

Pohl, Rüdiger

Article

## Aufbau Ost: Lief da etwas falsch?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Pohl, Rüdiger (2021) : Aufbau Ost: Lief da etwas falsch?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. Konferenzheft, pp. 14-20, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2834-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/237816>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Rüdiger Pohl

## Aufbau Ost: Lief da etwas falsch?

**Das sozialistische Wirtschaftssystem der DDR brach 1990 zusammen. Nach der Wiedervereinigung war es das Kernziel des Aufbaus Ost, einen Wirtschaftssektor in Ostdeutschland (der ehemaligen DDR) zu schaffen, der im internationalen Wettbewerb bestehen kann. Die ehemaligen sozialistischen Betriebe wurden privatisiert oder geschlossen. Der Staat hat Investitionen durch Subventionen massiv gefördert. Ostdeutschland hat heute eine Wirtschaftsleistung, die mit der von großen Teilen Westdeutschlands vergleichbar ist. Besonders bemerkenswert ist, dass die allgemeinen Lebensbedingungen in Ostdeutschland heute denen im Westen ähnlich sind. Der Aufbau Ost hat erreicht, was erreicht werden konnte.**

Die unglaubliche Wende 1990: von der Zweistaatlichkeit zur Einheit in Deutschland, vom Sozialismus zur Marktwirtschaft in der DDR. Die Mauer war im November 1989 gefallen, das System Deutsche Demokratische Republik am Ende. Aber die DDR bestand als souveräner Staat (vorerst) weiter. Daher war es Aufgabe der politischen Führung der DDR (nicht der Westdeutschen), Konzeptionen für die Zukunft zu entwerfen. Der neue Ministerpräsident der DDR, Hans Modrow, gab den Kurs vor: „die Legitimation der DDR als sozialistischer Staat“ erneuern. Zwar erkannte er, dass „unser Wirtschaftsgefüge aus dem Gleichgewicht geraten ist“. Aber: „Die volkswirtschaftliche Substanz unseres sozialistischen Staates ist kräftig genug und tragfähig für eine Stabilisierung in absehbarer Zeit.“ Ein „besserer Sozialismus“ sollte es werden. An der Fortexistenz der DDR ließ Modrow keinen Zweifel. „Die Staatsgrenze wird weiterhin zuverlässig durch die Grenztruppen gesichert.“ Einer Wiedervereinigung erteilte er eine „klare Absage“ (Modrow, 1989).

### Reformierter Sozialismus: nein danke

Modrow war nicht der einzige, der sich für „einen guten Sozialismus“ in der DDR aussprach. Künstler, Schrift-

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

stellerinnen, Kirchenleute forderten, „eine sozialistische Alternative zur Bundesrepublik zu entwickeln“ (Für unser Land, Aufruf, 1989). In aggressiver Sprache warnten sie davor, „durch die Bundesrepublik vereinnahmt“ zu werden. Es drohe „ein Ausverkauf unserer materiellen und moralischen Werte“. Den Appell unterzeichneten 1,2 Mio. Menschen – das war viel, aber bei einer Bevölkerung von fast 11 Mio. (im arbeitsfähigen Alter) nicht die Mehrheit. Und es gab genügend Gegenaufrufe. Darin wurde die Planwirtschaft für gescheitert, irreparabel, der Sozialismus für nicht lebensfähig erklärt (Gegenaufruf, 1989). In großer Zahl übersiedelten DDR-Bürger:innen weg vom Sozialismus in die Bundesrepublik. Für die Fortsetzung des Sozialismus gab es in der DDR keine Mehrheit.

Letztlich war es dann die Politik der Bundesregierung, die den sozialistischen Reformideen in der DDR das Ende bereite. Die westdeutsche Politik erkannte zwar den Selbstbestimmungsanspruch der DDR an („Es liegt letztlich an der Führung der DDR, den Menschen dort eine lebenswerte Perspektive zu bieten.“). Bundeskanzler Kohl verhielt sich aber keineswegs neutral. Im Gegenteil forderte er eindringlich „sichtbare und spürbare Reformen“ (Bundeskanzler Kohl, 1989a), bot der DDR umfassende Hilfe an, aber nur, „wenn ein grundlegender Wandel des politischen und wirtschaftlichen Systems in der DDR ... in Gang gesetzt wird“ (Bundeskanzler Kohl, 1989b).

Dann machte Bundeskanzler Kohl, das Ziel der deutschen Einheit fest im Blick, der DDR ein Angebot. Im Februar 1990 schlug er eine Währungsunion vor (die Mark der DDR wird durch die D-Mark ersetzt). Er knüpfte dies aber an die Bedingung, dass in der DDR alle Vorkehrungen für die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft getroffen werden (Bundeskanzler Kohl, 1990). Das entsprach den Wünschen vieler Menschen in der DDR; sie hatten die D-Mark eingefordert („Kommt die DM, bleiben wir; kommt sie nicht, geh'n wir zu ihr!“), viele auch die Wiedervereini-

**Prof. em. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Pohl** lehrte an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und war Präsident des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle.

gung („Deutschland, einig Vaterland“). Bei der ersten demokratischen Wahl in der DDR, im März 1990, entfielen die meisten Stimmen auf die CDU, die Partei, die massiv für die Währungsunion und Einheit eintrat. Es ging dann schnell. Bereits im Juni 1990 verabschiedeten Volkskammer und Bundestag den Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Im August erklärt die Volkskammer den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland. Im September stimmten die vier Mächte der Vereinigung zu (Zwei-plus-Vier-Vertrag). Im Oktober 1990 wurde die Vereinigung vollzogen. Damit waren die Weichen gestellt, gegen Sozialismus und für die Marktwirtschaft, gegen Zweistaatlichkeit und für die Einheit.

