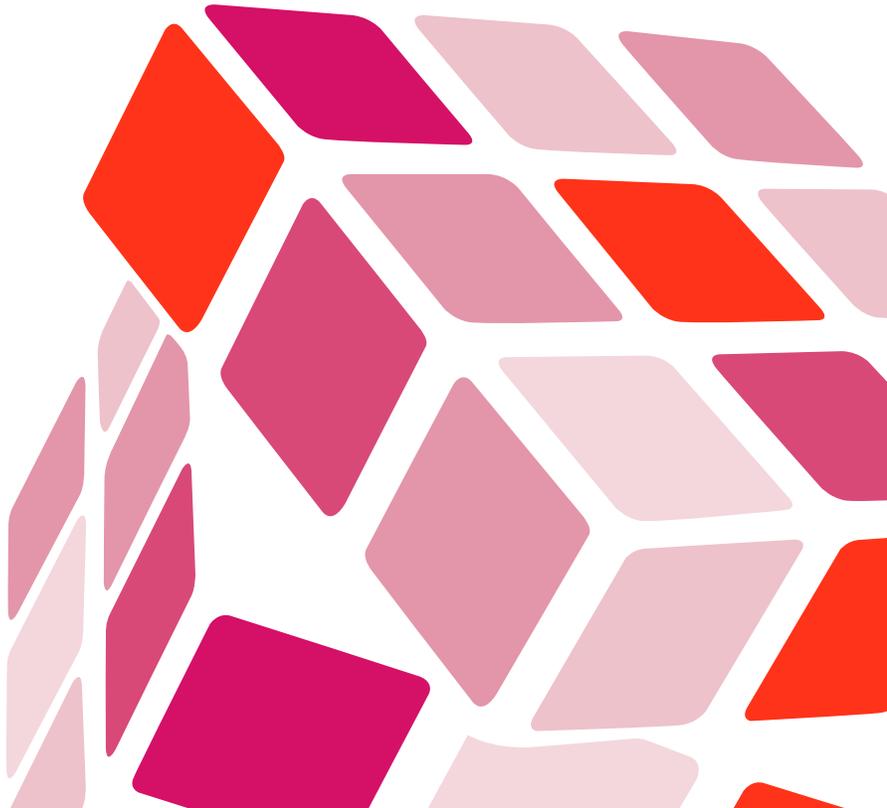


**GESELLSCHAFT**

# **VERSPRECHEN NICHT ERFÜLLT**

**ZUR WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG  
OSTDEUTSCHLANDS SEIT DEM HERBST 1989**

**KLAUS STEINITZ UND AXEL TROOST**



# INHALT

Vorbemerkung	2
1 Konvergenz und Divergenz	3
2 Die widersprüchliche wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands vom Herbst 1989 bis heute	5
3 Exkurs zu Problemen der Landwirtschaft und der ländlichen Räume	14
4 Vergleich der Entwicklung Ostdeutschlands nach der Vereinigung mit der Transformation anderer ehemaliger staatssozialistischer Länder Osteuropas	17
5 Funktion und Wirksamkeit der Treuhandanstalt	18
6 Demografische Veränderungen in Ostdeutschland	20
7 Fast drei Jahrzehnte vereinigt Deutschland – Verfassungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erreicht	22
8 Perspektiven für die weitere Entwicklung in Ostdeutschland	27
Literatur	34

## VORBEMERKUNG<sup>1</sup>

Die Herstellung der deutschen Einheit durch die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 und der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 setzten in den neuen Ländern einen Adaptions- und Transformationsprozess in Gang, der alle gesellschaftlichen Bereiche, die Arbeit und das Leben der Menschen erfasste und sich über mehrere Generationen erstreckte. In den alten Ländern dagegen stellt sich die deutsche Vereinigung vor allem als Inkorporations- und Integrationsprozess dar, der zudem durch die Entwicklung der EU überlagert wird, insbesondere durch die Krisen, welche die europäische Integration und die Globalisierung in den letzten zehn Jahren beglei-

tet haben, sowie die Herausforderungen, die sich aus der größeren Rolle Deutschlands in Europa ergeben. Insofern ist die Wahrnehmung der Vereinigungsproblematik in Ost und West grundverschieden, ebenso der Rückblick der Menschen auf die DDR und die frühere BRD. Dies zeigt sich in Differenzen bei der historischen Bewertung der deutschen Zweistaatlichkeit, aber auch in den von Missverständnissen, Verfälschungen und Fehlwahrnehmungen geprägten Debatten um den Solidaritätszuschlag, den Solidarpakt, die Transferzahlungen, den Aufbau Ost, die Staatsverschuldung und anderes mehr. Die kontrovers verlaufende Diskussion ist bis heute nicht abgeschlossen.

<sup>1</sup> Die vorliegende Analyse der Prozesse, Zusammenhänge, Widersprüche und bisherigen Ergebnisse der Vereinigung Deutschlands, vom Herbst 1989 bis heute, stützt sich in einigen Teilen auf das letzte zusammenfassende Kapitel zur ostdeutschen Entwicklung im «Memorandum 2015» der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Für die vorliegende Ausarbeitung wurde die umfassende Literatur zur ostdeutschen Entwicklung und zu den Problemen der deutschen Vereinigung ausgewertet (vgl. Literaturverzeichnis im Anhang).

Lange Zeit bestimmten die wirtschaftliche Misere in den neuen Bundesländern sowie die Erfolge und Defizite, Gewinne und Kosten des Zusammenwachsens beider Landesteile den Vereinigungsdiskurs. Eine zentrale Rolle spielten dabei die anfangs getroffenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die Wirkungen der überstürzten Währungsunion, die fatalen Konsequenzen der Treuhandpolitik für die ostdeutsche Industrie, die Zerstörung der Forschungslandschaft und anderes mehr, wodurch im Osten eine «Vereinigungskrise», im Westen dagegen ein «Vereinigungs-Boom» ausgelöst wurde. In der Folge erregten vor allem die hohe Arbeitslosigkeit und der nicht enden wollende Ost-West-Exodus großer Bevölkerungsteile, die Fortschritte bei der Lohnangleichung und beim Konsum in den neuen Ländern bei gleichzeitiger Stagnation der Reallöhne im Westen das öffentliche Interesse.

Mit der Entfaltung der transfergestützten und staatlich subventionierten wirtschaftlichen Dynamik schien der Absturz der ostdeutschen Wirtschaft in den Jahren 1990/91 überwunden und der Osten auf den richtigen Weg gebracht. Aber der Aufschwung erlahmte bereits Mitte der 1990er Jahre und kam gegen Ende des Jahrzehnts, ohne dass das Konvergenziel erreicht wurde, weitgehend zum Erliegen. Seitdem sind bei der Angleichung an das Westniveau auf den meisten Gebieten nur noch geringe Fortschritte zu verzeichnen. Weder gibt es im Osten (außer Berlin und in Ansätzen Leipzig) eine Metropolenregion noch große, überregionale Wirtschaftscluster, eine nennenswerte Anzahl von Großbetrieben oder Konzernzentralen (außer der Deutschen

Bahn), die die Wertschöpfungsintensität fördern könnten. All dies ist – und bleibt auch künftig – im Altbundesgebiet konzentriert, woraus sich das anhaltende West-Ost-Gefälle im Produktivitäts-, Innovations-, Einkommens-, Vermögens- und Lebensniveau weitgehend erklärt.

Aber auch im Westen eskalieren die sozialen und finanziellen Probleme, wächst die Polarisierung zwischen Arm und Reich sowie die regionale Differenzierung. Die tiefen Ost-West-Unterschiede beim wirtschaftlichen Entwicklungsniveau sowie bei den Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen werden durch ein Süd-Nord-Gefälle ergänzt. Zudem versagt die Politik bei der Lösung wichtiger Zukunftsfragen wie Energiewende, Infrastrukturausbau, Digitalisierung, Bildung, Gesundheit, Pflege sowie Aufnahme und Integration von Flüchtlingen. Auch versiegen allmählich die positiven Impulse aus der Vereinigung, die «Vereinigungsdividende» ist verschwunden, während bestimmte Belastungen fortbestehen.

Das Verhältnis zwischen Ost und West ist bis heute nicht frei von Spannungen. Trotzdem bewerteten in einer Umfrage, die 25 Jahre nach dem Mauerfall durchgeführt wurde, 75 Prozent der Ostdeutschen die Vereinigung im Rückblick vom Ergebnis her als positiv; bei den Westdeutschen sind es dagegen nur 48 Prozent. Viele Menschen in Ostdeutschland sehen sich auch materiell als Gewinner der Einheit. Seit 1990 sind fast drei Jahrzehnte vergangen, und die Wahrnehmung des Umbruchs im Osten und der deutschen Einheit ist, verglichen mit früher, eine andere geworden. Dies ist einerseits auf die Zeit zurückzuführen:

Inzwischen ist eine neue Generation herangewachsen, deren Problemsicht hauptsächlich von Gegenwarts- und Zukunftsfragen bestimmt wird und weniger von der Vergangenheit. Andererseits sind in der Zwischenzeit neue Probleme entstanden, die die alten überlagern. Neue Ansichten, Denkmuster, Lebensstile und Zukunftserwartungen setzen sich durch, alte verlieren an Relevanz. Dazu gehört auch, dass die deutsch-deutsche Geschichte auf neue Art und Weise reflektiert und diskutiert wird.

Nach fast 30 Jahren sind die Menschen im Osten mehrheitlich im vereinigten Deutschland angekommen, obgleich ihre DDR-Herkunft bis heute in der Bundesrepublik als eine Art «Migrationshintergrund» gilt. Für die Westdeutschen dagegen waren der Druck der Umstände und die Dynamik des Wandels viel geringer, weshalb viele glauben, immer noch in der alten Bundesrepublik zu leben. Mit der Akzeptanz der deutschen Einheit ist eine Blickverschiebung verbunden – von der Transformation zur Integration und von der Vergangenheit zur Gegenwart und Zukunft. Im Zentrum stehen heute die deutsche und europäische Integration, während die getrennte, da geteilte deutsche Vergangenheit in den Debatten kaum mehr eine Rolle spielt. Dies betrifft auch den «Sozialismus», von dem 63,4 Prozent der Ostdeutschen glauben,

dass er eine «gute Idee» war, die «nur schlecht umgesetzt» wurde, während rund 60 Prozent der Westdeutschen ihn prinzipiell ablehnen.

In der Zeit seit dem Beitritt der DDR sind die Konturen des vereinigten Deutschland relativ klar, auch da, wo es immer noch deutliche Disparitäten und Niveauunterschiede gibt. Hierzu gehören die unterschiedliche Dynamik der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung, die stabilen und sich reproduzierenden wirtschaftlichen und sozialen Diskrepanzen zwischen den Landesteilen sowie politische, weltanschauliche, religiöse, kulturelle und andere Besonderheiten. Setzt man diese in Beziehung zum Vereinigungsprozess, so erweisen sie sich teilweise als Integrationsdefizite und Spätfolgen einer verfehlten, da einseitig an den Interessen des westdeutschen Kapitals ausgerichteten Vereinigungspolitik. Zum Teil resultieren sie aber auch aus säkularen Prozessen oder sind neueren Entwicklungen in der Welt geschuldet. Dies gilt zum Beispiel für das Süd-Nord-Gefälle in Deutschland, aber auch für Unterschiede in der Klassen- und Schichtzugehörigkeit, bei der Religion, Kultur, hinsichtlich der Repräsentanz der Eliten in leitenden Funktionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie aktuell bei der Wahrnehmung der Migrationsaufgaben.

## 2 DIE WIDERSPRÜCHLICHE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG OSTDEUTSCHLANDS VOM HERBST 1989 BIS HEUTE

Unterzieht man die Wirtschaftsdaten für Ost- und Westdeutschland einer vergleichenden Analyse, so ist, bezogen auf den Gesamtzeitraum seit 1990, durchaus ein Konvergenzprozess zu konstatieren (vgl. Scheufele/Ludwig 2009; Busch 2011). Im konkreten Verlauf zeigt sich jedoch, dass dieser Prozess weder kontinuierlich und dynamisch noch gleichbleibend in dieselbe Richtung verlief. Es können unter dem Aspekt der Konvergenz grob drei Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands unterschieden werden.

*Die erste Phase in den Jahren 1990/91* war durch das Gegenteil einer Konvergenz – durch den Absturz der ostdeutschen Wirtschaft – charakterisiert.<sup>2</sup>

*Die zweite Phase von 1992 bis Mitte/Ende der 1990er Jahre*, die durch Aufholprozesse in der wirtschaftlichen Entwicklung und damit durch eine wirksame Konvergenz wichtiger wirtschaftlicher Indikatoren gekennzeichnet war, aber bei den jeweiligen Indikatoren differenziert verlief.

*Die dritte Phase von etwa 1997 bis heute*, in der der Aufholprozess vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen Niveaukennziffern fast zum Stillstand gekommen ist. Seit der Jahrtausendwende und speziell nach der Wirtschaftskrise 2008/09 unterscheiden sich die Wachstumsraten in den neuen und den alten Bundesländern kaum noch voneinander. Dadurch bleibt der Ost-West-Abstand in den auf die Einwohner bzw. Beschäftigten bezogenen relativen Größen etwa gleich, während er in den absoluten Größen zum Teil noch angewachsen ist.

### Die Absturz- und Zerstörungsphase 1990/91

1990/91 gab es einen starken Einbruch der ostdeutschen Wirtschaft, während die westdeutsche Wirtschaft eine Sonderkonjunktur mit hohen Wachstumsraten und einem steilen Beschäftigungsanstieg erlebte (vgl. Hickel/Priewe 1994: 22). Im Vergleich zum letzten DDR-Jahr 1989 ging das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der neuen Bundesländer 1991 auf 76,5 Prozent zurück, die Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes sank sogar auf weniger als die Hälfte (39%). Damit nahm die Ost-West-Divergenz bei entscheidenden Kennziffern zu. So sank das relative Niveau Ostdeutschlands im Vergleich zu Westdeutschland (jeweils = 100) 1991 gegenüber 1989 bei der Arbeitsproduktivität (BIP je Erwerbstätigen) von 44,2 auf 34,9 Prozent und beim BIP je Einwohner von 54,9 auf 33,3 Prozent. Der stärkere Rückgang des relativen Niveaus des BIP je Einwohner im Vergleich zum BIP je Erwerbstätigen spiegelt den Einbruch des Arbeitsmarkts wider: Die Zahl der Erwerbstätigen fiel 1991 gegenüber 1989 von 8,9 auf 6,8 Millionen (auf rund 76%). Der Rückgang der Erwerbstätigenzahl um ein Viertel in nur zwei Jahren führte zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit

<sup>2</sup> Die folgenden quantitativen Angaben zur Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands beziehen sich auf die neuen Bundesländer ohne Berlin. Sie beruhen vor allem auf den Daten des Statistischen Bundesamtes, des Arbeitskreises Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Ergebnissen der Umrechnung der Daten der DDR-Statistik auf die in der Bundesrepublik angewandte Methodik von Gerhard Heske (2005), Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle und von Udo Ludwig (2017) sowie auf die Jahresberichte der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit.

keit: von einer zu vernachlässigenden Größe zur DDR-Zeit auf über 800.000 im Jahr 1991 und zu einer doppelt so hohen Arbeitslosenquote wie in den alten Bundesländern.

