

---

Rudolf Hickel

## Zwischenbilanz der sozial-ökonomischen Einigung Deutschlands\*

---



*Prof. Dr. Rudolf Hickel, geb. 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin und Tübingen, lehrt Politische Ökonomie und Finanzwissenschaft an der Universität Bremen.*

---

Am 8. November 1999 jährt sich der friedliche Fall der Mauer zum zehnten Male. Seither sind kumuliert mehr als 1,4 Billionen DM an Bruttoleistungen aus den öffentlichen Haushalten Westdeutschlands und der EU nach Ostdeutschland geflossen. Dieser Aufwand entspricht übrigens den Berechnungen der Kritiker, die schon 1990 davor gewarnt haben zu behaupten, es ließen sich in kürzester Zeit aus der Portokasse „blühende Landschaften“ finanzieren. Dazu gehörte auch Oskar Lafontaine, der mit dieser bitteren Wahrheit wohl auch die Bundestagswahl im Dezember 1990 verloren hat. Zehn Jahre deutsche Einigung geben Anlass genug, Fortschritte bei der ökonomischen Anpassung, aber auch Stillstand, ja Rückschritte zu bilanzieren.

---

\* Die hier vorgelegte Zwischenbilanz ist die gekürzte Fassung eines Vortrags bei einer Tagung in Südkorea. Sie wurde am 30. September 1999 vom Korea Labor Institute (KLI) und der Friedrich-Ebert-Stiftung in Seoul veranstaltet. Das Interesse an den Erfahrungen mit der deutschen Einigung ist in Südkorea groß. Allerdings muss vor der Vorstellung gewarnt werden, die deutsche Einigung ließ sich gleichsam als Blaupause auf die Einigung Koreas übertragen. Die Konferenz vermittelte aus deutscher Sicht eine zentrale Botschaft: Da die deutsche Einigung plötzlich und überraschend da war, ist wichtig, dass sich Korea mit möglichen Szenarien auf die Wiedervereinigung systematisch vorbereitet. In diesem Zusammenhang lassen sich deutsche Erfahrungen nutzen. Das wirtschaftswissenschaftliche Interesse an der ökonomischen Transformation Ostdeutschlands in Korea belegt auch die Tatsache, dass das von Jan Prieue und dem Autor dieses Beitrags verfasste Buch „Der Preis der Einheit“ (Frankfurt/M. 1991) durch das Institute of Asian Studies in Korea in koreanische Sprache übersetzt worden ist.

Ausgangspunkt der ökonomischen Vereinigung waren zwei sich fundamental entgegenstehende Wirtschaftssysteme. Das planwirtschaftliche System der DDR, innerhalb dessen Privateigentum, Eigennutz, Gewinne und Märkte keine grundlegende Rolle spielten, entwickelte sich nahezu völlig abgeschottet gegenüber der internationalen Konkurrenz. Die Handelsbeziehungen der DDR konzentrierten sich maßgeblich auf Osteuropa unter der Vorherrschaft der Sowjetunion. Zur Wahrheit gehört auch, dass machtpolitische Vorgaben durch das Sowjetsystem den Aufbau einer konkurrenzfähigen Wirtschaftsstruktur in der DDR nicht zuließen. Das westdeutsche-bundesrepublikanische Wirtschaftssystem auf kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Basis entwickelte sich hingegen unter dem Diktat der internationalen Konkurrenz. Produktinnovationen und Produktivitätssteigerung schufen die Voraussetzung für eine starke Wettbewerbsposition im internationalen Wettbewerb. Der Zwang zum Strukturwandel war unerbittlich. Allerdings führten die sich im Trend abschwächende Dynamik wirtschaftlichen Wachstums sowie schließlich eine marktoptimistische Politik mittlerweile zur anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Westdeutschland.

Trotz dieser fundamentalen Unterschiede beider Wirtschaftssysteme blieb nach der plötzlichen Öffnung der Grenzen keine Zeit, die Grundsatzentscheidung über den Weg der politisch-ökonomischen Integration wohl überlegt zu treffen. Hier rächte sich die Tatsache, dass zwar die Wiedervereinigung bei westdeutschen Sonntagsreden immer wieder beschworen wurde, jedoch Szenarien zur Umsetzung auch nicht von der zuständigen Wirtschaftswissenschaft entwickelt wurden. Der politische Druck war groß, denn es galt, die anfänglich dramatische Abwanderung aus Ost- nach Westdeutschland zu stoppen. Dabei mussten zwei Entscheidungen getroffen werden:

- Soll sich Ostdeutschland an die westdeutschen Produktions- und Lebensverhältnisse angleichen oder wird eine grundlegende Reform auch aus westdeutscher Sicht angestrebt, um ein „neues Deutschland“ zu gestalten? Die Antwort fiel klar aus. Die breite politische Zustimmung zu einer grundlegend veränderten Verfassung von Gesellschaft und Wirtschaft für Gesamtdeutschland fehlte.
- Mit der Entscheidung für den Weg der Angleichung an die westdeutschen Produktions- und Lebensverhältnisse musste die Frage geklärt werden, in welcher Schrittfolge dies geschehen sollte.

