

tionen zwischen regionalen Unternehmen, Universitäten, Forschungs- und Bildungseinrichtungen sowie öffentlicher Verwaltung aufbauen und pflegen“ um so „anknüpfend an vorhandene Traditionen regionale Innovationspotentiale identifizieren“ und weiterentwickeln zu können (BMBF, 2005, S. 6).

Nach einer Qualifizierungsphase von April bis Oktober 1999, in der sich 444 Initiativen mit ihren Konzepten um eine Förderung im Rahmen des InnoRegio-Programms bewarben, wurden durch eine Auswahlkommission zwischen 1999 und 2001 schließlich 23 Initiativen als InnoRegios bestätigt. In den betreffenden Regionen wurden bis zum Auslaufen des Programms im Jahr 2006 über 1000 Einzelvorhaben mit insgesamt über 230 Millionen Euro gefördert.⁶¹ Hinsichtlich ihrer thematischen Orientierung reichte die Palette der geförderten Projekte von wirtschaftlich-technischen Fragestellungen, z. B. aus dem Bereich des Nutzfahrzeugbaus, über naturwissenschaftliche Entwicklungen, etwa aus der Biotechnologie, bis hin zu Fragen der medizinischen Versorgung behinderter Menschen (BMBF, 2005).

Die das Programm begleitenden Evaluierungen⁶² kommen bislang zu einem alles in allem positiven Fazit.⁶³ Die Kooperation zwischen einzelnen regionalen Akteuren wurde intensiviert und das Innovationspotential der beteiligten Unternehmen konnte insgesamt verbessert werden. Daraus ergaben sich in einigen Fällen positive Beschäftigungswirkungen für die betreffenden Regionen (vgl. BMBF, 2005, Voßkamp 2004, Eickelpasch und Pfeiffer, 2004, Eickelpasch, Hornschild und Pfeiffer, 2003).

Hinsichtlich seiner mit der Netzwerkförderung beabsichtigten positiven Wirkungen auf die Innovations- und Wirtschaftskraft der betreffenden Regionen ist das InnoRegio-Programm langfristig ausgerichtet. In der kurzen Frist sind entsprechende Effekte im messbaren Bereich nicht zu erwarten. Die Langzeitwirkung des Programms wird in erheblichem Maß davon abhängen, ob und inwieweit die Vernetzung zwischen den Akteuren in den jeweiligen Regionen über den Förderzeitraum bestehen bleibt. Entsprechende Hinweise auf eine in diesem Sinn nachhaltige Wirkung des Inno-

⁶¹ Die Vorhaben wurden nicht alle zeitgleich durchgeführt. Während die ersten Projekte bis Ende des Jahres 2002 abgeschlossen waren, wurden noch im Jahr 2005 Förderzusagen für neue Projekte gegeben (BMBF, 2005).

⁶² Die Evaluierung des InnoRegio-Programms und seiner Umsetzung erfolgte unter Federführung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (vgl. BMBF, 2005).

⁶³ Die zum InnoRegio-Programm ebenfalls vorgebrachte Kritik bezieht sich vor allem darauf, dass es hinsichtlich seiner Zielsetzung sowohl auf die Wachstumsförderung zugunsten einzelner, starker Regionen, als auch auf einen interregionalen Ausgleich ausgerichtet und damit einem Zielkonflikt unterworfen ist (vgl. etwa Dohse, 2000, BBR, 2005). Zum anderen wird die Vernachlässigung der Bedeutung des Humankapitals in Innovationsprozessen moniert (vgl. Drewello und Wurzel, 2002).

Regio-Programms gibt es allerdings nur bei einigen der durch das Programm geförderten Projekte (BMBF, 2005).

Das InnoRegio-Programm ist Teil der Initiative „Unternehmen Region“ in der die Bundesregierung fünf Einzelprogramme⁶⁴ zur Innovationsförderung in Ostdeutschland gebündelt hat (vgl. BMBF, 2007).⁶⁵ Diese Initiative verfolgt nach Angaben des BMBF (2007) das Ziel, regionale Bündnisse zu initiieren und zu stärken, *„die identifizierte Kernkompetenzen auf hohem Niveau und mit stringenter Marktausrichtung zu Clustern entwickeln.“* Damit ordnet sich die Initiative in das Gesamtprogramm der Bundesregierung zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland ein, in der die Netzwerk- und Innovationsförderung eine der tragenden Säulen, der auf die Bildung und Entwicklung von Clustern bzw. Wachstumspolen ausgerichteten Strategie des *„Stärken stärken“* bildet.⁶⁶ In ihrem ersten Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit aus dem Jahr 2004 erklärt die Bundesregierung dazu unter anderem:

„Folgt man den Erkenntnissen neuerer Wirtschaftsforschung, werden für die wirtschaftliche Entwicklung immer stärker Aspekte wie Cluster, Wertschöpfungsketten und Unternehmensnetzwerke wichtig. Regionale Cluster oder Wachstumskerne entwickeln aufgrund von Verdichtungs- und Interaktionsprozessen positive externe Effekte; sie bieten darüber hinaus ein günstiges Umfeld für die Stärkung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“

(BMVBS, 2004, S. 15)

Die Dynamik von Innovationsprozessen, und also auch die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen, wird in der neueren Literatur tatsächlich als abhängig vom Grad der Interaktion und Kooperation zwischen regionalen Akteuren und damit von der Existenz und Qualität regionaler Netzwerke diskutiert (vgl. etwa Fritsch et al., 1998,

⁶⁴ Im Einzelnen handelt es sich dabei neben InnoRegio, um die Programme Innovative regionale Wachstumskerne, Zentren für Innovationskompetenz, Innovationsforen und InnoProfile (vgl. BMBF, 2007). Evaluierungen dieser Programme wurden bisher nicht veröffentlicht.

