

Wie berechtigt ist ostdeutsche „Schönfärberei“ bis zum Jahre 2019? - Politische Erwartungen und regionale Differenzierungen Ost -

Karl Mai

Stand: 7.2.2008

Am 17. Januar 2008 fand eine Tagung des *SPD-Ostforums* statt, die im Zeichen optimistischer Akzentsetzungen für die ostdeutsche Regionalentwicklung stand. Es ist zweifellos notwendig, der ostregionalen Entwicklung jene erhöhte politische Aufmerksamkeit zu widmen, die den dort ungelösten wirtschaftlich-sozialen Problemen angemessen ist. Die in den letzten Jahren krass abnehmende Zufriedenheit in der Wohnbevölkerung Ost ist hierfür ein anmahndes Signal. ¹

Der Vorsitzende des SPD-Ostforums e. V. ist mit *Jens Bullerjahn* auch der Finanzminister von Sachsen-Anhalt, der bisher durch seine engagierte Weise den Ostproblemen besser beikommen will, ohne an die Bundespolitik neue, weiterreichende Finanzforderungen zu stellen. Bullerjahn hatte in den letzten Jahren durch eigene Analysebeiträge auf Landesparteebene der SPD dazu beigetragen, die Entwicklungsfragen der NBL zu verdeutlichen, eng mit der Wirtschaftsforschung kooperiert und die Konsequenzen für eine langfristige Wirtschafts- und Finanzpolitik in weitgehender Übereinstimmung mit Forschungsergebnissen gezogen. In seinem jetzigen Auftritt vor dem Forum Ost wird diese Linie scheinbar aufgegeben – zumindest ergeben sich aus der Sicht der Bürger kritische Fragen. Aus dem Gegensatz der Interessenlage eines Finanzministers mit ausgeprägten „Spar“-Ambitionen und eines wichtigen ostdeutschen SPD-Vertreters können schon langfristige Spannungen erwachsen.

In seinen Einführungsworten ² führte *Jens Bullerjahn* als Vorsitzender des SPD-Ostforums den *Tenor* des Anliegens in die Debatte wie folgt ein:

„Ich glaube, nach mehr als fünfzehn Jahren wirtschaftlichen Umbruchs im Osten können wir heute sagen: 'den' Osten als zusammenhängendes Wirtschaftsgebiet mit gleichen Problemen, nahe zu gleich hoher Arbeitslosigkeit, gleichmäßig verteilter anderer Probleme bei Infrastruktur, Stadtumbau und Bevölkerungsentwicklung – diesen 'Osten allgemeiner Bedürftigkeit' gibt es nicht mehr.“ Dies suggeriert eine qualitative Veränderung im Osten, die auf wesentlich neue Entwicklungsbedingungen hindeutet, wofür aber hinreichende Indizien und Kriterien ungenannt bleiben. Demgegenüber ist auffällig, dass ein *Kirchlicher Herausgeberkreis* zu Ende 2007 das „Jahrbuch Gerechtigkeit III“ mit dem Titel „*Zerrissenes Land*“ herausgebracht hatte, in dem ernsthafte Einschätzungen und statistische Fakten zu ostdeutschen Regionen und Subregionen gerade wegen der *Differenziertheit ihrer Lage* die „Alarmglocke“ anschlagen.

Bullerjahn fordert dazu auf, „unser Schicksal und unsere weitere Entwicklung selbst in die Hand (zu) nehmen. (!) Dazu müssen wir bis zum Auslaufen des Solidarpakts 2019 auf eigenen Füßen stehen.“ Diese Forderungen sind jedoch weder durch die dafür erforderlichen komplexen Voraussetzungen hinsichtlich einer hinreichend steigenden Finanzkraft der NBL noch bezüglich der angegebenen Befristung „bis 2019“ konkret überzeugend begründet. Sie kommen einer Vision gleich.

