

Mauerfall,
Währungsunion
und deutsche Einheit

Politik im Zangengriff der Freiheit

Karl-Heinz Paqué

Wirtschaftlich fand die deutsche Wiedervereinigung eigentlich schon am 9. November 1989 statt, am Tag des Mauerfalls. Denn ab diesem Tag konnte jeder ostdeutsche Arbeitnehmer als deutscher Staatsbürger in den nahe gelegenen Westen abwandern. Die Verlockung dazu 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. Und vor allem für die Fachkräfte und Leistungsträger unter ihnen.

Genau dies schränkte das politisch Mögliche nach dem Mauerfall stark ein. Theoretisch war es natürlich vorstellbar, eine Massenwanderung zuzulassen. Dies hätte bedeutet: „Erweiterung West“ statt „Aufbau Ost“. Es hätte vielleicht sogar recht gut funktioniert, so wie die Integration der Vertriebenen in Westdeutschland in den 1950er-Jahren, die ja ein Wirtschaftswunder befeuerte. Es wäre im Westen zu einem Investitions- und Bauboom gekommen – bei vorübergehendem Druck auf die Reallöhne, aber mit schneller Erweiterung der bereits vorhandenen leistungsfähigen Industrieanlagen. All dies war ökonomisch denkbar. Politisch lag es aber jenseits aller Vorstellungskraft: ein „Morgenthauptan Ost“ mit den ehemals stolzen mitteldeutschen

Industrieregionen als Rentnerparadies, 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. Denn jede wichtige politische Entscheidung hatte fortan drei Grundbedingungen zu erfüllen, um einen Massenexodus zu verhindern: 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 verstehen, die das Jahr 1990 mit sich brachte: die Wirtschafts- und Währungsunion, die Einrichtung der Treuhandanstalt und der Beginn einer massiven Wirtschaftsförderung.

Der Umstellungskurs

Mitte 1990 wurde im Osten die DM 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 allerdings bis heute dafür, dass sie angeblich durch den Umstellungskurs von Mark (Ost) zu D-Mark von eins zu eins zu einer dras-

tischen 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 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 ja 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 zu errichten, und das kam nicht infrage. Insofern ist die Kritik an dem Umstellungskurs der Währungsunion auch im Rückblick realitätsfern.

Zügige Privatisierung

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 beziehungsweise 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, zum Teil sogar übererfüllt. Die Geschäftsmodelle der Erwerber – ob auswärtige Firmen 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 heute oft übersehen wird: Es gab keine massenhafte Dauersubventionierung von maroden Industriestätten. Genau vor dieser Horrorvision hatten viele Ökonomen zu Recht gewarnt.

Auf der Negativseite der Treuhandbilanz stand schließlich ein Defizit von über 200 Milliarden D-Mark zulasten des Steuerzahlers und der Abbau von etwa 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 Treuhandanstalt vor Ort nicht immer den nötigen Respekt vor der Lebensleistung der Menschen im Sozialismus erkennen ließen.

Volkswirtschaftlich sehen die Dinge allerdings anders aus. Die Treuhandanstalt übernahm einen industriellen Kapitalstock, der sich fast durchweg als marode, verschlissen und veraltet herausstellte. Viel schlimmer noch war die Tatsache, dass nur wenige Industrieunternehmen Markenprodukte vorweisen konnten, die bei radikaler Modernisierung des Kapitalbestandes auf dem nationalen und globalen Markt 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 zum Beispiel in der Ernährungswirtschaft Brauereien mit berühmten Marken aus der Vorkriegszeit („Radeberger Pils“, „Köstritzer Schwarzbier“) zügig verkauft werden, und die Biere tauchten sehr

schnell und erfolgreich in modernisiertem Gewand auf dem gesamtdeutschen Markt wieder auf. In den Investitionsgüter- und Grundstoffindustrien – von Fahrzeug- und Maschinenbau über die Feinmechanik und Elektrotechnik bis hin zur Chemie – war dies sehr viel schwieriger. Hier zeigte sich der Flurschaden des Sozialismus in seiner ganzen Tragweite: In den vier Jahrzehnten der Abschottung vom Weltmarkt hatten längst westliche Konkurrenten alle Marktnischen der technischen Spezialisierung besetzt, und selbst die besten Ingenieure waren nur selten in der Lage, aus dem Bestand der Produkte in absehbarer Zeit Neues und Innovatives zu entwickeln.

Der Preis des Sozialismus

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 in der laufenden Globalisierung 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 einfach nicht die Option des evolutionären Wandels, mit Industrielöhnen wie in Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen, die damals bei unter zwanzig Prozent des westdeutschen Niveaus lagen und selbst heute noch dreißig Prozent nicht überschreiten. Stattdessen musste ein revolutionärer Umbruch stattfinden. Und die Treuhandanstalt wurde der Agent dieser Revolution.

Wahrlich eine undankbare Aufgabe. Sie bescherte der Treuhandanstalt nicht nur die Feindschaft entlassener Industriearbeiter im Osten, sondern auch herbe Kritik von Ökonomen im Westen.