⁶⁵ Neben denen in der Initiative „Unternehmen Region“ zusammengefassten Programmen zur Innovationsförderung in Ostdeutschland ist des Weiteren der Förderwettbewerb „Netzwerkmanagement-Ost“ (NEMO) zu erwähnen, der im Jahr 2002 aufgelegt wurde und die Bildung regionaler Netzwerke unter kleinen und mittleren Unternehmen und Forschungseinrichtungen in Ostdeutschland anregen soll (vgl. AiF, 2007). Die das Programm begleitende Evaluierung kommt bislang zu einem insgesamt positiven Fazit, wobei eine abschließende Bewertung vor allem der wirtschaftlichen Folgeeffekte des Programms aufgrund der geringen Zeitspanne bisher nicht möglich ist (vgl. GIB und SÖSTRA, 2005).

⁶⁶ So wird die Existenz regionaler Netzwerke als ein konstituierendes Element für die Herausbildung bzw. für die Existenz eines regionalen Clusters bezeichnet (siehe BMVBS, 2004, S.10).

Maillat und Kebir, 2001, Braun, McRae-Williams und Lowe, 2005, Fischer et al., 2006). In diesem Punkt befindet sich die Bundesregierung mit ihren Maßnahmen zur Förderung der Innovationstätigkeit über regionale Netzwerke in den ostdeutschen Bundesländern im Wesentlichen auf der Höhe des aktuellen theoretischen Diskussionsstandes. Die Wirksamkeit der entsprechenden Maßnahmen wird durch empirische Untersuchungen im Wesentlichen bestätigt (vgl. etwa BBR, 2005, BMBF, 2005, GIB und SÖSTRA, 2005).

Dasselbe lässt sich für die Gesamtstrategie zum Aufbau Ost nicht sagen. Vor dem Hintergrund des Fragmenthaften der theoretischen Argumentation von Clustern und Wachstumspolen⁶⁷ und angesichts der enttäuschenden empirischen Ergebnisse in beiden Bereichen erscheint die Logik einer entsprechenden strategischen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung im Rahmen des Aufbau Ost nicht unmittelbar einsichtig. Entsprechendes gilt für die in den letzten Jahren geführte öffentliche Diskussion zum Aufbau Ost, in der, wie bereits erwähnt, beide Konzepte eine Schlüsselrolle spielen und von zahlreichen Autoren ins Zentrum der von ihnen empfohlenen Strategie gestellt werden (vgl. etwa Priewe et al. 2002, Pohl, 2003, Helmedag, 2003, Dohnanyi und Most, 2004, Pfeiffer, Porsch und Simons, 2004).

Die offenbare Kluft zwischen der wirtschaftspolitischen Diskussion und Praxis einerseits und den entsprechenden theoretischen Grundlagen sowie der empirischen Beweislage im Fall von Wachstumspolen und Clustern andererseits führt unmittelbar zu der Frage nach alternativen Analysen und Konzepten zum Aufbau Ost.

⁶⁷ Der Begriff des Wachstumskerns ist theoretisch nicht eindeutig begründet.

1.5 Der ostdeutsche Mezzogiorno – Eine alternative Analyse

Die wohl provokanteste und am meisten diskutierte Analyse der wirtschaftlichen Situation in den ostdeutschen Bundesländern vergleicht diese mit der Situation in Süditalien, dem so genannten Mezzogiorno, und stammt in ihrer hier vorgestellten populären Fassung von Sinn und Westermann (2001).⁶⁸ In ihrer Gegenüberstellung kommen die beiden Autoren zu dem Schluss, dass sich bei einem Vergleich zwischen den ostdeutschen Bundesländern und dem süditalienischen Mezzogiorno einige Parallelen zeigen, die eine vorsichtige Prognose für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland und damit möglicherweise verbundene Risiken zuließe. Diese Einschätzung stützt sich vor allem auf die Entwicklung der aggregierten Arbeitsproduktivität, die in den ostdeutschen Bundesländern - nach einem starken Anstieg zu Beginn der 1990er Jahre - seit 1996 bei etwa 59% des westdeutschen Werts stagniert, sowie auf das geringe jährliche Wachstum des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts, das seit dem Jahr 1997 geringer ausfällt als in Westdeutschland (vgl. Sinn und Westermann, 2001, S. 5 ff.).⁶⁹

Bei einem entsprechenden Vergleich mit der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb Italiens finden Sinn und Westermann (2001) Analogien für beide Phänomene. Während sich der Süden Italiens noch in den 1950er Jahren durch ein starkes wirtschaftliches Wachstum auszeichnete, sei es mit der Einführung des nationalen Allgemeinverbindlichkeitsprinzips von Tarifverhandlungen, ab etwa 1960 zu einer anhaltend deutlich höheren Arbeitslosenquote im süditalienischen Mezzogiorno und zu einem Ende des wirtschaftlichen Aufholprozesses zum industriellen Norden Italiens gekommen. Für die Zeit zwischen 1970 und 1998 weisen Sinn und Westermann (2001, S. 30 f.) sogar einen Divergenzprozess, gemessen an der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, zwischen beiden Regionen nach. Um daraus sich ergebende regionale Einkommensunterschiede innerhalb Italiens zu mildern, fließen Finanztransfers in den Mezzogiorno, die nach unterschiedlichen

