

## ***Im Osten nichts Neues***

### ***Parasitäre Ökonomie und politische Entwicklung in den neuen Bundesländern***

Roland Czada, Universität Osnabrück, April 2006

Die Berichte der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit vermitteln eine ambivalente Botschaft. Nur wer sie in Serie liest, erkennt einen seit Jahren anhaltenden Grundtenor. Er besagt, dass es, abgesehen von einer Vielzahl gefeierter Einzelprojekte, nichts Neues zu berichten gibt: Stillstand im Osten lautet letztlich das Fazit. Und dies beschönigt noch, was inzwischen – im 16. Jahr der Vereinigung - aus dem „Aufbau-Ost“ geworden ist: eine katastrophale Arbeitsmarktlage, steil wachsende Staatsschulden in den neuen Ländern, eine neue Abwanderung vor allem von jungen Frauen und Facharbeitern, eine deutliche Wachstumslücke gegenüber angrenzenden Wirtschaftsregionen, auch gegenüber Westdeutschland, und nicht enden wollende, offene und verdeckte Aufbauhilfen. Dass diese von den Landesregierungen nicht immer zweckgemäß verwendet werden, verraten die ebenfalls jährlich erarbeiteten „Fortschrittsberichte 'Aufbau Ost' der neuen Bundesländer und Berlins“. Mit Ausnahme Sachsens nehmen sie die laut Solidarpakt II dem Aufbau gewidmete Mittel zum Stopfen von Haushaltslöchern. All dies lässt befürchten, dass noch Schlimmeres bevorsteht. Die Aufholjagd der neuen Länder ging schon Mitte der 1990er Jahre zu Ende, ehe sie noch recht begonnen hatte. Deindustrialisierung und Entvölkerung verstärken sich nun wechselseitig und es erscheint unmöglich, den Niedergang politisch aufzuhalten.

### **Licht und Schatten der Vereinigungspolitik**

Immer wieder ist in den Berichten zum Stand der deutschen Vereinigung von Lichtblicken die Rede. Die Berater der Bundesregierung sind offenbar gewillt, schlechten Statistiken stets auch eine andere, positive Seite abzurufen. Ist beispielsweise von der beständigen Abnahme der Kapitalintensität, d.h. des Kapitalstocks je Erwerbstätigen, seit 1994 die Rede, hält der Generalsekretär des wissenschaftlichen Stabs des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jens Ulbrich, dagegen, dass simultan die Kapitalproduktivität sich von 40 auf 80 Prozent verdoppelt habe (Ulbrich 2004). Dies ist nicht mehr als die statistische Folge einer konsequenten Stilllegung von veralteten Industrieanlagen einschließlich einer groß angelegten Deaktivierung von Arbeitskraft. Dabei war der Aufbau-Ost ursprünglich als Aufbau der Industrie, gedacht gewesen und nicht nur als ein Gesundshrumpfen, das mit wenigen hochproduktiven „Kathedralen in der Wüste“ endet.

Nur einmal, im Jahresbericht 2000, findet sich der Begriff „Niedergang“ („Niedergang von Stadtteilen und ländlichen Regionen“, S. 77). Weit häufiger ist die Rede von „Fortschritt“, auch wenn diesem bisweilen Zaghaftheit bescheinigt wird. Genau besehen, sind die Berichte zum „Aufbau-Ost“ eine Dokumentation der Ohnmacht. Zu Vieles, was an Ermutigung und Vertröstung in ständig neuen Varianten aufschien, ist Jahr für Jahr an der Wirklichkeit gescheitert. Noch düsterer zeigen sich die „Fortschrittsberichte der Länder“, die gemäß Art. 1 Nr. 2 des Solidarpaktfortführungsgesetzes jährlich ab 2003 vorzu-

legen sind. Sie beinhalten eine Berichterstattung über die Länder- und Gemeindeebene und sollen in nachvollziehbarer Form darüber Auskunft geben:

1. in welchem Umfang Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke im Berichtsjahr zu verzeichnen sind,
2. wie die erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) verwendet wurden
3. wie sich die finanzielle Lage der Länder- und Kommunalhaushalte entwickelt hat, und
4. welche Maßnahmen zur Begrenzung der Nettoneuverschuldung ergriffen wurden.

Die Mittel des Solidarpaktes II werden von den Ländern sehr unterschiedlich und dabei oft nicht zweckentsprechend ausgegeben. Mit Ausnahme von Sachsen verwenden sie einen Teil zur Deckung laufender Ausgaben statt sie wie vorgesehen für den wirtschaftlichen Aufholprozess einzusetzen. Als besonders schwerwiegend gilt der Fall Berlin: Hier wurden die Solidarpaktmittel 2005 vollständig, und zusätzlich auch noch ein beträchtlicher Teil der aufgenommenen Kredite für konsumtive Zwecke ausgegeben.

Die Verwendung von Fördermitteln für nicht-investive Zwecke hat in der Geschichte des Aufbaues-Ost eine Tradition, die bis in die Anfangszeit der Berliner Treuhandanstalt zurückreicht und neuerdings wieder verstärkt auftritt. Nach Berechnungen von Seitz (2003: 20) wurden bereits 2002 nur noch 20 Prozent der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Kompensation „teilungsbedingter Sonderlasten aus dem starken infrastrukturellen Nachholbedarf“ verwendungskonform für investive Zwecke eingesetzt. In Sachsen waren es unter Einbeziehung von Folgekosten der Oderflut 80 Prozent. In den übrigen neuen Bundesländern ohne Sachsen null Prozent. Zur Berechnung der Investitionen aus Sonder Bundes-Ergänzungszuweisungen hat Seitz (2003) die eigenfinanzierten Investitionen der Länder mit den empfangenen SoBEZ abzüglich 20 Prozent zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft im Osten saldiert.

Auf absehbare Zeit sieht es kein Land als möglich an, die Mittel vollständig wie vorgesehen zu verwenden. Die Situation wird sich sogar noch verschärfen, weil die im Solidarpakt II geregelten Transferleistungen degressiv angelegt sind und zudem die im Osten schrumpfende Bevölkerung rückläufige Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich verursacht (Ragnitz 2005). Das 2005 neu aufgelegte Solidarpaktprogramm umfasst im Übrigen bis zu seinem Auslaufen im Jahre 2019 ein Gesamtfördervolumen von 156 Milliarden Euro (vgl. Ragnitz 2005, SVR 2005: 39, 319).

Der dramatische Niedergang des verarbeitenden Gewerbes in Ostdeutschland gilt ebenso wie eine sinkende Frauenerwerbsquote zuweilen als Zeichen der Konvergenzentwicklung, der Annäherung an die Verhältnisse im Westen der Republik. Tatsächlich ist der vor der Vereinigung unterentwickelte Anteil der Dienstleistungsökonomie in Ostdeutschland heute sogar schon größer als im Westen, und die Frauenerwerbsquote hat sich dem niedrigeren westdeutschen Niveau beständig angenähert. Dies als Tertiärisierung der Wirtschaft und Modernisierung der Gesellschaft zu feiern, zeigt nur, dass im politischen Diskurs immer noch die in Deutschland seit Jahrzehnten gepflegte Vorstellung einer „Blaupausen-Nation“ herumspuckt, in der nur noch hochwertige Dienstleistungen und

Hochtechnologieprodukte erzeugt werden. Dabei haben gerade die Erfahrungen im „Aufbau-Ost“ gezeigt, dass es sich hier um einen Mythos handelt, dem die Vereinigungspolitik von Anfang an gefolgt war.