Auf der Grundlage der hohen West-Ost-Transferzahlungen, insbesondere im Rahmen des Fonds Deutsche Einheit, wurden schon mit Beginn des Vereinigungsprozesses beträchtliche Stimuli für einen erhöhten Verbrauch in Ostdeutschland wirksam. Sie beförderten eine Entwicklung entscheidender Nachfragegrößen bzw. Verwendungskennziffern des BIP, die sich von den regionalen Produktionsleistungen stark unterschied (vgl. hierzu auch Abschnitt 6). Diese Prozesse in dieser ersten Phase des Vereinigungsprozesses spielen eine wichtige Rolle für eine realistische und differenzierte Analyse der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer und für eine kritische Bewertung der Vereinigungspolitik der Bundesregierung unter Helmut Kohl.

Es ist kein Zufall und auch nicht auf die Schwierigkeiten zurückzuführen, die damit zu tun haben, wenn man die in der DDR-Statistik ausgewiesenen Daten mit denen der Bundesrepublik vergleicht, dass alle offiziellen Berichte und Analysen der ostdeutschen Entwicklung auf dem Jahr 1991 als Basisjahr beruhen. Damit kann die herrschende Politik zwei Effekte für sich verbuchen. Erstens werden die verheerenden Folgen der Schocktherapie und vor allem der Tätigkeit der Treuhandanstalt als Vollzugsorgan der westdeutschen Kapitalinteressen weitgehend ausgeblendet. Zweitens werden die Ergebnisse der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland in der Zeit nach der Vereinigung in einem für eine seriöse Bewertung unzulässigen

Maße beschönigt. In den Jahresberichten zum Stand der deutschen Einheit, die die Bundesregierung jedes Jahr publiziert, wird zum Beispiel als Ausdruck der guten Vereinigungspolitik der Zuwachs des BIP 1995 gegenüber 1991 um rund 30 Prozent gefeiert, während die Tatsache, dass er 1995 gegenüber dem letzten vollständigen DDR-Jahr 1989 nur ein Prozent betrug, verschwiegen wird. Beim Wachstum der Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes ist diese Diskrepanz noch weit größer. Bei einem Zuwachs 1995 gegenüber 1991 um rund 25 Prozent war die Bruttowertschöpfung 1995 gegenüber 1989 um 25 Prozent niedriger, das heißt, sie wies einen *Rückgang* von 25 Prozent auf (berechnet nach Heske 2005: 249). Erst 24 Jahre nach der deutschen Vereinigung wurde in den neuen Bundesländern wieder der Produktionsumfang des Verarbeitenden Gewerbes der DDR des Jahres 1989 erreicht.

Dafür, dass die Zusammenbruchphase 1990/91 unbedingt zu berücksichtigen ist, spricht vor allem, dass sich in dieser Zeit infolge der fehlerhaften Vereinigungspolitik Bedingungen herausgebildet haben, die die wirtschaftliche Konvergenz langfristig und tief greifend negativ beeinflusst haben und auch weiterhin beeinflussen werden und die kaum wieder rückgängig zu machen sind. Diese Bedingungen und Faktoren könnten grob folgendermaßen zusammengefasst werden:

- weitgehende Liquidierung der in der DDR bestehenden Großbetriebe und Herausbildung einer kleinteiligen Betriebsgrößenstruktur, umfassende Zerstörung regionaler, gesamtwirtschaftlicher und auch internationaler Verflechtungen und Wertschöp-

fungsketten und Umwandlung vieler Betriebe, die Bestandteile solcher Verflechtungen und Wertschöpfungsketten waren, in verlängerte Werkbänke westdeutscher Großunternehmen;

- Wegbrechen der Exportmärkte vor allem in Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie in anderen RGW-Ländern;<sup>3</sup>
- Beseitigung der meisten großen Forschungszentren der Akademie der Wissenschaften und der Kombinate bei gleichzeitig starkem Rückgang der Anteile der Forschungs- und Entwicklungsausgaben an den Gesamtaufwendungen der Produktion sowie der in Forschung und Entwicklung (FuE) Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten;
- eine beträchtliche Lücke zwischen der Größe des produzierten und des im Inland verwendeten BIP in den neuen Bundesländern – ständiger Überschuss des verwendeten BIP immer noch bei 15 bis 20 Prozent des produzierten BIP (Ludwig 2017: 605).

Hier soll noch etwas näher auf die kleinteilige Betriebsgrößenstruktur, die vor allem infolge der Schocktherapie und der rücksichtslosen Privatisierung der Treuhandanstalt (vgl. hierzu Abschnitt 4) entstanden ist, und auf einige damit zusammenhängende Probleme und Konsequenzen eingegangen werden.<sup>4</sup>

Die insgesamt Beschäftigten verteilten sich 2016 in Ost- und in Westdeutschland wie folgt auf die verschiedenen Betriebsgrößen (Angaben in Prozent):

**Tabelle 1: Betriebsgrößenstrukturen in Ost und West nach Anzahl der Beschäftigten**

	Ost	West
1–9 Beschäftigte	20	15
10–49 Beschäftigte	29	27
50–249 Beschäftigte	29	27
über 250 Beschäftigte	22	31

Quelle: IAB (2016); Betriebspanel Ostdeutschland 2015

Der Beschäftigtenanteil der größeren Betriebe ab 250 Beschäftigten lag in Westdeutschland um 40 Prozent höher als in Ostdeutschland. Hier war der Anteil dieser Betriebe etwa gleich groß wie der der Kleinbetriebe, während deren Anteil in Westdeutschland das Doppelte betrug. Dieser West-Ost-Unterschied steigt innerhalb der letzten Gruppe (über 250 Beschäftigte) weiter an. In den Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten war der Beschäftigtenanteil mehr als doppelt so hoch wie in Ostdeutschland. Hinzu kommt, dass es in Ostdeutschland bis heute kaum Konzernzentralen mit wertschöpfungsintensiven Funktionen gibt. Im Verarbeitenden Gewerbe waren diese West-Ost-Größenunterschiede noch ausgeprägter. In der Betriebsgröße über 1.000 MitarbeiterInnen lagen die Beschäftigtenanteile bei 27 Prozent bzw. 12 Prozent.

Die Auswirkungen der Betriebsgrößenstrukturen auf die Arbeitsproduktivität wird an den Produktivitätsunterschieden

<sup>3</sup> RGW ist die Abkürzung für Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, einer internationalen Organisation der sozialistischen Staaten unter Führung der Sowjetunion, die von 1949 bis 1991 Bestand hatte. <sup>4</sup> Die folgenden Angaben wurden zusammengestellt auf der Grundlage von: IAB-Betriebspanel 2015; IAB-Forschungsbericht 16/2017, Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland und mögliche Erklärungsfaktoren; Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2016.

den zwischen den Betriebsgrößen deutlich. Die Produktivität je Beschäftigten in Westdeutschland in Betrieben ab 500 Beschäftigte gleich 100 Prozent gesetzt, betrug diese in Ostdeutschland in den Größengruppen 1–9: 51 Prozent, 10–49: 63 Prozent und 50–249: 80 Prozent. Die West-Ost-Unterschiede in der Produktivität lagen in allen Betriebsgrößen bis 249 Beschäftigten nicht höher als 15 Prozentpunkte, in der Größengruppe ab 250 Beschäftigten jedoch bei über 30 Prozentpunkten.

Der direkte Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Produktivität im Ost-West-Vergleich wird durch die Beziehungen der Betriebsgröße zu anderen Indikatoren wie FuE-Intensität und Innovationen unterstrichen. In Westdeutschland waren von den in FuE Beschäftigten 56 Prozent in größeren Betrieben (ab 250 Beschäftigten) tätig, in Ostdeutschland nur 30 Prozent. Die höhere FuE-Intensität in Westdeutschland schlägt sich auch in einem höheren Anteil der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Westdeutschland im Vergleich zu Ostdeutschland nieder, die Produkt- und Prozessinnovationen durchführen (2014 lagen diese Anteile in Westdeutschland jeweils um rund 6 Prozentpunkte höher als in Ostdeutschland; IAB 2016: 86 ff.).

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass etwa die Hälfte des ostdeutschen Produktivitätsrückstands von 25 bis 30 Prozent auf die kleinteilige Größenstruktur der ostdeutschen Wirtschaft, mit Ausnahme der Landwirtschaft, zurückzuführen ist. Die in den verschiedenen Quellen ausgewiesenen Rückstände differieren teilweise. Diese Unterschiede betragen aber jeweils nur wenige Prozentpunkte und ändern nichts

an den getroffenen Grundaussagen. Interessant bei diesem Ost-West-Vergleich ist, dass der Anteil der Beschäftigten für Tätigkeiten, die eine abgeschlossene Berufsausbildung bzw. einen Hochschulabschluss forderten, in Ostdeutschland höher lag: Er betrug 2015 in Ostdeutschland 80 Prozent und in Westdeutschland 71 Prozent (ebd.: 16).

### Die Phase einer starken Konvergenz

In dieser zweiten Entwicklungsphase 1992 bis 1995/96 übertraf das Wirtschaftswachstum im Osten das des Westens. In diesem Jahrfünft verringerte sich der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland im BIP je Einwohner um mehr als 20 Prozentpunkte. Setzt man jedoch 1989 als Basis an, so waren es (wegen des Absturzes 1990/91) nur 10 Punkte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Konvergenz war dies die insgesamt erfolgreichste Periode in der Entwicklung der neuen Bundesländer. Sie wurde vor allem getragen von einer starken Erhöhung der Bruttoanlageinvestitionen in Ostdeutschland. Bei einem Bevölkerungsanteil der neuen Bundesländer von 19,0 Prozent 1991 und 17,4 Prozent 1995 stieg der Anteil an den Bruttoanlageinvestitionen Deutschlands von 13,0 Prozent 1991 auf 24,5 Prozent 1995 (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2010b: 56). Diese Erhöhung der Investitionsintensität wurde vor allem getragen von den Bauinvestitionen und zeigte sich in einer sichtbaren Modernisierung des Gebäude- und speziell des Wohnungsbestands der Städte sowie im Ausbau der Ost-West-Hauptverkehrsadern. Sie waren jedoch kaum mit einer Industriepolitik und einer Förderung der ländlichen Räume verbunden.

### Die Phase geringer Konvergenz und teilweiser Stagnation im Angleichungsprozess

In den Jahren nach 1996 gab es zwar noch gewisse, aber insgesamt nur geringe Fortschritte in der Konvergenz. Von 1996 bis 2000 gab es hinsichtlich des wirtschaftlichen Leistungsniveaus einen Stillstand in der Konvergenz. Danach vollzieht sich der Aufholprozess nur noch «in Trippelschritten», da es der Wirtschaft in den neuen Ländern kaum mehr gelingt, eine gegenüber den alten Ländern höhere Dynamik zu entfalten. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise gibt es keine eindeutige Richtung für den Konver-

genzprozess. In einigen Jahren war das Wachstum um wenige Zehntelprozent in den alten, in anderen in den neuen Bundesländern höher. Da seit 1997 im Osten auch die Investitionen (in neue Ausrüstungen und Anlagen) hinter der Entwicklung in den alten Ländern zurückblieben, ist auch perspektivisch nicht mit einer Forcierung des Konvergenzprozesses zu rechnen.

Die Entwicklung der neuen Bundesländer, darunter vor allem ihr relatives Entwicklungsniveau im Vergleich mit den alten Bundesländern, soll in den folgenden Tabellen dargestellt werden.

**Tabelle 2: EinwohnerInnen, Produktion und Beschäftigung in den neuen Bundesländern – Niveaugrößen**

		1991	1995	2000	2005	2010	2015 (a)
EinwohnerInnen	<i>1.000 Pers.</i>	14.625	14.152	13.788	13.219	12.677	12.507
BIP nominal	<i>Mio. Euro</i>	107.373	206.981	231.439	253.211	285.630	330.849
Erwerbstätige Inland	<i>1.000 Pers.</i>	6.787	6.105	6.008	5.670	5.882	5.878
	<i>Mio. Std.</i>		0	9.378	8.545	8.622	8.441
Erwerbstätige InländerInnen	<i>1.000 Pers.</i>	6.994	6.320	6.358	6.059	6.294	6.274
Pendlersaldo	<i>1.000 Pers.</i>	-207	-215	-350	-389	-412	-379
Beschäftigungsgrad	%	47,8	44,7	46,1	45,8	49,7	50,2
Arbeitslose	<i>1.000 Pers.</i>	826	971	1.244	1.295	780	579
Erwerbspersonen	<i>1.000 Pers.</i>	7.820	7.291	7.602	7.354	7.074	6.895
Arbeitslosenquote	%	10,6	13,3	16,4	17,6	11,0	9,0
Pro-Kopf-Produktion	EUR je Einw.	7.342	14.626	16.785	19.155	22.532	26.453
Arbeitsproduktivität	EUR je Person	15.821	33.906	38.519	44.659	48.560	56.284
	EUR je Stunde			24,68	29,63	33,13	39,19

a) kursiv jeweils 2014

Quelle für die Tabellen 1 bis 3: Arbeitskreis VGR der Länder (Stand: April 2016); Ludwig (2017: 600)

**Tabelle 3: Anteil neue Bundesländer an Deutschland in Prozent**

		1991	1995	2000	2005	2010	2015 (a)
EinwohnerInnen		18,3	17,4	16,9	16,3	15,8	15,4
BIP nominal		6,8	10,9	10,9	11,0	11,1	11,0
Erwerbstätige Inland	Basis: Person	17,5	16,1	15,1	14,4	14,3	13,7
	Stunden			16,2	15,4	15,1	14,6
Erwerbstätige InländerInnen		18,0	16,7	16,0	15,4	15,4	14,7
Arbeitslose		31,7	26,9	32,0	26,6	24,1	20,7
Erwerbspersonen		18,9	17,6	17,4	16,7	16,0	15,1

a) kursiv jeweils 2014

**Tabelle 4: Verhältnis neue zu alten Bundesländern in Prozent**

		1991	1995	2000	2005	2010	2015 (a)
Pro-Kopf-Produktion		32,6	58,1	60,3	63,7	66,4	68,2
Arbeitsproduktivität	Basis Person	34,4	63,8	69,3	73,4	74,4	78,1
	Stunden	k. A.	k. A.	63,6	68,0	69,9	73,5
Beschäftigungsgrad		98,1	95,0	93,3	94,2	95,3	97,0
Arbeitslosenquote		199,9	172,6	223,1	181,4	166,6	149,0

a) kursiv jeweils 2014

Die Unterschiede, die in den neuen Bundesländern zwischen dem relativen Niveau des BIP je Einwohner und je Erwerbstätigem bestehen, und deren teilweise entgegengesetzte Entwicklung sind auf die Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung und der Arbeitslosenquote zurückzuführen. In der DDR war die Erwerbsbeteiligung wesentlich höher als in der BRD. Nach 1990 hat sich dieses Verhältnis jedoch umgekehrt. Dies schlägt sich unter anderem darin nieder, dass das Angleichungsniveau in der Arbeitsproduktivität um 10 Prozentpunk-

te über dem entsprechenden Niveau bei der Angleichung des BIP je Einwohner liegt. Das geringere relative Niveau des BIP je Erwerbstätigenstunde gegenüber dem BIP je Erwerbstätigem spiegelt die längere Arbeitszeit der ostdeutschen Erwerbstätigen wider.

