

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2000

Den Aufschwung nutzen – Politik für Arbeitsplätze,
soziale Gerechtigkeit und ökologischen Umbau

PapyRossa Verlag

6. Ostdeutschland: Der Aufschwung findet nicht statt

6.1 Am Anfang – ein illusionäres Leitbild

Zehn Jahre nach dem Beitritt der neuen Länder in die Bundesrepublik ist der Übergang in die Marktwirtschaft der Bundesrepublik abgeschlossen; d.h. Wirtschaft und Gesellschaft sind in kapitalistische Verhältnisse integriert und entwickeln sich auf dieser Grundlage. Kaum noch sind in der amtlichen deutschen Statistik gesonderte Daten für die Region »Neue Bundesländer insgesamt« zu finden. Vielfältig sind die Versuche, den Anpassungsprozeß als mehr oder weniger erfolgreich abgeschlossen zu betrachten, Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen als Bundesländer zu sehen wie Hessen oder Niedersachsen, wobei jedes dieser Länder spezifische Eigenheiten besitze. Deshalb sei es auch an der Zeit, die besonderen Fördermaßnahmen für Ostdeutschland spätestens 2004 zu beenden, wie es gegenwärtig vorgesehen ist.

Dennoch sind im öffentlichen Bewußtsein – sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland – die »Neuen Bundesländer« nach wie vor und sicher noch für eine sehr lange Zeit eine besondere deutsche Region und dies aus zwei Gründen:

1. wegen ihrer Herkunft aus dem zusammengebrochenen anderen deutschen Staat, der DDR;
2. wegen der unbefriedigenden Ergebnisse des Transformationsprozesses.

Dabei startete die Vereinigung in euphorischer Stimmung, die sich sowohl in den verkündeten Erwartungen und Zielen der damaligen Regierung als auch in den Hoffnungen der Mehrheit der ostdeutschen Bevölkerung widerspiegelte. In kürzester Zeit sollten Produktivität und Einkommen in Ostdeutschland westdeutsches Niveau

erreichen und damit dem Durchschnitt der westlichen Bundesländer entsprechende Lebensbedingungen geschaffen werden.

Der Weg zu diesem Ziel entsprach dem neoliberalen Zeitgeist: Öffnung des neu gewonnenem ostdeutschen Marktes für Kapital- und Warenströme. »Sanierung durch Privatisierung« galt für die Veräußerung des Treuhandanstalt (THA)-Vermögens und »Rückgabe vor Entschädigung« in allen Fällen, wo Alteigentümer legitimierte Ansprüche erhoben. Das letztgenannte Prinzip der Transformationsstrategie wird von der heutigen Bundesregierung als »Fehlsteuerung« bezeichnet (Jahresbericht 1999; S. 29), weil es den wirtschaftlichen Aufbau nachhaltig behinderte.

Die damals amtierende Regierung aber verbreitete Zuversicht: Kapital- und Warenstrom würden in kürzester Zeit die enormen produktiven und konsumtiven Bedürfnisse befriedigen. Und dies natürlich alles im freien Spiel der Marktkräfte ohne andauernde staatliche Interventionen. Nur für vier Jahre von 1991 bis 1994 wurde der »Fonds Deutsche Einheit« mit 115 Mrd. DM dotiert. Alle weiteren Kosten der Einheit sollten aus den Erlösen der THA und den Steuereinnahmen aus dem erwarteten Vereinigungsboom gedeckt werden; Steuererhöhungen wurden nicht für erforderlich gehalten.

Die ökonomische Entwicklung in den neuen Ländern sollte durch einen »aufholenden Wachstumstyp«, mit hohen Zuwachsraten für eine lange Periode, bestimmt werden, wie sie in der unmittelbaren Nachkriegsperiode im früheren Bundesgebiet typisch war. In den neuen Ländern werde es jedoch noch schneller vorangehen, weil die ökonomischen und sozialen Bedingungen wesentlich günstiger als damals seien. Die Konvergenz zum früheren Bundesgebiet wäre so schnell erreichbar.

Natürlich gab es warnende Stimmen aus Politik und Wissenschaft, die Zweifel an den positiven Auswirkungen der neoliberalen Transformationsstrategie hegten. Diese Einwände wurden mit dem Argument vom Tisch gefegt, es gebe keine Alternative zum eingeschlagenen Weg für den Aufschwung Ost. Eine etwaige Sanierung von THA-Unternehmen vor ihrer Privatisierung sei viel zu teuer. Als Dirigisten wurden Experten, wie u.a. auch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* verketzert, die vor vereinfachenden

Parallelen zur deutschen Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit oder zur Entwicklung in Japan oder den sogenannten asiatischen »Tigerstaaten« warnten.

6.2 Zum gegenwärtigen Stand der Niveauangleichung

Das neoliberale Leitbild eines dauerhaft dynamischen Wachstumstyps für die ostdeutsche Wirtschaft, das von der Mehrheit der wirtschaftswissenschaftlichen Institute unterstützt wurde, erwies sich recht bald als untauglich. Die hereinbrechenden Kapital-, aber vor allem die Warenströme entfachten keinen Aufschwung; sie zerstörten vielmehr die eigenen ostdeutschen Produktionskapazitäten und stürzten die Region in eine tiefe Krise. Die Einführung der D-Mark verschlechterte die ohnehin schwache Konkurrenzfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft weiter. Das Bruttoinlandsprodukt Ostdeutschlands verringerte sich in zwei aufeinanderfolgenden Jahren 1990 und 1991 nach verschiedenen Schätzungen jeweils um 20 bis 30 Prozent. Die Industrieproduktion stürzte bis 1992 auf ein Drittel ihres Niveaus von 1989. Die Folgen eines derartigen Einbruchs enttäuschten alle Hoffnungen auf einen schnellen Aufholprozeß.

Die in den Folgejahren höheren Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und der Industrieproduktion in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland erklären sich vor allem aus der tiefen Krise (Basiseffekt), mit der die Umgestaltung eingeleitet wurde. Der Ausbau der Infrastruktur mit öffentlichen Mitteln und die mit erheblichen Subventionen stimulierten Modernisierungsinvestitionen der Unternehmen führten zu einem kurzatmigen Investitions- und Bau-boom in den neuen Bundesländern. Nur für diese kurze Phase kann von einer aufholenden Entwicklung gesprochen werden.

Insgesamt aber lagen die Wachstumsraten viel zu niedrig, um den prophezeiten Angleichungsprozeß zu bewirken. Damit belegt die bisherige Entwicklung, daß die ostdeutsche Wirtschaft das Modell eines aufholenden Wachstumstyps nicht erreicht hat.

In den Jahren 1997 bis 1999 lagen die Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts unter den westdeutschen Werten, so daß der An-

gleichungsprozeß in diesen Jahren sogar einen Rückschlag erfuhr. Die überdimensionierte Bauwirtschaft in Ostdeutschland geriet ab 1995/96 in eine Krise, die bis heute anhält. Dies wirkte sich negativ auf die Gesamtentwicklung der ostdeutschen Wirtschaft aus.

Inzwischen ist das Ziel, eine schnelle Angleichung, vor allem des Einkommensniveaus in den neuen Ländern an das im früheren Bundesgebiet zu erreichen, aufgegeben. Sowohl die öffentlichen Gebietskörperschaften als auch die Unternehmerverbände gehen davon aus, daß die gegenwärtige Lücke in den nächsten Jahren nicht geschlossen werden kann.

Die ungenügende Produktions- und Einkommensentwicklung hatte gravierende soziale Folgen. Infolge der starken Diskrepanz zwischen Produktions- und Produktivitätsanstieg verminderte sich die Zahl der Erwerbstätigen weiter von 7,3 Millionen im Jahre 1991 kontinuierlich auf 6,1 Millionen im Jahre 1999. Parallel dazu stieg die Zahl der Arbeitslosen auf 1,4 Millionen Personen an.

Eine gravierende Folge der verfehlten Transformationsstrategie ist die große Lücke zwischen Produktion und Verbrauch in der ostdeutschen Wirtschaft. Auch gegenwärtig müssen etwa ein Drittel der letzten inländischen Verwendung des Sozialprodukts durch private und öffentliche Transfers gedeckt werden (vgl. IWH, 19. Bericht, S. 13f.).

In diesem negativen Saldo in der Leistungsbilanz der neuen Länder spiegeln sich drei gravierende Schwächen ihrer Wirtschaft wider:

1. ihre mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit, vor allem auf den äußeren und überregionalen Märkten,
2. ihre ungenügende Akkumulationsfähigkeit, also die Abhängigkeit von Kapitalimporten,
3. ihr hoher Bedarf an Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Renten u.a.), der nicht aus eigenem Aufkommen gedeckt werden kann.

Diesen offensichtlichen Fehlentwicklungen stehen eine Reihe wirklicher Fortschritte gegenüber, selbst wenn sie weit unter den ursprünglich deklarierten Zielen blieben. Dank der umfangreichen öffentlichen Transfers, insbesondere im sozialen Bereich, wurden

Härten für viele ostdeutsche Bürger gemildert. Zusammen mit den erreichten Reallohnsteigerungen seit 1991 und der Überwindung offensichtlicher Schwächen der DDR-Gesellschaft (Konsumgüterangebot, Wohnraummodernisierung, Reisefreiheit u.a.) hat dies schärfere soziale Konflikte bisher verhindert.

