

Klaus-Peter Buss

Fragmentierung der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands – Eine richtige Perspektive für die Sozioökonomische Berichterstattung?

Koreferat zum Thesenpapier „Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung“

Als ich Rainer Land zusagte, mich mit einem Beitrag an diesem Werkstattgespräch zu beteiligen, war mir – ehrlich gesagt – noch nicht klar, welche Untiefen sich hinter dem schönen Wort „Koreferat“ verbergen können: Wohl kaum ein Panel dieses Workshops scheint mir thematisch so umfassend und breit angelegt wie unsere Nachmittagsrunde. Dies verdeutlicht bereits das Thesenpapier, das eine Vielzahl makroökonomischer und industriesoziologischer Befunde zusammenbringt, um der spannenden Frage nach den Entwicklungsmustern der ostdeutschen Wirtschaft nachzuspüren.

Im Rahmen des ersten Berichtes nahm das Thema Ostdeutschland eine eher randständige Bedeutung ein. Dem Querschnittsthema Ostdeutschland waren ganze sechs Seiten von über 600 gewidmet. Daneben wurde auf ostdeutsche Entwicklungen vor allem in den Berichtsteilen zur Arbeitslosigkeit und zu Erwerbsverläufen eingegangen, was nicht weiter verwundern wird. In Bezug auf die ‚Reorganisation der Unternehmen‘ etwa schienen hingegen kaum berichtsrelevante Ost-West-Unterschiede zu bestehen.

Nun stellt sich der Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung dem Thema „Ostdeutschland“ in einem Werkstattgespräch, in dem darüber beraten werden soll, in welcher Weise der zweite Bericht die Entwicklungen in den neuen Bundesländern aufgreift. Die Frage, die dabei zwar nicht offen thematisiert wird, die aber im Raum steht, ist: Schafft Ostdeutschland den Aufstieg vom randständigen Querschnittsthema zum Berichtsgegenstand oder gar zum Themenfeld, was hieße, dem Gegenstand eine zentralere Rolle in der Bearbeitung der Berichtsgegenstände einzuräumen, oder bleibt Ostdeutschland auch in der sozioökonomischen Berichterstattung weiterhin abgeschlagen auf den hinteren Plätzen?

Folie 1: Grenzen von DDR und BRD 1989

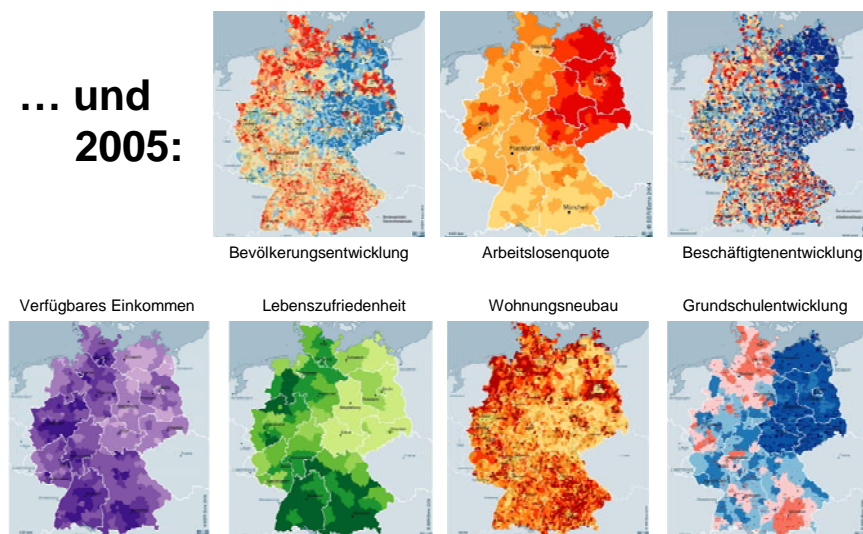
1989 ...



