

Ordnungsökonomische Thesen und wirtschaftspolitische Maßnahmen für mehr Wirtschaftswachstum in Mittel- und Ostdeutschland

Der wirtschaftliche Aufschwung der neuen Bundesländer stagniert seit gut acht Jahren, obwohl jährlich etwa 80 Mrd. Euro an Transfers in die neuen Länder fließen. Die unbefriedigende Entwicklung dort, aber inzwischen auch in einigen westdeutschen Regionen, stellt zunehmend eine Bedrohung für den gesamtdeutschen wirtschaftlichen Wohlstand und die Leistungsfähigkeit des Landes dar. Aber die Wachstumsdefizite Deutschlands finden ihre Ursache nicht nur im Osten: Sie sind weitgehend dem im Sinne des globalen Wettbewerbs fehlangepaßten deutschen Ordnungsrahmen geschuldet. Alle drei föderalen Ebenen sollten sich gefordert fühlen, dieser Entwicklung mit Kreativität entgegenzutreten, eine jede auf ihren spezifischen, durch Föderalismus und Subsidiaritätsprinzip gegebenen Feldern, weil Ursachen und Folgen ineinander verfließen.

Mehr Geld für die neuen Länder ist nicht zu erwarten, möglicherweise noch nicht einmal zweckmäßig. Der wirtschaftliche Aufholprozeß muß also wieder ins Zentrum der Agenda rücken. In einem ersten Schritt muß der Ordnungsrahmen so gestärkt werden, daß das Wachstum für Gesamtdeutschland Vorrang erhält. Dabei spielt die Verantwortlichkeit der Bürger für die Politik ihrer Kommune oder ihres Landes – auch im finanziellen Sinne – eine wichtige Rolle. Durch eine verstärkte Rückkopplung politischen Handelns wird vor allem der sorgfältige Umgang mit knappen finanziellen Ressourcen erzwungen. Dabei sieht das IWH vor allem die Ausgestaltung der föderalen Ordnung, insbesondere die Finanzverfassung, sodann die Strukturpolitik und die demographische Entwicklung mit erforderlichen Anpassungen der Siedlungsstruktur als vordringliche Politikfelder an. Folgende Politikfelder, die für die neuen Länder als besonders drängend erscheinen, die aber auch für Gesamtdeutschland relevant sind, müssen in naher Zukunft dringend behandelt werden:

1. *Mehr wirtschaftspolitische Gestaltungsfreiheit gewähren, aber auch Eigenverantwortlichkeit einfordern*

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips müssen die neuen Bundesländer ihre wirtschaftspolitischen Ziele autonom im Rahmen eines Ordnungsrahmens verfolgen, der beispielsweise Subventionswettbewerb bei der Ansiedlung verhindert. Dabei sollte sich die Bundesebene darauf beschränken, das Einhalten konstitutioneller Rahmenbedingungen, insbesondere also Beschränkungen in der Verschuldung, und konstitutiver Rahmenbedingungen, also der zielorientierten und zweckbestimmten Mittelverwendung, zu überwachen. Aufgabe der Länder ist es, den Rahmen institutionell zu füllen und auszugestalten. Eine erhöhte Gestaltungsfreiheit beinhaltet auch eine vermehrte Verantwortung der Bürger für ihr Land und einen erhöhten Bedarf an Wahrheit über Kosten des Gemeinwesens seitens der Politiker im Sinne des Wettbewerbsföderalismus. Dies betrifft insbesondere auch die zwingende Verknüpfung von

Leistungszusagen mit Finanzierungsvorschlägen im Rahmen der politischen Debatte.

2. *Finanzhaushalte stabilisieren*

Infolge der hohen Schuldenstände ist ein Notstand der öffentlichen Haushalte in den neuen Bundesländern, mit Ausnahme Sachsens, vorhersehbar. Das aus der Notlage heraus sachfremde Verwenden von Mitteln aus dem Solidarpakt II impliziert eine Verringerung investiver Ausgaben und damit den Verlust langfristiger Wachstumschancen. Insofern muß eine strategische Mischung von Eigenleistung und Hilfe von außen – Zurückfahren staatlichen Konsums, vor allem im Personalbereich – durchgesetzt werden. Eine derartige Konsolidierungsstrategie wäre am besten in eine Neugestaltung der Arbeitsteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Rahmen der Föderalismusreform einzubauen. Diese muß dann im Sinne des Wettbewerbsföderalismus auch die Möglichkeit der eigenen Steuererhebung vorsehen, auch um Schuldenlasten tilgen zu können.

