

ULRICH BUSCH, ANJA SCHNEIDER

Viel Konsum, aber wenig Wachstum. Zu den Wirkungen der Transferzahlungen



Ulrich Busch – Jg. 1951; Dr. sc. oec., Bankkaufmann, von 1987 bis 1997 Dozent an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin; Arbeitsgebiete: Geldtheorie, Wirtschaftspolitik, Transformationspolitik, seit 1998 Mitarbeiter in einem von der DFG geförderten Forschungsprojekt, in dessen Rahmen auch dieser Beitrag entstand. Zuletzt in UTOPIE kreativ: »Friedrich Nietzsche und die DDR« (Heft 118, August 2000).
Foto: privat

1 Hans-Werner Sinn: Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung – Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder, in: ifo Schnelldienst, 53(2000)26-27, S. 10; vgl. auch CESifo Working Paper, No. 247, February 2000.

Den Festreden zum zehnjährigen Jubiläum der deutschen Einheit folgte, als die Ökonomen ihre Analysen auf den Tisch gelegt hatten, der Katzenjammer: Die Erfolgsbilanz der Politik erwies sich als geschönt; die wirtschaftliche Wahrheit sieht anders aus!

Zuerst war es *Hans-Werner Sinn*, der aussprach, was viele bereits wußten, daß nämlich die deutsche Vereinigung »ökonomisch mißlungen«¹ ist. Andere Autoren, ganz unterschiedlicher Provenienz, folgten ihm in dieser Einschätzung. So faßte *Heiner Flassbeck* die Situation »im Jahre 10« mit den Worten zusammen: »Der Osten hat es nicht geschafft. Leider, aber so ist das nun mal ...« Trotz hoher Transferzahlungen »gibt es Auseinanderlaufen statt Annäherung, Desintegration statt Integration, Zurückbleiben statt Aufholen.«²

Die *AG Alternative Wirtschaftspolitik* konstatiert nach einem Jahrzehnt »verfehlter Transformationsstrategie« in Ostdeutschland weder einen wirtschaftlichen Aufschwung noch eine Niveaueingleichung. Vielmehr zeige sich, daß die ostdeutsche Wirtschaft »das Modell eines aufholenden Wachstumstyps nicht erreicht hat«³. Auch der Wirtschaftsexperte *Hans Apel* sieht den Aufschwung Ost »in ernsthaften Schwierigkeiten« und hegt angesichts der aktuellen Daten die Befürchtung, daß der Osten »auf Dauer schwach« und vom Westen abhängig bleiben könnte.⁴ In einem Bericht der Wirtschaftsforschungsinstitute DIW, IfW und IWH wird die aktuelle Wirtschaftslage in den neuen Bundesländern schlicht als »unbefriedigend« eingeschätzt.⁵

Etwas freundlicher beurteilt der *Sachverständigenrat* in seinem neuesten Gutachten die Situation. Gleichwohl aber erblickt auch er in der Zehnjahresbilanz Ostdeutschlands einen »problematischen Befund«, vor allem weil der wirtschaftliche Aufholprozeß seit Mitte der neunziger Jahre »ins Stocken« geraten ist.⁶ *Rüdiger Pohl* (Halle) sieht in der Entwicklung Ostdeutschlands »Erfolg« und »Mißerfolg« dicht beieinander⁷, wobei der seit 1997 stockende Aufholprozeß diese Ambivalenz zuletzt eher negativ beeinflußt haben dürfte.

Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* war es schließlich, der den Dissens zwischen politischer Erfolgshetorik und wirtschaftlicher Realität überwand, indem er die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands politisch thematisierte⁸. Mit seiner Feststellung, daß zehn Jahre nach der Einheit im Westen die Wirtschaft boomt, im Osten aber »die wirtschaftliche und soziale Lage auf der Kippe« stehe, forderte er dazu auf, über die Förderung der Entwicklung Ostdeutschlands neu nachzudenken.

Damit sind eine Reihe von Fragen aufgeworfen. So zum Beispiel nach der Richtigkeit der 1990 gewählten wirtschaftspolitischen Strategie, nach der Verteilung von Kosten und Nutzen der Einheit nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch zwischen den Generationen und sozialen Gruppen, nach den Ergebnissen des *Aufbaus Ost* und nach den Effekten des milliarden schweren *Solidarpakts I*, wozu neben den Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Infrastrukturentwicklung auch die jährlichen Finanzhilfen des Bundes für die neuen Länder zählen.

Vor allem aber ist zu fragen, welche Wirkungen die Transferzahlungen hervorgebracht haben, wem sie welchen Nutzen brachten und inwieweit sie dazu beigetragen haben, die ökonomische Basis Ostdeutschlands zu stärken um künftige Zahlungen zu reduzieren oder gar überflüssig zu machen?

Die Notwendigkeit einer umfassenden Wirkungsanalyse der Transferzahlungen

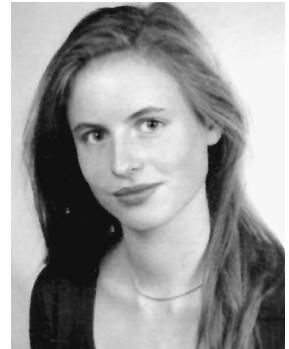
Die West-Ost-Transfers stellen ein Schlüsselproblem der deutschen Einheit dar⁹, sowohl für die Beschreibung des Vereinigungsprozesses als auch für die Erklärung der bisher im wirtschaftlichen Aufholprozeß erzielten Resultate. Ihre Analyse bezieht sich auf die unmittelbar in den neuen Ländern erzielten Wirkungen, aber auch auf die mit der Aufbringung, Übertragung und Verwendung der mit Transfers verbundenen indirekten Effekte sowie Rückwirkungen auf den Westen. Auf diese Weise ergibt sich ein sehr komplexes Bild verschiedenartigster kurz-, mittel- und langfristiger Wirkungen, direkter und indirekter, unmittelbarer und mittelbarer sowie interdependenter Effekte.

