

Strukturpolitik und Erfahrungen im Transformationsprozeß der Neuen Länder im wiedervereinigten Deutschland

Dr. Manfred Pfeifer

Ich bedanke mich wie Herr Dr. Fischer-Heidelberger sehr herzlich für Ihre Einladung, zum Thema „Strukturpolitik und Erfahrungen im Transformationsprozeß der Neuen Länder im wiedervereinigten Deutschland“ zu Ihnen zu sprechen. Die Themenstellung zeigt, daß man sich auch in der Volksrepublik China Gedanken macht über die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in ein zentralwirtschaftliches System.

I. Einleitung

Die Frage, was zu tun ist, wenn eine zentral gelenkte Wirtschaft in ein marktwirtschaftliches System übergeleitet werden soll, hat nicht nur die Bundesrepublik Deutschland bei der Wiedervereinigung 1990 bewegt. Vor dieser Frage stehen die Staaten der ehemaligen Sowjetunion und alle Länder, die einst den „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon) gebildet haben.

In Deutschland hat die Entscheidung, „vom Plan zum Markt“ zu wechseln, zwei Besonderheiten:

1. Die Grenze der beiden Wirtschaftssysteme wurde durch die Wiedervereinigung beseitigt: West- und Ostdeutschland bilden seit dem 03. Oktober 1990 einen einheitlichen Staat und durch die

Wirtschafts- und Währungsunion schon seit 01. Juli 1990 einen einheitlichen Wirtschaftsraum.

2. Westdeutschland ist aufgrund seiner Wirtschaftskraft in der Lage, erhebliche finanzielle Mittel in den Neuen Ländern zu investieren.

Diese Voraussetzungen treffen auf andere Transformationsländer nicht zu.

II. Ausgangslage bei der Wiedervereinigung

Von welchem Stand der Volkswirtschaft in den Neuen Ländern bei der Wiedervereinigung auszugehen war, belegen die folgenden Fakten:

A) Fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft

Die Wirtschaft war nicht wettbewerbsfähig:

- nur 30 % der Produktivität Westdeutschlands,
- technologisch veraltetes Produktionspotenzial
- ineffiziente Produktionsmethoden
- mangelhafte Produkte
- Fehlen marktkonformer Arbeitsteilung

B) Defizite in der Ausbildung

Die Menschen verfügten zwar schon vor der Wiedervereinigung über eine gute technische und handwerkliche Ausbildung. Es fehlte aber betriebswirtschaftliches Grundlagenwissen.

Es gab vor allem keine Ausbildung

- im Marketing und
- in der Kalkulation.

In der Forschung und Entwicklung sowie in der Informationstechnologie bestand ein Rückstand gegenüber dem Westen von etwa 10 Jahren.

C) Desolate Infrastruktur

- Der Baubestand sowohl der gewerblichen Betriebe wie der Wohnungen war ruinös; die staatlich festgesetzten Mieten deckten auch nicht annähernd die Kosten.
- Der Zustand der gesamten Infrastruktur, der Straßen, der Bahnen, der Versorgung und Entsorgung war ebenfalls desolat.
- Der Stand der Kommunikationsinfrastruktur (Telefone, Datenübermittlung) war rudimentär.
- Die dringenden Umweltprobleme haben mit zum Untergang des bisherigen Systems beigetragen.

D) Mentale Einstellung der Bevölkerung

40 Jahre in einer zentral gelenkten Wirtschaft haben auch das Denken der Bevölkerung geprägt. Der Ruf nach einer Lösung der Probleme vorrangig durch den Staat lag näher als der Wille, sich in Eigeninitiative selbst zu helfen. Eigenverantwortung und Eigeninitiative waren vorher als „individualistische Untugenden“ gebrandmarkt worden. Jetzt bildeten sie die grundlegenden Tugenden

marktwirtschaftlichen Unternehmertums. Entsprechend schwer hatten es die Menschen in den Neuen Ländern mit der Umstellung: Ein neues Rechts- und Sozialsystem, neue Arbeitsbedingungen und ungewohnte persönliche Anforderungen drohten manchen zu entmutigen.

