

Arbeitsgruppe
Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2006

Mehr Beschäftigung braucht
eine andere Verteilung

PapyRossa Verlag

5. Abgehängt und abgeschrieben – Initiative Solidarpaket III für Ostdeutschland

Die neue Bundesregierung lässt nicht erkennen, dass sie ernsthaft gewillt ist, den Aufbau Ost energisch voranzutreiben, den Entwicklungsabstand der neuen Länder gegenüber denen im Westen spürbar zu verringern und die Integration Ostdeutschlands zu verstärken. Ganz im Gegenteil: Wichtige Ziele bisheriger Politik – wie der Ausgleich der regionalen Leistungskraft und die Angleichung der Lebensbedingungen – scheinen aufgegeben. Die Wirtschaftsstrategie erschöpft sich weitgehend in „passiver Sanierung“. Entsprechend desaströs sind die Entwicklungsperspektiven. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert demgegenüber einen Solidarpaket III, um die weitere wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands zu einer gesamtdeutschen Aufgabe zu machen, dabei die Stärken der neuen Länder konsequent zu nutzen und so eine ökologisch nachhaltige und zukunftsfähige Wirtschaft zu entwickeln.

5.1 Von der „Chefsache“ zur Nebensache

Zur „Chefsache“ erklärt hatte den *Aufbau Ost* einst Gerhard Schröder. Da seinen Worten aber kaum Taten folgten, blieben die neuen Länder auch unter seiner Ägide in der wirtschaftlichen Entwicklung zurück und wurden die sozialen Probleme nicht kleiner, sondern größer. Dies spiegelte sich nicht zuletzt im *Jahresgutachten* des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) 2004/05 wider, das ein umfangreiches Kapitel zu den Problemen Ostdeutschlands enthält (Ziffer 613 – 668), sowie in der Diskussion um den *Aufbau Ost*, wie sie im Jahr 2004 unter Wirtschaftsexperten und in den Medien intensiv geführt wurde (vgl. *Memorandum 2005*: 178ff.). Da jedoch keine der großen Volksparteien, ebenso wie die anderen Parteien, über ein überzeugendes strategisches Konzept, wie der Osten wirtschaftlich nach vorn zu bringen wäre, verfügt und auch die vorherrschende Wissenschaft sich in dieser Frage zunehmend „ratlos“ gibt, wurde es schnell wieder still um

die Probleme Ostdeutschlands. Sehr still sogar. Im zurückliegenden Bundestagswahlkampf spielte der *Aufbau Ost* „kaum eine Rolle“, schrieb Wolfgang Thierse im *Vorwärts* (2005: 45) und kritisierte damit nicht nur seine eigene Partei, die SPD: „Keine der Parteien unterbreitete spektakuläre Vorschläge“, wie die Lage in den neuen Bundesländern verbessert und die deutsche Einheit wirksam voran gebracht werden könnten.

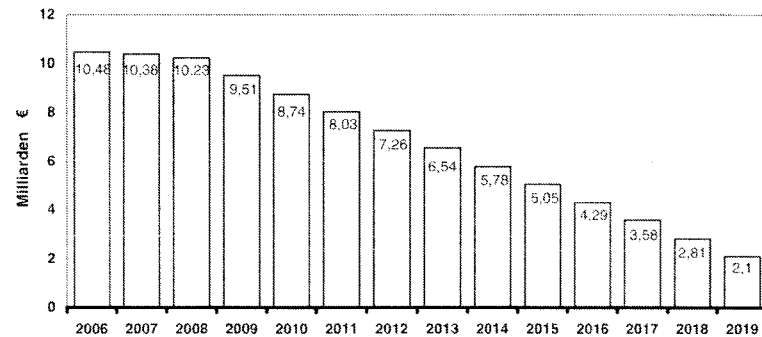
Im jüngsten Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit ist konzeptionell lediglich von einer „erfolgreichen Weiterführung des Aufbau Ost“ (2005: 29) die Rede. Und im neuesten Jahresgutachten des Sachverständigenrates (2005) findet sich überhaupt kein Kapitel mehr, das sich mit der besonderen Problematik Ostdeutschlands beschäftigt. Offensichtlich ist der Osten inzwischen von einer vermeintlichen Chefsache zu einer faktischen Nebensache geworden.

Diese für den Wahlkampf konstatierte Zurückhaltung gegenüber den Problemen der neuen Länder setzt sich seit dem Regierungsantritt der Großen Koalition fort. So enthält der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 zwar einen Abschnitt zum *Aufbau Ost*; neue strategische Überlegungen, Ansätze oder Problemlösungen sucht man hier aber vergeblich. Neben Allgemeinplätzen und unverbindlichen Absichtserklärungen, etwa zum Abbau der Arbeitslosigkeit oder zur Bewältigung des demografischen Wandels (2005: 78f.), überwiegen Aussagen, die auf eine Fortsetzung der bisherigen Strategie und die unveränderte Fortführung der bekannten Instrumente, z.B. in der Förderpolitik, abstellen. Da das Gesamtkonzept einer strikten Spar- und Konsolidierungslogik folgt, ist auch für den Osten mit weiteren Ausgabenkürzungen und Einsparungen zu rechnen. Zwar wird die Einhaltung der Mittelzusagen für den Solidarpaket II (2005 – 2019) zugesichert; zugleich aber wird betont, dass die Haushaltssituation des Bundes „keine zusätzlichen Leistungen für die neuen Länder erlaube“ (75).

Genau diese zusätzlichen Leistungen wären jedoch notwendig. Der Solidarpaket II wurde im Jahre 2005 beschlossen; er besteht aus dem Korb I, in dem die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen von

insgesamt 105 Mrd. Euro enthalten sind, und dem Korb II mit 51 Mrd. Euro, die aber noch nicht freigegeben wurden. Die Mittel aus dem Korb I sollen dazu dienen, den Rückstand in der öffentlichen Infrastruktur gegenüber Westdeutschland auszugleichen. Dementsprechend sind diese Mittel stark degressiv ausgestaltet. Ab dem Jahr 2009 werden sie kräftig abgeschmolzen, von über 10 Milliarden Euro auf nur noch zwei Milliarden 2019.

Schaubild 2: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem Solidarpaket II



Quelle: Bundesfinanzministerium, Süddeutsche Zeitung, 16.02.2006

Dahinter steht der Gedanke, dass ein erfolgreich fortschreitender Aufholprozess immer weniger Gelder bedürfe. Doch der unterstellte Aufholprozess ist bis heute ausgeblieben. Deshalb muss diese Politik dringend korrigiert werden, denn ein Auslaufen der Förderung ist in der gegenwärtigen Situation finanziell nicht zu verkraften und ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb einen Solidarpaket III, um den finanziellen Kollaps in Ostdeutschland zu verhindern. Die Mittel daraus müssen dafür genügen, die zurückgehenden Fördersummen zu kompensieren und eine investive Anlage der Gelder tatsächlich zu ermög-

lichen. Die Haushaltsnotlage in den ostdeutschen Haushalten hat dies in den letzten Jahren zunehmend verhindert.

Umso mehr verwundert es, dass die wegen ihrer Ineffizienz und Mitnahmeeffekte seit Jahren kritisierte Investitionszulage (vgl. SVR 2004: 643ff.) als Hauptinstrument der Wirtschaftsförderung unverändert fortgeführt werden soll. Dadurch wird weiterhin *einseitig* auf die Förderung kapitalintensiver Produktion orientiert, während alternative Produktions- und Finanzierungsformen vernachlässigt werden.

Die Investitionszulage stellt für die Unternehmen einen Kapitalzuwachs dar, auf den ein Rechtsanspruch besteht; für den Staat aber sind die dafür bereitgestellten Mittel „verlorene Zuschüsse“ (*sunk costs*). Ein Darlehensmodell in Form revolvingender Fonds dagegen, wie unter anderem von der Arbeitsgruppe vorgeschlagen (vgl. *Memorandum 2002*: 155f.), würde nicht nur die Allokation der Produktionsfaktoren verbessern, sondern über den Rückfluss und Wiedereinsatz des Kapitals zudem die Einflussmöglichkeit des Staates auf die Unternehmenspolitik langfristig vergrößern.