Zur Bilanz des Jahres 1990 gehört ein Aspekt, den man als Gewinner-Verlierer-Phänomen bezeichnen kann. Ostdeutsche, welche die Marktwirtschaft im vereinten Deutschland wollten, waren die Gewinner des Jahres. Ostdeutsche, die für einen reformierten Sozialismus in der DDR votiert hatten, sahen sich als Verlierer. Das Gewinner-Verlierer-Phänomen tritt in der wirtschaftlichen Transformation Ostdeutschlands immer wieder auf. Die einen konnten sich in der freiheitlich-marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik persönlich entfalten und wirtschaftlich etablieren; andere wiederum, vor allem wenn sie dem DDR-System ideologisch verbunden waren und dort einflussreiche Ämter innehatten, fühlten sich degradiert, waren dem neuen Wettbewerb nicht immer gewachsen. Das Gewinner-Verlierer-Phänomen hat die Einstellungen der Ostdeutschen zum Aufbau Ost nachhaltiger geprägt, als am Anfang zu vermuten war, und länger. Noch heute, 30 Jahre später, ist es der wohl wichtigste Grund dafür, dass die Urteile der Ostdeutschen über den Aufbau Ost eher diffus ausfallen. Auf die Frage, ob die wirtschaftliche Entwicklung alles in allem ein Erfolg oder ein Misserfolg war, sagen 36 % „ein Erfolg“, 26 % „ein Misserfolg“, und 38 % sind unentschieden (Institut für Demoskopie Allensbach, 2019). Das ist keine klare Mehrheit für irgendwas.

### Währungsunion: enttäuschte Erwartungen

Die deutsch-deutsche Währungsunion war der politisch entscheidende (innerdeutsche) Schritt auf dem Weg zur deutschen Einheit. Wirtschaftliche Überlegungen spielten keine Rolle, vor allem nicht für die Bundesregierung. Das stieß viele Ökonom:innen im Jahr 1990 in ein Dilemma. Als Bürger:innen begrüßten sie die Aussicht auf die Einheit (die das Grundgesetz forderte). Als Forschende sahen sie die wirtschaftlichen Probleme, die mit der Einführung der D-Mark in der DDR nicht gelöst sein würden.

Das Kernproblem der Währungsunion bestand aus Sicht der Kritiker darin, dass mit der Währungsunion Wohlfühlstandserwartungen in der DDR geweckt wurden, die ent-

täuscht werden mussten. Die DDR-Bevölkerung (und nicht nur sie) glaubte an den „Mythos D-Mark“: dass sich mit der D-Mark das Wirtschaftswunder Westdeutschlands in der DDR wiederholen würde. Eine Illusion! Die westdeutsche Wirtschaft verdankte ihre Stärke nicht der D-Mark. Es war umgekehrt. Die D-Mark war stark, weil die westdeutsche Wirtschaft stark war – produktiv, innovativ, wettbewerbsfähig. Das alles traf für die Wirtschaft der DDR gerade nicht zu. Das Problem der DDR war nicht die falsche Währung, sondern die Ineffizienz der Wirtschaft.

*Persönliche Anmerkung: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem ich zu jener Zeit angehörte, reagierte auf die Pläne für eine Währungsunion mit „Besorgnis“. In einem Brief an den Bundeskanzler (ungewöhnlich, sonst äußerten wir uns nur in Gutachten) trugen wir am 9.2.1990 unsere Bedenken vor. Wir hatten, wie wir fanden, gute Argumente dafür, einer Währungsunion erst die grundlegende Wirtschaftsreform in der DDR vorzuschalten. Im Auftrag des Kanzlers antwortete uns Finanzminister Waigel. Es gehe darum, in kurzer Frist „den Menschen in der DDR ein sichtbares Zeichen der Hoffnung zu geben“, eben durch das Angebot einer Währungsunion. Ich für meinen Teil gestehe längst ein, letztlich nicht zu wissen, ob das Land mit einer Verschiebung der Währungsunion besser gefahren wäre.*

Der schlechte Zustand der Wirtschaft der DDR bestand bereits lange vor dem Fall der Mauer. Mit der Öffnung der Grenzen wurde die Lage prekär. Die DDR-Betriebe waren nun einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, dem sie ganz überwiegend nicht gewachsen waren. Die DDR hatte durch ihre jahrzehntelange Abschottung verhindert, dass sich ihre Betriebe effizient in die internationale Arbeitsteilung einklinken und dort behaupten konnten. Nun wurden die DDR-Betriebe durch Konkurrenz von außen bedrängt, die leistungsstärker war als sie. Es war nicht Schuld der DDR-Betriebe (auch nicht der dort arbeitenden Menschen), sondern lag in der Verantwortung der misslungenen staatlichen Planung, dass die Produktionsanlagen vieler Betriebe veraltet waren, die Produkte an den Weltmärkten nicht wettbewerbsfähig waren, und wenn doch, dann oft nur dank subventionierter Preise, welche die Produktionskosten nicht abdeckten – eine ruinöse Situation. Beispiel Mikroelektronik: In diesem Vorzeigebereich der DDR betrugen die Kosten „ein Mehrfaches des internationalen Standards“, waren für Produktion und Export Subventionen in Milliardenhöhe erforderlich (Schürer et al., 1989). Zudem mussten die Betriebe mehr Arbeitnehmende anstellen, als für den Betriebszweck benötigt, weil der Staat offene Arbeitslosigkeit vermeiden wollte. Entsprechend gering war die Produktivität.

