

Milbradt, Georg

Article — Digitized Version

Zehn Jahre Deutsche Währungsunion - was bleibt zu tun? - Aufbau Ost ein langwieriger Prozess

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Milbradt, Georg (2000) : Zehn Jahre Deutsche Währungsunion - was bleibt zu tun? - Aufbau Ost ein langwieriger Prozess, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 7, pp. 391-394

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40562>

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.

Zehn Jahre deutsche Währungsunion – Was bleibt zu tun?

Zehn Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung hat sich die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland noch nicht in dem Maße an das westdeutsche Niveau angeglichen, wie es damals von vielen erwartet wurde. Was bleibt zu tun?

Georg Milbradt

Aufbau Ost ein langwieriger Prozess

Zehn Jahre nach der Wiedervereinigung eine objektive und genaue Bilanz zu ziehen fällt schwer. Zwar sind die staatlichen Institutionen weitgehend erfolgreich aufgebaut und Fortschritte im Bereich der Infrastruktur für Jedermann sichtbar. Jedoch muss die ökonomische Seite des Einheitsprozesses sehr viel differenzierter betrachtet werden, da hier nach wie vor große Schwierigkeiten bestehen.

Der wirtschaftliche Neubeginn im Osten gestaltete sich problematischer als anfangs erwartet. Der Systemwechsel deckte schonungslos die Defizite der sozialistischen Planwirtschaft auf. Der Kapitalstock war in hohem Maße verschlissen und technologisch veraltet. Das Auseinanderfallen der osteuropäischen Märkte und die Verteuerung der ostdeutschen Produktion und Produktionsfaktoren durch den Beitritt der DDR zum Währungsgebiet der D-Mark stellte die Wirtschaft vor riesige

Anpassungsprobleme. Gleichzeitig wurden Arbeitseinkommen vereinbart, die den tatsächlichen Produktivitätsverhältnissen der Betriebe nicht entsprachen. Dies führte zu einem massiven Abbau von Arbeitsplätzen und beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft bis heute.

Die 1990 gehegte Hoffnung auf eine schnelle wirtschaftliche Erholung im Osten basierte in erster Linie auf den Erfahrungen Westdeutschlands nach dem zweiten Weltkrieg. Dass das westdeutsche Wohlstandsniveau auch nicht innerhalb von zehn Jahren erreicht wurde, wird dabei schnell vergessen. Selbst wenn für die neuen Länder in den nächsten Jahren ein kräftigeres Wachstum als im Westen unterstellt wird, ist die Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse weiterhin ein langwieriger Prozess. Dies sollte kein Grund zur Beunruhigung sein, da ökonomische Anpassungsprozesse nie im Gleichschritt ablaufen und Rück-

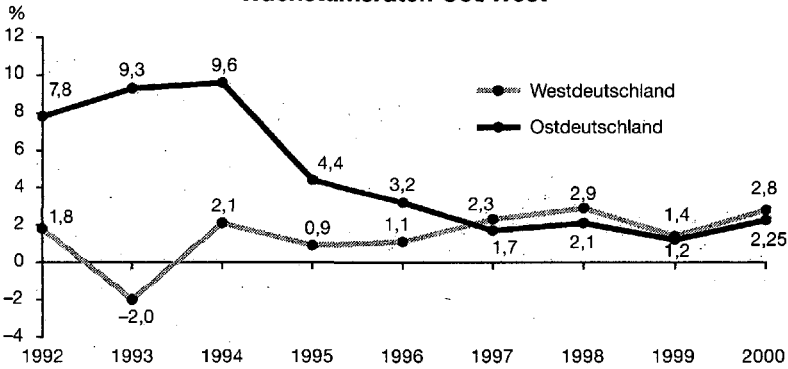
schläge in solch langen Zeiträumen nicht ungewöhnlich sind.

