

Arbeitsgruppe  
Alternative Wirtschaftspolitik

# **MEMORANDUM 2005**

Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft

*PapyRossa Verlag*

politik kompensieren. Damit würden die gegenüber dem Durchschnitt deutlich abweichenden makroökonomischen Konstellationen in einzelnen Mitgliedsländern berücksichtigt.

#### Literatur

- Arbeitskreis Konjunktur: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2005/2006, in: DIW-Wochenbericht 1-2/2005.
- Hickel, Rudolf (2004): Der Staat muss endlich wieder gestalten – Eine aktive Finanzpolitik für Arbeit, Umwelt und Gerechtigkeit, in: Hebel, Stephan/Kessler, Wolfgang (Hg.): Zukunft sozial. Wegweiser zu mehr Gerechtigkeit, Oberusel
- Hickel, Rudolf (2004a): Die Solidarische Einfachsteuer – Wie Attac und Verdi der Expertokratie Paroli bieten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2004.
- Hickel, Rudolf (2005): Stellungnahme zur Anhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 19.1.2005 (»Zukunft der Begrenzung der Staatsverschuldung in den Mitgliedsländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) im Rahmen des »Stabilitäts- und Wachstumspaktes (ESWP)«, in: Wortprotokoll des Finanzausschusses der 84. Sitzung (Protokoll Nr. 15/84, 2005).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05 (»Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland«, Bundestagsdrucksache 15/4300 vom 18.11.2004.

## 4. Die neuen Bundesländer als strukturschwache Region Deutschlands und der EU – Probleme und Perspektiven

*Auch im 15. Jahr der deutschen Einheit lässt der Aufbau Ost es an Dynamik vermissen, der Aufholprozess gegenüber Westdeutschland stockt und die sozialen Probleme nehmen im Gefolge der Reformpolitik zu. Die Regierungspolitik zeigt sich ratlos. Die Vorschläge des Sachverständigenrates, der Dohnanyi-Kommission und anderer Gremien zur Belebung des Aufbaus Ost erweisen sich ökonomisch als wirkungslos und sozial als gefährlich. Ihre Umsetzung würde die Kluft zwischen Ost und West weiter vergrößern. Alternative Ansätze sind daher mehr denn je gefragt; ihre Verwirklichung setzt jedoch veränderte wirtschafts- und finanzpolitische Rahmenbedingungen voraus.*

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stand Ostdeutschland wirtschaftlich »auf der Kippe«, ohne dass die Regierung mit geeigneten Maßnahmen reagiert hätte. Inzwischen ist die Region zwischen Ostsee und Erzgebirge in großen Teilen »gekippt«: Die Wirtschaft stagniert – ungeachtet hoher Zuwächse im Verarbeitenden Gewerbe –, die Beschäftigung sinkt und die sozialen Probleme drohen zu eskalieren. Die Reformpolitik der Bundesregierung im Zeichen der Agenda 2010 und von Hartz IV verschlimmert die Situation.

Die Tabula-rasa-Politik der Treuhandanstalt und die politischen Fehler im Vereinigungsprozess haben Ostdeutschland zu einer Transferökonomie und Transfergesellschaft gemacht, die »am Tropf« des Westens hängt und deren endogene Potenziale zunehmend schwächer werden. Die praktizierte Politik schafft es nicht, hier eine Wende herbeizuführen, für Optimismus und Aufbruchstimmung zu sorgen und mit ihren Förderinstrumenten einen selbsttragenden Aufschwung zu generieren. Vielmehr beschränkt sie sich zunehmend auf die Förderung einzelner Wachstumskerne und prestigeträchtiger Projekte, während der »Rest« der »passiven Sanierung« anheim fällt. Unterbeschäftigung, Abwanderung, Überalterung, Lohndumping, Verschul-

derung und Verarmung nehmen zu. Dies aber sind typische Charakteristika für wirtschaftlich schwache und sozial gefährdete Regionen in der Europäischen Union, so genannte »Mezzogiornos«. Die neuen Bundesländer tendieren zunehmend in diese Richtung, wenn sich die regionale Differenzierung in Deutschland weiter ausprägt und die Räume außerhalb der Wachstumspole und Entwicklungszentren weiterhin der Entvölkerung und Verödung preisgegeben werden.

#### ***4.1 Erfahrungen und Probleme der EU-Regionalpolitik***

Im Vergleich zu den sozialökonomischen Ergebnissen des Beitritts der neuen Bundesländer war die Süderweiterung der Europäischen Union insgesamt sehr erfolgreich: »Zwischen 1994 und 2001 lag das Wachstum des Pro-Kopf BIP in den Kohäsionsländern – Irland nicht eingerechnet – jährlich 1 vH über dem EU-Durchschnitt, und mit Ausnahme von Griechenland ist der Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in all diesen Ländern weit überdurchschnittlich gestiegen.« (Europäische Kommission 2004: VIII) Dies ist einerseits den positiven Wirkungen des Konvergenzprozesses in den Kohäsionsländern zu verdanken, andererseits der massiven Förderung durch die Strukturfonds, deren Mittel in den 1990er Jahren verdoppelt wurden. »Trotz Abschwächung der Disparitäten bestehen aber nach wie vor große Unterschiede. In Griechenland und Portugal beträgt das Pro-Kopf BIP noch immer nur rund 70 vH oder weniger des Gemeinschaftsdurchschnitts.« (ebenda) Die Süderweiterung war noch von dem klassisch »keynesianischen« Ausgleichsziel geprägt, was sich aktuell aber grundlegend ändert.

Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik und damit zur EU (1990) erfolgte demgegenüber unter völlig anderen Bedingungen. Die neuen Bundesländer konnten sich nicht durch eine hinreichend lange Vorbereitungszeit wirtschaftlich, institutionell, personell und mental darauf vorbereiten, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten. Die überstürzte Einführung der DM im Verhältnis eins zu eins und die Politik der Treuhandanstalt führten bekanntlich zum Ruin der stark

modernisierungsbedürftigen DDR-Industrie. Dieser Wettbewerbschock war zudem durch eine (politisch und sozial notwendige) Angleichung der Sozialsysteme an den Standard Westdeutschlands begleitet. Im Wettbewerb mit den mittel- und osteuropäischen Ländern um Direktinvestitionen ist die ostdeutsche Kostensituation natürlich ein großer Standortnachteil, der bislang nur für einige strategische Großinvestitionen, zum Beispiel der Automobil- oder Computerchipindustrie, durch eine massive Investitionsförderung kompensiert werden konnte. Damit ist die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern schon seit Beginn der 1990er Jahre (und nicht erst mit der Osterweiterung der EU im Jahr 2004) zwischen die Mühlsteine der aggressiven Marktgewinnungspolitik der Konzerne des Westens sowie der niedrigen Produktionskosten in den Beitrittsländern geraten.

