

Der Graben zwischen Ost und West – welche Politik hilft gegen Ungleichheit?

Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind auch noch 30 Jahre nach dem Mauerfall ein Thema, das sich vor allem populistische Parteien zunutze machen. Wie groß sind die wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten in Deutschland wirklich? Ist der Aufholprozess ins Stocken geraten? Welche Maßnahmen sollte die Politik ergreifen, um gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West zu schaffen?

Joachim Ragnitz, Felix Rösel und Marcel Thum*

Blick nach vorne statt nach Westen

Kurz vor den Landtagswahlen in drei ostdeutschen Ländern und dem 30. Jahrestag des Mauerfalls richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit erneut auf den Osten und den ökonomischen Rückstand gegenüber dem Westen. Übersehen wird dabei, dass der tiefste Graben zwischen Ost und West jedoch längst nicht mehr bei den Löhnen oder bei der öffentlichen Infrastruktur verläuft, sondern bei der Demografie. »Klassische« Instrumente der Wirtschaftspolitik stoßen an ihre Grenzen, wo Betriebe keine qualifizierten Mitarbeiter oder Unternehmensnachfolger finden. Auch alle Versuche, durch mehr Geld gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, sind zum Scheitern verurteilt, wenn Einzelhandelsgeschäfte und Dorfkneipen schließen, die Feuerwehr mangels freiwilliger Helfer nicht mehr ausrücken kann und Fußballmannschaften keine elf Spieler mehr auf das Feld stellen können. Schrumpfen und Altern der Bevölkerung wird sich kurzfristig nicht vermeiden lassen; die ungünstigen Folgen für wirtschaftliche Dynamik und Lebensqualität hingegen schon.

Wir argumentieren, dass Ostdeutschland Mut und Freiraum für eigene, selbsterarbeitete Lösungen braucht. Der soziale Zusammenhalt in Stadt und Land und ein optimistischer Blick nach vorne sind wichtiger als das ständige Schielen in Richtung Westen.

* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist Stellvertretender Geschäftsführer, Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer und Dr. Felix Rösel wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

VOR DEN FASSADEN

Flüchtige Besucher des Ostens sehen gemeinhin nur die Äußerlichkeiten. Fassaden, Marktplätze und Rathäuser sind in Ostdeutschland vielerorts makellos saniert und strahlen im Glanz früherer Tage, häufig sogar noch ein wenig mehr. Dank zahlloser Förderprogramme ist 30 Jahre nach dem Mauerfall in der öffentlichen Infrastruktur ein Rückstand zu Westdeutschland praktisch nicht mehr erkennbar. Dieser Kraftakt gehört zweifellos zu den Erfolgen der Wiedervereinigung, gerade wenn man ostdeutsche Dörfer mit vielen immer noch spärlich sanierten Ortschaften in den exkommunistischen Nachländern Tschechien und Polen vergleicht.

Parallel zum »Aufbau Ost« bei der Infrastruktur wurde auch der Wirtschaftssektor faktisch neu aufgebaut; neue Maschinen erlaubten einen ungeahnten Produktivitätsanstieg und damit verbunden auch einen rapiden Aufholprozess bei Löhnen und Gehältern (vgl. Abb. 1). Von weniger als 50% des westdeutschen Niveaus im Jahr 1991 haben sich die ostdeutschen Arbeitnehmer auf heute immerhin 82% der Durchschnittsverdienste ihrer Kollegen aus dem Westen vorgearbeitet. Wenn man die Umverteilung durch Steuern, Sozialtransfers und Renten mitberücksichtigt, liegt der Angleichungsstand der Einkommen sogar bei 85%.¹ Preisbereinigt gesehen, dürfte es sogar mehr als 90% sein.² Auch bei den Arbeitslosenquoten unterbieten Sachsen und Thüringen inzwischen etliche Westländer. Die objektive Datenlage ist eindeutig: Die ökonomische Ungleichheit zwischen Ost und West hat seit 1990 stark abgenommen.



Joachim Ragnitz



Felix Rösel



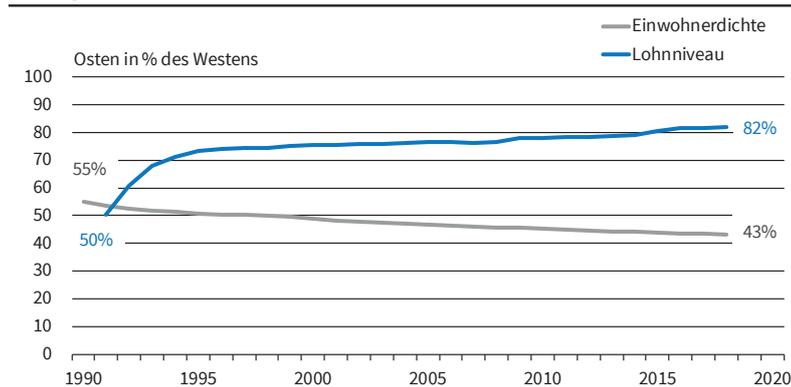
Marcel Thum

¹ Bezogen auf die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner.

² Siehe später dazu Abbildung 3. Preisunterschiede erklären rund 6% der Lohnunterschiede zwischen Ost und West.

Abb. 1

Löhne gleichen sich an, Einwohnerzahlen driften auseinander



Anmerkung: Die Abbildung zeigt das Lohnniveau (Bruttolöhne je Arbeitnehmer, blaue Kurve) und die Einwohnerdichte (Einwohner je km², graue Kurve) von Ostdeutschland in % des westdeutschen Wertes. Berlin ist jeweils nicht enthalten.

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Statistisches Bundesamt; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

HINTER DEN FASSADEN

Die Wahrnehmung des Aufholprozesses durch viele Ostdeutsche scheint demgegenüber überhaupt nicht zu den ökonomischen Fakten zu passen. Fast jeder dritte Ostdeutsche fühlt sich 30 Jahre nach der Wende als »Bürger zweiter Klasse« (vgl. Foroutan et al. 2019); 47% der Ostdeutschen fühlen sich eher als Ostdeutscher, nur 44% als Deutsche (vgl. Köcher 2019). Der Frust hat viel mit der demografischen Entwicklung zu tun, bei der sich die Kluft zwischen Ost und West – ganz im Gegensatz zu Löhnen und Arbeitsmarkt – seit 1990 stark vergrößert hat. Denn hinter den immer hübscher sanierten Fassaden leben immer weniger Menschen. Spielende Kinder und quirliges Leben im öffentlichen Raum sind selten geworden. Menschen, die sich für ihr Gemeinwesen engagieren, sind vielerorts nicht mehr zu finden, und die lokale öffentliche Meinung wird mehr und mehr dominiert von Resignation und Schwarzmalerei.

Menschenleer sind nicht nur Straßen und Plätze, vor allem im ländlichen Raum; menschenleer sind zunehmend auch Häuser und Wohnungen, trotz sanierter Fassaden. Aktuelle Debatten über steigende Wohnungsnot und unbezahlbare Mieten gehen vollkommen an der ostdeutschen Realität vorbei: Seit 1990 hat der Osten mehr als 2 Mio. Einwohner verloren, während der Westen mehr als 5 Mio. Einwohner hinzugewonnen hat. Westdeutschland dürfte auch 2019 eine neue Rekordeinwohnerzahl vermelden, Ostdeutschland ist inzwischen auf das Niveau des Jahres 1905 zurückgefallen (vgl. Rösler 2019). Im Kaiserreich war das Gebiet von Ostdeutschland genauso dicht besiedelt wie Westdeutschland. Heute erreicht der Osten mit 43% nicht einmal mehr die Hälfte der westdeutschen Einwohnerzahl pro km² (vgl. Abb. 1) – Tendenz weiter sinkend. Ost und West driften in der Bevölkerungszahl auch künftig weiter auseinander. Selbst bei hoher Zuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland dürfte

Ostdeutschland im Jahr 2060 rund 14% weniger Einwohner als 2019 haben, Westdeutschland würde dagegen weiter wachsen (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). Für den weiteren Bevölkerungsschwund sorgt im Osten inzwischen nicht mehr die Abwanderung der Jungen, sondern das enorme Geburtendefizit. In München, Frankfurt und Freiburg kommen sieben Sterbefälle auf zehn Geburten, im Süden von Sachsen-Anhalt sind es 25 Sterbefälle auf zehn Geburten. Die wichtigste Dimension der Ungleichheit zwischen Ost und West sind

längst nicht mehr Löhne und Infrastruktur, sondern die Demografie.

IDENTIFIKATION MIT POLITISCHEN INSTITUTIONEN BRÖCKELT

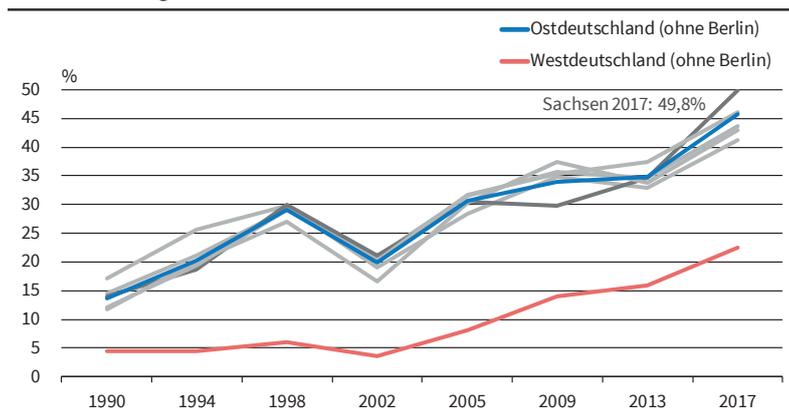
Viele Ostdeutsche sind im Herbst 1989 mit der Forderung nach Freiheit, Mitsprache und Selbstbestimmung auf die Straße gegangen. Damit verband sich die Erwartung, zügig auch am westdeutschen Wohlstandsniveau teilhaben zu können. Man wollte keine Sonderrolle für sich, sondern gleichberechtigter Teil im wiedervereinigten Deutschland sein. Doch viele Ostdeutsche verbinden heute mit der Vereinigung auch die übereilte Aufgabe bewährter Institutionen wie Polikliniken oder Gemeindeschwestern, das Gefühl einer »Kolonialisierung« durch westdeutsche Politiker, Verwaltungsmitarbeiter und Unternehmer und vor allem die großflächige Umgestaltung der industriellen Unternehmensstrukturen durch die Treuhandanstalt. Viele mussten lange Zeiten von Arbeitslosigkeit erleben und sahen sich mit der Abwanderung von Kindern, Nachbarn und Freunden konfrontiert. Optimismus und Zukunftsvisionen haben es in einem solchen Umfeld schwer.

