

Der Aufbau Ost dauert länger als erwartet, zeigt aber erkennbar Wirkungen

Gebremste Aufholjagd

Peter Gillies

„Marktwirtschaft statt Markwurschtelei“ lautete ein Plakat, das Demonstranten am 15. Januar 1990 auf dem Berliner Alexanderplatz schwenkten. Ihr Wunsch erfüllte sich. Freilich ahnten die Menschen damals noch nicht, mit welcher Vehemenz die Marktwirtschaft über sie kommen sollte. Im zehnten Jahr der deutschen Einheit ist Nüchternheit eingekehrt. Die Bilanz ist zwiespältig: Vieles, sehr vieles hat sich in der einst maroden DDR entscheidend und spürbar verbessert, aber den Anschluss an die Wirtschaftskraft des Westens haben die neuen Bundesländer noch nicht bewältigt.

Im Taumel über die deutsche Einheit stand die Politik unter Handlungsdruck. „Wenn die D-Mark nicht zu uns kommt, kommen wir zu ihr“, skandierten die Menschen auf Straßen und Plätzen. Alle Überlegungen, die ostdeutsche Wirtschaft sanft an marktwirtschaftliche Prinzipien und ebenso an eine konvertible Währung heranzuführen, blieben graue Theorie. Sie wurden von der Einigungsrevolution überrollt.

Wer den Weg der Deutschen zu ihrer Wiedervereinigung als fehlerhaft und überhastet bezeichnet, neigt zur Verharmlosung der Ausgangslage. 1988/89 sah sich die DDR mit ihrem Staatsbankrott konfrontiert. Den Menschen wurde die bittere Wahrheit noch vorenthalten, aber die inneren Kader der SED-Nomenklatura räumten längst ein, dass

das Land in die Zahlungsunfähigkeit steuerte, dass ihre vergreiste Produktionsstruktur dem Zusammenbruch nahe war. Eine Modernisierung hätte das Sozialprodukt zweier Jahre gekostet. Einen derartigen Konsumverzicht würde nicht einmal dieses Regime durchstehen.

Als die Mauer fiel und den Menschen die lang ersehnte Freizügigkeit beschieden wurde, kam die westdeutsche Politik gar nicht umhin, die Sanierung der DDR in einem blitzartigen Kaltstart in Angriff zu nehmen. Eine sanfte Überführung – etwa durch gesplittete Wechselkurse und eine Konföderation – war kein realistischer Gegenentwurf. Sie hätte den ohnehin latenten Anreiz zur Abwanderung verstärkt, den deutsch-deutschen Neid geschürt und die DDR entvölkert.

Mit dem Staatsvertrag über die deutsch-deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurden nicht nur die Freiheit und die Bürgerrechte aller achtzig Millionen Deutschen manifestiert. Er übertrug das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft auf die neuen Bundesländer: Fortan galten im vereinten Deutschland gleiches Recht, gleiche Steuer- und Sozialbedingungen. Mit der Marktwirtschaft kamen Wettbewerb, Vertragsfreiheit, Privateigentum sowie eine harte und stabile Währung in die einstige DDR. Kein Politbüro und kein ZK verord-

Gebremste Aufholjagd

nete mehr die Preise. Sie bildeten sich fortan am Markt. In den neuen Bundesländern galt das westliche Arbeits- und Sozialrecht, die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Über Nacht waren die maroden volkseigenen Betriebe der internationalen Konkurrenz ausgesetzt. Schon nach wenigen Wochen spürte man, dass sie ihr nicht gewachsen waren. Da plötzlich mit D-Mark abgerechnet wurde, über die die einst sozialistischen Bruderländer kaum verfügten, brach der Osthandel zusammen. Die bisher verdeckte und kaschierte Arbeitslosigkeit wurde offenbar.

Mit dem Aufbau Ost wurde ein Transfer ausgelöst, der in der Geschichte seinesgleichen sucht. Im Jahrzehnt von 1991 bis 1999 flossen rund 1,8 Billionen D-Mark von West nach Ost. Der Löwenanteil von 440 Milliarden D-Mark kam über den Finanzausgleich, jeweils rund 350 Milliarden für die Bereiche Wirtschaft, Soziales und Arbeitsmarkt. In den Ausbau der Infrastruktur wurden gut 200 Milliarden D-Mark investiert. Von den West-Ost-Transfers flossen rund 430 Milliarden zurück, sodass eine Nettohilfe zwischen 1991 und 1999 von 1,37 Billionen D-Mark verbleibt.