Güterentstehung und Produktivität

Nach einem erheblichen Einbruch in den Jahren 1990/91 konnten in den anschließenden Jahren bis 1994 Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von über 9% für die ostdeutschen Länder erreicht werden (vgl. Abbildung 1). Seitdem aber gingen die Wachstumsraten wieder zurück. 1997 lag das ostdeutsche Wachstum erstmals wieder unterhalb des westdeutschen Niveaus.

Das BIP je Einwohner betrug 1991 etwa 30% des Westniveaus und erreichte 1998 mit 27 982 DM rund 55% des Durchschnitts der westdeutschen Länder und liegt deutlich unter 75% des EU-Durchschnitts. Die neuen Länder stehen damit in einem EU-weiten Vergleich auf einer Stufe mit Griechenland, Regionen Süditaliens oder Portugal.

Abbildung 1
Wachstumsraten Ost/West



Quelle: Statistisches Bundesamt; Graphik: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen; Werte für 2000: IWH-Prognose.

Betrachtet man die Entwicklung differenziert nach Sektoren oder Branchen, so ergibt sich jedoch ein extrem uneinheitliches Bild. Während das Verarbeitende Gewerbe (bei allen Unterschieden zwischen den Branchen) insgesamt als Wachstumsmotor angesehen werden kann, sind im anteilig immer noch gewichtigen Baugewerbe deutliche Schrumpfungsprozesse zu verzeichnen. Der Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Wachstums seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist zu einem Gutteil auf diese letztlich unvermeidlichen Rückgänge in der Baubranche zurückzuführen. Der alleinige Blick auf das BIP verdüstert somit die ökonomische Bilanz des Einheitsprozesses und verschleiert durchaus bestehende positive Entwicklungen der Produktion in vielen anderen Zweigen.

Eine wesentliche Ursache der gesamtwirtschaftlichen Probleme liegt in der nach wie vor zu geringen Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft. Die Arbeitsproduktivität (pro Kopf) konnte zwar im Vergleich zum Westen von 31% (1991) auf 59,4% (1998) gesteigert werden, liegt damit aber weiterhin deutlich unter den westdeutschen Werten (vgl. Abbildung 2). Die gesamtwirtschaftliche Ost-West-

Produktivitätslücke lässt sich im Wesentlichen durch die besondere Struktur der ostdeutschen Wirtschaft erklären. Sie exportiert trotz hoher Zuwachsraten nach wie vor zu wenig ins Ausland. Die Exportquote lag 1998 in den ostdeutschen Ländern bei lediglich 17,9%, während die westdeutschen Länder einen Wert von 34,3% aufwiesen. Ein wichtiger Grund hierfür besteht wiederum in der großen quantitativen Bedeutung der binnenmarktorientierten Bauwirtschaft. Der niedrige Kapitalstock,

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Georg Milbradt, 55, ist Sächsischer Staatsminister der Finanzen.

Prof. Dr. Rüdiger Pohl, 55, ist Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung in Halle und lehrt Volkswirtschaftslehre an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, 43, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere für Internationale Wirtschaft an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg.

eine aus Markterschließungsgründen häufig notwendige Niedrigpreisstrategie und vor allem eine noch geringe Vernetzung zwischen großen und kleinen Unternehmen sowie mit leistungsfähigen mittelständischen Zulieferfirmen bzw. Dienstleistungsbetrieben vor Ort erschweren einen weiteren Produktivitätsanstieg.