Die DDR-Betriebe waren nach der Maueröffnung in einen unerbittlichen Verdrängungswettbewerb geraten. Die

Produktion brach ein, die (offene) Arbeitslosigkeit nahm zu. An diesen realen Problemen konnte die Währungsunion, die Einführung der D-Mark in der DDR, überhaupt nichts ändern. Die Währungsunion verstärkte die Probleme eher noch. Der Umtauschsatz von 2:1 (2 Mark der DDR in 1 DM) war realwirtschaftlich überhöht. Er bedeutete faktisch, dass die Kaufkraft der Ost-Mark-Einlagen der Bevölkerung durch den Umtausch erheblich angehoben wurde (auf dem Schwarzmarkt wurde die DDR-Mark zuvor 8:1 getauscht, was dem Kaufkraftgefälle eher entsprach). Mochte man das aus sozialen Gründen akzeptieren, waren die Belastungen für die Betriebe enorm. Den DDR-Betrieben waren als Gegenposten zu den Einlagen der Bevölkerung Kredite zugerechnet, die nun durch den Umtausch real mehr Schuldenlast bedeuteten als je zuvor. „Gelöst“ wurde das Problem später schlicht dadurch, dass die Treuhandanstalt die Kreditlasten übernahm.

Im Zuge der Währungsunion wurden die Löhne im Verhältnis 1:1 von Mark der DDR in D-Mark umgerechnet. Der erhebliche Rückstand der DDR-Löhne gegenüber denen im Westen wurde schlagartig sichtbar. Es kam rasch zu äußerst kräftigen Lohnsteigerungen. Sicherlich sollte die DDR kein Niedriglohngebiet bleiben. Aber die rasanten Lohnsteigerungen in der bedrängten ineffizienten Wirtschaft verschärfte die Probleme der DDR-Betriebe noch zusätzlich.

Was wäre ohne die Währungsunion wirtschaftlich anders gewesen? Die dann weiter umlaufende Mark der DDR wäre vermutlich drastisch abgewertet worden. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Betriebe wäre gestützt worden. Wie stark die Produktion und Absatz stabilisiert hätte (ob überhaupt), ist ungewiss. Gleichzeitig wäre die Kaufkraft der DDR-Bevölkerung bezüglich der begehrten Güter aus dem Westen geschrumpft. Welche Folgereaktionen das ausgelöst hätte (verstärkte Abwanderungen, höhere Lohnforderungen), ist ebenfalls ungewiss. Nichts geändert hätte die Abwertungsstrategie an dem grundlegenden Erfordernis, die DDR-Wirtschaft durch Reformen so rasch wie möglich umzugestalten, damit sie im Wettbewerb offener Wirtschaften mithalten konnte.

## Aufbau Ost – Koste es, was es wolle

### Marktdruck dämpfen

Dass die Bundesregierung wirtschaftliche Vorbehalte gegen die Währungsunion ausblendete, bedeutet nicht, dass sie die wirtschaftlichen Probleme in der DDR (dann der neuen Länder) ignoriert hätte. Im Gegenteil! Der Aufbau Ost wurde als zentrale Herausforderung der Wirtschaftspolitik bereits 1990 in Angriff genommen. Das war auch dringend nötig. Denn die DDR-Wirtschaft war

teilweise bereits kollabiert. Wer die Dramatik jener Tage nachempfinden will, muss nur einen Blick in die Statistik für 1990 werfen. Im September 1990, zwei Monate nach Einführung der DM, lag die industrielle Warenproduktion in der DDR um 50 % unter dem Vorjahreswert. Es gab Massenentlassungen; die (offene) Arbeitslosigkeit stieg stark an (erreichte 2005 den unglaublichen Wert von 18,7 %). Kein Wunder, dass die Begeisterung für die Marktwirtschaft im Osten schwand und die Abwanderungen aus der DDR unverändert weitergingen.

Es klingt paradox, dass die Wirtschaftspolitik, nachdem die Marktwirtschaft in der DDR eben gerade eingeführt worden ist, als erstes dem Marktdruck entgegenwirken musste. Es wirkt auch paradox, dass es, nachdem die Staatswirtschaft der DDR gerade untergegangen war, doch wieder der Staat war, der den Aufbau Ost vorantreiben musste. Die Lösung der ostdeutschen Probleme lag nicht darin, die Marktwirtschaft im Sinne eines Big Bang einzuführen und sie dann einfach wirken zu lassen.

