

*Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik*

MEMORANDUM 2004

Beschäftigung, Solidarität und Gerechtigkeit –
Reform statt Gegenreform

PapyRossa Verlag

5. Ostdeutschland – eine abgehängte Region

Im vierzehnten Jahr nach der Vereinigung und dem historischen Angliederungs- und Transformationsprozess Ostdeutschlands zur kapitalistischen Marktwirtschaft beginnt im Frühjahr 2004 eine *neue* Phase der ökonomischen Entwicklung der ostdeutschen Region unter den Bedingungen der EU-Osterweiterung. Damit stellt sich die Frage, ob und inwieweit es eine spezifische Wirtschaftspolitik für diese EU-Region überhaupt noch geben kann. Dies hängt weniger von den Erwartungen der ostdeutschen Bevölkerung und ihren politischen RepräsentantInnen ab als vielmehr von den durchgreifenden Änderungen der politischen, ökonomischen und sozialen Realitäten in der EU.

Für den künftigen Entwicklungstyp ostdeutscher Regionalökonomie sind schon jene Merkmale durch die letzten Jahre wesentlich vorgeprägt, unter denen sich die weiteren Prozesse vollziehen werden (in den zurückliegenden Memoranden sind ausführliche Analysen hierzu erfolgt, auf die hier nur verwiesen werden kann). Nachstehend wird die *Ausgangslage* Ostdeutschlands vor diesem neuen historischen Einschnitt der EU-Osterweiterung kurz zusammengefasst.

5.1 Stand der erreichten Angleichung

Die Wirtschaft der neuen Bundesländer wird durch folgende wesentliche Merkmale gekennzeichnet:

1. Nach wie vor *hohe Rückstände* der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im innerdeutschen Vergleich, ausgedrückt *im Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn und je Erwerbstätige/n* sowie durch *spürbare Unterschiede im Einkommensniveau*: Das Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn betrug 2003 in Ostdeutschland 64 vH des westdeutschen Niveaus. Das

nominelle Einkommen je Kopf der ostdeutschen Bevölkerung lag 2002 noch ca. 17 vH unter dem westdeutschen Durchschnitt.

2. *Starkes Auseinanderfallen von Produktion und Endverbrauch*: Diese spezifische »Produktionslücke« hat sich zwar in der ersten Hälfte der 90er Jahre relativ etwas verringert, liegt aber absolut unverändert bei über 100 Mrd. € – das sind jedes Jahr 4 bis 5 vH des westdeutschen und rund 40 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts.
3. *Beträchtliche strukturelle Defizite* gegenüber Westdeutschland: Diese bestehen vor allem in einem zu geringen Anteil des für Innovationen und den Export entscheidenden Verarbeitenden Gewerbes an der ostregionalen Wertschöpfung. 2002 betrug dessen Anteil an der Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland nur 16,3 vH gegenüber 23,2 vH in Westdeutschland. Dazu besteht noch ein überproportionaler Anteil des Baugewerbes an der ostdeutschen Bruttowertschöpfung infolge der Sonder-Baukonjunktur Ost in den ersten Jahren nach der Vereinigung. Weitere Defizite bestehen in einer sehr ungünstigen Größenstruktur der Unternehmen, in den geringeren Anteilen forschungs- und damit auch wertschöpfungsintensiver Zweige, neuer Produktions- und Dienstleistungskomplexe und in einer zu niedrigen Exportbasis und -quote.
4. *Extrem hohe Unterbeschäftigung*: Im Vergleich zu Westdeutschland gibt es eine mehr als doppelt so hohe registrierte Arbeitslosigkeit und höhere Anteile der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen, bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang infolge von Abwanderung und niedriger Geburtenzahlen.
5. *Hohe Defizite der öffentlichen Haushalte*: Nur ca. 34 vH originäre Steuerkraft im Vergleich zu Westdeutschland. Die akute fiskalische Krise der ostdeutschen Länder und Kommunen wird auch dadurch belegt, dass hier im Jahre 2002 die Gesamtverschuldung *je EinwohnerIn* die in Westdeutschland bereits übertrifft.

Das Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn liegt 2003 in den neuen Bundesländern insgesamt bei etwa 70 vH des EU-15-Durchschnitts. Ostdeutschland bildet noch die größte territoriale »Unterentwicklungsregion« der EU-15.

