

Joachim Ragnitz (IWH)

Korreferat zu Ulrich Busch: Ostdeutschland – Eine Transfergesellschaft: Und der Westen ist es auch

Ulrich Busch zeigt in seinem Beitrag auf, dass die hohen Transferleistungen aus Westdeutschland zwar den Lebensstandard der Bevölkerung haben sichern können, allerdings nur wenig zur Herausbildung einer wettbewerbsfähigen selbsttragenden Wirtschaft beigetragen haben. Dies mündet in der Aussage, dass die Transfers bzw. die damit verbundenen Verkäufe in Ostdeutschland für die westdeutsche Wirtschaft ein expansiv wirkendes Konjunkturprogramm darstellten, während die ostdeutsche Wirtschaft von der transfergestützten Nachfrage wenig oder gar nicht profitieren konnte, folglich in der Stagnation verharrte.

An dieser Stelle möchte ich ansetzen, und zwar mit zwei Anmerkungen: Zum einen stellen die Transferleistungen für den Westen *kein* expansiv wirkendes Konjunkturprogramm dar. Zum anderen, und das ist mir wichtiger, sind die Transfers in ihrer konkreten Ausgestaltung zum Teil jedenfalls sogar als Ursache der ostdeutschen Probleme anzusehen.

Dass die transfergestützten Käufe westdeutscher Waren in Ostdeutschland kein Konjunkturprogramm für den Westen darstellen, lässt sich einfach zeigen. Hierzu ist es lediglich erforderlich, den Analysehorizont weiter zu ziehen als Ulrich Busch es tut: Im ersten Schritt wird dem Westen Geld genommen, das dann über den Umweg des Bundeshaushalts bzw. der Sozialversicherungssysteme nach Ostdeutschland umverteilt wird. Dieses Geld fließt dann über transferfinanzierte Käufe wieder zurück in den Westen und kommt den dortigen Betrieben zugute. Makroökonomisch gesehen, sind Kapitalimport und Güterimport dabei genau gleich groß, was über Preis- und Mengenanpassungen erreicht wird. Somit ist der ganze Vorgang, abstrahiert man von Verwaltungskosten und ähnlichem, aus

makroökonomischer Sicht neutral: Zunächst wird Geld, also Nachfrage entzogen, dann zusätzliche Nachfrage generiert; expansive und kontraktive Impulse halten sich genau die Waage. Die transfergestützte Nachfrage aus den neuen Ländern gleicht also nur aus, was im ersten Schritt an Nachfrage ausgefallen ist.

Produktion und Beschäftigung des Westens sind daher durch die Transfers weder positiv noch negativ beeinflusst – was einer verbreiteten Meinung sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland widerspricht. Alles Gerede im Osten, dass die neuen Länder den Aufschwung in Westdeutschland finanzierten, geht an der Realität vorbei (weil sie es mit geschenktem Geld tun), alles Gerede in Westdeutschland, dass der Aufbau Ost die Ursache für die Wachstumsschwäche im Westen sei, ist genauso falsch. Das einzige was richtig ist, ist die Umverteilung, die mit den Transfers verbunden ist: Das Wohlstandsniveau im Westen sinkt durchaus, weil Güter, die ursprünglich den dortigen Nachfragern zur Verfügung standen, nunmehr den Empfängern der Transfers im Osten zur Verfügung stehen. Genau das ist aber auch das Ziel der Umverteilungen über das Transfersystem – die ganz offenkundig mit Blick auf Ostdeutschland hervorragend funktionieren.

Die zweite Aussage ist etwas schwieriger zu belegen, denn ein erheblicher Teil der Transfers – nämlich alle Zahlungen, die als Investitionshilfen oder als Investitionen in die wirtschaftsnahe Infrastruktur den Unternehmen zugute kommen – sind natürlich auf gerade darauf angelegt, die wirtschaftliche Entwicklung voranzubringen. Es ist nur schwer vorstellbar, dass ohne diese Leistungen die Modernisierung des Kapitalstocks so schnell vorangekommen wäre, und auch die Attraktivität des Ostens als Investitionsstandort hat hiervon enorm profitiert. Es wären dann noch viel weniger überregional orientierte Unternehmen in den neuen Ländern tätig, und die vorhandenen Betriebe hätten vermutlich noch weit größere Mühe, sich im überregionalen Wettbewerb zu behaupten. Entsprechend gäbe es in

der Tendenz noch weniger Arbeitsplätze, und die Abwanderung gerade jüngerer und gut qualifizierter Menschen wäre noch größer gewesen.

