

Ulrich Busch, Anja Schneider

Zehn Jahre am Tropf

Vergebliches Warten auf einen selbsttragenden Aufschwung in Ostdeutschland*

Einleitung

Ein Jahrzehnt nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 bietet Ostdeutschland das Bild einer politisch und wirtschaftlich integrierten, aber schwachen und vom Westen abhängigen Region mit geringen Entwicklungspotentialen und hohem Transferbedarf. Auch wenn sich dies im einzelnen, bezogen auf Länder, Kreise, Kommunen, Branchen usw., durchaus differenziert darstellt, so ist es, insgesamt betrachtet, doch eine unbestreitbare Tatsache, daß die beiden Teile Deutschlands auch zehn Jahre nach ihrer Vereinigung noch immer „keine wirtschaftliche Einheit“¹ bilden. Als Indikatoren dafür gelten vor allem das geringe Produktionsniveau Ostdeutschlands, der Abstand in der Arbeitsproduktivität, die hohe Arbeitslosigkeit und die Existenz großer infrastruktureller Defizite im Osten, ferner das gegenüber Westdeutschland niedrigere Einkommens- und Konsumtionsniveau sowie die Diskrepanz bei den privaten und öffentlichen Vermögen.

Im Jahre 1990, als sich überraschend die historische Chance zur Herstellung der nationalen Einheit bot und diese auch genutzt wurde, zunächst währungspolitisch, durch die Einführung der D-Mark in der DDR, drei Monate später dann staatlich, durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, waren die Erwartungen hinsichtlich eines Wirtschaftsaufschwungs in Ostdeutschland riesengroß. Getragen von dem grenzenlosen Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des bundesdeutschen Wirtschaftsmodells, in die Kräfte des Marktes und die Bereitschaft der Unternehmen, im Osten zu investieren, erwartete man ein „zweites deutsches Wirtschaftswunder“, einen Aufbau- und Aufholprozeß ohne Beispiel. Beredtester Ausdruck dafür war die Metapher von den „blühenden Landschaften“, in welche sich die neuen Länder in drei bis fünf

Jahren verwandelt haben sollten. Aber das Wunder blieb aus! Trotz beachtlicher Fortschritte und grundlegender Verbesserungen auf vielen Gebieten ist es nicht gelungen, in Ostdeutschland einen selbsttragenden Aufschwung zu initiieren. Nicht nach drei, nicht nach fünf und auch nicht nach zehn Jahren. Ein Befund, der angesichts der umfangreichen Transferleistungen schon verwundert.

Als Erklärung dafür wird üblicherweise vor allem auf den desolaten Zustand der DDR-Wirtschaft vor der Vereinigung verwiesen, was zutreffend ist, für sich genommen aber nicht hinreichend, um das ganze Ausmaß des wirtschaftlichen Niedergangs und das Ausbleiben eines nachhaltigen Aufschwungs nach der Beseitigung des planwirtschaftlichen Systems zu erklären. Zumal andere, bis 1989 deutlich weniger entwickelte Länder wie Polen, Tschechien und Ungarn Anfang der neunziger Jahre eine weitaus weniger tiefe Transformationskrise als die Ex-DDR durchmachen mußten und inzwischen ein höheres und stabileres Wachstum verzeichnen.² Deshalb wird als zusätzliche Erklärung für das ostdeutsche Fiasko eingeräumt, daß „auch die Art und Weise des Übergangs zur Marktwirtschaft“ mit dazu beigetragen hat, daß sich die Erwartungen nicht erfüllt haben. Insbesondere bezieht sich dies auf die „Modalitäten der Währungsumstellung“ und den „Anstieg der Lohnkosten“.³ So läßt sich zwar einigermaßen schlüssig begründen, warum es in Ostdeutschland zum Kollaps der Wirtschaft und zu einem in der Wirtschaftsgeschichte bisher einmaligen Rückgang der Industrieproduktion gekommen ist, nicht aber, warum *nachfolgend* kein selbst tragender Aufschwung einsetzte. Von 1992 bis 1994 gab es zwar ein dynamisches Wachstum, mit jährlichen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 7,8 vH (1992), 9,3 vH (1993) und 9,6 vH (1994).⁴ Der damit erreichte Anstieg muß jedoch vor dem

Hintergrund des Einbruchs der Produktion von 1990/91 um mehr als ein Drittel gewertet werden. Das heißt, genau besehen bedeutete diese „Erholungsphase“ noch nicht einmal die Wiederherstellung des Ausgangsniveaus. Mit einem Umfang von 266,2 Mrd. DM lag das BIP 1994 lediglich bei 82 Prozent des Vergleichswertes von 1989.⁵ In den Folgejahren verlor der *Aufbau Ost* dann erheblich an Schwung, so daß sich der Aufholprozeß nur noch verlangsamt fortsetzte. 1997 schließlich erlahmte er vollends. Die jährlichen Zuwachsraten des BIP betragen nur noch 1,7 vH (1997), 2,0 vH (1998) und 1,2 vH (1999)⁶ und rutschten damit wieder unter die Werte für Westdeutschland. Daran wird deutlich, daß die Entwicklung in den neuen Ländern mit den alten Ländern nicht Schritt hält, Ostdeutschland also wieder zurückfällt und sich der Abstand in der ökonomischen Leistungskraft gegenüber Westdeutschland nicht verringert, sondern wieder vergrößert. Im zehnten Jahr der deutschen Einheit erreicht die Wirtschaftskraft Ostdeutschlands, trotz umfangreicher Investitionshilfen, kaum 94 Prozent des Niveaus von 1989; dies allerdings bei einer inzwischen völlig veränderten Produktionsstruktur und erheblich gewachsenen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Zehn Jahre *Aufbau Ost* haben eine gewaltige Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft im Beitrittsgebiet bewirkt und so die Integration Ostdeutschlands in das bundesdeutsche Wirtschaftsgefüge ermöglicht. Sie vermochten jedoch nicht die endogenen Wachstumspotentiale im Osten umfassend zu aktivieren, so daß ein selbsttragender Aufschwung, ein spürbarer Aufholprozeß *aus eigener Kraft*, zustande gekommen wäre. Da die oben angeführten Begründungen, die desolante Ausgangslage und der Schock der Währungsunion, diese - im ganzen gesehen - eher unbefriedigende Bilanz nicht hinreichend zu erklären vermögen, ist nach weiteren Ursachen zu forschen. Insbesondere soll in diesem Zusammenhang der Frage nachgegangen werden, welche Besonderheiten den ostdeutschen Transformationsprozeß als einen durch die deutsche Vereinigung dominierten sozialökonomischen Wandel charakterisieren. Denn im Unterschied zu allen anderen Transformationsökonomien vollzieht sich in Ostdeutschland der gesamte Umgestaltungs- und Aufbauprozeß im Rahmen und ge-

mäß den Bedingungen der staatlichen Vereinigung und Integration. Am auffälligsten dokumentiert sich dies in den Transferzahlungen der öffentlichen Haushalte, also des Bundes, der Länder und Kommunen sowie der Sozialversicherungen, an Ostdeutschland.⁷ Darüber hinaus aber auch in der besonderen Eigentümer- und Eigentumsstruktur, als Resultat der Privatisierung des ostdeutschen Staatseigentums durch die *Treuhandanstalt*, und dem damit verbundenen Vermögenstransfer.⁸

Möglicherweise liegt hier, in der Spezifik der ostdeutschen Transformation, die entscheidende Ursache für das Ausbleiben eines selbsttragenden Aufschwungs. Und vielleicht sind sogar, auch wenn dies zunächst paradox anmutet, die Transferleistungen der Schlüssel für die Erklärung der ostdeutschen Misere? Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden.

Das theoretische Transferproblem

Ist im deutsch-deutschen Kontext von Transferleistungen die Rede, so immer nur im Sinne von Finanztransfers. Die Tatsache aber, daß in der Praxis einem Finanztransfer in aller Regel ein *Realtransfer* folgt, bleibt dagegen zumeist unberücksichtigt. Dies wiegt umso schwerer, da jeder Realtransfer mit beachtenswerten, für Geber und Empfänger jedoch unterschiedlich ausfallenden, ökonomischen Effekten verbunden ist, woraus sich, entwicklungslogisch, bedeutsame Konsequenzen herleiten lassen. Der wirtschaftspolitischen Erörterung dieser Problematik sind jedoch zunächst einige theoretische Überlegungen voranzustellen.

Die sog. Transfertheorie basiert auf einer Debatte, die in den 20er Jahren, insbesondere zwischen *John Maynard Keynes* und *Bertil Ohlin*, geführt worden ist und das Problem der Aufbringung der Reparationsleistungen nach dem Ersten Weltkrieg durch Deutschland zum Gegenstand hatte.⁹ Abstrahiert man von dem konkreten historischen Kontext, so erweist sich die Frage, ob einem monetären Transfer ein realer Transfer folgt und in welcher Höhe dies der Fall ist, als die eigentlich bedeutungsvolle Fragestellung dieser Debatte. Das *reale Transferproblem* bildet somit den „Kern der Transfertheorie“¹⁰. Im einzelnen werden in diesem Zusammenhang drei Problemkreise angespro-

chen: Erstens das *Aufbringungsproblem* im Geberland, zweitens das Problem der *Übertragung* des Transferbetrages vom Geber- an das Empfängerland¹¹ und drittens schließlich das *Empfangs- oder Verwendungsproblem* im Empfängerland. Für das Funktionieren des Ganzen steht der Begriff Transfermechanismus, welcher beschreibt, wie und in welchem Umfang ein monetärer Transfer zu einem realen Transfer führt, also entsprechende Waren- und Dienstleistungsströme nach sich zieht.

Diese Frage läßt sich als theoretische Problemstellung nun unter klassischen und unter keynesianischen Annahmen diskutieren:

(1) Im klassischen Fall werden Vollbeschäftigung und Auslastung aller Produktionskapazitäten unterstellt sowie die Übereinstimmung der geplanten Ersparnis mit der geplanten Investition. Reale Multiplikatorwirkungen sind damit ausgeschlossen, ebenso wie geldpolitische Einflüsse.