Was die direkt Betroffenen von dieser Entwicklung spüren ist „Plattmachen“ und „Frauen zurück an den Herd“. Für die PDS und die neue Linkspartei, die von solchen Erfahrung profitieren, stellt sich die Situation anders dar, als in den Fortschrittsberichten zum „Aufbau-Ost“: Nach marxistischer Lesart, die dort zunehmend wieder gepflegt wird, nimmt in der Fläche der neuen Bundesländern die organische Zusammensetzung des Kapitals ab und die Arbeitslosigkeit zu, während zugleich die Gewinne in den an wenigen Standorten erfolgreichen Unternehmen explodieren. Wenn dies so stimmt – und die Daten sprechen leider dafür – leidet Deutschland nicht nur an einer in West und Ost gespaltenen Wirtschaftsstruktur, sondern an einem Prozess fortlaufender sozialökonomischer Heterogenisierung innerhalb Ostdeutschlands, der den Verhältnissen in einem afrikanischen Entwicklungsland näher kommt als dem westdeutschen Referenzfall. Ohne den Solidarpakt II und ohne Europäische Strukturhilfen läge vermutlich die „Dritte Welt“ nicht weit von Regensburg, Lübeck oder Hannover. Berlin wäre, wie die meisten afrikanischen Hauptstädte, eine Metropole, die – hat man sich erst einmal 30 Kilometer daraus entfernt - rasch in unwegsames Gelände führt.

### **Mezzogiorno des Nordens**

Der Gesamtnettotransfer in die neuen Bundesländer (Föderaler Finanzausgleich, Sonderprogramme des Bundes, EU-Beihilfen, Bundesergänzungszuweisungen, und Sozialversicherungsbeiträge abzüglich der im Osten erhobenen – und dabei nur teilweise erwirtschafteten – Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) stieg in den frühen 1990er Jahren auf nahezu zehn Prozent des Bruttoinlandsproduktes und pendelte sich zum Ende des Jahrzehntes auf vier Prozent des BIP ein. Sinn und Westermann (2001) berichten von einem Leistungsbilanzdefizit der neuen Länder in Höhe von 50 Prozent ihres eigenen Bruttoinlandsproduktes.

Um im Jahr 2070 die ökonomische Leistungsfähigkeit der westdeutschen Bundesländer zu erreichen müsste die Wirtschaft der neuen Bundesländer jährlich um 4 Prozent stärker wachsen als die Westdeutschlands. Tatsächlich nimmt aber das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Osten ab (Schaubild 2). Seit 1997 entwickelt sich ostdeutsche Wirtschaft schwächer als die der alten Bundesländer. Statt Konvergenz haben wir - gemessen am BIP - einen Divergenzzuwachs von 6 Prozent.

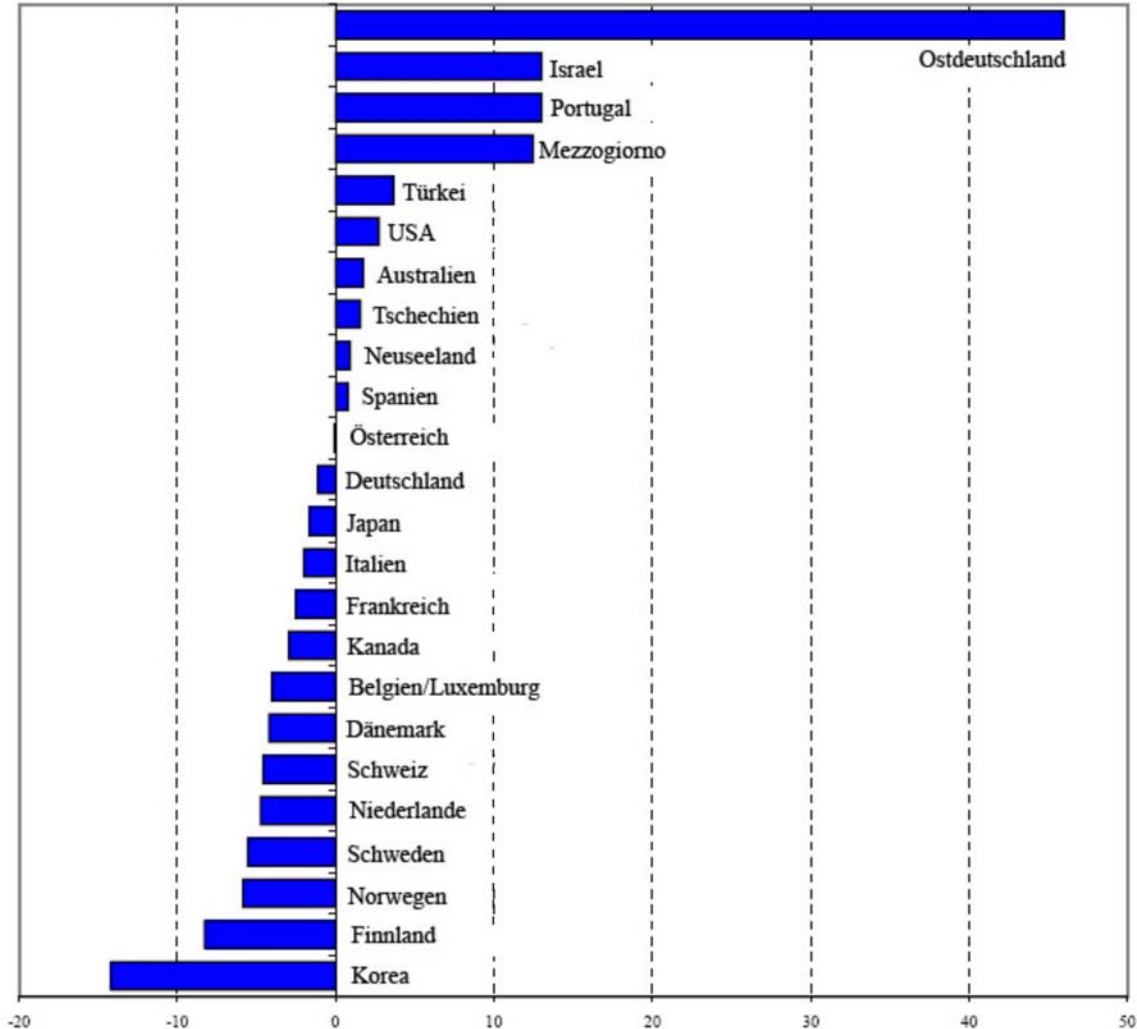
Die Abhängigkeit Ostdeutschland von Ressourcenzuflüssen aus dem Westen ist wesentlich höher als im Fall des italienischen Mezzogiorno, der als klassisches Beispiel einer parasitären Wirtschaft gilt (Sinn/Westermann 2001, Schaubild 1). "Niemals zuvor hat es in der Geschichte der Menschheit eine Region gegeben, die in solch großem Umfange von einem Ressourcenzustrom aus anderen Regionen abhängig war“ (Sinn 2002: 1).

Die öffentlichen West-Ost Transfers bilden in Verbindung mit privatem "Kapitalexport" (Unternehmensinvestitionen) und den Übertragungen von Arbeitseinkommen der Berufspendler die finanzielle Basis eines westdeutschen Lieferüberschusses in Höhe von jährlich mehr als 100 Mrd. € Zwei Drittel des ostdeutschen Leistungsbilanzdefizits werden über öffentliche Transfers finanziert, ein Drittel durch private Investitionen und Einkommensübertragungen aus den alten Bundesländern. Dabei entfielen bis 1999 die Hälfte

der öffentlichen Transfers auf die Sozialausgaben und nur zwölf Prozent auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen (Sinn 2000).

