

Ostdeutschland

Mehr Geld bei Wachstumserfolg

Der ökonomische Aufbauprozess in Ostdeutschland ließe sich beschleunigen, wenn die einzelnen Länder mehr Regelungskompetenzen erhalten und der Solidarpakt II entsprechend gestaltet würde, ohne jedoch das Volumen zu kürzen. Dieser Ansicht ist das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Die Wirtschaftsforscher schlagen vor allem zwei Maßnahmen vor: Zum einen sollten die Ost-Länder mehr gesetzgeberischen Freiraum erhalten und vom Bundesrecht abweichen können, zum Beispiel um über den Abbau von bürokratischen Hemmnissen und beschäftigungsfeindlichen Kündigungsschutzauflagen selbst zu bestimmen. Zum anderen sollen sie nach dem IW-Modell vom Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen zu Lasten des Bundes jeweils 7,5 Prozentpunkte mehr behalten dürfen, wobei diese zusätzlichen Einnahmen beim Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden. Bei der Lohnsteuer beispielsweise bedeutet das einen Anstieg des Anteils von derzeit 57,5 auf 65 Prozent. Über diese Mittel dürfen die Landesregierungen frei entscheiden. Insgesamt kostet dieser Baustein des IW-Programms bis 2019 unter realistischen Annahmen 33 Milliarden Euro. Die Ost-Länder hätten auf diese Weise einen höheren Anreiz, um die regionale Wirtschaft voranzubringen – bleibt ihnen bei höherem Wachstum doch ein größerer Teil der dann zusätzlichen Steuereinnahmen.

Flankiert werden sollte die neue Steuerumverteilung zwischen Bund und Ländern durch eine Senkung der Gewerbesteuerhebesätze um 50 Prozentpunkte für fünf Jahre, wofür die ostdeutschen Gemeinden als Kompensation bis zu 3 Milliarden Euro aus dem Solidar-Topf bekommen müssten. Finanziert werden könnten beide Maßnahmen aus den freien Fördermitteln, die im Solidarpakt bis 2019 zur Verfügung stehen. Damit der Mechanismus aus besserer Standortförderung und höheren Steuereinnahmen tatsächlich in Gang kommt, muss dafür gesorgt werden, dass die freien Mittel nicht verschwendet werden. Das IW schlägt deshalb vor, in Ländern, in denen die öffentliche Verschuldung bestimmte Grenzen überschreitet, die zusätzlichen Solidarpakt-II-Mittel zwangsweise zur Schuldentilgung einzusetzen.

Gesprächspartner im IW: Dr. Karl Lichtblau, (02 21) 49 81-7 59

29. September 2004: Telefon 0160-90559427



Mehr Freiraum für den Fortschritt

Fast fünfzehn Jahre nach dem Fall der Mauer stellt sich die wirtschaftliche Lage in den neuen Bundesländern zwiespältig dar. Einerseits hat sich die Wirtschaftskraft schneller angeglichen, als zu erwarten war. Andererseits gibt es noch erhebliche Defizite – unter anderem in puncto Arbeitsplätze. Schneller vorwärts ginge es, wenn die Länder mehr Gestaltungsspielraum in der Wirtschaftspolitik hätten und die Früchte ihres Erfolgs selbst ernten könnten. Dazu müssten sie mehr Regelungskompetenzen erhalten und der Solidarpakt II entsprechend gestaltet werden – ohne dass das Volumen gekürzt wird. Ein Konzept des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

Seit gut zwei Wochen geistert es durch Deutschland, das U-Wort, und erregt die Gemüter: „Aber unabhängig davon gab und gibt es nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen“, hatte Bundespräsident Horst Köhler Journalisten in die Feder diktiert. Mit dieser Feststellung liegt er zweifellos richtig. Ungesagt blieb jedoch, welcher großen Teil des Abstands zu den alten Bundesländern die neuen schon wettgemacht haben. Ungesagt blieb auch, dass Ostdeutschland alle Chancen hat, weiter aufzuholen, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

Die Fakten: In den ersten sechs Jahren nach der Wiedervereinigung verbes-

serten sich die Lebensverhältnisse in den neuen Ländern rapide. Das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner erreichte 1996 gut 67 Prozent des Westniveaus, im Jahr 1991 lag es erst bei knapp 43 Prozent. Seit 1996 hat sich diese Relation kaum noch verändert – auch wenn es im vergangenen Jahr eine kleine Verbesserung gab.