Die Enttäuschungen erschweren die Identifikation mit westdeutsch geprägten Institutionen, zum Beispiel den Parteien. Seit den frühen 1990er Jahren – und nicht erst mit der Bundestagswahl 2017 – verlieren die vier »klassischen« westdeutschen Parteien, CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, im Osten kontinuierlich an Zustimmung (vgl. Abb. 2). In Sachsen entschied sich 2017 nur noch jeder zweite Wähler bei der Bundestagswahl für eine dieser vier Parteien. Ostdeutschland gehen nicht nur die Einwohner, sondern auch der politische Mainstream aus.³ Gewinner sind die Parteien am lin-

³ Die einzige Ausnahme war der »Flut-Wahlkampf« 2002, in dem sich Bundeskanzler Gerhard Schröder vor Ort als »Kümmerner« in

Abb. 2

Ostdeutschland geht der Mainstream aus



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Anteil von Zweitstimmen bei Bundestagswahlen in Ostdeutschland ohne Berlin (blau), Westdeutschland ohne Berlin (rot) sowie den einzelnen ostdeutschen Ländern (grau), die nicht für CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen oder FDP abgegeben wurden.

Quelle: Bundeswahlleiter; Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

ken und rechten Rand des Parteienspektrums – und die Gruppe der Nichtwähler, denn die Wahlbeteiligung hat sich im Betrachtungszeitraum ebenfalls deutlich reduziert.

WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG STÖSST AN IHRE GRENZEN

Für die Politik sollte dies ein Warnsignal sein. Ein Umdenken ist insbesondere auch in der Wirtschaftspolitik erforderlich. Um die Gräben zwischen Ost- und Westdeutschland zu schließen, ist bei allem bestehenden Förderbedarf nicht primär noch mehr Geld notwendig. Vielmehr geht es darum, politische und soziale Dimensionen der Ungleichheit stärker in den Blick zu nehmen. Die Ost-West-Unterschiede bei den Einkommen sind aufgrund der Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem ohnehin nicht mehr allzu groß.

Überdies stoßen die »klassischen« Instrumente der Wirtschaftsförderung längst an ihre Grenzen. Viele in der Öffentlichkeit diskutierte und politisch gestaltbare Determinanten der Wirtschaftskraft sind tatsächlich nur zu einem sehr kleinen Teil für die geringeren Löhne im Osten verantwortlich (vgl. Abb. 3). Nur 2% der Lohndifferenz zwischen Ost- und Westdeutschland ist beispielsweise auf die ländlichere Siedlungsstruktur im Osten zurückzuführen. Auch die unterschiedliche Struktur der Wirtschaft (4%), das

Ostdeutschland präsentierte. 2002 war auch die einzige Bundestagswahl seit 1990, bei der im Osten mehr Stimmen für die SPD als für die CDU abgegeben wurden.

niedrigere Preisniveau (6%) oder die schwächere Tarifbindung (5%) erklären nur kleine Teile der Lücke. Selbst die häufig zitierte Kleinteiligkeit der ostdeutschen Unternehmen, also vor allem der Mangel an Konzernzentralen, erklärt lediglich 11% der Lohnunterschiede zwischen Ost und West: Auch bei gleicher Unternehmensgrößenstruktur wie in Westdeutschland würden immer noch 90% der Lohnlücke bestehen bleiben. Mehr als die Hälfte (59%) der bestehenden Differenz in den Verdiensten ost- und westdeutscher Arbeit-

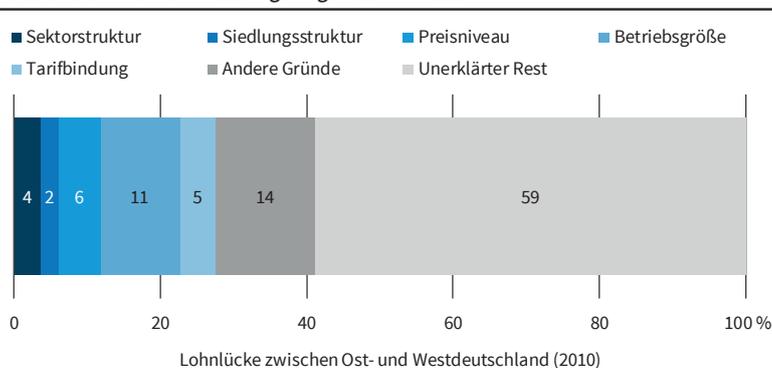
nehmer sind mit den üblichen ökonomischen Faktoren überhaupt nicht erklärbar (für Details vgl. Kluge und Weber 2016). Die Möglichkeiten »klassischer« Förderpolitik über Subventionen und Ansiedlungsanreize sind damit äußerst begrenzt, ihre Effektivität ist zudem ohnehin umstritten (zur Debatte vgl. z. B. Neumark und Simpson 2015). Das Beharren der Politik auf wirkungslosen Instrumenten schafft schlussendlich nur neue Enttäuschungen und Unzufriedenheit.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der ökonomische Graben zwischen Ost und West hat sich in den letzten drei Jahrzehnten deutlich geschlossen, aber der anhaltende Bevölkerungsverlust reißt im Osten neue soziale und politische Gräben auf und erschwert auch den Abbau der noch verbliebenen Unterschiede im ökonomischen Bereich (vgl. Kluge et al. 2014; Gillmann

Abb. 3

Wieso sind die Löhne im Osten geringer als im Westen?



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Oaxaca-Blinder-Dekomposition, bei der die Lohnlücke zwischen Ost und West im Jahr 2010 in erklärbare und nicht erklärbare Bestandteile aufgespalten wurde. Beispielsweise erklären Betriebsgrößenunterschiede 11% der Lohndifferenz zwischen Ost und West. 59% der Ost-West-Lohnlücke ist nicht mit den konventionellen ökonomischen Parametern erklärbar.

Quelle: Kluge und Weber (2016).

© ifo Institut

et al. 2019). Die »klassischen« Instrumente der Wirtschaftsförderung stoßen hier an ihre Grenzen. Es braucht deshalb ein Umdenken in der Wirtschaftspolitik: weg von der bloß auf An siedelungsanreize setzenden Strukturpolitik, hin zu einer Förderung des sozialen Zusammenhalts in Stadt und Land. Städtische und ländliche Regionen erfüllen in einem funktionierenden Gemeinwesen gleichermaßen wichtige Funktionen und sind vielfältig miteinander verwoben. Eine Schwächung der einen würde daher auch die anderen in Mitleidenschaft ziehen. Die Politik muss sich ehrlicher machen: Das Versprechen, den durch den Kohleausstieg bedingten Strukturwandel in der Lausitz und Mitteldeutschland mit Hilfe von Förderprogrammen oder durch eine Strukturpolitik am Reißbrett vollständig kompensieren zu können, weckt unerfüllbare Erwartungen. Neue Unternehmen und Arbeitsplätze können nicht einfach »vorgesetzt« werden, sondern müssen aus den vorhandenen Potenzialen vor Ort heraus entstehen, um wirklich nachhaltig zu sein. Wichtig ist deshalb, den Rückstand bei den Gründungen im Osten zu reduzieren (vgl. Ragnitz 2019).

Auch bei der Förderung des sozialen Zusammenhalts sollte man sich vor einer vielleicht gut gemeinten »Fremdbeglückung« dringend hüten. Statt durch Firmen aus der Landeshauptstadt in jedes Dorf ein Gemeinschaftshaus stellen zu lassen oder am grünen Tisch Vernetzungsstrategien zu entwerfen, sollte das Engagement vor Ort aktiviert werden. Wieso nicht unbürokratisch Baumarkt Gutscheine für Nachbarschaften ausgeben, die Räume für ihre Dorfgemeinschaft schaffen wollen? Braucht ein auf diese Weise wiederbelebter und einmal in der Woche ehrenamtlich betriebener Gasthof wirklich immer eine Schankerlaubnis? Die gemeinsame Arbeit an neuen eigenen Projekten und Zukunftsideen kann dort eine kleine Aufbruchsstimmung und Optimismus bringen, wo man in den vergangenen Jahrzehnten nur Abwicklung und »Rückwärtsgang« erlebt hat.

Eine ökonomische Angleichung zwischen Ost und West *um jeden Preis* ist weder ein sinnvolles Ziel, noch ist sie realistischerweise mit den üblichen wirtschaftspolitischen Instrumenten erreichbar. Ostdeutschland ist kein »verspätetes« Westdeutschland, sondern hat grundlegend andere Probleme und Nöte als der Westen. Es braucht daher mehr selbsterarbeitete Lösungen vor Ort, die diesen Eigenheiten Rechnung tragen. Mehr finanzpolitische Autonomie, Experimentierklauseln und Abweichungsmöglichkeiten bei Standards für Länder und Kommunen können die hierfür notwendigen Freiräume öffnen. Der soziale Zusammenhalt in Stadt und Land und ein optimistischer Blick nach vorne sind in jedem Fall jedoch wichtiger als das ständige Schielen in Richtung Westen.

LITERATUR

- Foroutan, N., F. Kalter, C. Canan und M. Simon (2019), *Ost-Migrantische Analogien I. Konkurrenz um Anerkennung. Stereotype, Abwertungsgefühle und Aufstiegskonflikte. Erste Ergebnisse einer bundesweiten Bevölkerungsbefragung*, DeZIM-Institut, Berlin.
- Gillmann, N., R. Lehmann, J. Nauerth, D. Ponattu, J. Ragnitz, J. Sonnenburg und M. Weber (2019), *Wachstum und Produktivität 2035. Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Kluge, J., R. Lehmann, J. Ragnitz und F. Rösel (2014), *Industrie- und Wirtschaftsregion Lausitz: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, ifo Dresden Studie 71, ifo Institut, Dresden, München.
- Kluge, J. und M. Weber (2016), »Was erklärt die Lohnunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland?«, *ifo Dresden berichtet* 23(2), 3–9.
- Köcher, R. (2019), »Das ostdeutsche Identitätsgefühl«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli, 8.
- Neumark, D. und H. Simpson (2015), »Place-Based Policies«, in: G. Duranton, J. Henderson und W. Strange (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Band 5, Elsevier, Amsterdam, 1197–1287.
- Ragnitz, J. (2019), »Zu wenig unternehmerische Initiative: Gründungen und Gründerneigung in Ostdeutschland«, *ifo Dresden berichtet* 26(3), 18–22.
- Rösel, F. (2019), »Die Wucht der deutschen Teilung wird völlig unterschätzt«, *ifo Dresden berichtet* 26(3), 23–25.
- Statistisches Bundesamt (2019), *Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060. Ergebnisse der 14. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Variante 3 nach Ländern, 27. Juni, Wiesbaden.

