



WO STEHT
OSTDEUTSCHLAND
IN ZEHN JAHREN?

ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN DER
„JUNGEN LÄNDER“

David Gregosz (Hrsg.)

I
M

P
L
E
N
U
M

ISBN 978-3-941904-66-8

www.kas.de

Diese Publikation dokumentiert die Ergebnisse der Tagung „Zukunftsperspektiven der ‚Jungen Länder‘: Wo steht Ostdeutschland in zehn Jahren?“ vom 23. Juni 2010 in der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Die Tagung wurde anlässlich des zwanzigjährigen Jubiläums der Unterzeichnung des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion organisiert.

REDAKTION

David Gregosz



Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2010, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

Fotos: Christian Echle, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Berlin
Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.
Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.
Printed in Germany.
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-941904-66-8

INHALT

5 | VORWORT

7 | DIE WÄHRUNGS-, WIRTSCHAFTS- UND SOZIALUNION 1990: FUNDAMENT FÜR DIE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT IN DEN „JUNGEN LÄNDERN“
Thomas de Maizière

19 | KURZANALYSE ZU AUSGEWÄHLTEN THEMENFELDERN

21 | OSTDEUTSCHLANDS WIRTSCHAFT: ARBEIT, INNOVATION, UNTERNEHMERTUM
Hans-Jürgen Wagener

31 | NACH DEM SOLIDARPAKT: ÖFFENTLICHE HAUSHALTE UND SCHULDENDIENST – FÜNF THESEN
Karl-Heinz Paqué

37 | LEBENSWELT IM UMBRUCH: STRUKTURWANDEL UND REGIONALE ENTWICKLUNG
Alexander Kubis

47 | GUT FÜR DIE SINNE: KULTUR ALS STANDORTFAKTOR
Dieter Haselbach

54 | DIE AUTOREN

55 | ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

VORWORT

Wenn in diesen Tagen das Wort „Währungs-“ oder „Wirtschaftsunion“ verwandt wird, stellt sich eine krisenerprobte Leserschaft erfahrungsgemäß auf Ausführungen zur „Zukunftsfähigkeit der Eurozone“ (oder der Europäischen Union insgesamt) ein. Ende Juni 2010 standen die Schwierigkeiten europäischer Staaten und des Euro aber ausnahmsweise nicht im Mittelpunkt einer Debatte in der Konrad-Adenauer-Stiftung. In den Fokus einer unkonventionellen Abendveranstaltung rückte am 23. Juni 2010 die Erinnerung an das zwanzigjährige Jubiläum der Unterzeichnung des deutsch-deutschen Staatsvertrages über eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Ein Vertragswerk, das damals nicht nur die Lage im bis dahin geteilten Deutschland entscheidend beeinflusste, sondern auch beträchtliche Veränderungen in Europa bewirkte. Schon deshalb schien es geboten sich mit dieser historischen Übereinkunft auseinanderzusetzen und sie aus politischer wie wissenschaftlicher Perspektive zu beleuchten. Dabei war es uns ein Anliegen, den Blick über das historische Ereignis hinaus in die Zukunft zu richten und mit den Teilnehmern die Frage zu diskutieren: „Wo steht Ostdeutschland eine Generation weiter?“ Damit verbundene Diskussionsergebnisse und Kurzanalysen sind im vorliegenden Band zusammengefasst, wobei Bundesinnenminister Dr. Thomas de Maizière zunächst den historischen Bezugspunkt aufzeigt.

Mit der Einführung der D-Mark in der DDR am 1. Juli 1990 wurde der Weg zu einer raschen politischen Wiedervereinigung Deutschlands geebnet. Schon bei der Unterzeichnung des „Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“ am 18. Mai 1990 in Bonn sagte der damalige Ministerpräsident der DDR Dr. Lothar de Maizière: Jetzt „beginnt die tatsächliche Verwirklichung der Einheit Deutschlands.“ Außerdem hielt er fest: Dieser Vertrag „macht den Einigungsprozess unumkehrbar“. Er sollte Recht behalten: Die politische Vereinigung der beiden über vierzig Jahre getrennten Teile Deutschlands fand nur wenige Monate später, am 3. Oktober 1990, statt.

In den Jahren 1989/1990 waren sich Ökonomen allerdings uneinig, wie die ostdeutsche Wirtschaft den Schock der Übertragung neuer institutioneller Arrangements (samt neuer Währung) verkraften und in welchem Zeitraum der Transformationsprozess hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung gelingen würde.

Heute weiß man, dass dieser Anpassungsprozess beschwerlicher verlief, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Annahmen über die Produktivität der ostdeutschen Wirtschaft und der Stabilität der osteuropäischen Marktstellung als zu optimistisch erwies. Und der Angleichungsprozess dauert an. Diese Tatsache darf den Blick auf das Erreichte aber nicht verstellen. Der wirtschaftliche Aufholprozess der Neuen Länder gründet letztlich auf dem Vertrauen in eine marktwirtschaftliche Ordnung. Das Fundament für diese Ordnung wurde mit dem Vertrag über eine gemeinsame Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion im Jahr 1990 gelegt.

Das Haus, das auf diesem Fundament errichtet wurde, muss weiter entwickelt werden. Jüngere Generationen müssen ihre eigenen Zukunftsperspektiven entwickeln. Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist gewillt, diesen Prozess zu fördern und zu begleiten.

Berlin, im Juli 2010



Michael Thielen

Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

DIE WÄHRUNGS-, WIRTSCHAFTS- UND SOZIALUNION 1990

FUNDAMENT FÜR DIE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT IN DEN
„JUNGEN LÄNDERN“

Thomas de Maizière

Lieber Herr Thielen,
meine Damen und Herren,

lassen Sie mich heute vor allem als Zeitzeuge zu Ihnen sprechen. Ich habe eine Tochter des Jahrgangs 1987. Vor ein paar Jahren war sie kurz vor dem Abitur und hat im Geschichtsunterricht etwas über die Treuhandanstalt durchgenommen. Sie hat mich gefragt: „Treuhandanstalt, was war denn da? Du warst doch mit dabei.“ Ich fragte sie: „Wieso behandelst Du das denn im Geschichtsunterricht und nicht im Gemeinschaftskundeunterricht?“ Und dann habe ich ihr einiges erzählt.

Mir ist dabei klar geworden, dass für eine junge Abiturientin von heute die Treuhandanstalt und deren Errichtung ungefähr so weit weg ist wie Bismarcks Sozialgesetzgebung. Ich übertreibe leicht, aber im Prinzip ist es so. Das hat mich ein bisschen nachdenklich gemacht. Deswegen werde ich Ihnen heute von dieser Zeit berichten. Parallelen zur Gegenwart sind natürlich ganz unbeabsichtigt und rein zufällig.

Es gibt viele Beschreibungen der friedlichen Revolution von 1989 mit den Geschehnissen in Leipzig, Dresden, Berlin und Plauen, mit der Besetzung der Stasi-Zentrale, der Maueröffnung und all dem. Dabei kommt ein Aspekt, der eine wesentliche Ursache für diese Ereignisse gewesen ist, meistens zu kurz: die ökonomische Situation.

Niemand hat sie besser beschrieben als der Leiter der damaligen Staatlichen Plankommission in der DDR, Gerhard Schürer. Das sogenannte Schürer-Papier aus dem Jahr 1989 enthält eine ökonomische Lagebeschreibung der DDR für die politische Führungsriege. Es ist eines der lesenswertesten Dokumente aus dieser Zeit. Schürer analysiert darin, dass die DDR sich am Rande der Zahlungsunfähigkeit befindet. Was die Zahlungsunfähigkeit von Staaten bedeutet oder bedeuten kann, haben wir jetzt gerade wieder anderswo erlebt. Allein ein Anhalten – nicht ein Zurückführen – der Westverschuldung drohte nach Schürer den Lebensstandard um 25 Prozent zu senken und die DDR unregierbar zu machen. Das war die ökonomische Analyse eines überzeugten Sozialisten und Mitglieds des Zentralkomitees der SED.

Diese ökonomische Einsicht war an der Spitze der DDR also teilweise vorhanden, in der DDR-Bevölkerung nicht, im Westen übrigens auch nicht. Sie ist dann durch die sich überstürzende politische Entwicklung gewissermaßen verdrängt worden. Die DDR wäre in jedem Fall auf eine ökonomisch überaus schwierige Situation zugesteuert. Einiges von dem, was wir dann dem Einigungsprozess als negative Folgen zugeschrieben haben, Arbeitslosigkeit, enttäuschte Erwartungen und dergleichen mehr, müssen wir eigentlich der Lage vorher zurechnen.

Ein zweiter Aspekt, der ebenfalls meistens zu kurz kommt, war die Massenabwanderung aus der DDR in die Bundesrepublik nach der Maueröffnung. Seit dem 9. November 1989 sind bis zum Jahresende rund 300.000 Menschen aus der DDR in den Westen gegangen – in nur acht Wochen. Zu Anfang des Jahres 1990 waren es täglich rund 2.000 Menschen.

Dies hat den Entschluss zu baldigen Wahlen bestärkt, die mit der Hoffnung verbunden waren, dass die Massenabwanderung aufhören würde, wenn eine neue demokratisch gewählte Regierung in der DDR erst einmal ins Amt kommt. Nach der Volkskammerwahl am 18. März 1990 und der zügigen Regierungsbildung waren es aber immer noch 5.000 Menschen, die die DDR jede Woche verließen.



Thomas de Maizière MdB, Bundesminister des Innern.

Das war dramatisch und führte dazu, dass zum Beispiel Oskar Lafontaine, damals noch SPD, sich dafür ausgesprochen hat, dem aktiv entgegenzuwirken. Es gab die verbreitete Angst, dass es die Bundesrepublik überfordern würde, jede Woche 5.000 Menschen aus der DDR aufzunehmen, und dass der Arbeitsmarkt im Westen eine so große Zahl nicht absorbieren könne und vieles andere mehr.

