



Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IWH-Pressemitteilung 15/2004

vom 8. April 2004

Die Wachstumsschwäche in Deutschland – ist der Osten schuld?

Kommentar von Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Pohl

Ist der Aufbau Ost gescheitert?

Kommentar von Dr. Joachim Ragnitz

Ansprechpartner: Dr. Joachim Ragnitz (Tel. 0345/77 53 860)

Halle (Saale), den 8. April 2004

Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale) Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)
Tel.: (0345) 7753-60 Fax: (0345) 7753 820 <http://www.iwh-halle.de>

Die Wachstumsschwäche in Deutschland – ist der Osten schuld? – ein Kommentar

Deutschland ist ein wachstumsschwaches Land. Der wirtschaftliche Elan reicht seit langem nicht einmal mehr zur Stabilisierung des Arbeitsvolumens. Was ist der Grund? In der aktuellen Diskussion wird – wieder einmal – Ostdeutschland verantwortlich gemacht: das Stocken des Aufbaus Ost und die deswegen anhaltend hohen Transferzahlungen für den Osten, die der Westen aufbringen muss. Die Argumentation ist nicht neu. Schon die Europäische Kommission hatte für das Erlahmen des Wachstums die Kosten der Wiedervereinigung mitverantwortlich gemacht. Neu ist an der aktuellen Diskussion, dass nunmehr sogar der „Absturz West“ prophezeit wird. Was aus dieser Analyse folgt, mag unterschiedlich gedeutet werden: die Transferzahlungen für den Osten einstellen, weil sie doch nur wirkungslos versickern und anders der Westen nicht zu retten ist? Oder im Gegenteil die Anstrengungen verstärken, um den Aufbau Ost wieder in Gang zu bringen, weil sonst das ganze Land gefährdet würde?

Ohne Frage bleibt die Fortsetzung des Aufbaus Ost eine vordringliche Aufgabe für Deutschland. Mit dem immer noch beträchtlichen wirtschaftlichen Leistungsgefälle zwischen West und Ost ist kein stabiles inneres Gleichgewicht im Land möglich. Trotzdem ist die gegenwärtige Fokussierung der Wachstumsprobleme auf Ostdeutschland und die dort betriebene Förderpolitik problematisch. Die wahren Ursachen der deutschen Wirtschaftsmisere liegen nicht in Ostdeutschland oder in den Folgen der Wiedervereinigung. Und ein wirtschaftspolitisches Krisenmanagement, welches sich nur auf Ostdeutschland konzentriert, würde die eigentlich erforderlichen Ansätze für eine Reaktivierung der deutschen Wirtschaft verpassen.

Der Osten wird als Wachstumsbremse gesehen, weil Westdeutschland durch die Transferzahlungen finanziell belastet wird und somit in der Wachstumskraft beeinträchtigt erscheint. Tatsächlich wendet Westdeutschland 4 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für die Transfers auf. Das ist keine Größenordnung, die Westdeutschland wirtschaftlich herunterzieht. Eine konjunkturelle Stagnation von ein, zwei Jahren belastet Westdeutschland mehr als die Transfers; niemand würde in zwei konjunkturschwachen Jahren den Einstieg in den Abstieg Westdeutschlands erblicken. Gegenzurechnen sind ohnehin die Vorteile, die Westdeutschland aus dem Osten zieht. Ostdeutschland ist ein Markt, an dem auch westdeutsche Unternehmer Geld verdienen. Das erleichtert die Finanzlast. Profitabel ist für Westdeutschland auch der Zuzug gut ausgebildeter Arbeitskräfte aus dem Osten (wogegen der Osten den Wegzug als schmerzvoll empfindet).

Dass ein erheblicher Teil der Transferzahlungen im Osten konsumtiv, also für Sozialleistungen, verwendet wird und nicht investiv, ist in der Tat zu beklagen. Aber die Ursache ist nicht eine leichtfertige Mittelverwendung in Ostdeutschland. Vielmehr reflektieren die hohen Sozialausgaben die wirtschaftliche Misere in Deutschland, die den Menschen keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten mehr bietet. Selbst wenn ostdeutsche Arbeitslose bereitwillig in den Westen gehen wollten, fänden sie dort in der Mehrheit ja auch keine Beschäftigung. Es würde auch westdeutschen Beitragszahlern in der Arbeitslosenversicherung keine Kosten ersparen, wenn ein Arbeitsloser von Dresden nach Hamburg umzieht – die Leistungsansprüche bleiben gleich (aber die vom Westen für den Osten erbrachten Transfers würden sinken). Da unsere sozialen Sicherungssysteme einheitlich

gesamtddeutsch ausgerichtet sind und Beiträge und Leistungen nicht regional abgeglichen werden, eignen sich die Sozialtransfers nicht zur Beschwörung eines Ost-West-Konflikts. Die insgesamt sicherlich hohen Sozialausgaben lassen sich nur reduzieren, indem Deutschland insgesamt weniger Sozialfälle erzeugt – ob im Osten oder im Westen, ist dabei nebensächlich.