Mit der EU-Osterweiterung stieg das Bruttoinlandsprodukt der Gemeinschaft um knapp 5 vH, die Bevölkerung jedoch um fast 20 vH. Folglich sank das Durchschnittseinkommen der EU-25-Staaten um ca. 12,5 vH unter den Wert der EU-15-Länder. »Etwa 92 vH der Menschen in den neuen Mitgliedsstaaten leben in Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 vH des EU-25-Durchschnitts und mehr als zwei Drittel in Regionen, wo dieser Wert sogar weniger als die Hälfte des Durchschnitts beträgt.« (Europäische Kommission 2004: IX) »In den Beitrittsländern wird bezogen auf das BIP weitaus weniger für FuE ausgegeben als in den meisten derzeitigen Mitgliedsstaaten der Union, jedoch nur geringfügig weniger als in Ziel-1-Regionen.« (ebenda: 53) Dies bedeutet, dass der Wachstumstyp in den Beitrittsländern nicht in erster Linie hochtechnologiegetrieben sein wird, obwohl die Direktinvestitionen westlicher Industriestaaten eine bedeutende Rolle bei der Modernisierung spielten und vermutlich auch weiter spielen werden. Eine explizite Niedriglohn- und Umweldumpingstrategie dieser Länder ist jedoch auch nicht zu erwarten. Vermutlich werden alle drei Komponenten die Entwicklung bestimmen: Modernisierung und teilweise auch technologieintensive Produktion als Resultat vor allem ausländischer Direktinvestitionen – dieser Sektor kann sich auf die nach wie vor gute Qualifikation ei-

nes großen Teils der Beschäftigten stützen –, Niedrigstlohnproduktion (z.B. in der Bekleidungsindustrie) sowie extensive Bauproduktion. Ganz deutlich zeichnet sich zudem eine massive Steuerdumpingstrategie mit perversen Effekten ab: die Nettozahler transferieren in die Empfängerländer und werden zugleich von diesen mit massiven Steuersenkungen für Unternehmen unter verstärkten Abwanderungsdruck gesetzt.

Folglich kommt vermutlich hauptsächlich der »klassische Wachstumstyp« zum Zuge, ein Wachstum, das ganz wesentlich durch extensive Bautätigkeit in den Bereichen Infrastruktur, Wohnungs- und Industriebau charakterisiert ist. Dies aber ist nur realistisch, wenn die europäischen Regional- und Sozialfonds für die Beitrittsländer reichlich sprudeln und die Staaten die Möglichkeiten einer expansiven Haushaltspolitik erhalten und diese auch tatsächlich nutzen.

Die Kommission hat die Zeiträume durchrechnen lassen, die notwendig sind, um die Disparitäten zwischen den EU-15- und den Beitrittsländern deutlich zu vermindern: »Falls es in all diesen Ländern gelingt, zukünftig ein dauerhaftes Wachstum zu erzielen, das 1,5 vH über dem der übrigen Union liegt, läge das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in den zwölf Ländern bis 2017 weiterhin unter 60 vH des Durchschnitts der erweiterten EU-27. Zu dem genannten Zeitpunkt würden lediglich Slowenien, Zypern, die Tschechische Republik und Ungarn 75 vH des Durchschnittswerts übersteigen ... Im Jahr 2035 würde Polen diese Schwelle erreichen, in Bulgarien und Rumänien würde das Pro-Kopf-BIP bei einer solchen Wachstumsrate im Jahre 2050 immer noch unter 75 vH des Durchschnitts liegen.« (Europ. Kommission 2004: 16) Diese Zahlen zeigen, dass die Einebnung der Disparitäten eine Aufgabe von mehreren Generationen ist, immer unterstellt, dass dieser Wachstumstyp, der im Wesentlichen auf einem fossilen Energiepfad beruht, von der Energie- und Rohstoffseite überhaupt noch realisierbar ist.

Obwohl es bezüglich des Volumens und der Struktur des EU-Budgets für die Periode 2007-2013 noch heftige Differenzen zwischen der Kommission und der Gruppe der Nettozahler im Rat gibt – Deutschland, Österreich, Dänemark, die Niederlande, Schweden,

Frankreich und Großbritannien wollen die Budgetobergrenze bei 1 vH des EU-BIP festlegen, die Kommission dagegen bei 1,14 vH –, kann man insgesamt davon ausgehen, dass das bisherige Konzept einer Ausgleichsorientierung durch ein Wachstumskonzept der EU insgesamt (Lissabon-Ziele 2010) ersetzt bzw. zumindest ergänzt werden wird. Zwar wird das Ausgleichziel nicht komplett aufgegeben, was angesichts der tiefen Disparitäten zwischen den Führungsregionen und dem größten Teil der neuen Mitgliedsländer, aber auch der bisherigen Ziel-1-Regionen in den EU-15-Ländern, absurd wäre. Da aber im Unterschied zu den 1990er Jahren, als die Süderweiterung und die Intensivierung der Integration (Maastricht-Prozess bis hin zur Einheitswährung) von einer Verdopplung der Regional- und Strukturfonds-Mittel begleitet wurde, heute jedoch mit einer Stagnation der Finanzausstattung dieser Fonds zu rechnen ist, muss von einem integrationspolitischen Paradigmenwechsel gesprochen werden. Dies spiegelt sich auch in der Veränderung wichtiger Verfahrensregeln wider.

Zwar wird über die zukünftigen Ziel-1-Regionen, die 78,5 vH der Regionalfonds erhalten, durch die Festlegung des Grenzwertes von 75 vH des EU-Durchschnittseinkommens faktisch durch die EU entschieden. Dies gilt aber nicht mehr für die zukünftigen Ziel-2-Regionen, in die auch die Sozialfonds-Mittel integriert werden und die insgesamt 17,2 vH der Fonds erhalten sollen. Die Ziel-2-Gebietskulisse soll zukünftig durch die nationalen Regierungen festgelegt werden. Im Zuge des Lissabon-Ansatzes (»Stärken zu stärken«) wird die Versuchung groß sein, die Mittel vorzugsweise in Wachstumsregionen zu lenken und für zentrale Infrastrukturprojekte vorzuhalten. Die »einheitlichen Programmdokumente« der bisherigen Art werden durch »Strategiepapiere« des Ministerrates und »Politikpapiere« der Nationalstaaten ersetzt. Da unklar ist, welche Rechtsqualität diese »Strategiepapiere« haben und ob sie für die gesamte Förderperiode gelten, steht zu befürchten, dass sie im Verlauf der Förderperiode durch den Rat änderbar sind. Sie könnten damit auch im Rat zur »Verhandlungsmasse« werden. Zudem wird der Mitteleinsatz von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat sehr unterschiedlich ausfallen. »Da-

mit wird der einheitliche Rahmen einer europäischen Strukturpolitik aufgebrochen, das strukturpolitische Konzept immer mehr verwässert und die eigentliche Zielsetzung der Fonds, für eine ausgewogene Entwicklung der gesamten EU zu sorgen, aufgegeben.« (Erdmenger/Ziegler 2004: 330)

#### **4.2 Lohnsenkung als Instrument der Wirtschaftsbelebung?**

Für die neuen Bundesländer werden die oben beschriebenen Änderungen der EU-Regionalpolitik insgesamt sehr nachteilig sein. Eine radikale Lohnkostensenkungsstrategie, wie sie von Hans-Werner Sinn (2004: 256ff.) vorgeschlagen wird, würde darüber hinaus die Krise der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands weiter verschärfen. Die Gründe sind folgende:

- ☛ Der Abwanderungsdruck, insbesondere auf die qualifizierten und mobilen Arbeitskräfte, würde steigen und die politische Frustration in Ostdeutschland würde weiter zunehmen;
- ☛ die Kostendifferenz gegenüber den neuen Mitgliedsländern der EU würde auch bei Lohnsenkungen nicht signifikant kleiner werden;
- ☛ die Marktmacht ostdeutscher Unternehmen wird nicht in erster Linie durch Kostensenkungen gestärkt, sondern durch Markengenerierung und Qualitätsprodukte, die insgesamt eine größere Preissetzungsmacht und damit höhere Gewinnmargen ermöglichen. Mehr Qualitätsproduktion verlangt aber höhere F&E-Aufwendungen, den verstärkten Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften und damit auch höhere Löhne;
- ☛ Lohnsenkungen in ostdeutschen Exportbasissektoren, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, Teilen der Bauindustrie und des Dienstleistungsgewerbes, z.B. der Touristikwirtschaft, können zwar zur Steigerung der regionalen Exporte führen, schwächen aber zugleich die regionale Binnennachfrage und damit die Beschäftigung in der (sekundären) Regionalwirtschaft.

