



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 142 · 1993

Kurt Geppert, Thomas Seidel und Kathleen Toepel

**Strukturelle Anpassungsprozesse
in der Region Berlin-Brandenburg**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

1000 Berlin 33 (Dahlem), Königin-Luise-Straße 5

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Sir Leon Brittan · Prof. Dr. Johann Eekhoff · Dr. Norbert Meisner · Wolfgang Roth, MdB · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Fritz Franzmeyer · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Wolfgang Kirner

Prof. Dr. Eckhard Kutter · Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Alexander von Tippelskirch

Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident

Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Verkehr

Bundesministerium für Post und Telekommunikation

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Bundesministerium für Forschung und Technologie

Land Berlin

Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie

Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe

Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten

Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft

Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium

Deutsche Bundesbank

Deutsche Bundesbahn

Deutsche Bundespost Postdienst

Deutsche Bundespost Telekom

Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsvereinigung Bergbau

Christlich-Demokratische Union Deutschlands

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Freie Demokratische Partei

Deutscher Gewerkschaftsbund

Industriegewerkschaft Metall

Berliner Bank Aktiengesellschaft

Berlin Hyp Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank AG

IKB Deutsche Industriebank AG

Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft

Elektrowerke GmbH Holding

Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun

Dr. Dieter Hiss

Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 142 · 1993

Kurt Geppert, Thomas Seidel und Kathleen Toepel

**Strukturelle Anpassungsprozesse
in der Region Berlin-Brandenburg**



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

Verzeichnis der Mitarbeiter

Wissenschaftliche Mitarbeiter/innen

Kurt Geppert
Thomas Seidel
Kathleen Toepel

Fallstudien von SÖSTRA

Ernst Au
Horst Hanke
Carola Krüger

Statistik

Marie Karagouni-Roß
Klaus-Rüdiger Willfarth

Textverarbeitung

Karin Kaiser
Sibylle Kremser

Datenverarbeitung

Thomas Asperger
Jaqueline Sawallisch

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Kirner

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich Becker-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Alle Rechte vorbehalten

Druck: 1993 bei ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26

Printed in Germany

ISBN 3-428-07816-0

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einleitung	5
1.1 Problemstellung und Untersuchungsziele	5
1.2 Abgrenzung des Untersuchungsraums	9
2 Sozioökonomische Strukturen und Entwicklungen im Untersuchungsraum	11
2.1 Bevölkerung und Siedlungsstruktur	11
2.2 Wirtschaftsstruktur	17
2.2.1 Berlin	17
2.2.2 Brandenburg	24
2.3 Beschäftigung und Arbeitsmarkt	33
3 Strukturwandel und Regionalpolitik im Untersuchungsraum	37
3.1 Anpassungserfordernisse und Möglichkeiten der Analyse	37
3.2 Regionalpolitische Maßnahmen	41
3.2.1 Bundesebene	41
3.2.2 Länderebene	52
3.2.3 Kommunen	59
3.2.4 Aktivitäten der EG	66
3.2.4.1 Integration in das System des Gemeinschaftsrechts	66
3.2.4.2 Förderung aus den Strukturfonds der EG	67
3.3 Einzelwirtschaftliche Anpassungsreaktionen	80
3.4 Privatisierungsstand und Entwicklung von Treuhandunternehmen	95
3.5 Unternehmensgründungen und Anpassungsmaßnahmen kleiner und mittlerer Unternehmen	100
3.6 Anpassungsprozesse in der Landwirtschaft	116
3.7 Wirtschaftliche Entwicklung	123
3.7.1 Daten aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	123
3.7.2 Indikatoren für die Investitionstätigkeit	125
3.7.3 Indikatoren für die Produktions- und Beschäftigungsentwicklung	141
3.7.4 Indikatoren für die außenwirtschaftliche Verflechtung	166
3.8 Arbeitsmarkt	173

4	Fallstudien	189
4.1	Region Frankfurt (Oder)-Eisenhüttenstadt	189
4.2	Brandenburg/Havel	222
4.3	Wildau	230
4.4	Achse Marzahn - Strausberg	252
4.5	Achse Spandau - Falkensee - Nauen	274
5	Wirtschaftliche Perspektiven bis 2000	295
6	Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	307
	Literaturverzeichnis	341
	Verzeichnis der Tabellen, Abbildungen und Übersichten	345