Seit 1996 ist der Aufholprozess der neuen Länder nicht nur ins

Tabelle 5: Anteile der neuen Bundesländer (ohne Berlin) an der Bundesrepublik in vH

Indikator	1991	1995	2002
Bevölkerung	18,1	17,3	16,5
Erwerbstätige	17,6	16,2	15,6
Arbeitslose	29,5	27,0	31,4
Bruttoinlandsprodukt (jew. Preise)	7,2	11,2	11,1
Umsatz Verarbeitendes Gewerbe	4,2	5,9	7,6
Export	2,6	2,9	5,0
Schulden der Länder u. Kommunen	-	15,0	17,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, eigene Berechnungen

Stocken geraten, wie es meist beschönigend in offiziellen Berichten heißt. Er ist gesamtwirtschaftlich seit 1996 tatsächlich abgebrochen, wie statistische Daten belegen. Die Kluft zwischen Ost und West ist seitdem bei wichtigen gesamtwirtschaftlichen Indikatoren wieder absolut größer geworden.

Insgesamt ergibt sich, dass Ostdeutschland auch heute noch weit von einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung und einem hinreichenden Niveau der Angleichung entfernt ist. Die Bedingungen hierfür haben sich in den letzten Jahren kaum verbessert, auf wichtigen Gebieten sogar verschlechtert.

Dies tritt exemplarisch in Berlin zu Tage, das in der Mitte Ostdeutschlands liegt und unter der *Überlast* seiner Verschuldung nachhaltig daran gehindert wird, eine attraktive Rolle der wirtschaftlichen Ausstrahlung für sein weites Umfeld zu erreichen. Im Gegenteil, das vereinigte Deutschland leistet sich ein nicht leistungsfähiges Zentrum in Form einer Hauptstadt, die den fiskalischen Niedergang verkörpert.

5.2 Potenziale für weitere Angleichung Ost an West?

Im Ergebnis der Transformationspolitik seit der Vereinigung entstand in Ostdeutschland eine zwar erneuerte, aber in wesentlichen Zügen *defizitäre* Wirtschaftsstruktur sowie ein von westlichen Konzernen geprägte, weitgehend abhängige Dependenzökonomie, die auf einer noch *viel zu schmalen* industriellen Basis beruht. Gleichzeitig entstanden auf Dauer überdimensionierte, neue Kapazitäten in der Bauwirtschaft, deren strukturelle Rückbildung (seit dem Ende des Baubooms Ost) noch nicht abgeschlossen ist und mittelfristig das in den neuen Bundesländern erreichbare Wirtschaftswachstum herabdrückt.

Die im innerdeutschen Vergleich defizitäre Struktur bedingt jene typischen Minderleistungen, die sich in der verfestigten regionalen Produktionslücke widerspiegeln. Diese hat ihre eigentliche Basis in einer spezifisch ostdeutschen Wirtschafts- und Industriestruktur (Unternehmenslücke, Betriebsgrößen- und Branchendefizite, Lücke im unternehmenseigenen Forschungspotenzial) und ebenso in regionalwirtschaftlichen Wettbewerbs- und Ausgangslagen (geringer Anteil des überregionalen Umsatzes, zu niedrige Marktanteile, zu geringes Eigenkapital, unterdurchschnittliche Forschungs- und Innovationsintensität und größtenteils niedrige Renditen).

Die entscheidende Messlatte für den gesamtwirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands ist die hohe regionalwirtschaftliche *Produktionslücke* Ost. Sie wird durch öffentliche und private Transfers sowie Pendlereinkommen (Ost-West-Saldo) aufgefüllt. Ihre hinreichende Schließung (bzw. Anpassung an die durchschnittliche Streuungsgröße in Westdeutschland) ist weiterhin ungelöst.

Die damit verbundenen Problemstellungen werden zwar zunehmend aus der Tagespolitik verdrängt, bleiben aber als eine entscheidende wirtschaftspolitische Herausforderung für *Gesamtdeutschland* bestehen. Diese strukturelle Produktionslücke – also die Differenz zwischen eigenem Aufkommen an Gütern und Dienstleistungen oder selbst erzeugtem Einkommen einerseits und der regionalen gesamten Endverbrauch, d.h. dem Verbrauch an Konsumgütern und Investitionen andererseits – bewegte sich mehrere Jahre um ca. 40 vH des ostdeut-

schen Bruttoinlandsprodukts mit zuletzt sogar wieder leicht steigender Tendenz. Sie beträgt nach ifo-Angaben für 2001/2002 etwa, 113 Mrd. € pro Jahr.