(2) Im keynesianischen Fall hingegen wird von Multiplikatorprozessen im Geber- und im Empfängerland ausgegangen sowie davon, daß der Kapitalexport partiell oder total über einen Geldschöpfungs- oder „Enthortungs“-prozeß finanziert wird und auch im Empfängerland gespart werden kann.

Entsprechend den unterschiedlichen Prämissen fallen die Ergebnisse jeweils verschieden aus:

(1) In der klassischen Diktion bedingt die Aufbringung des Transferbetrages eine Einschränkung der Gesamtausgaben im Geberland, sowohl für im Inland produzierte Güter als auch, im Maße der Importneigung¹², für Güter aus dem Ausland. Analog dazu steigen die Ausgaben im Empfängerland, und zwar ebenfalls sowohl für inländische als auch für ausländische Güter. Importminderung und Exportzunahme des Geberlandes bilden zusammen den *Realtransfer*. Seine Höhe hängt von den marginalen Importquoten des Geber- und Nehmerlandes ab. Beträgt deren Summe eins, so entsprechen Exportzuwachs und Importminderung im Geberland genau dem Kapitalexport im Sinne eines monetären Transfers. Man spricht in diesem Fall von einem *vollkommenen* Realtransfer, da Finanz- und Realtransfer übereinstimmen. Andernfalls, wenn die Summe der marginalen Importquoten kleiner oder größer als eins ist, entspricht der Realtransfer

zunächst nicht dem Finanztransfer; wegen der Änderung der Gesamtnachfrage nach in- bzw. ausländischen Gütern verschieben sich jedoch die Preisrelationen zwischen dem In- und dem Ausland bzw. zwischen in- und ausländischen Gütern derart, daß letztlich über preisinduzierte, sog. *sekundäre* Nachfrageänderungen doch ein Ausgleich herbeigeführt wird.

(2) In der keynesianischen Lesart dagegen stimmen Finanz- und Realtransfer nicht zwingend überein, sondern nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen. Die zentrale Frage dabei ist, inwieweit ein monetärer Transfer im Geberland Anpassungsprozesse auszulösen vermag, die schließlich eine Erhöhung des Außenbeitrages bewirken. In der Regel findet hier kein vollständiger Realtransfer statt, da der Außenbeitragsmultiplikator zwar positiv ist, aber kleiner als eins. Im Maße der Aufbringung des Finanztransfers jedoch, durch eine wirkliche Einschränkung der Ausgaben im Geberland und der Verwendung dieser Mittel für zusätzliche Ausgaben (also nicht zur Aufstockung der Ersparnisse) im Empfängerland, steigt die Chance für einen vollständigen Realtransfer. Werden die zusätzlichen Ausgaben im Empfängerland ausschließlich über Importe aus dem Geberland realisiert, so sind die Bedingungen für einen vollkommenen Realtransfer gegeben.

Nun zu den drei o.g. Problemkreisen: Ganz allgemein betrachtet beinhaltet das *Aufbringungsproblem* das Problem der Finanzierung des Transfers, also die Frage, wie der Transfer den Wirtschaftskreislauf und die Vermögensposition des Geberlandes tangiert. Saldenmechanisch gilt dabei, daß jedem Kapitalexport eine andere zahlungsbilanzwirksame Transaktion entsprechen muß: Entweder finanziert die Notenbank den monetären Transfer, indem sie dafür Währungsreserven mobilisiert, oder aber der Kapitalexport ruft eine entgegengesetzt verlaufende internationale Kapitalbewegung hervor. Schließlich ist es auch denkbar, daß sich der Transfer „über Preis-, Wechselkurs- oder Einkommensänderungen sowie Lieferbindungen auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland“¹³ auswirkt. Kommt es dabei zu einer Vergrößerung des Außenbeitrages¹⁴, so haben wir es mit einem Realtransfer zu tun. Schließt man die erste Finanzierungsmöglichkeit wegen der Endlichkeit der dafür in Frage kommenden Mittel aus,

so bleiben für den Fall eines dauerhaften oder zumindest länger währenden Transfers als Finanzierungsvarianten die fortgesetzte Erwirtschaftung von (Export-)Überschüssen und die Attrahierung von Auslandskapital im Sinne eines monetären Gegentransfers. Beide Formen sind, indem sie unterschiedliche Reaktionen auf die durch die Transferzahlung ausgelösten Zahlungsbilanzeffekte darstellen, spezifische Lösungsvarianten des *Übertragungsproblems*. Sofern die Voraussetzungen dafür gegeben sind, vollzieht sich der Kapitalexport über eine Reduktion des Nettoauslandsvermögens. Da dies jedoch immer nur begrenzt möglich sein wird, verbleibt als *dauerhafte* Lösung des Aufbringungsproblems nur die Erwirtschaftung von zusätzlichem Sozialprodukt und die reale Ersparnis, d.h. Senkung der inländischen Absorption. Die durch den monetären Transfer herbeigeführte Verschlechterung der Außenposition (Devisenbilanz) wird dabei durch den Realtransfer, welcher eine Erhöhung des Außenbeitrages bewirkt, wieder ausgeglichen.

Während nun die Finanzierung des Transfers über einen Kapitalimport resp. monetären Gegentransfer für das Geberland unmittelbar *keine* realwirtschaftlichen Konsequenzen hat, bedeutet die Finanzierung der Übertragung durch einen Realtransfer den Verzicht des Geberlandes auf einen Teil seines Sozialprodukts. Das heißt, die Erhöhung des Außenbeitrages wird hier über eine Reduktion des Anteils der inländischen realen Absorption am erwirtschafteten Sozialprodukt erreicht. Die Vermögensposition des Geberlandes hingegen wird durch den Realtransfer, soweit dieser vollständig ist, nicht tangiert, da die Veränderungen der Übertragungsposition und des Außenbeitrages einander entsprechen.

Gilt nun, in spezifischer Ausfüllung dieser Variante, daß der monetäre und der reale Transfer derart miteinander „verkoppelt“ sind, daß die Geldübertragung ganz oder zu einem großen Teil dem Kauf von Gütern dient, die im Geberland produziert und dann in das Nehmerland exportiert wurden, so vollzieht das Geld einen *Kreislauf*. Es fließt - via Güterkauf - vom Empfängerland zurück zum Geberland. Dabei ist prinzipiell, also sowohl unter klassischen als auch unter keynesianischen Annahmen, der mittels des monetären Transfers bewirkte Real-

transfer desto größer, je höher der Anteil der aus dem Geberland importierten Güter an der Einkommensverwendung im Empfängerland ist. Damit ist das dritte Problem, das *Empfangs- bzw. Verwendungsproblem* der Transferzahlungen, angesprochen, welches für die volkswirtschaftliche Beurteilung des Ganzen von besonderer, ja entscheidender Bedeutung ist. Die Kopplung des Finanztransfers an einen güterwirtschaftlichen Realtransfer impliziert nämlich grundsätzlich die Möglichkeit, daß der Transferbetrag *nicht* über eine Reduktion der Verwendung des Sozialprodukts im Geberland aufgebracht wird, sondern allein über eine *zusätzliche* wirtschaftliche Aktivität. Das heißt, zur Aufbringung von Transferleistungen ist es u.U. überhaupt nicht erforderlich, den Gürtel enger zu schnallen. Es genügt, die Wirtschaft expandieren zu lassen und etwas mehr zu produzieren. Ob und inwieweit dies gelingt, hängt aber sowohl von der konkreten konjunkturellen Situation im Geberland als auch, längerfristig gesehen, von der Entwicklung des Produktionspotentials ab.

Im Falle von Unterbeschäftigung und nicht ausgelasteten Kapazitäten haben Transfers gesamtwirtschaftliche Nachfragewirkungen zur Folge, die *kurzfristig* Wachstumsimpulse induzieren und somit *im Geberland* zur Hervorbringung zusätzlichen Sozialprodukts führen, begleitet von Beschäftigungs-, Einkommens- und Investitionseffekten. Auf dieser Grundlage vollziehen sich dann Veränderungen im Produktionspotential und hinsichtlich der Arbeitskräfteresourcen, welche *langfristig* ein höheres Produktionsniveau und Wachstum bewirken.

Es ist denkbar, daß durch diese Effekte die mit dem Transfer zunächst verbundenen Belastungen für das Geberland ganz oder teilweise kompensiert, ja sogar überkompensiert werden, so daß hier ein nachhaltiges Interesse an der Beibehaltung der Transfers entsteht. Umgekehrt jedoch bedeutet der Realtransfer für das Empfängerland einen Nachfrageausfall, der u.U., in Abhängigkeit von der Verwendungsstruktur der Transfers, zu einer nachhaltigen Schwächung der Produktionsbasis und einem Zurückbleiben in der Entwicklung führt. Die Folge dessen ist eine Perpetuierung des Transferbedarfs, womit sich, entwicklungspolitisch betrachtet, der Kreis schließt.

Das innerdeutsche Transferproblem

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit die jährlich von West- nach Ostdeutschland fließenden Transferzahlungen ein spezifisches innerdeutsches Transferproblem begründen, das sich im Rahmen transfertheoretischer Annahmen diskutieren läßt. Dabei ist zunächst vom Gesamtumfang der Transferzahlungen auszugehen, welche westdeutsche Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger seit 1990 für Ostdeutschland leisten (vgl. Tab. 1).