Hinzu kommt, daß durch die Transferfinanzierung in steigendem Umfange Allokationsverzerrungen sowie Mitnahme- und Gewöhnungseffekte auftreten, was die Beurteilung der Wirkungen erschwert. Mit der Dauer der Transferleistungen verstärken sich außerdem Multiplikatorprozesse, überlagern sich einzelne Maßnahmen, durchkreuzen sich in ihren Wirkungen, potenzieren oder kompensieren sich, was die Analyse einzelner Maßnahmen wie des Gesamteffekts vor unlösbare Probleme stellt.

Eine detaillierte, das gesamte Spektrum der Transferleistungen berücksichtigende Analyse scheint unter diesen Umständen kaum durchführbar. Was aber möglich ist, ist die Evaluation einzelner, ausgewählter Maßnahmen, deren Wirkungskette relativ eindeutig ist, sowie die allgemeine Abschätzung und Quantifizierung des volkswirtschaftlichen Effekts der Transferzahlungen insgesamt, gemessen an bestimmten Kriterien des Lebensniveaus und der ökonomischen Entwicklung.

Dabei wird hier davon ausgegangen, daß es sich bei den West-Ost-Transfers vor allem um Zahlungen handelt, die aus der Vereinigung gemäß Artikel 23 Grundgesetz (GG) resultieren. Sie sind ihrem Charakter nach also weder bloße Solidarleistungen noch Geschenke des Westens an den Osten, sondern Ausdruck innerstaatlicher Finanzbeziehungen, deren Rechtsgrundlage neben dem Grundgesetz und den Verträgen zur deutschen Einheit¹⁰ insbesondere das Föderale Konsolidierungsprogramm (FKPG)¹¹, die Sozialgesetzgebung der Bundes-

2 Heiner Flassbeck: Die verpaßte Chance, in: *Wirtschaft und Markt*, 5/2000, S. 41 und 10/2000, S. 46.



Anja Schneider – Jg. 1974; cand. rer. pol., Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin; Mitarbeiterin im oben genannten DFG-Projekt. Foto: privat

3 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2000, Köln 2000, S. 160f. »Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine ausgeglichene Bilanz von selbst produzierten und endverwendeten Einkommen in der Region das Kriterium für eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung. Davon ist die ostdeutsche Region insgesamt weit entfernt.«
Zehn Jahre ›Aufbau Ost‹ – widersprüchliche Ergebnisse, Probleme und Alternativen, Memo-Forum Nr. 27, Bremen 2000, S. 9.

4 Hans Apel: Der Osten bleibt auf Dauer schwach, in: *Die Welt*, 26. August 2000.

5 Vgl. DIW/IfW/IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsschritte in Ostdeutschland, Kurzexpertise, Halle 2000, S. 4.

6 Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/2001, Stuttgart 2000, S. 116 und 119.

7 Rüdiger Pohl: Die unvollendete Transformation, in: Wirtschaft im Wandel, 6(2000)8, S. 223.

8 Vgl. Wolfgang Thierse: Fünf Thesen zur Vorbereitung eines Aktionsprogramms für Ostdeutschland, in: Die Zeit, Nr. 2/2001. Nach einer Umfrage des Leipziger Instituts für Marktforschung teilen 73 Prozent der Ostdeutschen die These von Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, der Osten stehe wirtschaftlich und sozial »auf der Kippe«; vgl. Die Welt, 12. Februar 2001.

9 Vgl. dazu Ulrich Busch: Sozialtransfers für Ostdeutschland – Eine kritische Bilanz, in: UTOPIE kreativ, Heft 105 (Juli 1999), S. 12-26.

10 Vgl. BGBl. II, S. 537 und 889.

11 Vgl. Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993, in: BGBl. I, S. 944.

12 Vgl. Ulrich Busch: Transfer West-Ost und Ost-West: Wer machte das große Geschäft?, in: Fritz Vilmar (Hrsg.), Zehn Jahre Vereinigungspolitik, Berlin 2000, S. 161-192 (2. Aufl.).

republik und die Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung bilden. Diskutiert wird in diesem Kontext auch der im Zuge der Privatisierung des DDR-Volksvermögens stattgefundene Vermögenstransfer¹².

Die Implikation der Transferleistungen in den Vereinigungskontext verbietet es, die Entwicklung in Ostdeutschland mit den Transformationsabläufen in Mittel- und Osteuropa gleich zu setzen.

Einerseits genießt Ostdeutschland durch die Einbindung der Transformation in den Vereinigungsprozeß das Privileg eines absoluten »Sonderfalls«¹³. Andererseits aber erwachsen ihm hieraus, was die Aktivierung der eigenen Potentiale anbelangt, auch erhebliche Nachteile.

Die Transferleistungen sind unter diesen Bedingungen eher als eine notwendige Konsequenz der Integration der neuen Länder in die Bundesrepublik zu begreifen, denn als ein zusätzlicher positiver Faktor im Entwicklungsprozeß, über welchen andere Länder nicht verfügen. Sie sind also kein Gegenstand transformationstheoretischer Analyse, sondern ein innerdeutsches Problem finanzwissenschaftlicher beziehungsweise regionalökonomischer Art.