Schaubild 1: Importüberschüsse von Regionen und Ländern im Vergleich

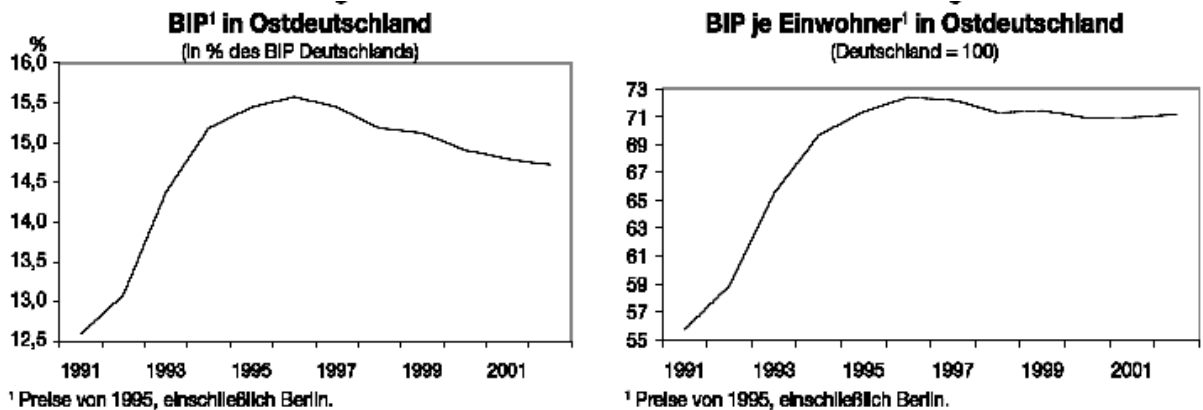
Ressourcenzuflüsse in Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsproduktes 1999



Quelle: Hans-Werner Sinn / Frank Westermann, 2001: Two Mezzogiornos, in: *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza de la Finanze* LX: 29-54.

Dass Ostdeutschland auf absehbare Zeit massive Ressourcenzuflüsse, insbesondere Investition brauchen würde, um als moderne Industrieregion mithalten zu können, war spätestens mit der „Vereinigungskrise“ der Jahre 1992/93 klar geworden. Das verstörende an der weiteren Entwicklung ist, dass sich die Situation seitdem nicht verbessert, sondern, im Gegenteil, verschlechtert hat. Nicht zuletzt wegen der überwiegend konsumtiven Verwendung der Transferzahlungen sind deren Wachstumsimpulse bisher gering geblieben. Das Bruttoinlandsprodukt nimmt bereits seit 1996 kontinuierlich ab. Dass dies nicht zu einer massiven Verschlechterung der Einkommen führte, liegt nicht zuletzt an einer beschleunigten Abwanderung vor allem jüngerer Altersgruppen. Dadurch ist das Volkseinkommen pro Einwohner in den neuen Bundesländern nahezu konstant geblieben (Schaubild 2).

Schaubild 2: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und des Bruttoinlandsproduktes pro Einwohner in den neuen Bundesländern



Quelle: [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis\\_VGR/tab02.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis_VGR/tab02.asp); eigene Berechnungen.

Quelle: [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis\\_VGR/tab02.asp](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis_VGR/tab02.asp); eigene Berechnungen.

Aus: Lammers, Konrad, 2003: Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?. In: Wirtschaftsdienst 2003, 11: 738

Was sind die Ursachen dieser Entwicklung? Ich möchte im folgenden Abschnitt zeigen, dass die deutsche Vereinigung nicht zwangsläufig zu Deindustrialisierung führen musste. Die von ihr aufgeworfenen Probleme sind nicht die einzigen und vermutlich nicht einmal die wesentlichen Gründe für die Wohlfahrtsstaatskrise in Deutschland. Dies kann aus einigen im internationalen Vergleich besonders auffallenden Eigenheiten der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik geschlossen werden, die bis in die späten 1970er Jahre zurückreichen.

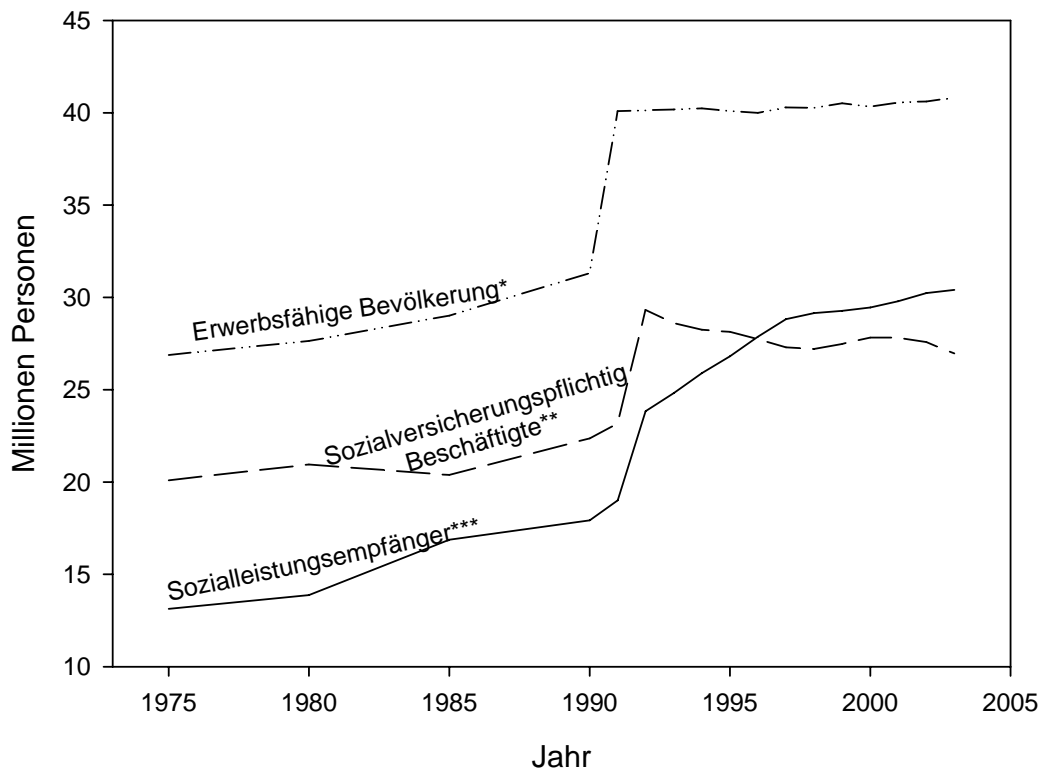
## Ursachen und Folgen der arbeitsmarktpolitischen Deaktivierungsstrategie

In Deutschland ist eingetroffen, wovon Grüne und Alternative seit Beginn der 1980er Jahre geträumt haben: Nullwachstum. Seit Jahren gehört das Land zu den entwickelten Industriestaaten mit dem geringsten Wirtschaftswachstum. Das Volkseinkommen pro Einwohner stagniert seit Jahren nicht nur in Ostdeutschland und die öffentliche Verschuldung erreichte Rekordstände. Während vor allem Dienstleistungsberufe und Dienstleistungssektoren in den meisten Industrieländern wuchsen, verlor Deutschland – nach einem steilen vereinigungsbedingten Anstieg - seit 1992 fast vier Millionen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze (Schaubild 3). Sie schrumpften zwischen 1992 und 2005 von 30,0 auf 26,2 Millionen, die Vollzeitbeschäftigung sogar auf 25 Millionen. Seit Beginn des neuen Jahrtausends verliert die deutsche Wirtschaft saisonbereinigt durchschnittlich rund 100.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze pro Quartal (IAB 2005).

