

*Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik*

MEMORANDUM 2002

Blauer Brief für falsche Wirtschaftspolitik –
Kurswechsel für Arbeit und Gerechtigkeit

PapyRossa Verlag

6. Abschied vom Aufholprozess Ost?

6.1 Rückstand in der ostdeutschen Wertschöpfung und seine Folgen

Charakteristisch für die Wirtschaft Ostdeutschlands sind auch im zwölften Jahr nach der Vereinigung große Rückstände im gesamtwirtschaftlichen Leistungs- und Einkommensniveau, hohe strukturelle Defizite, eine beträchtliche Lücke zwischen Eigenleistung und Endverbrauch und eine davon abgeleitete zu starke Abhängigkeit von westdeutschen Finanztransfers (»Transferökonomie«). Das BIP je EinwohnerIn ist gegenüber Westdeutschland um fast 40 Prozent geringer. Ostdeutschland liegt damit insgesamt noch immer unter der Marke von 75 Prozent des EU-Durchschnitts und ist damit die größte geschlossene Region mit einem derartig hohen Rückstand innerhalb der EU.

Das Einkommensniveau der ostdeutschen Bevölkerung ist um ca. 30 vH geringer als das in Westdeutschland. Die Arbeitslosen- und ebenso die Unterbeschäftigungsquoten sind mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Faktisch stagniert der innerdeutsche Aufholprozess bereits seit 1996. Die Schere zwischen Ost und West öffnet sich seitdem wieder, und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich hieran in den nächsten Jahren grundlegend etwas verändern wird. Nach der strukturellen Verfestigung der Rückstände schlägt die gegenwärtige Rezession auf die ostdeutsche Ökonomie besonders hart durch. Das West-Ost-Gefälle im Wachstum des BIP und beim Rückgang der Investitionen hat sich 2001 zu Ungunsten Ostdeutschlands noch weiter erhöht. 2001 ist die gesamtwirtschaftliche Leistung sogar zum ersten Mal seit dem tiefen Produktionseinbruch 1990/91 wieder geschrumpft. Das im Vergleich zu Westdeutschland geringere Wachstum des ostdeutschen BIP wird sich infolge des weiteren Rückgangs der Bauproduktion voraussichtlich bis 2004 fortsetzen. Die Zahl der Erwerbstätigen (ohne Berlin) ging auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sowie 2000 und 2001 weiter zurück. Für 2002 wird nochmals eine Verringerung der Zahl der Beschäftigten

um 70.000 erwartet. Lagen die ostdeutschen Ausrüstungsinvestitionen je EinwohnerIn in den Jahren 1994–1996 bei 106 Prozent des westdeutschen Niveaus, gingen sie danach stark zurück und erreichten 2000 nur noch 87 vH des westdeutschen Standes.

Im Zuge der Transformationspolitik entstanden seit der innerdeutschen Währungsunion und der Vereinigung Deutschlands in den neuen Bundesländern eine defizitäre Wirtschaftsstruktur und ein Dependenz-Wirtschaftstyp mit einer viel zu schmalen industriellen Basis. Diese Region verfügt *nicht* über die komplexen Voraussetzungen, um – bei weiterem Bestehen der bisherigen Rahmenbedingungen und bei Fortführung der bisherigen Politik einschließlich der jetzt beschlossenen Transferzahlungen (Solidarpakt II) und Förderprogramme – das Leistungs- und Einkommensniveau Westdeutschlands *in den nächsten 20 Jahren zu erreichen*. Die offizielle Politik hat, ohne dass sie es offen eingesteht, das ursprüngliche Angleichungsziel längst aufgegeben. Wir gehen davon aus, dass es objektive Möglichkeiten gibt, die vorhandenen inneren Potenziale Ostdeutschlands in Verbindung mit einem wirkungsvollen Einsatz äußerer Ressourcen so zu nutzen, dass dem wirtschaftlichen Aufschwung in Ostdeutschland und damit dem Annäherungsprozess neue Impulse verliehen werden können. Die Fortsetzung der bisherigen Wirtschaftspolitik bei nur marginalen Änderungen wird jedoch mit Sicherheit dazu führen, dass diese Chance verspielt wird. Erfolge beim Aufholen von Rückständen der neuen Bundesländer setzen voraus, dass die *gesamtwirtschaftliche Politik der Bundesrepublik verändert wird*. Notwendig sind eine andere Finanz-, Verteilungs- und Strukturpolitik, die insbesondere die Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Aufschwung Ostdeutschlands verbessert, eine höhere Dynamik der Masseneinkommen zur Stärkung des Binnenmarkts erreicht und auf einem sozial-ökologischen Investitionsprogramm aufbaut.

Produktions-, Produktivitäts- und Beschäftigungslücke

Die *Produktionslücke* Ostdeutschlands – die Differenz zwischen Einkommen aus eigener Güter- und Dienstleistungsproduktion und der End-

verwendung, dem Verbrauch an Konsumgütern und Investitionen – beträgt gegenwärtig gut 100 Mrd. €. Sie entspricht damit rund 40 Prozent des BIP-Ost (zu laufenden Preisen) des letzten Jahres. Diese Produktions-Nachfrangelücke wird durch einen jährlichen Lieferüberschuss an Waren und Dienstleistungen aus den alten Bundesländern und dem Ausland geschlossen. In dieser Produktionslücke spiegelt sich das noch zu niedrige Produktionspotenzial in den neuen Bundesländern wider. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ist die Produktionslücke zwar etwas geringer geworden. Das war jedoch nicht das Resultat eines raschen Wachstums der volkswirtschaftlichen Leistung, sondern vor allem eine Folge des starken Rückgangs der externen Investitionen und von Ansiedlungen neuer größerer Unternehmen. Die regionale Endverwendung stagnierte daher insgesamt. Die Gesamtinvestitionen gingen von 1995 (207,5 Mrd. DM) bis 1999 (186,1 Mrd. DM) um 21,4 Mrd. DM zurück. Die Verringerung der Produktionslücke ist somit weniger ein Hoffnungszeichen, als vielmehr Ausdruck ihrer innerwirtschaftlichen oder strukturellen Verfestigung (Ludwig 2001: 414).

Die permanente »Minderleistung Ost« besteht komplementär zur Dominanz (Marktmacht) westdeutscher bzw. ausländischer Konzerne und Unternehmen auf dem ostdeutschen Binnenmarkt. Für sie ist es profitabler, mit bereits vorhandenen Kapazitäten im Westen die Nachfrage nach ihren Erzeugnissen in den ostdeutschen Ländern zu decken, ohne dort neue aufbauen zu müssen.

Als Folge einer überzogenen Erweiterung des Baugewerbes in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – u.a. Ergebnis einer falschen und einseitigen Wirtschaftsförderung, insbesondere zur Steuersenkung durch Abschreibungsmodelle für westdeutsche VermögensbesitzerInnen – sowie der jetzigen »Haushaltskonsolidierung« vor allem auf Kosten öffentlicher Investitionen der Kommunen gibt es seit einigen Jahren eine anhaltende Strukturkrise der ostdeutschen Bauwirtschaft mit stark rückläufigen Leistungen.

Eine nachhaltige Verringerung der Produktionslücke wird es nur geben, wenn den Unternehmen in Ostdeutschland ein überdurchschnittliches Wachstum sowie eine Erweiterung der Marktanteile gelingen und wenn die ostdeutsche Unternehmensdichte – einschließlich Ansiedlung

westdeutscher und ausländischer Unternehmen – erhöht wird. Die Vergrößerung der Marktanteile in Ostdeutschland produzierender Unternehmen ist wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der ökonomischen Entwicklung. Das gilt für den Absatz auf dem ostdeutschen Binnenmarkt und dem westdeutschen Markt sowie für den Export.

Die öffentlichen West-Ost-Finanztransfers werden zum überwiegenen Teil als zusätzliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Westdeutschland mit allen davon abgeleiteten Effekten wirksam: Zusätzliche Gewinne, Steuereinnahmen und auch Arbeitsplätze. Sie belasten zugleich die öffentlichen Haushalte (Bundeshaushalt, Haushalte der westdeutschen Länder und Gemeinden und Sozialversicherungen) und damit auch die Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten Westdeutschlands. Es liegt somit im gesamtdeutschen Interesse, diese defizitäre Leistungslücke in der Wertschöpfung Ost spürbar zu verringern, um u.a. den öffentlichen West-Ost-Finanztransfer perspektivisch vermindern zu können.

Die ostdeutsche *Lücke in der gesamtwirtschaftlichen Leistung je Erwerbstätigen* (im Vergleich zu Westdeutschland) – regionalwirtschaftliche »Produktivitätslücke« – wird von der Statistik als niedrigere BIP-Leistung je Erwerbstätigen ausgewiesen. Sie betrug im Jahr 2000 immer noch etwa 33 Prozent (ohne Berlin, auf Basis ESVG 1995).

