

Zukunftsperspektiven der „Jungen Länder“

Ostdeutschlands Wirtschaft: Arbeit, Innovation, Unternehmertum

Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener

Europa Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Wirtschaftsentwicklung ist ein pfadabhängiger Prozess. Das heisst, die Zukunftsperspektiven der ostdeutschen Wirtschaft hängen unter anderem von Bedingungen, Strukturen, Einstellungen und Verhaltensweisen ab, die sich in der Vergangenheit herausgebildet haben. Zwei Ereignisse sind hier in besonderer Weise prägend gewesen: vierzig Jahre sozialistische Planwirtschaft und die Transformation in eine soziale Marktwirtschaft, die mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 1. Juli 1990 ihre für Ostdeutschland typische Gestalt erhalten hat. Das Erbe der kommunistischen Periode wird im Folgenden nur *en passant* erwähnt. Die WWS-Union allerdings hat die Wirtschaft Ostdeutschlands nicht nur für die letzten zwei Jahrzehnte tiefgehend geprägt, ihr Einfluss wird auch in Zukunft noch spürbar sein. Welches waren die wichtigsten Maßnahmen dieses Vertrags zwischen der DDR und der BRD, der die Wiedervereinigung vom 3. Oktober 1990 praktisch vorweg genommen hat und im Einigungsvertrag deshalb seine Ergänzung fand?

Die Währungsunion brachte zum 1. Juli 1990 die DM nach Ostdeutschland. Das war ein Segen. Er hatte allerdings einen Preis. Dabei denke ich gar nicht so sehr an die fast unlösbare Aufgabe, einen adäquaten und akzeptablen Umrechnungskurs zu finden, als vielmehr an die Tatsache, dass mit dem Wegfall der eigenen ostdeutschen Währung auch das wirtschaftspolitische Instrument der Wechselkurspolitik fortgefallen ist. Damit lassen sich auf relativ einfache Weise Korrekturen vornehmen, wenn sich die Exportkosten im internationalen Wettbewerb als zu hoch erweisen. Die augenblickliche Krise Griechenlands, für das als Mitglied des Euroraumes das Gleiche gilt, hat das noch einmal ins Bewusstsein zurückgerufen. Die wirtschaftspolitische Alternative, nämlich flexible (und zwar nach unten flexible) Löhne, stößt häufig auf Widerstand, auch wenn sich im Endergebnis keine großen Unterschiede ergeben. Auch das lehrt Griechenland wieder.

Die Wirtschaftsunion machte aus den beiden Teilen Deutschlands einen Wirtschaftsraum, einen einheitlichen Markt. Wenn wir von internationaler Wettbewerbsfähigkeit sprechen,

dann wurde daraus im Fall der DDR faktisch nach dem 1. Juli und formell nach dem 3. Oktober 1990 zu einem großen Teil eine interregionale Wettbewerbsfähigkeit, d.h. es geht darum, auf beiden Teilmärkten unter gleichen Bedingungen mit westdeutschen Produkten zu konkurrieren. Der Binnenhandel ist voll liberalisiert, der Aussenhandel, soweit er sich innerhalb des gemeinsamen Markts der EU abspielt, ebenso, und soweit er die EU-Aussengrenzen überschreitet, unterliegt er den Vorschriften der EU. Mit anderen Worten, am 1. Juli 1990 fand die erste Osterweiterung der EU statt, allerdings ohne jegliche Übergangsfristen. Zwar spricht der Vertrag über die WWS-Union noch von einem schrittweisen Übergang. Doch das ist nie spezifiziert worden und war mit dem Einigungsvertrag hinfällig. Für die ostdeutsche Wirtschaft bedeutete die Integration in den westdeutschen Markt und in den EU-Markt den Fortfall der Möglichkeit, sich durch Aussenwirtschaftspolitik, d.h. vor allem durch Zölle, vor der übermächtigen westlichen Konkurrenz zu schützen.