⁶⁸ In der Literatur finden sich Vergleiche zwischen Ostdeutschland und dem italienischen Mezzogiorno bereits seit Beginn der 1990er Jahre (vgl. Akerlof et al., 1991). Empirische Untersuchungen zum Vergleich der ökonomischen Situation in Ostdeutschland mit der im italienischen Mezzogiorno finden sich bei Hughes Hallett und Ma (1993) und Boltho, Carlin und Scaramozzino (1996).

⁶⁹ In den Jahren 2002 und 2003 lag die Wachstumsrate des BIP in Ostdeutschland geringfügig über dem westdeutschen Referenzwert, in den beiden darauf folgenden Jahren 2004 und 2005 wieder darunter (siehe auch Abb. 1.3).

Quellen am Ende der 1980er Jahre etwa 40 Mrd. Euro betragen (zitiert nach Sinn und Westermann, 2001, S. 9).

Für Ostdeutschland weisen die Autoren daraufhin, dass der Beobachtungszeitraum bisher zu kurz ist, um auch hier ein definitives Ende des Konvergenzprozesses mit Sicherheit konstatieren zu können. Dessen ungeachtet führen sie das in beiden „Mezzogiornos“⁷⁰ gegenwärtig zu beobachtende Fehlen eines wirtschaftlichen Aufholprozesses zu den jeweiligen leistungsfähigeren Landesteilen auf die gleichen Ursachen zurück.

Den theoretischen Hintergrund der Argumentation von Sinn und Westermann (2001) bildet eine erweiterte Version des so genannten *neoklassischen* Wachstumsmodells. Neben Kapitalanpassungskosten und Heimatpräferenzen der Bevölkerung werden dabei vor allem möglicherweise gegebene regionale Nachteile, wie eine geographische Randlage, berücksichtigt. Solange sich aus einer solchen Randlage etwa Transportkostennachteile innerhalb einer Region ergeben, weil es ihr zum Beispiel an einer adäquaten Infrastrukturausstattung fehlt, bliebe die betroffene Region hinsichtlich des privaten Investitionsvolumens hinter ihren leistungsfähigeren Nachbarn zurück.

Nach Sinn und Westermann (2001) ist damit jedoch die Ursache für das eigentliche ökonomische Problem der ostdeutschen Bundesländer (und des italienischen Mezzogiorno) noch nicht benannt. Bei diesem Problem handelt es sich nach Ansicht der Autoren im Kern darum, dass aufgrund von fehlender regionaler Lohndifferenzierung infolge eines nationalen Allgemeinverbindlichkeitsprinzips von Tarifen, bzw. durch die Existenz eines impliziten Mindestlohns⁷¹, der in den beiden Regionen jeweils geltende Lohnsatz oberhalb des markträumenden Niveaus verharrt. Der überhöhte Lohnsatz verursacht Arbeitslosigkeit und macht die jeweilige Region als Unternehmens- bzw. Investitionsstandort unattraktiv. Während aufgrund der hohen Arbeitskosten die Kapitalintensität innerhalb der Unternehmen tendenziell steigt, bleiben sowohl die aggregierte Kapitalintensität, als auch die aggregierte Arbeitsproduktivität hinter den entsprechenden Niveaus der leistungsfähigeren Nachbarregionen zurück (vgl. Sinn und Westermann, 2001, S. 16 f.).

⁷⁰ Der Begriff *Mezzogiorno* wird von Sinn und Westermann (2001) abweichend von seiner ursprünglichen Bedeutung [*Mezzogiorno*: italienisch für Mittag Bezeichnung für den Süden im Allgemeinen, entsprechend dem Stand der Sonne] als Synonym für eine transferabhängige Region mit geringer Produktivität und hoher Arbeitslosigkeit verwendet.

⁷¹ Ein solcher impliziter Mindestlohn wird nach Sinn und Westermann (2001, S. 23) z.B. durch den Anspruch auf Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit definiert.

Als primäre Ursache für die hohen Lohnabschlüsse in Ostdeutschland identifizieren die Autoren den Umstand, dass die ersten und entscheidenden Tarifverhandlungen für die ostdeutschen Bundesländer stellvertretend zwischen westdeutschen Unternehmensverbänden und westdeutsch dominierten Gewerkschaften geführt wurden.

