

*Ekkart Zimmermann*

## Morgenröte in den Neuen Bundesländern?

Verwerfungen, Versäumnisse und Verhärtungen

### *I. Einleitung*

Bundestagspräsident Thierse warnte im Jahre 2001, der Osten Deutschlands stehe auf der »Kippe«, und musste sich z. T. deutlich ermahnende Stellungnahmen in Richtung »politischer Inkorrektheit« gefallen lassen. Inzwischen sprechen andere davon, so der erneute Bundesvorsitzende der PDS, Lothar Bisky<sup>1</sup>, die Neuen Bundesländer (= NBL) seien bereits gekippt. Ein aus dem Westen transferierter – und auch dort mittels Verschuldung nicht gedeckter – Budgetanteil der Ostländer von bis zu 45 %; eine inverse Anreizstruktur durch im Schnitt deutlich höhere Verdienste im Öffentlichen Dienst (91+ Prozent vs. 73+ Prozent in der Wirtschaft, mit der Tendenz des weiteren Auseinanderklaffens bei gleichzeitiger Überbesetzung des Öffentlichen Dienstes); ins Leere laufende Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei nach wie vor anhaltender Abwanderung noch verbliebener restlicher zumeist jugendlicher Talente (Abwanderungsverlust von 100 000 Personen im letzten Jahr; jeder dritte Schüler, Abiturient und Student will abwandern); die mehrfache Ankündigung zweier Bundeskanzler, die dortige Entwicklung zur »Chefsache« zu machen; der Transfer von bereits mehr als 800 Mrd. €<sup>2</sup> und auch die z. T. erneut zweifelhafte Verwendung der Wiederaufbaugelder nach der Jahrhundertflut im Jahre 2002, nicht zuletzt der Wahlschub der ostdeutschen Wechselwähler für die rot-grüne Bundesregierung im Gegensatz zum Wählerverhalten der Westdeutschen<sup>3</sup> – all dies wirft Fragen über Fragen auf. Die Liste der Inkompetenz in Ostdeutschland, ost- und westdeutscher gleichermaßen, kann beliebig verlängert werden. Mehrere hundert Millionen € gehen allein durch die blamable Leipziger Olympiabewerbung verloren.

1 In: *DIE ZEIT*, 31. Juli 2003, S. 2.

2 Michael Burda / Jennifer Hunt, »From Reunification to Regional Integration: Productivity and the Labor Market in East Germany«, Brookings Panel, September 2001, Mimeo in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (hier nach preprint zit., S. 8).

3 Kai Arzheimer / Jürgen W. Falter, »Ist der Osten wirklich rot? Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2002 in Ost-West-Perspektive« in: *Aus Politik und Zeitgeschehen. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 49-50/2002, S. 27-35.

Dieser Beitrag wird diese Entwicklungen berühren, setzt sich im wesentlichen aber ein anderes Ziel. Mit der Dreiteilung von *Verwerfungen*, *Versäumnissen* und *Verhärten* soll Ordnung durch eine Fülle möglicher Erklärungsmuster der Entwicklungen in den NBL und möglicher zukünftiger Szenarien, z. Z. auch für Deutschland insgesamt, geschaffen werden. Dabei werden theoretische Erklärungsbausteine aus verschiedenen Teildisziplinen zusammengesetzt, die die ostdeutsche Misere knapp, aber grundlegend erfassen helfen. Summarischen Deutungen wie dem *Mezzogiorno*-Vergleich und dem Ansatz der *Institutionenökonomie* kommt dabei vorrangige Bedeutung zu. Im übrigen greifen wir bewusst zu Mitteln der Zuspitzung und theoretischen Verkürzung, um die Stoßrichtung der Argumentation und mögliche Szenarien schärfer und deutlicher zu machen. Noch hat die in den NBL und vor allem in Sachsen und Thüringen verfolgte Industrieansiedlungspolitik der Leuchttürme nicht angeschlagen. Flächen mit ausstrahlender Signalwirkung und *eigenständigen* Wachstumsarealen, die ohne weitere gigantische Subventionen lebensfähig wären, sind bislang nicht herangereift<sup>4</sup>. Die »Vorteile der Rückständigkeit«<sup>5</sup>, nämlich das Vermeiden von Sackgassen der Entwicklung und mögliches Überspringen von technologischen Zwischenstufen mit daraus resultierenden höheren Wachstumsraten als in entwickelteren Volkswirtschaften, sind schlechterdings nicht erkennbar.

