

Joachim Ragnitz*

Wie behauptet sich Ostdeutschland in der Krise?

Aktuell dominiert die Coronakrise das politische Geschehen. Aller Voraussicht nach ist sie aber nur temporär. Sie verdeckt, dass gerade Ostdeutschland in den kommenden Jahren vor ganz vielfältigen und sehr unterschiedlichen Herausforderungen steht. Diese waren bereits vor der aktuellen Pandemie angelegt und werden nach deren Überwindung wieder an Bedeutung gewinnen. Es ist daher dringend erforderlich, auch die Lösung der übrigen (potenziellen) Krisen im Blick zu behalten.

OSTDEUTSCHLAND IN DER CORONAKRISE

Die Coronakrise des Jahres 2020 hat die ostdeutsche Wirtschaft schwer in Mitleidenschaft gezogen. Zwar kann damit gerechnet werden, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) hier im Gesamtjahr wegen des geringeren Anteils der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und ihrer eher regionalen Orientierung etwas weniger stark schrumpfen wird als in Westdeutschland.¹ Die strukturellen Schwächen der ostdeutschen Wirtschaft – die geringe Industriedichte und die geringe Exportorientierung – wirken sich somit in der aktuellen Situation wie auch schon in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 als Vorteil aus. Dennoch gibt es Regionen, die hohe Einbußen hinzunehmen haben, so bspw. die vornehmlich vom Tourismus abhängigen Standorte an der Ostseeküste oder auch die stark durch die Kreativwirtschaft geprägten ostdeutschen Agglomerationszentren.² Solange kein Impfstoff bereitsteht oder eine „Herdenimmunität“ der Bevölkerung erreicht wird, könnten sich die negativen Auswirkungen der Pandemie hier noch längere Zeit negativ bemerkbar machen. Zudem ist mit weiteren Arbeitsplatzverlusten und daraus resultierenden Einkommenseinbußen für die Betroffenen zu rechnen, was auch nachfrageseitig die weitere Entwicklung in Ostdeutschland dämpfen dürfte.

Nach Befragungen des ifo Instituts aus dem November des Jahres rechneten die Unternehmen im Osten in ihrer Gesamtheit damit, dass es bis zum Jahresende 2021 dauern wird, bis sich ihre Geschäftslage wieder normalisiert haben wird. Viele Unternehmen nehmen die Coronakrise trotz aller staatlicher Hilfsmaßnahmen als ernsthafte Bedrohung ihrer Existenz wahr. Es ist absehbar, dass einige davon mittelfristig aus dem Markt ausscheiden werden, was ebenfalls zu schweren Verwerfungen in der Wirtschaft führen dürfte – bis hin zu sich verstärkenden Teufelskreisen, weil damit sowohl deren Gläubiger, also vornehmlich die Banken, als auch deren Zulieferer in Schwierigkeiten geraten könnten. Gewachsene Lieferbeziehungen könnten dadurch gestört werden und in langen Jahren aufgebautes Vertrauenskapital verloren gehen. Wie die Erfahrung lehrt, dauert die Überwindung einer wirtschaftlichen Krise normalerweise viel länger als die Krise selber; ein „V-förmiger“ Krisenverlauf war daher von

Anfang an wenig realistisch. Auch nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 hat es mehr als zwei Jahre gedauert, bis sich die damals besonders betroffene Industrie von dem anfänglichen Schock wieder erholt hatte. Da aktuell ohnehin nicht absehbar ist, wie lange die Beeinträchtigungen des zweiten Lockdowns vom November 2020 noch aufrechterhalten werden müssen und welche Folgen dies für die Entwicklung im kommenden Jahr haben wird, muss wohl damit gerechnet werden, dass die ostdeutsche Wirtschaft erst Anfang des Jahres 2022 wieder ihr Vorkrisenniveau erreichen wird. Ohnehin ist fraglich, ob die Wirtschaft überhaupt wieder auf ihren früheren Wachstumspfad zurückkehren wird: Viele Unternehmen haben geplante Investitionen zurückgestellt, zum einen wegen einer angespannten Finanzlage, zum anderen aber auch wegen unsicherer Zukunftsaussichten, die Erweiterungsinvestitionen nicht vordringlich erscheinen lässt. Zu befürchten ist, dass darüber hinaus auch für eine gewisse Zeit auf risikoreiche Innovationsaktivitäten (die im Osten ohnehin vergleichsweise schwach sind) verzichtet wird. Beides könnte dazu führen, dass das Wachstum des Produktionspotenzials für eine gewisse Zeit schwächer zunehmen wird als vor der Coronakrise.