Eine wichtige Grundlage für den relativ starken ostdeutschen Aufholprozess in der Zeit von 1992 bis etwa Mitte der 1990er Jahre war die Erhöhung der Investitionen und die Modernisierung der Produktionsanlagen.

**Tabelle 5: Investitions- und Kapitalintensität der Wirtschaft in den neuen Bundesländern (alte Bundesländer = 100)**

	1991	1995	2000	2005	2010	2013
Investitionsintensität (a)	65,0	156,7	114,7	89,3	84,1	81,3
Ausrüstungen (b)	54,3	98,5	87,8	70,1	76,0	76,7
Bauten	76,6	204,5	144,5	113,9	93,3	86,1
Kapitalintensität (c)	37,3	54,4	73,9	82,4	85,0	88,0
Ausrüstungen (b)	26,2	45,1	72,8	82,9	83,8	86,3
Bauten	40,8	57,0	74,3	82,3	85,3	88,4
Modernitätsgrad	95,9	111,5	116,7	113,7	110,9	109,4
Ausrüstungen (b)	108,1	127,6	118,2	103,4	97,3	96,1
Bauten	92,3	107,4	116,1	116,3	113,9	112,2

a) neue Anlagen je Erwerbstätigem zu Wiederbeschaffungspreisen, b) einschließlich sonstiger Anlagen, c) Angaben je Erwerbstätigem zu Wiederbeschaffungspreisen

Quellen: VGR der Länder (Berechnungsstand: Juni 2016); die Tabelle wurde übernommen aus Ludwig (2017: 588)

Wie bereits erwähnt, stiegen in den Jahren 1991 bis 1995 die Investitionen je Einwohner (Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen sowie neue Bauten) in den neuen Bundesländern in einem hohen Tempo an. Sie erreichten 7.325 Euro und lagen damit um rund 2.000 Euro über der westdeutschen Größe. Dies war vor allem auf die erhebliche Ausweitung der Baukapazitäten zurückzuführen. Die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen je Einwohner lagen im Unterschied zu den Bauinvestitionen unter der westdeutschen Größe. In den Jahren danach setzte sich die insgesamt rasche Entwicklung der Investitionen nicht fort. 2014 lagen die Investitionen in neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen mit 2.672 Euro etwas mehr als 30 Prozent unter der westdeutschen Größe. Auch die Investitionen in neue Bauten lagen je Einwohner um mehr als 20 Prozent darunter (berechnet nach Wirtschaftsdaten – Neue Länder 2017).

Die Aufwendungen für FuE und der davon abhängige Umfang des FuE-Personals sind weitere für die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit entscheidende Einflussgrößen. Nach einer weitgehenden Liquidierung großer Forschungszentren der Akademie der Wissenschaften der DDR und der Kombinate schmolz das FuE-Potenzial der neuen Bundesländer stark zusammen. Das FuE-Potenzial in Personen auf je 10.000 Erwerbstätige betrug 1995 77 Personen in den neuen Bundesländern gegenüber 136 Personen in Westdeutschland. Es wuchs zwar bis 2014 auf 108 Personen, blieb aber gegenüber dem Zuwachs in Westdeutschland auf 170 weiter zurück, sodass der absolute Ost-West-Abstand noch etwas zunahm (berechnet nach ebd.: 93)

Für die Entwicklung in den neuen Bundesländern war in den ersten Jahren nach der Wirtschafts- und Währungsunion ein bedeutend rascheres Wachstum der Verwendungsgrößen des BIP gegen-

über den Produktionsgrößen charakteristisch. Dadurch entstand ein bedeutender Überschuss der Inlandsverwendung gegenüber der Inlandsproduktion, der zwar in seiner relativen und absoluten Größe zurückgegangen ist, jedoch bis heute fortbesteht.

Gegenüber 1989 stieg 1991 in den neuen Bundesländern die gesamte Inlandsverwendung auf 130,7 Prozent, darunter die Konsumausgaben auf 131,4 Prozent und die Bruttoanlageinvestitionen auf 128,4 Prozent. Dadurch erhöhte sich 1991 das relative Niveau der inländischen Verwendung je Einwohner in den neuen Bundesländern im Verhältnis zu Deutschland gegenüber 1989 bei der gesamten inländischen Verwendung von 0,60 auf 0,75, bei den privaten Haushalten von 0,61 auf 0,74, beim Staat von 0,60 auf 0,86 und bei den Bruttoanlageinvestitionen von 0,58 auf 0,71 (Heske 2005: 86 f.) Wie bereits erwähnt, klafften in den neuen Bundesländern Nachfrage (Verwendung) und Produktion weit auseinander. Dieser Saldo betrug 1991 75 Prozent (Überschuss der Verwendung gegenüber der Produktion in Prozent). Er sank in den Folgejahren auf 52 Prozent (1995), 38 Prozent (2010) und 13 Prozent (2015) (Ludwig 2017: 605).

Er blieb aber weiterhin hoch und wird bis heute kaum geringer geworden sein. Aus diesem bis heute anhaltenden Überschuss der Inlandsverwendung ergibt sich als Konsequenz: «Der Wirtschaftskreislauf in den neuen Bundesländern trägt sich damit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht selbst. Die Produktion vor Ort deckt die hiesige Nachfrage auch 25 Jahre nach der Wiederherstellung der deutschen Einheit nicht ab. Der Kreislauf wird Jahr für Jahr finanziell durch milliardenschwere West-Ost-Transfers vor al-

lem aus den öffentlichen Haushalten und güterseitig im Wesentlichen durch Lieferungen aus den alten Bundesländern in Gang gehalten.» (Ebd.) Hierauf ist auch zurückzuführen, dass die Konvergenz bei den Indikatoren, die den Verbrauch charakterisieren, in der Tendenz um mehrere Prozent höher ist als bei den Indikatoren, die die Wirtschaftsleistung kennzeichnen: etwa 80 bis 85 Prozent zu 70 bis 75 Prozent.

Resümierend lässt sich zum Aufholprozess der neuen Bundesländer seit 1991 festhalten: Im ersten Jahrfünft (1991–1995) verringerte sich der Abstand zwischen Ost- und Westdeutschland um mehr als 20 Prozentpunkte. Setzt man jedoch 1989 als Basis an, so war der Aufholprozess wesentlich schwächer. Für weitere 10 Prozentpunkte im Angleichungsprozess bedurfte es einer Zeitspanne von 15 Jahren (1996–2010). Seitdem geht es nur mit kleinen Schritten voran. Angesichts der Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der Investitionen und der fast 30-jährigen Zeitspanne, die schon seit der Vereinigung vergangen ist, spricht nichts dafür, dass das Konvergenzziel, die Niveauangleichung, bis 2020 erreicht werden wird. Die ostdeutsche Wirtschaft wird auch mehr als drei Jahrzehnte nach der Vereinigung bei etwa 75 bis 80 Prozent des Westniveaus liegen.

Ökonometrische Berechnungen besagen, dass eine vollständige Konvergenz «erst nach rund 50 Jahren» zu erwarten ist (Scheufele/Ludwig 2009: 406 f.). Berücksichtigt man zudem die divergente Bevölkerungsentwicklung in Ost und West, den Alterungs- und Schrumpfungsprozess sowie die Tatsache, dass mittlerweile fast 30 Jahre verstrichen sind, so erscheint selbst diese Prognose

als zu optimistisch. Wahrscheinlicher ist, dass der Abstand zwischen Ostdeutschland im Zuge zunehmender regionaler Differenzierungsprozesse sowohl in und zwischen den neuen Bundesländern als auch in und zwischen den alten Bundesländern zu den wirtschaftlich starken Metropolenräumen im Westen und im Süden der Republik nach wie vor sehr groß bleiben wird.

Die Gründe dafür sind vorwiegend struktureller Natur. Sie haben vor allem, wie bereits nachgewiesen wurde, mit der kleinteiligen Wirtschaft, mit dem Fehlen von Großbetrieben, größeren Forschungszentren und Metropolenräumen zu tun. Selbst Berlin ist als Metropole wirtschaftlich schwach und keineswegs etwa mit London, Paris, Moskau oder Warschau vergleichbar. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der

Bruttowertschöpfung beträgt im Osten 15,1 Prozent, im Westen aber 23,0 Prozent (diese und folgende Angaben zu den Beschäftigten beziehen sich auf den Stand 2013). Im Westen zählen 34,6 Prozent der ArbeitnehmerInnen als Führungskräfte und Hochqualifizierte, im Osten nur 28,7 Prozent (Brenke 2014: 947 ff.). Die Produktivitätslücke lässt sich kurzfristig nicht schließen.

Die bisherige Entwicklung in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung könnte mit den Worten charakterisiert werden: vom Absturz über einen Konvergenzprozess zur Parallelentwicklung auf einem niedrigeren Niveau. Nach 2019, wenn der Solidarpakt II und der «Aufbau Ost» auslaufen, besteht die Gefahr, dass das Konvergenzziel als politische Aufgabe gänzlich von der Agenda verschwinden wird.

### 3 EXKURS ZU PROBLEMEN DER LANDWIRTSCHAFT UND DER LÄNDLICHEN RÄUME

#### Ergebnisse und Probleme der Entwicklung der ostdeutschen Landwirtschaft<sup>5</sup>

Für eine fundierte Analyse der ostdeutschen Entwicklung seit der Vereinigung kommt der Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume in den neuen Bundesländern eine wichtige Rolle zu. Leider findet diese Problematik in den meisten Publikationen zu Ostdeutschland nicht die notwendige Beachtung.

Die Transformation der einstigen DDR-Landwirtschaft und deren Integration in

den Agrarmarkt der EU gelten allgemein als weitgehend gelungen. Dieser Befund scheint im Vergleich zur Industrie und mit Blick auf die katastrophalen Folgen der Privatisierungspolitik im Agrarbereich anderer einst staatssozialistischer Länder zuzutreffen. Trotz eines beträchtlichen agrarstrukturellen Wandels ist die Landwirtschaft in allen neuen Bundesländern keine Kopie der West-Landwirtschaft geworden. Prägend sind weiterhin große Agrarbetriebe.

**Tabelle 6: Unterschiedliche Agrarstrukturen in Ost und West 2016**

	Betriebe		Fläche	Ø Betriebsgröße
	Anzahl	Anteil an BRD in %	Anteil an BRD in %	landwirtschaftlich genutzte Fläche in ha
NBL	24.712	9	33	223
ABL	250.680	91	67	44

Quelle: Statistisches Bundesamt (2017a); eigene Berechnungen

#### Massiver Arbeitsplatzabbau und widersprüchliche Ergebnisse bei der Produktivitätsentwicklung

Die Landwirtschaft war der Wirtschaftsbereich, in dem seit 1989 prozentual der größte Beschäftigungsabbau stattgefunden hat: Allein 1990/91 verloren 58 Prozent der dort Erwerbstätigen ihre Arbeit. In den Dörfern verschlechterte sich die Lebenssituation, auch weil die Nachfolgeunternehmen der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) die zu DDR-Zeiten betriebenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Kindergärten, Erholungs- und Kultureinrichtungen etc.) meist nicht weiterführten. Die Folgen waren demnach massive Arbeits-

platzverluste, ein rapider Verfall der Infrastruktur in den Dörfern und der Wegzug vieler vorwiegend jüngerer Menschen. Nach dem heftigen Aderlass in den 1990er Jahren ist der Arbeitskräftebestand der Ost-Landwirtschaft in den Jahrzehnten danach relativ stabil geblieben. Das gegenwärtige Bild der ostdeutschen Landwirtschaft ist widersprüchlich. Einerseits weist sie eine deutlich höhere Arbeitsproduktivität auf als die westdeutsche. Das resultiert u. a. aus der Nutzung der größtenbedingten Skaleneffekte. An-

<sup>5</sup> Die folgenden Passagen zur ostdeutschen Landwirtschaft und zu den abgehängten ländlichen Räumen beruhen auf einer nicht veröffentlichten Ausarbeitung von Wolfgang Jahn vom August 2018.

dererseits ist aber die Flächenproduktivität weitaus niedriger. Hauptgrund dafür sind nicht geringere pflanzliche Hektarerträge und Tierleistungen als im Westen (hier gibt es kaum Unterschiede), sondern dass insgesamt im Vergleich zu Westdeutschland deutlich weniger Tiere gehalten werden. Die einmal reduzierten Tierbestände wurden nicht wiederaufgebaut. Inzwischen sind viele Betriebe ohne Tierhaltung. Oft durchrationalisiert – die Arbeitsproduktivität je Arbeitskräfteinheit war im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2016 um 27,5 Prozent höher als im Westen –, liegt der Beitrag zur Bruttowertschöpfung (BWS) je

Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche nur bei 60 Prozent des Beitrags der alten Bundesländer (Statistisches Bundesamt 2018b u. 2017b).

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Tierbestände in Ost- und Westdeutschland zwischen 1989 und 2017. Hier wird auch deutlich, dass die DDR 1989 über einen Viehbestand verfügte, der nur geringfügig unter dem der BRD lag. Damit und aufgrund einer größeren Flächenausstattung pro Kopf der Bevölkerung konnte die DDR im Unterschied zu heute die Eigenversorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln tierischer Herkunft sichern.

**Tabelle 7: Entwicklung der Tierbestände in den neuen und alten Bundesländern**

		Maßeinheit	Rinder	Schweine	Schafe	Legehennen	Großvieheinheiten
DDR/NBL	1989	Stk./100 ha	93	194	42	403	96
	2017	Stk./100 ha	40	77	9	308	42
	2017 zu 1989	%	43	40	21	76	44
BRD/ABL	1989	Stk./100 ha	123	188	17	332	112
	2017	Stk./100 ha	110	209	12	314	96
	2017 zu 1989	%	89	111	71	95	86

Quelle: Statistisches Jahrbuch der DDR (1990); Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland (1990); Statistisches Bundesamt (2018a); eigene Berechnungen

### **Veränderte Eigentümerstrukturen und Ausdifferenzierung der Landbevölkerung**

Die Agrarentwicklung in Ostdeutschland wurde und wird auch künftig wesentlich von der Bodenpolitik beeinflusst. Der Umgang mit dem einst volkseigenen Land war Gegenstand erbitterter Auseinandersetzungen. Nachdem anfangs von der Treuhandanstalt und später durch die Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) nur die Verpachtung der landwirtschaftlichen Flächen erfolgte,

kam ab 1996 der subventionierte Verkauf auf Basis des Ausgleichleistungsgesetzes in Gang, von dem Alteigentümer wie auch ostdeutsche Agrarbetriebe und Landwirte profitierten. Ab 2010 kamen nur noch Alteigentümer in den Genuss dieser Regelung. Alle anderen mussten zum Verkehrswert kaufen. Forderungen, die Verpachtung dieser Bundesflächen als zweite Option dauerhaft zu installieren, wurde nicht nachgekommen. Die Betriebe waren gezwungen, die Flächen von der BVVG zu kaufen. Inzwischen ist

der größte Teil der einst volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Flächen privatisiert. Während die Agrarfläche (vorerst) größtenteils ostdeutsch blieb, gelangte der Wald überwiegend in westdeutsche Hände. Insgesamt hat sich der Anteil der gepachteten Flächen in den ostdeutschen Agrarbetrieben zwischen 1991 und 2016 von 78 auf 67 Prozent reduziert, liegt aber weiterhin über dem Anteil in den alten Bundesländern von 54 Prozent (2016).

