

Pohl, Rüdiger

Article — Digitized Version

Zehn Jahre Deutsche Währungsunion - was bleibt zu tun? - Zehn Jahre nach der Währungsunion: drei Thesen über die ostdeutsche Wirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Pohl, Rüdiger (2000) : Zehn Jahre Deutsche Währungsunion - was bleibt zu tun? - Zehn Jahre nach der Währungsunion: drei Thesen über die ostdeutsche Wirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 7, pp. 395-397

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40550>

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.

Rüdiger Pohl

Zehn Jahre nach der Währungsunion: drei Thesen über die ostdeutsche Wirtschaft

Nach wie vor bestimmen harte Kontraste das Bild der ostdeutschen Wirklichkeit. Sie verhindern ein einheitliches Urteil über die Transformation (These 1).

Von Anfang an war die ostdeutsche Transformation von positiven und negativen Bewertungen begleitet: Gewinner stehen gegen Verlierer, Erfolg steht neben Misserfolg. Zehn Jahre nach Einführung der D-Mark hat sich an den harten Kontrasten nichts geändert.

Die Auflistung düsterer Daten ist leicht möglich. Die Arbeitslosigkeit ist hoch. Der Wohnungsleerstand erreicht ein dramatisches Ausmaß. In einigen Wirtschaftszweigen schrumpft die Produktion immer noch erheblich. Manche Regionen sind von massiven Abwanderungen betroffen. Der anhaltende Lohnrückstand gegenüber Westdeutschland löst Unzufriedenheit aus („Bürger zweiter Klasse“). Die gesamtwirtschaftliche Produktivität liegt erst bei zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus. Ostdeutschland ist auf hohe Transferzahlungen aus Westdeutschland angewiesen.

Ebenso leicht lässt sich eine Erfolgsgeschichte erzählen. Die Bevölkerung realisiert heute einen Lebensstandard, der in der sozialistischen Mangelwirtschaft der DDR nicht vorstellbar gewesen war. An die Stelle zusammengebrochener Produktionsstrukturen sind Unternehmen gerückt, die sich im Wettbewerb an den Weltmärkten bewähren müssen. Das

gewerbliche Bruttoanlagevermögen ist weitgehend modernisiert. Dem Substanzverfall von Wohnraum und Infrastruktur, den die DDR nicht mehr aufhalten konnte, ist Einhalt geboten, die Erneuerung mit großem Aufwand vorgenommen worden. Die ökologische Lebensgrundlage, in der DDR unverantwortlich beeinträchtigt, wird wiederhergestellt. Die marktwirtschaftlichen Institutionen sind in Ostdeutschland etabliert und inzwischen eingeübt.

Es bleibt der persönlichen Bewertung jedes einzelnen überlassen, wie er die Gesamtbilanz sieht. Kontroversen darüber werden bestehen bleiben. Kontrovers wird auch bleiben, ob andere Weichenstellungen besser gewesen wären (eine Währungsunion nach, nicht vor Reformen in der DDR; eine an der Leistungskraft orientierte, statt sie anfangs überfordernde Lohnentwicklung; gar ein „dritter Weg“ zwischen Sozialismus und Marktwirtschaft). Doch „Was-wäre-gewesen-wenn“-Debatten sind nicht zukunftsweisend. Fest steht, dass die DDR-Wirtschaft nicht durch die Wende kollabiert ist, sondern bereits vorher ausgehöhlt war. Daran gemessen ist in den zehn Jahren außerordentlich viel geschafft worden.

Dynamische Wirtschaft mit Beschäftigungslücke

Ostdeutschland wird einen stabilen und international wettbewerbsfähigen Wirtschaftssektor haben, doch der wird auf absehbare Zeit zu klein bleiben, um die heute vorhandenen Beschäftigungs- und Einkommenswünsche zu erfüllen (These 2).

In Ostdeutschland entwickelt sich ein Wirtschaftssektor, der sich im internationalen Wettbewerb behaupten kann. Die ostdeutsche Industrie steht an den Weltmärkten keineswegs mehr auf verlorenem Posten. Die Industrie kann ihre Produktion seit 1994 beachtlich steigern, um mehr als 8% jährlich. Außerordentlich kräftig sind die Auslandsimpulse. Die Aufträge aus dem Ausland expandieren jährlich um mehr als 20%. Besonders dynamisch entwickeln sich Industriebereiche, die gemeinhin mit Innovationen in Verbindung gebracht werden: Büromaschinen, Datenverarbeitung, Medizintechnik, Optik. Die Produktionsausweitung der letzten Jahre ist von großen Produktivitätsfortschritten begleitet gewesen. Die Industrie ist in weiten Teilen bereits schon heute und wird immer mehr zum international wettbewerbsfähigen Wirtschaftssektor in Ostdeutschland. Soweit die gute Nachricht.