Hier übergeht Bullerjahn die bestehende marktregulierte Integration der NBL in die deutschen und EU-weiten wirtschaftlichen Arbeitsteilungen, die sich nur schwer den politischen Wunschvorstellungen beugt. Da hilft auch kein vollmundiger Appell an die versammelten SPD-Interessenten auf diesem Forum. Es gibt keinen ordnungspolitischen Mechanismus, der die von Bullerjahn erkorene Zielstellung bis 2019 sicherstellt, selbst wenn die Politik „unser weitere Entwicklung selbst in die Hand“ nehmen könnte. Letzteres ist, trotz wohlgemeinter Verheißungen, bisher immer noch misslungen.

Zu Bullerjahns Auftritt sind noch weitere Bemerkungen notwendig, um die dort versuchte „Beschönigung“ wieder auf realistischere Ebene zu bringen. Zunächst ist klarzustellen: Eine „gleichmäßige Verteilung“ der ostregionalen Probleme gibt es schon lange nicht mehr – die Differenzierung der Subregionen ist längst fortgeschritten, wie die Wachstumsforschung wiederholt nachgewiesen hat.³ Hier verkündet Bullerjahn kein Novum, sondern schiebt ein verdecktes Signal gegen „Angleichungsvorstellungen“ vor: je größer die Differenzierung, umso schwerer jede weitere Angleichung der Lebensverhältnisse als *Verfassungsauftrag*.

Dies schließt jedoch keineswegs aus, dass es infolge der noch niedrigeren Selbstfinanzierungskraft in den NBL auch schlicht „allgemeine Bedürftigkeit“ gibt, was immer man darunter zu verstehen hätte. Wäre dem nicht so, könnte man z. B. den Solidarpakt II aussetzen.

Die Presse reagierte auf diese Ausführungen vordergründig triumphierend im Sinne von „das Problem Ostdeutschland gibt es nicht mehr“. Danach löse sich das regionale Sonderproblem Ost in eine stärker differenzierte Regional- und Zweigstruktur auf und bette sich in die innerstaatliche regionale Differenzierung und damit in die deutsche „Normalität“ ein. Damit entfallende absehbar das Beharren auf weiterer „Angleichung der Lebensverhältnisse“ für Ostdeutschland als Ganzes und damit auch ein besonderer Druck auf ausreichende Finanzhilfen zugunsten der ostdeutschen Länder im langfristigen Zeitraum bis 2019.

Eine so weitgehende Umorientierung der Öffentlichkeit erscheint reichlich verfrüht nach der doch kurzen Zeitspanne temporär-konjunktureller Erholung der ostdeutschen Wirtschaft und ohne Bezugnahme auf die erheblichen Strukturdefizite und -differenzierungen auch innerhalb der ostdeutschen Region. Bullerjahn ignoriert auch die im Detail pessimistischen Projektionen mehrerer professioneller Wirtschaftsforschungsberichte zu den NBL. Selbstbewusst betont er: „Wir haben es geschafft, dass alle ostdeutschen Länder in diesem Jahr keine neuen Schulden mehr aufnehmen müssen.“ Dies lässt den übertriebenen Eindruck entstehen, die forcierte „Spar“-Politik habe dieses Ergebnis zustande gebracht.

In Wirklichkeit hat das jüngste konjunkturelle Plus in der ostdeutschen Region die erheblichen bestehenden Struktur- und Regionaldefizite nicht aufgelöst oder entscheidend vermindert, sondern lediglich eine willkommene, aber vorübergehende Entspannung der Haushaltslage durch nicht geplante Einnahmen bewirkt. Damit sind die akuten Finanznöte überdeckt worden, ohne die vorhandenen Defizite der ökonomischen Potenziale ursächlich zu beseitigen. Es liegen noch keine vollständigen Daten für die neuen Bundesländer (einschließlich der Gemeinden) vor, die eine Bewertung deren Haushaltslage zu Ende 2007 gestatten.