„In 1991, when the decisive wage settlements took place, the Treuhand agency had just started to privatise the ex-communist economy, and at that time there were no private entrepreneurs who could have participated in the wage negotiations. Thus west German employers stepped in as proxy negotiators. Moreover, the newly founded unions were under full western control. Thus, in the negotiations westerners sat at both sides of the tables, and they unanimously agreed to fully equalise the union wages [...] to bind future east German firms and to effectively prevent them from threatening their markets.“

(Sinn und Westermann, 2001, S. 17)

Zusammen mit der im Jahr 1990 in Ostdeutschland erfolgten Eins-zu-eins-Währungsumstellung führten diese Stellvertreterverhandlungen, nach Berechnungen von Sinn und Westermann (2001), insgesamt zu einer Verzehnfachung der relativen Lohnkosten im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe innerhalb etwa einer Dekade. Im Jahr 1998 hatten demnach die Lohnkosten pro Arbeitsstunde im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe ein Niveau oberhalb der entsprechenden Werte in Irland, Italien und den Vereinigten Staaten erreicht und lagen bei etwas über 70% des westdeutschen Vergleichswerts.

Das relative Niveau der ostdeutschen Lohnkosten im verarbeitenden Gewerbe hätte allerdings noch höher gelegen, nämlich bei etwa 85% des westdeutschen Werts, wenn nicht die Mehrzahl der in Ostdeutschland nach 1991 gegründeten Firmen den Unternehmensverbänden fern geblieben wären, um so eine Tarifbindung zu vermeiden. In der Folge hatten zu Beginn des Jahrtausends etwa 85% der Unternehmen und 55% der Beschäftigten in den ostdeutschen Bundesländern Lohnabschlüsse unterhalb der jeweils geltenden Tarifvereinbarungen vereinbart. Auf diese Weise, so Sinn und Westermann (2001, S. 21), sind die anfänglichen Fehler bei der Lohnfindung in Ostdeutschland zwar zum Teil behoben worden, allerdings sei das bestehende Niveau noch immer zu hoch. Als zentrale Ursache dafür wird das soziale Sicherungssystem in Deutschland identifiziert, welches über Frühverrentungsprogramme, das Angebot von Umschulungsmaßnahmen und die Zahlung

von Arbeitslosenunterstützung bzw. Sozialhilfe einen impliziten Mindestlohn setze, unter dem niemand bereit sei eine Arbeit aufzunehmen.

Die von Sinn und Westermann (2001) vorgeschlagene Strategie zur Wiederbelebung des ostdeutschen Aufholprozesses besteht, entsprechend der von ihnen diagnostizierten Probleme, aus zwei Teilen. Zum einen plädieren die Autoren dafür, die in den einzelnen Branchen auf Länderebene stattfindenden Tarifverhandlungen auf die Festlegung von Richtlinien für die Entlohnung zu beschränken. Das einzelne Unternehmen erhielte damit das Recht, mit seinen Beschäftigten Lohnabschlüsse unterhalb dieses Niveaus zu vereinbaren. Auf diese Weise wäre es leichter möglich, neue Unternehmen zu gründen bzw. vom Konkurs bedrohte Unternehmen vor einem entsprechenden Schicksal zu bewahren (vgl. Sinn und Westermann, 2001, S. 27).

Flankierend zu einer solchen, teilweisen Dezentralisierung der Lohnverhandlungen wird von den Autoren eine Neuordnung bezüglich der Lohnersatzleistungen hin zu einem System der negativen Einkommenssteuer vorgeschlagen. Im Zentrum dieses Konzepts, das von Sinn (2003) und Sinn et al. (2002 und 2006) unter der Bezeichnung „*aktivierende Sozialhilfe*“ konkretisiert bzw. gemäß der veränderten Sozialgesetzgebung⁷² aktualisiert wird, steht die Absenkung der bisherigen Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenunterstützung bzw. Arbeitslosengeld II) und zugleich eine erhebliche Erweiterung der Zuverdienstmöglichkeiten beim Bezug dieser Sozialleistungen.

Beide Vorschläge, die Dezentralisierung der Lohnfindung und das Kombilohn-Modell „*aktivierende Sozialhilfe*“ zielen durch eine Verringerung der Arbeitskosten auf mehr Beschäftigung über die Schaffung von zusätzlichen Stellen in den ostdeutschen Ländern:

„The jobs are created everywhere, in households and firms even without more capital formation. However, when wages are lower, it can be expected that more capital will flow into the region. The overall labour productivity in the sense of GDP per population in working age increases, and at least some productivity convergence can take place.“

(Sinn und Westermann, 2001, S. 27)

⁷² Zwischen den Jahren 2003 und 2005 traten mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 1 – 4 (auch als Hartzreformen I – IV bezeichnet) umfangreiche Veränderungen der Sozialgesetzgebung in Kraft. Diese Neuregelungen werden von Sinn et al. (2006) kritisch gewürdigt und in ihrem aktualisierten Konzept zur aktivierenden Sozialhilfe berücksichtigt.

Die *genaue* Wirkungsweise des hier beschriebenen Zusammenhangs zwischen der Schaffung zusätzlicher Stellen in Ostdeutschland, dem Zustrom von zusätzlichem Kapital und einer daraus sich ergebenden Produktivitätskonvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland wird von den Autoren nicht weiter ausgeführt. Da sich beide Vorschläge auf Gesamtdeutschland beziehen, wäre zu erwarten, dass sich eventuell eintretende Effekte in Gesamtdeutschland bemerkbar machen und sich nicht auf Ostdeutschland beschränken. Wenn die mögliche Wirkung der empfohlenen Maßnahmen jedoch eine gesamtdeutsche ist, bleibt unklar auf welche Weise sich daraus Konvergenzeffekte ergeben könnten.

