

Zehn Fragen zur Deutschen Einheit

Gerhard Heimpold

Internationale Medien haben ein anhaltend großes Interesse an den wirtschaftlichen Entwicklungen nach der Herstellung der Einheit Deutschlands. Dies gilt in spezieller Weise für Südkorea, das die Erfahrung eines geteilten Landes mit Deutschland gemeinsam hat. Dort wird der 25. Jahrestag des Mauerfalls zum Anlass genommen, über die deutsche Entwicklung zu berichten und wenn möglich für die Zukunft des eigenen Landes Lehren zu ziehen. Am 20. März 2014 wurde Dr. Gerhard Heimpold, kommissarischer Leiter der Abteilung Strukturökonomik des IWH, von einem Team des Fernsehsenders „Korean Broadcasting Systems“ (KBS), einem öffentlich-rechtlichen Fernsehsender in der Republik Korea, zur Deutschen Einheit sowie zum wirtschaftlichen Aufholprozess der Neuen Länder und speziell Sachsen-Anhalts interviewt. Eine Schriftfassung dieses Gesprächs wird nachfolgend wiedergegeben.*

Ansprechpartner: Gerhard Heimpold

JEL-Klassifikation: P20, O25

Schlagwörter: Ostdeutschland, Transformation, Strukturwandel, Regionalpolitik

1. Wie hoch schätzte man die Kosten vor der Deutschen Einheit? Wie hoch sind die tatsächlichen Kosten der Vereinigung ausgefallen, das heißt, in welcher Höhe sind insgesamt Transferleistungen aus dem Westen in den Osten geflossen? Wie hoch ist schätzungsweise der weitere finanzielle Bedarf für die Neuen Bundesländer?

Die Kosten der Einheit Deutschlands vorab zu schätzen, war kaum möglich. Die DDR-Führung ließ ein Bild über die DDR-Wirtschaft verbreiten, das schöngefärbt war. In der Retrospektive hat das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) die Nettokosten ermittelt, die sich aus der Herstellung der Einheit Deutschlands ergaben. Die Daten dieser Studie, die die Jahre 1991 bis 2005 umfasst, ergeben ein Nettovolumen von einer Billion Euro in diesem Zeitraum.¹ Künftig werden die Mittelflüsse aus den Europäischen Strukturfonds geringer, und die Solidarpakthilfen des Bundes werden auslaufen. Daher besteht die Notwendigkeit, die Mittel

künftig noch stärker auf die wirtschaftlich vielversprechendsten Projekte zu konzentrieren.

2. Gibt es seitens der Bundesregierung Angaben zur wirtschaftlichen Effektivität der Transferleistungen? Wenn nicht, warum nicht?