## II. Verwerfungen

Drei Größen sind entscheidend: der *Bevölkerungsverlust* von ca. 3,5 Millionen zwischen 1949 und 1999<sup>6</sup> zumeist besser ausgebildeter und kreativ-dissidenter Personen (von Unternehmern über freie Berufe bis hin zu Künstlern). Dieser Abwanderungsverlust resultiert aus der *Einsetzung einer staatlichen Planwirtschaft* mit den Ergebnissen einer verheerenden Misswirtschaft, die schon von Mises<sup>7</sup> vorhergesagt hat. Doch wurden nicht nur die Kreativsten vertrieben. Gleichzeitig machte sich – drittens – ein *Persönlichkeitstypus* breit, der vom Staat nahezu alles erwartete und am Schluss nichts mehr erhielt. Entsprechend lautete der implizite Gesellschaftspakt in den 1980er Jahren: »Ihr, die Machthaber, gebt vor, uns zu bezahlen, und wir geben vor zu arbeiten.« Für unzureichende Arbeit (oder zugespitzt: Nichtarbeit), jedenfalls im Sinne international konkurrenzfähiger Wirtschaften, gab es kein kaufkräftiges Geld. In der neuen Bundesrepublik gibt es dafür erstaunlicherweise Geld, auf Pump und solange aus dem Wettbewerb östlicher und westlicher Sozial- und Wohl-

4 Die Rede ist vom »Subventionspark Ostdeutschland« (Klaus-Peter Schmid, in: *DIE ZEIT*, 7. März 2002, S. 26).

5 Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Chicago 1952.

6 Nikolaus Werz, »Abwanderung aus den neuen Bundesländern von 1989 bis 2000« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 39-40/2001, S. 25.

7 Ludwig von Mises, *Die Gemeinwirtschaft*, Jena 1922.

fahrtsstaaten entstandene staatliche und betriebliche Zahlungsverpflichtungen an die eigene Bevölkerung nicht drastisch zurückgeschraubt werden.

Alle drei Kernfaktoren der Verwerfung kann man im Sinne des theoretischen Ansatzes der *Institutionenökonomie*<sup>8</sup> zusammenfassen: Inadäquate Institutionen mit leistungsreduzierenden Anreizen erzeugen Abwanderung und gesellschaftliche Sozialisationsdefizite im dominanten Persönlichkeitstypus<sup>9</sup>. Fragt man, welche dieser drei Komponenten sich seit der deutschen Einheit im Jahre 1990 grundlegend verändert hat oder gar umgekehrt worden ist, so ist die Antwort ernüchternd. Weder ist die sozialistische Planwirtschaft durch eine soziale Marktwirtschaft ersetzt worden, noch ist der Bevölkerungsaderlass umgekehrt, noch sind die verheerenden Sozialisationswirkungen korrigiert worden. Die eingangs genannten Ziffern sprechen eine deutliche Sprache, ähnlich wie die zahlreichen Umfragen und Untersuchungen über die Aufgabenzuweisung an den Staat in den NBL<sup>10</sup>. (Dabei finden sich freilich auch im Westen die Befürworter staatlicher Aktivitäten oft in satten Mehrheiten wieder.) Aus steuerlichen Abschreibungen subventionierte Wohnungen mit großem Angebotsüberhang und staatliche Sozial- und Wohlfahrtsleistungen (Renten höher als im Westen – 5 % bei den Männern und 37 % bei den Frauen – ohne entsprechende frühere Einzahlungen<sup>11</sup>, verpuffende ABM-Maßnahmen<sup>12</sup>) lassen alles andere als eine soziale *Marktwirtschaft* aufscheinen. Der verbliebene kleine Rest von Markt spielt sich dort ab, wo angesichts drohender Firmenschließungen durch betriebliche Vereinbarungen vom Kartell des Flächentarifs abgewichen wird. Die Idee einer sozialen Marktwirtschaft mit Hilfe zur Selbsthilfe ist in Ostdeutschland geradezu pervertiert worden.

Nimmt man die ostdeutschen Produktivitätsdaten<sup>13</sup> zur Kenntnis, dann führt ein solches System zum genannten überspitzten Befund: Für mangelhafte Arbeit bzw. Nichtarbeit gibt es heute zumindest reichlich Geld. Die Zumutbarkeitskriterien für Deutsche bei der Arbeit nehmen freilich mitunter den Charakter genetischer Bückschau an (Spargelstechen!). Während anderswo (USA, Ostasien) deutliche Anreize bestehen, seine Arbeitskraft zum Überleben zu verkaufen, wird hier diese gar nicht erst abgerufen, und dafür gibt es auch noch Geld. Eine motivationsverzerrende Einladung zur Faulheit, zugleich auch in die Schwarzarbeit, ist kaum denkbar. Im-

8 Siehe Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge 1990; und Rudolf Richter / Eirik G. Furubotn, *Neue Institutionenökonomik*, 2. Aufl. Tübingen 1999.