Christian Hirte*

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland schaffen

Wir feiern in diesem und im nächsten Jahr die 30-jährigen Jubiläen der Friedlichen Revolution, der Wirtschaft-, Währungs- und Sozialunion und der Deutschen Einheit. Zur Zeit der Wiedervereinigung waren die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland in weiten Teilen von Wirtschaft und Gesellschaft offensichtlich. So betrug das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner 1991 rund 43% des westdeutschen Vergleichswertes (BMWi 2018, S. 88). Der Kapitalstock war deutlich veraltet, die Produkte nicht auf die Kunden, erst recht nicht in westlichen Marktwirtschaften zugeschnitten, und die bisherigen Absatzmärkte in den ehemals sozialistischen Bruderstaaten brachen weitgehend weg. Die Umweltverschmutzung war hoch, die Infrastruktur unzureichend und marode. In den 1990er Jahren war dementsprechend die Gestaltung der staatlichen Einheit und des wirtschaftlichen Transformationsprozesses ein zentrales (wirtschafts-)politisches Thema. Damals hätte man vielleicht im Hinblick auf die materiellen Unterschiede von einem Graben zwischen Ost und West sprechen können. Heute – nach einem langen und immer noch andauernden Angleichungsprozess – wird das Bild vom Graben zwischen Ost und West den Erfolgen beim Aufbau Ost nicht gerecht. Vor allem gilt zu beachten, dass auch der Westen in diesen 30 Jahren nicht stillstand, sondern – im Gegenteil – einige der Regionen dort zu den dynamischsten Regionen ganz Europas gehören. Im Folgenden wird kurz auf die Ausgangslage beim Aufbau Ost eingegangen, dann die bestehenden wirtschaftlichen Strukturunterschiede in Deutschland dargestellt und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen erläutert, mit denen nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse befördert werden soll.

MASSNAHMEN DES AUFBAU OST NACH DER DEUTSCHEN EINHEIT

Die Herstellung der staatlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und die Förderung des Aufbaus der Wirtschaft liefen parallel. Die staatliche Handlungsfähigkeit musste durch die Bildung der neuen Länder und Wiederherstellung der Selbstverwaltung der Kommunen ermöglicht und finanziert werden. Die Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur wurde saniert und

modern ausgebaut. Die Umweltsanierung bei Industrieflächen, ehemaligen Braunkohleflächen und der Urangewinnung und -aufbereitung (Wismut) wurde angegangen. Die Transformation der Wirtschaft durch die Privatisierung und Sanierung der Treuhandbetriebe war eine extrem schwierige Aufgabe. Und es war eine Aufgabe, bei der sich auf allen Seiten auch geschätzt wurde. Um in den Wettbewerb mit westdeutschen und internationalen Unternehmen treten und ihn bestehen zu können, benötigten diese staatlichen Betriebe neben marktwirtschaftlicher Kompetenz auch frisches privates Kapital und Zugang zu moderner Technologie. Deshalb wurden viele der größeren Unternehmen privatisiert und an westdeutsche oder internationale Unternehmen verkauft. Doch trotz aller Bemühungen waren die Folgen für die Wirtschaft und letztlich die Lebensläufe vieler Menschen dramatisch. Dies konnten auch die enormen Anstrengungen, die die Menschen in den Betrieben, der Verwaltung und der Politik unternommen haben, nicht verhindern.

Der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft wurde vor allem in den Anfangsjahren massiv mit einem breiten Instrumentarium der Wirtschaftsförderung vorangetrieben. Hier nur die wesentlichsten Aspekte: Zur Herstellung marktwirtschaftlicher Unternehmensstrukturen wurden neben der Privatisierung vor allem Existenzgründungen unterstützt. Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen wurden mit privaten und öffentlichen Mitteln über verschiedene, auch steuerliche Finanzierungsinstrumente, ermöglicht. Damit Unternehmen marktfähige und zugleich technologisch moderne Produkte entwickeln und auf den Märkten anbieten konnten, wurden Innovationen intensiv gefördert. Die Hochschulen wurden ausgebaut, die außeruniversitäre Forschungslandschaft, beispielsweise Max-Planck- und Fraunhofer-Institute, eingerichtet und die für Ostdeutschland typischen Forschungs-GmbHs gefördert, so dass Wirtschaft und Wissenschaft zusammenarbeiten konnten. Mit Arbeitsmarktmaßnahmen wurden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschult und die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt gefördert. Die wichtigsten finanzpolitischen Stichworte des Aufbau Ost sind der Erblastentilgungsfonds, der Fonds Deutsche Einheit, der Bund-Länder-Finanzausgleich, der Solidarpakt I, der 2019 auslaufende Solidarpakt II, die Sozialversicherungen sowie der Solidaritätszuschlag.

WO STEHEN DIE NEUEN LÄNDER HEUTE, 30 JAHRE NACH DEM MAUERFALL UND VOR ENDE DES SOLIDARPAKTES II?

Die ostdeutsche Wirtschaftskraft, gemessen als BIP je Einwohner, erreichte 2018 mit 74,7% des westdeut-



Christian Hirte

* Christian Hirte ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie und Beauftragter der Bundesregierung für Mittelstand und für die neuen Bundesländer.

schen Niveaus einen um 0,6 Prozentpunkte höheren Wert als im Vorjahr (vgl. Statistische Ämter der Länder 2019). Seit 2010 haben sich damit die Unterschiede um weitere 3,1 Prozentpunkte verringert. Der Abstand zwischen Ost und West baut sich weiter in kleinen Schritten ab. Der Rückgang bei den Arbeitslosenzahlen ist bemerkenswert. In Ostdeutschland hat sich die Arbeitslosenquote inzwischen auf 6,9% (2018) reduziert und dem geringeren westdeutschen Niveau bis auf rund 2 Prozentpunkte angenähert. Zur Wahrheit gehört allerdings auch, dass dies teilweise auch der ungünstigeren demografischen Entwicklung ostdeutscher Regionen geschuldet ist.

Die Exportquote der ostdeutschen Industrie, ein Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit, erreichte 2018 mit 36,2% ein Niveau, das die westdeutsche Industrie 1999/2000 hatte. Damals galt die westdeutsche Wirtschaft als eine der exportstärksten der Welt, so dass die heute erreichte ostdeutsche Exportquote als ein großer Erfolg bewertet werden kann. Da sich die westdeutsche Exportquote der Industrie aber auf 50,2% (2018) erhöht hat, wird oft nur der bestehende Abstand und nicht der Erfolg gesehen. Bei der Bewertung des ostdeutschen Aufholprozesses ist immer zu berücksichtigen, dass das westdeutsche Referenzniveau ein bewegliches Ziel ist.

Weitet man den Blick über die deutschen Grenzen hinaus, zeigt sich: Die neuen Länder haben sich immer stärker dem europäischen Durchschnitt angenähert; ihre Wirtschaftskraft reicht von 83% des europäischen BIP pro Kopf in Mecklenburg-Vorpommern bis auf 98% für die Stadtregion Leipzig im Jahr 2017. Die ostdeutschen Regionen verfügen damit über eine Wirtschaftskraft, die mit der in vielen französischen, italienischen oder britischen Regionen vergleichbar ist. Zugespißt ausgedrückt: Das Wohlstandsniveau, dem 1989/1990 die Menschen in Ostdeutschland beitreten wollten, ist tatsächlich längst erreicht.

Ein Vergleich der Produktivitätsunterschiede¹ zwischen Ost- und Westdeutschland (2017: Abstand Ost gegenüber West: 18 Prozentpunkte) gegenüber dem in den vergangenen zwei Jahrzehnten aufgebrochenen Abstand zwischen Nord- und Süddeutschland zeigt deutlich: Der Abstand zwischen Ost und West ist ungleich größer als der zwischen Nord und Süd (2017: Abstand Nord/Süd rund 6 Prozentpunkte) (vgl. Leibnitz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle 2019 Abb. 4, S. 35). Auch 30 Jahre nach dem Fall der Mauer hat noch kein ostdeutsches Flächenland die Produktivität des westdeutschen Landes mit der niedrigsten Produktivität erreicht. Selbst die wirtschaftlichen Zentren der ostdeutschen Länder verfügen gemessen an der Arbeitsproduktivität und dem Lohnniveau nur über eine Wirtschaftskraft auf dem Niveau struk-

turschwacher städtischer Regionen Westdeutschlands. Die ostdeutsche Wirtschaft zeichnet sich damit noch immer durch eine großflächige Struktur- schwäche aus.

URSACHEN FÜR DEN AUFHOLPROZESS UND DEN BESTEHENDEN ABSTAND

Die Grundlage für diesen wirtschaftlichen Aufholprozess ist ein starker Mittelstand, der über zukunftsweisende Technologien und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit verfügt. Diese Unternehmen bilden die Basis der dynamischen ostdeutschen Wirtschaft, die in den vergangenen Jahren viele neue Arbeitsplätze geschaffen hat. Bemerkenswert ist hierbei die Rolle der Unternehmen mit überdurchschnittlich schnellem Beschäftigungswachstum. Die rund 3 000 wachstumsstärksten mittelständischen Unternehmen, die in den vergangenen Jahren mit mindestens 10% pro Jahr gewachsen sind, haben rund die Hälfte aller neuen Arbeitsplätze im privaten Sektor geschaffen (vgl. Ramboll Management Consulting GmbH et al. 2017, S. 30). Diese Unternehmen haben maßgeblich zu dem beachtlichen Angleichungsprozess der vergangenen Jahre beigetragen.

Wichtige Gründe für den bestehenden Abstand zwischen den ost- und westdeutschen Ländern liegen in der sogenannten »Kleinteiligkeit« der ostdeutschen Wirtschaft, also dem Fehlen von Zentralen großer Konzerne und dem Mangel an großen Mittelständlern. Damit verbunden ist eine niedrigere FuE-Quote der ostdeutschen Wirtschaft. Der Anteil der FuE-Ausgaben der Wirtschaft am BIP beträgt in den neuen Ländern nur 0,8%, in Westdeutschland 2,3%. Die ostdeutsche Industrie ist zudem insgesamt auch stärker auf Vorprodukte mit geringerer Wertschöpfung ausgerichtet als die westdeutsche Industrie. Darüber hinaus ist die Industriedichte in Ostdeutschland weiterhin niedriger als in Westdeutschland. Weitere Faktoren sind die geringere Siedlungsdichte und die alternde Bevölkerung mit dem ein Fachkräftemangel, der Rückgang privater Nachfrage, aber auch die Verringerung des Gründungs- und Innovationspotenzials einhergehen können.