Diese ostdeutsche »Produktivitätslücke« spiegelt u.a. in hohem Grade die im Ergebnis der Transformationspolitik und des Wirkens marktwirtschaftlicher Prozesse aufgebauten strukturellen Defizite der Wirtschaft in den neuen Bundesländern wider. Das sind vor allem die weit gehende Deindustrialisierung, die von westdeutschen Unternehmen abhängigen Wirtschaftsstrukturen (Dependenz- oder Filialökonomie) – darunter insbesondere der zu geringe Anteil innovativer, forschungs- und wertschöpfungsintensiver Produktionen – und das Fehlen leistungsfähiger Großbetriebe sowie von Konzern- und Unternehmenszentralen. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl weiterer Faktoren, die vorwiegend die Rückstände in der regionalen und betriebswirtschaftlichen Produktivität beeinflussen. Sie reichen von Rückständen in der Kapitalausstattung und in der Verkehrsinfrastruktur über unzureichende Innovationspotenziale sowie Defizite im Management der jungen und kapitalschwachen

Unternehmen bis zu geringer Marktmacht und damit ungünstigeren Verkaufs- und Einkaufspreisen ostdeutscher Unternehmen (Ragnitz 2001: 181 ff).

Im September 2000 gab es in Ostdeutschland auf 1.000 EinwohnerInnen nur noch 43 Industriearbeitsplätze (gegenüber 86 in Westdeutschland). Um einen den alten Bundesländern entsprechenden Anteil der Industriebeschäftigten an der Bevölkerung zu erreichen, müssten zu den gegenwärtig rund 650.000 Beschäftigten fast 700.000 hinzukommen. Eine Angleichung an die westdeutsche Industriebeschäftigung ist somit auf lange Sicht völlig unrealistisch, selbst wenn die Anzahl der Beschäftigten in der Industrie Westdeutschlands weiter abnimmt.

Die noch zu geringen Prozess- und Produktinnovationen der Unternehmen, darunter besonders der ostdeutschen KMU (Kleinbetriebe und Mittelbetriebe unter 500 Beschäftigte) und die die Effizienz schmälernde (oft von den westdeutschen Mutterunternehmen bestimmte) Sortimentsstruktur – Zulieferungen mit relativ niedrigen Wertschöpfungsanteilen oder reine Montagebetriebe wie im Automobilbau – wirken sich hemmend auf Wertschöpfung und Produktivität aus.

In den neuen Bundesländern konzentrieren sich die Beschäftigten und der Umsatz auf KMU. Besonders auffällig ist die Häufung von Beschäftigung und Umsatz in der Größengruppe bis 99 MitarbeiterInnen je Betrieb. Sie ist fast doppelt so groß wie in Westdeutschland.

Gleiche Betriebsgrößenstrukturen in der ost- und westdeutschen Industrie angenommen, würde der ostdeutsche Rückstand bei real gegebenem ostdeutschen Produktivitätsniveau nur etwa halb so groß sein – 17 vH anstelle von 34 vH (Ragnitz 2001: 186).

Dieser gravierende strukturelle Nachteil ist in absehbarer Zeit nicht zu überwinden. Dazu müsste sich nämlich z.B. die Anzahl der ostdeutschen Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten mindestens verdreifachen. Weder Neuansiedlungen noch die Expansion vorhandener Betriebe können diese Strukturlücke in einer überschaubaren Zeitspanne schließen.

Nicht nur zurzeit der »Zerlegung« der DDR-Kombinatsstrukturen durch die Tätigkeit der Treuhandanstalt ab Mitte 1990, sondern auch nach 1995 hat die Anzahl der Betriebe mit 20 und mehr MitarbeiterIn-

nen stark abgenommen. Die Kluft in der Unternehmensdichte und in der Größenstruktur der Betriebe gegenüber Westdeutschland hat sich dadurch auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre weiter vergrößert.

Ende der neunziger Jahre befanden sich im produzierenden Gewerbe 13 vH aller Betriebe mit 37 vH der Beschäftigten und 52 vH des Umsatzes in westdeutschem oder ausländischem Eigentum (Grunert/Loose/Ludwig 1998: 13). Industriebetriebe ab 500 MitarbeiterInnen befinden sich zu 85 vH in westdeutschem oder ausländischem Eigentum.

Bei der Bewertung der Produktivitätslücke zwischen Ost- und Westdeutschland ist eine differenzierte Betrachtung unabdingbar, um zu einem realistischen Bild zu gelangen. Dabei sind die folgenden Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Die gesamtwirtschaftliche Produktivitätslücke (BIP/Erwerbstätigen) zwischen Ost- und Westdeutschland ist teilweise Ausdruck von Unterschieden in den Bereichs- und Branchenstrukturen der beiden Regionen. Deshalb bezieht sich die meist genannte Differenz von ca. 35 vH nur auf die beiden *Gesamtwirtschaften* und kann für detaillierte, differenzierende Vergleiche auf *Zweig- oder Branchenebene* nicht genutzt werden.
- Die Produktivitätslücke zwischen gleichartigen ost- und westdeutschen Industriebetrieben – also die Lücke auf der Betriebsebene – ist wesentlich geringer. Die wenigen Großbetriebe, Töchter westlicher Konzerne, sowie auch innovative, exportintensive, hochspezialisierte KMU in Ostdeutschland haben größtenteils längst das materielle Produktivitätsniveau gleichartiger Betriebe im Westen erreicht. Die ausgewiesene niedrigere – in Wertkennziffern gemessene – Produktivität spiegelt vor allem die geringere Wertschöpfung wider, die sich aus der Konzentration dispositiver Arbeiten in den Mutterunternehmen ergibt. Eine wichtige Rolle spielt auch die geringe Möglichkeit ostdeutscher KMU, angemessene Preise am Markt durchzusetzen.
- Die Produktivität im Einzelhandel (Umsatz je Beschäftigten) ist nicht deshalb niedriger, weil die Ausstattung, das Management, die Technologie oder gar die Qualifikation des Personals rückständig wären. Die Differenz ergibt sich zu einem wesentlichen Teil aus der geringeren Kaufkraft der ostdeutschen KundInnen.

☛ Die »physische« Produktivität von Beschäftigten im öffentlichen Dienst sowie vielen Dienstleistungsbereichen (Banken, Versicherungen, medizinische Leistungen etc.) unterscheidet sich ebenfalls kaum noch von der ihrer westlichen KollegInnen, zumal, wenn sie mit der gleichen Technologie arbeiten. Deutlich geringer ist dagegen ihre Entlohnung. Da aber die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst den überwiegenden Teil der »Wertschöpfung« darstellen, liegt die Wertschöpfung je Beschäftigten (Indikator der Produktivität) zwangsläufig erheblich unter der westdeutschen. Die Ost-West-Unterschiede in den Entgelten von ArbeitnehmerInnen liegen in den genannten Dienstleistungssektoren zwischen 10 und 25 vH. Entsprechend den Anteilen dieser Bereiche an der Bruttowertschöpfung kann davon ausgegangen werden, dass bei Zugrundelegung westdeutscher Löhne die gesamtwirtschaftlich für Ostdeutschland ausgewiesene Produktivität mindestens fünf Prozentpunkte höher liegen würde.

In allen Publikationen wird die noch bestehende *Lücke in der Infrastruktur* gegenüber West als leistungsmindernder Standortfaktor angeführt. Im Vergleich ost- und westdeutscher Flächenländer betrug der Ausstattungsgrad 1999 beim landeseigenen Bruttoanlagevermögen zwar schon 70 vH, einschließlich der Anlagen der kommunalen Gemeinschaftsdienste jedoch nur 57 vH. Für 2005 wird insgesamt eine Ausstattung von ca. 70 vH des westdeutschen Standes je EinwohnerIn erwartet (Institute 2000: 6 ff.; Seidel/Vesper 2001: 18). Allein im Bereich der »harten« Infrastruktur wird ab 2005 ein Gesamtaufwand von 100 bis 150 Mrd. € zur Erweiterung und Erneuerung für erforderlich gehalten.

