

# Das Transferproblem

Von

Heiner Flassbeck

( *Wirtschaft und Markt, Juni 2000* )

Die Zahl ist beeindruckend: Mehr als eine Billion D-Mark, das ist eine eins mit 12 Nullen, hat Ostdeutschland seit der Wende als Finanztransfer aus dem Westen erhalten. Doch wie das mit großen Zahlen so ist, immer gibt es noch größere, die die scheinbar großen wieder klein erscheinen lassen. Durch staatliche Kassen laufen Jahr für Jahr 1,5 bis 1,7 Billionen DM, oder fast 50 % unseres Bruttoinlandsprodukts, in zehn Jahren also mindestens 15 Billionen. Davon ist gut eine auf Ostdeutschland entfallen, oder weit weniger als 10 %. Wer noch genauer rechnet, findet heraus, daß die Nettoleistungen an Ostdeutschland, die schon seit einigen Jahren konstant mit 140 Mrd DM per annum zu Buche schlagen, etwa 3 ½ % dessen ausmachen, was wir jedes Jahr alle gemeinsam erwirtschaften. Ist das wenig, ist es viel? Offenbar kommt es auf die Perspektive an.

Was sind 3 ½ %, wenn man bedenkt, daß damit das Ergebnisse von 50 Jahren Teilung und eine tiefer wirtschaftlicher Riß durch Deutschland in erträglichen Grenzen gehalten werden konnten. Was sind 3 ½ %, wenn man bedenkt, daß wir so viel in einem einzigen ordentlichen Wachstumsjahr zusätzlich erwirtschaften können. Zudem, die absolute Summe der Transfers steigt seit 1995 nicht mehr. Das macht sie sozusagen automatisch von Jahr zu Jahr erträglicher, solange die deutsche Wirtschaft wächst. Bei einem jährlichen Wachstum von nur 4 % (nominal) hätte sich die Belastung nach noch einmal zehn Jahren schon auf 2 ½ % reduziert. Wüchse die deutsche Wirtschaft gar um 6 %, wie die amerikanische in den 90er Jahren also, wären es nur noch 2 %.

Im Lichte des Feilschens um Zehntelpunkte bei der Staatsquote freilich, so im Gesundheitswesen und bei der Rente, sind 3 ½ % mehr oder weniger für den Staat natürlich Welten. Der ganzen Diskussion um die „zu hohe Steuer- und Abgabenlast“ in Deutschland wäre der Boden entzogen, wenn wir für Ostdeutschland nichts zu zahlen hätten – übrigens nicht, weil wir heute höhere Abgaben als 1989 haben, sondern nur, weil die Abgaben ohne die Transfers viel niedriger als vor der Wende wären. Auch den „schleichenden Sozialismus der Regierung Kohl“, den der Bundeswirtschaftsminister im letzten Sommer entdeckt hat, gäbe es nicht, könnten wir der öffentlichen Hand die Vereinigungslasten von den Schultern nehmen. Also, weg mit den Transfers! Der Osten muß endlich auf eigenen Füße stehen, damit sich Deutschland mit einem schlanken Staat für die Globalisierung fit machen kann!

Doch wie macht man das, wie baut man die Transfers ab? Sind die Zahlungen für die Sozialversicherung Ost, die Arbeitsämter und die Kommunen in den neuen Bundesländern nicht unmittelbar Folge des Verlustes der Märkte der ostdeutschen Unternehmen im Zuge der Öffnung der Grenzen und der raschen Angleichung der Lebensbedingungen? Macht man das rückgängig, oder wie soll die Wirtschaft in Ostdeutschland sonst auf die Füße kommen? Schließlich, wer hat die ehemals von Ostdeutschland aus bedienten Märkte in Ostdeutschland selbst und in Osteuropa übernommen? Wer liefert heute dorthin? Muß man nicht diejenigen, die damals die Gewinner waren, verdrängen, wenn man jetzt Produktion aus Ostdeutschland mit ostdeutschen Arbeitskräften so erfolgreich machen will, daß die Transfers wieder abgebaut werden können?