Die zuerst auch durch die Bundesregierung, die Deutsche Bundesbank und die große Mehrheit der Wirtschaftswissenschaft propagierte schrittweise und parallele Angleichung der Produktions- und Geldwirtschaft über einen Stufenplan erwies sich wegen des massenhaften Drucks der ostdeutschen Bevölkerung schnell als nicht machbar. Nachdem die „Montagsdemonstrationen“ den Zusammenbruch des DDR-Systems bewirkt hatten, erschienen die nicht vergessenen Wirtschaftsparolen: „Kommt die D-Mark, bleiben wir. Kommt sie nicht, gehn wir zu ihr“. Trotz vieler Warnungen vor den Folgen - auch durch das Schreiben des „Rats der fünf Weisen“ am 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler - entschied sich die herrschende Politik innerhalb weniger Tage für den Blitzstart in die ökonomische Einigung durch die Einführung des DM-Währungssystems zum 1. Juli 1990. Festgelegt wurde dies im ersten Staatsvertrag im Mai 1990, der darüber hinaus zur Finanzierung der deutschen Einigung einen viel zu gering bemessenen „Fonds deutscher Einheit“ mit einem Gesamtvolumen über 115 Mrd. DM vorsah. Der zweite, eigentliche Staatsvertrag vom Oktober 1990 regelte dann die gesamte verfassungsrechtliche Angleichung.

### **Start mit der Währungsunion: monetäre Schocktherapie ohne Alternative**

Zu dieser Grundsatzentscheidung gab es trotz der absehbaren katastrophalen Folgen keine machbare Alternative: zum einen hätte eine eigene ostdeutsche Währung bei festen Wechselkursen dazu geführt, dass jede DDR-Mark sofort in westdeutsche DM umgetauscht worden wäre. Die Stabilisierung eines festen Wechselkurses wäre selbst bei gigantischen Stützungsaktionen durch die beiden Notenbanken ohne Grenzabschottung bzw. Kapitalverkehrskontrollen nicht möglich gewesen. Zum anderen gab es aus verschiedenen Gründen nicht ausreichend politisches Vertrauen in eine eigene, handlungsfähige Übergangsregierung. Sie wäre daher nicht in der Lage gewesen, die unvermeidbaren, tief greifenden Strukturanpassungen durch Abbau von Produktionskapazitäten und damit von Arbeitsplätzen umzusetzen. Schließlich wäre ohne schnelle komplette Angleichung der Verfassung und des Wirtschaftssystems Ostdeutschland die stark belastende Finanzierung der deutschen Einigung aus den öffentlichen Haushalten Westdeutschlands politisch viel schwerer durchsetzbar gewesen.

Die Antwort auf die Frage, in welchem Verhältnis die DDR-Währung am Sonntag, dem 1. Juli 1990 in DM umgetauscht werden sollte, erfolgte wiederum unter dem Druck der ostdeutschen Öffentlichkeit. Auf Transparenten erschien die Parole „Wir wollen den Umtausch 1:1“. Bis heute wird darüber gestritten, ob der Umtauschkurs der DDR-Mark in DM für die ostdeutschen privaten Haushalte nicht zu günstig ausgefallen sei. In der Abschlussbilanz belief sich die Umtauschrelation im Durchschnitt auf 1 DM für 1,475 DDR-Mark für Geldeinlagen der privaten Haushalte (differenziert nach Alter und Zahl der Kinder). Die Kredite der ehemaligen DDR-Betriebe gegenüber der Staatsbank wurden 1:2 umgestellt. Tatsache ist, dass die dadurch ausgelöste Aufwertung der ostdeutschen Währung um über 300 Prozent die Produktion, die plötzlich der westdeutschen und internationalen Konkurrenz ausgeliefert war, zusammenbrechen ließ. Die Folgen waren unvermeidbar: Die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung (Bruttoinlandprodukt in Preisen von 1991) sank fast um die Hälfte. Ein weiterer Rückgang wurde zunächst durch massive staatliche Unterstützung für die sogenannten Transferrubelgeschäfte mit den osteuropäischen Reformstaaten, insbesondere zugunsten der ehemaligen Sowjetunion, verhindert. Doch im Zuge der Rücknahme dieser Subventionen und dem nachfolgenden Zusammenbruch dieser Handelsbeziehungen verstärkte sich der Produktionsschock. Der Index der Nettoproduktion für das Verarbeitende Gewerbe sank im ersten Halbjahr 1991 nochmals um rund ein Viertel.

Begleitet wurde der Einbruch der Produktion durch einen massiven Rückgang der Erwerbstätigen im Inland (ohne Auspendler) von 9,869 Mio. auf 6,0555 Mio. Personen bis 1998. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg von Null in 1989 auf den Spitzenwert von 1,142 Mio. Personen in 1994. Dabei ist jedoch anzumerken, dass zwar zu DDR-Zeiten die Statistik keine Arbeitslosen auswies, jedoch im Beschäftigungssystem „verdeckte Arbeitslosigkeit“ existierte. Das waren Beschäftigte, die unter Kriterien effizienter Produktion eigentlich in den Betrieben nicht benötigt worden wären.