9 Wolfgang Engler, *Die zivilisatorische Lücke*, Frankfurt a. M. 1992.

10 Statistisches Bundesamt, *Datenreport*, Bonn 2002; siehe auch *Das Parlament*, 27. Oktober 2003, S. 7.

11 Damit geht ein kontinuierlicher Anstieg der Armut im Westen von 1992–2000 einher, während die zunehmende Ungleichheit der Einkommen in Ostdeutschland nicht zu einem Anstieg der (relativen) Armut geführt hat, vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. Januar 2003, S. 11, nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

12 Klaus-Peter Schmid, »Die ArbeitslosenBeschäftigungsMaschine« in: *DIE ZEIT*, Nr.24, 5. Juni 2003, S. 19.

13 Michael Burda / Jennifer Hunt, aaO. (FN 2).

merhin ist der Bremsweg für die gesamte Volkswirtschaft nicht unendlich lang, wie die laufenden Debatten an allen institutionellen Fronten in der Bundesrepublik zeigen.

Entscheidend aus der Sicht einer Mikroperspektive ist, dass der disziplinierende Anreiz Tüchtiger, die Bildung verantwortlicher und verlässlicher Netzwerke im täglichen Wirtschaftsgeschehen nahezu inexistent sind, jedenfalls nicht als modaler Typus mit Leitbildfunktion vorherrschen. Trotz günstigen Wohnungsangebotes haben sich Mietschulden in doppelt so großem Umfang wie im Westen aufgehäuft, ist der Schutz der Eigentumsrechte nach wie vor zögerlich (vgl. die deutsche Gesamteinstufung im *Fraser Index*<sup>14</sup>). All dies lässt das Bild vom Fass ohne Boden und Konsequenzen aufscheinen, die das Mezzogiorno-Szenario beschreibt. In der Spieltheorie ausgedrückt, handelt es sich um ein Gleichgewicht auf sehr niedrigem Niveau der Kooperation und Arbeitsteilung<sup>15</sup>. Damit ist bereits den beiden nachfolgenden Teilkapiteln vorgegriffen.

### III. Versäumnisse

Von allen drei bisherigen Erklärungsfaktoren, abgeleitet aus der *Institutionenökonomie*, nämlich: Planwirtschaft, Abwanderung und daraus resultierende massive Sozialisationsdefizite, gehen andauernde Wirkungen auch in der nächsten Phase aus, der Phase der *Versäumnisse*. Die Institutionenökonomie gebraucht hierfür den Ausdruck der *Hysteresis*, der *Pfadabhängigkeit* in ökonomischen und politischen Institutionen<sup>16</sup>: Ein ursprüngliches Antriebsmoment dauert im System fort, obgleich sich die Impulse für das System insgesamt (angeblich) geändert haben.

Die beiden zentralen Versäumnisse bzw. Verfehlungen sind Konsens der Literatur: die schnelle Angleichung der ostdeutschen Währungsrelationen an die DM und die damit verbundenen weltwirtschaftlichen Konkurrenzströme. Ferner die von Gewerkschaftsvertretern aus dem Westen, die sich an die Stelle nichtvorhandener ostdeutscher Partner setzten<sup>17</sup>, zugesagte schnelle Lohnangleichung. Beides hat innerhalb einer Dekade zu einer de facto-Lohnsteigerung von 1000 %<sup>18</sup> geführt, einer Ziffer, die keine Volkswirtschaft überlebt. Dabei muss man heute davon ausgehen, dass die schnelle Lohnangleichung ein gezinktes Spiel war, um Produktionsstätten aus dem Westen nicht in den Osten verlagern zu müssen.

14 James Gwartney / Robert Lawson / Neil Emerick, *Economic Freedom of the World. Annual Report*, Vancouver 2003.

15 Debray Ray, *Development Economics*, Princeton 1998, S. 116.

16 Gaute Torsvik, »Die Hysteresis-These: Pfadabhängigkeit in ökonomischen und sozialen Systemen« in: Stein Larsen / Ekkart Zimmermann (Hg.), *Theorien und Methoden in den Sozialwissenschaften*, Wiesbaden 2003, S. 93-104.

