

05 Ostdeutschland: Vom staatssozialistischen Fordismus in die Entwicklungsfalle einer Transferökonomie

Ulrich Busch / Rainer Land

Dieses Kapitel behandelt im ersten Abschnitt das Wirtschafts- und Sozialmodell der DDR als staatssozialistische Variante eines fordistischen Regimes wirtschaftlicher Entwicklung und analysiert, warum dieses Modell an der Nichtbewältigung des Umbruchs in den 1970er und 1980er Jahren sozioökonomisch gescheitert ist. Im zweiten Abschnitt werden wichtige makroökonomische Aspekte der Entwicklung Ostdeutschlands nach 1990 als Teil der Bundesrepublik Deutschland behandelt. Damit knüpfen wir an ausgewählte Fragestellungen aus dem ersten Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands (SOFI u.a. 2005:78f.), einem soeb-Werkstattgespräch von 2006¹ und dem in diesem Kontext entstandenen Bericht zur Lage in Ostdeutschland² an. Im vorliegenden Text stehen die divergente Dynamik der sozioökonomischen Entwicklung in West- und Ostdeutschland und die damit zusammenhängenden Finanz- und Realtransfers im Mittelpunkt.

Zunächst wird ein Überblick über die Entwicklung der DDR-Volkswirtschaft gegeben, die hier im Wesentlichen als eine staatssozialistische Variante des Fordismus gefasst wird. Im folgenden Abschnitt gehen wir auf die Probleme der „Transformationsökonomie“ nach 1989 und insbesondere auf die Rolle der Transferleistungen ein. Zum Abschluss bewerten wir die Situation in den neuen Bundesländern als Ausdruck einer „fragmentierten Entwicklung“.

1. Das Wirtschafts- und Sozialmodell und die sozioökonomische Entwicklung der DDR

Im historischen Rückblick stellen sich viele Fragen über die DDR noch einmal. Die Antworten aber, die heute gegeben werden, weichen teilweise erheblich von früheren Antworten ab. Dies ist nicht allein auf neue Daten, Fakten und Quellen zurückzuführen, sondern auch auf andere Perspektiven und theoretische Analysemodelle. Hier soll der Versuch unternommen werden, die Wirtschaft der DDR im Vergleich zum Produktions- und Sozialmodell des Teilhabekapitalismus (vgl. Kapitel 4) der westlichen Industrieländer – insbesondere natürlich der Bundesrepublik Deutschland vor 1990 – zu analysieren und herauszufinden, inwieweit es Parallelen zwischen Aufstieg, Erosion und Demontage des westdeutschen Modells des Teilhabekapitalismus einerseits und Aufstieg, Niedergang und Untergang des staatssozialistischen Fordis-

1 Werkstattgespräch 3: Ostdeutschland – Fragmentierte Entwicklung, in der „Werkstatt 2006“ der sozioökonomischen Berichterstattung. SOFI u.a. (2006a/b).

2 Netzwerk Ostdeutschlandforschung (2006). Der Bericht entstand aus dem Diskussionspapier und den Beiträgen des oben genannten Werkstattgesprächs, durchgeführt in Kooperation der sozioökonomischen Berichterstattung und des Netzwerks Ostdeutschlandforschung; vgl. ebd.: 4.

mus der DDR andererseits gab. Insbesondere interessiert, welche Folgen die Entwicklung der DDR-Wirtschaft für die Entwicklung in der Bundesrepublik nach 1990 hatte.

1.1 *Staatssozialistischer Fordismus*

Die DDR stand wegen ihrer Gründung im sowjetisch besetzten Teil Deutschlands unter Kontrolle der Sowjetunion, blieb am sowjetischen Modell des Staatssozialismus orientiert und bis zum Schluss in hohem Maße von der Sowjetunion abhängig, vor allem politisch, aber auch wirtschaftlich. Herrschaft der kommunistischen Partei, Staatseigentum und zentrale administrativ-bürokratische Planwirtschaft charakterisierten dieses Modell. Als Mitglied im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und als Mitglied im Warschauer Vertrag war die DDR in das sowjetisch dominierte internationale System des Staatssozialismus eingebunden.

Zugleich gab es eine Reihe von Merkmalen und nationalen Eigenheiten, durch die sich die DDR von anderen staatssozialistischen Ländern unterschied. Diese Besonderheiten resultieren einerseits aus der Vorgeschichte (Deutschland war vor 1945 ein fortgeschrittenes kapitalistisches Industrieland mit Facharbeitertradition, in höherem Maß als etwa die Sowjetunion oder andere RGW-Länder), andererseits aus der Nähe zum Westen und aus den durch die deutsche Teilung gegebenen „innerdeutschen“ Verhältnissen, den innerdeutschen Handel und den damit verbundenen besonderen Zugang zur EWG bzw. EU eingeschlossen.³ Der vergleichsweise hohe Industrialisierungsgrad und technische Standard der Volkswirtschaft der DDR, das Niveau der Produktion und der Arbeitsproduktivität, die Rolle des genossenschaftlichen Eigentums in der Landwirtschaft, im Handwerk und im Einzelhandel, eine gewisse, wenn auch stark eingeschränkte Pluralität der Eigentumsformen, zumindest bis Anfang der 1970er Jahre, das relativ hohe Einkommens- und Lebensniveau der Bevölkerung sowie einige besondere Formen und Strukturen der politischen Herrschaft und Machtausübung (Blockparteien) unterschieden die DDR mehr oder weniger von anderen RGW-Staaten (vgl. Busch 2009).

Für das Verständnis der staatssozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft ist es vor allem wichtig, dass der Staat nicht nur eine Eigentümerfunktion über ansonsten eigenständig handelnde Betriebe wahrnahm, wie dies etwa bei Staatsbetrieben in der Bundesrepublik war und ist. Vielmehr wurden alle wichtigen sachlichen Inputs und Outputs der Betriebe in *stofflichen* Kennziffern bilanziert, alle relevanten Preise im Verkehr zwischen Betrieben und im Einzelhandel zentral festgelegt, ebenso die Konsumgüterangebote und ihre lokale Verteilung im Einzelhandel, die Löhne sowie der Export und der Import. Ein administrativ-bürokratisches Verwaltungssystem, die Plankommissionen und die ihr zugeordneten Verwaltungsstellen, präformierten und kontrollierten im Prinzip jede einzelne wirtschaftliche Transaktion. Dem Volkseigenen Betrieb war nicht nur der Staat als Eigentümer vorgesetzt, ihm war auch vorgegeben, was er produzieren sollte, an wen er liefern musste und welche Ressourcen an Material, Arbeitskräften, Maschinen und Anlagen ihm dafür von wem zur Verfügung zu stellen waren. Dies galt im Kern nicht nur für Staatsbetriebe; in das Planungsverfahren waren

³ Gemäß dem Potsdamer Abkommen (1945), dem Berliner Abkommen (1951) und anderen Regelungen wurde der Warenaustausch zwischen den Besatzungszonen bzw. den beiden „Währungsgebieten“ auf der Grundlage von Verrechnungseinheiten und ohne Zollbeschränkungen durchgeführt. Dadurch, dass dem „innerdeutschen Handel“ in der EWG eine Sonderstellung eingeräumt wurde, konnte die DDR ihre Waren teilweise zu über dem Weltmarktniveau liegenden Preisen exportieren und wegen bestimmter Vergünstigungen aus dem Umsatzsteuerrecht nicht unerhebliche Handelserleichterungen in Anspruch nehmen, die anderen RGW-Staaten verwehrt waren. Diese Sonderbedingungen und Vergünstigungen galten bis 1990.

auch Genossenschaften, halbstaatliche Betriebe und die meisten der noch vorhandenen privaten Betriebe eingebunden (vgl. Pirker/Lepsius/Weinert 1995). Die Transaktionen der privaten Haushalte, also deren Käufe im Einzelhandel, Ersparnisbildung usw., ließen sich dagegen nicht im Detail vorherbestimmen, ihre statistische Prognose scheiterte oft.

Parallel dazu existierte ein Finanzsystem, das alle Transaktionen zusätzlich durch Geldbewegungen abbildete. Das System des Geld- und Warenaustauschs einschließlich der Vergabe und Abrechnung von Bankkrediten war dem System der Bilanzierung von stofflichen Inputs und Outputs nachgeordnet. Eigentlich sollte es der Ermittlung von Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz (Kosten, Erlöse, Gewinne, Verluste) dienen. Da aber die Preise durch die Planungsbürokratie vorgegeben und nicht am Markt gebildet wurden, brachten sie die tatsächlichen Aufwendungen in der Regel nicht korrekt zum Ausdruck. Und da die Finanzen dem in stofflichen Größen operierenden Planungs- und Bilanzierungssystem nachgeordnet waren (im Zweifel entschied nicht das Geld oder der Preis, sondern der Parteibeschluss und der beschlossene Plan, „koste es, was es wolle“), konnte das Finanzsystem diese Funktion im Grunde nicht erfüllen. Zudem standen Planungssystem und Ware-Geld-Beziehungen in der Praxis oft im Widerspruch zueinander.

Oft vergessen wird ein dritter für die Funktionsweise der Planwirtschaft entscheidender Koordinierungsmechanismus: die informellen Beziehungen innerhalb der Betriebe, zwischen den Betrieben und zwischen Betrieben und Staatsbürokratie (Brie/Böhlke 1992: 85f.; Brie 2004, Heumos 2007). Aus der Industriesoziologie ist bekannt, dass auch in entwickelten kapitalistischen Ökonomien *Bargaining* und andere informelle Praktiken zwischen Management und Belegschaften und informelle Beziehungen der Unternehmen untereinander (wie Preisabsprachen und Marktaufteilungen) sowie zwischen Betrieben und staatlichen Behörden (z.B. bei der Auftragsvergabe) eine wichtige Rolle spielen. Verschiedene Studien und Analysen (unter anderem Conert 1992; Tatur 1983) zeigen nun, dass informelle Beziehungen in allen staatssozialistischen Wirtschaften eine noch größere Bedeutung hatten als in kapitalistischen Ökonomien, ja dass das planwirtschaftliche System überhaupt nur funktionieren konnte, weil seine Funktionsdefizite permanent und umfassend durch informelle Praktiken aller Akteure ausgeglichen wurde. Diese Praktiken können hier nicht umfassend beschrieben werden. Zu ihnen gehörte das Aushandeln von Bedingungen für bestimmte Arbeitsleistungen gegen meist sachliche, aber auch monetäre Vergünstigungen (Voskamp/Witke 1990) und das Aushandeln wechselseitigen außerplanmäßigen Leistungsaustauschs zwischen Betriebsabteilungen, zum Beispiel bei Reparaturen, Wartungen oder der Lieferung bestimmter Vorleistungen. Dasselbe fand auch zwischen Betrieben statt, die oft eigens Stellen, Transportkapazitäten und schwarze Kassen einrichteten, um am Plan vorbei einen Tauschhandel von knappen Gütern aufrecht zu erhalten und erst dadurch die Planerfüllung überhaupt sicherzustellen. Zu der das Planungssystem unterlaufenden informellen Praxis gehörten aber auch die Sonderkonditionen, mit denen Einzelne agierten, wenn es um besondere Aufgaben ging. So sind die „Spitzenleistungen“ eines Kombinatdirektors Wolfgang Biermann bei der Entwicklung neuer elektronischer Bauelemente oder die Organisation großer Massenveranstaltungen wie der nationalen Jugendtreffen oder der Fackelzüge zu den runden DDR-Geburtstagen nicht denkbar ohne die informellen Praktiken, mit denen Materialien, Forschungsleistungen, Arbeitskräfte, Personen und (West-)Geld ggf. mit Hilfe des Politbüromitglieds Günter Mittag am Plan vorbei mobilisiert wurden. Informelle Praktiken waren bei allen „Sonderaktionen“ gang und gäbe, die Partei- und Staatsführung selbst scheute nicht davor zurück, solche Mittel

regelmäßig anzuwenden – obwohl sie damit eigentlich die These von der Funktionsfähigkeit bzw. Überlegenheit eines administrativ-bürokratischen Planungssystems ad absurdum führte. Informelle Praktiken sicherten die Funktionsweise der Planungsmaschinerie, aber wegen der voluntaristischen Praxis der Preisbildung (in den Planungsbehörden wie auch auf den informellen Märkten) wusste niemand genau, welche Kosten welche Leistung tatsächlich verursacht hatte. Die staatssozialistischen Volkswirtschaften, auch die scheinbar so ordentliche DDR, agierten im Wesentlichen ohne korrekte Abbilder ihrer Aufwendungen und ihrer volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Nur alle drei Elemente zusammen, die durch die SED direkt geleitete Planungsbürokratie, das auf Ware-Geld- und Kreditbeziehungen aufgebaute Bank- und Finanzsystem und die Vielzahl der informellen Beziehungen und Praktiken, erklären die Regulation in einer staatssozialistischen Volkswirtschaft.

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird meist davon ausgegangen, dass ein administrativ-bürokratisches System der Planwirtschaft zu keiner korrekten Allokation von Gütern imstande war, weil keine Grenzkosten ermittelt werden konnten und der Wettbewerb als Anreiz fehlte. Hinsichtlich des Wirtschaftswachstums und der Produktivitätsentwicklung müsste eine Planwirtschaft dem marktwirtschaftlichen System unterlegen sein. Statistische Untersuchungen und Vergleiche zwischen der Wirtschaft der BRD und der DDR auf der Basis einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung westeuropäischen Standards hat Heske (2009a und b) vorgelegt. Sie zeigen, dass die These der höheren Wachstumsraten marktwirtschaftlicher Systeme so nicht zu halten ist. Offensichtlich erreichten die staatssozialistischen Wirtschaftssysteme unter bestimmten Bedingungen sogar höhere Wachstumsraten als die westlichen Marktwirtschaften. Das galt wahrscheinlich für die Sowjetunion in den 1940er und 1950er Jahren, und es lässt sich für die DDR im Vergleich mit der BRD für den Zeitraum von den 1950er Jahren bis in die 1970er Jahre statistisch zeigen. Um dies zu erklären, muss man allerdings genauer betrachten, um was für ein Wachstum es sich handelte und wie der Niedergang der Wirtschaft der DDR in den 1980er Jahren trotz dieser relativ hohen Wachstumsraten erklärt werden kann.