Als höchst problematisch ist auch die angekündigte Einführung „direkter Lohnzuschüsse für einfache Tätigkeiten“ (ebenda: 78) zu beurteilen, da hierdurch in einem großen Niedriglohngebiet – denn das sind die neuen Länder – zusätzlich ein staatlich subventionierter Niedriglohnsektor etabliert werden würde, der faktisch durch die Hintertür zu einer Absenkung des Lohn- und Einkommensniveaus insgesamt beitragen würde. Demgegenüber bleiben die Aussagen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik recht vage, ebenso die zum Ausbildungsplatzprogramm (ebenda: 78f.), obwohl mit Blick auf die Zukunft gerade hier konkrete und durchgreifende Maßnahmen notwendig wären.

Die Große Koalition verpackt ihre Förderpolitik gegenüber Ostdeutschland in die sattsam bekannten Phrasen und illusorischen Ziele ihrer Vorgänger, den *Aufbau Ost* fortführen zu wollen, mit dem Ziel, ein „wirtschaftlich selbst tragendes Wachstum zu erreichen“ (ebenda: 75). Natürlich wird darauf verzichtet zu definieren, dass eine derartige Wirtschaft eine Produktivität aufweisen sollte, die der ostdeutschen Bevölkerung das westdeutsche Beschäftigungs- und Ein-

kommensniveau brächte. Abgesehen von diesem, längst durch Stillschweigen aufgegebenen, Ziel ist auch das Versprechen, mit den derzeit praktizierten Instrumenten eine „sich selbst tragende“ Wirtschaftsentwicklung erreichen zu wollen, realitätsfremd. Der Rückstand der ostdeutschen Wirtschaft gegenüber hoch entwickelten Standorten in der Welt ist inzwischen derart groß, dass dafür ein weit überdurchschnittliches Wachstum nötig wäre. Dies aber ist nicht zu erwarten und kann auch mit den zugesagten Fördermitteln und -instrumenten nicht auf den Weg gebracht werden.

Einen ersten praktischen Schritt zur Umsetzung dieses Regierungsprogramms stellt der Kompromiss zum Finanzrahmen der *Europäischen Union* für 2007 bis 2013 dar. Danach erhalten die neuen Länder rund 4 Mrd. Euro weniger an Finanzhilfen als in der Periode 2000 – 2006 und mit 250 Millionen Euro an zusätzlichen Strukturhilfen 100 Millionen Euro weniger als ursprünglich erwartet. Einen nationalen „Ausgleich“ dafür, wie ihn die ostdeutschen Ministerpräsidenten fordern, lehnt die Bundesregierung aber unter Verweis auf die Haushaltslage kategorisch ab. Sollte dies zum Modellfall für weitere Finanzentscheidungen werden, so ist schon bald mit einer Zuspitzung der Finanzsituation in den ostdeutschen Gebietskörperschaften zu rechnen. Es besteht die Gefahr, dass sich der verengende Finanzrahmen in den nächsten Jahren noch stärker als bisher negativ auf den Aufbauprozess im Osten auswirkt. Statt einer weiteren Beschneidung der Mittel wären Maßnahmen zur Entschuldung und zur Verbesserung der Einnahmesituation der ostdeutschen Länder und Kommunen angebracht. Denn nur so ließe sich der, durch die restriktive Finanzpolitik verloren gegangene, für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben aber dringend erforderliche, Handlungsspielraum wieder herstellen.

5.2 Wirtschaftliche und soziale Lage

Die aktuelle Lage Ostdeutschlands ist bestimmt durch die schwache Konjunktur und den nach wie vor erheblichen, teilweise sogar wie-

der gewachsenen Rückstand gegenüber den alten Bundesländern in der gesamtwirtschaftlichen Leistung (BIP), in der Arbeitsproduktivität, bei den Löhnen und im Lebensstandard. Nach dem Scheitern des *Aufbau Ost* und der Strategie des Aufholens bestimmen zunehmend subregionale Schrumpfungsprozesse und die regionalpolitische Strategie der „passiven Sanierung“ das Bild.

Im Unterschied zu einer *aktiven*, von Investitions-, Qualifikations- und Ansiedlungsprogrammen getragenen Entwicklungspolitik setzt die Strategie einer *passiven* Sanierung auf eine Lösung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme durch Abwanderung, Bevölkerungsrückgang und allmähliche ökonomische Auszehrung. Instrumente dafür sind Mobilitätsprämien für Migrantinnen und Migranten sowie Pendlerinnen und Pendler, Stilllegungsprämien für Produktionsstätten und Anbauflächen sowie Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebots.

Die ostdeutsche Wirtschaft wird seit Ende der 1990er Jahre überwiegend „passiv saniert“ (Priewe 2004: 6), während Maßnahmen einer aktiven Entwicklungspolitik immer mehr in den Hintergrund treten. Ausdruck dessen ist die fortdauernde Abhängigkeit des Ostens von Transferzahlungen (siehe Kasten „Zur Rolle der West-Ost-Transfers“) sowie die zunehmende Finanznot der Gebietskörperschaften. Die Haushalte der Länder und Gemeinden stehen mehrfach unter Druck: Erstens auf Grund sinkender Steuereinnahmen infolge des Rückgangs der Bevölkerung und des rapiden Absinkens der Erwerbstätigenzahl. Zweitens durch die geplante Rückführung der Transferleistungen im Rahmen des Solidarpakts II sowie der Finanzhilfen der EU. Und drittens durch den Konsolidierungsbedarf, der sich aus Schuldenstand und Schuldendienst in Relation zur Bevölkerungsentwicklung und Leistungsfähigkeit der Länder ergibt. Die Lage ist außerordentlich ernst: Sofern nicht wirksame Gegenmaßnahmen ergriffen werden, steuern die ostdeutschen Länder mittelfristig auf einen „Haushaltsnotlagenflächenbrand“ zu, „der die Eigenständigkeit dieser Länder gefährdet und Gesamtdeutschland an die Grenzen der Belastbarkeit des Solidaritätsgedankens treiben wird“ (Seitz 2005: 27).

Die entscheidenden Ursachen für die Probleme Ostdeutschlands

sind in der vom Neoliberalismus bestimmten Politik seit dem Beitritt, in der Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft insgesamt, in der zunehmenden Ungleichverteilung der erwirtschafteten Einkommen und des akkumulierten Reichtums sowie in der demografischen Entwicklung auszumachen.

So lag das gesamtwirtschaftliche Wachstum Deutschlands in den Jahren 2001 bis 2005 durchschnittlich nur bei 0,6 Prozent. In den neuen Ländern waren es lediglich 1,0 Prozent und damit für ein aufgehendes Wachstum viel zu wenig. In Berlin gab es sogar einen durchschnittlichen jährlichen Rückgang von 0,9 Prozent. So blieb Ostdeutschland (einschließlich Berlin) in seiner wirtschaftlichen Dynamik langfristig hinter Westdeutschland zurück. Im Grunde genommen stagniert die ostdeutsche Wirtschaft seit 2001. Der im *Memorandum 2005* konstatierte Trend einer Formierung des Ostens zu einer wachstums- und strukturschwachen Region innerhalb Deutschlands und Europas wird nochmals bestätigt. Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union 2005 hat diese Problematik nicht zu lindern vermocht, sondern eher noch verschärft, da mit den baltischen und den mittel- und osteuropäischen Staaten außerordentlich dynamische Volkswirtschaften beigetreten sind, wodurch sich die Wettbewerbslage Ostdeutschlands perspektivisch weiter verschlechtert.

Ein positiveres Bild bietet in Ostdeutschland das Verarbeitende Gewerbe. Hier wurden – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau infolge des Rückgangs der Produktion Anfang der 1990er Jahre um mehr als zwei Drittel – in den letzten Jahren vergleichsweise hohe und

Tabelle 7: Reale Wachstumsraten des BIP gegenüber Vorjahr in Prozent

	2001	2002	2003	2004	2005
Neue BL	1,1	1,1	1,0	1,9	0,0
Berlin	-1,4	-1,6	-1,3	0,0	-0,1
Alte BL	1,4	- 0,0	-0,3	1,7	1,0

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder 2005

Tabelle 8: Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung 1991, 2004 und 2005

	Ostdeutschld. mit Berlin		Westdeutschld. ohne Berlin		Ostdeutschld. in Relation zu Westdeutschld. 2005 (in Prozent)
	1991	2005	1991	2005	
Bevölkerung in Mio. Pers.	18,1	16,7	61,9	65,6	25,5
Beschäftigte in Mio. Pers.	8,0	6,4	26,9	27,7	23,1
Arbeitslose in Tsd. Pers.	1.006	1.617	1.596	3.246	49,8
Arbeitslosen- quote in Prozent	10,2	20,6	6,2	11,0	187,3

	Ostdeutschld. ohne Berlin		Westdeutschld. ohne Berlin		Ostdeutschld. in Relation zu Westdeutschld. 2004 (in Prozent)
	1991	2004	1991	2004	
BIP je Einwoh- ner/in in Euro*	7330	19.123	22.030	28.619	66,8
BIP je Erwerbs- tätigen in Euro*	15.785	45.565	45.235	59.305	76,8
Anlagekapital je Einwohner in 1.000 Euro	51,0	101,0	114,0	134,0	75,4
Bruttolöhne je Erwerbstätigen u. Jahr in Euro	11.071	21.499	21.962	27.649	77,8

* in jeweiligen Preisen

Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

stabile Wachstumsraten erreicht. Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 waren es ca. 6,0 Prozent. Das Verarbeitende Gewerbe ist damit zum Schrittmacher der wirtschaftlichen Entwicklung geworden. Aber so erfreulich diese Tatsache ist, so ist sie doch nicht überzubewerten, wenn es um die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Gesamtentwicklung geht, denn der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung der neuen Länder ist mit 17 Prozent (2004) relativ gering, und die gegenüber einigen Flächenländern deutlich geringeren Wachstumsraten für Berlin relativieren das Gesamtbild zudem nicht unerheblich.

