

Die wirtschaftspolitischen Reformdiskussionen des vergangenen Jahres haben in jüngerer Zeit auch vor dem Jahrhundertprojekt Aufbau Ost nicht haltgemacht. Schienes nach der Verabschiedung des Solidarpaktes II noch so, als könne der Aufbau Ost für viele Jahre auf sicherem Gleis fortfahren, so ist inzwischen in Wissenschaft und Politik ein Unbehagen über den wirtschaftspolitischen Kurs registrierbar, das sich in drastischen Urteilen über das Erreichte und radikalen Vorschlägen für einen Richtungswechsel Luft verschafft. So nennt Hans-Werner Sinn, Präsident des Institutes für Wirtschaftsforschung (IfO), den bisherigen Aufbauprozeß „mißlungen“, und die Dohnany-Kommission empfiehlt eine Umorientierung der Wirtschaftsförderung, die am besten zentralistisch über die Mittelverwendung entscheiden und sich der Förderung von „Wachstumspolen“ zuwenden sollte, nachdem die bisherige breitflächige Förderung nicht die erhofften Effekte erzielt habe. Vor allem aber entgeht die Höhe der Transferzahlungen von West nach Ost nicht mehr einer kritischen Erörterung. Bemerkenswerterweise hat erst kürzlich der für den Aufbau Ost zuständige Bundesminister von „märchenhaften Summen von 83 Milliarden Euro jährlich“ gesprochen, die „in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden“ und die ein vollkommen verzerrtes Bild von den Solidarleistungen zeichnen, wohingegen eine Summe von fünfzehn Milliarden korrekten Wert darstellen würden.

Diese „Richtigstellung“ aus dem Bundesverkehrsministerium ist in jüngster Zeit allerdings nicht wiederholt worden, was daran liegen mag, daß die genannte Summe von 83 Milliarden Euro Transferzahlung gleichermaßen märchenhaft wie real ist. Vor allem die umlagefinanzierten Rentenzahlungen und Lohnersatzleistungen schlagen zu Buche, während die Investitionen nur einen vergleichsweise bescheidenen Betrag in der Transfersumme ausmachen. Ein realistischeres Bild gewinnt man, wenn die Höhe der Transferzahlungen in Relation zu dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) in West und Ost gesetzt wird: Sie machen vier Prozent des westlichen BIP sowie 32 Prozent des ostdeutschen BIP aus. Anders ausgedrückt wird jeder dritte Euro, der in den Neuen Bundesländern von privaten und öffentlichen Haushalten verausgabt wird, in den Alten Bundesländern erwirtschaftet. Es handelt sich also um eine wirtschaftshistorisch einzigartige Differenz von volkswirtschaftlicher Absorption und Produktion, die sich keine selbständige Volkswirtschaft leisten könnte.

Wachstumsverluste

Die größte volkswirtschaftliche Belastung resultiert allerdings weniger aus den Transferzahlungen unmittelbar, sondern aus den von ihnen verursachten Wachstumsverlusten für die gesamtdeutsche Volkswirtschaft. Die Politik der frühen Nachwendezeit – sowohl auf seiten der Bundesregierung wie auch auf seiten der Gewerkschaften – zielte auf eine um-