Zeiten des Umbruchs sind Zeiten des Aufbruchs, aber auch von Fehleinschätzungen. So veranschlagte man 1990, als der Einigungsvertrag besiegelt wurde, das Vermögen der DDR auf rund 600 Milliarden D-Mark. Noch 1991 glaubte die Treuhandanstalt, bei der Privatisierung einen Überschuss von dreißig Milliarden D-Mark erwirtschaften zu können. Daraus wurde schließlich ein Defizit von 250 Milliarden D-Mark. Schwere Irrtümer. Auch die Vermutung, dass die DDR-Wirtschaft etwa halb so produktiv arbeite wie die westdeutsche, erwies sich als falsch. Ihre Produktivität lag tatsächlich nur bei einem Drittel der

westdeutschen, die Löhne dagegen kletterten rasch auf etwa zwei Drittel des Westniveaus.

Nach zehn Jahren zeigt die Bilanz der wirtschaftlichen Einheit manche Schatten-, aber auch viele lichte Seiten. Die neuen Bundesländer starteten mit westlichen Transfers von rund 1,8 Billionen D-Mark eine bemerkenswerte Aufholjagd, sind aber vom Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse noch entfernt. Für eine flächendeckende Wirtschaftsblüte zwischen Vogtland und Rügen veranschlagen im Jahr 2000 die meisten Experten zwischen fünf und zehn Jahren.

Vor allem der Arbeitsmarkt bleibt gespalten. Die registrierte Erwerbslosenquote in den Ostländern ist etwa doppeltso hoch wie in Westdeutschland. Rechnet man die subventionierte Beschäftigung durch ABM-Maßnahmen heraus, wäre fast jeder vierte Ostdeutsche arbeitslos. Zwischen 1991 und 1999 blieb die Zahl der Beschäftigten in den Bundesländern Bayern und Niedersachsen nahezu konstant. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland schrumpfte sie um gut ein Prozent. Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein registrierten rund zwei Prozent weniger Jobs. Die Stadtstaaten (Hamburg minus drei, Bremen minus sieben und Berlin minus zehn Prozent) schnitten schlechter ab. In den neuen Bundesländern dagegen sackte die Beschäftigung dramatisch ab: Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg verloren rund dreizehn Prozent, Sachsen und Thüringen etwa sechzehn Prozent, und Sachsen-Anhalt stellt mit Arbeitsplatzverlusten von gut achtzehn Prozent das Schlusslicht. In der östlichen Land- und Forstwirtschaft schrumpfte die Zahl der Arbeitsplätze um 55 Prozent, im produzierenden Gewerbe um 34 Prozent.

Seit 1998 zieht die Beschäftigung in Deutschland wieder leicht an, wovon der Osten bisher nur wenig profitiert. Allerdings wollen Wirtschaftsforscher auch für die neuen Bundesländer einen Silberstreif ausgemacht haben. So berechnete das Münchner Ifo-Institut im Juli 2000, dass sich im ostdeutschen verarbeitenden Gewerbe eine Belebung abzeichne. Für 2000 wird ein Produktionswachstum von rund zehn Prozent veranschlagt. Die Erträge der ostdeutschen Industrie verbesserten sich, während die Branchen Bau, Energie und Handel noch auf der Schattenseite stünden. Gemeinsam sei den konjunkturellen Prognosen, dass das für dieses Jahr auf drei Prozent korrigierte Wirtschaftswachstum auch auf den Osten ausstrahle.

Bei allen Klagen über die doppelt so hohe Arbeitslosigkeit im Osten ist jedoch eine Kennzahl aufschlussreich: Von je 1000 Bewohnern in den neuen Ländern haben 437 einen Arbeitsplatz. Diese Beschäftigungsdichte liegt im Westen mit 445 Stellen auf tausend Einwohner fast gleich hoch. Ein Grund dafür ist die hohe Erwerbstätigkeit von Frauen in der DDR.

Nach einer Umfrage des Instituts der Deutschen Wirtschaft erwarten fast 31 Prozent der ostdeutschen Unternehmen in diesem Jahr eine steigende Beschäftigung, knapp dreißig Prozent rechnen mit dem Gegenteil. Dieser Saldo aus Optimisten und Pessimisten ist der günstigste seit 1992. Der Anteil der Betriebe, die Mitarbeiter eingestellt haben, kletterte gegenüber dem Herbst 1999 um acht auf 35 Prozent. Verringert haben ihre Belegschaften 27 statt vorher 45 Prozent der Unternehmen.

Das freundliche Klima erfasst vor allem die Dienstleister und dort wiederum die exportorientierten. Auch die Maschinen- und Anlagenbauer geben sich zuversichtlich, da-

gegen bleibt die Stimmung in der Bauwirtschaft getrübt. Nachdem das Strohfeuer der Subventionen erloschen ist, will der Katzenjammer nicht weichen. Aber auch das gehört zur Bestandsaufnahme im vereinten Deutschland: Fast alle Branchen klagen darüber, dass sie für ihre freien Stellen keine geeigneten Bewerber finden. Stellen für Spezialisten sind bei drei Vierteln der Firmen verwaist.