Die Erneuerung und Entwicklung der »harten« Infrastruktur in der nächsten Zeit ist jedoch nicht als Selbstzweck, sondern im Kontext mit den vorrangigen Bedürfnissen der Wohnbevölkerung und der weiteren Entwicklung der Wertschöpfung, der Unternehmensstruktur mit ihren regionalen Verflechtungen (»Clusterbildung«) zu konzipieren. Die *Beschäftigungslücke Ost* ergibt sich aus dem deutlich niedrigeren Beschäftigungsgrad (Erwerbstätigenquote) auf dem ersten Arbeitsmarkt im Vergleich zu Westdeutschland. Diese Lücke war im Jahr 2000 mit 10 Prozentpunkten Differenz fast doppelt so hoch wie noch im Jahr 1996 mit 5 Prozentpunkten (ohne Berlin). Bei gleichem Beschäftigungsgrad in Ost

wie West auf dem ersten Arbeitsmarkt (71,7 vH) würde sich für das Jahr 2000 – bei ostdeutschem Produktivitätsniveau – ein um ca. 46 Mrd. DM (mehr als 10 Prozentpunkte) höheres BIP ergeben.

Einkommenslücke und soziale Ost-West-Differenzierung

Die Bruttoeinkommen aller Beschäftigten der Wirtschaft lagen 2000 bei durchschnittlich 68,2 vH des Westniveaus. Dies entspricht fast der erreichten Ost-West-Relation im BIP je Beschäftigten. Bei den Lohn- und GehaltsempfängerInnen lagen die durchschnittlichen effektiven Bruttolöhne Ost (ohne Berlin) im Jahre 2000 bei 76,7 vH des Westniveaus, die Nettolöhne bei 83,5 vH. Das ostdeutsche Tariflohniveau erreichte demgegenüber bereits durchschnittlich ca. 90 vH des westdeutschen Standes.

Die bestehenden Rückstände der Arbeits-, aber auch der realisierten Gewinneinkommen (im Vergleich zu Westdeutschland) sind vor allem Folge der »Produktivitätslücke« und der Beschäftigungslücke in den neuen Bundesländern. Daraus ergeben sich auch niedrigere originäre Sozialabgaben und Steuereinnahmen in der ostdeutschen Region und damit auch ein großer Teil der Probleme der Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen, die nur zum Teil durch finanziellen Transfer kompensiert werden.

Die ostdeutsche Einkommensstruktur spiegelt die Schwächen der Unternehmensstrukturen wider. Die oberen Einkommensgruppen sind, im Vergleich zu Westdeutschland, deutlich geringer besetzt. Der Armutsanteil liegt bei Haushalten mit Kindern unter 18 Jahren und bei allein Erziehenden deutlich höher als in Westdeutschland. Die Quote aller ostdeutschen Haushalte mit statistischen »Niedrigeinkommen« (weniger als 75 vH der durchschnittlichen Einkommen Deutschlands) beträgt mehr als 40 vH. Der Anteil der Haushalte im Bereich der »Einkommensarmut« (weniger als 50 vH der durchschnittlichen Einkommen) liegt in Ostdeutschland bei 10 vH.

6.2 Gibt es ökonomische Bedingungen für einen neuen Aufholprozess?

Ein ostregionaler Aufholprozess (Mai/Steinitz 2001) setzt voraus, dass die Vergrößerung der absoluten »Ost-West-Kluft« bei der zentralen Kennziffer »BIP je EinwohnerIn« gestoppt und wieder umgekehrt wird. Das ist nur möglich bei einer langfristig hinreichend höheren Wachstumsrate des BIP-Ost gegenüber dem BIP-West. Der Aufholprozess verlangt über einen längeren Zeitraum einen hohen Zufluss überregionaler, externer Ressourcen sowohl aus öffentlichen wie aus privaten Quellen, um diesen höheren Wachstumsschub zu ermöglichen. Solange noch kein »selbsttragendes Wachstum Ost« insgesamt in Sicht ist, bewirkt eine Absenkung von notwendigen und hinreichend hohen investiven Transferleistungen West-Ost von vornherein den *Verzicht auf einen »Aufholprozess«*.

Für eine längere Zeit ist also ein weiterer hoher Ressourcen-Transfer mit investiver Endverwendung unverzichtbar, sollen nicht die bestehenden BIP-Leistungsunterschiede verfestigt werden oder sogar noch weiter zunehmen. Das muss auch bei der Beurteilung von Großinvestitionen westdeutscher oder ausländischer Unternehmen berücksichtigt werden. Von der EU wurde beschlossen, die Fördersatzätze der Industrieinvestitionen in strukturschwachen EU Regionen – die gegenwärtig bei größeren Investitionen 35 Prozent betragen – ab 2004 bei Investitionen über 100 Mio. € um zwei Drittel und bei Investitionen zwischen 50 und 100 Millionen € um die Hälfte zu senken.

Damit werden die strukturell ohnehin geringen Chancen, große Investoren zu gewinnen, noch weiter verringert. Daran ändert auch die bis 2009 vorgesehene Möglichkeit, besonders strukturschwachen Regionen die gekürzten Subventionen wieder um 15 Prozent aufzustocken, kaum etwas. Anstelle einer Reduzierung der Beihilfen wäre ihre Koppelung an regionale Effekte notwendig, besonders an Beschäftigungswirkungen. Dazu könnten local-content-Klauseln dienen, mit denen öffentliche Aufträge vorrangig an ostdeutsche Unternehmen vergeben werden.

Wie internationale Erfahrungen belegen, fanden langfristig erfolgrei-

che Aufholprozesse immer nur in Regionen statt, die in langer Perspektive sehr günstige Verwertungsbedingungen für externe und interne Investoren boten und wenn diese mittels einer selbständigen, voll auf die Entwicklungsziele der Region konzentrierten Wirtschaftspolitik massiv unterstützt wurden. Diese Erfahrungen unterstreichen die große Bedeutung der Wirtschaftspolitik und damit die Verantwortung der Bundesregierung für den weiteren Aufbau Ost. Denn eine allgemeine regionale Angleichung von Produktivität und Einkommen oder gar eine auf die sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtete Wirtschaftsentwicklung wird kein spontanes Ergebnis kapitalistischer Akkumulation sein. Im Gegenteil: Die Erfahrungen zeigen, dass eine marktradikale Wirtschafts- und Regionalpolitik stets zu einer stärkeren regionalen Differenzierung führt.

Ein zukünftiger Aufholprozess in Ostdeutschland wäre vor allem an drei Grundbedingungen gebunden:

1. Die *inneren Ressourcen und Potenziale* müssen über einen längeren Zeitraum in hinreichendem Umfang *durch äufere Ressourcen und Quellen vor allem für Investitionen und FuE-Kapazitäten ergänzt* werden. Dazu gehören auch weitere Bemühungen zur Ansiedlung von Großbetrieben, industriellen FuE-Kapazitäten sowie »Headquarter«-Funktionen der Konzerne (in Berlin und anderen ostdeutschen Großstädten).
2. Die verfügbaren Mittel müssen durch eine höhere *Qualität und Konzentration der Wirtschaftsförderung und eine zukunftsorientierte Wirtschafts- und vor allem regionale Strukturpolitik* koordiniert und mit einem höheren Wirkungsgrad zielgerichtet für eine innovative Wertschöpfung und für regionale Wirtschaftskreisläufe eingesetzt werden. Schwerpunkte für Veränderungen in der Wirtschaftsförderung sind:
 - Umsteuern der öffentlichen Mittel von Investitionsgeschenken – die für die Gesellschaft »verlorene Zuschüsse« sind – zur Bereitstellung der Mittel in Form von *Beteiligungen der öffentlichen Hand an Unternehmen* (stille Beteiligungen). Damit kann eine stärkere Einflussnahme auf eine den regionalen Vorstellungen entsprechende Strukturentwicklung erreicht werden. Es wird vermieden, dass die kapitalstärksten Unternehmen auch die größten Geschenke erhalten. Allerdings sind Beteiligungen der öffentlichen

Hand – wie u.a. die Erfahrungen bei der Finanzierung der Chipfabrik Frankfurt/Oder und die widersprüchlichen Ergebnisse von Landesbeteiligungsgesellschaften zeigen – auch mit vielen Problemen verbunden.