Dass Ostdeutschland in einer sozioökonomischen Berichterstattung in besonderer Weise zu berücksichtigen ist, liegt eigentlich auf der Hand. In einer Vielzahl von Dimensionen bilden sozioökonomische Tatbestände auch heute – anderthalb Jahrzehnte nach Auflösung der DDR – noch deutlich die ehemaligen Staatsgrenzen ab. Hier zur Verdeutlichung einige Karten aus dem aktuellen Raumordnungsbericht. Bitte versuchen Sie nicht erst, die Karten zu lesen, sie werden im Folgenden keine Rolle mehr spielen. Mir geht es vor allem um den graphischen Eindruck.

Folie 2: Karten aus Raumordnungsbericht 2005

... und
2005:



(Quelle: Raumordnungsbericht 2005)



Dass Ostdeutschland „anders“ ist, ist eine sich in Wissenschaft und Politik mehr und mehr durchsetzende Erkenntnis. Dies gilt auch für die wirtschaftliche Entwicklung. Worin jedoch dieses ‚Anderssein‘ eigentlich begründet liegt, ist durchaus offen. Handelt es sich um Probleme und Blockaden im Anpassungsprozess? Hat sich aufgrund einer falschen Transformationsstrategie eine Region der Überflüssigen herausgebildet, aus deren Kreis sich allenfalls Einzelne erfolgreich zu lösen vermögen, deren besondere Rahmenbedingungen jedoch die Erprobung neuer – postfordistischer – Institutionen, Strukturen, Politiken erlauben? Oder folgt die Entwicklung Ostdeutschlands nicht vielmehr einer eigenen – ostdeutschen – Logik, nach der Erfolg und Misserfolg sich auf andere Weise als in Westdeutschland verknüpfen? Wie also kann die sozioökonomische Berichterstattung diesem ‚Anderssein‘ gerecht werden und die ostdeutsche Entwicklung in einer Weise aufgreifen, die den Blick für die Besonderheiten des ostdeutschen Umfeldes öffnet?

Problematisch ist hier in meinen Augen die gängige Perspektive auf Ostdeutschland, in der die neuen Bundesländer vor allem unter dem Gesichtspunkt von Anpassungserfolgen und -misserfolgen betrachtet werden. Lange Zeit trug etwa die Berichterstattung des Bundes zur Entwicklung der neuen Bundesländer sogar den Begriff der „Anpassungsfortschritte“ im Titel. Den Titel hat man zwar inzwischen aufgegeben, die Brille ist aber vielfach noch immer die Gleiche. Eine solche Anpassungsperspektive unterstellt, dass Ostdeutschland sich wirtschaftlich in gleicher Weise wie Westdeutschland zu entwickeln vermag, und dass sich dies auch in einzelnen Entwicklungen niederschlägt. Gemessen werden Produktivität, Wachstum, Export immer in Prozent von West. Dies mag unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten sicherlich berechtigt sein, die Frage ist allerdings auch, ob eine solche Perspektive nicht den Blick auf ostdeutsche Besonderheiten und ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Länder verstellt.

In der sozioökonomischen Berichterstattung bricht sich diese Anpassungsperspektive an der These vom doppelten Umbruch des Systemwechsels und des Produktionsmodells, dem sich die ostdeutsche Wirtschaft und ihre Akteure stellen müssen. Zwar sollte den ostdeutschen Akteuren mit dem Transfer der zentralen Institutionen und Strukturen des westdeutschen Modells die Möglichkeit gegeben werden, sich auf denselben Entwicklungspfad zu begeben wie die westdeutsche Industrie. Transferiert wurden jedoch Institutionen und Strukturen, die sich auch im Westen bereits im Umbruch befanden und somit kaum noch als Master für die Bewältigung der Transformation dienen konnten. Mit der These vom doppelten Umbruch wird die Anpassungsperspektive allerdings nicht vollends aufgegeben, sondern weiterentwickelt: Mit dem Umbruch im westdeutschen Produktionsmodell entfällt die Vorlage für eine erfolgreiche Anpassung, ost- wie westdeutsche Betriebe sehen sich den gleichen Anforderungen des Weltmarktes ausgesetzt. Die postfordistische Entwicklung Ostdeutschlands vollzieht sich somit als Suchprozess nach sozioökonomischen Innovationen, der Osten wird zum Experimentierfeld für die sozioökonomische Entwicklung.