Im Folgenden wird die These ausgeführt, dass die wirtschaftliche Entwicklung in den Industrieländern des RGW als eine besondere staatssozialistische Variante einer fordistischen Wirtschaftsweise aufzufassen ist. (Zum Gebrauch des Begriffs „Fordismus“ vgl. Kapitel 4.) Dieser staatssozialistische Fordismus entstand nicht in einem eigenständigen historischen Innovations- und Transformationsprozess durch ein Bündel technischer, institutioneller und sozioökonomischer Basisinnovationen, sondern durch Kopieren eines bereits vorhandenen Industriesystems, vor allem der amerikanischen und der deutschen Industrie, im Zuge der Stalin'schen Industrialisierung der 1930er und 1940er Jahre. Auch die Entwicklung in der DDR orientierte sich an Mustern und Strategien, wie sie vor allem in der „eigenen“ Industrie und in Westdeutschland bereits vorgegeben waren. Natürlich gehören zum Kopieren und Anpassen bestimmte Innovationen, aber die Grundrichtungen und Grundstrukturen der staatssozialistischen Wirtschaftsentwicklung waren gewendete Kopien des kapitalistischen Fordismus. Dies war, so meinen wir, die Voraussetzung, um unter der administrativ-bürokratischen direktiven Planwirtschaft funktionieren und teilweise höhere Wachstumsraten erzielen zu können als marktwirtschaftliche Ökonomien. Trotz der grundsätzlichen institutionellen Differenzen (Staatseigentum, Planwirtschaft, politische Diktatur) zu den westlichen Industrieländern handelte es sich um ein in vielem ähnliches Wirtschafts- und Sozialmodell und um ähnliche

Entwicklungstendenzen. Das betrifft den Aufstieg und die ihm zu Grunde liegenden Ressourcen, aber auch die Grenzen und den Niedergang.

1.2 Wirtschaftswachstum in BRD und DDR im Vergleich

DDR und BRD wiesen einen deutlichen Unterschied im Niveau des Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner und pro Erwerbstätigen auf (vgl. Tabelle 5.1).

Tabelle 5.1: Bruttoinlandsprodukt der DDR und der BRD, absolute Angaben in Mio Euro 95

Jahr	BIP		BIP je Einwohner		BIP je Erwerbstätigen	
	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD
1950	37.285	261.950	2.028	5.240	4.471	12.539
1955	56.288	409.240	3.137	7.813	6.653	17.067
1960	72.887	573.720	4.228	10.350	8.651	21.862
1965	88.455	741.300	5.197	12.646	10.435	27.667
1970	112.985	897.000	6.624	14.790	12.341	33.699
1975	137.180	1.002.800	8.141	16.219	15.246	38.244
1980	164.028	1.178.700	9.800	19.145	17.317	43.054
1985	191.546	1.249.300	11.508	20.472	19.686	45.375
1989	207.944	1.399.500	12.516	22.550	21.334	47.678

Quelle: Heske 2009a: 52, 249.

Das BIP pro Einwohner lag 1989 in der BRD fast doppelt so hoch wie in der DDR, das BIP pro Erwerbstätigen betrug mehr als das Doppelte (wegen der höheren Erwerbsquote in der DDR). Eine Differenz in vergleichbarem Ausmaß bestand schon 1950. Es ist bemerkenswert, dass der Niveauunterschied *statistisch* allein auf den Unterschied in den Ausgangsbedingungen zurückzuführen ist, d.h. die anschließende Entwicklung hat den Unterschied nicht vergrößert, sondern sogar etwas verringert (vgl. Tabelle 5.2).

Tabelle 5.2: Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie BIP je Einwohner und je Erwerbstätigen in der DDR und der BRD (1950 = 100)

Jahr	BIP		BIP je Einwohner		BIP je Erwerbstätigen	
	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD
1950	100	100	100	100	100	100
1955	151	156	155	150	149	137
1960	196	219	209	198	193	175
1965	237	283	256	236	233	216
1970	303	342	327	279	289	266
1975	368	383	401	306	341	301
1980	440	450	483	361	387	339
1985	514	477	568	386	440	357
1989	558	534	617	425	477	376

Quelle: Heske 2009a: 52, 249.

Mit anderen Worten: Hinsichtlich des Wirtschaftswachstums war die Wirtschaft der DDR statistisch annähernd genauso leistungsfähig wie die der BRD. Das BIP der DDR betrug 1950 14,2% des BIP der BRD, 1989 waren es 14,9%. Bezogen auf die Einwohner lag diese Relation 1950 bei 38,7% und 1989 bei 55,5%. Hier hat sich der Abstand also sogar deutlich verringert. Bezogen auf die Erwerbstätigen waren es 1950 35,7 % und 1989 44,7 %. Das Wirtschaftswachstum der DDR war demnach bezogen auf die Einwohner- und auch auf die Beschäftigtenanzahl größer als das der BRD. Das zeigt auch die Tabelle 5.3.

Tabelle 5.3: Wirtschaftswachstum DDR und BRD 1970 bis 1989, verschiedene Indizes in Prozent

Jahr	DDR			BRD	Deutschland
	BIP (EUR 95)	Im Inland verwendetes Nationaleinkommen	Produziertes Nationaleinkommen	BIP (EUR 95)	BIP (EUR 95)
1970	100	100	100	100	100
1975	110	127	130	112	113
1980	145	152	159	131	133
1985	170	161	199	139	143
1989	184	186	225	156	159
Durchschnittliche Veränderungsrate	3,3	3,3	4,4	2,5	2,6

Quelle: Heske 2005: 51

Diese Zahlen widerlegen die Vorstellung, man könne gesichert davon reden, dass die DDR immer eine Misswirtschaft gewesen sei und dass das marktwirtschaftliche System dem planwirtschaftlichen bezüglich des Wirtschaftswachstums in jeder Phase überlegen gewesen sei.

Wie ist der Niveauunterschied in den Ausgangsbedingungen zu erklären, waren doch beide deutsche Staaten ursprünglich Teile eines einheitlichen Wirtschaftssystems?

Der mitteldeutsche Raum war während und unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs „die am weitesten industrialisierte Zone Deutschlands“ (Abelshauer 2005: 113). Und das nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch qualitativ, da hier vor allem die neuen Industrien (Maschinenbau, Fahrzeugbau, Chemie, Elektroindustrie, Feinmechanik/Optik, Konsumgüterfertigung usw.) konzentriert waren. Die Wirtschaftsstruktur wies jedoch erhebliche Ungleichgewichte und Defizite auf, welche eine hohe Abhängigkeit der Industrie von innerdeutschen Zulieferungen sowie von Importen aus dem Ausland nach sich zogen. Der Krieg hinterließ große Zerstörungen (vgl. Barthel 1979; Baar/Petzina 1999), von denen allerdings vor allem Wohnbauten und Einrichtungen der Infrastruktur betroffen waren, weniger die Industrie. Schätzungen besagen, dass das Bruttoanlagevermögen der Industrie 1945 in Westdeutschland das Vorkriegsniveau von 1936 um 20% überstieg, in Ostdeutschland sogar um 28% (vgl. Roesler 2006: 38; Abelshauer 2005: 71f.). Die Kriegszerstörungen und Abschreibungen waren also geringer als die Zuwächse an Industriepotenzial, welche – aus strategischen Gründen – bis zum Kriegsende gerade auch in Mittel- und Ostdeutschland umgesetzt worden waren.

Diese Ausgangssituation veränderte sich aber bald darauf. Der Grund hierfür waren vor allem die Demontagen industrieller und infrastruktureller Anlagen in der Sowjetischen Besat-

zungszone (SBZ). Diese hatten zur Folge, dass sich das 1944 vorhandene industrielle Anlagevermögen bis 1948 um fast ein Drittel reduzierte. Einschließlich der Kriegsschäden und unter Berücksichtigung der Abschreibungen sanken die industriellen Kapazitäten der SBZ bis 1948 „auf die Hälfte des Stands von 1936“ (Karlsch 1993: 89; Baar/Karlsch/Matschke 1993). In den Westzonen dagegen übertraf der Bestand des Anlagevermögens 1948 den Stand von 1936 bereits um rund 11%. Als weitere Belastung kamen im Osten die enormen Reparationsleistungen hinzu, welche anfangs fast die Hälfte des Bruttosozialprodukts der SBZ und zu Beginn der 1950er Jahre noch immer ein Siebtel der Wirtschaftsleistung der DDR ausmachten. Die Reparationen wurden bis 1953 vollumfänglich an die UdSSR geleistet (Karlsch 1993: 234).

Die Beuteentnahmen, Demontagen und laufenden Reparationen bedeuteten für die SBZ bzw. die DDR den systematischen Entzug von Mitteln für den Wiederaufbau, und zwar in erheblichem Umfang. Die wirtschaftlichen Start- und Rekonstruktionsbedingungen gestalteten sich dadurch im Osten Deutschlands *sehr viel ungünstiger* als im Westen. Die Reparationsleistungen hatten zur Folge, dass die Rekonstruktion der Wirtschaft hier „erst sieben bis zehn Jahre später“ (ebd.: 240) abgeschlossen werden konnte als in der westdeutschen Bundesrepublik. Dieser Wettbewerbsnachteil in der Startphase der DDR konnte in der Folgezeit *nie wieder* ausgeglichen werden, obwohl die wirtschaftliche Dynamik der DDR bis Mitte der 1980er Jahre insgesamt größer war als die der Bundesrepublik (vgl. Tabellen 5.1 und 5.2). So erreichte das BIP pro Kopf in der DDR erst 1955/56 wieder das Vorkriegsniveau von 1936. Der private Verbrauch lag selbst 1958 noch um 12% niedriger als in der Vorkriegszeit. Das ostdeutsche Pro-Kopf-Produkt betrug während der gesamten 1950er Jahre nicht mehr als zwei Drittel des westdeutschen Niveaus. Entsprechend gering war das allgemeine Lebensniveau (Steiner 2007: 114).

Trotzdem erlebte die DDR während der 1950er, 1960er und 1970er Jahre eine bemerkenswerte Prosperität mit hohen Wachstumsraten, überproportionalen Produktivitätszuwächsen und beeindruckenden Modernisierungsgewinnen auf fast allen Gebieten.⁴ Das Wirtschaftswachstum lag nur in wenigen Jahren unter dem der Bundesrepublik, zumeist jedoch mit diesem in etwa gleichauf, ebenso das Wachstum der Arbeitsproduktivität. Der Anteil der DDR am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt erhöhte sich von 11,2% im Jahr 1970 auf 13,3% 1985, um dann bis 1989 auf 12,9% zurückzugehen. Die von Heske (2005, 2009a) erarbeitete Statistik zeigt wichtige Parallelen und Unterschiede in der Art des Wachstums:

1. Das Wachstum der *Bruttoinvestitionen* war in der DDR deutlich höher als in der BRD. In der DDR stieg das BIP auf etwa 558%, das BIP pro Einwohner auf 617%, pro Beschäftigten auf 477% – aber die Bruttoinvestitionen stiegen deutlich stärker, auf 995%. In der BRD lauten die entsprechenden Zahlen für das BIP 534%, für das BIP pro Einwohner 430%, für das BIP pro Beschäftigten 380% und für die Bruttoanlageinvestitionen 415% (Prozentangaben jeweils 1989 zu 1950). Die Tatsache, dass die Investitionen in der DDR auf fast 1000% stiegen, das BIP pro Beschäftigten aber nur auf weniger als 500%, zeigt zunächst, dass die Effektivität der Investitionen im Zeitverlauf zurückging. 1988 konnte mit derselben Investitionssumme nur noch die Hälfte des BIP-Zuwachses der 1950er Jahre erreicht werden. In der Entwicklung der BRD wuchs das BIP hingegen stärker als die Investitionen. Die Effektivität

⁴ So betrug der jährliche Zuwachs der volkswirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Kopf der Bevölkerung) 1951 über 25%, 1952 bis 1955 durchschnittlich 10% und 1956 bis 1960 im Durchschnitt 7,5%. In den Jahren 1961 bis 1989 lag er zwischen 2,5 und 6,5%, zumeist aber oberhalb der 4%-Marke, zuletzt jedoch signifikant darunter bei 2,5% (Steiner 2007: 327).

tät von Investitionen ging also nicht zurück, sondern stieg an. Dies gilt besonders für die Zeit nach 1967. Bis 1967 wuchsen auch in Westdeutschland die Investitionen in der Regel mehr als das BIP, nach 1967 stieg das BIP schneller als die Investitionen.

Man kann daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass es sich bei der DDR-Wirtschaft um einen viel stärker durch *extensive* Faktoren getragenen Wachstumstyp handelte. Das erklärt, warum die Wachstumsraten in der DDR zeitweilig über denen der BRD lagen. Dabei war das BIP-Wachstum der DDR zwar mit einer niveaugleichen Steigerung der Arbeitsproduktivität verbunden (der Input an Arbeit wuchs nicht, konnte in der DDR-Volkswirtschaft auch kaum wachsen, weil es keine freien Arbeitskräfte gab), aber die höhere Produktivität wurde durch einen *überproportional steigenden Einsatz von Maschinen und Anlagen*, vermutlich auch von Energie und Rohstoffen, erreicht. Im Unterschied dazu war das Wachstum des BIP in der BRD nicht mit einem überproportionalen Wachstum der Investitionen verbunden, d.h. es dürfte besonders in den Jahren nach 1967 eher *innovationsbasiert* gewesen sein.

2. Im Grundsatz entspricht auch die Konsumententwicklung in der DDR einem fordistischen Regime und ähnelt dem für den Teilhabekapitalismus dargestellten Zusammenhang von Produktivität, Lohnentwicklung und Konsum in kapitalistischen Industrieländern (vgl. Kapitel 4). Immerhin wuchsen die Konsumausgaben in der DDR bis 1989 fast auf das Fünffache des Ausgangsniveaus von 1950 (zum Vergleich: in der BRD auf das Fünfeinhalbfache); sie lagen damit 1989 pro Kopf bei etwa der Hälfte der Konsumausgaben der BRD pro Einwohner – auch das war bereits 1950 der Fall. Tabelle 5.4 zeigt die steigende Ausstattung der Haushalte mit langlebigen Konsumgütern, was typisch für eine fordistische Entwicklung ist.

Tabelle 5.4: Ausstattung der Haushalte mit langlebigen technischen Konsumgütern (Bestand je 100 Haushalte)

	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1989
Pkw	0,2	3,2	8,2	15,6	26,2	38,1	57,1
Motorräder/-roller	10,8	12,7	16,5	19,4	19,5	18,4	18,4
Kühlschränke	0,4	6,1	25,9	56,4	84,4	108,8	167,4
Waschmaschinen	0,5	6,2	27,7	53,6	73,0	84,4	110,2
Fernsehempfänger	1,2	18,5	53,7	73,6	87,9	105,0	129,3
Farbfernsehempfänger				0,2	2,5	16,8	58,2

Quelle: Statistisches Amt der DDR 1990: 325.

Die oben für die DDR angegebenen Wachstumsraten von BIP und Konsumausgaben entsprechen einem fordistischen Zusammenhang von Produktivität und Massenkonsum. Gemessen am BIP blieb das Wachstum des Konsums etwas zurück; die Konsumententwicklung verlief also spiegelbildlich zur leicht überdurchschnittlichen Expansion der Investitionen – es handelt sich ja um die beiden Komponenten der inländischen Verwendung. Der DDR-Fordismus war etwas weniger konsumorientiert und etwas mehr auf das Wachstum der industriellen Basis (des Kapitalstocks) ausgerichtet als der westdeutsche Fordismus.

