

WIE ATTRAKTIV SIND DIE NEUEN BUNDESLÄNDER? – URTEILE, VORURTEILE, IDEEN UND HERAUSFORDERUNGEN

(AUSZUG)

Helmut Seitz

Angesichts der schwierigen ökonomischen Lage in den NBL ist die Frage nach der Attraktivität der NL fast provozierend. Werfen wir einen Blick auf die Arbeitslosenquote, so sehen wir, dass diese in den NBL nicht nur ca. 10 bis 12% höher als die im Westen ist, sondern wir stellen auch fest, dass sich im Trend der Abstand zwischen den NBL und den ABL seit 1995 sogar erhöht hat.

Auf den ersten Blick zeugt die Wachstumsperformance der ostdeutschen Wirtschaft ebenfalls nicht von Attraktivität. Die Wachstumsrate der gesamten realen ostdeutschen Bruttowertschöpfung liegt nun schon seit 1997 unter dem Westniveau und im letzten Jahr war sie sogar negativ! Wie die Graphik aber auch zeigt, ergibt sich ein anderes Bild, wenn man die Bauwirtschaft aus der Berechnung der ostdeutschen Bruttowertschöpfung herausnimmt. Mit dem Herausrechnen des Baus soll die Lage in den NBL keinesfalls schöngerechnet werden! Sinn dieser Betrachtung ist es

vielmehr zu versuchen, das Wachstumspotenzial der Ostwirtschaft nach der Normalisierung der Lage im Bau zu bestimmen.

Während es in den Westländern zwischen der Entwicklung der Bruttowertschöpfung mit und ohne Bauwirtschaft kaum einen Unterschied gibt, liegt in den neuen Ländern das um den Bau korrigierte Wachstum deutlich über dem Gesamtwachstum im Osten und im Durchschnitt sogar leicht über dem Westwert. Im besonders wichtigen Bereich - dem Verarbeitenden Gewerbe - liegt die Wachstumsrate in den neuen Ländern immer noch über dem Westniveau. Das ist sicherlich eine ermutigende Entwicklung und ein Indikator für immer noch wirksame Aufholprozesse im Osten, auch wenn die Niveauunterschiede im Industriebesatz zwischen Ost und West noch erheblich sind.

Auch wenn ich hier nicht die Lage in Berlin-Brandenburg thematisieren möchte, will ich doch auf folgenden Punkt hinweisen: Brandenburg hatte zwischen 1995 und 1998 und auch in den Jahren davor das stärkste Wirtschaftswachstum der NBL, insbes. ist das Verarbeitende Gewerbe am stärksten gewachsen. Zwischenzeitlich, im Zeitraum von 1999 bis 2001 und auch zuletzt im Jahr 2001 ist BB auf den letzten Platz zurückgefallen. Ich will diese Fakten hier unkommentiert im Raum stehen lassen.

Lassen Sie mich aber noch einige Anmerkungen zum Bau machen. Die ostdeutsche Bauwirtschaft hatte in der unmittelbaren Nachwendezeit eine Größenordnung, die deutlich über den Dimensionen liegt, die in der alten Bundesrepublik selbst in den Aufbaujahren zu verzeichnen waren. So entfielen in den neuen Ländern 1995 ca. 17% der Wertschöpfung und der Jobs auf die Bauwirtschaft, und selbst im Jahr 2000 wurden noch ca. 10% der Wertschöpfung beim Bau erzielt und ca. 13,4% aller Erwerbstätigen waren im Bau tätig. In der alten Bundesrepublik lag der Wertschöpfungsanteil dieses Sektors in keinem einzigen Aufbaujahr über 9% und nur im Jahr 1965 waren mehr als 9% der Erwerbstätigen in diesem Bereich tätig. Die Überdimensionierung der Bauwirtschaft wird noch deutlicher, wenn man eine andere Relation heranzieht: Im Jahr 1965 kamen in Westdeutschland ca. 4,2 Baubeschäftigte auf 100 Einwohner; im Jahr 2000 lag diese Relation bei ca. 2,8 Baubeschäftigten je 100 Einwohner. In den neuen Ländern lag diese Quote 1995 bei 7,4 und im Jahr 2000 immerhin noch bei ca. 5,7 Baubeschäftigten je 100 Einwohner.

