

Karl-Heinz Paqué

Blick zurück ohne Zorn

Die Deutsche Einheit ist nicht gescheitert. Ein Blick auf die mitteleuropäischen Nachbarn hilft, die Leistung des Aufbaus Ost zu ermessen. Der Aufholprozess kommt voran. Der Osten hat einen flexiblen Arbeitsmarkt. Was noch fehlt, ist Innovationskraft.



Krönender Abschluss: Steinmetze dirigieren im Dresdner Schlosshof das Relief „Auferstehung Christi“ auf das Renaissance-Portal des Residenzschlosses.

Foto dpa

Der Mauerfall am 9. November 1989 war nicht nur ein großartiger Sieg der Freiheit. Er war auch ein lautes Startsignal der Mobilität.

Von diesem Tag an konnte jeder ostdeutsche Arbeitnehmer als deutscher Staatsbürger in den nahe gelegenen Westen abwandern. Die Verlockung war sehr groß, denn es gab kaum natürliche Hindernisse: gleiche Sprache, gleiche Kultur, gleiche industrielle Tradition, aber im Westen ein hochmoderner Kapitalstock, eine im Weltmarkt bewährte Produktpalette, recht sichere Arbeitsplätze und vor allem hohe Löhne, die im globalen Vergleich mit an der Spitze lagen. Ohne Frage: Der kapitalistische Westen war attraktiv für Millionen Ostdeutsche, vor allem für die Fachkräfte und Leistungsträger.

Genau dies schränkte das politische Mögliche nach dem Mauerfall stark ein. Theoretisch war es natürlich vorstellbar, eine Massenwanderung zuzulassen: „Erweiterung West“ statt „Aufbau Ost“. Es hätte vielleicht sogar recht gut funktioniert, so wie die Integration der Vertriebenen in Westdeutschland in den fünfziger Jahren, die ein Wirtschaftswunder befeuerte. Es wäre im Westen zu einem Investitions- und Bauboom gekommen – bei vorübergehendem Druck auf die Reallöhne, aber mit schneller Erweiterung der vorhandenen leistungsfähigen Industrieanlagen. All dies war ökonomisch denkbar. Politisch lag es aber jenseits aller Vorstellungskraft: Ein „Morgenthau-Plan Ost“ mit den ehemals stolzen mitteleuropäischen Industrieregionen als Rentenparadies, grünem Biotop und landwirtschaftlicher Nutzfläche, das wäre eine historische und moralische Bankrotterklärung der Nation gewesen. Es gab deshalb für die deutsche Politik ein *ceterum censeo*, und das lautete (frei nach Cato dem Älteren): „Und im Übrigen muss eine massive Abwanderung von Ost nach West verhindert werden!“

Damit hätte eigentlich jedem klar sein müssen: Die Deutsche Einheit wird extrem schwierig und sehr teuer. Jede wichtige politische Entscheidung hatte fortan drei Grundbedingungen zu erfüllen: Sie musste schnell sein; sie musste Vertrauen schaffen; und sie musste Löhne in Aussicht stellen, die nicht allzu weit unter dem westdeutschen Niveau liegen. Nur so lassen sich die drei großen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen 1990 verstehen: die Wirtschafts- und Währungsunion, die Einrichtung der Treuhandanstalt und der Beginn einer starken Wirtschaftsförderung.

Mitte 1990 wurde im Osten die D-Mark eingeführt. Von nun an gab es eine überaus stabile Währung. Dies war ein wichtiger Schritt der Vertrauensbildung, was inzwischen weithin anerkannt ist. Kritisiert wird die Währungsunion bis heute dafür, dass sie angeblich durch den Umstellungskurs von Mark (Ost) zu D-Mark von eins zu eins zu einer drastischen Erhöhung der Lohnkosten im Osten führte – und damit zu einem ruckartigen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Industrie. Tatsächlich betrug das Lohnniveau des Ostens nach der Umstellung etwa ein Drittel des Westens. Ohne Zweifel hätte

Es gab keine massenhafte Dauersubvention maroder Industriestätten.