Geschönte Statistik

„Der Osten macht Dampf bei der Beschäftigung“, berichtete die Metall- und Elektroindustrie Mitte August 2000. Der moderate Tarifabschluss und der Konjunkturaufschwung belebten die Beschäftigung besonders im Osten. Der Zuwachs betrage mehr als vier Prozent. Obwohl der Beschäftigtenanteil des Ostens nur acht Prozent betrage, entfielen 42 Prozent der neu geschaffenen Arbeitsplätze auf Betriebe in den neuen Ländern. Die Schwerpunkte dieser Belebung lägen in der Elektrotechnik, dem Automobilbau und der Stahlverformung. Mehr als ein ordnungspolitisches Aperçu zur Einheit verdient die „aktive Arbeitsmarktpolitik“, Abteilung ABM (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Einst als Nothilfe zur Überbrückung gedacht, haben sie sich zu einem Dauertropf entwickelt, einem sehr kostspieligen dazu.

Rund 7,8 Milliarden D-Mark an Beitragsgeldern wendete die Bundesanstalt für Arbeit 1999 dafür auf. Die Wirkung auf die Beschäftigung ist gering, vielfach sogar schädlich. Mit den Milliarden wird lediglich ein Ziel erreicht: Die Arbeitslosenstatistik schaut um knapp eine Viertelmillion günstiger aus, ist also kosmetisch geschönt.

Nach dem Gesetz werden Beschäftigungen gefördert, die einen „Zusatznutzen“ erge-

Gebremste Aufholjagd

ben. Im Klartext: Die subventionierte Arbeit darf keine normalen Arbeitsverhältnisse verdrängen, sollte aber auch nicht völlig unnützlich sein. Laubkehren auf dem Friedhof, Beschneiden der Hecken im Stadtpark, aber keine Maler- oder Gärtnerarbeiten, die dem Handwerk Aufträge stehlen. Diese Definition bringt es mit sich, dass die ABM-Beschäftigten zwar irgendetwas tun und vom Arbeitsleben nicht entwöhnt werden, aber nichts dazulernen. Mehr noch: Wenn sie in einen regulären Job wechseln, sind die Arbeitgeber eher misstrauisch. Institute haben errechnet, dass ABM-Beschäftigte das Anderthalbfache eines Arbeitslosen kosten. Zudem lösen die Kosten dieser frisierten Statistik einen subventionierten Kreisverkehr aus: Das ABM-Verhältnis begründet einen neuen Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn dieser ausgelaufen ist, gibt es wieder ABM – und so weiter.

Zu den „blühenden Inseln“ gehören die jungen Gründerunternehmen. 25 Firmen sind bereits an der Börse notiert. Spitzenreiter ist Thüringen mit neun Unternehmen, es folgen Ostberlin mit acht und Sachsen mit fünf Start-ups. Bis Ende 2001 werde es weitere sechzig Börsengänge von Ostunternehmen geben, schätzt der Ostdeutsche Bankenverband.

Innovationsschübe

Die bedeutendsten Innovationsschübe machen sich in der ostdeutschen Infrastruktur bemerkbar. Allein die Deutsche Telekom investierte gut fünfzig Milliarden D-Mark in die Netze. Ein Telefon, in DDR-Zeiten nur neun Prozent der Haushalte vorbehalten, gehört heute wie im Westen zur Normalausstattung. Auch die Handy-Welle hat die neuen Bundesländer erfasst. Das Kommunikationsnetz mit der Glasfasertechnologie

ist teilweise sogar moderner als im Westen.

Wer durch ostdeutsche Städte geht, sieht adrette und anheimelnde Innenstädte, restaurierte Bürgerhäuser – und kaum mehr einen Trabi. Der Kauf eines eigenen Autos, auf das man in der DDR bis zu vierzehn Jahre warten musste, war einer der Treibsätze für die Konsumwelle zwischen 1990 und 1992. Freilich gibt es auch Regionen, in denen die industriellen Trümmer des Sozialismus noch immer nicht entsorgt sind.

Die Einkommen der Haushalte haben sich Schritt um Schritt erhöht. In der DDR verdiente der Durchschnittsarbeitnehmer in der Industrie knapp 1300 (Ost-)Mark monatlich. 1992 kam der Durchschnittshaushalt bereits auf 2347 (West-)Mark. Im Jahr 2000 sind daraus 3524 D-Mark geworden. Zwar liegt dies noch deutlich unter dem westdeutschen Einkommen von monatlich 4231 D-Mark, zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die Kaufkraft des Gehalts im Osten höher ist. Die Preise und die Mieten liegen unter Westniveau, bei den Kosten für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung genießen die Ostversicherten Vorzugskonditionen. Das Institut der Deutschen Wirtschaft errechnete, dass ein Ost-Haushalt monatlich 417 D-Mark zur freien Verfügung hat (wenn alle Lebenshaltungskosten beglichen sind). Die vergleichbare Zahl im Westen: 581 D-Mark. Indes stieg die frei verfügbare Einkommensspitze im Osten schneller als in Westdeutschland.