Die wirtschaftliche Erneuerung musste auf überregional wettbewerbsfähige Produktion im östlichen Teil Deutschlands gerichtet sein. Dafür brauchte es eine Vorlaufzeit. Die war nicht gegeben, denn es gab ein grundlegendes Dilemma. Aus globaler Sicht bestand vor allem im industriellen Bereich kein Bedarf für Produktion auf dem Gebiet der neuen Länder. Überall in der Welt waren freie Produktionskapazitäten vorhanden, an Güterangebot mangelte es nicht. Der Marktdruck alleine hätte die Substitution heimischer Produktion im Osten durch auswärtige Produktion, die längst im Gange war, unerbittlich fortgesetzt. Das hätte schlimmstenfalls zu einer wirtschaftlichen Verödung Ostdeutschlands geführt. Dem konnte nur der Staat entgegenwirken, wer sonst. Der Aufbau Ost musste zum Erfolg gebracht werden, koste es, was es wolle. Kalkulierbar waren die Kosten ohnehin nicht.

### Infrastruktur sanieren

Die Infrastruktur der DDR war in einem schlechten Zustand: verschlissene Verkehrswege, Zerfall in den Innenstädten, massive Umweltbelastungen. Das machte den Standort Ostdeutschland für Investierende unattraktiv. Nicht nur deswegen war die Sanierung der Infrastruktur vordringlich. Zugleich ging es darum, die allgemeinen Lebensbedingungen für die Menschen in den neuen Ländern rasch zu verbessern, sie mit denen in Westdeutschland vergleichbar zu machen – nicht zuletzt, um die Menschen im Osten zum Bleiben zu bewegen.

Die Sanierung der Infrastruktur war erfolgreich. Aber ein Nebeneffekt war wieder das Gewinner-Verlierer-Phänomen. Die Sanierung der Infrastruktur nutzte im Ergebnis

zwar allen. Aber nicht der Sanierungsprozess: Wer im Bausektor tätig war, stand wirtschaftlich auf der Sonnenseite, denn die Sanierung der Infrastruktur löste einen Bauboom sondergleichen aus. Gleichzeitig verloren in anderen Sektoren, vor allem in der Industrie, viele Beschäftigte ihren Arbeitsplatz. Dass sich dies später umkehrte (der Bauboom endete, als der Nachholbedarf gedeckt war – das Verarbeitende Gewerbe gewann an Boden, als die Wirtschaftsförderung griff), ist richtig. Doch bedeutete die strukturelle Erneuerung der Wirtschaft beides: den Abbau überholter Strukturen (was die Menschen belastete) und den Aufbau neuer Strukturen (was den Menschen Hoffnung brachte). Da der Abbau dem Aufbau vorauseilte, löste die marktwirtschaftliche Transformation mindestens ein skeptisches Echo aus.

### Betriebe privatisieren

Mit dem Ende des Sozialismus und dem Übergang zur Marktwirtschaft stand fest: „Das volkseigene Vermögen ist zu privatisieren.“ So stand es lapidar im Treuhandgesetz, das die DDR-Volkskammer im Juni 1990 erlassen hat. Mit der Realisierung wurde die Treuhandanstalt beauftragt (die schon im März 1990 gegründet war). Damit begann eines der schwierigsten Kapitel im Aufbau Ost. Bis heute wird die Tätigkeit der Treuhandanstalt kontrovers diskutiert. Die Ausgangslage ist hinreichend bekannt. Die von der Treuhandanstalt übernommenen „volkseigenen“ Betriebe waren in der großen Mehrzahl Sanierungsfälle. Die Sanierung dieser Betriebe durch Privatisierung sollte wettbewerbsfähige Unternehmen schaffen. Das war eine positive Perspektive für die Beschäftigten – aber nicht für alle. Viele Beschäftigte verloren ihre Arbeit, weil die sanierten Betriebe produktiver waren und damit weniger Beschäftigte benötigten als zuvor. Zudem wurden Betriebe, für die sich kein Investor fand, stillgelegt, was ebenfalls zu Arbeitsplatzverlusten führte. Hier zeigte sich erneut das Gewinner-Verlierer-Phänomen der marktwirtschaftlichen Transformation.

Während erfolgreiche Sanierungen üblicherweise keine große öffentliche Resonanz fanden, erzeugten Betriebs-schließungen und Entlassungen offen ein Klima der Wut. Es richtete sich gegen die Treuhandanstalt. Demonstrationen waren an der Tagesordnung. Die Führungskräfte der Treuhandanstalt konnten sich nur unter Polizeischutz durch das Land bewegen. Der Treuhandanstalt wurden pauschal unseriöse, kriminelle Machenschaften bei der Privatisierung unterstellt (die es vereinzelt gegeben hat, die trotzdem keinen Generalverdacht rechtfertigten). Der Treuhandanstalt wurde zudem die Verantwortung für die „Deindustrialisierung“ der DDR angelastet – ein kurioser Vorwurf, weil weit weg von den Fakten: Noch heute ist der Wertschöpfungsanteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt in den neuen

Ländern etwa so hoch wie in Belgien, Italien und Spanien und höher als in Frankreich. Und gab es nicht zuvor in der DDR eine ineffiziente „Überindustrialisierung“?