1 Einleitung

1.1 Problemstellung und Untersuchungsziele

Mit der politischen Entscheidung für eine schnelle Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde die Wirtschaft der ehemaligen DDR einer extremen "Schocktherapie" ausgesetzt. Die innerhalb kürzester Zeit vollzogene Transformation von einer zentral gelenkten zu einer marktgesteuerten Wirtschaft und - viel mehr noch - die schlagartige Konfrontation mit dem westdeutschen Wirtschaftspotential und mit Weltmarktgegebenheiten, vor allem was Art und Qualität der hergestellten Produkte und die Effizienz des Produktionsprozesses angeht, haben zu einem rapiden Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft geführt. Der Aufbau neuer, unter den veränderten Bedingungen konkurrenzfähiger Potentiale kommt dagegen nur allmählich voran. Die zwangsläufige Folge dieser Entwicklung ist massive Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern. Als große zusätzliche Belastung kam 1991 der abrupte Einbruch im Handel mit den osteuropäischen Ländern hinzu.

Die Region Berlin-Brandenburg befindet sich in diesem Prozeß in einer exponierten Position. Das unmittelbare Nebeneinander von Deutschland West und Deutschland Ost ließ die Unterschiede und Verständigungsschwierigkeiten zwischen beiden Gesellschaften besonders deutlich werden. Enorme Einkommensunterschiede sowie die auf engstem Raum erlebte Gleichzeitigkeit von Wachstum hier und wirtschaftlichem Niedergang dort machten die schmerzliche Seite der Vereinigung in krasser Form spürbar.

Auf der anderen Seite wurde der erforderliche Anpassungsprozeß von Anfang an dadurch erheblich erleichtert, daß in einem Teil der Region - in West-Berlin - eine funktionierende Verwaltung, eine intakte Infrastruktur und ein leistungsfähiges, flexibel reagierendes Wirtschaftspotential zur Verfügung stand. Für die Westberliner Wirtschaft hatte die Beseitigung der Grenzen einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage zur Folge. In den Jahren 1990 und 1991 ist das reale Bruttoinlandsprodukt um die Hälfte stärker gewachsen als in den übrigen alten Bundesländern. Abgesehen von diesem kurzfristigen Boom, von dem insbesondere der Konsumgüterbereich und der Handel profitierten, haben sich die Perspektiven für die Wirtschaft West-Berlins durch die politischen Veränderungen aber auch auf Dauer grundlegend verbessert.

Mit der Expansion der wirtschaftlichen Leistung geht eine kräftige Erhöhung der Beschäftigtenzahl im Westteil der Stadt einher. Dabei werden sehr viele Arbeitskräfte aus Ost-Berlin und aus dem Umland eingestellt. Die Kehrseite dieser Entlastungsfunktion West-Berlins ist allerdings eine im Vergleich zu Westdeutschland immer ungünstigere Entwicklung der Arbeitslosenzahl. Für Arbeitnehmer mit geringer beruflicher Qualifikation haben sich die Chancen auf dem Arbeitsmarkt weiter verschlechtert.

Ein anderer Aspekt der besonderen Position der Region Berlin-Brandenburg im innerdeutschen Anpassungsprozeß ist die Tatsache, daß es auch in West-Berlin einen erheblichen Bedarf an strukturellem Wandel gibt. Er resultiert vor allem aus der in den Jahrzehnten der räumlichen Isoliertheit gewachsenen und im Vergleich mit westdeutschen Ballungsgebieten ungünstigen Wirtschaftsstruktur sowie aus der - teilweise damit zusammenhängenden - Überdimensioniertheit des öffentlichen Sektors. Es spricht zwar alles dafür, daß sich die Region auf mittlere und vor allem auf längere Sicht wirtschaftlich ausgesprochen dynamisch entwickeln wird, zur Bewältigung der jetzt anstehenden Strukturprobleme in beiden Stadthälften wird es aber sehr großer Anstrengungen bedürfen.