Gemessen am westdeutschen BIP betragen die Nettotransferleistungen seit 1991 im Jahresdurchschnitt ca. 4,5 Prozent. Strukturell verbergen sich hinter dieser Größe aber sehr verschiedenartige Aufwendungen: Sozialleistungen, Infrastrukturausgaben, Mittel für die Wirtschaftsförderung, Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs u.a.m. Dabei ist der größte Teil dieser Leistungen staats- und sozialrechtlich geregelt. Das heißt, es handelt sich hierbei in der Hauptsache um *allgemeine* Leistungen, die als „einigungsbedingte Ausgaben lediglich die Vergrößerung des Bundesgebietes“¹⁵ widerspiegeln, und nicht um *spezielle* Vergünstigungen für die neuen Länder und Berlin-Ost. Letztere machten in der Vergangenheit nur knapp ein Viertel der Gesamttransfers aus.¹⁶ Als „originäre Transfers zum wirtschaft-

lichen und infrastrukturellen Aufbau in den neuen Bundesländern“¹⁷ verkörpern sie den besonderen Unterstützungs- und Entwicklungsbeitrag des Westens für den Osten. Sie sollten deshalb von den allgemeinen Transfers deutlich abgegrenzt werden. Die mit dem „Jahresbericht 1999 zum Stand der deutschen Einheit“ vollzogene Abkehr der Bundesregierung von der bisherigen Praxis, die Gesamtheit der Transferleistungen als *Aufbauhilfen* für den Osten auszuweisen, trägt der Realität insofern Rechnung, als anstelle der „unterschiedslosen Aufsummierung aller Zahlungsströme aus dem Bundeshaushalt für die ostdeutschen Regionen“ nunmehr nur noch jene Leistungen herausgestellt werden, die „der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland in besonderer Weise zugute kommen“¹⁸. Zugleich wurde damit klargestellt, daß es sich bei den Transfers insgesamt um Leistungen handelt, die in der föderalen und sozialen Ordnung der Bundesrepublik fest verankert sind, um vertikale sowie interregionale horizontale Finanzbeziehungen innerhalb Deutschlands, und nicht etwa um einen *Transfer* im außenwirtschaftlichen Sinne.¹⁹

Aber neben dem Charakter der Transfers als föderalstaatlich und sozialgesetzlich geregelte sowie öffentlich finanzierte Zahlungen sind hier noch weitere Besonderheiten zu beachten: So die Tatsache, daß mit der Einführung der D-

Tabelle 1: Öffentliche Finanztransfers für Ostdeutschland 1991-1999 (in Mrd. DM)

	1991 ¹	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bruttoleistungen	139	151	167	169	185	187	183	189	194
Bund	75	88	114	114	135	138	131	134	140
Fonds Deutsche Einheit ²	31	24	15	5	-	-	-	-	-
Europäische Union	4	5	5	6	7	7	7	7	7
Rentenversicherung ³	-	5	9	12	17	19	18	18	19
Bundesanstalt für Arbeit	25	38	38	28	23	26	26	27	28
Länder/Gemeinden	5	5	10	14	10	11	11	11	11
Rückflüsse ⁴	33	37	39	43	45	47	47	47	50
Nettoleistungen	106	114	128	126	140	140	136	142	144

1) 1990 betrug der Umfang der Transferleistungen ca. 64 Mrd. DM.
 2) Kreditfinanzierte Leistung, ohne Zuschüsse von Bund und Ländern.
 3) Ohne Bundeszuschüsse.
 4) Steuer- und Verwaltungsmehreinnahmen des Bundes im Beitrittsgebiet.

Quelle: BMF, BMWi, IWH und eigene Berechnungen

Mark in der DDR ein einheitliches Währungsgebiet entstanden ist, was Anpassungsreaktionen über den Wechselkurs ausschließt. Das gleiche gilt für den Binnenmarkt und die Möglichkeit, über Zollbestimmungen die Güterein- und -ausfuhr zu regeln. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, mit der Überführung des Staatshaushalts und der Sozialversicherung der DDR in den Bundeshausalt bzw. die bundesdeutschen Versicherungskassen sowie mit der Abwicklung des DDR-Außenhandels wandelten sich die „innerdeutschen“ Handels- und Finanzbeziehungen von zwischenstaatlichen zu innerstaatlichen Beziehungen. Damit ist eine Rekurrerung auf das bekanntermaßen der Außenwirtschaftstheorie zuzurechnende *Transferproblem* eigentlich nicht mehr möglich.²⁰ Wird eine solche trotzdem versucht, so um zu zeigen, daß dem Finanzzufluß Ostdeutschlands ein Importüberschuß gleicher Größenordnung entspricht und das Geld somit über den Umweg der Realisierung westdeutscher Güter nach Westdeutschland zurückfließt. Die Finanzierung der Transferleistungen erfolgt also ganz oder teilweise über einen *Realtransfer*, was bedeutet, daß in den ökonomischen Beziehungen zwischen West- und Ostdeutschland in der Tat ein Kreislaufprozeß stattfindet.

Folgt man in dieser Frage nun den Vorgaben der Transfertheorie, so ist zunächst das *Aufbringungsproblem* zu diskutieren. Als Ausgangsüberlegung dafür gilt, daß die Transferzahlungen aus dem jährlichen Sozialprodukt aufzubringen sind. Das heißt, für Westdeutschland vermindert sich dadurch zunächst einmal die Inanspruchnahme von erwirtschaftetem Sozialprodukt in der Gegenwart oder, bei Kreditfinanzierung, in der Zukunft. Da es sich hierbei aber um einen *innerstaatlichen* Umverteilungsprozeß handelt und nicht um eine zwischenstaatliche Transaktion, tangiert dies vorerst nur die gesamtwirtschaftliche Ersparnis, im Westen negativ, im Osten positiv. Die gesamtdeutsche Vermögensposition dagegen bleibt hiervon unberührt, da es zur Aufbringung der Transferzahlungen weder eines Exportüberschusses noch eines Nettokapitalimportes bedarf.

In einer *statischen* Betrachtung, das heißt bei Annahme eines konstanten Sozialprodukts und eines konstanten Kapitalbilanzsaldos, würde dies eine Reduktion der Investitions- und/oder Konsumausgaben in Westdeutschland

nach sich ziehen. Dieser, normalerweise restriktiv wirkende, Rückgang der Absorption tangiert das Produktionsniveau jedoch *dann nicht*, wenn dem monetären Transfer ein gleichgroßer Realtransfer folgt. Im Falle nicht vollständig ausgelasteter Kapazitäten würde der Realtransfer sogar einen Anstieg des Sozialprodukts im Westen bewirken, wodurch sich die Aufbringungslast der Transferleistungen spürbar verringern würde. In einer *dynamischen* Betrachtung hätten dann darüber hinaus auftretende Ressourcenverschiebungen von Ost nach West, Migrationsströme von Arbeitskräften und Verlagerungen von Produktionsstätten, zur Folge, daß der Realtransfer den monetären Transfer u.U. sogar übertrifft. Dadurch würde sich das Problem faktisch umkehren: Es würden mehr Geldmittel nach Westdeutschland zurückfließen als zuvor überhaupt, via Transferzahlungen, von dort in den Osten geflossen sind. Die positiven Wirkungen im Westen, die Investitions-, Wachstums-, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, wären unter diesen Bedingungen sogar *größer* als die mit der Aufbringung der Transferzahlungen verbundenen Belastungen.

Hinzu kommt, daß die Aufbringung der Transferleistungen auf Grund zahlreicher Sonderbedingungen und -regelungen bisher für die westdeutsche Wirtschaft kein allzu großes Problem darstellte. Zu den begünstigenden Faktoren zählten hier insbesondere der Leistungsbilanzüberschuß zum Zeitpunkt der Vereinigung²¹ sowie die vergleichsweise günstige Haushalts-situation und geringe Staatsverschuldung²². Ferner die prall gefüllten Kassen der Sozialversicherungsträger.²³ Die Zahlung der Transferleistungen war deshalb zunächst ohne gravierende Einschränkungen der Investitions- und Konsumausgaben und ohne Steuererhöhungen möglich. Hinzu kommt, daß mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion in Deutschland ein einheitlicher Währungsraum und Binnenmarkt entstanden ist, was die sofortige Kopplung der Finanztransfers an einen entsprechenden Realtransfer möglich machte. Da einerseits die ostdeutschen Konsumenten und Investoren in ihrem Kaufverhalten westdeutsche Produkte bevorzugten²⁴, andererseits mit der Einführung der D-Mark aber auch sofort eine radikale Substitution des Güterangebots erfolgte und ostdeutsche Produkte aus dem Handel verschwanden, verlief der Absatz westdeutscher Güter im

Osten problemlos. So wurden die neuen Bundesländer mit „fast 25 v.H. aller westdeutschen Exporte“ binnen weniger Wochen „zum wichtigsten Absatzmarkt für westdeutsche Produzenten“²⁵. Der durch den monetären Transfer alimentierte ostdeutsche Nachfrageschub schlug sich mithin in einem hohen und stabilen „Exportüberschuß“ Westdeutschlands im innerdeutschen Handel nieder.

