

Aus dem Takt geraten. Zu den Ursachen und Folgen ungleichzeitiger Entwicklung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft

Roland Czada

Zusammenfassung

Wie jeder post-sozialistische Transformationsprozess ist auch der ostdeutsche von Asynchronität bestimmt: Der Umbau, von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft verläuft nicht im Gleichklang. Die politische und verwaltungsstaatliche Transformation erfolgte umgehend, während die Wirtschaftskraft und Einkommen ebenso wie die politischen Einstellungen dem erreichten Stand staatlicher Einheit hinterher hinken. Die Folge sind anhaltende Ost-West Unterschiede bis hin zu einer im Osten spezifischen Ausprägung des Verhältnisses von Staat, Ökonomie und Bürgerschaft. Fiskalische Dauertransfers, die ursprünglich einen zeitlich und räumlich kohärenten Transformationsverlauf garantieren sollten, setzen die neuen Bundesländer mittlerweile der Gefahr einer staatlichen und gesellschaftlichen Deformation aus. Dies kann als ein verspätetes und insofern verstärktes „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ interpretiert werden, dem die Politik hilflos gegenüber steht.

1. „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ gilt auch in den Neuen Bundesländern

Das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) ist eine geläufige Denkfigur der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung. Es behauptet die Notwendigkeit und zugleich Unmöglichkeit simultan verlaufender demokratischer und marktwirtschaftlicher Transformationsprozesse (Elster 1990). Deren Gleichzeitigkeit erscheint notwendig, um einer entstehenden Markt- und Eigentumsordnung die demokratische Unterstützung zu sichern und deren erhoffte Wohlfahrtseffekte - statt sie als Ergebnis autoritärer Herrschaft erscheinen zu lassen, - in demokratische Legitimation umzumünzen. Die behauptete Unmöglichkeit hingegen beruht auf einer Reihe von Gründen: Zum einen gilt Demokratisierung als Hindernis bei der Konstitution eines reinen, marktliberalen Kapitalismus - ein Argument, das Befürworter eines autoritären Entwicklungsstaates mit neo-liberalen Marktreformern und radikalen Laissez-Faire Ökonomen teilen (vgl. Müller 2009: 25). Zum anderen schmälert ein gegen große Bevölkerungsteile durchgesetzter neoliberaler Kaltstart die Chancen einer nachholenden Demokratisierung (Linz /Stephan 1996; Apter 1991). Kommt es zu Wachstumskrisen und massiven Ungleichheitserfahrungen, gehen autoritäre Regime damit weniger sensibel um als Demokratien. In der Folge drohen gesellschaftliche Polarisierung, Repression und Gewaltkonflikte. Gelingt

indessen einem autoritären Regime die marktwirtschaftliche Transformation, erstarkt es und kann den Aufbau, der Demokratie verzögern,

Die Gültigkeit des Theorems der notwendigen und unmöglichen Synchronisierung von Transformationsverläufen wird neuerdings mit Verweis auf die demokratische Konsolidierung in Osteuropa angezweifelt (Merkel 2007). Dort konnten ökonomische Transformationskrisen und die mit der Marktschaffung einhergehenden sozialen und wirtschaftsräumlichen Verwerfungen die demokratische Transformation nicht aufhalten. Der Vergleich post-sozialistischer Transformationsprozesse in Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion lässt vermuten, dass äußerer Beistand - etwa für die osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten - dazu beiträgt, das Dilemma der Gleichzeitigkeit abzumildern oder sogar außer Kraft zu setzen. Wo die Synchronisierung von demokratischen, ökonomischen und sozialen Transformationsverläufen aus eigener Kraft zu misslingen droht, können Transfers von Kapital und Wissen, personelle Unterstützung, Kreditgarantien und ein internationaler Vertrauensvorschuss Fehlentwicklungen vermeiden helfen. Dass auch dies auf lange Sicht kein Allheilmittel darstellt, zeigt auf eindrucksvolle Weise die post-sozialistische Transformation der neuen Bundesländer.

Die durch Vereinigung und West-Ost Transfers abgesicherte Transformation in Ostdeutschland galt lange als Sonderfall, der vom „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ verschont blieb. Durch die staatsrechtliche Einheit und den Institutionentransfer von West nach Ost sind Voraussetzungen geschaffen worden, die einen zeitlich kohärenten Umbau von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft garantieren sollten. Selbst in diesem privilegierten Fall zeigen sich aber asynchrone Transformationsverläufe, wobei vor allem der ökonomische und gesellschaftliche Umbau dem erreichten Stand der politischen, staatsrechtlichen und verwaltungsstaatlichen Einheit hinterherhinkt. Staatliche und staatsnahe Sektoren hatten einen deutlichen Transformationsvorsprung (Czada/Lehmbruch 1998, Czada 2000a). Der westdeutsche Verwaltungsstaat, der im Wesentlichen eine Veranstaltung der Länder darstellt, war im Osten noch vor der Demokratie zur Stelle: Die Westländer hatten „ganze Bataillone von Beamten“ in Richtung Osten geschickt, „von denen manche gleich bestimmte Schlüsselstellungen im Regierungs- und Verwaltungsapparat besetzten, bevor wir überhaupt die Regierung gebildet hatten“ (Hinrich Enderlein in Gersdorff/Lorenz 2010: 90).

Die staatliche Einheit kam blitzschnell, während die Wirtschaftskraft und Einkommenssituation im Osten bis heute deutlich zurückbleibt. Daraus resultiert unter anderem ein vom Westen abweichendes Verhältnis von Staat und Bürgerschaft: 75 Prozent der in Ostdeutschland lebenden und nicht dorthin zugewanderten Deutschen fühlten sich zwanzig Jahre nach der staatsrechtlichen Vereinigung noch immer nicht „als richtige Bundesbürger“. Sie betrachten sich als sozial benachteiligte „Beitrittsbürger“ (Bauer 2010) minderen Rechts. Dies offenbart eine politische Mentalitätsform, die vor allem anderen *soziale* Gemeinschaft einfordert und auf den „Vater Staat“ fixiert bleibt. Es zeigt sich ein in der Tendenz „völkisches“ Verständnis von Nation und Bürgerschaft, dem die westdeutsche Gesellschaft längst entwachsen ist, und das auf eine krisenhafte Asynchronität in der Entwick-

lung von Staat, Wirtschaft und gesellschaftlichem Bewusstsein in Ostdeutschland hindeutet. Im Folgenden soll diese Vermutung näher begründet und empirisch untermauert werden.

2. Staatliche Einheit und was dann?

Mehr als 20 Jahre nach Inkrafttreten des deutsch-deutschen Einigungsvertrages sind Fragen der Rechts- und Verwaltungseinheit nicht mehr Gegenstand öffentlicher oder wissenschaftlicher Debatten. Die staatlichen und staatsnahen Institutionen wurden nach den Vorgaben des Einigungsvertrages und einer umfangreichen Vereinigungsgesetzgebung nachhaltig auf Einheitlichkeit getrimmt. Unterschiede im deutschen Verwaltungsstaat bewegen sich in dem für den unitarischen Föderalismus der Bundesrepublik üblichen engen Rahmen.