Die regionale Produktionslücke wird durch einen ständigen jährlichen Lieferüberschuss an Waren und Dienstleistungen aus den alten Bundesländern und aus dem Ausland abgedeckt. Dieser Realtransfer von Gütern wird mittels öffentlicher und privater Finanztransfers West-Ost ermöglicht. Darauf beruhen die nach wie vor bestehende hohe Abhängigkeit Ostdeutschlands von extrem hohen *öffentlichen* Finanztransfers – jährlich ca. 80 Mrd. € Nettotransfers – und die stark ausgeprägten Züge Ostdeutschlands als Transferökonomie. Die finanziellen *öffentlichen* Nettotransfers entsprechen rund 4 vH des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts, 32 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts und 22 vH des inländischen Endverbrauchs in Ostdeutschland.

Die privaten und öffentlichen Anlageinvestitionen gingen zwischen 1995 und 2002 von 100 Mrd. € auf 63 Mrd. €, d.h. um 37 vH, zurück. Die Investitionen ins Baugewerbe fielen analog zum Rückgang der Baukonjunktur noch stärker – um 45 vH. Je EinwohnerIn sind die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen, die in den Jahren 1993 bis 1996 nur etwas über dem westdeutschen Niveau lagen, inzwischen wieder beträchtlich unter dieses Niveau gesunken. Sie lagen 2002 nur noch bei 82,7 vH des westdeutschen Standes, wobei der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock Ost erst zwei Drittel dieses Niveaus erreicht hat. Damit zeigt der Zuwachs im Produktionspotenzial in den letzten Jahren eine signifikante tendenzielle Abschwächung, die ein baldiges höheres Wirtschaftswachstum eher unwahrscheinlich macht.

Die ERP-Kredite für Existenzgründungen und Investitionen gingen von 2,4 Mrd. € 1998 auf 0,9 Mrd. € im Jahre 2002 stark zurück. Ebenso ging die regionale Wirtschaftsförderung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft von 6,0 Mrd. € 1998 auf 2,0 Mrd. € im Jahre 2002 zurück, im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur entsprechend von 1,4 Mrd. € auf 0,7 Mrd. €. Die *direkte* Wirtschaftsförderung verminderte sich somit insgesamt seit Beginn der rot-grünen Bundesregierung um zwei Drittel, von 9,9 Mrd. € (1998) auf 3,6 Mrd. € (2002).

Infolge der Dominanz (Marktmacht) westdeutscher bzw. ausländischer Konzerne und Unternehmen auf dem ostdeutschen Binnenmarkt verstärkt sich diese Produktionslücke. Mit ihrer Wirtschaftskraft sind sie flächendeckend in der Lage, den kaufkräftigen Ostbedarf an überregional handelbaren Gütern und Dienstleistungen weitgehend mit ihren vorhandenen Kapazitäten in Westdeutschland zu decken, ohne hierfür in den ostdeutschen Bundesländern neue aufbauen zu müssen. Dies zeigt sich in der geringen Investitionsneigung westdeutscher Kapitaleigentümer in den meisten Branchen der verarbeitenden Industrie Ostdeutschlands. Hierin wird aber auch sichtbar, dass die Produktionslücke gegen das Desinteresse oder den Widerstand westdeutscher bzw. ausländischer Kapitaleigentümer, die mit ihren Kapazitäten den ostdeutschen Binnenmarkt beliefern, kaum zügig reduziert werden kann.

Bei einem Lieferüberschuss West nach Ost in den 1990er Jahren und auch danach von jährlich über 100 Mrd. € kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt ein zusätzliches Wirtschaftswachstum in Westdeutschland in den Jahren 1990 bis 1992 von kumulativ mindestens 5 vH des Bruttoinlandsprodukts induziert wurde. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin hatte hierzu festgestellt, dass »ohne diese Lieferungen das westdeutsche Sozialprodukt um 6 bis 7 vH niedriger gewesen« wäre (DIW, Vierteljahreshefte 2/2000: 202). Dies war Grundlage für eine Zunahme von über einer Million Arbeitsplätze sowie höherer Steuer- und Beitragseinnahmen von jährlich mindestens 40 Mrd. € und einem deutlichen Sprung der Gewinne der Großunternehmen, Banken, Handelsketten und Versicherungsgesellschaften. Hieraus erwuchs in der Folgezeit im früheren Bundesgebiet ein anhaltend höheres Leistungsniveau.

Ohne diese Wachstumseffekte wären die Einnahmen aller öffentlichen Haushalte im Zeitraum bis 2003 um kumulativ 400 bis 500 Mrd. € geringer und die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland um mindestens eine Million höher ausgefallen. Dies müsste bei der Beurteilung der Finanztransfers von netto kumulativ rund 900 Mrd. € (IWH, Pressemitteilung 21/2003) sowie der Zunahme der Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte um 730 Mrd. € von 596 Mrd. € 1991 auf 1.326 Mrd. € Juni 2003 beachtet werden. Die Finanzierung der staatli-

chen Transfers belastet jedoch die öffentlichen Haushalte (Bundeshaushalt, Haushalte der westdeutschen Länder und Gemeinden und insbesondere die Haushalte der Sozialversicherungen) und durch die höheren SV-Beitragssätze auch die Nettoeinkommen vor allem der abhängig Beschäftigten Westdeutschlands. Dies zeigt die Ambivalenz der Transferökonomie auch für unterschiedliche Interessenlagen in (West-)Deutschland.