Die schlechte Nachricht: dieser wettbewerbsfähige Wirtschaftssektor wird auf absehbare Zeit zu schmal bleiben, um die Beschäftigungs- und Einkommenswünsche der Bevölkerung voll befriedigen zu können. Die Industrie als Kern des wettbewerbsfähigen Sektors beschäftigt heute 1 Million von 5,1 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Selbst wenn die Industrie ihre Beschäftigung um zehn oder zwanzig Prozent ausweiten könnte, wäre das angesichts der heute vorhandenen Beschäftigungslücke von schätzungsweise 1,5 Millionen Arbeitsplätzen keine Lösung für die Arbeitslosigkeit.

Das Gesamtbild der ostdeutschen Wirtschaft wird eben nicht

* Der Beitrag basiert auf Rüdiger Pohl: Die unvollendete Transformation. Ostdeutschlands Wirtschaft zehn Jahre nach Einführung der D-Mark in der DDR, in: IWH, Wirtschaft im Wandel, Heft 8/2000.

nur von der dynamischen Industrie bestimmt, sondern selbst zehn Jahre nach der Einführung der D-Mark immer noch auch von aufgestautem Strukturwandel. Die Bauwirtschaft hat, nachdem der Nachholbedarf bei Wohnungen und gewerblichen Bauten gedeckt ist, Überkapazitäten, deren Abbau sich weiterhin in schrumpfender Produktion und abnehmender Beschäftigung niederschlägt. Auch innerhalb der Industrie sind nicht alle Branchen auf Wachstumskurs. Manche wie die Schmuckindustrie schrumpfen immer weiter. Der Dienstleistungssektor hat nach Jahren überaus starken Wachstums jetzt zu „normalem“ Wachstum gefunden, eine besondere Beschäftigungsdynamik ist dort nicht mehr angelegt. Ebenso wird der Staat weiterhin Arbeitsplätze abbauen müssen, weil der vergleichsweise hohe Personalbestand angesichts knapper Kassen nicht zu halten ist. Nüchtern ist festzustellen: die Etablierung eines wettbewerbsfähigen Wirtschaftssektors bedeutet auf absehbare Zeit nicht, dass es zu einer deutlichen Ausweitung der Gesamtbeschäftigung kommen wird.

Rentable Arbeitsplätze

Allerdings sollte nicht nur nach dem Gesamtvolumen an Beschäftigung gefragt werden. Nicht minder wichtig ist, wie viel der vorhandenen Beschäftigung bereits rentabel ist und wie viel immer noch von Subventionen abhängt. Auf die Dauer zählt nur rentable Beschäftigung, subventionierte Beschäftigung bleibt latent gefährdet. Als „rentabel“ können Arbeitsplätze in Unternehmen gewertet werden, die mit den realisierten Absatzpreisen die Durchschnittskosten der Produktion decken und eine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals erzielen. Das Problem ist die quantitative Abschätzung. Die Statistik liefert kei-

ne Daten darüber, wie viel Arbeitsplätze im definierten Sinne rentabel sind. Es gibt aber gute Gründe für die Einschätzung, dass die Anzahl rentabler Arbeitsplätze in den letzten Jahren zugenommen hat. In den dynamischen Branchen der ostdeutschen Wirtschaft wachsen immer mehr Unternehmen in die Gewinnzone und behaupten sich aus eigener Kraft am Markt. Sie werden rentabel und mit ihnen ihre Arbeitsplätze.

Vor diesem Hintergrund ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt eine paradox anmutende Entwicklung im Gange: die Lage wird zugleich schlechter und besser. Schlechter wird sie mit Blick auf die Gesamtbeschäftigung, die noch weiter sinken könnte (jedenfalls nicht stark steigen wird), weil unrentable Arbeitsplätze dauerhaft nicht zu halten sind und aufgegeben werden müssen. Besser wird sie mit Blick auf die rentable Beschäftigung, die weiter ansteigen wird. Eine Reihe von Unternehmen ist wettbewerbsfähig, andere werden es. Sie sorgen für die Ausweitung rentabler Arbeitsplätze.