gehende Anhebung der Einkommen auf westliches Niveau, der sich die Produktivität rasch von unten annähern sollte. Da die (Arbeits-)Produktivität jedoch langsamer als vorgesehen anstieg – sie beläuft sich heute auf 71 Prozent des Westniveaus –, verloren die Reallöhne für einen unverhältnismäßig langen Zeitraum jeglichen Kontakt zur Produktivität. Unterbeschäftigung und empfindliche Wachstumseinbußen waren die unvermeidbare Folge. Die Inanspruchnahme (und der weitere Ausbau) des westdeutschen wohlfahrtsstaatlichen Modells bis Mitte der neunziger Jahre zur „Abfederung“ der sozialen Kosten von Arbeitslosigkeit schwächten die Wachstumskräfte der gesamtdeutschen Volkswirtschaft abermals. So wurde unter anderem die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld ausgedehnt sowie eine Politik der Frühverrentung betrieben, welche bei dem umlagefinanzierten Sozialversicherungssystem die Arbeitskosten in die Höhe trieben und damit die Produktivitätsschwelle für neue Arbeitsplätze erneut anhoben. Diese beeinträchtigten Investitionsbedingungen für privates Kapital verschärfen die Wachstumskrise, wobei die deutsche Volkswirtschaft in besonderer Weise für internationale Wachstumskrisen anfällig gemacht wurde. Drei zurückliegende Jahre von wirtschaftlicher Stagnation (0,8, 0,2 und zuletzt –0,1 Prozent von 2001 bis 2003) haben denn auch die Kosten ausbleibenden wirtschaftlichen Wachstums allgemein ins Bewußtsein gerückt und zur Priorität wirtschaftspolitischer Bemühungen werden lassen.

Effizienzfrage

Vor diesem Hintergrund hat die Diskussion um den Aufbau Ost eine Akzentverlagerung erfahren. Ging die Wirtschaftspolitik in der frühen Nachwendezeit selbstverständlich von einem intakten Wachstumsprozeß in den alten Ländern aus und gestaltete die Solidarhilfen vor

diesem Hintergrund großzügig, so können heute die Rückwirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum nicht länger ignoriert werden. Geradezu zwangsläufig stellt sich damit die Frage nach der volkswirtschaftlichen Effizienz der eingesetzten Solidarhilfen und alternativen Verwendungsmöglichkeiten mit höheren Erträgen. In diesem Sinne sind auch die traditionellen Diskussionen um eine „gerechte“ Umverteilung des Wohlstandes zwischen West und Ost obsolet geworden, die für Politiker verschiedener Parteien – nicht nur der traditionellen Linken – eine Geschäftsgrundlage für Positionierungen bildet. Umverteilungsoptionen hängen von der Wachstumsdynamik ab, weshalb ein Aufholprozeß in den neuen Ländern zu Lasten der alten Länder undenkbar ist. Am Beispiel der alten Bundesrepublik und des Aufholprozesses strukturschwacher Regionen wie des Emslandes oder Niederbayerns läßt sich eine realitätsgerechte Vorstellung von den wirtschaftspolitischen Optionen gewinnen: Erst nach einer längeren Wachstumsphase in der Nachkriegszeit, welche von den ökonomischen Agglomerationsräumen ausging und in zunehmende Kapazitätsbeschränkungen – indiziert durch steigende Arbeitskosten und Immobilienpreise – einmündete, profitierten die peripheren Räume und schlossen gegenüber den ökonomischen Zentren auf. Hingegen hätte eine ökonomische Schwächung der Wachstumszentren zugunsten der Peripherie, wie sie etwa als „dezentrale Konzentration“ in Brandenburg leitbildhaft betrieben worden ist, zu einem frühzeitigen Wachstumsabbruch in der alten Bundesrepublik geführt. In diesem Sinne blieb die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, auf die sich Politiker in den Neuen Ländern gern berufen, auch im Westen stets juristische Fiktion und relativierte sich durch die regionalökonomischen Gesetzmäßigkeiten.

