

Bullerjahn, Jens

Article

20 Jahre Ostdeutschland - wie der Osten die Schlussetappe meistert

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bullerjahn, Jens (2009) : 20 Jahre Ostdeutschland - wie der Osten die Schlussetappe meistert, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 18, pp. 19-22

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164725>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Jens Bullerjahn*

20 Jahre Ostdeutschland – wie der Osten die Schlussetappe meistert

Jubiläen sind ein willkommener Anlass, Bilanz zu ziehen, einen Ausblick auf Kommendes zu werfen und, soweit erforderlich, den Kurs neu zu justieren – eine durchaus gute Tradition. Deshalb sollten wir den 20. Jahrestag des Mauerfalls klug nutzen und in einen konstruktiven Dialog darüber treten, wie der Modernisierungskurs Ostdeutschlands innerhalb der nächsten zehn Jahre erfolgreich zum Abschluss geführt werden kann. Denn, dies ist die Zeitspanne, die den ostdeutschen Ländern noch bleibt, bis sie 2020 endgültig in die finanzpolitische Normalität entlassen werden. Bis dahin müssen wir strukturell so weit vorangekommen sein, dass wir wirtschaftlich auf eigenen Beinen stehen und die notwendigen öffentlichen Leistungen weitgehend aus eigenen Einnahmen bestreiten können.

Niemand sollte sich der Illusion hingeben, dass 20 bis 30 Jahre nach der Wende, in denen beträchtliche Mittel – aus dem Solidarpaket, den EU-Fonds und dem Länderfinanzausgleich – in die neuen Länder geflossen sind, bei den Gebern noch eine Bereitschaft besteht, die Sonderleistungen für den Osten in einem nennenswerten Umfang über das Jahr 2020 hinaus fortzuführen. Zumal mittlerweile in Westdeutschland mancherorts ein beträchtlicher Sanierungsstau aufgelaufen ist, der dazu führt, dass der Zustand der öffentlichen Infrastruktur und der Städte dort deutlich hinter den mittlerweile erreichten ostdeutschen Ausbaustandards zurückbleibt. Zwar dürften die zusätzlichen Gelder aus dem Konjunkturpaket II dazu führen, dass Infrastrukturbaumaßnahmen in den westdeutschen Kommunen und Bildungsreinrichtungen wieder etwas zügiger vorankommen. An der Grundkonstellation ändert das kaum etwas.

* Jens Bullerjahn ist Minister der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt.

Die Krise meistern: Substanz erhalten – Verschuldung begrenzen

Zusätzlich belasten die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die Konjunkturpakete und die Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzsektors die öffentlichen Kassen von Bund und Ländern in einem vor Jahresfrist noch nicht vorstellbarem Maß. Bereits 2009 wird das gesamtstaatliche Defizit auf rund 3,7% des BIP steigen und das Maastrichtkriterium von maximal 3% klar verfehlt; für 2010 erwarten die Wirtschaftsforschungsinstitute einen weiteren Anstieg auf 5,5%. Allein der Bundeshaushalt sieht für 2010 eine Netto-neuverschuldung von 86 Mrd. € vor; das sind noch einmal 37 Mrd. € mehr als beim 2. Nachtragshaushalt 2009. Es scheint, als brächen mit der Krise finanzpolitisch alle Dämme, und es drängt sich die Frage auf, ob der Konsolidierungskurs, der von der Mehrzahl der Bundesländer in den vergangenen Jahren erfolgreich umgesetzt und auch vom Bund angestrebt wurde, zum Auslaufmodell verkommt. Jetzt haben finanzpolitische Wunschvorstellungen, wie sie auch in manchen steuerpolitischen Forderungen zum Ausdruck kommen, Konjunktur.