III. Strukturpolitik und Ziele der Transformation

A) Ziele

Von dieser Ausgangslage aus gab es zwei große strukturpolitische Ziele im Transformationsprozeß:

1. Die starke Abwanderung der Bevölkerung in Richtung Westen nach dem Fall der Mauer und der Herstellung der Freizügigkeit mußte wenigstens verlangsamt werden. Das galt vor allem für die dringend benötigten wirtschaftlichen Fachkräfte.

2. Alle Neuen Länder mußten auf das während der DDR-Zeit so oft zitierte „Weltniveau“ gebracht werden, d.h.

- die Wirtschaft mußte wettbewerbsfähig werden,
- die Ausbildungsdefizite mußten beseitigt,
- die Infrastruktur mußte erneuert,
- der soziale Standard mußte angehoben werden.

B) Umsetzung der Ziele

Dies bedeutete die Auflösung der alten Strukturen und die Schaffung völlig neuer Strukturen. Dies geschah durch

- Übernahme des westdeutschen Rechts- und Sozialsystems,
- Privatisierung der ehemals volkseigenen Betriebe (VEB) und des Wohnungsbestandes,
- staatliche Investitionen in die Infrastruktur,
- eine Reform des Ausbildungssystems.

Durch die Übernahme des westdeutschen Sozialversicherungssystems wurde das Rentenniveau sofort angehoben und durch die Tarifverträge das Lohn- und Gehaltsniveau auf heute über 80 % des Westniveaus hochgeschraubt.

Schon vorher war durch die Währungsunion und durch das Umtauschverhältnis von 1:1 und - ab einem bestimmten Betrag - von 2:1 der Bevölkerung eine erhebliche Kaufkraft zugeflossen. Vor allem die währungspolitischen und sozialpolitischen Maßnahmen sind bis heute starker Kritik ausgesetzt.

IV. Instrumente der Transformation

A) Auflösung der alten Strukturen

Die alten, nicht wettbewerbsfähigen Strukturen wurden aufgelöst durch - Verkauf der ehemals volkseigenen Betriebe an Privatinvestoren durch die Treuhandanstalt,

- Rückgabe des enteigneten Privatvermögens an die alten Eigentümer (Rückgabe vor Entschädigung) oder an Investoren

(Investitionen vor Rückgabe und vor Entschädigung) auf Grund des Vermögensgesetzes.

B) Schaffung neuer Strukturen

Neue Strukturen wurden vor allem durch die Förderung von Neuinvestitionen in der gewerblichen Wirtschaft geschaffen.

1. Die Treuhandanstalt hat

a) sanierungsfähige volkseigene Betriebe saniert für den Verkauf

b) strukturbestimmende Betriebe unterstützt,

um Stilllegungen hinauszuziehen und evtl. Verkaufsfähigkeit zu erreichen.

c) nicht wettbewerbsfähige Betriebe stillgelegt.

2. Privatinvestitionen wurden unterstützt durch Finanzierungshilfen

Es standen die in allen deutschen Länder in sog. strukturschwachen Gebieten angebotenen regionalpolitischen Finanzierungshilfen zur Verfügung:

- Investitionszuschüsse,
- zinsgünstige Darlehen,
- Bürgschaften.

Außerdem wurden die mittelstandspolitischen Finanzierungshilfen angeboten, insbesondere für die Gründung neuer Existenzen im gewerblichen Mittelstand

- Eigenkapitalhilfe,
- zinsgünstige Darlehen,
- Bürgschaften.

Als besondere Finanzierungshilfen nur für die Neuen Länder standen

- Investitionszulagen und
 - Sonderabschreibungen
- zur Verfügung.

3. Daneben existierten eine Fülle von Beratungsmaßnahmen und weiteren Hilfen wie Exportberatungsprogramme, Betriebsberatungsprogramme, Messebeteiligung und Förderung der betrieblichen Aus- und Weiterbildung.

4. Durch die öffentliche Hand wurde ferner die

a) wirtschaftsnahe Infrastruktur durch

- Industriegeländeerschließung und
- Aufbau einer Infrastruktur für den Fremdenverkehr

gefördert, außerdem wurden

b) die sonstige Infrastruktur vom Autobahnbau bis zum Wiederaufbau historischer Gebäude und bis zur Durchführung von Umweltschutzmassnahmen unterstützt.

5. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Als aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind zu nennen:

- Arbeitsvermittlung (Arbeitsämter waren mit die ersten funktionierenden Behörden in den Neuen Ländern)
- Umschulung
- Aus- und Weiterbildung
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, etwa in Form von Beschäftigungsgesellschaften
- Unterstützung für den vorgezogenen Ruhestand.