Eine weitere Besonderheit bestand darin, dass dieses Konsumwachstum nur zum Teil über Lohneinkommen vermittelt wurde. Ein erheblicher Teil des Konsums – größer als in der

BRD, vor allem aber auch funktional anders organisiert – wurde über die sogenannte ‚zweite Lohntüte‘ realisiert, also über Preissubventionen (insbesondere für Mieten, Lebensmittel, Kulturveranstaltungen und öffentlichen Personennah- und -fernverkehr), Sachleistungen der Betriebe (betriebliche Kantinen, Läden und Kultureinrichtungen, betriebliche Kinderbetreuung, Feriendienst usw.) und Sachleistungen des Staates (Bildung, staatliches Gesundheitswesen, Kultur, Infrastruktur). Zumindest die ersten beiden Komponenten des gesellschaftlichen Konsums spielten in der BRD eine sehr viel geringere Rolle. Dies ist ein sehr wichtiger Unterschied des staatssozialistischen Fordismus zum marktwirtschaftlich verfassten Teilhabekapitalismus, wo die Massenkonsumtion überwiegend über steigende Löhne realisiert wurde – mit unterschiedlichen Wirkungen auf den Inhalt von Teilhabe: kollektiver Konsum versus individuelle Lebensgestaltung und Individualitätsentwicklung.

3. Das Wachstum der Industrie blieb in der DDR bis zum Schluss höher als das anderer Wirtschaftsbereiche, d.h. der Anteil des produzierenden Gewerbes stieg von 25% (1950) auf fast 37% (1987), während er in der BRD zwar bis zum Ende der 1960er Jahre auf ebenfalls knapp 37% stieg (1950: 30%), dann aber zu Gunsten der Dienstleistungsbranchen wieder auf etwa 30% (1989) und später noch weiter zurückging. Ein solcher dienstleistungsorientierter Strukturwandel war in der DDR statistisch nicht erkennbar.

4. Beide deutsche Volkswirtschaften waren stark auf Außenhandel orientiert und wiesen Exportüberschüsse auf. In der DDR stieg der Exportanteil von ca. 6% (1950) auf ca. 25% (1983), der Import von 6% auf etwa 20%. Die DDR wies in den meisten Jahren einen Exportüberschuss auf – wie die BRD. In der BRD waren Export- und Importanteile noch etwas höher, der Export wuchs von ca. 8% auf knapp 30% (1950 bis 1989), der Import von 5% auf 25%. Auch dies entspricht einem fordistischen Entwicklungsregime.

Der westliche wie der staatssozialistische Fordismus etablierten sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs als „konkurrierende Versionen der Moderne“ (Jarausch 2004: 239). Die DDR fand wichtige Elemente und Organisationsformen des Fordismus, wie die großbetriebliche Massenproduktion und die Trennung von Produktion, Steuerung und Forschung und Entwicklung, als Erbe der deutschen Kriegswirtschaft und technisch-ökonomische Voraussetzung für den Wiederaufbau in der Sowjetischen Besatzungszone nach dem Zweiten Weltkrieg bereits vor. In der Regel wurden diese, wie zum Beispiel das Fließbandsystem und die standardisierte Fertigung, an die neuen gesellschaftlichen Bedingungen angepasst und fortgeführt, andere Elemente hingegen wurden als „kapitalistisch“ abgelehnt.

Die neue Produktionsweise, die sich seit 1952, dem offiziellen Beginn des Aufbaus des Sozialismus⁵, etablierte, lehnte sich an das fordistische Produktionsmodell an. Offensichtlich stimmte es von seiner Anlage her in vielen Facetten mit den Vorstellungen einer zentralistischen Planwirtschaft überein, so dass es für deren Ausgestaltung genutzt werden konnte. Dies galt sowohl für die Produktionsorganisation und die technisch bestimmten Arbeitsabläufe als auch für die Entlohnung nach dem Leistungsprinzip, die Leistungsstimulierung und die Arbeitsmotivation. Vereinfacht ausgedrückt, sollte in der sozialistischen Planwirtschaft die gesamte Volkswirtschaft „wie ein fordistisch organisiertes, hierarchisch und arbeitsteilig strukturiertes Großunternehmen“ gesteuert und geleitet werden. In diesem Sinne diente die

5 II. Parteikonferenz der SED, 1.-12. Juli 1952.

Planwirtschaftsidee, die Vorstellung eines entwickelten Systems der Planung und Leitung der Volkswirtschaft, als *Folie zur Reinterpretation des Fordismus* – und umgekehrt der Fordismus als *Folie zur Reinterpretation der Planwirtschaftsidee* (Land 1992: 52). Die oben dargestellte Statistik des Entwicklungsregimes, noch deutlicher aber die qualitativen Betrachtungen von DDR-Betrieben und -Kombinaten, zeigen, dass der staatssozialistische Fordismus der DDR – und in noch höherem Maße der der UdSSR – in mancher Hinsicht konsequenter und einseitiger auf Massenproduktion und *economies of scale* ausgerichtet war als der amerikanische oder gar der westdeutsche. Die Standardisierung war in der DDR stark ausgeprägt, die Fertigungstiefe und die vertikale Integration der Produktion galten hier selbst für fordistische Maßstäbe als übertrieben.

Nachteilig wirkte sich jedoch aus, dass der Binnenmarkt der DDR zu klein war, um die Skaleneffekte optimal nutzen zu können. Der RGW-Markt erwies sich hierfür nur bedingt als geeignet, da die internationale Arbeitsteilung unzureichend entwickelt und der Niveauunterschied zwischen den Mitgliedstaaten sehr groß war. Über zentrale Fragen der Spezialisierung und Kooperation sowie über Export- und Importvolumina und -strukturen entschieden vor allem politische Absprachen und weniger ökonomische Kalküle. Die Konsequenz war, dass die DDR mit rund 17 Millionen Einwohnern ein ähnlich umfangreiches Sortiment an Industrieprodukten erzeugen musste wie die Bundesrepublik mit 60 Millionen Einwohnern. Schon dadurch konnten die Vorzüge der Großproduktion in der DDR-Wirtschaft nicht voll zum Tragen kommen. Ähnliches gilt für den Massenkonsum als ein weiteres Kettenglied der fordistischen Produktionsweise. In der DDR fehlte es hierfür nicht nur an Konsumenten, sondern auch an Kaufkraft. Und im RGW gab es hierfür überhaupt keine adäquaten Bedingungen.

1.3 Grenzen des extensiven Wachstums, Umbruch und Niedergang

In den 1950er Jahren verlief die Wirtschaftsentwicklung *extensiv*, das heißt, das Wachstum wurde überwiegend durch einen steigenden Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erzielt. Dies änderte sich im Verlaufe der 1960er Jahre, als im Zuge der Wirtschaftsreformen des *Neuen Ökonomischen Systems der Planung und Leitung* (NÖSPL) und des *Ökonomischen Systems des Sozialismus* (ÖSS) Innovationen und Rationalisierungsmaßnahmen im Wirtschaftsprozess eine größere Rolle spielen sollten. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Effektivitätszuwachs wurden wichtiger, und Investitionen wurden auf steigende Produktion durch steigende *Arbeitsproduktivität* orientiert, denn Arbeitskräfte waren knapp. Damit sollte der Übergang zu einem intensiven Wachstumstyp⁶ eingeleitet werden. Dabei dominierte aber die Substitution von Arbeit durch Anlagen und Maschinen in bestehenden Produktlinien und Branchen, weniger die Entwicklung grundsätzlich neuer Produkte und Verfahren oder ganz neuer Branchen. Es gelang nicht, von einem investitionsdominierten zu einem innovationsorientierten Typ der „Intensivierung“ zu kommen.

Mit dem Beginn des Umbruchs in den 1970er Jahren wurden für die DDR die Probleme knapper Rohstoffe, teurer Energie und höherer Kosten für Emissionen nicht nur binnen-

6 Im Selbstverständnis der DDR-Ökonomie galt der Übergang vom extensiven zum intensiven Reproduktionstyp in den 1970er Jahren als vollzogen. Seitdem wurde von der „umfassenden Intensivierung“ gesprochen. Hierunter verstand man einen Prozess „sich stetig wiederholenden Wirksamachen(s) von Produktionspotentialen, deren qualitativ wissenschaftliche technische Erneuerung zum ausschlaggebenden Faktor für einen langfristigen Produktivitäts- und Effektivitätszuwachs in allen Bereichen des ökonomischen Kreislaufs wird“ (Heinrichs 1987: 66).

wirtschaftlich erkennbar (bestimmte Ressourcen im Land waren aufgebraucht bzw. überbeansprucht), sondern vor allem über den RGW und über den Weltmarkt spürbar. Dadurch verschlechterten sich mit einiger Verzögerung auch für die DDR die *Terms of Trade* nachhaltig. Schon in den 1970er Jahren belasteten die Rohstoff-, Erdöl- und Erdgasimporte die Bilanzen zunehmend. In den 1980er Jahren verschärfte sich diese Entwicklung und am Ende war die DDR faktisch außerstande, die erforderlichen Importe bei steigenden Preisen für Primärenergie und Rohstoffe zu finanzieren.

Insofern wirkten die negativen Skaleneffekte der zurückbleibenden Ressourceneffizienz (Kapitel 4) als globaler Hintergrund der Erosion des fordistischen Produktionsmodells auch im Staatssozialismus, insbesondere in der Sowjetunion, die für Ineffizienz im Umgang mit Ressourcen besonders berüchtigt war, aber auch in der DDR. André Steiner spricht mit Bezug auf die Krise Mitte der 1970er Jahre in der BRD, welche die DDR erst gegen Ende des Jahrzehnts ereilte, von einer „systemübergreifenden Krise europäischer Industriegesellschaften“ (Steiner 2006: 361). Sie trat in beiden deutschen Staaten auf, wurde aber auf verschiedene Art und Weise zu bewältigen versucht. Für die DDR galten dabei einige Besonderheiten:

Erstens machte sich die Krise hier mit einiger Verzögerung bemerkbar. Bildete in der Bundesrepublik das Jahr 1975 mit einem Wirtschaftswachstum von -0,9% den Tiefpunkt der Rezession, so trat eine ähnliche Zuspitzung in der DDR erst gegen Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre ein. In diesen Jahren verringerte sich das Wachstum des BIP dramatisch, von durchschnittlich 4,3% 1976/78 auf weniger als 2,7% 1979/83.⁷ Die zeitliche Verschiebung erklärt sich aus dem Planungsmechanismus, speziell aus der Preisgestaltung im RGW, welche bewirkte, dass sich die Verteuerung der Rohstoffe auf dem Weltmarkt im RGW-Gebiet zeitlich verzögert und weniger explosiv bemerkbar machte. Deshalb hatte der erste Ölpreisschock auf die Importaufwendungen der DDR zunächst nur geringe Auswirkungen. Nach 1975 setzte die Sowjetunion als größter Rohstofflieferant eine Veränderung des Preisbildungsmechanismus durch, was zur Folge hatte, dass der Anstieg der Weltmarktpreise nunmehr auch auf die DDR durchschlug.⁸

Ähnlich verhielt es sich mit der Krise des Weltfinanzsystems. Auch hiervon blieb die DDR auf Grund ihrer Binnenwährung und der Einbindung in den RGW zunächst verschont. Über die engen Handelsbeziehungen mit der Bundesrepublik und über die Kredite, welche sie zur Finanzierung ihrer Investitions- und Sozialprogramme im Westen aufgenommen hat-

7 Eigene Berechnungen nach Heske 2009b, Anhang.

8 Am 4. September 1981 wandte sich Honecker an den sowjetischen Generalsekretär Breshnew wegen der 14 Tage zuvor aus heiterem Himmel dekretierten sowjetischen Reduktion der vereinbarten Erdöllieferungen an die DDR um zwei Millionen Tonnen: „Wenn unser Land [...] auch nur einen Teil der Lieferungen an sowjetischen Energieträgern verliert, [...] so wird sich dieser Umstand außerordentlich negativ auf die Volkswirtschaft der DDR auswirken. Offen gesagt, damit würden die Grundpfeiler der Existenz der Deutschen Demokratischen Republik untergraben.“ Breshnew entsandte daraufhin Konstantin Russakow, Sekretär des KPdSU-Zentralkomitees für Internationale Fragen, um Honecker die Zwänge zu erklären, die die Sowjetunion zu dieser plötzlichen Reduktion veranlassten. Am 21. Oktober kam es zu einem denkwürdigen Gespräch, in dem Honecker diese Reduktion als „einen solchen Rückschlag“ charakterisierte, „dass die Stabilität der DDR nicht mehr gewährleistet ist“. Russakow teilte Honecker ausdrücklich mit, dass Leonid Iljitsch bei dieser für die DDR schmerzlichen Entscheidung geweint habe, und er notierte mit Bedauern, dass es am Vorabend des 75. Geburtstages von Leonid Iljitsch „zu einer solchen Verschlechterung der Beziehungen“ komme. Honecker fragte dagegen: Sind es die zwei Millionen Tonnen Erdöl wert, „die DDR zu destabilisieren“? Und Russakow resümierte: „Es besteht die Gefahr, dass die Sowjetunion ihre gegenwärtige Stellung in der Welt nicht halten kann.“ In dieser Lage wendete sich Honecker im Juni 1983 via Schalck-Golodkowski an Franz Josef Strauß. Der fädelte den bekannten Milliardenkredit ein, und Ende Juni 1983 verbürgte die Bundesregierung die internationale Kreditwürdigkeit der DDR (nach Ruben 1998: 33f.).

te, bekam sie die steigenden Zinsen, veränderten Wechselkurse und Turbulenzen auf den Finanzmärkten schließlich aber doch zu spüren: Die Wirtschaftskrise der 1970er Jahre trat hier schließlich „als *Verschuldungskrise*“ (vgl. Rösler 2007: 167) in Erscheinung. Sie zwang die DDR Anfang der 1980er Jahre zur Korrektur ihres seit 1971 verfolgten Kurses der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Zweitens: In der DDR war die wirtschaftliche Entwicklung durch einen weniger volatilen Verlauf, dafür aber durch einen allmählichen, sich selbst verstärkenden Verlust an Dynamik und eine zunehmende Tendenz zur Stagnation charakterisiert. Die wirtschaftliche Krise war begleitet von Erscheinungen politischer Verkrustung, kultureller Lethargie und ideologischer Inflexibilität.⁹

Drittens mündete die unbewältigte Strukturkrise schließlich in eine Systemkrise, die im Rahmen der Planwirtschaft und des politischen Systems des Staatssozialismus nicht mehr lösbar war (vgl. Steiner 2006: 361; Mai 2008).¹⁰

Die „große“ Krise der 1970er Jahre machte deutlich, dass die fordistische Produktionsweise binnen- wie außenwirtschaftlich ihre Grenzen erreicht hatte. In der DDR wurde versucht, die Krise durch aktionistische Einsparungen bei bestimmten Ressourcen, durch eine ökonomisch ruinöse Exportstrategie und durch drastische Kürzungen bei den Erhaltungsinvestitionen zu bewältigen. Dem entsprach eine „Vervollkommnung“ des Apparats der Planwirtschaft unter Vermeidung der notwendigen Reformen. Ferner fand dies seinen Niederschlag in einer Sklerose der politischen Strukturen und Machtverhältnisse, im Rückgang des politischen Engagements der Bürger und einer zunehmenden Lähmung des öffentlichen Lebens. Um die milliardenschweren Konsumausgaben und Sozialprogramme, die man im Interesse des Machterhalts nicht aufgeben wollte, weiter zu finanzieren, wurden die Investitionen im Produktionsbereich zurückgefahren¹¹ und im Ausland Kredite aufgenommen. Die Indizien für den Niedergang seit Mitte der 1970er Jahre sind statistisch kaum darstellbar, aber aus vielen Beobachtungen allgemein bekannt:

- Seit den 1970er Jahren gelang es trotz hoher Investitionen immer weniger, die vorhandene Infrastruktur zu reproduzieren und qualitativ weiterzuentwickeln. Bauten, Anlagen und Maschinen, Verkehrswege und Leitungsnetze waren in einem zum Teil erbärmlichen Zustand, weil Neubau im Vordergrund stand und längst abgeschriebene Sachanlagen, notdürftig repariert, immer weiter betrieben wurden. Die Volkswirtschaft der DDR verzehrte ihre Substanz.
- Es gelang immer weniger, die für den Import von Energie, Rohstoffen und Investitionsgütern erforderlichen Devisen durch den Export zu verdienen; es mussten teilweise dubiose Einnahmequellen erschlossen und zunehmend Kredite aufgenommen werden. 1989 betrug die DDR-Verschuldung etwa 20 Mrd. US-Dollar¹², an sich nicht zu hoch,

9 Am Anfang dieser Entwicklung und damit die wirtschaftliche Krise faktisch vorwegnehmend stand die Ausbürgerung des Liedermachers Wolf Biermann 1976.