Diese Entwicklung kulminierte dann in dem berühmten Satz, der gar nicht so oft gesagt wurde, der aber überall zitiert wurde und so im Wege der stillen Post eine überragende Bedeutung bekam: „Kommt die D-Mark, bleiben wir, kommt sie nicht, gehen wir zu ihr.“ Was übrigens auch zeigt – das hat uns bei der EU-Osterweiterung später oft beschäftigt – dass ein starkes Wohlstandsgefälle bei freien Grenzen nicht nur zu ökonomischen, sondern auch zu massiven politischen Problemen führt.

Deswegen hat die Bundesregierung das Angebot einer Währungsunion gemacht. Nicht einer Wirtschafts- und Sozialunion zunächst, nur einer Währungsunion. Die Überlegung dahinter war: Wenn die Währung der entscheidende Grund ist, dass die Menschen in den Westen gehen, dann bringen wir eben die D-Mark in die DDR.

Dies war ein unerhörter Vorgang, nicht zuletzt weil über die politische Dauer des Einigungsprozesses keinerlei Klarheit bestand. Ich darf daran erinnern, dass in den Koalitionsverhandlungen über die Bildung der ersten (und letzten) demokratischen DDR-Regierung nach der Volkskammerwahl vom 18. März Herr Eppelmann vom Demokratischen Aufbruch und die Sozialdemokraten in einem Zeitraum des Einigungsprozesses von Jahren sprachen. In der Regierung Lothar de Maizière konnte man sich nicht darauf verständigen, wie dieser Prozess verlaufen würde.

Dann hat Lothar de Maizière in seiner Regierungserklärung im April 1990 folgendes gesagt: „Ich hoffe, dass zu den Olympischen Sommerspielen in Barcelona 1992 eine gesamtdeutsche Mannschaft auflaufen kann.“ Das ließ offen, ob es bis dahin eine staatliche Einheit geben würde, denn alte Sportfreunde wissen, dass es bis weit in die sechziger Jahre hinein eine gesamtdeutsche Mannschaft gab, obwohl es zwei deutsche Staaten gegeben hat. Seine Aussage war im Grunde: In zwei Jahren werden wir wohl ziemlich viel gemeinsam hinkriegen, aber ob wir dann eine staatliche Einheit haben, ist doch eher zweifelhaft; jedenfalls sage ich es besser nicht voraus.

Dass die Bundesregierung im Mai einen Vorschlag zu einer Währungsunion gemacht hat, ohne eine politische Perspektive für die Einheit zu haben, war mutig und stieß auch sofort auf Bedenken, zum Beispiel beim Präsidenten der Bundesbank. Es gab eine regelrechte Feldschlacht zwischen der Bundesregierung und dem Präsidenten der Bundesbank um die Währungsunion. Dabei bin ich noch nicht einmal beim Umtauschkurs, auf den ich gleich komme, sondern allein bei der Frage, ob es die Währungsunion geben sollte. Es gab nahezu keinen Ökonomen, der das für richtig gehalten hat. Auch der Sachverständigenrat der Bundesregierung zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat die Position vertreten, dass eine Währungsunion am Ende einer wie auch immer gearteten wirtschaftlichen Konvergenzphase stehen könne, aber doch nicht am Anfang.

Die Bundesregierung hat sich über die Bedenken hinweggesetzt. Das war nach meiner Auffassung politisch richtig, wenn es auch ökonomisch riskant und wahrscheinlich falsch war und dafür hinterher auch ein entsprechender Preis zu bezahlen war.

Als man einmal damit begonnen hatte, über die Währungsunion nachzudenken, stellte man fest, dass man nicht ein gemeinsames Währungsgebiet ohne eine gemeinsame Wirtschaftspolitik haben kann. Deswegen war der erste Schritt zu sagen, dass die Währungsunion auch eine Wirtschaftsunion sein müsse. Dies führte dazu, dass in dem Ersten Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR wesentliche Teile der Wirtschaftsgesetzgebung standen.

Anschließend kam man zu der Überlegung, dass angesichts der vielen offenen Fragen und Ungewissheiten eine Währungsunion, die zugleich eine Wirtschaftsunion ist, auch eine Sozialunion sein sollte. Denn für den Weggang von Menschen gab es ja ganz wesentlich auch soziale Ursachen. Wenn ein Rentner oder einer, der demnächst Rentner wird, nicht weiß, wie eine Rentenregelung auf dem Gebiet der DDR aussehen würde, er aber weiß, wenn er nach Köln zieht, dass dann nach Regeln, die seit vierzig Jahren galten, sein sämtliches Berufsleben so behandelt wird – jedenfalls im Prinzip –, als wäre es im Westen abgeleistet worden und er die Rente in D-Mark bekommen würde, warum sollte er dann in Chemnitz bleiben?

Also musste die Sozialunion als Teil der Währungs- und Wirtschaftsunion hinzukommen und damit etwa eine Regelung der Rentenfrage oder der Frage der Arbeitslosenversicherung. Es war klar, dass der Umtauschkurs zu einer erheblichen ökonomischen Verwerfung und auch zu Arbeitslosigkeit führen könnte. Es stellte sich die Frage, nach welchen Regeln es dann Arbeitslosengeld geben sollte. Wenn das Arbeitslosengeld ganz niedrig gewesen wäre, wäre sofort ein erneuter Anreiz entstanden, vorher noch in den Westen zu gehen.

Zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion kam noch ein Viertes hinzu: die sogenannten Vermögensfragen. Bei einer gemeinsamen Währung und einer Wirtschaftsunion musste man schließlich – auch um die Wirtschaft in Gang zu bekommen – wissen, wem ein bestimmtes Grundstück gehört, wenn man es kauft und dort investiert, wie sich dessen Marktwert bestimmen lässt, ob es einen Grundbuchbeamten gibt, der eine Grundbucheintragung macht, damit der Käufer vielleicht eine Hypothek aufnehmen kann, und dergleichen mehr. Alles das war unklar.



Junge Führungskräfte diskutierten auf der Dachterrasse der Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin mit den Referenten über die Zukunftsperspektiven der „Jungen Länder“.

Die Grundbücher waren zentral gelagert in Räumen, in denen sie vermoderten. Und die Rechtskonstruktion der DDR hatte sich mit der Einführung des Zivilgesetzbuches in der DDR in den siebziger Jahren nach französischem Recht gerichtet. Ein alter deutscher Rechtsgrundsatz, der in der Bundesrepublik weiterhin gültig war, besagt, dass es kein getrenntes Eigentum von Grund und Boden einerseits und der Immobilie andererseits geben darf. Im französischen Recht und damit eben auch in der DDR galt dagegen, dass das Grundstück einer Person, aber das Haus einer anderen gehören kann. Das hat es enorm erschwert, Investitionen in Gang zu bringen, unabhängig von den rechtlichen Grundfragen.

Die Vermögensfragen anzugehen, war extrem kompliziert. Deswegen sind sie in diesem Vertrag auch nicht abschließend geregelt worden. Aber es gab eine sogenannte gemeinsame Erklärung zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990, an der ich selbst mitverhandelt habe, die die Richtung anzeigte. Denn ohne eine Antwort auf die Vermögensfragen konnte es keinen vernünftigen Weg in eine Währungs- und Wirtschaftsunion geben.

Übrigens war auch im Verhältnis Staat zu Staat vieles hoch kompliziert. Gehört etwas dem Bund, dem Land oder der Kommune? Und wenn Sie durch die ostdeutschen Länder fahren und sich Schlösser, Herrenhäuser, teils auch Kirchen und noch weitere Gebäude ansehen, dann ist es manchmal nur dem Zufall, einem cleveren Bürgermeister oder einem kundigen Landrat zu verdanken, dass dieses eine Objekt zufällig der Landkreis bekam und das andere das Land.

Wo führte das alles hin? Was waren die Folgen davon? Ich will das Ergebnis und ein paar Streitpunkte nennen:

Das Ergebnis war, dass das Bruttoinlandsprodukt in der DDR 1991 im Vergleich zu 1990 um vierzig Prozent sank. Wir haben jetzt gerade infolge der Finanzkrise einen Rückgang des Wirtschaftswachstums um fünf Prozent erlebt. Einen echten Wohlstandsverlust hat das für die meisten nicht bedeutet. Aber ein Rückgang von vierzig Prozent ist gewaltig. Hinzu kam, dass dann auch noch die Sowjetunion zusammenbrach und die Märkte osteuropäischer Länder, von denen man sich viel für die künftige Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft versprochen hatte, als Exportmärkte mehr oder weniger wegbrachen.

Zum Umtauschkurs: Nachdem gegen die Empfehlung der Bundesbank und des Sachverständigenrats die Entscheidung für eine Währungsunion gefallen war, schlug die Bundesbank einen Umtauschkurs von 2:1 vor, was sie ökonomisch großzügig fand, denn der eigentliche Umtauschkurs hätte günstigstenfalls bei 4:1, wahrscheinlich eher zwischen 6:1 und 7:1 gelegen.

Als die Bundesbank den Umtauschkurs von 2:1 vorschlug, explodierte die Zahl der Übersiedler und es gab Demonstrationen. Daraufhin musste die Bundesregierung unter Helmut Kohl extrem schnell – nach meiner Erinnerung waren es Stunden, vielleicht auch ein, zwei Tage – den Umtauschkurs festlegen. Sie hat sich im Prinzip für einen Umtauschkurs von 1:1 entschieden, auch wenn es im Lauf des weiteren Verfahrens noch Veränderungen und Differenzierungen gab. Im Ergebnis war der Kurs, wenn man es genau betrachtet, 1,8:1 und damit gar nicht so weit weg vom Bundesbankvorschlag, aber für die normalen Einkommen war es ein Kurs von 1:1.