Ihre Wirkung ist daran zu messen, inwieweit es mit ihrer Hilfe gelingt, den wirtschaftlichen Aufholprozeß voranzutreiben und den Osten wirtschaftlich wie sozial dem Westen anzunähern. Dies bedeutet natürlich nicht, daß in allen ostdeutschen Territorien und Bereichen jeweils die Spitzenpositionen Westdeutschlands der Maßstab wären. Vielmehr ist den differenzierten regionalen Entwicklungen hier ebenso Rechnung zu tragen wie den regionalen Strukturunterschieden.

Worum es geht, ist, daß die ökonomische Leistungskraft und Lebensqualität der neuen Länder *im Durchschnitt* der in den alten Ländern entspricht; und nicht, wie es heute noch der Fall ist, die neuen Länder in allen relevanten Positionen erheblich hinter den alten Ländern zurückstehen, in der Arbeitsproduktivität, Industrieproduktion¹⁴ und beim Export genauso wie bei der Beschäftigung, den Einkommen, den Vermögen und dem Lebensstandard. Ungeachtet aller, sich teilweise in Zukunft noch verstärkender regionaler Differenzierung bleibt deshalb die »Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse« in Ost und West das übergreifende Ziel des Einigungsprozesses und die »zentrale Herausforderung« für die Politik¹⁵.

Die volkswirtschaftliche Wirkung der Transferzahlungen hängt entscheidend von der Verwendung der Mittel ab. Folglich bildet die Verwendungsstruktur der Finanztransfers den Ausgangspunkt für die Analyse:

Von 1991 bis 1999 entfielen mit 51,1 Prozent gut die Hälfte des Bruttotransfers auf sozialpolitisch motivierte Ausgaben, 23,5 Prozent auf ungebundene Zuweisungen, 11,7 Prozent auf die Förderung der Infrastruktur und 6,3 Prozent auf die Wirtschaftsförderung. 7,4 Prozent sind nicht zuordenbar.¹⁶

Bereits aus dieser groben Untergliederung geht Wesentliches über die Wirkungsrichtung der Transfers hervor: *Erstens* nämlich dienen sie der Sicherung eines relativ hohen Einkommens-, Verbrauchs- und Lebensniveaus, unabhängig von der regionalen ökonomischen Leistungskraft. *Zweitens* garantieren sie das Funktionieren der staatlichen und kommunalen Institutionen entsprechend geltendem

Recht. Und *drittens* zielen sie auf eine Unterstützung des wirtschaftlichen Aufschwungs in den neuen Bundesländern. Wie die oben genannten Größenordnungen erkennen lassen, stellt diese Aufzählung durchaus zugleich eine Rangfolge dar.

Ergänzt man die Verwendungsstruktur der Transferzahlungen um die Unterteilung der Gesamttransfers in »allgemeine« und »spezifische« Leistungen¹⁷, wobei davon ausgegangen wird, daß nur letztere besondere Leistungen für die neuen Länder sind, erstere jedoch nicht (diese aber mehr als drei Viertel der Zahlungen ausmachen), so wird deutlich, worin die hauptsächliche Wirkungsrichtung der Transfers besteht: Rund 82 Prozent der Leistungen dienen der Sicherung des Lebensniveaus und der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Ordnung. Unmittelbar der wirtschaftlichen Entwicklung dienen dagegen nur 18 Prozent. Die Wirkung der Transfers ist also vor allem auf die politische und soziale Integration der neuen Länder gerichtet, in weitaus geringerem Grade aber auf die Stärkung ihrer Leistungskraft und die Entwicklung der hierfür notwendigen Potentiale. Letzteres bleibt weitestgehend privaten Investoren vorbehalten. Eine Wertung des Transfersgeschehens muß dieser Tatsache Rechnung tragen.

Einkommen und Verbrauch

Zirka die Hälfte der Transferleistungen fließt direkt oder indirekt den privaten Haushalten zu und dient dem konsumtiven Verbrauch. Dies hat jedoch, sowohl makroökonomisch als auch verteilungspolitisch, eine Reihe von Konsequenzen. So wurde in den neunziger Jahren fast ein Drittel der Inlandsnachfrage Ostdeutschlands durch Transferzahlungen finanziert. 1999 waren es noch 28 Prozent¹⁸. Der überwiegende Teil davon tritt auf dem Markt als Konsumgüternachfrage in Erscheinung und wird durch entsprechende Lieferungen von westdeutschen Produzenten gedeckt. Die neuen Bundesländer sind dadurch in einer doppelten Abhängigkeit: Zum einen liegt ihr Einkommen über ihrem Leistungsniveau. Zum anderen generieren die Transferzahlungen permanent Realtransfers aus Westdeutschland, was die Entwicklung endogener Potentiale in bestimmtem Maße blockiert.

In der Verteilungsstruktur Ostdeutschlands spiegelt sich dies spezifisch wider: *erstens* in der Bedeutung der Transfereinkommen; *zweitens* in einer relativen Entkoppelung von Einkommens- und Leistungsentwicklung und *drittens* im Konsumtionsniveau, das stärker an der Entwicklung der Produktion im Westen orientiert ist als an der Ostdeutschlands. Während die Markteinkommen (Löhne und Unternehmensgewinne) in bestimmtem Maße der wirtschaftlichen Leistung folgen, weisen die Transfereinkommen (Sozialhilfe, Wohngeld etc.) keine derartige Abhängigkeit auf. Sie hängen von den Vorgaben allgemeingültiger Leistungsgesetze beziehungsweise von politischen Entscheidungen (Altersrente) ab. Im Ergebnis führt dies im Osten zu – gemessen an den Markteinkommen – verhältnismäßig hohen Transfereinkommen. Dieser Trend läßt sich auch in bezug auf die Dynamik der Ost-West-Anpassung feststellen. So vollzog sich die Angleichung der Altersrenten und einiger Sozialleistungen wesentlich rascher als die der Arbeitseinkommen (vgl. Tabelle 1).