6.3 Die Ursachen der Fehlentwicklungen

Eine wesentliche Ursache dafür, daß sich in der ostdeutschen Wirtschaft kein aufholender Wachstumstyp einstellte, bestand darin, daß die dafür erforderlichen ökonomischen Bedingungen nicht vorhanden waren und von der Wirtschaftspolitik nur unzureichend hergestellt wurden. Alle bekannten Verläufe einer nach- bzw. aufholenden Entwicklung fanden in abgegrenzten, meist nationalstaatlichen Wirtschaftsregionen statt. Das »Wirtschaftswunder« in der Bundesrepublik kam zustande, weil die Regierungen mit Wechselkursbarrieren, Zollschranken und massiver, selektiver Förderpolitik gegenüber den inländischen Unternehmen (Investitionshilfegesetz für die Grundstoffindustrien) zunächst die internen Produktionskapazitäten wettbewerbsfähig machten und sie dann sukzessive in den internationalen Markt entließen. Dies war 1990 hinlänglich bekannt und analysiert. Gerade auf diesen Erkenntnissen basierend formulierte z. B. die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* Vorschläge, die darauf hinausliefen, den neuen Ländern etwa mittels international erprobter »local content-Klauseln« für eine längere Periode Schutz vor ruinöser Konkurrenz zu verschaffen. Dies hätte auch mit der EU ausgehandelt werden müssen. (Siehe MEMORANDUM '91)

Natürlich hätte auch eine solche Wirtschaftsstrategie hoher und längerfristiger öffentlicher Förderung bedurft. Die meisten ostdeutschen Betriebe, insbesondere die großen THA-Unternehmen (Kombinate), mit ihren lokalen und regionalen Kooperations-, Liefer- und Bezugsnetzen, vor allem mit ihrer Exportintensität, wären nur mit massiven Subventionen konkurrenzfähig geworden. Die damalige Bundesregierung lehnte eine solche Strategie als zu teuer ab.

Stattdessen bot die von ihr beauftragte THA das ostdeutsche Anlagevermögen privaten Investoren zum Kauf an. Dies hatte zwei wesentliche sozialökonomische Folgen:

1. Der Marktpreis der zum Verkauf stehenden THA-Unternehmen fiel bereits drastisch durch das massenhafte Angebot; sowie infolge der politischen Strategie der Regierung, das gesamte THA-Vermögen sehr schnell und restlos zu privatisieren.
2. Da sich in der Region nur unzureichend anlagesuchendes Kapital befand, konnte es nur über externe Anleger gewonnen werden. Der mit dem westlichen Kapitalzustrom verbundene Import von westlichen Eigentümern und Managern war ein wesentliches sozialökonomisches und politisches Ziel der Bundesregierung.

Die westlichen Kapitalanleger, die sich für das THA-Angebot interessierten, entschieden sich natürlich nicht nach den ökonomischen und sozialen Bedürfnissen der Region und ihrer Bürger, sondern nach ihren jeweiligen Profit- und Expansionsinteressen. Sie kauften »Filetstücke«, die ihre Produktpalette erweiterten bzw. ergänzten und auch dies nur bei hohen öffentlichen Subventionen, wie z.B. den Investitionszulagen und -zuschüssen für die Modernisierung der übernommenen ostdeutschen Kapazitäten. Vielfach schafften sie sich gar durch billigen Aufkauf lästige Konkurrenten vom Hals, deren Kunden sie übernahmen.

Die vorwiegend aus Westdeutschland hereinbrechende Konsumgüterflut, die andere wesentliche Komponente der neoliberalen Transformationsstrategie, verdrängte in großem Umfange heimische Produktionskapazitäten.

Die neoliberale Strategie stellte auch nicht in Rechnung, daß Rückständigkeit einer Region kein hinreichender Grund für eine aufholende Entwicklung ist, was die Lage vieler Entwicklungsländer offenbart. Unter kapitalistischen Bedingungen müssen sich vor allem besondere *Verwertungsbedingungen* in solchen Regionen auf-tun, die anlagesuchendes Kapital anziehen. Inzwischen wird auch klar, daß massive Lohnsenkungen oder fortdauernder Lohnstopp in Ostdeutschland keine Garantie für den noch immer erhofften »selbst-

tragenden Aufschwung Ost« und eine Angleichung der Lebensverhältnisse Ost an West bieten.

Bei kritischer Bewertung der Ergebnisse zehnjähriger Entwicklung in der ostdeutschen Wirtschaft geht es nicht um eine »Fehleinschätzung« des erforderlichen Zeitraumes für die Angleichung an westdeutsche Verhältnisse, sondern um fundamentale Fehler in der Transformationsstrategie. Darin besteht zugleich auch die entscheidende ökonomische und wirtschaftspolitische Ursache für den noch immer sehr großen Produktivitäts- und Einkommensunterschied zwischen Ost- und Westdeutschland.

Schwache industrielle Basis – Hauptursache des Produktivitätsrückstandes

Die Industrie in Ostdeutschland wurde am härtesten von der Transformationskrise getroffen. Wie schon erwähnt, sank ihr Produktionsvolumen auf ein Drittel des Niveaus von 1989. Wesentlicher als dieser quantitative Produktionseinbruch erwiesen sich jedoch die mit der Transformation entstandenen Eigentums-, Branchen- und Betriebsgrößenstrukturen des Industripotentials. Sie sind die eigentliche Ursache dafür, daß Produktivität und Einkommensniveau noch immer erheblich unter dem westdeutschen Niveau liegen, daß Export-, Innovations- und Akkumulationsfähigkeit der ostdeutschen Industrie ungenügend sind.

Die Ansiedlung von von außen zuwandernder Unternehmen bringt der importierenden Region nur Vorteile, wenn diese Region eine eigenständige, langfristige Entwicklung genommen hatte, ihre Wirtschaftsstruktur mithin organisch gewachsen wäre. Für Ostdeutschland jedoch hatte die schlagartige Ansiedlung externer Unternehmen einschneidende sozialökonomische Konsequenzen. Sie rissen die von westlichen Eigentümern erworbenen Produktionskapazitäten aus den in der ostdeutschen Region gewachsenen, wenn auch modernisierungswürdigen Produktionsstrukturen heraus, und integrierten sie in die jeweiligen unternehmensinternen Verbände und Netze westlicher Konzerne und Firmengruppen. Dies war infolge

der übereilten und rigorosen Privatisierung, der mangelhaften regionalen Infrastruktur und anderer Umstände auch nicht anders zu erwarten. Damit aber gingen der Region Ostdeutschland in großem Ausmaße Zulieferer und Kooperationspartner mit entsprechenden Arbeitsplätzen verloren. Hinzu kommt, daß die ostdeutschen Produktionsstätten der westlichen Eigentümer überwiegend peripheren Charakter tragen, also z.B. nicht mit arbeitsintensiven FuE-Abteilungen, strategischen Leitzentralen und vor allem konzentrierten Kapazitäten für Endprodukte ausgestattet sind, die am Hauptsitz der jeweiligen Investoren verblieben. Diese Umstände trugen wesentlich dazu bei, daß Produktivität und Einkommen in diesen Betrieben auch heute noch weit unter dem westdeutschen Niveau bleiben.

In welchem Umfange Unternehmen in westdeutschem oder ausländischem Eigentum die Struktur der gegenwärtigen Industrie in Ostdeutschland dominieren, zeigt Tabelle 13. Die wenigen Großbetriebe in den neuen Ländern, bis auf die Ausnahme der Jenoptik AG, befinden sich durchweg im Eigentum westlicher Firmen und Konzerne.

Tabelle 13: Struktur des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nach Eigentümern 1998

Eigentümer	Betriebe	Beschäftigte	Umsatz ¹	Investitionen ¹	Beschäftigte je Betrieb
<i>Verteilung in vH</i>					
Ostdeutsches Eigentum	75,2	50,3	35,8	29,0	11
Westdeutsches Eigentum	12,5	35,0	45,5	51,9	47
Ausländisches Eigentum	0,9	6,3	11,8	13,2	115
Öffentliches Eigentum	0,2	1,1	1,1	0,5	95
Nicht bekannt, bzw. übrige	11,1	7,3	5,9	5,4	11
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	17

1) 1997

Quelle: Ergebnis der dritten Welle des IAB-Betriebspanels Ost, 1998, SÖSTRA Berlin, unveröffentlicht.

Basisdaten in IAB-werkstattbericht, Nr. 4 /12.04.1999

Die Ansiedlung westlicher Unternehmen brachte vor allem in den Anfangsjahren eine Reihe positiver Effekte für die industrielle Ent-

wicklung in den neuen Ländern. Hinzu kamen die raschen und umfangreichen Modernisierungsinvestitionen in die Produktionsausrüstungen. Die so integrierten Betriebe erlangten rasch Produktivitätsvorteile und vor allem Absatzsicherheit.