Vor allem die Konzerne und Banken mit Sitz in Westdeutschland sind die Hauptgewinner der öffentlichen Finanztransfers und des mit ihnen finanzierten Auffüllens der Produktionslücke Ost. Entscheidungen zur Entwicklung der Investitionen, des Produktionsprofils und der Beschäftigung werden von den Unternehmenszentralen in Westdeutschland bzw. im Ausland getroffen. Sie berücksichtigen natürlich kaum spezifische ostdeutsche (regionale) Interessen. Es liegt jedoch letztlich auch im fiskalischen Interesse der Bevölkerungsmehrheit in Ost und West, die permanente defizitäre Leistungslücke in der Wertschöpfung Ost spürbar zu verringern, um dadurch die öffentlichen West-Ost-Finanztransfers aus den Kassen der Haushalte und der Sozialversicherung künftig sukzessive mindern zu können. Inzwischen zeichnen sich Bemühungen ab, diese Frage nicht mehr durch Erhöhung des ostdeutschen Wertschöpfungsanteils am Endverbrauch, sondern durch bloße Rückführung des transferierten Endverbrauchs selbst (Transfer-Senkung) zu lösen. In diesem Zusammenhang werden auch Forderungen gestellt, den Verfassungsgrundsatz zur Schaffung »gleichwertiger Lebensverhältnisse« in Deutschland aufzuweichen oder umzudeuten.

Aus diesem charakterisierten ökonomischen Leistungsstand in den neuen Bundesländern sowie aus der gegenwärtigen Gesamtlage und den abschbaren Wachstumsperspektiven der Wirtschaft in der Bundesrepublik ergeben sich unterschiedliche West-Ost-Interessen und davon ausgehende Forderungen an die Politik. *Einerseits* nach Fortsetzung der investiven privaten und öffentlichen West-Ost-Transfers. *Andererseits* der fiskalische Drang zur Entlastung von dieser hohen Transfer-Bürde für Deutschland. Eine Auflösung dieses Dilemmas ist nur über einen echten Aufholprozess Ost langfristig möglich, sofern es diesen überhaupt künftig noch geben wird.

5.3 Risiko Arbeitsmarkt und demografischer Wandel

Eine der Besonderheiten der zurückliegenden ostdeutschen Transformation war die weitgehende Entkopplung zwischen realem Wirtschaftswachstum und industrieller Restrukturierung einerseits und der Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten und neuen Arbeitsplätzen andererseits.

Der tiefe Einbruch in der Phase der Privatisierung/Deindustrialisierung durch die Treuhandanstalt hat eine stabil hohe Arbeitslosigkeit hervorgerufen. Dieser Überhang an Erwerbspersonen ist aber auch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre und nach 2000 weiter gewachsen. Die Anzahl der Erwerbstätigen ist ab 1996 bis 2003 kontinuierlich zurückgegangen, von 6,0 Millionen 1995 auf 5,6 Millionen 2003 (neue Bundesländer ohne Berlin-Ost). Von den 8 Jahren seit 1996 gab es in 6 Jahren einen Rückgang der Erwerbstätigen und nur in 2 Jahren eine geringe Erhöhung. Im Jahre 2002 z.B. gingen 97.000 Arbeitsplätze in Ostdeutschland verloren, 2003 waren es wieder 95.000.

Abwanderungen, AuspendlerInnen und Frühverrentungen sorgten für einen gründlichen Kahlschlag in der regionalen Erwerbstätigkeit. Die Arbeitslosenquote im Jahre 2003 betrug 20,1 vH. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen (mit Berlin) betrug 2003 38 vH und lag damit ca. 10 Prozentpunkte über dem westdeutschen Stand.

Im Durchschnitt des Jahres 2003 waren bei den Arbeitsämtern in Ostdeutschland nur 63.000 freie Stellen gemeldet. Diesen standen 1,6 Millionen Arbeitslose gegenüber. In Ostdeutschland kommen auf 1.000 Personen im erwerbsfähigen Alter derzeit 632 Arbeitsplätze, in Westdeutschland sind es dagegen 717 (SVR 2002/2003: 279).