Hochproblematisch ist die seit einigen Jahren vor allem in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zu beobachtende Tendenz, dass landwirtschaftsferne Investoren – u. a. westdeutsche Konzerne – und überregional agierende Landwirte Ackerflächen oder ganze Agrarbetriebe kaufen. Landwirtschaftliche Flächen werden zu spekulativen Zwecken als sichere Anlageobjekte übernommen. Bei der Bewertung der Vorgänge in der ostdeutschen Landwirtschaft muss auch beachtet werden, dass immer mehr Agrargenossenschaften Betriebsteile als GmbH ausgründen, die Teil eines Firmenverbands darstellen. Zunehmend werden ganze Genossenschaften zu Kapitalgesellschaften. Die Zahl eingetragener Genossenschaften sank von 1.388 (1993) auf 925 (2016).<sup>6</sup> Hiermit ist auch eine fortschreitende soziale Ausdifferenzierung der zuvor weitgehend egalitären ostdeutschen Agrarbevölkerung verbunden, die noch längst nicht zu Ende ist. Letztlich konzentrieren sich die Geschäftsanteile der Unternehmen in den Händen von immer weniger Leuten, nachdem die Mehrheit der bereits Anfang der 1990er Jahre ausgeschiedenen LPG-Mitglieder im Ergebnis von Vermögensauseinandersetzungen, die infolge der geforderten Neugründungen der Agrargenossenschaften

notwendig wurden, in vielen Fällen mit zu niedrigen Auszahlungen abgefunden worden war. Damit sollte das Betriebsvermögen geschont werden – für viele Genossenschaften eine Bedingung zum Überleben.

In vielen ländlichen Regionen West wie Ost hat sich in den letzten Jahrzehnten die Lebensqualität deutlich verschlechtert: nur Schulbusverkehr, wenige Kommunen mit eigenen Schulen, kein Lebensmittelladen, kein Arzt mehr. Nicht nur in den neuen Ländern, aber hier besonders, ist vielen Menschen emotional ihre Heimat genommen worden. Darunter leiden vor allem die Älteren, die weniger mobil sind, während es die Jüngeren zur Arbeit und zum Studium in die boomenden Regionen im Umkreis der Großstädte zieht.

Inzwischen wird von der offiziellen Politik nach jahrelanger Kritik erkannt, dass hier ein starker Handlungsdruck besteht. Zwar gibt es erste Entscheidungen, die finanziellen Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes» aufzustocken und zu erweitern. Auch soll das Grundgesetz geändert werden, um diese zu einer Gemeinschaftsaufgabe «Ländliche Entwicklung» zu erweitern. Das stand bereits in der Koalitionsvereinbarung der alten Bundesregierung, blieb aber unerledigt. In den zurückliegenden Jahren wurden immer wieder Bundesmittel nicht in Anspruch genommen und verfielen, weil die Landesmittel für die Kofinanzierung fehlten oder die bürokratischen Hürden zu hoch waren.

In den ländlichen Raum fließen vor allem Gelder des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des

<sup>6</sup> Eigene Berechnungen von Wolfgang Jahn auf Grundlage verschiedener statistischer Quellen.

ländlichen Raums (ELER). Der Regelungsrahmen führt zu einem enormen Verwaltungs- und Kontrollaufwand. Es besteht die Gefahr, an Vorschriften zu erstickten. Das dürfte mit eine Ursache dafür sein, dass der Auszahlungsstand der

Förderperiode 2014 bis 2020 im Frühjahr 2018 (Stand: 31. März 2018) im Bundesdurchschnitt erst 28 Prozent betrug, wobei mit Ausnahme von Thüringen (34 %) alle neuen Länder darunter lagen (Landtag Sachsen-Anhalt 2018).

#### **4 VERGLEICH DER ENTWICKLUNG OSTDEUTSCHLANDS NACH DER VEREINIGUNG MIT DER TRANSFORMATION ANDERER EHEMALIGER STAATSSOZIALISTISCHER LÄNDER OSTEUPOPAS**

Die Transformation der DDR in einen Teil des kapitalistischen Deutschland weist im Vergleich mit der Transformation der anderen staatssozialistischen Länder Osteuropas in kapitalistische Marktwirtschaften einige wesentliche Besonderheiten auf, die als «ostdeutsches Paradoxon» (Roesler 2016) bezeichnet werden können. Das ostdeutsche Paradoxon besteht darin, dass die neuen Bundesländer im Vergleich zu den osteuropäischen staatssozialistischen Ländern die objektiv günstigsten Bedingungen und Voraussetzungen für eine wirtschaftlich und sozial erfolgreiche Transformation besaßen. Die tatsächlich erzielten wirtschaftlichen Ergebnisse vor allem in den ersten Transformationsjahren waren jedoch enttäuschend und blieben sogar teilweise hinter der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder zurück.<sup>7</sup> Nach den Berichten von Eurostat haben die meisten mittel- und osteuropäischen Länder ihren Abstand zum EU-Durchschnitt sowohl im Vergleich zu 1990 als auch zu 2000 stärker verringert als Ostdeutschland.

Die DDR hatte nicht nur das vergleichsweise höchste BIP je Einwohner und die höchste Arbeitsproduktivität unter den

staatssozialistischen Ländern, sondern verfügte auch über eine lange Tradition industrieller Entwicklung, über starke FuE-Potenziale sowie stabile Exportbeziehungen. Hinzu kam, dass die Transformation in eine kapitalistische Marktwirtschaft mit dem Vereinigungsprozess und damit mit der Integration in das wirtschaftlich stärkste Land der EU zusammenfiel. Dadurch standen den neuen Bundesländern die Institutionen und Erfahrungen einer starken und funktionierenden Marktwirtschaft von Beginn an zur Verfügung. Zugleich erhielten die neuen Bundesländer über Finanztransfers aus dem Westen bedeutende finanzielle Unterstützung.

Dieses Auseinanderklaffen zwischen den günstigsten objektiven Voraussetzungen und den unbefriedigenden und enttäuschenden wirtschaftlichen Ergebnissen kann nur mit einer falschen Politik erklärt werden, die auf eine anhaltende Schocktherapie setzte und auf ein rigores Liquidieren von fast allem, was positive Erfahrungen der DDR betraf. Die

<sup>7</sup> In der Reihe «Hefte zur DDR-Geschichte» der Hellen Panke analysiert Jörg Roesler in Heft Nr. 145 (2016) ausführlich die verschiedenen Aspekte des ostdeutschen Paradoxons.

Schocktherapie wurde auf Empfehlung hochgestellter westlicher Berater auch in den meisten anderen früheren RGW-Ländern angewandt. Während sie dort aber infolge ihrer negativen Wirkungen durch eine gradualistische Politik ersetzt wurde, blieb sie in den neuen Bundesländern faktisch bis zum Ende der Transformation bestimmend (vgl. ebd.). Im Unterschied zu den anderen früher staatssozialistischen Ländern wurden in der ehemaligen DDR fast die gesam-

te wirtschaftliche Elite und große Teile der wissenschaftlich-technischen Intelligenz «abgewickelt». Sie verloren ihre qualifizierten Arbeitsplätze, die häufig von weniger qualifizierten Kräften aus den alten Bundesländern übernommen wurden.<sup>8</sup> Zur wichtigsten Stütze für die Anschlusspolitik der Regierung Kohl und die rücksichtlose Übertragung der westdeutschen Verhältnisse auf die neuen Bundesländer wurde die Treuhandanstalt.

## 5 FUNKTION UND WIRKSAMKEIT DER TREUHANDANSTALT<sup>9</sup>

Die Treuhandanstalt (THA) wurde auf Beschluss des Ministerrats zur Zeit der Modrow-Regierung am 1. März 1990 gegründet. Ihre Aufgabe sollte darin bestehen, das volkseigene Vermögen treuhänderisch im Interesse der Allgemeinheit zu verwalten, das heißt, es zu erhalten und zugleich die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen den marktwirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Nach der Volkskammerwahl am 15. März 1990 gehörte die Änderung der Aufgabenstellung und des Charakters der THA zu den ersten Aktivitäten der neuen CDU/SPD-Regierung unter Lothar de Maizière. Mit dem am 17. Juni von der neu gewählten Volkskammer beschlossenen Gesetz bestand ihr Auftrag nicht länger darin, das Volksvermögen der DDR zu erhalten, sondern in seiner raschen und umfassenden entschädigungslosen Privatisierung. Eine wichtige Grundlage für diese Umwandlung der Aufgabe der THA bildete die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, die am 1. Juli 1990 in Kraft trat. Mit dem Beitritt der DDR zur BRD

am 3. Oktober wurde die THA dem Bundesfinanzministerium unterstellt. In kurzer Zeit ging die Führungsebene in westdeutsche Hände über, alle wichtigen Funktionen wurden durch Manager aus den alten Bundesländern besetzt. Die Auseinandersetzung um «Sanierung vor Privatisierung» oder «Sanierung durch Privatisierung» wurde zugunsten des letzteren Prinzips entschieden. Die westdeutschen Manager nutzten häufig ihre Tätigkeit in der THA im Interesse der

<sup>8</sup> Dies ist mit ein Grund für das Gefühl vieler Ostdeutschen, in der gemeinsamen Bundesrepublik nicht angekommen zu sein. In der empirischen Integrations- und Migrationsforschung werden Gemeinsamkeiten zwischen Ostdeutschen und Muslimen gesehen: «Bei Hinweisen auf Ungleichbehandlung wird von »Jammer-Ossis« gesprochen. »Immer diese Opferperspektive«, heißt es zu den Muslimen. Auch der Vorwurf, »hier«, also im »richtigen Deutschland«, nicht wirklich angekommen zu sein, trifft beide in vergleichbarer Weise – ebenso wie der, sich in der sozialen Hängematte auszuruhen und von Sozialleistungen oder dem »Soli« zu leben. Sogar der Verweis, anfälliger für extremistische Positionen zu sein, trifft beide Gruppen, deren Männer als aggressiver und gewalttätiger gelten. Selbst die Begründungen enthalten Analogien: Die einen schafften es aufgrund ihrer antidemokratischen Religion nicht dazuzugehören und die anderen aufgrund ihrer Sozialisation in einem antidemokratischen System.» (Foroutan/Kubia 2018: 95 f.) <sup>9</sup> Grundlage für die folgenden Ausführungen sind Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010b: 62 ff.), Roessler (2005: 93 ff.) und Luft (1992).

Konzerne, mit denen sie eng liiert waren. In mehreren Fällen kam es zu schweren Rechtsverstößen und Schmiergeldzahlungen, zum Beispiel von Elf Acquitaine bei der Privatisierung der Leuna-Werke und von der Bremer Vulkan bei der Privatisierung der Ostsee-Werften.

Der Autor der aktuell erschienenen Dissertation «Die Treuhand» (Böick 2018) fasst in einem Interview zusammen: «Die Entwertung der Lebensläufe, das Gefühl von Unterwerfung – das alles ist untrennbar auch mit der Treuhand verbunden. Sie ist zu einem Symbol geworden für eine anonyme Macht aus westlichen Kapitalisten, die den Daumen über das Wohl der Ostdeutschen hob oder senkte. Wir haben deshalb von einer erinnerungskulturellen «Bad Bank» gesprochen, eine Art emotionales Endlager, wo die negativen Gefühle dieser Umbruchzeit vor sich hin glühen. Die Politik hat das lange nicht interessiert. Man dachte: Die Menschen werden ihre gewonnene Freiheit so schätzen, dass sie darüber hinwegsehen, wenn sie weniger verdienen und nichts erben. Die schönen Innenstädte, die Einkaufsmöglichkeiten werden sie verschmerzen lassen, dass sie nichts zu sagen haben, weil in Unternehmen, Gerichten, Universitäten Westdeutsche die Führungspositionen besetzen. Der Glaube, dass sich diese Unterschiede auswachsen oder hingenommen werden, solange man nicht groß darüber spricht – das ist eine Lebenslüge der Politik.» (Süddeutsche Zeitung, 24.6.2018)

Die beschleunigte Privatisierung der ostdeutschen volkseigenen Betriebe war in mehrfacher Hinsicht für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den neuen Bundesländern schädlich:

- Die in Jahrzehnten in der DDR herausgebildeten Unternehmens- und

Betriebsstrukturen sowie die darauf beruhenden Wertschöpfungsketten wurden weitgehend liquidiert.

- Ein beträchtlicher Teil der ostdeutschen Betriebe wurde in verlängerte Werkbänke westdeutscher Unternehmen umgewandelt.
- In den ostdeutschen Regionen wurden die Interessen der dort ansässigen Bevölkerung zugunsten der Interessen größerer westdeutscher Unternehmen zurückgedrängt.
- Die Leistung der ostdeutschen Wirtschaft brach in den Jahren 1990 und 1991 in einem Ausmaß ein, der weit größer war als die Produktionsrückgänge in den schwersten Wirtschaftskrisen. Besonders stark war hiervon das Verarbeitende Gewerbe betroffen, dessen Produktionsvolumen erst 24 Jahre später die Produktionsgröße des letzten DDR-Jahrs erreichte. In den privatisierten Großunternehmen wurden die ostdeutschen Führungskräfte im großen Maßstab durch westdeutsche Spitzenmanager ersetzt.
- Mit dem Einbruch der Wirtschaftsleistung der ostdeutschen Betriebe gingen auch die finanziellen Einnahmen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung stark zurück.

1994 wurde eine gewisse Schlussbilanz der Privatisierung durch die Treuhand gezogen. Vom gesamten ostdeutschen, von der THA verwalteten Produktivvermögen fielen bis Mitte 1994 80 Prozent an Westdeutsche, 14 Prozent an Ausländer und 6 Prozent an Ostdeutsche (Roesler 2005: 102).

Die entstandene Eigentumsstruktur in den neuen Bundesländern wird mit den Daten der folgenden Tabelle charakterisiert.