13 Vgl. Helmut Wiesenthal: Die Transformation Ostdeutschlands: Ein (nicht ausschließlic) privilegierter Sonderfall der Bewältigung von Transformationsproblemen, in: Leviathan, Sonderheft 15/1995, S. 134-159.

14 Vgl. Reinhold Kowalski: Industrie in Ostdeutschland: dynamisch, aber schwach, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2/2000, S. 243-245.

15 Vgl. Bundesregierung, Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit 1999, Berlin 1999, S. 25. Hiervon ausgehend, läßt sich die vom IAB Nürnberg getroffene Feststellung, daß »bei Zugrundelegung gleicher Kriterien in Ost- und Westdeutschland der Großraum Berlin sowie die Agglomerationsräume Dresden und Leipzig bereits eine vergleichbare regionale Wirtschaftskraft aufweisen wie die strukturschwächeren westdeutschen Regionen im ehemaligen Zonenrandgebiet, in der Westpfalz und in Nord- und Ostfriesland« nur als Sarkasmus interpretieren. IAB-Werkstattbericht, Nr. 16/1999, Nürnberg; zitiert bei Joachim Ragnitz: Die Zukunft der Ost-Förderung, in: Wirtschaftsdienst 2000, S. 226.

16 Vgl. Joachim Ragnitz et al.: Simulationsrechnungen zu den Auswirkungen einer Kürzung von Transferleistungen für die neuen Bundesländer, in: IWH-Sonderheft, 2/2000, Halle 2000, S. 14.

17 Vgl. Joachim Ragnitz et al.: Transfers, Exportleistungen und Produktivität, in: IWH-Sonderheft, 2/1998, Halle 1998, S. 9ff.

18 Vgl. Joachim Ragnitz et al.: Simulationsrechnungen ..., a. a. O., S. 14.

Tabelle 1: Einkommen in West- und Ostdeutschland 1998 (in DM)

	West	Ost	Relation
Bruttodurchschnittslohn/Monat	4.430	3.420	77,2
Nettodurchschnittslohn/Monat	2.810	2.420	86,1
Durchschnittliche Versichertenrente	1.291	1.418	109,8
Sozialleistungen pro Kopf/Monat	1.288	1.324	102,0
darunter: Krankenversicherung	257	229	89,1
Arbeitsförderung	108	284	263,0
Sozialhilfe	55	34	61,8

Quelle: BMWi: Wirtschaftsdaten Neue Länder, 12/1999, S. 7; BMA: Sozialbericht 1997, Bonn 1998, S. 204f., 279, 311, 287f.; Sozialbudget 1998; Tabellenauszug, Bonn 1999, S. 4; eigene Berechnungen.

Ferner gilt, daß die Ost/West-Angleichung bei den verfügbaren Haushaltseinkommen auf Grund der im Osten ungleich größeren Bedeutung der Transfereinkommen viel weiter fortgeschritten ist als bei den Markteinkommen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Reales Markteinkommen und reales verfügbares Einkommen in Ost- und Westdeutschland; in Preisen von 1995 (äquivalenzgewichtet)¹ in DM/Jahr

Jahr	Reales Markteinkommen		Relation Ost/West	Verfügbares Einkommen		Relation Ost/West
	West	Ost		West	Ost	
1991	42.986	25.305	58,9	38.430	24.621	64,1
1992	43.320	26.452	61,1	38.508	26.600	68,0
1993	42.596	28.319	66,5	38.147	28.222	74,0
1994	42.257	29.472	69,7	37.871	28.966	76,5
1995	43.149	28.860	66,9	37.493	28.651	76,4
1996	42.551	29.572	69,5	37.499	29.572	79,7
1997	42.044	29.456	70,1	37.339	29.900	80,1

¹) Äquivalenzeinkommen = Haushaltseinkommen/(Haushaltsgröße)^{0,5}

Quelle: DIW: Wochenbericht, 19/2000, S. 296 und eigene Berechnungen.

19 Vgl. Sachverständigenrat: Chancen ..., a. a. O., S. 263. Der Gini-Koeffizient – benannt nach dem italienischen Statistiker C. Gini – mißt die Ungleichverteilung von Einkommen, wobei Werte zwischen 0 (völlig Gleichverteilung) bis 1 (extreme Ungleichverteilung) ermittelt werden, das heißt, je kleiner der Gini-Koeffizient, desto geringer die Einkommensungleichheit; vgl. dazu Michael Todaro: Economic Development in the Third World, London/New York 1989, S. 152f.; Herrick Bruce, Charles P. Kindleberger: Economic Development, London u. a., p. 139f.

20 Vgl. Statistisches Bundesamt, Datenreport 1999, Bonn 2000, S. 129ff.

Darüber hinaus weist die Verteilungsstruktur im Osten infolge der staatlichen Umverteilung eine bedeutend stärkere Glättung auf als im Westen. So sinkt hier beim Übergang vom Markt- zum Nettoeinkommen der Gini-Koeffizient um die Hälfte, von 0,4815 auf 0,2435, während er sich in den alten Ländern nur um ca. ein Drittel verringert, von 0,4446 auf 0,2919.¹⁹ Während im Osten die Ungleichverteilung bei den Markteinkommen höher ist als im Westen, ist es bei den Haushaltsnettoeinkommen gerade umgekehrt. Letztere aber sind für das Lebensniveau ausschlaggebend. Da dieser Effekt wesentlich auf die unterschiedlich hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist und diese über Transfers finanziert wird, ist er unmittelbar transferbedingend.