Frühe Befürchtungen, das Wurzelwerk des DDR-Staates könne überleben, oder die Treuhandanstalt zu einer dauerhaften „Nebenregierung Ost“ (Helmut Schmidt) aufsteigen, erwiesen sich als unbegründet. Die politischen Amtsträger im Osten sind ebenso wie das Verwaltungs- und Militärpersonal - sofern es nicht aus dem Westen stammt - mehr oder weniger auf ihre politische Zuverlässigkeit überprüft worden. Die DDR als Staatswesen wurde mit deutscher Gründlichkeit beseitigt - gründlicher als der nationalsozialistische Unrechtsstaat nach 1945, von dessen Gesetzen nicht wenige bis heute gelten. Die als Erbin der DDR-Wirtschaft fungierende Treuhandanstalt ist seit 1995 nur noch Geschichte. Die staatsrechtliche Transformation der DDR und ihrer institutioneilen Ausläufer war in historisch beispielloser Weise erfolgreich.

Kritische Analysen (Schroeder 2010; Brück/Peters 2010; Busch u.a. 2010; Scharr 2009; Winkler 2009) konzentrieren sich zwischenzeitlich auf Probleme, die über den erreichten Stand der politisch-administrativen Einheit hinausreichen. Ihnen geht es weniger um die weitgehend vollendete politische und rechtliche Einheit, nicht um „Einigkeit und Recht und Freiheit“, sondern um die Einheitlichkeit der ökonomischen und sozialen Lebensverhältnisse. Es sind vor allem drei Fragenkomplexe, die sich in diesem Zusammenhang auftun:

1. Wie hat sich nach und neben der staatlichen Einheit die Wirtschafts- und Sozialeinheit in den neuen Bundesländern entwickelt?
2. Inwieweit unterscheiden sich Alltagskulturen und Lebensweisen bis hin zu politischen Einstellungen und Zugehörigkeitsgefühle in Ost und West?
3. Wie hat sich infolge der deutschen Einheit Deutschland als Ganzes verändert?

Wirtschaft und Gesellschaft ließen sich nicht in gleicher Weise wie die staatlichen und staatsnahen Bereiche auf dem Gesetzes- und Verordnungsweg vereinheitlichen, obwohl die Vereinigungspolitik von Anfang an darauf gerichtet war, nicht nur das politisch-administrative System und das westdeutsche Recht auf das Beitrittsgebiet auszudehnen. Die mit der Aufgabe der Wirtschaftstransformation be-

traute Treuhandanstalt hatte ökonomische Gestaltungsansprüche und -möglichkeiten, die über die bloße Schaffung einer marktwirtschaftlichen Ordnung weit hinausgingen (Czada 2000b). Ebenso sind viele lebensweltliche Sphären durch politische Intervention formiert worden. Man denke nur an die in den neu eingerichteten Vermögensämtern getroffenen Entscheidungen über Restitution oder Entschädigung von Alteigentümern und deren Folgen für die ökonomische und soziale Entwicklung (Czada 2000c). Die Medien und die Organisationsgesellschaft - Parteien, Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Kammern, Kirchen - sollte dem westdeutschen Muster folgend reorganisiert werden, Trotzdem verlief die Transformation Ostdeutschlands nicht weniger kontingent und vielfältig als in den osteuropäischen Nachbarstaaten. Wie dort wird eine asynchrone Transformation von Staat, Wirtschaftsbranchen und einzelnen. Sektoren der Zivil- und Organisationsgesellschaft sichtbar.

3. Ungleichzeitigkeit als Krisenphänomen

Die Entwicklung politischer, administrativer, ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturen verläuft selten im Gleichklang. Dies wissend, verliert das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ etwas von seinem Schrecken. Demokratische Regimewechsel können gesellschaftlicher Modernisierung vorausgehen oder hinterher hinken. Marktschaffung erfordert nicht notwendig eine pluralistische Gesellschaftsordnung, wenngleich ökonomisches Wachstum in der Regel den sozialen und kulturellen Wandel vorantreibt. Ebenso kann die wirtschaftliche aber auch hinter der gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung Zurückbleiben. Selbst innerhalb der jeweiligen Sphären zeigen sich im historischen und internationalen Vergleich unterschiedliche Abläufe. Die Herausbildung demokratischer Einstellungen, Strukturen, Verfahren und Beteiligungsrechte und deren Bezüge zur ökonomischen und sozialen Entwicklung folgen keinem einheitlichen sequentiellen Schema (Capocchia/Zibblatt 2010). Ähnlich kontingent sind Teilentwicklungen innerhalb des Verwaltungsstaates oder der Wirtschaft (Thelen 1999; Stark/Bruszt 1998).

In Ostdeutschland ging ein rasch bewerkstelligter Staats- und Verwaltungsumbau der ökonomischen, sozialen und kulturellen Transformation voraus, statt ihr wie bei den meisten postautoritären Transformationsprozessen nachzuhinken (vgl. Czada/Lehmbruch 1998). Dies wirkte sich auf das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus, insbesondere dann, wenn man die Transformation des Interventions- und Verwaltungsstaates, die an ihn gerichteten Erwartungen und Einstellungen sowie die Ungleichzeitigkeit sozialräumlicher Entwicklungen in den Blick nimmt. Asynchrone, retardierende Transformationsverläufe machen sich nicht nur in zeitlichen Verschiebungen und strukturellen Verwerfungen, sondern vor allem auch in regionaler Heterogenität bemerkbar. Die ungleichzeitige Entwicklung von Regionen ist ein Merkmal aller raschen und politisch forcierten Modernisierungsprozesse in Flächenstaaten.

Auf das räumliche und zeitliche Nebeneinander eines mehrfach gebrochenen Fortschrittsgeschehens hat Ernst Bloch bereits in den 1930er Jahren hingewiesen und damit den Erfolg des Nationalsozialismus und den Verfall der Weimarer Demokratie erklärt (Bloch 1935). Ungleichzeitigkeit wurde für ihn zum Zentralbegriff für soziale Schieflagen und Spaltungen, die gesellschaftliche Desintegration und politische Legitimationskrisen als eine Folge asynchroner Entwicklung verursachen. Die ungleichzeitige Entwicklung von Ökonomie, Politik und gesellschaftlichem Bewusstsein ist demnach im Kern ein politisches Krisenphänomen. Sie erscheint bei Bloch als untrügliches Warnzeichen für eine aus dem Takt geratene, unter dem Druck nachholender Modernisierung stehende Transformationsgesellschaft.

Die Ungleichzeitigkeit von demokratischen, administrativen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Umbrüchen wird besonders problematisch, wenn in Phasen autoritärer Herrschaft zu überwinden sind. Dies hat Ralf Dahrendorf (1965) mit Verweis auf die Übergänge vom deutschen Kaiserreich zur Weimarer Republik und über den Nationalsozialismus bis zur Westdeutschen Bundesrepublik gezeigt. Politische Regime können über Nacht kollabieren und einer neuen Herrschaft Platz machen. Demgegenüber erweist sich die Transformation der sozialen und ökonomischen Verhältnisse zumeist als langwierig. Noch größere Resistenzen gegenüber jeder umwälzenden Neuordnung bergen üblicherweise die Routinen und das Personal des Verwaltungsstaates. Sein Umbau gestaltet sich erfahrungsgemäß weit zähflüssiger und komplexer als politische Regimewechsel. Das kann von Vorteil sein, wenn sich eine neutrale Fachverwaltung für den politischen Wandel instrumentalisieren lässt. Handelt es sich aber - wie in der früheren DDR - um eine auf Parteidisziplin gedrillte Kaderverwaltung, stellt sich umso dringlicher die Herausforderung eines fundamentalen Verwaltungsumbaues.