ein Umrechnungskurs von, sagen wir, zwei Mark (Ost) für eine D-Mark rein arithmetisch die Arbeit im Osten verbilligt, auf ein Sechstel des Westniveaus. Die Frage ist allerdings: Für wie lange? In Magdeburg, Erfurt und Chemnitz ein Lohn von einem Sechstel des Niveaus von Hannover, Kassel und Nürnberg? Das ist, wenn Arbeitnehmer mobil sind, bestenfalls Trümerei. Selbst das Drittel des Westniveaus erwies sich schnell als unhaltbar. Nur mit staatlichen Lohnkontrollen und massiven Mobilitätsbarrieren wäre ein Anstieg der Löhne und ein Anschwellen der Abwanderung zu verhindern gewesen. Dies hätte bedeutet: eine neue Mauer, und das kam nicht in Frage. Insofern ist die Kritik an dem Umstellungskurs der Währungsunion auch im Rückblick realitätsfern.

Ähnliches gilt für die Politik der zügigen Privatisierung. Die Treuhandanstalt als Wirtschaftsholding des Ostens wurde nach der staatlichen Wiedervereinigung mit einem Mandat zum möglichst schnellen Verkauf der staatlichen Betriebe und Vermögen ausgestattet. Sie arbeitete dann auch in Rekordgeschwindigkeit. Bei ihrer Auflösung Ende 1994 war der Großteil der 14 000 Unternehmen oder Unternehmensteile privatisiert. Es war ein gigantischer Kraftakt, und nicht ohne Erfolg. Es gelang ihr, einen industriellen Kern zu schaffen, der zukunftsfähig war. Die Investitions- und Beschäftigungszusagen wurden im Wesentlichen eingehalten. Die Geschäftsmodelle der Erwerber – ob auswärtige Unternehmen oder frühere Manager – erwiesen sich in der großen Mehrzahl der Fälle als tragfähig. Ein beträchtlicher Teil der ostdeutschen Industriebetriebe, die heute rentabel arbeiten, stammt aus ehemaligen Unternehmen der Treuhandanstalt. Hinzu kommt eine Leistung, die oft übersehen wird: Es gab keine massenhafte Dauersubventionierung maroder Industriestätten. Vor dieser Horrorgeschichte hatten viele Ökonomen zu Recht gewart.

Auf der Negativseite der Treuhandbilanz stand schließlich ein Defizit von mehr als 200 Milliarden DM zu Lasten des

Steuerzahlers und der Abbau von 2,5 Millionen industriellen Arbeitsplätzen. Hinzu kamen kriminelle Machenschaften und eine schwere Diskreditierung in Teilen der ostdeutschen Bevölkerung. Emotional war dies verständlich, denn es lag nahe, dem wirtschaftlichen Aufräumkommando die Schuld für verlorene Arbeitsplätze anzulasten, zumal die Praktiken der Treuhand vor Ort nicht immer den nötigen Respekt vor der Lebensleistung der Menschen im Sozialismus erkennen ließen.

Volkswirtschaftlich sehen die Dinge anders aus. Die Treuhand übernahm einen industriellen Kapitalstock, der sich fast durchweg als marode herausstellte. Viel schlimmer war die Tatsache, dass nur wenige Industrieunternehmen Markenprodukte vorweisen konnten, die bei radikaler Modernisierung des Kapitalbestandes noch eine Absatzchance hatten, und zwar zu einem Preis, der die Deckung der Kosten und einen angemessenen Gewinn erlaubte. Dort, wo es solche Produkte gab, lief der Prozess recht reibungslos. So konnten Brauereien mit berühmten Marken (Radeberger Pils, Köstritzer Schwarzbier) zügig verkauft werden, die Biere tauchten in modernisiertem Gewand auf dem gesamten deutschen Markt wieder auf. In den Investitionsgüter- und Grundstoffindustrien – von Fahrzeug- und Maschinenbau über die Feinmechanik und Elektrotechnik bis hin zur Chemie – war dies viel schwieriger. Hier zeigte sich der Flurschaden des Sozialismus in seiner ganzen Trag-

weite: In den vier Jahrzehnten der Abschottung hatten westliche Konkurrenten alle Marktnischen der technischen Spezialisierung besetzt.