Das Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ spielt in der wirtschaftspolitischen Diskussion in Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre eine hervorragende Rolle. Inhaltlich ähnliche Vorschläge zur Einführung von Kombilöhnen stammen u. a. vom Sachverständigenrat (2002 und 2006) und vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium (2002). Von anderen Autoren wird dagegen vor allzu hohen Erwartungen an die Einführung von Kombilöhnen gewarnt (vgl. etwa Dietz, Koch und Walwei, 2006) oder, mit Verweis auf die zu erwartenden hohen Kosten und vorhersehbare erhebliche Mitnahmeeffekte, die Effizienz von Kombilöhnen grundsätzlich bezweifelt (vgl. etwa Brown, Merkl und Snower, 2006 oder IMK, 2006).

Die gegenwärtig kontrovers geführte Diskussion zum Thema Kombilohn wird an dieser Stelle nur kurz beleuchtet, da sie sich nicht speziell auf die wirtschaftliche Situation in den ostdeutschen Ländern, sondern auf das Problem der Arbeitslosigkeit in *Gesamtdeutschland* bezieht. Das von Sinn und Westermann (2001) und Sinn (2003) vorgebrachte Argument, die Einführung von Kombilöhnen könnte der zentrale Baustein einer neuen Strategie zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung in den ostdeutschen Ländern sein und als solcher einen wesentlichen Beitrag zur Konvergenz zwischen Ost- und Westdeutschland leisten, setzt aber wohl prinzipiell voraus, dass die Einführung von Kombilöhnen auf die ostdeutschen Bundesländer beschränkt wird. Mögliche Auswirkungen einer solchen territorialen Beschränkung der entsprechenden Maßnahmen werden jedoch weder von Sinn und Westermann (2001) noch von Sinn (2003) diskutiert.⁷³

⁷³ Meines Wissens diskutieren die Autoren diese Frage auch an keiner anderen Stelle.

Hinter der Argumentation für das Kombilohn-Modell „aktivierende Sozialhilfe“ als zentraler Baustein einer Strategie zur Wiederbelebung des ostdeutschen Aufholprozesses steht die grundsätzlichere Frage nach der Bedeutung des Lohnniveaus für die Beschäftigung und für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. So fordert Sinn (2004) angesichts der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004⁷⁴ ein Nachgeben der Löhne in Ostdeutschland und in den Gebieten Bayerns die unmittelbar an die Tschechische Republik grenzen:

„Die neuen Bundesländer, aber auch die grenznahen Gebiete Bayerns, stehen wegen der Osterweiterung der Union unter erheblichem Anpassungsdruck. Die Lohnkosten in Tschechien und Polen liegen bei einem Viertel bis Fünftel der Kosten in den neuen Ländern und einem Fünftel bis Sechstel der Kosten in Bayern. Die deutschen Industrieunternehmen nutzen die Chance, indem sie arbeitsintensive Produktionsprozesse nach Osteuropa verlagern. Doch für die deutschen Arbeiter entsteht ein Problem größeren Ausmaßes. Ihre Wettbewerbsfähigkeit geht allmählich verloren, wenn sie nicht billiger werden.“
(Sinn, 2004)

In der Theorie lassen sich dabei prinzipiell zwei Wirkungsrichtungen des regionalen Lohnniveaus unterscheiden. Zum einen erhöht sich mit dem regionalen Lohnniveau das verfügbare Einkommen der in der Region Beschäftigten. Ein daraus resultierender Einkommenseffekt wirkt positiv auf die regionale Nachfrage und damit auch auf die Beschäftigung und die wirtschaftliche Gesamtsituation in der Region.⁷⁵ Zum anderen erhöhen sich mit dem regionalen Lohnniveau die Produktionskosten der in der Region ansässigen Unternehmen, was sich negativ auf die Beschäftigung und die wirtschaftliche Gesamtsituation in der Region auswirkt.

Die theoretische Begründung von Kombilöhnen stellt den Kostenaspekt des Lohnniveaus in den Vordergrund. In der entsprechenden Argumentation führt ein relativ höheres regionales Lohnniveau dazu, dass Unternehmen an andere Standorte mit geringeren Lohnkosten ausweichen bzw. dass sie, falls sie in der Region gebunden sind, über relativ weniger eigene Mittel zur Finanzierung von Investitionen verfügen

⁷⁴ Zum 01.05.2004 wurden acht osteuropäische Staaten, sowie Malta und Zypern, Mitglieder der Europäischen Union.

⁷⁵ Dieser Nachfrageaspekt wird in neueren regionalökonomischen Ansätzen, wie der Neuen Ökonomischen Geographie, hervorgehoben.

können, als Unternehmen an Standorten mit geringeren Lohnkosten (vgl. etwa Siebert, 1995).

Welche tatsächliche Bedeutung ein solcher Kosteneffekt des regionalen Lohnniveaus für die Beschäftigung und für die wirtschaftliche Entwicklung in einer Region hat und ob er sich im konkreten Einzelfall durchsetzt oder nicht, hängt mutmaßlich von zahlreichen anderen Aspekten ab, unter anderem von der regionalen Arbeitsproduktivität und von der jeweiligen Marktposition der regionalen Unternehmen.