Mit erheblichem Aufwand an öffentlichen Finanztransfers zur Unterstützung der Sachkapitalbildung, für Existenzgründungen sowie zur Restrukturierung der Produktionsstätten und für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurde bis Ende 1994 durchaus eine Phase deutlicher ökonomischer Erholung erreicht. Jedoch kam es danach zu einer bis heute geltenden Abschwächung des Wirtschaftswachstums. Seit 1997 liegen die jährlichen Raten des Wirtschaftswachstums unterhalb derjenigen in Westdeutschland, d.h. der Prozess der gesamtwirtschaftlichen Angleichung ist rückläufig.

Der politisch und geldwirtschaftlich wohl alternativlose Start in die ökonomische Angleichung Ost- an Westdeutschland durch die Währungsunion war ohne den schockartigen Zusammenbruch der Produktionsstrukturen nicht zu haben. Die damals handelnde Politik ist nicht für diesen „monetären Urknall“ in der Produktionswirtschaft zu kritisieren. Vielmehr hat sie die Folgen bagatellisiert und durch viele Maßnahmen die Krise verschärft. Dabei wirkte sich die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl im Dezember 1990 verheerend aus. Es fehlte der Mut und die Bereitschaft der Regierungsparteien, der westdeutschen Öffentlichkeit klar zu machen, dass unkonventionelle, zeitlich befristete Finanzierungsmaßnahmen - wie die Einführung einer Vermögensabgabe - dringend hätten durchgesetzt werden müssen. Hinzu kam die ordnungspolitische Arroganz, mit der das international gestählte Marktsystem Westdeutschlands schnurstracks in Ostdeutschland implementiert werden sollte. Erst in einem mühseligen und teuren Lernprozess setzte sich ein eigenständiger Weg einer prozesshaften Transformationsökonomie durch.

Allerdings, trotz der sehr langsamen Angleichung, konnten mit einer zuerst nur zögerlich durchgesetzten Förderpolitik nach zehn Jahren durchaus Erfolge beim Ausbau der öffentlichen Infrastruktur und der Wohnmöglichkeiten sowie beim Aufbau eines international konkurrenzfähigen Produktionssektors erzielt werden. Diese Stärkung des ökonomischen Entwicklungspotentials reicht jedoch nach zehn Jahren nicht aus, nachhaltig die Arbeitslosigkeit durch neue Arbeitsplätze auszugleichen.

### **Schwerpunkte der Politik zur sozial-ökonomischen Transformation Ostdeutschlands**

Die wichtigsten Ziele zur Förderung der sozial-ökonomischen Transformation Ostdeutschlands aus planwirtschaftlichen Verhältnissen in westdeutsch-kapitalistische Produktions- und Lebensverhältnisse sind: die Privatisierung und Verwertung des volkseigenen Vermögens zur Schaffung eines auch international konkurrenzfähigen Wertschöpfungssektors; der Aufbau neuer Unternehmen durch hinzutretende Existenzgründungen; der Abbau regionalökonomischer Disparitäten; die qualitative Verbesserung bzw. der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sowie des Wohnungswesens; über die Stabilisierung und Schaffung ausreichender Arbeitsplätze hinaus eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Überbrückung der Arbeitslosigkeit und Qualifizierung der Betroffenen; die finanzielle Absicherung der Transformation durch öffentliche Finanzen aus Westdeutschland und der Europäischen Union. Nachfolgend werden die wichtigsten Institutionen und Politikfelder zur sozial-ökonomischen Angleichung skizziert.

### **Die Treuhand-Anstalt: unzureichende Erfolge durch den Vorrang von Privatisierung statt Sanierung**

Eine der wichtigsten Aufgaben der sozial-ökonomischen Transformation auf der Basis der DM-Geldordnung war es, die volkseigenen Betriebe im Wirtschaftssystem der DDR nach dem Muster Westdeutschlands in privatwirtschaftliche Eigentumsverhältnisse zu überführen. Die letzte demokratisch gewählte Volkskammer der DDR hatte diese Aufgabe in dem durch sie eingebrachten Gesetz zur Treuhand-Anstalt wie folgt definiert (Paragraf 2): „Privatisierung und Verwertung des volkseigenen Vermögens nach den Prinzipien der sozialen Marktwirt-