Das war zwar eine gute Nachricht für die Bürger, aber eine sehr schlechte Nachricht für die DDR-Ökonomie und eine wesentliche Ursache für ihr Wegbrechen, weil es eine dramatische Erhöhung der Preise von in der DDR produzierten Gütern bedeutete, die auf dem Markt in Konkurrenz zu den Produkten aus dem Westen abzusetzen waren.

Die Folgen dieser Entscheidung waren so auch nicht richtig vorherzusehen. Das kann man kritisieren, aber ich will an einem anderen Beispiel deutlich machen, wie groß die Unkenntnis in manchen Bereichen einfach war: Als die Treuhandanstalt, die den Privatisierungsprozess durchführen sollte, ihre Arbeit aufnahm, gab es noch im Sommer 1990 einen Streit über die Frage, was wir mit den erwarteten Erlösen der Treuhandanstalt aus der Privatisierung des DDR-Volkvermögens machen sollten. Zur Treuhandanstalt gehörten anfänglich 8.400 Unternehmen. Im Zuge von Entflechtungen, Ausgründungen und Abspaltungen gingen daraus 23.500 Unternehmen hervor. In achtzig Prozent der Fälle gingen die privatisierten Objekte auf mittelständische Erwerber über.

Im Streit um die Veräußerungserlöse war die Position der DDR-Delegation, der ich auch angehörte, dass die Erlöse aus dem Wirken der Treuhand der DDR-Bevölkerung zugute kommen müssten. Schließlich stammten sie aus dem Vermögen der Werktätigen der DDR, die es mit ihrer Hände Arbeit erwirtschaftet hatten. Die Position der Bundesregierung unter Führung von Theo Waigel war ganz entgegengesetzt. Die Erlöse sollten nach seiner Auffassung in den Bundeshaushalt fließen, aus dem heraus ja der gesamte Haushalt der DDR finanziert wurde. Die Länder stellten nochmals eigene Ansprüche.

Man stritt sich um einen Gewinn, den man auf rund 150 Milliarden DM schätzte. Doch die besten Köpfe Westdeutschlands, die klügsten Ökonomen und auch die unerfahrenen politisch Verantwortlichen in der DDR haben sich dabei gewaltig verschätzt. Das Ergebnis nach Abwicklung der Treuhandarbeit war ein Verlust von ungefähr 250 Milliarden DM.

Ich rede jetzt nicht von Schätzungen aus der Zeit vor 1989. Ich rede nicht über Statistiken, dass die DDR angeblich die zehntgrößte Volkswirtschaft der Welt sei, etwa in der Größenordnung von Kalifornien. Das war Ende der achtziger Jahre Gemeingut der westdeutschen DDR-Forschung. Nein, ich rede von Schätzungen und Analysen aus der Zeit nach 1989, während der Verhandlungen zum Einigungsprozess. Sie beinhalteten eine

totale Fehleinschätzung des Volkvermögens der DDR und des Wertes, den man mit der Privatisierung erzielen könne, wie sich schnell herausstellte.

Weswegen sage ich das? Es gibt eben Situationen, in denen man – jetzt kommt ein sehr wichtiger Punkt – sich trotz sehr heterogener Meinungen, selbst unter Experten, und vieler Unklarheiten um Sachverhaltsaufklärung bemühen muss. Es ist und bleibt Aufgabe der Politik, auf dieser Grundlage dann eine verantwortbare Entscheidung zu treffen. Selbst, wenn sich die Entscheidung im Nachhinein als falsch herausstellen sollte, gibt es Situationen, in denen es trotzdem richtig war, diese Entscheidung so und nicht anders zu treffen.

Georg Milbradt, der von 1990 bis Januar 2001 Finanzminister von Sachsen war und später sächsischer Ministerpräsident wurde, hat auf Vorbehalte gegen einzelne Entscheidungen sinngemäß einmal gesagt: Einverstanden, bei der nächsten Wiedervereinigung in unserem Land machen wir den Fehler nicht wieder.

Natürlich wurde der Wiedervereinigungsanspruch vor 1989 hoch gehalten. Gerade in der CDU war das Ziel, an der deutschen Einheit festzuhalten, Kerngut jeder Sonntagsrede. Aber es gab so gut wie überhaupt keine operativen Vorbereitungen. Dafür haben wir es gar nicht so schlecht gemacht.

Nachdem der Erste Staatsvertrag fertig war, nachdem sich abzeichnete, dass der Einigungsprozess eine Frage von Monaten und nicht von Jahren sein würde, nachdem sich auch abzeichnete, dass der 2+4-Prozess schneller als erwartet sein Ziel erreichen würde, stellte die Deutsche Soziale Union ab dem 17. Juni 1990 in jeder Sitzung der Volkskammer einen Antrag auf sofortigen Beitritt ohne Bedingungen.

Lothar de Maizière musste zwei-, dreimal sogar mit seinem Rücktritt drohen, um das zu verhindern. Er begründete dies damit, dass die äußeren Aspekte der deutschen Einheit noch nicht geregelt seien und dass auch die konkreten Bedingungen für einen Beitritt noch nicht feststünden, so dass es also keine Berufungsgrundlage oder bindende Versprechungen gebe, auf die man später hätte pochen können. Deswegen bräuchten wir auf jeden Fall einen Einigungsvertrag, um die Position der ostdeutschen Bürger für die Zeit danach zu verbessern. Wer dies durch

einen bedingungslosen Beitritt gefährde, leiste den Interessen der Ostdeutschen einen Bärenienst.

Der anhaltend starke Druck und die Ungeduld vieler Menschen haben den Prozess weiter beschleunigt. Am 31. August 1990 wurde dann schon der Einigungsvertrag im Kronprinzenpalais unterzeichnet. Er regelte die inneren Aspekte der staatlichen Wiedervereinigung jenseits der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialfragen. Dazu gehörten auch so schwierige Fragen wie die nach der Anerkennung von Bildungsabschlüssen, nach Art und Umfang der Personalübernahme, nach der Einführung des sonstigen Rechtssystems. Auch der Paragraph 218 war ein sehr schwieriges Thema bis zum Schluss. Hinzu kamen Fragen nach dem Umgang mit den Stasibehörden.

Ich will gerne noch ein wenig über Finanzielles reden. Nachdem Lothar de Maizière die Regierung übernommen hatte, hat er sich natürlich umgehend mit der Kassenlage vertraut gemacht. Er musste zum Beispiel feststellen, dass er keine Einnahmen hatte, um die öffentlich Bediensteten zu bezahlen. Deshalb musste sein Finanzminister Romberg bei seinem West-Kollegen Waigel anrufen und um schnelle Überweisung von rund 2,4 Milliarden DM bitten, um die Soldaten, Polizisten, Lehrer, die Leute, die die Abwasseranlagen betreiben, die Busfahrer und so weiter zu bezahlen. Romberg musste dabei eingestehen, dass er nicht wisse, wann, wie und ob überhaupt die DDR-Regierung den Betrag zurückzahlen könne.

Auf welcher Grundlage auch immer: Das Geld wurde gezahlt. Es hat dafür im Bundestag eine sehr große Zustimmung gegeben, ohne dass – ich habe gesagt, dass Parallelen zur jetzigen Zeit rein zufällig und nicht beabsichtigt sind – ein Konsolidierungsprogramm und Rückzahlungen verlangt wurden und ohne dass klar war, wie lange der deutsche Einigungsprozess dauern würde. Eine gewaltige Entscheidung.

Nach dem Zustandekommen der deutschen Einheit hat der Bund für entsprechende Transferzahlungen bis 1994 den sogenannten Fonds „Deutsche Einheit“ errichtet. In diesen Fonds sind insgesamt rund 82 Milliarden Euro geflossen, davon 40 Prozent an die Kommunen. Danach hat man die ostdeutschen Länder in das System des gesamtdeutschen Länderfinanzausgleichs integriert. Damit die westdeutschen Länder nicht zu viel zahlen müssen, gab es zusätzlich eine Bundesergänzungszuweisung, ohne dass ich hier weiter ins Detail gehen möchte.

Zur Tilgung der bisher aufgelaufenen Schulden, hat man einstimmig beschlossen, den sogenannten Erblastentilgungsfonds zu gründen. Die bisherigen Zahlungen und die Verluste der Treuhand bildeten zusammen diese Erblast, eine Erblast, die, wenn sie so wollen, in vierzig Jahren DDR aufgelaufen ist. Und diese Erblast wollten wir in dreißig Jahren als eine Generationenaufgabe abbauen. Zur Finanzierung dieser Erblast wurde ein Steuerzuschlag eingeführt, nämlich der Solidaritätszuschlag.

Der Solidaritätszuschlag war in seinem Beginn also nie für den Aufbau Ost gedacht. Der Anspruch war vielmehr, mit einer solidarischen Leistung innerhalb von dreißig Jahren die Schulden der DDR und die Schulden des Einigungsprozesses, wenn man so will, abzutragen. Eigentlich ein sehr gutes und solidarisches Konzept. Das ist auch die innere Rechtfertigung dafür, warum die Menschen in den ostdeutschen Ländern daran mit zahlen. Wir haften sozusagen gemeinsam für die Vergangenheit. Hätte man es so gelassen, hätte es sehr viel Streit über den Solidaritätszuschlag nie gegeben.

Es war übrigens der Finanzminister Lafontaine, der den Erblastentilgungsfonds aufgelöst hat und in den allgemeinen Bundeshaushalt eingegliedert hat, und zwar aus einem ganz einfachen Grund: zur Verbesserung seiner Schuldenquote im Blick auf Artikel 115 des Grundgesetzes. Um bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes nach der Regierungsübernahme von Rot-Grün 1998/1999 etwas mehr Schulden aufnehmen zu können, hat er das ganze Konzept der inneren Rechtfertigung für den Solidaritätszuschlag und den Erblastentilgungsfonds mit einem Federstrich ausgelöscht. Ich will auch hier aus Zeitgründen nicht in die Details gehen. Gedacht war es aber als Solidarität für die Vergangenheit und als Haftung dafür. Nun entstand der Eindruck, dass es sich um Solidarität für die Gegenwart und die Zukunft handelte.