VIELE UNTERSCHIEDE ZWISCHEN OST UND WEST WURDEN BEREITS GESCHLOSSEN

Gerade wenn die Unterschiede aufgezeigt werden, sollte der Blick aber auch auf Bereiche gerichtet werden, in denen eine deutliche Annäherung bis Angleichung realisiert werden konnte. Dies trifft zu bei der Infrastruktur, den Stadt- und Dorfbildern, den Wohnverhältnissen, der Umwelt und der Gesundheitsversorgung. Auch die Lebenserwartung der Bürgerinnen und Bürger hat sich inzwischen weitgehend angeglichen. Die rechtlichen und sozialpolitischen Anpassungen sind weitgehend vollendet.

¹ Produktivität = Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen.

HERSTELLUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE ALS POLITISCHES ZIEL

Vielfalt und Unterschiede sind einerseits ein Teil der Erfolgsgeschichte der Bundesrepublik. Spiegelbildlich gehört aber dazu auch, dass es ein zentrales politisches Anliegen ist, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands zu schaffen. Gleichwertige Lebensverhältnisse und Wirtschaftskraft in den Regionen stehen in einem engen Zusammenhang: Eine florierende regionale Wirtschaft bietet den Menschen gute Einkommensmöglichkeiten und attraktive Arbeitsplätze. Die mit hoher Wirtschaftskraft einhergehenden Steuereinnahmen verschaffen den Kommunen die nötige Handlungsfähigkeit für Investitionen in die Infrastruktur und öffentliche Angebote für die Bürgerinnen und Bürger. Es ist jedoch eine Entwicklung von Disparitäten zwischen und innerhalb von Regionen zu beobachten; nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen Nord und Süd, zwischen überhitzten Ballungsgebieten und ländlichen Räumen. Um der Gefahr, dass sich die erkannten Ungleichgewichte verfestigen oder zunehmen, entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung die Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« eingesetzt. Eingebunden waren dabei nicht nur die Bundesressorts, sondern auch die Landesregierungen und Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Die sechs Arbeitsgruppen der Kommission haben sich intensiv mit Ursachen der Ungleichheit und möglichen Gegenmaßnahmen auseinandergesetzt und dazu zahlreiche Vorschläge vorgelegt. Ziel ist es, die Ressourcen der öffentlichen Hand vorrangig so einzusetzen, dass in allen Regionen gleichwertige Angebote und Entwicklungschancen geboten werden können. Im Ergebnis soll der gesellschaftliche Zusammenhalt in unserem Land gesichert werden.

Aus den umfangreichen Handlungsempfehlungen, die vom Bundeskabinett am 10. Juli 2019 als Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« verabschiedet wurden, sei hier vor allem die regionale Strukturpolitik hervorgehoben. Deutschland braucht auch und gerade in Zukunft eine aktive regionale Strukturpolitik, damit Disparitäten zwischen einzelnen Regionen abgebaut werden und auch die strukturschwachen Regionen im ganzen Land eine gute Entwicklung nehmen können. Dies umfasst eine innovationsorientierte Förderpolitik für strukturschwache Regionen überall in Deutschland, eine aktive, bedarfsgerechte Arbeitsmarktpolitik und eine zielgerichtete Standortpolitik für Verwaltung, Forschung und Wirtschaft. Erste Bausteine zum Erreichen dieses Ziels werden bereits in dieser Legislaturperiode umgesetzt und nun unmittelbar in Angriff genommen.

EIN ZENTRALES ELEMENT DER AKTIVEN REGIONALEN STRUKTURPOLITIK IST EIN GESAMTDEUTSCHES FÖRDERSYSTEM FÜR STRUKTURSCHWACHE REGIONEN.

Wie bereits im Koalitionsvertrag festgelegt, fordert auch die Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse, dass sich die Unterstützung an alle strukturschwachen Regionen – ländliche wie städtische – in allen Bundesländern richten soll. Das Fördersystem ergänzt bestehende Maßnahmen des Bundes wie beispielsweise den Bund-Länder-Finanzausgleich oder die allgemeine Mittelstandsförderung.

Das neue Fördersystem wird ab Januar 2020 wirksam und bündelt die Regionalförderprogramme des Bundes. Dabei werden bislang auf Ostdeutschland beschränkte Programme auf alle strukturschwachen Regionen in Ost und West ausgeweitet. Zudem erhalten bundesweit angebotene Fördermaßnahmen besondere Konditionen, mit denen die wirtschaftliche Entwicklung der strukturschwachen Regionen gezielt unterstützt wird.

Das neue Fördersystem bündelt insgesamt 22 Förderprogramme bzw. Programmfamilien. Dazu gehören neben der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, einige ERP-Programme, das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand, das Förderprogramm Innovationskompetenz sowie Innovation & Strukturwandel. Neben unternehmensnahen Maßnahmen der klassischen Wirtschaftsförderung sollen zusätzlich Programme aus den Bereichen Fachkräfteversorgung, Breitbandausbau und Digitalisierung sowie soziale und technische Infrastruktur in das Fördersystem einbezogen werden. Die räumliche Abgrenzung strukturschwacher Regionen folgt der GRW. Damit wird gewährleistet, dass alle Regionen in Ost und West nach ihrem Bedarf einbezogen werden. Dabei will die Bundesregierung sicherstellen, dass die strukturpolitisch wirksamen Programme künftig noch besser ineinandergreifen. Abgerundet wird dies durch eine gemeinsame Berichterstattung und Wirkungskontrolle. Dies soll die Attraktivität der Regionen erhöhen.

Mit der Neuaufstellung unserer regionenbezogenen Förderung bündelt die Bundesregierung also die Kräfte, damit alle Menschen in allen Regionen Deutschlands gleiche Chancen auf wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung haben.

ANDERE POLITIKBEREICHE ZUR HERSTELLUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE

Die Bundesregierung hat in ihren Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse neben dem gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen weitere Politikbereiche und Aktivitäten benannt, um effektive und sichtbare Schritte hin zu einer Gleich-

wertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen. Solche Politikbereiche sind die schnelle und flächendeckende Digitalisierung sowie die Sicherung der Mobilität in Stadt und Land. Für starke und lebenswerte Kommunen sind faire Lösungen für kommunale Alt schulden und für die Verschuldung der kommunalen Wohnungswirtschaft notwendig. Ein breites Thema ist die soziale Daseinsfürsorge und ein starkes zivilgesellschaftliches Engagement, damit sich die Menschen in die Gesellschaft einbringen können und der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen ist eine Querschnittsaufgabe, die alle staatlichen Ebenen gleichermaßen betrifft. Die Handlungsempfehlungen betreffen auch Bereiche, die in die Zuständigkeit von Ländern und Kommunen fallen. Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen ist nicht nur eine Aufgabe für diese Legislaturperiode, sondern die prioritäre Aufgabe der Politik der nächsten Dekade. Dabei geht es nicht darum, dass es überall gleich ist. Es geht darum, dass die Lebensbedingungen überall gut sind. Wer sich für das Leben auf dem Land entscheidet, nimmt hin, dass Wege weiter sind, dass Grundbedürfnisse mitunter nur mit höherem Aufwand befriedigt werden können. Dies kann man jedoch leichter in Kauf nehmen, wenn dies mit geringeren Wohnkosten oder sauberer Umwelt ausgeglichen wird. Die Balance muss stimmen, damit die Situation als insgesamt gleichwertig anerkannt werden kann. Wenn wir dies erreichen, werden auch die bisher noch bestehenden Unterschiede zwischen Ost und Westdeutschland weiter verkleinert und die vermeintlichen »Gräben« so eingeebnet, dass sie zu »normalen« regionalen Unterschieden werden.

LITERATUR

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018*, Berlin.

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019), *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*; Halle.

Ramboll Management Consulting GmbH et al. (2017), *Unternehmerische Wachstumsstrategien in den ostdeutschen Bundesländern*, Hamburg.

Statistische Ämter der Länder (2019), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder*, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Februar.

Wolfgang Tiefensee*

Innovation fördern, Tarifbindung stärken und Renten sichern! Wege zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik

Zunächst steht die Frage im Raum: Beschreibt das Bild vom Graben die Situation zutreffend? Ich denke: nein. Mit Blick auf das im Grundgesetz verankerte Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse geht es vielmehr um bestehende Unterschiede. Es geht nicht um Ungleichwertigkeiten, die in der Natur der Sache liegen – wer will wohl ernsthaft die Verhältnisse einer Großstadt auf den ländlichen Raum übertragen? –, sondern um die Gewährleistung einer Grundlebensqualität, auf die jeder unabhängig vom Wohnort Anspruch erheben kann. Öffentliche Daseinsvorsorge umfasst eine Reihe dieser Grundgegebenheiten, die flächendeckend, diskriminierungsfrei und in hoher Qualität zur Verfügung zu stellen sind. Aber es geht um weit mehr.

Wie ist der gegenwärtige Zustand zu beschreiben, um welche Unterschiede geht es in unserem Land?

Immer wieder stehen die Unterschiede zwischen Ost und West im Fokus, obwohl die Vergleichspaare durchaus anders festzulegen wären: Welches Bild würde sich ergeben, vergliche man Nord und Süd oder alle Städte mit mehr als 200 000 Einwohnern? Welche Konsequenzen müssten aus einem derartigen Vergleich gezogen werden? Die Fixierung auf den Ost-West-Horizont allein zeigt den Osten zu grau und den Westen zu rosa.

Die meisten Wirtschaftsinstitute beschränken sich darauf, Unterschiede anhand weniger Kriterien zu messen. Das Bruttoinlandsprodukt, die Lohnstückkosten, die Produktivität stehen im Vordergrund. Darüber hinaus ist es beliebt, Durchschnittswerte West in Relation zum Osten zu setzen. Ein interessantes, anderes Bild ergibt sich, ordnet man die 16 Bundesländer in ein Ranking und gewichtet andere Parameter: etwa die Anzahl der Industriearbeitsplätze pro 1 000 Einwohner, die Arbeitslosenquote oder die Anzahl der Patente pro Jahr und pro 100 000 Einwohner. Zieht man diese Parameter heran, so reiht sich beispielsweise Thüringen vor NRW und Hamburg, bei den Industriearbeitsplätzen vor Niedersachsen und Hessen ein. Der Aufbau Ost ist zumindest auf diesen Feldern erfolgreich gewesen, die Unterschiede sind geringer geworden. Ich bin sehr dafür, diesen Erfolg wahrzunehmen und zu würdigen. Nicht zuletzt, weil das Kräfte freisetzt, die

* Wolfgang Tiefensee ist Thüringer Minister für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft.

nächsten Schritte zu gehen und die Herausforderungen beherzt anzunehmen.