Insoweit ist der negativen Einschätzung von Ulrich Busch, dass der Aufbau Ost trotz hoher Transfers als gescheitert angesehen werden muss, in dieser globalen Form sicher nicht zuzustimmen. Evaluationsuntersuchen zeigen vielmehr, dass ein großer Teil der Wirtschaftsförderung durchaus auch die intendierten Effekte gehabt hat. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt, denn die Subventionen sind nicht immer auch in wirklich wachstumswirksame Projekte geflossen. Zum Teil handelt es sich nur um Prestigeobjekte, zum Teil dienten die geförderten Vorhaben eher dem regionalpolitischen Appeasement, waren also faktisch eher Sozial- als Wirtschaftspolitik. Hier braucht man gar nicht auf die zahlreich zitierten Spaßbäder oder die leer stehenden Gewerbegebiete zu verweisen; auch ein großer Teil der Mittelstandsförderung gehört sicherlich in diese Kategorie. Selbst der Ausbau der Infrastruktur kann nicht grundsätzlich als wachstumswirksam angenommen werden; viele Umgehungsstraßen, so schön sie für die Anwohner sind, bringen für die wirtschaftliche Entwicklung kaum etwas. Um etwas für die Regionalentwicklung zu erreichen, hätte die Förderung vermutlich weitaus zielgerichteter eingesetzt werden müssen, also mit hoher Förderung für strukturbestimmende Unternehmen insbesondere aus dem Bereich der Industrie oder noch stärkerer Konzentration auf (regionale oder technologiepolitisch abgegrenzte) Wachstumspole, dies aber zulasten der breit angelegten Förderung von Mittelstand und Existenzgründungen. Ob ein Umsteuern hier noch möglich ist, ist fraglich; die Politik hat aber in gewisser Weise wohl zu der im SOEB-Diskussionspapier konstatierten Fragmentierung auch auf Unternehmensebene beigetragen, weil sie eben auch die von Michael Behr beschriebenen „Überlebensgemeinschaften“ unterstützt hat anstatt sich auf produktiverer Betriebsstätten zu konzentrieren.

Subventionen für die Unternehmen und eigene Investitionen des Staates machen allerdings nur einen kleinen Teil der Transfers aus. Der größte Teil

der Mittel dient ohnehin nur sozialpolitischen Zwecken, insbesondere der Einkommensstützung für die privaten Haushalte. Es hat nun wenig Sinn, über einen angeblich überhöhten Anteil konsumtiver Verwendungen der Transfergelder zu klagen; dies spiegelt nur die nicht zu beanstandende Einheitlichkeit der Sozialsysteme in Deutschland wider. Solange die Wirtschaftskraft in den neuen Ländern so gering ist, also vielen Leistungsempfängern nur wenige Beitragszahler gegenüberstehen, werden auch hohe Transfers für konsumtive Zwecke nach Ostdeutschland fließen. Das damit verbundene wirtschaftsstrukturelle Problem ist aber, dass die dadurch finanzierte Nachfrage sich zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auf Güter richtet, die aufgrund ihrer Eigenschaften nur regional gehandelt werden können, insbesondere Dienstleistungen und Bauleistungen. Diese Güter müssen in Ostdeutschland selbst produziert werden, anders als überregional gehandelte Güter, die von außerhalb bezogen werden können, und deswegen kommt es bei einer über den eigenerwirtschafteten Einkommen liegenden Nachfrage typischerweise zu einer Ressourcenverschiebung zugunsten der regional orientierten Sektoren. Dies ist das klassische „Transferproblem“, das auch Ulrich Busch anspricht, und das eine wesentliche Ursache für die forcierte Deindustrialisierung zu Beginn der 90er Jahre darstellt. Auch wenn das Verarbeitende Gewerbe inzwischen stark wächst – was aber zu einem guten Teil noch immer nur eine verbesserte Kapazitätsauslastung in neu errichteten Betriebsstätten widerspiegelt, hingegen keine weitere Ausweitung der Kapazitäten – hat die spezifische Produktionsstruktur des Ostens den unerwünschten Nebeneffekt, dass damit die Produktivität (also auch die Pro-Kopf-Einkommen) niedrig bleiben. Viele haushaltsnahe Dienste oder das Baugewerbe als typische „nicht-handelbare Güter“ weisen nämlich eine geringere Produktivität auf als das wettbewerbsintensivere Verarbeitende Gewerbe als der Prototyp eines überregional orientierten Sektors. Und schließlich werden damit auch eine Reihe weiterer Probleme, wie eine unzureichende Innovationstätigkeit oder vielfältige Finanzierungsprobleme

mit verursacht, die letzten Endes in erheblichem Maße von Produktivitätsniveau und –entwicklung abhängig sind.