Wie unbefriedigend die sozialökonomische Situation in Ostdeutschland ist, geht aus Tabelle 8 hervor. Doch weder im Koalitionsvertrag noch in der Regierungserklärung findet sich eine wertende analytische Aussage hierzu, auch kein Wort zu den Ursachen für den enormen Rückstand Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dies aber ist unabdingbar, um Mittel und Chancen für eine „sich selbst tragende“ Entwicklung bestimmen und bewerten zu können.

Die Dominanz von KMU und der Mangel an Großbetrieben sind die Grundschwäche der ostdeutschen Wirtschaft. 2003 gab es in den neuen Ländern und Berlin-Ost nur 32 Industriebetriebe mit 1.000 und mehr Beschäftigten; im Westen waren es 642 (Statistisches Bundesamt 2004). In diesen Betrieben arbeiteten im Osten 9 Prozent, im Westen jedoch 31 Prozent aller Industriebeschäftigten. Noch drastischer sind die Unterschiede beim Umsatz: Entfielen im Westen 41 Prozent des gesamtindustriellen Umsatzes auf diese Betriebe, so waren es im Osten nur 15 Prozent. Dies beeinflusst alle anderen qualitativen Merkmale der ostdeutschen Industrie, also des Wirtschaftszweigs, der die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt. Es sind überwiegend die Großbetriebe, deren Export- und FuE-Intensität (Innovationsfähigkeit) darüber entscheidet, ob die Region ein sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum entwickelt. 2004 kamen aus den neuen Ländern gerade einmal 5,4 Prozent der gesamtdeutschen Exporte. Noch geringer war der Anteil, den die ostdeutsche Investitionsgüterindustrie an den Exporten dieser Branche erzielten: ganze 4

Zur Rolle der West-Ost-Transfers

Die Transferzahlungen bilden seit 1990 das finanzielle Rückgrat der deutsch-deutschen Beziehungen, und zwar auf allen Ebenen – auf Bundesebene ebenso wie auf der Ebene der Länder, Kommunen und der Sozialversicherung. Darüber hinaus sind sie tragend für die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung der neuen Länder.

Während sie mit ca. 4 Prozent der gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung für Westdeutschland eine „tragbare“ wirtschaftliche Belastung darstellen, ist ihre Bedeutung für Ostdeutschland ungleich höher zu bemessen: Rund 16 Prozent der Wertschöpfung sind derzeit transfargestützt. Dies entspricht einem Anteil am BIP von 13,5 Prozent und einem Arbeitsvolumen von 850.000 Arbeitsplätzen (Lehmann et al. 2005: 21).

Der Anteil der Transfers an der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bzw. inländischen Verwendung Ostdeutschlands ist von 50 Prozent (Anfang der 1990er Jahre) auf 27 Prozent (aktuell) (IWH 6/2005: 184) zurückgegangen. Die Bedeutung der Transferzahlungen geht jedoch weit über die Ökonomie hinaus.

Es gibt kaum einen Bereich des gesellschaftlichen Lebens – von der Wirtschaft bis zur Kultur, von den Investitionen bis zu den Ausgaben der Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung, der Bildung, der Wissenschaft und des Umweltschutzes –, der nicht zumindest zu einem Teil transferfinanziert ist. Die Transfers sichern in Ostdeutschland ein Lebensniveau oberhalb der regionalen wirtschaftlichen Leistungskraft.

Durch die damit erfolgende Alimentierung begründen sie aber auch den abhängigen Status der neuen Länder und ihrer Bewohner, deren politische Schwäche und Deklassierung zu „Bürgerinnen und Bürgern zweiter Klasse“.

Prozent. Diese bestürzende Bilanz wird abgerundet durch Daten zur FuE-Intensität: 2001 hatten die ostdeutschen Betriebe (ab 250 Beschäftigte) einen Anteil an den gesamtdeutschen betrieblichen FuE-Aufwendungen von 2,3 Prozent (EuroNorm 2005). Hieran wird deutlich, dass für ein „sich selbst tragendes“ Wachstum in den neuen Ländern derzeit die Voraussetzungen fehlen. Dabei gilt es zu beachten, dass die gegenwärtig in Ostdeutschland existierenden Betriebe entweder Neugründungen der Jahre nach 1990 sind oder aber modernisierte Betriebe, die durchaus wettbewerbsfähig sind. Dies belegen die Daten zum Bruttoanlagevermögen je Beschäftigten, die im Durchschnitt bereits vor Jahren das westdeutsche Niveau erreicht und überschritten haben (vgl. Görzig/Noack 2003). So sind die Anlagen und Ausrüstungen der Industrie in Ostdeutschland vielfach moderner als im Westen. Allerdings sind sie überwiegend in KMU installiert und deshalb weniger effektiv.

Werden gleichartige Betriebe miteinander verglichen, so haben die ostdeutschen inzwischen die Effektivität der westdeutschen erreicht. So lag 2003 der Umsatz je Beschäftigten in den starken Mittelbetrieben (250 – 499 Beschäftigte) der neuen Länder und des Berliner Ostens bei 105 Prozent des Niveaus solcher Betriebe im Westen (Statistisches Bundesamt 2004). Das Gleiche gilt für Großbetriebe. Der Produktivitätsrückstand der ost- gegenüber der westdeutschen Industrie ist mithin ausschließlich durch die ungünstige Struktur bestimmt, d.h. durch ihren kleinbetrieblichen Charakter, durch den gegenüber dem Westen geringeren Anteil an Kapazitäten für hocheffektive Massenproduktion sowie durch einen nicht ausreichenden Angebot export- und FuE-intensiver Erzeugnisse.

Aus den genannten Daten ergibt sich eine weitere wesentliche Aussage, die von der Bundesregierung unterschlagen wird: Der *Aufbau Ost* ist abgeschlossen! Der entstandene Typ einer Filialwirtschaft ist funktionsfähig und profitabel für die Kapitaleigner. Die Entwicklung der Investitionen, absolut und relativ gegenüber Westdeutschland, belegt Tabelle 9.

Erreichten die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen in Ostdeutschland Mitte der 1990er Jahre pro Kopf in etwa

Tabelle 9: Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen je Einwohnerin und Einwohner. Vergleich alte Bundesländer und neue Bundesländer 1998 – 2004

	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Differenz absolut	Neue BL in Relation zu alten BL
	Euro			in Prozent
1998	2.231	2.039	-193	90,0
1999	2.427	2.151	-275	87,8
2000	2.670	2.272	-398	84,4
2001	2.598	2.239	-359	84,1
2002	2.441	2.051	-390	84,3
2003	2.300	1.911	-389	83,1
2004	2.337	1.986	-351	85,0

Quelle: Bericht 2004: 173; 2005: 157, ifo Institut München, eigene Berechnungen.

westdeutsches Niveau, so fielen sie danach deutlich zurück. Im Zeitraum 2001 bis 2004 betrug die jahresdurchschnittliche Investitionssumme in Ostdeutschland nur noch 66 Mrd. Euro. Dies entspricht etwa 84 Prozent des westdeutschen Niveaus und erklärt, warum Ostdeutschland nur noch in „Trippelschritten“ wächst und nicht mehr aufholt, sondern mit jedem Jahr ein Stück weiter hinter Westdeutschland zurückfällt. Aus der Tabelle geht auch hervor, dass bei den Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen zwischen der ost- und der westdeutschen Wirtschaft seit 1998 eine Lücke klafft und dass diese sich tendenziell vergrößert. Dies belegt, dass die ostdeutsche Wirtschaft in ihrer Dynamik seit fast einem Jahrzehnt von der westdeutschen abgekoppelt ist, was letztlich den Status der neuen Länder nicht nur als einer abhängigen, sondern als einer „abgehängten Region“ begründet. Anschaulich belegen dies auch die Daten zur Entwicklung der Investitionen in den neuen Ländern (Tabelle 10).