Aber ist nicht der kräftige Anstieg der volkswirtschaftlichen Abgabenquote nach der Wiedervereinigung ein Wachstumshemmnis? Die Abgabenquote misst die Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. In der Tat ist die Abgabenquote von 39,8 Prozent im Jahr vor der Wiedervereinigung auf 43,2 Prozent in den Jahren 1999/2000 angestiegen. Das ist ein Belastungsfaktor für die Wirtschaft. Wie viel von diesem Anstieg wirklich der Wiedervereinigung anzulasten ist (wäre die Abgabenlast in Westdeutschland ohne die Vereinigung nicht gestiegen?), kann niemand sagen. Dass der Anstieg der Abgabenquote durch eine andere Wirtschafts- und Sozialpolitik nach der Wiedervereinigung geringer hätte ausfallen können, lässt sich vermuten; aber die Fehlentscheidungen von gestern sind leider nicht mehr zu korrigieren. Wie dem auch sei: die Abgabenlast ist für sich betrachtet ein Wachstumshemmnis. Allerdings muss man dann auch sehen, dass die Abgabenquote in den letzten Jahren wieder deutlich gesunken ist, von 43,2 Prozent in 1999/2000 auf schätzungsweise 40,5 Prozent im Jahr 2004. Sie wird damit nur noch geringfügig über dem Wert am Vorabend der Wiedervereinigung liegen. Das Argument „vereinigungsbedingte Abgabenlast“ eignet sich immer weniger, die Dauerwachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft zu erklären.

Wo liegen dann aber die eigentlichen Gründe? Die Antwort lautet: Deutschland ist mit seinem Wirtschafts- und Sozialsystem dem immer härteren internationalen Standortwettbewerb immer weniger gewachsen. Westdeutschland, das dieses Wirtschafts- und Sozialsystem, welches lange erfolgreich war, geprägt hat, wäre auch ohne die Wiedervereinigung im Standortwettbewerb zurückgefallen. Diese Kernursache der Wachstumsschwäche ist keine Vereinigungsfolge. Wenn große und kleine Firmen Betriebe in Deutschland schließen und im Ausland, Osteuropa, Asien, eröffnen, dann hat das wirklich nichts mit der Wiedervereinigung und den Transferzahlungen für den Osten zu tun. Hier zeigt sich vielmehr, dass sich die Rahmenbedingungen für Investoren in Deutschland relativ zum Ausland verschlechtert haben.

Die deutsche Politik hat sich dieser Einsicht jahrelang verschlossen. Bekanntlich war nicht einmal die Wiedervereinigung ein Anlass, das westdeutsch geprägte Wirtschafts- und Sozialsystem zu überarbeiten. Erst seit gut einem Jahr wird in Deutschland ernsthaft Reformpolitik betrieben. Die Reformpolitik strebt dabei ja nicht Lösungen für Probleme an, die erst in den letzten zwei, drei Jahren entstanden wären. Vielmehr zielt sie auf eine grundlegende Erneuerung und die Anpassung von Strukturen, die seit vielen Jahren nicht mehr stimmen. Dass sich Reformen in Deutschland so lange verzögert haben, kann man nun nicht der Wiedervereinigung, den Transferzahlungen oder dem Osten anlasten.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Überlegungen für die Fortführung des Aufbaus Ost? Dass hier neue Impulse erforderlich sind, steht außer Frage. Dass die bloße Fortführung der bisherigen Förderpolitik für den Osten unzureichend ist, ist ebenfalls nicht zu bestreiten. Insofern ist die aktuelle Diskussion über eine Neuausrichtung der Politik für Ostdeutschland zu begrüßen. Die Wissenschaft hat ja schon seit geraumer Zeit neue Schwerpunkte in der Ostförderung gefordert (vgl. Kommentar Ragnitz).