schaft“. Diese Aufgabe hat die Treuhand-Anstalt (THA) 1990 mit über 3000 Beschäftigten in sechs Unternehmensbereichen übernommen. Insgesamt sind aus den Kombinatknapp 8500 Unternehmensobjekte hervorgegangen. Bis 1998 stieg die (kumulierte) Zahl der durch die THA bearbeiteten Unternehmensobjekte auf 23610. Bis 1994 sind direkt 157 Unternehmen liquidiert worden. Hinzukommen die aus dem Bestand der THA privatisierten Unternehmen, die jedoch nach einiger Zeit (indirekt) in die Liquidation mussten. Bei aller, zum Teil massiver Kritik an der THA ist zu bedenken, dass diese eine extrem schwierige Aufgabe - ohne historisches Vorbild - zu bewältigen hatte. Sie musste letztlich entscheiden, welche Unternehmenseinheiten unter welchen Bedingungen und in welchem Zeitraum saniert und schließlich privatisiert werden. Die Bundesregierung hat wohl aus ihrer Sicht geschickterweise diese Kompetenz nicht etwa, wie oft gefordert, einem eigenem Ministerium „Aufbau Ost“ übertragen. Vielmehr wurde im Sinne einer Arbeitsteilung und wohl auch zur Konfliktablenkung von der Bundesregierung diese Aufgabe der THA als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin übertragen. Diese Arbeitsteilung führte dazu, dass sich die Kritik an der Art der Privatisierung, durch die letztlich über 6 Millionen Arbeitsplätze abgebaut wurden, nicht direkt auf die Bundesregierung, sondern die THA konzentrierte. Bei der Einrichtung der THA mit der Aufgabe, auf Dauer nicht mehr marktfähig zu machende Produktionsbereiche zu schließen, wurde noch davon ausgegangen, hier würden Privatisierungserlöse erwirtschaftet. So regelte der Einigungsvertrag die Verteilung der Überschüsse zwischen dem Bund und den Ländern. Auch hierin zeigt sich die völlige Überschätzung des letztlich verwertbaren Produktionsbestands. Während die THA bis zum Ende ihrer Arbeit 1994 über 36 Mrd. DM Privatisierungserlöse erwirtschaftete, vererbte sie den Zuwachs der öffentlichen Verschuldung mit über 230 Mrd. DM. Dass die THA am Ende ihre Arbeit durch diese immense Beanspruchung öffentlicher Kredite finanziert hat, war wohl kaum vermeidbar. Kritisiert werden muss die weitgehend ineffiziente Verwendung dieser Finanzmittel. Der Grundfehler der THA war, dass der (schnellen) Privatisierung der Vorrang vor der Sanierung durch Kauf von Zeit eingeräumt wurde. Große, durchaus synergetisch wirkende Unternehmenseinheiten wurden zerschnitten und filetiert. Dadurch wuchs der Teil der Betriebe, die nicht in die Lage versetzt wurden, das Ufer der Marktwirtschaft zu erreichen. Einzelwirtschaftliches Denken auf dem Hintergrund der Wirkungsweise entwickelter Unternehmen im Marktsystem Westdeutschlands prägte das Privatisierungskonzept. Dagegen mussten überhaupt erst einmal Voraussetzungen für Marktstrukturen geschaffen werden. Viel zu wenig anerkannt wurde die Notwendigkeit, gleichsam im Zeitraffer die Unternehmen zur Wettbewerbsfähigkeit zu bringen. Überheblichkeit gemischt mit Ignoranz dominierten bei den handelnden Managern aus Westdeutschland in der THA. Regionalökonomisch gesamtwirtschaftliche Kriterien wurden durch den Vorrang für die kurzfristig einzelwirtschaftliche Bewertung vernachlässigt. Die Einrichtung THA war, wie die letzte demokratisch gewählte Volkskammer erkannte, richtig. Eine mittelfristig auf Sanierung ausgerichtete Umbaupolitik sowie eine stärkere Berücksichtigung ostdeutscher Interessen und die regionalökonomische Verankerung in Produktions- und Verteilungsnetzen hätten allerdings dazu beitragen können, den wirtschaftlichen Aufbau zu stärken.