Dies spiegelt sich im Verbrauch und in der Ausstattung der privaten Haushalte mit Gebrauchsgütern wider, der sich an den verfügbaren Haushaltseinkommen orientiert und folglich eine ähnlich hohe Ost-West-Konvergenz aufweist wie diese.²⁰ So schließt sich der Kreis: Verbrauch und Leistung fallen auf allen Ebenen auseinander,

volkswirtschaftlich ebenso wie bezogen auf die privaten Haushalte und pro Kopf. Die Erklärung dafür bieten die Transferleistungen hinsichtlich ihrer Höhe und Struktur.

Investitionen, Wachstum und Produktivität

Investitionen wirken quantitativ und qualitativ auf das Produktionspotential und sind damit für den Aufholprozeß von entscheidender Bedeutung. Von 1990 bis 1999 wurden in Ostdeutschland im Rahmen diverser Förderprogramme²¹ Investitionen in Höhe von rund 418 Milliarden DM angeschoben. Dies entspricht einem Viertel aller Anlageinvestitionen. Gemessen an den Bruttotransfers in Höhe von 1,6 Billionen DM verkörpern die kumulierten Kredit- beziehungsweise Förderzusagen von 215 Milliarden DM jedoch nur einen relativ geringen Anteil (vgl. Tabelle 3).

21 Vgl. BMWi: Wirtschaftsdaten Neue Länder, 10/2000, S. 19.

Tabelle 3: Investitionsförderung im ostdeutschen Unternehmenssektor¹ (Mrd. DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	gesamt
Investitionszuschuß ²	0,11	7,52	6,38	6,98	6,70	5,08	6,27	4,48	2,37 ⁵⁾		45,9
Investitionszulage ³	0	1,04	4,19	4,89	4,44	3,62	2,41	1,74	1,2 ⁶⁾	1,2 ⁶⁾	24,7
Sonderabschreibung ⁴	0	3,36	4,90	6,30	7,10	9,10	9,50	6,82	3,50 ⁵⁾		50,6
Kredite ²		5,51	17,59	16,34	14,25	12,95	8,62	8,19	7,15	3,07 ⁵⁾	93,7
Anlageinvestitionen	34,5	100,4	139,9	167,1	200,5	207,5	205,8	199,5	187,7	186,1	1629,0

1) ohne Wohnungsvermietung, jeweilige Preise

2) Bewilligungen

3) Auszahlungen

4) Steuermindereinnahmen

5) 1. Halbjahr

6) nur Bruttotransfers des Bundes.

Quellen: IWH-Sonderhefte 1/98, S. 143; 5/99, S. 52; 2/2000, S.16; Wirtschaftsdaten Neue Länder, 3/2000, S. 20; 10/00, S.20; eigene Berechnungen.

Für die Bewertung des mittel- und längerfristigen Effektes ist unter anderem zu prüfen, inwieweit die potentielle Anreizwirkung der Investitionsförderung durch Mitnahmeeffekte geschmälert wird. Untersuchungen zufolge²² war dies im Durchschnitt kaum der Fall, kann aber wegen der starken Streuung der Fördersätze grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden.

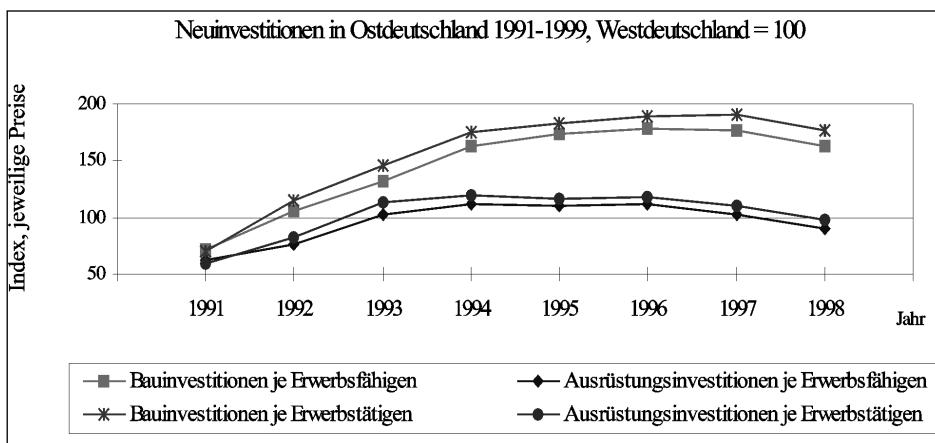
Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, übersteigen die Investitionen in Ostdeutschland (je Einwohner) erst seit 1993 das westdeutsche Niveau. Angesichts des Rückstandes der neuen Länder bei der Kapitalausstattung bedeutete dies eine erhebliche Verzögerung des wirtschaftlichen Aufholprozesses. Offensichtlich bedurfte es erst umfangreicher steuerlicher Anreize, um westdeutsche Investoren in den Osten zu locken. Auffällig ist in diesem Zusammenhang zum einen die sektorale Struktur der Investitionen, zum anderen die Relation zwischen Ausrüstungs- und Bauinvestitionen. So entfielen zum Beispiel 26,3 Prozent aller Investitionen auf den Wohnungssektor. Während sich im Zeitraum von 1991 bis 1998 der Umfang der Anlageinvestitionen insgesamt nahezu verdoppelte, betrug der Zuwachs für den Sektor Wohnungsvermietung 347 Prozent, für alle anderen Unternehmensbereiche aber nur 53 Prozent.²³ Mit dem Aus-

22 Vgl. Alfred Müller: Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft stagniert, in: ifo Schnelldienst, 3/2000, S. 11.