IV. Bilanz

A) Höhe der Transfers

Im Zeitraum 1991 bis 1999 flossen Transfermittel in Höhe von insgesamt rd. 1,8 Billionen DM brutto, nach Abzug von Rückflüssen (etwa in Form von Steuern) in Höhe von rd. 1,4 Billionen DM netto, in die neuen Länder (Siehe Schaubild, Seite 33). Die Spitzenwerte in den Jahren 1993 und 1994 sind auf die Finanzierung der Treuhandanstalt zurückzuführen.

B). Aufteilung der Transfers (Siehe Tabelle, S. 33)

- Knapp 18 % der Bruttomittel sind für die Wirtschaftsförderung, einschließlich der Aktivitäten der Treuhandanstalt, bereitgestellt worden;
- rd. 13 % dienten dem Ausbau der Infrastruktur;

- etwa je 1/5 der Transfers entfallen auf die Bereiche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik;

sie erklären sich vor allem durch die Defizite der Arbeitslosen- und Sozialversicherung in den Neuen Ländern.

- Die restlichen 30 % flossen überwiegend an die öffentlichen Haushalte, vor allem im Zusammenhang mit Finanzausgleichszahlungen.

C) Ergebnisse der Transfers (Siehe Tab., S. 34)

Auf folgende Punkte der Tabelle möchte ich besonders hinweisen:

(Westdeutschland = 100, Jahr 1999)

- auf die Steigerung der Wirtschaftskraft (BIP / Einwohner) von 35% auf 61%,
- auf die Verdoppelung der nominalen Produktivität von 33% auf 66%,
- auf die Steigerung der betrieblichen Investitionen von 63% auf 134%,
- auf die Verbesserung der Umweltqualität durch Verringerung des Schadstoffausstosses von 140% auf 103% und damit annähernd auf den westdeutschen Durchschnitt,
- aber auch auf die unverändert hohe Arbeitslosigkeit (1999: 213%)

D) Bewertung des Ergebnisses

1. Die Entwicklung der einzelnen Daten von 1991 bis 1999 zeigt, daß die Ergebnisse in den 10 Jahren seit der Wiedervereinigung positiv zu werten sind:

- Wettbewerbsfähige Strukturen entwickeln sich;
- wir haben eine hohe Existenzgründungsrate;

REFERATE

- die sozialen Abstände zwischen den Teilen Deutschlands haben sich verringert.

Insgesamt wachsen die wettbewerbsfähigen Sektoren.

2. Allerdings müssen auch erhebliche Defizite festgestellt werden:

- Es gibt weiterhin ein Gefälle zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit.
- Die bisher wettbewerbsfähigen Sektoren der Wirtschaft sind zu klein, um einen selbsttragenden Aufschwung zu initiieren.
- Innerhalb der einzelnen Länder entwickelt sich ein internes Gefälle (Sachsen: der Raum Dresden boomt, die Randbereiche an der Grenze zu Tschechien und zu Polen fallen zurück).
- Trotz hoher Investitionen in Forschung und Entwicklung sind die Netzwerke zwischen Betrieben, Universitäten und staatlichen Stellen in Ostdeutschland und zwischen Ost- und Westdeutschland noch unzureichend.

V. Einzelfragen

A) Währungsunion

1. Die Währungsunion war in der vorgesehenen Form und durch ihre schnelle Einführung ökonomisch falsch. Sie hat zu einer abrupten Wettbewerbsunfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft geführt; äußeres Zeichen war, daß alle DDR-Waren aus den Regalen verschwanden und Produktionsbetriebe reihenweise in Konkurs gingen.

Die Lohnentwicklung aufgrund der Tarifverträge und die Sozialtransfers entsprachen in keiner Weise der

Produktivität; durch die hohen Löhne wurde der mögliche Standortvorteil der Wirtschaft in den ostdeutschen Ländern in Form niedriger Lohnstückkosten praktisch zunichte gemacht. Die bisherigen Märkte im Osten brachen weg. Gleichzeitig wurde durch den zu großen Kaufkraftschub, der vor allem in Westwaren umgesetzt wurde, der Absatz für Ostprodukte auch im Westen erschwert.