Bei dem im März 2004 erhobenen Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes nannten nur noch 39 Prozent der Bevölkerung in Deutschland die eigene Erwerbstätigkeit als wichtigste Unterhaltsquelle (32,5 Millionen von insgesamt 82,5 Millionen). Nur 47 Prozent der Männer und 33 Prozent der Frauen lebten 2004 von ihrem Lohn und Gehalt. 1991 waren es noch 56 Prozent der Männer und 34 Prozent der Frauen. Obwohl in Ostdeutschland die Erwerbstätigkeit stärker zurückging, haben sich aufgrund einer dort hö-

heren Ausgangsbasis die Anteile sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung angeglichen. Unter denen, die angeben, nicht von Arbeitseinkommen zu leben, waren neben Rentnern, Selbständigen und nicht abhängigen Familienangehörigen fast fünf Millionen arbeitslos gemeldete und noch weit mehr Arbeit suchende Personen.

Schaubild 3: Erwerbsfähige Bevölkerung, Sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer und Sozialleistungsempfänger in Deutschland (1975 – 2003)



Anmerkungen:

\* Die erwerbsfähige Bevölkerung umfasst alle Beschäftigten und die erwerbsfähigen, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitslosen. Ihr Umfang ist ein Indikator für das ökonomische Potenzial eines Landes (Sozialversicherungspflichtig und Beschäftigte, Selbstständige und Scheinselbständige, Inhaber von Mini-Jobs, mithelfende Familienangehörige und Arbeitssuchende, Quelle Mikrozensus-Daten nach BMGS 2004, Tabelle 2.3). Der Anstieg der erwerbsfähigen Bevölkerung nach 1990 umfasst im Wesentlichen die Bevölkerung der ehemaligen DDR mit etwa 16 Millionen sowie 2,6 Millionen deutschstämmige Aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion.

\*\* Sozialversicherungspflichtig Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte ohne 400 Euro-Jobs (BMGS 2004, Tabelle 2.6A).

\*\*\* Sozialleistungsempfänger. Eingeschlossen sind Rentner der *Arbeiter-, Angestellten und Knappschaftsrentenversicherung*, Empfänger von *Arbeitslosengeld- und -hilfe*, *Sozialhilfeempfänger* ohne weiteres Einkommen und Asylsuchende (Empfänger von *Asylbewerberleistungen*).

Nicht eingeschlossen sind die Empfänger von *Unfallrenten* and Studierende (*Bafögempfänger*) sowie Arbeitslose in Umschuldungs- und Weiterbildungsprojekten (BMGS 2004, Tabellen 8.1, 8.16, 1.16B, 8.4., 8.7, Bundesagentur für Arbeit, Bundesversicherungsanstalt für Angestellte).

Quellen: Czada 2004, BMGS (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung): Statistisches Taschenbuch. Arbeits- und Sozialstatistik, 2000, 2002, 2003. 2004, Berlin; Bundesagentur für Arbeit, Rentenversicherungsträger

Die Arbeitslosigkeit von heute kann schwerlich allein und unmittelbar auf die deutsche Vereinigung vor 16 Jahren zurückgeführt werden. Die Globalisierung der Wirtschaft und demographische Verschiebungen und die in Deutschland anhaltende Wachstumskrise

sind weitere schwer wiegende Ursachen (vgl. Pilz 2004). Zusätzlich beinhaltete aber die Politik der deutschen Vereinigung eine fatale Weichenstellung, die bis heute nachwirkt und insbesondere die sozialen Sicherungssysteme über Gebühr belastet. So transferieren Beitragzahler der Rentenversicherung im Westen Jahr für Jahr annähernd 15 Milliarden Euro an Leistungsbezieher in Ostdeutschland, die dort mit durchschnittlich 51 Lebensjahren (Männer 52,9, Frauen 50,8, Angaben für 1999, vgl. Hagen and Strauch 2001: 17) in Rente gingen. Ähnliches gilt für die Transfers der Arbeitslosenversicherung und der Gesundheitssysteme. Entsprechend hoch sind die Sozialbeiträge der Arbeitnehmer und Unternehmen, die sich als Lohnnebenkosten wachstumshemmend auswirken. Die Akteure der Vereinigungspolitik müssen sich heute vorwerfen lassen, dass sie, ihre Probleme vornehmlich auf Kosten der sozialen Sicherungssysteme lösen wollten. Sie folgten dabei hergebrachten, in den großen Strukturkrisen der Bundesrepublik durchaus noch erfolgreichen industriepolitischen Rezepten. Der bereits in den 1970er Jahren als „Modell Deutschland“ gepriesene Ansatz folgte der Devise „Rationalisierung um jeden Preis“, weil – darin waren sich Unternehmen, Gewerkschaften und Regierung einig - anders die Arbeitsplätze in Deutschland ihre Zukunftsfähigkeit verlieren würden. „Deutschland muss anstreben, „künftig mehr Blaupausen als Kühlschränke zu verkaufen“. So formuliertes es der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, und Ende der 1970er Jahre, als der industrielle Strukturwandel bereits einen Höhepunkt erreicht hatte und die Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich gering war, mag dies seine Berechtigung gehabt haben. Als in den 1980er Jahren die Kohl-Regierung die Arbeitslosenzahlen nur senken konnte, weil sie ältere Arbeitnehmer massenhaft in Altersteilzeit und Vorruhestand schickte, hätte dies bereits als Alarmzeichen erscheinen können. Die groß angelegte Deaktivierung von Arbeitskräften führt zu stagnierenden Volkseinkommen und einer Explosion der Sozialausgaben. In Japan, Dänemark oder Schweden war dieser Zusammenhang bereits damals sehr präsent, und deshalb verfolgte man dort frühzeitig nicht ein Konzept der Stilllegung von Arbeitskraft wie in Deutschland, sondern eine Politik der Aktivierung und Reaktivierung der von Arbeitslosigkeit betroffenen Bevölkerungsteile.

In Deutschland wurde das im Verlauf der 1980er Jahre bereits angegraute Blaupausen-Konzept unhinterfragt auf die Vereinigungspolitik übertragen. Alle maßgeblichen Texte zum Gemeinschaftswerk Aufbau-Ost, Treuhand-Richtlinien, Beiträge in den Kanzlerrunden mit Industrie- und Gewerkschaftsvertretern, Bundestagsreden und Parteibeschlüsse „atmen“ diesen schon damals nicht mehr ganz frischen Geist des Modells Deutschland, nach dem Arbeitnehmer deaktiviert wurden, weil sie aufgrund von Ausbildungsmängeln, Alter oder Krankheit nur noch als Produktivitätsengpass bewertet wurden.