10 Günter Mittag, verantwortlich für Wirtschaft im Politbüro der SED, teilte Honecker 1989 mit, dass die DDR die aus den Preissteigerungen für sowjetisches Erdöl resultierenden finanziellen Belastungen nicht mehr tragen könne (Ruben 1998: 34).

11 Der Anteil der produktiv verwendeten Nettoinvestitionen an der Wertschöpfung sank von 17% 1969/70 auf knapp 10% 1982. Dafür flossen mehr Mittel in den konsumtiven Bereich, insbesondere in den Wohnungsbau.

12 Die Nettoverbindlichkeiten der DDR gegenüber westlichen Banken waren in den 1970er Jahren von 8.863 Mio. VM (1975) auf 11.571 Mio. VM angestiegen (VM = Valutamark). 1981 beliefen sie sich auf 23.134 Mio VM, 1982 auf 25.146 Mio. VM. Dies war der höchste Schuldenstand der DDR im Verlauf ihrer Geschichte.

aber für eine Volkswirtschaft am Rande ihrer Leistungsfähigkeit nicht tragbar. Es war abzusehen, dass der Schuldendienst nicht durch wirtschaftliche Leistungen, sondern nur durch neue Kredite erfolgen konnte.

- Die „Befriedung“ der Bevölkerung durch Konsumgüter konnte immer weniger durch eigene Produkte, sie musste zunehmend durch Importe aus dem Westen erfolgen, die zum Teil über Kredite finanziert wurden. Dazu gehören nicht nur Bananen und andere Südfrüchte, sondern z.B. der Import des VW Golf, Lizenzproduktionen für elektronische Haushaltsgeräte usw. Der Überschuss an „Nettogeldeinnahmen der Bevölkerung“ über das Warenangebot führte zu permanenten Versorgungsengpässen mit Konsumgütern; für alle qualitativ hochwertigen und begehrten Produkte musste man Schlange stehen oder Westgeld zahlen.
- Es gelang nicht, bei wichtigen neuen Innovationslinien wie etwa der Computertechnik, der Elektronik oder der Softwareproduktion eine wirtschaftlich rentable Produktion aufzubauen.

Als westliche Banken der DDR 1981 keine weiteren Kredite mehr gewähren wollten, brach die nächste Krise aus, eine *Zahlungsbilanz- und Kreditkrise*. Überwunden wurde sie vor allem durch eine restriktive Import- und expansive Exportpolitik. Dank der außerordentlichen Bemühungen im Außenhandel und bei der Devisenbeschaffung ist es der DDR gelungen, binnen weniger Jahre die Verschuldung im westlichen Ausland um 40% zu reduzieren und damit auf den Weltfinanzmärkten wieder kreditfähig zu werden. Genützt hat dies aber wenig. Während die Devisensituation vorübergehend stabilisiert werden konnte, steuerte die Produktion auf ein weiteres „Tief“ zu und nahmen die unbewältigten Probleme in Wirtschaft und Gesellschaft überhand. Beredtes Zeugnis für die zunehmende Ausweglosigkeit der Lage ist das „Schürer-Papier“ vom 24. Oktober 1989 (Schürer u.a. 1989; vgl. Wenzel 2000: 287-304), worin als Lösungsvorschlag „eine grundsätzliche Änderung der Wirtschaftspolitik der DDR, verbunden mit einer Wirtschaftsreform“, angeführt wird. Dafür war es jedoch im Herbst 1989 bekanntlich schon viel zu spät.

Letztlich gelang es der DDR-Volkswirtschaft zwischen 1975 und 1989 nicht, sich durch einen Innovationsschub an erkennbar veränderte Bedingungen anzupassen oder wenigstens den Spielraum zum wirtschaftlichen Überleben zu schaffen. Wirtschaftlich konnten die Ressourcen für Suchprozesse in neue Entwicklungsrichtungen nicht mehr aufgebracht werden. Das politische System verhinderte zudem die für Suchprozesse erforderliche Öffnung der Gesellschaft, und die Politbürokratie war subjektiv außerstande umzudenken.

Die unmittelbare Ursache für den „Zusammenbruch“ der DDR war nicht die desolote wirtschaftliche Situation, auch nicht die Auslandsverschuldung oder die akute Wirtschaftskrise des Jahres 1989/90. Vielmehr zerbrach die politische Akzeptanz und die Bereitschaft der Bevölkerungsmehrheit, sich mit dem staatssozialistischen System weiter zu arrangieren. Seit dem Frühjahr 1990 war die Frage nicht mehr, ob sich das staatssozialistische Wirtschafts- und Politiksystem der DDR stabilisieren ließ, sondern welche Art von Ordnung an seine Stelle treten sollte und welche Rolle die Bundesrepublik dabei spielen würde.

Bis Mitte der 1980er Jahre gelang es, diesen um rund 10.000 Mio. VM zu reduzieren. Ende 1989 betrug die Nettoverschuldung im NSW (nichtsozialistischen Wirtschaftsgebiet) 19,9 Mrd. VM (Deutsche Bundesbank 1999: 59).

Die Sowjetunion, die anderen Staaten des RGW und eben auch die DDR gingen an der Nichtbewältigung des Umbruchs wirtschaftlich zu Grunde. Das Defizit des planwirtschaftlichen Regulationssystems lag aber nicht etwa in dem Unvermögen, ein hohes proportionales Wachstum im Rahmen eines fordistischen Wirtschafts- und Sozialmodells zu generieren. Es gibt gute Gründe dafür anzunehmen, dass Zentralverwaltungssysteme marktwirtschaftlich regulierten kapitalistischen Volkswirtschaften in diesem Punkt zeitweise sogar überlegen waren – zumindest solange es um das Nachholen, das Kopieren eines bereits anderswo gegebenen Entwicklungspfades ging. Dies erklärt die exorbitanten Wachstumsraten der sowjetischen Industrie von den späten 1940er Jahren bis in die 1960er Jahre, die im Kern die amerikanische Industrie mit planwirtschaftlichen und diktatorischen Mitteln zu kopieren versuchte. Diese Phase kann als nachholende Industrialisierung gesehen werden.

Die Schwächen dieses Regulationssystems zeigten sich, sobald es um die Bewältigung neuer Herausforderungen durch offene Suchprozesse, also um Innovationsschübe, ging. Ein bemerkenswertes Beispiel dafür lieferte die Sowjetunion der 1960er Jahre, die Spitzenleistungen in der Weltraum- und Militärtechnik auswies, aber außerstande war, die Volkswirtschaft in der ganzen Breite auf ein neues Innovationsniveau anzuheben, also über das Niveau der in den 1930er und 1940er Jahren kopierten amerikanischen Industrie hinaus. Man denke nur an die Dauerprobleme in der Landwirtschaft und bei der Konsumgüterproduktion. Technologische Spitzenleistungen wurden in der Regel mit Sonderkonditionen „außerplanmäßig“ erbracht und hatten keine Breitenwirkung auf die Volkswirtschaft (vgl. Land 1992). Dies mag in der DDR weniger extrem gewesen sein – ihre industrielle Vorgeschichte war stärker kulturell verankert und weiter differenziert. Aber auch sie ging im Umbruch der 1970er und 1980er Jahre an (wirtschaftlicher, kultureller und politischer) *Innovationsschwäche* zu Grunde. Denn selbst wenn es in der DDR eine breitere Grundlage für Innovationen gegeben haben mag als etwa in der UdSSR: Innovative Entwicklungen konnten nicht durch, sie mussten *gegen* das planwirtschaftliche Regulationssystem durchgesetzt werden, notfalls mit der Partei gegen die Planungsbürokratie der Partei – ein bekanntes Sujet für „kritische“ Literatur und Filme über die Heroen des sozialistischen Aufbaus in ihrem Kampf gegen die Bürokraten in der Partei.

Für das Scheitern der DDR lassen sich im Detail viele Faktoren und Gründe aufzählen, innen- und außenpolitische, wirtschaftliche, finanzielle, kulturelle, ökologische usw. In einem ‚multifaktoriellen‘ Geschehen hängen alle Ursachen und Wirkungen voneinander ab und miteinander zusammen. Aus unserer Sicht ist die prinzipiell fehlende bzw. unzureichende Innovationsfähigkeit des staatssozialistischen Wirtschafts- und auch Politik- und Gesellschaftssystems das Verbindende (Land 1996; 2010). Existenzbedrohend wurde diese *Nichtbewältigung des Umbruchs* seit Mitte der 1970er Jahre. Die Verhältnisse erodierten, aber Anpassungen gelangen nicht – der notwendige politische und strukturelle Wandel musste sich über den Sturz der politischen Macht der SED einen Weg suchen, konnte sich letztlich nur als *Systembruch* durchsetzen. Der Preis dafür war die weitgehende Entwertung des Anlagekapitals, das heißt des Volksvermögens der DDR (vgl. Wenzel 2001: 171f.; Busch 2002: 68f.), sowie eine Entwertung und Delegitimation des bei den DDR-Eliten kumulierten Wissens. Seit 1990 ist die Bewältigung des Umbruchs wieder ein gesamtdeutsches Problem, wobei im Osten die Ablösung der staatssozialistischen Planwirtschaft durch Übernahme des westdeutschen Wirtschafts- und Sozialsystems bei *gleichzeitigem* Umbruch dieses Modells die eigentliche Herausforderung darstellte.

2. Die ostdeutsche Transferökonomie – 1990 bis 2010

2.1 Transformationschock, Erholung und Stagnation

Rekapituliert man die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1990, so ist zunächst ein Transformationschock festzustellen: In den Jahren 1990 und 1991 ging die gesamtwirtschaftliche Leistung in den neuen Bundesländern gegenüber dem Stand von 1989 um ca. 30% und die Industrieproduktion um mehr als 60% zurück. Die Anzahl der Erwerbstätigen verringerte sich von 1989 bis 1991 um über zwei Millionen (von 8,9 Mio. auf 6,8 Mio.) und bis 1993 nochmals um eine Million (auf 5,8 Mio.), das heißt insgesamt um mehr als ein Drittel. Das relative Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner lag in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern im Vergleich zu Westdeutschland 1989 bei 55%, 1991 bei 33% (Heske 2009a: 67; 2005: 92f.).

Nach der Überwindung des Transformationschocks kam es zu einer Stabilisierung. 1994 wurde etwa das Produktionsniveau von 1989 wieder erreicht, und zwar auf deutlich höherem Produktivitätsniveau: Die Zahl der Erwerbstätigen lag daher um etwa ein Drittel unter der des Jahres 1989, die Arbeitslosigkeit war mit 14% entsprechend hoch. 1997 erreichte Ostdeutschland etwa 76% des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner. Seit Mitte der 1990er Jahre aber lahmte der Ost-West-Konvergenzprozess, der sich nach dem wirtschaftlichen Einbruch 1990/1991 in den Jahren 1992 bis 1996 mit hohen jährlichen Zuwachsraten des BIP von rund 8% vollzogen hatte. Bei wichtigen makroökonomischen Indikatoren verharrte das Niveau Ostdeutschlands seitdem ca. 30% unter dem Westdeutschlands.

Das Wachstum der ostdeutschen Wirtschaft lag seit 1997 in den meisten Jahren nicht höher als in Westdeutschland oder sogar darunter; Ostdeutschland konnte den Niveauunterschied zu den alten Ländern nicht aufholen. Dementsprechend ist die Arbeitslosigkeit bis heute etwa doppelt so hoch wie in Westdeutschland und erreichte 2005 mit über 20% den Höhepunkt. 2009, im 20. Jahr der Einheit, lag das BIP je Einwohner mit 70,5% des westdeutschen Wertes noch immer um knapp ein Drittel unter dem Niveau des alten Bundesgebiets.

Tabelle 5.5: Anteil der neuen Bundesländer in % (Bundesrepublik Deutschland = 100)

Indikator	1989	1991	1995	2007	2009	2009
	Neue Länder ohne, Alte Länder mit Berlin					**
Bevölkerung	19,2	19,0	18,1	16,0	15,8	20,0
Erwerbstätige	22,7	17,6	16,1	14,4	14,3	18,4
Arbeitslose		31,7	26,9	27,3	32,2	39,1
Bruttoinlandsprodukt	11,6	7,0	11,3	11,5	11,7	15,5
Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen)	44,2	34,9	66,2	76,4	82,1	84,0
Bruttowertschöpfung Verarbeitendes Gewerbe	11,3	3,6	5,6	9,5	11,1***	12,7***
Export	7,5	2,6	2,9	5,7*	8,2	12,2

* 2006

** Neue Länder mit Berlin, Alte Länder ohne Berlin

*** Industrieumsätze in Betrieben des verarbeitenden Gewerbes mit mehr als 50 Beschäftigten

Quellen: Statistisches Bundesamt; Heske 2005; BMWi 2009, 2010, eigene Berechnungen.

Der Anteil der neuen Bundesländer am gesamtdeutschen BIP verharrt seit über zehn Jahren unverändert bei rund 11,6% (bei einem Bevölkerungsanteil von ca. 16%) und übertraf auch 2009 nicht den DDR-Anteil von Ende der 1980er Jahre. Trotz relativ hoher Zuwachsraten in den letzten Jahren im Verarbeitenden Gewerbe, in der Forschung und Entwicklung, im Export und speziell im Osteuropaexport liegen die entsprechenden Indikatoren weiterhin unter oder nur wenig über dem Stand vor der Vereinigung (vgl. Tabelle 5.5).