Die negative Entwicklung im immer noch gewichtigen Bausektor überlagert also das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den NBL sehr stark. Ich gehe davon aus, dass die neuen Länder in den nächsten Jahren weitere ca. 300.000 Bauarbeitsplätze verlieren könnten. Dies impliziert, dass die ostdeutsche Wirtschaft abzüglich des Bausektors um ca. 1,1% bis 1,4% real wachsen muss, um die negativen Effekte in der Bauwirtschaft zu neutralisieren. Damit dürfte klar sein, dass in den nächsten 3 bis 4 Jahren die ostdeutsche Wirtschaft gesamtwirtschaftlich kaum gegenüber der im Westen aufholen wird.

DREI SCHLUSSFOLGERUNGEN LIEGEN AUF DER HAND:

1) Ostdeutschland ist keine Null-Wachstums-Region! Die ostdeutsche Wirtschaft wächst – ohne Bau – sogar etwas stärker als die westdeutsche Wirtschaft. Allerdings kommt dieses Wachstum noch nicht auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt an, da das Wachstum im industriellen Bereich noch in erheblichem Umfang durch Produktivitätssteigerungen und damit einhergehenden Lohnstückkostenreduktionen ermöglicht wird.

2) Durchgreifende Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt erwarte ich erst, nachdem die Bauwirtschaft auf ein Normalmaß reduziert wurde und damit keine Jobs in größerem Umfang mehr verliert. Ferner müssen die Produktivitätsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland weiter reduziert werden, bevor sich deutliche Arbeitsmarkteffekte zeigen werden.

3) Es ist zu erwarten, dass die ostdeutsche Wirtschaft ab 2004/05 keine systematischen Benachteiligungen durch die Bauwirtschaft mehr haben wird. Das Wachstum wird zumindest mit dem Westwachstum gleichziehen und wenn die Politik in den nächsten Jahren die richtigen Weichen stellt – dazu werde ich noch kommen – wird sich auch der gesamtwirtschaftliche Anpassungsprozess im Osten mit höheren Wachstumsraten wieder festigen. Allerdings muss man Realist bleiben: Auch wenn die ostdeutsche Wirtschaft real um 1,5% stärker wachsen würde als die Wirtschaft in den alten Ländern, würde der Osten Deutschlands ca. 20 Jahre benötigen, um das Pro-Kopf-BIP der schwächeren Westländer zu erreichen.

Ob das gelingt, hängt entscheidend davon ab, ob die Wirtschaft, die Politik und die gesellschaftlichen Gruppen die Kraft aufbringen werden, die Herausforderungen, die auf die neuen Länder zukommen, zu bewältigen. Ich möchte hier drei große Herausforderungen hervorheben,

die m. E. eine zentrale Bedeutung haben und die ich zunächst mit den Schlagworten:

Anpassung an den demographischen Wandel, konsequente Priorität für den Infrastrukturaufbau und Bewältigung des finanzpolitischen Anpassungsbedarfs bezeichnen möchte. Zunächst zur Demographie:

1. Demographischer Wandel: Bewältigung der damit verbundenen Anpassungsprobleme – statt teure und kaum wirksame „Programme“ aufzulegen:

Ich habe mir zum Einstieg in das Thema „Demographie“ einmal die Zahlen über Zu- und Abwanderungen aus Bayern und NRW seit den 50er Jahren herausgesucht. Bayern – ein vor 40 Jahren extrem strukturschwaches Land – hatte bis Anfang der 60er Jahre jährliche Abwanderungsquoten, die deutlich über dem lagen, was heute die neuen Länder erfahren. Umgekehrt war das im wirtschaftlich starken NRW, das aber ab Mitte der 70er Jahre auch deutliche Abwanderungen zu verzeichnen hatte und erst mit den Zuwanderungen aus den neuen Ländern mit der Wende wieder zum Nettozuwandererland wurde.

Nun betrachten wir die Situation in den neuen Ländern. Im Jahr 2000 sind netto ca. 61 Tsd. Menschen aus den NL in die AL gewandert; im Jahr zuvor waren es ca. 44 Tsd. Menschen. Die abwanderungsbedingten Bevölkerungsverluste lagen im Jahr 2000 zwischen ca. 0,4% in Brandenburg bzw. Thüringen und ca. 0,7% in Sachsen-Anhalt bzw. Mecklenburg-Vorpommern. Annähernd gleich stark wie die Nettoabwanderungen schlägt der Umstand zu Buche, dass die Geburtenrate in den NBL erheblich unter der Sterberate liegt.