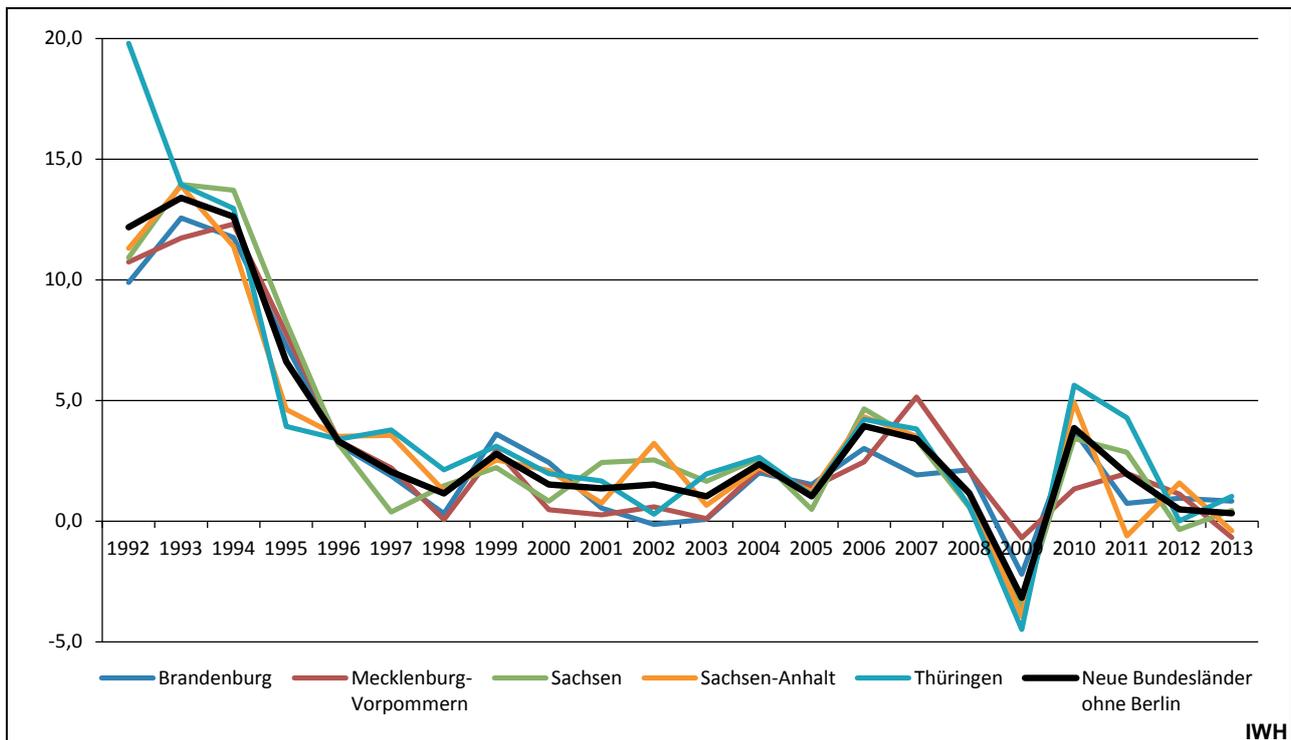
In Deutschland werden wirtschaftspolitische Programme üblicherweise von unabhängigen Forschungseinrichtungen evaluiert. Eines der wichtigsten Wirtschaftsförderprogramme war und ist ein regionalpolitisches Programm: die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Es gewährt Investitionszuschüsse für Unternehmen und für Kommunen. In zahlreichen Studien, darunter auch aus dem IWH,² wurde dieser Förderung eine positive Anstoßwirkung attestiert. Mit anderen Worten: Ohne diese Zuschüsse wären die Investitionen in sehr vielen Fällen gar nicht, nicht im gegebenen Umfang oder erst später getätigt worden. Allerdings waren auch Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen.

* Ausschnitte des Interviews wurden in einem Fernsehbeitrag des Senders KBS in koreanischer Sprache veröffentlicht, der auch online abrufbar ist, vgl. http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=2835096&.

¹ Berechnet auf der Grundlage der Daten in Blum, U. et al.: Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder. IWH-Sonderheft 4/2009, Halle (Saale) 2009, 104.

² Vgl. zuletzt IWH: Evaluation der Fördermaßnahme Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA-Infra). Gutachten im Auftrag des Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Freistaates Sachsen. IWH Online 2/2012. Halle (Saale) 2012.

Abbildung 1:
 Jährliche Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner
 - in %, preisbereinigt, verkettet -



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 2014; Darstellung des IWH.

3. Es gibt Ansichten, die die allzu schnelle Vereinigung verantwortlich machen für die Höhe der Kosten der Deutschen Einheit.

Aus meiner Sicht war das Gegenteil der Fall. Ein langsames Vorgehen hätte bedeutet, die ineffizienten früheren Kombinatstrukturen über längere Zeit am Leben zu halten. Dies hätte die öffentlichen Haushalte angesichts der hohen Verluste, die die ehemaligen Kombinate nach dem Übergang in die Marktwirtschaft machten, finanziell überfordert.