In der Literatur werden vor allem vier strukturelle Defizite bzw. Besonderheiten der ostdeutschen Wirtschaft genannt:

- Es mangelt an Großunternehmen und Unternehmenszentralen, die durchschnittliche Beschäftigtenzahl pro Betrieb ist erheblich geringer.
- Infolge von Transformationschock und Privatisierung durch das Treuhandmodell ist der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes geringer. Die Entwicklung in Ostdeutschland zeigt, dass die Expansion des Dienstleistungssektors eine schrumpfende Industrie nicht kompensieren kann, sondern dass vielmehr eine leistungsstarke Industrie mit hohen Produktivitätssteigerungen eine Voraussetzung für die Zunahme von Arbeitsplätzen in Dienstleistungsgewerben bildet.
- Im Vergleich zu Westdeutschland ist der Exportanteil geringer. Die ostdeutsche Industrie ist in weiten Teilen im Zuge der Transformation und der Privatisierung noch „traditioneller“ bzw. fordistischer geworden, als sie es in der DDR schon war. Dies ist in hohem Maße auch auf die selektive Wirkung der Privatisierung durch Verkauf vor allem an westdeutsche Investoren zurückzuführen. Eine Folge ist der geringe Anteil am Export. Im Jahr 2007 arbeiteten in Deutschland rund vier Millionen Erwerbstätige in Branchen der Spitzen- und mittleren Hochtechnologie. Auf Ostdeutschland entfallen davon nur 458.000 Arbeitsplätze oder 11,5%¹³.
- Die Forschungs- und Entwicklungskapazitäten sind deutlich schwächer. Für Forschung und Entwicklung wurden 2007 in den alten Bundesländern in der Wirtschaft fast 2% des BIP ausgegeben, in den neuen Ländern (einschließlich Berlins) waren es nur 0,92% des ostdeutschen BIP, das ohnehin kleiner ist. Dies wurde nur teilweise ausgeglichen durch einen höheren Anteil staatlich finanzierter Forschung und Entwicklung. Angesichts des Entwicklungsbedarfs müsste der FuE-Anteil im Osten aber über dem des Westens liegen. (IWH 2010a)

Im Gegensatz zu den anderen Wirtschaftsbereichen ist es der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern gelungen, Arbeitsproduktivität und Gewinne je Erwerbstätigen auf ein für deutsche Verhältnisse überdurchschnittliches Niveau zu heben. Diese insgesamt gute Wettbewerbsposition verdankt die ostdeutsche Landwirtschaft der Passfähigkeit von landwirtschaftlicher Großproduktion in Ostdeutschland mit dem Massenproduktionsmodell der global agierenden Lebensmittelkonzerne Westeuropas (Land/Willisch 2002). Im Unterschied zu den Volkseigenen Betrieben waren die meisten Agrarbetriebe Genossenschaften und somit dem Zugriff der Treuhandanstalt entzogen.

13 Eurostat, Presseerklärung: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

2.2 Transferleistungen – ein Vereinigungsphänomen

Die Kosten für die Transformation, den Umbau und den Neuaufbau eines Wirtschafts- und Sozialsystems sind immens. Bei den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas musste der damit verbundene Bedarf an Kapital und Investitionen, aber auch an Personal und Know-how in hohem Maße von außen gedeckt werden: durch Hilfen internationaler Organisationen, Kredite, Direktinvestitionen und Beteiligungen. Eine besondere Rolle fiel dabei den Struktur- und Kohäsionsfonds und dem PHARE-Programm der Europäischen Union zu.¹⁴ Darüber hinaus wurden den EU-Beitrittsländern aus dem EU-Haushalt hohe Subventionen gewährt, unter anderem zum Ausgleich von Einkommensausfällen in der Landwirtschaft.

Vergleichbare Zahlungen fließen auch an Ostdeutschland. Der gravierende Unterschied gegenüber den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas wird aber sofort evident, wenn man die Größenverhältnisse betrachtet: So machten die EU-Hilfen in Ostdeutschland anfangs 1,5%, zwischen 1994 und 1999 rund 3% und ab 2000 etwa 4% der Gesamttransfers aus (vgl. Toepel/Weise 2000)¹⁵, in den Staaten Mittel- und Osteuropas aber nahezu 100%. Ostdeutschland fließt hingegen ein Vielfaches dieser exogenen Hilfen in Form innerstaatlicher regionaler Transferleistungen zu. Diese Zahlen markieren nicht nur eine quantitative Differenz, sondern zugleich einen qualitativen Unterschied: Zum einen zeigen sie, dass der Mittelzufluss in Ostdeutschland eine gänzlich andere Dimension besitzt. Zum anderen wird offenbar, dass die innerdeutschen Transfers von ihrem Charakter her *etwas anderes* sind als die externen Hilfen für die mittel- und osteuropäischen Staaten. Während letztere als exogene Finanzströme und Kapitalimporte internationale Beziehungen verkörpern, stellen erstere *keinen* staatenübergreifenden Mittelzufluss dar, keinen *Transfer* im außenwirtschaftlichen Sinne, sondern sind Ausdruck *innerstaatlicher vertikaler und horizontaler Wirtschafts- und Finanzbeziehungen*. Sie sind damit ihrer Wesensbestimmung nach ein *Vereinigungsphänomen*. Sie beruhen auf Gesetzen, die nur in Deutschland gelten, und kommen aus Quellen, die anderen Ländern nicht zur Verfügung stehen. Ihre Wirkungen sind komplex und keineswegs auf Ostdeutschland begrenzt; sie beziehen sich auf die gesamte Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland.

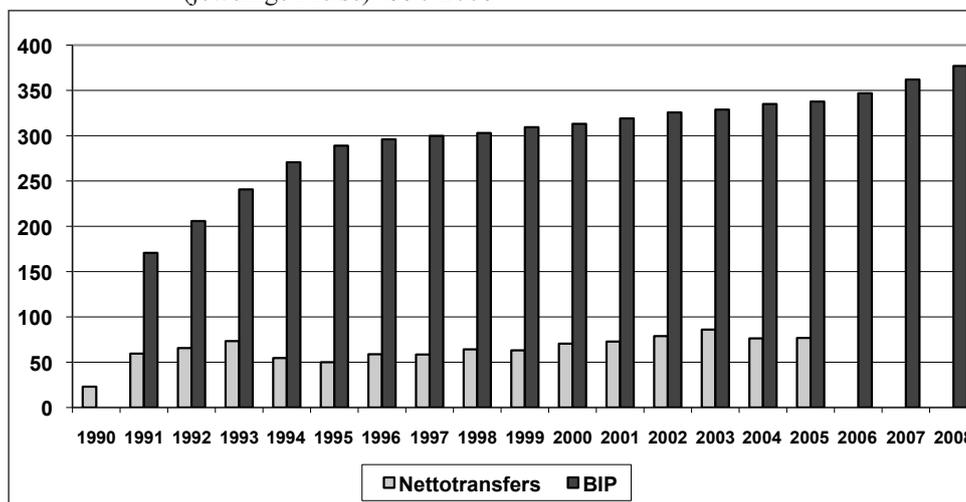
Grundsätzlich resultiert die Notwendigkeit der Transferleistungen aus der Tatsache, dass zwischen neuen und alten Bundesländern wirtschaftlich eine Lücke klafft, die sich kurzfristig unmöglich schließen lässt. Die verfassungsmäßig garantierte sowie staats- und sozialrechtliche Verankerung der Transfers lässt den politischen Akteuren kaum eine Möglichkeit, gestalterisch wirksam zu werden. Am ehesten ist dies noch bei öffentlichen Investitionen und bei der Wirtschaftsförderung möglich. Im sozialen Bereich und bei den Verwaltungsausgaben hingegen besteht hier so gut wie kein Spielraum. Diese umfassen aber mehr als drei Viertel der Transferleistungen.

Bezogen auf das BIP Ostdeutschlands betragen die Transferleistungen anfangs mehr als ein Drittel. Später verringerte sich diese Relation auf ein Viertel bis ein Fünftel (vgl. Abb. 5.1).

14 Im Zeitraum 1989 bis 1999 wurden im Rahmen von PHARE für die Reformstaaten 10,7 Mrd. € bereitgestellt. Die Agenda 2010 sah für die neuen Mitgliedstaaten der EU (einschließlich Rumänien und Bulgarien) für 2000 bis 2006 Strukturhilfen in Höhe von 37,5 Mrd. € vor (Ullrich/Rudloff 2004: 181).

15 Im Zeitraum 2007 bis 2013 erhalten die Neuen Länder 15,1 Mrd. € aus den EU-Strukturfonds, 1,5 Mrd. € für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, 1,3 Mrd. € für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie 4,7 Mrd. € im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (Bundesregierung 2009: 16).

Abbildung 5.1: BIP und Nettotransfers, neue Länder einschließlich Berlin in Mrd. € (jeweilige Preise) 1990-2008



Die Höhe der Nettotransfers ergibt sich vereinfacht gesehen aus der Differenz zwischen dem in Ostdeutschland produzierten und dem dort verbrauchten Bruttoinlandsprodukt. 1991 lag die inländische Verwendung des BIP um 72% über der Produktion; die Lücke musste durch innervolkswirtschaftliche Warenströme aus dem Westen geschlossen und durch entsprechende Finanztransfers finanziert werden. 2006 betrug diese Differenz noch 12% des ostdeutschen BIP, ca. 34 Mrd. € (Tabelle 5.6).

Tabelle 5.6: Das BIP der Neuen Bundesländer ohne Berlin und die Nachfragekomponenten (absolut und als Anteile am BIP in %, jeweilige Preise)

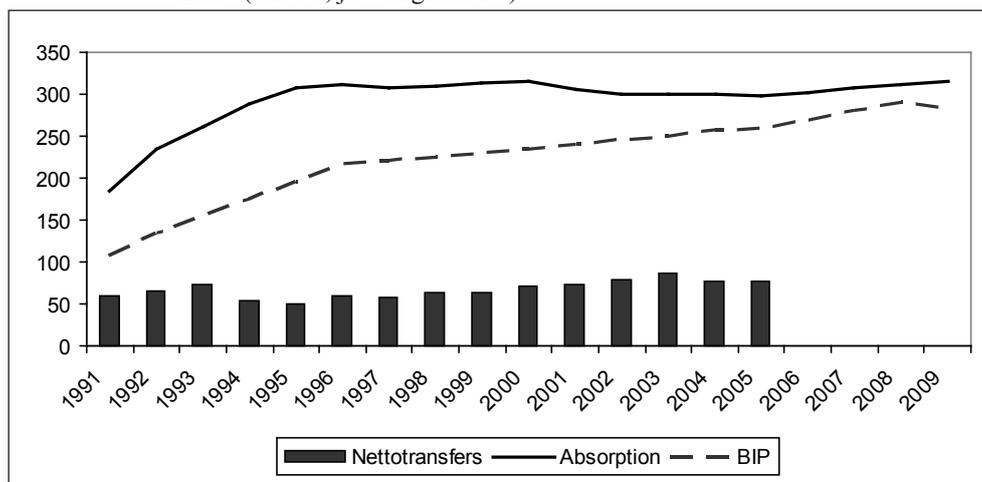
Jahr	1991		1995		2000		2006		2009	
	Mrd.€	%								
BIP (produziert)	107,3	100,0	209,1	100,0	234,6	100,0	270,0	100,0	282,3	100,0
Privater Konsum	96,8	90,3	144,0	68,9	170,3	72,6	180,3	66,8	185,5	66,0
Staatskonsum	41,4	38,6	64,9	31,0	66,7	28,4	67,6	25,0	73,0	25,8
Anlageninvestitionen	46,2	41,1	99,3	47,5	78,6	33,5	55,4	20,5	56,2	19,9
davon neue Ausrüstungen	20,0	18,7	27,9	13,4	31,3	13,3	25,2	9,3	23,3	8,3
davon neue Bauten	27,0	25,2	72,9	34,9	48,9	20,9	31,9	11,8	34,5	12,2
Inlandsverwendung (in den neuen Ländern verbrauchtes BIP)	184,5	172,0	308,2	147,4	315,6	134,5	303,3	112,3	314,7	111,5
Saldo	-77,2	72,0	-99,1	47,4	-81,0	34,5	-33,3	12,3	-32,3	11,4

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder, Stand Mai 2007; IWH 2010b: 30. Die Abweichung der Werte zu denen in Abbildung 5.1 erklärt sich aus Datengründen. Hier wurde das BIP der neuen Bundesländer ohne, in Abb. 5.1. dagegen mit Berlin berechnet.

Die West-Ost-Transfers bilden die Grundlage für den eigenwilligen Verlauf der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung seit 1990 – insbesondere für den kräftigen, vor allem von der Bauindustrie getragenen Wirtschaftsaufschwung, der dem tiefen, aber kurzen Einbruch zu Beginn der 1990er Jahre folgte und an den sich Ende der 1990er Jahre eine bis heute andauernde Stagnationsperiode mit nur mäßigen Wachstumsraten und fehlender Aufholperspektive anschloss. Auch die in den letzten Jahren zu beobachtende positive Entwicklung ostdeutscher Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe geht zu einem nicht unwesentlichen Teil auf transferfinanzierte Fördermaßnahmen zurück. Insgesamt gilt rund ein Siebtel der ostdeutschen Produktion als transfergestützt. Dies entsprach in den Jahren 2001 bis 2003 rund 13,5% des BIP der neuen Länder und 850.000 Arbeitsplätzen (Lehmann/Ludwig/Ragnitz 2005: 21).

Die folgende Abbildung 5.2 zeigt die Veränderung der Lücke zwischen Produktion und Absorption (dem für Konsumtion und Investitionen beanspruchten Teil des Volkseinkommens) von 1991 bis 2009. Die Abbildung macht deutlich, dass sich die Differenz bis 1995 vergrößerte, von 1995 bis 2005 aber langsam und seit 2005 stärker verringerte, der Umfang der Transfers in diesem Zeitraum aber nicht wesentlich geringer wurde.

Abbildung 5.2: Produktion, Absorption und Nettotransfers in Ostdeutschland 1991 bis 2009 (Mrd. €, jeweilige Preise)



Neue Länder ohne Berlin, Nettotransfers: Neue Länder und Berlin. Quelle: IWH 2010c; Arbeitskreis Konjunktur Ostdeutschland 2009: 334; Haschke/Ludwig 1995: 104.