Tatsächlich liegt es im Rückblick nahe, das Ausmaß von Treuhanddefizit und Personalabbau als jenen Preis des Sozialismus zu interpretieren, den die Wirtschaft Ostdeutschlands entrichten musste, um überhaupt noch einmal am Weltmarkt Fuß zu fassen. Weil die ostdeutschen Arbeitnehmer stets die Alternative hatten, im Westen zu arbeiten, war es nicht möglich, in gelassener Ruhe jenen Teil der Industrie zu erhalten, dessen Produktpalette am Weltmarkt nur einen sehr kleinen Bruchteil der westdeutschen Wertschöpfung pro Arbeitsplatz erwirtschaftete. Dieser Teil der Industrie musste – anders als in Mittel- und Osteuropa – unter dem Druck der Verhältnisse verschwinden. Es gab nicht die Option des evolutionären Wandels, mit Industrielöhnen wie in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen, die damals bei unter 20 Prozent des westdeutschen Niveaus lagen und selbst heute 30 Prozent nicht überschreiten. Stattdessen musste ein revolutionärer Umbruch stattfinden. Die Treuhand wurde Agent dieser Revolution.

Wahrlich eine undankbare Aufgabe. Sie bescherte der Treuhandanstalt nicht nur die Feindschaft entlassener Industriearbeiter, sondern auch herbe Kritik von Ökonomen. Sie bemängelten, dass es in den frühen neunziger Jahren noch vor der Privatisierung zu starken Lohnerhöhungen kam – auf Druck der westdeutsch dominierten Gewerkschaften. Tatsächlich hatte die Treuhandanstalt als Staatsholding am Subventionstropf keinerlei Anreiz, harte Tarifverhandlungen zu führen. Die Löhne kletterten schnell weit über 50 Prozent des Westniveaus, bis hin zum erklärten Ziel von Tariflöhnen von 100 Prozent West in wenigen Jahren. Im Rückblick hat dies fast surreale Züge. Die längerfristigen Aussichten der Betriebe wurden dadurch allerdings kaum berührt, denn die meisten Treuhandunternehmen verließen mit der Privatisierung den Tarifverbund und zahlten Löhne nach der betrieblichen Effizienz.

Parallel zur Treuhandaktivität lief eine starke Wirtschaftsförderung an: Ausbau und Renovierung der Infrastruktur sowie Förderung von Neuanstellungen und Erweiterungsinvestitionen der Industrie. Die Förderung wirkte. Es gab zunächst eine Blüte der Bauwirtschaft, die zügig zur Erneuerung des Baubestands führte, dabei allerdings auch zu hohen Leerständen, weshalb die Förderung zu Recht immer stärker auf das verarbeitende Gewerbe konzentriert wurde. Ökonomen übten

wiederholt Kritik an Einzelheiten der Förderung. Vor allem die starke Fixierung auf Investitionen wurde bemängelt, weil sie zu einem überhöhten Kapitaleinsatz je Arbeitsplatz verleite. Ob sie tatsächlich zu Fehlentwicklungen führte, ist strittig; die empirische Evidenz bleibt unklar. Andererseits gab es gewichtige praktische Argumente für die Beschränkung auf die Investitionsförderung; nur sie erlaubte eine scharfe Trennung zwischen einmaliger Förderung und der anschließend folgenden Produktion, die unsubventioniert blieb. Dies half, den politischen Druck in Richtung Dauersubventionen in Grenzen zu halten.

Dem Bauboom folgte ein kräftiges Wachstum der industriellen Wertschöpfung, das bis 2008 anhielt und seit einigen

Von Stagnation des Aufholprozesses kann in der Industrie jedenfalls keine Rede sein.

Jahren sogar wieder die Beschäftigung etwa nach oben zog. Die Ergebnisse sind in der Statistik ablesbar: Würde 1992 nur 3,5 Prozent der gesamten deutschen Industrieproduktion im Osten erstellt, so betrug der Anteil 2008 fast 10 Prozent. Während die Bauwirtschaft seit Mitte der neunziger Jahre kontinuierlich schrumpfte, gewann das verarbeitende Gewerbe einen prominenten Platz. Auch in der wirtschaftlichen Leistungskraft gab es deutliche Fortschritte. Ein ostdeutscher Industriebeschäftigter erwirtschaftet heute jährlich fast 80 Prozent der Wertschöpfung seines Westkollegen; 1991 waren es weniger als ein Viertel, um die Jahrtausendwende etwa zwei Drittel. Von einer Stagnation des Aufholprozesses kann also keine Rede sein, zumindest nicht für die Industrie.