## **Öffentliche Förderpolitik zum Ausgleich von Standortnachteilen: Vorrang für Kapitalbildung**

Die öffentliche Förderung konzentrierte sich auf den Aufbau und die qualitative Verbesserung des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks. Als Basis moderner Produktionsverhältnisse, aber auch zugunsten der privaten Haushalte wurden ebenfalls enorme Investitionen in die öffentliche Infrastruktur gelenkt. Neben dem Straßenbau und der Stadterneuerung gehörte dazu der Ausbau der Kommunikations-, Energie- und Wasser-netze. Heute verfügt Ostdeutschland in weiten Bereichen über eine bessere öffentliche Infrastruktur als Westdeutschland. Die Schaffung eines modernen privatwirtschaftlichen Kapitalstocks geriet zum Hauptanliegen der öffentlichen Förderpolitik. Dagegen wurde vor allem anfangs der Faktor Arbeit kaum gefördert. Der Vorrang für die Sachinvestitionen ergibt sich aus der Tatsache, dass der Kapitalstock der DDR nicht nur technisch veraltet, sondern im Vergleich zu Westdeutschland zum Teil völlig anders strukturiert war. Da die regionale Strukturpolitik innerhalb der EU vergemeinschaftet ist, musste dort eine Sondergenehmigung erreicht werden. Das gesamte Gebiet Ostdeutschlands wurde durch die EU im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung“ zur einheitlichen Förderzone erklärt. Nicht nur das ökonomisch starke Westdeutschland, sondern auch die EU hat maßgeblich den Umbau des Produktionssektors konzeptionell und finanziell unterstützt. In die gesamte Investitionsförderung sind von 1991 bis 1998 (kumuliert) 229 Mrd. DM geflossen. Rückblickend zeigen sich durchaus Erfolge dieser Förderpolitik beim Aufbau des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks. Nach Berechnungen des Ifo-Instituts sind rund 1,3 Bio. DM von 1991 bis 1998 in neue Anlagen investiert worden. Das Bruttoanlagevermögen ist, nach einem rapiden Rückgang durch die mangelnde Nutzbarkeit von Ausrüstungsgütern und Bauten, jahresdurchschnittlich mit 7 Prozent mehr als doppelt so schnell gewachsen wie in Westdeutschland. Das Durchschnittsalter des Anlagenbestandes in Ostdeutschland hat sich stark verjüngt und sich mittlerweile Westdeutschland angenähert. Der Modernitätsgrad dürfte sogar höher liegen. Obwohl insgesamt das Ziel, eine exportfähige Produktionswirtschaft zu schaffen, noch lange nicht erreicht ist, lassen sich durchaus Erfolge beim Aufbau neuer Produktionsstätten verzeichnen: hoch moderne Automobilwerke in Eisenach und Mosel, die Nutzfahrzeugproduktion in Ludwigsfelde, ein nagelneues Chemiewerk im alten Chemie-Dreieck. Beispiele aus dem Schiff- und Maschinenbau ließen sich hinzufügen. Im Vergleich zur vernetzten, international konkurrenzfähigen Wertschöpfung in Westdeutschland handelt es sich jedoch nur um wenige „Leuchttürme“ in der Industriebranche. Die weit über die westdeutsche Entwicklung hinausgehende kräftige Investitionstätigkeit hat noch längst nicht die westdeutsche Relation der Ausstattung eines Arbeitsplatzes mit Kapital erreicht. Trotz der Modernisierung des Kapitalstocks liegt die Arbeitsproduktivität noch weit unter der Westdeutschlands. Dies ist jedoch nicht nur technologiebedingt. Viele unternehmerische Defizite schlagen sich hier nieder: Mängel beim organisatorischen und technischen Management, Behinderungen beim Marktzugang - auch durch die westdeutsche Konkurrenz, Fehler bei der Spezialisierung sowie immer noch unzureichende Einbindung in Liefernetze. Die mangelnde Ausstattung mit Eigenkapital und Liquidität sind Folge dieser Defizite. Wie diese Defizite belegen, ist unstrittig, dass die privatwirtschaftliche, aber auch öffentliche Kapitalbildung noch über viele Jahre für Ostdeutschland fortgesetzt werden muss. Dabei müssen Fehler der bisherigen Förderpolitik vermieden werden. Die künftige Förderung sollte folgende Kriterien stärker berücksichtigen: regionalorientierte Zielgenauigkeit, Effizienz, Kontrolle und Transparenz. Nach diesen Kriterien ist es rational gewesen, das Instrument der

Sonderabschreibungen ab 1998 abzuschaffen. Denn mit diesem Instrument wurden Fehlallokationen ausgelöst - etwa Überkapazitäten in der Wohnungswirtschaft. Vor allem die westdeutschen Anleger nutzten diese Finanzierungsart zur Vermeidung von Steuern. Schwerpunkte der Förderung müssen weiterhin bleiben: die privatwirtschaftliche Kapitalbildung sowie speziell Existenzgründungen. Vorgeschlagen wird, die gezielte Wirtschaftsförderung Ostdeutschlands auf folgende Instrumente zu konzentrieren: Investitionszulagen mit Rechtsanspruch und einem Fördersatz von 7 Prozent, verbunden mit der Möglichkeit, diese schrittweise und sektoral differenziert zurückzuführen; Investitionszuschüsse nach der „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung“ mit einer Förderpräferenz für Ostdeutschland auf der Basis von Einzelfallentscheidungen; Existenzgründungsprogramme mit langfristigen, eigenkapitalähnlichen Darlehen, Zinssubventionen, Finanzierung von materiellen Investitionen sowie Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten; Eigenkapitalhilfen für Unternehmen mit künftig guten, jedoch erst noch zu erschliessenden Marktchancen durch langfristige Darlehen.