Nun wäre auf einige Stichpunkte für ostdeutsche Länderprojektionen bis 2020 aus der Forschersicht zu verweisen: 1. die BIP-Leistung der NBL, 2. die Haushaltseinnahmen, 3. die Zins- und Tilgungslasten aus der Verschuldung. Hierzu liegen modellhafte Projektionen bis 2020 und z. T. darüber hinaus vor. Darauf basierend, heißt es in einer *Gemeinschaftsstudie* aus dem Jahre 2007: „Das reale Volumen der Einnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden sinkt selbst in der 3 %-Variante (des BIP-Wachstums) bis zum Jahr 2020 auf ca. 93 % des Realvolumens des Ausgangsjahrs 2005 und in der 2,2 %-Variante sogar um ca. 14 %.“⁴ Damit ist eine chronische relative Minderfinanzierung in ostdeutschen Regionalhaushalten im innerdeutschen Vergleich von der Einnahmenseite her bis 2020 vorgezeichnet, die sich insbesondere auch bei den durchschnittlich hohen jährlichen Zinslasten der Haushalte Ost ausprägen wird.

Die Wirtschaftsforschung zeigt auf: *Diese Indikatoren sind von der absehbaren demografischen Veränderung in den NBL mit beeinflusst bzw. mit geprägt.*

Die Ergebnisse der Projektionen und Modellrechnungen widersprechen einer höheren Eigenfinanzierungskraft der NBL im Sinne der expliziten Forderung, „bis zum Auslaufen des Solidarpakts 2019 auf eigenen Füßen zu stehen“. (Bullerjahn) Dies dennoch zu erzwingen, setzt auf

der ostdeutschen Länder- und Kommunalebene rigorose Kürzungsmaßnahmen der öffentlichen Ausgaben voraus, über deren politische und regionale/subregionale Konsequenzen noch zu wenig ausgesagt wird. Immerhin ist die Tilgung der kumulierten Staatsschulden ein schwerwiegendes Sonderproblem für den zukünftigen Langzeitraum, das enorme Zinslasten einschließt.

Hinzu kommt der Umstand, dass bereits bisher starke regionale und subregionale Differenzierungen in den NBL die wirtschaftliche Potenzialbildungen erheblich verschlechtern, wie eine Studie von Juli 2005 zeigt: „Unter den ostdeutschen Kreisen ordnen sich 10 Kreise (9 % der ostdeutschen Kreise) über dem Bundesdurchschnitt ein, 5 Kreise entsprechen diesem. Von den übrigen 98 Kreisen besetzen 57 die schlechteste Kategorie.“⁵

Das IWH ermittelte 2007 in Sachsen und Sachsen-Anhalt je zwei, in Thüringen und Brandenburg je eine und in Mecklenburg-Vorpommern *keine* Raumordnungsregion (ROP) der höchsten Wachstumsklasse IV von insgesamt 22 unterschiedenen ROR.⁶

Eine künftige Konzentration der Länderfinanzmittel auf die wenigen bevorteilten Kreise oder Subregionen in den NBL ist auch kaum geeignet, eine „sich selbst tragende“ Finanzkraft der Länder zu generieren.

Die weitere Abhängigkeit der ostdeutschen Länder von externen Zuflüssen von Haushaltsmitteln lässt sich *bis 2019* nicht absehbar beenden, weil bis dahin die regionalwirtschaftliche *Endverwendung* (gemäß VGR) immer noch *über* deren Eigenleistung liegen wird. Dies ist allein schon die Folge der weiterbestehenden hohen sozialen Transfers West-Ost, wozu die nachhinkende Produktivitätsentwicklung Ost beiträgt. Von daher wäre dann eine ausreichende oder gar völlige Angleichung der originären Steuerquote an den westdeutschen Länderdurchschnitt nicht gegeben. Dies hat Folgen für die ostregionale Fremdfinanzierung der öffentlichen Haushalte, wie nachstehend kurz angeführt.