Grundvoraussetzung für einen neuen Wachstumsschub in Ostdeutschland ist dagegen nach Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine massive allgemeine Konjunkturbelebung in ganz Deutschland. Hierfür ist ein Umsteuern der Wirtschaftspolitik in der EU und auf Bundesebene unabdingbar. Es führt ferner kein Weg daran vorbei, die Transferzahlungen für die neuen Bundesländer nicht nur fortzuführen, sondern sie gezielt weiter für eine höhere Investitionsquote zu vergrößern. Die Steuerkraft der ostdeutschen Länder und Kommunen ist derart schwach, dass schon jetzt ein Großteil der Ergänzungszuweisungen aus dem Solidarpakt II nicht für Investitionen eingesetzt, sondern für die Deckung allgemeiner Staatsaufgaben herangezogen wird. Dieses Problem lässt sich nicht durch Einsparungen lösen. Zudem sind die Transferzahlungen an die EmpfängerInnen von Arbeitslosengeld, Renten, Krankengeld usw. nicht nur sozial erforderlich, sondern zudem unmittelbar nachfragewirksam. Sie stabilisieren damit insbesondere den Dienstleistungssektor in den Bereichen Handel, Handwerk, Gesundheit usw. in den neuen Ländern.

Absolut vordringlich ist zudem eine Entschuldung Berlins, damit diese größte Wirtschaftsregion Ostdeutschlands wieder zu einem Motor der ostdeutschen Regionalentwicklung werden kann. Mit 60 Mrd. € erreichen die Schulden Berlins im Jahr 2005 eine Größenordnung, die unter keinen Umständen aus eigener Kraft bewältigt werden kann. Hier ist die Solidarität des Bundes sowie aller Länder gefordert.

Im Rahmen dieses hier nur knapp skizzierten großzügiger ausgestatteten Förderansatzes für Ostdeutschland ist es richtig, die spezielle Wirtschaftsförderung, die sich auf die Entwicklung bzw. Stabilisierung innovativer und wissenschaftsintensiver Wirtschaftskluster bezieht, auf die dafür leistungsfähigsten Standorte zu konzentrieren. Kurzfristig lassen sich hier aber dennoch keine großen Beschäftigungsgewinne erzielen, wie das Beispiel Ruhrgebiet zeigt.

Die inzwischen zwanzigjährige Förderung der neuen Wirtschaftszweige (insbesondere der Softwareindustrie) in den Universitätsstädten Dortmund, Bochum, Essen und Duisburg hat z.B. in Dortmund seit Mitte der 1980er Jahre zu einem Softwarekomplex mit ca. 15.000 Beschäftigten geführt, dem aber ein Verlust von ca. 80.000 Arbeitsplätzen seit Beginn der 1970er Jahre in den alten Leitindustrien gegenübersteht. Die Arbeitslosenquote bewegt sich schon seit ca. 25 Jahren auf einem Niveau von ca. 15 vH. Die Ausdifferenzierung des Clusteransatzes, wofür das im Jahr 2000 installierte *dortmund-project* steht, mit neuen Technologiezentren in den Bereichen E-Commerce, Mikrostrukturtechnik, Biomedizintechnologie und Robotik, die durch die Ziel-2-Gelder der EU, das Land NRW sowie die Kommune finanziert werden, weist zwar in die richtige Richtung, wird aber erst allmählich zu einem spürbaren Beschäftigungsaufbau führen. Auf keinen Fall wird die Strukturpolitik alleine die Massenarbeitslosigkeit in Krisenregionen wesentlich verringern können. Sie ist vielmehr eine notwendige Voraussetzung dafür, dass derartige Regionen unter der Bedingung eines lang anhaltenden gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs wieder deutliche Beschäftigungsgewinne erzielen können (Bömer 2004).

#### **4.3 Jahreswende 2004/2005: Zäsur beim Aufbau Ost**

Die Jahreswende 2004/2005 bedeutet für die neuen Bundesländer eine Zäsur: Die erste Etappe des *Aufbaus Ost* (1990-2004), geprägt durch den ersten »Solidarpakt«, ist zu Ende, und die zweite Etappe (2005-2019), bestimmt durch den »Solidarpakt II«, beginnt. Dieses Datum ist aber mehr als nur eine Wegmarke. Es steht zugleich auch für eine Richtungsänderung und Zielkorrektur der wirtschaftlichen

und sozialen Entwicklung in Ostdeutschland und damit für ein *neues* Verständnis der deutschen Einheit.

War die Politik der Bundesregierung bisher, trotz nur mäßiger Erfolge, immer noch von dem Bemühen geprägt, den Aufbau Ost zugleich als Aufhol- und Konvergenzprozess gegenüber Westdeutschland zu gestalten, so ist davon heute kaum noch die Rede. Sowohl im Gutachten des Sachverständigenrates 2004/05 als auch in den Fortschrittsberichten der Wirtschaftsforschungsinstitute kommt »Enttäuschung« über den Stand des Aufbaus in den neuen Ländern zum Ausdruck, ohne dass daraus jedoch Maßnahmen zu seiner Intensivierung abgeleitet würden. Von Seiten der Politik gibt es kaum neue Impulse zur wirtschaftlichen Belebung. Vielmehr wird die bisherige Strategie, eingebettet in die Reformen der Agenda 2010 und ergänzt durch Elemente einer neuen Förderphilosophie, fortgeschrieben. Dabei orientiert man sich am Erreichten als dem vermeintlich Erreichbaren, was einschließt, dass das wirtschaftliche Gefälle zwischen West und Ost nunmehr als Normalität zu akzeptieren sei. »Gleichwertige Lebensverhältnisse« lassen sich, wie der Sachverständigenrat betont, auf diese Weise »allerdings nicht herstellen«. Sie fallen daher als Ziel wirtschaftspolitischer Bemühungen unter den Tisch. Damit droht in Deutschland ein Prozeß an Dynamik zu gewinnen, dem sich auch die EU mit tendenziell geringerem Kraftaufwand entgegenstemmt: die »Auskristallisierung regionaler Unterschiede zu regionalen Ungleichheiten« (Mau 2004).

Dies dokumentiert sich zuerst im Zurückbleiben der neuen Länder in der Wirtschaftsleistung (BIP/Einwohner), bei der Arbeitsproduktivität, bei den Investitionen, bei der Beschäftigung und beim Export, in der Folge dann aber auch bei den Löhnen, Renten usw., beim Konsum, in der Bildung und der Kultur. Sodann im Scheitern des Konvergenzprozesses, dem seit Jahren andauernden Stillstand beim Aufholen. So betrug das durchschnittliche Wachstumstempo des BIP in den Jahren 1998 bis 2004 in den alten Ländern (ohne Berlin) 1,5 vH, in den neuen Ländern aber mit 0,8 vH nur gut die Hälfte. Die Schere schließt sich also nicht, sondern öffnet sich weiter. Das BIP/Einwohner lag 2003 in den neuen Ländern (ohne Berlin) bei 62,8 vH

Tabelle 7: Alte und neue Bundesländer – reale Wachstumsraten des BIP gegenüber dem Vorjahr in vH<sup>1</sup> (1991-2005)

Jahr	ABL	NBL	Jahr	ABL	NBL
1991	5,0	-19,2	1999	2,1	2,6
1992	1,7	7,7	2000	3,1	1,4
1993	-2,6	11,9	2001	1,1	-0,2
1994	1,4	11,4	2002	0,2	0,1
1995	1,4	4,5	2003	-0,1	0,2
1996	0,6	3,2	2004	1,7	1,2
1997	1,5	1,6	2005	1,5	1,0
1998	2,3	0,4			

1) Basis EVSG 2005, Preise von 1995; NBL und ABL jeweils ohne Berlin

Quelle: Jahresbericht Deutsche Einheit (2004), Angaben für 1991 geschätzt, für 2005 Prognose.

des Westniveaus. Ähnlich verhält es sich bei anderen Indikatoren (vgl. Tabelle 8), was den Schluss nahe legt, dass seit Mitte der 1990er Jahre auf wichtigen Gebieten faktisch keine Konvergenz mehr stattfindet. Vielmehr vergrößert und verfestigt sich der Abstand zwischen beiden Landesteilen – und das nicht nur in der Wirtschaft, sondern ebenso in der Bildung, Forschung und Kultur, Bereichen also, die für die Zukunft Ostdeutschlands von besonderer Bedeutung sind.