In einer umfassenden empirischen Analyse untersucht Blien (2003) die Wirkung verschiedener Einflussfaktoren auf die Entwicklung der ostdeutschen Regionen zwischen 1993 und 1999. Dabei zeigt sich, dass im Untersuchungszeitraum in acht von dreizehn Branchen des verarbeitenden Gewerbes die negativen Effekte von höheren Regionallöhnen überwiegen. Je höher das Lohnniveau in einer Region, desto ungünstiger gestaltet sich dort die Entwicklung der Beschäftigung in diesen Branchen. In vier Branchen des verarbeitenden Gewerbes und im gesamten Dienstleistungssektor allerdings entwickelt sich die Beschäftigung umso günstiger, je höher das regionale Lohnniveau ist. Dies lässt sich nach Blien (2003) auf die Nachfragewirkung eines höheren Lohnniveaus zurückführen, die in den betroffenen Wirtschaftszweigen die negativen Kosteneffekte eines höheren Lohnniveaus überkompensiert. Damit erweisen sich die Auswirkungen des regionalen Lohnniveaus auf die wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Regionen im untersuchten Zeitraum als uneinheitlich (Blien, 2003, S. 25 f.).

Als prägend für den wirtschaftlichen Erfolg einer ostdeutschen Region im Beobachtungszeitraum erweist sich demgegenüber nach Blien (2003) vor allem ihre Branchenstruktur. Wirtschaftszweige, die sich im überregionalen Maßstab dynamisch entfalten, befördern die Entwicklung von solchen Regionen, in denen sie die Branchenstruktur dominieren. Entsprechendes gilt umgekehrt für schrumpfende Wirtschaftszweige, die die Entwicklung in den von ihnen dominierten Regionen hemmen. Daneben identifiziert Blien (2003) andere Einflussfaktoren auf die Entwicklung der ostdeutschen Regionen zwischen 1993 und 1999, wie zum Beispiel die geographische Lage, die Qualifikationsstruktur der regionalen Erwerbsbevölkerung oder die regionale Ausstattung mit Infrastruktur. Das Niveau der Lohnkosten ist demnach nur ein Einflussfaktor unter anderen. Zu diesbezüglich ähnlichen Ergeb-

nissen kommen auch der Sachverständigenrat (1999), Barjak (1999), Maretzke und Irmen (1999) und DIW et al. (2003).

Die von Sinn und Westermann (2001) und Sinn (2004) unterstellte, herausragende Bedeutung des Lohnniveaus für die gegenwärtig unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland wird durch die bisherigen empirischen Befunde nicht gestützt.⁷⁶

In der Literatur herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass der zu Beginn der 1990er Jahre zu beobachtende starke Anstieg der Löhne in den ostdeutschen Bundesländern deren wirtschaftliche Entwicklung im Ergebnis erheblich belastet hat, (vgl. etwa Brenke, 2002, Hoffmann, 1993, *aber*: Hickel und Priewe, 1991).⁷⁷ Seitdem hat sich die Bedeutung des Einflussfaktors Lohnkosten für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland allerdings verändert.⁷⁸ Zu diesem Ergebnis kommt unter anderem Brenke (2002) bei einem Vergleich der Ergebnisse von zwischen den Jahren 1991 und 2000 vom DIW Berlin regelmäßig durchgeführten repräsentativen Umfragen unter den in den ostdeutschen Bundesländern ansässigen Industrieunternehmen zu den dortigen Standortbedingungen. Während aufgrund der starken Lohnsteigerungen zu Beginn der 1990er Jahre die Lohnkosten in diesem Zeitraum von etwa 75% der in Ostdeutschland ansässigen Unternehmen als schwerwiegendes Problem gesehen wurden, gelten die Lohnkosten, nach der letzten hier zitierten Befragung aus dem Jahr 2000, inzwischen für die Mehrzahl der befragten Unternehmen als Standortvorteil Ostdeutschlands. Nach Ansicht einiger Autoren sind diese vorhandenen Lohnkostenvorteile in den ostdeutschen Bundesländern, z. B. durch ein verbessertes Standortmarketing bei der Anwerbung von Investoren, effektiver nutzbar, als das bisher geschieht (vgl. etwa Pfeiffer, Porsch und Simons, 2004 sowie Priewe, 2004).

Andererseits wird etwa vom Sachverständigenrat (2004, S. 409 f.) darauf hingewiesen, dass die entsprechenden Kostenvorteile sich im Wesentlichen auf das verarbeitende Gewerbe beschränken, da die ostdeutschen Lohnstückkosten nur in diesem

⁷⁶ Die von Sinn und Westermann (2001) und Sinn (2003) selbst vorgelegten, empirischen Argumente für ihre These beschränken sich auf einfache Gegenüberstellungen von Daten, die rein verbal interpretiert werden. Um eigentliche empirische Belege handelt es sich dabei nicht.

⁷⁷ Mögliche Ursachen für die Lohnentwicklung werden u. a. von Donges (1992), Flassbeck und Scheremet (1992), sowie Hoffmann (1993) diskutiert.

⁷⁸ Dazu hat die massive Abkehr ostdeutscher Unternehmen von tariflichen Bindungen maßgeblich beigetragen (so auch IWH und DIW, 2004, S. 57 f.).

Wirtschaftsbereich niedriger sind als in Westdeutschland. Gerade für die Unternehmen des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes ist dieser Lohnkostenvorteil aber auch von herausragender Bedeutung, da sie stärker auf überregionale Märkte ausgerichtet sind, als etwa die ostdeutschen Dienstleistungsunternehmen (vgl. Blien, 2003, S. 25 ff.).

