

Der deutsche Sonderweg der Transformation

Hans-Jürgen Wagener

1. Einleitung: Was heißt Transformation?

Transformation einer sozialistischen Planwirtschaft in eine kapitalistische Marktwirtschaft beinhaltet eine bewusste radikale Umgestaltung der Kontrollsphäre und der Realsphäre des Wirtschaftssystems. Die Transformation der Kontrollsphäre, des Institutionengefüges also, stand unter den Stichworten Liberalisierung, Stabilisierung und Privatisierung. Hierzu bedarf es eines umfangreichen Rahmens von Gesetzen. Die Bedeutung der Restrukturierung der Realsphäre lässt sich an drei Tatsachen ablesen: In der DDR waren Ende der 1980er Jahre rund 56 % der Beschäftigten in Landwirtschaft und Industrie tätig, in der BRD rund 37 %, der größte Teil der sozialistischen Betriebe waren Großbetriebe mit 500 und mehr Mitarbeitern, während im Westen das Segment der Klein- und Mittelbetriebe die meisten Beschäftigten auf sich zog, und schließlich waren nicht nur viele Industriebetriebe, sondern die gesamte ostdeutsche Infrastruktur jahrzehntelang vernachlässigt worden.

2. Warum ist der deutsche Transformationspfad ein Sonderweg?

Während die 32 anderen Transformationsländer bei der Bewältigung des Wandels im Wesentlichen auf sich selbst gestellt blieben, hatte die DDR ein Partnerland, die BRD, das den Prozess materiell, ideell und personell unterstützte, und dies in einem Ausmaß, wie es für internationale oder interregionale Transfers bislang unbekannt war. So wurde es möglich, den größten Teil des Umbaus der Kontrollsphäre des Wirtschaftssystems, d.h. der Neueinrichtung des institutionellen Rahmens, bereits im ersten Transformationsjahr, 1990, abzuschließen. Man hat einfach das Institutionengefüge der Bundesrepublik – *warts and all* – übernommen, zuerst im Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion, dann endgültig im Einigungsvertrag. Damit gelangte das ostdeutsche Wirtschaftsgebiet ohne Übergang in die Europäische Union, während die acht erfolgreichsten Transformationsländer in Ostmitteleuropa erst im fünfzehnten Transformationsjahr zum 1. Mai 2004 der EU beitraten.

Die Transformation der DDR ist der Extremfall einer Schocktherapie. Im Vergleich dazu sind die Übergangsprozesse in Ostmitteleuropa alle graduell, auch wenn sie, wie z.B. in Polen, als

Musterbeispiele der Schocktherapie galten. Doch auch als Schocktherapie war die Transformation in Ostdeutschland ein Sonderfall, da die Kosten des Schocks, anders als in Polen, auf Grund der Transfers aus dem Westen sozial abgedeckt werden konnten. Es wäre deshalb sicher falsch, von dem noch zu zeigenden Erfolg des deutschen Sonderwegs auf eine generelle Überlegenheit dieses Ansatzes zu schließen. Dazu sind die Umstände zu einmalig.

Abgesehen von der massiven Unterstützung aus dem Westen besteht der Vorteil des deutschen Sonderwegs in der Tatsache, dass die Gesellschaft keine Zeit auf die Suche nach neuen Institutionen zu verwenden brauchte, sondern unmittelbar die Aufgabe der materiellen Umstrukturierung aufnehmen konnte. Am deutlichsten zeigt sich das in der Währungsunion: Während die osteuropäischen Transformationsländer jahrelang mit wenig effektiven Finanzsystemen und hohen Inflationsraten zu kämpfen hatten, bis die Monetarisierung der Wirtschaft – Voraussetzung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft – einigermaßen Fuß fassen konnte, importierte Ostdeutschland mit der D-Mark und mit den westdeutschen Finanzinstitutionen und ihrem Personal praktisch von einem Tag auf den anderen eine stabile Währung und ein modernes Finanzsystem. Was allerdings aus der einen Perspektive als Vorteil der ostdeutschen Transformation erscheint, kann aus einer anderen Perspektive genauso gut als eines ihrer Probleme gesehen werden. Denn der schockartige Systemwechsel fand über die Köpfe der Menschen im Osten hinweg statt.