Abwanderungen sind somit nur eine Ursache des Bevölkerungsverlustes. Ebenso wichtig und sogar noch wichtiger sind die Geburtendefizite. Dass das Thema „Abwanderungen in Ostdeutschland“ einen so hohen Stellenwert hat, liegt darin begründet, dass diese regional höchst ungleich verteilt sind, da sich in den NBL sowohl im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung als auch die wirtschaftliche Entwicklung ein massiver regionaler Strukturwandel vollzieht, der nicht nur kaum zu bremsen, sondern sogar absolut notwendig ist, um neue Strukturen zu schaffen. So gibt es in allen NBL attraktive Räume, die seit der Wende zweistellige Bevölkerungsgewinne verzeichnen konnten, während periphere Regionen,

wie die Lausitz oder Ostbrandenburg, zweistellige Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten und auch in den nächsten 10 Jahren weiterhin hinnehmen müssen.

Die Abwanderer sind insbesondere junge Menschen und die Hauptursache für deren Abwanderungen sind die fehlenden Arbeitsplatzperspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt. Diese Wanderungsbewegungen lassen sich weder durch den Neubau von Kinos, Wegzugs- und Zuzugsprämien – und was man sich sonst noch so alles einfallen lässt – verhindern. Nur ausreichende und sichere Arbeitsplatzperspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt und nicht die in Beschäftigungstherapieeinrichtungen können diesen Abwanderungsdruck beseitigen.

Hohe Abwanderungen sind kein spezifisch ostdeutsches Problem! Ich habe mir einmal die Zahlen der rheinland-pfälzischen Stadt Pirmasens – im peripheren Pfälzer Wald gelegen – herausgesucht. Diese Stadt hatte Mitte der 70er Jahre 60.000 Einwohner und ist zwischenzeitlich auf ca. 47.000 Einwohner, also um ein Minus von über 20%, geschrumpft. Wie Sie sehen, hat diese Stadt zwischen 1980 und 2000 auch massive Jobverluste mit einer Verlustrate von fast 25% zu verzeichnen. Ursache für die hohen Jobverluste und die damit einhergehenden hohen Abwanderungen waren die negativen Entwicklungen in der deutschen Schuhindustrie und in den letzten Jahren der Abzug der US-Streitkräfte, die viele Zivilbeschäftigte dort freigesetzt haben.

Ich bin mir des Umstandes bewusst, dass gerade in peripheren Regionen der neuen Länder auf die Städte und Gemeinden ein Überalterungsproblem zukommt. Es werden ferner in einigen Regionen schon in wenigen Jahren Probleme bzgl. der Vor-Ort-Versorgung mit Facharbeitskräfte-nachwuchs zu Tage treten. Wenn sich diese Regionen wirtschaftlich erholen, werden zu einem späteren Zeitpunkt auch wieder Menschen zuwandern. Wenn dem nicht so ist, wird sich die wirtschaftliche Aktivität eben an dem vorhandenen Potenzial ausrichten müssen. Ähnliche Erfahrungen haben auch periphere Regionen in Westdeutschland gemacht. Ich gebe zu, das hört sich sehr kalt und nüchtern an, aber man kann Jugendliche nicht damit vertrösten, dass man sie in 5 Jahren vielleicht brauchen wird.

Viele ostdeutsche Städte und Gemeinden müssen sich mit einem massiven Bevölkerungsrückgang emotional abfinden und sich auf die Lösung

der damit verbundenen Probleme konzentrieren. Es muss keine Negativentwicklung sein, von einer Kleinstadt mit 30.000 Einwohnern zu einer noch kleineren Stadt mit 20.000 Einwohnern zu werden. Entscheidend ist vielmehr die Lebensqualität, die eine Stadt und Region seinen Einwohnern und Gästen bietet. Die Einwohnerzahl allein ist kein Indikator für wirtschaftlichen Erfolg und gute Lebensbedingungen. Keine Einzelgemeinde und auch kein Bundesland verfügt über wirksame Instrumente, diese Bewegungen von heute auf morgen nachhaltig zu bremsen oder gar umzukehren. Das sogenannte Abwanderungsproblem – in Wirklichkeit ist es ohnehin kein Problem, sondern Ausdruck der immer wieder geforderten regionalen und sektoralen Mobilität beim Faktor Arbeit – bekommt man erst dann in den Griff, wenn die ostdeutsche Wirtschaft ausreichende Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt bieten kann. Das ist nur möglich, wenn die neuen Länder in den nächsten 20 Jahren einen konsequenten Aufbaukurs fahren. Ich möchte keinesfalls so verstanden werden, Abwanderungen als Gott gegeben hinzunehmen; es geht mir lediglich darum festzuhalten, dass der Abwanderungsdruck nachhaltig nur durch Beseitigung der Ursachen bekämpft werden kann. Dazu ist es auch erforderlich, die Abwanderungsdebatte zu entemotionalisieren, da diese gelegentlich schon fast hysterische Züge annimmt! [...]