Tabelle 10: Sektorale Entwicklung der Investitionen in den neuen Ländern* 1998 – 2004

Sektoren	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Entwicklung gegenüber dem Vorjahr in Prozent						
Alle Wirtschaftsbereiche	-4,9	-3,4	-5,2	-9,2	-9,7	-5,6	-1,2
Produzierendes Gewerbe	-5,3	-3,1	-6,4	-1,3	-13,8	-5,0	4,8
Verarbeitendes Gewerbe (Industrie)	-3,1	1,7	2,2	6,3	-14,0	-4,7	8,1
Dienstleistungsbereiche	-8,7	-6,2	-4,9	-11,0	9,0	-5,7	-2,7

* Einschließlich Berlin-Ost – Quelle: BMWi 2005 (Oktober): 20

Trotz massiver staatlicher Förderung bleibt die Investitionsentwicklung rückläufig. Auch die Industrie zeigt, dass hier kein Aufholprozess mehr stattfindet. Vielmehr schwanken die Investitionen im Konjunkturzyklus, abhängig vor allem von der Entwicklung im Westen. Dabei resultieren negative Einflüsse auch aus globalen Trends. So drängt das Kapital gegenwärtig in die aufsteigenden Regionen Asiens und Osteuropas, geht also an Ostdeutschland vorbei, das keine lukrative Anlageregion ist. Im Gegenteil, die Abwanderung von Betrieben hat inzwischen auch Ostdeutschland erfasst. Samsung und Siemens sind Beispiele dafür.

Die in Ostdeutschland existierenden und sich entwickelnden ökonomischen Potenziale reichen nicht aus, um der Bevölkerung Einkommens-, Beschäftigungs- und Lebensbedingungen zu schaffen, wie sie im Westen möglich sind. Anschaulich wird das bei den Arbeitseinkommen dokumentiert, wo sich seit Jahren die Schere zwischen Ost und West nicht nur nicht schließt, sondern tendenziell wieder stärker öffnet (vgl. Tabelle A 8).

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre stockt die Ost-West-Angleichung der Einkommen. Im Jahr 1998 war vielfach der höchste Grad der Annäherung erreicht. Seitdem stagniert entweder der Anglei-

chungsprozess, oder die Differenz nimmt wieder zu. So lag der Unterschiedsbetrag bei den effektiven monatlichen Arbeitseinkommen zwischen Ost und West im produzierenden Gewerbe 1996 bei 708 Euro. Bis 2004 erhöhte er sich um fast 300 Euro auf 1001 Euro. Angesichts dieser Entwicklung kann weder von einer „Einkommensangleichung“ noch von „zu hohen“ Einkommen im Osten gesprochen werden. Mit einem durchschnittlichen Abstand gegenüber dem Westen von rund 30 Prozent hat sich Ostdeutschland vielmehr als Ganzes als „Niedriglohnsektor“ (Schäfer 2005: 609) etabliert, was die These vom deutschen „Mezzogiorno“ stützt. Und es gibt keinerlei Anzeichen dafür, dass sich dies in absehbarer Zeit verändern könnte. Eher ist vom Gegenteil auszugehen, von der weiteren Ausprägung Ostdeutschlands als einer allseits benachteiligten und zurückfallenden Region. Dies gilt auch im europäischen Kontext, wie am Beispiel Thüringens (siehe Kasten auf Seite 176) gezeigt werden kann.

Mit dem wirtschaftlichen Aufholprozess der mittel- und osteuropäischen Länder wird sich die relative Position zumindest großer Teile Ostdeutschlands aller Voraussicht nach weiter verschlechtern. In den *Memoranden* 2004 und 2005 wurde dazu bereits ausführlich argumentiert. Die Aussagen haben bis heute nichts von ihrer Aussagekraft verloren. Im Ergebnis der Politik des Neoliberalismus entstand in Ostdeutschland eine völlig vom Westen abhängige Filialwirtschaft und Transferökonomie, die auch mittelfristig kaum über Potenziale verfügt, um diesen Zustand zu überwinden. Die Ausprägung dieses besonderen ostdeutschen Wirtschaftstyps ist abgeschlossen. Eine Erfolg versprechende Förderpolitik für die neuen Länder, die eine selbst tragende Entwicklung generieren könnte, müsste folglich gänzlich neue, alternative Ansätze entwickeln. Die gegenwärtige Regierungspolitik bietet dafür aber keine Konzepte.

Nach Jahren der Stagnation wurden im zweiten Halbjahr 2005 in der deutschen Wirtschaft endlich wieder Anzeichen eines zyklischen Aufschwungs sichtbar. Dieser aber wird vor allem von der Exportwirtschaft getragen, was auch für die Zunahme der Investitionstätigkeit gilt. Da die ostdeutsche Exportquote mit 26,5 Prozent (1. Halbjahr 2005) deutlich geringer ausfällt als die westdeutsche (42,2 Prozent),

Das Beispiel Thüringen

Nach jüngsten Berechnungen der Statistischen Behörde Eurostat für das Jahr 2002 nimmt der Freistaat Thüringen mit seiner wirtschaftlichen Leistung (BIP pro Einwohnerin und Einwohner in Kaufkraftparitäten, die Wechselkurse und Preisniveauunterschiede der verschiedenen Währungen wurden vergleichbar gemacht) unter den 268 Regionen der 25 Mitgliedsländer der Europäischen Union Platz 195 ein. Er liegt damit in etwa gleichauf mit der italienischen Mezzogiorno-Region Apulien. 1995 stand Thüringen noch zehn Plätze besser. Auch bei anderen Indikatoren ist das Bundesland im letzten Jahrzehnt zurückgefallen. So ist die Erwerbsquote, die bereits eine relativ großzügige Interpretation der Beschäftigung zulässt, in Thüringen von 52,7 Prozent im Jahre 1999 auf 48,8 Prozent im Jahr 2004 gefallen. Hatte Thüringen 1999 unter den EU-Regionen bei diesem Vergleich noch den 100. Platz inne, so wurde daraus im Verlaufe von nur fünf Jahren der Platz 163 – und das, obwohl das Land neben Sachsen als „Vorreiter“ unter den ostdeutschen Bundesländern gilt!

profitiert die ostdeutsche Wirtschaft hiervon entsprechend weniger (vgl. Bericht 2005: 149). Die für die wirtschaftliche Entwicklung ausschlaggebende Inlandsnachfrage vermittelt hingegen auch weiterhin kaum Impulse für einen konjunkturellen Aufschwung. Ganz im Gegenteil: Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, das Lohndumping infolge der Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und die Konsolidierungsmaßnahmen der Großen Koalition sorgen dafür, dass der Aufschwung verhalten bleibt und insgesamt über das Jahr 2006 kaum hinausgehen wird. Für 2007 ist im Osten wie im Westen – sofern die im Koalitionsvertrag angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen wie die Mehrwertsteuererhöhung realisiert werden – bereits wieder mit einer konjunkturellen Eintrübung zu rechnen.

5.3 Förderpolitik als Sparpolitik

Im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Strategie für Ostdeutschland steht gegenwärtig die Förderung von Innovationsschwerpunkten und Clustern. Dies bedeutet eine Abkehr vom Prinzip der „Gießkannenförderung“ und die Konzentration der Fördermittel auf Wachstumskerne, Branchenschwerpunkte, Innovationszentren und „Leuchttürme“ des wirtschaftlichen Fortschritts. Die Generallinie dieses Konzepts besteht darin, die „Stärken“ zu stärken und nicht, die „Schwächen“ zu überwinden (vgl. Forum 2005: 54ff.).