In einer ganz anderen Situation befinden sich die Betriebe im ostdeutschen Eigentum. Das waren und sind an Alteigentümer reprivatisierte, MBO (Management buy Out), von ostdeutschen Bürgern gekaufte bzw. aus- oder neugegründete Betriebe. Diese Unternehmen wurden nicht nur anfangs besonders hart von der Transformation getroffen, sie verblieben auch bis heute in zweitrangigen, benachteiligten Positionen – Ausnahmen bestätigen diese Regel.

Betriebe im ostdeutschen Eigentum

- sind in der Regel Kleinbetriebe, sie beschäftigen vielfach nur wenige Mitarbeiter (siehe Tabelle 13);
- leiden unter Kapitalmangel, insbesondere unter Mangel an liquiden Mitteln, um vorübergehende Auftragslücken und akute Zahlungsschwierigkeiten überbrücken zu können;
- sind häufig gezwungen, ihre Marktpositionen mit Niedrigpreisen zu verteidigen bzw. damit überhaupt Markteinstiege zu erschließen. Sie vermögen deshalb auch nicht, ihre produzierte Wertschöpfung voll zu realisieren;
- sind gegenwärtig noch ungenügend in produktivitätssteigernde Bezugs-, Liefer- und Kooperationsnetze eingebunden;
- verfügen nicht über hinreichend akkumuliertes Kapital, mit dem ein existenzsichernder Vorlauf von Produkt- und Prozeßinnovationen finanziert werden könnte;
- sind vielfach hochverschuldet, weil sie für unabdingbare Modernisierungsinvestitionen in höherem Maße als ihre westlichen Konkurrenten auf Kredite angewiesen sind. Sie tragen deshalb auch eine hohe Zinsbelastung.

Trotz der beachtlichen Fortschritte, die Betriebe in ostdeutschem Eigentum inzwischen gemacht haben, spiegeln sich die genannten Mängel häufig in einem wesentlich geringeren Produktivitätsniveau im Vergleich zur westdeutschen Industrie wider.

Dies unterstreicht auch die Investitionsentwicklung. Im Jahre 1993 startete in Ostdeutschland die erste besitzergreifende Investitions-

welle westlicher Anleger. In der Industrie konzentrierte sie sich auf die regional gebundenen Zweige, während im Verarbeitenden Gewerbe die »Investitionslust« bereits 1995 abflaute. Nicht zu vergessen ist, daß die Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe des früheren Bundesgebietes in der Euphorie des Wiedervereinigungsbooms außerordentlich hoch waren und seitdem noch nie überboten wurden. Dabei entstanden im Westen der Bundesrepublik Überkapazitäten, die für mehrere Jahre die weitere Investitionsneigung überhaupt erlahmen ließen. Ohne diese Zusammenhänge ist die Entwicklung der Investitionen in den neuen Bundesländern nicht erklärbar.

Noch drastischer wird dieser Zusammenhang, wenn man die Investitionen auf die potentiellen Erwerbsfähigen bezieht, da der ostdeutsche Arbeitsmarkt noch immer unter erheblichem Druck steht und die Arbeitslosigkeit hoch ist. So betrachtet, wurde in den zurückliegenden neun Jahren der Transformationsperiode in Ostdeutschland im Verarbeitenden Gewerbe lediglich auf dem gleichen niedrigen Niveau des früheren Bundesgebietes investiert.

Tabelle 14: Investitionen in der Industrie der Bundesrepublik 1991 - 1998

	Investitionen, Neue Anlagen,			
	Verarbeitendes Gewerbe		Energie, Wasser, Bergbau	
	Bundesrepublik insgesamt Mrd. DM	je Erwerbsfähigen in Ostdeutschland (Westdeutschland=100)	Bundesrepublik insgesamt Mrd. DM	je Erwerbsfähigen in Ostdeutschland (Westdeutschland=100)
1991	135	65	28	146
1992	134	91	36	191
1993	112	126	36	216
1994	103	136	37	225
1995	108	125	34	267
1996	111	118	33	240
1997	114	107	31	260
1998	122	88	30	246
<i>Summe:</i>				
1991 bis				
1998	938	104	267	222

Quelle: ifo-Schnelldienst 3/2000, eigene Berechnungen

Aus diesen empirischen Daten ergibt sich folgendes Fazit für die Investitionsentwicklung in der ostdeutschen Industrie:

- Westliche Kapitalanleger konzentrierten sich in der ersten Phase der Transformation auf die Sicherung der für die regionalen und örtlichen Märkte in den neuen Ländern wichtigen Unternehmen im Grundstoff-, Energie- und Lebensmittelbereich (sie verdrängten damit rigoros die ostdeutschen Eigentümer).
- Im Bereich der Investitionsgüter kam es zu westlichen Anlagen nur in ausgewählten Bereichen (Filetstücke der technikintensiven Kombinate). Zugleich dürften hier auch erhebliche Investitionen von ostdeutschen Eigentümern erfolgt sein, die ihre übernommenen Betriebe modernisierten. Das gilt auch für die anderen Hauptgruppen der Industrie.
- Erst infolge politischer Interventionen (vor allem im Chemiebereich) sowie massiver Subventionen beschleunigten sich die Investitionen in zukunftssträchtigen, innovativen Branchen (es kam auch zu einigen Großanlagen von Konzernen).
- Nach erfolgter Modernisierung der übernommenen Kapazitäten führen die meisten westlichen Anleger ihre Investitionen zurück und konzentrierten sich auf Rationalisierung und Verwertung der geschaffenen Kapazitäten, unabhängig vom Industrialisierungsbedarf der Region.

Wie verhalten dieser Strukturwandel der Investitionen verläuft, zeigt das Wachstumstempo der Anlagen in FuE-intensiven Zweigen der ostdeutschen Industrie. Sie wuchsen von 1995 bis 1999 um vier Prozent, also mit nicht einmal ein Prozent im Jahresdurchschnitt.

Nach dem tiefen Absturz der Industrieproduktion in der Transformationskrise erscheint bereits der Aufstieg aus der Talsohle als großer Fortschritt, selbst wenn er noch immer – gemessen am Niveau der westdeutschen Industrie und vor allem an den Bedürfnissen der Bürger Ostdeutschlands (z.B. Arbeitsplätze) – ungenügend ist. Tatsächlich bietet die Industrie in Ostdeutschland, zehn Jahre nach ihrer Transformation und Integration in eine gesamtdeutsche Wirtschaft, ein widersprüchliches Bild: Beachtlichen Fortschritten bei der Ausprägung ihrer Wettbewerbs- und auch eigenständigen

Akkumulationsfähigkeit stehen nach wie vor gravierende Defizite gegenüber, wie die Produktivitätslücke zeigt.

Mit der Transformation entstand in Ostdeutschland ein industrieller Entwicklungstyp, dem die endogenen Potentiale für eine eigenständige, rasch aufholende Expansions- und Akkumulationsfähigkeit fehlen. Auch für die Ansiedlung leistungsfähiger Großanleger in schnell expandierenden Bereichen gibt es gegenwärtig nur geringe Chancen. Damit ist die Produktivitätslücke dauerhaft geworden.

6.4 Zur regionalen Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland

Im Jahresgutachten 1999/2000 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstmals Regionen benannt, die als Wachstumspole gelten.

Aus 67 Arbeitsmarktregionen haben die Sachverständigen sieben als Wachstumspole in Ostdeutschland identifiziert. Das sind Berlin (einschl. Potsdam und Teile von Kreisen Brandenburgs, die an Berlin angrenzen), Halle, Erfurt, Jena, Leipzig, Chemnitz und Dresden. Bemerkenswert ist dazu, daß fast die Hälfte aller abhängig Beschäftigten Ostdeutschlands in diesen sieben Regionen arbeitet.

Dazu schreibt der Sachverständigenrat: »Diese Regionen zeichnen sich allesamt durch gute Ausgangsbedingungen bezüglich ihrer Potentialfaktorausstattung *schon zum Zeitpunkt der Vereinigung* aus. In diesen Regionen gelang es, die vorhandenen Potentiale auch nach der Vereinigung zu nutzen und auszubauen sowie die Schaffung weiterer Potentialfaktoren zu stimulieren. Es handelt sich bei diesen Regionen um Agglomerationsräume, in denen Unternehmen untereinander sowie mit Forschungszentren und mit Hochschulen verflochten sind.« (Jahresgutachten 1999/2000, S. 133) Und an anderer Stelle: »Daß hier Potentialfunktionen in großem Maße vorhanden sind, liegt auch an der im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt günstigen Ausgangslage dieser Regionen, gekennzeichnet

durch eine technologieintensive und vielseitige Branchenstruktur zu *Beginn* des Transformationsprozesses.« (Ebenda, S. 129)

Das sind zunächst neue Interpretationen vom Sachverständigenrat. Noch vor einem Jahr entschuldigte der gleiche Rat das Ausbleiben des wirtschaftlichen Aufschwungs in Ostdeutschland mit der Begründung: »Das von dem sozialistischen Regime hinterlassene Debakel wurde anfangs noch nicht in seinem vollen Ausmaß erkannt.« (Jahresgutachten 1998/1999, S. 342). Nun wird entdeckt, daß es seit der Vereinigung günstige Ausgangslagen und eine technologieintensive und vielseitige Branchenstruktur gab. Erst 1999 fällt dem Sachverständigenrat auf, daß die Regionen Dresden und Jena mit ihren Anteilen an hochqualifizierten Beschäftigten sogar den westdeutschen Spitzenreiter München übertreffen. Trotz dieser für ihn neuen Erkenntnisse wurden seine bisherigen Rezepte zur Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern nicht überprüft, geschweige geändert.