Der Solidarpakt I hat den Fonds „Deutsche Einheit“ abgelöst, er wiederum wurde vom Solidarpakt II abgelöst. Ich hatte damals die Ehre, zunächst als Chef der Staatskanzlei, dann als sächsischer Finanzminister, eine Art führende Rolle auf Seiten der ostdeutschen Länder bei der Ausverhandlung dieses Solidarpaktes zu übernehmen.

Der Solidarpakt II ist bis 2019 befristet. Es ist aber nicht nur der Solidarpakt befristet, sondern sämtliche Ausgleichssysteme allgemeiner Art im Bund-Länder-Finanzsystem. Wenn man sich nicht einigt, gibt es keinen

finanziellen Ausgleich mehr. Dann ist jeder auf seine eigenen Steuereinnahmen angewiesen. Zu verhandeln ist ein Ausgleichssystem, das dreißig Jahre nach dem Jahr 1989 – eine Generation nach der friedlichen Revolution – unter Berücksichtigung der ökonomischen, politischen, mentalen und sozialen Lage nicht nur der Ostdeutschen, sondern aller Länder den Kriterien der Solidarität entspricht und zugleich eine Anreizwirkung hat.

Das hört sich lange an. Es sind aber eigentlich nur noch acht Jahre. Es liegt an Ihnen, es ist das Thema Ihrer Tagung sich darüber Gedanken zu machen, wie es danach weitergehen wird. Herzlichen Dank.

KURZANALYSEN ZU AUSGEWÄHLTEN THEMENFELDERN

OSTDEUTSCHLANDS WIRTSCHAFT: ARBEIT, INNOVATION, UNTERNEHMERTUM

Hans-Jürgen Wagener

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 (WWS) 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 Bundesrepublik, der die Wiedervereinigung vom 3. Oktober 1990 praktisch vorweg genommen hat und im Einigungsvertrag deshalb seine Ergänzung fand?



Hans-Jürgen Wagener, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder (im Vordergrund, 4. v.r.), und Tankred Schipanski MdB (ihm gegenüber, 2. v.r.) im Gespräch mit den Teilnehmern.

Die Währungsunion brachte zum 1. Juli 1990 die D-Mark 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 west-

deutschen 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 Prozent der Bruttowertschöpfung des Landes, 1991 waren es nur noch vierzehn Prozent. In der Landwirtschaft spielte sich das Gleiche ab: ein Rückgang des Anteils an der Bruttowertschöpfung von zehn Prozent auf drei Prozent. Von den ursprünglich etwa vier Millionen Arbeitsplätzen der Treuhandunternehmen konnten dank umfangreicher Subventionen bei der Privatisierung ca. 1,5 Millionen 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 Prozent seines westlichen Kollegen produziert, heute sind es achtzig Prozent. 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 Ost-



deutschland 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 Abteilungen für Forschung und Entwicklung (F&E) 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 Innovationspotenzial 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 zehn Prozent. 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 COMECON-Ländern nach Westen umzuorientieren und im Laufe der Zeit erheblich zu steigern. Inzwischen liegt die Exportquote der drei genannten Länder bei etwa siebzig Prozent, während sie in Ostdeutschland auf etwas über zwanzig Prozent 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 demographischen 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 Prozent des Niveaus von Oberbayern, Kalabrien 49 Prozent 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 Prozent, in der Lombardei 67 Prozent. Der Unterschied zwischen Brandenburgs Nordosten (68 Prozent) und Oberbayern

(74 Prozent) 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.

ZUSAMMENFASSUNG DER ROUND-TABLE-DISKUSSION

Franziska Schwarzmann, JONA-Stipendiatin

Jede Prognose beginnt mit einer Analyse der Vergangenheit: Kennzeichnend für alle ostdeutschen Bundesländer ist die zusammengebrochene Industriestruktur und eine kleinbetriebliche Gewerbearchitektur. Unerlässlich für die Entwicklung der ostdeutschen Länder scheinen drei Faktoren: Die Ansiedlung einer Unternehmerschicht, die Innovation fördert und gleichzeitig Humankapital, also qualifizierte Arbeitskräfte, anlockt und ausbildet. Alle drei Faktoren bedingen sich zwar gegenseitig. Doch Potenzial steckt in jedem, die Entwicklung in Richtung einer positiven Spirale anzustoßen:

Unternehmerschicht

Aufgrund der massiven Abwanderung qualifizierter Arbeiter ist keine Basis vorhanden, aus der man Hoffnung für eine Verbreiterung der Unternehmerschicht schöpfen könnte. Es gibt allerdings gute Lehrmöglichkeiten, um in der nächsten Generation viele qualifizierte Arbeiter auszubilden. Das Problem wird allerdings in hohem Maße durch den demographischen Wandel verstärkt: Die Zahl der Arbeitsfähigen nimmt ab. In diesem demographischen Problem könnte aber gerade ein Schlüssel liegen. Aus ökonomischer Perspektive wird der Fachkräftemangel gepaart mit dem gleichzeitig steigenden Bedarf zwangsläufig zur Erhöhung der Löhne führen. Zumindest werden sich dann die Lohnunterschiede in Ost und West weitestgehend angleichen.

Innovation

Das Innovationsdefizit könnte mit universitär-betrieblichen Forschungsgemeinschaften behoben werden. Unternehmen mittlerer Größe haben aufgrund ihrer Flexibilität in Zusammenarbeit mit Universitäten ein weitaus höheres Innovationspotenzial als stark hierarchisierte – und dadurch rigidere – multinationale Konzerne. Allerdings bedarf es in der aktuellen Debatte einer sprachlichen Präzisierung: Was umgangssprachlich mit einem „mittelständischen Betrieb“ umschrieben wird, entspricht im ostdeutschen Kontext bereits einem großen Unternehmen.

Humankapital

Bedingt durch den demographischen Wandel wird es in den nächsten Jahren zu einem massiven Mangel an qualifizierten Arbeitskräften kommen, der sich in Lohnsteigerungen für qualifizierte Tätigkeiten niederschlagen wird. Hier liegt ein möglicher Anknüpfungspunkt: Wenn Infrastruktur- und Kulturförderungen intensiviert werden, kann das gemeinsam mit den höheren Löhnen die Neuen Länder als Zuzugsort attraktiver machen – nicht nur für Rückwanderer, sondern auch für sowohl westdeutsche als auch ausländische Zuwanderer.

NACH DEM SOLIDARPAKT: ÖFFENTLICHE HAUSHALTE UND SCHULDENDIENST – FÜNF THESEN

Karl-Heinz Paqué

I WERKSTATT OST NACH AUFBAU OST

Zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung haben die Neuen Länder in der wirtschaftlichen Leistungskraft (gemessen an der Arbeitsproduktivität) etwa drei Viertel des Niveaus der Alten Länder erreicht. Mit Blick auf die schwierige Startposition und die wirtschaftlichen Flurschäden des Sozialismus ist dies ein beachtliches Ergebnis, auch im Vergleich zu den mitteleuropäischen Nachbarländern. Der verbleibende Rückstand erklärt sich vor allem aus der noch zu schwachen industriellen Innovationskraft. Sie zu verbessern muss in der Zukunft das zentrale Ziel der Wirtschafts- und Standortpolitik sein. Also: „Werkstatt Ost nach Aufbau Ost“.

II RÜCKSTAND DER STEUERKRAFT

Einstweilen bleibt durch den Rückstand der Wirtschaftskraft auch ein Rückstand der Steuerkraft. Er fällt sogar überproportional aus, bedingt durch die stets „progressive“ Wirkung des Wirtschaftswachstums auf die staatlichen Einnahmen. Er trifft alle Neuen Länder in ähnlich starkem Maße. Er trifft auch Berlin – als vergleichsweise wirtschaftschwache Metro-



Karl-Heinz Paqué, Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg.

pole, auch eine Spätfolge der Deutschen Teilung. Der Rückstand der Steuerkraft ist ohne Wachstum nicht zu beseitigen. Durch weitere Abwanderung wird er noch verschärft. Der Schlüssel zur Stärkung der Steuerkraft liegt allein bei der Wirtschafts- und Standortpolitik.

III KEIN RÜCKSTAND BEI DEN AUSGABEN

Zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben brauchen die Neuen Länder pro Einwohner etwa das Niveau der Ausgaben der strukturschwächeren Alten Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Ohne grundlegende Reformen, die den Ländern mehr Spielräume zur Ausgabenkürzung bei Sozialgesetzen geben, werden die Neuen Länder außerstande sein, dieses Niveau zu unterschreiten. Weitere Bemühungen zur Senkung der Personalkosten im öffentlichen Dienst sind nötig, können aber das Problem allein nicht lösen. Dies gilt künftig noch mehr als bisher, da die Konkurrenz um qualifiziertes Personal zunimmt und die Sparpotenziale begrenzt.

IV DIE ERBLAST DES SCHULDENDIENSTES

Vier der fünf Neuen Länder (und Berlin) versäumten es in den frühen 1990er Jahren, konsequent Personal abzubauen. Sachsen war die Ausnahme. Die Folge: Sachsen hat auf Dauer eine geringere Zinslast und dadurch bei ansonsten ähnlicher Haushaltsstruktur wie die anderen ostdeutschen Flächenländer einen ausgeglichenen Haushalt. Es ist also das (verdiente) Fehlen einer Erblast, die den zähen strukturellen Vorsprung Sachsens in der Finanzpolitik begründet, und nicht ein Vorsprung in der Wirtschafts- und Steuerkraft. Provokant formuliert: Sachsen ist finanzpolitisch mehr Preußen als Bayern, und wird es auf absehbare Zeit bleiben.