So richtig es grundsätzlich ist, die zur Verfügung stehenden knappen Mittel dort einzusetzen, wo sie den höchstmöglichen Nutzen bringen – also Zukunftsbranchen zu fördern und Wachstumspole auszubauen –, so darf doch nicht übersehen werden, dass dieses Konzept nicht nur ein Entwicklungs- sondern zugleich ein *Sparkonzept* ist, denn insgesamt stehen nicht mehr, sondern weniger Mittel zur Verfügung. Indem diese nun dort eingesetzt werden, wo bereits „ökonomische Entwicklungskerne“ existieren, während weniger entwickelte Regionen weitgehend leer ausgehen, werden die regionalen Unterschiede drastisch zunehmen. Regionen wie Dresden, Jena, Leipzig, Potsdam und Erfurt werden wahrscheinlich wirtschaftlich weiter erstarren und an Attraktivität gewinnen; demgegenüber werden andere Regionen sich entvölkern, vergreisen, veröden und „verstepen“. Im Unterschied zu analogen Entwicklungen in Westdeutschland handelt es sich hierbei jedoch nicht nur um einige dünn besiedelte Landstriche an der Peripherie, etwa in Oberfranken oder Ostfriesland, sondern um große Teile Ostdeutschlands (Vorpommern, Nord-Brandenburg, Ostsachsen, Lausitz, Nordthüringen, Altmark) mit urbanen Zentren (Halle, Magdeburg, Dessau, Gera, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg, Görlitz, Zittau u.a.) (Jakszentis/Hilpert 2005).

Diese Regionen und Städte prägen das Gesamtbild Ostdeutschlands ganz erheblich, weshalb es keine akzeptable Alternative sein kann, hier von „Naturreservierung“, „Rückbau“ und neuen Lebenschancen im „Luxus der Leere“ (Wolfgang Kil) zu sprechen. Auch für diese vom Strukturwandel weniger begünstigten Regionen muss ein wirt-

schafts- und sozialpolitisches Entwicklungskonzept gefunden werden, das den dort lebenden Menschen eine wirkliche Perspektive bietet. Dazu gehört in vorderster Linie eine wirtschaftliche Basis, die Arbeitsplätze bietet und Einkommen generiert.

5.4 Massenerbeitslosigkeit und demografischer Wandel

Das größte wirtschaftliche und soziale Problem Ostdeutschlands ist nach wie vor die Massenerbeitslosigkeit. Dabei führt die Ausweitung des Niedriglohnsektors und die Zunahme geringer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse zunehmend zu einer Verschleierung der tatsächlichen Situation, da die offizielle Arbeitsmarktstatistik geringfügige Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs, Ein-Euro-Jobs und Ich-AGs als Beschäftigung zählt und diese ebenso wie die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus der Arbeitslosenzahl herausrechnet (vgl. Tabelle A2 und A4). Trotzdem ist die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) unverändert hoch: 2005 betrug sie 20,6 Prozent. Dem entspricht ein absoluter Wert von 1.650.000 Personen (Januar 2006), wovon 43,6 Prozent Langzeitarbeitslose waren. 2004 waren 567.000 Personen als Teilnehmerinnen und Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen registriert, davon 95.000 in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (Bericht 2005: 150f.). Während die Arbeitslosenzahlen weiterhin hoch sind und die sich dahinter verbergenden sozialen Probleme zunehmen, nimmt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kontinuierlich ab. Innerhalb von nur fünf Jahren verringerte sich die Zahl der Personen mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von 4,6 Millionen auf 4,0 Millionen in Ostdeutschland (ohne Berlin). Zugenommen hat dagegen die Zahl geförderter Existenzgründungen (2003: 33.000; 2004: 69.000), ein Trend, der sich auch 2005 und im ersten Halbjahr 2006 behauptet(e).

Im Dezember 2004, kurz vor der Einführung des Arbeitslosengeldes II, kam es zu einem Boom an Existenzgründungen. Vor allem im Osten Deutschlands, wo die Langzeitarbeitslosigkeit besonders hoch

ist, bewirkte die Einführung von Hartz IV eine regelrechte Flucht in die Ich-AGs. Die Zahlen kletterten rasant in die Höhe. Häufig fehlt es den Gründern jedoch an nachhaltigen Geschäftsideen und an Kapital, so dass der Gründerboom keinen konjunkturellen Aufschwung auslöst. Dagegen sind verstärkt Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu Lasten der Sozialversicherungen zu beobachten. Nach Auslaufen der Förderung (30.6.2006) ist mit einem Kippen des Trends zur Selbstständigkeit zu rechnen. Nicht wenige Ich-AGs werden wieder vom Markt verschwinden. Zurückbleiben werden – neben erfolgreichen Unternehmensgründungen – viele gescheiterte und hoch verschuldete Existenzen.

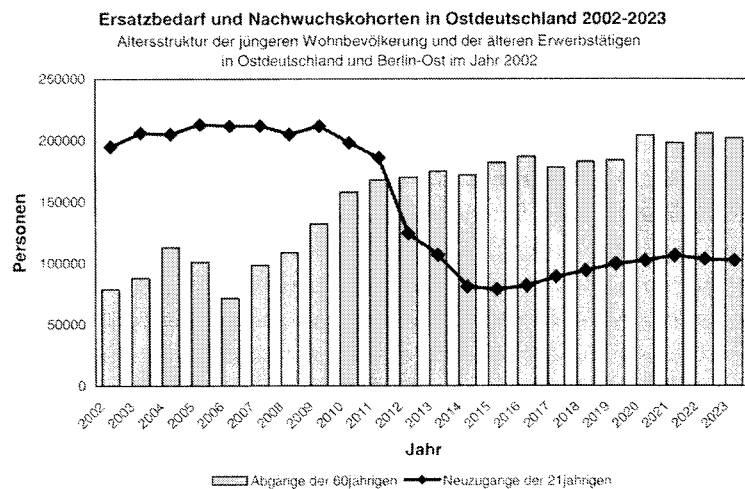
Die Prognosen für die wirtschaftliche Dynamik der nächsten Jahre lassen den Schluss zu, dass die Unterbeschäftigung in Ostdeutschland auch weiterhin hoch bleiben wird. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts wird hinter dem Anstieg der Arbeitsproduktivität zurückbleiben, so dass die Beschäftigung weiter sinkt. Wenn die Zahl der Arbeitslosen trotzdem leicht zurückgeht, so deshalb, weil immer mehr Vollzeitbeschäftigungen durch Teilzeit- und Minijobs ersetzt werden und viele Arbeitslose es aufgeben, eine Beschäftigung zu suchen. Auch werden weitere Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose (1-Euro-Jobs) entstehen und (bis 30.6.2006) zusätzliche Ich-AGs an den Start gehen.

Für die perspektivische Beurteilung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation spielt zudem die demografische Sonderentwicklung in Ostdeutschland eine Rolle: Infolge der (seit 1990) niedrigen Geburtenraten, der steigenden Lebenserwartung und der anhaltenden Abwanderung (vgl. *Memorandum 2005*: 175) vor allem junger Menschen bahnen sich hier für die Zukunft dramatische Prozesse einer infrastrukturellen und sozialen Retardierung an. So wird – nach der 10. regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes – die Einwohnerzahl der neuen Bundesländer, die zwischen 1989 und 2004 bereits um 1,7 Millionen (11 Prozent) zurückgegangen ist, bis 2020 um weitere 12 Prozent sinken, bis 2050 sogar um mehr als 27 Prozent. Noch viel krasser stellt sich die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials (Personen zwischen 15 und 65 Jahren)

dar, das sich bis 2050 voraussichtlich mehr als halbieren wird. Diese Entwicklung bedeutet für Ostdeutschland einen harten Einschnitt in ökonomischer wie in sozialer Hinsicht, denn unter diesen Bedingungen werden sich weder das jetzige Produktionsniveau noch die Ausstattung an Infrastruktur, sozialer Versorgung, Bildung und Kultur aufrecht erhalten lassen.

Auffällig ist, dass sich in den alten Bundesländern zwar auch Verschiebungen in der demografischen Struktur vollziehen, dies aber zum einen erst viel später und zweitens weit weniger dramatisch. Die Einwohnerzahl sinkt hier erst nach 2030 und auch dann nur um wenige Prozentpunkte. Und die Zahl der Erwerbspersonen steigt zunächst sogar noch an und verringert sich erst nach 2015 allmählich, um dann bis zum Jahr 2050 um ca. 30 Prozent zurückzugehen. Der Sachverständigenrat stellte hierzu fest, dass „im Westen die zunehmende Erwerbsneigung und ein positiver Wanderungs- und Pendlersaldo den

Schaubild 3



Quelle: DGB einblick 19/2005

demografischen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials mehr als ausgleichen“, während im Osten „beide Faktoren potenzialmindernd“ wirken (SVR 2005: 118). Zu einem Teil lässt sich dies auf die Migration aus dem Ausland zurückführen, zu einem nicht unwesentlichen Teil aber auch auf die Rolle Ostdeutschlands seit der Vereinigung als „Jungbrunnen“ und Arbeitskräftereservoir für Westdeutschland. – Dies verschweigt der Kommentar des Sachverständigenrates freilich in seinem Gutachten.