## **Das Ende der Blaupausen-Illusion**

Die Vorstellung, die Zukunft des Landes läge allein in Hochtechnologien, ist im Verlauf des Aufbaues-Ost als fragwürdig herausgestellt. Als im Zuge der Globalisierung nach der Verlagerung der Massenproduktion in Niedriglohnländer auch immer mehr hochwertige Arbeitsplätze wie zum Beispiel in der angewandten Forschung nicht nur im Osten, sondern auch in Westdeutschland verloren gingen, wurden die Grenzen einer solchen Strategie vollends deutlich. Dass Deutschland inzwischen selbst Blaupausen importiert, weil zum Beispiel die Software-Industrie Indiens leistungsfähiger ist als seine eigene, zeigt schmerzhaft, dass die Vision, Blaupausen-Nation der Welt zu sein, der Realität nicht mehr Stand hält. Wer ein zukunftsfähiges Deutschland fordere, kommt deshalb an der

Industrie und dem Erhalt niedrigproduktiver Wertschöpfungsanteile nicht vorbei. Die noch den Aufbau-Ost bestimmende Vorstellung, dass dies mit den Bedingungen einer Hochlohnation und eines entwickelten Wohlfahrtsstaates nicht vereinbar sei, ist ebenso widerlegt, wie etliche andere Gespinste der Vereinigungspolitik. Dänemark, Österreich, Schweden und Japan zeigen seit einem Jahrzehnt, wie industrielle Modernität erreichbar ist, ohne dafür einen wachsenden Niedriglohnsektor, Massenarbeitslosigkeit und sozialpolitische Einschnitte in Kauf zu nehmen. Grundlage ist allerdings Wirtschaftswachstum, an dem es Deutschland seit mehr als einem Jahrzehnt am meisten mangelt. Nur so kann ein Land reicher werden und verteilungspolitische Spielräume zurückgewinnen. Die Erfahrungen der ökonomisch erfolgreichen Länder beweisen, dass niedrigproduktive Arbeit zum Wirtschaftswachstum ebenso beiträgt wie die modernsten Industriesektoren. Mit Manufakturwaren können, wie das dänische Beispiel zeigt, mit Hilfe geeigneter Design- und Marketingstrategien sogar Exporterfolge erzielt werden. Wachstumschancen in niedrigproduktiven, daher besonders arbeitsintensiven, den Arbeitsmarkt fördernden Bereichen bestehen namentlich in den von Importkonkurrenz nicht bedrohten Dienstleistungssektoren. Dies betrifft zum Beispiel in Japan vor allem Teile der Nahrungsmittelindustrie, des Handels, der Bauindustrie, der Medien, des nationalen Verkehrs-, Gesundheits- und Pflegesektors sowie fast alle haushaltsnahen und personenbezogenen Dienstleistungen. Japan hat überdies gezeigt, dass kreditfinanzierte öffentliche Arbeiten sowie durch eine Nullzinspolitik geförderte Privatinvestitionen in Flughäfen, Verkehrswege, Bildungseinrichtungen, Telekommunikationsnetze und Gesundheitszentren die negativen Wohlfahrtsfolgen eines lang dauernden Wachstumseinbruches überbrücken und die Wirtschaft für einen kommenden Aufschwung ertüchtigen können. Die Wirksamkeit dieser keynesianischen Strategie erwies sich, obwohl Japan mit der „Bubble-Krise“ der ausgehenden 1980er Jahre ein Anpassungsproblem ähnlichen Ausmaßes wie die deutsche Vereinigung zu meistern hatte. Dies gilt namentlich für die fiskalischen Herausforderung stagnierender Steuereinnahmen und erhöhter Ausgabenerfordernisse. Ohne massive staatliche Finanzinterventionen drohten eine deflationäre Niedergangsspirale und der Zusammenbruch des überschuldeten japanischen Finanzsektors.

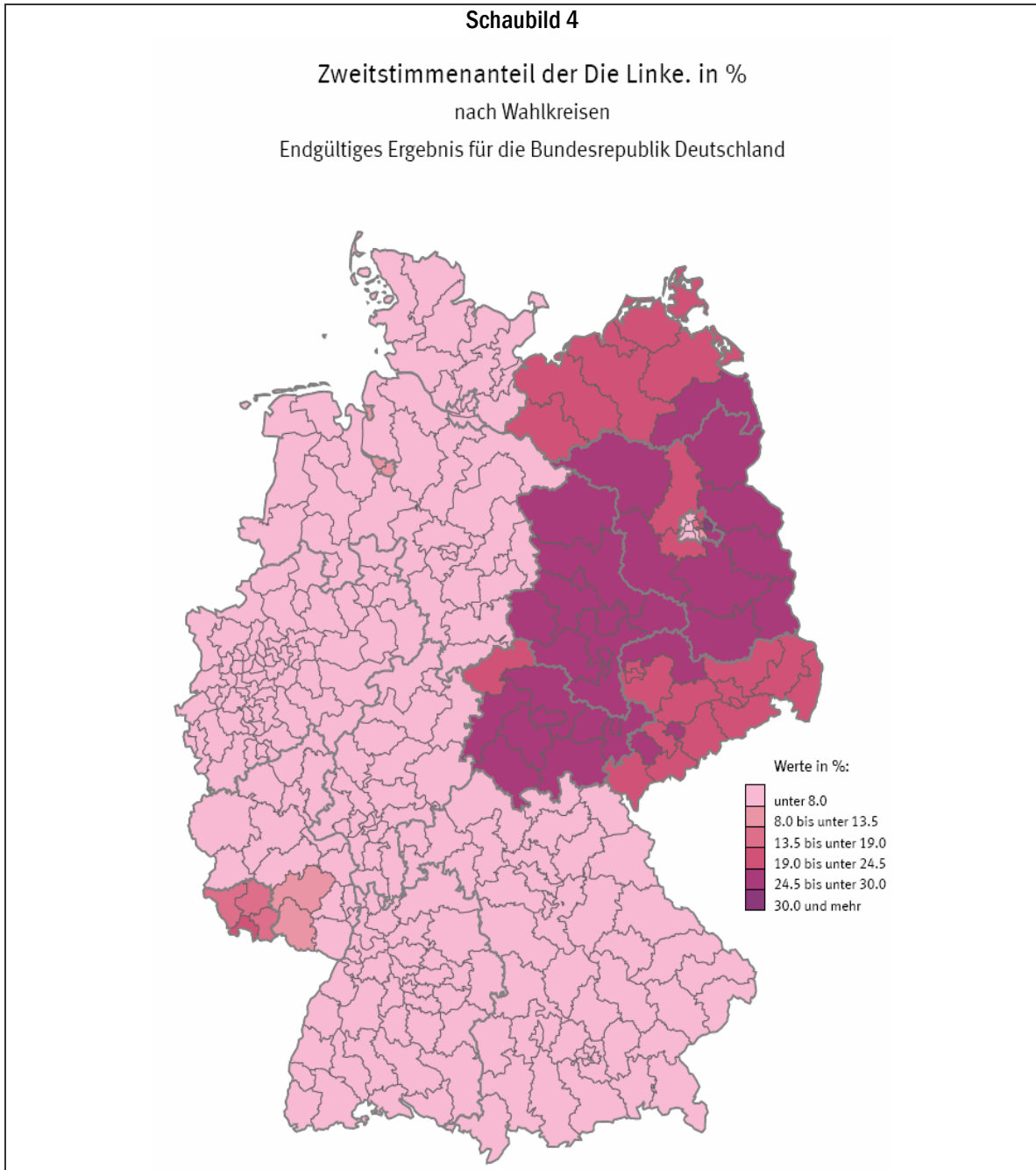
Was lehrt uns der Blick auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik anderer Länder? Er beweist, dass die deutsche Vereinigung nicht die einzige und gewiss nicht die Hauptursache der Wohlfahrtsstaatskrise in Deutschland ist. Die nicht nur in Ostdeutschland politisch geförderte Stilllegung von Teilen der Erwerbsbevölkerung durch Arbeitszeitverkürzung, Frühverrentung und die Hinnahme einer hohen Sockelarbeitslosigkeit schwächt die Wachstumspotentiale der Wirtschaft, reduziert die Verteilungsspielräume der Politik und belastet zugleich die sozialen Sicherungssysteme mit sinkenden Beitragseinnahmen und stetig wachsenden Sozialtransfers an die vom Erwerbsleben ausgeschlossenen Bevölkerungsteile.