So sehr Fassungslosigkeit, Angst und Wut der durch Privatisierung und Stilllegungen belasteten Menschen verständlich waren – ihr Protest richtete sich an die falsche Adresse. Nicht die Treuhandanstalt hatte die Lasten der marktwirtschaftlichen Erneuerung zu verantworten. Die Lasten waren Folge des fehlgeleiteten Wirtschaftssystems der DDR, deren Betriebe zwar hinter geschlossenen Grenzen am Leben gehalten werden konnten (selbst das nicht auf Dauer, wie sich mit dem Ende der DDR gezeigt hat), die aber – so wie sie aufgestellt waren – im globalen Wettbewerb ganz überwiegend keine Überlebenschancen hatten.

Trotz der Proteste blieb die Treuhandanstalt bei ihrem Kurs: Privatisierung ist der beste Weg zur Sanierung; wo die Privatisierung nicht gelingt, bleibt nur die Betriebsschließung. Der Prozess konnte nach wenigen Jahren (1994) abgeschlossen werden. Als am Ende Bilanz gezogen wurde, zeigte sich, dass die Treuhandanstalt mit der Privatisierung des volkseigenen Vermögens keinen Überschuss erwirtschaftet hat (der nach dem Willen der Politik den Sparenden in der DDR hätte zugutekommen sollen), sondern mit einem beträchtlichen Defizit abschloss. Das belegte einmal mehr, dass der Marktwert des „volkseigenen Vermögens“ der DDR nicht hoch war (um es vorsichtig auszudrücken).

Gab es zum Kurs der Treuhandanstalt (Sanierung durch Privatisierung oder Stilllegung) eine Alternative? Ja, aber sie wäre ein Albtraum gewesen. Die Alternative wäre gewesen, dass die Treuhandanstalt die Betriebe in eigener Regie saniert, die dafür erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellt und die Betriebe erst nach erfolgreicher Sanierung privatisiert. Wieso wäre das ein Albtraum gewesen? Der (verständliche) Wunsch der Beschäftigten, Entlassungen und Betriebsschließungen zu vermeiden, hätte dazu geführt, dass schmerzhaft, unpopuläre, aber betriebswirtschaftlich notwendige Anpassungen unterblieben wären. Marktwirtschaftliches Know-how, das in den DDR-Betrieben naturgemäß nicht vorhanden war, das aber für das Bestehen im Wettbewerb unersetzlich ist, wäre nicht im erforderlichen Umfang mobilisiert worden. Das Überleben der Betriebe wäre letztlich nur durch Dauersubventionen „gesichert“ worden (wie es in der Staatswirtschaft der DDR üblich war). Wo staatlich subventionierte Betriebe einen breiten Raum einnehmen, werden private Investierende abgeschreckt. Die Erneuerung der Wirtschaft in den neuen Ländern wäre ins Stocken geraten. Es ist der Politik noch heute hoch anzurechnen, dass sie den Weg der dauerhaften Subventionierung unrentabler Betriebe nicht gegangen ist, obwohl dieser Weg sicherlich populär gewesen wäre.



### Investitionen fördern und noch viel mehr

Die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft erforderte Investitionen und viele weitere Schritte, von der Umstrukturierungsberatung für bisherige DDR-Betriebe bis zur Implementierung des Steuerrechts der Bundesrepublik. Das alles in Gang zu setzen, war Aufgabe der Politik. Der Aufbau Ost konnte beginnen. Die Bewältigung der marktwirtschaftlichen Transformation in Ostdeutschland war eine Jahrhundertaufgabe. Sie wurde ohne große konzeptionelle Vorbereitung, quasi aus dem Stand angegangen.

*Persönliche Anmerkung: Es gab ab 1990 unzählige Diskussionsbeiträge zur Ausgestaltung des Aufbaus. Man legt es mir hoffentlich nicht als ungebührliche Eigenwerbung aus, wenn ich hier auf das Jahresgutachten 1990/1991 des Sachverständigenrats (Viertes Kapitel: Erneuerung der Wirtschaftsstruktur im östlichen Teil Deutschlands) verweise. Wir hatten damals in einem kompakten Text die zu lösenden Probleme geschildert, alternative Lösungsansätze diskutiert und vor allem das Pro und Kontra einzelner Maßnahmen abgewogen. Ich finde den Text heute noch lesenswert.*

Der Staat bot ein äußerst umfangreiches Förderprogramm für den Aufbau Ost an. Für die Förderung von Investitionen standen Investitionskredite, Investitionszulagen, Eigenkapitalhilfen bereit. Solche Maßnahmen wurden nicht für Ostdeutschland neu erfunden – es waren Maßnahmen, die man aus der regionalen und sektoralen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Gemeinschaft kannte. Andere Fördermaßnahmen kamen hinzu: Forschungsförderung, Technologietransfer, berufliche Qualifizierung von Fach- und Führungskräften und des Mittelstands, Bürgschaften, Garantien. Parallel wurden arbeitsmarktpolitische Programme aufgelegt, um der Demotivation und Dequalifikation der vielen Arbeitslosen entgegenzuwirken. Die staatliche Förderung Ost wurde immer weiter ausgebaut und differenziert. 20 Jahre nach dem Fall der Mauer listete die Bundesregierung nicht weniger als 68 „Maßnahmen der Bundesregierung für die neuen Länder“ auf. Hinzu kam eine unbekannte Zahl von Förderangeboten der Länder.