Aus der Verbindung von demografischer Entwicklung und Arbeitsmarktsituation leitet sich für Ostdeutschland in den nächsten Jahren eine spezifische Konstellation ab, die Burkart Lutz als „doppelte demografische Turbulenz“ (Forum 2005: 8ff.) bezeichnet. D. h., dass zum einen gegenwärtig sehr starke Geburtsjahrgänge die Schulen verlassen und auf den Arbeitsmarkt drängen, zum anderen aber das großzügige Vorruhestands- und Frühverrentungsprogramm zu Beginn der 1990er Jahre dafür gesorgt hat, dass heute nur wenige Erwerbstätige aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die Mehrzahl der Neurentnerinnen und -rentner war zuvor nicht mehr erwerbstätig, sondern arbeitslos, räumt also keinen Arbeitsplatz, den die Jüngeren übernehmen könnten. Aus dem Zusammenwirken beider Tatbestände ergeben sich zwei gleichermaßen schwierig zu bewältigende Probleme:

Wie aus Schaubild 3 ersichtlich, übersteigt die Zahl der heute in Ostdeutschland lebenden Jugendlichen, die 21 Jahre alt sind, mit ca. 200.000 jährlich die Zahl der erwerbstätigen Personen, die zum jeweiligen Zeitpunkt 60 Jahre alt sind, ganz erheblich. Nach 2010 jedoch kehrt sich die Situation in ihr Gegenteil, und es werden weit mehr Erwerbstätige aus dem Berufsleben ausscheiden als Jugendliche nachrücken. Mithin ergibt sich für die Gegenwart ein „hoher Überschuss an Nachwuchskräften“, den die ostdeutsche Wirtschaft nicht absorbieren kann und der daher abwandert oder arbeitslos ist, während sich für die Zukunft eine „Verknappung an Nachwuchskräften“ abzeichnet, die sich regional und branchenbezogen in einem akuten Arbeitskräftemangel äußern wird. Fallstudien für einzelne Branchen und Bundesländer wie zum Beispiel die *Brandenburger Fachkräftestudie*

(Behr 2005) bestätigen diesen Trend und machen eindringlich auf den sich abzeichnenden politischen Handlungsbedarf aufmerksam.

Einige Politikerinnen und Politiker sowie Ökonomen und Ökonomen leiten hieraus jedoch für die Zukunft eine *generelle* Entspannung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ab, ja, in gewissem Sinne sogar eine Umkehr der heutigen Situation, wodurch es automatisch zu Lohnanhebungen und zur Zuwanderung von Arbeitskräften kommen werde. Sie übersehen dabei aber, dass die ostdeutsche Produktion überwiegend auf den Binnenmarkt ausgerichtet und insofern auf die Nachfrage der heimischen Bevölkerung angewiesen ist. Der Bevölkerungsrückgang wirkt hier also in den nächsten Jahren ganz *unmittelbar rezessiv*, so dass das Ausbleiben neuer Konsumentinnen und Konsumenten einen Rückgang der Arbeitsnachfrage zur Folge hat, was der Verknappung des Arbeitsangebotes entgegenwirkt. Zum anderen vollziehen sich die Anpassung des Arbeitsangebotes an die Nachfrage und die Anpassung der Arbeitsnachfrage an die Güternachfrage nicht kontinuierlich, sondern im Zusammenhang mit dem Konjunkturverlauf. Die Folge ist, dass es in bestimmten Branchen, Regionen, Unternehmen, Berufsgruppen usw. temporär durchaus zu Engpässen kommen kann, während gleichzeitig andernorts weiterhin Arbeitslosigkeit herrscht. Im Übrigen zeugt der Glaube, das Problem der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland werde sich infolge demografischer Prozesse automatisch beheben, während die Wirtschaft stagniert und die sozialökonomischen Verhältnisse unverändert bleiben, eher von Naivität als von Einsicht in den Funktionszusammenhang einer kapitalistischen Marktwirtschaft. Ein Blick nach Süditalien oder Wales belehrt hier eines Schlechteren.

5.5 Erklärungsversuche für das Zurückbleiben Ostdeutschlands

Für die unbefriedigende Lage in Ostdeutschland und das Zurückbleiben der neuen Länder hinter den Erwartungen gibt es verschiedene Erklärungsansätze: Anfangs überwogen Versuche, die dortigen Pro-

bleme vor allem aus den Defiziten der DDR-Wirtschaft herzuleiten. Mit dem größer werdenden zeitlichen Abstand zum Ende der DDR vermochten derartig einseitige Erklärungsversuche aber immer weniger zu überzeugen. Daraufhin versuchte man das Zurückbleiben der neuen Länder mit einer besonderen Charakterprägung und Mentalität der Ostdeutschen zu „begründen“. Darüber hinaus wurde behauptet, den Ostdeutschen fehle es an der nötigen Bereitschaft zur Mobilität, an Eigeninitiative und Verantwortungsbewusstsein. Empirisch ließ sich dies aber genauso wenig belegen wie erstere Unterstellung. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vertrat demgegenüber schon frühzeitig den Standpunkt, dass die entscheidenden Ursachen für die Misere im Osten in der überstürzten Währungsunion und der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt und damit in der falschen wirtschaftspolitischen Weichenstellung zu Anfang des Vereinigungsprozesses zu suchen sind (vgl. *Memorandum 1991*: 66ff.; 1992: 119ff.).

Einige Ökonomen und Ökonomen kritisieren, die Mittel für den *Aufbau Ost* seien, gemessen am Investitionsbedarf, zu knapp bemessen gewesen und zudem in zu geringem Maße tatsächlich für die Entwicklung der Wirtschaft eingesetzt worden, so dass trotz vieler hundert Milliarden Transfergelder bis heute kein selbst tragender Aufschwung und kein nachhaltiger wirtschaftlicher Aufholprozess zustande gekommen sei. Der gewählte Weg sei richtig, so wird betont, aber es werde länger dauern als ursprünglich angenommen, bis das Ziel erreicht sei und überall im Osten „blühende Landschaften“ entstanden seien. Angesichts der im Ergebnis des bisherigen Aufbauprozesses zu konstatierenden massiven Zielverfehlung ist inzwischen auch dies keine glaubhafte Erklärung mehr, zumal die Mittel für den *Aufbau Ost* künftig gekürzt und bis 2019 gänzlich zurückgeführt werden, womit die Chancen, über diesen Weg das Heft herumzureiben, rapide sinken. Nach Ablauf der nächsten fünfzehn Jahre (2020) wird wahrscheinlich festgestellt werden, dass der Osten zwar weiter vorangekommen ist, aber weder mit einer selbsttragenden wirtschaftlichen Entwicklung noch mit einer Angleichung der Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau zu rechnen ist. Eher dürfte dann der Abstand gegenüber den entwickeltsten Regionen Deutschlands und

Europas weiter gewachsen und mithin die Abhängigkeit des Ostens vom Westen noch größer geworden sein.

Ohne Zweifel hat es sich als verhängnisvoll erwiesen, den *Aufbau Ost* als „Nachbau West“ zu konzipieren, wodurch notwendige Reformen im Westen (sozialer und ökologischer Umbau, vgl. *Memorandum 1990*, S. 177ff.) unterblieben und 1990 vorhandene, danach aber weitgehend zerstörte Entwicklungspotenziale im Osten auf den Gebieten Bildung, Gesundheit, Familie und Kultur, aber auch in der Forschung, hinsichtlich der FuE-Kapazitäten der Wirtschaft, der regionalen Verflechtungen und Wirtschaftsbeziehungen der Unternehmen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas, in der Landwirtschaft, beim Recycling von Sekundärrohstoffen u.a.m., ungenutzt blieben. Im Ergebnis der durch den Vereinigungsprozess dominierten Transformation entstand in Deutschland keine integrierte gesamtdeutsche Gesellschaft, sondern ein relativ stabiles Konstrukt zweier Teilgesellschaften unterschiedlichen Niveaus mit jeweils eigener Identität und Entwicklungslogik. Ostdeutschland erweist sich dabei als der kleinere, weniger entwickelte, ökonomisch abhängige und politisch, sozial wie kulturell von Westdeutschland dominierte Teil, als Filial- und Dependenzökonomie sowie Transfergesellschaft. Und zwar auf Dauer.