Die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist wahrlich trostlos: Obgleich die negativen Abwanderungs- und Auspendlersalden Ostdeutschlands zunahmen und damit den ostdeutschen Arbeitsmarkt kurzfristig »entlasteten«, erhöhten sich die Arbeitslosenquote und die gesamte Unterbeschäftigungsquote. Das geleistete Arbeitsvolumen aller Erwerbstätigen zeigt weiterhin fallende Tendenz. Das brachliegende ostdeutsche Arbeitskräftepotenzial – auf der Grundlage der gesamten Unterbeschäftigung – entspricht einem potenziellen Output, der auf 65

Mrd. € oder 26 vH des Bruttoinlandsprodukts der neuen Länder geschätzt wird (IAB2003: 3).

Die von der Bundesregierung durchgesetzten neuen Regelungen auf dem Arbeitsmarkt (Agenda 2010, Hartz-Gesetze) bringen für die ostdeutschen Arbeitslosen und Unterbeschäftigten keine erhöhten Chancen für mehr Vollzeitarbeitsplätze mit existenzsichernden Löhnen, sondern von Zwangsmaßnahmen begleitete Billigjobs und Teilzeitarbeit mit Niedriglöhnen sowie Verschlechterungen der Dauer und Höhe der Sozialbezüge. Der administrative Druck wird hier gegen die Arbeitslosen selbst statt gegen die rückläufigen Beschäftigungschancen gerichtet.

Im Jahre 1989 lebten in der DDR 16,4 Millionen EinwohnerInnen. Die Bevölkerung schrumpfte bis Ende 1990 auf 16,0 Millionen und danach bis zum Jahr 2000 auf 15,1 Millionen (Zahlen jeweils einschließlich Berlin Ost, ohne Berlin Ost 2000: 13,9 Millionen). Nach Ausgliederung von Berlin Ost aus der Statistik der neuen Bundesländer wird die Wohnbevölkerung 2002 mit 13,6 Millionen EinwohnerInnen angegeben.

Der Rückgang der ostdeutschen Wohnbevölkerung nach 1990 wird durch die nach der Vereinigung rapide gesunkene Geburtenrate und den permanenten negativen Wanderungssaldo bestimmt. In den 1990er Jahren entfiel auf die Abwanderung ca. ein Drittel des Bevölkerungsschwundes Ost.

Für die letzten Jahre liegen die saldierten Wegzüge aus den ostdeutschen Flächenländern bereits höher als ihr Sterbeüberschuss (Ausnahme Brandenburg). Allein der ostdeutsche Arbeitsmarkt wurde im Zeitraum von 1989 bis 2001 um ca. 660.000 Arbeitskräfte infolge von Netto-Abwanderung »entlastet«.

Das IWH schätzt die weitere Nettoabwanderung der ostdeutschen Wohnbevölkerung auf durchschnittlich 0,3 vH je Jahr (IWH2002: 93).

Abwanderungen, niedrige Geburtenraten und daraus folgende Überalterung (mit ihren Konsequenzen für Höhe und Struktur der Einkommen) lassen schon jetzt regionale Märkte schrumpfen und drücken auf die Pro-Kopf-Steuerinnahmen von Ländern und Kommunen. Es entstehen negative Folgeeffekte in der kommunalen Infra-

struktur, auf dem Wohnungsmarkt, im Bildungswesen usw. in teilweise bedrohlichen Dimensionen. Stichworte: Leerstand von Wohnungen, Kindereinrichtungen und Schulen, zusätzliche Abrisskosten sowie territoriale Ausdünnung von Dienstleistungseinrichtungen und im Handelsnetz usw. Die Ende 1998 erhobene letzte amtliche Statistik ergab bereits einen Wohnungsleerstand im regionalen Durchschnitt von 13 vH, der inzwischen – mit deutlichen Schwerpunkten in den Städten – weiter angestiegen ist.

Eine Reproduktionlücke droht voraussichtlich langfristig (nach 2008/2010) auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt von der Angebotsseite der jungen, nachwachsenden Jahrgänge her. Sie kann durch Abwanderung noch verschärft werden. Der plötzliche Geburtenknick nach 1990/1991, der in den Folgejahren etwas abgemildert wurde, aber grundsätzlich geblieben ist, erzeugt in Ostdeutschland eine Art spezifisch demografische Falle: ab den Jahren 2010/2012 sind die Neuzugänge auf den Arbeitsmarkt weit geringer als die Abgänge durch altersbedingte Gründe: Innerhalb des Jahrzehnts zwischen 2008 und 2017 werden voraussichtlich fast 30 vH der heutigen Erwerbsbevölkerung aus Altersgründen ihre Erwerbstätigkeit beenden.

