

Paqué, Karl-Heinz

**Article — Digitized Version**

## Zehn Jahre Deutsche Währungsunion - was bleibt zu tun? - Die ostdeutsche Wirtschaft nach zehn Jahren deutscher Einheit: Bilanz und Perspektiven

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Paqué, Karl-Heinz (2000) : Zehn Jahre Deutsche Währungsunion - was bleibt zu tun? - Die ostdeutsche Wirtschaft nach zehn Jahren deutscher Einheit: Bilanz und Perspektiven, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 7, pp. 398-401

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40523>

**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.*

### Rückgang der Transferzahlungen?

Zum einen zielen die Transfers auf einen Ausgleich der niedrigen Steuerkraft. Die originäre Steuerkraft Ostdeutschlands liegt bei 34% des westlichen Wertes. Der Rückstand reflektiert die geringere Wirtschaftskraft, die niedrigeren Einkommen (und damit einen geringeren Progressionseffekt im Steueraufkommen), aber auch Steuervergünstigungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Ohne die Auffüllung durch Transfers könnten die öffentlichen Aufgaben in Ostdeutschland nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Mit steigender originärer Steuerkraft werden die Auffüllbeträge allmählich abschmelzen. Doch sind nur graduelle, keine sprunghaften Verbesserungen zu erwarten.

Zum anderen geht es um die Mitfinanzierung von Sozialleistungen. Die in Ostdeutschland bestehenden Ansprüche auf Sozialleistungen, insbesondere Arbeitslo-

sengeld und Renten, übersteigen das eigene Beitragsaufkommen; die fehlenden Beträge werden durch Mittel aus westdeutschem Beitragsaufkommen ausgeglichen. Ein Abschmelzen der Transfers setzt voraus, dass die Gesamteinkommen und damit die Beitragseinnahmen beschleunigt steigen und dass vor allem die Anzahl der Arbeitslosen zurückgeht. Die mittelfristigen Perspektiven lassen beides nur in begrenztem Umfang erwarten.

Schließlich geht es um die Mitfinanzierung von Wirtschaftsförderung. Die direkte Subventionierung der Wirtschaft absorbiert bisher den kleinsten Teil der Transferzahlungen. Während einige Formen der Wirtschaftsförderung weiter notwendig bleiben (Investitionszuschüsse im Rahmen der Regionalpolitik), können andere auslaufen (Investitionszulagen). Aus letzterem ergibt sich ein Potenzial für das Abschmelzen von Transfers. Es wäre nichts dagegen einzuwenden, wenn mit dem Solidarpakt II zugleich eine kritische Evaluation

vorhandener Förderprogramme vereinbart würde, als Grundlage für Anstrengungen, die Effizienz der Wirtschaftsförderung zu verbessern.

Die Wahrnehmung der Transferzahlungen als bloße West-Ost-Umverteilung (gar in ein ostdeutsches „Fass ohne Boden“) würde deren Funktion nicht gerecht. Aus deutscher (und nicht aus nur westdeutscher oder nur ostdeutscher) Sicht geht es um zwei Punkte. Erstens werden die sozialen Folgekosten, die sich mit der Überwindung der deutschen Teilung verbinden, nicht nur Ostdeutschen aufgebürdet, sondern gerechterweise über die Transfers von Westdeutschen mitgetragen, und dies so lange wie die Folgekosten anfallen. Zweitens tragen die Transfers dazu bei, das Wirtschaftspotenzial Ostdeutschlands voll zu entfalten. Das liegt im Interesse der neuen Länder, aber der alten Länder ebenfalls; denn Deutschland als Ganzes steht um so besser da, je stärker die Wirtschaft im Osten wird.

Karl-Heinz Paqué

## Die ostdeutsche Wirtschaft nach zehn Jahren deutscher Einheit: Bilanz und Perspektiven

Die ostdeutsche Wirtschaft ist heute – zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung – eine funktionsfähige Marktwirtschaft: Die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen erfolgt im Wesentlichen nach Kriterien der Knappheit, wie sie sich über Marktpreise äußert. Insofern gibt es keinen systemischen Unterschied mehr zwischen dem Osten und dem Westen Deutschlands oder auch zwischen Ostdeutschland und anderen Regionen bzw.