Allerdings wird der bisher erreichte Stand des Aufholprozesses in den Neuen

Ländern oft nicht angemessen gewürdigt, wofür wiederum die spezifischen Rahmenbedingungen des West-Ost-Transfers ausschlaggebend sein dürften. Vereinfacht gesprochen läßt sich sagen, daß der ökonomische Aufholprozeß bis Mitte der neunziger Jahre überschätzt worden ist, während er danach – als gemeinhin von einem Stillstand gesprochen wurde – unterschätzt wurde. Zwar weisen die makroökonomischen Daten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum mit hohen Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität, doch stützte sich das Wirtschaftswachstum auf eine Ausweitung der Staatsnachfrage. Die Wertschöpfung fand im wesentlichen in solchen Sektoren statt, welche direkt oder indirekt von staatlicher Ausgabenpolitik profitierten, das heißt vor allem der Immobilienwirtschaft, während zugleich eine fast vollständige Deindustrialisierung der Ostwirtschaft erfolgte. Etwas pointiert gesprochen, bestand die Wirtschaft in Ostdeutschland zu Anfang der neunziger Jahre aus einem ausgedehnten, handwerklich geprägten Bausektor, einer rasch produktiver gewordenen Landwirtschaft, ersten wenigen industriellen Großansiedlungen, neu gegründeten industriellen Kleinunternehmen sowie, last but not least, einem überdimensionierten öffentlichen Dienst. Ab Mitte der neunziger Jahre folgte ein tiefgreifender Strukturwandel, der sich als Substitution von staatsnaher Wertschöpfung durch exportbasierte Wertschöpfung charakterisieren läßt: Die künstlich ausgedehnte Bauwirtschaft schrumpfte und setzte Arbeitskräfte frei, während sich gleichzeitig eine Industrie neu aufbaute und inzwischen beachtliche Wachstumsraten erzielt. Zeichneten die hohen zweistelligen Wachstumsraten der Industrie in den Jahren 1996 bis 2000 noch ein geschöntes Bild, da die Ausgangsbasis nahe bei Null lag, so kann das aktuelle industrielle

Wachstum von etwa acht Prozent jährlich durchaus als ökonomischer Erfolg gewertet werden. Auch die gestiegene Exportquote von mehr als 25 Prozent (Thüringen: 27,5 Prozent) signalisiert, daß sich die Ostwirtschaft in die internationale Arbeitsteilung erfolgreich eingliedert. Auch wenn im Vergleich zum Westen immer noch gut die Hälfte der benötigten Industriearbeitsplätze fehlen und zu einer Exportquote von 39 Prozent, wie sie im Westen erzielt wird, noch ein gewisser Abstand besteht, ist im Aufholprozeß Ost eine gute Wegstrecke zurückgelegt worden. Vieles spricht für ein Anhalten des industriellen Wachstumsprozesses im Osten, zumal die Unternehmen inzwischen eigene Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten aufgenommen oder verstärkt haben, welche eine wichtige Voraussetzung für das Erschließen von Marktnischen mit hoher Wertschöpfung bilden. Daß der Nettoeffekt aus schrumpfender staatsnaher Wertschöpfung und ansteigender exportbasierter Wertschöpfung nur schwach positiv ausfällt, verdeckt freilich diesen erfreulichen Anpassungsprozeß und hilft bislang nicht beim Abbau der Unterbeschäftigung. Erst nach überwundener Strukturkrise in der Bauwirtschaft – wofür wohl noch drei bis fünf Jahre zu veranschlagen sind – könnte das industrielle Wachstum ungemindert makroökonomische Wirkung entfalten.

Abnahme der Transfertätigkeit

Der Aufholprozeß unter den Bedingungen einer Transferökonomie weist damit erhebliche Unterschiede zum bundesdeutschen Wirtschaftswunder nach 1945 auf, das häufig als historische Referenz gedient hatte. Charakteristisch für die Nachkriegszeit bis etwa Ende der sechziger Jahre war eine Lohnpolitik, welche die Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität nicht antizipiert hatte und damit Akkumulationsquellen für private Investitionstätigkeit schuf. Der unterhalb der