Der nach 2008/2010 in Ostdeutschland erwartete starke Rückgang der jungen erwerbsfähigen Nachwuchsjahrgänge wirft bereits im Vorfeld neue Probleme des künftigen beruflichen Ersatzes der älteren Jahrgänge auf. Der Verlust an jüngeren, gut ausgebildeten Arbeitskräften und AbsolventInnen der Hochschulen in den Jahren vor 2008 lässt sich dann nur schwer kompensieren.

5.4 Folgen der EU-Osterweiterung

Die Osterweiterung der EU, die am 1. Mai 2004 in Kraft tritt, ist mit neuen Problemen (erschwerte Marktchancen und vermehrte Marktrisiken) für die neuen Bundesländer hinsichtlich der Wettbewerbsverschärfung und der Arbeitsmarktlage verbunden. Die größte Gefahr besteht darin, dass Ostdeutschland zu einem Transitraum zwischen

Westeuropa und den neuen EU-Mitgliedern degradiert wird und die Chancen ungenutzt bleiben, sich zu einem bedeutenden integrativen Verflechtungsraum innerhalb der Wertschöpfungsketten zwischen den bisherigen und den neuen EU-Ländern zu entwickeln.

Bei der weiteren Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) könnte Ostdeutschland in einigen Bereichen eine besondere Rolle spielen, wenn es gelingt, die günstigen räumlichen Bedingungen zu nutzen, die sich für die Gestaltung enger Kooperationsbeziehungen ergeben (vgl. Kapitel 6).

Beträchtliche Auswirkungen der Osterweiterung der EU ergeben sich für die Ziel-1-Regionen (Regionen mit den höchsten Fördersätzen) der bisherigen EU. Hier würde die Beibehaltung des Kriteriums für die Ziel-1-Förderung (Bruttoinlandsprodukt je EinwohnerIn weniger als 75 vH des EU-Durchschnitts) bedeuten, dass fast alle der bisher neun »Ziel-1-Regionen« der neuen Bundesländer aus dieser Höchsthilfe herausfallen oder mit erheblich geminderten »Ersatzzuweisungen« rechnen müssen. Auch können durch Billiglohnkonkurrenz im Handwerk und im Dienstleistungsgewerbe in den Grenzgebieten deutliche Nachteile für ostdeutsche Gewerbetreibende entstehen.

Größere finanzielle Anforderungen, aber zugleich zeitweilig wirkende neue Chancen für einige Kommunen sowie Branchen im bauwirtschaftlichen und industriellen Sektor der Grenzregionen entstehen durch neue Aufgaben wie z.B. Ausbau und Modernisierung der direkt oder indirekt grenzüberschreitenden Infrastruktur (Verkehrsverbindungen, öffentlicher Nahverkehr, Umwelt, Energieversorgung), Kooperation zwischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen bis zu neuen grenzüberschreitenden Netzwerken sowie im humanitären Bereich (u.a. Vermittlung von Sprachkenntnissen des Nachbarlandes, Zusammenarbeit im Gesundheitswesen).

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Grenzregionen im Zuge der Osterweiterung einem hohen strukturellen Anpassungsdruck unterworfen sind. Die EU-Osterweiterung allein ergibt keine Garantie für eine neue Welle industrieller Investitionen mit höherem Wachstum in Ostdeutschland. Auf ganz Deutschland bezogen, rechnet das Bundesministerium der Finanzen ab 2004 nur mit einem geringfügigen Wachs-

tumsschub von durchschnittlich 0,57 vH für die Jahre 2005 bis 2010 aus der EU-Osterweiterung. Es ist absehbar, dass von diesem minimalen Wachstumseffekt der ostdeutsche Anteil geringer sein wird als der westdeutsche.

Zusammenfassung

Aus diesen Bedingungen folgt für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern: Eine wesentliche Verringerung der Ost-West-Kluft des Bruttoinlandsprodukts je EinwohnerIn wird es aller Voraussicht nach weder bis 2010 noch bis 2020 geben. Dies gilt ebenfalls für den Übergang zu einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung.

Eine Wiederbelebung des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland setzte hypothetisch vor allem zweierlei voraus: Zum einen müsste die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik in Richtung einer expansiven makroökonomisch fundierten Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik, sozial-ökologischer Investitionen sowie einer höheren Dynamik der Masseneinkommen verändert werden. Eine solche Umorientierung der neoliberalen Wirtschaftspolitik ist jedoch entsprechend den gegebenen politischen Kräfteverhältnissen in der nächsten Zeit unwahrscheinlich. Im Kontext neoliberaler Politik und der Maastricht Kriterien der EWWU wird die ostdeutsche Region zu einer Variante des »Mezzogiorno ostdeutscher Art«.