Zweitens sei das *Übertragungsproblem* angesprochen, welches die Zahlungsbilanzeffekte und die entsprechenden Anpassungsreaktionen im Geber- und im Empfängerland zum Gegenstand hat. Da es sich bei den deutsch-deutschen Transfers um eine Form regionaler Umverteilung innerhalb eines Staates handelt, abgewickelt in heimischer Währung, und nicht um eine außenwirtschaftliche Transaktion, wird die Zahlungsbilanz davon unmittelbar nicht berührt. Zur Finanzierung der Transfers sind weder ein Exportüberschuß gegenüber dem Ausland noch ein Nettokapitalimport aus dem Ausland erforderlich. Das sonst so schwierige Übertragungsproblem erweist sich für den deutsch-deutschen Fall zunächst also als irrelevant. Dies stellt sich jedoch dann etwas anders dar, wenn nicht nur Ost- und Westdeutschland in ihren finanziellen und güterwirtschaftlichen Beziehungen betrachtet werden, sondern darüber hinaus auch die außenwirtschaftliche Verflechtung Westdeutschlands sowie der akkumulierte Leistungsbilanzüberschuß Eingang in die Betrachtung finden. So erwies sich der faktisch einem Kapitalimport gleichkommende Abbau des Leistungsbilanzüberschusses im Kontext mit der deutschen Vereinigung als Unterstützung für die Aufbringung des „Transfers“. Ebenso die nach dem Marktaustritt ostdeutscher Unternehmen von westdeutschen Unternehmen im Handel mit Osteuropa erzielten Exportüberschüsse. Durch die Einbeziehung dieser Aspekte in die Erörterung des Transferproblems verschiebt sich der Maßstab ein wenig: Während der monetäre Transfer allein von Westdeutschland getragen wird, sind am Realtransfer auch andere Länder beteiligt. Dies spiegelt sich direkt in der Entwicklung des Außenbeitrages zwischen Ostdeutschland und dem Ausland wider, aber auch indirekt, in einer Zunahme der westdeutschen Importe aus dem Ausland und einer Passivierung der deutschen Leistungsbilanz.²⁶

Demgegenüber ist das *Empfangs- bzw. Ver-*

wendungsproblem der Transfers hier von größerer Bedeutung. Dies insbesondere deshalb, weil es maßgeblich von der Verwendungsstruktur der Transferleistungen abhängt, ob langfristig in Ostdeutschland ein transferinduzierter Entwicklungsprozeß in Gang gesetzt wird oder aber, ob der Entwicklungsrückstand erhalten bleibt und sich der Transferbedarf somit reproduziert. Die seit 1990 an Ostdeutschland geleisteten Transfers weisen einen investiven Anteil von etwa einem Viertel auf. Das heißt, der weitaus größte Teil dient konsumtiven Zwecken, entweder in Form direkter Zahlungen an private Haushalte oder über die Finanzierung öffentlicher Ausgaben im Beitrittsgebiet, und findet in einem entsprechenden Realtransfer von Konsumgütern und Dienstleistungen seine Entsprechung. Bezieht man in diese Analyse die Aufteilung der Transfers in *allgemeine* und *spezielle* Leistungen mit ein, so zeigt sich, daß die allgemeinen Leistungen fast ausschließlich dem Konsum dienen, während die speziellen Transfers größtenteils investiven Charakter haben.²⁷ Eine Kürzung dieser Leistungen, wie sie in Vorbereitung des *Solidarpakts II* für die Zeit nach 2004 diskutiert wird, würde zu einer Erhöhung des konsumtiven Anteils an den Transferausgaben führen, mit der Konsequenz, daß sich das innerdeutsche Transferproblem dadurch langfristig nicht verringern, sondern vergrößern würde.

Nachfragerückflüsse und Wirkungen

Obwohl West- und Ostdeutschland seit der politischen und wirtschaftlichen Vereinigung keine getrennten Volkswirtschaften mehr sind, läßt sich eine Erörterung des innerdeutschen Transfergeschehens im Rahmen der Transfertheorie rechtfertigen. Dies insbesondere auch deshalb, weil sich auf diese Weise plausibel beschreiben läßt, welche Umstände das Zustandekommen eines innerdeutschen Realtransfers ermöglicht und gefördert haben.

Mit der schockartigen Öffnung des ostdeutschen Marktes durch die Währungsunion begann sich die Schere zwischen Produktion und Verbrauch zu öffnen: Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Produkte im neuen Kontext, der jetzt Weltmarkt hieß, führte zu ihrer Substitution durch „Importgüter“. Einerseits

wurden diese Güter aufgrund ihrer überlegenen Gebrauchseigenschaften von den ostdeutschen Konsumenten gegenüber heimischen Alternativen bevorzugt; häufig zeichneten sie sich außerdem durch relativ niedrigere Preise aus (z.B. Autos, Haushaltsgeräte, Unterhaltungselektronik), was für die ostdeutschen Konsumenten eine Verbesserung der *terms of trade* bedeutete. Mitunter war es auch nur der Reiz des Neuen oder einfach die Tatsache, daß sie aus dem Westen kamen. Schließlich hatte die jahrzehntelange Fernsehwerbung auch im Osten ihre Spuren hinterlassen und Wünsche erzeugt, die nun plötzlich erfüllbar wurden. Außerdem waren viele Güter in Ostdeutschland auch gar nicht produziert worden. Zwar kamen ostdeutsche Konsumenten auch bald wieder auf heimische Güter zurück, aber nur bei einigen Produktgruppen, z.B. Lebensmitteln, und auch dort etablierte sich als Folge der Angebotspolitik westdeutscher Handelskonzerne ein hoher, stabiler Anteil von Importen aus Westdeutschland.²⁸

Dabei spielte eine Rolle, daß Präferenzen sich mit der Zeit wandeln und immer auch angebotsbeeinflusst sind. Als sich nämlich mit der Einführung der D-Mark im Osten Angebot und relative Preise änderten, waren westdeutsche Produzenten durch die geografische und kulturelle Nähe zum ostdeutschen Absatzmarkt gegenüber ausländischen Anbietern erheblich im Vorteil. Die zeitgleich mit der Währungsunion erfolgte Übertragung des ostdeutschen Verkaufsstellennetzes an westdeutsche Handelsketten erwies sich als eine Absatzfördermaßnahme *par excellence*, die den Realtransfer gleich in zweifacher Hinsicht kräftig begünstigte: direkt, als eine Art negatives Handelshemmnis, und indirekt, durch die Beeinflussung der Präferenzen zugunsten westdeutscher Güter und Marken. Das Ergebnis manifestiert sich in der Entwicklung der ostdeutschen „Importneigung“ bezüglich westdeutscher Lieferungen²⁹: Diese wuchs gleichsam über Nacht von weniger als 0,1 auf 0,67³⁰ und verringert sich seitdem nur langsam und in kleinen Schritten (1992: 0,60; 1993: 0,55; 1994: 0,57)³¹. 1991 überstiegen die ostdeutschen Importe insgesamt sogar die Wertschöpfung in Ostdeutschland. Dagegen ist die westdeutsche „Importneigung“ für ostdeutsche Produkte mit 0,01 (1991) und 0,02 (1994) extrem niedrig³², wo-

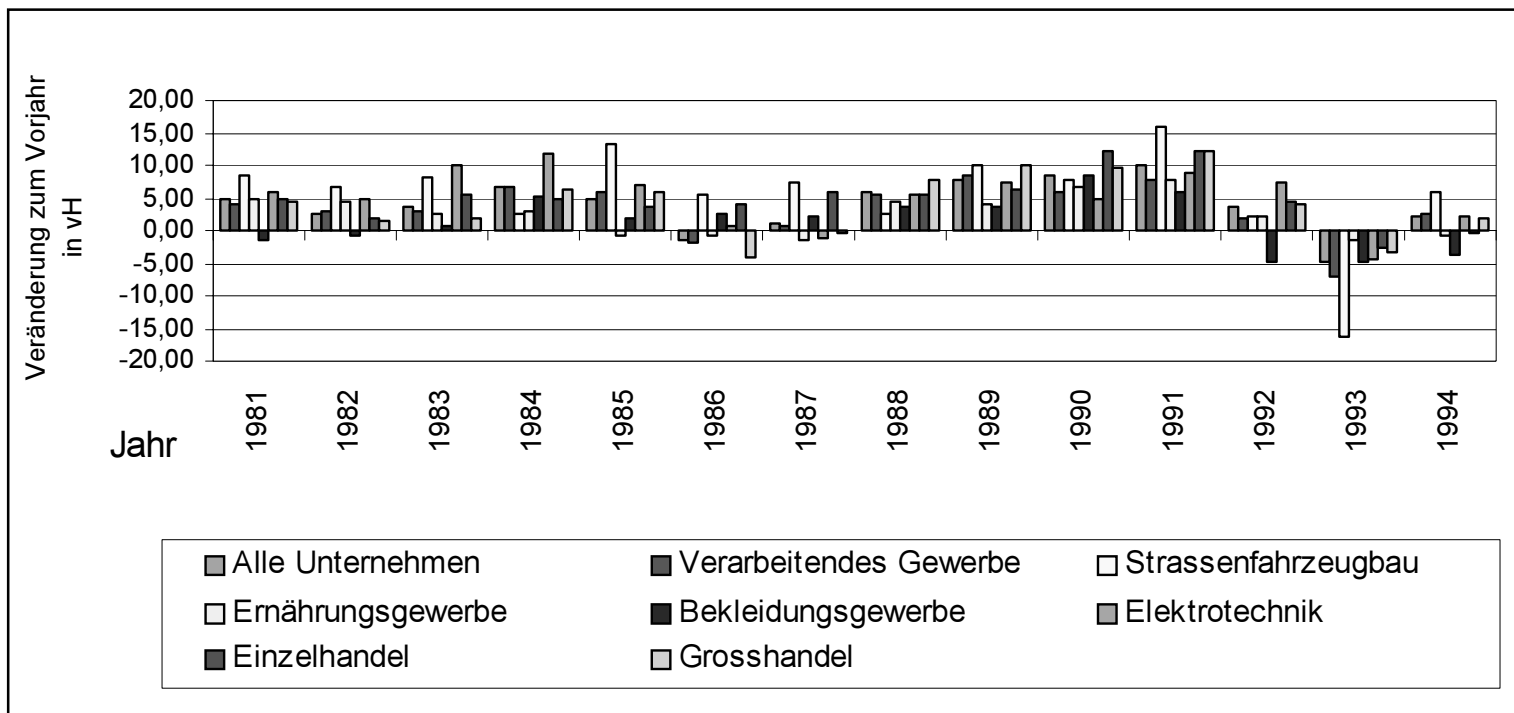
durch der Realtransfer erheblich zum Ungleichgewicht der innerdeutschen „Handelsbilanz“ beiträgt.

