

**Uwe Blien, Lorenz Blume*, Alexander Eickelpasch*, Kurt Geppert*,
Erich Maierhofer, Dieter Vollkommer, Katja Wolf**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB)

Arbeitsbereich V/6, E-Mail: uwe.blien@iab.de

und * Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), E-Mail: kgeppert@diw-berlin.de

Einflussfaktoren für die erfolgreiche Entwicklung ostdeutscher Regionen

**Ein Überblick zu einem von der
Kreditanstalt für Wiederaufbau geförderten Forschungsprojekt**

Den vollständigen Ergebnisbericht finden Sie auf den Internetseiten der Kreditanstalt für
Wiederaufbau: <http://www.kfw.de/DE/Research/Sonderthem68/NeueBundes.jsp>

Im Hinblick auf wichtige *Indikatoren ökonomischer Leistungskraft* besteht zwischen den östlichen und den westlichen Landesteilen der Bundesrepublik Deutschland immer noch eine *große Diskrepanz*. Die Unterbeschäftigungsquote, die neben der Arbeitslosigkeit die Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik enthält, ist im April 2001 im Osten mit 23,3 % mehr als doppelt so hoch wie im Westen mit 9,5 %. Im Osten erreichte 1999 das Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nur 74 % des Westniveaus, der Produktivitätsunterschied war noch größer. Der Aufholprozess der östlichen Regionen hat sich verlangsamt, ist teilweise ganz zum Stillstand gekommen.

Ein von der Kreditanstalt für Wiederaufbau gefördertes Forschungsprojekt des IAB und des DIW zeigt, dass sich zudem *erhebliche regionale Disparitäten* innerhalb des Ostens entwickelt haben, die eine starke Differenzierung der Erwerbsperspektiven und der ökonomischen Rahmenbedingungen implizieren. Die Studie untersucht die interne Differenzierung der Regionen in Ostdeutschland mit dem Ziel, kausale Faktoren für die Unterschiede in den Entwicklungspfaden zu finden. Dabei werden Schlussfolgerungen generell zur Situation des Ostens möglich.

Ein besonderer Vorzug des Projekts ist die *Kombination einer flächendeckend quantitativen mit einer qualitativen Vorgehensweise*. In einem ersten Schritt wird eine ökonometrische Studie durchgeführt, die zur Grundlage für Paarvergleiche von insgesamt 10 Arbeitsmarktregionen dient. Für diese Regionen bieten Intensivbefragungen und zusätzliche qualitative Informationen die Möglichkeit, Tiefenanalysen durchzuführen. Die Ergebnisse der ökonometrischen Untersuchungen, die einem neu entwickelten Muster folgen („*Shift-Share-Regression*“), werden mit jenen der qualitativen Studien zu einem Gesamtbild verdichtet.

Als Kriterium für die Regionalentwicklung wird vor allem das Beschäftigungswachstum herangezogen. Darüber hinaus werden auch die regionale Arbeitslosigkeits- und Unterbeschäftigungsquote, sowie das regional erzielbare Einkommen als zentrale Indikatoren für die Prosperität von Regionen verwendet. Die Untersuchungen werden auf der Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte sowie der Arbeitsmarktregionen durchgeführt.

Die Analyse ergab, dass die Dynamik wichtiger, in den Standorten dominierender Wirtschaftszweige für unterschiedliche Entwicklungspfade von Regionen verantwortlich gemacht werden muss. In den flächendeckenden Analysen erwies sich, dass die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige völlig gegensätzlich verlief und dass dadurch die Regionen, in denen sie lokalisiert waren, in hohem Grade mitgezogen wurden. Die Schrumpfung des verarbeitenden Gewerbes setzte sich auch nach der eigentlichen Transformationsphase der Wirtschaft der neuen Länder fort. Demgegenüber wachsen die Dienstleistungen. Damit erweist sich die *Branchenstruktur* als prägend für den Erfolg der Regionen.

Ganz wichtig für die Entwicklung verschiedener Wirtschaftszweige ist die Zugehörigkeit zum lokalen oder zum überregionalen Sektor. Generell sind in Ostdeutschland jene Wirtschaftszweige, in denen für regionale Märkte produziert wurde, im Umfang gleich geblieben oder sogar gewachsen wie u. a. der Handel, das Baugewerbe und die Finanzdienstleistungen. Wirtschaftszweige, die hauptsächlich überregional gehandelte Produkte anbieten und daher auch unmittelbar dem Druck einer viel größeren Konkurrenz standhalten müssen, sind hinge-

gen stark geschrumpft. Dies gilt für die Bereiche Landwirtschaft, Energiewirtschaft, Bergbau und für das verarbeitendes Gewerbe.