Trotz beachtlicher Fortschritte auf einzelnen Gebieten und unzähliger positiver Beispiele ist die Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands insgesamt unbefriedigend. Dabei ist jedoch eine zunehmende regionale Differenzierung und ungleichmäßige Entwicklung der verschiedenen Bereiche zu berücksichtigen. Die »Lichtblicke« in einzelnen Branchen wie zum Beispiel dem Verarbeitenden Gewerbe und in bestimmten Regionen, etwa Dresden, Jena, Potsdam und Erfurt, reichen aber bei weitem nicht aus, um in den neuen Ländern insgesamt »einen Umschwung in der Wirtschaftslage und der

Tabelle 8: Indikatoren zum wirtschaftlichen Aufholprozess Ostdeutschlands (1991-2003) in vH (Westdeutschland = 100)

	1991	1997	2003
BIP je Einwohner (Preisbasis 1995) <sup>1</sup>	49,4	67,1	66,4
BIP je Einwohner <sup>2</sup> (nominal)	33,4	62,2	63,9
Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner <sup>2</sup>	62,0	108,0	89,0
Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) <sup>1</sup>	51,2	72,5	74,6
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer <sup>2</sup>	49,3	76,1	77,4
Lohnstückkosten <sup>2</sup> (Personenbasis)	141,1	111,8	106,8
Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gew. <sup>1</sup>	164,8	111,5	94,1
Haushaltsnettoeinkommen <sup>3</sup>	54,0	82,0	81,0
Arbeitszeit je Arbeitnehmer	99	110	109
Erwerbsbeteiligung <sup>2</sup>	96,0	91,0	88,0
Arbeitslosenquote	207	197	233
Kapitalstock je Einwohner	38,0	66,0	71,0
Exportquote <sup>2</sup>	52,0	44,0	60,0
Öff. Infrastruktur je Einwohner	50,0	64,0	78,0
Originäre Steuerkraft	15,0	36,0	33,0

1) NBL mit Berlin, ABL ohne Berlin; 2) NBL ohne Berlin, ABL mit Berlin; 3) SOEP.

Quelle: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004, S. 154ff.; IWH: Wirtschaft im Wandel 6/2004, S. 174; IW Köln: Positionen 10/2004, S. 26.

zwischenzeitlich stark strapazierten Stimmungslage herbeizuführen« (Seitz 2003:1). Eher sind sie Ausdruck für eine nach wie vor »wirtschaftlich, regional und sozial völlig unausgewogene Mischung« gegensätzlicher Entwicklungstendenzen, in Richtung High-Tech-Region oder in Richtung Mezzogiorno. Da es sich hierbei aber weder um einen nebensächlichen Aspekt noch um einen bloß temporären Prozess handelt, sondern um einen nun schon beinahe ein Jahrzehnt andauernden Trend, wird die 2001 von Wolfgang Thierse auf-

geworfene Frage, ob es für die neuen Länder überhaupt noch »eine Angleichungsperspektive« gibt (Thierse 2001: 16), immer dringlicher. Dabei ist überdeutlich, dass die Weichen für Ostdeutschland bereits in Richtung einer dauerhaft rückständigen und transferabhängigen Region gestellt sind. Damit wäre auch die weitere Angleichungsoption der neuen Länder grundsätzlich in Frage gestellt, denn ohne wirtschaftliche Konvergenz ist keine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse möglich. Sie wäre dann ausschließlich durch Transferleistungen gestützt, damit politisch nicht durchsetzbar und auf Dauer auch nicht finanzierbar.

Die letztjährige Debatte zu den Transferzahlungen – geführt u.a. im *Spiegel* (15/2004 und 39/2004) – zeigt dies sehr klar, nicht zuletzt dadurch, dass hier mit unzutreffenden und überhöhten Zahlen argumentiert wird. Tatsächlich betragen die »Sonderleistungen« für Ostdeutschland nicht mehr als 15 Mrd. € im Jahr, insgesamt bisher also 200 bis 250 Mrd. € (IWH 2004: 3). Rechnet man alle Ausgaben des Bundes, der Länder und der Sozialversicherungen in Ostdeutschland, die dort nicht selbst erwirtschaftet werden, deren Zahlung aber gesetzlich geregelt ist, dazu, so erhöht sich der Umfang der Transfers auf ca. 80 Mrd. € pro Jahr bzw. 980 Mrd. € seit 1991 (SVR: Ziff. 628).

Für eine ökonomische Würdigung dieser Summe ist es jedoch unverzichtbar, dem finanziellen Aufwand die Vorteile, die damit für Westdeutschland verbunden sind, entgegenzuhalten. So wirkten die Transfers insbesondere in den ersten Jahren nach der Vereinigung für die westdeutsche Wirtschaft wie ein kräftiges konjunkturpolitisches Nachfrageprogramm. Dies erklärt sich daraus, dass die Finanztransfers mit einem Realtransfer von Gütern und Dienstleistungen im Umfang von jährlich mindestens 100 Mrd. € einhergehen. Diesem Lieferüberschuss entsprach nach Einschätzungen des DIW und des IWH in den Jahren 1990 bis 1992 ein zusätzlicher Wachstumsschub von mindestens 5 vH des BIP, der als *Niveaueffekt* für die westdeutsche Wirtschaft bis heute erhalten blieb. Hieraus ergeben sich für den Unternehmenssektor der alten Bundesländer hohe Gewinnzuwächse und positive Effekte für Beschäftigung, Einkommen, Steuereinnahmen usw. Damit konnten im Westen mehr als eine Million Arbeitsplätze

sowie Steuer- und Beitragseinnahmen von jährlich über 40 Mrd. €, kumulativ von 1991 bis 2003 ca. 600 Mrd. €, entstehen. Sehr stark wiegen auch der Wegzug qualifizierter Arbeitskräfte (vgl. Tabelle 9), deren ökonomischer Nutzen den Umfang der Finanztransfers bei weitem übersteigt, und der nach wie vor beachtliche Ost-West-Pendlerüberschuss.

Tabelle 9: Wanderung zwischen neuen und alten Bundesländern 1989-2003

Jahr	Fortzüge aus Ostdeutschland	Zuzüge nach Ostdeutschland	Wanderungssaldo
1989-1991	1.033.482	121.619	-911.863
1992-1994	534.590	366.219	-168.371
1995-1997	502.132	452.384	-49.748
1998-2000	592.462	456.872	-135.592
2001-2003*	529.904	288.054	-241.050
1989-2003	3.191.770	1.685.148	-1.506.624

\* ohne Berlin; Quelle: Statistisches Bundesamt: Datenreport 2004

Mit dem *Solidarpakt II* und dem »integrierten Konzept« für den Aufbau Ost wurde eine Lösung gefunden, um den Aufbau Ost nach Auslaufen des ersten Solidarpakts fortzuführen. Ein sich selbst tragender Aufschwung aber wird damit nicht erreicht werden. Der *Solidarpakt II* beinhaltet für 2005 bis 2019 degressive Finanzzuweisungen an die neuen Länder in Höhe von 105 Mrd. € (Korb 1) sowie zusätzliche 51,1 Mrd. € (Korb 2) mit Haushaltsvorbehalt (siehe Kasten).