Bemerkenswert bleibt auch, daß im Gutachten nicht untersucht wird, warum die vorhandenen und sich entwickelnden Potentiale in diesen Regionen so magere Ergebnisse bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit erbrachten.

Der Sachverständigenrat hat sich teilweise mit der Auswahl von ungeeigneten Indikatoren den Weg zu einer realistischen Analyse ostdeutscher Regionen selbst verbaut. So wird behauptet: »Die Qualität des Produktionsfaktors Arbeit und die Effizienz seines Einsatzes werden durch die Produktivität erfasst, definiert als Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem. In ihr kommt aber auch die Qualität der Wirtschaftsstruktur in einer Region zum Ausdruck.« (Jahresgutachten 1999/2000, S. 120)

Bei einem Durchschnitt in Ostdeutschland von 70.810 DM Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem übertreffen nur drei (!) von 67 Arbeitsmarktregionen diesen Mittelwert.

Das sind die Arbeitsmarktregionen

Prenzlau 150.644 DM

Berlin 91.622 DM

Nordhausen 76.944 DM.

Alle anderen 64 Regionen Ostdeutschlands erreichen nicht ein-

mal den ostdeutschen Durchschnitt, sie erzielen eine Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem zwischen 53.600 DM und 69.800 DM (Jahresgutachten 1999/2000, Tabelle 28, S. 123).

Die Spitzenpositionen dieser drei Arbeitsmarktregionen bei diesem Indikator sind einfach zu erklären. In den bisherigen Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Gütersteuern wie beispielsweise Mineralölsteuer, Tabaksteuer und die sogenannte Branntweinsteuer in die Berechnung der Bruttowertschöpfung der produzierenden Bereiche einbezogen. Die Qualität der Wirtschaftsstruktur in den angeführten Regionen Prenzlau werden durch das Erdölverarbeitungswerk in Schwedt, in Berlin durch die Zigarettenindustrie und schließlich den bekannten »Nordhäuser Doppelkorn« bestimmt.

Unbestritten ist, daß in Ostdeutschland zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage mehr Arbeitsplätze in der Industrie erforderlich sind. Der Sachverständigenrat schreibt in seinem diesjährigen Gutachten: »Die Agglomeration wirtschaftlicher Aktivität in Form von selbständigen, dicht nebeneinander agierenden und oftmals miteinander kooperierenden lokalen Unternehmen bietet besonders große Vorteile für Betriebe in Branchen, in denen steigende Skalenerträge realisiert werden können, so innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes.« (Jahresgutachten 1999/2000, S. 121)

Aus diesem Grund wurde die Industriedichte – Zahl der Beschäftigten in Betrieben des Verarbeitenden Gewerbe einschließlich des Bergbaus bezogen auf 1.000 Einwohner – als ein Indikator in dieser regionalen Analyse genutzt. Innerhalb der Regionen Ostdeutschlands gab es dabei eine sehr differenzierte Entwicklung. In 30 von 67 Arbeitsmarktregionen Ostdeutschlands ist von 1995 bis 1998 die Industriedichte angestiegen, obwohl sie im Durchschnitt der neuen Bundesländer von 42 auf 39 zurückgegangen ist. Arbeitsmarktregionen mit einer für Ostdeutschland relativ hohen und wachsenden Industriedichte in den vergangenen Jahren von 1995 bis 1998 können auch als potentielle Wachstumsregionen in Ostdeutschland gelten, die so nicht im Jahresgutachten benannt wurden.

Tabelle 15: Arbeitsmarktregionen mit hoher und wachsender Industriedichte in Ostdeutschland

Arbeitsmarktregion	Industriedichte 1998	Veränderung 1998 gegenüber 1995
Zwickau	71	12
Pößneck	72	11
Eisenach	74	10
Arnstadt	58	7
Riesa	57	7
Sonneberg	70	5
Ostdeutschland	39	- 3
zum Vergleich:		
Westdeutschland	87	- 6

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000, Tabelle 67*; eigene Berechnungen.

In diesen Regionen wurden einige Großprojekte westdeutscher oder ausländischer Investoren mit staatlicher Förderung realisiert, so für den Bau des Opelwerkes in Eisenach und des Volkswagenwerkes in Zwickau. Installiert wurden vor allem reine Montagebetriebe, qualifizierte Arbeiten wie Forschung und Entwicklung oder Marketing werden hier selten angesiedelt. Deswegen zeichnen sich diese angeführten Regionen nicht durch einen hohen Anteil hochqualifizierter Beschäftigter aus. Gemessen an westdeutschen Verhältnissen ist der Industriebesatz der hier aufgeführten Spitzenregionen von einer Normalität immer noch weit entfernt. Im Jahre 1998 betrug die Zahl der Industriearbeitsplätze im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes 87 je 1.000 Einwohner.

Arbeitslosigkeit in den Regionen

Das gravierendste gesellschaftliche Problem der neuen Bundesländer ist und bleibt die hohe und sich verfestigende Arbeitslosigkeit. Dieser Tatbestand überschattet das politische, wirtschaftliche und

soziale Klima der jetzt fast zehnjährigen Bundesrepublik in ihren neuen Grenzen.

Für eine regional differenzierte Analyse bieten sich zunächst die 176 Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik an. (Da für die sechs Arbeitsamtsbezirke des Landes Berlin keine getrennten Arbeitslosenquoten mehr vorliegen, wird im folgenden das Land Berlin als ein Arbeitsamtsbezirk behandelt und dem Bundesgebiet Ost zugeordnet.

Unübersehbar und eindeutig ist im Jahr 1999: Die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik konzentriert sich fast ausnahmslos auf *alle* Regionen der neuen Bundesländer.

Von den 35 ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken befinden sich 29 auf den letzten Rangplätzen von 148 bis 176 der Bundesrepublik Deutschland.

Die Region Gelsenkirchen mit der höchsten Arbeitslosenquote von 16,6 Prozent im früheren Bundesgebiet nimmt den Platz 147 der innerdeutschen Rangskala von 176 Arbeitsamtsbezirken ein und bleibt damit noch immer unter dem ostdeutschen Mittelwert.

Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 9,6 Prozent im früheren Bundesgebiet streut diese Quote zwischen

Arbeitsamt Freising von 3,8 Prozent
und Arbeitsamt Gelsenkirchen von 16,6 Prozent.

Die Extremwerte in Ostdeutschland betragen:

Arbeitsamt Suhl 13,3 Prozent und
Arbeitsamt Sangerhausen 23,7 Prozent.

Tabelle 16: Arbeitslosenquoten der Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik am 31.12.1999

Arbeitslosenquote	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost
Unter 6 Prozent	10	-
6 bis unter 7,5 Prozent	24	-
7,5 bis unter 10 Prozent	60	-
10 bis unter 12,5 Prozent	24	-
12,5 bis unter 15 Prozent	18	-
15 bis unter 20 Prozent	5	20
über 20 Prozent	-	15
Insgesamt	141	35

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg; eigene Berechnungen

Die hier beschriebene Rangfolge der Arbeitsamtsbezirke würde sich nur unwesentlich verändern, wenn die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt worden wären.

Unabhängig wie man die Defizite auf dem Arbeitsmarkt berechnet, gibt es eine eindeutige Konzentration hoher und höchster Arbeitslosigkeit auf den östlichen Teil der Bundesrepublik. *Deshalb ist es unzulässig, diese bedeutenden Differenzen als normale und übliche Unterschiede zwischen regionalen Einheiten zu klassifizieren, wie zunehmend von Politikern behauptet wird, die besondere Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer rasch abbauen wollen.*

Alles in allem, Unterschiede zwischen den ostdeutschen Regionen können registriert und analysiert werden. Eine im Verlauf der Transformationsperiode nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung einer einzigen ostdeutschen Region, die bereits zum normalen westdeutschen wirtschaftlichem Niveau aufgeschlossen hat oder es in absehbarer Zeit erreichen wird, ist bisher nicht nachweisbar.