Produktivitätszuwachsrate verlaufende, aber eben doch signifikante Einkommensanstieg sorgte für „Einkommenszufriedenheit“ und bildete die ökonomische Grundlage für den Aufbaustolz Westdeutschlands. Geradezu spiegelbildlich verlief der Anpassungsprozeß in den Neuen Ländern: Lohnpolitik und wohlfahrtsstaatliche Transferpolitik nahmen ein Aufschließen der Produktivität Ostdeutschlands vorweg und bezahlten die Überschätzung des Aufholtempos mit hoher, sich rasch verfestigender Unterbeschäftigung und gewaltigen Transferzahlungen, die seitens der politisch Verantwortlichen in ihrer tatsächlichen Höhe abgestritten werden. Ökonomische Fortschritte können sich unter dieser Konstellation für die nächste Zeit kaum in höheren Einkommen niederschlagen, sondern vielmehr in einer Abnahme der Transferabhängigkeit. Ein gelungener Aufholprozeß manifestiert sich unter anderem darin, daß die in Ostdeutschland gezahlten Renten von den Beitragszahlungen der Beschäftigten in Ostdeutschland erwirtschaftet werden, das dort gezahlte Arbeitslosengeld von den ostdeutschen Versicherungsbeiträgen sowie die übrigen steuerfinanzierten Sozialleistungen aus der originären Steuerkraft Ostdeutschlands finanziert werden. Nicht zuletzt manifestiert sich das Gelingen des Aufholprozesses aber auch in einem weiteren Anstieg der Arbeitsproduktivität, damit die Unternehmen eine stärkere Eigenkapitalbasis erwirtschaften können und von konjunkturellen Einbrüchen unabhängiger werden. Pointiert ausgedrückt: Während im bundesdeutschen Wirtschaftswunder Jahr für Jahr mehr verdient wurde, weil mehr erwirtschaftet worden ist, geht es im ostdeutschen Aufholprozeß um die Erwirtschaftung dessen, was schon längst verdient wird.

Einige Bemerkungen zur Finanzpolitik der Neuen Länder: In jüngster Zeit wird zunehmend der Verdacht der Mittelver-

schwendung von Solidarhilfen geäußert, insbesondere von Mitteln aus dem Solidarpakt II. Letztere wurden mit der Auflage gewährt, sie investiv einzusetzen, woran angesichts der niedrigen Investitionsquoten in den Landeshaushalten der Neuen Länder allerdings Zweifel aufkommen. Während Sachsen noch eine Investitionsquote von (flutschädenbereinigt) 23 Prozent aufweist, unterschreitet sie in den anderen Neuen Ländern bereits bedrohlich die zwanzig Prozentmarke und erfüllt, wenn überhaupt, nur noch mit Mühe die Kriterien eines verfassungsmäßigen Haushaltes. Wie die vorbildliche Haushaltspolitik Sachsens demonstriert, können sich die anderen Neuen Länder aber kaum auf eine verfehlte Wirtschaftspolitik des Bundes oder schlechte konjunkturelle Rahmenbedingungen berufen, da der Freistaat Sachsen keine besseren Bedingungen angetroffen hat.

Abnehmende Bevölkerungsrate

In der Öffentlichkeit in den Neuen Ländern und auch einer Mehrheit von Landespolitikern ist zudem nicht hinreichend bewußt, daß die Neuen Länder im Vergleich zum Westen zur Zeit eine großzügige Finanzausstattung genießen, die aber in den kommenden Jahren (ab 2009) bis zum Jahr 2019 abgebaut werden wird, da der Solidarpakt II – anders als der Solidarpakt I – degressiv gestaltet ist. Einen Solidarpakt III, auf den manche spekulieren, wird es nicht geben, zumal die Neuen Länder dann dreißig Jahre Solidarhilfen bekommen haben werden. Es entgeht indes der allgemeinen Kenntnis, daß die Neuen Länder gegenwärtig etwa über 142 Prozent der Pro-Kopf-Einnahmen von Ländern wie Niedersachsen oder Schleswig-Holstein (sogenannte finanzschwache Westflächenländer) verfügen, jedoch nach Auslaufen des Solidarpaktes II nur noch Einnahmen knapp unterhalb (etwa 96 Prozent) dieser Länder erzielen

werden. Die Neuen Länder werden sich also im Jahre 2020 weniger als die genannten Länder an öffentlichen Ausgaben leisten können. Gleichzeitig aber wird die Bevölkerung in den Neuen Ländern nach verlässlichen Prognosen in diesem Zeitraum aufgrund der Geburtendefizite in der Nachwendezeit und Abwanderung in den Westen um etwa fünfzehn Prozent sinken: Die Gesamteinnahmen werden also empfindlich zurückgehen, wobei auch die Mittel aus dem Länderfinanzausgleich abnehmen werden, da diese ebenfalls an die Einwohnerzahl gekoppelt sind.