Wer sich als beratender Ökonom mit dem Programm zum Aufbau Ost auseinandersetzte, lernte schnell Bescheidenheit. Statt mit präzisen Vorschlägen für effiziente Aufbaumaßnahmen zu brillieren, war man mit einer Realität konfrontiert, die notgedrungen von Trial and Error geprägt war. Die Vielzahl der Fördermaßnahmen konnte man als „unüberschaubares Sammelsurium“ kritisieren (das war es sicherlich auch), dessen Wirksamkeit im Einzelnen oft ungewiss blieb (auch das trifft zu). Mit Recht war zu warnen, dass ein Förderprogramm, das alles und jede ökonomische Aktivität unterstützt, letztlich Subventions-

mentalität und Staatsgläubigkeit erzeugt, was gerade für Ostdeutschland nicht vorteilhaft war. Statt dieser Kritik wäre es allerdings vorzuziehen gewesen, die Effizienz der einzelnen Fördermaßnahmen im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen konkret zu bewerten. Bedauerlicherweise führen solche Analysen nur selten zu eindeutigen Ergebnissen, vor allem, weil der Nutzen von Maßnahmen ex ante oft gar nicht und ex post nur schwer zu quantifizieren ist. In einer solchen Situation bleibt der Politik, muss man als Ökonom zugeben, nichts anderes übrig, als Maßnahmen, die sinnvoll erscheinen, im Trial-and-Error-Verfahren auszuprobieren und durchzuhalten, solange sie keine offenkundig schädlichen Nebenwirkungen haben. Die Folge war das breit gefächerte Förderprogramm.

Selbst wenn potentiell schädliche Nebenwirkungen von Maßnahmen gut abzuschätzen waren, blieb immer noch ein Abwägungsproblem. Beispielsweise bei der finanziellen Förderung privater Investitionen: Es besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen, denn niemand kann sicher sein, dass die geförderte Investition am Markt bestehen würde. Es droht Dauersubventionierung, wenn eine geförderte Investition abgeschrieben ist und die Unternehmerin für die Ersatzinvestition erneut staatliche Mittel einfordert. Es kommt zu unerwünschten Mitnahmeeffekten, wenn der Staat Investitionen finanziell unterstützt, die der Unternehmer auch ohne Förderung durchgeführt hätte. Wegen solcher Gefahren von vornherein auf Investitionsförderung zu verzichten, konnte trotzdem nicht die Lösung sein. Letztlich bleibt es ein Abwägungsproblem, ob eine bestimmte Maßnahme trotz möglicher Risiken durchgeführt wird. Entscheiden muss so etwas letztlich die Politik.

Nicht immer führt die Abwägung zu überzeugenden Lösungen. Ein krasses Beispiel hierfür war der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“. Alteigentümer:innen, deren Vermögen, unter anderem Immobilien, auf dem Gebiet der DDR enteignet worden war (in der NS-Zeit und in der DDR, mit Ausnahme der durch die sowjetische Besatzungsmacht vorgenommenen Enteignungen), konnten Naturalrestitution (Rückgabe des Vermögens) verlangen. Was von der Politik als Schritt zur Wiederherstellung der Gerechtigkeit gedacht war, erwies sich als Investitionshemmnis im Aufbau Ost: Da die Restitutionsansprüche gerade bei Immobilien häufig umstritten waren und Entscheidungen sehr lange dauerten, waren Investitionen auf diesen Grundstücken lange Zeit blockiert. Eine monetäre Entschädigung hätte dagegen Investitionen auf den betroffenen Grundstücken sofort ermöglicht.

Ein alter Streitpunkt in der Regionalpolitik ist, ob sie die regional unterschiedliche Wirtschaftskraft ausgleichen soll (wie es die Politik in strukturschwachen Regionen fordert) oder ob sie „Wachstumspole“ fördern soll (was

auf effiziente Mittelverwendung bedachte Ökonom:innen vorziehen). Wachstumspole sind Regionen, in denen ein vielversprechendes Wirtschaftspotential vorhanden ist – aufgrund der Bevölkerungsstruktur, der bereits verfügbaren (wenn auch vielleicht noch sanierungsbedürftigen) Infrastruktur, der industriellen Tradition, der Ausstattung mit weichen Standortfaktoren. Der Streit hat etwas Theoretisches. Die Erfahrung zeigt, dass es für einen flächendeckenden Ausgleich gar nicht genug Investierende gibt. Sie bevorzugen naturgemäß solche Wirtschaftsstandorte, die die Merkmale eines Wachstumspols aufweisen. Wo ein Wachstumspol liegt, welche Ausdehnung er hat, entscheidet dabei nicht staatliche Planung am Reißbrett, sondern ergibt sich aus dem Ansiedlungsverhalten von Investierenden. Auch in Ostdeutschland hat sich trotz eines im Großen und Ganzen flächendeckenden Förderangebots eine beachtliche regionale Differenzierung der Wirtschaftskraft herausgebildet (wovon noch zu reden sein wird). Die Politik muss allerdings darauf achten, dass aus strukturschwachen Regionen nicht abgehängte Regionen werden. Es wäre daher widersinnig, einem Investor die Förderung zu verweigern, wenn er in einer strukturschwachen Region statt in einem politisch beworbenen Wachstumspol investieren will.