- *Erstens* zunächst auf die *Sonder- und Ergänzungszuweisungen* des Bundes an die NBL, die in den kommenden Jahren degressiv reduziert werden und mit dem Solidarpakt II bis 2019 auslaufen, aber bis dahin vorwiegend zur Anhebung des Niveaus der öffentlichen Investitionen zweckorientiert gewährt werden. Unter dieser Degression leiden absehbar jene schwächeren ostdeutschen Bundesländer, die auch erkennbar im aktuellen Konjunkturaufschwung zurückliegen.
- *Zweitens* auf die bestehenden Zahlungen aus dem *horizontalen Finanzausgleich* für Länder, die wegen zu geringer Finanzkraft (aus der bestehenden Unterentwicklung) einen Ausgleich für die Haushaltseinnahmen erhalten. Dieser Ausgleich ist von der geringeren eigenen originären Steuerkraft der jeweiligen Länder abhängig. Die Mittel aus dem „horizontalen Finanzausgleich“ sind nicht hauptsächlich investitionsorientiert, sondern ebenso für die Deckung der übrigen öffentlichen Haushaltsausgaben bestimmt. Die föderalen Absichten zur Kürzung dieser Ausgleichsbeträge wären derzeit durch anderweitige Mehreinnahmen in den NBL nicht zu kompensieren. Im Gegenteil: es ist hier mit weiteren Einnahmenverlusten aus den geplanten Senkungen von Direktsteuern zu rechnen.
- *Drittens* auf die fortbestehenden Zahlungen aus der *EU-Förderung*, die an strenge Verwendungsrichtlinien gebunden sind und von der EU-weiten Bewertung der ostdeutschen Unterentwicklung in einzelnen ihrer Subregionen abhängen.

Völlig aus der zitierten *Erwartung*, „*auf eigenen Füßen zu stehen*“ fällt dagegen die Abhängigkeit der NBL von den Transfers der Sozialkassen (einschließlich deren Bundeszuschüsse), die ausserhalb der Finanzierung der Gebietskörperschaften weiterläuft. Diese jährlich hohen Summen der sozialen Transfers, die sozialgesetzlich bestimmt sind, bilden auch weiterhin eine gewichtige Größe, die z. Z. noch mehr als *doppelt* so hoch ist wie die *direkt* wirtschaftlich verwendeten

derzeitigen Haushaltszuflüsse in die NBL-Gebietskörperschaften *von außen*.

Dies verdeutlicht die komplizierten Voraussetzungen für alle Projektionen der künftigen Finanzlage der NBL, die stark von der resultierenden komplexen Einkommensentwicklung abhängig sind, die letztlich auch in die *Kaufkraft* der ostdeutschen Unterregionen einfließen. Daraus leiten sich in der Praxis zumeist wichtige Investitionsentscheidungen ab. Solide Vorausberechnungen hierzu in den NBL im längerfristigen Zeitraum sind ernsthaft noch nicht möglich. Auch daher ist eine Aussage über den graduellen Realitätsgehalt für die künftige „selbst tragende Wirtschaft in den NBL“ immer noch *hochgradig spekulativ und damit qualitativ eine bloße Hypothese bei unsicheren Parametern*.

Eine *ifo-Studie* von 2006 beendete die Analyse der ostdeutschen Angleichungsprozesse an die westdeutsche Normalität mit einer sehr vorsichtigen Aussage wie folgt:

„Gelingt es Ostdeutschland, den stetigen Aufwärtstrend im industriellen Sektor zu halten und kommt der strukturelle Anpassungsprozess in der Bauwirtschaft demnächst zu einem Ende, so kann der Konvergenzprozess wieder etwas an Fahrt aufnehmen... Tatsächlich ist nur mit einer langsamen Konvergenz zu rechnen.“⁷

Das *IWH* argumentiert in derselben Richtung: „Allerdings verringert sich die Wachstumsstärke mit dem abnehmenden Arbeitskräfteangebot“ der NBL.“ ... wird aus dieser Sicht das Gefälle zwischen den Wachstumspotenzialen der Bundesländer eher verstärkt ...“⁸

Hier ein *Auszug* aus einer instruktiven Tabelle des IWH:

Tabelle: Stellung der ostdeutschen Flächenländer nach der Pro-Kopf-Produktion 1995 bis 2020
-Deutschland = 100-

Bundesland:	1995	2005	2010 *	2020 *
Brandenburg	65,5	65,5	63,8	59,7
Mecklenburg-Vor.	65,0	65,3	63,1	58,8
Sachsen	66,6	70,5	71,2	73,9
Sachsen-Anhalt	61,6	70,3	70,5	73,6
Thüringen	61,6	67,8	69,3	72,4
NBL (o. Berlin)	64,4	68,2	68,2	68,7

* Anmerkung: Auf Basis Wachstumsintensität von 2000 bis 2005 errechnet;

Quelle: IWH, „Wirtschaft im Wandel“, 6/2007, S. 217 (Tabellen-Auszug)

Damit ist jede Erwartungshaltung, durch ein schnelleres Wachstum der BIP-Leistungen je Kopf in den NBL (im Vergleich zu Westdeutschland) bedeutende Entwicklungsvorteile bis zum Jahre 2020 zu erreichen, klar zu verwerfen.