Zum anderen wären die Bedingungen zur Entfaltung und Nutzung der endogenen Potenziale Ostdeutschlands entscheidend zu verbessern. Ein realer Aufholprozess würde dann trotzdem noch über einen längeren Zeitraum hohe externe Zuflüsse an Investitionen vor allem im industriellen Bereich und an Mitteln zum Ausbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten erfordern, damit längerfristig das notwendige höhere Wachstum Ost gegenüber West ermöglicht wird. Die noch extrem hohe Produktionslücke könnte nur in dem Maße durch Eigenleistungen Ost verringert werden, in dem den produzierenden Unternehmen in Ostdeutschland ein überdurchschnittliches Wachstum der

Wertschöpfung, gekoppelt an die Erhöhung der Innovationskraft und die Erweiterung der Marktanteile gelingt (Busch 2002a, Mai/Steinitz 2002 und Priewe 2002a).

Ungeachtet der bestehenden Hemmnisse gilt es vorhandene Chancen für die Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Bundesländer zu nutzen. Von besonderer Bedeutung hierfür sind: eine höhere Effektivität der Mittel für Wirtschaftsförderung, eine zukunftsorientierte und auf den sozial-ökologischen Umbau gerichtete regionale Strukturpolitik, die Herausbildung und Stärkung von Unternehmensnetzwerken und von weiteren regionalen, technologisch anspruchsvollen Produktionsclustern sowie die Erweiterung der Marktanteile ostdeutscher Unternehmen, insbesondere auch eine Erhöhung ihrer Exportanteile.

Nicht allein fiskalische Konjunkturpolitik, sondern vor allem aktive Strukturpolitik bildet jenes Essential, das Ostdeutschland künftig dringend benötigt. Je schwieriger und konfliktreicher die objektiven Entwicklungsbedingungen sind, desto größer sind die Anforderungen an die Nutzung der zweifellos vorhandenen Potenziale für Innovationen und für neue wirtschaftliche Aktivitäten. Die Ausarbeitung von realistischen Alternativen zur gegenwärtigen Regierungspolitik für den Osten und im Osten sowie die notwendige Wiederbelebung von Anstrengungen zu ihrer politischen Durchsetzung stehen weiterhin auf der politischen Agenda. Dies führt aber eindeutig über die derzeitig von der Politik gezogenen neoliberalen Rahmenbedingungen hinaus.

Die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der neuen Bundesländer sind angesichts dieser Probleme und Widersprüche nicht günstig, im Vergleich zu Westdeutschland sogar eher schlecht. Der in den nächsten Jahren weiter zunehmende Druck auf die Senkung öffentlicher Ausgaben, darunter auch auf die West-Ost-Finanztransfers, die Fortdauer der hohen Massenarbeitslosigkeit, nicht zuletzt auch die Konsequenzen aus der Umsetzung der Agenda 2010, mindern die positiven Erwartungen und objektiven Aussichten.

5.5 Ausblick

Aus einer solchen Einschätzung ergeben sich weitgehende Konsequenzen für die ökonomische und soziale Entwicklung in Ost- und Westdeutschland: In den neuen Bundesländern wird es in absehbarer Zeit kaum zu einer Entkrampfung der fiskalischen, sozialökonomischen und politischen Situation kommen. Die erdrückende Lage der öffentlichen Haushalte von Ländern und Kommunen und die extreme Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit werden bleiben und sich eher noch verschärfen. Sozialabbau, Erweiterung des Niedriglohnsektors, Deregulierung des Arbeitsmarkts und Aushöhlung des Tarifrechts werden im Osten besonders forciert und als praktisches Experimentierfeld für Gesamtdeutschland genutzt. Die Abhängigkeit der neuen Bundesländer von hohen Finanztransfers wird sich reproduzieren, zugleich nimmt jedoch der äußere Druck weiter zu, die Höhe dieser Transfers, besonders der Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung und für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, weiter zu reduzieren. Hieraus erwächst eine Verschärfung sozialer Probleme nicht nur in Ostdeutschland selbst, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Zündstoff für regionale Ost-West-Interessengegensätze und Verteilungskonflikte.

Daraus ergeben sich auch für die alten Bundesländer deutliche Konsequenzen: So erhöht beispielsweise die forcierte Deregulierung der Arbeitsverhältnisse im Osten die Gefahr, dass diese Praktiken auch auf die alten Bundesländern übertragen werden. Die Ambivalenz der öffentlichen West-Ost Finanztransfers wird vor dem Hintergrund der fiskalischen Konsolidierungspolitik stärker. Diese Transfers sind für die deutsche Wirtschaft insgesamt kein Problem, sondern vielmehr für viele westdeutsche Unternehmen eher eine notwendige Bedingung, um Produktion und Absatz aufrecht zu erhalten. Die Verringerung der Finanztransfers würde ihre Absatzprobleme verschärfen.