Das vorliegende Diskussionspapier versucht nun, diese These vom doppelten Umbruch weiterzuentwickeln und mit dem Begriff der Fragmentierung auch die Eigenarten der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung aufzugreifen. Das Papier geht von der Beobachtung aus, dass es trotz dieser in vielfacher Hinsicht defizitären Entwicklung eine Vielzahl von Fällen erfolgreicher Entwicklung gibt und dass die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung von

extremen Ungleichgewichtigkeiten gekennzeichnet ist. Diesen Sachverhalt beschreibt das Papier als Fragmentierung der wirtschaftlichen Entwicklung und interpretiert die vielfältigen Widersprüchlichkeiten und Paradoxien in der sozioökonomischen Entwicklung Ostdeutschlands als Ausdruck des ostdeutschen Suchprozesses.

Eine offene Frage ist für mich dabei allerdings, **wie** sich Suchprozess und ostdeutsche Eigenarten eigentlich zueinander verhalten. Hier bezieht sich das Papier meines Erachtens viel zu wenig auf die Besonderheiten des ostdeutschen Umfeldes und auf die Ausgestaltung der ostdeutschen sozioökonomischen Entwicklung durch die ostdeutschen Akteure. Und nebenbei gesagt, bin ich auch skeptisch, ob es gelingen kann, diese Frage im Rahmen einer Berichterstattung zu klären, aber das Problem überlasse ich euch.

Die Karten verdeutlichen zunächst einmal **eine** zentrale Fragmentierungslinie in der sozioökonomischen Entwicklung, nämlich die zwischen Ost und West. Sie verweisen aber auch darauf, dass allen möglichen Binnendifferenzierungen zum Trotz **Ostdeutschland als Ganzes** augenscheinlich in vielerlei Hinsicht eine andere Entwicklung als der Westen der Republik nimmt. Dieser Sachverhalt muss sich in einer sozioökonomischen Berichterstattung widerspiegeln.

Zuviel Differenzierung verschleiert hier eher den Blick auf das ‚Anderssein‘, als dass es hilft, die besondere Problematik der neuen Bundesländer zu erschließen. Fragmentierte Entwicklungsprozesse lassen sich auch im Westen nachweisen. In punkto Produktivität, Arbeitslosigkeit, Erwerbsverhalten, Einkommensentwicklung, Tarifbindung, Ausbildungsverhalten usw. unterscheidet sich Ostdeutschland aber als Ganzes von Westdeutschland. Muss man aber nicht davon ausgehen, dass sich die Extremarbeitslosigkeit Ost auch auf das ökonomische Handeln der ostdeutschen Betriebe beispielsweise etwa in ihren Strategien der Qualifikationsversorgung oder in der Ausgestaltung der industriellen Beziehungen niederschlägt? Welche Funktionen erfüllt ein Flächentarifvertrag, unter den nur noch eine Minderzahl an Unternehmen fällt? Welche Ost-West-Unterschiede verbergen sich unter dem Deckmantel der formalisierten Strukturen des dualen Systems der Berufsausbildung? Hängen die besonderen Finanzierungsprobleme ostdeutscher Betriebe wirklich nur mit ihrer kurzen Entstehungsgeschichte und ihrer geringen Eigenkapitalbasis zusammen? Oder spielt hier nicht vielleicht auch die Traditionslosigkeit von regionalen Finanzmarktinstitutionen wie den Sparkassen eine Rolle? Ostdeutschland wird gerne als Experimentierfeld dargestellt, unter dessen Extrembedingungen sich möglicherweise auch für den Westen kommende Entwicklungen beobachten ließen. Ich wäre hier vorsichtig – momentan erwartet wahrscheinlich niemand vergleichbar hohe Arbeitslosenzahlen in Westdeutschland.