Volle Lohnangleichung?

Mit einem zwar wettbewerbsfähigen, aber schmalen Wirtschaftssektor werden sich Einkommenswünsche, die sich am westdeutschen Niveau orientieren, in der Summe nicht realisieren lassen. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt die Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigenstunde (Produktivität) in Ostdeutschland immerhin schon bei 60% des westdeutschen Wertes, aber eben weit ab von 100%. Der Rückstand reflektiert das unterschiedliche „Mischungsverhältnis“ neuer und etablierter Unternehmen in Ost und West. Neu gegründete („junge“) Unternehmen realisieren normalerweise in den ersten Jahren nicht den gleichen Markterfolg, den etablierte Unternehmen über

viele Jahrzehnte auf- und ausgebaut haben, zumal in den traditionellen Branchen nicht. Dies ist im Osten nicht anders als im Westen. Der Unterschied liegt darin, dass in Ostdeutschland neu gegründete Unternehmen dominieren und, im Vergleich zu Westdeutschland, etablierte Unternehmen weitgehend fehlen.

Neu gegründete Unternehmen werden, bei gutem Management, allmählich etablierte Unternehmen, dies wird in Ostdeutschland nicht anders sein. Doch dieser Prozess braucht noch viel Zeit. Solange der Prozess nicht abgeschlossen ist, fehlt für eine volle Lohnangleichung an westdeutsches Niveau die wirtschaftliche Basis. Eine dennoch vorgenommene rasche Lohnangleichung würde unvermeidlich zu weiter anschwellender Arbeitslosigkeit führen. Auch wenn in manchen Tarifkonflikten lautstark die „volle Lohnangleichung“ gefordert wird, bleibt doch auf das Faktum zu verweisen, dass die nachhängende Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft in den meisten Wirtschaftsbereichen sehr wohl in deutlich niedrigeren Löhnen als im Westen ihren Niederschlag findet.

Die Lohnfrage ist aber nicht nur ein West-Ost-Problem. In Ostdeutschland selbst geht es um Lohndifferenzierung. Boomende Branchen, gefestigte Unternehmen können hohe Löhne zahlen; in hinterherhinkenden, gar schrumpfenden Branchen ist das nicht möglich. Für mobile Arbeitnehmer, die ihren Job auch in Westdeutschland fänden, müssen westdeutsche Löhne gezahlt werden, für andere geht das nicht. Die ostdeutsche Bevölkerung hat geprägt durch die gleichmacherische Lohnpolitik der DDR nach wie vor eher wenig Verständnis für die Notwendigkeit einer Ausdifferenzierung der Löhne. Die Lohnfrage, genauer:

die notwendige Ausdifferenzierung, bleibt Quelle für Spannungen.

Staatliche Förderpolitik

Die Vollendung der Transformation wird immer weniger von staatlicher Förderpolitik und immer mehr von Marktprozessen getragen. Transferzahlungen zugunsten von Ostdeutschland bleiben gleichwohl erforderlich (These 3).

Zehn Jahre nach Einführung der D-Mark stellt die Verbreiterung der wettbewerbsfähigen wirtschaftlichen Basis die wichtigste wirtschaftliche Herausforderung Ostdeutschlands dar. Die Basiserweiterung wird vor allem durch die schon bestehenden Unternehmen geleistet werden und sich im Erfolgsfalle in fortgesetzter Expansion der Unternehmen niederschlagen. Neugründungen und Ansiedlungen auswärtiger Investoren sind eine weitere Quelle für wirtschaftliches Wachstum. Der Staat wird wie bisher eine maßgebliche Rolle spielen. Das heißt aber gerade nicht, die staatliche Förderpolitik der neunziger Jahre unbesehen fortzuschreiben. Die Rolle des Staates ändert sich, weil sich die Problemlage geändert hat.

Nach der Wende musste der Staat dazu beitragen, dass sich am Standort Ostdeutschland überhaupt eine eigenständige Wirtschaft etablieren konnte. Denn wirklich benötigt wurde die ostdeutsche Güterproduktion angesichts der überall in der Welt mobilisierbaren Produktionskapazitäten nicht. Die staatliche Förderpolitik mit ihrem Kern, der Subventionierung von Investitionen, hat im Sinne einer Initialzündung Produktion in Ostdeutschland gegen die Marktkräfte mit Erfolg „durchgesetzt“.