3. *Welche Stolpersteine lagen auf dem deutschen Sonderweg?*

Die härtesten Diskussionen über die Transformationspolitik gab es zur Währungsunion und zur Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt. Die übergangslose Einführung der D-Mark in Ostdeutschland innerhalb nur weniger Wochen nach der entsprechenden Entscheidung war eine logistische Meisterleistung. Bei der Einführung des Euro hat man sich dafür ein Jahrzehnt Zeit gelassen. Doch über die Modalitäten des Währungswechsels und über seine wirtschaftspolitischen Konsequenzen konnte man sehr unterschiedlicher Meinung sein.

Das Problem bestand im Geld- und Preissystem der DDR, das mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung völlig unvereinbar war, und deshalb eine reibungslose Umstellung wie bei der Einführung des Euro unmöglich machte. Denn der Geldkreislauf war in zwei Sphären getrennt, die nur schwach miteinander verbunden waren: Produzentengeld und Produzentenpreise auf der einen Seite und Konsumentengeld und Konsumgüterpreise auf der anderen. Daraus ergab

sich das Dilemma des Umstellungskurses. Für international handelbare Güter wurde in der DDR 1988 ein virtueller durchschnittlicher Wechselkurs (der so genannte Richtungskoeffizient) von 4,40 Mark der DDR für 1 DM gehandhabt. Das heißt zu diesem Kurs konnten die Produktionskosten gedeckt werden. Gleichzeitig lag die Kaufkraftparität für Konsumgüter (einschließlich der Dienstleistungen) durchaus in der Umgebung eines Verhältnisses von 1 zu 1. Würde man einen anderen Umstellungskurs wählen, so wäre das der Bevölkerung kaum plausibel zu machen.

Das Dilemma der Währungsunion schien ein Konflikt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz, d.h. Vollbeschäftigung, zu sein. Und es schien eine Frage der Gerechtigkeit, die Löhne und Preise 1 zu 1 umzustellen. Die Geldvermögen mit gewissen Ausnahmen 2 zu 1 umzustellen, wurde schon als ungerecht erfahren. Die Preise, das war klar, würden sich für eine kleine, offene Wirtschaft ohne außenwirtschaftliche Protektionsmöglichkeiten rasch sowieso auf das westliche Niveau einpendeln, wodurch das Preisniveau nach gewissen strukturellen Verschiebungen eben 1 zu 1 betragen musste. Bei einer Produktivität, die für handelbare Güter aber nur ein Viertel des westlichen Niveaus betrug, waren Löhne, die mehr als ein Viertel des westlichen Niveaus betragen, der sichere Weg in den Zusammenbruch der Industrie. Der Durchschnittslohn in der Industrie der DDR betrug 1989 1 zu 1 gerechnet ein Drittel des westdeutschen Lohns. Dass er zum 1. Juli 1990 bereits höher lag und dann bis 1995 rasch weiter stieg mit der Erwartung, bald auf westdeutsches Niveau angehoben zu werden, hat nichts mit der Währungsunion und ihrem Umstellungskurs zu tun. Sehr viel aber mit der Lohn- und Einkommenspolitik.

Die ostmitteleuropäischen Transformationsländer befanden sich in einer ähnlichen Situation, was Produktivität und Löhne betraf. Allerdings standen ihnen andere Strategien zur Bewältigung der damit verbundenen Probleme offen. Die Risiken der Liberalisierung ließen sich durch Beibehaltung einer eigenen Zollpolitik und einer eigenen Währung reduzieren: Wechselkurse, die noch im Jahr 2008 bei 70 % der Kaufkraftparitäten liegen, sorgen dafür, dass Exporte wettbewerbsfähiger sind und Importe nicht überhand nehmen. Die Löhne wiederum sind in der ersten Transformationsphase drastisch reduziert worden, vor allem durch eine hohe Inflation, die in den meisten Ländern über das gesamte Jahrzehnt der 1990er Jahre andauerte und im Spitzenjahr von 35 % (Ungarn 1991) bis über 1000 % (Bulgarien 1997, Estland 1992, Russland 1992, Slowenien 1989) reichte.