Dennoch bleibt eine Reihe von Politikfeldern, in denen sich Ost und West deutlich voneinander unterscheiden. Hier gilt es, die soziale Einheit zwischen Ost und West zu vollenden. Im Mittelpunkt stehen zwei Megathemen: die Angleichung der Löhne und die Erhöhung der Renten für die Generation, die durch ihre gebrochenen Erwerbsbiografien in die Altersarmut abzugleiten droht. Letzteres ist gerade in den ostdeutschen Ländern ein Problem, wo die Überalterung der Bevölkerung deutlich stärker als im Westen ausgeprägt ist.

Die dafür ursächliche Abwanderung war nur ein Aspekt der Sondersituation in den ostdeutschen Bundesländern der 1990er Jahre. Die Wirtschaft musste nach der Gründung der Ostländer weitgehend wieder aufgebaut werden. Das führte zu einer Wirtschaftsstruktur, die von kleinen und sehr jungen Unternehmen geprägt ist, in denen vergleichsweise niedrige Löhne gezahlt werden. In Thüringen sind fast 90% der Unternehmen nach 1990 gegründet worden. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Thüringer Unternehmen haben 2018 durchschnittlich 2 553 Euro brutto im Monat verdient – allerdings in einer Spanne, die von 2 308 Euro im Altenburger Land bis zu 3 173 Euro in der kreisfreien Stadt Jena reicht.

Aber der Verweis auf die quantitative Dominanz kleiner und junger Unternehmen allein greift nicht weit genug. Das zeigt sich schon daran, dass der Anteil von Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten in West wie Ost bei nur 0,4% liegt. Allerdings sind die großen Unternehmen im Westen sehr viel größer als die im Osten. Damit arbeitet ein wesentlich größerer Anteil der Westbeschäftigten in Großunternehmen. Das bedeutet meist auch: mit höherer Produktivität und mit höheren Löhnen. Es fehlt dem Osten an Großbetrieben und Konzernzentralen. Vor allem aber fehlt es an strategischen Unternehmensfunktionen, die meist mit dem Sitz des Konzerns verbunden sind.

Der Freistaat Thüringen sieht es deshalb als zentrales Ziel seiner Wirtschaftspolitik an, Strukturen zu schaffen, die strategische Unternehmensfunktionen übernehmen, auch ohne dass hier Konzernzentralen ansässig sind. Neben der Förderung wachstumswilliger Unternehmen unterstützen wir deshalb auch die Bildung und den Ausbau von Clustern. Weitere wichtige Schwerpunkte unserer Wirtschaftspolitik zeigt schon der Zuschnitt des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft. Wir kompensieren die begrenzten Forschungskapazitäten kleiner Unternehmen durch die Unterstützung einer engen Zusammenarbeit unserer Hochschulen und der Forschungsinstitute mit der Wirtschaft. Darüber hinaus haben wir eine umfangreiche Beratungsinfrastruktur für Gründer und Gründungsinteressierte aufgebaut. Die Gründerszene hat die-

ses Engagement honoriert und im Deutschlandvergleich der Thüringer Start-up-Politik die beste Bewertung gegeben. Wir werten es als Erfolg unserer Politik, dass in Thüringen der Anteil an Gründungen mit besonderer wirtschaftlicher Substanz bei 29,6% liegt und damit fast 7% über dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich der Bundesländer liegt der Freistaat damit an der Spitze, ebenso wie beim Anteil von Gründungen im Bereich der Spitzentechnologien. Hier könnte auch der Bund stärker wirken, indem er die Ansiedlung von Forschungsinstituten im Osten stärker fördert.

Innovation und Technologie bei solider wirtschaftlicher Basis – das ist ein Erfolgsmodell, das wir nicht nur in einzelnen städtischen Zentren wie Jena oder Erfurt voranbringen. Innovation und Technologie in den Unternehmen müssen auch in der Fläche gefördert werden. Basis dafür ist die flächendeckende Versorgung mit Breitbandanschlüssen. Deshalb haben wir die Gemeinden intensiv bei der Antragstellung für den Breitbandausbau unterstützt. Inzwischen sind die Mittel für den Ausbau vorhanden und werden in den nächsten Jahren eingesetzt, um letzte Versorgungslücken zu schließen. Der flächendeckende Breitbandausbau ist auch ein Zeichen dafür, dass wir den ländlichen Raum nicht aufgeben. Das wäre kontraproduktiv, denn mit den mittel- und südthüringischen Landkreisen und dem Eichsfeld gehören einige der wirtschaftlich aktivsten Regionen des Freistaats zum ländlichen Raum. Ein Rückzug aus der Förderung würde bedeuten, hier die positive wirtschaftliche Entwicklung seit 1990 wieder in Frage zu stellen.

Der entscheidende Beitrag für die gleichwertigen Lebensverhältnisse wird aber sein, dass die Menschen gut auskömmliche Einkommen haben. Daraus lässt sich einmal das Ziel flächendeckend höherer Löhne ableiten. Gerade in Zeiten fehlender Fachkräfte ist gute Bezahlung die unverzichtbare Voraussetzung für die Zukunftsfähigkeit auch des einzelnen Unternehmens. Deswegen bin ich für allgemeinverbindliche Tarifverträge. Der andere Ansatzpunkt betrifft die ohnehin niedrigen Renten im Osten. Dieses Problem droht sich zu verschärfen, wenn ein größerer Anteil von Menschen mit gebrochenen Erwerbsbiografien in Rente geht. Deshalb sollten wir die Rentensysteme anpassen oder eine Grundrente einführen.

Ein knappes Fazit: Wir leisten einen Beitrag, um bestehende Ungleichheiten weiter abzubauen, indem wir Innovationen und Investitionen fördern, indem wir die Infrastrukturen der Digitalisierung flächendeckend absichern. Das ist auch in Zukunft die unverzichtbare Basis für gute Arbeit und steigende Löhne, die wiederum maßgebliche Faktoren für Lebenszufriedenheit und damit für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sind.

Wirtschaftliche Prosperität ist eine wesentliche Voraussetzung für die schrittweise Überwin-



Wolfgang Tiefensee

derung von regionalen Ungleichheiten. Allerdings darf man nicht erwarten, dass sie für sich allein genommen reichen würde, um alle Ungleichheiten abzubauen. Der Bericht der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« der Bundesregierung zeigt die vielen Facetten, die diese Aufgabe hat. Dazu gehört die Entlastung der kommunalen Finanzen ebenso wie die Stärkung des Ehrenamts und des Miteinanders der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen oder die Verbesserung der Mobilität in der Fläche. Auch das sind Aufgaben, die im Osten anstehen, aber nicht nur dort.

LITERATUR

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019a), »Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen«, verfügbar unter: https://heimat.bund.de/static/downloads/Deutschlandatlas_Download_Version.pdf.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019b), »Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall«, verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/schlussfolgerungen-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Göbel, S. (2019), »Jenaer verdienen am meisten, Altenburger am wenigsten«, *Thüringer Allgemeine*, 24. Juli.

Hüther, M., J. Südekum und M. Voigtländer (2019), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

KPMG (2018), *Deutscher Startup Monitor 2018. Neue Signale, klare Ziele*, verfügbar unter: <https://deutscherstartupmonitor.de/fileadmin/dsm/dsm-18/files/Deutscher%20Startup%20Monitor%202018.pdf>.

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019), *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*, verfügbar unter: https://www.iwh-halle.de/fileadmin/user_upload/publications/sonstint/2019_iwh_vereintes-land_de.pdf.

Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2013), *IAB-Betriebspanel. Länderbericht Thüringen. Ergebnisse der 17. Welle 2012*, verfügbar unter: <https://www.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1417.pdf>.

Thüringer Zentrum für Existenzgründungen und Unternehmertum ThEX (2019), *Gründer- und Unternehmerreport Thüringen 2018. Die Entwicklung Thüringer Existenzgründungen und Jungunternehmen*, verfügbar unter: <https://www.erfurt.ihk.de/blob/efihk24/service/existenzgruendung/Downloads/4373908/4b96b9ba82e5ebfc1c4f48e3e335739e/Gruender-und-Unternehmerreport-data.pdf>.

Annekatrien Niebuhr*

Regionalpolitik und der wirtschaftliche Aufholprozess Ostdeutschlands – notwendige Anpassungen des Fördersystems

PERSISTENTE DISPARITÄTEN

Die Wirtschaftskraft und die Arbeitsmarktbedingungen in Ost- und Westdeutschland weichen nach wie vor erheblich voneinander ab. Der Rückstand der ostdeutschen Regionen weist zwar eine beachtliche Streuung auf. Im Mittel erreicht das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der ostdeutschen Länder (einschließlich Berlin) 2018 aber nur rund 75% des westdeutschen Niveaus. Und trotz des deutlichen Rückgangs der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland übersteigt die ostdeutsche Arbeitslosenquote die westdeutsche Quote aktuell noch um den Faktor 1,4. Auch für andere Indikatoren wie die Produktivität, den Innovationserfolg und die Exportaktivität sind entsprechende Disparitäten festzustellen. Insgesamt verläuft der Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft außerordentlich langsam. Eine Ausnahme stellt allenfalls die Entwicklung der Arbeitslosigkeit dar. Zudem ist in diesem Zusammenhang eine nicht unerhebliche demografische Komponente zu berücksichtigen. So ist die (leichte) Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen ab Mitte der 1990er Jahre angesichts des relativ schwachen Wachstums der ostdeutschen Bundesländer vor allem auf die Nettoabwanderung aus Ostdeutschland zurückzuführen (vgl. Lehmann und Ragnitz 2012).

Eine Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen, die überwiegend durch einen Rückgang der Bevölkerung getragen wird, dürfte aber nicht mit einem nachhaltigen wirtschaftlichen Aufholprozess verbunden sein. Insbesondere bei einer selektiven Abwanderung sind negative Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum der strukturschwachen Regionen zu erwarten (vgl. Granato et al. 2015). Dass der Aufholprozess Ostdeutschlands nur noch schlep-pend vorankommt, wird auch damit begründet, dass in der Vergangenheit vor allem jüngere, gut qualifizierte Arbeitskräfte abgewandert sind. Der daraus resultierende quantitative und qualitative Rückgang der Humankapitalausstattung beeinträchtigt in vielen ostdeutschen Regionen die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven (vgl. Ragnitz 2014).