Gesamtwirtschaftlich dagegen verlief der Zuwachs der Produktivität in jüngerer Zeit schleppend, nach anfänglich rasantem Tempo. Dies liegt aber vor allem an der Schrumpfung der Bauwirtschaft, der Stagnation der Dienstleistungsgewerbe und dem Rückgang staatlicher Aktivität. Das sind notwendige Anpassungen: Nur durch einen Strukturwandel weg von der binnenmarktorientierten Produktion von Bauleistungen und Diensten hin zum exportfähigen verarbeitenden Gewerbe kann der Osten aus seiner Transferabhängigkeit herauswachsen. Der Motor des Wachstums muss die weltmarktorientier-

te Industrie sein. Die Entwicklung der vergangenen Jahre geht deshalb volkswirtschaftlich in die absolut richtige Richtung.

Die Folgen zeigen sich sehr deutlich in dem, was man die gesamtwirtschaftliche „Leistungsbilanz“ Ostdeutschlands nennen könnte, also die Differenz zwischen dem Wert der Produktion und des Verbrauchs. Diese Leistungsbilanz wies in den neunziger Jahren riesige Defizite auf, und zwar jährlich in der Größenordnung von 100 Milliarden Euro. 2006, derzeit das letzte Jahr mit vollständig verfügbaren Daten, betrug das Defizit noch 31 Milliarden Euro, seither ist es wohl auf 20 bis 25 Milliarden Euro geschrumpft. Dieser Fortschritt erklärt sich aus der kräftigen Zunahme der industriellen Produktion, aber auch aus der Konsolidierung der öffentlichen (und privaten) Ausgaben in den ostdeutschen Ländern. Was an Defizit noch

dinge liegt dies vor allem an einem Lohnniveau, das seit mehr als zehn Jahren bei 67 bis 68 Prozent des Westniveaus verharrt. Die ostdeutschen Industrielöhne sind fast exakt dem westdeutschen Trend gefolgt – und nicht dem sehr viel steileren Aufwärtstrend der Arbeitsproduktivität im Osten. Entsprechend sind die Lohnstückkosten (definiert als das Verhältnis von Arbeitskosten zu Arbeitsproduktivität) relativ zum Westen kontinuierlich gesunken. 2008 lagen sie im verarbeitenden Gewerbe bei 86 Prozent des Westniveaus. Industriell ist der Osten, was die Lohnstückkosten betrifft, ein überaus wettbewerbsfähiger Standort geworden, trotz des fortdauernden Rückstands der Produktivität.

Der Hauptgrund für diese Entwicklung liegt in der Erosion des Flächentarifvertrags: Wegen der hohen Arbeitslosigkeit haben im Osten weder Arbeitgeberverbände noch Gewerkschaften einen hohen Organisationsgrad erreicht. Tatsächlich ist der Anteil der Industrieunternehmen, die tarifvertraglich gebunden sind, nach allen Maßstäben extrem niedrig und allemal weit niedriger als im Westen. Offenbar haben sich auf breiter Front betriebsnahe Lösungen durchgesetzt, die ein hohes Maß an Flexibilität gewährleisten und die Löhne auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten. Erst diese Entwicklung öffnete die Tür zur Reindustrialisierung des Ostens.

Was ist der Aufbau Ost wirtschaftlich wert? Zweifellos hat er geholfen, das Ausbluten des Ostens durch Abwanderung drastisch einzudämmen, wenngleich auch heute noch jährlich 50 000 Menschen mehr die Region verlassen, als zuwandern. Ansonsten hilft ein Seitenblick zu den mitteleuropäischen Nachbarländern,

Der Flurschaden des Sozialismus wirkt überall lange und tief.

um die Leistung des Aufbaus Ost zu ermessen. Vor allem nach Tschechien, einem Land, das als hochentwickelte Industrieregion sowohl in der Zwischenkriegszeit als auch in den vierzig Jahren der sozialistischen Abschottung die größte strukturelle Ähnlichkeit mit Ostdeutschland hatte.