Was die Sparguthaben betrifft, so ist der ostdeutschen Bevölkerung nie klar geworden, dass sie eigentlich wertlos waren. Der Vergleich mit der jüngsten Finanzmarktkrise ist durchaus angebracht. Die Sparguthaben waren in der DDR auf der Aktivseite der Bankbilanzen mit Krediten an die Wirtschaft, bzw. den Staat unterlegt. Mit der Wirtschafts- und Währungsunion wurden diese Kredite notleidend. Es hätte also für die ostdeutschen Sparer zu einem ähnlichen Desaster kommen müssen wie für Anleger bei Lehman Brothers. Das war natürlich undenkbar. Nachdem in der Währungsunion die Geldvermögen und damit auch die Bilanzwerte der Banken 1 zu 2 umgestellt waren, übernahm der deutsche Staat im Einigungsvertrag die Vermögen und die Verbindlichkeiten des ostdeutschen Staates. Das entspricht einer Einlagensicherungsgarantie, wie sie auch in der jüngsten Finanzmarktkrise von der Bundesregierung abgegeben worden ist. In Osteuropa hat die bereits erwähnte Hochinflation das Problem der Sparguthaben mehr oder minder automatisch gelöst.

Die Währungsunion war eine gelungene Operation, die die ostdeutsche Wirtschaft auf ein stabiles monetäres Fundament stellte. Kann man das gleiche auch von der Privatisierung durch die Treuhand sagen, das zweite große Diskussionsthema im deutschen Transformationsprozess? Ziel der Privatisierung ist die Überführung der staatlichen Betriebe und des staatlichen Bodenbesitzes in selbständige, unternehmergeführte Betriebe, die im Wettbewerb miteinander stehen und bestehen. Das sind drei Operationen, die Regelung der Eigentumsrechte, die Gewinnung von unternehmerischem know-how und die Regelung funktionsfähigen Wettbewerbs, die grundsätzlich auch getrennt voneinander ausgeführt werden können. Da hier über das „volkseigene“ Vermögen verfügt wird, hat die Privatisierung auch einen Verteilungsaspekt. Hier wechselt nicht nur ein Stück Wald seinen Besitzer, sondern hier geht es um die materielle Struktur einer gesellschaftlichen Produktionsorganisation und um die Lebensgrundlage für einen wesentlichen Teil der Bevölkerung. Eines der weniger im Rampenlicht stehenden Probleme in diesem Zusammenhang ist die Gewinnung geeigneter Unternehmerpersönlichkeiten.

Die Privatisierungsaufgabe wurde der ursprünglich von der Regierung Modrow installierten Treuhandanstalt anvertraut, die transitorisch als riesige Holdinggesellschaft des DDR-Produktivvermögens auftrat. Aus den alternativen Möglichkeiten, Eigentumsrechte zu übertragen, entschied man sich für den Verkauf, und zwar entweder an Insider (Management-Buy-Out) oder an Outsider, zumeist aus Westdeutschland oder dem Ausland. Die Diskussion entzündete sich vor allem an der geplanten Geschwindigkeit der Privatisierung und an der Frage,

ob erst zu sanieren und dann zu privatisieren sei oder umgekehrt. Beides hat offensichtlich miteinander zu tun. Im Nachhinein, als sich nämlich herausstellte, dass die an das Produktivvermögen gebundene Beschäftigung nicht annähernd erhalten bleiben konnte und dass die Privatisierung keine Transformationsdividende erbrachte, sondern mit erheblichen Verlusten abschloss, musste man sich natürlich der Frage stellen, ob es nicht einen effizienteren Weg in die Marktwirtschaft gegeben hätte.

Am Ende schloss die Treuhand mit einem Verlust von 270 Mrd. DM ab. Von den ursprünglich etwa 4 Mio. Arbeitsplätzen der Treuhandunternehmen konnten mit Beschäftigungsgarantien beim Verkauf ca. 1,5 Mio. gesichert werden. Was wir hier vor uns haben, ist der Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie. War daran die Privatisierung schuld?