Trotzdem bestehen die im Papier beschriebenen Widersprüchlichkeiten und Paradoxien in der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands. Interessant sind solche Binnendifferenzen vor allem deshalb, weil sie Aufschluss über mögliche Entwicklungsmuster und Entwicklungsperspektiven versprechen. Die Erklärungsansätze für den Entwicklungsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft sind vielfältig. Wenn es jedoch einzelnen Akteuren gelingt, aus dieser Entwicklung auszubrechen, liegt die Vermutung nahe, dass diese Mittel und Wege gefunden haben, mit den Nachteilen des ostdeutschen Umfeldes umzugehen.

Doch beschreibt der Begriff der Fragmentierung – also eines Auseinanderbrechens – diese Entwicklung wirklich in adäquater Weise? Eingeführt wird der Begriff als deskriptive Kategorie für „Entkopplungen, nicht vorhandene Kopplungen oder negative Kopplungen zwischen den Teilen eines sozioökonomischen Entwicklungszusammenhangs“ (4). Der Begriff wird nicht genauer gefasst, sondern steht zunächst einmal für Widersprüchlichkeiten in der sozioökonomischen Entwicklung Ostdeutschlands, zu deren Erklärung man erst ein Modell finden müsse, das den Zusammenhang zwischen dem Auseinanderfallenden denkbar mache. Für diese Fragmentierungen nennt das Papier verschiedene Erklärungsansätze:

(a) Makroökonomisch lässt sich die Ungleichgewichtigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung zum einen als Ausdruck unterschiedlich ausgeprägter Entwicklungschancen für exportorientierte, binnenmarktorientierte und lokal ausgerichtete Unternehmen und Branchen erklären, wobei sich erfolgreiche exportorientierte Unternehmen in ihren Kooperationsbeziehungen nun vornehmlich aus der Region raus orientieren und die regionale Industrie nicht mehr mitziehen. Die Frage ist allerdings, ob es sich bei einer solchen Entwicklung nur um ein ostdeutsches Phänomen handelt. Verwiesen sei hier nur auf die aktuellen Tarifaueinandersetzungen. Vor allem aber ist zu fragen, ob sich erfolgreiche Unternehmen in ihrer Entwicklung wirklich so drastisch von ihrem regionalen Umfeld lösen, wie dies hier unterstellt wird.

(b) Der Erklärungsansatz steht in einem gewissen Widerspruch zu einem weiteren, der die Struktur der ostdeutschen Industrie als Ergebnis eines spezifischen Transformationspfades beschreibt. Nach Kowalski hat sich die ostdeutsche Industrie lediglich komplementär zur westdeutschen entwickeln können. Bei den leistungsstarken ostdeutschen Groß- und Mittelbetrieben handelt es sich danach im Wesentlichen um Filialen westdeutscher und ausländischer Konzerne und Firmen, deren wertschöpfungsintensive Kapazitäten vor allem an den Weststandorten zu finden sind. Darüber hinausweisende Entwicklungen bestehen lediglich als Ausnahmen. In Bezug auf die Frage nach der Fragmentierung greift der Erklärungsansatz damit wohl etwas kurz, er beschreibt aber wichtige Aspekte der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung und passt in mancherlei Hinsicht zu Ergebnissen aus unseren Fallstudien: ostdeutsche Unternehmen sahen sich 1990 mit dem Problem konfrontiert, dass ihnen ihre Märkte nahezu vollständig wegbrachen. Egal ob Altbetrieb oder Neugründung musste sich jedes ostdeutsche Unternehmen in den 90er Jahren einen Zugang zu weitgehend besetzten Märkten erobern. Damit ergaben sich Wachstumschancen für ostdeutsche Unternehmen gerade dort, wo die westdeutsche und europäische Konkurrenz Schwächen aufwies, sei es aufgrund ihrer Organisation, sei es aufgrund einer Neuordnung von Wertschöpfungsketten und dem Outsourcing von Aufgaben durch westliche Konzerne. Die wichtigste Ausnahme von diesem Marktzugangsproblem stellt derjenige Teil der ostdeutschen Betriebe dar, der als reine Produktionsstätte westdeutscher Unternehmen fungiert. Hier ist der Marktzugang über den Mutterkonzern gewährleistet. In beiden Fällen ging es aber von Beginn an nicht um einen Nachbau westdeutscher fordistischer Strukturen: im ersten Fall geht es um ein sich Durchsetzen insbesondere gegen die westdeutsche Konkurrenz. Dabei konnten ostdeutsche Erfolgsbetriebe sicherlich auch ihre Lohnkostenvorteile ins Feld führen, ihr Erfolg erklärt sich aber nicht allein daraus, sondern vor allem aus ihren Fähigkeiten zu einer flexiblen, qualitäts- und kundenorientierten Produktionsorganisation. Im zweiten Fall nutzten