Konsumptive Einsparungen

Eine abnehmende Bevölkerung verursacht für sich genommen kein finanzpolitisches Problem, da weniger öffentliche Leistungen nachgefragt werden. Jedoch gilt hier ein fiskalisches Paradoxon, das sich in dem Satz „Geld sparen kostet Geld“ zusammenfassen läßt. Häufig bedarf die Einsparung öffentlicher Ausgaben nämlich neuer Investitionen (etwa bei der Zusammenlegung von Ämtern), so daß kurzfristig die Ausgaben steigen, ein Sachverhalt, der in der öffentlichen Auseinandersetzung dann oft als Argument gegen Sparmaßnahmen der Regierung verwendet wird. Vor diesem Hintergrund der sogenannten Kostenremanenz ist die Zukunft der Neuen Länder unter finanzpolitischem Aspekt zu betrachten:

Bereits gegenwärtig leisten sich viele der Neuen Länder ein Niveau an Ausgaben, wie es in den alten Ländern nicht üblich ist. Personalüberhänge weisen unter anderem die Ausgabenbereiche politische Führung und zentrale Verwaltung auf, aber gleiches gilt für die Bereiche Polizei, allgemeinbildende Schulen sowie für die noch aus DDR-Zeiten stammende großzügige Kinderbetreuung. Illustrativ für vieles sei die prachtvolle Größe der Landtage in den Neuen Ländern genannt: Leisten sich Thüringen und Brandenburg

bei jeweils ungefähr 2,4 Millionen Einwohnern Landtage von jeweils 88 Abgeordneten, so weist der neue Landtag Nordrhein-Westfalens 180 Abgeordnete auf – bei achtzehn Millionen Einwohnern! Zur Finanzierung solcher konsumptiven Ausgaben aber war der Solidarpakt II nicht gedacht, vielmehr sollten hiermit die zu DDR-Zeiten unterlassenen öffentlichen Investitionen nachgeholt werden. Bereits bei der jetzigen Einwohnerzahl drängt eine Einsparung konsumptiver und Verwaltungsausgaben, erst recht gilt dies für die kommenden Jahre mit sinkender Einwohnerzahl. Das Reduzieren von Kosten wird aber schwieriger, wenn die Einnahmen zurückgehen und es an Mitteln mangelt, um Investitionen für das Zusammenlegen von Verwaltungseinheiten zu finanzieren – also die Konstellation nach dem Jahre 2009. Die demographische Entwicklung wiederum wird allein aus statistischen Gründen die Pro-Kopf-Verschuldung der Neuen Länder nach oben treiben, während sie bereits jetzt das Niveau der alten Länder erreicht hat. Mit anderen Worten stehen den Neuen Ländern nur noch wenige Jahre Zeit zur Verfügung, um die Solidarpaktmittel zu nutzen, Investitionslücken zu schließen und die Struktur der öffentlichen Ausgaben an die eigene Wirtschaftskraft anzupassen. Sollen Schwerpunkte etwa in den zukunftsfähigen Bereichen Wissenschaft und Kultur gebildet werden, müssen diese durch überproportionale Einsparungen in anderen Ausgabenbereichen gegenfinanziert werden.