23 Vgl. Ebenda.

laufen der Sonderregelungen (ab 1996) ging die Investitionstätigkeit wieder spürbar zurück. Bei den Ausrüstungsinvestitionen liegen die Werte seit 1998 sogar wieder unter den westdeutschen, woraus sich für die gesamte Periode (seit 1990) eine unterproportionale Entwicklung ergibt, im Gegensatz zu den Bauinvestitionen, die trotz abflauender Konjunktur weiterhin über den westdeutschen Werten liegen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Investitionen in Ostdeutschland (1991 – 1999)



Quelle: Alfred Müller: Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft ..., a.a.O. S. 12f.; Hans-Werner Sinn: Zehn Jahre ..., a.a.O., S. 14; IWH, Sonderheft 5/99, S. 1.

Die Investitionstätigkeit findet im gesamtwirtschaftlichen Wachstum ihren Niederschlag. In Ostdeutschland liegt die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) *ohne* Baubranche seit 1995 über der gesamtwirtschaftlichen Rate, was darauf hindeutet, daß der Bausektor, bei einer sich insgesamt abschwächenden Dynamik, inzwischen vom verarbeitenden Gewerbe als Wachstumsmotor abgelöst wurde. Das fortbestehende strukturelle Mißverhältnis zwischen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen legt allerdings auch den Schluß nahe, daß hier zu einseitig und zu wenig auf eine selbsttragende wirtschaftliche Entwicklung bedacht gefördert wurde. So sind heute neben einer »massiven Fehllenkung von Kapital« im Zuge der Wirtschaftsförderung²⁴ zugleich immer noch große Defizite zu konstatieren, die sich nur mit Hilfe weiterer Fördermaßnahmen beseitigen lassen.

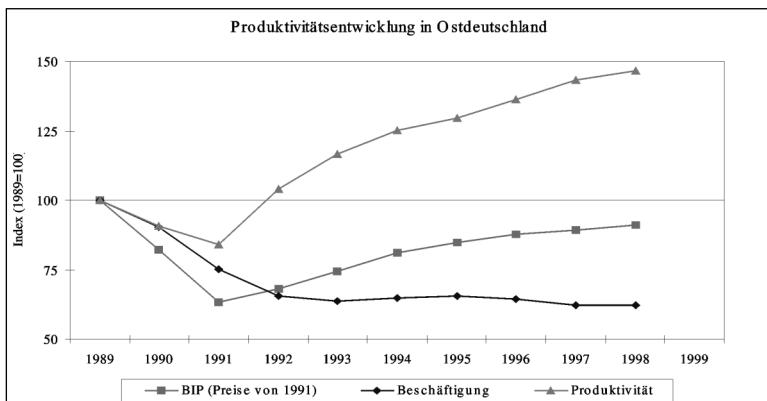
In modernen Industriegesellschaften hängt das wirtschaftliche Wachstum entscheidend von der Produktivitätsentwicklung ab. Als Quotient aus realem BIP und Erwerbstätigenzahl wächst diese, wenn die Wertschöpfung stärker steigt (oder weniger sinkt) als die Beschäftigung. So war der Rückgang der Produktivität in Ostdeutschland 1990/91 rein rechnerischer Art. Das BIP schrumpfte um mehr als ein Drittel, die Beschäftigung aber »nur« um ein Viertel, so daß die Produktivität sank (vgl. Abbildung 2). Seit 1992 steigt die Produktivität kontinuierlich an, bei einer in etwa stabilen Beschäftigtenzahl.

24 Vgl. Hans-Werner Sinn: Zehn Jahre ..., a.a.O., S. 15.

Hier ist jedoch nach Branchen zu differenzieren: Im verarbeitenden Gewerbe beruhte der Produktivitätsanstieg zunächst auf einer drastischen Reduktion des Arbeitseinsatzes. Ab 1994 überwog dann die Zunahme der Produktion. Die Konzentration der Förderinstrumente mit dem höchsten Subventionswert (Investitionszulage, GA-Zuschuß) auf diesen Bereich hat hierzu sicherlich beigetragen. Obwohl das Bruttoanlagevermögen der Unternehmen 1998 zu 70 Prozent aus neuen Anlagen bestand, blieb die Produktivität aber hinter den Erwartungen zurück, was an der Betriebsgrößenstruktur, an Absatzproblemen und an Infrastrukturmängeln liegt.

Kontraproduktive Wirkungen der Transferleistungen auf die Produktivität ergaben sich dort, wo durch Subventionen das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren verzerrt wird. Hier bleiben die Transfers ohne nachhaltige Wirkung auf das Produktionspotential und erfüllen allenfalls eine kurzfristige, rein soziale Zielsetzung²⁵.

Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt, Produktivität und Beschäftigung in Ostdeutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt: Tabellensammlung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Ländern, 2/1999; HBS: Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland, 4/1996, S. 43.