Daß der Schock der Wende für die ostdeutsche Wirtschaft so ungeheuer groß war, ist im Nachhinein leicht zu erklären. Ostdeutschland hatte damals nur theoretisch die Wahl zwischen einer Anpassung der Einkommen an den Westen in kleinen, überschaubaren Schritten, um eine größtmögliche Sicherheit der Arbeitsplätze zu gewähren, oder aber, die Einkommen – in D-Mark gerechnet – rasch anzugleichen und damit sehr viele Arbeitsplätze aufs Spiel zu setzen. Doch schon bevor eine intensive Diskussion über diese alles entscheidende Frage hätte geführt werden können, hatte die Regierung Kohl – wohl weitgehend, ohne zu wissen, was sie ökonomisch tat – mit der Festlegung eines sehr hohen Umtauschkurses vorentschieden, daß nur die rasche Angleichung der Realeinkommen politisch machbar war. Die Lohnverhandlungen folgten lediglich diesem von der Politik vorgeprägten Muster. Im Wahlkampf in Berlin Ende 1990 war es schließlich die CDU, nicht die PDS gewesen, die mit der Parole „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ auf Stimmenfang ging. Damit war, fast von der ersten Stunde an, die westdeutsche Finanzpolitik im Wort, die sozialen Folgen und insbesondere die Arbeitsmarktfolgen des Aufholprozesses bei den Realeinkommen abzufedern.

Folglich hat Deutschland ein Transferproblem. Ostdeutschland muß, um von Transfers aus Westdeutschland unabhängig zu werden, seine Wettbewerbsposition so weit verbessern, daß es Marktanteile im Westen gewinnen kann. Dranbleiben beim gesamtdeutschen und europäischen Wachstum genügt zum Abbau der Transfers nicht, weil damit nur die akuten Bedürfnisse wie das Anheben der Löhne im Tempo des Westen zu finanzieren sind. Marktanteile zurückgewinnen kann die ostdeutsche Wirtschaft aber nur, wenn sie – vor allem gegenüber der westdeutschen – an Wettbewerbsfähigkeit gewinnt. Das macht die Sache kompliziert: Der Westen muß zeitweise wirtschaftlich verlieren, um am Ende finanziell gewinnen zu können.

Für die alten Bundesländer gibt es nur zwei Varianten: Entweder man finanziert Ostdeutschland im bisherigen Maße – aber ohne jede Perspektive zum Aufholen und zum Abbau der Transfers weiter, oder man muß vorübergehend bereit sein, noch einmal wesentlich mehr Geld auszugeben, das Aufholen so zu ermöglichen und schließlich Abstriche bei der eigenen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Unternehmen aus Ostdeutschland hinzunehmen. Baut man jetzt die Transfers einfach ab, holt Ostdeutschland nicht nur nicht auf, sondern fällt zurück auf den Stand zu Beginn der Vereinigung.

Der harten wirtschaftlichen Logik des Transferproblems versucht die gesamtdeutsche Politik mit allen Mitteln aus dem Wege zu gehen. Bayern agiert offen nach dem Motto: Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß. Die Transfers müssen weg, aber auch sonst wollen wir auf nichts verzichten. Die Bundesregierung spricht von einer Fortsetzung der Förderung auf hohem Niveau bei gleichzeitiger Konzentration auf investive Ausgaben und einer Verbesserung der Effizienz. Selbst die ostdeutschen Ministerpräsidenten sprechen nur von der Notwendigkeit anhaltender Solidarität und Rückständen in der Infrastruktur. Doch das ist alles Augenschwermerei: Beim gegenwärtigen Stand der Transfers kann Ostdeutschland im besten Fall den Status quo halten, seine Position gegenüber der Wirtschaft im Westen aber nicht verbessern. Wenn es seine Position aber nicht verbessert, kann man die Transfers nicht herunterfahren, ohne die Einkommensabstände wieder zu vergrößern. Hinzu kommt, selbst bei unverändertem Niveau der Zahlungen verschlechtert sich die Struktur der Ausgaben, weil mit dem gleichen Geld immer mehr Sozialausgaben finanziert werden müssen, und damit weniger für Investitionen zur Verfügung steht.