Schon 1924 hat der Verwaltungsjurist Otto Mayer mit seinem zum Gemeinplatz gewordenen Ausspruch: „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht“ auf die Kontinuität des Verwaltungshandelns bei wechselnden Regimen und Staatsverfassungen hingewiesen. Verwaltung als „Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke“ (Mayer 1924, 12) erweist sich in revolutionären politischen Umbrüchen häufig als eine nahezu undurchdringliche Engstelle. Im Verlauf des ostdeutschen Transformationsprozess war dies indessen ganz anders: Die Staats- und Verwaltungseinheit ging der sozialen, ökonomischen und kulturellen Einheit voraus. Damit eröffnete sich eine im Ländervergleich atypische Sequenzabfolge von sektoralen Transformationspfaden.

Das politische System, der Verwaltungsstaat und staatsnahe Sektoren wie das Bildungswesen, Verkehr, Telekommunikation (Post und Bahn waren in den frühen 1990er Jahren noch Teile der Staatsverwaltung) wurden sehr rasch umgebaut. Vergleichsweise zügig erfolgte auch der Umbau von Teile der Grundstoffindustrie (Stahl, Kali, Werften), während er sich etwa im Maschinenbausektor länger und mit größeren anteiligen Beschäftigungsverlusten hinzog (Czada/Lehbruch 1998). Die gesellschaftliche Modernisierung verläuft bis heute widersprüchlich und unterliegt immer noch der Gefahr einer Marginalisierung großer Bevölkerungsteile. Oh-

ne massive infrastrukturpolitische, industriepolitische und sozialpolitische Staatsingriffe gäbe es infolge der Wirtschafts- und Währungsunion kaum noch Industrie und eine etwa die Hälfte der Einwohner umfassende Armutsbevölkerung. Bei aller Privilegierung der ostdeutschen Transformation ergaben sich gerade daraus auch schwerwiegende Probleme, die vor allem die drohende Herausbildung eines (teil-)staatlichen Paternalismus und ein gestörtes Verhältnis von Staat und Bürgerschaft betreffen. Zur Übersicht seien diese besonderen Herausforderungen zunächst thesenartig hervorgehoben:

1. Der anhaltende ökonomische und soziale Abstand zum Westen erzwingt innerstaatliche und inter-regionale Ressourcentransfers in einer Größenordnung, die neben dem föderativen Gleichgewicht die Strukturen und Funktionsweisen von Politik und Verwaltung verändern. Mit dem Aufkommen eines (teil-)staatlichen Paternalismus im Osten droht sich eine Subventionsmentalität zu verstärken, die dann auch noch vom Osten auf den Westteil übergreift beziehungsweise einen Subventionsabbau im ganzen Land verhindert,
2. Eine dauerhaft umfangreiche Kompensation intersektoraler und interregionaler Disparitäten durch staatliche Umverteilung deformiert das Verhältnis von Staat und Bürgerschaft. Es entstehen verzerrte Identitätskonstrukte bis hin zur Vorstellung des „Beitrittsbürgers“ als einer Bürgerschaft zweiter Klasse, wie sie laut Umfrageergebnissen im Bewußtsein früherer DDR-Bürger verbreitet ist.
3. Die deutsche Vereinigung schuf keinen neuen Bürgerstatus, weil die in der DDR lebenden Deutschen immer auch als Staatsbürger der Bundesrepublik gegolten hatten. Was ihnen aber fehlte, waren Reisefreiheit und Soziale Marktwirtschaft. Deshalb erscheint vielen die nach 1990 rasch erreichte staatsbürgerliche und rechtsstaatliche Integration unvollendet, solange nicht auch deren Wohlstandsversprechen realisiert sind.
4. Die deutsche Vereinigung ist reich an einmaligen und höchst merkwürdigen Besonderheiten. Das im ostdeutschen Transformationsprozess entstandene Verhältnis von Staat, Bürgergesellschaft und Wirtschaft kann ohne Vergleichsmaßstäbe nur unzureichend erfasst und analysiert werden. Solche Vergleiche sind in größerem Umfang möglich, als es die Forschungsliteratur zur Vereinigungspolitik vermuten lässt. Sie verdeutlichen, dass die postsozialistische Transformation in Deutschland stärker als die ihrer osteuropäischen Nachbarstaaten von Interventionsstaatlichkeit und Problemen bürgerschaftlicher Integration geprägt ist und eben dadurch mit einem verzögert eingetreten und nun verschärften „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ konfrontiert wird.

Im Folgenden sollen die genannten Punkte im Einzelnen diskutiert werden.

3. Interventionsstaat und Transferwirtschaft

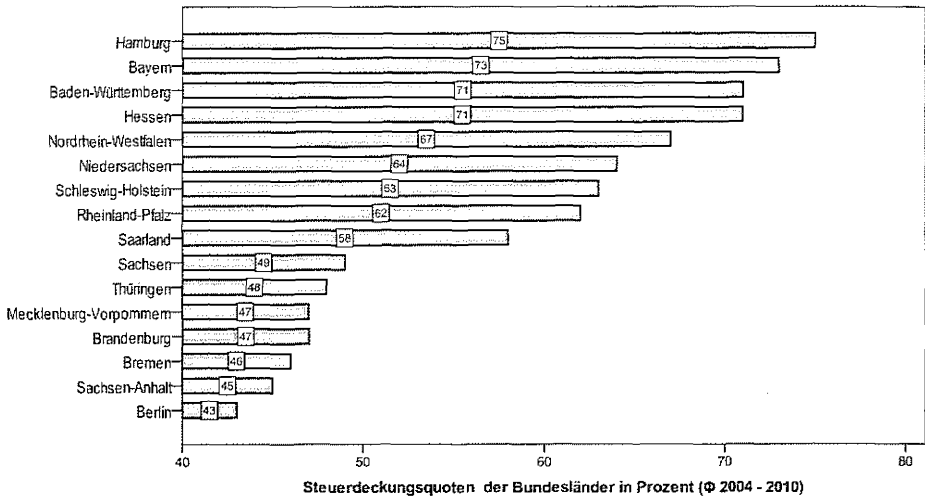
Als Transferökonomien gelten Wirtschaftsräume, die aus strukturellen Gründen dauerhaft von äußeren Ressourcen- bzw. Finanztransfers abhängen wie beispielsweise der italienische Mezzogiorno, viele Entwicklungsländer und vermutlich auch die Nutznießer einer künftigen europäischen Transferunion. Die neuen Bundesländer befinden sich seit mehr als zwei Jahrzehnten in diesem Zustand: „Der Aufholprozess kann durch die Transferleistungen nicht forciert werden [...]. Ohne Transfers geht es aber auch nicht. Werden die Subventionen und Wirtschaftshilfen reduziert, so droht der Absturz. Ohne die ständige Zufuhr externer Inputs ist die ostdeutsche Teilökonomie in ihrer gegenwärtigen Verfassung nicht lebensfähig“ (Busch u.a. 2009: 162). Vor allem neuere Analysen zeigen: Transfers sind der Grund für eine schwache Marktdynamik (Ragnitz 2011). Die „Transfer-Falle“ beschreibt aber nicht nur ein Problem der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Steuerkraft. Gravierender ist, dass eine Transferwirtschaft tiefe Staatseingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft verlangt, folglich einen Interventionsstaat voraussetzt.

Zwar ist die ostdeutsche Wirtschaft keine Staats- und Planwirtschaft mehr, aber sie bleibt ein Produkt forciertener Staatstätigkeit. In großen Teilen ist sie weiterhin auf öffentliche Förderung angewiesen. Auf Dauer können die daraus folgenden Ansprüche einen klientelistischen Subventions- und Patronagestaat hervorbringen sowie - als dessen Pendant - eine in ihren Werthaltungen und Einstellungen von Abhängigkeit geprägte Transfergesellschaft.