Für die ostdeutsche Wirtschaft bedeutete der Run auf westdeutsche Produkte einen negativen Nachfrageschock. Seine Wirkung wurde durch die ungünstigen Angebotsbedingungen, Kostensteigerungen und auseinanderklaffende Entwicklung von Löhnen und Produktivität, noch verstärkt. Mit dem Zusammenbruch der Produktion, der Schließung von Betrieben und dem massenhaften Abbau von Arbeitsplätzen stiegen insbesondere die Transfers auf der Grundlage der Sozialgesetzgebung sprunghaft an.³³ Volkswirtschaftliche Leistungserbringung und Einkommensentwicklung waren damit entkoppelt, Wertschöpfung und materielles Lebensniveau verzeichneten von nun ab eine divergierende Entwicklung, was sich in der absolut wachsenden Produktionslücke, als Differenz zwischen produziertem BIP und Gesamtverbrauch, manifestiert. So betrug 1999 der Verbrauch Ostdeutschlands 670 Mrd. DM, das BIP aber nur 452 Mrd., was einer Produktionslücke von 218 Mrd. DM entspricht.³⁴ Die Schließung dieser Lücke erfolgt finanziell mittels Transferzahlungen und Kapitalimport, real aber durch Warenlieferungen aus Westdeutschland. In diesem, als Folge des monetären Transfers stattfindenden *Realtransfer* fanden die westdeutschen Lieferungen an Ostdeutschland, die mit der Währungsunion begannen, ihre ökonomische Form - und zwar, wie es scheint, auf Dauer.

Hohe Absorptions- und Importneigung in der Empfängerregion, aber große internationale Wettbewerbsfähigkeit und Präferenzen zugunsten der Güter der transferleistenden Region, was beides hier zutrifft, sind Bedingungen, die laut Transfertheorie einen Realtransfer befördern. Gleichzeitig sind sie mitverantwortlich für den Niedergang der ostdeutschen Produktion und den nicht zustande kommenden Aufschwung, infolgedessen der monetäre Transferstrom anhält. Demgegenüber brachte der Nachfrageschub aus dem Osten, der mit der Währungsunion einsetzte und seitdem nicht abreißt, den westdeutschen Herstellern Umsatz- und Gewinnzuwächse in Größenordnungen, die in der Geschichte der Bundesrepublik bisher ihresgleichen suchen (siehe Schaubild 1).

Durch die zusätzlichen Gewinne wurden Amortisationszeiten verkürzt und ein schnelle-

Schaubild 1: Umsatzwachstum westdeutscher Unternehmensbranchen 1980-1994



Quelle: DBB: Jahresabschlüsse westdeutscher Unternehmen 1971 bis 1996, Frankfurt a.M., März 1999³⁵

rer Technologiewechsel ermöglicht. Der nachfrageinduzierte Boom überkompensierte nicht nur die Auswirkungen der infolge einer beginnenden Konjunkturabschwächung rückläufigen Nachfrage aus dem europäischen Ausland, er schürte bei den Unternehmen auch Erwartungen über eine *dauerhafte* Mehrnachfrage. Durch die daraufhin durchgeführte Erweiterung der Produktionskapazitäten schlug die Nachfragewirkung auch auf die Investitionsgüterindustrie durch, wodurch es temporär noch zu einer Verstärkung der Aufwärtsbewegung kam. Die hohen Gewinne trugen außerdem zum Wachstum der Geldvermögen der Unternehmen bei. Auch die Netto-Zuwanderung von allein bis 1991 fast einer Million Menschen wirkte nachfragestimulierend, da sich das verfügbare Einkommen der Übersiedler erhöhte und sie außerdem davon nun einen größeren Anteil für westdeutsche Waren, auch für sog. nicht handelbare Güter, verwendeten.

Beschränkt man die Analyse auf ein einzelnes Jahr, so erscheinen die Transferzahlungen für Westdeutschland zunächst als eine Belastung, da ihre Aufbringung das dort verfügbare Einkommen mindert. Durch die Verwendung dieser Mittel aber für „Importe“ aus Westdeutschland kommt es zu einem gleichgerichteten Realtransfer, wodurch das Geld faktisch zurückfließt. Die Transferzahlungen werden durch den Kauf westdeutscher Produkte nach ihrer Verwendung nicht in Ost-, sondern in Westdeutschland (bzw. auch im Ausland) einkommens-, gewinn- und vermögenswirksam. Auf mehrere Jahre betrachtet, ergibt sich so ein Kreislauf, wodurch sich die Last der alljährlichen Aufbringung der Transfers für Westdeutschland spürbar verringert. Zumindest für die Jahre 1990 bis 1994³⁶ überstieg der Real-

transfer sogar den monetären Transfer; d.h. der Saldo im innerdeutschen Handel, der „Exportüberschuß“ von West- gegenüber Ostdeutschland, war im Betrag *größer* als die Bruttotransferzahlungen (siehe Tabelle 2).³⁷ 1991 und 1992 lag das reale verfügbare BIP Westdeutschlands selbst netto, d.h. abzüglich der Transferzahlungen, über dem langjährigen Trendwert, was bedeutet, daß der ökonomische Nutzen der Vereinigung für die westdeutsche Wirtschaft die sich in den Transferzahlungen widerspiegelnden Kosten überstieg. (Tabelle 2)

Daß die stimulierende Wirkung des Nachfrageschubs nicht durch eine entsprechende Drosselung der westdeutschen Nachfrage kompensiert werden mußte, hat außer dem Realtransfer noch drei weitere Gründe: *Erstens* trug die zusätzliche Nachfrage aus dem Osten, neben der Hochkonjunktur, dazu bei, daß die Transfers zumindest zu einem Teil zunächst aus höheren Steuereinnahmen und Abgaben finanziert werden konnten. *Zweitens* war Deutschland ab 1991 Nettokapitalimporteur, was die Finanzierung der Transfers zu einem Teil „von außen“ sicherstellte. Und *drittens* wurde zur Deckung der Ausgaben für den *Aufbau Ost* die Staatsverschuldung sukzessive ausgedehnt. Insbesondere die letzten beiden Gründe, brachten es mit sich, daß eine Einschränkung der verfügbaren Einkommen und der Nachfrage zur Aufbringung der Transferzahlungen zunächst nicht notwendig war. Die reale Aufbringungslast wurde in die Zukunft verschoben. Die Vermögensposition der Bundesrepublik gegenüber dem Ausland, welche 1990 noch 517 Mrd. DM³⁸ betragen hatte, schmolz bis 1998 auf 47 Mrd. DM zusammen. Ursache dafür war vor allem der Umschwung in der Leistungsbilanz, deren Saldo, hauptsächlich infolge von

Tabelle 2: Saldo im innerdeutschen Handel und Bruttotransferzahlungen (1990 bis 1994)

Jahr	1990	1991	1992	1993	1994
Saldo im innerdeutschen Handel	67	179,1	200,5	204,4	209,6
Bruttotransferzahlungen	64	139	151	167	169
Differenz	3	40,1	49,5	37,4	40,6

Quelle: Leis, G. (Anm. 13), S. 118; IWH, Frühjahrsgutachten 1993, S. 60 und 90

Importsteigerungen, nach +107,3 Mrd. DM 1989 im Jahre 1991 - 30,4 Mrd. DM betrug.³⁹

Da das Auslandsvermögen begrenzt ist und die Wachstumsraten des BIP gewöhnlich unter dem zu zahlenden Zinssatz liegen, sind Nettokapitalimporte zur Finanzierung von Transferzahlungen auf lange Sicht untauglich. Letztere müssen vielmehr aus dem laufenden Sozialprodukt zu Lasten von Konsum oder/und Investitionen erfolgen. Dies ist um so leichter möglich, je stärker die Wirtschaft wächst, wozu ein Realtransfer nicht unwesentlich beiträgt.

Dauerhafte Angebotswirkungen

Die transferinduzierte Zusatznachfrage aus dem Osten liefert zwar eine Erklärung für den Wirtschaftsboom in Westdeutschland zu Beginn der 90er Jahre, aber noch keine hinreichende Begründung für die *dauerhaften* Effekte, welche die westdeutsche Wirtschaft seit 1990 verzeichnet.

Westdeutschland befand sich 1989 im Endstadium einer bereits acht Jahre andauernden konjunkturellen Hochphase. Die realen Zuwachsraten des BIP hatten in den letzten Jahren durchschnittlich 2,5 Prozent betragen, die Arbeitslosenquote war leicht gesunken (von 9,1 vH 1982 auf 7,9 vH 1989), die Kapazitäten im verarbeitenden Gewerbe waren zu 89,6 vH, das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial zu 96 vH ausgelastet.⁴⁰

Der Vereinigungsboom verlängerte die Hochkonjunktur um weitere zwei Jahre. Die Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials lag ungewöhnlich lange, von 1990 bis 1992, über dem Normalauslastungsgrad von 96,5 vH und erreichte 1991 den bisher nie dagewesenen Spitzenwert von annähernd 100 vH.⁴¹ Trotzdem konnte der Bedarf nicht gestillt werden, weshalb es zunächst zu Durchleitungsimporten über Westdeutschland nach Ostdeutschland kam und infolgedessen zu einem Umkippen der deutschen Handelsbilanz gegenüber dem Ausland. Gleichzeitig fanden aber auch Kapazitätserweiterungen statt. Die Wachstumsrate der Anlageinvestitionen, die seit 1986 gesunken war, stieg 1989 erstmals wieder an (1989: 9,0 vH, 1990: 12,6 vH, im verarbeitenden Gewerbe 8,9 vH bzw. 13,7 vH). Dabei blieb der Kapazitätsauslastungsgrad im verarbeitenden Gewerbe weiterhin hoch und erreichte im

dritten Quartal 1990 den Spitzenwert von 90 vH. 1991 stiegen die Anlageinvestitionen weiter um real 4,8 vH.⁴²