Natürlich kann man eine Krise wie die derzeitige auch als Chance betrachten, da sie in gewisser Weise eine „Produktivitätspeitsche“ darstellt: Aus dem Markt ausscheiden werden als erstes jene Unternehmen, deren Geschäftsmodell ohnehin kritisch gesehen werden musste und die deswegen in der Vergangenheit nur geringe finanzielle Reserven haben aufbauen können; darüber hinaus auch solche, deren Inhaber (z. B. aus Altersgründen) ohnehin schon über eine Schließung nachdachten. Der Strukturwandel wird insoweit durch die Coronakrise beschleunigt; sie ist jedoch weder Ursache noch Auslöser von Unternehmensschließungen, denn es gehört zum Wesen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, dass unrentable Unternehmen geschlossen werden müssen – so bitter dies im Einzelfall auch sein mag. Nach dieser Sichtweise verbleiben dann die stärkeren Unternehmen, also jene mit höherer

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Produktivität, besserer Anpassungsfähigkeit und allgemein guten Zukunftsperspektiven, und gleichzeitig werden Ressourcen freigesetzt, die anderswo, vornehmlich in neugegründeten, typischerweise mit neuen Ideen und innovativen Konzepten antretenden Unternehmen, besser eingesetzt werden können. Dies könnte dafür sorgen, dass ganz Deutschland und damit auch Ostdeutschland gestärkt aus der Krise herauskommen würde. Bei aller Verantwortung des Staates für den Ersatz der durch den Lockdown entstandenen Schäden spricht dies dafür, dass nicht alle Unternehmen mittels staatlicher Hilfe gerettet werden, sondern nur solche, bei denen ein funktionierendes Geschäftsmodell vorliegt. Dies ist ein entscheidendes Argument dafür, dass z. B. steuerliche Verlustrückträge als Hilfsmittel besser geeignet sind als undifferenzierte Sofort- und Überbrückungshilfen, wie sie Bund (und Länder) bisher präferiert haben.³

Gerade dort, wo ein lukrativer Markt besteht und die Markteintrittshürden gering sind, werden die in der Krise geschlossenen Unternehmen auch relativ schnell wieder ersetzt werden: Hotels oder Gastronomiebetriebe in attraktiven Regionen werden nach Überwindung der Pandemie wieder gute Geschäfte machen können, denn die Menschen werden auch dann Urlaub machen oder auswärts essen gehen wollen; gleichzeitig bleiben ja Gebäude und Geschäftsausstattung bei einer Schließung erhalten, so dass man vergleichsweise schnell den Betrieb wieder aufnehmen kann. Mit einer dauerhaften Angebotsverknappung aufgrund von Unternehmensschließungen ist hier also nicht zu rechnen (auch wenn es im Zweifel andere Unternehmen sind, die den Markt dann bedienen werden). In der Industrie gilt dies hingegen nicht in gleichem Maße. Unternehmen, die hier geschlossen werden müssen, können unter Umständen nicht so schnell ersetzt werden, denn zum einen ist für den Aufbau neuer industrieller Produktionsstätten im Regelfall ein hoher Kapitaleinsatz notwendig und zum anderen besteht gerade in diesem Bereich auch eine schon jetzt hohe Knappheit gut ausgebildeter Fachkräfte. Wenn Arbeitskräfte, die in der Krise ihren Arbeitsplatz verloren haben, anderswo neu eingestellt werden, sind sie für neu entstehende Unternehmen zunächst einmal nicht verfügbar. Würde es tatsächlich zu einer Welle von Unternehmensschließungen in der Industrie kommen, besteht (anders als bei den genannten konsumnahen Sektoren) die Gefahr, dass der Wiederaufbau neuer Strukturen hier nicht schnell genug vorankommt, um rasch wieder auf einen neuen Wachstumspfad zurückkehren zu können. Die „Angebotslücke“ würde dann vermutlich eher durch Unternehmen aus anderen (Welt-)Regionen geschlossen.