Seit mehr als zwei Jahrzehnten geben die Regierungen der neuen Bundesländer Jahr für Jahr ungefähr das Doppelte dessen aus, was sie durch das ihnen zustehende Steueraufkommen einnehmen (vgl. Abbildung 1). 2010 betrug ihre Steuerdeckungsquote durchweg unter 50 Prozent, im Durchschnitt der alten Bundesländer waren es gut 70 Prozent, ohne das Saarland, Bremen und Berlin um die 80 Prozent (BMF 2011, Tabelle 1).

Der Rückstand schlägt sich in einer dauerhaft hohen Abhängigkeit von Transfers nieder. Selbst die Aushängeschilder Dresden und Leipzig schaffen es in der Einkommensteuer gerade einmal auf 40 Prozent des Niveaus von Dortmund oder Duisburg, zwei eher schwachen Westregionen. Die Liste der Unterschiede ließe sich fortsetzen. Ob in der Bevölkerungsentwicklung, dem Alters- oder Bildungsdurchschnitt, der Unternehmenslandschaft, dem Wahlverhalten, der Religiosität oder in Mentalitätsfragen: Trägt man diese Indikatoren auf der Landkarte ab, kommen die alten Grenzen zwischen Ost- und Westdeutschland wieder zum Vorschein.

Abbildung 1: Anteil eigener Steuern und Gemeinschaftssteuer in Prozent der jeweiligen Länderausgaben (Steuerdeckungsquote).



Quelle: BMF, versch. Jahre: Entwicklung der Länderhaushalte. Berlin

Ähnliche Abhängigkeiten bestehen im Bereich Öffentlicher Sozialtransfers: Renten, Gesundheit, Arbeitslosenunterstützung. Der von Armut gefährdete Bevölkerungsanteil liegt bei 20 Prozent. Die Arbeitslosigkeit ist im Durchschnitt doppelt so hoch wie im Westen. Und die Löhne für gleiche Berufstätigkeiten liegen im Durchschnitt 21 Prozent unter denen im Westen. Nach einer DIW-Studie sind die Einkommensunterschiede zuletzt sogar wieder gewachsen. Zunächst waren die ostdeutschen Haushaltseinkommen und Löhne im Vergleich zu denen im Westen angestiegen. Betrug der Einkommensabstand 1992 noch durchschnittlich 40 Prozent, waren es 1997 nur noch 28 Prozent. Nach mehrjährigem Gleichstand ist er dann von 26 Prozent (2002) wieder auf 30 Prozent (in der Periode 2005-2009) angewachsen (Krause u.a. 2010: 6ff.; Busch u.a. 2009).

Transferabhängigkeit und Staatsintervention gehen in Ostdeutschland Hand in Hand. Solange Wirtschaft und Einkommen in Relation zu Westdeutschland stagnieren, setzt sich diese Entwicklung fort (Tabellen 1 und 2). Auch darin offenbart sich ein Dilemma der Gleichzeitigkeit, das zur Schaffung von Transferstaatlichkeit und zu einem eigentümlichen Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft beiträgt.

In der Anfangsphase der deutschen Vereinigung bis 1995 erreichten das Durchschnittseinkommen im Osten rasch 70 Prozent des Westniveaus. In dieser Zeit war die Einkommensungleichheit in Ost und West gleich ausgeprägt. Heute sind die - auf 80 Prozent des Westniveaus angestiegenen Arbeitseinkommen - im Osten ungleicher verteilt als in Westdeutschland. Unter Berücksichtigung der Umverteilungseffekte von Steuern und Sozialleistungen kehrt sich diese Relation um: Die verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen sind infolge von Staatstätigkeit in den neuen

liche Einheit ständig mit regionaler Einheitlichkeit verwechselt wird. Daraus resultiert leicht der in Ostdeutschland verbreitete Eindruck, es gebe in Abhängigkeit vom Wohnort einen zweitklassigen Bürgerstatus.

3.2 Einheit sagen und Einheitlichkeit meinen

Werden seit 20 Jahren geführten Vereinigungsdiskurs verfolgt, gewinnt den Eindruck, dass die Deutschen mehr Einheit, sprich: soziale und ökonomische Einheitlichkeit, als andere Nationen erfahren möchten. Dies gilt vor allem, für die Lebensverhältnisse in den einzelnen Landesteilen. Wenn von staatlicher Einheit gesprochen wird, geht es fast immer um Einheitlichkeit, und dies ist eine deutsche Besonderheit, die sich so ausgeprägt in keinem anderen Land der Welt findet. Die sozialräumlichen Unterschiede sind in den meisten Staaten größer als in Deutschland, ohne dass dies als Defizit politischer und staatsbürgerlicher Integration betrachtet würde. Aus den erheblichen regionalen Disparitäten in den USA zu schließen, es gäbe deswegen Amerikaner erster und zweiter Klasse ist dort noch niemandem in den Sinn gekommen. Regionale Ungleichheit gilt nicht als ein *Citizenship*-Problem. Das amerikanische Nationalgefühl ist in ärmeren Landstrichen sogar stärker ausgeprägt als in den prosperierenden Ballungsräumen. Nicht nur in den USA, auch in der Schweiz und andernorts finden sich deutliche sozialräumliche Unterschiede. Außerdem herrscht in diesen Ländern eine im Vergleich zu Deutschland oftmals geringere Rechtseinheit. Delaware und Kalifornien gelten in der politikwissenschaftlichen Literatur als Unternehmens- und umweltrechtliche Gegenpole. In der Schweiz befinden sich wesentliche Teile der Steuer- und Gesundheitspolitik in kantonaler Zuständigkeit mit der Folge einer großen Variation zwischen den einzelnen Kantonen.

Anders also als in den meisten Ländern sind die Vorstellungen von politischer Integration in Deutschland mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse eng verknüpft. Und sie sind mit Leistungsansprüchen der Bürger an den Staat verbunden, die nicht mit individueller Bedürftigkeit, sondern mit Erwartungen an Einkommen, Konsum und öffentliche Daseinsvorsorge in der Heimatregion begründet werden. Eine große Mehrheit der Ostdeutschen (77 Prozent) beklagt, dass in den neuen Bundesländern noch nicht die gleichen Lebensverhältnisse wie im Westen erreicht seien (Winkler 2009: 40ff.; Tabelle 2; Datenreport 2010: 28). Umfragen zeigen, dass diese „Gefühlslage“ mit der Wahrnehmung regionaler ökonomischer und sozialer Disparitäten zusammenhängt, die von vielen als ungerecht oder sogar als Betrug am Bürger empfunden werden. Nur 0,4 Prozent der Ostdeutschen gaben an, den Aussagen der Politiker vor der Wahl zu glauben; im Westen waren es im gleichen Jahr noch 30 Prozent und drei Jahre zuvor die Hälfte der Wahlberechtigten.

Tabelle 2. Staatsbürgerschaftliche Identität in den neuen Bundesländern

Frage:	1997	2000	2002	2004	2006	2008	2010
fühle mich als richtiger Bundesbürger	16	21	20	17	21	22	25
möchte am liebsten die DDR wieder haben	10	6	10	13	14	11	9
möchte weder die DDR wiederhaben, noch fühle ich mich in der Bundesrepublik schon richtig wohl	68	65	67	64	60	62	59
trifft nicht zu/ohne Antwort	6	8	3	6	5	5	7

Angaben in Prozent. Quelle: Datenreport 2010: 28.