In der Diskussion zur ostdeutschen Lohnentwicklung überwiegen die Empfehlungen zur Zurückhaltung⁷⁹ (vgl. etwa Priewe, 2004, DB Research, 2004, Sachverständigenrat, 2004). Eine Strategie für den Aufbau Ost, die die von Sinn vorgetragene Forderung, die ostdeutschen Löhne müssten sinken (vgl. etwa Sinn, 2004), in den Mittelpunkt stellt, lässt sich mit den vorliegenden empirischen Ergebnissen allerdings nicht begründen und findet in der aktuellen Diskussion kaum noch Zustimmung (vgl. auch IWH und DIW, 2004, S. 56 f.).

1.6 Zusammenfassung

Gegenstand des vorangehenden ersten Teils der vorliegenden Arbeit ist die wissenschaftliche Diskussion um den wirtschaftlichen Aufholprozess der ostdeutschen Bundesländer und die Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik zur Förderung eines entsprechenden Prozesses.

Dazu wurde zunächst die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands zwischen den Jahren 1991 und 2005 skizzenhaft dokumentiert. Hier zeigte sich ein Zusammenspiel aus geringem wirtschaftlichem Wachstum und hoher Arbeitslosenquote, bei einer vor allem durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit bedingten hohen Abwanderungsrate und einem sich spätestens seit Beginn der 2000er Jahre abzeichnenden Fachkräftemangel, der seinerseits ein erhebliches Risiko für die ökonomische Zukunft der ostdeutschen Bundesländer mit sich bringt. Ein beginnender Teufelskreis, dessen unmittelbare Folgen für die Bevölkerung in Ostdeutschland durch Transferzahlungen in Milliardenhöhe abgemildert werden. Auch angesichts der abnehmenden Fähigkeit und Bereitschaft der westdeutschen Bundesländer, solche Transferzahlungen zu finanzieren, stellt sich die Frage, welche wirtschaftspolitische Strategie am ehesten geeignet erscheint, diesen Teufelskreis zu durchbrechen.

⁷⁹ Die konkreten Vorstellungen hinsichtlich der Richtmaße einer zukünftigen Lohnentwicklung in Ostdeutschland differieren dabei allerdings erheblich.

Die Diskussion um eine erfolgsversprechende Strategie zum Aufbau Ost verlief lange an der Scheidelinie zwischen einem fördernden Gewährenlassen grundsätzlich funktionierender Marktkräfte und dem direkten Zugriff aktiver Strukturpolitik. Die Letztere bestand dabei tatsächlich vor allem in Bemühungen ehemalige DDR-Großbetriebe aktiv zu sanieren, um auf diese Weise so genannte industrielle Kerne erhalten zu können. Von solchen Kernen erhoffte man sich dynamische Impulse auf das jeweilige Umland. Die Wirksamkeit solcher Impulse konnte in entsprechenden empirischen Untersuchungen jedoch nicht nachgewiesen werden. Die theoretischen Grundlagen des Begriffs ‚industrieller Kern‘ und der daran hängenden Erwartungen sind zudem außerordentlich vage.

Die Unterstützung der Marktkräfte durch den Ausbau der Infrastruktur und durch die Förderung von Investitionen in den ostdeutschen Bundesländern ist demgegenüber sowohl theoretisch fundiert, als auch in der Wirkung empirisch nachweisbar. Die Infrastrukturlücke in Ostdeutschland konnte jedoch mittlerweile im Wesentlichen geschlossen werden. Die Investitionsförderung ist wirksam, aber insgesamt bisher nicht ausreichend, um eine selbsttragende Wachstumsdynamik in den ostdeutschen Bundesländern auszulösen. Dementsprechend fordern seit Ende der 1990er Jahre einige Autoren eine Konzentration aller Fördermaßnahmen auf so genannte Wachstumspole, um so zumindest wirtschaftlich starke Regionen zu Impulsgebern für eine selbsttragende Wirtschaftsdynamik in ganz Ostdeutschland zu qualifizieren (vgl. etwa Sachverständigenrat, 1999, Priewe et al. 2002, Pohl, 2003, Helmedag, 2003, Dohnanyi und Most, 2004, Pfeiffer, Porsch und Simons, 2004).

Die Konzentration der Fördermaßnahmen für Ostdeutschland auf Wachstumspole und Cluster bildet seit dem Jahr 2004 den Kernbestandteil der Strategie der Bundesregierung für den Aufbau Ost. Bisher durchgeführte empirische Untersuchungen geben allerdings keinen Anlass zu Optimismus hinsichtlich der Entwicklung und Ausstrahlungskraft von regionalen Wachstumspolen (vgl. etwa Sachverständigenrat, 2004, S. 638). Die theoretische Basis für die in das Wachstumspolkonzept gesetzten Erwartungen ist zudem inkonsistent. Entsprechendes gilt für die Förderung so genannter Cluster.