Diese Überlegungen sprechen dafür, coronabedingte Hilfsmaßnahmen vor allem auf das Verarbeitende Gewerbe zu konzentrieren – und hier vor allem auf solche Betriebe, die eine „systemrelevante“ Bedeutung haben, bspw. aufgrund einer gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Innovationsleistung oder einer wichtigen Position als Zulieferer in einer Wertschöpfungskette. Größe allein darf dabei kein Kriterium sein, vielmehr geht es ausschließlich um die Vermeidung negativer externer Effekte, die mit einer etwaigen Schließung verbunden sind. Wichtig ist es dann allerdings, die für eine Gewährung von Hilfen relevanten Kriterien vorab festzulegen und die Entscheidungsfindung hierüber weitestmöglich zu entpolitisieren.

Die aktuelle Krise hat zwar gezeigt, dass die Menschen zusammenrücken und sich gemeinsam den Herausforderungen stellen können, wenn diese nur außergewöhnlich genug sind und eine ernstzunehmende Krisenkommunikation erfolgt. Aber gerade in Ostdeutschland scheint der Zusammenhalt auch schon wieder zu bröckeln; diejenigen, die sich ohnehin als Verlierer im Transformationsprozess der letzten Jahre sehen, gewinnen wieder an Oberwasser. Das Risiko einer weiteren und dauerhaften Spaltung der Gesellschaft wird sich nicht durch forsche Sprüche, durch ein „Framing“ bestehender Probleme oder beharrliches Ausgrenzen abweichender Meinungen vermeiden lassen. Hier liegt eine Gefahr, die vielleicht ebenso groß ist wie die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie: Dass damit Menschen (und Wähler) verloren gehen, deren Mitarbeit am weiteren Gelingen des wirtschaftlichen Aufholprozesses in Ostdeutschland dringend erforderlich ist. Die Politik wäre gut beraten, auch diese Gefahr im Auge zu behalten.

UND NACH CORONA?

Die aktuelle Coronapandemie verstellt den Blick dafür, dass sich die ostdeutsche Wirtschaft ohnehin in einem tiefgreifenden Strukturwandel befindet, der nichts mit der Pandemie und den zu ihrer Eindämmung getroffenen Maßnahmen zu tun hat. Es sind dies die Herausforderungen, die mit all den globalen Megatrends verbunden sind, die schon vor der aktuellen Krise angelegt waren und danach wohl auch wieder voll durchschlagen werden:

- Im Kraftwagenbau ist mit den von der Politik getroffenen Beschlüssen zur weitreichenden „Dekarbonisierung“ der Wirtschaft ein Ende des Verbrennungsmotors und ein Übergang zu alternativen Antrieben (nach heutigem Stand: batteriegetriebene Fahrzeuge) eingeleitet. Immerhin scheinen die in Ostdeutschland beheimateten Endproduzenten von Kraftwagen ihre Produktion bereits weitgehend umgestellt zu haben, so dass eine weitere Schrumpfung hier unwahrscheinlich ist – und mit Tesla ist zudem einer der führenden Hersteller von Elektroautos dabei, eine Produktionsstätte in Ostdeutschland aufzubauen. Dies zieht weitere Investitionen nach sich, insbesondere in der Batteriezellfertigung. Dem steht aber gegenüber, dass viele auf traditionelle Antriebstechniken spezialisierte Zuliefererfirmen ihrer Geschäftsgrundlage beraubt werden. Hier ist also tatsächlich mit einer Schrumpfung und dementsprechend auch mit einem Verlust an Arbeitsplätzen zu rechnen.
- In nahezu allen Industriezweigen wird die politisch erwünschte Umstellung auf eine weitgehend klimaneutrale Produktionsweise die Unternehmen zu einer Anpassung ihrer Produktionsmethoden zwingen. So ist nach dem Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung⁴ allein im Bereich der Industrie eine Emissionsminderung von 27% (gegenüber dem Jahr 2018) erforderlich, was u. a. mit einer stärkeren Bepreisung des CO₂-Ausstoßes erreicht werden soll. Es ist absehbar, dass dies nur mit erheblichen Investitionen in klimafreundliche Technologien erreicht werden kann – und das in einer Situation, in der die Unternehmen zunächst einmal die aktuellen Krisenfolgen abfedern müssen. Ansonsten droht die Verlagerung von Produktion in

Länder mit geringeren Klimaschutzstandards, was mit einer zusätzlichen Schrumpfung der heimischen Industrie einhergehen kann.