6.5 Wesentliche Veränderungen in der Wahrnehmung sozialer Verhältnisse

Die Mehrheit der DDR-Bevölkerung wollte im Herbst 1989 – das ist unbestritten – grundlegende politische Veränderungen. Das Ziel dieser gewünschten Veränderungen wandelte sich allerdings rasch. Mitte November 1989 waren es noch 84 vH, die zwei souveräne Staaten in Deutschland anstrebten. Anfang Dezember entschieden sich nur noch 24 vH für diese Antwort, allerdings auch nur 20 vH für einen »schnellen« gemeinsamen deutschen Staat (vgl. Daten ISS/leben '89 Berlin). Dennoch schien die reale Entwicklung der ersten Zeit den Wünschen und Wertorientierungen der Ostdeutschen kaum zu widersprechen. Noch im Mai 1990, also in der Zeit zwischen der ersten freien Wahl in der DDR und dem Beitritt zur Bundesrepublik, äußerten sich 78 vH der DDR-Frauen und 81 vH der DDR-Männer zufrieden und im Großen und Ganzen einverstanden mit der gesellschaftlichen Entwicklung im Osten Deutschlands (vgl. Daten ISDA Berlin).

Drei Jahre später signalisierten nur noch 39 vH der ostdeutschen Frauen und 51 vH der ostdeutschen Männer entsprechend einer vergleichbaren Repräsentativbefragung ihr generelles Einverständnis mit den gesellschaftspolitischen Veränderungen, d. h. die Zustimmung der ostdeutschen Frauen und Männer ist in dieser Zeit nicht nur drastisch gesunken, sondern hat sich auch deutlich voneinander entfernt. Der Meinungswandel oder genauer: die Meinungsdifferenzierung betraf die generelle Einschätzung ebenso wie die Einschätzung einzelner Politikbereiche. So sind heute mehr als 30 vH der erwachsenen Ostdeutschen der Ansicht, daß am DDR-Schulsystem nichts hätte geändert werden müssen. Vor 5 Jahren vertraten eine solche Auffassung nur 20 vH und unmittelbar nach der Wende waren es nur 5 vH, die das DDR-Schulsystem unverändert in die neue Zeit hätten hinüberretten wollen (vgl. Daten IFS Dortmund).

Inzwischen haben sich die Ergebnisse auf dem Befragungsmarkt stabilisiert. Nach dem jüngsten Sozialreport ist mehr als die Hälfte der Ostdeutschen mit der Entwicklung der Lebensbedingungen in den letzten Jahren im allgemeinen zufrieden. Und 40 vH sehen auch die Zukunft optimistisch, vor allem Männer, vor allem RentnerInnen, vor allem BeamtenInnen. Auf der Strecke bleibt der »Rest«. Es fällt auf, daß nicht nur Arbeitslose und Beschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, sondern auch Selbständige bei solchen Befragungen Zukunftsängste reflektieren, in jedem Fall Frauen häufiger als Männer.

Was steckt hinter solchen Zahlen? Zumindest eine Portion neuer und nicht selten schmerzlicher Erfahrungen. So gab es 1990 das Phänomen Arbeitslosigkeit für Ostdeutsche nur in der Theorie. Der Anteil der Selbständigen an allen Berufstätigen lag bei 1,9 vH. Für 1.000 DDR-Frauen im gebärfähigen Alter wurden 1.517 Geburten gezählt (in den alten Ländern 1.453). 1993 war die Bevölkerungszahl im Osten von ehemals knapp 17 Millionen auf 15,5 Millionen gesunken und der Anteil der Selbständigen an allen Erwerbstätigen auf 7,4 vH gestiegen. Es gab inzwischen über 1 Million registrierte Arbeitslose, zwei Drittel davon weiblich. Auf 1.000 ostdeutsche Frauen im gebärfähigen Alter kamen nur noch 774 Kinder (in den alten Ländern 1.277). Inzwischen ist die östliche Geburtenrate wie-

der auf 1.038 (in den alten Ländern 1.368) angewachsen, und der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen beträgt jetzt 8,8 vH. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist Anfang 2000 auf etwa 1,36 Millionen gestiegen, davon sind »nur noch« 53,4 vH weiblich. Allerdings liegt der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen stabil bei 70 vH. Die Arbeitslosenquote in den neuen Bundesländern, bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen, beträgt damit 19,1. Zählt man auch KurzarbeiterInnen, Menschen in Bildungsprogrammen, ABM- und SAM-Beschäftigte mit dazu, so lautet die Unterbeschäftigtenquote für die neuen Bundesländer gegenwärtig 25,2. Seit der 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes, also seit 1992, sollen ostdeutsche Frauen »entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen« (§ 2, Abs. 5) gefördert werden, d.h. gegenwärtig, daß die Fördermaßnahmen zu etwa 53 vH von Frauen wahrgenommen werden sollten. Für Weiterbildungsmaßnahmen (55 vH Frauen) und ABM (um 58 vH Frauen) ist das der Fall, für Struktur Anpassungsmaßnahmen (um 48 vH Frauen) nicht.

Im Lichte solcher Fakten wird verständlich, warum dem sogenannten Institutionen-Transfer von West nach Ost kein analoger Einstellungs-Transfer folgte. TransformationsforscherInnen haben herausgefunden, daß die modernen westlichen Institutionen ihre »um-erziehende« Funktion (noch) nicht erfüllt hätten, denn es gäbe in Ostdeutschland zehn Jahre nach der Wende nicht nur Anpassungs-, sondern auch bewußte Abgrenzungstendenzen.

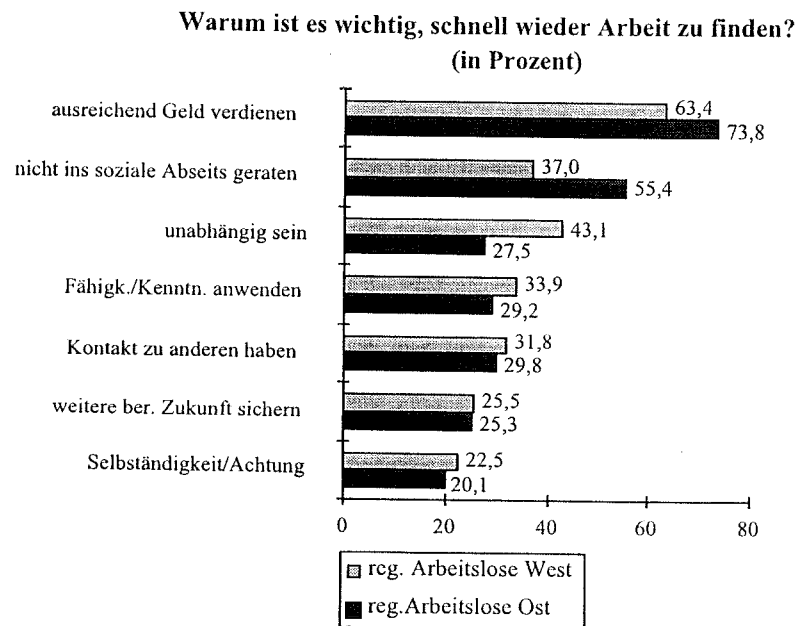
Heißt das, daß die Beitrittsbürgerinnen und -bürger immer noch nicht in ihrem »zweiten Leben« angekommen sind? Die Antwort muß zwiespältig bleiben. Zwiespältig für jeden einzelnen Menschen und zwiespältig für die soziale Gruppe der Ostdeutschen insgesamt. Der Pfarrer Friedrich Schorlemmer stellte 1994 dazu fest, daß die Ostdeutschen inzwischen ein feines Gespür für den Wert der gesellschaftlichen Veränderungen erworben hätten. »Unterordnung funktioniert nur anders, Bürokratie begegnet uns als höchst differenziertes Formular, die GST (Gesellschaft für Sport und Technik) mausert sich zum Schützenverein, die Schweigegebote der Ideologie werden zur Schweigekegeln der Arbeitsplatzangst ... « Keine Frage, zwischen der Diktatur des Politbüros und der Diktatur des Geldes

gibt es Unterschiede, und diese werden auch als solche wahrgenommen, gehören gewissermaßen mit zu den neuen Erfahrungen. Ob man ein Buch nicht lesen kann, weil es machthabende alternde Männer vorenthalten, oder ob man es nicht lesen kann, weil das eigene Geld dafür nicht ausreicht, ist für das Selbstwertgefühl und auch für das Verhältnis zur Macht ein großer Unterschied.

Aber zu den neuen Erfahrungen gehört auch eine Rückbesinnung auf ehemalige Selbstverständlichkeiten, beispielsweise auf die Pflicht des Staates, existenzielle Armut und Obdachlosigkeit zu verhindern, oder auf das Recht des Staates, kriegerische Gewalt und Ausländerfeindlichkeit zu unterbinden, oder auf die Unterstützung des Staates beim Abbruch einer ungewollten Schwangerschaft. Wenn heute nur 33 vH der Ostdeutschen (63 vH der Westdeutschen) der Auffassung sind, daß in dieser Gesellschaft soziale Sicherheit gewährleistet ist (vgl. Wohlfahrtssurvey '98), oder wenn sich bis Ende der 90er Jahre konstant weniger als 5 vH der ostdeutschen Frauen als freiwillige Hausfrauen bezeichnen (in den alten Ländern ebenso konstant 25 vH, vgl. ALLBUS), so deutet das auf spezifisch ostdeutsche Erfahrungen und auf ein spezifisch ostdeutsches und offenbar stabiles Anspruchsniveau hin. Ein Anspruchsniveau, das den mit EU-Mitteln ausgestatteten »Ostforscher« Roethe 1999 dazu inspirierte, den ostdeutschen »nationalbolschewistischen Schafen und Wölfen ... Verschlafenheit, Verlogenheit und Unwilligkeit« zu bescheinigen.