4. *Warum brach die ostdeutsche Industrie zusammen?*

1989 produzierte das verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland 45 % der Bruttowertschöpfung des Landes, 1991 waren es nur noch 14 %. In der Landwirtschaft spielte sich das gleiche ab: ein Rückgang des Anteils an der Bruttowertschöpfung von 10 % auf 3 %. Solche Veränderungen innerhalb kürzester Zeit sind beispiellos. Aber es ist auch klar, dass dieser Zusammenbruch nichts mit der Privatisierung zu tun haben konnte. Denn sie war 1991 erst in ihren Anfängen.

Warum war das Produktivvermögen der DDR nichts wert? Der Wert einer Firma besteht im Ertragswert, d.h. dem abgezinsten erwarteten Gewinn, der sich mit ihrer Produktion erzielen lässt, und im Bestandwert bestimmter materieller und immaterieller Vermögensbestandteile wie Immobilien, Markenname, Kundenstamm, Stammarbeiterschaft. Die Bestandswerte vieler Industrieimmobilien waren von Umweltschäden beeinträchtigt. Die Probleme beim Ertragswert lagen sowohl auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite.

Was die Nachfrage betraf, so mussten die ostdeutschen Güter ohne jeglichen außenwirtschaftlichen Schutz auf dem Binnen- und Außenmarkt mit westlichen Gütern konkurrieren. Das war aus Gründen der Produktpalette, der Qualität, des Designs und der Reputation nur zu niedrigen Preisen oder häufig überhaupt nicht möglich. Diese Tatsache hatte sich ja bereits vor der Wende im impliziten Wechselkurs von 4,40 zu 1 für handelbare Güter niedergeschlagen. Ein zu Anfang hoch veranschlagter Wert, der Handel mit den RgW-Ländern, stellte sich bald als

Illusion heraus. Denn diese Märkte brachen völlig ein. Vor ähnlichen Problemen standen auch die übrigen Transformationsländer in Ostmitteleuropa. Ihnen gelang allerdings mit Hilfe von Wechselkurs- und Lohnanpassungen eine Umorientierung ihres Außenhandels. Nicht zuletzt die anfängliche Assoziation und dann der spätere Beitritt zur EU haben die Außenwirtschaft dieser Länder zu ihrem wesentlichen Wachstumsmotor gemacht.

Eine solche Flexibilität auf der Angebotsseite gab es in Ostdeutschland nicht. Zum einen konnte es sie auf Grund der vollen Liberalisierung des Handels nicht geben. Zum anderen stiegen die Löhne rasch, und Tarifparteien und Politik schürten die Erwartung, dass die völlige Lohnangleichung an Westdeutschland sehr kurzfristig erfolgen werde. Ein potentieller Investor in ein ostdeutsches Unternehmen sah sich also mit schwachen Preisen und steigenden Lohnkosten bei einer insgesamt weit unter dem westdeutschen Niveau liegenden Produktivität konfrontiert. Kurzum, der Ertragswert der meisten ostdeutschen Industriebetriebe war unter diesen Umständen negativ. Das hatte bereits kurz nach der Währungsunion der spätere Nobelpreisträger Akerlof mit seinen Ko-Autoren festgestellt.

Die Probleme mit der Industrie waren in allen Transformationsländern die gleichen und zwar unabhängig von der gewählten Privatisierungsstrategie. In Deutschland brach die Industrieproduktion tiefer ein auf Grund der Spezialisierung auf Anlagegüter, auf Grund der vollständigen Liberalisierung und auf Grund der Inflexibilität des Arbeitsmarktes bzw. der ökonomisch ungerechtfertigten Lohnsteigerungen. Das mag auf längere Sicht auch gewisse Vorteile mit sich bringen. Denn die Produktion im verarbeitenden Gewerbe, die seit 1993 wieder anstieg und das bis heute mit beachtlichen Wachstumsraten, musste sich von vornherein auf eine Hochlohnsituation und scharfen Wettbewerb, d.h. auf „westliche“ Bedingungen, einstellen. Diesen Transformationspfad haben Sinn und Sinn als „Hochlohn-High-Tech-Strategie“ beschrieben. So konnte relativ rasch ein Großteil des Produktivitätsrückstands aufgeholt werden, das allerdings auf Kosten der Beschäftigung.