- Eine weitere Herausforderung ergibt sich durch den zunehmenden Zwang, digitale Techniken in Produktion und Absatz stärker zu nutzen. Zwar wird sich nicht alles, was technisch an Digitalisierung möglich ist, auch am Markt durchsetzen; dennoch ist damit zu rechnen, dass die Digitalisierung zunehmend weitere Produktionsbereiche erfassen wird. Positiv daran ist, dass dies Produktivitätssteigerungen ermöglicht und den zunehmenden Arbeitskräftemangel lindern wird. Gleichzeitig geht die Digitalisierung aber auch mit einem höheren Investitionsbedarf und vor allem mit gesteigerten Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer einher. Die Verbreitung digitaler Techniken kann deswegen auch zu steigender Arbeitslosigkeit führen, wenn Beschäftigte diesen Anforderungen nicht gewachsen sind.
- Nahezu flächendeckend ist Ostdeutschland zudem vom demographischen Wandel betroffen, der dazu führt, dass ein Großteil der altersbedingt ausscheidenden Arbeitskräfte nicht mehr ersetzt werden kann. Außerdem sind die gründungsaffinen Kohorten schwach besetzt, was es schwer macht, für Unternehmen, deren Inhaber das Rentenalter erreichen, Nachfolgelösungen zu organisieren.⁵ Wenn es nicht gelingt, dies durch Zuwanderung⁶ zu kompensieren – was nach Lage der Dinge zumindest in Teilen Ostdeutschlands eher schwierig erscheint –, lassen sich negative Effekte auf das Produktionspotenzial wohl nur durch verstärkte Produktivitätssteigerungen insbesondere durch Digitalisierung vermeiden. Wo dies nicht gelingt, ist die weitere wirtschaftliche Entwicklung hochgradig gefährdet.⁷
- In den beiden ostdeutschen Braunkohlerevieren ist zudem der Ausstieg aus der Kohleverstromung eingeleitet, und es ist nicht sicher, ob hier tatsächlich ein wirtschaftlicher Neubeginn gelingen kann (zumal die vom Europäischen Parlament beschlossene Verschärfung der Klimaschutzziele bis 2030 möglicherweise die vorfristige Schließung von Kohlekraftwerken sogar noch vor 2038 erzwingen könnte). Die vorliegenden „Leitbilder“ der Kohleregionen⁸ wecken Zweifel, dass hier adäquat auf die künftigen Herausforderungen reagiert wird. Es scheint weniger an finanziellen Mitteln als vielmehr an guten Ideen zur Gestaltung des Strukturwandels zu fehlen: Weder neue Radwege noch hübsch sanierte Museen werden dazu beitragen, Unternehmen in die Region zu locken – und Modellregionen für 5G-Anwendungen sind gut und schön, aber bringen nichts, wenn sie nur dazu genutzt werden, Katzenvideos auch „an jeder Milchkanne“ ruckelfrei anschauen zu können. Viele der vorgesehenen strukturpolitischen Maßnahmen dürften daher nicht den Erfolg bringen, der ihnen zugeschrieben wird.

Natürlich bietet der anstehende Strukturwandel im Osten auch Chancen – für innovative Unternehmen, für Arbeitnehmer mit den „richtigen“ Qualifikationen, für Regionen, die derzeit vielleicht noch im Schatten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stehen. Jüngste Ansiedlungsentscheidungen (z. B. im Bereich Batteriezellfertigung oder auch Photovoltaik) sind hier positive Zeichen. Aber man darf sich eben auch nichts vormachen und darauf vertrauen, dass der

immer noch nicht abgeschlossene Prozess des „Aufbau Ost“ ein Selbstläufer wird. Strukturschwäche einer Region bedeutet im Regelfall, dass auch die Unternehmen (zumindest im Durchschnitt) schwach sind, so dass die anstehenden Anpassungen leicht auch in einer Überforderung münden können. Westdeutsche Unternehmen (und Regionen) sind hier möglicherweise allein aufgrund ihrer besseren wirtschaftlichen und finanziellen Lage besser aufgestellt. Das Gerede von den „Transformationserfahrungen“ der Ostdeutschen, die einen Wettbewerbsvorteil darstellen sollen, sollte man vor diesem Hintergrund so ernst nicht nehmen, denn die heutigen Akteure sind ja andere als jene, die den Wiederaufbau nach der deutschen Vereinigung bewältigt haben. Zudem hat die Abwanderung der ersten zwanzig Jahre nach der Vereinigung zu eklatanten „Elitenverlusten“ geführt, die vielleicht nicht in Leipzig oder Jena, aber in vielen ländlich geprägten Regionen die Entwicklung auch in den kommenden Jahren negativ beeinflussen könnten. Verstärkt wird dies schließlich noch dadurch, dass die Erfahrungen der letzten 30 Jahre vor allem eins bewirkt haben, nämlich dass viele Menschen in Ostdeutschland das Risiko scheuen. Risikobereitschaft ist aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, auch etwas Neues in Gang setzen zu können, denn Innovationen sind untrennbar mit Unwägbarkeiten verbunden.