### **Arbeitsmarktpolitik: Arbeiten, Qualifizieren, Überbrücken**

Im Zuge der gewaltigen Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft in Richtung westdeutsche Produktionsverhältnisse sind im Vergleich mit der Zeit vor der Wende in Ostdeutschland inzwischen zwei Fünftel aller Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Zahl der inländischen Erwerbspersonen sank von 9 858 Tsd. (1989) auf 7 757 Tsd. im Jahr 1998. Für den Wegfall der Arbeitsplätze gibt es verschiedene Gründe: Zum einen waren die Betriebe innerhalb der Kombinate mit zu viel Personal besetzt („verdeckte Arbeitslosigkeit“). Zum anderen wurden mit dem Um- bzw. Neuaufbau moderner Betriebe riesige Produktivitätspotentiale ausgeschöpft, d.h. der Arbeitseinsatz fiel geringer aus. Im industriellen Kernbereich entkoppelte sich die Entwicklung der Wertschöpfung von der Nachfrage nach Arbeitskräften. Unter dem massiven Druck der Arbeitslosigkeit sind in Ostdeutschland auch auf Westdeutschland übertragbare Modelle der Arbeitsmarktförderung entwickelt worden. Angesichts der Tatsache, dass Ende 1998 immer noch fast 2,5 Mio. Arbeitsplätze fehlten und diese Lücke in den nächsten Jahren nicht nachhaltig abgebaut werden kann, kommt der Arbeitsmarktpolitik auch in Zukunft einer hohen Stellenwert zu. Neben den passiven Maßnahmen (Kurzarbeit und Altersübergangsgeld) bleiben die wichtigsten aktiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik mit den Zielen Arbeit statt Arbeitslosigkeit, Qualifizierung und Erschließung neuer Beschäftigungsfelder auch in Zukunft: Arbeitsmarktbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die vor allem der Erhöhung der individuellen Beschäftigungschancen sowie der Suche nach neuen Beschäftigungsfeldern dienen; Lohnkostenzuschüsse entlasten die ABM-Politik, da hier den Unternehmen pauschalierte Zuschüsse im Zuge der Einstellung eines Arbeitslosen gewährleistet werden. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) müssen auch in Zukunft für ABM und Lohnkostenzuschüsse gesichert werden.

### **Öffentliche Finanztransfers für die ostdeutsche Dependenzökonomie**

Ostdeutschland war nicht erst nach dem schockartigen Zusammenbruch der ehemaligen DDR-Wirtschaft durch den Import des westdeutschen DM-Währungssystems nicht in der Lage, den Aufbau der Wirtschaft, die öffentliche Infrastruktur, das öffentliche Dienstleis-

tungsangebot sowie die sozialen Sicherungssysteme aus eigener ökonomischer Kraft zu finanzieren. Dagegen erzwangen zuerst der ökonomische Niedergang und danach der Auf- und Umbau finanzielle Hilfen. Der Großteil der Finanzierung der sozial-ökonomischen Transformation musste durch die westdeutschen öffentlichen Haushalte bei Unterstützung durch die Europäische Union aufgebracht werden. Erst in einem längeren Lernprozess wurden der angemessene Umfang und die Struktur der öffentlichen Finanztransfers für Ostdeutschland anerkannt. Denn in den ersten Jahren der deutschen Einigung wurden die Anforderungen an die öffentlichen Haushalte systematisch völlig unterschätzt. Der im ersten Staatsvertrag vom Mai 1990 vorgesehene „Fonds Deutsche Einigung“ ging, wie gesagt, lediglich von einem Volumen von 115 Mrd. DM über vier Jahre aus. Die Vorstellung, die deutsche Einheit aus der „Portokasse“ finanzieren zu können, war ebenso abstrus wie die dahinter stehende Verheißung von den „schnell blühenden Landschaften“. Im Widerspruch zu dieser kleinmütigen Problemreduktion summierten sich von 1991 bis 1998 die effektiven öffentlichen Bruttozahlungen auf über 1,37 Bill. DM. Diese folgenreiche Fehleinschätzung des öffentlichen Finanzierungsbedarfs hatte zwei Gründe: Zum einen wurde die ökonomische Leistungsfähigkeit und damit das Tempo der Angleichung an Westdeutschland völlig überschätzt. Damit zusammenhing zum anderen der mangelnde Mut der damaligen Bundesregierung, eine gerechte Aufbringung dieser Mittel über Steuern sicherzustellen. Wer auf erheblich höhere Finanzierungsbedarfe hinwies, sah sich schnell als „Miesmacher“ der deutschen Einigung diffamiert. So wurde vorrangig aus wahltaktischen Gründen auf ein seriöses Finanzierungskonzept mit den Instrumenten der Steuerpolitik verzichtet. Politisch keine Chance hatte der Vorschlag aus den Reihen der damaligen Oppositionsparteien im Deutschen Bundestag, zumindest eine befristete Vermögensabgabe einzuführen. Erst durch den realen Druck der Transformationskrise musste der Finanzierungsrahmen Schritt für Schritt vor allem über öffentliche Schuldenaufnahme ausgeweitet werden.

Die Ausgabenfelder der staatlichen Finanztransfers für Ostdeutschland spiegeln die zu finanzierenden Aufgaben der sozial-ökonomischen Transformation wider: Leistungen zum Aufbau der sozialen Sicherungssysteme, Anschubförderung beim Auf- und Umbau des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks, öffentliche Infrastrukturausgaben, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Abfederung der Beschäftigungskrise. In dem Ausmaß, in dem Ostdeutschland aus eigener ökonomischer Kraft nicht in der Lage ist, die in dieser Region entfaltete investive und konsumtive Nachfrage zu befriedigen, werden auch in Zukunft öffentliche Transfers aus Westdeutschland bereit gestellt werden müssen. Als Faustformel für den Umfang der künftig pro Jahr zur Verfügung zu stellenden öffentlichen Transfers gilt: 150 Mrd. DM pro Jahr, allerdings im Tempo der Angleichung mit abnehmender Tendenz. Der wichtigste Schritt ist, bis zum Ende des Jahres 2004 auf der Basis des bisherigen Systems des föderalen Finanzausgleichs die Finanzierung sicherzustellen. Hierbei ist daran zu erinnern, dass die Eingliederung der ostdeutschen Länder und ihrer Gemeinden in die bisherigen, nicht grundlegend reformierten Strukturen des Finanzausgleichs durch das „Föderale Konsolidierungsprogramm“ ab 1995 gut gelungen ist. Bis zum Ende des Jahres 2004 sollen die innerstaatlichen Finanzbeziehungen grundlegend neu geregelt werden. Dabei lassen Klagen der sogenannten „reichen Länder“ (Baden-Württemberg, Bayern und Hessen) vor dem Bundesverfassungsgericht zu ihrer Besserstellung im Finanzausgleich harte Auseinandersetzungen über das künftige Ziel und die Gestaltung der innerstaatlichen Finanzverteilung erwarten. Bei der Neugestaltung muss jedoch die Sonderstellung Ostdeutschlands langfristig sichergestellt werden. Denn mit Westdeutschland vergleichbare Produktions- und Lebensverhältnisse werden auch in den nächsten zehn Jahren der deutschen Einigung noch nicht