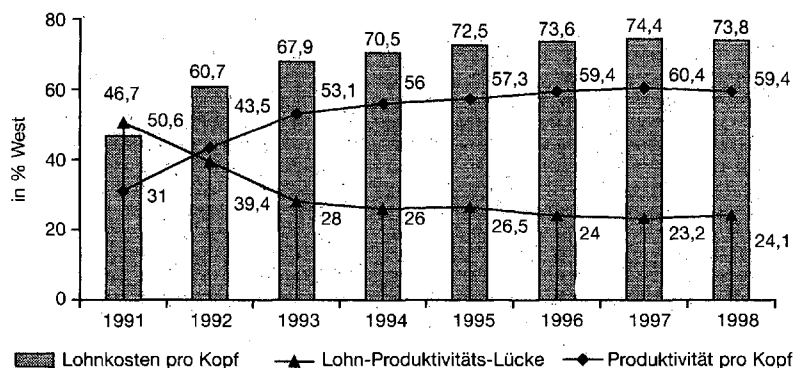
Während die Produktivität pro Kopf der ostdeutschen Betriebe 1998 erst knapp 60% des Westniveaus erreichte, lagen die Lohnkosten pro Kopf mit 73,8% des Westniveaus – relativ betrachtet – erheblich höher. Die Lohnproduktivitätslücke betrug 1998 24,1%. Sie bildet auch für die kommenden Jahre die Achillesferse des Aufbaus Ost, weil die ostdeutschen Betriebe dadurch einen erheblichen Nachteil gegenüber den nationalen und internationalen Wettbewerbern erfahren.

Hohe Arbeitslosigkeit

Der Transformationsprozess wurde von einem erheblichen Personalabbau begleitet. Seit 1989 sind in Ostdeutschland netto rund zwei Fünftel aller Arbeitsplätze verloren gegangen. Gleichzeitig wies der Arbeitsmarkt nach der Wende eine sehr große Dynamik auf, der sich die Ostdeutschen gestellt haben. Heute arbeiten rund drei Viertel der Beschäftigten in einem anderen Beruf oder auf einem anderen Arbeitsplatz als vor der Wende.

Die hohe Arbeitslosigkeit resultiert jedoch nicht allein aus einem geringen Angebot von Arbeitsplätzen, sondern vor allem aus der hohen Nachfrage durch Arbeitssuchende, also einer höheren Erwerbsneigung. Nur wenige Menschen wissen, dass die Ausstattung mit Arbeitsplätzen in Sachsen mit 417 Arbeitsplätzen pro 1000 Einwohnern überdurchschnittlich

Abbildung 2
Lohnkosten und Produktivität Ost
 (in % des Westniveaus)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen; Graphik: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

gut ist (vgl. Abbildung 3). Unter den Flächenländern in Deutschland wird dieser Wert nur von drei Ländern übertroffen: Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Dennoch können und dürfen diese Zahlen nicht von der gesellschaftlichen Brisanz des Problems der Arbeitslosigkeit ablenken.

Solidarpakt I

Trotz einiger Fehlentwicklungen und des nach wie vor bestehenden Anpassungsbedarfs hat der Aufbau Ost mittlerweile einen sehr beachtlichen Stand erreicht. Die positiven Entwicklungen sind unübersehbar. Die Telekommunikationsstruktur ist die modernste der Welt, die Qualität von Eisenbahnen und Fernstraßen nähert sich westdeutschem Niveau. Schulen und Universitäten sind reformiert, wobei letztere zunehmend auch von westdeutschen Studenten besucht werden. Die medizinische Versorgung ist gut ausgebaut und die zuvor unverantwortlichen Umweltbelastungen sind dramatisch reduziert worden.

Wesentlich zu dieser Entwicklung haben die finanziellen Unterstützungen im Rahmen des Solidarpaktes und durch die Europäische Union beigetragen.

Schwerpunkt des Solidarpaktes war das Föderale Konsolidierungsprogramm (FKP), das im Wesentlichen aus der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs unter Einbeziehung der neuen Länder sowie der Schaffung des Sondervermögens „Erblastentilgungsfonds“ bestand. Im Ergebnis dieser Verhandlungen wurde für zehn Jahre ein jährliches Transfervolumen von 56,8 Mrd. DM für den Osten (einschließlich Gesamtberlins) zwischen Bund und Ländern beschlossen. Dafür entfielen mit der Umsetzung des Solidarpaktes im Jahr 1995 die Leistungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ in Höhe von 33,6 Mrd. DM und die Berlin-Hilfe in Höhe von 6,2 Mrd. DM.