Wie bereits angedeutet, reflektieren die Transfers an die neuen Länder in hohem Umfang deren geringe Wirtschaftskraft. Dies gilt insbesondere für die Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung, mit Einschränkungen auch für den Länderfinanzausgleich. Dies führt aber zu der Schlussfolgerung, dass mit zunehmender Verbesserung der Wirtschaftslage in Ostdeutschland die Transfers tendenziell abnehmen und damit die weitere wirtschaftliche Entwicklung hemmen. Tatsächlich ist genau dies auch schon in der Vergangenheit zu beobachten gewesen, denn die Transfers sind schon in den letzten Jahren eher gesunken als gestiegen, und parallel dazu hat sich die Binnennachfrage in Ostdeutschland kaum mehr erhöht. Und leider ist genau dies auch das Entwicklungsszenario für die kommenden Jahre, denn zum einen treten zunehmend Personen mit nur noch geringen Leistungsansprüchen in das Rentenalter ein, und zum anderen ist ein Teil der Transfers – nämlich der Solidarpakt II – per Gesetz degressiv ausgestaltet. Sowohl vom privaten Verbrauch als auch von der öffentlichen Nachfrage sind daher massive dämpfende Impulse für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland zu erwarten. Die Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft von den Transfers wird sich daher in Zukunft in hohem Maße negativ auswirken. Insoweit ist die These von Ulrich Busch zuzustimmen, dass aus gegenwärtiger Sicht ein „Mezzogiorno“-Szenario eine realistische Entwicklungsperspektive darstellt. Aber die kann natürlich niemanden zufrieden stellen, insbesondere nicht in der Politik.

Das schnelle Lösungen für die Probleme Ostdeutschlands möglich sind, wird heute wohl niemand mehr behaupten wollen. Man kann natürlich versuchen, durch eine Umsteuerung von der Investitions- auf die Innovationsförderung die bestehenden Betriebe zu stabilisieren und in ihrem Wachstumsprozess zu unterstützen; man kann versuchen, der drohenden Fachkräfteknappheit durch verbesserte Qualifizierung auch von

älteren Arbeitnehmern und Arbeitslosen entgegenzuwirken; man kann auch versuchen, durch Konzentration von Fördermaßnahmen und Infrastrukturen zumindest einzelne Wachstumspole so zu entwickeln, dass sie Ausstrahleffekte auch in die Umgebung abgeben können. Ich bin allerdings eher pessimistisch, ob dies in absehbarer Zeit zu einer Angleichung der (materiellen) Lebensbedingungen führen kann, und so stellt sich die Frage, ob dieses Ziel überhaupt noch anstrebenswert ist.

Versucht man realistische Entwicklungsoptionen abzuschätzen, so kommt man relativ schnell zu dem Ergebnis, dass ein einfacher Nachbau West – wie auch von den Autoren des SOEB-Diskussionspapiers angedeutet – schon wegen des dortigen Systemumbruchs kaum erfolgversprechend ist. Die bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass man sich von der Vorstellung lösen muss, dass allein die materielle Einkommensangleichung Ausdruck gleichwertiger Lebensverhältnisse ist. Die Zukunft der neuen Länder liegt vielmehr in einer stark ausdifferenzierten (wenn man so will: fragmentierten) Entwicklung, in der es in räumlicher Hinsicht durchaus auch leistungsfähige Wirtschaftszentren geben wird, daneben aber auch Gebiete, die eher von „Raumpionieren“ oder Menschen mit der Vorstellung besiedelt werden, alternative Lebenskonzepte verwirklichen zu wollen. Und man muss eben auch sehen, dass es darüber hinaus eine stärkere Ausdifferenzierung auf der personalen Ebene geben wird. Man mag dies alles bedauern, aber man kann es auch als Chance begreifen, eröffnen sich damit doch Handlungsmöglichkeiten, die dem saturierten Westen bislang noch nicht offen stehen. Auch wenn man es bald nicht mehr hören mag: In weiten Bereichen hat der Osten eine Vorreiterrolle gegenüber dem Westen (insbesondere mit Blick auf die demographische Entwicklung), und diesen Vorteil sollten die neuen Länder ausnutzen, solange es noch geht. Bislang fehlt der Politik allerdings der Mut und auch die Vorstellungskraft, diese Hinwendung zu verstärkter Individualität und Eigenverantwortung zu fördern und auch zu fordern.