Das dritte Element, die Sozialunion, enthielt sozusagen die Zusicherung, dass sich die sozialen Leistungen in Ostdeutschland möglichst rasch an das westdeutsche Niveau anpassen werden. Das impliziert zwar nicht, dass sich auch das Einkommensniveau entsprechend entwickelt, wurde aber von der ostdeutschen Bevölkerung wie von der westdeutschen Politik so verstanden; man sprach von einer raschen „Angleichung der Lebensverhältnisse“. Die Folge waren erhebliche Lohnsteigerungen im Jahr 1990 und in den ersten darauf folgenden Jahren. Damit haben wir die Faktoren zusammen, die zum Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie und damit zu einer gewaltigen Arbeitslosigkeit geführt haben: fehlender aussenwirtschaftlicher Schutz und Löhne, die in keinem Verhältnis zur Produktivität der Wirtschaft standen.

Natürlich steht am Beginn der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung unter der Ägide der sozialen Marktwirtschaft erst einmal das Erbe der sozialistischen Wirtschaftsordnung, die eine für diese Bedingungen ungeeignete Struktur aufwies und deren Produktivität weit hinter das westliche Niveau zurückgefallen war. Doch in einer ähnlichen Situation befanden sich auch die übrigen Transformationsländer, in denen jedoch keine vergleichbare Deindustrialisierung stattfand. Hier fielen die Reallöhne am Beginn der Transformation um bis zu einem Drittel. Hier halfen Zoll- und Wechselkurspolitik der Industrie zu überleben. Der Beitritt zur EU fand nicht im ersten, sondern im fünfzehnten Jahr der Transformation statt. Inwieweit ähnliche Strategien auch für Ostdeutschland offen gestanden hätten, ist nicht unser Thema.

Der schlagartige Zusammenbruch der Industrie am Beginn der neuen Ära ist eine Tatsache. 1989 produzierte das verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland 45 % der Bruttowertschöpfung des Landes, 1991 waren es nur noch 14 %. In der Landwirtschaft spielte sich das Gleiche ab: ein Rückgang des Anteils an der Bruttowertschöpfung von 10 % auf 3 %. Von den ursprünglich etwa 4 Mio. Arbeitsplätzen der Treuhandunternehmen konnten dank umfangreicher Subventionen bei der Privatisierung ca. 1,5 Mio. mit Beschäftigungsgarantien gesichert werden. Mit diesen Handicaps musste Ostdeutschland fertig werden. Auch wenn die Arbeitslosigkeit im Osten noch immer fast doppelt so hoch wie im Westen ist, können wir heute sagen: Es ist in den abgelaufenen zwanzig Jahren weitgehend damit fertig geworden – zugegeben mit substantieller Hilfe aus dem Westen. Jeder Beschäftigte der ostdeutschen Wirtschaft hat zu Beginn der Transformation etwa 35 % seines westlichen Kollegen produziert, heute sind das 80 %. Und die verbleibende Lücke ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass die Zentralen und Forschungsabteilungen der großen, in beiden Teilen Deutschlands operierenden Unternehmen im Westen liegen.

Wenden wir uns jetzt den Zukunftsperspektiven zu, dann sei gleich zu Beginn einschränkend gesagt, dass Ökonomen sich mit ihren Vorhersagen häufig irren. Das ist weniger ihrer Unfähigkeit als der großen Komplexität der Materie zuzuschreiben. Die künftige Wirtschaftsentwicklung wird zum einen von der Ausgangssituation bestimmt, zum anderen von der Entfaltung der fundamentalen Wachstumsfaktoren. Das sind Unternehmertum, Innovation und die Entwicklung des Humankapitals.