Datenbasis: Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg. Daten und Fakten zur sozialen Lage 20 Jahre nach der Vereinigung

Für diese kritische Haltung kann es viele Gründe geben. Ein nahe liegender Grund wäre die mit Teilung und Vereinigung unausweichlich verbundene Phase staatsbürgerlicher Identitätsfindung. Es braucht Zeit, neue stabile Zugehörigkeiten zu entwickeln. Die in Tabelle 2 berichteten Umfrageergebnisse können jedoch schwerlich auf diese Weise erklärt werden. Wäre es nur ein Zeitproblem, dann sollte sich ein über die Jahre wachsendes staatsbürgerliches Zugehörigkeitsgefühl einstellen. Stattdessen sehen wir ein stagnierendes Sentiment. Wenn die Einstellung zur Bundesrepublik ambivalent bleibt, und der Anteil derer, die die DDR wieder haben wollen, zeitweise sogar zunahm (Tabelle 2), müssen Vorstellungen und Einstellungen im Spiel sein, die erst im Verlauf des Vereinigungsprozess entstanden sind.

Im Verlauf des Vereinigungsprozesses und des „Aufbaues-Ost“ sind die materiellen Lebensverhältnisse statistisch messbar und für alle sichtbar, für die allermeisten auch spürbar, besser geworden. Infrastrukturinvestitionen, öffentliche Dienstleistungen und Einkommen verbesserten sich in Ostdeutschland mehr als in jedem anderen post-sozialistischen Transformationsprozess, etwa in den benachbarten osteuropäischen Ländern. Offenbar sind es weniger die realen Verhältnisse, die Unzufriedenheit verursachen, sondern ein Vereinigungsdiskurs, in dem der Abstand zum Westen der Bundesrepublik ständig thematisiert wird, und der Einheit penetrant mit Einheitlichkeit gleichsetzt.

3.3 Vereinigung als Wohlstandsversprechen

Die Staatsbürgerschaft der Bundesrepublik war für die früheren DDR-Bürger schon vor der Vereinigung vor allem als Wohlstandsversprechen verstanden worden. Die Vereinigungspolitik hat dieses Versprechen gerne aufgenommen, und es wurde in öffentlichen Kontroversen die politische und verfassungsrechtliche Bedeutung gleichwertiger Lebensverhältnisse immer wieder vehement bekräftigt. Aus dem Verfassungsrang (Art. 72 Abs. 2 GG) gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land erwächst indes leicht das Missverständnis einer sozialräumlichen Dimension von Staatsbürgerschaft, obwohl diese *de jure* ausschließlich individuell bestimmt ist, also nur durch die Zugehörigkeit natürlicher Personen zu einer Rechtsgemeinschaft.

Bundesländern weniger ungleich verteilt als im Westen (Tabelle 1). Aus verteilungspolischer Perspektive entwickelt sich also das Verhältnis von Staat und Markt tendenziell unterschiedlich: Der ostdeutsche Kapitalismus erzeugt bei den Arbeitseinkommen größere Unterschiede als der westdeutsche. Diese Unterschiede werden aber durch den Transferstaat im Osten so überkompensiert, dass letztlich die Gleichverteilung der verfügbaren Einkommen dort höher ausfällt als im Westen.

Tabelle 1: Einkommensungleichheit¹ und sozialstaatliche Umverteilung (Gini)

	Haushalts- Markteinkommen ²	Haushalts- Nettoeinkommen ³	Umverteilungseffekt ⁴
Alte Bundesländer			
1992 bis 1994	0,40	0,25	37%
1995 bis 1999	0,43	0,26	39%
2000 bis 2004	0,45	0,27	39%
2005 bis 2009	0,47	0,29	37%
Neue Bundesländer			
1992 bis 1994	0,40	0,21	48%
1995 bis 1999	0,47	0,21	55%
2000 bis 2004	0,51	0,22	56%
2005 bis 2009	0,52	0,24	54%

1) Ungleichheit gemessen am Gini-Koeffizient (0 = vollständige Gleichverteilung; 1 = vollständige Ungleichverteilung).

2) Haushalts-Markteinkommen (im Haushalt erzielte Einkommen aus Erwerb und Kapital), bedarfsgewichtet nach rev. OECD-Skala.

3) Haushalts-Nettoeinkommen (im Haushalt verfügbare Einkommen nach direkten Steuern und Transfers), bedarfsgewichtet nach rev. OECD-Skala.

4) Umverteilung; Prozentuale Reduktion der Einkommensungleichheit durch sozialstaatliche Maßnahmen (Direkte Steuern und Transfers).

Quelle: Krause u.a. 2010: 6; Daten: SOEPV26; Berechnungen des DIW Berlin.

Während auf die Transformation durch Transfer das Prädikat des Besonderen oder sogar Einmaligen zutrifft, sind deren etwaigen Folgen durchaus mit Entwicklungen vergleichbar, wie sie aus anderen Regionen mit stagnierendem Wirtschaftswachstum und anhaltender Abhängigkeit von Ressourcenzuflüssen bekannt sind. Für Deutschland erscheinen die neuen Bundesländer im Kleinen als eine ähnliche Herausforderung wie für die Europäische Union ihre ökonomisch und fiskalisch notleidenden Mitgliedsländer. Jede Transferunion erzeugt nicht nur ein Ökonomisches Verteilungs-, sondern über kurz oder lang auch ein politisches Legitimationsproblem. Und in dieser Hinsicht werden die bürgerschaftlichen Identitätskonstrukte und vorhandenen Solidaritätsressourcen entscheidend sein.

Denn unerfüllbare Erwartungen führen zu politischen Legitimationsproblemen, wenn es an gemeinsamen Identitätsvorstellungen und Zugehörigkeitsgefühl mangelt, oder gar die staatsbürgerschaftliche Integration scheitert. Davon ist bedauerlicherweise auszugehen, solange sich 75 Prozent der Ostdeutschen noch immer nicht als richtige Bundesbürger begreifen können (Datenreport 2010: 28, Tabelle 1; vgl. auch Lorenz i.d.B.), und darüber hinaus von Politikern die staatsrecht-

Der politische Verfassungs- und Vereinigungsdiskurs vermittelt einen, aus Sicht des klassischen - republikanischen wie liberal-demokratischen - Modells individueller Bürgerschaft merkwürdig erscheinenden Zusammenhang von Regionalpolitik und Bürgerstatus. Der in der Regierungserklärung von Matthias Platzeck vom 27. Oktober 2004 nach der Wahl einer rot-schwarzen Koalition in Brandenburg enthaltene Satz *„Ziel allen politischen Handelns muss es sein, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen, den Menschen gleiche Chancen zu ihrer Entfaltung zu ermöglichen“*, zeigt, wie Politiker die Forderungen nach regionaler Homogenität priorisieren und zugleich mit dem Wunsch nach individueller Chancengleichheit vermengen. Dies Beispiel steht für viele ähnliche Bekenntnisse von Politikern. Ihm kommt indessen besondere Bedeutung zu, weil Platzecks Aussage gegen eine vorangegangene, politisch höchst umstrittene Äußerung des damals neu gewählten Bundespräsidenten Horst Köhler gerichtet war.