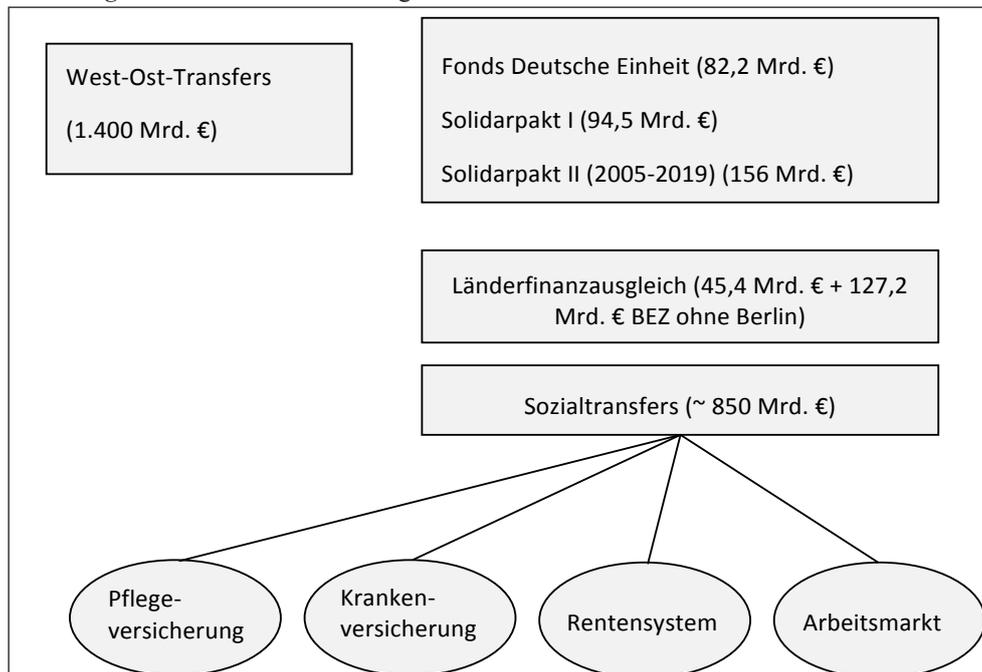
Seit 1996 stagniert infolge schwächeren Konsums und rückläufiger Investitionstätigkeit in Ostdeutschland der gesamtwirtschaftliche Verbrauch (Absorption, obere Kurve in Abb. 5.2), während das BIP (untere Kurve) kontinuierlich weiter wuchs. Dadurch schrumpfte der Nachfrageüberhang bzw. die Produktionslücke von 101 Mrd. € (1996) auf 26,8 Mrd. € (2008) bzw. rund 9% des ostdeutschen BIP (vgl. Blum et al. 2009: 37). 2009 betrug der Saldo 32,3 Mrd. € bzw. 11% des BIP. Trotzdem hat sich der Umfang der Finanztransfers kaum verringert. Er liegt

nach wie vor bei etwa 70 Mrd. € pro Jahr. Rund ein Viertel der Gesamtnachfrage in den neuen Bundesländern wird also weiterhin über Transferzahlungen finanziert und durch regionale Importe aus den alten Bundesländern gedeckt, obwohl der Saldo aus Produktion und Absorption inzwischen nur noch etwa 10% beträgt. Dies ist bemerkenswert und erklärungsbedürftig.

Ursache ist eine veränderte makroökonomische Konstellation: Während der 1990er Jahre sicherten die Transferleistungen für die Bevölkerung Ostdeutschlands selbst bei sinkender oder stagnierender Wirtschaftsleistung einen Zuwachs an Einkommen, Konsum und Lebensqualität. Heute ist es umgekehrt: Trotz steigendem BIP und weiter fließenden Transfers ist eine Stagnation der Einkommen und damit auch der Zuflüsse in die Sozialsysteme und in das Steueraufkommen zu verzeichnen, die Arbeitslosenquote ist nach wie vor hoch und der Anteil der Bezieher von Altersrente nimmt wegen der Abwanderung erwerbsfähiger Personen und der demografischen Veränderung überdurchschnittlich zu. Daher geht der Transferbedarf kaum zurück.

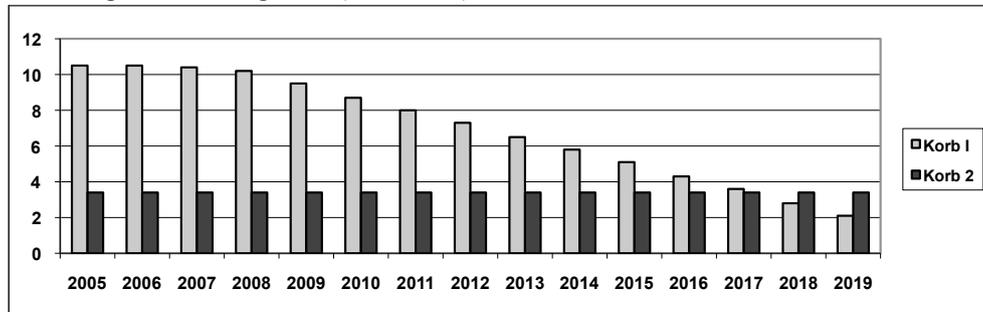
In die West-Ost-Finanztransfers gehen im Wesentlichen drei Leistungsströme ein: der Fonds Deutsche Einheit (bis 1994) sowie die Solidarpakte I und II; die Zahlungen im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs (ab 1995) und die Leistungen der Sozialversicherungskassen (vgl. Abb. 5.3).

Abbildung 5.3: Struktur und Umfang der West-Ost-Finanztransfers



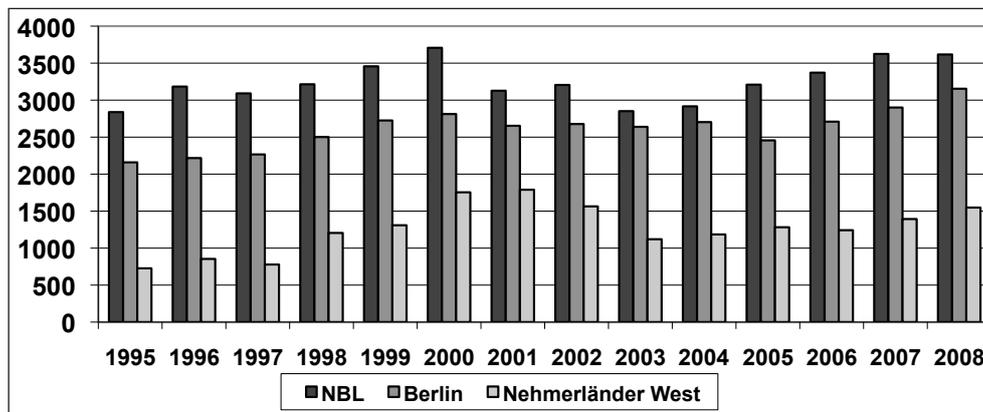
Der Leistungsumfang des Solidarpakts II wird erst ab 2009 langsam zurückgehen (vgl. Abb. 5.4).

Abbildung 5.4: Solidarpakt II (2005-2019) in Mrd. €



Der Finanzbedarf der neuen Länder aus dem Länderfinanzausgleich wird sich in den kommenden Jahren nicht oder kaum verringern (vgl. Abb. 5.5).

Abbildung 5.5: Horizontaler Länderfinanzausgleich 1995-2008. Zahlungen westdeutscher Geberländer in Mio. € an die Neuen Bundesländer (NBL), Berlin und Nehmerländer West



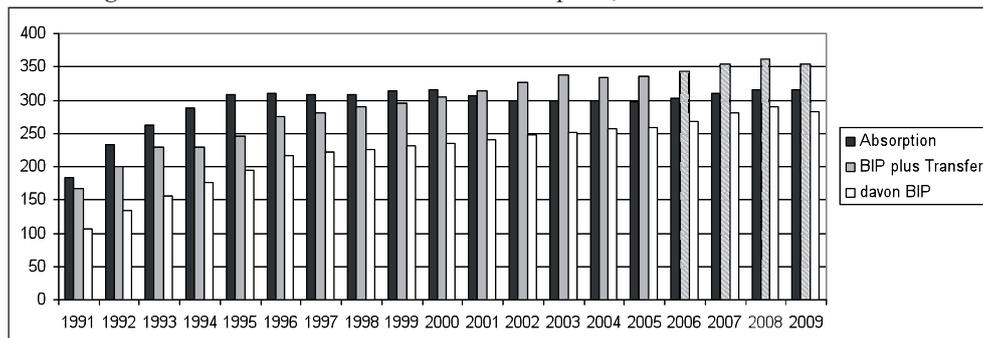
Der Transferbedarf der Sozialversicherungssysteme hängt einerseits von den Beiträgen Ostdeutscher in die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung und andererseits von den Leistungen an Ostdeutsche aus diesen Kassen ab. Dass dabei per Saldo ein West-Ost-Finanztransfer herauskommt, ist eine Folge des Leistungsgefälles, der Altersstruktur und der differierenden sozialen Lage. Da die ostdeutschen Länder einschließlich Berlins geringe durchschnittliche Einkommen, einen höheren Anteil an Rentnern, einen höheren Anteil an Arbeitslosen und Transferbeziehern und inzwischen auch eine ungünstigere demografische Bevölkerungsstruktur aufweisen, werden im Osten weniger Beiträge eingenommen, als für Leistungen ausgegeben werden muss. Angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen und demografischen

Entwicklung und der Einkommensprognose ist mittelfristig kaum mit einer Verringerung dieser gesetzlich begründeten Transfers zu rechnen, insbesondere nicht hinsichtlich der Renten- und Krankenversicherung. Diese Entwicklung ist ganz unabhängig von der Entwicklung des ostdeutschen BIP und würde nur dann anders verlaufen, wenn die Zahl der Erwerbstätigen bzw. der Arbeitsplätze, das Lohnniveau und die Steuereinnahmen in Ostdeutschland erheblich stiegen. Dies ist aber derzeit nicht der Fall und auch in näherer Zukunft nicht zu erwarten.

Halten wir fest: Die *staatlichen* West-Ost-Finanztransfers sind nicht oder kaum zurückgegangen und werden auch in Zukunft voraussichtlich nicht verschwinden. Trotzdem ist die Differenz zwischen Produktion und Absorption geringer geworden, und sie wird sich voraussichtlich bis auf Null verringern, wenn das ostdeutsche BIP weiter steigt. Die einzige Erklärung für diesen Widerspruch ist, dass es neben dem West-Ost-Finanztransfer des Staates und der Sozialversicherungen einen *privaten* Finanztransfer in *umgekehrter* Richtung (Ost-West) gibt. Ostdeutschland fungiert offensichtlich seit 2001 als Nettokapitalexporteur. Dieser Ost-West-Finanztransfer von privaten Unternehmen und Haushalten muss eine Größenordnung haben, welche der Differenz zwischen den West-Ost-Transfers von ca. 70 Mrd. Euro und dem Defizit zwischen Produktion und Absorption entspricht, also mindestens 40 Mrd. € ausmachen.

Bis zum Jahr 2000 war die Summe von BIP und Transfers kleiner als die Absorption, es kamen also per Saldo noch private Kapitalzuflüsse von West- nach Ostdeutschland hinzu, die 1995 das saldenmechanisch begründete Maximum von 62,9 Mrd. Euro erreichten und dann bis auf 10,5 Mrd. € im Jahr 2000 zurückgingen. Dabei muss es sich im Wesentlichen um private Investitionen von Unternehmen und Haushalten und um Zahlungen für den Erwerb von Sachvermögen (z.B. Gebäude, Wohnungen, Windräder, Einlagen in Unternehmen oder Stiftungen und Ähnliches) durch Westdeutsche in Ostdeutschland gehandelt haben. Seit dem Jahr 2001 überstieg nun die Summe aus BIP und Transfers die Absorption, d.h. der Saldo des privaten Kapitaltransfers wurde negativ, der Strom hat sich gedreht. Seit dem wird mehr privates Kapital aus dem Osten in den Westen transferiert als umgekehrt.

Abbildung 5.6: Differenz zwischen BIP und Absorption, Ostdeutschland in Mrd. Euro



Durch diesen Finanzstrom von Ost nach West wird saldenmechanisch ein Ausgleich zwischen steigendem Aufkommen (Summe aus ostdeutscher Wertschöpfung und Transferzuflüssen) und konstant bleibender Absorption hergestellt (vgl. Blum u.a. 2009a: 86). Seit 2001 ist also

eine neue Strukturierung der Finanztransfers zu beobachten: Es gibt weiterhin hohe staatliche West-Ost-Transfers und zugleich einen wachsenden privaten Ost-West-Kapitaltransfer aus Kapitaleinkommen und Geldvermögen. Diese Situation muss als problematisch betrachtet werden. Sie ist zwar Ausdruck einer gewachsenen Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft, aber diese kommt nicht Ostdeutschland, sondern vor allem westdeutschen Kapitaleignern zugute und fließt ab, während die Masseneinkommen, die Einnahmen der Sozialsysteme und das Steueraufkommen nicht oder nicht in gleichem Maße zunehmen. Eine gleichgewichtige Entwicklung dagegen würde über steigende Einkommen und steigende Gewinne in der aufholenden Region, also in Ostdeutschland, dazu führen, dass die innerdeutschen Transfers ebenso wie die Investitionstransfers per Saldo zurückgingen, weil mehr Ostdeutsche an der Aufbringung der Transfers und der Investitionen beteiligt wären und der Anteil der Transferempfänger zurückginge. Tatsächlich verläuft die Entwicklung aber so, dass die Zahl der Transferempfänger sich kaum verringert, dafür aber andere Akteure, nämlich die Investoren, zunehmend Gewinne und Kapitaleinkommen aus Ostdeutschland abziehen. Transferempfänger (eher im Osten) und Steuerzahler (eher im Westen) sind Verlierer, während die Bezieher von Kapitaleinkommen (eher im Westen) profitieren. Hinzu kommt, dass ein großer Teil der im Osten erwirtschafteten Gewinne *per Saldo* nicht wieder im Osten investiert wird, sondern im Westen oder im Ausland, obwohl der Investitionsbedarf im Osten nach wie vor hoch ist.

Nur ein geringer und zudem im Zeitverlauf sinkender Teil der öffentlichen Transfers verkörpert „wachstumsorientierte Ausgaben“ (Investitionen in der Produktion und der wirtschaftsnahen Infrastruktur). Dies gilt zumindest für die Zeit nach 1995; 2005 waren es 7,9 Mrd. € bzw. 4,7% der Bruttoleistungen (Blum u.a. 2009b: 117). In den Jahren davor, während der Rekonstruktionsphase, schien dies anders. Für die Zeit von 1991 bis 1996 berechnete das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) einen Anteil der „investiven Ausgaben“ an den Gesamttransfers von 14,6% (Dietrich u.a. 1998: 39f.). Alternative Berechnungen gelangten zu ähnlichen Ergebnissen (vgl. Busch 2002: 152f.; Simons 2009: 33f.). Tatsächlich aber war damals lediglich mehr Geld in Bauinvestitionen und an die Treuhandanstalt geflossen, nicht aber in den Aufbau der Produktionsbasis. Simons gelangt deshalb zu dem Schluss, dass die ostdeutsche Wirtschaft Mitte der 1990er Jahre „zu einer (bau-)subventions- und transferabhängigen, nahezu vollständig lokalisierten Ökonomie verkommen“ (Simons 2009: 222) sei. Dies betrifft auch die privaten Investitionen, die sich zunächst auf den Bausektor konzentrierten und dort für Überkapazitäten sorgten, dann aber stark zurückgingen. Gegenüber dem Investitionsboom während der 1990er Jahre hat sich das Investitionsvolumen zuletzt (2002 bis 2007) beinahe halbiert. Die Investitionsintensität (Investitionen je Einwohner), bezogen auf neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen, war seit 1990 im Osten nur in drei Jahren höher als im Westen, ansonsten durchweg geringer. Dies reflektiert sich in der Gesamtentwicklung des Wirtschaftspotenzials und in der nur sehr langsamen relativen Veränderung der Kapitalausstattung.