Diese überproportionale Erhöhung des Kapitalstocks war möglich, weil es gleichzeitig zu einem Zustrom von Arbeitskräften aus Ostdeutschland kam. Allein in den Jahren 1989 und 1990 siedelten jeweils fast 400.000 Menschen von Ost- nach Westdeutschland über, bis 1994 insgesamt ca. 1,4 Millionen. Dem stand eine wesentlich geringere Zuwanderung gegenüber, so daß per Saldo die Bevölkerung in Westdeutschland von 1989 bis 1998 um 1,2 Millionen Zuwanderer aus Ostdeutschland anstieg.⁴³ In grenznahen Gebieten, aber auch über größere Entfernungen hinweg, kam es zu Pendlerströmen. Während in den 80er Jahren aus der Bundesrepublik noch rund 100.000 Personen (netto) ausgependelt waren, kehrte sich mit der Vereinigung das Vorzeichen des Pendlersaldos um. Er stieg 1991 auf 216.000 und 1993 auf 329.000 Personen an.⁴⁴ Bei den Migranten handelte es sich überwiegend um junge, gut ausgebildete Menschen. Für sie waren die Anreize zum Umzug angesichts steigender Arbeitslosigkeit und größerer Lohn Differenzen besonders hoch. Die Folge war eine Verschlechterung des durchschnittlichen Ausbildungsniveaus der Erwerbsbevölkerung und der Altersstruktur der Wohnbevölkerung in Ostdeutschland, respektive eine Verbesserung auf westdeutscher Seite.⁴⁵

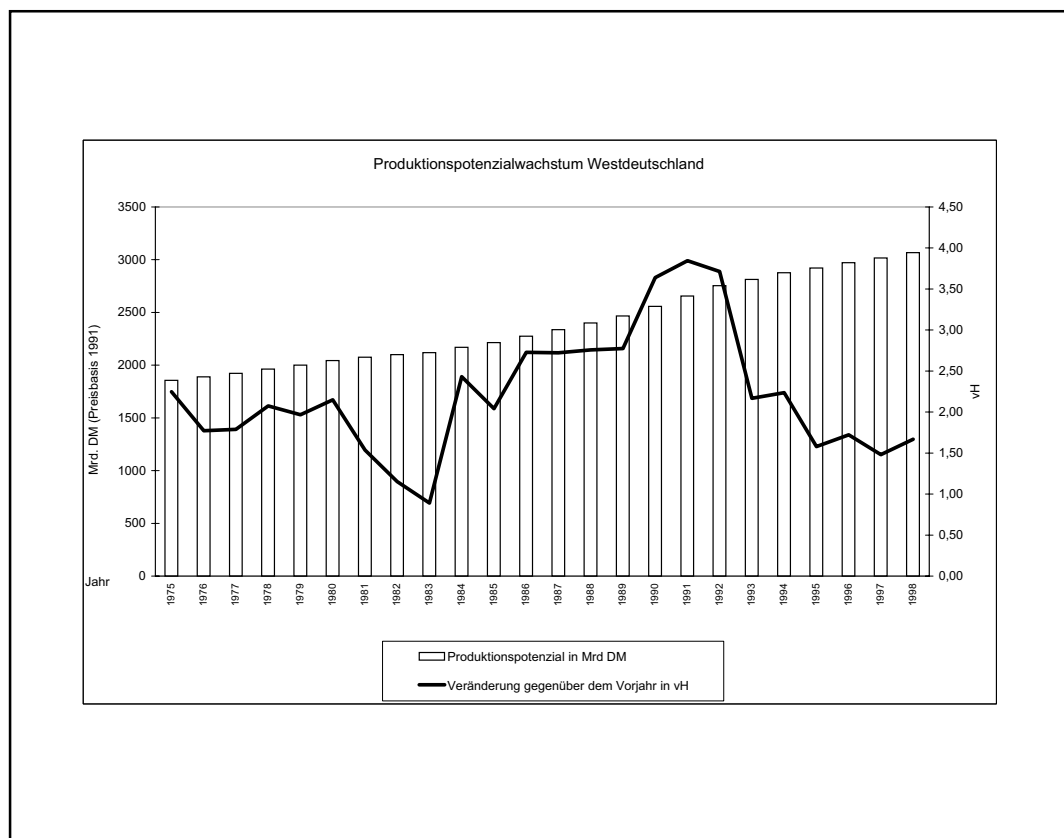
Diese schlagartige, quantitative *und* qualitative Verbesserung des Arbeitsangebotes in Westdeutschland durch Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften, die ohne kulturelle oder sprachliche Barrieren problemlos in den Arbeitsprozeß integriert werden konnten und die i.d.R. eine überdurchschnittliche Leistungsbereitschaft mitbrachten, erhöhte die Produktivität des vorhandenen Kapitalstocks und bildete das Komplement zu den Erweiterungsinvestitionen. Die Wachstumsrate der Investitionen, in früheren Jahren großen Schwankungen unterworfen, stieg, obwohl bereits auf hohem Niveau, bis 1991 weiter an. Die optimale Kapitalintensität wurde so bei einer Ausweitung des gesamten Produktionspotentials wiederhergestellt. Die westdeutsche Arbeitslosenquote sank trotz Zuwanderung von 8,4 vH 1988 auf 6,3 vH 1991. Dazu halbierte sich 1990 die Zahl der Kurzarbeiter gegenüber dem Vorjahr von 108.000 auf 56.000. Die zu-

sätzlichen Arbeitskräfte konnten also nicht nur vollständig absorbiert werden, sondern die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze übertraf sogar die Erhöhung der Zahl der Erwerbspersonen. So ermöglichte der zeitliche Zusammenfall zweier Prozesse, der plötzlichen Gewinnsteigerung durch den induzierten Nachfragesog und der Zuwanderung leistungsfähiger Arbeitskräfte, welche beide in ursächlichem Zusammenhang mit der Marktöffnung Ostdeutschlands standen, eine vom Trend abweichende Ausweitung des Produktionspotentials. Der Vereinigungsboom zeichnete sich dabei durch die Gleichzeitigkeit von hohen Potentialwachstumsraten *und* hoher Kapazitätsauslastung aus (siehe Schaubild 2).

Dem Arbeitskräftezustrom nach Westdeutschland steht spiegelbildlich ein Verlust an

qualifizierten Arbeitskräften im Osten gegenüber, der absolut und relativ eine Schwächung des dortigen Wachstumspotentials bedeutet. Die Begrenzung dieses Verlustes ist *ein* Motiv für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards der ostdeutschen Bevölkerung durch sozial motivierte, hauptsächlich konsumtiven Zwecken dienende Transferzahlungen sowie für die, ebenfalls transferfinanzierte, aktive Arbeitsmarktpolitik. Zwar dürften, zumindest anfangs, die von dem Lohnkostenanstieg ausgehenden negativen Angebotswirkungen den Verlust durch die Abwanderung an Arbeitskräften überwogen haben. Deshalb ist letztere auch nicht ausschließlich negativ zu bewerten. Denn, abgesehen von der Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen,

Schaubild 2: Produktionspotenzialwachstum Westdeutschlands



Quelle: Sachverständigenrat ... Jahresgutachten 1998/99 (Anm. 40), S. 285

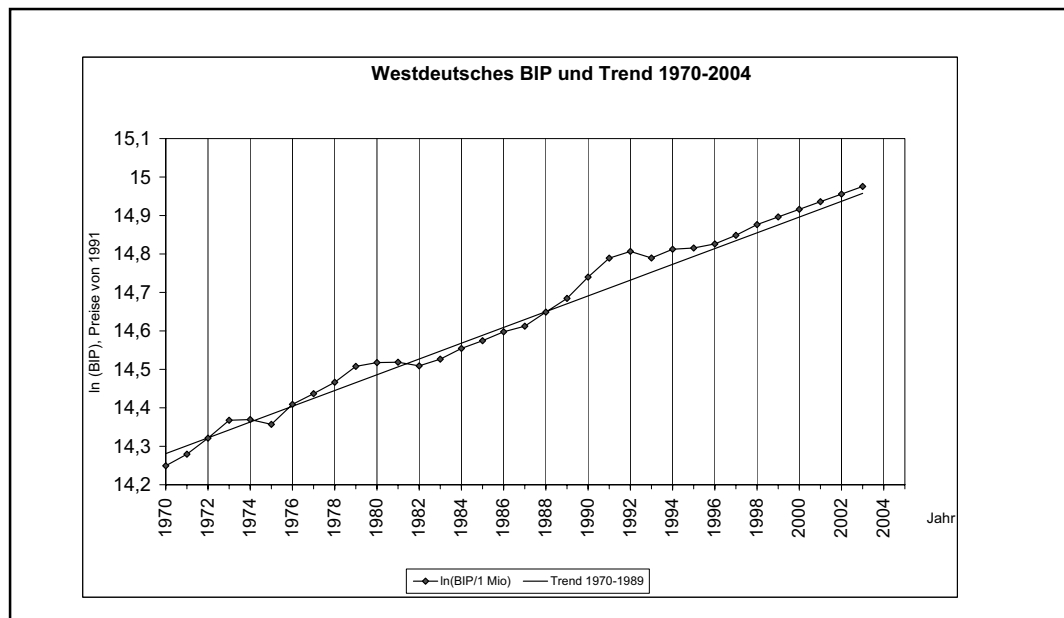
bleibt das Humankapital auf diese Weise erhalten, während es im Falle von Arbeitslosigkeit oder der Ausübung wenig qualifizierter Tätigkeiten im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verfällt. Die abgewanderten Arbeitskräfte stehen somit, zumindest theoretisch, bei einem Aufschwung der Produktion im Osten wieder zur Verfügung. Je langsamer dieser aber in Gang kommt, je länger die Löhne in Ostdeutschland unter und die Arbeitslosenquote über dem westdeutschen Niveau liegen, desto unwahrscheinlicher wird ein solches Szenario. Die Übersiedler richten sich mit ihren Familien im Westen ein⁴⁶ und die zunächst als vorübergehend gedachte Entscheidung, den Wohnort zu wechseln, wird zu einer dauerhaften, zumindest für die Zeit des Erwerbslebens.

Auch die Privatisierung der ostdeutschen Produktion hatte positive Angebotswirkungen auf die westdeutsche Wirtschaft, insbesondere durch die Vergrößerung der Vermögen und Handlungsspielräume der neuen Eigentümer, die ja mehrheitlich Westdeutsche sind.⁴⁷ Über die Verwendung erwirtschafteter Mittel wird nun

in westdeutschen Unternehmenszentralen entschieden, und bei jeder Investitionsentscheidung muß dabei der ostdeutsche Standort mit Alternativen in Westdeutschland oder im Ausland konkurrieren.