Leider verstellt die leidige, von der Dohnany-Kommission ausgelöste Diskussion um eine bevorzugte Förderung von Wachstumskernen den Blick auf den ungleich drängenderen finanzpolitischen Korrekturbedarf. Verstreicht die Zeit bis zum Einsetzen der Degression des Solidarpaktes II ungenutzt, droht den Neuen Ländern nämlich ein ähnliches Schicksal wie dem Land Berlin: Nach Auslaufen der

jahrzehntelangen, großzügig dimensionierten (West-)Berlin-Hilfe ab Mitte der neunziger Jahre reagierte die Große Koalition viel zu spät mit Kosteneinsparungen und manövrierte das Land binnen weniger Jahre in eine haushaltspolitische Notlage, aus der es sich aus eigener Kraft kaum noch befreien kann. Freilich förderten die Transferzahlungen aus Westdeutschland an West-Berlin eine Empfangsmentalität, die keinen Zusammenhang zwischen der eigenen Wirtschaftskraft und einem bezahlbaren öffentlichen Sektor herzustellen wußte. Vielmehr verlangt die Politik nach einem niemals enden sollenden externen Mittelzufluss, wie die Versuche einer verfassungsmäßig zu garantierenden Hilfe für die Sicherung der „Hauptstadt-aufgaben“ Berlins nachdrücklich belegen, als ob der Status einer Hauptstadt Nettokosten einbrächte! Unter den Bedingungen der Transferökonomie erleidet indes das politische System eine Deformation in Richtung kollektiver Verantwortungslosigkeit und erschwert jede Neubesinnung auf eine Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft. Daß Brandenburg und Berlin vermutlich einmal 25 Jahre benötigt haben werden, um nach der Wiedervereinigung einen Großflughafen zu bauen, sagt alles über die Orientierungsprobleme einer transferverwöhnten Politik.

Aber auch Politiker, welche den Handlungsbedarf erkannt haben, stoßen auf Widerstände in der Öffentlichkeit: Langjährige Gewöhnungseffekte lassen das gegenwärtige Niveau öffentlicher Ausga-

ben als gerechtfertigt erscheinen und unterbinden vorausschauende Aufgabenkritik. Wie viele Wähler in den Neuen Ländern wissen, daß die originäre Steuerkraft zur Zeit weniger als die Hälfte der gegenwärtigen öffentlichen Ausgaben zulassen würde? Ihre intransigenten Erwartungen an die Politik orientieren sich stattdessen am Status quo und verdrängen die Tatsache, daß man lediglich temporär privilegierte Finanzzuweisungen genießt. Entsprechend eng gestalten sich dann die Handlungsspielräume selbst verantwortungsbewußter Politiker. Symptomatisch ist das Nachgeben des sächsischen Ministerpräsidenten Milbradt in den Koalitionsverhandlungen gegenüber dem designierten Koalitionspartner, der eine Ausweitung der Netto-neuverschuldung gefordert und durchgesetzt hat. Vorrangig erscheint darum eine unaufgeregte, jegliche Krisenstimmung vermeidende, aber doch schonungslose Aufklärung über die finanzpolitischen Möglichkeiten der kommenden Jahre, um eine sachliche Diskussion über Optionen zu eröffnen. Erst mit einem realitätsgerechten Blick kann erörtert werden, welche Prioritäten der Staat angesichts knapper Mittel zur Sicherung der Zukunft in den Neuen Ländern setzen kann. Mithin sollte der Solidarpakt II von seinem Ende her gedacht werden: Nichts ist dringlicher als eine Agenda 2020 für die Neuen Länder.

Der Beitrag wurde auf Wunsch des Autors nach den Regeln der alten Rechtschreibung veröffentlicht.

Mangelndes Freiheitsbewußtsein

„Die gesamtdeutsche Gesellschaft scheint kein gemeinsames Projekt zu haben, das ihren Freiheitsbegriff mit Inhalt und Emotion füllen könnte. Die Ziele erschöpfen sich darin, daß alles nach Möglichkeit so bleibt, wie es ist. Kein Wunder, daß die Bewältigung der gegenwärtigen ökonomischen Schwierigkeiten zäh und schleppend verläuft. Die Ziellosigkeit, die die andere Seite des mangelnden Freiheitsbewußtseins ist, taucht alles in ein trübes Licht.“

Mark Siemons in der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* am 9. November 2004.