Neben der Integration der neuen Länder in den bundesdeutschen Finanzausgleich werden den neuen Ländern, zunächst befristet bis zum Jahr 2004, Mittel zur Finanzierung von Sonderbelastungen und des infrastrukturellen Nachholbedarfs gewährt.

Trotz der erheblichen Mehreinnahmen für die ostdeutschen Länder infolge des Solidarpaktes blieb der Umfang der Leistungen hinter den Erwartungen zurück. Begrün-

det ist dies durch Verschiebungen der Steuerkraftentwicklung zwischen den Ländern sowie durch bundesweite Steuermindereinnahmen seit 1995. Denn mit Ausnahme der gesetzlich festgesetzten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und der IfG-Mittel hängen die Transferleistungen von der Entwicklung der Steuereinnahmen in West und Ost ab.

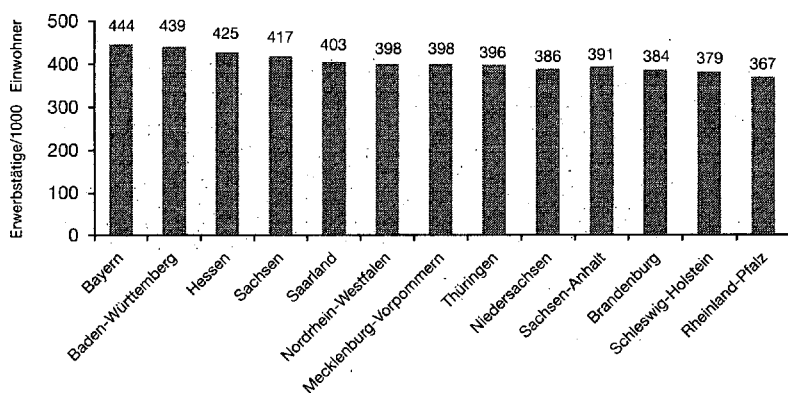
Solidarpakt II

Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes im Jahr 2004 ist der Aufbauprozess in den neuen Ländern aber keineswegs abgeschlossen. Wichtige finanzwirtschaftliche Kennziffern fallen nach wie vor zu Ungunsten der neuen Länder aus:

- Die Finanzkraftunterschiede zwischen west- und ostdeutschen Gebietskörperschaften konnten noch nicht hinreichend abgebaut werden, die originären Steuern der neuen Länder weisen vor jeder Umverteilung nur knapp ein Drittel des westdeutschen Wertes auf.
- Die Steuereinnahmen decken auch unter Einrechnung der Umsatzsteuerverteilung bislang erst gut 50% der Ausgaben. Die Steuerdeckungsquote der alten Länder liegt im Vergleich dazu bei durchschnittlich 75%.

Deshalb besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass nach dem Auslaufen des Solidarpaktes I eine Anschlussregelung erforderlich ist. Dies wurde auch Ende Mai bei einem Treffen der ostdeutschen Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler deutlich. Die inhaltliche Ausgestaltung ist aber noch unklar, und die neuen Länder stehen mit ihrer Forderung nach einer Anschlussregelung in einer umfassenden Begründungspflicht. Führende Wirtschaftsforschungsinstitute haben hierzu eine Be-

Abbildung 3
Arbeitsplatzdichte der Flächenländer (1999)



Quelle: Sächsisches Staatsministerium der Finanzen.

standsaufnahme des Aufbaus Ost vorgelegt, die folgende, über das Jahr 2004 hinaus fortdauernde Sonderlasten beschreibt:

□ *Infrastruktureller Nachholbedarf.* Die Institute messen dem Abbau des teilungsbedingten Nachholbedarfs eine Schlüsselrolle für die weitere Entwicklung Ostdeutschlands bei. Nach den Untersuchungen beläuft sich die Infrastruktur-lücke auf rund 300 Mrd. DM. Defizite bestehen nach wie vor im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur und hier insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur abseits der großen Magistralen.