Um aufholen zu können, muß in Ostdeutschland die Produktivität, wie in den Jahren 1992 bis 1995, stärker als im Westen steigen. Die Produktivität kann aber nur stärker steigen, wenn sie vom Staat und diesmal tatsächlich von der Angebotsseite der Volkswirtschaft her angeschoben wird. Da die ostdeutsche Wirtschaft immer noch einen Wettbewerbsrückstand hat, nutzt

die Förderung der Nachfrage hier nichts. Mehr Nachfrage verpufft nur sofort in noch höheren Importen. Folglich muß man weit größere Anreize als bisher für Unternehmen setzen, ihre Produktion in die neuen Bundesländer zu verlagern und die öffentliche Infrastruktur schnell und mit hohem Aufwand ausbauen.

Genau das Gegenteil aber geschieht. Ostdeutschland wird sowohl in Berlin wie in Brüssel zu einer normalen Region mit Strukturschwächen herabgestuft, was das Notwendige, eine nochmalige Sonderförderung für einige Jahre nämlich, ausschließt. Das Schicksal Ostdeutschlands war eigentlich schon Mitte der 90er Jahre besiegelt. In der Euphorie über hohe Wachstumsraten – die OECD bezeichnete Ostdeutschland als die am schnellsten wachsende Region Europas und wurde begeistert von allen deutschen Politikern zitiert – ließ sich Kohl von Brüssel überreden, jeden Sonderstatus für Ostdeutschland als Fördergebiet fallen zu lassen. Für die EU war der Fall ohnehin klar. Schließlich gibt es mit Ostdeutschland vergleichbar schwache Regionen in einigen Ländern Europas. Offenbar kam damals und kommt bis heute niemand in den Sinn, daß es politisch etwas fundamental etwas anderes bedeutet, ob eine – gemessen am europäischen Durchschnitt – strukturschwache Region in einem wirtschaftlich insgesamt schwachen Land oder in einem der stärksten Länder der Gemeinschaft ihren Platz hat. Auch liegen politische Welten zwischen Regionen, die durch staatlichen Zwang in einem anderen Gesellschaftssystem am Mitmachen und Aufholen gehindert wurden und solchen, wo das Zurückbleiben natürliche oder geographische Gründe hat.

Wenn wir politischen Mut und ausreichende Weitsicht hätten, würden wir uns trauen, das Undenkbare zu denken: Wir ließen die Transfers für Ostdeutschland nicht auf dem absoluten Niveau, das sie derzeit haben, sondern auf dem relativen. Wir wären bereit, noch einmal für 10 Jahre nicht 140 Mrd. DM, sondern 3 ½ % unseres Bruttoinlandsproduktes für den Aufbau Ost unter der Bedingung zu geben, daß das alles investiert wird. Bei 4 % Wachstum hätten wir dann 2005 schon 30 Mrd. DM mehr zum Investieren, bei 6 % gar 50 Mrd. Bei 6 % Wachstum hätten wir im Jahre 2010 die wunderbare Summe von über 100 Mrd. DM mehr für die Angleichung einer vom Schicksal benachteiligten Region und wir wären trotzdem alle fast doppelt so wohlhabend wie heute. Eine schöne Idee. Man sieht die Bedenkenträger aber schon die Köpfe wiegen: Besser den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach. Besser 140 Mrd. DM ohne jede Perspektive als 3 ½ % für eine Idee. Wo kämen wir hin, wenn Politiker vom wirklich vereinten Deutschland träumen würden.

Lesen sie im nächsten Heft, was bei den Löhnen schiefgelaufen ist und wie die Lohnangleichung noch funktionieren kann.