westdeutsche Konzerne in dezidiert abgegrenzter Abgrenzung von ihren westdeutschen Altstandorten die Möglichkeiten des ostdeutschen Umfeldes zum Experimentieren mit neuen Formen der Produktionsorganisation. Bekanntestes Beispiel sind die ostdeutschen Autofabriken. Ich würde Kowalski allerdings Recht geben, dass beide Fälle keine neue Aufholdynamik der ostdeutschen Wirtschaft zu begründen vermögen.

(c) Als einen dritten Erklärungsansatz führt das Papier schließlich die von Michael Behr und Rudi Schmidt getroffene Typologie betrieblicher Strategien an. Mit diesem Erklärungsansatz werden in dem Papier erstmals die Betriebe als Gestalter der wirtschaftlichen Entwicklung eingeführt. Die Autoren unterscheiden bei den Betrieben zwischen Überlebensgemeinschaften und Ressourcenvernutzern auf der einen und zukunftsfähigen Betrieben mit Strategien der Produktentwicklung, Marktintegration, innovativen Arbeitsorganisation und aktiven Aus- und Weiterbildung auf der anderen. Die hier getroffene Unterscheidung halte ich in mehrfacher Hinsicht für problematisch. Hier dazu nur soviel: Interessanterweise erheben die Autoren mit der Streeck'schen diversifizierten Qualitätsproduktion gerade jenes westdeutsche Produktionsmodell zum Erfolgsmaßstab, das 1990 den Hintergrund für den gewählten Transformationspfad bildete. Ihr Blick wird damit vor allem auf technologisch avancierte Betriebe gelenkt, die jedoch auch in Westdeutschland nur einen Ausschnitt der Industrie darstellen. Damit drohen hier u.a. die für Ostdeutschland typischen Klein- und kleinen Mittelbetriebe aus dem Blick zu geraten, weil sie vermutlich die Anforderungen des Modells vielfach gar nicht erfüllen können.