NUN ZUM LETZTEN PUNKT:

3. Anpassung der öffentlichen Ausgaben in den neuen Ländern an das Normalmaß - Normalmaß im Hinblick auf das Niveau und mehr noch die Struktur der Ausgaben:

Die unangenehmste und schmerzhafteste Herausforderung, die alle neuen Länder zu bewältigen haben – bei Berlin wäre das Ausmaß des Handlungsdrucks zumindest noch zu quadrieren – ist die Anpassung an eine finanzielle Normalausstattung. Gegenwärtig verbuchen die Länderhaushalte im Osten noch ca. 40% höhere Einnahmen als die Westländer. Diese besondere Einnahmenausstattung wird in den nächsten Jahren deutlich heruntergefahren und wird sich bis zum Jahr 2019 in etwa auf das Niveau der Westflächenländer reduzieren. Die Ursachen für die höheren Einnahmen der Ostländer liegen in den Zuweisungen aus dem Soli I und später dem Soli II, höheren Zahlungen des Bundes an die neuen Länder, z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, aber auch Zahlungen der EU an die neuen Länder.

Die Anpassung der Osteinnahmen an das Westniveau wird sich über ein deutlich geringeres Einnahmenwachstum der neuen Länder in den nächsten 20 Jahren vollziehen. Plastisch ausgedrückt: Ein großer Teil der wachsenden Steuereinnahmen wird durch die Reduktion der Zahlungen des Bundes und der EU an die neuen Länder kompensiert. Nach Berücksichtigung der Zinsausgabedynamik können die neuen Länder in den nächsten 20 Jahren keine oder nur extrem bescheidene Ausgabenzuwächse in einer Größenordnung von maximal einem halben Prozent finanzieren. Dies impliziert die Notwendigkeit von realen Ausgabenkürzungen.

Die NBL müssen also die Ausgaben reduzieren. Das ist eine leichte Aufgabe. Dazu benötigt man lediglich eine harte Finanzministerin oder einen harten Finanzminister. Ein viel größeres Problem ist es, die Ausgabenstruktur an die neuen Gegebenheiten anzupassen und hierbei eine Struktur zu realisieren, die dazu beiträgt, die Wachstumskräfte zu stärken. Auch hierzu habe ich einige griffige Zahlen ausgesucht. Wie Sie sehen, liegen die Personalausgaben der ostdeutschen Länder und Gemeinden deutlich über dem Westniveau. Wenn ich mir die Tarifforderungen im öffentlichen Bereich anschau, kann man mit einem Taschenrechner schnell prüfen, wo die NBL im Jahr 2005 stehen werden, wenn hier keine weiteren Einsparungen vorgenommen werden. Mir ist klar, dass das wieder negativ auf den Arbeitsmarkt durchschlägt, aber es gibt keine finanzierbare Alternative dazu. Bei den Zinsausgaben haben die Ostländer die Westländer schon überrundet und die Ausgaben für Sozialhilfe in den NBL liegen zwar noch unter dem Westniveau, aber in 3 Jahren wird es kaum noch Unterschiede geben.

Große Konflikte sehe ich zwischen den konkurrierenden Ansprüchen, Mittel für Infrastrukturinvestitionen und für Wirtschaftsfördermaßnahmen bereitzustellen. Im Vergleich zu den Westflächenländern geben die NBL je Einwohner nur 40% mehr für Infrastruktur, aber 90% mehr für Wirtschaftsfördermaßnahmen aus. Hierbei sind die Steuerausfälle im Zuge der Investitionszulage noch gar nicht eingerechnet. Hier muss eine fundamentale Prioritätenentscheidung gefällt werden, und zwar deshalb, da unsere schöne neue Währung – der Euro – bekanntlich zwei negative Eigenschaften hat: Die erste negative Eigenschaft ist die, dass die Münzen zu schwer sind. Das ist den Meisten bereits bekannt. Die etwas unbekanntere zweite negative Eigenschaft ist die, dass ein Euro nur einmal ausgegeben werden kann. Das bedeutet, die politisch Verantwortlichen in den NBL müssen sich entscheiden, was mit den Mitteln, die im Rah-