V NACH DEM SOLIDARPAKT

Der Solidarpakt läuft 2019 aus. Damit entfallen die sogenannten SoBEZ („Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen“). Sie sollten zwei Ost-/West-Lücken schließen: den Rückstand in der Infrastruktur (durch Investitionen!) und den Rückstand in der kommunalen Finanzkraft (durch Zuweisungen an die Kommunen!). Der Rückstand in der Infrastruktur ist weitgehend beseitigt, der in der kommunalen Finanzkraft dagegen noch nicht. Solange dies so ist, bleiben die Neuen Länder auf den Finanzausgleich angewiesen, noch stärker als die finanzkraftschwachen Alten Länder. Allfällige (und notwendige) Reformen des Finanzausgleichs müssen dies berücksichtigen.

ZUSAMMENFASSUNG DER ROUND-TABLE-DISKUSSION

Greta Taubert, freie Journalistin

Der Aufbau Ost ist geglückt. Darüber waren sich die Teilnehmer der Diskussionsrunde mit ihrem Referenten Karl-Heinz Paqué einig. Sie diskutierten im Rahmen der Veranstaltung „Zukunftsperspektiven der Jungen Länder“ über Öffentliche Haushalte und Schuldendienst. Dabei wurde deutlich, dass eine Debatte über die finanzielle Zukunftsfähigkeit Ostdeutschlands nicht ohne die Betrachtung der wirtschaftlichen Aspekte auskommt. Im Folgenden sollen die wichtigsten Erkenntnisse der Diskussion kurz zusammengefasst werden:

1. Der Osten ist noch immer die „verlängerte Werkbank“ des Westens und wird es auch in Zukunft nur schwer schaffen, sich wirtschaftlich zu emanzipieren. Allerdings gibt es in einzelnen Regionen einige vielversprechende Cluster (beispielsweise in der Solar- oder Chip-industrie), die auch auslaufende Subventionen überstehen werden.
2. Die Neuen Länder müssen für die nähere Zukunft die Erwartungshaltung aufgeben, mit den wirtschaftsstärksten Ländern Westdeutschlands zu konkurrieren. Eine Angleichung an die wirtschaftsschwächeren Länder ist für die ostdeutschen Spitzenreiter wie beispielsweise Sachsen jedoch realistisch.
3. Das Problem der Arbeitslosigkeit wird sich in den nächsten Jahren leicht relativieren. Durch Abwanderung und demographische Verschiebungen besteht bereits jetzt ein Facharbeitermangel. Bei allen daraus resultierenden Schwierigkeiten ist positiv zu bewerten, dass die einzelnen Betriebe dadurch gezwungen sind selbst auszubilden. Das reduziert öffentliche Ausgaben.
4. Mit dem Auslaufen des Solidarpakt II wird es für jeden einzelnen Akteur – von Kommunen bis zum Land – notwendig, sich noch stärker als bisher um eine geeignete Standortpolitik zu bemühen. Dabei sollten ostdeutsche Gebietskörperschaften nicht mehr auf die Ansiedlung von großindustriellen Betrieben zielen, sondern durch die Förderung von Innovationen und Forschung vor allem für kleine und mittelständische Betriebe Anreize schaffen.

5. Es ist zudem notwendig, eine Debatte darüber zu führen, wie in Zukunft eine geeignete Förderung von Clustern aussehen kann. Es wurde angeregt, statt einer Absatzförderung auf eine Technologieförderung umzusteigen.
6. Das Jahr 2019 wird die „Stunde Null im Finanzausgleich“. Nicht nur die Neuen Länder müssen dann neue Herausforderungen bewältigen. Es herrschte Uneinigkeit darüber, ob es sinnvoll ist, in einer Föderalismuskommission III einen neuen Länderfinanzausgleich zu konzipieren.

LEBENSWELT IM UMBRUCH: STRUKTURWANDEL UND REGIONALE ENTWICKLUNG

Alexander Kubis

Ostdeutsche Regionen befinden sich auch zwanzig Jahre nach der Herstellung der Einheit Deutschlands in einem anhaltenden Prozess des Strukturwandels. Dieser Strukturwandel ist durch transformationsbedingte Besonderheiten gekennzeichnet. Zwar ist die Transformation im Sinne der Übernahme marktwirtschaftlicher Institutionen längst abgeschlossen. In der Post-Transformationsphase zeigen sich allerdings strukturelle Besonderheiten, die ihre Ursprünge teils in der Entwicklung im Osten Deutschlands in der zentralverwaltungswirtschaftlichen Entwicklungsperiode und teils in den Entwicklungsmustern nach dem Übergang zur Marktwirtschaft haben. Obwohl die neuen marktwirtschaftlichen institutionellen Rahmenbedingungen für alle Regionen in Ostdeutschland die gleichen sind, zeigen sich regionale Unterschiede beim wirtschaftlichen Erfolg, d.h. bei Wachstum und Wohlstand. Mit Rücksicht auf die räumliche Differenzierung liegt es nahe, nicht mehr nur pauschale Vergleiche der Wirtschaftskraft und der dahinter stehenden Faktoren zwischen Ost- und Westdeutschland vorzunehmen, sondern die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb Ostdeutschlands, etwa in Mitteldeutschland, Berlin oder der Thüringer Städtekette mit zu berücksichtigen. Im Fol-

genden wird auf wichtige Aspekte der in der Post-Transformationsphase herausgebildeten Sektoral-, Funktional- und Unternehmensgrößenstrukturen sowie den regionalen Strukturwandel eingegangen. Im Anschluss wird der demographische Wandel thematisiert, der für die künftige wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland eine zentrale Herausforderung darstellt.

SEKTORALSTRUKTUREN: VON DER DEINDUSTRIALISIERUNG ZUR REINDUSTRIALISIERUNG

Die zentralverwaltungswirtschaftlichen Industriestrukturen erwiesen sich nach der Wende bei der Konfrontation mit den Bedingungen der Weltmärkte größtenteils als nicht wettbewerbsfähig. Im Jahr 1990 war der Kapitalstock der Industrieunternehmen im Osten Deutschlands weitgehend obsolet. Vor diesem Hintergrund praktizierte die Politik eine weitgehend sachkapitalorientierte Wirtschaftsförderung. Angesichts anfänglich vergleichsweise hoher Lohnsteigerungsraten ging ein kapitalintensiver, arbeitsplatzsparender Reindustrialisierungsprozess vor sich, häufig verbunden mit einem Outsourcing von unternehmensnahen Dienstleistungsfunktionen. Dies führte, insbesondere in den 1990er Jahren, zu einem starken Strukturwandel verbunden mit zunächst hohen Konvergenzraten. Die beobachtete dynamische Entwicklung flachte mit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ab. Der anfänglich rasche Aufholprozess, getragen auch von großen – mit Investitionsfördermitteln unterstützten – Neuansiedlungen, wurde abgelöst durch ein langsames Wachstum, das sich kaum vom westdeutschen Bruttowertschöpfungswachstum unterschied. Die Produktivität verharrt bei achtzig Prozent des westdeutschen Produktivitätsniveaus. Das Abflachen der Wachstumsdynamik hatte allerdings auch strukturelle Ursachen. Die Bauwirtschaft, die zu Beginn der 1990er Jahre zunächst boomte, erlebte später, im Zuge der Normalisierung des Baugeschehens, einen Schrumpfungsprozess, wodurch hohe Steigerungsraten der industriellen Wertschöpfung überdeckt wurden. Ähnliches trifft auf den öffentlichen Sektor zu, dessen Beschäftigung durch starke Rückgänge gekennzeichnet war. Produktivitätsvorsprünge einzelner Branchen (Landwirtschaft, Chemie) wurden lange Zeit vom gerade skizzierten Rückbau des Bausektors überdeckt.

Als Motor wirtschaftlichen Wachstums gelten in der modernen Regionalökonomik Branchencluster. Darunter werden räumliche Ballungen von Unternehmen eines Wirtschaftszweigs oder von Unternehmen mehrerer Wirtschaftszweige, die miteinander über die Wertschöpfungskette ver-



Alexander Kubis, Abteilung Strukturökonomik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

bunden sind, verstanden. Ökonomische Vorteile werden insbesondere in der Verfügbarkeit eines Pools spezialisierter Arbeitskräfte, in der Lokalisierung hochspezialisierter Ausrüstungslieferanten, Zulieferer und branchenspezifischer Infrastruktureinrichtungen in diesen räumlichen Branchenkonzentrationen und in der Erleichterung von innovationsfördernden Wissens-Spillover gesehen. Ostdeutschland weist, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle zufolge, einen Mangel an Clusterstrukturen auf, der als ein wesentlicher Grund für den schleppenden Konvergenzfortschritt betrachtet werden kann.

FUNKTIONALSTRUKTUREN: MANGEL AN HEADQUARTERS

In der Regionalökonomik werden Regionen mit Unternehmenssitzen, an denen Forschung und Entwicklung und andere strategische Unternehmensfunktionen angesiedelt sind (auch als *Headquarters* bezeichnet), besonders gute Entwicklungsbedingungen attestiert. Ostdeutschland verfügt kaum über Sitze großer Unternehmen. Nachkriegsbedingt gab es eine Verlagerung von Unternehmenssitzen aus Ost- nach Westdeutschland. Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass Unternehmen in großer Zahl ihre Sitze nach Ostdeutschland verlagern werden. Stattdessen werden sich *Headquarter*strukturen eher aus den in Ostdeutschland existierenden mittelgroßen Betrieben heraus, d.h. aus eigener Kraft, entwickeln müssen. Dies verlangt einen entsprechend langen Atem. Auch ein Einstieg in neue Technologiezyklen birgt die Chance, *Headquarters* zu etablieren.