Für die öffentlichen Haushalte – Bund, westdeutsche Länder und Kommunen, Sozialversicherungen – bedeuten diese Transfers eine chronische Belastung, die umso stärker spürbar ist, je mehr die Einnahmen dieser Haushalte infolge der wirtschaftlichen Stagnation bzw.

Wachstumsschwäche und der Steuersenkungen unter krisenhaften Druck geraten. Dadurch erhält die Abwärtsspirale aus niedrigeren Einnahmen der öffentlichen Haushalte und daraus abgeleiteten geringeren Ausgaben u.a. für öffentliche Investitionen und Sozialleistungen einen zusätzlichen Schub.

Literatur

- IWH/DIW u.a. (2003): Zweiter Fortschrittsbericht Ostdeutschland, Kurzfassung: IWH: Wirtschaft im Wandel 15/2003; Langfassung: im Internet unter www.iwh-halle.de und im IWH-Sonderheft 7/2003
- Busch, Ulrich (2002a): Mezzogiorno Ost? Na und!, in: Berliner Debatte Initial 5-6/2002
- Busch, Ulrich (2002b): Am Tropf. Die ostdeutsche Transfergesellschaft, Berlin
- Kowalski, Reinhold (2003): Zur Lage und zu den Perspektiven der Industrie in Ostdeutschland. Ein deutscher Ost-West-Vergleich, im Internet unter: www.memo.uni-bremen.de (M-2703)
- Mai, Karl/Steinitz, Klaus (2002): Abschied vom Aufholprozess Ost – ein kritischer Diskussionsbeitrag, im Internet unter: www.memo.uni-bremen.de (M-0102)
- Mai, Karl/Steinitz, Klaus (2004): Ostdeutschland auf der Kippe, in: Supplement der Zeitschrift »Sozialismus« 1/2004
- Priewe, Jan u.a. (2002a): Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Investitionstätigkeit, Düsseldorf
- Priewe, Jan (2002b): Zwischen Abkopplung und Aufholen – das schwache ostdeutsche Wachstumspotential, in: WSI-Mitteilungen 12/2002
- Röhl, Klaus-Heiner (2003): Der Aufbau Ostdeutschlands – Struktureller Fortschritt bei wirtschaftlicher Stagnation, in: iw-trends 4/2003

6. Vor der Erweiterung – Entwicklungsprobleme der EU

6.1 Wachstumsschwäche – hohe Arbeitslosigkeit – Umverteilung von unten nach oben: Ökonomische Entwicklungstendenzen der EU

Die Perspektive von Lissabon – und was davon geblieben ist

Im März 2000 erklärten die Regierungschefs der Europäischen Union auf dem Gipfel von Lissabon, die EU solle im Laufe des Jahrzehnts zum »wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt« werden und bis zum Jahre 2010 Vollbeschäftigung erreicht haben. Grundlage hierfür werde die weitere Entwicklung der »wissensbasierten Gesellschaft« und eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts der EU von drei Prozent sein.

Dieser Ehrgeiz schien damals begründet zu sein. Das Wirtschaftswachstum hatte in den Jahren zuvor deutlich zugenommen. Die Finanzmärkte boomten. Von 1996 bis 1999 war die Zahl der Beschäftigten in der EU um fast sieben Millionen gestiegen und die Zahl der (offiziell registrierten) Arbeitslosen um gut zwei Millionen zurückgegangen. Bei einem Wirtschaftswachstum von drei Prozent würde – wenn die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktivität in der gleichen Zeit jährlich rund zwei Prozent betrüge – die Zahl der Beschäftigten jährlich um 1,5 Millionen zunehmen und so bis zum Jahre 2010 die Arbeitslosigkeit (die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahre 2000 bei 13,7 Millionen) beseitigt haben.

Es kam bekanntlich anders. Im April 2000, einen Monat nach der Erklärung von Lissabon, begann der Zusammenbruch der Finanzmärkte; kurz danach setzte der konjunkturelle Abschwung ein. Seitdem hat das wirtschaftliche Wachstum der EU insgesamt Jahr für Jahr abgenommen. Im Jahre 2003 lag es nur noch bei 0,8 vH, im Raum der Europäischen Währungsunion (dem Euroraum) sogar nur bei 0,4 vH – al-