Bei genauerem Hinsehen werden jedoch beträchtliche Unterschiede deutlich. Während der Bund nicht vor hohen Ausgabensteigerungen zurückschreckt und nahezu jeder auf das dicke Ende nach der Bundestagswahl gewartet hat, zeigen die Länder ein differenziertes Bild. Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise hat die Losung »solide durch die Krise« ausgegeben und will die konjunkturbedingten Mehrbelastungen auch 2010 noch ohne Nettoneuverschuldung aufbringen. Auch Sachsen will bei seinen seit Jahren ausgeglichenen Haushalten bleiben. Sachsen-Anhalt kann sich dem leider noch nicht anschließen, da hierzulande mit dem Konsolidierungskurs erst später begonnen wurde. Nach drei Jahren mit einem ausgeglichenen Haushalt soll die Neuverschuldung allerdings auf das durch Einnahmeverluste und geänderte bundesstaatliche Vorgaben unvermeidbare Ausmaß begrenzt werden. Sachlich und nüchtern betrachtet gibt es für eine Rückkehr zur Haushaltskonsolidierung – und das sobald als möglich – keine Alternative. Gerade für die neuen Länder wäre es fatal, finanzpolitisch die Zügel schleifen zu lassen.

Zudem haben sich Bund und Länder im Rahmen der Föderalismuskommission II auf eine Schuldenregelung verständigt, die für die Länder ab 2020 ein weitgehendes Neuverschuldungsverbot vorsieht, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Sachsen-Anhalt gehört zu den stark verschuldeten Ländern, die eine Konsolidierungshilfe (jährlich rund 80 Mill. € brutto) erhalten, um ihre Verschuldung besser in den Griff zu bekommen. Damit verbunden ist die Auflage, das strukturelle Finanzierungsdefizit von 2011 bis 2020 jährlich um jeweils 10% zurückzuführen.

Die Konjunkturkrise trifft die ostdeutsche Wirtschaft hart, auch wenn die Wachstumseinbrüche aller Voraussicht nach nicht ganz so tief ausfallen wie im Westen. Ein Grund zur Freude ist das nicht, denn die Konjunktorentwicklung macht nicht an Bundesländergrenzen halt – weder im Guten noch im Schlechten. Vielmehr pflanzen sich solche konjunkturellen Trends über Zuliefer- und Absatzverflechtungen innerhalb einer Volkswirtschaft und darüber hinaus rasch fort. Die moderne, mittelständische Industrie, die im Osten mittlerweile entstanden ist, erweist sich zwar im Moment als einigermaßen krisenresistent, aber es fehlen die Aufträge der großen Exporteure, die Wachstum und Beschäftigung wieder voranbringen. Die Automobil- und Automobilzulieferindustrie ist dafür ein anschauliches Beispiel.

Auch die öffentlichen Haushalte geraten auf allen staatlichen Ebenen wegen der konjunkturbedingten Einnahmeeinbußen unter Druck. Ostdeutschland ist davon kaum weniger betroffen als die stark von der Krise in Mitleidenschaft gezogenen wirtschaftsstarken Bundesländer im Westen und Süden Deutschlands. Diese tragen als Geberländer den Länderfinanzausgleich, der in unserem solidarischen, föderalen Finanzsystem übermäßig große Unterschiede in der Finanzkraft auf der Länderebene abmildert. Wenn in den Bundesländern mit einem traditionell hohen Steueraufkommen die Einnahmen zurückgehen, bleibt insgesamt weniger zu verteilen.

Noch ist nicht absehbar, wie stark die Bremswirkungen den Strukturanpassungsprozess beeinträchtigen. Priorität hat zur Zeit die Umsetzung der konjunkturstabilisierenden Maßnahmen, auch um die erreichten Fortschritte der wirtschaftlichen Modernisierung so weit wie möglich zu sichern; denn die strukturellen, langfristigen Herausforderungen für Ostdeutschland gelten unverändert weiter.

Bildung, Wirtschaft, Familie – Schlüssel zur Stabilisierung ostdeutscher Regionen

Dabei wird es insbesondere darum gehen, die Folgen der demographischen Veränderungen aufzufangen, die Ostdeutschland früher und härter treffen als Westdeutschland. Bis 2020 wird die Bevölkerung Ostdeutschlands gegenüber 2002 um etwa 10% auf 15,5 Mill. zurückgehen; das Durchschnittsalter wird von 43 auf etwa 48 Jahre steigen. Diese Entwicklung ist gleichermaßen auf niedrige Geburtenzahlen und auf hohe Wanderungsverluste zurückzuführen. Während vor allem junge und gut Ausgebildete dem Osten den Rücken kehren, findet eine Zuwanderung in umgekehrter Richtung nur sehr begrenzt statt. Unter dem Strich verliert Ostdeutschland kluge, kompetente Köpfe, die es für seine Entwicklung dringend braucht.