4. Wie beurteilen Sie die Entscheidung für einen Umtauschkurs von eins zu eins zwischen Ostmark und Westmark?

Die Entscheidung für einen Umtauschkurs von eins zu eins für Guthaben bis zu einer Höhe von 4 000 Mark für Erwachsene und 2 000 Mark für Kinder und für laufende Zahlungen, etwa Löhne, war damals politisch motiviert. Es sollten soziale Spannungen und eine Massenabwanderung in den Westen Deutschlands vermieden werden. Für den ostdeut-

schen Unternehmenssektor bedeuteten die geltenden Umtauschverhältnisse faktisch eine Währungsaufwertung. Sie beeinträchtigten die Wettbewerbsfähigkeit. Aber es war keinesfalls der Umtauschkurs allein, der eine massive Deindustrialisierung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auslöste. Es war ein ganzes Faktorenbündel, das die ostdeutschen Betriebe in Schwierigkeiten brachte: das Wegbrechen der Märkte in den Mitgliedstaaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, dem damaligen wirtschaftlichen Bündnis der sozialistischen Staaten, der rasche Lohnanstieg, der angesichts einer geringen Produktivität die Betriebe überforderte, und der weithin verschlissene, obsoletere Sachkapitalstock, der ein Erbe der langjährigen Vernachlässigung von Investitionen in der DDR war.

5. Wie ist der Stand der Angleichung zwischen Ost und West? Wie würden Sie ihn bewerten?

Einerseits zeigt sich ein deutlicher Fortschritt, andererseits bestehen unverändert einige Defizite. Ein Fortschritt zeigt sich in Ostdeutschland (ohne Berlin) beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner,

das ursprünglich 67% unter dem westdeutschen Niveau lag; heute beträgt die Lücke noch 33%. Der Kapitalstock im Unternehmenssektor und in der Infrastruktur wurde modernisiert. Die Umweltsituation hat sich spürbar verbessert. Die Neuen Länder verfügen über einen gut ausgebauten öffentlichen Forschungs- und Bildungssektor. Andererseits erweisen sich einige strukturelle Probleme als sehr hartnäckig: die geringe Unternehmensgröße, schwache Aktivitäten in Forschung und Entwicklung (FuE) der privaten Unternehmen, das Fehlen von Konzernzentralen und siedlungsstrukturelle Besonderheiten.

6. Ist der Angleichungsprozess in den einzelnen Neuen Bundesländern unterschiedlich verlaufen? Bitte erläutern Sie ggf. diese Unterschiede und die Gründe dafür.

Bei den Veränderungsdaten des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner zeigen sich kaum Unterschiede zwischen den einzelnen ostdeutschen Ländern (vgl. Abbildung 1). Dies weist darauf hin, dass alle Flächenländer in Ostdeutschland ähnliche Schwachpunkte in den gerade genannten Bereichen aufweisen. Überall dominieren kleine Unternehmen, während große Firmen mit eigenen Forschungsabteilungen fehlen; die Folgen sind eine geringere Exportintensität und Produktivität. Auch städtische Ballungen sind nicht so ausgeprägt wie ihre westdeutschen Pendanten.

7. Sachsen-Anhalt hat unseres Wissens im Vergleich zu anderen Neuen Bundesländern mehr Schulden, eine höhere Arbeitslosigkeit, einen höheren Bevölkerungsrückgang und ein niedrigeres Wirtschaftswachstum. Worin liegen die Ursachen hierfür?