Köhler antwortete in einem Interview am 13. September 2004 (Fokus 38, 23ff.) auf die Frage „Müssen wir nicht nach 15 Jahren Einheit so viel Ehrlichkeit aufbringen, den Menschen beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern zu sagen: Dort wird sich nie wieder Industrie ansiedeln?“: *„Solche Prognosen kann niemand seriös abgeben. Aber unabhängig davon gab und gibt es nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen.“*

Die darauf folgende, aufgeregte Mediendebatte zeigt, dass der Bundespräsident einen wunden Punkt getroffen hatte. Nicht nur die Bundesregierung widersprach heftig. Auch die damalige Parteivorsitzende von Bündnis 90/Grünen, Angelika Beer, bemängelte, das Staatsoberhaupt schüre die Gefahr der Ost-West-Spaltung. Für den zuvörderst der gesamtgesellschaftlichen Integration verpflichteten Bundespräsidenten bedeutete dies eine fundamentale Kritik seiner Amtsführung. Dabei hatte Köhler nur auf die Risiken hoher interregionaler Einkommens- und Kapitaltransfers hingewiesen, die bei Dauergebrauch tatsächlich ein problematisches Mittel staatlich finanzierter gesellschaftlicher Integration darstellen. Er stellte dem von Gruppenprivilegierung geprägten Subventionsstaat das dem Grundgesetz gemäße Integrationsmodell freier Bürgerschaft entgegen und ist dafür in der Öffentlichkeit gehörig gescholten worden.

Wenn Politiker ständig den Zusammenhang von Chancengleichheit und regionaler Homogenität bemühen, braucht man sich über Umfrageergebnisse nicht zu wundern, die auf eine regionale Gesellschaftsspaltung im staatsbürgerlichen Bewusstsein hindeuten. Der Verfassungsgrundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ - bis zur Grundgesetzänderung von 1994 hieß es noch „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ - kann freilich nur ein Grund für die anhaltende Unzufriedenheit in den fünf neuen Bundesländern sein, aber nicht der wichtigste oder einzige, auch wenn der Vereinigungsdiskurs tatsächlich immer wieder auf diesen Grundsatz zurückkommt.

Vieles deutet darauf hin, dass die Unzufriedenheit in Ostdeutschland etwas mit dem Zusammenhang von Transformation und Transfer zu tun hat, der die neuen Bundesländer in besonderer Weise kennzeichnet. Man muss davon ausgehen, dass durch die Verbindung der politisch-ökonomischen Transformation mit dem im Einigungsvertrag niedergelegten west-östlichen Institutionentransfer (Lehmbruch 1990) politische Handlungszwänge erzeugt und illusionäre Erwartungen geweckt wurden. Dabei ist eingetreten, was die deutsche Vereinigungspolitik von Anfang an vermeiden wollte: ein asynchroner, als fehlerhaft empfundener, gebrochener Verlauf politischer, rechtlich-administrativer, ökonomischer, sozialer und kultureller Transformationsprozesse, der sich, ganz im Einklang mit den Erfahrungen anderer Länder und mit allgemeinen Erkenntnissen der Transformations- und Modernisierungsforschung, in Unzufriedenheit und politischer Delegitimierung äußert.

3.4 Vergleichbarkeit als Forschungsproblem

Der Vergleich der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation der neuen Bundesländer wirft eine Reihe methodischer Probleme auf. Zunächst war es die atypische Sondersituation des Beitritts zur westdeutschen Bundesrepublik, die einen direkten Vergleich des Verhältnisses zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft mit den unter ganz anderen Umständen operierenden osteuropäischen Nachbarstaaten ausschloss. Die politischen und ökonomischen Handlungsbedingungen der ersten Transformationsphasen, die von der staatrechtlichen Vereinigung des Jahres 1990, über die Vereinigungskrise von 1992/93 und das Föderale Konsolidierungsprogramm bis zur Abwicklung des Treuhand-Komplexes 1995 reichen, waren historisch einmalig und taugen daher nur bedingt für komparatistische Erklärungsansätze. Zwischenzeitlich erfährt aber Ostdeutschland bemerkenswert ähnliche Transformationsfolgen wie seine osteuropäischen Nachbarn: Zunehmende regionale Disparitäten und Einkommensungleichheit, Unzufriedenheit in Teilen der Bevölkerung und volatile Einstellungen zu Staat und Politik, die vor allem das Auf und Ab der Wirtschaftskonjunktur abbilden.

Mit wachsenden regionalen Unterschieden stellt sich generell eine neue Frage: Kann man Ostdeutschland noch als eine sinnvolle Analyseeinheit betrachten? Angesichts einiger Wohlstandsinseln und zunehmend differenzierter Einkommen erscheint die starre Ost-West-Perspektive in ökonomischer Hinsicht durchaus fragwürdig. Bezogen auf Politik und Verwaltung besteht indessen kein Zweifel, dass die neuen Bundesländer weiterhin gemeinsame Merkmale aufweisen, die sie vom Westen unterscheiden (Abbildung 1, Tabelle 1). Sie sind fiskalisch unselbständige Transferempfänger, und dies hat Auswirkungen auf die dortige Politik und Staatlichkeit. Auch die dort vorherrschenden politischen Werte und Einstellungen (Tabelle 2), die auf die staatliche Politik einwirken und Reaktionen hervorrufen, sprechen für die Behandlung der neuen Bundesländer als einer besonderen Analyseeinheit. Es ist gerade das Verhältnis der interventionistischen politischen Länder-administrationen zu einer von Ressourcentransfers hochgradig abhängigen (Teil-)

Gesellschaft, die eine Behandlung Ostdeutschlands als eigenständige Vergleichskategorie rechtfertigt - umso mehr als der mit unmittelbaren Verwaltungsaufgaben betraute arbeitende Verwaltungsstaat in Deutschland nahezu ausschließlich auf Länderebene angesiedelt ist.

Die ostdeutsche Transformation kann vor diesem Hintergrund in vielerlei Hinsicht mit ihren osteuropäischen Pendanten verglichen werden. Bereits ein Blick auf die mit den politischen und ökonomischen Transformationen in Ostdeutschland und Polen verbundenen Einstellungen der Bevölkerung (Gaber 2007) erweist sich als aufschlussreich. In Deutschland hat sich aufgrund seiner gebrochenen, von häufigen Regimewechseln und politischen, sozialen und kulturell/konfessionellen Spaltungen durchzogenen Geschichte ein höchst prekäres Nationalbewusstsein festgesetzt. Indessen konnte sich in Polen durch die lange Phase wiederholter Teilungen, durch Unterdrückung und Verlust der Eigenstaatlichkeit ein kontinuierlich starkes Nationalbewusstsein herausbilden, das erst im sozialistischen Staat egalitär-etatistische Züge annahm. Dies führte dazu, dass für die politische Kultur in Polen das Nationalbewusstsein bestimmend wurde, während sie in Deutschland in erster Linie durch das Staatsbewusstsein charakterisiert wird - eine politische Mentalitätsform, die den „Vater Staat“ adressiert und nicht in erster Linie die Staatsbürgerschaft. Diese Einstellung ist offenbar in der DDR konserviert worden, während in der westdeutschen Bundesrepublik spätestens nach der Studentenrevolte der späten 1960er Jahre die etatistische Orientierung stetig zurückging.

Während sich in Westdeutschland eine liberale und bürgerlich-demokratische politische Kultur herausbildete, tragen die politischen Gemeinschaften in Ostdeutschland und in Teilen der polnischen Bevölkerung „auch nach 1989 noch egalitär-etatistische Züge“ (Gaber 2007: 278). Es gibt Hinweise darauf, dass die egalitäre Haltung in den meisten postsozialistischen Gesellschaften durch Krisen und Ungleichheitserfahrungen nach 1989 noch zunahm (Kluegel u.a. 1999; Marshall u.a. 1999). Wie in Ostdeutschland schwanken die Einstellungen zu Demokratie, Politik und Marktwirtschaft auch in Polen im Gleichklang mit der aktuellen ökonomischen Entwicklung: Geht es ökonomisch gut, steigt auch das Bekenntnis zum politischen System und zur Staatsbürgerschaft. Darin zeigt sich ein Verhältnis von Staat, Demokratie und Bürgerschaft, dass westlichen Nationen traditionell eher fremd ist.