Dies wird auch auf dem Hintergrund besonders der demografischen Veränderungen in den NBL plausibel. Dazu schreiben z. B. die drei Forschungsinstitute *IWH, ifo-Dresden und TU-Dresden* in ihrem analytischen *Endbericht* zur demographischen Entwicklung in den NBL vom Jahre 2006 folgende Bewertung:

„Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die *Rückführung der Osttransferleistungen sowie die infolge des Bevölkerungsrückgangs eintretenden Einnahmenverluste* in den nächsten 15 Jahren in den neuen Ländern, selbst bei optimistischen Wachstumsszenarien, *durchgängig zu Realverlusten beim Primärausgabenvolumen und auch bei den Pro-Kopf-Primärausgaben führen werden*... Der Umstand, dass einige der ostdeutschen Länder bereits eine deutlich höhere Pro-Kopf-Verschuldung als die finanzschwachen Westflächenländer haben und ihre Haushalte noch immer mit erheblichen Finanzierungssalden belasten, führt dort zu *zusätzlichen Anpassungslasten*, die sich zum einen aus dem Abbau der Finanzierungsdefizite ergeben und ferner auch durch die demographischen Entwicklungstrends verursacht werden, da die hohe Schuldenlast in Zukunft von einem immer kleiner werdende Bevölkerungszahl getragen werden muss.“⁹ (Hervorhebung von mir

- K. M.)

Es ist also absolut nicht zu erwarten, dass die vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen sich verschärfenden Reduzierungen der Einnahmen und Ausgaben der regionalen öffentlichen Haushalte eine hinreichende Dimension des „auf den eigenen Füßen stehens“ der NBL bis zum Jahre 2019 erlauben. Es ist übrigens nirgendwo definitiv von der Politik vorgegeben worden, was man konkret unter einer „sich selbst tragenden“ Regionalwirtschaft auf Länderebene verstehen sollte und woran man sie exakt bemessen kann – hier sind weiterführende Auskünfte dringend geboten.

Spätestens hier sollte sich *Jens Bullerjahn* an diese oben schon zitierte Gemeinschaftsstudie erinnern, wo dazu ausführlich wurde:

„Wie die Analysen in dieser Arbeit gezeigt haben, können sich demographische Faktoren über eine Vielzahl von Einflusskanälen negativ auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken. Neben der Schrumpfung von Bevölkerung und Erwerbspersonenpotential – als Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des Angebots an Fachkräften – spielt dabei die Alterung eine besondere Rolle, da diese auch die Produktivitätsentwicklung negativ beeinflussen kann. Diese Überlegungen sind insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern von besonderer Bedeutung, *da hier in den nächsten 15 Jahren mit überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsverlusten zu rechnen ist*. Hier kommt überdies erschwerend hinzu, dass die Bevölkerungsschrumpfung sowie die parallele Rückführung der Ost-Transferleistungen *zu einer zunehmenden Einengung der finanzpolitischen Handlungsspielräume führt*. Die notwendige Anpassung der öffentlichen Ausgaben kann zu zusätzlichen dämpfenden Effekten auf die wirtschaftliche Entwicklung führen.“ (S. 286) (Hervorhebung von mir -K.M.)