Schnell steigende Löhne

Diese bemängelten vor allem, dass es in den frühen 1990er-Jahren noch vor der Privatisierung zu massiven Lohnerhöhungen kam – auf Druck der westdeutsch dominierten Gewerkschaften und auf Kosten des Steuerzahlers. Tatsächlich hatte die Treuhandanstalt als Staatsholding am Subventionstropf keinerlei Anreiz, wirklich harte Tarifverhandlungen zu führen. Die Löhne kletterten deshalb schnell weit über fünfzig Prozent des Westniveaus, bis hin zum erklärten Ziel von Tariflöhnen von hundert 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 ohnehin den Tarifverbund und zahlten Löhne nach Gesichtspunkten der betrieblichen Effizienz. Und jeder potenzielle Erwerber konnte dies voraussehen. Was er schließlich an Löhnen bezahlen musste und von vornherein in Rechnung stellte, hatte viel zu tun mit der Motivation der Belegschaft und deren latenter Bereitschaft zur Mobilität, aber wenig mit der Macht eines Flächentarifvertrags.

Förderung von Investitionen

Parallel zur Treuhandaktivität lief die Wirtschaftsförderung an, und zwar massiv: Ausbau und Renovierung der Infrastruktur sowie Förderung von Neuan siedlungen und Erweiterungsinvestitionen der Industrie. Die Förderung wirkte. Es gab zunächst einen Boom der Bauwirtschaft, der zügig zur Erneuerung des Baubestands führte, dabei allerdings auch längerfristig 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 pro Arbeitsplatz verleitete. Ob sie tatsächlich zu Fehlentwicklungen führte, ist bis heute strittig; die empirische Evidenz bleibt unklar. Andererseits gab es gewichtige praktische Argumente für die Beschränkung auf die Investitionsförderung, denn 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 (die Horrervision!) in Grenzen zu halten.

Wachstum und Anpassungen

Dem Bauboom folgte ein kräftiges Wachstum der industriellen Wertschöpfung, das bis 2008 anhielt und für einige Jahre sogar wieder die Beschäftigung ein Stück weit nach oben zog. Die Ergebnisse sind heute in der Statistik ablesbar: Wurde 1992 noch gerade mal 3,5 Prozent der gesamtdeutschen Industrieproduktion im Osten erstellt, so beträgt der Anteil derzeit wieder etwa zehn Prozent. Während die Bauwirtschaft seit Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich schrumpfte, gewann das verarbeitende Gewerbe wieder einen prominenten Platz. Auch in der wirtschaftlichen Leistungskraft gab es deutliche Fortschritte. Ein ostdeutscher Industriebeschäftigter erwirtschaftet heute pro Jahr fast achtzig Prozent der Wertschöpfung seines westdeutschen Kollegen; 1991 waren es weniger als ein Viertel, um die Jahrtausendwende etwa zwei Drittel. Von einer Stagnation des Aufholprozesses, die oft behauptet wird, kann also nicht die Rede sein, zumindest nicht für die Industrie. Gesamtwirtschaftlich dagegen verlief der Zuwachs der Produktivität in jünge-

rer 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. Dabei handelt es sich um 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 weltmarktorientierte Industrie sein. Die Entwicklung der letzten Jahre geht deshalb volkswirtschaftlich in die absolut richtige Richtung.

Zählebiges Produktivitätsgefälle

Bei allen Fortschritten der Industrie verbleibt derzeit noch ein zählebiges innerdeutsches Produktivitätsgefälle. Im Jahr 2008, im letzten Jahr vor der Wirtschafts- und Finanzkrise, betrug die Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen 78,3 Prozent des Westens; pro Arbeitsstunde waren es 71,0 Prozent, da die Arbeitszeit in der ostdeutschen Industrie rund zehn Prozent höher liegt als im Westen. Wie lässt sich dieser Rückstand erklären? Alle Indizien sprechen dafür, dass der Hauptgrund in der Art der Produkte liegt, die im Osten hergestellt werden. Diese haben offenbar Charakteristika, die im Durchschnitt eine niedrigere Wertschöpfung pro Arbeitseinsatz erzielen als ihre westlichen Gegenstücke. So bleibt die industrielle Forschung und Entwicklung (F&E) immer noch sehr stark auf den Westen Deutschlands konzentriert. Der Anteil der Erwerbstätigen, die in F&E tätig sind, beträgt in Ostdeutschland nur etwa die Hälfte des westdeutschen Niveaus. Daran hat sich seit Mitte der 1990er-Jahre kaum etwas verändert. Die Re-Industrialisierung des Ostens war also bisher nicht mit einer stärkeren Forschungsorientierung verbunden.