Zugleich muß es möglich werden, öffentliche Einrichtungen zu privatisieren, um eine Entlastung der Personalkosten zu ermöglichen, die damit letztlich in marktliche Verantwortung überstellt werden. Beides impliziert Änderungen im institutionellen Rahmen, insbesondere in den Anrechnungsverfahren im Rahmen des Finanzausgleichs.

3. Schließen der Funktionslücke durch Führungsfunktionen

Eine wesentliche Bremse für die Entwicklung der neuen Bundesländer stellt die Funktionslücke dar, also der gegenüber den westlichen Ländern zu verzeichnende Minderbesatz an Führungsfunktionen. Bei den Großbetrieben ist dies evident: In der Liste der 500 größten Unternehmen Deutschlands des Jahres 2004 finden sich nur sieben in Ostdeutschland (2003: neun) gegenüber 144 im etwa bevölkerungsmäßig gleichgroßen Nordrhein-Westfalen (Quelle: Die Welt, 27. Juni 2005), weil viele große Werke Töchter von westdeutschen Unternehmen sind. Da diese einen erheblichen Teil der unternehmerischen Wertschöpfung ausmachen, ist unter gegenwärtigen Bedingungen ein Aufholprozeß über eine Schwelle von etwa 85% der Produktivität Westdeutschlands ausgeschlossen. Im Mittelstand sind echte Führungsfunktionen wegen der geringen, oft unterkritischen Betriebsgrößen, kaum entwickelt. Eine unmittelbare Folge des Fehlens der Führungsfunktionen ist der unterentwickelte Dienstleistungssektor, dem die unternehmensorientierten Funktionen abgehen. Aber auch die Struktur des Einzelhandels spiegelt das Fehlen von hohem Einkommen mangels entsprechenden Führungspersonals wider. Daher sind die Kriterien der Ansiedlungsförderung um Bonussysteme, die bestimmtes Verhalten besonders prämiieren, beispielsweise den Aufbau einer eigenen Industrieforschung mit entsprechender Verwertung, zu ergänzen. Nur durch eine Verwertung vor Ort kann dem ständigen Bedarf an begleitender Förderung entgegengewirkt werden.

4. Wettbewerbsfähigkeit steigern

Der ostdeutsche Mittelstand, der auf Sicht den wichtigsten Beitrag zum Schließen der Funktionslücke leisten muß, muß Chancen für dynamisches Wachstum erhalten. Dazu sind geeignete Hilfen zur Konsolidierung von Märkten durch mittelständische Firmenübernahmen und durch Unterstützung im Prozeß des Ratings nach Basel-II, insbesondere Unterstützung der Eigenkapitalbasis, beispielsweise durch regional verortete Beteiligungsfonds, zu geben. Letztlich benötigt die Wirtschaft des Ostens, vor allem die gewerbliche Wirtschaft, eine Wachstumsstrategie, die institutionelle und finanzielle Bremsklötze beseitigt. Ersteres bezieht sich vor allem auf die für den kleinteiligen Mittelstand immer unerträglicher werdende Komplexität des Abgabestaats, beispielsweise bei Berechnung und Abführen von Steuern und Sozialbeiträgen, oder die Komplexität des Rechtsumfeldes, beispielsweise im Vertrags- und im Arbeitsrecht. Der zweite Punkt fokussiert vor allem auf Wachstumsunternehmen, die ihre Eigenkapitalbasis erschöpft haben und einen verbesserten, ratinggesteuerten Zugang zu Eigenkapital benötigen. Auch die oft unterkritische Kleinteiligkeit erfordert vor allem in lokalen Märkten eine Konsolidierung, die auch im Hinblick auf die Unternehmensnachfolge zu unterstützen ist, um zu systemfähigen Unternehmensgrößen zu gelangen.