Gleichwohl sollte der Fortschritt nicht gering geschätzt werden. Denn das Aufholtempo ist mehr als doppelt so hoch wie allgemein üblich:

Hätten sich die neuen Länder so entwickelt wie andere aufstrebende Regionen, läge das Pro-Kopf-BIP erst bei 50 Prozent des Westniveaus.

Einige gravierende Schwachstellen im Aufbau Ost lassen sich trotzdem nicht leugnen – die wichtigsten (Grafik):

- Die Kapitalausstattung pro Kopf ist noch immer ein Viertel niedriger als im Westen.
- Die durchschnittliche Produktivität ist um ein Viertel geringer.
- Die Exportquote ist fast zwei Fünftel niedriger.
- Die Steuerkraft, also die Steuereinnahmen je Einwohner, ist nicht einmal halb so hoch.

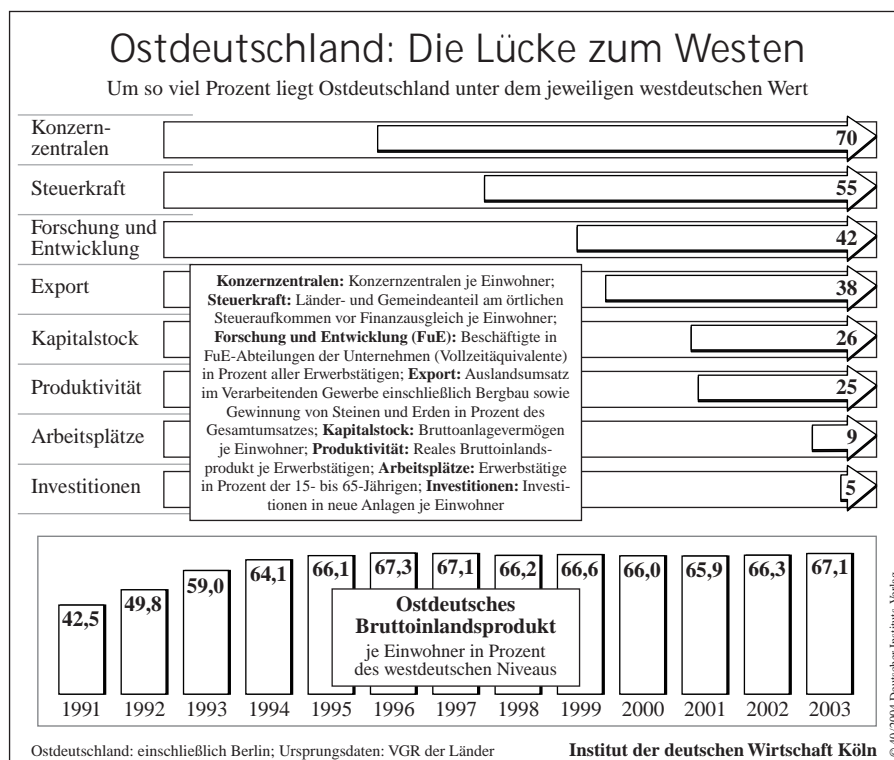
Ein Befund für die neuen Länder ist geradezu alarmierend: der Zustand der öffentlichen Haushalte. Trotz einer im Vergleich zu ihren West-Pendants im Schnitt um 20 Prozent besseren finanziellen Ausstattung, haben sie – mit Ausnahme Sachsens – massiv neue Schulden aufgehäuft. Die Verschuldung ist über alle Länder gerechnet mit knapp 42 Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Osten mittlerweile fast doppelt so hoch wie im Westen – und die Finanzminister müssen immer neue Kredite aufnehmen. Die Folgen sind fatal, denn der Anteil der Steuereinnahmen wird immer größer, mit dem die Länder allein ihre Schuldzinsen bedienen müssen und der damit nicht für andere Zwecke wie etwa wachstumsfördernde Investitionen zur Verfügung steht:

In Berlin gehen von den Steuereinnahmen 29 Prozent für die Zinszahlungen drauf, in Sachsen-Anhalt 21 Prozent und im übrigen Osten 17 Prozent.