Der kritische Punkt ist ein anderer: Mit einer neuorientierten Ostförderung allein wird man Ostdeutschland nicht wirklich helfen können. Ostdeutschland ist der kleinere Teil von Gesamtdeutschland. Und wenn die wirtschaftliche Entwicklung in Gesamtdeutschland wegen unterlassener Reformen blockiert bliebe, bliebe der kleinere ostdeutsche Teil mit gefangen. Wenn in Gesamtdeutschland wenig Investitionslust besteht, wird man Investoren auch nicht für Ostdeutschland gewinnen können, auch durch noch so gute Investitionsförderung nicht. Wenn das große Westdeutschland wirtschaftlich nicht an Fahrt gewinnt, wird auch Ostdeutschland, dessen Unternehmen ja auf den westdeutschen Absatzmarkt angewiesen sind, keine Impulse erfahren.

Aus alledem ergeben sich diese Schlussfolgerungen: Ostdeutschland wird nicht an Wachstumskraft gewinnen (und damit von Transfers unabhängiger werden), wenn Westdeutschland weiterhin wachstumsschwach bleibt. Westdeutschland kann zu mehr Dynamik zurückfinden, aber das gelingt nicht durch die Umgestaltung der Förderpolitik für Ostdeutschland. Vielmehr ist hierfür die konsequente Umsetzung und Fortsetzung der Reformpolitik für Deutschland, wie sie sich in den letzten Monaten abgezeichnet hat, erforderlich. Die neue Diskussion über mehr Schwung für den Osten ist zu begrüßen. Sie führt aber nur zum Ziel, wenn sie sich auf die gesamtdeutsche Reformpolitik bezieht.

Ist der Aufbau Ost gescheitert? – ein Kommentar

Die aktuelle Diskussion um die künftige Wirtschaftspolitik für und in Ostdeutschland lässt den Eindruck entstehen, dass die bisherige Politik des Aufbau Ost gescheitert sei. Diesem Bild muss nachdrücklich widersprochen werden: Natürlich gibt es nach wie vor immense Probleme in Ostdeutschland, und natürlich sind Fehlentwicklungen zu verzeichnen, an denen die Politik nicht ganz unschuldig ist. Gleichwohl zeigt genaueres Hinsehen, dass es, wenn schon keine blühenden Landschaften, so doch wenigstens eine Reihe blühender Felder in Ostdeutschland gibt, die Lage also viel differenzierter zu beurteilen ist als es derzeit geschieht. So gibt es einen festen Kern wettbewerbsfähiger Unternehmen, die mit neuen und innovativen Produkten auf ihren Märkten erfolgreich sind, und in mancherlei Hinsicht – so bei den Mechanismen der Lohnfindung, der Bereitschaft auch der öffentlichen Verwaltung, zuweilen unkonventionelle Wege zu gehen, der Anpassungsbereitschaft und -fähigkeit der Menschen – ist der Osten dem Westen inzwischen um einiges voraus. Das Grundproblem, nämlich die wirtschaftliche Abhängigkeit Ostdeutschlands von Westdeutschland, wird sich allerdings nur allmählich lösen lassen.

Dennoch ist fraglich, ob die bisherige Aufbaupolitik für die neuen Länder auch für die Zukunft taugt: Seit Mitte der neunziger Jahre wird stereotyp in offiziellen Verlautbarungen zum Thema Aufbau Ost die Formel verwendet, die „Hälfte des Weges“ sei geschafft. Dass seitdem ganz offenbar keine weiteren Fortschritte auf diesem Weg erzielt worden sind, hätte den politisch Verantwortlichen doch zu denken geben müssen: Tatsächlich müssen wir heute konstatieren, dass die bisher betriebene Politik zunehmend an Wirksamkeit eingebüßt hat. Eine Neuorientierung der Aufbaupolitik für die neuen Länder – die über die bisherigen Feinjustierungen am Förderinstrumentarium hinausgeht – ist daher in der Tat erforderlich. Da die derzeitige Diskussion zum Teil sehr polemisch geführt wird und insoweit geeignet ist, Stimmung gegen die Ostförderung zu machen, bedarf es einer sachgerechten Abwägung der nächsten politischen Schritte.