In Polen gibt es beträchtliche, historisch bedingte kulturelle Unterschiede. Die preußische Vergangenheit im Westen und Norden, der von größerer Liberalität bestimmte österreichische Einfluss in Galizien und das von Russland beherrschte einstige Kongresspolen wirken bis heute nach. Die sozialräumliche Differenzen sind größer als zwischen West- und Ostdeutschland. Zwischen der zentralpolnischen Woiwodschaft Masowien (*Mazowieckie*) mit der Hauptstadt Warschau und der benachbarten ostpolnischen Region Lublin besteht ein Wohlstandsunterschied von zwei zu eins, gemessen am Volkseinkommen pro Einwohner (Bronisz/Hejman/Miszczuk 2008). Noch stärkere interregionale Differenzen finden sich in anderen osteuropäischen Transformationsländern, besonders in der Slowakei, Tschechien, Rumänien und Ungarn, ohne dass sich dies wie hierzulande in der politi-

sehen Geographie, etwa im regionalen Wahlverhalten oder in staatsbürgerlichen Identitätsvorstellungen, niederschläge.

Die in Transferunion mit Westdeutschland bewerkstelligte Transformation der neuen Bundesländer ist genau besehen kein Sonderfall. Dass auch sie mit asynchronen, aus dem Takt geratenen politisch-administrativen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen konfrontiert ist, verdeutlicht, dass das Dilemma der Gleichzeitigkeit auch bei größtem Mitteleinsatz nicht verschwindet. Zugleich zeigt sich, wie der dilemmatische Charakter der Transformation nicht nur von Wirtschaftsdaten, sondern ebenso von politischen Erwartungen an staatliche Umverteilung und sozial konstruierten Homogenitätsansprüchen abhängt.

Die deutsche Vereinigung und die marktwirtschaftliche und soziale Transformation Ostdeutschlands war anfangs als historisch einmaliges Laboratorium und „Krisenexperiment“ verstanden worden. Trotz zahlloser Studien und Veröffentlichungen zum Thema gelang es oft nicht, das Allgemeine hinter dem Besonderen und Einmaligen herauszuarbeiten. Dabei tritt die paradigmatische Rolle dieser Transformation nun, mehr als 20 Jahre nach ihrem Auftakt, immer deutlicher zutage. Ostdeutschland ist - emphatisch ausgedrückt - die „Mutter“ aller Transferunionen, ein Laboratorium vor allem für die Integration Europas. Wenn selbst in diesem privilegierten Fall die sozialräumlich und zeitlich kongruente Modernisierung von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft nicht gelingen wollte, was muss dies erst für Länder wie Griechenland, Portugal oder Spanien bedeuten, die noch 40 Jahre nach Beginn ihrer Demokratisierung von existentiellen Wirtschaftskrisen und demokratischen Legitimationskrisen erfasst wurden?

Für einen Ausblick auf die langfristige Zukunft in Ostdeutschland gibt es einen Referenzfall: Süditalien. Die Vereinigung Italiens im 19. Jahrhundert hatte eine bis heute nachwirkende Dualisierung der Ökonomie zur Folge, die zur Gesellschaftsspaltung und Gefahr politischer Sezession führte. Ostdeutschland als ein „Mezzogiomo des Nordens“ (Läpple 1997; Sinn/Westermann 2001) zu bezeichnen ist allerdings in politisch-administrativer Hinsicht irreführend: In Deutschland ist die staatliche Einheit hergestellt, während sich in Italien die Zweiteilung in einen funktionierenden Verwaltungsstaat im Norden und eine im Süden immer noch defizitäre Form von Staatlichkeit erhalten hat. Deren hervorstechendes Merkmal, der Klientelismus und Paternalismus, haben vormoderne Wurzeln, sind aber durch die 1950 errichtete *Cassa de il Mezzogiomo* und deren Subventionspraxis bis über ihre Auflösung 1984 hinaus perpetuiert worden.

Könnte sich ein ähnliches, von Klientelismus und Patronage geprägtes Verhältnis von Teilstaat und Teilgesellschaft auch in den neuen Bundesländern ausbilden? Sieht man von einigen wenigen Privatisierungsvorgängen, etwa im Medien- und Bankensektor oder der Chemieindustrie ab und betrachtet unzweckmäßige Ausgaben etwa von Mitteln aus dem Solidarpakt II als eine vorübergehende Notmaßnahme, lässt sich in der Hinsicht wenig feststellen. Dies muss als ein weiteres Zeichen für den Erfolg der staatlich-administrativen Transformation gewertet werden: Staat und Verwaltung und die politische Kontrollfunktion des Parteienwettbewerbs funktionieren im Osten nicht anders als im Westen der Republik. Ver-

gleicht man die Privatisierungstätigkeit der Treuhandanstalt mit der in ost- und südosteuropäischen Transformationsländern, zeigt sich ein weit geringeres Ausmaß politischer Patronage und Korruption als es entsprechende Vorwürfe vermuten lassen. Die Tätigkeit der Treuhandanstalt war von zahlreichen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelwerken bestimmt und auf dieser Basis fachlicher Expertise und parteipolitischer Neutralität verpflichtet, ihre Einbettung in ein dichtes Kontrollnetzwerk von Bundesministerien, ostdeutschen Landesregierungen und gesellschaftlichen Verbänden sowie die Präsenz der Staatsanwaltschaft im eigenen Haus wirkten der Ausbildung eines politischen Patronagesystems entgegen (vgl. Czada 2000b). Sie bestand außerdem nicht lange genug, um dauerhaft auf die Entwicklung des Verwaltungsstaates einzuwirken, wie es anfangs noch befürchtet wurde.

4. Fazit und Prognose

Das Projekt „Aufbau Ost“ erscheint, wenn man durch die ehemalige DDR reist und sich umschaut, insgesamt gelungen. Der vor der Vereinigung noch stark unterentwickelte Anteil der Dienstleistungsökonomie ist inzwischen größer als in Westdeutschland. Den Niedergang des verarbeitenden Gewerbes aber als Zeichen der Tertiarisierung und Modernisierung der Gesellschaft zu feiern, wie es in den Fortschrittsberichten zum Aufbau-Ost aufscheint, zeigt nur, dass im politischen Diskurs immer noch die in Deutschland seit Jahrzehnten gepflegte Vorstellung einer „Blaupausen-Nation“ herumspukt, wonach im Wesentlichen nur noch Dienstleistungen und Hochtechnologieprodukte erzeugt werden sollen. Dabei haben gerade die Erfahrungen des „Aufbau-Ost“ gezeigt, dass es sich hier um einen Blaupausen-Mythos handelt, dem die Vereinigungs- und Treuhandpolitik von Anfang an gefolgt war. Im Ergebnis leidet Deutschland nicht nur an einer in West und Ost gespaltenen Wirtschaftsstruktur, sondern an einem Prozess fortlaufender sozialökonomischer und regionaler Heterogenisierung innerhalb Ostdeutschlands.

Gemessen an der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialstatistik und unter Berücksichtigung des Ressourceneinsatzes kann - vor dem Hintergrund früherer Erwartungen und im Vergleich zu den Nachbarstaaten Polen und Tschechien - noch *nicht* von einem ökonomischen Erfolg gesprochen werden. Die etwa 1.500 Milliarden Euro, die bislang eingesetzt wurden, reichten nicht aus, dem „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ zu entkommen. Dauertransfers setzen die Empfängerregion weiterhin dem Risiko einer nachhaltigen gesellschaftlichen Deformation aus (Schroeder 2010; Sinn/Westermann 2001). Sie gerät in Gefahr, nicht nur ökonomisch, sondern gesellschaftlich und politisch isoliert zu werden.