Eine tendenzielle Verschlechterung der Angebotsituation wurde durch Einschnitte bei den öffentlichen Investitionen in Westdeutschland infolge der Belastung der öffentlichen Haushalte im Zusammenhang mit der Finanzierung der Einheit bewirkt. Auf der anderen Seite aber brachte die Steuerreform 1990 eine Nettoentlastung für die Unternehmen mit sich. Insgesamt, so läßt sich resümieren, haben im ersten Jahrzehnt der Einheit wohl die positiven Angebotswirkungen in Westdeutschland die negativen deutlich übertroffen. Der durch den Vereinigungsboom ausgelöste Wachstumsschub war zwar 1992 zu Ende und erfuhr in der darauffolgenden Rezessionsphase einen Dämpfer. Die Anzahl der Erwerbspersonen in Westdeutschland aber ist dauerhaft, um ca. 1,5 Millionen, gestiegen, ebenso das Produktionsniveau.⁴⁸ Letzteres dokumentiert sich darin, daß

Schaubild 3: Westdeutsches BIP und Trend 1970-2004



Quelle: Sachverständigenrat ... Jahresgutachten 1998/99 (Anm. 40), S.285; eigene Berechnungen

das BIP bis heute einem Wachstumspfad folgt, der klar über dem Trend der 70er bis 80er Jahre liegt (vgl. Schaubild 3). Das Aufbringungsproblem des innerdeutschen Transfers wurde also hauptsächlich durch eine *zusätzliche* wirtschaftliche Aktivität in Westdeutschland gelöst. Dadurch wurde zusätzliches Produktionspotential geschaffen, dessen Auslastung ein vitales Interesse seiner Eigentümer ist.

Weil Transferzahlungen, Produktionslücke, und Ungleichgewicht in der innerdeutschen „Handelsbilanz“ sich gegenseitig bedingen, kann ihre Verringerung bzw. Beseitigung nur zeitgleich erfolgen. Während der Einbruch der ostdeutschen Produktion schockartig vor sich ging und Transferzahlungen wie Realtransfer bereits kurz darauf ihren vollen Umfang erreicht hatten, sind die in entgegengesetzter Richtung verlaufenden Prozesse nur langfristig möglich. Eine Lösung des Transferproblems im Sinne einer Überwindung der Transferabhängigkeit Ostdeutschlands kann nur über zusätzliches Wachstum im Osten erfolgen. Da dieses entscheidend von den Investitionen beeinflusst wird, ist eine investive Verwendung der Transferzahlungen schon mittelfristig im Interesse sowohl Ost- als auch Westdeutschlands. Während die Verwendung von Einkommen für Konsumzwecke nur in derselben Periode zur Einkommensentstehung beiträgt und nicht direkt wachstumsfördernd wirkt, bildet eine investive Einkommensverwendung die Basis für künftige Einkommensströme. Je schneller ein produktiver Kapitalstock aufgebaut wird, desto eher kommt es in Ostdeutschland zu Wachstum und sinkt mithin, durch die Erhöhung von Beschäftigung und Einkommen, die Abhängigkeit von Sozialtransfers. Die öffentlichen Haushalte erfahren eine Entlastung, was Spielräume für eine Konsolidierung ihrer Finanzen und in zunehmendem Maße auch für öffentliche Investitionen schafft.

Schluß

Zehn Jahre nach der Vereinigung sind die neuen Bundesländer von der Zielvorstellung einer dynamischen Wirtschaftsregion und blühenden Landschaft noch immer weit entfernt. Die Erwartung eines selbsttragenden Aufschwungs hat sich nicht erfüllt und der wirtschaftliche Auf-

holprozeß kommt nur langsam voran. Trotz aktuell hoher Zuwachsraten im produzierenden Gewerbe liegen die Investitionen⁴⁹ in Ostdeutschland seit 1997 wieder unter dem bundesdeutschen Durchschnitt, bleibt das Wirtschaftswachstum zurück, stockt der Angleichungsprozeß bei der Produktivität und stagniert die Beschäftigung. Im Unterschied zur Situation Anfang der 90er Jahre ist dies nun aber nicht mehr Ausdruck eines Anpassungsschocks oder einer Transformationskrise, sondern vor allem Resultat der zehnjährigen Vereinigungs-, Transfer- und Entwicklungspolitik, entsprechend der Logik des Marktes.

Die theoretisch aufgezeigte Konsequenz, was passiert, wenn mit den Finanztransfers aus dem Westen zugleich auch die Waren in den Osten strömen, und dies völlig unkontrolliert und in der Absicht, Märkte zu erobern und dauerhaft zu besetzen, kann inzwischen praktisch in Augenschein genommen werden: Der Verdrängung der heimischen Erzeugnisse folgte zwangsläufig die Zerstörung der Produktionskapazitäten Ostdeutschlands, einschließlich eines Großteils der Arbeitsplätze. Die mit dem Einigungsvertrag gegebene Garantie, trotzdem den Lebensstandard zu sichern und sukzessive zu erhöhen, macht Transferleistungen unabdingbar, finanziell wie real, um die Absorptionslücke zwischen Produktion und Verbrauch zu schließen. Die damit verbundenen Entwicklungseffekte jedoch, hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung, Einkommen, Investitionen und Vermögen, fallen im Westen an, wo die den Realtransfer bildenden Waren produziert werden, der Osten dagegen hängt am Tropf.

Genauso wenig wie dieser Befund befriedigt, vermag er zu überraschen. Denn letztlich bestätigt sich hier nur, was entwicklungslogisch auf der Hand liegt, nämlich daß ein Ressourcentransfer und Importüberschuß für das Empfängerland nicht einen Prozeß nachholender Entwicklung auslöst, sondern ganz im Gegenteil, den Entwicklungsrückstand konserviert und die Abhängigkeit verstärkt. Entwicklungsfördernd wirkt dagegen eine Marktconstellation, worin der Export den Import übersteigt, hohe Investitionen getätigt werden und der Binnenmarkt geschützt ist.⁵⁰ Mehr als Transfers und „Importe“ braucht Ostdeutschland also, um sich *selbsttragend* entwickeln zu können, Absatzmärkte für seine Produkte, und dies sowohl in

Ost- als auch in Westdeutschland sowie im Ausland.

Soll der Tropf nicht zur Dauertherapie werden, so muß die Produktion im Osten wachsen, und zwar um so viel, wie erforderlich ist, um den ostdeutschen Bedarf zu decken: Dem „Import“ westdeutscher Waren muß künftig ein gleichgroßer „Export“ ostdeutscher Produkte gegenüberstehen, was einen Anstieg der „Importneigung“ für ostdeutsche Produkte im Westen und entsprechende Marktanteile ostdeutscher Produzenten dort voraussetzt. Erst dann würden die Transfers überflüssig und könnten zurückgeführt werden. Bedingung dafür ist jedoch eine Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen und eine größere Attraktivität des Produktionsstandortes Ostdeutschland. Eine Politik zur wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands muß also vor allem die Stärkung der ostdeutschen Produktionsbasis, der regionalen Wirtschaftsstruktur, -verflechtung und -kreisläufe sowie der Exportindustrie und Dienstleistungen zum Ziel haben. Nur so wird es möglich, die endogenen Potentiale in den neuen Bundesländern nicht nur punktuell, sondern flächendeckend zu erschließen. Eine überproportionale Steigerung der ostdeutschen Wertschöpfung in dem Umfang, der für eine Annäherung an das westdeutsche Pro-Kopf-Niveau nötig wäre, ist durch einen Verdrängungswettbewerb auf gesättigten Märkten allerdings nicht realistisch. Hieraus erwächst die besondere Bedeutung von Innovationen und damit der Innovationsförderung - auch transferfinanziert - für den Aufschwung Ost.

Wachstum hängt entscheidend von Investitionen ab. Je schneller in Ostdeutschland ein leistungsfähiger Kapitalstock aufgebaut wird, desto eher kommt es hier zu Wachstum, Beschäftigung, Einkommen usw. und sinkt die Abhängigkeit von westdeutschen Transfers. Die Voraussetzungen hierfür lassen sich aber nicht, à la Baron Münchhausen, aus eigener Kraft schaffen, sondern es bedarf hierzu einer gezielten Unterstützung durch die Politik. Insbesondere gilt dies für die infrastrukturelle Modernisierung und die Investitionsförderung. Da derartige wirtschaftspolitischen Maßnahmen aber *spezielle* Leistungen für Ostdeutschland verkörpern und nicht, wie die allgemeinen Transfers, sozialgesetzlich geregelt sind, erfordert ihre Verstärkung eine Beibehaltung, wenn nicht gar

Ausdehnung der Transferleistungen im Rahmen des *Solidarpakts II*. Eine pauschale Kürzung der Transferleistungen würde vor allem zu Lasten dieser Maßnahmen gehen und hätte mithin fatale Folgen für den wirtschaftlichen Aufholprozeß Ostdeutschlands. Nur durch die Beseitigung der im Produktionsrückstand zu sehenden Grundlage für die Transferabhängigkeit Ostdeutschlands lassen sich die Transfers künftig wirklich zurückfahren, womit das deutsche Transferproblem dann überwunden wäre.