In seinem Schlussteil erweitert das Papier schließlich den ersten Erklärungsansatz um eine Hypothese zur Reorganisation der lokalen und überregionalen Cluster und Produktionskomplexe. Neue Muster der Industrieentwicklung und des globalen Strukturwandels befördern danach die Entkopplung exportorientierter Unternehmen aus lokalen Clustern und somit den Niedergang der regionalen Wirtschaftskraft. Einen wichtigen Einwand gegen die Hypothese liefert allerdings der Text selbst: in der Diskussion um Cluster spielen vor allem spezifische, nur bedingt verallgemeinerbare Arten der lokalen Konzentration von Wertschöpfungszusammenhängen eine Rolle. Gerade die als Beispiel angeführten Werften geben hierfür ein schönes Beispiel, konzentriert sich doch traditionell ein Großteil der bundesdeutschen Schiffbauzulieferindustrie in Baden-Württemberg und Bayern und nicht an den Schiffbaustandorten an Nord- und Ostsee. Genauso ist hier anzumerken, dass die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung in ihrem Beginn von der breiten Zerschlagung von Kooperations- und Wertschöpfungszusammenhängen gekennzeichnet war. Dass nun die Kooperation zwischen Werften und regionalen Schiffbauzulieferern nicht mehr so eng wie zu Kombiatszeiten ist, hat dabei unter anderem auch damit zu tun, dass die Werften zum einen mit einem hohen Aufwand an öffentlichen Mitteln saniert wurden und nun keine entsprechend modernen Zulieferer in der Region vorfinden. Und es hat zum anderen etwas mit der Ausrichtung der Werften auf bestimmte Schiffstypen zu tun, die dazu führt, dass regionale Schiffbauzulieferer aus der Region rausgehen und sich in überregionale Wertschöpfungsketten eintackten müssen (was wesentlich mit den geringen Stückzahlen im Schiffbau zu tun hat und, darauf verweist das Beispiel Baden-Württemberg, nicht unbedingt Ausdruck eines *neuen* Musters der Industrieentwicklung ist). Wichtige Gründe liegen hier also auch in Eigenheiten der Branche und in der Transformationsgeschichte der Betriebe.

Jeder der Ansätze hat die Ungleichzeitigkeiten der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung im Auge, erhebt aber andere Erfolgs- und Misserfolgskriterien: im ersten Fall stehen exportorientierte Branchen und Betriebe solchen gegenüber, die sich vornehmlich auf lokale Märkte ausrichten, im zweiten die Filialen westdeutscher Konzerne und Ausnahmefälle solchen Betrieben, für die die westdeutsche Wirtschaft keinen Bedarf hat. Im dritten Ansatz sind die Gewinner solche Unternehmen, die erfolgreich Anschluss an das deutsche Produktionsmodell der diversifizierten Qualitätsproduktion gefunden haben, während Überlebensgemeinschaften und Ressourcenvernutzer allmählich ihre Existenzgrundlage verbrauchen. Das Papier betont in der Darstellung der Erklärungsansätze wie auch in seiner Schlusshypothese vor allem die Gegensätzlichkeiten der Entwicklung. Ostdeutschland als **Gegenstand** droht sich damit jedoch in der Fragmentierung aufzulösen.

Unsere eigene Empirie in der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie hat uns gezeigt, dass sich erfolgreiche Betriebe gerade nicht aus der Region lösen, weil sie in hohem Maß auf die Nutzung regionaler Ressourcen angewiesen sind. Dabei spielt vor allem eine Rolle, dass diese Betriebe in der Lage sind, regionale Ressourcen als komparativen Vorteil im überregionalen Wettbewerb zu nutzen. So findet sich in unserem Sample eine Reihe von Großbetrieben, die ihre Stammebelegschaften durch Tarifbindung absichern, sich nach außen aber durch die extensive Nutzung des regionalen Lohndifferentials Kostenvorteile verschaffen, indem sie die Fertigungstiefe auf ein Minimum reduzieren und Vormontagen und andere Zuarbeiten an Unternehmen in der Region geben. Die Tarifbindung der Stammebelegschaft des Großbetriebs ist hier nur im Kontext der fehlenden Tarifbindung im Umfeld denkbar. Das Beispiel verdeutlicht, dass möglicherweise ein enger Zusammenhang zwischen den Fragmenten besteht und dass der Erfolg des einen durchaus auch auf der Schwäche des anderen aufbauen kann. Gerade in der Art und Weise, wie die ostdeutschen Akteure mit den besonderen Rahmenbedingungen des ostdeutschen Umfeldes umgehen, liegt also möglicherweise ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis des ostdeutschen ‚Andersein‘. Die Frage ist, ob die Ausrichtung auf Fragmentierung eine solche – für eine sozioökonomische Berichterstattung wichtige – Perspektive nicht verstellt.