5. *War die deutsche Transformation ein Erfolg?*

Damit sind wir bereits bei der Frage angelangt, ob der deutsche Sonderweg der Transformation ein Erfolg war oder nicht. Die Antwort hängt wesentlich davon ab, woran man Erfolg messen möchte. In den meisten Fällen ist das westdeutsche Niveau das Maß aller Dinge. Und es ist in mancher Hinsicht auch erreicht worden: Infrastruktur- und Wohnraumausstattung, Qua-

lität der Städte, Bildungs- und Gesundheitssystem. Auch die verfügbaren Einkommen liegen unter Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede nicht allzu weit auseinander. Nur im produktiven Bereich klafft noch eine deutliche Lücke, und zwar vor allem im verarbeitenden Gewerbe.

Mindestens ebenso wichtig wie das westdeutsche Niveau als Messlatte ist der Vergleich mit den übrigen Transformationsländern in Ostmitteleuropa. Hier ist vor allem die Tschechische Republik interessant. Denn als der höher entwickelte Teil der alten Tschechoslowakei lag sie vor der Wende mit der DDR gleichauf. Dies waren die zwei produktivsten Mitglieder des RgW. Und wie sieht es im Jahr 2008 aus? Für Tschechien errechnet sich (zu Kaufkraftparitäten) ein BIP pro Kopf, das bei etwa 67 % des westdeutschen Niveaus liegt und damit genau dem ostdeutschen Niveau gleich ist. Pro Beschäftigten besteht allerdings bereits ein deutlicher Unterschied: 77 % des westdeutschen Niveaus in den neuen Bundesländern, 65 % in Tschechien. Das lässt eine höhere Erwerbstätigkeit bzw. eine sehr viel niedrigere Arbeitslosigkeit in Tschechien vermuten. Noch deutlichere Unterschiede weisen die Bruttomonatslöhne in den beiden Ländern auf: Sie betragen 2008 in Westdeutschland 2394 € (100 %), in Ostdeutschland 1864 € (78 %) und in Tschechien 1330 € (56 %). Hier ist eine Umrechnung zu Wechselkursen durchaus sinnvoll. Für Tschechien ergibt sich dabei ein Bruttomonatslohn von 940 €, also nur die Hälfte des ostdeutschen Niveaus, woraus man eine erheblich größere Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Industrie im Vergleich zu Ostdeutschland ableiten kann.

Am Erfolg des deutschen Sonderwegs zweifelt man allerdings angesichts der gewaltigen Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern. 1991 betrug die Arbeitslosenquote noch 10,2 % im Osten (im Westen 6,2 %). Dann ist sie bis 2005 auf Werte über 20 % angestiegen (wohlgemerkt ohne die versteckte Arbeitslosigkeit), um danach auf 14,7 % im Jahr 2008 zu sinken, noch immer das Doppelte der westdeutschen Rate von 7,2 %. Vergleichen wir damit die Arbeitslosenrate in Tschechien: Von 2000 bis 2008 betrug sie durchschnittlich 7,2 % und lag damit noch unter dem westdeutschen Durchschnitt für diese Periode.

Wieso schneidet die tschechische Transformation in diesem Punkte besser ab als die deutsche, die doch eine ungleich größere Unterstützung von außen erfahren hat? Es wäre jetzt zu einfach zu sagen, genau diese Unterstützung von außen war das Problem. Aber die Unterschiede zwischen den beiden Ländern haben damit zu tun. 1990-91 gingen die Reallöhne in Tschechien um 30 % zurück, um erst dann wieder zu steigen. (Hier sei nur kurz an das berüchtigte