GRÖSSENSTRUKTUR DER INDUSTRIE: DOMINANZ KLEINER UND MITTLERER UNTERNEHMEN

Im Laufe von vierzig Jahren DDR-Zentralverwaltungswirtschaft war ein wirtschaftlicher Mittelstand weitgehend zerstört worden, damit verbunden war ein massiver Verlust bei der lokalen Unternehmenskultur. Stattdessen entstanden staatlich gelenkte große Industriekombinate. Die Kombinatstrukturen erwiesen sich unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen als nicht wettbewerbsfähig und wichen einer sehr kleinteiligen, mittelständisch geprägten Unternehmenslandschaft. Ostdeutschland ist zwanzig Jahre nach dem Übergang zur Marktwirtschaft geprägt durch kleine und mittlere Unternehmen, häufig ohne internen Forschungs- und Entwicklungsbereich. Auf der anderen Seite verfügen die ostdeutschen Regionen über einen gut ausgestatteten öffentlichen F&E-Bereich. Zahlreiche Fraunhofer- und Max-Planck-Institute in den ostdeutschen Regionen legen ein entsprechendes Zeugnis ab. Aufgrund dieser Besonderheit kann eine intensivere Vernetzung der Unternehmen mit den öffentlichen F&E-Bereichen Voraussetzungen schaffen für wirtschaftlichen Erfolg in neuen Wirtschaftsfeldern (Photovoltaik etc.). Denn nur auf dem Gebiet neuer innovativer Technologiezyklen besteht die Chance, originäre Entwicklungspfade zu beschreiten und somit zukunftsfähige, humankapitalintensive Arbeitsplätze in der Region zu schaffen bzw. zu erhalten (*Window of local opportunity*).

REGIONALER STRUKTURWANDEL: UNTERSCHIEDE IN DER HUMANKAPITALAUSSTATTUNG

Eine Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung ostdeutscher Regionen zeigt, dass alle ostdeutschen Regionen ihre Produktivität steigern konnten. In der Mehrzahl dieser Regionen war allerdings das Produktivitätswachstum mit einem Rückgang der Erwerbstätigenzahl verbunden. In einigen ostdeutschen Regionen, darunter einer Reihe von großen Städten und Regionen im Stadtumland, war das Produktivitätswachstum auch mit einer Zunahme der Erwerbstätigenzahlen verbunden. Zu den Merkmalen des regionalen Strukturwandels kann ferner gezählt werden, dass auch entlang der modernisierten Infrastrukturachsen erfolgreich neue Standorte etabliert werden konnten.

Unterschiede in der Humankapitalausstattung können zu branchenspezifischen Vorteilen einzelner Regionen führen. Magdeburg war lange Zeit geprägt durch den Schwermaschinenbau (SKET). Verbunden mit der Nähe zu Wissenschaftseinrichtungen ergab sich hieraus ein Standortvorteil, der zur Profilierung als Standort im Bereich der erneuerbaren Energien, für den Bau von Windkraftanlagen (ENERCON), beitrug. Branchenspezifische Entwicklungspotenziale lassen sich vielfach, im Verbund mit weiteren Standortfaktoren, durch historisch gewachsene Fachkräftestrukturen in artverwandten Branchen erklären.

In vielen Fällen war die wirtschaftliche Entwicklung nach dem Übergang zur Marktwirtschaft mit großen strukturellen Umbrüchen und beträchtlichen Schrumpfungen des industriellen Sektors verbunden gewesen. Gerade eine Reihe von Standorte im Norden und Osten, die ihre Entstehung der zentralverwaltungswirtschaftlichen Industrialisierungspolitik der DDR zu verdanken hatten und stark auf den COMECON-Markt ausgerichtet waren, haben gravierende Strukturbrüche im industriellen Bereich durchlaufen. Beispiele sind die Halbleiterfertigung in Frankfurt (Oder), die Armaturenindustrie in Prenzlau und die Chemiefaserherstellung in Guben. Allerdings können sich an solchen Standorten auch neue Entwicklungsmöglichkeiten auf tun, wie die Ansiedlung von Unternehmen der Photovoltaik-Branche in Frankfurt (Oder) zeigt.

HERAUSFORDERUNG DEMOGRAPHIE: EXTERNER ERSATZBEDARF AN FACHKRÄFTEN

Eine besondere Herausforderung ergibt sich dabei in Ostdeutschland durch den demographischen Wandel. Die künftige ostdeutsche Entwicklung wird durch die in Deutschland vor sich gehenden demographischen Veränderungen beeinflusst, wobei der demographische Wandel in den ostdeutschen Regionen deutlich früher eintritt und transformationsbedingt mit deutlich stärkeren Verwerfungen einher geht. Ein Hauptmerkmal der demographischen Entwicklung war in der Vergangenheit die Nettoabwanderung von über einer Millionen vornehmlich junger Menschen nach Westdeutschland. Seit der Wiedervereinigung verließen diese Ostdeutschland in Richtung der westdeutschen Agglomerationszentren. Hinzu kommen noch einmal so viele Menschen in der direkten Wende phase 1989/90. Auf der anderen Seite ist der Zuzug nach Ostdeutschland vergleichsweise gering. Gerade Frauen gehören zu den Abgewanderten, wovon einige periphere ostdeutsche Regionen besonders be-



treffen sind. Lediglich die ostdeutschen Wirtschaftsräume mit höherem Verdichtungsgrad mit einem entsprechend hohen Bildungsangebot profitieren von einem vergleichsweise hohen Zuzug. Auf der anderen Seite wirkte sich diese regionale Entwicklung dämpfend in Bezug auf das westdeutsche Schrumpfungsszenario bei der Bevölkerung aus.

Das Aufholen eines bis 1990 bestehenden ostdeutschen Rückstands von drei Jahren bei der Lebenserwartung sowie deren allgemeiner (deutschlandweiter) Anstieg von drei Jahren innerhalb der letzten zwanzig Jahre führte in Ostdeutschland zu einem Anstieg der Lebenserwartung von über sechs Jahren. Auch künftig kann erwartet werden, dass die Lebenserwartung, dem allgemeinen Trend folgend, moderat ansteigt.

Bei den Geburten verfolgte die DDR in den 1970er Jahren eine aktive Bevölkerungspolitik durch eine entsprechende Wohnraumförderung für junge Eltern. Dies führte dazu, dass sich das Durchschnittsalter einer Frau bei erster Geburt ihres ersten Kindes von 23,9 im Jahr 1960 auf fast 23,4 Jahre im Jahr 1975 verringerte. Der damit einhergehende Anstieg der Geburten war entsprechend ein kurzfristiger Vorzieheffekt, da sich die Gesamtzahl der Kinder pro Mutter nicht entscheidend veränderte. Mit der schlagartigen Veränderung des Wirtschafts- und Sozialsystems sowie aufgrund eines allgemeinen Trends zur späteren Geburt veränderte sich das Durchschnittsalter einer ostdeutschen Frau bei der ersten Geburt auf 28,2 Jahre im Jahr 2000. Verbunden mit dem Systemwechsel von

der Zentralverwaltungs- zur Marktwirtschaft fällt der beobachtete Geburtenknick zu Beginn der 1990er Jahre entsprechend drastisch aus. Was bedeutet dies für die Zukunft? Verbunden mit einem hohen Anteil abgewanderter junger Menschen, fehlen zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung die Menschen, welche dem Trend einer rapiden Überalterung der Gesellschaft entgegenwirken könnten. Vielmehr wird es zu einer zweiten Schrumpfungswelle infolge des abermaligen drastischen Einbruchs der absoluten Geburtenzahlen kommen. Schon heute überwiegt das Geburtendefizit den Bevölkerungsverlust durch die Nettoabwanderung. Doch noch verlässt die Generation, die in den relativ geburtenschwachen Jahren des Zweiten Weltkriegs zur Welt gekommen ist, den Arbeitsmarkt. Der demographische Wandel führt demnach neben einer absoluten Bevölkerungsschrumpfung zu einer entsprechend rapiden Alterung der Gesellschaft und zu entsprechend strukturellen Änderungen.

Unter den gegebenen Voraussetzungen stellt sich die Frage, ob der Ersatzbedarf an Fachkräften künftig ausschließlich über entsprechende Produktivitätssteigerungen gedeckt werden kann. Eine zusätzliche Möglichkeit bestünde in der Attrahierung von Studenten aus dem Ausland, die später – bei erfolgreichem Abschluss – eine entsprechende Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis erlangen könnten. Mit den zahlreichen Goethe-Instituten sowie der oftmals sehr guten schulischen Ausbildung bestünde hierfür eine gute Ausgangsbasis. Zusätzlich stehen die ostdeutschen Regionen unter den Bedingungen des skizzierten Bevölkerungsrückgangs vor der Aufgabe, effiziente und „demographiefeste“ Angebote der Daseinsvorsorge bereit zu stellen. Eine Konzentration auf die Ober- und Mittelzentren in der Peripherie könnte dabei die Stärkung dieser Ankerpunkte und somit den Erhalt potenzieller Entwicklungschancen der betreffenden Regionen gewährleisten.

WEITERFÜHRENDE SCHRIFTEN

- *Blum Ulrich / Buscher Herbert: Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Sonderheft 1/2009.*
- *Kubis Alexander / Schneider Lutz: Einwanderung nach Ostdeutschland: Neue Chance 2011, in: Wirtschaft im Wandel 4/2010, S. 198-204.*

ZUSAMMENFASSUNG DER ROUND-TABLE-DISKUSSION

Barbara Engels, JONA-Stipendiatin

Der volkswirtschaftliche Strukturwandel in einer Gesellschaft ist ein ganz gewöhnlicher, allmählich fortschreitender Prozess. In Ostdeutschland vollzog sich der ökonomische Wandel nach 1990 allerdings so abrupt und unkontrolliert, dass bis heute das Sozialsystem darunter leidet. Darüber hinaus halten die regionalen Veränderungsprozesse an: In Zukunft werden in Ostdeutschland sehr viel weniger Menschen als früher leben, sie werden durchschnittlich älter sein und vorwiegend in urbanen Zentren siedeln.