Das ist heute nicht mehr erforderlich. Immer weniger wird die

Fortführung der Transformation von staatlicher Wirtschaftsförderung, immer mehr von Marktprozessen bestimmt. Dies zeigt sich eindrucksvoll in der strukturellen Erneuerung Ostdeutschlands. Dass die strukturelle Erneuerung noch in vollem Gange ist, wird durch die auch zehn Jahre nach Beginn der Transformation weiterhin hochgradig divergente Branchenentwicklung der ostdeutschen Industrie belegt. Die Spannweite der Wachstums-/Schrumpfraten der Produktion reicht (1999) von +41% (Büromaschinen) bis -36% (Schmuckherstellung).

Diese Divergenzen spiegeln die nunmehr hinzugewonnene Marktorientierung des Entwicklungsprozesses wider. Es wirken Marktkräfte, wenn sich einige Branchen im internationalen Wettbewerb durchsetzen und Marktanteile zugewinnen, während gleichzeitig andere Branchen durch den Wettbewerbsdruck zurückgedrängt werden. Zugleich wird mit den Divergenzen deutlich, dass staatliche Wirtschaftsförderung keine hinreichende Bedingung für Markterfolg ist.

Fördermaßnahmen wie Investitionszulagen standen allen Wirtschaftszweigen zur Verfügung. Dennoch ist es in einigen Branchen nicht gelungen, die Schrumpfung der Produktion aufzuhalten. Die Konsequenz daraus ist, dass sich der Staat, nachdem er die Initialzündung eingeleitet hat, aus der direkten Subventionierung unternehmerischer Aktivität zurückziehen kann. Dies trifft vor allem für die Investitionszulagen zu, auf die Investoren einen Rechtsanspruch haben, ohne dass geprüft würde, ob der Investor diese Subvention überhaupt benötigt und ob das Investitionsprojekt tragfähig ist. Die Investitionszulagen sollten 2004 wie vorgesehen auslaufen.

Rückzug des Staates?

Trotzdem geht es nicht um den vollständigen Rückzug des Staates aus der Förderung der Transformation. Der Staat behält unverändert die Verantwortung für seine wirtschaftspolitischen Kompetenzbereiche, insbesondere Infrastruktur, Regionalpolitik, Existenzgründungsförderung. Mit hoher Priorität ist vor allem der Ausbau der Infrastruktur fortzusetzen. Ostdeutschland weist trotz beachtlicher Aufbauanstrengungen einen erheblichen Rückstand an zeitgemäßer Infrastruktur auf (nicht mehr im Kommunikationssektor, doch in Bereichen wie dem kommunalen Straßenbau, der Wasserwirtschaft, hier vor allem dem Trinkwassernetz, den Aufbereitungsanlagen, dem Abwassernetz).

Infrastrukturausbau, der als Vorleistung für wirtschaftliche Aktivitäten oder zur Sicherung ökologischer Standards notwendig ist, kann nur aufgeschoben, nicht aufgehoben werden. Zuwarten lässt die Kosten anschwellen. Eine anspruchsvolle Infrastrukturinitiative ist dringlich. Die regionalpolitisch gebotene Förderung von Investitionen durch Investitionszuschüsse (auf die anders als bei Investitionszulagen kein Rechtsanspruch besteht) in Regionen mit unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft ist weiterhin notwendig, bedarf aber keiner Ost-West-Differenzierung. Ebenfalls in Ost wie in West ist die Förderung von Existenzgründungen eine Daueraufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik.

Ostdeutschland bleibt auf finanzielle Zuflüsse („Transfers“) aus Westdeutschland angewiesen. Dies für die Zeit nach 2004 zu regeln, ist Gegenstand des zu verhandelnden „Solidarpakts II“. Die gesamten Transferleistungen gehen über die Zahlungen im Solidarpakt hinaus.

Rückgang der Transferzahlungen?

Zum einen zielen die Transfers auf einen Ausgleich der niedrigen Steuerkraft. Die originäre Steuerkraft Ostdeutschlands liegt bei 34% des westlichen Wertes. Der Rückstand reflektiert die geringere Wirtschaftskraft, die niedrigeren Einkommen (und damit einen geringeren Progressionseffekt im Steueraufkommen), aber auch Steuervergünstigungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Ohne die Auffüllung durch Transfers könnten die öffentlichen Aufgaben in Ostdeutschland nur eingeschränkt wahrgenommen werden. Mit steigender originärer Steuerkraft werden die Auffüllbeträge allmählich abschmelzen. Doch sind nur graduelle, keine sprunghaften Verbesserungen zu erwarten.