- Schaffung der notwendigen Voraussetzungen, um einen entschieden größeren Teil der verfügbaren Mittel nicht unkoordiniert für Einzelunternehmen einzusetzen, sondern zur *Herausbildung und Förderung von Unternehmensnetzwerken* zwecks Stärkung von KMU zu nutzen.
 - Stärkere *Konzentration der verfügbaren Mittel auf Wachstumspole* des verarbeitenden Gewerbes und der Dienstleistungen sowie die Entwicklung technologieintensiver regionaler und überregionaler Produktions- und Dienstleistungscluster.
3. Die zu entwickelnden endogenen Produktionspotenziale müssen *in innovative, marktfähige Güter und Dienstleistungen* und auf deren Grundlage *in höhere Marktanteile umgesetzt werden*, wobei es besonders auf die Erweiterung überregionaler (Export-)Lieferungen ankommt. Die gegenwärtigen Chancen für einen längerfristigen Aufholprozess sind jedoch ungünstig für die neuen Länder.
- Das vor allem, weil
- in der internationalen Konkurrenz der Standorte um den Zustrom von Kapitalanlagen andere Anlageregionen (Osteuropa, Asien, insbesondere China) attraktiver sind,
 - infolge des Sparkurses der Bundesregierung die öffentlichen Investitionen seit Jahren rückläufig sind,
 - selbst die sich positiv entwickelnden Unternehmen im ostdeutschen Eigentum nur über eine stark begrenzte Fähigkeit zur Eigenkapitalakkumulation verfügen, die sich auch in den nächsten Jahren nicht wesentlich erhöhen wird,
 - die angesiedelten westlichen Unternehmen überwiegend die geschaffenen modernen Kapazitäten weiter rationalisieren und höher auslasten, statt eine neue Anlagewelle (Erweiterungsinvestitionen) anzustreben. Daher werden die Gewinne im beträchtlichen Umfang in die alten Bundesländer transferiert.

Hinzu kommt die zunehmend härtere Konkurrenz um höhere

Marktanteile und die erwähnte Verringerung der ökonomischen Anreize für industrielle Großinvestitionen.

Exogene Finanzierungsquellen und Industrieansiedlungen

Um einen neuen anhaltenden Wachstumsschub zu erzeugen, sind längerfristig höhere Investitionen in das industrielle und innovative Potenzial Ost erforderlich. Die hierfür noch viel zu schwachen internen Finanzierungsmöglichkeiten Ostdeutschlands bedürfen einer größeren externen Aufstockung durch öffentliche und insbesondere private »Kapitalimporte« vorrangig für die innovativen Bereiche der Industrie.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Anwerbung ausländischer Investoren sind – gemessen an den Gesamtinvestitionen – eher entmutigend. Vom IIC (»Industrial Investment Council« für die neuen Bundesländer) wurden zwischen 1998 und September 2001 für die ostdeutsche Region insgesamt 77 Projekte ausländischer Investoren mit einer Investitionssumme von 6,7 Mrd. DM (oder rund 1,8 Mrd. DM jährlich) akquiriert. Ihre Größenordnung entsprach damit in dieser Zeit ca. 5 vH der jährlichen Investitionen im produzierenden Gewerbe Ost.

Zwischen 1992 und 1995 lag der Anteil westdeutscher und ausländischer Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands laut ifo-Angaben zwischen 60 und 65 vH. Dieser Anteil ging jedoch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zurück. Bei zu geringen regionalen Re-Investitionen dieser Unternehmen erfolgt ein Gewinntransfer in die Sitze der Konzernzentralen, der zugunsten einer notwendigen ostregionalen »neuen Investitionswelle« verloren geht.

Der Höhepunkt der Investitionen in neue Anlagen in Ostdeutschland wurde 1995 erreicht. Danach gingen die Investitionen insgesamt und auch im Verarbeitenden Gewerbe von Jahr zu Jahr zurück, während sie in Westdeutschland noch bis zum Jahre 2000 stiegen. Dadurch verringerte sich der Anteil Ostdeutschlands an den Investitionen Deutschlands von 1995 bis 1999 insgesamt von 25,7 vH auf 21,9 vH und im Verarbeitenden Gewerbe von sogar 23,0 vH auf 15,3 vH.

Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen für einen neuen Entwick-

lungsschub externer Direktinvestitionen im Industriebereich der neuen Bundesländer sind nicht günstig. Wird dem nicht durch eine andere gesamtwirtschaftliche Politik und eine neue Qualität regionaler Strukturpolitik in Verbindung mit einer effizienteren, die KMU und die Herausbildung von Unternehmensnetzen unterstützenden Wirtschaftsförderung entgegengewirkt, bleiben die noch vorhandenen Chancen für einen Aufholprozess Ost ungenutzt.

Endogene Entwicklungspotenziale in Ostdeutschland

Es ist kein Zufall, wenn sich in jüngster Zeit der Blick der Politiker auffällig fast nur noch endogenen Entwicklungspotenzialen zuwendet. Deren Chancen werden gleichsam »beschworen«. Insgesamt sind Politiker und ihre Experten wegen der »gescheiterten Transformation« (Hans-Werner Sinn) erheblich verunsichert.

Die endogenen Potenziale in Ostdeutschland werden sich aber eben nicht im Selbstlauf entfalten. Für ihre Nutzung ist zumeist jener hohe Eigenkapitalvorschuss in den Wertschöpfungsbereich notwendig, den die ostdeutschen KMU nicht erwirtschaften können und der nur zögerlich und unterdimensioniert als externer Kapitalstrom in die Region gelangt. Die restriktive Gewährung von Bankkrediten an ostdeutsche KMU wirkt als zusätzliches Investitionshemmnis. Die Schwierigkeiten bei der Besorgung von Bankkrediten für die KMU würden noch zunehmen, wenn die vorgesehenen neuen Regelungen zur Bewertung der Bankrisiken – bekannt unter Basel II – in Kraft treten sollten. Zu den nutzbaren Potenzialen der ostdeutschen Region gehören insbesondere qualifizierte und motivierte Fachkräfte, die FuE-Kapazitäten betrieblicher, überbetrieblicher und universitärer Einrichtungen sowie die Bedingungen für die Aus- und Weiterbildung. Nach der radikalen »Abmagerungskur« in der Treuhand-Ära benötigt der produktionsnahe FuE-Sektor weiterhin besondere Förderung, um den Anforderungen innovativer Produkt- und Verfahrensentwicklungen insbesondere für den überregionalen Markt zu genügen.

Nach den Erfahrungen der alten Bundesländer können Ansiedlung

und Ausbau von Universitäten und Fachhochschulen mit technischen Schwerpunkten wesentlich zur Erhöhung der Attraktivität von Standorten für innovative Produktion und Dienstleistungen beitragen. Es sollte daher angestrebt werden, weitere Fachhochschulen in einigen Städten mit größerem Entwicklungspotenzial zu gründen, die Kapazitäten vorhandener Universitäten und Hochschulen zielgerichtet auszubauen und durch Verbesserungen in Lehre und Forschung die Attraktivität für die Studierenden zu stärken. Dadurch müsste es gelingen, noch bestehende Rückstände bei der Zahl der in Ostdeutschland Studierenden je 1.000 EinwohnerInnen zu verringern und mehr StudentInnen aus den alten Bundesländern und dem Ausland zu gewinnen. Diese Option gewinnt speziell mit der EU-Osterweiterung an Bedeutung.

Das Potenzial gebildeter, qualifizierter und motivierter Menschen hat sich in den letzten Jahren durch Abwanderung, Langzeitarbeitslosigkeit, Mini-Jobs, Überalterung, Qualitätsverluste der Schulbildung und personelle Schwächung der Hochschullandschaft verringert. Die Vorteile einer »Cluster-Bildung« und der inneren Vernetzung in den innovativen Forschungs- und industriellen Verdichtungszentren rücken immer stärker in den Blickpunkt, wozu auch zunehmend die Beziehungen zu den Stätten der Berufs- und Hochschulbildung gehören. Die Ansiedlung oder der Neuaufbau von komplettierenden Dienstleistern für den Ausbildungs-, Forschungs- und Industriesektor führt zu einer engen Kooperation und synergetischen Wachstumseffekten. Deutliche Wachstumschancen werden auch durch eine regionale Stoff-Kreislaufwirtschaft mobilisierbar, die zum Abbau von einseitigen West/Ost-Liefer- und Kooperationsketten beitragen und die endogenen Impulse erhöhen kann. Dadurch können Kosten reduziert und transportbedingte Umweltschäden vermindert werden. Zunehmende Bedeutung gewinnt die grenzübergreifende Kooperation mit Partnern aus den EU-Beitrittsländern.

Folgen von Abwanderung sowie »demografischer Falle Ost«

Über die wieder ansteigenden Wanderungsverluste sowie eine später drohende »demografische Falle Ost« gibt es zunehmende Unruhe in der

ostdeutschen Bevölkerung und Verunsicherung in der Politik. Das schlichteste Argument letzterer lautet, Abwanderung sei ein Zeichen »erfreulicher Mobilität der ostdeutschen Jugend bei der Jobsuche«. Auch das Gros der Wirtschaftsforschung bewertete bis zuletzt die ansteigenden Abwanderungsverluste als nicht bedrohlich.