### Erreicht, was zu erreichen war

Lief da etwas falsch? Oder: Wie ist der Aufbau Ost nach 30 Jahren zu bewerten? Im Ganzen positiv! Die gesamtwirtschaftliche Produktion hat sich in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung verdoppelt. Im Jahr 2019 erzielten die neuen Länder eine Wirtschaftsleistung (je Einwohner:in) von 69% im Vergleich zu den alten Ländern. Vor 30 Jahren (1991) waren es nur 32%.<sup>1</sup> Das ist ein gewaltiger Aufholprozess. Bedeutet der verbliebene Rückstand nicht aber, dass die staatliche Förderpolitik für die neuen Länder wenigstens teilweise gescheitert ist? Dem ist zu widersprechen. Der Staat hat getan, was er tun konnte. Keine gute Idee wurde ignoriert. Patentrezepte für eine vollständige Angleichung hat niemand geboten. Am Ende ist erreicht worden, was zu erreichen war.

Dieses positive Urteil wird nicht teilen, wer die volle Angleichung der Wirtschaftsleistung Ost an das Westniveau nach wie vor als Ziel propagiert. Dem ist klipp und klar entgegenzuhalten: Die vollständige Angleichung ist eine Illusion. Das vereinte Deutschland muss hinnehmen, was in Westdeutschland und anderen Volkswirtschaften seit jeher Realität ist: Regionale Unterschiede in der Wirt-

schaftsleistung sind der Normalfall, und sie bleiben bis zu einem gewissen Grad bestehen.

Es macht allerdings immer weniger Sinn, die Wirtschaftsleistung Ost mit der von West nur anhand von Durchschnittswerten für die Wirtschaftsleistung zu vergleichen. Inzwischen hat sich in Ostdeutschland ein regionales Gefälle der Wirtschaftsleistung herausgebildet. In Westdeutschland gibt es das schon immer. Die Abbildung 1 zeigt das regionale Gefälle der Wirtschaftsleistung (BIP je Einwohner:in) in West und Ost. Die Regionen (Kreise) sind nach absteigender Wirtschaftsleistung geordnet.

### Regionalgefälle der Wirtschaftsleistung in Deutschland

Die Wirtschaftsleistung ist in Westdeutschland in 104 Kreisen mit 26 Mio. Einwohner:innen überdurchschnittlich, unterdurchschnittlich in (324-104=) 220 Kreisen mit 40 Mio. Einwohner:innen. In Ostdeutschland ist die Wirtschaftsleistung in vier Kreisen leicht überdurchschnittlich, in 73 Kreisen unterdurchschnittlich. Die sechs Kreise mit der niedrigsten Wirtschaftsleistung liegen im Westen.

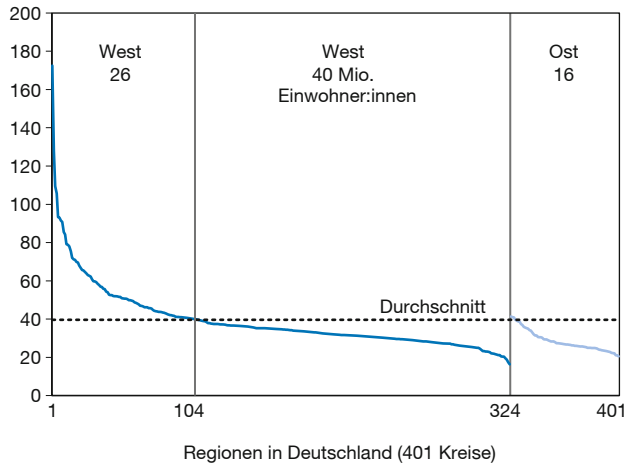
Für die Bewertung des Aufbaus Ost ist hervorzuheben: Ostdeutschland weist inzwischen sowohl vom Niveau als auch von der regionalen Streuung seiner Wirtschaftsleistung her ein Profil auf, das in Westdeutschland für ein Regionencluster gilt, in dem mit 40 Mio. nahezu die Hälfte der Deutschen wohnt. Das sollte die nicht selten zu hörende Enttäuschung, ja Resignation angesichts „des“ wirtschaftlichen Rückstands „des“ Ostens gegenüber „dem“ Westen relativieren. Die 16 Mio. Ostdeutschen sind wirtschaftlich ebenso wenig „abgehängt“ wie die 40 Mio. aus Westdeutschland. Um kein Missverständnis zuzulassen: Abfinden mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft muss sich niemand, weder im Osten noch im Westen. Regionalpolitik muss immer versuchen, Regionen mit niedriger Wirtschaftsleistung voranzubringen. Nur ist das keine spezifisch ostdeutsche Aufgabe, sondern gilt im Westen gleichermaßen. Und: Aufholprozesse auf 100% wird es in der Breite auch künftig nicht geben, weder im Westen noch im Osten.