Von wissenschaftlicher Seite werden seit längerem Vorschläge unterbreitet, wie man dem Aufbau Ost neuen Schwung geben kann. Diese Vorschläge finden sich erfreulicherweise in der aktuellen Diskussion wieder:

- **Förderpolitik:** Eine Abkehr vom „Gießkannenprinzip“ ist hier zwingend erforderlich. Nicht alle Regionen sind gleichartig entwicklungsfähig, und deswegen ist es dringend notwendig, regionale Entwicklungskonzepte zu definieren und diese auch in praktische Politik umzusetzen. So wird man für dünn besiedelte, periphere Regionen allein von den dortigen Standortgegebenheiten her nur auf Branchen wie den Tourismus oder die Landwirtschaft setzen können – hier eine High-Tech-Wirtschaft installieren zu wollen, muss allein schon aufgrund des fehlenden wissenschaftlichen Umfelds scheitern. Hingegen ist dies für die ostdeutschen Agglomerationszentren gerade die richtige Strategie. Insoweit ist der Ansatz, die Förderung entsprechend der jeweiligen Standortgegebenheiten neu auszurichten und dabei stärker regional und sektoral zu differenzieren, uneingeschränkt zu befürworten. Dies gebietet im übrigen auch die zunehmende Knappheit öffentlicher Mittel, die es einfach verbietet, alle Regionen in der Förderpolitik gleich zu behandeln. Die simple Formel, dass es nötig sei, die „Stärken zu stärken“, ist zwar nur ein Chiffre hierfür, aber sie

bringt den Kern des Problems auf den Punkt: Schwächen kann man nur zu einem gewissen Grade ausgleichen, und dies auch nur, solange hinreichend Mittel zur Verfügung stehen. Dies aber ist in Bezug auf die Ostförderung schon lange nicht mehr der Fall.

Man wird sogar noch einen Schritt weiter gehen müssen: Viele Regionen werden in den nächsten Jahrzehnten einen massiven Bevölkerungsschwund hinnehmen müssen – nicht einmal so sehr wegen der Abwanderung, sondern vor allem auch wegen des Geburtenrückgangs nach der Vereinigung, der mittel- und langfristig einen Mangel an potenziellen Eltern hervorrufen und sich damit weiter verstärken wird. Ein dem bisherigen Standard entsprechendes Angebot an öffentlichen Infrastrukturleistungen setzt aber eine Mindest-Bevölkerungsdichte voraus, die nicht überall mehr gegeben ist. Schon aus fiskalischen Gründen wäre es also verantwortungslos, so zu tun, als ob man für alle Regionen „gleichwertige Lebensverhältnisse“ gewährleisten könnte. Hier wird man nichts anderes tun können, als sozialpolitische Angebote für diejenigen zu entwickeln, die nicht umziehen können, mobile Personen aber dazu zu bringen, in die ostdeutschen Ballungszentren umzuziehen, damit wenigstens hier eine erfolgsversprechende wirtschaftliche Entwicklung möglich ist. So unbequem dies ist, es muss der Politik die Aufgabe abverlangt werden, für diese Regionen realistische Konzepte zu entwickeln anstatt die dort ansässige Bevölkerung weiterhin in Illusionen zu wiegen.

- **Standortpolitik:** Mit Förderpolitik im engeren Sinne können Standortnachteile nur kompensiert, nicht aber beseitigt werden. Allemaal besser ist es aber, die noch vorhandenen Standortdefizite abzubauen. Natürlich gibt es in Ostdeutschland in Teilen gute Standortbedingungen, wie zum Beispiel ein vergleichsweise gut ausgebautes Netz an überregionalen Verkehrsverbindungen, ein niedriges Lohnniveau (im Vergleich zu Westdeutschland) oder ein im Vergleich zu Westdeutschland hohes Maß an Flexibilität der Menschen und Verwaltungen. Aber ganz offenkundig reicht dies alles noch nicht aus, um im überregionalen und internationalen Standortwettbewerb erfolgreich zu sein.

Ansatzpunkte für eine weitere Verbesserung der Standortqualität gibt es durchaus noch, und diese müssen nicht einmal viel Geld kosten: So scheint es sinnvoll, geplante, aber erst mittelfristig zu realisierende Infrastrukturprojekte zeitlich vorzuziehen, und hierfür auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die ostdeutschen Länder die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel im Rahmen des Solidarpaktes nicht länger für Ausgaben verwenden, deren Wachstumswirksamkeit als niedrig einzuschätzen ist (Spaßbäder und prestigeträchtige, jedoch nicht unbedingt rentable Projekte gehören dazu, aber auch kulturelle oder sozialpolitisch motivierte Vorhaben und überhöhte Personalbestände im öffentlichen Dienst). Die Solidarpakt-Gelder sind für den Infrastrukturausbau gedacht und sollten auch dafür verwendet werden, und wo diese Einsicht nicht greift, muss sie mit Zwang durchgesetzt werden. Ansonsten wird in der Tat die Solidarität des Westens verspielt, auf die Ostdeutschland noch immer angewiesen ist.