Natürlich wäre es denkbar, Ostdeutschland als verlängerte Werkbank westlicher Unternehmen zu sehen. Dann bedürfte es keiner originären Unternehmerklasse, die innovativ neuen Produkten, neuen Verfahren oder neuen Marktstrategien zum Durchbruch verhilft. Westliches Management und westliches Know-how würden sich der vorhandenen Kapazitäten bedienen. Das tun sie allerdings nur dann, wenn diese Kapazitäten besonders kostengünstig angeboten werden. Das ist in Ostdeutschland nicht der Fall und bald auch in Ostmitteleuropa nicht mehr. Die Lohnkostenvorteile Süd- und Ostasiens lassen da keine Konkurrenz zu. Nun sind die Lohnkosten nicht das einzige Argument bei der Standortwahl. Die Produktionsstätten großer westdeutscher und internationaler Unternehmen sind normalerweise regional breit gestreut. Davon hat Ostdeutschland seinen Anteil abbekommen und wird ihn auch in Zukunft behalten. Neue Großkonzerne von ostdeutschem Boden aus zu schaffen, ist nicht grundsätzlich unmöglich,

würde aber eine längere Anlaufzeit benötigen. Aus dem Erbe des Sozialismus sind solche Unternehmen nicht erhalten.

Folglich ist die Unternehmensstruktur der Region durch mittlere und kleine Betriebe gekennzeichnet. Diese Basis zu verbreitern, bedarf es einer eigenen Unternehmerschicht. Und hier haben wir zumindest in der Ausgangssituation ein Problem. Menschen mit unternehmerischen Fähigkeiten und Ambitionen haben über die letzten sechzig Jahre das Land Richtung Westen verlassen – Fabrikanten und Kaufleute als Reaktion auf die Verstaatlichungen, Bauern als Reaktion auf die Kollektivierung, Leute mit eigenen Vorstellungen ganz allgemein als Reaktion auf die staatliche Bevormundung und nach der Öffnung der Grenzen vor allem junge Leute, die im Westen bessere Entwicklungschancen vermuteten. Diese Ost-West Wanderung von mehr als fünf Millionen Menschen war ein ungeheurer Aderlass an unternehmerischem Talent. Angesichts dessen ist es wirklich erstaunlich, dass vor allem die mittleren und kleinen Betriebe in Ostdeutschland aufblühen und ein beachtliches Wachstum an den Tag legen. Unternehmerische Initiative wächst nach, doch die Basis dafür ist nicht sehr breit. Die Bereitschaft, selbständig tätig zu werden und Risiken einzugehen, wurde vom sozialistischen Sozialisierungsmodell nicht gerade gefördert.

Aus der Unternehmensstruktur, aber auch aus der Transformation sozialistischer Staats- in kapitalistische Privatbetriebe folgt ein gewisses Innovationsdefizit der neuen Bundesländer. Die sozialistischen Länder waren ganz allgemein nicht als besonders innovativ bekannt, auch nicht die DDR. Der Zusammenbruch der Industrie und die organisatorische Umgestaltung haben dann aber zu einem massiven Abbau der Forschungs- und Entwicklungskapazitäten geführt. Und mittlere und kleine Unternehmen können sich keine umfangreichen F&E Abteilungen leisten. Die Folge sind F&E Aufwendungen, die pro Arbeitskraft im Osten weniger als die Hälfte des westdeutschen Niveaus ausmachen. Dabei schneiden die „alten“ Industrieregionen im Süden, Sachsen und Thüringen, erheblich besser ab als die nördlichen Bundesländer Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern. Ein ähnliches Nord-Süd Gefälle treffen wir auch in Westdeutschland an. Eine gewisse Kompensation findet über den öffentlichen Sektor statt, der Forschungskapazitäten aufrecht erhält. Und weiter ist zu berücksichtigen, dass sich das Innovationspotential kleinerer Unternehmen statistisch schlechter erfassen lässt als in Großunternehmen, wo die entsprechenden Aufwendungen personell und materiell klarer identifiziert werden können.