Zum anhaltenden Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft tragen auch strukturelle Fakto-

* Prof. Dr. Annekatrien Niebuhr ist Professorin an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Volkswirtschaftslehre, Empirische Arbeitsmarktforschung und Räumliche Ökonometrie, und am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB Nord, Kiel.

ren bei, die sich im Zeitablauf nur langsam verändern. So ist bezüglich der ostdeutschen Innovationslücke zu berücksichtigen, dass Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland überwiegend in bestimmten Bereichen des Verarbeitenden Gewerbes stattfindet, das in vielen ostdeutschen Regionen einen vergleichsweise geringen Anteil an der Wertschöpfung besitzt. Festzustellen sind auch Unterschiede in der Betriebsgrößenstruktur, die zum Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft beitragen. Kleine Betriebe, die in der Regel niedrige Innovationsraten und eine nur schwache Exportorientierung aufweisen, sind in Ostdeutschland überproportional vertreten. Große Unternehmen mit Headquarterfunktionen haben dagegen selten einen ostdeutschen Standort. Hinzu kommen Unterschiede in der Siedlungsstruktur. Ostdeutsche Unternehmen profitieren in geringerem Maße von Agglomerationsvorteilen als westdeutsche Betriebe, da Ostdeutschland stärker durch gering verdichtete, ländliche Regionen geprägt ist als der Westen des Bundesgebiets. Die zwischen Ost- und Westdeutschland bestehenden Unterschiede in der Wirtschaftskraft sind also teilweise auf strukturelle Faktoren zurückzuführen, die mit regionalpolitischen Maßnahmen nur schwer zu beeinflussen sind (vgl. Alecke et al. 2010).

EFFEKTE DER FÖRDERPOLITIK UND SCHWERPUNKTSETZUNGEN DER GRW

Der Aufholprozess der ostdeutschen Länder wurde ab 1990 vor allem durch die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) und mit Mitteln aus den europäischen Strukturfonds unterstützt. Die GRW zielt darauf ab, die wirtschaftliche Entwicklung in strukturschwachen Regionen durch die Förderung gewerblicher Investitionen und durch Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur zu stärken. Es sollen hochwertige Arbeitsplätze im Fördergebiet geschaffen bzw. gesichert werden, ausgehend von den dort vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018). Zum Abbau der regionalen Disparitäten trägt die Förderung natürlich nur bei, wenn sie mit signifikanten Wachstumseffekten in den geförderten Regionen verbunden ist. Verschiedene Untersuchungen weisen auf durchaus bedeutende langfristige Wirkungen regionalpolitischer Maßnahmen hin, die auch nach Abschluss der Förderung bestehen bleiben. Ergebnisse von Ehrlich und Seidel (2018) zur ehemaligen Zonenrandförderung in Westdeutschland legen nahe, dass positive Effekte im Fördergebiet aber weniger auf einer zusätzlichen wirtschaftlichen Aktivität basieren, sondern überwiegend auf Standortverlagerungen von Unternehmen aus dem Nichtförder- in das Fördergebiet zurückzuführen sind.

Eine insgesamt rückläufige Ausgabenentwicklung in der GRW deutet für Untiedt et al. (2016) zudem auf einen zunehmend gedeckten Förderbedarf bei den gewerblichen Investitionen wie auch im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur hin. Insofern stellt sich die Frage, inwieweit die Förderschwerpunkte der GRW an sich verändernde Bedarfe im überwiegend ostdeutschen Fördergebiet anzupassen sind. In diesem Zusammenhang werden insbesondere eine stärker innovationsorientierte Förderpolitik und die Humankapitalausstattung der Regionen thematisiert. Eine entsprechende Ausrichtung der Regionalpolitik setzt an zentralen Problemen der ostdeutschen Wirtschaft an. Von einer solchen Förderpolitik können zudem Impulse auf die gesamte Volkswirtschaft ausgehen, da FuE und Humankapitalinvestitionen mit positiven externen Effekten verbunden sind.

Fördermaßnahmen, die auf eine Erhöhung der FuE-Aktivität in Ostdeutschland abzielen, setzen vor allen bei existierenden Unternehmen an. Die strukturellen Nachteile, etwa in der Betriebsgrößenstruktur, reduzieren daher die Fähigkeit ostdeutscher Regionen, entsprechende Fördermittel zu absorbieren. Angesichts einer schon hohen Förderintensität der ostdeutschen Unternehmen, die FuE betreiben, kann der Abruf von Fördermitteln über eine Erhöhung der Förderintensität wohl nur in begrenztem Maße gesteigert werden (vgl. Alecke et al. 2010). Investitionen in die öffentliche Forschungsinfrastruktur stellen eine weitere Möglichkeit dar, eine stärkere Partizipation an innovationsorientierten Förderprogrammen zu erreichen. Der Ausbau der Forschungsinfrastruktur an lokalen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen kann überdies dazu dienen, Mittelzentren in dünnbesiedelten strukturschwachen Regionen zu stärken, die hier eine wichtige Ankerfunktion für die wirtschaftliche und demografische Entwicklung übernehmen können.

Die Gegebenheiten vor Ort sind nicht nur aufgrund einer möglicherweise sehr begrenzten Absorptionsfähigkeit der geförderten Regionen von Bedeutung. Regionale Entwicklungsstrategien sollten grundsätzlich auf einer sorgfältigen Analyse der lokal vorhandenen Entwicklungspotenziale und -hemmnisse basieren. Bisherige Erfahrungen mit Großprojekten ohne enge Anbindung an die lokale Wirtschaft (*cathedrals in the desert*) zeigen, dass diese regelmäßig ohne nachhaltige Effekte in den strukturschwachen Regionen geblieben sind. Die Effektivität der Förderung wird zudem offenbar auch von der lokalen Humankapitalausstattung und den regionalen Institutionen beeinflusst. So lassen sich signifikante Wachstumseffekte der EU-Strukturfonds nur in solchen EU-Regionen beobachten, in denen der Humankapitalbestand eine gewisse Untergrenze nicht unterschreitet und eine hinreichende Qualität der loka-



Annekatrien Niebuhr

len Institutionen gegeben ist (vgl. Becker et al. 2013; Rodríguez-Pose 2018).

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKÜNFTIGE FÖRDERPOLITIK

Auch sich wandelnde Rahmenbedingungen sprechen für eine Weiterentwicklung des regionalpolitischen Fördersystems in Deutschland. Von Bedeutung sind hierbei vor allem die Auswirkungen des demografischen Wandels und zu erwartende Einschränkungen der Fördermöglichkeiten durch das europäische Beihilferecht. So ist davon auszugehen, dass das Fördergebiet in Deutschland aufgrund entsprechender EU-Vorgaben zukünftig enger abgegrenzt wird und viele ostdeutsche Regionen aus der Förderung herausfallen (vgl. Ragnitz et al. 2017). Sind mit der Förderung nennenswerte Verlagerungseffekte zwischen dem Nichtförder- und dem Fördergebiet verbunden, könnte eine Reduzierung des Fördergebiets dazu führen, dass Unternehmen ihren Standort aus den wirtschaftlich stärkeren ostdeutschen Regionen in Gebiete mit einem deutlicheren Entwicklungsrückstand verlagern. Für den Aufholprozess Ostdeutschlands insgesamt wäre dann durch die Förderung wenig gewonnen.

Analysen der EU-Regionalpolitik deuten ferner auf heterogene Effekte der Förderung hin. Die Ergebnisse lassen vermuten, dass regionalpolitische Maßnahmen eine vergleichsweise starke Wirkung in Regionen mit einem eher moderaten Entwicklungsrückstand entfalten (vgl. Becker et al. 2012). Wenn die etwas besser aufgestellten Gebiete in Ostdeutschland infolge einer Reduzierung des Fördergebiets aus der Förderung herausfallen, könnte die Effektivität der Regionalpolitik sinken und die Förderung somit weniger zur Reduzierung der Ost-West Lücke beitragen.

Auch durch den demografischen Wandel verändern sich die Rahmenbedingungen der regionalpolitischen Förderung. In den meisten ostdeutschen Regionen wird es in den kommenden Jahren zu einem ganz erheblichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials kommen. Die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze im ostdeutschen Fördergebiet könnte also an einem deutlich sinkenden Arbeitsangebot scheitern. Es stellt sich daher die Frage, ob der Generierung zusätzlicher Wertschöpfung relativ zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in Zukunft ein höheres Gewicht in der GRW eingeräumt werden sollte. Darüber hinaus ist eine bessere Koordinierung aller relevanten Politikbereiche anzustreben. Angesichts der demografischen Entwicklung gewinnen vor allem Maßnahmen an Bedeutung, die zu einer Stabilisierung des Arbeitsangebots in strukturschwachen Regionen beitragen können. Ein umfassendes und konsistentes Fördersystem sollte daher auch die regionale (Aus)Bildungsinfra-

struktur und die Attraktivität des Wohnumfelds im Blick haben.

Darüber hinaus ist an eine stärkere Verknüpfung von regionalpolitischen Instrumenten mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu denken. Eine flankierende Förderung der beruflichen Weiterbildung und die Unterstützung von Rekrutierungsprozessen können die Erfolgsaussichten der regionalen Strukturpolitik in Regionen mit einem abnehmenden Erwerbspersonenpotenzial erhöhen. Eine größere Wirkung der Förderung kann dabei nicht nur auf sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen beruhen, sondern auch auf einer Kumulierung von Fördermitteln aus unterschiedlichen Politikbereichen.

FAZIT

Das regionalpolitische Fördersystem ist an sich deutlich verändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Es ist zu erwarten, dass das Fördergebiet in Ostdeutschland erheblich schrumpfen wird. Dies könnte eine geringere Effektivität der Förderung insgesamt zur Folge haben, wenn die regionalpolitischen Maßnahmen aktuell in jenen Gebieten stärkere Effekte erzielen, die den Förderstatus verlieren. Zudem dürfte die Absorptionsfähigkeit im verbleibenden Fördergebiet geringer sein als in den Regionen, die voraussichtlich aus der Förderkulisse herausfallen. Es ist zu befürchten, dass der Abbau der zwischen Ost- und Westdeutschland bestehenden Disparitäten aufgrund dieser Entwicklung weiter an Tempo verliert.