„Schürer-Papier“ erinnert, dass für die DDR eine ähnliche Reallohnreduzierung für erforderlich hielt.) Einer großzügigen Sozialpolitik fehlten in Tschechien die Mittel. So erwies sich der Arbeitsmarkt als flexibel und konnten die Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Industrie erst einmal über die Kosten aufrecht erhalten. Die Industrieproduktion brach nicht völlig zusammen. Im Gegenteil: Die Anpassung an modernere Strukturen erfolgte äußerst langsam. 2008 hat die Industrie noch einen Anteil von 31-32 % an der gesamten Bruttowertschöpfung. Im stark industriell geprägten Westdeutschland liegt der Prozentsatz bei 24 % (Ostdeutschland: 18 %). Mit anderen Worten, Ostdeutschland hat im Unterschied zu Tschechien eine schockartige Modernisierung erfahren und nähert sich jetzt von unten an das „normale“ westdeutsche Niveau an.

6. *Was hat die Transformation gekostet?*

Die wohl am schwersten wiegenden Kosten der Transformation sind bereits genannt: die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland. Das hatte niemand beim Abschluss der beiden Deutschland-Verträge erwartet, wohl auch auf Grund von Unkenntnis über die ökonomischen Zusammenhänge und den wahren Zustand der Produktionskapazitäten und der Infrastruktur in der DDR. Wenn heute nur 29 % der Ostdeutschen mit der Demokratie zufrieden sind (Westdeutschland 62 %), wenn nur 19 % eine gute Meinung von der sozialen Marktwirtschaft haben (in Westdeutschland mit 39 % auch nicht gerade viel, aber eben doch doppelt so viel) und wenn 58 % der Ostdeutschen die Gleichheit der Freiheit vorziehen (Westdeutschland 36 %), dann scheint mir das vor allem Folge der gewaltigen Arbeitslosigkeit zu sein, die als schwere Hypothek auf dem Transformationsprozess lastet.

Spricht man über Kosten der Transformation, dann sind damit jedoch meistens die Nettotransfers von West nach Ost gemeint. Sie sind historisch ohne Vergleich. Auch in dieser Hinsicht ist der deutsche Weg ein Sonderweg, denn keinem anderen Transformationsland stand so massive Unterstützung von außen zur Verfügung. Die reinen Zahlen sind kaum fassbar: Auf 1,6 Billionen € schätzt Schroeder die Transfers zwischen 1990 und 2008.

Natürlich lässt sich nicht übersehen, dass es sich hierbei weniger um Kosten der Transformation handelt als um Kosten der Wiedervereinigung. Soweit die Transfers aus Steuern und Sozialabgaben der westdeutschen Bürger alimentiert wurden, gingen sie auf Kosten der dort verfügbaren Einkommen. Allerdings fand im Westen kein entsprechender Nachfragerückgang

statt, und damit keine Gefährdung der Beschäftigung, da ein Großteil der ostdeutschen Konsumausgaben und vor allem die Investitionsausgaben sich auf westdeutsche Produkte richteten. Soweit die Transfers aus Schulden alimentiert wurden, das ist ein nicht unerheblicher Teil, handelte es sich um ein keynesianisches Stimulierungsprogramm, das sowohl der ostdeutschen wie der westdeutschen Wirtschaft zugute kam. Hier wird die Zurechnung von Kosten und Nutzen noch schwieriger.

8. *Schluss: Warum ist nicht alle Welt zufrieden mit dem Ergebnis?*

Dafür fehlt mir hier die Zeit. Deshalb möchte ich eine andere Schlussbemerkung machen. Als Rechtfertigung für die fatale Lohn- und Einkommenspolitik und damit auch die hohen Transfers wird immer wieder die drohende Abwanderung aus Ostdeutschland angeführt. Das scheint eine traumatische Vorstellung gewesen und geblieben zu sein. Vor der Wende hat sie zur Mauer aus Beton geführt, nach der Wende zur Mauer aus hohen Löhnen und hohen Sozialleistungen. Die erste Mauer war leider ziemlich effektiv. Die zweite war das nicht. Denn sie hat den vermeintlichen Sog hoher westlicher Löhne nur durch den sehr realen Druck hoher östlicher Arbeitslosigkeit ersetzt und eine massive Abwanderung nicht verhindert.