Ländern der Europäischen Union. Gleichwohl ist die ostdeutsche Wirtschaft in vielerlei Hinsicht ungewöhnlich geblieben bzw. geworden, und dies lässt sich zumindest an fünf stabilen strukturellen Besonderheiten festmachen.

### Ostdeutschland transferabhängig

1. Die ostdeutsche Wirtschaft absorbiert mehr als sie produziert. Wäre Ostdeutschland ein selbstständiges Land mit eigener volks-

wirtschaftlicher Gesamtrechnung, ließe sich dies präzise an der Höhe seines Defizits in der Leistungsbilanz ablesen. Geschätzt wird, dass das Defizit bei 200 Mrd. DM pro Jahr liegt. Lediglich der Mittelzufluss aus öffentlichen Kassen ist genau zu beziffern. Er beträgt seit 1995 jährlich ziemlich konstant 190 Mrd. DM brutto und 140 Mrd. DM netto (d.h. abzüglich der rückfließenden Einnahmen). Dies sind etwa 4,5% des westdeutschen Bruttosozialprodukts. Auch die

Struktur dieser Transfers ist bemerkenswert konstant: Zuletzt (1997 und 1998) waren 44% davon Sozialleistungen, 31% allgemeine Finanzausweisungen, 8% Subventionen und 17% öffentliche Investitionen.

Wie sich die Transfers auf konsumtive und investive Zwecke verteilen, lässt sich nicht präzise ermitteln: Sozialleistungen – immerhin 44% – fallen wohl eindeutig in den Konsumbereich, öffentliche Investitionen und Subventionen für Private – zusammen 25% – in den Investitionsbereich. Bei den allgemeinen Finanzausweisungen – 31% – hängt es von den betreffenden Gebietskörperschaften ab, wie die Mittel verwendet werden. Konkrete Aussagen sind hier schwierig. Insgesamt dürfte es realistisch sein anzunehmen, dass mehr als die Hälfte der Transfers dem Konsum und entsprechend weniger als die Hälfte Investitionszwecken dienen.

Drei Viertel der Transfers, vor allem die Sozialleistungen und allgemeinen Finanzausweisungen, sind keine Sonderleistungen für den Osten, sondern beruhen auf allgemeineren Rechtsvorschriften, die sich aus den Konstruktionsprinzipien des bundesdeutschen Sozialwesens und des Fiskalföderalismus ergeben. Eine Kürzung dieser Transfers ist deshalb nur möglich im Rahmen einer breit angelegten Reform des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaates. Es ist deshalb auch nicht zu erwarten, dass sich der Transferbedarf ohne Reformen wesentlich verändert, wenn es nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der ostdeutschen Wirtschaftsleistung kommt.

### Ost/West-Produktionslücke

2. Die Arbeitsproduktivität in der ostdeutschen Wirtschaft liegt deutlich unter der im Westen. Das

Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen betrug im Osten zuletzt etwa 60% des westdeutschen Niveaus. Die gesamtwirtschaftliche Ost/West-Produktivitätslücke von 40% hat sich seit Mitte der neunziger Jahre nicht mehr weiter geschlossen. Im Gegenteil, sie ist im letzten Jahr sogar wieder leicht gewachsen, erstmals seit der deutschen Vereinigung.

Die Persistenz und jüngst sogar die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Ost/West-Produktivitätslücke lässt sich im wesentlichen durch die besondere sektorale Struktur der ostdeutschen Wirtschaft erklären. Kernargument ist dabei, dass die ostdeutsche Wirtschaft noch immer zu einem großen Teil lokale Märkte beliefert und nur wenig „exportiert“, sei es ins Ausland oder in den Westen des Landes. Dies zeigt sich an einer Reihe von Indikatoren:

die weiterhin große quantitative Bedeutung der binnenmarktorientierten Bauwirtschaft, die noch immer fast 40% der industriellen Wertschöpfung und fast die Hälfte der industriellen Beschäftigung ausmacht;

ein Verarbeitendes Gewerbe – in Westdeutschland traditionell der Motor der Exporterfolge –, das in Ostdeutschland noch insgesamt sehr klein und zu wenig export- und forschungsorientiert ausfällt;

eine relativ starke Binnenmarkt-orientierung auch der Dienstleistungen, die wegen des schwachen Besatzes mit Verarbeitendem Gewerbe vor allem die Nachfrage der Bauwirtschaft und privater Haushalte bedienen.