Ein dynamisches und nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist eine notwendige Voraussetzung für einen selbsttragenden Aufschwung in Ostdeutschland und für die Herstellung der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Seine Förderung ist mithin erklärtes Ziel der Wirtschaftspolitik. Transferzahlungen können das Wachstum, je nach Verwendungszweck, über Angebot und Nachfrage beeinflussen: *qualitativ* über Nachfragewirkungen und Verschiebungen in der Produktionsstruktur beziehungsweise angebotsseitig, durch die auf bestimmte Branchen beschränkte Subventionierung von Produktionsfaktoren; *quantitativ* über eine das Produktionspotential und die Produktivität erhöhende Verwendung, also durch Investitionen in Sach- und Humankapital oder die Schaffung von Anreizen für solche, zum Beispiel durch Investitionszulagen, Sonderabschreibungen, Eigenkapitalhilfen und anderes mehr. Maßnahmen zur Beschleunigung des technischen Fortschritts und der Aufbau der Infrastruktur sind ebenfalls auf die Erhöhung der Produktivität und des Wirtschaftswachstums gerichtet.

25 Vgl. Hilmar Schneider et al.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen. IWH-Sonderheft, 3/2000, S. 105 ff.

Infrastruktur

Ein schneller Ausgleich des Rückstandes Ostdeutschlands bei der Ausstattung mit Infrastrukturgütern, insbesondere Verkehrs- und Kommunikationsnetzen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung des Konvergenziels.

Denn *erstens* ist die öffentliche Infrastruktur anerkanntermaßen »Schmiermittel« und wichtiger, produktivitätssteigernder Inputfaktor für private Unternehmen. *Zweitens* schafft der Ausbau der Infrastruktur Arbeitsplätze und Einkommen in der Region, insoweit als dort ansässige Unternehmen Aufträge erhalten. *Drittens* ist die Erweiterung der Verkehrs- und Kommunikationswege für die Erfüllung der Brückenfunktion Ostdeutschlands nach Mittel- und Osteuropa notwendig. Außerdem wirken sich viele Infrastrukturmaßnahmen, die Restaurierung historischer Stadtkerne, der Ausbau von Kultur-, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen und anderes positiv auf das Lebensgefühl der Bevölkerung aus.

Aufgrund der schwachen Finanzkraft der ostdeutschen Gebietskörperschaften kommt bei der Finanzierung der Infrastruktur den öffentlichen Finanztransfers neben der Kreditaufnahme eine herausragende Bedeutung zu. So beliefen sich die Infrastrukturinvestitionen von 1991 bis 1998 insgesamt auf schätzungsweise 227 Milliarden DM²⁶. Träger der Finanzierung sind vor allem der Bund und die Kommunen. Rund vier Fünftel der Finanzierung sind direkt transferabhängig, während ca. zehn Prozent auf kommunaler Ebene kreditfinanziert wurden.²⁷ Obwohl durch die Förderung die anfänglichen Standortdefizite erheblich verringert werden konnten, ist der Bedarf nach wie vor hoch, insbesondere in den wirtschaftsnahen Bereichen Verkehrs- und Nachrichtenwesen sowie Hochschulen und Forschung, wo gegenüber Westdeutschland noch eine Lücke von 46,8 Prozent beziehungsweise 43,9 Prozent klafft.²⁸

Die Wirkung der transferfinanzierten Infrastrukturmaßnahmen auf private Unternehmensentscheidungen läßt sich nur schwer abschätzen. Insgesamt gesehen dürften die Investitionsanreize, durch die die Kapitalkosten häufig ins Negative gedrückt wurden²⁹, die privaten Investitionsentscheidungen aber stärker beeinflusst haben als die infrastrukturelle Verbesserung. Der hier nach wie vor zu verzeichnende Rückstand des Ostens wird aber als ein Grund für das Ausbleiben des Erfolgs der Förderung der Kapitalstockbildung beziehungsweise des *Aufbaus Ost* angesehen.³⁰

Beschäftigung

Das Beschäftigungsproblem gehört zu den kompliziertesten und bisher am wenigsten gelösten Problemen der deutschen Einheit. Seit 1990 flossen gewaltige Transfermittel des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit in diesen Bereich. Sie bewirkten zwar keinen nennenswerten Zuwachs der (regulären) Beschäftigung, dafür aber eine spürbare Entlastung des Arbeitsmarktes und eine soziale Entschärfung des Unterbeschäftigungsproblems (vgl. Tabelle 4).

26 Vgl. Alfred Müller: Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft ..., a.a.O., S. 11-13.

27 Vgl. IWH-Sonderheft, 3/1998, a. a. O., S. 8ff.

28 Vgl. DIW: Wochenbericht, 24/2000, Tabelle 3.

29 Vgl. Hans-Werner Sinn: Zehn Jahre ..., a. a. O., S. 16.

30 Vgl. IZA Compact, 9/2000, S. 3.

Tabelle 4: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland¹

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Erwerbspersonen	9160	8234	7557	7368	7472	7443	7817	7780	7703	7666
Arbeitslosen-Quote in Prozent	2,6	11,1	15,5	15,6	15,3	14,1	15,0	17,5	17,9	17,5
ABM/ SAM	3	183	388	259	281	312	278	235	317	348
Weiterbildung	11	152	383	311	217	219	207	160	147	141
Altersübergangs- geld	239	189	516	639	524	341	186	58	1	1
Vorruhestand		365	295	214	126	33	0	0	0	0
§ 428 SGB III	0	0	1	1	2	7	30	79	93	89
Kurzarbeit ²⁾	345,6	898,0	196,7	81,4	43,4	36,7	36,7	24,3	16,2	12,2
Entlastung insges.	598,6	1787,0	1779,7	1505,4	1193,4	948,7	737,7	556,3	574,2	591,2
offene + verdeckte Arbeitslosigkeit in Prozent	8,9	30,7	35,2	32,3	28,7	25,5	23,7	24,3	25,0	25,0

1) jeweils Jahresdurchschnitt in Tausend

2) in Vollzeitäquivalenten

Quellen: BMWi: Wirtschaftsdaten Neue Länder, 3 und 10/2000, S. 16; Karl-Heinz Paqué: East-West-wage Rigidity in United Germany. Causes and Consequences, Kieler Arbeitspapiere, 572, Kiel 1993.