Bislang liegen die Schwierigkeiten Ostdeutschlands eher in fehlenden Arbeitsplätzen, nicht in einem Mangel an Arbeitskräften, auch wenn gelegentlich Schwierigkeiten auftreten mögen, spezialisierte Fach- und Führungsstellen zügig zu besetzen. Auf Dauer aber kann sich der Rückgang der Erwerbsfähigen zu einem gravierenden Hemmschuh für die Unternehmen auswachsen, wenn es nicht gelingt, dem drohenden Fachkräftemangel entgegen zu wirken. Diese Aufgabe wird allein mit bildungspolitischen Maßnahmen nicht zu bewältigen sein. Hinzukommen müssen attraktive Arbeitsbedingungen in den Betrieben, um mehr gut ausgebildete Berufseinsteiger, Fachhochschul- und Universitätsabsolventen im Land zu halten. Dazu gehört auch – aber nicht nur – eine angemessene Bezahlung.

Die gesamte zukünftige Entwicklung in Ostdeutschland steht und fällt mit der Frage, ob die Menschen ihren Arbeitsplatz behalten beziehungsweise ob sie die Aussicht auf eine Beschäftigung nach der Ausbildung oder dem Studium haben. Anderenfalls werden sie mit den Füßen abstimmen und ihrer Region den Rücken kehren, denn nach wie vor ist der Arbeitsplatz die entscheidende wirtschaftliche und gesellschaftliche Grundlage der individuellen Existenz. Deshalb bleiben weitere Ansiedlungserfolge sowie eine Stärkung und Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums eine Grundvoraussetzung zur Stabilisierung ostdeutscher Regionen.

Bei weniger Erwerbstätigen wird es künftig im Osten deutlich mehr Rentner geben. Die heutige Rentnergeneration Ostdeutschlands ist auf der Grundlage kontinuierlicher Erwerbsbiografien im Alter durchaus gut abgesichert und erhält im Regelfall auskömmliche Rentenleistungen. Das wird sich ändern: denn bei den künftigen Neurentnern werden diese kontinuierlichen Erwerbsverläufe, wie sie zu DDR-Zeiten typisch waren, vermehrt abgelöst durch unterbrochene Erwerbsbiografien, in denen Beschäftigungsphasen abwechseln mit Zeiten in Arbeitslosigkeit oder in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Auch die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung wird sich auswirken. Die Saat künftiger Altersarmut im Osten ist in den Lebensläufen künftiger Rentnerjahrgänge bereits gelegt, und die Folgen werden in zehn Jahren nicht mehr zu übersehen sein. Dann werden wir eine nicht unbeträchtliche Zahl von älteren Menschen in Ostdeutschland haben, die ihren Lebensunterhalt nicht mehr aus der eigenen Altersrente bestreiten kann.

Die beschriebenen Veränderungen vollziehen sich nicht gleichmäßig. Bundesweit nimmt die Ungleichheit zwischen den Regionen zu. Während es Bevölkerungszunahmen im Süden, im Nordwesten Deutschlands und in den Randbereichen von Ballungsräumen gibt, haben weite Teile des ländlichen Raumes in den ostdeutschen Ländern und in den Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze deutliche Bevölkerungsabnahmen zu verzeichnen. Die Anzahl

der schrumpfenden Kommunen wird größer, die Anzahl der noch wachsenden immer kleiner. Bereits heute haben in Mecklenburg-Vorpommern und auch im nördlichen Sachsen-Anhalt manche Regionen eine Bevölkerungsdichte von 50 Einwohnern pro Quadratkilometer unterschritten, und die Bevölkerung wird hier wie in anderen ländlich geprägten oder manchen altindustriellen Regionen stärker abnehmen als in den urbanen Zentren.