Diese urbanen Zentren gilt es zu stärken. In jedem der Neuen Länder muss es mehrere „lebendige“ Städte geben, die als Ankerpunkte auch denjenigen dienen, die sich entschieden haben, im strukturschwächeren ländlichen Raum zu leben. Dabei sollten nicht nur die bisherigen Vorreiter wie z.B. Dresden, Magdeburg, Weimar oder Leipzig mit Aufmerksamkeit bedacht werden, auch mittelgroße Zentren wie etwa Greifswald oder Stendal müssen gut ausgestattet sein. Von diesen „Leuchtturmstädten“ könnte dann mit Blick auf die Versorgung eine gewisse Strahlkraft ausgehen. Mobile Dienste, beispielsweise Krankendienste oder auch rollende Bibliotheken, könnten die Menschen im ländlichen Raum versorgen. Letztlich ist dies die Alternative zum „Gießkannenprinzip“, welches mit Blick auf die klammen Haushalte sowieso nicht durchzuhalten ist. Die Losung muss daher lauten: Nicht an „falscher“ Stelle überfordern, sondern an angemessenem Platze adäquat unterstützen. Freilich darf die soziale Infrastruktur im ländlichen Raum nicht ausgetrocknet werden, gleichwohl müssen Kosten und Nutzen der ländlichen Versorgung im Einklang stehen.

Die wirtschaftlichen Strukturen Ostdeutschlands dürfen nicht „von oben“ überreguliert werden. Vielmehr müssen sich innerhalb dieser Strukturen marktfähige Produkte und Leistungen entwickeln. Jede staatliche Fördermaßnahme muss anreizkompatibel und langfristig selbsttragend angelegt werden. Nur auf dem Gebiet innovativer Technologiezyklen besteht die Chance, originäre Entwicklungspfade zu beschreiten und somit langfristige, humankapitalintensive Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen und dann auch zu erhalten. Sogenannte Branchencluster sind dabei essentiell. Unternehmen müssen sich in einer horizontalen oder vertikalen Agglomeration ansiedeln, um ökonomische Vorteile ausschöpfen zu können.

Wenn hoch spezialisierte Zulieferer und Abnehmer sowie branchenspezifische Infrastruktureinrichtungen in den räumlichen Branchenkonzentrationen Seite an Seite stehen, können sie nicht nur mehr und effizienter produzieren, sondern auch langfristig vom innovationsfördernden „Wissens-Spillover“ profitieren. Forschung und Entwicklung müssen in diesem Zusammenhang enger mit den Unternehmen vor Ort verbunden sein, damit eigeninitiativ neue Leistungen entstehen können.

Eine große Rolle spielen dabei die Hochschulen und Universitäten in Ostdeutschland. Sie sind die effektivsten Zuwanderungsmagneten. Ihre Förderung ist unerlässlich, denn gute Ausbildungs- und Forschungsbedingungen sind der Garant für Prosperität. Insofern müssen jene Bildungseinrichtungen attraktiv für Zuwanderung aus Deutschland, Europa und der Welt gehalten werden. Schließlich bringen junge Studierende Humankapital in die Region – und bleiben nach abgeschlossenem Studium mit Hilfe gezielter Anreize bestenfalls auch dort. Damit hätte man theoretisch zwei Fliegen – die Überalterung und den Fachkräftemangel – mit einer Klappe geschlagen.

Um den generellen Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern abzumildern, muss eine breit angelegte Bildungsoffensive initiiert werden, die bereits im Kindergarten beginnt. Dabei dürfen vor allem die männlichen Kinder und Schüler nicht außer Acht gelassen werden, da vor allem männliche Schulabbrecher zu beklagen sind. Die Einführung einer „Männerquote“ im Grundschullehreramt könnte beispielsweise dazu beitragen, männliche Schüler besser anzusprechen und „bei der Stange zu halten“. Insgesamt muss Ostdeutschland aus sich heraus wachsen – und auf regionaler Ebene Eigeninitiativen generieren. Dazu ist die Motivation der Bevölkerung vor Ort nötig – und eine finanzielle und ideelle Förderung, die genug Raum für diese Motivation lässt.

GUT FÜR DIE SINNE: KULTUR ALS STANDORTFAKTOR

Dieter Haselbach

Kultur ist Luxus. Luxus, so definierte der Soziologe Werner Sombart vor einem Jahrhundert, ist „Vergeudung“, verfeinerter Verbrauch jenseits des Notwendigen. Aber es war – so Sombart – der Luxuskonsum, der die Entwicklung zur marktzentrierten, „kapitalistischen“ Wirtschaft wesentlich erst ermöglicht hatte. Kultur spielt auch weiter eine wirtschaftliche Rolle: In den Stadtgesellschaften der seinerzeit modernen Marktwirtschaften beobachtete Sombart „eine extensive Kulturentwicklung“ von „nie dagewesener Stärke“. Kultur sei Motor der rasanten ökonomischen Entwicklung in der Marktgesellschaft. Kultur hat so eine doppelte Bedeutung, sie ist Verschwenderin – und zugleich ist sie Geschäft, Motor für die Entwicklung der Bedürfnisse, des Konsums, des Reichtums. Man könnte sagen, Werner Sombart erfand das Thema „Kulturwirtschaft“ für die akademische Diskussion. Leider wurde er mit dieser These auch bald wieder vergessen. Sein Thema, Kultur als Wirtschaftsbranche und Teil der Wertschöpfungskette, erscheint heute als aktuellste Wendung in der Diskussion um Stadtentwicklung und eine – wenn das Wortungetüm erlaubt ist – „post-produktionistische“ Ökonomie.



Ist Sombarts These von der Vergeudung als Motor der Wirtschaftsentwicklung aber wirklich noch aktuell? In einer Rede zu „Wechselbeziehungen (von) Kultur und Wirtschaft“ hat der damalige sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt im September 2003 recht nüchtern daran erinnert, dass der Zustand der öffentlichen Kultur für Standortentscheidungen der Wirtschaft eine nur verschwindend geringe Bedeutung hat. Zumindest sagen dies die „Kapitäne“ der Wirtschaft, wenn man sie danach fragt. Nur Anschluss an Wasserwege sei weniger wichtig als Kultur. Spätestens allerdings, wenn es um den Standort von Einrichtungen geht, die auf hochqualifizierte Führungskräfte angewiesen sind, um Konzernzentralen oder um Forschungs- und Entwicklungszentren, wird die kulturelle Strahlkraft einer Zielregion wichtig. Vielleicht deshalb ist in Sachsen die alte Residenzstadt Dresden bei der Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben erfolgreicher als Chemnitz, oder Hamburg hat größere Standortpotenziale als Kiel.

Ohnehin ist es mit den Argumenten um den Umwegnutzen von Kultur recht schwierig. Dies gilt, obwohl es sehr einleuchtend ist, warum Kulturpolitiker in den letzten Jahren immer wieder Argumente zum nichtkulturellen „Nutzen“ von Kultur vorgebracht haben.

Warum sind Argumente so attraktiv, die den außerkulturellen „Nutzen“ von Kultur begründen?

- (1) Wir sind derzeit in einer tiefen Krise öffentlicher Haushalte. Aber die Konsolidierungsproblematik begleitet die Kulturpolitik der öffentlichen Haushalte schon lange. Wenn man sagt, etwas nützt, eine bestimmte öffentliche Ausgabe ist wirtschaftlich nützlich, ist das ein wunderbares einfaches Argument zur Verteidigung dieser Ausgabe, und das besonders in bedrängten Zeiten.
- (2) Es geht bei kulturpolitischen Ausgaben – das wird in der Kulturprogrammatische häufig vergessen – auch immer um die Konkurrenz in öffentlichen Haushalten. Da steht ja Kultur gegen Kindergarten und Kultur gegen Schule usw. Und da scheint es nicht zu reichen, wenn Kulturausgaben aus sich heraus gut zu begründen sind, sondern sie sollten auch im Kontext zu verteidigen sein.
- (3) Eine Kulturausgabe, die sich in einem wirtschaftlichen Kontext bewährt, passt gut zum Zeitgeist, denn der Zeitgeist ist immer noch ökonomisch. Die Hegemonie des ökonomischen Denkens scheint in der Krise gefährdet. Aber wenn ich betrachte, wie über Haushalte verhandelt wird oder wo Geld hingegeben wird, so steht die Ökonomie immer noch ganz vorne.

Welche Argumente zu einer „ökonomischen“ Begründung von Kultur lassen sich unterscheiden?

Nachdem Sombart vergessen war, entstanden Ansätze zur „Umwegentabilität“ in den 1980er Jahren neu. 1988 legten Hummel und Berger eine Studie zur volkswirtschaftlichen Bedeutung von Kunst und Kultur vor. Schon 1982 hatte das Zentrum für Kulturforschung in ihrer „Musikstatistik“ das Feld zwischen Kultur und Musikwirtschaft vermessen. Die Studien bezeichnen den Beginn einer neuen kulturwirtschaftlichen Diskussion in Deutschland. These der Studien war, dass Kultur in der Gesamtbetrachtung, unter Einschluss der öffentlich finanzierten Bereiche, kein „Kostgänger“ des Staates sei. Sie leiste einen eigenen Beitrag zur Volkswirtschaft. Dies war ein starker Aufschlag.

In den Folgejahren gelang es aber nicht, die volkswirtschaftliche Betrachtung auf Einzelfälle hin zu vertiefen und zu konkretisieren: Erst wenn sich auf der Ebene einzelner Fördermaßnahmen „Kultur als Wirtschaftsfaktor“ erweisen konnte, wäre das Argument durchschlagend. Denn politisch müssen ja einzelne Maßnahmen begründet werden. Eine Betrachtung

für das Ganze nützt da nicht viel. Und noch etwas anderes müsste ja nachgewiesen werden: Erst wenn Kulturausgaben der öffentlichen Hände einen höheren wirtschaftlichen Nutzen hätten als andere öffentliche Engagements, würde das wirtschaftliche Argument für öffentliche Kulturausgaben zwingend.