Der *regionale Sektor* der ostdeutschen Wirtschaft erhielt entscheidende Impulse von der nachholenden Investitionstätigkeit in Wohnungen, Wirtschaftsgebäude und in Infrastruktur. Diese wurde gestützt durch – investive wie konsumtive – Transferzahlungen von Westdeutschland. Seit Mitte der 90er Jahre, als die Modernisierungsinvestitionen ihren Höhepunkt überschritten, verliert aber die heimische Nachfrage an Bedeutung, die Beschäftigung im regional ausgerichteten Sektor ist gefährdet. Für das Schicksal der Regionen in Ostdeutschland kommt es entscheidend darauf an, inwieweit es ihnen gelingt, den überregionalen Sektor zu stärken, hier *Konkurrenzfähigkeit* zu erlangen, da nur dann eine Wirtschaftsentwicklung unabhängig von öffentlicher Stützung möglich ist. Am aktuellen Rand mehren sich die Hinweise, dass dieser Punkt tatsächlich bereits erreicht ist. In der Konsequenz muss dieser Sektor weiter gefördert werden, damit er sich entsprechend vergrößern kann, um schließlich die Regionen mitzuziehen.

Die Entwicklung der Wirtschaftszweige war überlagert von *Dekonzentrationsprozessen*, die als Spätfolge der Monostrukturen der DDR-Ökonomie auftraten. Die einzelnen Wirtschaftszweige schrumpften vor allem in den Regionen, wo sie überdurchschnittlich konzentriert waren.

Die Marktorientierung verschiedener Wirtschaftszweige erklärt das gegensätzliche Ergebnis für die *Wirkungen des regionalen Lohnniveaus*. Im Fall des verarbeitenden Gewerbes werden negative Beschäftigungseffekte relativ höherer (bereinigter) regionaler Löhne gefunden, im Dienstleistungsbereich positive. Dies bedeutet, dass für jene Wirtschaftszweige, die tendenziell der Konkurrenz überregionaler Märkte ausgesetzt sind, der Kostenaspekt der Löhne den Ausschlag gibt, aber für die Dienstleistungen, die in Ostdeutschland eher für lokale Märkte bestimmt sind, der Nachfrageaspekt.

Die *Qualifikationsstruktur* zeigt die erwartete Wirkung, die allerdings nur relativ schwach ausgeprägt ist: Dort, wo die Arbeitskräfte überdurchschnittlich qualifiziert sind, fällt tendenziell das Wachstum der Beschäftigung relativ groß aus. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass gut ausgebildete Arbeitskräfte besonders produktiv sind.

Im Falle von *selektiver Migration* aus benachteiligten Regionen kann folglich ein Problem entstehen, wenn in erster Linie gut qualifizierte Personen in Regionen mit besseren Beschäftigungsaussichten abwandern. Allerdings sollte der Effekt nicht überschätzt werden. Für die Fallstudienregionen findet zwar eine Abwanderung aus den benachteiligten Gebieten statt. Entgegen vielen Befürchtungen sind die Raten der Mobilität jedoch eher niedrig.

Die Beschäftigungsentwicklung von Regionen wird durch ihre *geographische Lage* beeinflusst. Schlechtere Perspektiven ergeben sich aus der Grenzlage vor allem zu Polen und in geringerem Grade zu Tschechien. In den flächendeckenden Analysen werden auch Anzeichen für negative Effekte einer Lage zum Westen der Republik gefunden. Dies wäre konsistent mit den sonstigen Projektergebnissen, nach denen es auf die Konkurrenzfähigkeit der regionalen Ökonomien ankommt. Im Fall der ehemaligen Grenzregionen könnte u. U. der Konkurrenz mit dem Westen nicht standgehalten werden. Die Ergebnisse sind in diesem Fall allerdings nicht eindeutig, da in den Einzelfallstudien in drei Fällen die Region mit der jeweils günstige-

ren Entwicklung nahe zum Westen lag und dies in Interviews jeweils als positiver Faktor benannt wurde.

Generell weisen die entstehenden regionalen *Disparitäten* in Ostdeutschland eine relativ *kleinräumige Struktur* auf. Benachteiligt sind vor allem die ländlichen Gebiete weitab von den Zentren, insbesondere in Sachsen-Anhalt. Die Disparitäten *vertiefen sich*. Dies ist ein ernst zu nehmender Vorgang, der dem Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen deutlich zuwider läuft.

Unter den Determinanten der regionalen Entwicklung in Ostdeutschland nehmen die *Regionalförderung* und andere *wirtschaftspolitische Maßnahmen* einen zentralen Stellenwert ein.

Die Qualität der *lokalen Wirtschaftspolitik* kann als wichtige Rahmenbedingung für das Wachstum ostdeutscher Regionen identifiziert werden. Im Regionenpaarvergleich zeigt sich, dass die Qualität der Beratungsleistungen und die Liegenschaftspolitik von 1990 bis 1995 in den wachstumsstärkeren Regionen zumeist besser waren als in den wachstumsschwächeren Vergleichsregionen.

Eine hilfreiche Nebenbedingung ist dabei die Existenz einer *regionalen Leitfigur*, die Aktivitäten bündelt und das Wirtschaftsklima in der Region insgesamt prägt. Allerdings kommt es mehr auf das kooperative Klima zwischen verschiedenen Institutionen und Unternehmen und auf die Entwicklung von Beziehungsnetzen an. Dies sind jedoch Faktoren, deren Ausbildung und Wirksamkeit durch derartige Leitfiguren in vielen Fällen verbessert wird.