Die Zielsetzung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen herzustellen, muss den unterschiedlichen Entwicklungen, die die Regionen im Verlauf des Anpassungsprozesses genommen haben, stärker Rechnung tragen. Es wird darum gehen, die zügige Entwicklung der prosperierenden Räume zu stärken und den Schrumpfungsprozess in entwicklungschwächeren Regionen abzufedern. Dabei muss eine bedarfsgerechte Daseinsvorsorge erhalten bleiben. Über die damit untrennbar verbundene Schwerpunktsetzung bei der Landesplanung und der Infrastrukturentwicklung zu entscheiden, ist und bleibt politische Schwerstarbeit.

Mit der Stilllegung der veralteten und verschlissenen Produktionsanlagen aus DDR-Zeiten sind die akuten Umweltbelastungen von Luft, Gewässern und Böden unmittelbar zurückgegangen; als Hinterlassenschaften geblieben sind umfangreiche ökologische Altlasten. In deren Beseitigung ist bereits viel investiert worden und große Teile sind bereits erfolgreich saniert. Dennoch bleiben Risiken, die wegen fehlender Informationen und Dokumentationen nicht abgeschätzt werden können wie zuletzt im Fall des Tagebaueinbruchs ins Nachterstedt. Auch wenn die Dimensionen nicht die gleichen sein müssen, können solche Ereignisse, die auch nicht unerhebliche finanzielle Risiken bergen, für die Zukunft nicht völlig ausgeschlossen werden.

Öffentliche Finanzen – der Weg in die Unabhängigkeit

Die Herausforderungen sind da. Die finanziellen Spielräume werden geringer. Bislang fließen aus dem Solidarpakt II Zahlungen in Höhe von jährlich rund 10 Mrd. € für den Abbau noch bestehender Infrastrukturdefizite und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft nach Ostdeutschland. Sie stellen nach wie vor eine bedeutende Einnahmeposition in den Länderhaushalten dar. Die degressive Rückführung dieser Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBez) wird in den nächsten Jahren deutlich spürbar: fließen in diesem Jahr insgesamt noch 9,6 Mrd. SoBez in die ostdeutschen Länder, werden es 2014 nur noch 5,7 Mrd. € sein. Die letzten Zahlungen in Höhe von insgesamt 2 Mrd. € werden im Jahr 2019 geleistet.

Zudem wird das Auslaufen der gegenwärtigen EU-Strukturfondsperiode im Jahr 2014 einen erheblichen Rückgang der

Investitionsmöglichkeiten mit sich bringen. Auch wenn davon auszugehen ist, dass es für eine Übergangszeit weiterhin Unterstützungsleistungen der EU für die ostdeutschen Regionen geben wird, so darf als sicher gelten, dass künftige Zahlungen an die bekannten Fördervolumina nicht mehr heranreichen. Ich gehe davon aus, dass wir in Sachsen-Anhalt in zehn Jahren wegen der auslaufenden Solidarpakt- und EU-Mittel mit 25% weniger Einnahmen – gemessen an heutigen Verhältnissen – rechnen müssen.

Die Einnahmen der Länder werden zusätzlich durch den Bevölkerungsrückgang eingeschränkt, denn weniger Einwohner bedeuten auch weniger Steuereinnahmen und reduzieren die Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich. In Sachsen-Anhalt kostet uns im Länderfinanzausgleich derzeit jeder Einwohner weniger rund 2 400 € jährlich.

Aus eigenen Steuereinnahmen finanzieren die ostdeutschen Länder im Durchschnitt erst etwa 55% ihrer Ausgaben. Es wird also keine leichte Aufgabe, die absehbaren Einnahmeverluste zu kompensieren, die Länderhaushalte zu konsolidieren und gleichzeitig die notwendigen Zukunftsaufgaben weiter zu finanzieren.