erreicht werden. Würde diese Sonderförderung eingestellt, so würde Ostdeutschland als unterentwickelte Gesamtregion zementiert. Allerdings müssen im Ausmaß voranschreitender Angleichung die öffentlichen Finanztransfers entsprechend zurückgeführt werden.

Zur Zwischenbilanz nach zehn Jahren Finanzierung der ostdeutschen Transformation gehört die Feststellung, dass die Lasten unsozial verteilt worden sind. Über die Anhebung der Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen sind ausschließlich Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Finanzierung einbezogen worden. Beamten und Selbständigen wurde diese Belastung nicht zugemutet. Die heute hohen Sozialversicherungsbeiträge sind auch die Folge des Verzichts einer Finanzierung über das Steuersystem nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit. Dazu kam die Erhöhung der allgemeinen Umsatzsteuer sowie spezieller Verbrauchssteuern. Die Folge war eine relativ stärkere Belastung unterer und mittlerer Einkommensgruppen. Lediglich der „Solidaritätszuschlag“ mit derzeit 5,5 Prozent auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld führt mit wachsendem zu versteuerndem Einkommen zur leistungsgerechten höheren Belastung. Dieser Einigungszuschlag kann ernsthaft in den nächsten Jahren nicht abgeschafft werden. Schließlich wurde als wichtigstes Instrument der Finanzierung die öffentliche Kreditaufnahme eingesetzt. Die im sogenannten Erblastentilgungsfonds zusammengefassten öffentlichen Schulden zur Finanzierung der deutschen Einigung werden mit ca. 360 Mrd. DM im Jahr 2003 ihren Höhepunkt erreichen. Im Prinzip war und ist der Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme für diese Aufgabenfelder richtig. Trotz anders lautender Aussagen im Streit um das auf Einsparungen ausgerichtete „Zukunftsinvestitionsprogramm 2000“: Auch eine rot-grüne Bundesregierung hätte dieses Finanzierungsinstrument gewählt, hätte sie in den letzten zehn Jahren die politische Verantwortung für die deutsche Einigung gehabt. Ökonomisch und sozial wären ausschließlich Steuererhöhungen zur Finanzierung der öffentlichen Transfers innerhalb einer Generation nicht mobilisierbar gewesen. Diese Belastung einer Generation wäre falsch gewesen. Die Finanzlasten der deutschen Einigung müssen auch auf Nachfolgegenerationen verteilt werden. Schließlich profitieren diese vom Aufbau konkurrenzfähiger Wirtschaftsstrukturen in Ostdeutschland und damit von der künftig positiven Einigungsdividende. Der Einsatz der Staatsschulden entspricht auch Art 115 GG, der verlangt, dass sie im Ausmaß öffentlicher Investitionen erfolgen. Wer will ernsthaft bestreiten, dass es sich hier um ein investives Zukunftsprojekt handelt. Nicht die Finanzierung über Staatsschulden ist das Problem, sondern der treffsichere und kontrollierbare Einsatz für den sozial-ökonomischen Aufbau Ostdeutschlands. Die durch die rot-grüne Bundesregierung hochgespielte Erblastthese, mit der die Reduktion der öffentlichen Neuverschuldung über Einsparungen durchgesetzt werden soll, wird durch das Beispiel der generationenübergreifenden Aufgabe deutsche Einigung widerlegt.

#### **Fazit der Bilanz nach zehn Jahren: Fortsetzung einer zielgenauen Förderpolitik**

Das Urteil über die Zwischenbilanz nach zehn Jahre sozial-ökonomischer Angleichung Ost- an Westdeutschlands fällt - je nach Sicht - sehr unterschiedlich aus. Bei der ostdeutschen Bevölkerung ist die Enttäuschung über immer noch unzureichende Fortschritte beim Aufbau einer sich selbst tragenden und international wettbewerbsfähigen Wirtschaft groß. Schließ-

lich konnte, bezogen auf die Einwohner, beim Bruttoinlandsprodukt 1998 nur 56,1 Prozent des Westniveaus (= 100) erreicht werden. Überlagert werden schließlich viele positive Ansatzpunkte durch die deprimierende Lage auf den Arbeitsmärkten. Ohne die Arbeitsmarktpolitik wäre die Zahl der Arbeitslosen noch viel höher. Diametral zu dieser pessimistischen Sicht Ostdeutschlands droht in Westdeutschland die Meinung an Bedeutung zu gewinnen, es seien ausreichend finanzielle Hilfen geleistet worden. Einzelne Beispiele belegten gar verschwenderische Verausgabung für überdimensionierte Projekte. Schließlich gäbe es auch in Westdeutschland Regionen mit vergleichbar hoher Arbeitslosigkeit.