Arbeitslosigkeit wird in Ost und West immer noch als dominierendes soziales Problem, das einer politischen Lösung bedarf, und immer noch nicht als fataler Zustand, der nicht zu ändern sei, wahrgenommen. Daß die Arbeitslosigkeit bzw. die reale Unterbeschäftigung im Osten anteilig höher liegt als im Westen, ist bekannt und unbestritten. Die Ursachen dafür werden allerdings in Ost und West sehr unterschiedlich gesehen. Aus Westsicht stehen sowohl die sogenannte hohe Erwerbsneigung der ostdeutschen Frauen dafür am Pranger als auch die Mißwirtschaft der SED, die zu schnelle Einführung der Marktwirtschaft oder die ungenügende Anpassungsfähigkeit der Ostdeutschen. Aus Ostsicht wird entsprechend dem Arbeitslosenreport '99 dafür vor allem die Politik der Treuhandanstalt

verantwortlich gemacht. Drei Viertel aller Befragten im Osten und »nur« zwei Drittel aller Befragten im Westen sind mit ihrem Leben als Arbeitslose insgesamt unzufrieden. Ob daraus zu schließen ist, daß es vor allem Ostdeutsche nicht verstünden, Arbeitslosigkeit als neue Lebenschance zu erkennen und zu nutzen, sei dahingestellt. Beweisbar ist, daß die Angst Arbeitsloser, »ins soziale Abseits zu geraten«, ist im Osten deutlich höher ausgeprägt als im Westen. Und die Steigerungsraten der ostdeutschen Sozialhilfebedürftigkeit können als Beleg dafür genommen werden, daß diese Angst begründet ist.



Armut in Ostdeutschland

Im Unterschied zu ihrer Vorgängerin leugnet die amtierende deutsche Regierung Armut nicht. Bis Herbst 2001 will sie einen Armuts- und Reichtumsbericht erarbeiten. Auch wenn ein solcher Bericht keine kontinuierliche und regional vergleichbare Statistik ersetzen kann, so ist ihm doch mit Interesse entgegenzusehen. Es ist zu hoffen, daß dadurch die mehr politisch als sozialwissenschaft-

lich geführte Debatte um den Armutsbegriff versachlicht werden kann. Im folgenden wird Armut an der Sozialhilfebedürftigkeit gemessen, getreu dem Motto: Arm ist, wer unterstützt werden muß.

Analysiert man die Sozialhilfedaten nach Regionen, Geschlecht und Altersgruppen, so ergibt sich,

- daß nachweisbare Armut nach wie vor mehr ein städtisches als ein ländliches Problem ist, möglicherweise weil »verdeckte Armut« (nach Caritas-Schätzungen mindestens noch einmal so viel wie registrierte Armut) mehr ein ländliches als ein städtisches Problem ist. So betrug die Sozialhilfequote (Bedürftige pro Landesbevölkerung) 1997 in Bremen 10,6 vH, in Bayern, Sachsen und Thüringen aber »nur« je 2 vH;
- daß Armut immer noch mehr ein westliches als ein östliches Thema ist. In Ostdeutschland/Ostberlin insgesamt betrug die Quote 2,5 vH, in ganz Deutschland 3,5 vH. Die Zuwachsraten im Osten sind jedoch so, daß eine baldige Angleichung des ostdeutschen Sozialhilfebedarfs, insbesondere des Bedarfs der Länder Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, an Westniveau abzusehen ist;
- daß Armut in alarmierender Weise mehr ein Problem der Jungen als der Alten ist. Bei den unter Dreijährigen beträgt die Sozialhilfequote (Bedürftige pro Bevölkerung in dieser Altersgruppe) fast 10 vH, ohne gravierende Ost-West-Unterschiede. Insgesamt gilt: Je jünger, desto höher ist das Sozialhilferisiko. Alarmierend sind die Fakten zur Kinderarmut auch deshalb, weil sie von den Erwachsenen fast nur als Angst vor zukünftiger Kriminalität oder als Angst vor zukünftigen leeren Rentenkassen wahrgenommen werden und weniger als Ausdruck einer skandalösen kindlichen Lebenslage in einem reichen Industriestaat;
- daß die These »Armut ist weiblich« so pauschal im gegenwärtigen Deutschland nicht gilt. Deutliche Geschlechterunterschiede in der Sozialhilfebedürftigkeit gibt es »nur« in den mittleren Altersgruppen (18 bis 40 Jahre). Zusammen mit den Daten zur Kinderarmut und zur Armut Alleinerziehender läßt sich eher die These belegen: »Familienarbeit macht arm«.

An dieser Stelle erhält das Armutsthema wieder eine deutliche Ost-West-Dimension. Obwohl auch unter DDR-Bedingungen berufliche Arbeit höher geschätzt wurde als private Hausarbeit (Familiendarbeit), war das Maß an struktureller Rücksichtslosigkeit des Öffentlichen gegenüber dem Privaten geringer als heute. Die Trennwand zwischen öffentlichem und privatem Leben war durchlässiger, das Verständnis für private Probleme in der Öffentlichkeit größer, was sich nicht zuletzt in der materiellen Unterstützung des Privatlebens zeigte. Die Transformationsforschung hat nun herausgefunden, daß Ostdeutsche auch heute noch eine sogenannte privatistische Perspektive (Diewald) hätten, und das würde die »nachholende Modernisierung« empfindlich stören. Dieses Defizit der Ostdeutschen sei u.a. für das Scheitern des Transformationsprozesses verantwortlich zu machen.

Aus unserer Sicht ist eher zu hoffen, daß sich die ostdeutschen Frauen und Männer ihren ganzheitlichen Lebensanspruch trotz Armutsgefahr und trotz Modernisierer-Schelte erhalten und daß sich dieses ostdeutsche Anspruchsniveau langfristig zum modernen deutschen Anspruchsniveau entwickelt.

6.6 Alternatives wirtschaftspolitisches Konzept für einen Aufschwung Ost

Die rot-grüne Bundesregierung hat seit ihrem Amtsantritt, abgesehen von Maßnahmen zur Konzentration der Förderprogramme sowie zur Vereinfachung und größeren Transparenz der Mittelverwendung, kein tragfähiges, qualitativ neues Konzept für eine zielgerichtete wirtschaftliche und soziale Angleichung der ostdeutschen Region vorgelegt. In den Grundzügen wird die Politik der alten Bundesregierung gegenüber Ostdeutschland, die sich auf die Wirksamkeit der Marktkräfte verläßt und die seit 1996 zum Abbruch des »Aufholprozesses« geführt hat, fortgesetzt. Mit einem solchen Konzept wird es in absehbarer Zeit weder zu einer aufholenden und sich selbst tragenden Wirtschaftsentwicklung noch zu einem wirklichen Abbau der Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland durch die

Schaffung von Arbeitsplätzen kommen. Die nach zehn Jahren Vereinigung weiterhin vorhandenen gravierenden ökonomischen, beschäftigungspolitischen und sozialen Ungleichgewichte zwischen Ost und West und die faktische Existenz von zwei Teilgesellschaften werden verfestigt.

Die Wirtschaftspolitik zielstrebig auf die Überwindung der wesentlichen sozialen und ökonomischen Unterschiede im Ost/West-Niveau und auf eine sozial-ökologisch zukunftsfähige Gestaltung wirtschaftlicher Strukturen und Verflechtungen zu orientieren, verlangt, die weitere Entwicklung nicht allein den Wirkungen der Konkurrenz und den Marktkräften zu überlassen. Eine Rekonstruktion alter industrieller Strukturen oder ein bloßes Aufholen westdeutscher Industrialisierung würde in eine Sackgasse führen. Eine zukunftsorientierte Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands erfordert, das technologische und Produktivitätsniveau der ostdeutschen Wirtschaft und ihre Innovationskraft, Wettbewerbs- und Absatzfähigkeit zu erhöhen, sowie die Branchen- und Erzeugnisstrukturen in Übereinstimmung mit sozial-ökologischen Zukunftserfordernissen zu erneuern. Nur dann können die für einen selbsttragenden Aufschwung notwendigen »normalen« Renditen und die darauf beruhende eigene Investitionsfähigkeit der Unternehmen in Ostdeutschland sowie eine zukunftsfähige Entwicklung erreicht werden.