Dieser Skeptizismus durchzieht die meisten Projektionen zur künftigen Entwicklung in den NBL und gebietet der Politik, nicht die widersprüchliche Realität der NBL aus dem Auge zu verlieren. In der Zeit nach dem Jahre 2010 treten massiv negative Faktoren auf, wie z.B. zunehmend rückläufige Haushaltseinnahmen der ostdeutschen Länder und Gemeinden, sprunghafte Nachwuchsengepässe auf dem Arbeitsmarkt bei jungem Fachpersonal, dramatische Folgen der "demografischen Falle Ost" bei der Überalterung, sich kumulierende Effekte beim Rückgang der Massenkaukraft infolge Verschiebungen in der Altersstruktur.¹⁰ Insbesondere die demografischen Veränderungen in den NBL und ihre Folgen ziehen sich inzwischen wie ein roter Faden durch die neuere Literatur.

Hier kann auf die weitere Analyse der ostdeutschen ökonomisch-sozialen Perspektiven verzichtet werden, unter Hinweis auf jüngere leicht zugängliche Veröffentlichungen zu diesem Thema.

(www.memo.uni-bremen.de/docs/m2807.pdf)

(www.memo.uni-bremen.de/docs/m4407.pdf)

Bullerjahns Auftritt deutet auf eine eher populistische Anwandlung und auf Verdrängung von wichtigen Untersuchungsergebnissen der professionellen Wirtschaftsforschung neueren Datums. Statt an eine „zunehmende Einengung der finanzpolitischen Handlungsspielräume“ in der Mehrzahl der NBL als einer *unabweisbaren Tendenz* anzuknüpfen, verkündet er die objektiv noch verfrühte Hoffnung als Ziel, bis 2019 „auf eigenen Füßen zu stehen“ und hebt somit alle seine diesbezüglichen Ambitionen auf ein Zielniveau mit voluntaristisch-subjektivem Anstrich. Für die von der Entwicklung bereits weitgehend *abgehängten* 57 ostdeutschen Kreise, die schon 2005 ermittelt wurden, öffnet sich so keine aussichtsreiche Politik.¹¹

Daher ist eine nüchterne Rückbesinnung auf die Realitäten für die Ostdeutschen notwendig. Dazu kann auch das neue Buch von *Norbert Peche* „Selbst ist das Volk“, 2007, wesentlich beitragen, in welchem die Konsequenzen der Lage in verständlicher und origineller Weise gezogen wurden, was für die Ostdeutschen und Westdeutschen gleichermaßen von essentiellstem Interesse sein sollte.

-
- 1 Kirchlicher Herausgeberkreis, „Zerrissenes Land. Perspektiven der deutschen Einheit“, 2007, S. 246 ff.
 - 2 Presseverlautbarung des Ost-Forums der SPD, im Internet unter
“[www.forumost.de/servlet/PB/show/1737982/Begrüßungsrede Jens Bullerjahn.pdf](http://www.forumost.de/servlet/PB/show/1737982/Begrüßungsrede_Jens_Bullerjahn.pdf)“
 - 3 So z. B. Ziegler, Astrid, „Neue regionale Disparitäten im vereinten Deutschland“, Hans Böckler Stiftung, 1996, Graue Reihe – Heft 106;
Jakszentis/Hilpert, „Regionale Entwicklungsunterschiede in Ostdeutschland im Vergleich“, Otto-Brenner-Stiftung, 2005, Arbeitsheft Nr. 42;
IWH, „Wirtschaft im Wandel“ 6/2007, S. 210 ff.
 - 4 IWH, Ifo-Dresden, TU-Dresden, „Demographische Entwicklung in Ostdeutschland. Endbericht“, S. 252/254
 - 5 Jakszentis/Hilpert, a. a. O., S. 23
 - 6 IWH, a. a. O., S. 215
 - 7 „Mittelfristige Perspektiven der Ost-West-Konvergenz“ von Michael Berlemann und Marcel Thum, Ifo-Dresden berichtet, 1/2006
 - 8 IWH, „Wirtschaft im Wandel“, 6/2007, S. 218
 - 9 IWH, Ifo-Dresden, TU-Dresden, a. a. O., S. 263/264
 - 10 Vergl hierzu: Karl Mai in „Sozialismus“ Heft Nr. 3 (März 2005), 32. Jahrgang, Heft Nr. 286, S. 17-21.
 - 11 Jakszentis/Hilpert, a. a. O., S. 23