Unter den vielschichtigen politischen Folgen anhaltender ökonomischer Disparitäten zwischen beiden Landesteilen sind demografische und wahlpolitische Entwicklungen am deutlichsten erkennbar. Sie lassen eine fortschreitende Gesellschaftsspaltung zwischen West und Ost befürchten.



## Die politischen Folgen

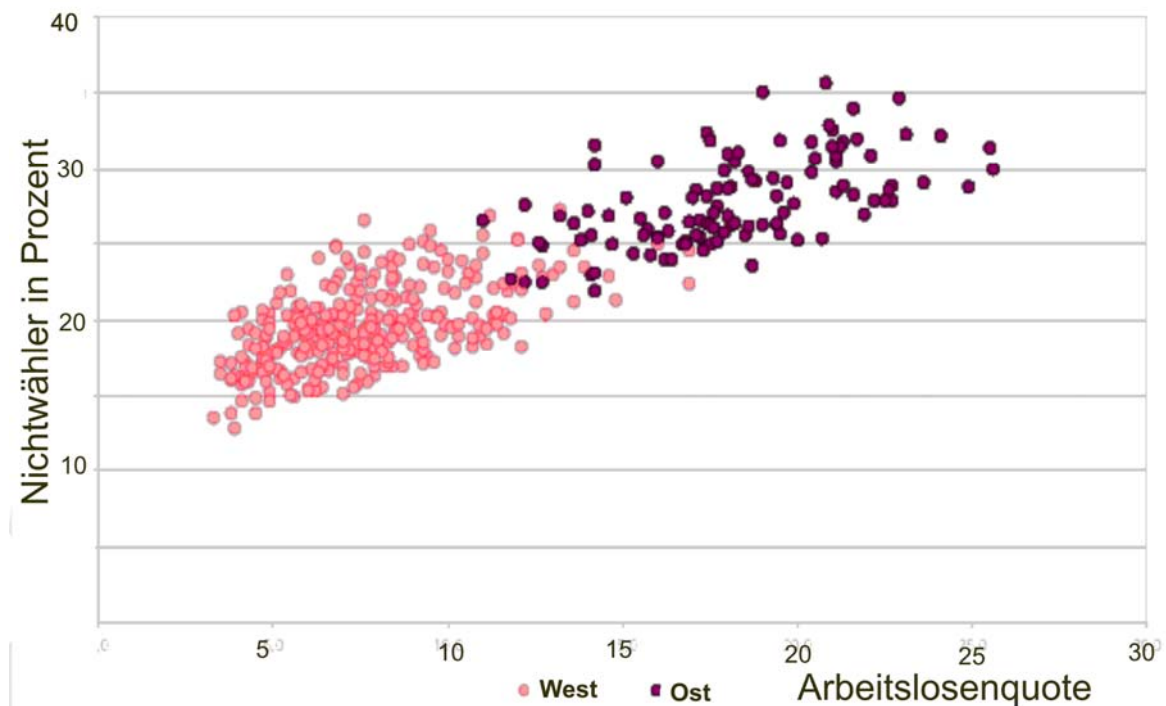
Die wahlpolitischen Folgen des ökonomischen West-Ost Gefälles sind offenkundig. Mit Ausnahme von (West)Berlin kam die Linkspartei in jedem ostdeutschen Bundesland auf mehr als 22 Prozent der Wählerstimmen. In Teilen Brandenburgs und in Sachsen-Anhalt und Thüringen waren es über 30 Prozent (Schaubild 4).



Quelle: Bundeswahlleiter, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2005, Wahlkreiskarte für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag. Quelle der Verwaltungsgrenzen: VG 1000, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie.

Der Anteil der Nichtwähler entspricht in Ostdeutschland in etwa dem der für die Linkspartei abgegebenen Stimmen: Beide liegen in den ostdeutschen Wahlkreisen bei 25 bis 35 Prozent und damit deutlich über dem Anteil der Nichtwähler in Westdeutschland (Schaubild 5).

Schaubild 5: Wahlenthaltung und Arbeitslosigkeit (nach Wahlkreisen, BTW 2005)



Quelle: Bundeswahlleiter, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2005.

Das Wählerverhalten ist in Ostdeutschland hoch volatil und die Parteiidentifikation geringer ausgeprägt als im Westen. Dies entspricht einerseits dem Bild einer weniger an Parteibindung. Kandidaten oder Gewohnheit als vielmehr am eigenen Vorteil orientierten, rationalen Stimmabgabe. Die numerische Wettbewerbsdemokratie funktioniert idealerweise so, dass Wähler ihre Stimme der Partei geben, der sie die Fähigkeit zur Lösung der sie berührenden kollektiven Probleme am meisten zutrauen. Wird diese Erwartung enttäuscht, bedeutet dies Stimmenentzug bei der nächsten Wahl, und – sofern es nicht zur Wahlenthaltung kommt - erhält eine andere Partei bei der nächsten Wahl die Stimme. Die ostdeutschen Wähler sind weniger von langfristigen Parteibindungen geleitet und insofern rationaler als die Westdeutschen. Dies ist ein nach den wenigen, von Enttäuschung über das Auseinanderklaffen von Wahlversprechen und Wirklichkeit belasteten Wahlerfahrungen nahe liegender Sachverhalt. Folgenreich wird er dann, wenn dauerhafte Parteibindungen vor allem zur PDS/Die Linke entstehen sollten. Analysen der 1990er Wahlen, wonach die PDS eine fast ausschließlich von älteren Jahrgängen gewählte Regionalpartei sei und daher mit abnehmender Unterstützung rechnen müsse, wurden bislang nicht bestätigt.

Der Osten wählt anders und denkt anders. Zwar haben sich die materiellen Lebensverhältnisse und großteils auch Lebensstile und alltägliche Lebensweisen angenähert. Bestimmte Lebenseinstellungen und Fragen der Sozialmoral sind aber offenbar weiterhin und nachhaltig anders ausgeprägt als in Westdeutschland.