Einzig Sachsen liegt mit einer Quote von weniger als einem Zehntel unter dem bundesweiten Mittelwert von gut 12 Prozent.

Die Ost-Länder lavieren somit hart am Rande der – vom Bundesverfassungsgericht so bezeichneten – „Haushaltsnotlage“. Diese ist durch ein überdurchschnittliches Verhältnis von Zinslasten zu Steuereinnahmen und einen überdurchschnittlichen Anteil kreditfinanzierter Ausgaben gekennzeichnet.

Die Lage der öffentlichen Haushalte würde sich deutlich besser darstellen,



wäre Ostdeutschland nicht in den gesamtdeutschen Wachstumsstau geraten. Bei einer zwischen 1998 und 2003 um nominal 2 Prozentpunkte höheren jährlichen Wachstumsrate in ganz Deutschland hätten die Ost-Finanzminister insgesamt knapp 13 Milliarden Euro mehr in der Kasse gehabt.

Dabei nützen isolierte Wachstumserfolge recht wenig – das zeigt eine Beispielrechnung für ein kleines Bundesland (Grafik):

Mecklenburg-Vorpommern hätte im Zeitraum von 1998 bis 2003 rund 145 Millionen Euro Steuern mehr eingenommen, wenn es als einziges Land um jährlich 2 Prozentpunkte stärker gewachsen wäre, als es tatsächlich ist – bei einem bundesweit höheren Wachstum wären die Mehreinnahmen achtmal so hoch gewesen.

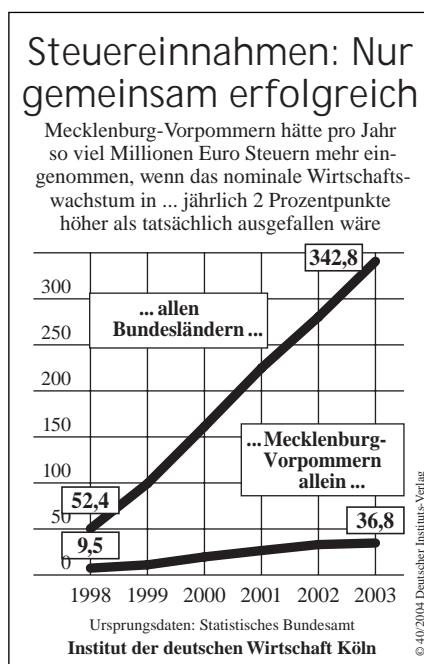
Die Schlussfolgerung hieraus ist eindeutig: Alles, was die gesamtdeutsche Wirtschaft flott macht, tut auch dem Osten gut – nicht nur fiskalisch. Der Grund hierfür ist die enge wirtschaftliche Verflechtung der neuen Länder mit Westdeutschland.

Die Wirtschaftspolitik muss daher die Wachstumskräfte im Westen wie im Osten stärken. Wie, sollte mittlerweile hinlänglich bekannt sein: durch niedrigere Steuern und Abgaben, weniger Regulierungen, eine Reform der Systeme der sozialen Sicherung und eine zurückhaltende Lohnpolitik.

Für die neuen Länder schlägt das Institut der deutschen Wirtschaft Köln speziell zwei Maßnahmen vor:

1. Mehr rechtlichen Gestaltungsspielraum. Um der Wirtschaft Flügel zu verleihen, müssen die Ost-Länder mehr gesetzgeberischen Freiraum erhalten und vom Bundesrecht abweichen können, zum Beispiel um über den Abbau von bürokratischen Hemmnissen und beschäftigungsfeindlichen Kündigungsschutzauflagen selbst zu bestimmen. Im föderalen Wettbewerb ließen sich dann die für Investitionen und Beschäftigung besten Lösungen ermitteln.