### Handlungsbedarf bei der Verkehrsinfrastruktur

3. In allen Bereichen der physischen und sozialen Infrastruktur

hat es seit der deutschen Vereinigung enorme Fortschritte gegeben, und zwar größtenteils durch öffentliche oder staatlich geförderte private Investitionen: Verkehrsnetz, Abwasser- und Abfallentsorgung, Gewerbe- und Wohngebiete, Energie- und Wasserversorgung, Schulen und Universitäten, Sozial- und Freizeiteinrichtungen, öffentliche Verwaltung – in jeder Hinsicht wurde massiv ausgebaut, modernisiert bzw. umstrukturiert. Überall hat dies zur Milderung der Engpässe geführt, in einigen Bereichen zur völligen Beseitigung und in manchen sogar zu beträchtlichem Überangebot (z.B. bei der Erschließung von Gewerbegebieten, beim Bau von Kläranlagen).

Es verbleibt aber ein wichtiger Bereich, in dem Wirtschaft und Verwaltung, wie Umfragen zeigen, weiterhin massiven Handlungsbedarf sehen: dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, besonders dem Ausbau überregionaler Straßen sowie dem Neubau und der Instandsetzung von Regional- und Gemeindestraßen, insbesondere Ortsumgehungen. Tatsächlich zeigen auch objektiverbare Indikatoren, dass es in dieser Hinsicht noch einen klaren Ost/West-Rückstand gibt, auch wenn man die im Durchschnitt niedrigere Besiedlungsdichte Ostdeutschlands mit in Rechnung stellt.

### Hohe Arbeitslosigkeit

4. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist unverändert hoch. In den letzten drei Jahren lag die Arbeitslosenquote im Bereich von 20%, etwa doppelt so hoch wie im Westen. Rechnet man verschiedene Formen der verdeckten Arbeitslosigkeit hinzu (Personen in Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und Requalifizierung sowie

Kurzarbeit), so erhält man Quoten im Bereich von 25%. Berücksichtigt man ferner, dass durch die allfällige Schrumpfung der Bauwirtschaft eine nicht unbeträchtliche Zahl von Arbeitsplätzen akut gefährdet ist, ohne dass sich bereits eine entsprechende Beschäftigungszunahme an anderer Stelle abzeichnet, so lässt sich der Grad der Unterbeschäftigung der Erwerbspersonen mit einigem Recht noch höher veranschlagen.

Der hohen Arbeitslosigkeit steht allerdings eine Erwerbsbeteiligung gegenüber, die – am Standard des Westens gemessen – sehr hoch ist. Dies liegt daran, dass die Erwerbsquote innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung (Personen im Alter von 15 bis 65 Jahren) in Ostdeutschland mit fast 77% deutlich höher liegt als im Westen mit 71%. Ermittelt man mit dieser Information eine „Quote der fehlenden Erwerbsbeteiligung“ – definiert als jener Anteil der erwerbsfähigen Personen, die nicht arbeitet –, so lag diese Quote für beide Teile Deutschlands zuletzt bei etwa 37%.

Aus ökonomischer Sicht ist allerdings diese Rechnung wenig relevant, da die Messung des Auslastungsgrads des Produktionsfaktors Arbeit sich natürlich an dem Angebot orientieren sollte, das sich tatsächlich am Markt zeigt, und zwar gemäß der individuellen Präferenzen der Arbeitsanbieter – konkret: der vielen Frauen, die zur DDR-Zeit erwerbstätig waren und dies auch weiterhin sein wollen.

Aus sozialpolitischer Sicht sind die Dinge allerdings anders zu beurteilen: Soweit die Erwerbsbeteiligung noch in normalem Rahmen liegt, ist damit zu rechnen, dass die Unterbeschäftigung weniger fatale soziale Konsequenzen hat,

als die sehr hohe Arbeitslosenquote suggerieren mag; denn in vielen privaten Haushalten sollte es dann noch mindestens eine arbeitende Person geben, die Markteinkommen erzielt und im Wesentlichen den Lebensunterhalt des Haushalts bestreitet.