men des Soli II zufließen, getan werden soll. Auch die Wirtschaft muss sich entscheiden, ob sie sich für den Aufbau einer modernen Infrastruktur für alle stark macht – die Betriebe, die Bevölkerung, den Berufs- und Einkaufspendler sowie die Touristen – oder das Primat in der Förderung einzelner gewerblicher Investitionen sieht. Beides zusammen – ein hohes Infrastrukturvolumen und ein großer Mitteleinsatz in der Wirtschaftsförderung ist – wie ich aufgezeigt habe – nicht finanzierbar. Es ist eine Frage der Schwerpunktbildung, die hier zu beantworten ist. Ich plädiere für den Schwerpunkt Infrastruktur und sehe mich hier im Einklang mit der Forderung nach der Begründung des Solidarpakt II. Ferner ist diesbezüglich in Erinnerung zu rufen, dass die neuen Länder den Soli II mit der Forderung nach Mitteln zur Schließung der Infrastrukturlücke verhandelt und sich auch dazu verpflichtet haben, ab dem nächsten Jahr alljährlich über die Fortschritte beim Schließen der Infrastrukturlücke Auskunft zu geben. Natürlich kann und soll es in Zukunft Wirtschaftsförderung weiterhin geben, aber m. E. mit einer anderen Gewichtung, der Konzentration auf die Bereitstellung von Risikokapital für Existenzgründer und Innovatoren, also insbes. den Mittelstand! Klar dürfte auch sein, dass im Interesse des Vertrauensschutzes diese Politik nicht von heute auf morgen durchführbar ist, aber ab dem Jahr 2004 sollten die Weichen in Ostdeutschland – und in der EU insgesamt – in diese Richtung gestellt werden.

Langfristig kann und darf man keine Investoren aus dem In- und Ausland mit attraktiven Fördergeldern locken und der Staat kann auch nicht private Risiken im Geschäftsleben übernehmen – das Modell VEB hat sich schließlich in der DDR nicht bewährt. Wir müssen in Deutschland insgesamt und damit auch in Ostdeutschland mit attraktiven Standortbedingungen im Infrastrukturbereich, exzellentem Humankapital, einer ausgewogenen gesamtwirtschaftlichen Steuer- und Abgabenlast und einer berechenbaren gesamtdeutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie einem guten Klima zwischen den Tarifvertragsparteien locken. Das sind die Standortfaktoren, die wirklich relevant sind.

FAZIT

Es gibt sicherlich noch andere große Herausforderungen an die neuen Länder in den nächsten Jahren. Ich möchte nur an die Osterweiterung der EU erinnern, die es wert gewesen wäre, zu behandeln. Ich habe mich aber hier auf die drei Bereiche konzentriert, die ich als besonders wichtig erachte und die insbesondere auch von den NBL selbst gestaltbar sind.

Die Antwort auf die Ausgangsfrage: Wie attraktiv sind die neuen Bundesländer? liegt für mich auf der Hand. Erstens ist festzuhalten, dass eine nähere Analyse der Wirtschaftsdaten zeigt, dass die Aufholprozesse in den NBL nicht zum Erliegen gekommen sind. Diese sind in den letzten Jahren zwar deutlich schwächer geworden, aber sie werden auch durch die Sonderentwicklung im Bau bis zur Unkenntlichkeit überlagert. Zweitens ist festzuhalten, dass Attraktivität nicht vom Himmel fällt, sondern machbar ist. Die NBL haben es selbst in der Hand dafür zu sorgen, dass die Frage nach ihrer Attraktivität in Zukunft mit einem uneingeschränkten „Ja“ zu beantworten ist. Was man hierzu braucht, lässt sich auf eine einfache Formel bringen:

Die Ärmel müssen aufgekrempt werden, den Tatsachen – angefangen von der demographischen Entwicklung bis zum nüchternen Blick auf den Zeitbedarf des weiteren Anpassungsprozesses – muss man ins Auge sehen, es sind tragfähige Strukturen zu schaffen und nicht alte Strukturen gegen die Marktkräfte zu erhalten oder neue nicht marktfähige Strukturen hierbei zu subventionieren, Versprechungen und Entwicklungschancen müssen Realitätssinn aufweisen, mehr Eigenanstrengungen und weniger Rufe nach der öffentlichen Hilfe, die öffentlichen Haushalte müssen konsolidiert werden und auf langfristig finanzierbare Strukturen ausgerichtet werden, die Politik muss dem Bürger die Entscheidungen transparent machen und ausreichend erklären, gefragt sind Innovationskraft und Phantasie bei der Lösung der anstehenden Aufgaben und letztendlich ist dem infrastrukturellen Hauptdefizit der NBL, der Verkehrsinfrastruktur, die oberste Priorität beim weiteren Infrastrukturaufbau einzuräumen.