Will man die Entwicklung in Ostdeutschland positiv gestalten, bedarf es somit weiterhin besonderer politischer Maßnahmen – auch wenn das nicht unbedingt „Förderung“ bedeutet. Zwei Grundsätze sollte die Wirtschaftspolitik nicht nur, aber gerade auch in Ostdeutschland dabei künftig beherzigen:

- Zum ersten dürfen staatliche Eingriffe nicht dazu führen, dass der notwendige und zum Teil auch politisch gewollte Strukturwandel behindert wird. Auch wenn irgendwo Arbeitsplätze verloren gehen, ist den Beschäftigten am ehesten geholfen, wenn sie anderswo neue Arbeit finden, nicht damit, dass Unternehmen mit nicht mehr funktionierendem Geschäftsmodell erhalten werden. Das gelingt am ehesten dadurch, dass die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern erhöht wird, so durch die Schaffung von Freiräumen für regional angepasste Lösungen, durch Investitionen in die Qualifikation der Beschäftigten und die Stärkung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen, was gerade in den ostdeutschen Ländern besonders bedeutsam ist. Das tatsächliche Handeln gerade auf Länderebene deutet darauf hin, dass diese Botschaft nicht überall verstanden worden ist.
- Zum zweiten können industriepolitische Interventionen – wie die Ansiedlung neuer Unternehmen und Branchen oder die Unterstützung als besonders zukunftssträftig angesehener Technologieentwicklungen – den notwendigen Strukturwandel unterstützen, dürfen aber auch in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden. Die historischen Erfahrungen mit einer „gestaltenden“ Strukturpolitik sind jedenfalls überwiegend negativ, weil der Staat die Zukunftschancen bestimmter Branchen oder Technologien im Regelfall nicht besser einschätzen kann als private Unternehmer und weil politische Entscheidungen häufig auch durch „sachfremde“ Kriterien mitbestimmt werden. Die Bereitstellung von (Förder-)Geld ist bestenfalls eine

notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg. Dies spricht dafür, auch hierbei eher auf Maßnahmen mit hoher Breitenwirkung zu setzen – also zum Beispiel auf eine technologieoffene Förderung, die grundsätzlich allen Unternehmen zugutekommt.

LITERATUR

Bundesregierung (Hrsg.) (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Berlin.

Ehrentraut, O., Koch, T. und B. Wankmüller (2020), Auswirkungen des Lockdown auf die regionale Wirtschaft, Prognos-Kurzexpertise, Basel.

Gillmann, N., Lehmann, R., Nauerth, J., Ragnitz, J., Sonnenburg, J. und M. Weber (2019), Wachstum und Produktivität 2035 – Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer, ifo Studien Nr. 106, München.

Ragnitz, J. (2019a), „Ostdeutschland im globalen Wettbewerb: Zuwanderung tut not“ ifo Dresden berichtet 26 (03), S. 3–5.

Ragnitz, J. (2019b), „Zu wenig unternehmerische Initiative: Gründungen und Gründerneigung in Ostdeutschland“, ifo Dresden berichtet 26 (03), S. 18–22.

Ragnitz, J. (2020a), „Ostdeutschland und die Macht der Krise“, Wirtschaftliche Freiheit, Das ordnungspolitische Journal, Download unter <http://wirtschaftliche-freiheit.de/wordpress/?p=27972>

Ragnitz, J. (2020b), „Längerfristige Auswirkungen der Corona-Krise“, ifo Schnelldienst 73 (11), S. 25–30.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.

-
- 1 Die nächste „Konjunkturprognose Ostdeutschland und Sachsen“ des ifo Instituts erscheint am 22. Dezember 2020 und damit nach Publikation dieses Beitrags.
 - 2 Vgl. Ehrentraut et al. (2020).
 - 3 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020), Tz. 151f.
 - 4 Vgl. Bundesregierung (2019), S. 86ff.
 - 5 Vgl. Ragnitz (2019b).
 - 6 Vgl. Ragnitz (2019a).
 - 7 Gillmann et al. (2019).
 - 8 Vgl. Strukturstärkungsgesetz vom 8. August 2020 (Anlage 1–3), in: Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 37 (2020), Bonn, S. 1795ff