Der vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung verantwortete deutsche Teil der internationalen „Population Policy Acceptance Study“ (BiB 2005) zeigt für Deutschland eine im internationalen Vergleich besonders ausgeprägte Polarisierung zwischen den

beiden Wertetypen Materialismus und Postmaterialismus (Inglehart-Index), die mit einer deutlichen räumlichen Polarisierung von Ost- und Westdeutschland einhergeht (ebenda, 32):

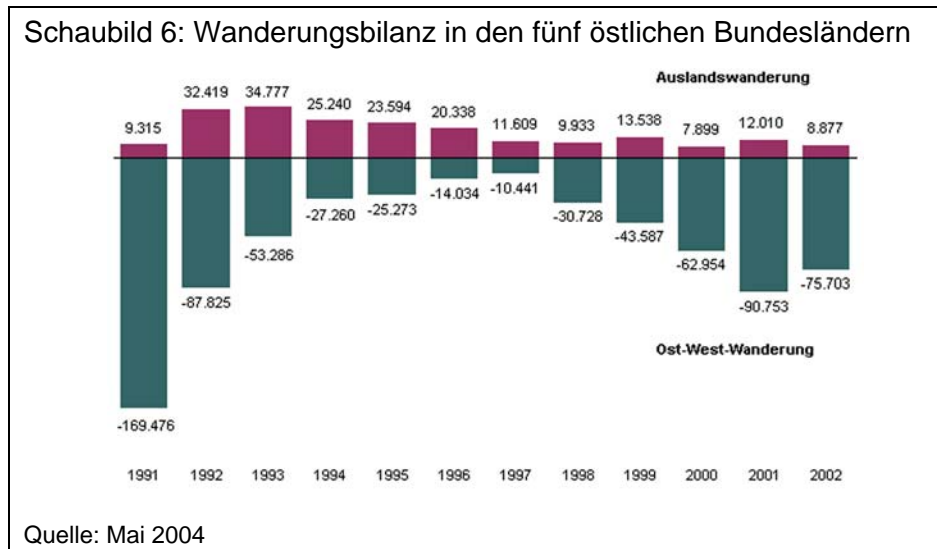
„50,9 % der Befragten vertreten postmaterialistische Werte oder gehören zum postmaterialistischen Mischtyp. 49,1 % sind materialistisch orientiert oder bilden den materialistischen Mischtyp. Im Detail haben wir folgende Verteilung aufgefunden:

- 20,8 % Postmaterialisten,
  - 30,1 % postmaterialistischer Mischtyp,
  - 20,0 % Materialisten, •
- 29,1 % materialistischer Mischtyp.

Für die West- und Ostdeutschen gilt auch beim Inglehart-Index: Vereint leben, aber getrennt denken. Nach Inglehart gedeiht Postmaterialismus in Wohlfahrtsstaaten auf der Basis hoher sozialer Sicherheit. Danach war für die neuen Bundesländer aufgrund der schwierigeren sozialen Situation ein niedriger Anteil an postmaterialistischen Orientierungen zu erwarten. Dieses Ergebnis ist auch eingetreten. In Westdeutschland betrug der Anteil der Postmaterialisten 22,7 % und in Ostdeutschland 13,3 % und der Anteil der Materialisten 18,9 bzw. 24,4 %. Nach Inglehart sind solche grundsätzlich unterschiedlichen Wertmuster Basis für spezifische Einstellungen in einer Vielzahl von Lebensbereichen.“

Im historischen Vergleich „steht die Arbeitslosenquote in enger Verbindung mit dem Prozentsatz an Materialisten (partielle Korrelation  $r=0.60$ ) und dem Prozentsatz an Postmaterialisten (partielle Korrelation  $r=-0.64$ ) in der Bundesrepublik zwischen 1973 und 1992“ (Witte, 2001, 5f.). Dies bedeutet nicht, dass sich individuelle politische und soziale Einstellungen mit der Wirtschaftslage ändern. Gilt Inglehardts (1990: 56, 68) SozialisationsThese, dann bleiben die im Jugendalter erworbenen Einstellungen prägend. Änderungen in der Verteilung wären im Wesentlichen ein auf die Generationenabfolge zurückgehender Kohorteneffekt. So gesehen, wäre mit bleibenden Einstellungsunterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland zu rechnen – zumal dann, wenn sie sich im Parteiensystem und im Wahlverhalten niederschlagen und verfestigen.

Zu den nachhaltigen Folgen des relativen ökonomischen Niedergangs zählt die seit 1998 stetig zunehmende Abwanderung junger Erwachsener und vor allem junger Frauen aus den „Jungen Bundesländern“, wie die neuen Länder von einigen ostdeutschen Landespolitikern gern genannt werden (Mai 2004, Schaubild 6). Die demografische Entwicklung zeigt zunächst einen dramatischen Geburtenrückgang, wie ihn die Bevölkerungsforschung in so kurzer Zeit üblicherweise nur aus Kriegs- und Nachkriegszeiten kennt. Hinzu kommt eine selektive Abwanderung, die starke Brüche entlang von Alters-, Haushalts- und Familienstrukturen aufweist. Insgesamt verlor Ostdeutschlands Bevölkerung 1990-2002 rund 1,05 Mio. Einwohner durch Abwanderung an Westdeutschland. Dies wurde durch Zuzüge aus dem Ausland etwas ausgeglichen. Die gemeinsame Folge dieser Entwicklungen ist eine deutliche Alterung der Gesamtbevölkerung in Ostdeutschland.



Von 1991 bis 2002 wanderten netto 243.700 Männer und 447.600 Frauen in den Westen. In der Altersgruppe der 18 bis 25-Jährigen kommt dieses Missverhältnis noch drastischer zum Ausdruck (95.600 Männer gegenüber 191.600 Frauen). Die überdurchschnittliche Abwanderung betraf vor allem ausgebildete junge Frauen. Als Grund nennen sie fehlende Erwerbsmöglichkeiten, die bei entsprechender Ausbildung und aufgrund der traditionell hohen Frauenerwerbstätigkeit in der DDR zur Übersiedlung in den Westen veranlassen. Da insbesondere junge Fachkräfte abwandern, wird die künftige Entwicklung der Wirtschaftsregion auf Dauer beeinträchtigt. Die Geburtenrate sinkt in Ostdeutschland seit Jahren stärker als im Westen des Landes. Während die Westfrau im Durchschnitt nur 1,4 Kinder gebiert, erblickt im Osten nur ein Kind pro Frau das Licht der Welt. „Nur im Vatikan gibt es weniger Geburten“ titelte jüngst die Franfurter Allgemeine Zeitung (16.03.2006, Nr. 64: 1). Nach der Wiedervereinigung war die Geburtenrate in den neuen Ländern sogar auf 0,77 Kinder pro Frau zurückgegangen. In der Folge ist bereits die heutige Jugendgeneration dramatisch zusammengeschmolzen. Die zunehmende Abwanderung junger Frauen beschleunigt den demografischen Bevölkerungsrückgang im Osten noch weiter.

Die Konsequenzen dieses Bevölkerungsrückgangs reichen weit. Die nächste Elterngeneration wird bald nur noch die Hälfte ihrer Elterngeneration umfassen. Die Zahl der Schulanfänger ist in den neuen Ländern seit der Vereinigung rückläufig – zunächst aufgrund von Abwanderung, dann aufgrund eines Geburtenknicks und neuerdings aus beiden Gründen. Nicht nur, dass Kindergärten, Schulen und vermutlich auch Unis geschlossen werden müssen. Auch im lebensweltlichen, alltagskulturellen Bereich sind statt eines Angleichungsprozesses wachsende Unterschiede zu erwarten. Wenn der Exodus junger Frauen anhält und Männer weiterhin in geringerem Maße abwandern entfallen bereits in wenigen Jahren im Osten auf jede unverheiratete Frau zwei unverheiratete Männer. Dies kann zahlreiche Folgewirkungen in der Politik und Alltagskultur hervorrufen: Allein die Tatsache, dass Frauen weniger zu rechtsextremen Parteien neigen, dass diese Geschlechterdifferenz im Osten größer als im Westen ist und selbst innerhalb der weiblichen Bevölkerung die ostdeutschen Frauen Rechtsextremismus stärker ablehnen als in Westdeutschland (Stöss 2000: 137; IDA-NRW 1999), erlaubt statistische Prognosen zu künftigen politischen Verhaltensmustern.