Auch die Exportausrichtung ist in Ostdeutschland noch immer schwächer als im Westen, wenngleich sich der Abstand in den letzten Jahren deutlich verringert hat. Im Jahr 2008 lag die Exportquote im Westen bei fast sechsvierzig Prozent, im Osten bei etwa dreiunddreißig Prozent, nach nur zwölf Prozent noch Mitte der 1990er-Jahre. Schließlich arbeitet die ostdeutsche Industrie im Durchschnitt in außerordentlich kleinen betrieblichen Einheiten. Die Betriebsgrößen liegen im industriellen Durchschnitt im Osten weit unter denen des Westens, und zwar quer durch alle Branchen.

All dies führt zu einer einfachen Schlussfolgerung: Die ostdeutsche Industrie ist eben doch noch immer zum Großteil eine verlängerte Werkbank des Westens. Die Direktinvestitionen westlicher Firmen haben viel gebracht an Modernität und Effizienz, aber wenig an Brutstätten des Wissens und industrieller Innovationskraft. Obendrein ist die ostdeutsche Industrie noch nicht groß genug, um den Produktivitäts- und Einkommensabstand zum Westen auch in den Bereichen lokaler Dienstleistungen deutlich zu verringern. Kurzum: Sie hat Fortschritte gemacht, aber der Weg ist noch lange nicht zu Ende. Es ist ein Teilerfolg zu verzeichnen, nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Kein Mangel an Wettbewerbsfähigkeit

Dabei bedeutet die strukturelle Schwäche der ostdeutschen Industrie keineswegs einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings liegt dies vor allem an einem Lohnniveau, das seit über zehn Jahren bei 67 bis 68 Prozent des Westniveaus verharrt. Die ostdeutschen Industrielöhne sind also fast exakt dem westdeutschen Trend gefolgt – und nicht dem sehr viel steileren Aufwärtstrend der Arbeitsproduktivität im Osten. Entsprechend sind die Lohnstückkosten, definiert als das Verhält-

nis von Arbeitskosten zu Arbeitsproduktivität, relativ zum Westen kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2008 lagen sie im verarbeitenden Gewerbe bei sechsvierzig Prozent des Westniveaus. Industriell ist also 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 gelang es im Osten weder den Arbeitgeberverbänden noch den Gewerkschaften, einen hohen Organisationsgrad zu erreichen. 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 pro Jahr rund 50 000 Menschen mehr die Region verlassen als zuwandern. Ansonsten hilft ein Seitenblick zu den mitteleuropäischen Nachbarländern, um die Leistung des Aufbaus Ost zu ermessen. Vor allem nach Tschechien, einem Land, das als hoch entwickelte 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: bei gut dreißig Prozent der Arbeitsproduktivität von West- und gut vierzig Prozent von Ostdeutschland und damit viel niedriger als in der Zwischenkriegszeit. Klar ist: Tschechien hatte kei-

nen „Aufbau Ost“ im Sinne eines massiven 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 offenbar ist. Viel schwieriger jedenfalls, als zu Beginn der 1990er-Jahre erwartet wurde. Der Flurschaden des Sozialismus wirkt überall lange und tief. Ostdeutschland hat dabei inzwischen einen guten Mittelfeldplatz erobert – ein Stück weg noch vom 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 versuchen, die Industrie im Osten zu stärken, und zwar in Größe und Produktivität. Dies muss die Priorität der Politik werden. Dabei bedarf es einer Umschichtung von Mitteln: weg von Projekten der Infrastruktur und Arbeitsbeschaffung und hin zu Maßnahmen, die der ostdeutschen Industrie zu mehr Innovationskraft verhelfen. Es geht dabei vor allem um das Entstehen neuer Zentren der privaten Forschung im Zusammenspiel mit öffentlichen Wissenschaftseinrichtungen, die sich zu industriellen Ballungszentren verdichten können. Erste Ansätze dazu gibt es, zum Beispiel in der Mikroelektronik im Raum Dresden, in der Feinmechanik und Optik im Raum Jena, in der Fotovoltaik im Raum Bitterfeld-Wolfen, im modernen Maschinenbau in Chemnitz und Magdeburg. Aber klar ist: Erheblich mehr muss noch folgen.

Innovationsförderung, Anwerbung und Förderung

Bei dieser Umorientierung sind alle politischen Ebenen des bundesdeutschen Föderalismus gefordert. Die Bundespoli-

tik 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 besonderer Standortvorteil erhalten bleiben. Jede Form der Re-Regulierung des Arbeitsmarktes (zum Beispiel durch flächendeckende Mindestlöhne) ist dabei schädlich. Die Landes- und Kommunalpolitik muss weiter jene standortpolitischen Schwerpunkte setzen, die Ballungsvorteile von etablierten Industrien versprechen, ohne die Chancen für neue Entwicklungen zu verschließen. Und sie muss die Förderung darauf richten, die private Forschung und Entwicklung in der Region zu stärken. Die kommunalen Entscheidungsträger brauchen Freiräume, um bei der Anwerbung von Investoren mit westdeutschen und ausländischen Städten und Gemeinden 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 natürlich 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.

Vom Autor erschien im September 2009 „Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit“, Carl Hanser Verlag, München.