Versuche, eine betriebliche „Umwegrentabilität“ öffentlicher Kulturförderung nachzuweisen, müssen aber immer wieder scheitern. Nur in Einzelfällen kann eine solche Argumentation einmal gelingen. Es ist in der Regel nicht möglich, kulturpolitische Einzelförderung mit volkswirtschaftlichen Argumenten zu begründen. Sie müssen mit betriebswirtschaftlichen Folgeargumenten begründet werden. Ein solcher ernüchternder Befund muss nicht heißen, dass volkswirtschaftliche Argumente sinnlos sind: Sie sind aber nicht hinreichend.

Für einzelne Kulturinstitutionen oder öffentlich getragene kulturelle Ereignisse gab es auch einmal positive Ergebnisse von Untersuchungen zur Umwegrentabilität. So konnte vor einigen Jahren eine Studie für die Semperoper zeigen, dass sie durch ihre kulturtouristische Attraktivität, für die regionale Wirtschaft einen positiven wirtschaftlichen Effekt ausübt (also Umwegrentabilität). Gleichzeitig liegt die Latte hier sehr hoch: Dresden ist stark vom Tourismus geprägt und der Semperoper gelang es, sich zum Pflichtprogramm für Besucher zu stilisieren. Und: Die Berechnungen gingen davon aus, dass der Opernbesuch häufig Besuchsanlass war, nicht ein willkommenes Nebenprodukt eines ohnehin stattfindenden Besuchs. Wenn man dieselbe Untersuchung über das Theater in Nordhausen oder die Bühnen in Mecklenburg-Vorpommern durchführen würde, wären die Ergebnisse mehr als ernüchternd.

Allerdings: Kulturtourismus ist ein Sonderfall. Kultur ist ein touristisches Motiv. Städtetourismus ist häufig Kulturtourismus. Das gilt sicherlich für den Tourismus in Berlin mehr als für den auf dem Land, wo Baden, Wandern, Reiten oder der Besuch eines Bauernhofs primäre Motive sind und Kultur an Schlechtwettertagen „mitgenommen“ wird. Aber mit Kultur lassen sich Tourismusregionen profilieren und lässt sich der Tourismus vor allem in der Nebensaison verlängern und verstetigen. Ob dies große Festivals braucht oder wirtschaftlich rechtfertigt, kommt auf eine Einzelfallprüfung an.



Dieter Haselbach (Mitte), ICG culturplan Unternehmensberatung GmbH, Berlin

Für den durchschnittlichen öffentlich geförderten Kulturbetrieb, in einer durchschnittlichen Lage und mit durchschnittlicher Größe kann das Argument der Umwegrentabilität nicht fruchtbar bemüht werden. Man denke an ein Stadttheater in einer Stadt ohne großen Kulturtourismus, an die Musik- und Kunstschule einer mittelgroßen Stadt, an einen Stadthallenbetrieb mit Gastspielkonzerten großer Orchester, dann kommt man nach Rentabilitäts- und auch Umwegrentabilitätsüberlegungen auf ein negatives Ergebnis. Der Bereich kulturelles Standort- und Stadtimage gehört durchaus zu den positiven Überlegungen. Hier geht es nicht um Rentabilität. Kultur kann helfen, einen Standort zu profilieren.

Zwingende ökonomische Begründungen für die Kulturförderung sind bisher nicht gefunden worden, und das gilt auch für „Kultur als Standortfaktor“. Kulturausgaben sind – auch wenn es immer wieder nachgesprochen wird – keine „Investitionen“, sondern Ausgaben. Wenn der Vorhang im Theater zugeht, ist das Geld für die Aufführung ausgegeben, die Zuschauer sind erbaut oder erbost und gehen nach Hause. Eine nur ökonomische Argumentation zur Rechtfertigung von Kulturförderung ist auch kulturpolitisch problematisch.

Das eine Argument ist oft gebraucht worden: ökonomische Begründungen für Kultur lenken von der kulturellen Sache, von den kulturellen Zwecken ab. Kultur wird hier in den Kontext einer Brauchbarkeit gestellt, die der eigenen kulturellen Dignität gar nicht entspricht. – Was, wenn Fußballspielen sich als effizienter herausstellt? Das zweite ist eine Weiterführung dieses Arguments: Wenn wirtschaftliche Begründungen im Verteilungskampf um knappe öffentliche Gelder angeführt werden, dann besteht immer die Gefahr, dass es bessere Argumente für andere Maßnahmen gibt. Im Rahmen der bildungsökonomischen Forschung beispielsweise könnte sich herausstellen, dass Schachspiel besser ist als Flötenspiel.

Das eingangs zitierte Urteil des ehemaligen sächsischen Premierministers muss so in Kontext gesetzt werden: In Deutschland ist es selbstverständlich, dass es gut ausgestattete kulturelle Infrastrukturen gibt. Da dies überall so ist, ist Kultur als ein Standortfaktor nicht sehr relevant. Wenn eine Stadt oder eine Region ihre kulturelle Infrastruktur verfallen lässt, dann plötzlich wird Kultur zu einem Standortfaktor – einem negativen Faktor, der den Verfall beschleunigen könnte.

ZUSAMMENFASSUNG DER ROUND-TABLE-DISKUSSION

Louisa Thomas, JONA-Stipendiatin

Angeregt durch den Rückblick des Bundesinnenministers auf die Umstände und Folgen der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion 1990 wurde über Kultur als Standortfaktor in den Neuen Ländern diskutiert. In seiner Einführung entwickelte Dieter Haselbach zwei Thesen:

1. Mit Blick auf die Bedeutung von Kultur als Standortfaktor gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Zwei Beispiele mögen dies belegen: Während der ehemalige sächsische Ministerpräsident Georg Milbradt einmal sagte, dass Kultur für Standortentscheidungen der Wirtschaft quasi nicht von Bedeutung sei (nur Wasserwege seien noch unwichtiger), verteidigte der Soziologe Werner Sombart schon vor einem Jahrhundert die Kultur als Motor der Wirtschaftsentwicklung.
2. Kultur kann volkswirtschaftlich bedeutsam sein. Durch die „Umwegrentabilität“ kann Kultur vom Kostenträger zum effizienten Wirtschaftsfaktor mit einem eigenen Beitrag zur Volkswirtschaft werden.

Dass kulturelle Vielfalt und Angebote gerade in den Neuen Ländern wichtig sind, um Regionen attraktiv zu halten, war im Kreis der Diskutanten unstrittig. Insbesondere ein Land wie Sachsen profitiert in erheblichem Maß von seinen kulturellen Offerten und Einrichtungen. Nichtsdestotrotz wird die Reduktion finanzieller Zuweisungen zwangsläufig zum Infragestellen einzelner Angebote führen. Sparen dürfe hierbei aber nicht mit Qualitätsverlust gleich gesetzt werden. Als Vorbild für alle Länder könnte das Land Brandenburg dienen, das nach Einschätzungen sehr vorausschauend mit dem Bevölkerungsrückgang und der angespannten Haushaltssituation umgeht. Man mag über die wirtschaftliche Bedeutung von Kultur denken, wie man mag. Fest steht, dass das Thema Kultur in Deutschland so selbstverständlich ist, dass es oft nur stiefmütterlich behandelt wird. Wird hier aber an falscher Stelle gespart, wird uns der Kulturverlust „auf die Füße fallen“. Und spätestens dann ist Kultur, nämlich fehlende Kultur, ein Standortfaktor. In der Diskussion wurden folgende Handlungsvorschläge zusammengetragen:

- Christa Wolf sagte einmal, „Kultur ist, was lebt“: Die kulturpolitische Debatte muss wiederbelebt werden, damit Kultur auch überlebt. Es ist wichtig, zu thematisieren, welche kulturellen Angebote die Gesellschaft erhalten will. Dafür muss ein gesellschaftlicher Verständigungsprozess organisiert werden.
- Statt punktuell im Sinne des „Gießkannenprinzips“ zu fördern, ist eine gezielte Förderung wertvoller Kulturgüter nötig. Dabei darf nicht per se in den ländlichen Gegenden gespart werden. Gefragt ist außerdem eine zulassende Förderung, die auch kulturelle Entwicklungen außerhalb der Institutionen erreicht, z.B. Subkulturen, Privattheater und andere neue Ideen.
- Das Ehrenamt muss stärker unterstützt werden.
- Staat und Wirtschaft sind bei der Förderung von Kultur gleichermaßen gefragt.

DIE AUTOREN

Prof. Dr. Dieter Haselbach
Geschäftsführer der ICG culturplan Unternehmensberatung GmbH, Berlin

Dr. Alexander Kubis
Abteilung Strukturökonomik, Institut für Wirtschaftsforschung Halle
(IWH)

Dr. Thomas de Maizière MdB
1990 Mitaufbau des Amtes des Ministerpräsidenten der letzten DDR-Regierung; Mitglied der Verhandlungsdelegation für den Einigungsvertrag; 1990 bis 1994 Staatssekretär im Kultusministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern; 1994 bis 1998 Chef der Staatskanzlei in Mecklenburg-Vorpommern; 1999 Berater und ab Oktober 1999 Staatsminister und Chef der Sächsischen Staatskanzlei; 2001 bis 2002 Staatsminister der Finanzen in Sachsen; 2002 bis 2004 Staatsminister der Justiz in Sachsen; 2004 bis 2005 Staatsminister des Innern in Sachsen; 2004 bis November 2005 Mitglied im Sächsischen Landtag, November 2005 bis 2009 Bundesminister und Chef des Bundeskanzleramtes, seit Oktober 2009 Bundesminister des Innern.

Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué
Mai 2002 bis April 2006 Minister der Finanzen von Sachsen-Anhalt; von April 2006 bis März 2008 Vorsitzender der FDP-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt; Dekan der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Otto-von-Guericke-Universität, Magdeburg.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener
Lehrstuhl Wirtschaftspolitik, insbesondere Ordnungspolitik,
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Dipl.-Pol. David Gregosz, B. Sc. (VWL)
Kordinator Grundsatzfragen/Ordnungspolitik
Team Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
10907 Berlin
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 16
E-Mail: david.gregosz@kas.de