### **Stockung der Lohnangleichung**

5. Seit Mitte der neunziger Jahre liegen die Effektivlöhne für Arbeiter und Angestellte in Ostdeutschland bei 70-75% des Westniveaus. Spätestens seit 1996 ist kein Trend zur weiteren Ost/West-Angleichung der Löhne mehr erkennbar. Auch das umfassendste Maß für Arbeitnehmerverdienste, das Einkommen aus unselbständiger Arbeit pro abhängig Beschäftigten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, bewegt sich seither kaum noch: zuletzt 73,8% des Westniveaus (1998) nach 74,4% (1997) und 73,6% (1996). Die Lohnangleichung ist also anscheinend zu einem Stillstand gekommen, trotz der schrittweisen Steigerungen der tariflichen Mindestlöhne, die in den meisten Tarifverträgen festgeschrieben sind. Tatsächlich hat es in Ostdeutschland seit 1994 in vier von fünf Jahren in der Industrie eine negative Lohndrift gegeben, also eine geringere Steigerung der Effektiv- als der Tariflöhne.

Der Hauptgrund für die Stockung der Lohnangleichung liegt in der Verbandsflucht der Arbeitgeber, die in den letzten Jahren stark zugenommen hat – bis hin zu einem Niveau, das einer faktischen Deregulierung der Lohnsetzung in weiten Teilen der Wirtschaft gleichkommt. Umfragen zeigen, dass derzeit fast 80% der ostdeutschen Industrieunternehmen keinem tariffähigen Arbeitgeberverband angehören, davon überdurchschnittlich viele kleinere und

mittlere Unternehmen; 55% aller Industriearbeiter und -angestellten sind in nichttarifgebundenen Unternehmen tätig.

### **Konsequente Standortpolitik erforderlich**

Soweit die fünf strukturellen Besonderheiten. Sieht man von der Flexibilität am Arbeitsmarkt ab, so sind sie durchweg als ein Rückstand zu interpretieren, und zwar als ein Rückstand auf dem Weg zu einer „normalen“ Volkswirtschaft, die in der Lage ist, zumindest auf längere Sicht ihre konsumtive Absorption durch eigene Produktion zu finanzieren, und die eigenen Ressourcen voll auszulasten. Oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik muss es deshalb sein, diesen Rückstand zu beseitigen.

Um dies zu erreichen, bedarf es einer nachhaltigen Zunahme privater Investitionen zum Auf- und Ausbau eines Kapitalstocks, mit dem überregional handelbare Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Alle Anstrengungen der Wirtschaftspolitik sollten auf dieses Zwischenziel konzentriert werden. Es gilt, eine konsequente Standortpolitik zu betreiben. Dies legt nahe, die Prioritäten zur Vollendung des „Aufbau Ost“ zu verschieben: weg vom massiven Einsatz von Instrumenten der Investitionsförderung und hin zur konsequenten Beseitigung der verbleibenden Rückstände in den Standortbedingungen, vor allem bei der Verkehrsinfrastruktur.

Eine solche Strategie ist nicht zu verwechseln mit der gerade im Westen oft gehörten pauschalen Forderung nach Kürzung der Transferleistungen. Denn der Grad der öffentlichen Subventionierung privater Investitionen ist in Ostdeutschland zwar sehr hoch; die Gesamtsumme der Fördergelder

macht aber nur einen geringen Anteil des West/Ost-Transfervolumens aus. Insofern würde selbst ein Streichen der Fördermittel nur mäßig zu einer Abnahme der West/Ost-Transfers beitragen.

Umgekehrt gilt: Hinter den Sozialleistungen, die weitgehend keine Sonderleistung für den Osten darstellen, machen die Finanzausweisungen an Länder und Kommunen den größten Anteil der West/Ost-Transfers aus. Gerade diese Zuweisungen erlauben es den ostdeutschen Ländern und Kommunen erst, die laufenden Kosten des bereits aufgebauten Infrastrukturkapitals zu tragen und jene Infrastrukturinvestitionen weiterzufinanzieren, die aus standortpolitischer Sicht dringend geboten sind. Zum bereits vorhandenen Kapital zählen im weitesten Sinn auch Schulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen, deren Bedeutung für die Standortbedingungen außer Frage steht.