Sachsen-Anhalt war im Vergleich zu anderen Regionen in Ostdeutschland mit einer besonders ungünstigen wirtschaftlichen Ausgangssituation konfrontiert. Dieses Land wies eine Konzentration auf Branchen mit hohem Restrukturierungsbedarf auf – andere ostdeutsche Länder verfügten dagegen über stärker diversifizierte Strukturen. So waren in Sachsen-Anhalt große Kombinate der Chemischen Industrie, des Schwermaschinenbaus und der Nichteisen-Metallurgie angesiedelt, deren Kapital-

stock verschlissen war. Luft, Boden und Wasser wiesen extreme Verschmutzungen auf. Auch der Braunkohlebergbau, der ebenfalls die Umwelt stark beeinträchtigte, spielte eine große Rolle. Die Nichteisen-Metallurgie, insbesondere der Kupferbergbau, erwies sich unter Weltmarktbedingungen als ineffizient. Und der Schwermaschinenbau verlor seine angestammten Märkte in Osteuropa, insbesondere in der Sowjetunion. Im Gefolge kam es zu enormen Arbeitsplatzverlusten. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze reichten nicht aus, um die verlorengegangenen zu kompensieren. Was übrigens die Arbeitslosenquote betrifft, weist Sachsen-Anhalt seit einigen Jahren nicht mehr den ungünstigsten Wert unter den ostdeutschen Flächenländern auf.

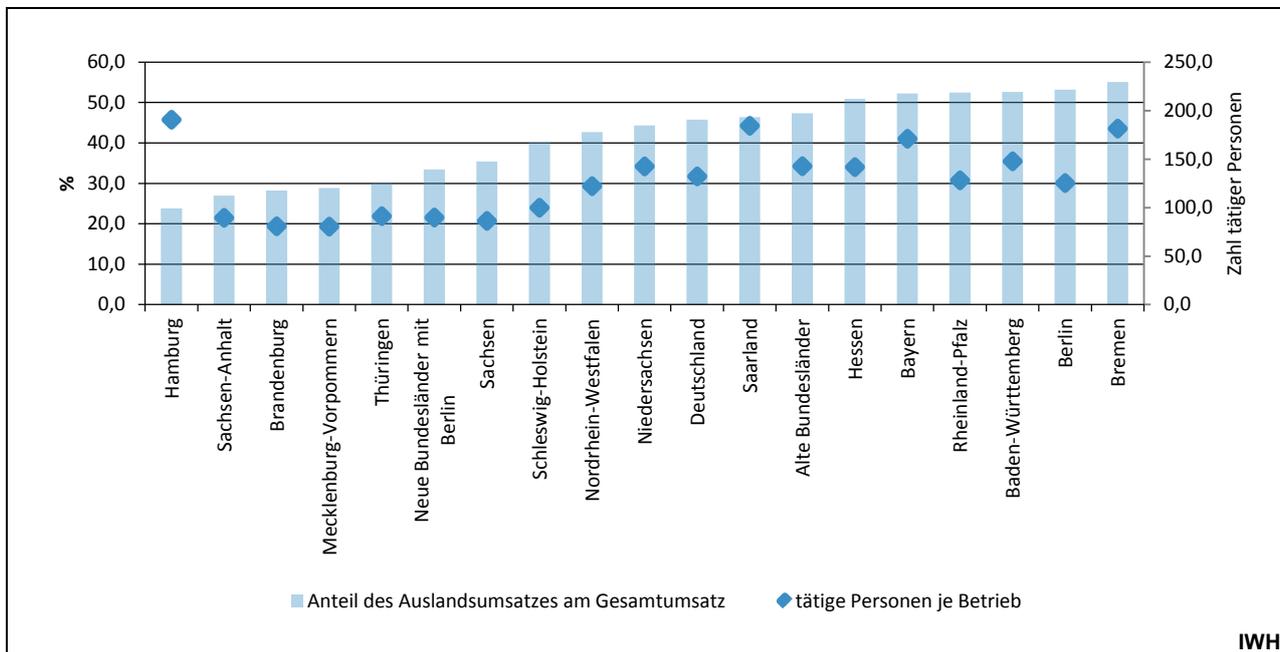
8. Wir haben gehört, dass die „Politik der Leuchttürme“ in Sachsen erfolgreich war. Welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen waren – unmittelbar nach der Wiedervereinigung – in Sachsen-Anhalt erfolgreich und welche nicht?