Wie steht es dann aber um die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG), die propagierte politische Forderung? Mit „Gleichwertigkeit“ kann nicht die Gleichheit der Wirtschaftsleistung zwischen den Regionen gemeint sein. Denn die lässt sich nirgendwo herstellen. Elemente gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen Ost und West lassen sich dennoch viele benennen. Die persönliche Freiheit der ostdeutschen Bürger:innen fand mit der Wiedervereinigung ihre politisch-institutionelle Absicherung wie im Westen. Die Le-

<sup>1</sup> Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt sind den Veröffentlichungen „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, VGRdL (2020), entnommen.

Abbildung 1  
Regionalgefälle der Wirtschaftsleistung in Deutschland

BIP je Einwohner:in, 1.000 Euro, 2017



Quelle: VGR der Länder (2019), R2B1

bensbedingungen im Osten sind heute denen im Westen gleich. Im Rechtswesen, Informationssystem (freie Presse, keine Zensur), Bildungssystem, in der medizinischen Versorgung, im Kulturangebot – nirgendwo ist der Osten im Nachteil. Die Verkehrsinfrastruktur ist in Ost und West vergleichbar, ebenfalls die Qualität von Wohnraum, das Angebot von Konsumgütern. Die Standards im Umweltschutz unterscheiden sich nicht mehr. Das alles sind Belege für die inzwischen erreichte Gleichwertigkeit. Das schlägt sich in Umfragen nieder. Danach sind Ostdeutsche heute mehrheitlich (78 %) „mit ihrem gegenwärtigen Leben“ zufrieden (Konrad-Adenauer-Stiftung, 2020). Und das mit Recht.

*Zum Abschluss noch eine persönliche Anmerkung: Ich bin 1993 von West nach Ost gezogen und erlebte damals nicht, empfinde aber heute jeden Tag die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ohne diese hätte ich dem Osten*

*längst wieder den Rücken gekehrt. In meinem Umfeld treffe ich auf erfreulich viele Ostdeutsche, die diese positive Wertung teilen und leben. Ich werbe dafür, das Gegeneinandersetzen des Ostens und des Westens 30 Jahre nach der Vereinigung endlich zu beenden. Ost und West sind heute eng verflochten, wirtschaftlich, institutionell und politisch sowieso. In nicht geringer Zahl leben ehemals Westdeutsche in Ostdeutschland, wie ehemals Ostdeutsche in Westdeutschland leben. Es mögen immer noch Mentalitätsunterschiede bestehen (die unterschiedlichen Gesellschaftssysteme vor der Wiedervereinigung wirken nach); aber sie werden sich verwischen. Wenn Ost und West heute vor Herausforderungen stehen – Sicherung der Energieversorgung, Bewältigung des Klimawandels, Integration von Migrant:innen, Umgang mit der Alterung –, dann gibt es hierfür keine ostdeutschen und westdeutschen Lösungen, sondern eben nur gesamtdeutsche.*

## Literatur

- Aufruf (1989), „Für unser Land“, *Neues Deutschland*, 29. November, 2. Die Endfassung des Aufrufs hatte die Schriftstellerin Christa Wolf verfasst. Öffentlich vorgetragen hat ihn der Schriftsteller Stefan Heym, <https://www.chronik-der-mauer.de/material/178900/aufruf-fuer-unser-land-neues-deutschland-26-november-1989>; (18. Januar 2021).
- Bundeskanzler Kohl (1989a), Rede im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 11/173, 13016.
- Bundeskanzler Kohl (1989b), Rede im Deutschen Bundestag („10-Punkte Programm“), Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 11/177, 13511.
- Bundeskanzler Kohl (1990), Regierungserklärung vom 15. Februar, Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 11/197, 15105.
- Gegenaufruf der „Initiative zur demokratischen Umgestaltung Plauen“ (1989), Für die Menschen in unserem Land, [http://www.ddr89.de/ddr89/d/plauen\\_land.html](http://www.ddr89.de/ddr89/d/plauen_land.html) (18. Januar 2021).
- Institut für Demoskopie Allensbach (2019), Umfrage Bevölkerung ab 16 Jahren, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juli.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2020), Regionale Vielfalt 30 Jahre nach der Wiedervereinigung.
- Modrow, H. (1989), Regierungserklärung vom 17.11.89, *Neues Deutschland*, 18./19. November, <http://www.glasnost.de/hist/ddr/89regerkl.html> (18. Januar 2021).
- Schürer, G., G. Beil, A. Schalk, E. Höfner und A. Donda (1989), Analyse der ökonomischen Lage der DDR mit Schlussfolgerungen. Vorlage für das Politbüro des Zentralkomitees der SED, 30. Oktober, <https://docplayer.org/21375465-Betreff-analyse-der-oekonomischen-lage-der-ddr-mit-schlussfolgerungen.html> (18. Januar 2021).

## Title: „Aufbau Ost“ (Reconstruction East): Was There Something Wrong?

**Abstract:** The socialist economic system of the GDR collapsed in 1990. After reunification, the core objective of the Aufbau Ost was to create a business sector in the former GDR that could survive in international competition. The former socialist enterprises were privatised or closed down. The state has massively encouraged investment through subsidies. Eastern Germany now has an economic performance comparable to that of large parts of Western Germany (though not all of them). It is particularly noteworthy that the general living conditions in Eastern Germany today are similar to those in the West. The reconstruction of the East has achieved what could be achieved.

**JEL Classification:** O10, R11