□ *Unterproportionale kommunale Steuerkraft.* Die kommunale Steuerkraft in den ostdeutschen Flächenländern betrug 1999 knapp 40% des Westniveaus. Wie die jüngsten Steuerschätzungen zeigen, dürften die ostdeutschen Kommunen auch 2005 noch deutlich unter 50% des Westniveaus bleiben.

□ *Wirtschaftsförderung.* Trotz der kräftigen Investitionstätigkeit ist die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Sachkapital noch unbefriedigend. So betrug die Ausrüstungsausstattung je Erwerbsfähigen in Ostdeutschland 36 700 DM, in Westdeutschland hingegen durch-

schnittlich 61 300 DM. Auch die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und die finanzielle Unterstützung von Maßnahmen zur Markterschließung bedürfen in Zukunft weiterer Unterstützung.

Künftiger Handlungsbedarf

Der weitere Aufbau in den neuen Ländern bedarf auch über 2004 hinaus der gesamtstaatlichen Unterstützung. Bei allen wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten Ostdeutschlands wäre es jedoch für die Generationenaufgabe des Einigungsprozesses in jeder Hinsicht fatal, unter Verweis auf die schwierigen Ausgangsbedingungen in eine Art passiver Nehmermentalität zu verfallen und die Abhängigkeit vom Westen zu kultivieren. Vor allem bekäme der Ost-West-Gegensatz eine verschärfte politisch-psychologische Komponente, was nicht im Sinne des föderalen Systems und nicht im Sinne Ostdeutschlands sein kann.

Daher sieht sich der Freistaat Sachsen auch weiterhin in der Pflicht, ergänzend zu den Hilfen seinen eigenen Beitrag zu mehr Wachstum und Konsolidierung zu leisten, um die Abhängigkeit von

den Transferleistungen zu mindern. Konkret heißt das beispielsweise, dass der sächsische Haushalt versucht, alle laufenden Ausgaben mit laufenden Einnahmen zu finanzieren. Zusätzlich zur Verfügung stehende Finanzmittel werden konsequent für den Aufbau eingesetzt. Der Haushalt des Freistaats Sachsen weist im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Ländern eine deutlich höhere Investitionsquote auf. Sie liegt bei rund 27%, während der Wert in den anderen neuen Ländern durchschnittlich um ca. 6 Prozentpunkte niedriger ausfällt. Langfristig wird sich dies als großer Vorteil darstellen.

Dennoch muss man sich bereits heute auf weiter sinkende Einnahmen vorbereiten. Da Sachsen zur Realisierung erforderlicher Ausgabeneinschnitte nicht bereit ist, auf zukunftsorientierte Investitionen zu verzichten, muss konsequent bei den laufenden Ausgaben insbesondere für das Personal angesetzt werden. Zudem soll die Verschuldung Sachsens moderat bleiben, um nicht von der Zinsseite her unter Druck zu geraten. Während Sparen üblicherweise bedeutet, dass man vorhandenes Geld für die Zukunft zurücklegt, heißt Sparen für die sächsische Staatsregierung, Geld, das man nicht hat, nicht auszugeben.

Zusätzlich zum Stellenabbau ist vor allem eine umfassende Strukturreform der staatlichen Verwaltung erforderlich. Gerade angesichts rückläufiger Bevölkerungszahlen sind hier Einschnitte angezeigt, die sicherlich auch schmerzlich sind. Sachsen geht bereits diesen Weg und wird ihn künftig verstärkt verfolgen – nicht aus purer Freude am Sparen, sondern zur Stabilisierung und Entwicklung des Landes und damit zur Verstärkung des deutschen Einigungsprozesses.