Der Umfang dieser Solidarpaktmittel ist – gemessen am Nachholbedarf – zu gering, um die extrem schwache originäre Steuerkraft (vgl. Tab. 2) auszugleichen und die »Infrastrukturücke« zu schließen. Zudem ist es angesichts der akuten Finanznot der neuen Länder

## Solidarpakt II

Der Solidarpakt II wurde nach längeren, kontroversen Debatten am 23. Juni 2001 zwischen Bund und Ländern geschlossen. Er erstreckt sich auf die Jahre 2005 bis 2019 und tritt an die Stelle des ersten Solidarpakts, der zehn Jahre lang galt, von 1995 bis 2004. Der Solidarpakt II besteht aus zwei Teilen: Korb I und Korb II.

Korb I umfasst Bundesergänzungszuweisungen und Finanzhilfen für die neuen Länder in Höhe von 105 Mrd. €. Dieser Betrag ist fest vereinbart und gesetzlich fixiert. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt jährlich bis 2008 in Höhe von 10,5 Mrd. €. Für die Folgejahre wurde eine degressive Zahlung vereinbart. Das heißt, die Zahlungsbeträge werden jährlich um 776 Millionen € verringert, so dass für 2019 nur noch eine Restzahlung verbleibt. Korb II wurde bislang nicht abschließend definiert. Er soll die im Vergleich zu den westdeutschen Ländern überproportionalen Leistungen des Bundes für Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, EU-Strukturfondsmittel sowie Investitionszulagen umfassen. Vorgesehen ist ein Volumen von 51 Mrd. €, bisher allerdings nur als »Zielgröße«. Während die ostdeutschen Länder eine gesetzliche Fixierung dieses Volumens anstreben, über die Verwendung dieser Mittel aber selbst entscheiden wollen, will der Bund deren Verwendung auf die Wirtschaftsförderung konzentriert wissen, den Haushaltsvorbehalt aber aufrechterhalten.

Ein im Februar 2005 hierzu von Bundesverkehrsminister Manfred Stolpe unterbreiteter Kompromiss fand bei der Bundesregierung keine Zustimmung, so dass die Frage der Höhe dieser Mittel sowie ihrer Verwendung weiterhin offen ist.

Quelle: Joachim Ragnitz: Zur Ausgestaltung des Solidarpakts II, IWH-Diskussionspapiere 194, Halle 2004; Tagespresse.

wahrscheinlich, dass diese Mittel nicht ausschließlich für Investitionen eingesetzt werden, sondern zu einem nicht unwesentlichen Teil der Deckung der Haushaltsdefizite dienen. Statt wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung und dynamisches Aufholen zu generieren, würden sie den neuen Ländern dann bestenfalls den Status quo sichern. Das Wirtschaftsprogramm des *Aufbaus Ost* würde dadurch vollends zu einem Konzept der »passiven Sanierung« mutieren. Um einer derart fatalen Entwicklungslogik zu entgehen, sind weitere Maßnahmen zur Rückführung der Verschuldung unabdingbar. Nur so lassen sich steigende Investitionen realisieren, wodurch langfristig dann auch der Umfang der Transferzahlungen zurückgeführt werden könnte.

Inzwischen gibt es jedoch Versuche, selbst das Konzept des Solidarpakts II zu demontieren und die dafür vorgesehenen Mittel zu kürzen. So forderte der hessische Ministerpräsident Roland Koch im Namen der westdeutschen Bundesländer die Streichung des Artikels 91a GG, der Bund und Länder verpflichtet, zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in wenig entwickelten und strukturschwachen Regionen finanziell beizutragen. Sollte er sich damit durchsetzen, so hätte dies für die neuen Länder zur Konsequenz, bei knapper Haushaltslage des Bundes in Zukunft viel weniger Geld zu bekommen. Die Folge wäre eine Verstärkung der Krise Ostdeutschlands als größter deutscher und europäischer Problemregion.

Das Szenario der neuen Bundesländer als »Mezzogiorno Deutschlands« – Anfang der 1990er Jahre noch als Horrorvision zurückgewiesen – wird inzwischen von nicht wenigen Ökonomen durchaus als »realistisch« angesehen (Sinn 2004; Busch 2002). In der Literatur spiegelt sich dies entsprechend wider, indem der Topos Mezzogiorno nicht mehr nur als Menetekel verwendet wird, sondern immer häufiger auch zur Beschreibung der ostdeutschen Realität. Dabei wird dieser Begriff weniger in seiner geographischen und historischen Bestimmtheit gesehen, sondern eher als Metapher für eine vergleichsweise schwach entwickelte Region. In Europa gibt es mehrere, zumeist periphere Regionen, die als »europäische Mezzogiorni« klassifiziert wurden. Neben dem gemeinsamen Merkmal ihrer relativen Rückständigkeit weisen sie aber jeweils spezifische Züge auf, die sie vonein-

ander unterscheiden. Dabei schneidet Ostdeutschland bisher noch vergleichsweise günstig ab, denn es besitzt weder eine lange Tradition als entwicklungsschwacher Raum noch ist es generell, in allen Territorien und Bereichen, als rückständig oder zurückgeblieben einzustufen. Typisch ist vielmehr eine differenzierte Entwicklung, die neben erheblichen Rückständen und strukturellen Defiziten inzwischen auch eine Reihe bedeutender Entwicklungspotenziale und positiver Ansätze für eine moderne Wirtschaftsstruktur und »Zukunftregion« aufweist.

#### **4.4 Auseinandersetzung mit der aktuellen Debatte um den »Aufbau-Ost«**

Nachdem sich die Bundesregierung mehrere Jahre lang mit Äußerungen zu den Ergebnissen und Perspektiven des *Aufbaus Ost* merklich zurückgehalten hatte, spielte diese Problematik 2004 in der Öffentlichkeit wieder eine stärkere Rolle. In jenem Frühjahr wurden Thesen eines Beraterkreises um Klaus v. Dohnanyi und Edgar Most bekannt, die am 28. Juni 2004 in einer erweiterten und präzisierten Fassung vorgelegt wurden. Sie riefen sofort lebhaftere und ambivalente Reaktionen in Ost und West hervor. Zu ihren positiven Wirkungen gehört zweifellos, dass die Probleme Ostdeutschlands aus ihrer Verdrängung wieder in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückten. Im September 2004 wurde der Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit im Bundestag beraten und beschlossen. Das Jahresgutachten 2004/05 des Sachverständigenrates (SVR) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung enthält im Vergleich zu den Vorjahren einen größeren und auch substantiell aussagekräftigeren Abschnitt zur ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung. Die Deutsche Bank Research (DBR) veröffentlichte im November eine bemerkenswerte Studie »Perspektive Ostdeutschlands – 15 Jahre danach«.