**Tabelle 8: Eigentümer an den Betrieben in den neuen Bundesländern im Jahr 1996**

**Alle Wirtschaftsbereiche, Anteile insgesamt in Prozent**

Herkunft	Betriebe (Anzahl)	Beschäftigte (Anzahl)	Geschäftsvolumen
Gebietsansässige	81	49	34
Westdeutsche	13	21	34
Ausländer	1	3	3
Staat	5	27	29
Insgesamt	100	100	100

Quellen: IAB-Betriebspanel 1997, Berechnungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH); zusammengestellt in Ludwig (2017: 585)

## **6 DEMOGRAFISCHE VERÄNDERUNGEN IN OSTDEUTSCHLAND**

Für die Zukunft einer Region ist die Bevölkerungsentwicklung wichtig. Gerade hier gibt es große Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. Ursachen dafür sind die Wanderungsverluste des Ostens, die überproportionale Alterung der Bevölkerung und der Geburtenrückgang seit 1990. Diese Prozesse bewirken, dass die ostdeutsche Bevölkerung im Zeitverlauf sichtlich schrumpft und sich die Altersstruktur spürbar verändert. Das Ausmaß dieser als «demografischer Wandel» apostrophierten Veränderung ist derart dramatisch, dass die neuen Länder international teilweise als «demografisches Krisengebiet» gelten. Hierfür gibt es mehrere bestimmende Faktoren. Erstens die innerdeutsche Wanderung: Von 1989 bis 2013 überstieg die Zahl der Fortzüge aus Ostdeutschland beständig die Zahl der Zuzüge aus Westdeutschland, sodass der innerdeutsche Wanderungssaldo 25-mal in Folge negativ war. 2012 betrug der Ost-West-Wanderungsverlust 14.000 Personen. Da der positive Saldo

gegenüber dem Ausland jedoch größer war, ergab sich erstmalig ein positiver Gesamteffekt (vgl. Brautzsch u. a. 2014: 138 f.). Insgesamt vermag der Zuzug aus dem Ausland den Wanderungsverlust aber nicht auszugleichen, sodass es im Osten zu einem kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang kommt, während im Westen der Zuzug aus Ostdeutschland und aus dem Ausland den geburtenbedingten Rückgang aufhält und die Bevölkerung dort vorerst sogar noch wächst. Ein zweiter wichtiger Faktor für die demografische Entwicklung ist die Alters- und Geschlechterstruktur der Fort- bzw. Zuziehenden: Es sind insbesondere Jüngere – darunter überproportional viele Frauen –, die vor allem infolge der – besonders für Frauen – stark verschlechterten Beschäftigungsbedingungen aus den neuen Ländern wegziehen, während umgekehrt vor allem Ältere zuziehen. Die Folge ist eine verstärkte Alterung der ostdeutschen Bevölkerung, während die westdeutsche Bevölkerung eine relative Verjüngung erfährt.

**Tabelle 9: Bevölkerungsentwicklung nach Ländern 1989–2030  
in 1.000 Personen**

	1989	1990	2007	2010	2013	2020 <sup>P</sup>	2030 <sup>P</sup>
Brandenburg	2.641	2.578	2.542	2.508	2.489	2.419	2.259
Mecklenburg-Vorpommern	1.964	1.924	1.687	1.647	1.624	1.529	1.412
Sachsen-Anhalt	2.965	2.874	2.429	2.345	2.285	2.085	1.895
Sachsen	4.901	4.764	4.234	4.154	4.123	3.909	3.635
Thüringen	2.684	2.611	2.301	2.241	2.203	2.028	1.860
neue Bundesländer (ohne Berlin)	15.155	14.751	13.188	12.894	12.724	11.970	11.061

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014)

P: Prognose gemäß 12. Koordinierter Bevölkerungsvorausberechnung

Der Schrumpfungsprozess ist keineswegs nur ein quantitatives Phänomen. Er beinhaltet auch strukturelle und qualitative Komponenten, etwa die Verschiebung in den Geschlechterproportionen, die fortschreitende Alterung sowie den Rückgang des Bildungs-, Qualifikations- und Kulturniveaus der verbleibenden Bevölkerung infolge selektiver geschlechtsspezifischer, altersmäßiger und bildungsseitiger Mobilität. Das Ausmaß der regionalen Unterschiede wird besonders deutlich beim Altenquotienten, dem Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter (65 Jahre und älter) zur Bevölkerung im Erwerbsalter (20 Jahre bis unter 65 Jahre). Dieser Quotient (Personen im Rentenalter je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter) betrug 2015 in Deutschland gesamt 34,7. Alle ostdeutschen Bundesländer lagen über diesem Durchschnittswert: Die Streuung reichte von 37,9 in Mecklenburg-Vorpommern bis 43 in Sachsen. Nach der Bevölkerungsvorausberechnung wird sich der Altenquotient bis 2030 weiter erhöhen und zugleich die Ost-West-Differenzierung beträchtlich verstärken.

Er wird etwa folgende Größen erreichen: Hamburg 38, Berlin und Bremen 46, Bayern 49, Nordrhein-Westfalen 50, Sachsen 65, in den anderen neuen Bundesländern wird er bei über 70 liegen (Statistische Ämter 2011).

Demografische Veränderungen können jedoch nicht allein mit den jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen erklärt werden. Sie sind auch Ausdruck eines gesellschaftlichen Umbruchs, der nicht nur Ostdeutschland betrifft. Hier treten die Folgen jedoch früher und weit stärker in Erscheinung als anderswo. Dies betrifft auch ihre Wirkungen für die Wirtschaft, weil mit der Bevölkerung insgesamt auch die Erwerbsbevölkerung schrumpft und altert, was erhebliche Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit, das Wirtschaftswachstum, die Höhe der Produktivität (BIP je Erwerbstätigem) und die Innovativität hat. Die Zahl der Erwerbspersonen sank in Ostdeutschland zwischen 2007 und 2013 um rund 400.000, während sie in Westdeutschland um mehr als drei Millionen zunahm (Brenke 2014: 955).

## 7 FAST DREI JAHRZEHNTE VEREINIGTES DEUTSCHLAND - VERFASSUNGSZIEL GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE NICHT ERREICHT

Im Unterschied zu den 1990er Jahren ist in der letzten Zeit die Konvergenzdynamik bei den Einkommen der privaten Haushalte und beim Lebensniveau nicht mehr höher als bei der Leistungsentwicklung. Ähnlich wie bei den Wirtschaftsindikatoren ist auch hier, nachdem ein bestimmter Schwellenwert im Verhältnis zu Westdeutschland erreicht worden ist, eher eine Parallelentwicklung auszumachen. So entsprechen die Zuwachsraten beim verfügbaren Einkommen in Ostdeutschland seit dem Jahr 2000 in etwa denen in Westdeutschland, sodass ein Aufholen nicht erfolgt. Das verfügbare Einkommen je Einwohner in Ostdeutschland lag im Jahr 2013 bei 83 Prozent des Westniveaus (ebd.: 951). Die ostdeutschen Löhne lagen wesentlich unter diesem Niveau. Im Unterschied dazu betragen die Renten und andere Sozialeinkommen je Haushalt mehr als 100 Prozent des westdeutschen Niveaus. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Bezie-

herInnen von Sozialeinkommen im Osten höher ist.

In absoluten Zahlen gab es bei den Einkommen im Osten auch in der Zeit seit 2000 bzw. 2010 zwar auch weiterhin einen Zuwachs. Da dieser den der Westeinkommen zuletzt aber nicht mehr überstieg, veränderten sich die Ost-West-Relationen seit Ende der 1990er Jahre kaum noch. Unter Beachtung der Preisunterschiede – laut dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) liegen sie bei rund sechs Prozent zugunsten der neuen Bundesländer – beträgt das reale Konsumtionsniveau pro Einwohner im Osten etwa 90 Prozent des Westniveaus (vgl. Brautzsch u. a. 2014: 146). Bei den Marktäquivalenzeinkommen der privaten Haushalte sind die Unterschiede jedoch bedeutend größer. Dies resultiert, wie bereits erwähnt, vor allem aus dem höheren Anteil der nicht zu den Markteinkommen zählenden Sozialeinkommen.

**Tabelle 10: Ost-West-Relationen der Einkommen der privaten Haushalte 1991–2012 (Westdeutschland = 100)**

	1991	2000	2010	2016
Primäreinkommen	50	68	72	73
– Arbeitnehmerentgelt	59	75	77	77
– Selbstständigeneinkünfte	27	56	71	70
– Vermögenseinkommen	33	48	55	57
Sozialeinkommen	86	121	112	113
– Renten	75	109	113	117
verfügbare Einkommen	61	82	84	85

Quelle: Arbeitskreis VGR der Länder; eigene Berechnungen

In den letzten Jahren hat sich die Ost-West-Relation bei den Arbeitnehmerentgelten und bei den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte kaum geändert. Aus der Entwicklung seit 1991 folgt, dass die Annäherung bei den Einkommen und anderen lebensniveaubestimmenden Indikatoren in den 1990er Jahren sichtlich vorangeschritten ist, seitdem aber weitgehend stagniert. Die Einkommen sind im Laufe der Zeit in absoluten Zahlen in Ost und West gestiegen. Dabei hat sich jedoch der absolute Abstand zwischen Ost und West vergrößert.

Aufschlussreich sind die beträchtlichen Unterschiede, die bei der Angleichung der Löhne zwischen den Tariflöhnen und den effektiven Löhnen bestehen. Das auf Grundlage von 50 Tarifbereichen bzw. -branchen ermittelte durchschnittliche Tarifniveau ostdeutscher Beschäftigter lag 2016 bei 97,5 Prozent des westdeutschen Niveaus. Bei den Effektivlöhnen wurden jedoch nur 83 Prozent dieses Niveaus erreicht. Zudem stagniert dieses Angleichungsniveau seit 20 Jahren – 1996 lag es bei 80 Prozent. Ein entscheidender Grund hierfür liegt in dem niedrigeren Grad der Tarifbindung ostdeutscher Beschäftigter (vgl. DGB 2017: 29 f.).

Die niedrigeren Einkommen wirken sich auch auf das Sparverhalten aus: Im Osten ist die Sparquote der privaten Haushalte mit 8,2 Prozent niedriger als im Westen mit 9,6 Prozent (Angaben für 2012 nach Brautzsch u. a. 2014: 146). Das private Vermögen wächst langsamer, während die private Verschuldung stärker zunimmt und die Armutgefährdung deutlich höher ist. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zum Beispiel beläuft sich der Anteil der von

Armut bedrohten Haushalte inzwischen auf über 20 Prozent, während er in den süddeutschen Bundesländern unter 14 Prozent liegt.

Der bereits erwähnte Nachfrageüberhang wird vom IWH mit knapp 20 Prozent angegeben. Etwa in dieser Größenordnung fließen Finanztransfers in den Osten. Die wichtigsten Kanäle, über die das regionale Defizit Ostdeutschlands finanziert wird, sind bisher die Sozialversicherungssysteme, der Länderfinanzausgleich, der Solidarpakt II und die Einkommen der PendlerInnen (ebd.: 147). Wesentlich größer als bei den Einkommen sind die Ost-West-Unterschiede bei den privaten Vermögen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es infolge der 2:1-Umstellung der Geldvermögen zum 1. Juli 1990 sowie der Restitutions- und Privatisierungspraxis der Treuhandanstalt zu Beginn des Vereinigungsprozesses erst einmal zu einer signifikanten Verschlechterung der Ausgangsposition der ostdeutschen Bevölkerung und zu einer Verbesserung der Vermögensposition von Westdeutschen gekommen war. Dies betraf neben dem Geldvermögen vor allem das Produktiv- bzw. Betriebsvermögen sowie Immobilien. In den Folgejahren kam es im Osten zu einem beachtlichen Vermögensaufbau, der zu einer Verbesserung der Ost-West-Relation führte, nicht aber zu einer Verringerung der absoluten Vermögensdifferenz. Die Ost-West-Relation beim Reinvermögen stieg von 1990 bis 1997 von 0,2 auf 0,4, die absolute Differenz je Einwohner aber erhöhte sich sogar etwas (Deutsche Bundesbank 1999: 47). Neuere Erhebungen belegen, dass sich diese Entwicklung im darauffolgenden Jahrzehnt fortgesetzt hat: 2012 betrug der absolute Abstand bei den Nettover-

mögen 53.000 Euro und die Ost-West-Relation lag bei 0,44. Bei Immobilien sind die westdeutschen Vermögen etwa drei Mal höher als in den neuen Bundesländern, bei Betriebsvermögen sind die Unterschiede noch weitaus größer. Im Hinblick auf die Vermögen erfolgt also kein Aufholen. Vielmehr vollzieht sich eine Parallelentwicklung, wodurch sich im Zeitverlauf zwar die statistischen Relationen verschieben, die gravierenden Niveauunterschiede aber bestehen bleiben.

Die Angleichung der Lebensbedingungen zwischen Ost- und Westdeutschland war 1989/90 für viele Menschen in der DDR ein wichtiges Motiv, die deutsche Vereinigung zu fordern, und zugleich ein zentrales Ziel der Transformation. Grundlage hierfür war die im Grundgesetz enthaltene Verpflichtung, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu wahren. Bei der Frage, wie dieses Ziel zu erreichen sei, überwog anfangs die Vorstellung, im Osten würde sich ein «zweites Wirtschaftswunder» ereignen und die neuen Länder könnten dadurch in kürzester Frist gegenüber den alten Ländern aufschließen. Die programmatischen Reden Helmut Kohls, in denen er den Ostdeutschen «blühende Landschaften» versprach, waren von dieser Zuversicht geprägt. Die Grundlage dafür bildete die Überzeugung, dass die Übernahme der Wirtschafts- und Geldordnung der Bundesrepublik, der Eigentumsverhältnisse und des Rechtssystems sowie die finanzielle Unterstützung durch öffentliche und private Transfers ausreichen würden, um eine wirtschaftliche Dynamik zu initiieren, die zur Konvergenz beider Landesteile führen würde. Als sich dies – nicht zuletzt infolge der Vereinigungspolitik selbst – als unrealistisch erwies, reagierte die Politik mit ei-

ner Grundgesetzänderung: Der Passus «Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» wurde 1994 in «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse» (Art 72,2 GG) abgeändert. Damit wurde das Konvergenzziel aufgeweicht und der unterprivilegierte Status Ostdeutschlands dauerhaft mit dem Grundgesetz vereinbar gemacht. Erst mit dem Jahresbericht 2009 erfolgte ein Kurswechsel, indem festgestellt wurde, dass die Ursache für den Abstand zwischen Ost und West in «strukturellen Defiziten» liege, also in der geringen Zahl kapitalkräftiger Unternehmen, im Fehlen von Großunternehmen und Konzernzentralen, Großbanken usw. Da diese Schwächen unmöglich mittelfristig behoben werden konnten, gleichzeitig aber auch nicht ewig ein Ziel verkündet werden kann, das unerreichbar bleibt, erfolgte eine Zielmodifizierung: Galt bisher das Durchschnittsniveau West als Zielmarke, so wird nun eine «wirtschaftliche Konvergenz zwischen den neuen Ländern und strukturschwächeren westdeutschen Ländern» angepeilt. Bezogen auf das BIP pro Kopf bedeutete dies nicht weniger als eine Reduzierung der Differenz zur Zielsetzung um rund die Hälfte. Dieses entschiedenen weniger anspruchsvolle Ziel bot der Bundesregierung bis 2019 eine «absehbare Perspektive» (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009: 6).