Darüber hinaus gehört zur Standortpolitik aber auch der weitere Abbau von Regulierungen im Bau-, Umwelt-, Planungs- und Arbeitsrecht, wenn sie wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen behindern können und ein gesamtstaatliches Interesse eine bundeseinheitliche Regelung nicht erforderlich macht. Freilich gilt dies nicht allein für die neuen Länder, sondern für ganz Deutschland; viel zu lange hat die Politik es versäumt, die längst als notwendig

erkannten Strukturreformen an den Güter- und Arbeitsmärkten sowie in den Sozialversicherungssystemen anzugehen. Wegen des größeren Problemdrucks sollten jedoch die ostdeutschen Länder versuchen, soweit wie möglich eine Vorreiterrolle bei der Deregulierung einzunehmen.

Ein dritter Ansatzpunkt ist schließlich die Lohnfindung. Nicht dass das Lohnniveau im Osten noch immer zu hoch wäre, aber die Differenzierung der Lohnstrukturen in regionaler, sektoraler und qualifikatorischer Hinsicht ist zu gering ausgeprägt, und zwar sowohl nach unten als auch nach oben. Nach unten sind es die faktischen Mindestlöhne, die durch das Sozialleistungssystem gesetzt werden, die eine stärkere Beschäftigung von weniger gut Qualifizierten verhindert; nach oben sind es Neiddiskussionen in den Betrieben, die es weithin unmöglich machen, für qualifizierte Fachkräfte knappheitsgerechte Löhne zu zahlen. Hier sind also nicht so sehr die Tarifvertragsparteien gefordert (die im Osten ohnehin keine ernstzunehmende Rolle mehr spielen), als vielmehr die Politik (durch Reform der Sozialen Sicherungssysteme) und die Menschen in Ostdeutschland selber, die akzeptieren müssen, dass Lohnunterschiede ein wichtiges Anreizelement in einer Marktwirtschaft sind.

- **Steuerpolitik:** Abzulehnen ist demgegenüber der Vorschlag, jetzt ein Niedrigsteuergbiet in Ostdeutschland einzurichten. Hiergegen sprechen zum einen grundsätzliche Überlegungen, bedeutet dies doch nichts anderes als eine breite Subventionierung ostdeutscher Unternehmen, also das Gegenteil von regionaler und sektoraler Konzentration. Die dann unausweichlichen Steuerausfälle würden überdies den Transferbedarf erneut anschwellen lassen – was die ohnehin angeschlagene Wirtschaft Westdeutschlands weiter schwächen müsste. Zum andern sprechen Praktikabilitätsüberlegungen gegen einen solchen Vorschlag, denn es müssten aufwändige Kontrollmechanismen zur Feststellung des Produktionsortes (bei einer Mehrwertsteuerpräferenz) oder zur Verhinderung der Gründung von Briefkastenfirmen (bei einer Einkommensteuerpräferenz) eingeführt werden. Im übrigen ist aus diesen Gründen schon zu Beginn der neunziger Jahre eine Steuerpräferenz als Förderinstrument abgelehnt worden. Dass steuerliche Reformen in Deutschland notwendig sind, bleibt davon unberührt – aber nicht als Förderinstrument für die ostdeutsche Wirtschaft.

Wichtig ist es, realistisch in die Zukunft zu sehen. Ein Allheilmittel zur Förderung der Wirtschaft in den neuen Ländern gibt es nicht; die Politik kann Rahmenbedingungen setzen, aber Wachstum, Wohlstand und Beschäftigung nicht gegen den Markt erzwingen. Bei knappem öffentlichen Geld muss genau darauf geachtet werden, was man sich leisten kann und was nicht, und deswegen ist ein zielgenauerer und damit effizienterer Einsatz von Fördermitteln, gepaart mit einer Verbesserung der wachstumsrelevanten Standortbedingungen das einzige, was man jetzt guten Gewissens empfehlen kann. Und im übrigen gilt, dass Reformen in ganz Deutschland notwendig sind, denn letzten Endes steht und fällt der Aufbau Ost mit der Fähigkeit, ganz Deutschland wieder zukunftsfähig zu machen.