Zum anderen geht es um die Mitfinanzierung von Sozialleistungen. Die in Ostdeutschland bestehenden Ansprüche auf Sozialleistungen, insbesondere Arbeitslo-

sengeld und Renten, übersteigen das eigene Beitragsaufkommen; die fehlenden Beträge werden durch Mittel aus westdeutschem Beitragsaufkommen ausgeglichen. Ein Abschmelzen der Transfers setzt voraus, dass die Gesamteinkommen und damit die Beitrags-einnahmen beschleunigt steigen und dass vor allem die Anzahl der Arbeitslosen zurückgeht. Die mittelfristigen Perspektiven lassen beides nur in begrenztem Umfang erwarten.

Schließlich geht es um die Mitfinanzierung von Wirtschaftsförderung. Die direkte Subventionierung der Wirtschaft absorbiert bisher den kleinsten Teil der Transferzahlungen. Während einige Formen der Wirtschaftsförderung weiter notwendig bleiben (Investitionszuschüsse im Rahmen der Regionalpolitik), können andere auslaufen (Investitionszulagen). Aus letzterem ergibt sich ein Potenzial für das Abschmelzen von Transfers. Es wäre nichts dagegen einzuwenden, wenn mit dem Solidarpakt II zugleich eine kritische Evaluation

vorhandener Förderprogramme vereinbart würde, als Grundlage für Anstrengungen, die Effizienz der Wirtschaftsförderung zu verbessern.

Die Wahrnehmung der Transferzahlungen als bloße West-Ost-Umverteilung (gar in ein ostdeutsches „Fass ohne Boden“) würde deren Funktion nicht gerecht. Aus deutscher (und nicht aus nur westdeutscher oder nur ostdeutscher) Sicht geht es um zwei Punkte. Erstens werden die sozialen Folgekosten, die sich mit der Überwindung der deutschen Teilung verbinden, nicht nur Ostdeutschen aufgebürdet, sondern gerechterweise über die Transfers von Westdeutschen mitgetragen, und dies so lange wie die Folgekosten anfallen. Zweitens tragen die Transfers dazu bei, das Wirtschaftspotenzial Ostdeutschlands voll zu entfalten. Das liegt im Interesse der neuen Länder, aber der alten Länder ebenfalls; denn Deutschland als Ganzes steht um so besser da, je stärker die Wirtschaft im Osten wird.

Karl-Heinz Paqué

Die ostdeutsche Wirtschaft nach zehn Jahren deutscher Einheit: Bilanz und Perspektiven

Die ostdeutsche Wirtschaft ist heute – zehn Jahre nach der deutschen Vereinigung – eine funktionsfähige Marktwirtschaft: Die Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen erfolgt im Wesentlichen nach Kriterien der Knappheit, wie sie sich über Marktpreise äußert. Insofern gibt es keinen systemischen Unterschied mehr zwischen dem Osten und dem Westen Deutschlands oder auch zwischen Ostdeutschland und anderen Regionen bzw.

Ländern der Europäischen Union. Gleichwohl ist die ostdeutsche Wirtschaft in vielerlei Hinsicht ungewöhnlich geblieben bzw. geworden, und dies lässt sich zumindest an fünf stabilen strukturellen Besonderheiten festmachen.

Ostdeutschland transferabhängig

1. Die ostdeutsche Wirtschaft absorbiert mehr als sie produziert. Wäre Ostdeutschland ein selbstständiges Land mit eigener volks-

wirtschaftlicher Gesamtrechnung, ließe sich dies präzise an der Höhe seines Defizits in der Leistungsbilanz ablesen. Geschätzt wird, dass das Defizit bei 200 Mrd. DM pro Jahr liegt. Lediglich der Mittelzufluss aus öffentlichen Kassen ist genau zu beziffern. Er beträgt seit 1995 jährlich ziemlich konstant 190 Mrd. DM brutto und 140 Mrd. DM netto (d.h. abzüglich der rückfließenden Einnahmen). Dies sind etwa 4,5% des westdeutschen Bruttosozialprodukts. Auch die