Von den verschiedenen *Instrumenten der regionalen Förderung* in den neuen Ländern wurden einige wichtige in die Analysen einbezogen. Allen ist gemeinsam, dass sie zum *Beschäftigungswachstum* beitragen. Für die Investitionsförderung der *Gemeinschaftsaufgabe* „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ergeben sich ebenso positive Effekte in den Schätzgleichungen wie für jene der *Deutschen Ausgleichsbank*. Für die Maßnahmen der *Kreditanstalt für Wiederaufbau* gilt, dass sich sowohl die *Infrastrukturförderung* als auch die Gewährung von *Krediten an Firmen* positiv auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken. Mit den verschiedenen Programmen ist ein deutlicher Impuls auf die Aktivität der lokalen Ökonomie verbunden. Da die Maßnahmen flächendeckend für Ostdeutschland eingesetzt werden, ergeben sich fördernde Effekte für die neuen Länder insgesamt. Die Investitionstätigkeit wird angeregt und ein neuer Kapitalstock gebildet, der das Produktivitätsdefizit Ostdeutschlands reduziert. Auf diese Weise wird das zentrale Problem bekämpft, das als maßgeblich für die Wirtschaft der neuen Länder herausgearbeitet werden konnte: Viele Bereiche sind überregional (noch) nicht konkurrenzfähig.

In der Förderung der KfW und der GA sind Infrastrukturmaßnahmen günstig für das Beschäftigungswachstum. Dies ist ein indirekter Hinweis darauf, dass Ostdeutschland immer noch unterausgestattet ist. Zudem treten Kreislaufwirkungen der Maßnahmen auf, die zusätzliche regionale Nachfrage zunächst auf Güter- und dann auch auf Arbeitsmärkten induzieren. Die Förderung von Existenzgründern, die besonders stark von der DtA betrieben wird, hat ebenfalls positive Effekte für die Beschäftigungsentwicklung, da durch die Neugründung von Unternehmen eine Vielzahl von Arbeitsplätzen entstanden ist.

Von der *Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit* wurden drei wichtige Instrumente einbezogen, nämlich Arbeitsbeschaffungs- sowie Strukturanpassungsmaßnahmen (zusammengefasst) und Maßnahmen der beruflichen Fortbildung. Dabei zeigten sich positive Effekte insbesondere von *Fortbildungsmaßnahmen* auf die regionale Beschäftigungsentwicklung. Derartige Maßnahmen können über verschiedene Wirkungskanäle die lokale Beschäftigung beeinflussen. Sie erhöhen die individuellen Erwerbschancen durch die Anpassung der Qualifikation der Erwerbstätigen an die Nachfrage und stellen somit eine Investition in produktive Fähigkeiten dar, die insbesondere in der Transformation einer Ökonomie eine wichtige Rolle spielt. Der hier gewählte Untersuchungsansatz ist besonders geeignet, indirekte Effekte – auch Kreislaufeffekte – dieser Maßnahmen abzubilden, die sich der Evaluation mit Individualdaten entziehen.

Die Effekte von *Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen* sind u. U. weniger dauerhaft, aber ebenfalls feststellbar. Abermals konnten indirekte Wirkungen auf die lokale Wirtschaft festgestellt werden. Viele Maßnahmen dienen zudem der Verbesserung der lokalen Produktionsbedingungen, z. B. in der Altlastenbeseitigung, und auf diese Weise den Perspektiven der betreffenden Regionen.

Der Aufholprozess der neuen Länder verläuft wesentlich steiler als vielfach erwartet worden ist. In der vorliegenden Studie wurden Belege dafür gefunden, dass dies wesentlich auf die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Eingriffe zurückgeführt werden kann. Das in der Zeit nach der Vereinigung von vielen Seiten erhoffte „Wirtschaftswunder“ ist nicht eingetreten, aber die Rate der Konvergenz ist wesentlich höher als von Fachleuten befürchtet worden war. Aus diesem Grund sind die Entwicklungsperspektiven Ostdeutschlands besser als die aktuelle Lage, die immer noch global unbefriedigend ist. Die Erwerbschancen der dort lebenden Menschen werden immer noch durch hohe Arbeitslosigkeit beeinträchtigt und ihre Durchschnittseinkommen sind deutlich niedriger als im Westen. Viele junge Menschen müssen schon zum Start ihres Berufslebens hohe Hürden überwinden.

Insbesondere in den benachteiligten Regionen des Ostens treten massive Probleme auf. Die hier lebenden Menschen sind doppelt benachteiligt, weil die ostdeutsche Ökonomie generell ein niedrigeres Aktivitätsniveau bietet und die angesprochenen Gebiete selbst innerhalb dieses Gebietes noch einmal ungünstig betroffen sind. Die benannten Perspektiven für eine Besserung der Lage werden sich nur realisieren lassen, wenn die Wirtschaftspolitik an ihrer Umsetzung weiter arbeitet und insbesondere die überregionale Orientierung der Ökonomie fördert.