5. Schwerpunkte in der Wirtschaftsförderung setzen

Die einzelbetriebliche Wirtschaftsförderung ist, neben der Infrastrukturförderung, weiterhin zwingend, besonders, um „missing links“, im Sinne der Clusterbildung zu ergänzen. In dem Bewußtsein, daß der Staat nicht klüger ist als der Markt und damit Gestaltungspolitik gefährlich sein kann, ist anzuraten, die Ansiedlungspolitik auf Entwicklungszentren mit identifizierbaren Kompetenzen zu fokussieren, um letztlich durch Synergien dort stabile Wachstumskerne zu erzeugen. An einer angebotsseitigen Orientierung kommt die Wirtschaftspolitik nicht vorbei. Alle Erfahrung lehrt, daß

die zunächst scheinbar benachteiligten Regionen im Umfeld von Zentren langfristig durch deren Aktivität begünstigt werden und daß dies durch regionalpolitische Gestaltungspolitik selten erzwungen werden kann. Weiterhin gilt, daß es keine grundsätzlich schlechten Standorte gibt, sondern daß vielmehr fehlangepaßte Wirtschaftsformen vorliegen, also neue Spezialisierungen zu suchen sind. Dies kann der Staat unterstützen, aber nicht selbst leisten.

6. *Wissenskapital fördern*

Das intellektuelle Kapital Ostdeutschlands wandert ab und gefährdet damit nicht nur den wirtschaftlichen Aufschwung. Die Bildungs- und Ausbildungskapazitäten müssen daher großzügig bemessen bleiben, um letztlich einen Überschuß an hochqualifizierten jungen Menschen als wichtigsten Bestandteil einer Angebotspolitik vorzuhalten, damit Wachstum zu gewährleisten und auch aus dem Mittelstand heraus eine Entwicklung zu größeren Unternehmenseinheiten zu vollziehen ist. Wer hierin eine Begünstigung westdeutscher Regionen sieht, kann dies durch entsprechende Studiengebühren abfangen. Damit gewinnt die Unterstützung von Forschung und Entwicklung – neben der Bereicherung der Wirtschaft – auch eine wichtige soziale Stabilisierungsfunktion. Diese intelligente, wissensorientierte Politik muß vor allem auch im Kontext der Familienpolitik betrachtet werden.

7. *Kinderfreundliche Politik ermöglichen*

Neben der Abwanderung vor allem von Hochqualifizierten führt der Geburtenrückgang im Osten zu einer demographischen Implosion, die erhebliche sozialpolitische Destabilisierungseffekte erzeugt, langfristig Aufbaubemü-

hungen in erheblichem Umfang in Frage stellt, möglicherweise den Transferbedarf zum Ansteigen bringt. Es zeigt sich, daß der Wille, Familien zu gründen und Kinder in die Welt zu setzen, nicht durch eine qualitativ hochwertige Betreuung allein erreicht werden kann. Vielleicht ist diese eine notwendige, aber mit Sicherheit keine hinreichende Bedingung. Die Erkenntnis, daß ein Umsteuern heute keine kurzfristige Entlastung bringt, darf nicht als Alibi für „Denkpausen“ verwendet werden. In diesem hochkomplexen Feld mannigfaltiger Bedürfnisse und Anforderungen sollten vor allem auch kleinräumige Lösungen, durchaus mit wettbewerblichen Experimentalcharakter, versucht werden. Die Praxis zeigt, daß dies ein erfolgreicher Raum für kommunale Kreativität sein kann.

8. *Siedlungsstruktur neu ordnen*

Die durch die spezifische Art der Übertragung des westdeutschen Sozialstaats auf die neuen Länder erzeugte Nachfragestabilisierung wird durch zunehmend brüchiger werdende Erwerbsbiographien und die neue Sozialgesetzgebung destabilisiert. In den Verdichtungsgebieten wird die durch den Sozialstaat induzierte individuelle Nachfrage stagnieren, in vielen Landstrichen wird sie zurückgehen und damit die Siedlungsstrukturen destabilisieren. Damit wird ein Bedarf an Umbau vor allem in ländlichen Bereichen erzeugt, der bereits heute konzeptionell in die Raumplanung einzubeziehen ist. Konkret bedeutet dies, daß das Zentrale-Orte-System überarbeitet werden muß.

Ulrich.Blum@iwh-halle.de

* * *
*