Eine differenzierte Analyse belegt hingegen, dass sich hinsichtlich der Wanderungsverluste regional und lokal sehr spürbare Größenordnungen mit anwachsender Tendenz vor allem bei den jüngeren Berufsjahrgängen und höher qualifizierten Arbeitskräften nachweisen lassen. In einigen Städten Thüringens wird dieser Verlust bereits als dramatisch empfunden. In Sachsen verlassen große Teile der Berufsanfängerjahrgänge das Bundesland. Die Förderung der Jobsuche in Westdeutschland stößt auf Kritik durch die Arbeitsämter, deren Interesse auf eine Minderung der Arbeitslosenrate gerichtet ist. Auch die Landespolitik gerät in die widersprüchliche Situation, zwischen dem positiven Aspekt von weniger arbeitslosen BerufsanfängerInnen und der Schwächung der endogenen regionalen Potenziale für die perspektivische Wirtschaftsentwicklung wählen zu müssen. Das Problem wird nicht in erster Linie in dem seit einigen Jahren wieder zunehmenden negativen Gesamtwanderungssaldo sichtbar, sondern vor allem in dessen Struktur: Vor allem junge, qualifizierte, motivierte und risikobereite Menschen verlassen die neuen Bundesländer, und der Anteil der Frauen an diesem Wanderungssaldo liegt weit über ihrem Anteil an der ostdeutschen Bevölkerung.

Der Bevölkerungsrückgang führt zu einer geringeren Nutzung kommunaler Einrichtungen und Dienste – des Wohnungsbestandes, der kommunalen Infrastruktur, des Nahverkehrs, der Kinder- und Bildungseinrichtungen sowie der außerberuflichen Fortbildungskapazitäten. Die mit der Abwanderung verbundene Verlagerung der Kaufkraft vermindert den regionalen gewerblichen Umsatz an Waren und Dienstleistungen, führt zu weiteren Verlusten an Arbeitsplätzen, zu Unternehmensinsolvenzen und hemmt auch die künftige Produktivitätsentwicklung.

Die jetzt steigenden Wanderungsverluste sind vor allem eine Folge der unzureichenden Aufnahmefähigkeit des ostdeutschen Arbeitsmarktes und der Ost-West-Lohnunterschiede.

Ab 2006/2008 wird sich die Lage jedoch wieder verändern. Die

Anzahl der Berufseinsteiger geht dann drastisch zurück. Die Folge des außerordentlichen Geburtenrückgangs Ost ist eine länger andauernde Deformation des regionalen Lebensaltersbaums. Die schwachen Berufsanfängerjahrgänge werden den Bedarf an qualifizierten Fachkräften zunehmend nicht decken können. Die negativen Wirkungen der Bevölkerungsentwicklung werden sich in vielen Regionen Ostdeutschlands verstärken, wenn sich die Altersstruktur nachhaltig deformiert. Die Spirale im langfristigen Bevölkerungsrückgang wird sich weiter drehen. Die Überalterung der verbleibenden Wohnbevölkerung nimmt weit stärker zu als in anderen EU-Regionen.

Ostdeutschland droht schon jetzt, vor allem aber verstärkt ab 2010, ein längerfristiger »Rückbau« sozialer Einrichtungen der Infrastruktur, da sie dem künftigen Bevölkerungsstand in den Kommunen angepasst werden. Die Verödung von einzelnen Wohngebieten, Städten und ländlich-peripheren Regionen wird zunehmen. Die lokalen Märkte schrumpfen. Damit werden sich auch die *endogenen* Chancen für eine weitere ökonomische Annäherung an die westdeutschen Leistungskraft verschlechtern.

Öffentliche Verschuldung und ostdeutsche Finanzierungsgrundlagen

Die öffentliche Verschuldung der ostdeutschen Länder und ihrer Gebietskörperschaften ist in den neunziger Jahren rasant gestiegen und hat im September 2001 bereits die Summe von über 74 Mrd. € mit jährlichen Zinsbelastungen von rund 4,5 Mrd. € erreicht. Die derzeitigen Zinslasten der ostdeutschen Länder und Kommunen entsprechen dem Volumen der jährlichen EU-Zuschüsse aus den Strukturfonds. Bei stagnierenden oder rückläufigen Einnahmen der öffentlichen Haushalte insgesamt steigt die Zins-Steuerquote tendenziell weiter an und schränkt den finanz- und damit den wirtschaftspolitischen Spielraum der meisten ostdeutschen Länder und Kommunen stark ein. Der mittelfristig anvisierte Abbau der jährlichen Netto-Neuverschuldung zwingt bei rückläufigen Einnahmen – 1. bis 3. Quartal 2001 gegenüber dem

entsprechenden Vorjahreszeitraum bei den Ländern 1,6 Mrd. € und bei den Kommunen 0,6 Mrd. € weniger – zusätzlich zu harten Rückführungen der staatlichen Ausgaben, wovon insbesondere die sozialen Leistungen und Investitionen betroffen sind. Es ist abzusehen, dass die öffentliche Wirtschaftsförderung der Länder und Kommunen in allen Formen einem zunehmenden »Sparzwang« ausgesetzt sein wird.

Die künftigen Entwicklungschancen Ost werden nach 2005 maßgeblich durch die externe Finanzierung nach dem »Solidarpakt II« beeinflusst. Die Festschreibung von insgesamt 102 Mrd. € Transfers für Infrastrukturinvestitionen über 15 Jahre bis 2019 sowie eine Kann-Regelung von zusätzlich ca. 51 Mrd. € Wirtschaftsförderung des Bundes (nach jährlich neuer Bewilligung) führt dazu, dass pro Jahr durchschnittlich höchstens 10,2 Mrd. € für öffentliche Investitionen zur Verfügung stehen. Das sind nur zwei Drittel der gegenwärtig gezahlten Jahreszuführungen, bei denen künftig auch kein Inflationsausgleich mehr wirkt. Dabei ist vorgesehen, diese Zuweisungen ab 2008 rasch zu senken. Gleichzeitig ist bei Fortführung der neoliberal geprägten Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten ein Wegfall oder mindestens eine stark degressive Entwicklung der bisherigen Strukturfondszuweisungen der EU an Ostdeutschland ab 2006 zu erwarten. Nach dem Beitritt der neuen Länder sinkt der EU-Durchschnitt im BIP/Einwohner drastisch. Das hat zur Folge, dass fast alle ostdeutschen EU-Regionen über dem Niveau von 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegen werden. Bisher lagen alle darunter. Damit gelten sie nicht mehr als Ziel-1-Fördergebiet, womit auch ihr Anspruch auf Höchstförderung erlischt. Daraus folgt wiederum ein beträchtlicher Rückgang der insgesamt verfügbaren Fördermittel für die neuen Bundesländer.

Bei der Begründung der Höhe der Mittel für den Solidarpakt II fehlt der Nachweis, dass die Rückführung von Transfers durch die erwartete höhere Eigenleistung der ostdeutschen Wirtschaft kompensiert werden kann. Da es keine Einschätzung zur Entwicklung der ostdeutschen Produktionslücke gibt, gibt es auch keine objektiven, realwirtschaftliche Begründung für den sinkenden Finanztransfer ab 2008.

Chancen und Risiken der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland

Eine einigermaßen sichere Prognose der Folgen der EU-Osterweiterung speziell für Ostdeutschland ist derzeit kaum möglich. Schon früher hatten sich Voraussagen der EU-Behörden zu den Effekten der Schaffung des EU-Binnenmarktes als irrig erwiesen. Festgestellt werden kann jedoch:

Die EU-Osterweiterung bringt Chancen für ostdeutsche Unternehmen sowohl zur Erweiterung von Marktanteilen als auch für beiderseitig nutzbringende Kooperationen, die eine höhere Kapazitätsauslastung oder -erweiterung und Existenzgründungen begünstigen können. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt von der Kapitalkraft und Fähigkeit zur Marktdurchdringung bei jenen Unternehmen ab, die vorwiegend für den überregionalen Absatz tätig sind, ebenso von der Nutzung der Möglichkeiten für eine neue Stufe umfassender Kooperation und Arbeitsteilung und insbesondere davon, wie sich die regionale und überregionale Wirtschaftspolitik auf die neuen Bedingungen einstellt.

Die ostdeutschen KMU sind dabei trotz der regionalen Nähe keineswegs von vornherein gegenüber den westdeutschen und ausländischen Marktkonkurrenten im Vorteil. Ihre Wettbewerbssituation ist vielmehr im Vergleich zu den größeren und stärkeren westdeutschen Unternehmen durch Nachteile und Risiken gekennzeichnet. Es gilt zu verhindern, dass Ostdeutschland zu einer bloßen »Transitregion« zwischen Westeuropa und den neuen EU-Mitgliedern wird. Die Anstrengungen müssen darauf gerichtet werden, dass sich Ostdeutschland zu einem »Verflechtungsraum« zwischen den bisherigen und den neuen EU-Mitgliedern entwickelt, der innovative Produzenten und Dienstleister anzieht.