Eine wachsende Bedeutung in der wirtschaftspolitischen Strategie der Bundesregierung zum Aufbau Ost erlangt seit Ende der 1990er Jahre die Innovationsförderung durch die Initiierung und die Pflege von regionalen Netzwerken. Dieser Ansatz, der unter anderem im InnoRegio-Programm seine Verwirklichung findet, ist

aus theoretischer Perspektive gut begründet (vgl. etwa Fritsch et al., 1998, Maillat und Kebir, 2001, Braun, McRae-Williams und Lowe, 2005, Fischer et al., 2006). Erste empirische Analysen bestätigen im Wesentlichen die Wirksamkeit der entsprechenden Maßnahmen in der kurzen Frist, in dem Sinn, dass Netzwerke neu entstanden sind bzw. ausgebaut werden konnten (vgl. etwa BBR, 2005, BMBF, 2005, GIB und SÖSTRA, 2005). Da Netzwerkaufbau und -pflege allerdings vorwiegend auf langfristige Effekte abzielen, sind die bisherigen Wirksamkeitsanalysen von begrenzter Aussagekraft. Vor allem die Frage, nach der Wirkung der Netzwerkförderung auf die langfristige Innovations- und Wirtschaftskraft der betreffenden Regionen, kann im Moment nicht beantwortet werden.

Alles in allem muss konstatiert werden, dass die derzeitige wirtschaftspolitische Gesamtstrategie der Bundesregierung zum Aufbau Ost, in deren Zentrum die Förderung von Wachstumspolen und Clustern steht, theoretisch schwach fundiert ist und sich in zentralen Bestandteilen mit den dazu vorliegenden Ergebnissen empirischer Analysen nicht begründen lässt. Gleichwohl stößt diese Strategie sowohl in der öffentlichen, als auch in der wissenschaftlichen Diskussion auf nur wenig Widerspruch.

Dieser wird zum einen vom Sachverständigenrat (2004) vorgetragen, der eben darauf verweist, dass sich im Rahmen des Aufbau Ost eine Konzentration der Förderung auf Wachstumspole oder Cluster empirisch nicht begründen lässt und *„eher auf eine gewisse Ratlosigkeit als auf ein überzeugendes Gesamtkonzept hin[deutet]“* (Sachverständigenrat (2004, S. 462). Eine alternative Strategie bietet der Sachverständigenrat allerdings nicht an und führt statt dessen an, dass es ein *„wirkliches Patentrezept für den Aufbau Ost“* nicht gäbe (Sachverständigenrat (2004, S. 462).

Die in der Diskussion einzig vernehmbare, alternative Gesamtstrategie zum Programm der Bundesregierung für den Aufbau Ost wird von einer Gruppe von Ökonomen um den Chef des ifo-Instituts München Sinn vorgetragen (vgl. Sinn und Westermann, 2001, Sinn, 2003). Die von Sinn vorgeschlagene Strategie zur Wiederbelebung des ostdeutschen Aufholprozesses besteht im Wesentlichen aus einer Absenkung der Lohnkosten, die durch dezentrale Lohnverhandlungen erreicht werden soll. Flankierend wird ein Kombilohn-Modell vorgeschlagen. Der Zusammenhang zwischen Lohnkosten und Beschäftigung ist ökonomisch unmittelbar einsichtig und theoretisch gut abgesichert. Die Vorschläge von Sinn zielen allerdings auf

Gesamtdeutschland, so dass zu erwarten wäre, dass sich etwaige Effekte in Gesamtdeutschland bemerkbar machen. Auf welche Weise sich dann aber Konvergenzeffekte ergeben können, ist nicht einzusehen. Hinzu kommt, dass empirische Analysen zeigen, dass die Lohnkosten spätestens seit Mitte der 1990er Jahre nicht die Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland haben, die von Sinn und Westermann (2001) und Sinn (2004) unterstellt wird (vgl. Blien, 2003).

Angesichts der bisherigen Bilanz von Erfolgen und Misserfolgen beim Aufbau Ost erscheint es angemessen, zur Lösung der ökonomischen Probleme in Ostdeutschland allen zur Verfügung stehenden Sachverstand einzusetzen. Aus wissenschaftlicher Perspektive stellt sich in diesem Zusammenhang unter anderem die Frage nach den theoretischen Fundamenten des wirtschaftspolitischen Handelns und der dazu geführten Diskussion. Wie im ersten Teil der vorliegenden Arbeit gezeigt wurde, sind diese theoretischen Fundamente in ihrer Mehrzahl wenig belastbar. Das gilt sowohl hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Strategie der Bundesregierung, als auch für die in der Diskussion vorgebrachten Argumente und Vorschläge. Unter diesen Umständen erscheint es paradox, dass eine ganze Forschungsrichtung, die sich mit Fragen der räumlichen Verteilung ökonomischer Aktivitäten befasst, namentlich die Neue Ökonomische Geographie, ohne merklichen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Debatte zum Thema Ostdeutschland bleibt. Mögliche Impulse, die von der NÖG auf die wirtschaftspolitischen Bemühungen zum Aufbau Ost ausgehen können, werden bisher nur vereinzelt aufgenommen (vgl. etwa Brakman, 2003, Mayer-Haßelwander, 2000).

Ist der Beitrag, den die NÖG zur Diskussion und zur Lösung der Probleme beim Aufbau Ost leisten kann, irrelevant? Wie genau sieht dieser Beitrag aus? Um möglichen Antworten, unter anderem auf diese Fragen, näher zu kommen, werden im folgenden zweiten Teil zunächst zentrale Konzepte der NÖG vorgestellt und kritisch diskutiert.