Im Jahresbericht 2013 musste die Bundesregierung einräumen, dass die Annäherung des materiellen Lebensniveaus fast zum Stillstand gekommen war. Sie betonte deshalb, dass die Lebensverhältnisse «neben dem erreichten materiellen Wohlstandsniveau» auch durch «nicht-materielle Aspekte bestimmt» würden, beispielsweise durch «Bildung, Gesund-

heit, Freiheit und demokratische Teilhabe». Da die Fortschritte hier größer seien als in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, sollten sich die Konvergenzbemühungen künftig stärker auf diese Bereiche konzentrieren (Bundesministerium des Inneren 2013: 5). Im Jahresbericht 2014 schließlich räumte die Bundesregierung ein, dass die wirtschaftlich bedingten Unterschiede zwischen Ost und West auch ein Vierteljahrhundert nach der Vereinigung immer «noch erheblich» seien. Der Schluss, der hieraus gezogen wurde, war aber nicht, die Anstrengungen zur Beseitigung der Ursachen hierfür zu verstärken, sondern die Differenzen zu akzeptieren: «Regionale Unterschiede wird es in Deutschland immer geben – zwischen Nord und Süd genauso wie zwischen Ost und West. Nicht gleiche, sondern gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen ist daher das Ziel der Bundesregierung. (Bundesministerium für Wirtschaft 2014: 7)

Insgesamt zeigt sich, «dass der Transformationsprozess nach 1989 eben alles andere als glatt verlief, dass das Reden über Alternativlosigkeit immer auch von spezifischen Interessen begleitet war und gerade eine gegenwartsnahe Zeitgeschichte gegenüber allzu einfachen Erzählungen der Zeitgenossen Distanz wahren sollte. Denn: Die ökonomischen Optionen waren auch 1989/90 vielfältig, und der Weg ost-westlicher Anpassung an den Kapitalismus war strittiger, als er sich in unserer Erinnerungslandschaft bislang niederschlägt. Aus der Treuhand, der marktwirtschaftlichen Traumproduzentin des raschen Glücks, ist über die Jahre eine erinnerungskulturelle «Bad Bank» geworden. Im Westen kennt sie kaum noch jemand. Im Osten dagegen ist sie, gerade für die Alterskohorten der

über 40-Jährigen, Teil einer immer noch währenden Verlufterfahrung und Projektionsfläche für all das, was nach 1989 schiefgegangen ist.» (Süß 2018) Der Seelsorger Hans Bartosch, der sich seit vielen Jahren mit ostdeutschen Nachwende-Biografien befasst, hält in einem Interview vom Juli 2018 fest: «Aber ich sehe jeden Tag, wie nah und frisch die Erinnerungen an diese nun schon so lange zurückliegende Zeit bei vielen noch immer sind. Selbst bei den Jüngeren ist das noch so. Wenn unsere Krankenpflegeschüler und -schülerinnen – die sind Anfang 20 und kennen nur das wiedervereinigte Deutschland – über ihre Eltern sprechen, schwanken sie zwischen Stolz auf das, was die Eltern erreicht haben, und einem Verlorensein. Dieser These, wonach sich die jungen Leute nicht mehr dafür interessieren, muss ich ganz entschieden widersprechen. Die stimmt einfach nicht.» (Zit. nach: Hensel 2018)

Eine zusammenfassende Charakterisierung der in fast drei Jahrzehnten erreichten Ergebnisse bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern sollte etwa wie folgt aussehen:

- In der Zeit nach der deutschen Vereinigung wurden wichtige Ergebnisse zur Verbesserung des Lebensniveaus der Bevölkerung erreicht. Dazu gehören: Erhöhung der Arbeitseinkommen und Renten, Verbesserung der Wohnverhältnisse, Ausstattung der Haushalte mit mehr qualitativ hochwertigen Konsumgütern, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnik, erweiterte Möglichkeiten der Freizeitnutzung und des Reisens, verbesserte Bedingungen der Vereins- und Verbandskultur sowie insgesamt der demokratischen Teilhabe. Zugleich

haben sich die Lebensbedingungen auf einigen für die Lebensqualität und die Zufriedenheit der Menschen sehr wichtigen Feldern verschlechtert: sprunghafter Anstieg der Massenarbeitslosigkeit, Ausbreitung prekärer Arbeits- und Lebensverhältnisse sowie Zunahme der Armutsquote, Verschlechterung der Chancengleichheit, insbesondere in der Bildung, Zunahme der Unsicherheit des Arbeitsplatzes und von Zukunftsängsten.

- Die Entwicklung vollzog sich widerspruchsvoll. Es traten in den jeweiligen Lebensbereichen gleichzeitig teilweise entgegengesetzte Entwicklungstrends auf: « [...] neben Bevölkerungsrückgang stehen steigende Lebenserwartung und längeres aktives Seniorensein, neben Einkommenszuwächsen stehen sinkende Rentenbeiträge der Neurentner und zunehmende Armutsgefährdungen, neben sinkenden Schülerzahlen steigende Zahlen der Hochschulabsolventen, neben zunehmender Erwerbstätigkeit Trends zu mehr Teilzeit und prekärer Beschäftigung usw.» (Winkler 2015: 9) Die Entwicklung findet insgesamt eine positive Wertung, das heißt, die allgemeine Lebenszufriedenheit der Mehrzahl der BürgerInnen der neuen Bundesländer ist hoch. Dabei gibt es in den letzten Jahren eine zunehmende Zahl von Menschen in Ost und West, die reale oder empfundene Wohlstandsverluste haben (vgl. ebd.).
- Die Menschen in Ost und West sind in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse betroffen. Während sie für die Menschen in den neuen Bundesländern die grundlegenden Bedingungen ihres Lebens beeinflusst, eine besondere Priorität hat und als entscheidende Voraussetzung für die Vollendung der Einheit Deutschlands angesehen wird, spielt dies für die Menschen in Westdeutschland nur eine untergeordnete Rolle. Das spiegelt sich auch darin wider, dass die überwiegende Mehrheit der Ostdeutschen die Herstellung der Einheit Deutschlands als nicht vollendet ansieht, während diese Auffassung nur von einem Viertel der Westdeutschen geteilt wird.
- Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass angesichts der noch bei wichtigen Indikatoren bestehenden gravierenden Ost-West-Unterschiede die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht erreicht worden ist und deswegen nicht nur in den nächsten Jahren, sondern langfristig große Anstrengungen erforderlich sein werden. Erst wenn die Forderung des Grundgesetzes nach gleichwertigen Lebensverhältnissen Realität geworden ist, ist die deutsche Einheit vollendet.
- Die heute noch wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen Ost und West können fast 30 Jahre nach der Herstellung der Einheit nicht mehr in erster Linie auf die unterschiedliche Vergangenheit zurückgeführt werden. Sie sind vor allem eine Folge der verhängnisvollen Schocktherapie in den ersten Jahren nach dem Beitritt der DDR und der damit eng verflochtenen Treuhandtätigkeit sowie der den Anforderungen zur Vollendung der Einheit Deutschlands widersprechenden neoliberalen Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Regionalpolitik der Bundesregierung.

Die vorstehend genannten Ergebnisse der deutschen Vereinigungspolitik – insbesondere die nicht gelösten Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz sowie die hierfür entscheidenden Ursachen – bilden einen unverzichtbaren Ausgangspunkt, um die Aussichten für die weitere Entwicklung in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu beurteilen und zu bestimmen, welche Aufgaben als Nächstes in Angriff zu nehmen sind. Im Vordergrund sollten Maßnahmen stehen, die dazu beitragen, die Bedingungen für eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung im Osten zu verbessern, und die zugleich den insgesamt notwendigen sozialökologischen Umbau vorantreiben.

Diese Problematik gilt es stets im Zusammenhang mit der gesamtdeutschen und europäischen Entwicklung zu analysieren. Bestimmend für diese Entwicklung werden in der nächsten Zeit voraussichtlich insbesondere folgende Zusammenhänge und Tendenzen sein: Verschärfung der Überakkumulationskrise und der Krise der internationalen Finanzbeziehungen, Zuspitzung der Krise der Europäischen Union, insbesondere der Europäischen Währungsunion, Zunahme sozialer Ungleichheit und Armut, Ausweitung von Prekarisierungsprozessen in den Arbeits- und Lebensverhältnissen sowie mehr soziale Unsicherheit und Zukunftsängste.

Als Rahmenbedingungen und Faktoren sind dabei zu berücksichtigen:

- Die tiefen substanziellen Krisen der EU, die ihre Grundlagen erschüttern und infrage stellen können.
- Die ungleichgewichtigen Außenwirtschaftsbeziehungen Deutschlands,

die sich in hohen, andere Länder belastenden Export- und Leistungsbilanzüberschüssen niederschlagen. Dies betrifft Westdeutschland in doppelter Hinsicht, einmal gegenüber dem Ausland und zum anderen gegenüber Ostdeutschland, dessen Nachfrageüberhang durch Lieferüberschüsse vor allem Westdeutschlands gedeckt wird (Ludwig 2017: 605).

- Die Verschärfung des Wettbewerbs auf den internationalen Märkten, in der EU und innerhalb Deutschlands. Hier bestehen eindeutige Vorteile der leistungsfähigen, innovativen westdeutschen Großunternehmen gegenüber der kleinteiligen und weniger forschungsintensiven Wirtschaft in den neuen Bundesländern. Eine besondere Problematik ergibt sich aus der spezifischen Lage der ostdeutschen Unternehmen zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern mit niedrigeren Lohnstückkosten und den wettbewerbsstarken westdeutschen Unternehmen.
- Die vierte industrielle Revolution (Industrie 4.0), die auf der Basis der Digitalisierung und einer neuen Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien zu tief greifenden technologischen und strukturellen Veränderungen im Produktions- und Arbeitsprozess führen wird. In Zukunft werden Maschinen direkt mit Maschinen vernetzt sein, durch intelligente Automaten wird bestimmt, welche Fertigungsprozesse wann und wo zu durchlaufen sind und wie spezifischen Kundenwünschen durch individuelle Lösungen entsprochen werden kann.

- Die größeren Herausforderungen, die sich aus der Energiewende, der notwendigen Ressourcenersparnis und insgesamt des sozialökologischen Umbaus ergeben. Eine wichtige Aufgabe für Ostdeutschland besteht hier in der Ausarbeitung und konsequenten Umsetzung eines Programms zum Braunkohleausstieg und zu den notwendigen Strukturveränderungen in den mit der Braunkohle verbundenen Produktionskomplexen.
- Die Interdependenz der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung West- und Ostdeutschlands, die sich im Zeitverlauf wesentlich verändert hat. Auch künftig ist hier mit Veränderungen zu rechnen: (1) Die Wirkungen des sprunghaften Anstiegs der Nachfrage nach westdeutschen Gütern und Leistungen, die nach 1990 infolge der Einführung der D-Mark im Osten entstanden waren und die wesentlich zum Wachstumsboom der westdeutschen Wirtschaft beigetragen hatten, sind vorbei. (2) Die Abwanderung junger, gut ausgebildeter Fachkräfte, durch die die Alters- und Qualifikationsstruktur in den neuen Bundesländern nachhaltig negativ und in den al-

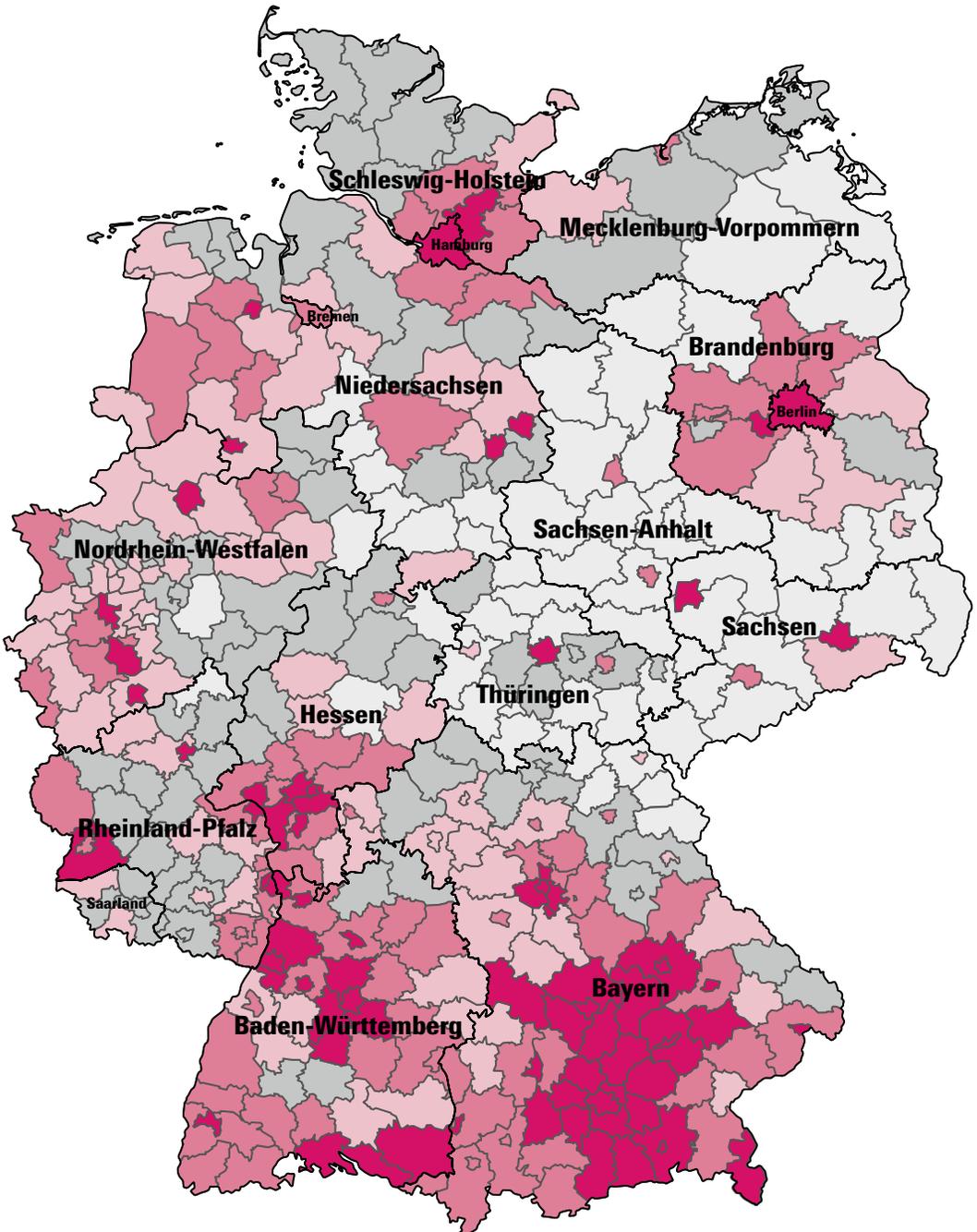
ten Bundesländern positiv verändert wurde, kommt allmählich zum Stillstand. (3) Die West-Ost-Finanztransfers haben sich gegenüber früheren Jahren verringert und würden, wenn keine wirksamen Festlegungen der Bundesregierung zur Fortsetzung der finanziellen Förderung strukturschwacher Gebiete getroffen werden, mit dem Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 weiter reduziert werden. Die Notwendigkeit einer finanziellen Wirtschaftsförderung besteht für viele ostdeutsche Regionen aber weiterhin ebenso wie für strukturschwache westdeutsche Regionen. Dies hätte Konsequenzen bei der künftigen Ausgestaltung des Bund-Länder-Finanzausgleichs sowie der regionalen Wirtschaftsförderung haben müssen. Leider ist dieser Ausgleichsaspekt bei der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs vollständig unberücksichtigt geblieben (Troost 2015). Auch in Ostdeutschland gibt es eine relativ starke Differenzierung ökonomischer und sozialer Indikatoren zwischen den Regionen, vor allem in Süd-Nord-Richtung, die beim Einsatz der Mittel der Wirtschaftsförderung zu beachten ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011, Fortschreibung 2012 sowie eigene Berechnungen.

© Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik  
Memorandum 2015

- stark wachsende Kreise/Städte
- wachsende Kreise/Städte
- stabile Kreise/Städte
- schrumpfende Kreise/Städte
- stark schrumpfende Kreise/Städte

**Abbildung 1: Wachsende und schrumpfende Regionen**  
 Bevölkerungsentwicklung (Zensus) in Deutschland 2012



Aus alledem ergibt sich, dass erhöhte Anstrengungen schon deshalb notwendig sind, um zu verhindern, dass sich die Ost-West-Konvergenzlücke in nächster Zeit weiter vergrößert. Sie vollständig zu schließen, ist unter den derzeitigen Politikbedingungen in den nächsten Jahren illusorisch. Es muss aber weiter mit größerer politischer Konsequenz darauf hingearbeitet werden.

Empfehlenswert bei der Erarbeitung insbesondere wirtschaftspolitischer Strategien ist eine kritische Berücksichtigung der Studie «Leitbild «Ostdeutschland 2020»» (Arbeitsgruppe 2009). Und dies aus mehreren Gründen: Dieses im Auftrag der Fraktionen der Partei DIE LINKE in den Landtagen und im Deutschen Bundestag erstellte Konzept bietet erstens die bisher umfassendste Ausarbeitung einer Strategie zur Förderung der ökonomischen Entwicklung in Ostdeutschland und ein entsprechendes Leitbild. Das Letztere setzt auf den Weg einer selbsttragenden Entwicklung und zukunftsfähigen Region, gegründet auf den Einstieg in den sozialökologischen Umbau der Gesellschaft. Zweitens bezieht sich die Studie auf einen Zeitraum, dessen Ende 2020 unmittelbar bevorsteht. Von daher liegt es nahe, die dort formulierten Zielsetzungen mit dem tatsächlich Erreichten abzugleichen. Drittens sind hier schon vor vielen Jahren die spezifischen Probleme der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung richtig benannt und analysiert worden.

Eine Auswertung dieser Studie von 2009 zeigt: Dem angestrebten Leitbild einer selbsttragenden Entwicklung sind wir nicht wirklich nähergekommen. Vergleichen wir die Aufgaben und Probleme von damals mit denen von heute, so müssen wir feststellen: Es hat sich in den

vergangenen zehn Jahre kaum etwas getan. Von daher sollte angestrebt werden, klarer die politischen und ökonomischen Voraussetzungen für verschiedene Zielsetzungen zu benennen. So ist etwa unseres Erachtens die im «Leitbild «Ostdeutschland 2020»» begründete Forderung nach einer Neu- und Reindustrialisierung Ostdeutschlands unrealistisch. Die Stärkung und innovative Erneuerung wesentlicher Teile der industriellen Basis und damit ein höherer Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sind zwar dringend notwendig, sollten aber anders konzipiert und begründet werden, und zwar stärker im Zusammenhang mit einer veränderten industriellen Strukturpolitik für Gesamtdeutschland. Hierbei sollten die Aufgabe des sozialökologischen Umbaus, die Erhaltung und der Ausbau der Infrastruktur sowie die Innovationsprozesse der Zukunft, vor allem die Digitalisierung und Industrie 4.0, sowie die Verringerung der Exportüberschüsse Westdeutschlands im Zentrum stehen. Ein anderes Defizit des «Leitbilds 2020», wie übrigens anderer linker wirtschaftspolitischer Vorstellungen auch, besteht darin, dass Probleme und Aufgaben der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raumes weitgehend ignoriert werden. Sie sollten jedoch speziell in Konzepten zur Stärkung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Strukturen Ostdeutschlands einen wichtigen Platz einnehmen.

Aus diesen Überlegungen zu den Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung können folgende Anforderungen und Aufgaben an und für die Politik in den neuen Bundesländern abgeleitet werden:

- Stärkung der Zivilgesellschaft und eines demokratischen Gemeinwesens in Verbindung mit der Verbesserung der Kompetenz und aktiven Handlungsfähigkeit regionaler Akteursverbände und der Verwaltungsinstanzen in den Ländern, Kreisen und Kommunen (vgl. Arbeitsgruppe 2009: 19 u. 34f.).
- Beseitigung noch bestehender Ungleichheiten bei der Höhe von Sozialleistungen (Angleichung der Rentenwerte, des Arbeitslosengeldes und der Hartz-IV-Leistungen); Einschränkung und schließlich Überwindung von Ost-West-Ungleichheiten bei Tariflöhnen, Mindestlöhnen und Sonderzahlungen; Angleichung der tariflichen Arbeitszeiten. Dazu gilt es, einen höheren Grad der Tarifbindung der ostdeutschen Beschäftigten und bundesweit einheitliche Flächentarifverträge anzustreben sowie die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifvereinbarungen zu erleichtern.
- Maßnahmen zur Fortführung der Wirtschaftsförderung für Ostdeutschland nach Auslaufen des Sozialpakts II bei gleichzeitiger Förderung strukturschwacher Regionen in den alten Bundesländern. Die Vergabe von Fördermitteln ist an die Einhaltung sozialer und ökologischer Kriterien zu binden.
- Flankierung der Finanztransfers durch ein Infrastrukturinvestitionsprogramm und die gezielte Förderung wirtschaftlicher Innovationspotenziale. Dabei muss die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen einen besonderen Schwerpunkt bilden. Es sollte angestrebt werden, den Abstand zwischen neuen und alten Bundesländern bei den FuE-Aufwendungen je Erwerbstätigem in der Wirtschaft entscheidend zu reduzieren. Die relativ starken Forschungskapazitäten an den ostdeutschen Universitäten und Hochschulen sowie in öffentlich geförderten Wissenschaftseinrichtungen bieten noch viele besser nutzbare Möglichkeiten für eine wirksamere Zusammenarbeit dieser Institutionen mit der ostdeutschen Wirtschaft und für die Stärkung von deren Innovationskraft.
- Verbesserung der Bedingungen für eine wirksame regionale Strukturpolitik durch die zielgerichtete Förderung und Nutzung von neuen zukunftsorientierten Potenzialen sowie durch die Herausbildung von Unternehmensnetzwerken und industriellen Clustern, die zur Stärkung der Innovationskraft, zur Gewinnung notwendiger Fachkräfte und zur Erhöhung des Anteils wertschöpfungsintensiver Arbeiten beitragen.
- Die Energiewende als eine tragende Säule des sozialökologischen Umbaus erfordert, die Braunkohlegewinnung einzustellen und für die davon betroffenen Regionen ein Konversions- und regionales Strukturentwicklungsprogramm aufzulegen, um die Arbeits- und Lebensbedingungen in den betroffenen Regionen nicht zu verschlechtern und ihre zukünftige Entwicklung zu sichern (vgl. Bartsch/Gysi 2018).
- Es bedarf einer gemeinwohlorientierten Agrarpolitik, die gleichzeitig den Bedürfnissen der Umwelt und den Anforderungen entspricht, die sich aus der Nutzung von Potenzialen zur Produktivitätssteigerung und einer besseren Bodennutzung ergeben. Diese Politik sollte darüber hinaus eine gesündere Ernährung zum Ziel haben

sowie den genossenschaftlichen Traditionen in Ostdeutschland und den damit zusammenhängenden spezifischen Entwicklungsbedingungen der ostdeutschen Landwirtschaft so weit wie möglich gerecht werden.

- Angesichts von Fehlentwicklungen ist künftig die Förderung vielseitiger Betriebe mit bodengebundener Tierhaltung über die Neuausrichtung der bislang leistungslosen Direktzahlungen (Flächenprämien) dringlich. Solche Betriebe leisten einen wichtigen Beitrag für die Lebensfähigkeit ländlicher Räume. Sie sorgen mit ihrer Wirtschaftsweise für die Erhaltung und Mehrung der Bodenfruchtbarkeit, indem sie zum Beispiel den Wirtschaftsdünger auf der eigenen Fläche verteilen (ausgeglichener Humushaushalt) und mit ihren kleinräumig geschlossenen Kreisläufen das Risiko von Umweltbelastungen vermindern. Hierfür ist die Nutzung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse unerlässlich.
- Ein hoher Stellenwert kommt einer Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu, die auf die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in den Dörfern und in kleineren Städten gerichtet ist. Sie sollte realistische und möglichst konkrete Maßnahmen und Schritte vorgeben, die die Bedürfnisse und Wünsche der Menschen, aber ebenso die veränderten Bedingungen, diese Wünsche tatsächlich zu erfüllen, berücksichtigen.
- Benötigt wird außerdem eine Dienstleistungspolitik zur Stärkung einer den Bedürfnissen der Menschen entsprechenden Daseinsvorsorge, die den spezifischen regionalen Bedingungen gerecht wird: «High-Road»-anstelle einer «Low-Road-Strategie»

zum Ausbau des Dienstleistungssektors (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2009: 155 ff. sowie Beckmann/Kahrs 2013).

- Anzustreben wäre darüber hinaus eine überregionale Kooperation zwischen ost- und westdeutschen Unternehmen bis hin zur Bildung von Netzwerken zur Stärkung von Innovationskraft sowie Präsenz und Angebotsmacht auf internationalen Märkten.

Aus diesen komplexen Problemen und Aufgaben ergibt sich die Frage, inwieweit es möglich sein wird, die im Ergebnis der Vereinigungspolitik entstandenen strukturellen Defizite der ostdeutschen Wirtschaft abzubauen, um die Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern zu verbessern und für eine selbsttragende Entwicklung zu sorgen. Aus einer Analyse dieser Defizite folgt, dass durch gezielte Fördermaßnahmen am ehesten die zurückgebliebene innovative Basis der Wirtschaft und die Qualifikationsstruktur des ostdeutschen Erwerbstätigenpotenzials gestärkt werden könnten. Hiervon wären auch Effekte für die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen zu erwarten. Notwendig erscheint zudem eine Änderung der Perspektive für die Entwicklung des Ostens: weg von einem «Nachbau West» hin zu einem zukunftsorientierten sozialökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft sowie hin zu Entwicklungsprojekten, die die Stärken und Traditionen der ostdeutschen Wirtschaft bewusst aufgreifen und fördern. Dadurch ließe sich der Beitrag Ostdeutschlands zur gesamtdeutschen Wirtschaftsleistung erhöhen. Um die Chancen für solche Alternativen zu vergrößern, müsste verstärkt darüber aufgeklärt werden, dass die Existenz und die Entwicklung Ostdeutsch-

lands als Transferökonomie mit einer deutlich niedrigeren Wirtschaftsleistung als in Westdeutschland nicht nur für die Menschen im Osten, sondern auch für die im Westen nachteilig sind. Langfristig werden Schritte zur Realisierung dieser Alternativen, auch wenn sie zunächst mit zusätzlichen Aufwendungen verbunden sein werden, für die Menschen in ganz Deutschland vorteilhaft sein.

Langfristige Lösungen der ostdeutschen Entwicklungsprobleme, insbesondere der Übergang zu einer selbsttragenden ökonomischen Entwicklung, verlangen einen grundlegenden Politikwechsel und die Orientierung an einem Wirtschaftsmodell, das die Erfordernisse eines umfassenden sozialökologischen Umbaus in Deutschland und in der EU berücksichtigt.

Um die weiterhin in langfristiger Hinsicht wirkenden unterschiedlichen Entwicklungen (wirtschaftlich und sozial) auszugleichen, bedarf es gezielter und massiver öffentlicher Investitionen in Bereiche der öffentlichen Infrastruktur (Energie, Verkehr und Mobilität, Information und Kommunikation etc.) sowie der «immateriellen» Infrastruktur wie Bildung, Pflege, Gesundheit und Kultur.

Auch die Anschubfinanzierungen und finanzielle Unterstützung unternehmerischer Tätigkeiten besonders in gemeinwohlorientierten Bereichen (wie Wohnungsbau oder alternative Mobilitätskonzepte in ländlichen Bereichen) brauchen eine Schwerpunktsetzung und Verstetigung, insbesondere vor dem Hintergrund des auslaufenden Solidarpakts II.

Im Zuge der Auswirkungen der digitalen Revolution bedarf es in den ostdeutschen (besonders ländlichen) Regionen zudem einer Fokussierung der staatlichen Förderung auf gemeinwohlorientierte Zukunftstechnologien, ganz im Sinne einer erweiterten Herangehensweise an die öffentliche Daseinsvorsorge und Infrastruktur.

Klaus Steinitz ist Ökonomie-Professor i. R. Er war von 1967 bis 1980 zunächst Abteilungsleiter für Prognose und danach Hauptabteilungsleiter für Wissenschaft und Bildung der Staatlichen Plankommission (SPK) in der DDR. In den 1980er Jahren war er stellvertretender Direktor des Zentralinstituts für Wirtschaftswissenschaften der Akademie der Wissenschaften. Nach der Vereinigung war er mehrere Jahre Mitglied des Parteivorstands und Präsidiums der PDS und längere Zeit Vorsitzender von Helle Panke e. V. – Rosa-Luxemburg-Stiftung Berlin.

Axel Troost ist promovierter Volkswirt und Senior Fellow für Wirtschafts- und Europapolitik bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Der Vizevorsitzende der LINKEN und Mitgründer der WASG war von 2005 bis 2017 finanzpolitischer Sprecher der Linksfraktion im Deutschen Bundestag. Zuvor arbeitete er von 1991 bis 2002 u. a. als Institutsleiter und auf dem Ticket der IG Metall als Berater des Anker-Projektes des Wirtschaftsministeriums in Mecklenburg-Vorpommern an der Begleitung von Privatisierungsprozessen und der Organisation von Standortarbeitskreisen und Unternehmensnetzwerken. Er ist Geschäftsführer der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik und des PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung.

## LITERATUR

**Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009):** MEMORANDUM 2009. Von der Krise in den Absturz? Stabilisierung, Umbau, Demokratisierung, Köln.

**Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010a):** MEMORANDUM 2010. Sozial-ökologische Regulierung statt Sparpolitik und Steuer geschenken, Köln.

**Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010b):** Deutsche Zweiheit – oder: Wie viel Unterschied verträgt die Einheit? Bilanz der Vereinigungspolitik, Köln.