EU-Osterweiterung und ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit

Keine andere Frage der EU-Osterweiterung wurde im letzten Jahr so heftig und kontrovers diskutiert wie die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit und die damit verbundenen Probleme der Dienstleistungs- und

Niederlassungsfreiheit (Dienstleistungsfreiheit: Wer außerhalb seines Heimatstaates vorübergehend selbstständig sein will, darf innerhalb der Union nicht daran gehindert werden – diese Regelung betrifft vor allem die Problematik der »Entsendung« von ArbeitnehmerInnen aus Unternehmen anderer EU-Länder; Niederlassungsfreiheit: Jede/r EU-BürgerIn darf grundsätzlich in einem anderen Partnerstaat dauerhaft einer selbstständigen Tätigkeit nachgehen – z.B. als KünstlerIn, HandwerkerIn, Arzt/Ärztin.) (Cyrus 2001; Dräger 2001). Das ist kein Zufall, da hier sehr unterschiedliche Interessen und Standpunkte aufeinandertreffen:

- Unterschiedliche Interessen der Beitrittsländer einerseits und der bisherigen EU-Mitglieder andererseits. Vor allem Deutschland und Österreich fühlen sich diesbezüglich wesentlich stärker betroffen als die weiter westlich und südlich liegenden Staaten. Sie haben aber auch bereits viel stärker von der Markttöffnung der mittel- und osteuropäischen Länder profitiert.
- Die Interessen der Wirtschaft, der Unternehmer/Arbeitgeber einerseits und die Interessen der abhängig Beschäftigten und ihrer Organisation, der Gewerkschaften, andererseits. Dabei gibt es auch hier Unterschiede in Abhängigkeit besonders von regionalen Aspekten (Grenz- und weiter entfernte Regionen), den Branchen und der Qualifikation der Beschäftigten.
- Die Haltung, vorwiegend vermeintliche nationale Interessen Deutschlands zu vertreten, widerspricht dem Postulat einer neuen sozialen und demokratischen Qualität der Integration Europas, die von gleichen Grundrechten/Grundfreiheiten aller Menschen des neuen Europa ausgeht und Diskriminierungen vermeiden will.

Erschwerend kommt hinzu, dass es keine sicheren und zuverlässigen Angaben über das Ausmaß der Migration nach dem Beitritt der MOE-Länder und der darauf beruhenden Einflüsse auf den Arbeitsmarkt der Empfängerländer gibt.

Unter großen Teilen der Bevölkerung vor allem Deutschlands und Österreichs – dabei natürlich besonders in Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit – bestehen starke Befürchtungen über negative Auswirkungen der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit – schlechtere Beschäftigungsaussichten, größerer Druck auf die Löhne –, die ernst genommen

werden müssen. Es ist notwendig, über die tatsächlichen Zusammenhänge und voraussichtlichen Wirkungen aufzuklären, sich sachlich mit den Argumenten auseinanderzusetzen und dabei auch einseitige und stark überzogene Szenarien zu widerlegen.

Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wird vor allem unter dem Aspekt zeitlicher Übergangsregelungen diskutiert. Im Verlauf des ersten Halbjahres 2001 hat die EU unter besonderem Einfluss Deutschlands und Österreichs ihre Verhandlungsposition zu dieser Problematik mit den Beitrittskandidaten festgelegt. Diese sieht vor, Übergangsfristen für die Anwendung der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit anzuwenden, deren Höchstgrenze sieben Jahre betragen soll. Nach zwei Jahren soll eine erste Überprüfung stattfinden. Die neuen EU-Mitglieder sollen die Möglichkeit erhalten, eine vorzeitige Aufhebung der Frist zu beantragen. Diese Frist soll nur bei »ernsthaften Störungen« des Arbeitsmarkts von fünf auf sieben Jahre verlängert werden. Hat ein Land seine Grenze vorzeitig für ArbeitnehmerInnen geöffnet, kann es bei Krisen auf Sicherheitsklauseln zurückgreifen. Bei der Dienstleistungsfreiheit wurden für die Bundesrepublik eine 7-Jahres-Frist für die Branchen Bauwirtschaft, Reinigungsgewerbe, Innendekoration festgelegt.

Bei der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit geht es um eine komplizierte, widerspruchsvolle Problematik, die nicht frei von Risiken ist. Es gibt dabei sachlich begründete Argumente sowohl gegen als auch für Übergangsfristen. Bei der Entwicklung eines Standpunkts zu dieser Problematik sollten folgende Überlegungen berücksichtigt werden:

1. Das Prinzip der Freizügigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch den Vertrag über die EU. Es findet seine Fortsetzung besonders in der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte. Die Nichtdiskriminierungsregel aus Gründen der Staatsangehörigkeit verlangt, dass die StaatsbürgerInnen eines jeden Mitgliedsstaates im sachlichen und persönlichen Geltungsbereich des Vertrages den StaatsbürgerInnen des Mitgliedsstaates gleichgestellt werden, in dem sie sich vorübergehend aufhalten oder ihren ständigen Wohnsitz haben. Daraus folgt, dass hiesige Unternehmer und Arbeitgeber ausländische ArbeitnehmerInnen aus EU-Ländern grundsätzlich zu gleichen Konditionen wie inländische ArbeitnehmerInnen beschäftigen müssen. Eine zeitwei-

lige Einschränkung dieses Grundrechts der Freizügigkeit darf nur bei Vorliegen schwerwiegender Gründe hingenommen werden.

Bei Entscheidungen muss beachtet werden, dass die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit von großen Teilen der Bevölkerung der Beitrittsländer für die wichtigste Errungenschaft ihres EU-Beitritts gehalten wird und als Kriterium für ihre Behandlung als gleichberechtigte Mitglieder oder als BürgerInnen zweiter Klasse angesehen wird. Die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit ist ein für die Gestaltung des sozialen Europas unverzichtbares Recht. Wenn nach längeren Auseinandersetzungen mehrere Beitrittskandidaten Übergangsfristen zugestimmt haben, so ist das wohl in erheblichem Maße auf den Druck speziell Deutschlands zurückzuführen.

2. In den vorliegenden Studien zu Migrationspotenzialen in den MOE-Ländern wird bei einem Beitritt von acht der zehn MOE-Länder (ohne Bulgarien und Rumänien) davon ausgegangen, dass jährlich zwischen 120.000 und 380.000 Menschen durch Migration Arbeit in den bisherigen EU-Ländern suchen werden. Nach zehn Jahren wird mit einer Halbierung gerechnet. Die großen Differenzen in den Prognosen hängen vor allem damit zusammen, dass den Untersuchungen unterschiedliche Kriterien zugrunde lagen. Befragungen über *Migrationswünsche* weisen weit höhere Zahlen auf, da zwischen *Migrationsinteresse* und *tatsächlicher Migration* ein großer Unterschied besteht. Hinzu kommt, dass der überwiegende Teil derjenigen, die an einer Migration interessiert sind, nicht dauerhaft auswandern will, sondern an eine temporäre Immigration oder Pendelimmigration denkt.
3. Die Befürchtungen der Menschen in den grenznahen Gebieten Ostdeutschlands, dass sich die schon jetzt äußerst prekäre Arbeitsmarktsituation durch die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit noch weiter verschärfen wird, relativiert sich bei näherer Prüfung. Diejenigen, die durch Auswandern Arbeit suchen, werden sich kaum auf die Regionen mit der höchsten Arbeitslosigkeit, ungünstigen Beschäftigungschancen sowie niedrigen Arbeitslöhnen konzentrieren.

Für die strukturschwachen Grenzregionen und auch für andere Regionen ist die Gewährung bzw. Einschränkung der Dienstlei-

stungsfreiheit von größerer Bedeutung als die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit. Bei unregulierter Dienstleistungsfreiheit kann die Entsendung von ArbeitnehmerInnen, die in ausländischen Subunternehmen arbeiten, die Lohn- und Sozialdumping betreiben, stark ansteigen und zu Verdrängungseffekten auf lokalen Arbeitsmärkten führen. Das ist allerdings kein Problem nur der Osterweiterung. Hier besteht, nachdem mit der Entsenderregelung (EU-Richtlinie und deutsches ArbeitnehmerInnenentsendegesetz) ein Anfang gemacht wurde, noch weiterer Handlungsbedarf, um bestehende Lücken zu schließen. Die Überarbeitung der Entsenderichtlinie müsste noch vor dem Beitritt der MOE-Länder erfolgen. Auch die vorgesehene Verabschiedung eines Vergabegesetzes durch den Bundestag, das die Zahlung der am jeweiligen Einsatzort üblichen Tariflöhne vorsieht, würde dazu beitragen, Lohndumping zurückzudrängen.