Der verhältnismäßig geringe direkte Beitrag der öffentlichen Transfers zum *Aufbau Ost*¹⁶ ist jedoch nicht gleichbedeutend mit der ökonomischen Wirkung der Leistungen überhaupt.

16 Als „Aufbau Ost“ wird in der bundesdeutschen Politik die Zielvorgabe bezeichnet, in den neuen Bundesländern ein selbst tragendes wirtschaftliches Wachstum zu erreichen, um die Transferabhängigkeit zu reduzieren und die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen. Er soll als abgeschlossen gelten, wenn die Lebensbedingungen in Ostdeutschland auf Westniveau gestiegen sind. Vgl. auch Bundeszentrale für politische Bildung: Aufbau Ost (http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=BUA6EN).

So geht aus einer Inzidenzanalyse des IWH hervor, dass die Transferzahlungen sowohl die Nachfrage als auch die regionale Produktion in Ostdeutschland in erheblichem Umfange stützen. Dies gilt insbesondere für die Sozialausgaben, die über den gesamten Zeitraum hinweg den größten Teil der Transferleistungen ausmachen. 2005 betrug ihr Anteil an den Bruttoleistungen rund 72% gegenüber einem Anteil der Ausgaben für die Wahrnehmung allgemeiner bundesstaatlicher Aufgaben von 7,4% und einem Anteil der Zahlungen im Rahmen der föderalstaatlichen Steuerverteilung und Finanzausgleichsregelung von 16,3% (Blum u.a. 2009b: 118; eigene Berechnungen).

Der durch die Transferleistungen in Ostdeutschland unmittelbar ausgelöste Nachfrageimpuls für den privaten Konsum, für Investitionen und für den öffentlichen Konsum wird für 2005 auf 71,5 Mrd. € veranschlagt. Daraus resultiert bei Berücksichtigung der Vorleistungskäufe eine transferinduzierte Wertschöpfung Ost in Höhe von 36,5 Mrd. €. Dies entspricht 47,6% des Umfangs der Nettotransfers (ebd.: 128, 131). Der dadurch bewirkte Effekt für die ostdeutsche Wirtschaft betrifft in etwa ein Siebtel der Produktion oder 14% des BIP. Da der Umfang der Nettotransfers (ebenso wie die Sparquote) im Zeitverlauf nur wenig variiert, kann die für 2005 getroffene Aussage auch für andere Jahre als plausible Annahme gelten.

Den Hintergrund für diese Rechnung bildet die durch frühere Untersuchungen belegte Tatsache, dass die durch die Transferzahlungen im Osten generierte Nachfrage *nur zu einem Teil* auch durch ostdeutsche Güter und Leistungen gedeckt wird, zu einem anderen Teil aber durch Güter aus Westdeutschland und dem Ausland, wie in Tabelle 5.7 dargestellt.

Tabelle 5.7: Durch Transferzahlungen generierte Nachfrage in Ostdeutschland, Jahr 2005

Ostdeutschland: Nachfrage nach Gütern wird wirksam	Verbrauchsgüter, Anteil in %	Investitions- und Gebrauchsgüter, Anteil in %
in Westdeutschland	56,5	64,9
im Ausland	10,2	13,9
in Ostdeutschland	33,3	21,2
Zum Vergleich: Westdeutschland: Nachfrage nach ostdeutschen Gütern	2,6	2,7

Quelle: Blum u.a. 2009b, eigene Berechnungen.

Der Anteil ostdeutscher Anbieter überwiegt einzig bei den Bauleistungen (72,5%) – und bei Dienstleistungen, die ihrer Natur nach fast ausschließlich dort produziert werden, wo sie verbraucht werden. Mit rund 47% der Transfersumme wird letztlich weniger als die Hälfte der Leistungen in Ostdeutschland wertschöpfungswirksam. Rund 46% der Transfers aber generieren in Westdeutschland und im Ausland zusätzliche Produktion, zusätzliche Arbeitsplätze, zusätzliche Faktoreinkommen, Steuereinnahmen usw. Der Rest von ca. 7% fließt in die Ersparnisbildung (ebd.: 133).¹⁷ Die ostdeutsche Wirtschaft profitiert von den West-Ost-Transfers also kaum mehr als die westdeutsche.

¹⁷ Die hier wiedergegebenen Daten beziehen sich auf das Jahr 2005 bzw. auf das letzte Jahrzehnt. Da der Anteil der Transferleistungen am Gesamtverbrauch Ostdeutschlands während der 1990er Jahre ungleich höher war, lag auch der Anteil der westdeutschen Produktion an den Investitions- und den Konsumausgaben in Ostdeutschland entsprechend höher. Hieraus erklärt sich das seit 1990 zu beobachtende eminente Interesse der westdeutschen Wirtschaft an der Aufrechterhaltung bzw. Ausdehnung der West-Ost-Transfers.

2.3 Die West-Ost-Transfers als Entwicklungsfall

Der Schlüssel zum Verständnis des transferinduzierten Wirkungszusammenhangs liegt im *Realtransfer*¹⁸, das heißt in den Gütern und Leistungen, die im Westen produziert, aber im Osten verbraucht werden. Obwohl der Realtransfer, oberflächlich betrachtet, als bloße Folge des Finanztransfers erscheint, bildet er in Wirklichkeit die wesentliche Seite des Transfermechanismus. Dies lässt sich aus der Parallelität von Güter- und Geldströmen herleiten: Der westdeutsche regionale Exportüberschuss gegenüber Ostdeutschland ist summengleich mit den Transferzahlungen unter Berücksichtigung privater Investitionen und ostdeutscher Nettokapitalexporte. Die ökonomischen Wirkungen treten sowohl beim Transferempfänger, also in Ostdeutschland, als auch beim Transfergeber, in Westdeutschland, auf, aber in gegensätzlicher Richtung (vgl. Busch 2002).

In Ostdeutschland bewirken die Transferzahlungen eine Expansion der Nachfrage und des Gesamtverbrauchs. Knapp die Hälfte der transferinduzierten Zusatznachfrage erweist sich in den neuen Bundesländern als wertschöpfungsrelevant, stützt hier also die Produktion, die Beschäftigung und die Einkommen. Die andere Hälfte des Wertschöpfungseffekts aber wird in Westdeutschland (bzw. im Ausland) realisiert. Während der 1990er Jahre lag dieser Anteil noch höher. So profitierte insbesondere die westdeutsche Konsum- und Investitionsgüterindustrie seit 1990 nachhaltig vom „Echo“ der Transferzahlungen in Form einer induzierten Nachfrage aus Ostdeutschland. Die Kapazitätsauslastung erhöhte sich, das Produktionsniveau stieg, ebenso stiegen die Beschäftigung, die Faktoreinkommen, die Steuer- und Beitragseinnahmen usw. Allein letztere belaufen sich auf mehr als 40 Mrd. € jährlich (Steinitz 2006: 204), was für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungen in den alten Bundesländern eine erhebliche und dauerhafte Mehreinnahme bedeutet.

In einer längerfristigen Analyse rücken jedoch noch andere Aspekte in den Blick. So zum Beispiel die Tatsache, dass der Vereinigungsboom keynesianisch geprägt war, also wesentlich nachfrageinduziert und über Budgetdefizite finanziert. Die West-Ost-Transfers wirkten in diesem Konzept „über den Umweg Ostdeutschlands wie ein Konjunkturprogramm für Westdeutschland“ (Priewe/Hickel 1991: 235) – jedoch auch mit den für derartige Programme charakteristischen Nebenwirkungen. Diese bestehen *erstens* in der Kurzfristigkeit der die Konjunktur belebenden Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen. *Zweitens* in der exorbitanten Zunahme der Staatsverschuldung, wovon langfristig eine latente Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Stabilität ausgeht. *Drittens* in der ungenügenden Entwicklung der Transferempfängerregion als Produktionsstandort. Und *viertens* in einer die Unternehmens- und Vermögenseinkommen einseitig begünstigenden Einkommensverteilung und einer zunehmenden Vermögensdiskrepanz zwischen Ost- und Westdeutschland.

Als dauerhaften Effekt verzeichnet Westdeutschland eine Zunahme seines Produktionspotenzials. Grundlage dafür war einerseits eine überproportionale Erhöhung des Kapitalstocks, welche zum Teil aus Vereinigungsgewinnen finanziert wurde, andererseits aber der Zustrom von Arbeitskräften aus Ostdeutschland, insbesondere zwischen 1989 und 1992 und dann wieder seit 1998. Die darin zum Ausdruck kommende quantitative und qualitative Verbesserung

18 Der Terminus *Realtransfer* steht in der Außenwirtschaftstheorie für den Güterfluss (Export), der infolge eines Finanztransfers entsteht, wodurch das Bilanzgleichgewicht wiederhergestellt wird. Hier meint dieser Begriff den Gütertransfer von West- nach Ostdeutschland, wodurch die Produktionslücke geschlossen bzw. der transferfinanzierte Verbrauchsüberhang realisiert wird. Davon sorgfältig zu unterscheiden sind Realtransfers im Sinne der Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat.

des Arbeitsangebots in Westdeutschland erhöhte die Produktivität des vorhandenen Kapitalstocks und bildete das Komplement zu den vorgenommenen Investitionen.

Während es sich bei dem Vereinigungsboom 1990/91 um einen kurzfristigen Effekt handelte, bewirkten die dadurch ausgelösten Investitionen in Verbindung mit der einigungsbedingten Ressourcenverschiebung und dem Zustrom von Arbeitskräften aus dem Osten in den Folgejahren für die westdeutsche Wirtschaft einen nachhaltigen Niveauschub. Der langjährige Entwicklungspfad wurde dadurch verlassen und ein signifikant höherer Pfad eingeschlagen (vgl. IWH 1996: 2, Abbildung; Müller 1998: 357-363; Müller 2000: 51). Dieser bewegt sich durchschnittlich etwa 2,5 Prozentpunkte oberhalb des bisherigen Trends (vgl. Burda/Busch 2001: 30). In makroökonomischer Betrachtung verkörpert der auf diese Weise erzielte Mehrwert den eigentlichen „Vereinigungsgewinn“ Westdeutschlands. Sein Umfang dürfte der Summe der nach Ostdeutschland geleisteten Nettotransfers entsprechen¹⁹, womit sich der Kreis innerdeutscher Finanz- und Wirtschaftsbeziehungen schließt.

Trotz des Zustroms von Milliarden Euro an Transferleistungen ist es bisher nicht gelungen, die ostdeutsche Produktionslücke vollständig zu schließen und in den neuen Ländern eine selbst tragende Wirtschaftsentwicklung zu generieren. Die Ursachen hierfür liegen nicht zuletzt im Transfermechanismus begründet: in der unterschiedlichen Wirkung der Transfers auf die ostdeutsche und die westdeutsche Wirtschaft, in der Verwendungsstruktur der Transfers, in Umfang und Struktur der Investitionen, in den ökonomischen Interessen der Akteure usw.

Für die (west-)deutsche Wirtschaft erwies es sich von vornherein als kostengünstiger, zur Deckung der Mehrnachfrage aus dem Osten die eigenen Kapazitäten aufzustocken, als Teile ihrer Produktion in die neuen Länder zu verlagern oder dort neue Kapazitäten aufzubauen. Und wenn schon neue Kapazitäten, so konkurriert Ostdeutschland hier mit osteuropäischen und asiatischen Standorten, die in vielerlei Hinsicht attraktiver sind. Dies gilt verstärkt seit der Erweiterung der Europäischen Union (2004) und seitdem die Globalisierung nicht mehr nur den Handel, sondern auch die Standorte der Produktion betrifft. Da die Realisierung der westdeutschen Mehrproduktion durch das Zusammenspiel von Finanz- und Realtransfers auf den ostdeutschen Märkten gesichert ist, erweist sich das Ungleichgewicht zwischen Produktion und Verbrauch, im Osten wie im Westen, seit zwei Jahrzehnten als relativ stabil. Die wechselseitige Bedingtheit von Produktionslücke und Produktionsüberschuss, von ostdeutschem Defizit und westdeutschem Plus im innerdeutschen Gütertausch, macht die Transferproblematik zu einem gesamtdeutschen Problem. Es lässt sich hier keine Korrektur herbeiführen, ohne dass jeweils auch die andere Seite nachhaltig davon tangiert würde. Da gegenwärtig die Vorteile für die westdeutsche Wirtschaft die mit den Transferzahlungen verbundenen Lasten übersteigen und diese Lasten zudem vom Staat getragen werden und die Wirtschaft nicht unmittelbar belasten, gibt es von Seiten der ökonomischen Akteure kaum Druck in Richtung auf eine Veränderung: Die westdeutsche Wirtschaft tut alles, um ihre Marktpräsenz im Osten zu behaupten; umgekehrt aber haben es ostdeutsche Unternehmen schwer, ihre Marktanteile – im Osten wie im Westen – zu vergrößern. Die hier momentan zu verzeichnenden Erfolge ostdeutscher Unternehmen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies generell nur in

¹⁹ Müller ermittelte für die Jahre 1990 bis 1999 eine kumulierte Differenz zwischen einer simulierten Wertschöpfung ohne Vereinigungseffekt und der tatsächlichen Wertschöpfung in Westdeutschland von 562 Mrd. € (Müller 2000: 51). Dies entspricht ziemlich genau dem Umfang der in diesem Zeitraum geleisteten Nettotransfers von 569 Mrd. €. Sofern für die Folgejahre eine analoge Rechnung zutrifft, was eine durchaus plausible Annahme ist, würde der Selbstfinanzierungsanteil der West-Ost-Transfers dicht bei 100% liegen.

konjunkturellen Prosperitätsphasen und auf „neuen“, noch nicht besetzten Märkten eine realistische Option darstellt.

Die West-Ost-Transfers sind Ausdruck einer bestimmten ökonomischen Konstellation. Sie verhindern einerseits, dass sich der wirtschaftliche Leistungsrückstand Ostdeutschlands zu einer sozialen Katastrophe auswächst. Andererseits aber bewirken sie keinen dauerhaften wirtschaftlichen Aufschwung, keinen durchgreifenden Aufholprozess, durch den Ostdeutschland transferunabhängig werden könnte. Die Erklärung dafür ist in dem durch den Finanz- und Realtransfer generierten *Kreislaufprozess* zu suchen, in welchem westdeutsche Mehrproduktion und ostdeutscher Transferbedarf einander bedingen. Durch den Finanz- und Güterstrom aus Westdeutschland wird die ostdeutsche Produktions- und Einkommensentwicklung gebremst und ein selbst tragender Aufschwung blockiert. Bezeichnend dafür ist, dass die Aufbringung der Transfers weder durch Einsparungen noch durch „Solidaropfer“ bewerkstelligt wird, sondern durch eine zusätzliche Produktion, die sich letztlich selbst finanziert. Die Basis dafür bildet die seit 1990 zu beobachtende Potenzialverschiebung von Ost nach West und die Akkumulation neuen Sachkapitals in westdeutscher Hand. Westdeutschland ist dadurch wirtschaftlich eindeutig stärker geworden, Ostdeutschland aber tendenziell schwächer.