In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird dieser Entwicklungsverlauf dahingehend gedeutet, dass Ostdeutschland sich im Zuge des Vereinigungs- und Transformationsprozesses, im Ergebnis des Institutionentransfers und der Alimentierung durch den Westen, zu einer „postindustriellen Gesellschaft“ formiere, worin Rückständiges und „Avantgardistisches“ eine eigenartige Symbiose eingingen (Engler 2002). Insbesondere manifestiere sich im Ausmaß der Massenarbeitslosigkeit, dass die gesellschaftliche Integration über Erwerbsarbeit für große Teile der Bevölkerung nicht mehr funktioniere und Vollbeschäftigung als politisches Ziel mithin obsolet geworden sei. Deshalb müssten andere als über Erwerbsarbeit vermittelte Formen des sozialen Zusammenhalts gefunden werden, beispielsweise ein „Bürgergeld“, das allen Gesellschaftsmitgliedern qua Existenz zustehe und als „Konsumgeld“ vom Staat gezahlt werden müsse (Engler 2005: 127). In Gestalt des „bedingungslosen Grundeinkommens“ hat diese sozi-

alromantische Idee inzwischen politische Programmatik erlangt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt derartige Konzepte ab (vgl. dazu Kapitel 10: Statt bedingungslosem Grundeinkommen – Armutsfeste Grundsicherung), verkennt aber nicht, dass sich hinter dieser utopischen Idee ein echtes Problem verbirgt: der Wandel der Arbeitsgesellschaft und die Notwendigkeit, den Konnex von Arbeit, Entlohnung, sozialer Sicherung und gesellschaftlicher Reproduktion grundsätzlich neu zu regeln.

Gegenwärtig vollzieht sich ein tief greifender Veränderungsprozess der bundesdeutschen Gesellschaft, der auch Ostdeutschland erfasst. Um diesen Wandel des Wirtschafts- und Sozialmodells schlüssig zu erklären, bedarf es eines *theoretischen* Ansatzes, der im Unterschied zur Theorie der Transformation oder der nachholenden Modernisierung nicht nur den Umbau im Osten zum Gegenstand hat, sondern gleichermaßen auch den Strukturwandel im Westen. Einige Autorinnen und Autoren sprechen hier von einem „doppelten Umbruch“, der besage, dass die 1989/90 in Ostdeutschland eingeleitete Systemtransformation von einem zweiten Umbruchprozess, in dem sich die westlichen Gesellschaften seit Mitte der 1970er Jahre befänden, überlagert werde (Land 2003: 86f.; SOFI u.a. 2005: 79f.). Dieser Umbruch erscheint als „Entkopplung“ des als „fordistisch“ klassifizierten Zusammenhangs von ökonomischer Effizienz und sozialen Erträgen und als Suche nach einem „neuen“ Produktions-, Akkumulations- und Regulationsregime.

Für Ostdeutschland bedeutete die Übernahme des westdeutschen Wirtschafts- und Sozialmodells das Einschwenken auf einen Entwicklungspfad, der selbst gerade im Umbruch begriffen ist. Dies schränkte die Wirksamkeit der importierten Institutionen und der Finanztransfers erheblich ein. Das 1990 in Aussicht gestellte Wunder eines schnellen, selbst tragenden Aufschwungs, das „zweite deutsche Wirtschaftswunder“, blieb aus, und der *Aufbau Ost* scheiterte weitgehend. Der bloße Nachvollzug des westdeutschen Modells – das in den Hochzeiten des Fordismus durchaus funktioniert hatte, inzwischen aber selbst in der Krise steckt – konnte im Osten keine erfolgreiche Entwicklung generieren. Vielmehr wurden die bundesdeutschen Institutionen und

Regulationssysteme der Erwerbsarbeit, der Verwaltung, des Rechts, des föderalen Finanzausgleichs, der sozialen Sicherung, der Bildung usw., die den neuen Ländern 1990/94 übergestülpt worden sind, teilweise zu Hemmnissen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. In ihrer Fixiertheit auf das überholte westdeutsche Modell begrenzten sie die sozialökologische Modernisierung Ostdeutschlands und blockierten so die Nutzung und Entfaltung originärer endogener Potenziale ebenso wie die Suche nach völlig neuen Lösungen. Eine angemessene Berücksichtigung der wichtiger soziokulturellen Errungenschaften z.B. im Bildungs- und Gesundheitssystem der DDR fand nicht statt, ebenso wenig die Nutzung der günstigen Altersstruktur der ostdeutschen Bevölkerung, des hohen Bildungsniveaus und Ausbildungsstandes und der ausgeprägten Erwerbsneigung der Frauen. Ansätze einer ökologisch orientierten und nachhaltigen Wirtschaft wurden zu wenig gefördert, wodurch die Chancen, den marktwirtschaftlichen Umbau Ostdeutschlands für das Einschwenken auf einen neuen Entwicklungspfad zu nutzen, verschenkt wurden. Vielmehr vollzog sich der Umbau Ost als „Nachbau West“ mit der Konsequenz einer „fragmentierten Entwicklung“ (Land/Willisch 2005), die bis heute das Bild der neuen Länder als zwiespältig und widersprüchlich prägt.

Für Deutschland hatte der „doppelte Umbruch“ gleich zwei gravierende Folgen: Zum einen die „Kumulation von Funktionsdefiziten“, das Stocken des *Aufbau Ost* und die Entstehung eines faktisch „totalen makroökonomischen Ungleichgewichts“ in Ostdeutschland (vgl. Busch 2005a). Zum anderen aber auch die hohe finanzielle Überforderung Westdeutschlands und die Verzögerung des sozialökologischen Umbaus im Westen. Der Versuch, letzteres durch eine besonders radikale neoliberale „Reformpolitik“ (Agenda 2010) zu beschleunigen, hatte den Rückfall Deutschlands im europäischen und globalen Maßstab zur Folge.

Vor diesem Hintergrund kommt es politisch und wirtschaftlich zu mannigfachen Wechselwirkungen: So versucht die westdeutsche Wirtschaft seit 1990, ihr Absatzproblem auf Kosten des Ostens zu lösen, indem sie die ostdeutschen und osteuropäischen Märkte „be-

setzt“, den ostdeutschen und osteuropäischen Anbietern den Zutritt zu den eigenen Märkten aber erschwert. Umgekehrt schließen die ostdeutschen Bundesländer ihre „Produktionslücke“ über Transferleistungen aus dem Westen, wodurch die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungskassen auf Dauer über Gebühr belastet werden, was wiederum zu einem überproportionalen Anstieg der Staatsverschuldung beitrug. Eine Änderung dieses eingespielten Mechanismus' ist nicht abzusehen, obwohl die (west)deutsche Wirtschaft inzwischen ihre Position auf dem Weltmarkt erheblich verbessern konnte und der ostdeutsche Markt daher weniger interessant geworden sein dürfte.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat von Anfang an darauf hingewiesen und in Publikationen immer wieder kenntlich gemacht, dass es zu dem neoliberalen Konzept des Gesellschaftsumbaus nach angloamerikanischem Muster durchaus Alternativen gab und gibt (siehe Kapitel 2, Wohlfahrtsstaat ist keine Utopie – Das Beispiel der skandinavischen Länder). Dies gilt auch für die Neugestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung in Ostdeutschland. Das Scheitern des *Aufbau Ost* und das Misslingen der deutschen Einheit lassen sich allerdings nicht allein aus dem Versagen der Politik, den gravierenden wirtschaftspolitischen Fehlern seit 1990 und der einseitigen Orientiertheit wirtschaftspolitischer Entscheidungen an Kapitalinteressen erklären. Vielmehr erschließt sich dieses Politikversagen im Transformations- und Vereinigungsprozess noch klarer, wenn man es an den Erfordernissen des notwendigen gesellschaftlichen Umbaus misst.