Die Bilanz der ökonomischen Transformation weist durchaus auch Erfolge auf. Aufgebaut wurde ein im Vergleich zu Westdeutschland moderner privatwirtschaftlicher Kapitalstock. Die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen je Einwohner konnten deutlich über das Niveau Westdeutschlands gesteigert werden. Die öffentliche Infrastruktur ist in Bereichen des Verkehrswegebbaus, der Telekommunikation sowie der Energienetze und des Wassersystems auf den neuesten Stand gebracht worden. Der alte Wohnungsbestand wurde mit großem Mittelaufwand saniert; neue Wohnungen kamen hinzu. Ökologische Erblasten gigantischen Ausmaßes konnten deutlich reduziert werden. Schließlich haben trotz anfänglicher Schwierigkeiten Unternehmen innerhalb des harten Wettbewerbs Fuß fassen können. Dazu gehört eine Vielzahl dauerhaft erfolgreicher Existenzneugründungen. Diese Erfolge in der Einigungsbilanz bestätigen, dass es richtig war, öffentliche Finanzmittel einzusetzen. Wenn hier neben den Misserfolgen diese positiven Wirkungen genannt werden, dann verbindet sich damit, wie oft in Ostdeutschland befürchtet, nicht die Erwartung devoter Dankbarkeit. Ernsthaft geht es um die Antwort auf die Frage, ob nicht erheblich mehr Erfolge in der Transformation Ostdeutschlands hätten erreicht werden können. Auf der negativen Seite der Bilanz steht die Tatsache, dass nach zehn Jahren immer noch über 2,5 Millionen Arbeitsplätze im marktvermittelten ersten Arbeitsmarkt fehlen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist trotz vieler arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten viel zu hoch. Die völlig unzureichende Nachfrage nach Arbeitskräften ergibt sich einerseits aus dem Aufbau hochproduktiver Produktionsstätten (Wertschöpfung ohne Jobs) und andererseits wegen der zu gering entwickelten und instabilen Struktur der Unternehmenswirtschaft.

Die wichtigsten Aufgaben zur Fortsetzung der sozial-ökonomischen Integration Ostdeutschlands sind: zielgerichtete und konzentrierte privatwirtschaftliche Kapitalförderung zum Ausgleich von Standortnachteilen mit unterschiedlichen Instrumenten; Aufbau von unternehmensbezogenen Netzen in den Regionen; endgültige Anpassung der Löhne an das Westniveau, denn bezogen auf die Wertschöpfung sind die vergleichsweise immer noch hohen Lohnstückkosten nicht Folge übertriebener Lohnpolitik, sondern Ausdruck behinderter Zutrittschancen zu den Märkten, Managementdefizite und unzureichend zielgenauer Förderpolitik für die Unternehmen; Abbau noch vorhandener Defizite in der öffentlichen Infrastruktur; Fortsetzung und Stärkung der Arbeitsmarktpolitik zur produktiven Überbrückung in den ersten Arbeitsmarkt bzw. zur Entwicklung neuer Beschäftigungsfelder. Diese zielorientierten Maßnahmen lassen sich nur auf der Grundlage einer längerfristig verbindlichen, also auch vertrauensbildenden Zusage öffentlicher Finanztransfers realisieren. Bei der Neuordnung der innerstaatlichen Umverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs, der bis Ende 2004 geregelt sein muss, ist die finanzielle Absicherung des Sondergebiets Ostdeutschland sicher zu stellen. Derzeitige Umfragen zur Bewusstseinslage der ostdeutschen Bevölkerung verweisen auf einen tiefen Widerspruch: Während durchaus sozial-ökonomische Fortschritte anerkannt werden, wird die Lebensweise zu DDR-Zeiten deutlich positiver eingeschätzt. Hierin offenbaren sich ernst zunehmende Ängste vor den übermächt-

tigen Sozialrisiken und Ungewissheiten, die die Angleichung an den real existierenden Kapitalismus Westdeutschlands mit sich brachte. Die drohende, sich wieder vertiefende geistige Spaltung zwischen Ost- und Westdeutschland ist nur zu überwinden, wenn überschaubar und verbindlich die Politik der sozial-ökonomischen Integration fortgesetzt wird. Eine neue, jetzt bewusstseinsspaltende Mauer kann nur vermieden werden, wenn diese Förderung nicht als großzügige Gönnerstat der „Wessis“ mit der Erwartung permanenten Dankbarkeit durch die „Ossis“ dargeboten, sondern als die gemeinsame Zukunftsaufgabe im neuen Deutschland fortgesetzt wird.