Einen Sonderfall stellt die Region Berlin-Brandenburg auch in raumordnerischer Hinsicht dar. Mit dem Wegfall der Grenzen ist eine weltweit wohl nicht sehr häufige Konstellation offen sichtbar geworden: eine hoch verdichtete Großstadt mit mehreren Millionen Einwohnern inmitten eines dünn besiedelten, in weiten Bereichen ländlich geprägten Umlandes. In Anbetracht der zunehmenden Flächenknappheit und der Zersiedelung in anderen Ballungsräumen ist dies zwar ein unschätzbare Standortvorteil. Die Vermeidung einer ungeordneten Entwicklung stellt allerdings bei dem zu erwartenden Suburbanisierungsdrang der Stadt und der Attraktivität der Region für auswärtige Investoren eine große Herausforderung für die Raumordnungs- und Regionalentwicklungspolitik dar, zumal hier die in Teilbereichen unterschiedlichen Interessen der beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg in Einklang gebracht werden müssen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sind zunächst die wesentlichen wirtschaftlichen Strukturen in der Region Berlin-Brandenburg und ihren Teilgebieten bei der Vereinigung der beiden deutschen Staaten analysiert worden. Dabei wurde die Zeit bis Ende 1990 keineswegs ausgeblendet. Es erschien aber sinnvoll, für die detailliertere Darstellung der

Ausgangsstrukturen einen Zeitpunkt zu wählen, zu dem ein Mindestmaß an - zumindest formaler - Vergleichbarkeit zwischen West- und Ostdeutschland gegeben war. Dies ist aber auch vor dem Hintergrund der Entwicklung unmittelbar nach der "Wende" gerechtfertigt; in der Zeit von Ende 1989 bis Ende 1990 ist in der ehemaligen DDR zwar schon viel an Altem abgebaut worden, es ist aber noch nicht viel Neues entstanden.

Im Mittelpunkt der Arbeit stand die Untersuchung der seit der Vereinigung getroffenen Anpassungsmaßnahmen der wirtschaftlichen Akteure, sowohl der Unternehmen als auch der öffentlichen Institutionen. Da die Situation in einer Region letztlich nur vor dem Hintergrund gesamträumlicher Entwicklungen bewertet werden kann, sind dabei stets die Verhältnisse in Brandenburg und in Ostdeutschland insgesamt in die Betrachtung einbezogen worden.

Die Datengrundlagen für eine derartige Untersuchung sind immer noch sehr fragmentarisch und ungenau. Die erforderlichen Statistiken sind z.T. erst im Aufbau, z.T. ist ihr Aussagewert auch durch Anlaufschwierigkeiten noch beeinträchtigt. Als besonders nachteilig macht sich bemerkbar, daß es noch keine Daten über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Ostdeutschland gibt. Diese Statistik, die regional, sektoral und funktional tief gegliederte Angaben enthält, spielt bei der Analyse des strukturellen Wandels in Westdeutschland eine zentrale Rolle. Zumindest was die regionale Ebene angeht, gibt es also bisher für die neuen Bundesländer eine Art Flickenteppich von mehr oder minder verlässlichen Einzelinformationen. Ein konsistentes Gesamtbild läßt sich daraus nur schwer herstellen.

Wegen des Mangels an statistischen Angaben mußte in starkem Maße auf Befragungsergebnisse zurückgegriffen werden. Eigens für diese Untersuchung wurden 20 größere Unternehmen und eine Reihe von Verbänden und öffentlichen Institutionen in der Region mündlich befragt. Darüber hinaus wurde eine im Sommer 1992 in den neuen Bundesländern durchgeführte schriftliche Unternehmensbefragung des DIW gesondert für Brandenburg sowie für den Ballungsraum Berlin und seine Teilräume ausgewertet. Solche einmaligen Befragungen haben zwar den Vorteil, daß sie relativ differenzierte Informationen aus erster Hand bieten, in Umbruchzeiten, wie sie Ostdeutschland derzeit durchmacht, sind die Ergebnisse allerdings z.T. recht schnell veraltet.