3. Ostdeutsche Transferökonomie und fragmentierte Entwicklung

Aus der Entwicklungstheorie ist die Erkenntnis geläufig, dass ein Ressourcentransfer und Importüberschuss für das Empfängerland nicht einen nachholenden Entwicklungsprozess auslöst, sondern im Gegenteil den Entwicklungsrückstand konserviert und die wirtschaftliche Abhängigkeit weiter verstärkt (vgl. Riese 1986: 157f.).

Überträgt man diese Theorie auf das ostdeutsche Problem, so findet sie Bestätigung: Der regionale Finanz- und Gütertransfer hat im Beitrittsgebiet kein „Wirtschaftswunder“ ausgelöst. Selbst innerhalb von zwanzig Jahren wurde keine selbst tragende Entwicklung erreicht. Für das Aufholen gegenüber den alten Bundesländern werden immer größere Zeiträume veranschlagt: inzwischen betragen die Schätzungen bis zu 320 Jahre (vgl. Beyerle 2008). Dies unterscheidet Ostdeutschland signifikant von einigen Ländern Mittel- und Osteuropas (Tschechien, Slowenien), wo es inzwischen gelungen ist, trotz ungünstigerer Ausgangsbedingungen an europäisches Niveau anzuschließen.

Wirtschaftliche und demografische Disparitäten induzieren bzw. erzwingen Transfers – intendierte wie nicht-intendierte, politisch gesteuerte und gegen politische Intentionen entstehende. Wachsende Disparitäten ziehen also wachsende Transfers nach sich, die aber je nach Ausgestaltung die divergente Entwicklung kaum korrigieren, häufig sogar verstärken. Dieses Ergebnis kann zu einem besseren Verständnis auch der Transfers zwischen den Regionen in Westdeutschland oder zwischen den Ländern des EU-Wirtschafts- und Währungsverbundes beitragen. Die zunehmenden Divergenzen innerhalb der EU, insbesondere zwischen Deutschland mit einer stark unterdurchschnittlichen Lohnstückkostenentwicklung und hohen Handelsbilanzüberschüssen und den südeuropäischen Ländern mit einer umgekehrten Konstellation, erfordern heute schon erhebliche Transfers, um ein Auseinanderbrechen des Wirtschafts- und Währungsverbundes zu verhindern. Offensichtlich ist Standortwettbewerb kein geeignetes Verfahren innerhalb eines Währungsverbundes.

Ein selbst tragender Aufschwung hat sich seit 1990 in Ostdeutschland nicht eingestellt. Dies wäre der Fall, wenn der Konsum und die Investitionen in Ostdeutschland per Saldo auch durch in Ostdeutschland erzielte Einkommen und Gewinne respektive durch die Produktion in Ostdeutschland erwirtschaftet würden. Allerdings hat sich die Hypothese eines ostdeutschen Mezzogiorno bisher ebenso wenig bewahrheitet. Das zeigen die neuartigen Entwicklungen der Transferökonomie, die wir oben detailliert dargestellt haben. Das Problem und die Spezifik der ostdeutschen Entwicklung nach 1995 ist nicht ein flächendeckender Rückstand, sondern *Fragmentierung* – und sie ist auch die Ursache für die besondere Verfasstheit der innerdeutschen Transferökonomie.

Nach der weitreichenden Deindustrialisierung der ersten Jahre entstand eine in Teilen durchaus leistungsfähige Wirtschaft und Infrastruktur – aber eben eine fragmentierte, die durch Transfers zwischen West- und Ostdeutschland zusammengehalten werden muss. Paradoerweise geschieht dies durch *Finanztransfers in beide Richtungen*: öffentliche Finanztransfers von West nach Ost, vor allem Sozialtransfers und Transfers in die Haushalte der ostdeutschen Länder und Kommunen, und private Finanztransfers (Nettokapitalexport) aus Rückflüssen und Gewinnen, bei denen der Saldo inzwischen von Ost nach West zeigt. Hierin unterscheidet sich diese Art von Transferökonomie vom italienischen Mezzogiorno. Bislang sind die öffentlichen West-Ost-Transfers noch größer als die privaten Ost-West-Transfers. Dies muss aber nicht so bleiben. Unsere Hypothese ist, dass diese doppelten Transfers weiter bestehen werden, sich der Saldo aber zwischen dem weiterhin hohen Zustrom öffentlicher Mittel (vor allem Sozialtransfers und Länderfinanzausgleich) und einem wachsenden Abfluss privater Kapitalströme aus Gewinnen und Rückflüssen perspektivisch verringern und möglicherweise bis 2020 ausgleichen wird.

Das Paradoxe dieser Entwicklung besteht darin, dass der private Nettokapitalexport Gewinne und Einkommen gerade aus denjenigen Regionen abzieht, welche gleichzeitig die höchsten öffentlichen Transfers, vor allem Sozialtransfers, beziehen. So zeigen Untersuchungen über die erneuerbaren Energien in der Prignitz, die eine der höchsten Konzentrationen von rentablen Windkraftanlagen in Deutschland aufweist, dass die Region davon wirtschaftlich so gut wie nicht profitiert (Thie 2006). Solche privaten Investitionen ganz überwiegend externer Investoren erwirtschaften inzwischen stetig hohe Rückflüsse. Der Bedarf an Investitionen für neue wirtschaftliche Entwicklungen in der Region wird durch diese aber nicht gedeckt oder müsste wieder bei externen Investoren von außen eingeworben werden. Nicht im Finanz- und Güterfluss zwischen den Regionen an sich liegt also das Problem, sondern darin, dass einige Regionen, darunter viele ostdeutsche, dabei permanent an Wertschöpfung verlieren. Die Vermögensbildung externer Investoren, welche Grundstücke, Firmen, Produktivvermögensanteile, Windräder oder Schuldverschreibungen kaufen und Mieten, Pachten, Dividenden, Gewinnanteile oder Zinsen dafür beziehen, ermöglicht zwar Investitionen, die Erträge daraus aber fließen ab und die Bevölkerung, die Unternehmen oder die Kommunen der zurückbleibenden Region verschulden sich, während die Bevölkerung in Regionen mit positivem Nettokapitalverkehrssaldo Vermögen bildet und Einkommen daraus erzielt. Zugleich fließen weiterhin hohe öffentliche Finanztransfers in die Region, insbesondere Sozialtransfers: Statt eines selbst tragenden Aufschwungs ist im Ergebnis des *Aufbau Ost* eine abhängige Transferökonomie mit einem doppelten Transferstrom entstanden.

Diese Art der Transferökonomie kann man nur verstehen, wenn man die drei aufeinander aufbauenden Schritte ihrer Entstehung berücksichtigt. Die ersten beiden Schritte haben wir oben bereits ausführlich nachgezeichnet, sie seien hier noch einmal kurz resümiert.

Erstens: Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden in den beiden deutschen Staaten parallel eine kapitalistische und eine staatssozialistische Variante des fordistischen Wirtschafts- und Sozialmodells – jeweils in entgegengesetzte Wirtschafts- und Militärbündnisse eingebunden. Beide gerieten in den 1970er und 1980er Jahren in eine weltweite Umbruchkonstellation, an deren Bewältigung das staatssozialistische Wirtschafts- und Sozialmodell wirtschaftlich, politisch und kulturell scheiterte, was bekanntlich dazu führte, dass die SED-Herrschaft durch eine politische Massenbewegung beseitigt wurde und die DDR als „Beitrittsgebiet“ Teil der Bundesrepublik wurde. Im Westen dagegen wurde das Wirtschafts- und Sozialmodell durch inkrementelle Anpassungen, Demontage und Umverteilung von Lasten und Gewinnen spezifisch an die veränderten Bedingungen des Umbruchs angepasst – ohne allerdings bislang die zentralen Probleme des fordistischen Produktions- und Sozialmodells progressiv aufheben zu können (vgl. Kapitel 4).

Zweitens: Unter den gegebenen Voraussetzungen einer schnellen staatlichen Einheit mit Institutionentransfer, Elitenaustausch und Privatisierung der zuvor staatseigenen Betriebe sollte die wirtschaftliche Integration und Entwicklung in Ostdeutschland als *Nachbau des westdeutschen Wirtschafts- und Sozialmodells* erfolgen. Dieses Konzept musste scheitern, weil sich das westdeutsche Wirtschafts- und Sozialmodell bereits selbst in Erosion, Krise, Demontage und Umbau befand. Dem Transformationsschock schloss sich daher Mitte der 1990er Jahre nicht der erhoffte selbst tragende Aufschwung an, sondern eine weitreichende Deindustrialisierung mit hoher Erwerbslosigkeit, starker selektiver Abwanderung und Schrumpfung. Der *Aufbau Ost* als Nachbau West scheiterte: Ostdeutschland fiel hinsichtlich Wachstum, Produktivität, Einkommen und Investitionen nach einigen Jahren des Aufholens wieder hinter die westdeutsche Entwicklung zurück, die Arbeitslosenquote blieb fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland und Ostdeutschland wurde Vorreiter bei der ‚Bewältigung‘ sozialer Probleme durch Segregation und sekundäre erwerbsgesellschaftliche Integration (vgl. Kapitel 15).

Drittens aber führten die öffentlichen und privaten Investitionen, der politisch und finanziell gestützte Aufbau Ost und die Rekonstruktion der besonderen Mitgegebenheiten und Stärken der verbliebenen ostdeutschen Betriebe, Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie die Qualifikation und das Engagement der ostdeutschen Bevölkerung wie der hinzugekommenen neuen Eliten und der Raumpioniere²⁰ zu einer *selektiven Entwicklung neuer wirtschaftlicher und kultureller Potenziale* (vgl. Links/Volke 2009), oft außerhalb der intendierten Aufbaupfade. Ergebnis war nicht, wie ursprünglich erhofft, eine flächendeckend wiedererstandene, womöglich sogar effizientere und modernere fordistische Wirtschaftsstruktur; auch nicht die prognostizierte neue Dienstleistungsgesellschaft. Vielmehr entstand eine *punktuell* sehr leistungsfähige, im Ganzen aber unterentwickelte und fragmentierte Wirtschaft, die die im Um-

20 Als Raumpioniere werden Akteure bezeichnet, die brach gefallene Ressourcen bzw. städtische oder ländliche Räume durch Experimentieren neuen Verwendungen zuführen. Raumpioniere sind häufig Personen, die regionale Problemkonstellation aus einer *externen* Perspektive reflektieren; sie kommen häufig von außen oder sind Rückwanderer, die aus der Fremde andere Sichten und Erfahrungen mitbringen und diese bei der Re-Allokation regionaler Ressourcen experimentell einsetzen. Im Erfolgsfall können so neue Akteurskonstellationen entstehen, neue Funktionen gefunden und regionale Entwicklungen auf veränderten Pfaden in Gang kommen. Der Begriff ist wahrscheinlich erstmalig in Oswald/Overmeyer(2001) verwendet und u.a. durch Matthiesen (2008) und Kil (2004) in der wissenschaftlichen Diskussion verbreitet worden.

bruch entstehenden Nischen und Lücken durch innovative Strategien nutzt und die ostdeutschen Gegebenheiten und Mitgegebenheiten dabei geschickt versteht zu mobilisieren (Behr/Schmidt 2005). Der flächendeckende Nachbau West misslang, aber es entstanden Fragmente einer effizienten und offensichtlich über die alte Industriestruktur hinausweisenden Wirtschaft.

Diese seit 2002 beobachtbaren neuen Entwicklungen bestätigen die bereits im ersten Bericht der sozioökonomischen Berichterstattung (SOFI u.a. 2005) aufgestellte These einer *fragmentierten* Entwicklung in Ostdeutschland:

- Wir beobachten *eine gegenläufige wirtschaftliche Entwicklung* zwischen Betrieben und Wirtschaftsklustern: einerseits Unternehmen, die erfolgreich auf den Weltmärkten, europäischen oder auch regionalen Märkten agieren, steigende Umsätze und Gewinne vorweisen können, andererseits solche, die ausschließlich lokal agieren, wegen der zurückgehenden Bevölkerung und der stagnierenden Einkommen überwiegend schrumpfen, von Subventionen abhängig sind oder ihre Selbstständigkeit und regionale Einbettung verlieren, aus regionalen Wirtschaftskreisläufen ausgekoppelte Filialen überregionaler Unternehmen werden – mit der Konsequenz der weiteren Verringerung regionaler Wertschöpfung und eines finanziellen Mittelabflusses gerade aus wirtschaftsschwachen Regionen.
- Fragmentierung zeigt sich auch in den zunehmenden *regionalen Disparitäten* (vgl. Kapitel 6), die nicht nur zwischen ost- und westdeutschen Regionen bestehen, sondern auch zwischen den eher kleinen und dicht besiedelten aufsteigenden Regionen (wie Jena, Dresden oder dem Berliner Umland) und vielen Regionen mit großen wirtschaftlichen und sozialen Problemen abnehmender Wirtschaftskraft, selektiver Abwanderung und ggf. stark schrumpfender Bevölkerung (wie Ostvorpommern, Uckermark oder Lausitz).
- Ein dritter Aspekt von Fragmentierung ist die zunehmende *soziale Segregation*, vor allem ihr neuer Charakter. Soziale Unterschiede, Verlierer und Gewinner gab es auch in Westdeutschland vor dem Umbruch, insbesondere im Zusammenhang mit dem Strukturwandel und der funktionalen Neuorientierung ganzer Regionen – man denke nur an die Werften oder das Ruhrgebiet. Die im Umbruch und insbesondere in Ostdeutschland zu beobachtende neue Art sozialer Segregation hat aber einen anderen Charakter, weil ganze Regionen und Bevölkerungsteile ‚überflüssig‘ werden – und vor allem, weil sie durch das neu entstandene institutionalisierte System der *sekundären Integration* dauerhaft in einem sich reproduzierenden Status der Überflüssigkeit verbleiben (Land/Willisch 2005a) und außerhalb oder am Rande des Wirtschaftskreislaufs ohne oder nur in prekären Beschäftigungsverhältnissen mit Transfers und Subventionen am Leben gehalten werden müssen. Dabei wird der zentrale Funktionszusammenhang des Wirtschafts- und Sozialmodells – der Zusammenhang von Arbeit, Produktivität, Lohneinkommen und Konsum – für vergleichsweise hohe Bevölkerungsanteile – in Ostdeutschland regional bis zu 40% – suspendiert. Gleichzeitig wachsen die oberen Einkommen überproportional. Für eine ausführlichere Darstellung dieses Zusammenhangs verweisen wir auf den ersten Bericht der sozioökonomischen Berichterstattung sowie auf eine Reihe weiterer Publikationen.²¹

21 Bericht zur Lage in Ostdeutschland 2006. Vgl. auch Alder u.a. 2004.