**Arbeitsgruppe unter Leitung von Michael Thomas (2009):** Leitbild «Ostdeutschland 2020». Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzenden-Konferenz der Partei DIE LINKE in den Landtagen und im Deutschen Bundestag, Berlin.

**Arbeitskreis VGR der Länder (2014–2017):** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen für 2013 und 2016, Berlin.

**Bartsch, Dietmar/Gysi, Gregor (2018):** Allianz für Ostdeutschland. Den Artikel 72 des Grundgesetzes endlich ernst nehmen und umsetzen – ein Angebot zur Diskussion, unter: [www.die-linke.de/themen/nachrichten/detail/allianz-für-ostdeutschland/](http://www.die-linke.de/themen/nachrichten/detail/allianz-für-ostdeutschland/).

**Beckmann, Martin/Kahrs, Horst (2013):** Dienstleistungspolitik in Ostdeutschland. Memorandum zu einer Gesprächs- und Veranstaltungsreihe der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin, unter: [www.rosalux.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/sonst\\_publicationen/Broschur\\_Dienstleistungspolitik.pdf](http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Broschur_Dienstleistungspolitik.pdf).

**Böick, Markus (2018):** Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrungen 1990–1994, Göttingen.

**Bundesministerium des Inneren (Hrsg.) (2013):** Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2013, Berlin.

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2008):** Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2008, Berlin.

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2009):** Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2009, Berlin.

**Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (2014):** Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2014, Berlin.

**Brautzsch, Hans-Ulrich/Exß, Franziska/Lang, Cornelia/Lindner, Axel/Loose, Brigitte/Ludwig, Udo/Schulz, Birgit (2014):** Ostdeutsche Wirtschaft: Kräftige Konjunktur im Jahr 2014. Rückstand gegenüber Westdeutschland verringert sich aber kaum mehr, in: IWH: Konjunktur aktuell, Jg. 2 (3), 2014, S. 119–157, unter: [www.iwh-halle.de/d/publik/konj/14\\_03\\_3.pdf](http://www.iwh-halle.de/d/publik/konj/14_03_3.pdf).

**Brenke, Karl (2014):** Ostdeutschland – ein langer Weg des wirtschaftlichen Aufholens, in: DIW Wochenbericht Nr. 40, S. 939–957, unter: [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.483772.de/14-40-2.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.483772.de/14-40-2.pdf).

**Busch, Ulrich (2011):** Vereinigt und doch zweigeteilt: Zum Stand der deutsch-deutschen Konvergenz auf wirtschaftlichem Gebiet, in: Bohr, Kurt/Krause, Arno (Hrsg.): 20 Jahre Deutsche Einheit. Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden, S. 63–90.

**Busch, Ulrich/Kühn, Wolfgang/Steinitz, Klaus (2009):** Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland, Hamburg.

**Der Paritätische Gesamtverband/Deutscher Gewerkschaftsbund/Deutscher Kulturrat/Diakonie Deutschland/Sozialverband VDK/Volkssolidarität (2014):** Gemeinsame Erklärung. Solidarität herstellen – Investitionen ermöglichen: Für einen fairen und nachhaltigen Länderfinanzausgleich, unter: [www.dgb.de/themen/++co++020834f8-64c4-11e4-ac83-52540023ef1a](http://www.dgb.de/themen/++co++020834f8-64c4-11e4-ac83-52540023ef1a).

**Deutsche Bundesbank (1997):** Monatsberichte, Januar 1999, Frankfurt a. M.

**DGB (2017):** Jetzt handeln – Ungleichheit bekämpfen. DGB Verteilungsbericht 2017, Berlin.

**Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Länder (2017):** Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, 2016, Berlin.

**Foroutan, Naika/Kubiak, Daniel (2018):** Ausschluss und Abwertung: Was Muslime und Ostdeutsche verbindet, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2018, S. 93–102.

**Heimpold, Gerhard (2014):** Zehn Fragen zur Deutschen Einheit, in: IWH: Wirtschaft im Wandel, Jg. 20 (3), S. 50–53, unter: [www.iwh-halle.de/e/publik/wiwa/3-14-5.pdf](http://www.iwh-halle.de/e/publik/wiwa/3-14-5.pdf).

**Hensel, Jana (2018):** «Viele fühlten sich heimatlos», Interview mit Cornelia Stierler und Hans Bartosch, in: Zeit-Online, 5.7.2018.

**Heske, Gerhard (2005):** Bruttoinlandsprodukt, Verbrauch und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1970–2000, in: Historische Sozialforschung. Supplement Nr. 17, Köln.

**Hickel, Rudolf/Priewe, Jan (1994):** Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung, Frankfurt a. M.

**IAB (2014):** Entwicklung der regionalen Lohnkonvergenz in Deutschland 1993–2012, in: IAB-Kurzbericht 17/2014, unter: <http://doku.iab.de/kurzgraf/2014/kbfolien17143.pdf>.

**IAB (2016):** Betriebspanel Ostdeutschland 2015. Ergebnisse der 20. Welle 2015, Berlin.

**IAB (2017):** Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland und mögliche Erklärungsfaktoren. Forschungsbericht 16, Berlin.

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln (1990):** Wirtschaftliche und soziale Perspektiven der deutschen Einheit (Gutachten), Köln.

**Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2011):** Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, unter: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/iwh.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/iwh.pdf?__blob=publicationFile).

**Institut für Wirtschaftsforschung Halle/TU Dresden/ifo Institut (2006):** Demographische Entwicklung in Deutschland. Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Endbericht, Halle.

**Kurtzke, Wilfried/Quaißer, Gunter (Hrsg.) (2014):** Alternative Wirtschaftspolitik – Tro(o)st in Theorie und Politik, Marburg.

**Landtag Sachsen-Anhalt (2018):** Drucksache 7/3142 vom 5.7.2018, Magdeburg.

**Ludwig, Udo (2017):** Der Neuaufbau der Wirtschaft, in: Schneider, Jürgen: Einigkeit, Recht und Freiheit. 25 Jahre deutsche Wiedervereinigung (1990–2015). Kapitel IV: Die fünf neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung: Eine ökonomische und ökologische Zwischenbilanz (1990–2015), Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Band 132.3, Stuttgart, S. 573–661.

**Luft, Christa (1992):** Treuhandreport, Berlin.

**Roesler, Jörg (2005):** Die Treuhandpolitik, in: Bahrman, Hannes/Links, Christoph (Hrsg.): Am Ziel vorbei. Die deutsche Einheit – eine Zwischenbilanz, Berlin, S. 93.

**Roesler, Jörg (2014):** Ostdeutschland seit 1990: Vom sozialistischen Industriestaat zur verlängerten Werkbank im Hauptland des europäischen Kapitalismus, in: Z., Nr. 99, S. 53.

**Roesler, Jörg (2016):** Das ostdeutsche Paradoxon: Warum die Ex-DDR bei der Transformation der Wirtschaften Osteuropas in den 1990er Jahren vergleichsweise schlecht abschnitt, Hefte zur DDR-Geschichte, Nr. 145, Helle Panke e. V. – Rosa-Luxemburg-Stiftung Berlin.

**Scheufele, Rolf/Ludwig, Udo (2009):** Der lange Weg der Konvergenz, in: Wirtschaft im Wandel, Nr. 10, S. 400–407, unter: [www.iwh-halle.de/d/publik/wi-wa/10-09-3.pdf](http://www.iwh-halle.de/d/publik/wi-wa/10-09-3.pdf).

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011):** Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden, unter: [www.statistikportal.de/statistikportal/demografischer\\_wandel\\_heft1.pdf](http://www.statistikportal.de/statistikportal/demografischer_wandel_heft1.pdf).

**Statistisches Bundesamt (2014):** 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2017a):** Rechtsformen und Erwerbscharakter 2016 – Fachserie 3, Reihe 2.1.5 (Stand: Juni 2017), Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2017b):** Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung, Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2018a):** Viehbestand 2017 – Fachserie 3, Reihe 4.1 (Stand: Februar 2018), Wiesbaden.

**Statistisches Bundesamt (2018b):** Regionale landwirtschaftliche Gesamtrechnung, Wiesbaden.

**Steinitz, Klaus/Walter, Dieter (2014):** Plan – Markt – Demokratie Prognose und langfristige Planung in der DDR – Schlussfolgerungen für morgen, Hamburg.

**Steinitz, Klaus (2017):** Warum ist die Diskussion sozialistischer Alternativen gegenwärtig wichtig? Konsequenzen aus dem gescheiterten Staatssozialismus und der systemischen Krise des Kapitalismus für eine zukünftige sozialistische Transformation, Helle Panke e. V., Pankower Vorträge, Heft 206, Berlin.

**Steinitz, Klaus (2018):** Die Rolle der zentralen partei- und Staatsorgane bei der Vorbereitung, Durchführung und beim Abbruch der Wirtschaftsreform in der DDR – Konsequenzen für die Zukunft, in: Reformen im Realsozialismus der 60er Jahre und ihre politischen Konsequenzen, Helle Panke e. V., Pankower Vorträge, Heft 217, Berlin.

**Süß, Dietmar (2018):** Anstalt der Abenteuer. Marcus Böick hat eine glänzende Abhandlung über das «Privatisierungsmonster» Treuhand geschrieben, in: Süddeutsche Zeitung, 8.7.2018.

**Troost, Axel (2015):** Auch zweiter Schäuble-Vorschlag ein Kuhhandel ohne Zukunfts-Perspektive: Ein zukunftsfähiger Länderfinanzausgleich muss hartnäckige Strukturschwächen gezielt angehen, 10.6.2015, unter: [www.axel-troost.de/de/article/8507.auch-zweiter-schaeuble-vorschlag-ein-kuhhandel-ohne-zukunfts-perspektive-ein-zukunftsaehiger-laenderfinanzausgleich-muss-hartnaeckige-strukturschwachen-gezielt-angehen.html](http://www.axel-troost.de/de/article/8507.auch-zweiter-schaeuble-vorschlag-ein-kuhhandel-ohne-zukunfts-perspektive-ein-zukunftsaehiger-laenderfinanzausgleich-muss-hartnaeckige-strukturschwachen-gezielt-angehen.html).

**Winkler, Gunnar (2015):** Die deutsche Vereinigung. 1989 bis 2015. Positionen der Bürgerinnen und Bürger, hrsg. von der Volkssolidarität Bundesverband e. V., Berlin.

## AKTUELLE PUBLIKATIONEN

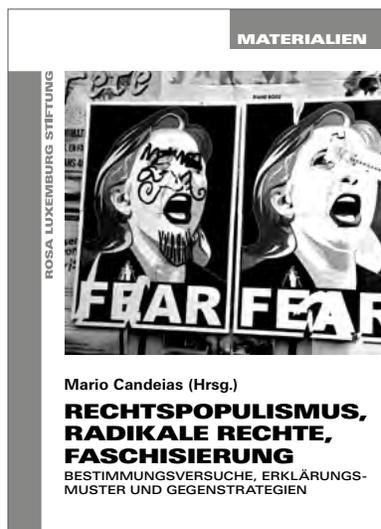


Friedrich Burschel (Hrsg.)  
**DURCHMARSCH  
VON RECHTS**  
VÖLKISCHER AUFBRUCH:  
RASSISMUS, RECHTSPOPULIS-  
MUS, RECHTER TERROR

Eine beängstigende Rechtsentwicklung verändert die Bundesrepublik – demokratische Alltagskultur, humane Orientierung und menschenrechtliche Grundstandards schwinden in einem irrsinnigen Tempo. Die Atmosphäre ist geprägt vom Rassismus derjenigen, die sich etwa durch die AfD-Erfolge ermächtigt und ermutigt fühlen.

Manuskripte Neue Folge 17  
3., überarbeitete Auflage 2018  
mit aktuellem Vorwort  
September 2018, 192 Seiten  
ISSN 2194-864X

 **Download und Bestellung:**  
[www.rosalux.de/publikation/id/8811](http://www.rosalux.de/publikation/id/8811)



Mario Candeias (Hrsg.)  
**RECHTSPOPULISMUS,  
RADIKALE RECHTE,  
FASCHISIERUNG**  
BESTIMMUNGSVERSUCHE,  
ERKLÄRUNGSMUSTER UND  
GEGENSTRATEGIEN

Es ist die Zeit der Monster. In der organischen Krise des alten neoliberalen Projekts erleben wir fast überall in Europa den Aufstieg des sogenannten Rechtspopulismus. Gemein ist ihm das Auftreten als eine Anti-Establishment-Kraft «von oben», gestützt auf mächtige Kapitalfraktionen. «Take back control» – die Rückgewinnung von Kontrolle, so lautet das autoritäre Versprechen der radikalen Rechten

Materialien 24, August 2018, 64 Seiten  
ISSN 2199-7713

 **Download und Bestellung:**  
[www.rosalux.de/publikation/id/39174](http://www.rosalux.de/publikation/id/39174)



Rainald Ötsch und Axel Troost  
**CHANCE VERTAN**  
ZEHN JAHRE FINANZKRISE  
UND REGULIERUNG DER  
FINANZMÄRKTE - EINE BILANZ

«Kein Markt, kein Produkt, kein Akteur» sollten nach der globalen Finanzkrise unreguliert bleiben. Ziele waren ein widerstandsfähigeres Finanzsystem, effektive Abwicklungsmechanismen, bessere Aufsicht, reformierte Derivatemärkte und ein Schattenbankensektor unter Kontrolle. Doch viele Maßnahmen wurden nur halbherzig angegangen, bei der Umsetzung verwässert oder scheiterten ganz.

Analysen 47  
August 2018  
44 Seiten  
ISSN 2194-2951

 **Download und Bestellung:**  
[www.rosalux.de/publikation/id/39182](http://www.rosalux.de/publikation/id/39182)



Christa Luft  
**WIDER DEN  
MARKTRADIKALISMUS**  
HERAUSFORDERUNGEN FÜR  
ÖKONOMISCHE THEORIE UND  
LINKE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Die Befassung mit Wirtschaftsthemen unter Linken ist ausbaufähig, zumal die Vorhaben der Großen Koalition in der laufenden Legislaturperiode auch in der Ökonomie auf ein «Weiter so» hinauslaufen. Nach wie vor dominieren Kapitalinteressen gesamtgesellschaftliche Belange. Kann es für Marktkategorien in einer postkapitalistischen Gesellschaft einen Platz geben?

Analysen 46  
Juli 2018  
33 Seiten  
ISSN 2194-2951

 **Download und Bestellung:**  
[www.rosalux.de/publikation/id/39052](http://www.rosalux.de/publikation/id/39052)

## **IMPRESSUM**

ANALYSEN Nr. 48, 1. Auflage  
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung  
V. i. S. d. P.: Henning Heine  
Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · [www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)  
ISSN 2194-2951 · Redaktionsschluss: September 2018  
Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation  
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin  
Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

**«Die heute noch wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten zwischen Ost und West [...] sind vor allem eine Folge der verhängnisvollen Schocktherapie in den ersten Jahren nach dem Beitritt der DDR und der damit eng verflochtenen Treuhandtätigkeit.»**

KLAUS STEINITZ UND AXEL TROOST