5.6 Eine neue Politik für einen Strategiewechsel

Die Programme und Vorschläge der Großen Koalition, des Sachverständigenrates und der Wirtschaftsforschungsinstitute bieten gegenwärtig kaum Ansatzpunkte für positive Veränderungen in Ostdeutschland. Dies gilt sowohl für Konzepte, die weitgehend auf Kontinuität setzen – eingeschlossen bestimmte Veränderungen wie die Cluster-

förderung oder der verstärkte investive Einsatzes der Mittel des Solidarpakts II –, als auch für Vorschläge, die auf eine Veränderung in Richtung einer Sonderwirtschaftszone mit weitgehender Deregulierung und Niedriglöhnen hinauslaufen. Zur Lösung der Probleme Ostdeutschlands ist vielmehr ein grundlegender Strategie- und Perspektivenwechsel erforderlich. Dabei geht es nicht nur darum, durch veränderte Rahmenbedingungen und einen effizienteren Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente die ostdeutsche Wachstumsdynamik zu beschleunigen und damit die Kluft zwischen Produktion und Verbrauch spürbar zu verringern, sondern zugleich um das Einschwenken Ostdeutschlands auf einen neuen Pfad der wirtschaftlichen, sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung. Dieser muss den Erfordernissen des „doppelten Umbruchs“ Rechnung tragen und insofern sowohl den generellen, auch für Westdeutschland zutreffenden, veränderten Bedingungen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung entsprechen als auch den spezifischen Stärken, Schwächen und Besonderheiten Ostdeutschlands. Um dies zu erreichen, ist eine innovative, auf die Umgestaltung der Institutionen, Strukturen, Regulationsweisen usw. gerichtete staatliche Reformpolitik notwendig. Darüber hinaus sind aber auch die verstärkte Selbstorganisation der Gesellschaftsmitglieder, mehr Mitbestimmung und Demokratie sowie bürgerschaftliches Engagement erforderlich.

Die Neugestaltung der Politik sollte dabei von folgenden Prämissen ausgehen:

Erstens muss die ostdeutsche Problematik als eine gesamtdeutsche Aufgabe begriffen werden und darf daher weder als wahlpolitisch intendierte „Chef-“ noch als bloße „Nebensache“ behandelt werden. Zur weiteren wirtschaftlichen und sozialen Integration Ostdeutschlands gibt es keine Alternative, die mit dem Grundgesetz vereinbar wäre und die den Interessen der ostdeutschen, aber auch der westdeutschen Bevölkerung entspricht.

Zweitens erfordert eine erfolgreiche Strategie für den Aufbau- und Aufholprozess Ostdeutschlands einen entsprechenden Investitions- und FuE-basierten Innovationsschub aus staatlichen und privaten Quellen. Die dafür nötigen Voraussetzungen sollten mit einem Inve-

stitionsprogramm der Bundesregierung sowie durch Sicherstellung einer entsprechenden Verwendung der Solidarpaket II-Zuweisungen erfolgen. Eine höhere Wirtschaftsdynamik in Ostdeutschland setzt die Überwindung der wirtschaftlichen Stagnation in Deutschland voraus. Dazu bedarf es einer aktiven makroökonomischen Wirtschafts-, Geld-, Finanz- und Strukturpolitik.

Drittens: Die Förderung regionaler Wachstumspole und Produktionscluster als Hauptrichtung der gegenwärtigen Strategie des *Aufbau Ost* ist mit der weiteren Ausgestaltung regionaler Wirtschaftskreisläufe und einer stärkeren regionalen Ausstrahlung der Investitionen zu verbinden. Die besondere Förderung der KMU und speziell von Unternehmensnetzwerken bleibt auch weiterhin ein Schwerpunkt für die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung, von der Förderung von Neugründungen und Neuansiedlungen insbesondere innovativer Unternehmen mit einer hohen Wertschöpfung durch spezielle Eigenkapitalprogramme bis zur Stabilisierung der Zahlungssituation durch günstige Kreditbedingungen.

Viertens: Als eine grundlegende Bedingung für eine stabile Wirtschaftsentwicklung erweist sich die Überwindung der prekären und weiter eskalierenden Situation der öffentlichen Haushalte der meisten ostdeutschen Länder und Kommunen. Diese lässt sich aus eigener Kraft nicht lösen, sondern erfordert ein abgestimmtes gesamtdeutsches Konzept, um einen „Haushaltsnotlagenflächenbrand“ zu verhindern.

Fünftens ist der demografischen Entwicklung und dem nach 2010 zu erwartenden Fachkräfteproblem dadurch entgegenzuwirken, dass Programme entwickelt werden, um die heute ausgebildeten, aber erst später benötigten Fachkräfte schon jetzt in betriebliche Zusammenhänge einzubinden und so langfristig an Unternehmen zu binden.

Ferner gilt: Das Erreichen gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland bleibt eine unverzichtbare Forderung, die eng mit Fortschritten zu einer selbst tragenden Wirtschaftsentwicklung und zu einem leistungsfähigen Innovations- und Investitionsstandort Ost zu verbinden ist. Die Bundesregierung lässt bisher nicht erkennen, dass sie dieses Ziel der gesamtdeutschen Politik energisch zu erreichen bestrebt ist. Daher sind die Entwicklungsperspektiven für die ostdeut-

sche Wirtschaft aus gegenwärtiger Sicht eher ungünstig zu beurteilen. Dies impliziert für die soziale Situation und die Lebensverhältnisse weit reichende Konsequenzen, die inzwischen mit alarmierenden Signalen von der Forschung in die deutsche Öffentlichkeit gerichtet werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* verbindet derartige Analysen mit konkreten Vorschlägen für eine Veränderung der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1991ff.): Memorandum 1991ff., Köln
- Behr, Michael et al. (2005): Brandenburger Fachkräftestudie. Entwicklung der Fachkräftesituation und zusätzlicher Fachkräftebedarf, Jena/Potsdam
- Bundesregierung (2005): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, Berlin
- Busch, Ulrich (2005a): Aufbau Ost – Bilanz und Perspektiven, in: Berliner Debatte Initial, 1, S. 79 – 90
- Busch, Ulrich (2005b): Preise und Einkommen in Ostdeutschland, in: Berliner Debatte Initial, 5, S. 73 – 92
- Görzig, Bernd/Noack, Gerda (2003): Vergleichende Branchendaten für das verarbeitende Gewerbe in Ost- und Westdeutschland 1991 – 2002, DIW: Dezember, S. 420ff.
- Engler, Wolfgang (2002): Die Ostdeutschen als Avantgarde, Berlin
- Engler, Wolfgang (2005): Bürger, ohne Arbeit. Für eine radikale Neugestaltung der Gesellschaft, Berlin
- EuroNorm (2005): Entwicklung von FuE-Potenzialen im Wirtschaftssektor der neuen Bundesländer, Berlin
- Forum Ostdeutschland der Sozialdemokratie e.V. (2005): Wo liegen die Entwicklungspotenziale des Ostens? Dokumentation der Anhörungen „Gesprächskreis Wissenschaft und Politik“, Berlin
- Jakszentsis, Anja/Hilpert, Ulrich (2005): Regionale Entwicklungsunterschiede in Ostdeutschland im Vergleich, Arbeitsheft der OBS, Nr. 42, Frankfurt am Main
- Kowalski, Reinhold (2006): Filialwirtschaft Ostdeutschland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2, S. 239 – 241

- Land, Rainer (2003): Ostdeutschland – fragmentierte Entwicklung, in: Berliner Debatte Initial, 6, S. 76 – 95
- Land, Rainer/Willisch, Andreas (2005): Ostdeutschland – ein Umbruchszenario, in: Bahrmann, H./Links, C. (Hrsg.): Am Ziel vorbei. Die deutsche Einheit – Eine Zwischenbilanz, Berlin, S. 11-33
- Lehmann, Harald/Ludwig, Udo/Ragnitz, Joachim (2005): Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland, IWH, Halle, April
- Mai, Karl (2005): Der Osten als Nebensache, www.memo-uni-bremen.de/Sonst.m4905
- Priewe, Jan (2004): Die Wirtschaft in Ostdeutschland und ihre Perspektiven, DGB, Wipo-Schnelldienst, 7
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05, Stuttgart
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06, Stuttgart
- Seitz, Helmut (2005): Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf öffentliche Haushalte, Dresden
- Schäfer, Claus (2005): Weiter in der Verteilungsfalle – Die Entwicklung der Einkommensverteilung in 2004 und davor, in: WSI Mitteilungen 11, S. 603 – 615
- SOFI/IAB/ISF/INIFES (Hrsg.) (2005): Berichterstattung zur soziökonomischen Entwicklung in Deutschland, Erster Bericht, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2004): Fachserie 4, Reihe 4.1.2.
- Thierse, Wolfgang (2005): Die Pauke schlagen für den Osten, in: Vorwärts, 10, S. 45