Wo steht die tschechische Industrie heute? Die Antwort lautet für 2007: bei etwa 31 Prozent der Arbeitsproduktivität von West- und 41 Prozent von Ostdeutschland, und damit wohl viel niedriger als in der Zwischenkriegszeit. Tschechien hatte keinen „Aufbau Ost“ im Sinne eines starken staatlichen Programms und privater Direktinvestitionen durch einen benachbarten kapitalistischen Westen innerhalb derselben Nation. Insofern ist der Rückstand nicht verwunderlich. Allerdings zeigt er auch, wie schwierig die postsozialistische Aufgabe des Aufholens gegenüber dem Westen ist. Der Flurschaden des Sozialismus wirkt überall lange und tief. Ostdeutschland hat einen guten Mittelfeldplatz erobert – ein Stück weg nach dem Westen, aber ein großes Stück vor den postsozialistischen Nachbarländern aus Mitteleuropa. Hierin vor allem liegt der Wert des Aufbaus Ost.

Was kann die Wirtschaftspolitik tun, um Ostdeutschland weiter voranzubringen? Sie muss die Industrie im Osten stärken, in Größe und Produktivität. Dies muss Priorität haben. Dabei bedarf es einer Umschichtung der Mittel: weg von Infrastruktur und Arbeitsbeschaffung, hin zu Maßnahmen, die der ostdeutschen Industrie zu mehr Innovationskraft verhelfen. Es geht um das Entstehen neuer Zentren privater Forschung im Zusammenspiel mit öffentlichen Wissenschaftseinrichtungen, die sich zu industriellen Ballungszentren verdichten können. Erste Ansätze gibt es, etwa in der Mikroelektronik um Dresden und in der Photovoltaik im Raum Bitterfeld-Wolfen.

Gefordert sind alle politischen Ebenen des bundesdeutschen Föderalismus. Die Bundespolitik muss darauf hinwirken, dass wissenschaftspolitische Exzellenzprogramme keine negativen regionalpolitischen Nebeneffekte haben. Der Osten – und im Übrigen auch der Norden – dürfen nicht wegen ihrer weit schwierigeren Startposition von der Entwicklung neuer Schwerpunkte öffentlicher und privater Forschungszusammenarbeit abgehängt werden. Daneben muss das hohe Maß an Flexibilität und Betriebsnähe, das die ostdeutsche Industrie auszeichnet, als Standortvorteil erhalten bleiben. Jede Form der Reregulierung des Arbeitsmarkts (etwa durch flächendeckende Mindestlöhne) schadet. Die Landes- und Kommunalpolitik muss standortpolitische Schwerpunkte setzen, die vielversprechende Ballungsvorteile von Industrien gewährleisten, ohne die Chancen für neue Entwicklungen zu verschließen. Und sie muss die Förderung darauf richten, die private Forschung zu stärken. Die kommunalen Entscheidungsträger brauchen Freiräume, um bei der Anwerbung von Investoren mit westdeutschen und ausländischen Städten konkurrieren zu können.

Es geht also um eine Mischung von anspruchsvoller Innovationsförderung, einfacher Anwerbung von Investoren und pragmatischer Stärkung des vorhandenen industriellen Mittelstands. Es ist eine moderne Industriepolitik – nicht branchenspezifisch, aber branchenbewusst und zukunftsorientiert. Auch von dieser Mischung darf man sich keine Wunder versprechen. Es ist eben eine sehr langwierige Aufgabe, die Flurschäden des Sozialismus zu beseitigen. Aber nur wenn dies irgendwann gelingt, wird die Wanderung von Ost nach West zum Stillstand kommen.

Der Autor



Karl-Heinz Paqué (52) beobachtet den Aufbau Ost nicht nur aus der Perspektive des Ökonomen. Als Finanzminister des ärmsten Bundeslands Sachsen-Anhalt sammelte er vier Jahre lang Wiedervereinigungs-Erfahrung aus erster Hand. Das schlechte Abschneiden seiner Partei, der FDP, bei der Wahl 2006 beendete die Koalition mit der Union. Erüchert kehrte Paqué 2008 auf seinen Lehrstuhl für Internationale Wirtschaft in Magdeburg zurück. Jetzt ist sein Buch „Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit“ erschienen bei Carl Hanser, München. (hig.)