Rascher als Straßen, Schienen und Telefonnetz wurde in den neuen Ländern die soziale Sicherung ausgebaut. Dafür wird etwa die Hälfte des Sozialproduktes aufgewendet (im Westen knapp ein Drittel). Kranke bekommen die gleiche hochwertige Versorgung, wie sie in Westdeutschland über Jahre gewachsen ist. Die Zeiten, in denen

begehrte Medikamente und Behandlungen nur „mit Beziehungen“, durch Westpakete oder über die Partei zu erhaschen waren, sind vorbei.

Besondere Gewinner der Einheit sind die Rentner. Da ihnen die Erwerbszeiten so angerechnet wurden, als hätten sie Beiträge im Westen gezahlt, hat sich das Versorgungsniveau stark angenähert. Vor allem die Rentnerinnen profitieren davon. Die Durchschnittsrente einer ostdeutschen Frau beträgt 1145 D-Mark, ihre Geschlechtsgenosin im Westen kommt nur auf durchschnittlich 825 D-Mark. Dies ist auf die ungewöhnlich hohe Frauenerwerbstätigkeit zurückzuführen.

Der volkswirtschaftliche West-Ost-Vergleich zeigt freilich auch Bereiche, in denen die Aufholjagd noch hinkt. Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, das 1991 bei 31 Prozent des westdeutschen lag, erreichte im Jahr 1999 rund 56 Prozent. Sehr viel stärker kletterten die Nettoeinkommen je Arbeitnehmer: von 55 auf 86 Prozent des Westniveaus. Eine Besorgnis erregende Schere zeigen die Arbeitskosten: Die Produktivität erreicht im Osten nur 56 Prozent der westdeutschen, die Lohnstückkosten jedoch 123 Prozent.

Die riesigen Transfersummen für den Ausbau von Schulen, Krankenhäusern, Straßen und der Infrastruktur schlagen sich in der Investitionsquote je Einwohner nieder: Im Osten wurden dafür 135 Prozent der westdeutschen Ausgaben getätigt – angesichts des hohen Nachholbedarfs kein Wunder. Dass die neuen Bundesländer noch auf absehbare Zeit westlicher Hilfe bedürfen, belegt der Vergleich zwischen eigener Steuerleistung und den Sozialtransfers. Die Bürger östlich der Elbe bringen nur 32 Prozent der Steuern auf, ihre Sozialleistungsquote liegt jedoch bei 174 Prozent der westdeutschen.

Die Diskussion über die Zukunft des Solidarpakts II, dessen Fortschreibung 2004 fällig wird, ist im wirtschaftspolitischen Raum bereits angelaufen. Ostpolitiker plädieren für eine mehr oder minder unveränderte Fortsetzung der Hilfe. Im Westen wachsen die Bedenken, ob die Subventionen so fortgesetzt werden sollten. Die Erfahrung des letzten Jahrzehnts zeigt – wie im Lehrbuch –, dass viele Hilfen in die falschen Kanäle gelangten, Mitnahmeeffekte auslösten oder unrentable Anreize auslösten. Abschreckendes Beispiel ist die Berg-und-Tal-Fahrt der Bauwirtschaft.

Die Bemerkung Ludwig Erhards, dass die Hälfte der Wirtschaftspolitik Psychologie sei, trifft auch auf den Aufbau Ost zu. Mit transferiertem Geld allein ist er nicht zu stemmen. Hinzu kommen müssen eine Aufbruchstimmung, der Mut zu Innovationen und Existenzgründungen, das Bekenntnis zu Leistung und zum wettbewerblichen Strukturwandel.

Im Ost-West-Vergleich wird leicht die bemerkenswerte Aufbauenergie der Ostdeutschen übersehen. Sie verdient Anerkennung. Das war vermutlich auch der Grund, der den Bundeskanzler bewegte, in der zweiten Augusthälfte 2000 zwei Wochen durch die neuen Bundesländer zu reisen. Die Botschaft lautete: Mit Energie und Leistung ist der wirtschaftliche Anschluss zu schaffen. Dass Gerhard Schröder vor adretten Häusern und modernen Vorzeigebetrieben posierte und die düsteren Industriebrachen und trüben Plattensiedlungen mied, liegt dabei auf der Hand. Sinn seiner Reise in ein „unbekanntes Land“ war schließlich, optimistische und gut gelaunte Bilder über die Medien zu transportieren. Die Hälfte der Wirtschaftspolitik ist eben Psychologie.

Der Beitrag basiert auf einem Text für „Orientierungen“, Ludwig-Erhard-Stiftung.