Ein alternatives Konzept für die Wirtschaft der neuen Bundesländer als integrierter Teil der Wirtschaft Deutschlands und der EU müßte über einen längeren Zeitraum auf ein überdurchschnittliches und zugleich umweltfreundliches Wachstum gerichtet sein. Nur dadurch kann die nach wie vor große Kluft zwischen Eigenleistung und Endverbrauch verringert und letztlich die ökonomische und soziale Angleichung erreicht werden. Zwingende Voraussetzungen hierfür sind insbesondere, entgegen dem Trend der letzten Jahre, wieder *steigende Investitionen*, speziell für das Verarbeitende Gewerbe; *Stärkung der Innovationskraft* der ostdeutschen Unternehmen durch zielgerichtete Fortführung der Forschungs- und Technologieförderung für die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie der Forschungskoooperation; *Erhöhung der Marktanteile* der ostdeutschen Wirtschaft in Ostdeutschland selbst, auf dem westdeut-

schen Markt sowie im Export. Hierfür wäre eine »zweite« Investitionswelle, besonders im industriellen Bereich nötig, um das Wachstum über die inneren Möglichkeiten hinaus zu forcieren, aber auch um überhaupt den Angleichungsprozeß Ost/West rascher und stetiger fortzusetzen. Dies setzt in beträchtlichem Ausmaß externe Quellen voraus.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muß mit einer innovativen, ökologisch orientierten Reindustrialisierung, einer umweltgerechten Revitalisierung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume, sowie mit einer stärkeren Entwicklung von Humandienstleistungen und hochwertigen produktionsnahen Dienstleistungen verbunden werden. Ein solches Wirtschaftskonzept für Ostdeutschland könnte ein innovativer Beitrag für ein zukunftsfähiges Deutschland werden. Das setzt voraus, daß eine *gestaltende und koordinierende, aktive regionale Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik* einen höheren Stellenwert erhält. Der Förderung von Ansiedlungen zukunftsorientierter Produktionen, der Unterstützung innovativer Existenzgründungen und der regionalen Vernetzung zwischen den wirtschaftlichen Akteuren kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Ohne eine *qualitativ neue Synthese von gesellschaftlicher und marktwirtschaftlicher Regulierung*, die sich von Konzeptionen einer zentralistischen Planung ebenso wie von einer dogmatischen Marktradikalität und Deregulierung löst, wird es in absehbarer Zeit keine soziale und ökologische Entwicklung in Ostdeutschland geben. Elemente einer solchen stärkeren staatlichen Regulierung sollten u.a. sein:

- Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit regionaler, dezentraler Fertigungen und Wirtschaftsverflechtungen gegenüber zentralen Großfertigungen mit Zuliefer- und Absatzbeziehungen über große Entfernungen durch Verteuerung der Transporte (Ökosteuern, Schwerlastabgabe u.a.) und Begünstigung regionaler Wirtschaftskreisläufe;
- Stärkung industriepolitischer Koordinierung und Ansiedlungsförderung sowie Vernetzungspolitik;
- Unterstützung der Herausbildung und rasche Erweiterung »neuer« Märkte durch ökonomische Maßnahmen und Anwendung des

Ordnungsrechts, insbesondere für umweltgerechte Produktionen, u.a. erneuerbare Energien, Kraft-Wärme-Kopplung, Recyclingtechnologien (z.B. durch Festlegung von Mindestquoten);

- Erhöhung der konsumtiven und investiven Nachfrage durch weitere Erhöhung der Masseneinkommen in Übereinstimmung mit der Produktivitätserhöhung, Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung sowie Weiterführung der Investitions- und Forschungsförderung.

Hierdurch könnten die Voraussetzungen verbessert werden, um eine höhere Innovationsfähigkeit auch in steigende Investitionen und Absatzerweiterung, in eine Regionalisierung von Wirtschaftskreisläufen sowie in höheres Wirtschaftswachstum umzusetzen.

Schwerpunkte eines solchen wirtschaftspolitischen Konzepts sind folgende vorwiegend langfristige Aufgaben, die aber mit sofort wirksamen Maßnahmen verbunden werden müssen:

Erstens: Die bisherige Isolierung von Struktur-, Technologie-, Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik voneinander, sowie die noch immer zersplitterte Förderpolitik sind zu überwinden. Eine wichtige Grundlage hierfür könnte ein Zukunftsinnovationsprogramm für die ostdeutschen Länder sein.

Zweitens: Ostdeutschland hat mit seiner hohen Arbeitslosenquote eine Pionierrolle zu übernehmen, um innovative Wege zur Erhaltung vorhandener und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze zu beschreiten. Dies gilt für die Förderung der Ansiedlung und der Erweiterung von Unternehmen mit hohen regionalen Multiplikatoreffekten, die verstärkte Nutzung des ökologischen Umbaus zur Schaffung von Arbeitsplätzen, die Revitalisierung ländlicher Räume, die Unterstützung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Verflechtungen sowie öffentlich geförderte gemeinnützige Arbeiten im Rahmen eines Öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS) (vgl. Kapitel 7.7).

Drittens: Die Neugestaltung von Wirtschaftsstrukturen und -verflechtungen eröffnet neue Möglichkeiten für den ökologischen Umbau, die es zielgerichtet zu nutzen gilt. Dies verlangt, die Erhöhung von Produktivität und Effizienz mit der Gestaltung neuer, ökologisch nachhaltiger Strukturen und Wertschöpfungsketten zu verbinden:

- Ausbau der Potentiale für Forschung und Technologieentwicklung und deren verstärkten Einsatz für Aufgaben des ökologischen Umbaus;
- forcierte Entwicklung von Technologien zur Energieeinsparung und zur Nutzung regenerativer Energieträger und Erhöhung ihres Anteils am Energieaufkommen;
- Veränderung in der Verkehrspolitik, u.a. durch Verkehrsvermeidung mit Hilfe einer besseren Nutzung regionaler Potentiale und Verflechtungen sowie die Förderung umweltfreundlicher Verkehrssysteme;
- Ressourceneinsparung durch vorrangige Entwicklung und Nutzung effektiver Recyclingtechnologien und integrierter, vorsorgender Umwelttechnologien;
- Ausbau vorhandener und Aufbau neuer umweltgerechter Kapazitäten der Investitionsgüterindustrie für den Einsatz in der Wirtschaft und den Export.

Viertens: Die stärkere Regionalisierung der Wirtschaftsentwicklung, speziell die Entwicklung innerregionaler Verflechtungen und Wirtschaftskreisläufe, erhält in Ostdeutschland eine besondere Bedeutung. Sie übt eine Schlüsselfunktion aus, um die inneren Potentiale der Ostregion zielgerichtet zu erschließen. In regionalen Entwicklungskonzepten müssen differenzierte Zielvorgaben und Leitbilder für Produktionen und Dienstleistungen angeboten werden, die einerseits vorwiegend den regionalen Markt betreffen und hierzu starke Verflechtungen über Vorleistungen aufweisen, und andererseits spezialisierte und meist technologieintensive Komplexe zum Gegenstand haben, die vorwiegend auf überregionalen Absatz zielen oder/und eine überregionale bzw. internationale Arbeitsteilung einschließen. Gerade bei diesen letzteren, speziell bei der Entwicklung regionaler Innovations- und Kompetenzzentren, bestehen beträchtliche Möglichkeiten, um regionale Vernetzungseffekte zu nutzen und damit sowohl die Wertschöpfung zu erhöhen und den Absatz zu erweitern, als auch zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Durch eine engere Verflechtung technologieintensiver Produktions- und Dienstleistungskomplexe mit den vorgelagerten Stufen bzw. Zulieferern und mit den Anwendern, auch mit leistungsfähigen

Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen in der Region, können beträchtliche regionale Synergieeffekte realisiert werden. Eine aktive Wirtschaftspolitik zur Herausbildung solcher Zentren und zur stärkeren innerregionalen Vernetzung mit anderen Bereichen ist für die Zukunftsfähigkeit der ostdeutschen Region entscheidend. Bis jetzt verfügen die FuE-intensiven Zweige des Verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland nur über einen Anteil von 5 Prozent am gesamtdeutschen Umsatz.

Fünftens: Es ist notwendig, die Wirtschaftsförderung Ost effektiver zu gestalten und langfristig auf einem Niveau fortzuführen, das den weiteren Angleichungsprozeß ermöglicht und begünstigt. Die vom Wirtschaftsminister vorgesehene Konzentration der technologieorientierten Programme auf drei »Förderlinien« (Innovation, Forschungskoooperation und technologische Beratung) wird als eine notwendige Maßnahme gegen die Zersplitterung der Förderinstrumente auf diesem Gebiet unterstützt. Darüber hinaus müßte die Wirtschaftsförderung in folgende Richtungen verbessert werden: engere Verflechtung der Wirtschafts- und Forschungsförderung mit regionaler Wirtschafts-, Struktur-, Beschäftigungs- und Umweltpolitik sowie mit den regionalen Entwicklungskonzepten;

erweiterte Einflußnahme der Länder und Kommunen sowie der in den Regionen tätigen Organisationen und Verbände auf den Einsatz der Fördermittel;

Veränderung der Verwendungsstruktur der Fördermittel: von Steuersubventionen hin zu direkten Wirtschafts- und Investitionshilfen; ein größerer Teil der Investitionshilfen sollte als Beteiligung der öffentlichen Hand am Kapital der Unternehmen, zur Unterstützung innovativer Existenzgründer und speziell von zur Produktion von Exportgütern eingesetzt werden.