Für die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen-Anhalt und auch in den anderen Neuen Ländern nach der Herstellung der Einheit Deutschlands waren vier Politikbereiche von besonderer Bedeutung: erstens die Umstrukturierung des Unternehmenssektors durch Privatisierung, Attrahierung externer Investoren und Existenzgründungen; zweitens die Modernisierung des Kapitalstocks in privatisierten Unternehmen und in der wirtschaftsnahen Infrastruktur, mit positiven Folgen für die Produktivität und die Umwelt; drittens der Ausbau der öffentlichen Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Diese Modernisierungsmaßnahmen gingen mit einem vierten Politikstrang einher, nämlich massiven Sozialtransfers, um Spannungen in diesem Bereich entgegenzuwirken. Unter den Infrastrukturmaßnahmen sind in Sachsen-Anhalt die so genannten Chemieparke hervorzuheben. Deren branchenspezifische Infrastruktur hat Sachsen-Anhalt als Chemiestandort gestärkt. Effektivitätsmängel gab es allerdings auch, etwa durch Überschätzung der Bedarfe an wirtschaftsnaher Infrastruktur in peripheren Räumen und Kleinstädten in den frühen Aufbaujahren. Damals wurden in den genannten Regionen teilweise Gewerbegebiete geschaffen, ohne dass es hinreichende Nachfrage durch Unternehmen gab.

Abbildung 2:

Anteil der Auslandsumsätze an den Gesamtumsätzen und durchschnittliche Zahl der tätigen Personen je Betrieb des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden; nach Bundesländern im Jahr 2013

- Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr tätigen Personen, Wirtschaftszweigklassifikation WZ 2008 -



Quelle: Statistisches Bundesamt: Jahresbericht für Betriebe 2013 – Arbeitsunterlage. Betriebe von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden mit 20 und mehr tätigen Personen. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden 2014, Zugriff am 12.05.2014; Darstellung des IWH.

9. Was ist vorrangig nötig, um Sachsen-Anhalt weiter an das Niveau der Alten Bundesländer anzugleichen? Müssen möglicherweise die Transferleistungen über das gegenwärtige Niveau hinaus erhöht werden? Wenn ja, um wie viel und in welchen Bereichen?

Um ein weiteres Aufholen Sachsens-Anhalts zu erreichen, bedarf es eines weiteren Strukturwandels. Dies erfordert, günstige Bedingungen für das weitere Unternehmenswachstum zu gewährleisten. Denn den gordischen Knoten der wirtschaftlichen Entwicklung bildet die geringe Unternehmensgröße. Sie war und ist eine wichtige Ursache geringerer Export- und FuE-Intensität sowie geringerer Produktivität im Vergleich zu Westdeutschland (speziell zur Betriebsgröße und Exportintensität in der Industrie vgl. Abbildung 2). Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, ist in erster Linie eine Herausforderung für die Unternehmen selbst. Die öffentliche Hand sollte sich auf die Bereitstellung von Infrastrukturen und das Setzen günstiger Bedingungen für unternehmerische Investitionen so-

wie FuE in kleinen und mittleren Unternehmen konzentrieren. Dies sind Anforderungen, die in allen Neuen Ländern gelten.

10. Die Höhe des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner weist in den einzelnen Neuen Bundesländern keine gravierenden Unterschiede auf. Im Jahr 2012 bewegte es sich zwischen 22 000 und 23 000 Euro (ohne Berlin). Die wirtschaftliche Entwicklung und deren Geschwindigkeit waren in den Neuen Bundesländern jedoch unterschiedlich, so haben wir jedenfalls erfahren. Wie ist es zu erklären, dass das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner dennoch einen annähernd gleichen Stand aufweist?

Die Unterschiede beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner sind tatsächlich, ähnlich wie die Veränderungsrate, beim Vergleich der einzelnen ostdeutschen Länder vergleichsweise gering (vgl. Abbildung 1). Dies weist darauf hin, dass alle ostdeutschen Länder vor ähnlichen Herausforderungen stehen.