Viele konkrete Vorschläge des Dohnanyi/Most-Papiers und des Jahresberichts der Bundesregierung stimmen mit den Forderungen

der *Arbeitsgruppe Alternativer Wirtschaftspolitik* überein: Der Aufbau Ost muss ein vorrangiges Ziel der deutschen Politik sein, die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern darf nicht allein den »Marktprozessen« überlassen bleiben, und eine »Kurskorrektur« in der Wirtschaftspolitik ist dringend notwendig. Das Dohnanyi/Most-Papier, der Jahresbericht der Bundesregierung und das Jahresgutachten des SVR enthalten aber auch neoliberale Vorschläge und sachlich unzutreffende Wertungen, die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht akzeptiert werden können. Es ist für alle Papiere charakteristisch, dass die starken negativen ökonomischen und sozialen Wirkungen der Agenda 2010 und speziell von Hartz IV auf die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung ignoriert werden.

In all diesen Veröffentlichungen wird das Ziel aufgegeben, in Ost und West gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Im Dohnanyi/Most-Papier und auch im Jahresbericht der Bundesregierung bedeutet dies die faktische Kapitulation der Politik vor den aktuellen Herausforderungen der deutschen Einheit. Im Jahresgutachten des SVR und in der Studie der DBR wird das noch deutlicher ausgesprochen: Es werde bis 2050 keine Ost-West-Angleichung in der gesamtwirtschaftlichen Leistung geben, eher eine Vergrößerung dieser Kluft; die Einnahmen der öffentlichen Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen würden in der Zeit von 2010 bis 2020 und auch danach absolut und je EinwohnerIn beträchtlich zurückgehen. Dieser Einnahme- und Ausgaberrückgang müsse akzeptiert werden. Ein Solidarpakt III für die Zeit ab 2020 müsse »unmissverständlich abgeschlossen werden« (SVR). Der SVR fordert jedoch im Unterschied zu verschiedenen anderen neoliberalen Meinungsäußerungen westdeutscher PolitikerInnen, dass eine »besondere Wirtschaftspolitik« für den Aufbau Ost auch in der nächsten Zeit geboten sei.

Die vorliegenden Vorschläge bzw. Konzepte der offiziellen Politik können nach einem groben Raster in vier Kategorien eingeteilt werden:

- Konkrete Vorschläge, die mit Anregungen alternativer Wirtschaftspolitik im Wesentlichen übereinstimmen und deshalb un-

terstützt werden können, wie die stärkere Förderung von Wissenschaft, Forschung und Bildung, die vorrangige Entwicklung von Innovationspotenzialen, eine effektivere Gestaltung der Wirtschaftsförderung; die Förderung von Unternehmensnetzwerken u.a.

- Vorschläge und Einschätzungen, die auf neoliberalen Politikvorstellungen beruhen, deren Anwendung zur Verschärfung von Deregulierung, Privatisierung und sozialer Polarisierung führen würde und die nicht zur nachhaltigen Lösung der ostdeutschen Probleme beitragen, wie Forderungen nach einer Ausweitung des Niedriglohnbereichs mit staatlichen Lohnzuschüssen, nach einer Deregulierung im Arbeitsrecht, nach weiterer Privatisierung öffentlichen Eigentums und nach einer noch härteren Sparpolitik.
- Vorschläge, die in ihren Konsequenzen unausgereift oder unfertig sowie in ihren Wirkungen ambivalent sind. Hierzu gehören insbesondere Fragen nach der Konzentration der Mittel auf Wachstumskerne und Cluster, die offen lassen, was mit den benachbarten Regionen passiert, denen dazu Mittel weggenommen werden müssten. Eine Konzentration der Fördermittel auf Wachstumskerne muss dagegen von vornherein mit Maßnahmen zur Erhöhung ihrer Ausstrahlung auf die Peripherie verbunden werden. Die richtige Forderung nach gleicher Förderung strukturschwacher Regionen in Ost und West muss durch entsprechende Finanzierungsvorschläge untermauert werden. Sie darf nicht zum Kürzen der Mittel für die Ostförderung führen.
- Vorschläge und Probleme, die in einem perspektivischen Wirtschaftskonzept für Ostdeutschland einen zentralen Platz einnehmen müssten, die aber in den oben erwähnten Papieren weitgehend ignoriert oder vernachlässigt werden. Dies betrifft u.a. solche Erfordernisse wie die Stärkung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Regulierung und Industriepolitik im Verhältnis zur Marktregulierung, die Orientierung auf eine sozial-ökologisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, die Schaffung perspektivischer, existenzsichernder Arbeitsmöglichkeiten, die Stärkung der Kommunalfinanzen für öffentliche Investitionen und die Herausbildung und den Ausbau regionaler Wirtschaftskreisläufe.

In letzter Zeit spielen in der öffentlichen Debatte um die Perspektive des *Aufbaus Ost* Vorschläge für eine »Sonderwirtschaftszone Ost« eine Rolle. Sie sind mit Vorstellungen über eine Vereinfachung gesetzlicher Regelungen, Steuersenkungen, der Ausweitung des Niedriglohnsektors, Deregulierung im Arbeitsrecht – z.B. Lockerung des Kündigungsschutzes – verbunden. Regelungen, die zum Abbau bürokratischer Hemmnisse, insbesondere für Investitionen, beitragen und ökonomisch günstige Sonderregelungen, zum Beispiel niedrigere Sätze der Mehrwertsteuer für Dienstleistungen oder eine steuerliche Begünstigung der Gewinnverwendung für Investitionen in den neuen Ländern, sind dann zu unterstützen, wenn sie nicht auf Kosten demokratischer Rechte sowie sozialer und ökologischer Standards gehen. Allerdings müssten sie hinsichtlich ihrer möglichen Effekte gründlich geprüft werden. Steuerpolitische Vorschläge, die zu Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte in den ostdeutschen Ländern und Kommunen führen, müssten mit Vorstellungen verknüpft werden, wie diese ausgeglichen werden können.

Eine Sonderwirtschaftszone würde jedoch die Gefahren erhöhen, dass Ostdeutschland zum Einfallstor für die Einschränkung demokratischer Mitwirkungsrechte, für eine Deregulierung des Arbeitsmarkts und für eine weitere Aushöhlung der Tarifautonomie in der ganzen Bundesrepublik wird. Zudem ist die vermehrte Produktion hochwertiger Güter und Dienstleistungen mit den Bedingungen einer Sonderwirtschaftszone nicht vereinbar.

Außerdem stützt sich die Forderung nach einer Sonderwirtschaftszone auf die unrealistische Annahme, man könne Deutschland heute noch ökonomisch, steuerrechtlich oder EU-rechtlich problemlos »zweiteilen«. Dies wäre möglicherweise zu Beginn des Vereinigungsprozesses ein Modell für Ostdeutschland als Entwicklungsregion gewesen, heute aber nicht mehr. Gegenwärtig kann die Lösung nur in einer verstärkten Integration Ostdeutschlands in die bundesdeutsche Wirtschafts- und Sozialstruktur liegen, was die weitere Angleichung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse in Ost und West einschließt.

#### 4.5 Unterschiedliche Entwicklungspfade für Ostdeutschland

Die bisherige Analyse belegt ebenso wie frühere Publikationen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, dass im Rahmen neoliberaler Wirtschafts- und Finanzpolitik auch künftig kein Durchbruch zu einem neuen Aufholprozess in Ostdeutschland – gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und den Masseneinkommen – erwartet werden kann. Diese Schlussfolgerung ist von weit reichender Bedeutung, denn sie fordert eine Antwort auf die Frage nach dem künftigen »Entwicklungspfad Ost« im Kontext regionaler Entwicklungsunterschiede in Deutschland und Europa.