Es spricht vieles dafür, die Unterstützung strukturschwacher Regionen zukünftig stärker auf die Förderung von FuE-Aktivitäten und die regionale Humankapitalausstattung auszurichten. Auf diese Weise setzt das Förderinstrumentarium an zwei zentralen Problemen der ostdeutschen Wirtschaft an. Gegenüber der Förderung gewerblicher Investitionen dürfte es zudem mit dieser Schwerpunktsetzung leichter sein, das Fördersystem EU-beihilfekonform auszugestalten und eine Unterstützung auch der wirtschaftlich stärkeren ostdeutschen Regionen weiterhin zu gewährleisten.

Die Gestaltung des regionalpolitischen Fördersystems in Deutschland sollte zudem auf eine bessere Informationsbasis zurückgreifen können. Die Ergebnisse hochwertiger Evaluationsstudien sind hierbei von zentraler Bedeutung. Das gegenwärtige Fördersystem umfasst eine Vielzahl an Instrumente. Inwieweit unterschiedliche Maßnahmen signifikante Wachstumsimpulse in den geförderten Gebieten auslösen und ob die Effekte über die Regionen hinweg deutlich variieren, kann auf der Grundlage der bislang vorliegenden Analysen nicht zufriedenstellend beantwortet werden.

LITERATUR

- Alecke, B., A. Otto und G. Untiedt (2010), »FuE und Innovationen in Ostdeutschland: Strukturelle Unterschiede bestimmen den Rückstand«, *Informationen zur Raumentwicklung* (10/11), 759–771.
- Becker, S. O., P. H. Egger und M. von Ehrlich (2013), »Absorptive Capacity and the Growth Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects«, *American Economic Journal: Economic Policy* 5, 29–77.
- Becker, S. O., P. H. Egger und M. von Ehrlich (2012), »Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy«, *European Economic Review* 56, 648–668.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018), *Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«* ab 17. September 2018, Berlin.
- Ehrlich, M. v. und T. Seidel (2018), »The Persistent Effects of Place-Based Policy: Evidence from the West-German Zonenrandgebiet«, *American Economic Journal: Economic Policy* 10, 344–374.
- Granato, N., A. Haas, S. Hamann und A. Niebuhr (2015), »The Impact of Skill-Specific Migration on Regional Unemployment Disparities in Germany«, *Journal of Regional Science* 55, 513–539.
- Lehmann, R. und J. Ragnitz (2012), »Ist die Angleichung zwischen Ost und West ein statistisches Artefakt?«, *ifo Dresden berichtet* (5), 3–4.
- Ragnitz, J. (2014), »25 Jahre nach dem Mauerfall: Anmerkungen zum Stand der Deutschen Einheit«, *ifo Dresden berichtet* (5), 44–47.
- Ragnitz, J., G. Untiedt und M. Weber (2017), *Optionen einer Weiterentwicklung der Indikatorik für die von der EU abgegrenzten Regionalfördergebiete nach 2020*, ifo Dresden Studien 79, ifo Institut, Dresden, München.
- Rodríguez-Pose, A. (2018), »The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)«, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, 189–209.
- Untiedt, G., H. Karl, J. Rosche, M. Kersting und B. Alecke (2016), *Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020*, RUFIS-Studien 1/2017, Bochum.

Philipp Fink*, Martin Hennicke** und Heinrich Tiemann***

Neue Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse und gesellschaftlichen Zusammenhalt

Im 10. Juli 2019 hat das Bundeskabinett den Beschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Regierungskommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« gefasst. Mit dem Beschluss stellt die Bundesregierung fest, dass es »innerhalb Deutschlands erhebliche regionale Disparitäten« in Bezug auf Einkommen, Beschäftigung, Infrastruktur, Zugang zur Grundversorgung und zur Daseinsvorsorge bestehen.¹ Ausdrücklich bekennt sich die Bundesregierung zum Ziel der Verringerung bestehender sozialer und ökonomischer Ungleichgewichte zwischen den Regionen und zur Bekämpfung ihrer weiteren Verfestigung. Damit gesteht sie ein, dass die bisher praktizierte Politik der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse gescheitert ist.

KEIN MANGEL AN ERKENNTNIS, ...

Mit dieser Erkenntnis steht die Bundesregierung nicht allein. Etliche wissenschaftliche Studien, Raumordnungsberichte der Bundesregierung seit 2011, Kommunalverbände und Politiker der betroffenen Regionen weisen schon seit langem darauf hin, dass längst nicht alle Städte und Kommunen von den letzten Boomjahren profitieren konnten. Demzufolge hat sich das räumliche Wohlstandsgefälle in Deutschland nicht etwa verkleinert, sondern eher noch vergrößert. Zuletzt hatte der aktuelle Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) dies ebenfalls anhand einer Vielzahl von Indikatoren gezeigt. Doch im Unterschied zum Deutschlandatlas des Bundesinnenministeriums, und vielen anderen Raumstudien, hat der Disparitätenbericht der FES anhand einer Clusteranalyse die Kumulation von sozialen und wirtschaftlichen Risiken für die Menschen kartografiert. Herausgekommen ist ein fragmentiertes Land, in dem sich die unterschiedlichen Lebenslagen räumlich so sehr verfestigt haben, dass

* Dr. Philipp Fink ist seit Juli 2019 Leiter des Büros für die Nördlichen Länder der Friedrich-Ebert-Stiftung in Stockholm. Zuvor war er Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES in Berlin, unter anderem zuständig für struktur- und regionalwirtschaftliche Themen.

** Martin Hennicke, Ministerialdirigent a. D., war bis 2017 Abteilungsleiter Politische Planung in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

*** Heinrich Tiemann, Staatssekretär a. D., war Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und Staatssekretär in verschiedenen Bundesministerien und ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹ Zum Folgenden: Beschluss der Bundesregierung: Umsetzung der Ergebnisse der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«, 10. Juli 2019,



Philipp Fink



Martin Hennicke



Heinrich Tiemann

man mittlerweile von mehreren Deutschlands sprechen kann.²

- Einerseits leben mehr als 69 Mio. Menschen oder mehr als 83% der Einwohner in dynamischen Groß- und Mittelstädten mit einem wirtschaftsstarke Umland sowie in Kommunen ohne gravierende Abweichungen zum Bundesmittel («Deutschlands solide Mitte») im Norden, Westen und Süden des Landes. Allerdings droht zunehmend Exklusion und Verdrängung in den erfolgreichen Regionen durch ansteigende Lebenshaltungskosten und überlastete Infrastrukturen.
- Andererseits leben mehr als 13,5 Mio. Menschen oder fast 16,4% der Einwohner in Regionen mit dauerhaften schweren Strukturproblemen. Das sind altindustrialisierte städtische Regionen vorwiegend im Westen und Norden der Republik sowie überwiegend ländliche Regionen in Ostdeutschland, die noch heute unter den negativen Auswirkungen der Wende leiden. Überdurchschnittliche Armut und Arbeitslosigkeit, völlig überschuldete Haushalte, seit langem zurückgefahrenen Investitionen, kontinuierliche Abwanderung prägen diese Regionen.

Oft kann staatliches Handeln nicht mehr gegensteuern, da die lokalen Haushalte überschuldet sind und Investitionen zurückgefahren werden mussten. Binnenwanderungen verstärken die Disparitäten. Die Abwanderung aus den peripheren Räumen bedeutet eine zusätzliche Zuspitzung, da zumeist gut ausgebildete junge Menschen und junge Familien in die Wachstumsregionen umziehen. Zudem zeigt sich in vielen dieser Regionen: Wo der Staat nicht handlungsfähig ist, nimmt das Vertrauen in Politik und Demokratie ab. Entsprechend hoch sind die Anteile der Nichtwähler und der Zulauf zu rechtspopulistischen Parteien in diesen Regionen (vgl. Giebler und Regel 2017; Stahnke, Tröger und Venohr 2019).

... ABER EIN HANDLUNGSDEFIZIT

Lange Zeit setzte die Politik auf die Formel, dass Wirtschaftswachstum langfristig zu einer Angleichung der Lebensverhältnisse im Land führen wird. Sie hat den Zusammenhang zwischen regionalen wirtschaftlichen Unterschieden und ihren weitreichenden Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt mehr oder weniger ignoriert und nur unzureichende Antworten gegeben. Sie hat die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 nicht dazu genutzt, die öffentlichen Finanzen für die Zukunft grundlegend zugunsten der wirtschaftlich und finanziell schwächeren Länder und Regionen zu

verändern. Einzelne Maßnahmen, in der Regel zeitlich befristet und unterdimensioniert, können die Disparitäten allenfalls lindern, aber nicht ihre strukturellen Ursachen aufhalten. Nun soll es anders werden.

BESCHLUSS DER BUNDESREGIERUNG ZUR UMSETZUNG DER ERGEBNISSE DER KOMMISSION »GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE«

Der Bundesinnenminister überraschte bei der Vorstellung des Regierungsbeschlusses durch radikale Einsichten: »Wir brauchen wieder einen aktiveren Staat, der die Mängel der sozialen Marktwirtschaft ausgleicht und uns von dem Irrglauben befreit, die Marktwirtschaft löse alles«. Und die Regierung sieht die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse als »eine herausragende Aufgabe für die kommende Dekade«. Folgende Maßnahmen wurden verkündet, die von jedem Ressort im Rahmen seiner Zuständigkeit und nach Haushaltslage umgesetzt werden sollen:

1. **Mit einem neuen gesamtdeutschen Fördersystem strukturschwache Regionen gezielt fördern.** Hiermit soll ein aus der 18. Legislaturperiode stammendes Vorhaben umgesetzt werden. Im Hinblick auf das Auslaufen der bisherigen Bestimmungen zum Solidarpakt II sollen die spezifischen strukturpolitischen Förderinstrumente für Ostdeutschland für alle Regionen zur Verfügung stehen. Es sollen weitere nicht spezifizierte Programme für Innovation, die Stärkung der technischen sozialen Infrastrukturen und die Sicherung von Fachkräften in den Regionen entwickelt werden. Zudem findet bei der Verteilung der Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« eine stärkere Berücksichtigung des demografischen Wandels statt. Des Weiteren sollen nicht abgerufene Fördermittel endlich nicht mehr nach dem Windhundprinzip verteilt, sondern strukturschwachen Regionen erneut zur Verfügung gestellt werden.
2. **Arbeitsplätze in strukturschwache Regionen bringen.** So sollen Behörden, Wissenschaftseinrichtungen und Fachhochschulen vorrangig in strukturschwachen Gegenden angesiedelt werden. Insgesamt begrüßenswert, aber es wird dauern, bis die erhofften positiven Effekte sich in den Regionen bemerkbar machen.
3. **Breitband und Mobilfunk flächendeckend ausbauen.** Eigentlich für ein so hoch technisiertes Land eine Selbstverständlichkeit, aber auch hier gilt, dass eine staatlich finanzierte Infrastruktur allein keine schnellen Impulse für Wachstum und Beschäftigung erzeugen kann. Zudem ist es unverständlich, warum die langwierige Vergabe der 5G-Lizenzen an Privatunternehmen nicht mit

² Vgl. Fink, Hennicke und Tiemann (2019). Die Ergebnisse der Studie sind auf der Website www.fes.de/ungleiches-deutschland abrufbar. Zu den einzelnen Indikatoren der Clusteranalyse vgl. Fina et al. (2019).

entsprechenden Vollversorgungsgarantien versehen waren.