## Zukunftsperspektiven

Wenn unter der optimistischen Annahme eines Wachstumsvorsprunges von jährlich vier Prozent der ökonomische Gleichstand im Osten in 60 Jahren erreichbar wäre, um wie viel düsterer sieht eine Zukunft aus, in der stattdessen – wie geschehen - ein Wachstumsrückschritt gegenüber dem Westen eintritt? Die Antwort ist so einfach wie niederschmetternd: Niemals. Ostdeutschland bleibt – vielleicht mit Ausnahme von Sachsen - eine rückständige deutsche Industrieregion. Auch wenn es die zahlreichen Fortschrittsberichte verschweigen: Öffentliche Finanzhilfen müssen noch über viele Generationen hinweg geleistet werden, und sie können die Wirkungen, die ihnen die Politik in ihren Fortschrittberichten zuschreibt, trotzdem nur zum Teil erreichen.

Vielerorts sind Zweifel angebracht, ob im Osten Deutschlands überhaupt noch Geld für die klassische Infrastruktur gebraucht wird, also für Straßen, Schulen, Telekommunikation, Abwasseranlagen und dergleichen. Die Infrastruktur ist außerhalb der wenigen Wachstumszentren bereits heute überdimensioniert. Gleichwohl lasten die Unterhaltungskosten auf Ländern und Gemeinden. Als Nahziel müsste die Abwanderung gebremst und die sich rasch zuspitzende Haushaltsmisere der ostdeutschen Länder verringert werden. Ersteres wird mittelfristig nur in einigen ausgesuchten Regionen gelingen können. In den Krisenregionen sind dagegen kumulative Effekte aus Abwanderung, Rückgang der Massenkaukraft, Verschiebungen in der Altersstruktur und subregionalen Verödungsprozessen vorhersehbar. Wie das Ziel der Haushaltskonsolidierung nach 2008, wenn die Bundeszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II abnehmen, erreicht werden soll, weiß heute niemand. Der Abbau öffentlicher Leistungen und die Schließung öffentlicher Einrichtungen in Länder und Kommunen erscheint ebenso unausweichlich wie die Zusammenlegung von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu einem Bundesland.

Noch liegen dank großzügiger Bundeshilfen die Pro-Kopf-Einnahmen der Ost-Länder (Landes- und Kommunalebene) bei 121 Prozent der Einnahmen der finanzschwachen West-Flächenländer. In dem Maß, in dem die Transfers abnehmen, werden die neuen Bundesländer auf deren Niveau ankommen und spätestens im Jahr 2020 fünf Prozent darunter liegen. Dies wäre – wenn die Politik ihre ehrgeizigen Aufbauziele einschränkt - immer noch eine akzeptable Finanzausstattung, wäre da nicht die steil ansteigende öffentliche Verschuldung. Sie liegt – obwohl die neuen Länder erst vor wenigen Jahren ohne Schulden gegründet wurden – pro Kopf der Bevölkerung inzwischen höher als in den meisten Westländern. Wenn in Zukunft die Bundeszuweisungen zurückgehen und die Zinslasten weiterhin ansteigen, lässt sich absehen, dass die Regierungen der neuen Bundesländer in wenigen Jahrzehnten nicht mehr handlungsfähig sein werden, spätestens dann, wenn nach 2020 – später als in den Westländern - die Pensionslasten für die starken, heute noch vergleichsweise jungen Alterskohorten der Landes- und Kommunalbeamten ansteigen.

In einer Analyse des damalige Bundestagspräsidenten Thierse im Januar 2001, die sich durch ihren Realismus von der gängigen Aufbau-Ost Rhetorik abhebt, heißt es: "Eine ehrliche Bestandsaufnahme muss feststellen, dass die wirtschaftliche und soziale Lage in Ostdeutschland auf der Kippe steht." (Thierse 2001). Zwischenzeitlich lässt sich feststellen: Die Kippe neigt sich für die neuen Bundesländer langsam aber sicher nach unten. Es kann gar nicht mehr um einen flächendeckenden Aufbau-Ost gehen, sondern um eine

Politik der differenzierten Entwicklung, die einerseits technologische Wachstumspole entschlossen fördert und dabei andererseits dünn besiedelte, landwirtschaftlich geprägte und naturnahe Regionen mit reduzierter Infrastrukturausstattung in Kauf nimmt.

## Literatur

- BiB - Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, 2005: Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken. Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland. Sonderheft der Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden.
- Bundesregierung, versch. Jahre: Jahresberichte zum Stand der deutschen Einheit.  
1. 9.1997 – BT-Drucksache 13/8450; 27.5.1998 – BT-Drucksache 13/10823  
18. 10. 99 – BT-Drucksache 14/1825; 20.9.2000 – BT-Drucksache 14/4129  
26.09.2001 – BT-Drucksache 14/6979; 4.9.2002 – BT-Drucksache 14/9950  
17.09.2003 – BT-Drucksache 15/1550; 24. 09. 2004 – BT-Drucksache 15/3796  
28.09.2005 – BT-Drucksache 15/6000
- Czada, Roland, 2004: Die neue deutsche Wohlfahrtswelt. Sozialpolitik und Arbeitsmarkt im Wandel, in: Susanne Lütz/Roland Czada (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 127-154.
- Czada, Roland / Gerhard Lehbruch, 1998 (Hrsg.): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt / New York: Campus.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 2005: Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Woher kommt die Talfahrt ?. IAB-Kurzbericht. Nr. 26 vom 28.12.2005. Nürnberg.
- IDA-NRW (Hg.) (1999): Männer- oder Frauenthema? Rechtsextremismus im Vergleich. Materialien zum Rechtsextremismus, Bd. 2, Düsseldorf: Informations- und Dokumentationszentrum für Antirassismuserbeit in Nordrhein-Westfalen.
- Mai, Ralf, 2004: Abwanderung aus Ostdeutschland. Frankfurt/Main.
- Pilz, Frank, 2004: Der Sozialstaat. Ausbau - Kontroversen - Umbau. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Ragnitz, Joachim, 2005: "Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht", in: Wirtschaft im Wandel, Heft 9/2005, S. 288-292.
- Seitz, H., 2003: Thesenpapier zur Lage in Ostdeutschland und zur weiteren Vorgehensweise beim „Aufbau Ost“. Vorlage für den „Gesprächskreis Ost“. Universität Viadrina, Frankfurt/Oder
- Sinn, Hans-Werner / Frank Westermann, 2001: Two Mezzogiornos, in: Rivista di Diritto Finanziario e Scienza de la Finanze LX: 29-54.
- Stöss, Richard 2000: Rechtsextremismus im vereinten Deutschland. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Thierse, Wolfgang 2001: Fünf Thesen zur Vorbereitung eines Aktionsprogramms für Ostdeutschland. In: Die Zeit v. 22.01.2001] [http://www.zeit.de/archiv/2001/02/200102\\_thiersepapier1.xml](http://www.zeit.de/archiv/2001/02/200102_thiersepapier1.xml) - Download 15.9.2005.
- Ulbrich, Jens, 2004: Die Lage in Ostdeutschland – eine Bestandsaufnahme, in: KfW 2004, „Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland. Ist eine Neuausrichtung notwendig? Frankfurt/Main: KfW Bankengruppe, 5-14
- Witte, Erich, 2001: Wertewandel, Wirtschaftliche Prozesse und Wählerverhalten: Sozialpsychologische Gesetzmäßigkeiten zur Erklärung und Bekämpfung von Ausländerfeindlichkeit und Rechtsradikalismus. HAFOS - Hamburger Forschungsberichte aus dem Arbeitsbereich Sozial-, Wirtschafts- und Politische Psychologie. Hamburg.