1. Dabei muss jener Entwicklungspfad als realitätsfern gewertet werden, der eine länger währende und deutlich höhere BIP-Wachstumsrate je Kopf im Osten gegenüber dem Westen, also ein echtes Aufholen, voraussetzt. Dies wäre an deutlich höhere Investitionszuwächse gebunden, die gegenwärtig jedoch wenig realistisch erscheinen. Höhere Wachstumsraten in Ostdeutschland sind unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht zu erreichen, weil Ostdeutschland im Vergleich zu den EU-Beitrittsländern kaum Standortvorteile für verstärkte Industrieansiedlungen anbieten kann. Derzeit sind für westdeutsche Investoren weitaus günstigere Anreize für einen Kapitalexport ins Ausland wirksam. Damit entfällt auch die Chance, dass in Ostdeutschland die produktivitätsbedingte Freisetzung von Arbeitskräften im Verarbeitenden Gewerbe durch externe private Erweiterungsinvestitionen kompensiert werden könnte, so dass zusätzliche Arbeitsplätze entstehen – eine zwingende Vorbedingung für einen höheren Beschäftigungsgrad. Damit sinken auch die Chancen, die unterproportionale Quote des Steueraufkommens der ostdeutschen Länder und Kommunen an das Westniveau anzugleichen.
2. Selbst bei gleichem prozentualem BIP-Wachstum je Kopf würde sich im Osten ein Entwicklungspfad einstellen, der die Rückstände in der Wertschöpfung und im Lohn- und Transfereinkommen

nicht aufholen kann, sondern absolut vergrößert. Der Entwicklungspfad Ost ist elementar davon abhängig, dass der westdeutsche Konjunkturaufschwung die ostdeutsche Entwicklung durch die innerdeutsche Markt- und Leistungsverflechtung mitzieht. Übersteigt dieser Konjunkturaufschwung die beschäftigungsrelevante Wachstumsschwelle von etwa 2 vH pro Jahr, so könnte dadurch auch in Ostdeutschland zusätzliche Beschäftigung entstehen – sofern hierfür Marktanteile zu gewinnen sind. Nur bei langfristig deutlich höheren Wachstumsraten in Ost- als in Westdeutschland könnte sich die ostdeutsche »Produktionslücke« allmählich schließen.

3. Unter den gegenwärtig ungünstigen Voraussetzungen ist es daher wahrscheinlich, dass die ostdeutschen Raten des BIP-Wachstums pro Kopf relativ und absolut hinter den westdeutschen Raten zurückbleiben. Zudem muss mit einer weiteren Differenzierung der Subregionen Ostdeutschlands gerechnet werden. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass sich die nunmehr ins Zentrum der Förderpolitik gerückten Cluster innovativen Wachstums in Städten wie Berlin, Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau, Potsdam und Jena erfolgreich entwickeln. Die restriktiven Bedingungen der Finanzpolitik tragen dazu bei, dass sich die verfügbaren Landesmittel für Investitionen und/oder für Zuweisungen an die finanziell schwachen Kommunen nicht mehr erhöhen, sondern rückläufig sind, mit der Konsequenz einer zunehmenden Erosion der kommunalen Infrastruktur. Gleichzeitig wird dieser ungünstige Entwicklungspfad begleitet von einer weiter zunehmenden Abwanderung von Erwerbspersonen. Wird hier eine bestimmte Schwelle überschritten, so erfolgt eine sich selbst verstärkende Eskalation: Es entsteht eine »abgehängte Region«, geprägt durch Unterentwicklung, Verödung, Überalterung und zunehmende Verarmung.
4. Natürlich steht außer Frage, dass die Ostdeutschen jenen alternativen Entwicklungspfad wählen würden, der die optimalen Ergebnisse für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West ermöglicht – allerdings steht dies nicht zur Debatte. Richtig ist:

»Ostdeutschland braucht einen Aufholprozess in irischen Dimensionen, sollen die bestehenden Disparitäten zum Westen überwunden und ein Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung geleistet werden«, so eine Studie des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung. Das Ende der einseitig angebotsorientierten Wirtschaftspolitik der Bundesregierung und der makroökonomisch kontraproduktiven Politik zur Durchsetzung der EWU-Defizitkriterien mit ihren wachstumspolitisch negativen Konsequenzen ist elementare Voraussetzung dafür, dass sich die regionalen Disparitäten in Deutschland wieder verringern.

Für Ostdeutschland, dessen wirtschaftliche Leistung derzeit weniger als zwei Drittel Westdeutschlands erreicht, wäre es schon ein Erfolg, in den unteren statistischen »Streuungsbereich« des BIP/Kopf der alten Länder zu gelangen. Der ostdeutsche Leistungsdurchschnitt müsste also zumindest das Niveau des leistungsschwächsten westdeutschen Flächenlandes erreichen. Dafür müsste der derzeit bestehende Rückstand in etwa halbiert werden. Im Kontext der EU-Osterweiterung ist aber auch dieses Ziel nicht erreichbar. Das Niveaufälle zu den EU-Beitrittsländern wirkt wie ein »Klotz am Bein« des innerdeutschen Niveaueausgleichs. Die »Billigkonkurrenz« setzt vor allem die Regionen entlang der früheren EU-Grenze unter Druck. Die deutschen Unternehmen stellen sich hierauf ein und lassen nichts unversucht, die bereits bestehenden Niedrigstlohnbereiche in den neuen Bundesländern kräftig auszuweiten.

Vor dem Hintergrund der o.g. Szenarien stellt sich die Frage nach einer »alternativen Wirtschaftspolitik« für Ostdeutschland im erweiterten EU-Kontext auf neue Weise: Der Schwerpunkt der Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* konzentriert sich dabei auf eine koordinierte Makroökonomie und adäquate Wirtschaftspolitik, um *gleichermaßen* günstige Bedingungen für eine gesamtdeutsche Konjunktur- sowie regionale Strukturentwicklung in Ostdeutschland zu schaffen.

#### 4.6 Alternativen

Die bisherigen und künftig vorgesehenen Maßnahmen der Bundesregierung zur Förderpolitik auf der Unternehmensebene sowie der kommunalen Infrastruktur reichen keineswegs aus, um eine effektive Verringerung des ostdeutschen Rückstandes zu erreichen. Dies gilt auch für den Solidarpakt II. Daher ist der Einschätzung des DIW zuzustimmen: »Allein mit einer neu ausgerichteten Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland wird der Aufholprozess ... nicht wieder in Gang gesetzt werden können.« (DIW 2004: 275)

Um der ostdeutschen Wirtschaft nachhaltige Entwicklungsimpulse zu verleihen, ist von folgenden strategischen Grundüberlegungen auszugehen:

- Verstärkung der Anwerbung von Direktinvestitionen im Industrie- und Dienstleistungsbereich und Verbesserung der erforderlichen Finanzausstattung ostdeutscher Unternehmen;
- höhere Vergünstigungen für die Eigenkapitalbildung ostdeutscher KMU durch die Förder- und Beteiligungspolitik des Bundes und der Länder;
- günstige Bereitstellung von Krediten für Investitionen sowie zur Verstärkung der F&E-Kapazitäten der Unternehmen;
- Förderung von Marktoffensiven für ostdeutsche Produkte und Leistungen im Export und im Binnenmarkt, auf Messen im In- und Ausland;
- Erweiterung der Möglichkeiten für eine gezielte Vergabe öffentlicher Aufträge an ostdeutsche Unternehmen;
- Änderung der Anreizbildung für private Investitionen nach regionalen und Branchen-Schwerpunkten und für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Steuer- und Förderpolitik;
- stärkere Nutzung der endogenen Potenziale Ostdeutschlands durch einen wirksameren Einsatz der Methoden und Instrumente der Wirtschaftsförderung. Eine höhere Qualität der Wirtschaftsförderung kann durch eine bessere Übereinstimmung der Kriterien für die Forschungs-, Innovations- und Investitionsförderung

mit den Zielen der Wirtschafts- und Strukturentwicklung erreicht werden;