So kommt es zu der erstaunlichen Tatsache, dass die Innovationsleistung, die Zahl der Betriebe mit innovativen Produkten im Osten kaum hinter dem Westen hinterherhinkt. Hier zeigt sich klar die Auswirkung der durch die WWS-Union vorgegebenen Transformationsstrategie: Hohe Löhne haben nur einer High-Tech Strategie für die Reindustrialisierung Ostdeutschlands eine Chance gelassen. Betriebe mit niedriger Produktivität sind vom Markt verschwunden. Im verarbeitenden Gewerbe war Wachstum nur über hoch produktive Prozesse und innovative Produkte zu erzielen. Dieses Wachstum wurde auch erzielt, doch auf Grund des anfänglich geringen Anteils der Industrie an der Bruttowertschöpfung hat sich das nicht spürbar auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum Ostdeutschlands ausgewirkt. Der Unterschied in der gewählten Strategie zu den übrigen Transformationsländern in Ostmitteleuropa ist augenfällig. Dort hat man mit niedrigen Löhnen sehr viel mehr alte, weniger produktive Kapazitäten erhalten können. Erst die im Laufe der Jahre erfolgten Lohnsteigerungen machen auch dort den Übergang zu einer High-Tech Strategie erforderlich.

Der Zusammenbruch der alten Industrie, die kleinbetriebliche Struktur der neuen Industrie und das verhältnismäßig hohe Kostenniveau haben dazu geführt, dass die Wirtschaft Ostdeutschlands fast ganz von den internationalen Märkten verschwunden ist. In den 1990er Jahren betrug die Exportquote, d.h. der Anteil der Exporte an der Bruttowertschöpfung, weniger als 10 %. Da waren die übrigen Transformationsländer in Ostmitteleuropa, allen voran die Tschechische Republik, die Slowakei und Ungarn, sehr viel erfolgreicher. Ihnen gelang es dank Kostenbeherrschung und günstiger Wechselkurse, ihren Aussenhandel von den RgW-Ländern nach Westen umzuorientieren und im Laufe der Zeit erheblich zu steigern. Inzwischen liegt die Exportquote der drei genannten Länder um die 70 %, während sie in Ostdeutschland auf etwas über 20 % gestiegen ist. Man sollte freilich nicht vergessen, dass in der Aussenhandelsstatistik die Lieferungen aus den neuen in die alten Bundesländer nicht als Export gerechnet werden, so dass wir leider nicht über eine echte Vergleichszahl verfügen. Es ist aber deutlich, dass die Exportleistung der ostdeutschen Unternehmen noch weit hinter der Leistung der westdeutschen Unternehmen zurückliegt. Manchmal bringt das auch Vorteile wie z.B. in der jüngsten Wirtschaftskrise, als sich der Einbruch beim Export sehr viel weniger dramatisch auf die ostdeutsche Wirtschaft auswirkte.

Das hohe Bildungsniveau, die Ausstattung mit Humankapital galten lange Zeit als herausragende Eigenschaft der ostdeutschen oder allgemein der ostmitteleuropäischen Wirtschaften. Die hohe Arbeitslosigkeit hat einige Zweifel darüber aufkommen lassen, ob die vorhandenen

Qualifikationen immer einer modernen, wissensbasierten Wirtschaft entsprachen. Die Abwanderung in den Westen hat darüber hinaus zu einer Verknappung des Angebots geführt. Dieses Angebot wird auch in Zukunft knapp bleiben und zwar aus demografischen Gründen. Ostdeutschland ist keineswegs so jung, wie es die gelegentliche Bezeichnung „junge Bundesländer“ im Gegensatz zu den „alten“ glauben machen möchte. Eine Anpassung des Reproduktionsverhaltens an westliche Muster nach der Wende brachte einen Einbruch der Geburten Anfang der 1990er Jahre mit sich, die erwähnte Abwanderung in den Westen erfasst vor allem jüngere Menschen, und schließlich sind im Osten die kinderreichen Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund im Vergleich zum Westen erheblich unterrepräsentiert. Nach der Wende haben die neuen Bundesländer nicht mehr die jüngste Bevölkerung in Deutschland wie zuvor, sondern die älteste.