2. Mehr finanziellen Gestaltungsspielraum. Diese Freiheit brauchen die neuen Länder, um ihre Standortförderung selbst gestalten zu können – sofern dadurch die EU-Beihilfenkontrolle



nicht verletzt wird. Dazu sollten die Bundesmittel des Solidarpakts II genutzt werden. Der Pakt sieht vor, den neuen Ländern im Zeitraum 2005 bis 2019 aus Bundesmitteln insgesamt 156 Milliarden Euro zukommen zu lassen. Davon sind 105 Milliarden Euro Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes, die an finanzschwache Gemeinden gehen sowie für Infrastrukturinvestitionen verwendet werden. Über die Aufteilung der übrigen 51 Milliarden Euro Solidarpaket-II-Mittel wird derzeit verhandelt.

Das IW spricht sich dafür aus, das Geld folgendermaßen einzusetzen:

- **Höherer Länder-Anteil am Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen.** Nach dem IW-Modell sollen die Ost-Länder zu Lasten des Bundes vom Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen jeweils 7,5 Prozentpunkte mehr behalten dürfen, wobei diese zusätzlichen Einnahmen beim Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt werden. Bei der Lohnsteuer beispielsweise bedeutet das einen Anstieg des Anteils von derzeit 57,5 auf 65 Prozent. Zudem sollen die Landesregierungen frei über die Mittel entscheiden dürfen. Sie sind damit nicht – wie andere Fördergelder – an bestimmte Programme und Verwendungszwecke gebunden. Insgesamt kostet dies bis 2019 unter realistischen Annahmen 33 Milliarden Euro. Der Clou des Ganzen: Die Landesregierungen hät-

ten einen höheren Anreiz, die regionale Wirtschaft voranzubringen, ernten sie dann doch über mehr Steuereinnahmen einen größeren Teil der Früchte:

Mit dem IW-Konzept hätte ein Land wie Mecklenburg-Vorpommern, wenn es zwischen 1998 und 2003 allein um 2 Prozentpunkte besser gewachsen wäre, nach dem Länderfinanzausgleich insgesamt 207 Millionen Euro an Steuern zusätzlich eingenommen – immerhin 42 Prozent mehr als bislang.

- **Niedrigere Gewerbesteuer.** Die Gemeinden senken die Gewerbesteuerhebesätze um 50 Prozentpunkte für fünf Jahre. Das wertet den Standort Ostdeutschland für Investoren auf und sorgt gleichzeitig für eine bessere Ertragslage und in der Folge für mehr Investitionen bereits ansässiger Unternehmen. Den Steuerausfall bekommen die Kommunen durch die Solidarpaket-II-Gelder ersetzt. Wenn alle ostdeutschen Gemeinden diese Option nutzen, kostet dies etwa 3 Milliarden Euro.

Die 15 Milliarden Euro, die an den zur Verteilung anstehenden 51 Milliarden Euro noch fehlen, könnten für spezielle Förderprogramme vorgesehen werden oder wie die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zugeteilt werden.

Damit bleibt ein Problem zu lösen. Wenn die Länder mehr Mittel zur freien Verfügung haben, ist nicht auszuschließen, dass das Geld verpufft – etwa für die Saläre von Staatsbediensteten oder weitere Spaßbäder und Ähnliches. Um dem einen Riegel vorzuschieben, muss in das Modell ein Kontrollmechanismus eingebaut werden.

Ein sinnvoller Hebel dafür ist die Schuldenquote der einzelnen Länder. Übersteigt sie ein vereinbartes Ziel, werden die zusätzlichen Mittel aus den höheren Anteilen am Steueraufkommen sowie die Kompensation für den Gewerbesteuerausfall nicht ausgeschüttet, sondern zur Schuldentilgung verwendet – abgesehen von einem 20-prozentigen Abschlag, den der Bund einbehält.

Angesichts der höheren Anreizwirkungen wäre es sogar zu überlegen, ob nicht der ganze Solidarpaket II noch einmal aufgedrösel werden soll, um alle Mittel nach diesem Konzept zu vergeben.