4. Bereits beschäftigte inländische ArbeitnehmerInnen werden kaum verdrängt werden, wenn die tariflichen und arbeitsrechtlichen Standards auch für ArbeitnehmerInnen aus EU Ländern durchgesetzt werden. Eine Beschränkung der Freizügigkeit fördert illegale Beschäftigung und Schattenwirtschaft. Diese erhöhen auch den Druck auf die ausländischen ArbeitnehmerInnen, sich der Willkür rücksichtsloser Unternehmer unterzuordnen. ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit wirkt somit – wenn die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen und durchgesetzt werden – auch als ein Mittel gegen illegale Beschäftigung und zur Zurückdrängung der Schattenwirtschaft.
5. Ausgehend von den geschilderten Grundzusammenhängen ergibt sich: Es gibt keine konflikt- und risikofreie Lösung der Probleme der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit sowie der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit bei der EU-Osterweiterung. Sie sollte so rasch wie möglich gewährt werden. Für einige Jahre nach dem Beitritt wird eine intensive Beobachtung notwendig sein. Auch ein zwischen den Partnern abgestimmtes regulierendes Eingreifen, z.B. durch entsprechende beiderseitige Agenturen, müsste gesichert werden. Ein Hauptproblem besteht darin, die ortsüblichen und tariflichen Standards durchzusetzen und einen Mindestlohn festzulegen. Wenn das jedoch ge-

lingt, könnten negative Auswirkungen der Arbeitsmigration auf die lokalen Arbeitsmärkte und Lohndumping weit gehend verhindert werden. Die Einführung der Dienstleistungsfreiheit mit dem Beitritt muss an die Bedingung geknüpft sein, dass die bestehenden Lücken bei den Entsenderegelungen geschlossen werden und das dann bestehende Recht auch durchgesetzt wird, d.h. Verstöße konsequent geahndet werden.

Unabhängig von den unterschiedlichen Auffassungen zu den Übergangsfristen für die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit sollte eine Übereinstimmung aller an einem sozialen, zukunftsorientierten Europa Interessierten zu folgenden Grundfragen möglich sein:

- Die eigentliche Ursache für die Probleme und Ängste, die im Zusammenhang mit der ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit bestehen, ist nicht die Osterweiterung, sondern die gegenwärtig hohe Massenarbeitslosigkeit, die Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Aushöhlung des Tarifsystems in den neuen Bundesländern.
- Allein eine Übergangsfrist löst noch kein Problem. Beträchtliche Lohnunterschiede werden auch nach fünf bzw. sieben Jahren bestehen. Den entscheidenden Beitrag muss vor allem eine kooperative Struktur- und Beschäftigungspolitik beiderseits der Grenzen und auch grenzübergreifend leisten, um die ökonomischen, sozialen und Arbeitsmarktprobleme zu entschärfen.
- Es müssen rasch die notwendigen staatlichen und zwischenstaatlichen EU-Regelungen getroffen werden, um Schwarzarbeit, Lohn- und Sozialdumping zu bekämpfen, d.h. auch wirksamer als bisher zu bestrafen. Dazu könnte auch die Zusammenarbeit der Gewerkschaften der verschiedenen Länder einen wichtigen Beitrag leisten, z.B. durch die Bildung interregionaler Gewerkschaftsräte.

6.3 Künftiger »Entwicklungspfad Ost«

Der erreichte Stand, die strukturellen Hemmnisse sowie die weiterhin stagnierenden Tendenzen der Ost-West-Angleichung geben neuen An-

lass zu nüchterner Wertung der Perspektiven. Die für die bisherige und zukünftige Entwicklung entscheidenden Faktoren sind seit Jahren sichtbar. Gegenwärtig werden die hiermit verbundenen Probleme, der dringliche Handlungsbedarf und die Konsequenzen jedoch von der Politik weit gehend verschwiegen, ignoriert oder in den Hintergrund gedrängt. Eine offene kritische und öffentliche Diskussion hierüber wird jedoch nicht geführt. Charakteristisch dafür ist das letzte Jahresgutachten des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« (SVR). Gab es im Gutachten 2000/01 noch ein Kapitel, das sich mit der Überschrift »Ostdeutschland. Zuversicht ist begründet« als kapitale Fehleinschätzung erwiesen hat, so wird im jüngsten Gutachten auf eine Auseinandersetzung mit diesem Thema verzichtet. Die ostdeutschen Probleme werden fast völlig aus den Betrachtungen verbannt. Der »Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2001« ist schönfärberisch und geht zum großen Teil an den realen Problemen vorbei, wenn es dort zusammenfassend heißt: »Die sektorale Zusammensetzung von Produktion und Beschäftigung nähert sich allmählich der für eine moderne, industriell geprägte Wirtschaft typischen Struktur. Die Weichen für den weiteren Entwicklungsprozess der ostdeutschen Wirtschaft sind damit in die richtige Richtung gestellt.« (Jahresbericht 2001: 2)

Alternative Entwicklungspolitik Ost – zuerst verpasst und nun »illusionär«

Die Vorschläge aus der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für die Struktur- und Entwicklungspolitik gegenüber dem »ostdeutschen Beitrittsgebiet« zur Bundesrepublik fanden in den mehr als zehn zurückliegenden Jahren keinen Eingang in die praktische Politik. Die Wirksamkeit dieser Vorschläge wurde aus allen möglichen Gründen nicht erprobt. Auch einige kritische Vorschläge aus der institutionellen Wirtschaftsforschung fanden keinen oder erst sehr verspäteten Eingang in die Praxis, wie z.B. bei der Förderpolitik. Die rot-grüne Bundesregierung hat in den zurückliegenden Jahren ihrer lautstark verkündeten

»Chefsache Ost« keine Veränderung der Wirtschafts- und Finanzpolitik gegenüber den neuen Bundesländern vorgenommen. Im Gegenteil: Die Sparpolitik des Finanzministers hat die für Ostdeutschland einsetzbaren Fördermittel weiter eingeschränkt, wobei besonders die Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung (GA-Mittel) betroffen sind.

Die auf Landesebene verlagerte regionale Strukturpolitik kann die restriktive Politik des Bundes und der EU nicht durchbrechen bzw. kompensieren. Die offiziellen Rahmenbedingungen sind eher entwicklungs-hemmend als -fördernd.

In den letzten Jahren sind mehrere kritische Veröffentlichungen zur Perspektive Ost erschienen, die von besorgten Politikern und Experten stammten und Chancen für die Zukunft erörterten. Aus ihnen wird deutlich, dass die weitere Stagnation im Aufholprozess Ost letztlich fak-tisch *unbefristete* Transferzahlungen für Ostdeutschland erzwingt.

Konsequenzen des ostdeutschen Entwicklungspfades

Unter den künftigen EU-Bedingungen wird sich die spontane Marktdif-ferenzierung für ostdeutsche Unternehmen generell verstärken, beson-ders im zu schmalen Exportsektor. Die regionale und vor allem die sub-regionale, kleinräumige Differenzierung und Polarisierung wird auch in Ostdeutschland zunehmen. Es werden sich mehrere Ballungszentren innovativer Wertschöpfung herausbilden, bei weiterer »Ausdünnung« benachteiligter Räume und Gebiete. Für die ostdeutschen regionalen Disparitäten ist typisch, dass sie im Vergleich zu Westdeutschland einen stärker kleinräumigen Charakter aufweisen.

Für die neuen Bundesländer sind sowohl eine moderne regionale Strukturpolitik als auch eine aktive gesamtwirtschaftliche antizyklische Finanz- und Beschäftigungspolitik notwendig. Die besondere Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Politik ergibt sich aus der starken Abhängig-keit der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung vom konjunkturellen Zyklus in Westdeutschland. Hieraus und aus der absehbaren Zuspitzung der Probleme in der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung ergeben sich u.a. folgende Konsequenzen für den staatlichen Finanztransfer:

1. Er darf nicht nur auf den Infrastrukturbereich zielen. Vielmehr muss er gleichermaßen nachhaltig den gewerblich-industriellen, innovati-ven Wertschöpfungsbereich wirksam unterstützen, darunter speziell die Herausbildung von Unternehmensnetzen und solchen Produk-tionskomplexen, die vorwiegend für den überregionalen Absatz pro-duzieren.
2. Die für das Schließen der Infrastrukturlücke bis 2020 vorgesehenen Mittel des Solidarpakts II sollten weit gehend auf die Zeit bis 2010 vorgezogen werden. Damit würde einerseits der Effekt der Verbes-derung der Infrastruktur für den ostdeutschen Aufholprozess und speziell für die Vorbereitung der EU-Osterweiterung erhöht werden. Je früher es gelingt, die Infrastrukturdefizite zu beseitigen, desto stär-ker werden die Impulse für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands sein. Andererseits könnten durch ein solches Vorzie-hen der weitere Rückgang der Bauleistungen und der davon ausge-löste Abbau von Arbeitsplätzen spürbar abgeschwächt werden.