Gleichwohl hat diese Strategie durchaus auch Implikationen für das Finanzgebaren ostdeutscher Länder und Kommunen: Nur dann, wenn deren Ausgabenstruktur eine klare Priorität auf die Verbesserung der Standortbedingungen durch Investitionen setzt, fügt sie sich in eine sinnvolle Gesamtstrategie des Aufbau Ost. Dass dies nicht durchweg der Fall ist, zeigt allein schon der Personalbestand im öffentlichen Dienst, der in allen Ländern des Ostens pro Kopf über dem der westdeutschen Flächenländer liegt. In eindeutig nichtinvestitiven Bereichen wie Soziale Sicherung, Gesundheit, Sport und Erholung und politische Führung ist der Ost/West-Personalüberhang über 20%; im Hochschulwesen gibt es dagegen im Vergleich zum Westen einen Unterbesatz von rund 15%. Bei derartiger Prioritätensetzung müssen

sich die ostdeutschen Länder und Kommunen tatsächlich fragen lassen, ob nicht doch ein Teil der Transfers in konsumtive statt investive Verwendung überführt wird.

### Langfristig gute Aussichten

Trotzdem sind die beliebten Vergleiche mit Problemregionen, die dauerhaft zu Subventionsempfängern wurden und auf eigene Anstrengungen verzichteten, derzeit völlig fehl am Platz. Ostdeutschland ist kein Mezzogiorno, im Gegenteil: Die ostdeutsche Wirtschaft ist eine funktionierende Marktwirtschaft. In wichtigen Bereichen ist der Osten im Vergleich zum Westen eindeutig die anpassungsbereitere und flexiblere Region. Dies gilt vor allem für den Arbeitsmarkt: Die durchschnittliche Arbeitszeit liegt höher als im Westen, und es gibt faktisch keine flächendeckenden Tarifverträge mehr, und zwar nicht nur im Dienstleistungssektor, sondern auch in der Industrie.

Trotz dieser Flexibilität hat sich der Aufbau einer gesunden und ausreichend großen industriellen Basis als weit schwieriger erwiesen, als viele ursprünglich annahmen. Dass das Startniveau für den Wiederaufbau des industriellen Kapitalstocks seit Mitte der neunziger Jahre so niedrig ist, kann man auch den starken Lohnsteigerungen in der Frühphase der Vereinigung anlasten, die einen Teil des industriellen Kapitalstocks obsolet machten. Dies ist aber heute Geschichte: Inzwischen hat der ostdeutsche Arbeitsmarkt jene Flexibilität, die von Ökonomen aus standortpolitischer Sicht angemahnt wird. Die heute zählenden Engpässe liegen an anderen Stellen: einerseits noch immer bei der Infrastruktur, andererseits an der Verfestigung regionaler Arbeitsteilungen aufgrund von Agglome-

rationseffekten, die in gesunden industriellen Ballungszentren des Westens produktivitätsfördernd wirken, im Osten aber noch fehlen. Der Staat kann helfen, die Engpässe bei der Infrastruktur im weitesten Sinn zu beseitigen, aber er kann nur wenig tun, um industrielle Ballungsprozesse darüber hinaus zu fördern.

In dieser Hinsicht gibt es keinerlei Patentrezepte, nur noch wohlfeile Empfehlungen für ein kluges Standortmanagement. Wissenschaftlich begründet ist auch ein Appell an die Geduld: Das wirtschaftliche Wachstum und Aufholen in sogenannten strukturschwachen Regionen verläuft typischerweise diskontinuierlich, d.h. in Schüben. Auch richtige standortpolitische Weichenstellungen brauchen Zeit, um ihre Wirkung zu tun – nicht zuletzt über das Preissystem. Wird aber eine Region über einen längeren Zeitraum als zentral gelegener, gut erschlossener und preisgünstiger Standort bekannt (und auch entsprechend von der Politik „vermarktet“), so kann es in relativ kurzer Zeit zu jenen Ballungen von Industrie und Dienstleistungen kommen, die dem Wachstums- und Aufholprozess die erwünschte Dynamik verleihen.

Die europäische und die amerikanische Wirtschaftsgeschichte sind voll von Beispielfällen, wo dies geschah, zuletzt in Irland und in einigen Problemregionen Englands und Schottlands. Viel seltener – und oft durch Sonderfaktoren erklärbar – sind die Fälle auf Dauer zementierter Unterentwicklung. Es gibt nach zehn Jahren Aufbau Ost keinen erkennbaren Grund, warum gerade Ostdeutschland ein solch schweres Schicksal beschieden sein sollte. Zu Resignation besteht also kein Anlass.