- zukunftsorientierte und auf den sozial-ökologischen Umbau gerichtete Struktur- und Innovationspolitik, insbesondere durch Förderung innovativer technologischer Cluster und Wachstumskerne, Stärkung der hiervon ausgehenden Multiplikatoreffekte auf Produktion und Arbeitsplätze in der Region, auf regionale Wirtschaftskreisläufe; engere Verbindung von Wissenschaft und Unternehmen durch den Ausbau von Kompetenzzentren an Hochschulstandorten, Unterstützung der Bildung und Festigung von Unternehmensnetzwerken;
- Koordinierung von Entwicklungskonzepten über regionale und Ländergrenzen hinweg zu einem neuen Gesamtkonzept für Ostdeutschland, dessen Kern ein *Innovations- und Investitionsprojekt Ost für den Zeitraum bis 2020* bilden sollte, das auch die notwendigen Finanzierungsvorstellungen enthält;
- gezielte Entwicklung der Regionen Berlin-Brandenburg und Leipzig-Dresden-Chemnitz zu europäischen Metropolregionen, um über Agglomerations- und Synergieeffekte Ostdeutschland insgesamt als innovativen Produktionsstandort zu stärken.

Zur Umsetzung dieser Forderungen ist es erforderlich, dass die Bundesregierung den *Aufbau Ost* stärker als bisher als eine gesamtdeutsche Aufgabe begreift. Die Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland wird noch über einen längeren Zeitraum, weit über 2019 hinaus, hohe externe – öffentliche und private – Zuflüsse an Investitionen und Mitteln zum Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten erfordern. Sie kann nur gelingen bei gemeinsamer Kraftanstrengung in Ost und West und als eine gesamtdeutsche Aufgabe von hoher Priorität.

Entscheidenden Hindernisse für diese Strategie liegen vor allem in der Stagnation/Wachstumsschwäche der gesamtdeutschen Wirtschaft sowie in der neoliberalen Reform- und Wirtschaftspolitik, die auf eine aktive, makroökonomisch gestützte Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik zur Stärkung des Binnenmarkts verzichtet. Ohne eine

Änderung dieser Wirtschaftspolitik sind keine Chancen für einen ostdeutschen Aufholprozess gegeben.

Um den unterbrochenen »Aufholprozess Ost« wieder in Gang zu setzen, reichen jedoch die vorstehenden Maßnahmen allein nicht aus. Hierzu sind auch Änderungen in den fiskalischen Rahmenbedingungen erforderlich. Einen wichtigen Platz nehmen dabei Aufgaben zur Verbesserung und Stabilisierung der Gemeindefinanzen und zur Sicherung der Einnahmen der Länderhaushalte ein. Nur im Zusammenhang damit können die den Aufbau Ost lähmenden Fesseln der jetzigen Zwangskonsolidierungspolitik gelockert und langfristig gelöst werden.

Das Gelingen einer solchen Strategie erfordert aber auch, dass die Menschen in Ostdeutschland einen höheren politischen Druck zur Wahrnehmung ihrer Interessen ausüben und dass durch VertreterInnen alternativer Politikvorstellungen die Einsicht gefördert wird, dass Schritte zur Verringerung der »Produktionslücke Ost« durch öffentliche und unternehmerische Finanztransfers auch im Interesse der Menschen in den alten Bundesländern liegen.

#### Literatur

- Bömer, Herman (2004): Moderne kommunale Wirtschaftsförderungspolitik in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit. Das Beispiel Dortmund, Institut für Raumplanung Universität Dortmund, Arbeitspapier 182. <http://irpud.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/pub1.htm>
- Busch, Ulrich (2002): Mezzogiorno Ost? Na und!, in: Berliner Debatte INITIAL, 13 (2002) 5/6.
- Busch, Ulrich (2005): Aufbau Ost – Bilanz und Perspektiven, Berliner Debatte INITIAL, 16 (2005) 1.
- Deutsche Bank Research (2004): Perspektiven Ostdeutschlands – 15 Jahre danach, Frankfurt a. M., November.
- DIW (2004): Wochenbericht 18/2004.
- Dohnanyi, Klaus v./Most, Edgar (2004): Kurskorrektur des Aufbau Ost, Hamburg/Berlin, Juni.
- Erdmenger, K./Ziegler, A (2004): Strukturpolitik nach 2006 – Der Vorschlag der Europäischen Kommission, in: WSI-Mitteilungen 6/2004.

- Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- IWH (2004): Transferleistungen für die neuen Länder – eine Begriffsbestimmung, Pressemitteilung 27/2004.
- Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004, Berlin.
- Mai, Karl (2004): Ostregionale Strukturschwächen und ihre ökonomischen Folgen, Pankower Vorträge 66, Berlin.
- Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung (2004): Doch noch ein Wirtschaftswunder in Ostdeutschland?, Berlin.
- Mau, Steffen (2004): Soziale Ungleichheit in der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 38.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05.
- Seitz, Helmut (2003): Thesenpapier zur Lage in Ostdeutschland und zur weiteren Vorgehensweise beim »Aufbau Ost«, Frankfurt/Oder.
- Sinn, Hans-Werner (2004): Ist Deutschland noch zu retten?, München.
- Thierse, Wolfgang (2001): Zukunft Ost. Perspektiven für Ostdeutschland in der Mitte Europas, Berlin.

## 5. EU: Angriff auf den öffentlichen Sektor

### 5.1 Der Liberalisierungsdruck nimmt zu

Es gehört zu den konzeptionellen Geburtsfehlern der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg, dass der öffentliche Sektor und öffentliche Dienstleistungen in den Vorstellungen über die europäische Wirtschaftsgemeinschaft und später der Europäischen Gemeinschaft nicht vorkommen. Dies ist umso erstaunlicher, als die Gründungsmitglieder der EWG ebenso wie die später beitretenden Länder allesamt »mixed economies« mit einem umfangreichen öffentlichen Sektor waren, der neben den Bereichen des klassischen öffentlichen Dienstes auch zahlreiche Industrie-, Finanz- und Versorgungsunternehmen umfasste. Eine europäische Dimension des öffentlichen Sektors aber gab es nicht – weder hinsichtlich des öffentlichen Eigentums noch mit Bezug auf die Funktionen des öffentlichen Sektors. Für die Eigentumsverfassung stellte der EWG-Vertrag von 1957 in Artikel 222 vielmehr lapidar fest: »Dieser Vertrag lässt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.« Diese Formulierung findet sich in allen späteren Versionen der Verträge einschließlich des Verfassungsvertrages wieder (Art. III-425). Im übrigen gilt der Grundsatz konkurrenzgetriebener offener Märkte. Öffentliche Unternehmen, »Unternehmen, denen sie (die Mitgliedsstaaten) besondere Rechte gewähren« und »Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind«, werden in den Regeln über den Wettbewerb als Sonderfälle behandelt und auf das absolut Notwendige beschränkt.

In den 1980er und 1990er Jahren wurden die ehemals staatlichen Industrie- und Finanzunternehmen in der EU – Stahl, Automobilbau, Werften, Banken, Versicherungen u.a.m. – fast ausnahmslos privatisiert. Das gilt auch für die Mehrheit der öffentlichen Versorgungs- und Netzwerkunternehmen (Strom, Gas, Eisenbahn, Telekommunikation). Ihre Privatisierung war allerdings mit politischen Auflagen und Regulierungen verbunden, deren Zweck es war und ist, dafür zu sor-