Wenn unter der optimistischen Annahme eines Wachstumsvorsprunges von jährlich vier Prozent der ökonomische Gleichstand in 50 Jahren erreichbar wäre, um wie viel düsterer sähe eine Zukunft aus, in der die relative Stagnation anhält? Dann bliebe Ostdeutschland - mit Ausnahme einiger Wohlstandsinseln eine rückständige deutsche Industrieregion. Noch liegen dank großzügiger Bundeshilfen die

Pro-Kopf-Einnahmen der Ost-Länder (Landes- und Kommunal ebene) bei 120 Prozent der Einnahmen finanzschwacher Flächenländer im Westen. Ohne einen neuen Solidarpakt werden sie in wenigen Jahren auf deren Niveau ankommen und spätestens im Jahr 2020 etwa 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, die Schuldenbremse im Grundgesetz wirksam wird und die Zinslasten weiter ansteigen, lässt sich absehen, dass die Regierungen der neuen Bundesländer bald 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.

Wie das Ziel der Haushaltskonsolidierung der neuen Länder nach Auslaufen der besonderen Bundeszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II erreicht werden soll, weiß heute niemand. Dass eine politische Radikalkur ansteht, gilt als sicher. Der Abbau öffentlicher Leistungen und die Schließung öffentlicher Einrichtungen in Ländern und Kommunen erscheinen dabei ebenso unausweichlich wie die sicher unpopuläre Zusammenlegung einzelner Länder zu einem Bundesland. Die unheilvolle Koppelung von Wirtschaftsentwicklung und Demokratiezufriedenheit, die das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ kennzeichnet, erscheint noch lange nicht ausgestanden. Es hat in Ostdeutschland eine besondere Form angenommen, die von der fragwürdigen Hoffnung auf den Einklang von Einheit, Einigkeit und Einheitlichkeit geprägt ist.

Literatur

- Apter, David*, 1.991: Institutionalism Reconsidered, in: International Social Science Journal 43: 129, 463-481.
- Bauer, Dieter*, 2010: Angleichung der Lebensverhältnisse der Beitrittsbürger oder weiter Diskriminierung und Ungleichbehandlung nach 20 Jahren Einheit? Erfurt.
- Capoccia, Giovanni/Ziblatt, Daniel*, 2010: The historical turn in democratization studies: A new research agenda for Europe and beyond, in: Comparative Political Studies, 43: 8-9, 931-968.
- Bloch, Ernst*, 1935: Erbschaft dieser Zeit. Zürich.
- BMF 2011*: Die Ausgaben und Einnahmen der Länder für das Haushaltsjahr 2010, 1.-4. Quarta!. Bundesministerium der Finanzen V A 2 - FV 4036/10/10001.
- Bronisz, Urszula/Heijman, Wim/Miszczuk, Andrzej*, 2008: Regional Competitiveness in Poland: Creating an index, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 28, 133-143.
- Brück, Tilmann/Peters, Heiko*, 2010: Persönliches Einkommen in Ostdeutschland um ein Fünftel niedriger als im Westen, in: DIW-Wochenbericht 44/2010, 14-22.
- Busch, Ulrich /Kühn, Wolfgang/Steinitz, Klaus*, 2009: Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland. Hamburg.
- Czada, Roland/Lehbruch, Gerhard*, 1998 (Hrsg.): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt am Main/New York.

- Czada, Roland*, 2000a: Zwischen politischer Intervention und Marktdynamik: Sektorale und regionale Marktschaffung in Ostdeutschland, in: *Ders./Lütz, Susanne* (Hrsg.), *Die Politische Konstitution von Märkten*. Wiesbaden, 168-195.
- Czada, Roland*, 2000b: The Treuhandanstalt and the Transition from Socialism to Capitalism, in: *Wright, Vincent/Perrotti, Luisa* (Hrsg.), *Privatization And Public Policy*. The International Library of Comparative Public Policy 13: 2, 93-117,
- Czada, Roland*, 2000c: Die Tragweite des Eigentums, in: *Leviathan Sonderheft 20*, 467-488.
- Dahrendorf Ralf* 1965: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. München.
- Elster, Jon*, 1990: The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: *Polszajski, Piotr* (Hrsg.), *Philosophy of Social Choice*. Warschau, 309-316.
- Gaber, Rusanna*, 2007: *Politische Gemeinschaft in Deutschland und Polen. Zum Einfluss der Geschichte auf die politische Kultur*. Wiesbaden.
- Gersdorff, Andrea von/Lorenz, Astrid*, 2010: *Neuanfang in Brandenburg*. Potsdam.
- Khuegel, James R./Mason, David S. u.a.*, (1999): The Legitimation of Capitalism in the Postcommunist Transition: Public Opinion about Market Justice, 1991-1996, in: *European Sociological Review* 15: 3, 251-284.
- Krause, Peter u.a.*, 2010: 20 Jahre Wiedervereinigung: Wie weit Ost- und Westdeutschland zusammengerückt sind, in: *DIW-Wochenbericht* 44/2010, 2-12.
- Kreiner, Maria*, 2011: Legitimation durch Verfahren. Gesellschaftliche Umbrüche ohne „das Volk“? In: *Guardini Stiftung* (Hrsg.): *TRIGON Band 9*. Berlin, 63-75.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik, in: *Leviathan* 18:4, 462-486.
- Läpple, Dieter*, (1997): Il futuro della Germania orientale: un “Mezzogiomo del Nord” o un Giappone del mercato inteno! [= Die Zukunft Ostdeutschlands: ein Mezzogiomo des Nordens oder Japan des Binnenmarktes], in: *Mückenberger, Ulrich* (Hrsg.), *I nuovi “Länder” tedeschi e i “Mezzogiorni” d’Italia*. Soveria Mannelli, 113-134.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred*, 1996: *Problems of Democratic Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore.
- Mai, Ralf* 2004: *Abwanderung aus Ostdeutschland*. Frankfurt am Main.
- Maier, Otto* 1924: *Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I*. 3. Aufl. Berlin.
- Merkel, Wolfgang* 2007: Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48: 3, 413-433.
- Müller, Klaus*, 1999: Sequenzentheorien der postkommunistischen Transformation, in: *International Politics and Society* 1/1999, 19-27.
- Offe, Claus*, 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: *Merkur* 45: 4, 279-292.
- Ragnitz, Joachim*, 2011: Warum wächst die Wirtschaft in Ostdeutschland nicht schneller? In: *ifo Dresden berichtet* 1/2011.
- Scharr, Frank*, 2009: *Aufbau Ost 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ziele und Aufgaben für die nächsten Jahre*, in: *ifo Schnelldienst* 18/2009, 43-47.
- Schroeder, Klaus*, 2010: *Das neue Deutschland. Warum nicht zusammenwächst, was zusammengehört*. Berlin.
- Sinn, Hans- Werner/Westermann Frank*, 2001: Two Mezzogiomos, in: *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza de la Finanze LX*, 29-54.
- Smolny, Werner*, 2003: Produktivitätsanpassung in Ostdeutschland Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer Erklärung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223/2, 239-254.
- Stark David/Bruszt László*, 1998: *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*. New York.
- Thelen, Kathleen*, 1999: A Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Annual Review of Political Science* 2/1999, 369-404.
- Winkler, Gunnar*, 2009: 20 Jahre friedliche Revolution 1989 bis 2009 - Die Sicht der Bürger der neuen Bundesländer (Reihe Umbruch - Beiträge zur sozialen Transformation Heft 24). Berlin.