Anmerkungen

- * Dieser Aufsatz entstand im Rahmen eines durch die DFG geförderten Forschungsprojekts.
- 1 DIW/IfW/IWH, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Neunzehnter Bericht, hg. v. IWH, Forschungsreihe 5, Halle 1999, S. 7.
- 2 Vgl. dazu European Bank for Reconstruction and Development, Transition Report 1999, London 1999.
- 3 DIW/IfW/IWH, a.a.O., S. 11.
- 4 Preisbasis 1991, lt. Statistischem Bundesamt 1999.
- 5 Berechnet nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMWi, wonach das BIP der DDR 1989 bei Zugrundelegung der Preisbasis von 1991 ca. 325 Mrd. DM betragen hat (Wirtschaftsdaten Neue Länder, November 1998, S. 3; Hickel, R./Priewe, J., Nach dem Fehlstart, Frankfurt a.M. 1994, S. 22).
- 6 Preisbasis 1991 bzw. 1995, lt. Statistischem Bundesamt 2000; DIW, Wochenbericht 16-17/2000, S. 248.
- 7 Vgl. Dietrich, V./Ragnitz, J./Rothfels, J. u.a., Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, in: IWH, Sonderheft 4/1997; Busch, U., Sieben fette Jahre? in: Berliner Debatte INITIAL 9 (1998) 2/3, S. 89ff.
- 8 Vgl. dazu Busch, U., Transfer West-Ost und Ost-West: Wer machte das große Geschäft?, in: Vilmar, F. (Hg.), Zehn Jahre Vereinigungspolitik. Kritische Bilanz und humane Alternativen, Berlin 2000, S. 161ff.
- 9 Vgl. Ellis, H.S./Metzler, L.A. (Eds.), Readings in the Theory of International Trade, London 1950; Johnson, H.G., The Transfer Problem and Exchange Stability, in: Journal of Political Economy 64 (1956), 212-241; Jarchow, H.-J./Rühmann, P., Monetäre Außenwirtschaft, I. Monetäre Außenwirtschaftstheorie, Göttingen 1994.
- 10 Schröder, J., Transfertheorie, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart 1980, S. 11.
- 11 Für „Land“ könnte hier auch „Region“ stehen, so daß diese Aussagen vom Grundsatz her auch für den in diesem Text thematisierten deutschen Fall zweier Regionen innerhalb eines Staates sowie Wirtschafts- und Währungsgebietes ohne Wechselkurs und Zollbarrieren sinngemäß Anwendung finden können.
- 12 Die Importneigung findet in der *marginalen Importquote* ihren Niederschlag, welche angibt, wie hoch der Anteil an einer zusätzlichen Einkommenseinheit ist, der für Importe verwendet wird.
- 13 Leis, G., Das deutsche Transferproblem der neunziger Jahre, Frankfurt a.M. u.a. 1994, S. 30.
- 14 Der Außenbeitrag einer Volkswirtschaft, wie er sich als Saldo der Handels- bzw. Leistungsbilanz darstellt, ist die Diffe-

- renz zwischen Aus- und Einfuhr von Waren und Dienstleistungen unter Berücksichtigung im Ausland empfangener bzw. geleisteter Erwerbs- und Vermögenseinkommen.
- 15 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit. Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, Z. 190.
 - 16 Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) ermittelte für 1997 spezielle Leistungen für Ostdeutschland in Höhe von 43 Mrd. DM. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamttransfers von 24 Prozent (Ragnitz, J. u.a., Transfers, Exportleistungen und Produktivität, in: IWH, Sonderheft 2/1998, S. 23). Da zuvor bereits für 1995 von der Deutschen Bundesbank und von den Finanzministern der neuen Länder ähnliche Werte genannt wurden (vgl. DBB, Monatsbericht 10/1996, S. 31 sowie Sechs-Thesen-Papier der ostdeutschen Finanzminister zur wirtschaftlichen und finanzpolitischen Situation der neuen Bundesländer, 1996, S. 34f.), kann man davon ausgehen, daß diese Relation nicht nur für 1997, sondern für die gesamte Periode zutreffend ist.
 - 17 Sechs-Thesen-Papier (Anm. 16), S. 34.
 - 18 Jahresbericht 1999 der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, Berlin 1999, S. 20.
 - 19 Die Interpretation der innerdeutschen Transferzahlungen i.S. eines außenwirtschaftlichen Transfers analog zu Entwicklungshilfeleistungen, die ungeachtet der 1999 von regierungsamtlicher Seite vorgenommenen Korrektur vielerorts fortbesteht, ist bezeichnend für das Verharren in einem zweistaatlichen Denken und Indiz für die Nichtvollendung der „inneren Einheit“.
 - 20 Die Autoren, die sich zuletzt mit dieser Frage auseinandergesetzt haben, waren sich dessen durchaus bewußt. Andererseits aber vermochten sie dem Reiz nicht zu widerstehen, eine derart stringente und zur Formalisierung ökonomischer Beziehungen geeignete Theorie wie die Transfertheorie auf die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen anzuwenden (vgl. Leis, G. (Anm. 13); Flassbeck, H., Die deutsche Vereinigung. Ein Transferproblem, in: DIW, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 3/1995; Schimmpfennig, A., Die deutsche Vereinigung und das Leistungsbilanzdefizit, in: Kredit und Kapital, Heft 2/1998; Maennig, W., Zahlungsbilanzwirkungen der westdeutschen Transfers an Ostdeutschland im Lichte außenwirtschaftlicher Transfertheorien, unveröff. Ms., Hamburg 1999).
 - 21 Ende 1989 belief sich der Saldo der Leistungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland auf 107.346 Mio. DM und der Außenhandelsüberschuß auf 134.576 Mio. DM (DBB, Monatsbericht 4/2000, S. 68*).
 - 22 Mit einem Defizit von nur 7,5 Mio. DM wies die Bundesrepublik Deutschland 1989 einen beinahe ausgeglichenen Haushalt auf. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte insgesamt betrug 1989 928.837 Mio. DM. Im Juni 1990 waren es 944.657 Mio. DM (DBB, Monatsbericht 12/1990, S. 60*, 64*).
 - 23 Die Bundesanstalt für Arbeit wies 1989 bei einem Ausgabenvolumen von 39.833 Mio. DM ein Defizit in Höhe von 1.950 Mio. DM auf. Die Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten verzeichneten einen Einnahmenüberschuß in Höhe von 3.140 Mio. DM und eine Vermögensposition in Höhe von 26.393 Mio. DM (DBB, Monatsbericht 12/1990, S. 67*).
 - 24 Vgl. Collier, I.L., The DM and the Ossi Consumer, Freie Universität Berlin, Januar 2000 (Manuskript).
 - 25 Leis, G. (Anm. 13), S. 117.
 - 26 Seit 1991 weist die deutsche Handelsbilanz einen gegenüber den Vorjahren deutlich geringeren Überschuß und die Leistungsbilanz einen Negativsaldo auf (DBB, Monatsbericht 4/2000, S. 68*).
 - 27 Vgl. Ragnitz, J. u.a. (Anm. 16), S. 23.
 - 28 1996 entfielen in den neuen Bundesländern nur 15 bis 20 Prozent des Lebensmittelumsatzes auf heimische Produkte (vgl. Mager, R./ Voigt, M., Transferleistungen im geeinten Deutschland, Berlin 1999, S. 53).
 - 29 Diese umfassen auch sog. Durchleitungsimporte aus Drittländern.
 - 30 Maennig, W. (Anm. 20), S. 13.
 - 31 Es kann davon ausgegangen werden, daß die verfügbaren statistischen Daten aufgrund wachsender Erfassungsprobleme nach unten verzerrt sind.
 - 32 Vgl. Maennig, W. (Anm. 20).
 - 33 Allein die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Ostdeutschland stiegen von 2.458 Mio. DM im 4. Quartal 1990 auf 50.566 Mio. DM im Jahr 1993 an (DBB, Monatsberichte 4/1992, S. 67* und 8/1995, S. 60*). Vgl. auch Busch, U., Sozialtransfers für Ostdeutschland - eine kritische Bilanz, in: Utopie kreativ, Heft 105, 1999.
 - 34 In laufenden Preisen. Vgl. Das ostdeutsche Milliardengrab, in: Die Welt v. 29.5.2000, S. 3.
 - 35 Auch eine mangels Verfügbarkeit entsprechender Deflatoren hier nicht durchführbare Betrachtung würde am Kern des Ergebnisses nichts ändern.
 - 36 Seit 1995 veröffentlicht das Statistische Bundesamt keine Daten mehr über den innerdeutschen Handel.
 - 37 Zum Vergleich: 1989 betrug der Saldo im innerdeutschen Handel ca. 1 Mrd. DM, 1992 mehr als 200 Mrd. DM (Hickel, R./Priewe, J., Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt a.M. 1994, S. 23).
 - 38 DBB: Statistisches Beiheft zum Monatsbericht 4/2000, Zahlungsbilanzstatistik, S. 98.
 - 39 DBB: Monatsbericht 4/2000, S. 68*.
 - 40 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998, S. 285 und 340; OECD, business tendency surveys, in: Internationales Statistisches Jahrbuch 1999.
 - 41 Sachverständigenrat ... Jahresgutachten 1998/99 (Anm. 40), S. 285.
 - 42 In Preisen von 1991. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Den Aufschwung sichern - Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95, Stuttgart 1994, S. 365.
 - 43 Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher 1991-1999.
 - 44 Sachverständigenrat ... Jahresgutachten 1994/95 (Anm. 42), S. 339.
 - 45 Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, Sonderheft 4/1997, S. 78ff.
 - 46 Ab 1994 stellten Frauen den Hauptanteil an den Übersiedlern (vgl. ebenda, S. 78ff.).
 - 47 Vgl. Sinn, H.-W., Magere Erlöse, in: Wirtschaftswoche 1/2/1994 v. 7.1., S. 36; sowie IWH, Eigentums- und Vermögensstrukturen in Ostdeutschland, in: Wirtschaft im Wandel, 1/1998, Halle, S. 11ff.
 - 48 Vgl. Müller, G., Impulse der Wiedervereinigung auf die westdeutsche Wirtschaft, in: Wirtschaftsdienst 1998, S. 357ff.
 - 49 Je Erwerbsfähigem (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2000, Köln 2000, S. 167).
 - 50 Vgl. Riese, H., Entwicklungsstrategie und ökonomische Theorie - Anmerkungen zu einem vernachlässigten Thema, in: Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 4, Frankfurt a.M./New York 1986, S. 157ff.