Während anfangs *passive* Maßnahmen zur Entlastung des Arbeitsmarktes (zum Beispiel Altersübergangs- und Vorruhestandsregelungen) überwogen, gelangten seit 1992 verstärkt *aktive* Maßnahmen (Weiterbildung, ABM und andere) zur Anwendung. Ihr Umfang wird jedoch seit 1997 wieder eingeschränkt, was sich im Anstieg der offenen und im Rückgang der verdeckten Arbeitslosigkeit dokumentiert. Da die Inanspruchnahme von Unterstützungen im Rahmen von ABM zeitlich befristet ist³¹, steht zu vermuten, daß vielfach eine Fluktuation zwischen verdeckter und offener Arbeitslosigkeit stattfindet. Für Maßnahmen der beruflichen Förderung in Ostdeutschland wurden 1991 bis 2000 rund 175 Milliarden DM aufgewandt. Da die Bundesanstalt für Arbeit in Ostdeutschland ein Einnahmedefizit aufweist, wurde der größte Teil dieser Leistungen über Zuschüsse des Bundes beziehungsweise über einen regionalen Finanzausgleich der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Der Zweck dieser Transferzahlungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik ordnet sich in die allgemeine doppelte Zielsetzung der Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland ein. Zum einen soll sie die soziale Absicherung des Umbaus garantieren und zum anderen geht es darum, den Strukturwandel zu fördern. Die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist mehrfach und mit unterschiedlichen Methoden empirisch untersucht worden³², allerdings ohne eindeutiges Ergebnis. In jüngster Zeit kristallisiert sich hierzu jedoch eher eine skeptische Haltung heraus.

Dazu trägt auch bei, daß sich trotz der enormen Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Ostdeutschland eine Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit abzeichnet. Auch sind mitunter ein ineffizienter Faktoreinsatz und die Verdrängung nicht geförderter Unternehmen als Folgen zu beobachten, was Anlaß zu einer Kürzung der Ausgaben in diesem Bereich bot.

31 Die Laufzeit beträgt in der Regel 12 Monate, Einzelheiten vgl. §267 SGB III.

32 Vgl. statt anderer Hedwig Prey, Benn Pfitzenberger, Wolfgang Franz: Wirkungen von Maßnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Center for International Labor Economics, Konstanz 1997; Olaf Hübler: Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216/1, Stuttgart 1997.

Seit 1990 vollziehen sich einschneidende Veränderungen in der ostdeutschen Beschäftigungsstruktur. Gegenwärtig findet ein Beschäftigungsrückgang beim Bau statt, aber kaum ein Stellenzuwachs im verarbeitenden Gewerbe. 83 Prozent aller Beschäftigten sind in Branchen tätig, die von der transfergestützten Binnennachfrage abhängen. Die Bereiche Staat und sonstige Dienstleistungen sind in Ostdeutschland noch immer deutlich beschäftigungsintensiver als in Westdeutschland, was zum Teil auf die Arbeitsförderung in Form von ABM und Lohnkostenzuschüssen im Rahmen von Strukturpassungsmaßnahmen (SAM nach §415 SGB III) zurückzuführen ist.

Hieran wird deutlich, in welchem Maße die ostdeutsche Wirtschaft derzeit noch eine *Transferökonomie* ist und dies in absehbarer Zeit auch bleiben wird. Ein transferunabhängiges Wachstum von Beschäftigung und Einkommen läßt sich nur auf der Grundlage von Produktivitätssteigerungen und wirtschaftlichem Wachstum erreichen. Dies aber setzt zuvor wiederum Transferleistungen voraus, mindestens im bisherigen Umfang, vor allem zum Zwecke der Infrastrukturentwicklung und der Investitionsförderung.

Was Ostdeutschland braucht, ist ein Programm zur Wirtschaftsentwicklung, das eine Investitionsoffensive in Gang setzt und so die Bedingungen für einen selbsttragenden Aufschwung schafft. Nur so lassen sich langfristig dann auch die Transferleistungen zurückführen. Alles andere dagegen führt zu keiner wirklich durchgreifenden Lösung. Ostdeutschland würde weiter hinter Westdeutschland zurückfallen und seine Transferabhängigkeit sich dadurch nicht verringern, sondern verfestigen.

Die Partei des Demokratischen Sozialismus in
Zusammenarbeit mit dem Forum der Neuen Europäischen Linken
lädt am 12. und 13. Mai 2001 ein zur

Internationalen Berliner Konferenz

**»Für Eine Tolerante Gesellschaft –
Gegen Rechtsextremismus Und Rassismus«**

Veranstalter:

Die Partei des Demokratischen Sozialismus

Die Bundestagsfraktion der PDS

Das Forum der Neuen Europäischen Linken (NELF)

Die Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/
Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) im Europäischen Parlament

Veranstaltungsort:

Rathaus Schöneberg, John-F.-Kennedy-Platz, 10820 Berlin.

Nähere Informationen zu Inhalt und Konzept der Konferenz

im Internet unter www.pds-online.de oder

telefonisch unter 030 24009453

Kontakt:

Karl-Liebknecht-Haus, 10178 Berlin, Kleine Alexanderstraße 28

Tel.: 030 24009453

e-Mail: rechtsextremismuskonferenz@pds-online.de