Eine ostdeutsche Entwicklungs-, Struktur- und Förderpolitik, in deren Zentrum eine innovative und nachhaltige regionale Entwicklung stehen müsste und die auch die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen begünstigt, müsste u.a. folgende Schwerpunkte setzen:

☛ *Stärkung der ostdeutschen Innovationspotenziale:*

Förderung von Existenzgründungen technologieorientierter Unter-nehmen sowie die Ansiedlung von Hochtechnologie-Unternehmen als mögliche Kristallisationspunkte moderner Wirtschaftsstrukturen; die Herausbildung regionaler Kompetenzzentren (Cluster) durch Ver-netzung von Wissenschaft, Bildung, Wirtschaft und Regionalpolitik. Die vorhandenen Kompetenzzentren – wie Mikroelektronik Dres-den, Optoelektronik Jena, Medizintechnik Rostock/Greifswald, Bio-technologie Berlin-Brandenburg – sollten weiter unterstützt werden. Der Ausbau von Technologie- und Gründerzentren sowie Technolo-gietransfereinrichtungen für eine raschere Umsetzung moderner Technologien in den Regionen sollten fortgesetzt; fehlende Potenziale der wirtschaftsnahen Forschung sollten durch die verstärkte Entwick-lung und Nutzung von Kapazitäten der universitären und außeruni-versitären Forschung kompensiert werden.

- *Sonderprogramm für den Ausbau der Infrastruktur in Ostdeutschland*
Die für den Zeitraum nach 2010 vorgesehenen Mittel des Solidarpakts II sind zeitlich vorzuziehen und besonders für den Ausbau der Infrastruktur in den Grenzregionen zur Unterstützung der Kooperation von Betrieben beiderseits der Grenzen mit Polen und Tschechien zu nutzen. Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur sind mit der Regionalisierung der Wirtschaft, der Entwicklung der endogenen Potenziale (Hochschulen, Infrastruktur für Wissenschaft und Forschung) und den Lebensbedingungen der Menschen zu verbinden. Die kommunale Finanzkraft ist durch eine entsprechende Finanzreform zu stärken, ihre Spielräume für Infrastrukturinvestitionen sowie für die öffentliche Auftragsvergabe und Erhöhung der Selbstbestimmung der Kommunen bei der Verwendung der Mittel sind zu erweitern.
- *Maßnahmen zur Schaffung von existenzsichernden und zukunftsfähigen Arbeitsplätzen und zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit*
ABM und SAM sind bei stärkerer Berücksichtigung ihrer spezifischen Funktion für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitslose weiterzuführen; die ABM sind in Richtung eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors zu gestalten. Die tarifliche Arbeitszeit Ost ist an Westverhältnisse anzugleichen, die Bedingungen für die Anwendung von Teilzeitmodellen und die Zeitsouveränität der Beschäftigten sind zu verbessern. Die Vergaberichtlinie zur Verhinderung von Lohndumping in Ostdeutschland darf nicht zum Experimentierfeld für Niedriglöhne und ein Aushöhlen des Tarifsystems werden. Einen besonderen Schwerpunkt bilden Übergangslösungen, um Auszubildenden das Bleiben oder die Rückkehr in ihre Regionen zu erleichtern.
- *Förderung von der kleinen und mittleren Unternehmen*
Maßnahmen der gewerblich-industriellen Wirtschaftsförderung sind durch höhere Konzentration und bessere Transparenz der Programme zu gestalten. Die Wirtschaftsförderung ist mehr für die Stabilisierung und dynamische Erweiterung vorhandener innovativer Betriebe und die Verbesserung der Bedingungen für die Herausbildung und Entwicklung von Unternehmensnetzen zu nutzen. Beim Einsatz

der Mittel sollte der Beitrag zur aktiven Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung ein wichtiges Entscheidungskriterium sein; in der Steuerpolitik muss die Bevorzugung der Kapitalgesellschaften gegenüber mittelständischer Unternehmen beseitigt werden.

- *Maßnahmen zur attraktiven Umgestaltung von Wohngebieten*
Die drohende Verödung einzelner Quartiere ist durch Ausweitung von Förderprogrammen wie »Urban 21« abzuwenden.

Fazit

Die Erfahrungen in Ostdeutschland seit 1990 und auch die Ergebnisse bei der Lösung regionaler Rückstände beim ökonomischen Aufholen in anderen Ländern zeigen, dass die Entwicklung in weit stärkerem Maße von der Gesamtpolitik und der Wirtschaftspolitik direkt beeinflusst wird. Entscheidend für den weiteren Weg Ostdeutschlands sind daher eine makroökonomische, gesamtwirtschaftliche Politik mit optimaler Gestaltung entwicklungsfördernder volks- und regionalwirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie die Qualität der regionalen Struktur-, Innovations- und Beschäftigungspolitik.

Literatur

- AG Perspektiven für Ostdeutschland 2001 (Hrsg.): Ostdeutschland – eine abgehängte Region? Perspektiven und Alternativen, Dresden
- Der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder 2001: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin
- Grunert, Ruth/Loose, Brigitte/Ludwig, Udo 1998: IWH, Eigentums- und Vermögensstrukturen in Ostdeutschland – eine Bestandsaufnahme, Wirtschaft im Wandel, 1/1998
- Institute 2000: Solidarpaket II – Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands – Zusammenfassung, März
- Ludwig, Udo 2001: Aktuelle Trends, in: Wirtschaft im Wandel, 16/2001

- Mai, Karl/Steinitz, Klaus 2002: Warum Abschied vom Aufholprozess Ost? Ein Diskussionsbeitrag, Homepage der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (www.memo.uni-bremen.de)
- Ragnitz, Joachim 2001: Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft: Eine zusammenfassende Bewertung, in: *Wirtschaft im Wandel*, 7-8/2001
- Thierse, Wolfgang 2001: *Zukunft Ost. Perspektiven für Ostdeutschland in der Mitte Europas*, Berlin

7. Konkurrenz statt Kooperation – Fiskalpolitik in der EU

Die Finanzpolitik in der EU steht unter dem Druck verschiedener selbst auferlegter politischer Beschränkungen. Erstens haben die Mitgliedsländer für den zentralen Haushalt der EU Mitte der neunziger Jahre eine Ausgabenobergrenze von 1,27 vH des BIP der EU festgelegt und auf dem Berliner Gipfel deren Fortschreibung bis 2006 vereinbart. Die Kommission bemüht sich sogar, mit ihren Ausgabeansätzen noch unter dieser Obergrenze zu bleiben. Zweitens sind die Möglichkeiten der staatlichen Neuverschuldung aufgrund des im Maastrichter Vertrag festgelegten absoluten Verschuldungsverbotes für den EU-Haushalt und der Verschuldungsobergrenzen sowie der im Wachstums- und Stabilitätspakt vereinbarten Verpflichtung zum mittelfristigen Abbau von Nettoneuverschuldung und Gesamtschuldenstand der Mitgliedsländer äußerst gering. Drittens schließlich hat der Verzicht auf Harmonisierungs- und Regulierungsmaßnahmen im Bereich der direkten Besteuerung die Standortkonkurrenz verschärft und dazu geführt, dass in den meisten Ländern der EU die direkten Steuern gesenkt worden sind und damit der Ausgabenpielraum enger geworden ist.

Unter diesen Bedingungen ist eine aktive und gestaltende Finanzpolitik kaum möglich, und sie ist auch kein Thema der offiziellen wirtschaftspolitischen Diskussionen. Vielmehr wird Finanzpolitik in der EU mittlerweile fast nur noch unter dem Aspekt der »Konsolidierung« – d.h. vor allem des Haushaltsausgleichs – diskutiert. Diese Orientierung lässt die Zuständigkeit der Mitgliedsländer für die inhaltliche Ausrichtung der Finanzpolitik zwar formal unangetastet. Faktisch nimmt sie aber dadurch Einfluss, dass sie auf den Abbau »unproduktiver« Ausgaben, d.h. vor allem von Sozialausgaben, drängt.

Diese Beschränkung europäischer Finanzpolitik war nicht von Anfang an die Perspektive der europäischen Integration. Sie hat sich erst mit dem Vordringen einer neoliberalen Orientierung in der Wirtschaftspo-