Die im Haushaltsplan 2000 vorgesehene weitere Reduzierung der Mittel für die Wirtschaftsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« sowie für einige Forschungsprogramme, die für Ostdeutschland bedeutsam sind, widerspricht den Angleichungserfordernissen.

Von den sechs führenden wirtschaftswissenschaftlichen Instituten und dem SVR wurde mehrfach gefordert, die »Sonderförderung

Ost« ab Ende 2004 einzustellen. Im Gegensatz dazu vertritt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Auffassung: Die Einstellung der »Sonderförderung Ost« und die damit einhergehende Reduzierung von Mitteln für eine gezielte Wirtschafts- und Forschungsförderung widerspricht der Forderung nach einer Leistungsangleichung. Eine sich selbst tragende Entwicklung in den neuen Bundesländern wird somit unmöglich gemacht bzw. in eine ferne Zukunft verschoben.

Ein neuer Investitionsschub könnte jedoch neben höheren Investitionen für die Infrastruktur vor allem eine dringend gebotene nachhaltig höhere Dynamik im Verarbeitenden Gewerbe Ost bewirken, wenn gleichzeitig eine dem entsprechende Markterweiterung durch höhere Anteile am Zuwachs der regionalen und überregionalen Absatzmärkte gelingt. Um eine solche notwendige und auch von ihrer Finanzierung her mögliche »zweite« Welle forcierter Investitionen in Ostdeutschland zu erreichen, ist es notwendig, über die negativen Folgen ihres Ausbleibens für die Menschen in Ost- und Westdeutschland aufzuklären und den Druck auf die Regierung zu erhöhen. Mit weiter rückläufigen Investitionen wie in den letzten Jahren, ohne wirksame staatliche Fördermaßnahmen, ist keine reale und stetige wirtschaftliche Angleichung Ost an West zu sichern.

Sechstens: Nicht rückzahlbare Investitionszuschüsse haben die Eigenkapitalbasis vieler originär ostdeutscher Unternehmen verbessert. Trotzdem bleibt die Eigenkapitalschwäche vor allem für die Erweiterung und Modernisierung der Produktionsanlagen und für die Vorfinanzierung von FuE-Leistungen ein großes Hemmnis. Dazu kommen Liquiditätseingänge infolge ansteigender Zahlungsrückstände vieler Kunden. Daher sind weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Beteiligungskapital (u.a. durch spezielle Kapitalbeteiligungsgesellschaften) sowie zur Sicherung der Liquidität bei verzögerten oder nicht erfolgten Zahlungen sehr dringlich. Dadurch könnte auch den in Ostdeutschland weiterhin ansteigenden Konkursen, speziell im Verarbeitenden Gewerbe und im Handwerk, sowie den dadurch bedingten Verlusten bzw. Entwertungen von Fördermitteln und dem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen entgegen gewirkt werden.

Siebtens: Die Anhebung der im Durchschnitt noch immer zu niedrigen ostdeutschen Rentabilitätsrate ist eine notwendige Bedingung für eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung. Dies darf jedoch nicht über Lohnsenkungen, Einfrieren der Lohnunterschiede Ost/West oder eine erzwungene Umwandlung von Lohnzuwächsen in eine Kapitalbeteiligung der Beschäftigten erfolgen. Sie muß vielmehr auf Produkt- und Technologieinnovationen, Erweiterung des Umsatzes und Stärkung der Marktpositionen sowie Senkung überhöhter Kosten für Energie, Zulieferungen, Schuldendienst u.a. beruhen.

Achtens: Den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) kommt eine im Vergleich zu den alten Bundesländern größere Bedeutung für die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der Innovationskraft und die Möglichkeit einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung zu. Ostdeutsche KMU haben mit größeren Entwicklungs- und Überlebensschwierigkeiten zu kämpfen. Sie weisen nach wie vor insgesamt – bei starker Differenzierung – beträchtliche Wettbewerbsnachteile gegenüber westdeutschen Unternehmen auf. Die relativ geringen Betriebsgrößen der aus der Privatisierung hervorgegangenen originär ostdeutschen Unternehmen sind ein besonderer Nachteil beim Kampf um überregionale Marktanteile. Deshalb ist es vorrangig, diese Unternehmen noch für einen längeren Zeitraum durch spezifische Maßnahmen der Wirtschafts- und speziell der Innovationsförderung zu unterstützen. Die gesetzlichen Regelungen müßten EU-weit verbessert werden, um öffentliche Aufträge bevorzugt an in der Region ansässige Firmen zu vergeben.

Neuntens: Die ökonomisch nicht begründeten sogenannten DDR-»Altschulden« ostdeutscher Unternehmen, die hohe Belastung durch Zinsen und Tilgungen, Zwangsverkäufe von Immobilien sowie große Unsicherheiten über die weitere Existenz hervorrufen, sind zu löschen. Hierdurch könnte ein erheblicher permanenter Kosten- und Wettbewerbsnachteil für die von Altschulden betroffenen ostdeutschen Unternehmen (KMU, privatisierte Wohnungsgesellschaften, Landwirtschaftsbetriebe) beseitigt werden. An den dadurch entstehenden Aufwendungen sind die Banken, die aus diesen Altschulden große Gewinne realisiert haben, zu beteiligen.

Zehntens: Die finanziellen Spielräume der Länder und Kommunen für eine aktive Struktur- und Beschäftigungspolitik sowie die öffentliche Auftragsvergabe müssen gesichert und erweitert werden. Die finanziellen Rahmenbedingungen müssen so gestaltet werden, daß regionale Entwicklungskonzepte zielgerichtet umgesetzt und dabei auch existenzsichernde Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine Reform der Kommunalfinanzen muß die Finanzkraft der Kommunen stärken und ihre Selbstbestimmung bei der Verwendung der finanziellen Zuweisungen erweitern.

Diese Vorschläge sind darauf gerichtet, die weiter überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland zurückzudrängen und eine wirtschaftliche und eine industrielle innovative Revitalisierung der neuen Länder zu erreichen. Hierin besteht der eigentliche Kern der Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen in Ostdeutschland.

Literatur

- Arbeitslosenreport '99*, Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg, Berlin 1999
- Diewald, Martin*, Aufbruch oder Entmutigung? Kompetenzentfaltung, Kompetenzbewertung und subjektive Kontrolle in den neuen Bundesländern, Arbeitsbericht 5/1997, Projekt »Ostdeutsche Lebensverläufe im Transformationsprozeß«, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin 1997
- IAB-Werkstattbericht*, Ausgabe Nr. 1.11/15.11.1999 und eigene Berechnungen, Nürnberg
- Kaufmann, Franz-Xaver*, Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen, München 1990
- Roethe, Thomas*, Arbeiten wie bei Honecker, leben wie bei Kohl. Plädoyer für das Ende der Schonfrist, Eichborn, Frankfurt/Main 1999
- Schorlemmer, Friedrich*, Nichts macht so müde wie das, was wir nicht tun. In: Politiklust, Hrsg. Gabriele von Arnim, München 1994
- Sozialleistungen 1997* – Fachserie 13, Reihe 2 des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden 1998
- Winkler, Gunnar (Hrsg.)*, Sozialreport 1999, Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, Berlin 1999

7. Beschäftigungspolitik: Strategien für Vollbeschäftigung

7.1 Der Arbeitsmarkt 1999

Auf dem Arbeitsmarkt setzten sich im vergangenen Jahr die gleichen Trends fort, die bereits 1998 zu verzeichnen waren: Es gab eine leichte Entspannung, die vor allem auf die demographische Entwicklung und eine Zunahme der Entlastungswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zurückzuführen war. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen verringerte sich nur leicht um 180.000 auf jahresdurchschnittlich 4,1 Millionen. Dadurch sank die Arbeitslosenquote, bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen, von 12,3 vH im Jahre 1998 auf 11,7 vH im Jahre 1999.

Ein großer Teil der positiven Situation auf dem Arbeitsmarkt ist allerdings auf das altersbedingte Ausscheiden von ArbeitnehmerInnen und somit einer Verringerung des Arbeitskräfteangebotes zurückzuführen. Nach Angabe des Statistischen Bundesamtes reduzierte sich das Erwerbspersonenpotential 1999 um 41.000 Personen. Die Beschäftigungslücke (registrierte Arbeitslose, ArbeitnehmerInnen in Maßnahmen, nicht registrierte Arbeitslose) ging ebenfalls leicht um 3,2 vH von 6,9 Millionen auf 6,7 Millionen zurück.

Die genaue Messung der Entlastungswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bereitet allerdings zunehmend Schwierigkeiten. Die Bundesanstalt für Arbeit gibt für 1999 jahresdurchschnittlich eine Entlastung von 950.000 ArbeitnehmerInnen an, eine leichte Zunahme gegenüber 1998 um 30.000. Doch der Instrumenteneinsatz der Arbeitsmarktpolitik verlagert sich immer stärker in Bereiche, die darin nicht erfaßt sind und deren quantitative Entlastungseffekte aus der Statistik nicht hervorgehen. Vor allem die sogenannte »freie Förderung« der Arbeitsämter (u.a. Unterstützung bei Existenzgründungen) wurde 1999 erheblich ausgeweitet.