2. Dennoch war die Währungsunion in der vorgesehenen Form politisch richtig. Sie hat die Abwanderung von großen Teilen der ostdeutschen Bevölkerung in den Westen und die Abwanderung dringend benötigter Fachkräfte verhindert. Ohne die währungs- und sozialpolitischen Maßnahmen wäre dieses Ergebnis letztlich nur durch die Schaffung von Zollschranken und die Aufrechterhaltung der Mauer zu erreichen gewesen. Diese Lösung war aber nie eine politische Alternative.

B) Privatisierung

Die Privatisierung war erfolgreich: Zwar gab es am Anfang Probleme mit den Prioritäten (Rückgabe vor Entschädigung - Investition vor Rückgabe), doch ist es auf diese Weise geglückt, den Altbaubestand zu modernisieren und vor allem auch neue Investitionen in die gewerbliche Wirtschaft zu lenken.

Zwar ist der Ruf der Treuhandanstalt in der Bevölkerung der Neuen Länder schlecht.

Aber die Treuhand hat ca. 10.000 Betriebe erfolgreich privatisiert, bis zum Verkauf saniert oder wegen mangelnder Erfolgsaussicht auf dem Markt stillgelegt. Zu diesen Maßnahmen gab es keine Alternativen, wenn man

wettbewerbsfähige Strukturen erzeugen und auf dem Weltmarkt erfolgreich bestehen wollte. Nach anfänglichen Unsicherheiten hat die Treuhand klare Prioritäten gesetzt, auch die Zusagen der Investoren überwacht und notfalls bei Nichteinhaltung unter Strafe gestellt.

C) Finanzierungshilfen

Die undifferenzierte Verteilung der Transfers war nur am Anfang zu rechtfertigen; heute müssen hier aus dem Blickwinkel des Westens wie des Ostens klare Prioritäten verlangt werden, um auch das interne Gefälle zwischen den Neuen Ländern und innerhalb der einzelnen Länder zu berücksichtigen.

Ein besonderes Problem stellte von Anfang an die Infrastrukturförderung dar:

- Sie lief vielfach am Bedarf vorbei und
- führte zu Übererschließungen, nicht zuletzt weil die landesplanerischen Grundlagen fehlten. Der Glaube, Industriegelände sei identisch mit Arbeitsplätzen herrschte vor.
- Um so größer ist die Ernüchterung jetzt vor dem riesigen Angebot an leeren Flächen.

Ebenso führten die ohne besondere Prioritäten eingesetzten Sonderabschreibungen und Investitionszulagen zu massiven Fehllenkungen von Mitteln. Nicht zuletzt deshalb gibt es heute einen Leerstand von rd. 1 Mio. Wohnungen in den Neuen Ländern und riesige nicht genutzte Büroflächen.

VI. Ausblick

Für die kommenden Jahre ist für die Strukturpolitik in den Neuen Ländern anerkannt:

- Es besteht weiterhin Transferbedarf,
- die eingesetzten Mittel müssen stärker gesteuert werden,
- die Anreize für die Eigeninitiative müssen noch verstärkt werden etwa

* im Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch mehr Angebote an Arbeitslose, bei der Realisierung öffentlicher Investitionen mitzuarbeiten;

* bei der Neuregelung des Finanzausgleichs, um den Ländern Anreize zu bieten, vom Tropf der Transfers wegzukommen

* durch die Reduzierung der Fördersätze, um die Eigeninitiative stärker zu entwickeln.

Die jahrzehntelang gezüchtete Mentalität in der Bevölkerung, alles vom Staat und nichts von der Eigeninitiative zu erwarten, ändert sich nur langsam. Die Mauer auf der Erde ist innerhalb von wenigen Tagen gefallen. Die Mauer in den Köpfen wird uns noch einige Jahre zu schaffen machen. Ich bin mir aber mit der Wirtschaftswissenschaft sicher, daß das Ziel erreicht wird, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Neuen Ländern denen Westdeutschlands so anzugleichen, daß Abwanderungen uninteressant werden und die Entwicklungen sich selber tragen.

Ich wünsche Ihnen in der Volksrepublik China und ihren westlichen Provinzen, dass Sie bei Ihren Entwicklungsmassnahmen ebenso optimistisch in die Zukunft blicken können.

REFERATE