4. **Mobilität und Verkehrsinfrastruktur in der Fläche verbessern.** Eine dringend notwendige Maßnahme, die aber nicht zum Ziel haben darf, lange Pendlerstrecken, am besten mit dem Auto, zu ermöglichen. Die Mobilitätswende muss im Mittelpunkt stehen. Ziel muss es sein, den Menschen zu ermöglichen, möglichst dort zu arbeiten, wo sie leben. Deswegen sind Fortschritte bei dem digitalen Infrastrukturausbau, der Arbeitszeitflexibilisierung und der Kinder- und Seniorenbetreuung so dringend.
5. **Dörfer und ländliche Räume stärken.** Mit neuen räumlichen Abgrenzungen und eine neue inhaltliche Schwerpunktsetzung wird sich die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« auf wirklich bedürftige Räume und die inhaltliche Stärkung der Daseinsvorsorge vor Ort konzentrieren. Was mit den bedürftigen städtischen Regionen und deren Infrastrukturmängel passiert, ist damit aber offen.
6. **Städtebauförderung und sozialen Wohnungsbau voranbringen.** Mehr als ein Versprechen, die Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau auch nach dem Jahr 2021 fortzuschreiben, wurde nicht geleistet. Es fehlen bspw. die Förderung von Genossenschaften, Maßnahmen zum Erhalt der sozialen Vielfalt in den Städten sowie Lösungsansätze, wie der Zuwanderungsdruck in die erfolgreichen Städte und Regionen gemindert werden kann.
7. **Eine faire Lösung für kommunale Altschulden finden.** Wie dem Beschluss zu entnehmen ist, wurde hier keine Einigung erzielt. Zwar ist der Wille zu erkennen, verschuldeten Kommunen zu helfen, doch ist es fraglich, ob er ausreicht, um die Kommunen aus dem Teufelskreis von geringem Wachstum, hoher Arbeitslosigkeit, hohen Sozialausgaben und geringen öffentlichen Investitionen zu befreien. Denn ursächlich sind nicht die hohen Kassenkredite der Kommunen, wie der Beschluss nahelegt, sondern die strukturelle Schwäche ihrer Einnahmen gepaart mit den hohen Sozialausgaben, die den Kommunen per Bundesgesetz vorgeschrieben werden.
8. **Engagement und Ehrenamt stärken.** Eine Stiftung für Engagement und Ehrenamt soll gegründet werden, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt innovativ fördern. Ob das ausreicht, für die notwendige systematische und nachhaltige Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, ist fraglich.
9. **Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sichern.** Dazu wird sich der Bund über 2022 hinaus finanziell engagieren. Das war zu erwarten. Es bleibt zu hoffen, dass die Länder

nicht wie beim Gute-Kita-Gesetz das Vorhaben soweit verwässern, dass die ursprüngliche Idee von einheitlichen Betreuungsstandards und dem Ausbau der Betreuung nur schwer zu erkennen ist.

10. **Barrierefreiheit in der Fläche verwirklichen.** Auch hier handelt es sich nicht um eine strukturelle Innovation, sondern um die Erfüllung der Verpflichtungen der Bundesregierung aus der UN-Behindertenrechtskonvention.
11. **Miteinander der Bürgerinnen und Bürger in den Kommunen fördern.** Der Bund verpflichtet sich, gute Rahmenbedingungen für die Schaffung einer sozialen Infrastruktur in den Kommunen zu schaffen. Damit soll die Attraktivität der Kommunen als Orte, an denen mehrere Generationen zusammenleben, verbessert werden. Ob damit eine dringend verbesserte Infrastruktur für Pflege, für Schulen oder Nahversorgung gemeint ist, bleibt offen.
12. **Gleichwertige Lebensverhältnisse als Richtschnur setzen.** Die Etablierung einer praktikablen quantitativen und qualitativen räumlichen Wirkungsanalyse von staatlichen Maßnahmen im Sinne eines »Gleichwertigkeits-Checks« wäre in der Tat ein wichtiger Fortschritt und zugleich eine methodische Herausforderung für die wissenschaftliche Politikberatung.

Zusammenfassend zeigt der Beschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse« durchaus richtige Erkenntnisse und Überlegungen zur Bekämpfung der sozialen und ökonomischen Ungleichheit im Land. Trotz des Donnerhalls der Verkündung durch Bundesminister Seehofer stellen die Vorschläge keinen großen Wurf dar. Viele Vorschläge sind bereits aus anderen Zusammenhängen bekannt oder setzen die Umsetzung bestehender Instrumente fort. Vieles bleibt im Vagen. Wie viel Geld fließen wird, bleibt offen. Erneut hat die Bundesregierung es verpasst, eine große Lösung für ein wirklich großes Problem vorzulegen.

NOTWENDIG IST EINE NEUE POLITIK

Damit springt die Bundesregierung insgesamt zu kurz. Denn wirklich notwendig wäre ein umfassendes politisches Konzept zur Bekämpfung der Disparitäten. Dieses sollte die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit einer Politik zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verbinden. Dazu sind nicht nur eine aktive Struktur- und vor allem Regionalpolitik sowie kräftige Impulse für die Stärkung der Zivilgesellschaft dringend notwendig. Will die Politik tatsächlich erfolgreich sein, wird sie über die angedachten Maßnahmen hinaus um einen weitergehenden Umbau auch der Bildungs-, Forschungs-, Verkehrs- und Finanzpolitik nicht herumkommen. Sie sollte vier Ziele verfolgen:

1. **Ungleiches ungleich behandeln**
Soziale und technische Infrastrukturen sind räumlich höchst ungleich verteilt. Die Staatsausgaben müssen künftig räumlich gerechter verteilt werden. Der politische Leitsatz »Ungleiches ungleich behandeln« muss zur durchgehenden Maxime staatlicher Ausgabenpolitik werden. Erforderlich ist eine stärker indikatorengestützte Regionalisierung vieler staatlicher Investitionshilfen, orientiert an fachlichen Aspekten und räumlichen Ungleichgewichten. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturförderprogramme und bei den Investitionshilfen des Bundes und der Länder. Somit können sowohl die Nöte struktur- und finanzschwacher Kommunen als auch die Probleme der durch Zuzugsdruck überlasteten dynamischen Städte und Kreise berücksichtigt werden.
2. **Kommunen stärken**
Ohne leistungsstarke Kommunen sind gleichwertige Lebensverhältnisse nicht zu erreichen. Denn die kommunalen Verwaltungen sichern den Zugang zur Daseinsvorsorge für alle. Die Kommunen brauchen dafür eine angemessene Personal- und Finanzausstattung. Notwendig ist deshalb eine Initiative zur Stärkung der Verwaltungskraft, um kommunalen Kompetenzen wieder aufzubauen. Mit einer Anpassung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder muss sichergestellt werden, dass die vom Bund bereitgestellten Mittel bei denjenigen Kommunen und Kreisen ankommen, die diese benötigen.
3. **Strukturschwache Kommunen endlich entlasten**
Notwendig ist deshalb ein gemeinsamer Entschuldungsfonds des Bundes und der Länder. Die Alt-schulden der am meisten belasteten Kommunen sollten gebündelt und mit Auflagen verbunden werden, um die Einnahmensituation zu verbessern und neue Schulden zu vermeiden. Daneben ist eine weitere Übernahme von Sozialausgaben durch den Bund, z. B. der Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose, die in den Krisenkommunen besonders ins Gewicht fallen, notwendig. Die schwächsten Kommunen tragen heute die höchsten Lasten bei den Sozialtransfers.
4. **Neue Gemeinschaftsaufgabe »Regionale Daseinsvorsorge«**
Der Zugang zu einer flächendeckenden und leistungsfähigen Infrastruktur ist die Voraussetzung dafür, dass sich die Menschen frei entfalten können. Eine Politik des Zusammenhalts muss sich deshalb um die Entwicklung sozialer Orte kümmern, an denen eine eigenständige Regionalentwicklung durch bürgerschaftliches Engagement, kommunale Kooperationen und regionale Netzwerke und viele andere Teilhabeformate gelebt wird. Die vielen innovativen Ansätze aus geförderten Modellprojekten des Bundes und der Länder gehören verstetigt und in den Alltagsbetrieb

übernommen. Bund und Länder sollten hierfür eine neue Gemeinschaftsaufgabe »Regionale Daseinsvorsorge« verabreden. Sie finanziert sowohl eine ausreichende materielle Daseinsvorsorge in den Regionen als auch die systematische Unterstützung der Prozesse zur Aktivierung, Mitbestimmung und Selbstorganisation der Zivilgesellschaft.

FAZIT

Mit der Arbeit der Kommission und dem Kabinettsbeschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission kommt die Debatte zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse endlich in Gang. Den Ankündigungen müssen jetzt Taten folgen, sonst werden die Zweifel an Politik und Demokratie in den betroffenen Regionen weiter steigen. Diffuse soziokulturelle Debatten zum Thema Heimat lenken dabei nur ab, provozieren falsche Fronten und laufen Gefahr, die materiellen Lebensinteressen der Menschen aus den Augen zu verlieren.

LITERATUR

- Fina, S., F. Osterhage, J. Rönsch, K. Rusche, S. Siedentop, R. Zimmer-Heemann und R. Danielzyk (2019), *Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019: Hintergründe zu Trends, Indikatoren, Analysen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Fink, Ph., M. Hennicke und H. Tiemann (2019), *Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Giebler, H. und S. Regel (2017), *Wer wählt rechtspopulistisch? Geografische und individuelle Erklärungsfaktoren bei sieben Landtagswahlen*, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Stahnke, J., J. Tröger und S. Venohr (2019), »Gespaltenes Land«, *Zeit online*, 27. Mai, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-05/wahlergebnisse-europawahl-hochburgen-daten>.