Auf der Einnahmenseite hat ein Land nur geringe Gestaltungsspielräume. In der Föderalismuskommission II konnten sich die finanzstarken Länder nicht durchsetzen, die individuelle Zu- bzw. Abschlagsrechte der Länder auf die Steuersätze gefordert hatten. Finanzpolitisch vordringlich ist und bleibt es daher, bei der Konsolidierung auf der Ausgaben-seite weiter voranzukommen und das in einem möglichst zügigen Tempo. Im Rahmen der längerfristigen Planung haben wir uns in Sachsen-Anhalt darauf verständigt, die Nettoneuverschuldung bis 2013 wieder auf null zurückzuführen und dauerhaft von neuen Schulden abzusehen. Vielmehr ist geplant, ab 2014 mit der Tilgung der aufgelaufenen Schulden zu beginnen. Dazu werden breitflächig Ausgabenansätze begrenzt und umfassende Strukturformen bei der Polizei, der Justiz, in der Finanzverwaltung und auf der kommunalen Ebene umgesetzt, die für mehr Effektivität und Effizienz in der Verwaltung sorgen.

Diese Strukturformen schaffen auch die Voraussetzung dafür, den geplanten Personalabbau im öffentlichen Dienst des Landes umsetzen, ohne dass Qualitäts- und Leistungsverluste eintreten. Hier liegt eine bedeutende Stellgröße, denn der Personalaufwand macht mit 3,1 Mrd. € jährlich rund ein Drittel der Gesamtausgaben unter Einbeziehung der Landesbetriebe und Globalhaushalte aus. Das langfristig angelegte Personalentwicklungskonzept Sachsen-Anhalts sieht dazu den Abbau von 60 000 auf 43 000 Stellen bis 2020 vor, so dass wir innerhalb der nächsten zehn Jahre den im Ländervergleich überdurchschnittlich hohen Personalbestand auf das Niveau von 19 Vollzeitäquivalenten je 1 000 Einwohner absenken. Über den Daumen

bringt der Abbau von 15 000 Stellen eine Ersparnis von rund 1 Mrd. €.

In die Verbesserung der Finanzsituation müssen auch die Kommunen einbezogen werden. In Sachsen-Anhalt beispielsweise soll ihnen künftig eine Konsolidierungspartnerschaft angeboten werden. Vorbereitet wird zurzeit ein Teilentschuldungsprogramm, das Hilfen für hochverschuldete Kommunen vorsieht, die sich einem verbindlichen Konsolidierungskurs verpflichten. Nach den Planungen wird die Konsolidierungspartnerschaft in den nächsten zehn Jahren die vorzeitige Ablösung von 1,3 Mrd. € kommunaler Schulden ermöglichen.

Darüber hinaus werden Instrumente der Zukunftsvorsorge weiter ausgebaut, die praktisch alle neuen Länder in der einen oder anderen Form zwischenzeitlich installiert haben. Dazu gehören zum Beispiel in Sachsen-Anhalt die Bildung von Rücklagen für die Altersversorgung der Beamten in einem Pensionsfonds, der Vermögensaufbau der Zukunftsstiftung, aus dem für die Landesentwicklung wichtige strukturell wegweisende Projekte finanziert werden sollen, und ab 2014 die neuerliche Zuführung von Haushaltsüberschüssen in die Steuerschwankungsreserve, um für künftige Konjunkturkrisen besser gerüstet zu sein. Ob dann für die Bewältigung all dieser Aufgaben das steuerliche Aufkommen ausreicht, ist in den nächsten Jahren zu bewerten.

Entscheidend für unsere Entwicklung aber ist, wie wir aus dieser Krise herauskommen. Dabei geht es zunächst darum, die in den vergangenen 20 Jahren erfolgreich aufgebaute wirtschaftliche Substanz zu sichern, um dann, wenn die Konjunktur wieder Fahrt aufnimmt, den Wachstumsprozess und die Schaffung von Arbeitsplätzen beschleunigt voranzutreiben. Finanzpolitisch gesehen bedeutet das, vor allem in die Bereiche zu investieren, die eine gesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Rendite erbringen: Bildung, Wirtschaft und Familie und das mit soliden Finanzen. Diese politischen Prioritäten für Ostdeutschland ergeben sich klar aus den beschriebenen strukturellen Herausforderungen.