Was das Qualifikationsniveau der allerdings schrumpfenden Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter betrifft, so braucht man sich keine allzu großen Sorgen zu machen. Das Lehrstellenangebot ist im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen größer als im Westen. Der Anteil der Abiturienten unter den Schulabgängern ist höher, der Anteil der Studienanfänger ebenso. Vor allem wenn man den Sonderfall Berlin ausklammert, dann ist diese günstige Situation auch Folge der erwähnten Tatsache, dass die bildungsfernen Schichten der Zuwanderer aus Asien und Afrika im Osten schwächer vertreten sind.

So lässt sich mit einigem Recht erwarten, dass sich die Arbeitslosigkeit in relativ kurzer Zeit „auswächst“. Die schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen rücken ins Rentenalter vor, und eine qualifizierte Jugend findet passende Jobs. Es wird sich sehr viel eher die Frage stellen, ob eine expandierende Wirtschaft auf ein ausreichendes Arbeitsangebot trifft. Ist das nicht der Fall, und das ist wahrscheinlich, dann braucht es Anreize, um weitere Abwanderung zu verhindern und eine mögliche Zuwanderung zu fördern. Mit anderen Worten, die noch verbliebenen Lohnunterschiede zwischen Ost und West werden verschwinden.

Vor einigen Jahren wurde in der Politik, aber auch in der Wissenschaft die Gefahr an die Wand gemalt, der Osten könne Deutschlands *mezzogiorno* werden, d.h. eine Region ohne eigene wirtschaftliche Initiative, der auch großzügige Subventionen nicht auf die Sprünge helfen, die nach Produktivität und Einkommen weit hinter den hoch entwickelten Regionen des Landes zurückbleibt. Ein erster Blick in die Statistik mag diesen Eindruck bestätigen: Brandenburgs Nordosten produzierte 2007 pro Kopf nur 46 % des Niveaus von Oberbayern,

Kalabrien 49 % der Lombardei. Solche regionalen Produktivitätsunterschiede sind aber „normal“, wir treffen sie in Frankreich oder Großbritannien in gleichem Umfang an.

Was den *mezzogiorno* vor allem ausmacht, ist die geschlossene Großregion von der Campagna bis Sizilien mit eigener Mentalität und eigenen Verhaltensweisen, die auch nach Jahrzehnten intensiver wirtschaftspolitischer Bemühungen nicht zum Norden aufschließt. Ökonomisch ist daran vor allem die niedrige Beschäftigungsquote schuld, d.h. der Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe von 15 bis 64 Jahren. Sie betrug 2007 in Kalabrien 45 %, in der Lombardei 67 %. Der Unterschied zwischen Brandenburgs Nordosten (68 %) und Oberbayern (74 %) fällt sehr viel niedriger aus, und er wird, wie zu erwarten, bald verschwinden. Ob die am höchsten entwickelten Regionen Ostdeutschlands mit ihrer Produktivität und ihrem Wohlstand je zu Oberbayern aufschließen, mag man in Frage stellen. Und der Nordosten Brandenburgs oder Mecklenburg-Vorpommern werden wohl Regionen mit bescheidener Wirtschaftstätigkeit bleiben. Aber ein *mezzogiorno* wird aus Ostdeutschland nicht. Diese Großregion weist eine differenzierte Struktur auf mit industriellen Kernen, die sich weiter entwickeln, und eher ländlichen Regionen. Der Aufholprozess mag langsamer erfolgt sein, als das mancher erhofft hatte. Er hat die Lücke zwischen Ost und West bei vielen Indikatoren aber schon weitgehend geschlossen und er schreitet weiter voran.