17 Hans-Werner Sinn / Frank Westermann, »Two Mezzogiornos« in: *CESifo Working Paper Series* 378, CESifo, 2000, S. 16.

18 Ebd., S. 18.

Die Signalwirkung dieses Vorhabens auf Ansprüche und Erwartungen der ost-deutschen Bevölkerung, noch dazu unterstützt durch den im Grundgesetz (Art. 72, Abs. 2) mehrfach kodifizierten Grundsatz der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse«, war fatal. Bis auf eine kleine Gruppe relativ gewerkschaftsferner Arbeitnehmer in Betrieben der freien Wirtschaft ist den Ostdeutschen bis heute nicht klar, dass erstens die Löhne im Öffentlichen Dienst für einen Wachstumspfad strukturell hinter denen der freien Wirtschaft zurückstehen müssen (wie schwer auch immer der de facto-Vergleich fällt) und dass zweitens Ostdeutschland nur dann eine Chance *beschleunigter eigenständiger nachholender Modernisierung* hat, wenn es die Kurve der Lohnstückkosten des Westens und anderer Vergleichsländer für einen *längeren Zeitraum* unterbietet. Die Strategie der vorschnellen Angleichung jenseits jeglichen Produktivitätszuwachses hat dagegen wirtschaftlichen Kahlschlag erzeugt. Man muss sich dies vor Augen rufen: Dreizehn Jahre nach der deutschen Einheit gibt es in Ostdeutschland nicht ein einziges Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten, das es ohne staatliche Subventionen geschafft hätte. Das gilt auch für das vielbesungene »Rotkäppchen-Beispiel« der inzwischen größten deutschen Sekt-marke.

Kurzum: Die Vergabe von Subventionen an internationale Konzerne, die ihrer nicht bedurft hätten, unter gleichzeitiger Austrocknung der mittelständischen Kapitalmärkte mit ihren breiten, auch demokratisch streuenden Wirkungen in den gesamten Gesellschaftsraum, lässt die Auspizien für Ostdeutschland als nachgerade aussichtslos erscheinen. Dies gilt umso mehr, sollten sich die Wachstumspotenziale der Nachbarstaaten der NBL im Zuge der EU-Erweiterungen realisieren.

Wenn überhaupt eine Chance hätte bestehen sollen, so hätten die NBL durch eine gigantische Kraftanstrengung über längere Zeit<sup>19</sup> signifikant unter der westdeutschen Kurve der Lohnstückkosten liegen müssen (und nicht nur in wenigen Industriebetrieben), damit eine *erhöhte Profitabilität für internationale Investoren signalisiert* und dann einen positiven Klimaeffekt ausgelöst. Stattdessen sind zwei Strohflecken, mit Krediten finanziert, nahezu verpufft: die über mehr als dreizehn Jahre laufenden Subventionen und nunmehr auch die zusätzlichen 10 Mrd. € für die Hilfe gegen die Elbflut. Ein Verlassen des Großobjekte-Pfades zur Gewinnung kleinerer Netzwerke ist nirgendwo auch nur ansatzweise in Sicht. Stattdessen hofft man auf (ausgedünnte) Beschäftigungswirkungen von Hi-Tech-Prestigeobjekten. Brandenburg mit dem CargoLifter, einer weiteren Chip-Fabrik bei weltweiten Überkapazitäten oder mit der Formel-1-Rennstrecke (»Lausitzring«) ist dafür bezeichnend. Die goldenen Badewannen afrikanischer Potentaten im Rahmen früherer Entwicklungshilfe von Accra bis zu Stahlwerken im Urwald liegen wirtschaftsanalytisch auf der gleichen Ebene, einer Fehlallokation knapper Mittel schlimmsten Ausmaßes.

Dabei kommt ein solches Netzwerk mittelständischer Firmen und Wertvorstellungen mit relativ höheren Beschäftigungsquoten eben *nicht* durch massive öffentliche Subventionspolitik für große Unternehmen zustande. Diese nehmen die Sub-

19 Vgl. dagegen *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. August 2002, S. 13.

ventionen nahezu erpresserhaft mit, seien es Infineon, AMD oder BMW. (Allerdings gilt dies inzwischen für viele Industriestandorte weltweit.) Die notwendige gesellschaftliche Reorganisation findet nicht statt. Stattdessen hätte man im Sinne von de Soto<sup>20</sup> darauf hinarbeiten sollen, dass eine eigenständige ostdeutsche Kapitalbildung angeregt wird, u. a. auch durch großzügigere westliche Kleinkreditvergabe, auch bei anfänglichem Scheitern solcher Unternehmungen. So sind mangels Beleihungsmasse und -willen die verbliebenen Talente in den gesellschaftlichen Rückzug getrieben worden oder abgewandert. Die Nichtexistenz eines breiten daraus andernfalls erwachsenen Sozialkapitals rächt sich allorten, z. B. in niedrigeren Mitgliedsziffern politischer Parteien und ziviler Vereinigungen<sup>21</sup>, kurzum keiner Korrektur des *Zusammenbruchs der ostdeutschen intermediären Struktur*, wie sie durch den Zusammenbruch der Kombinate eingetreten ist (deren Leitziel natürlich totale gesellschaftliche Durchdringung und Kontrolle war).

Begibt man sich auf die Jagd nach dem entscheidenden Faktor, so dürfte dieser im *Fehlen unternehmerischen Talents* liegen, gepaart mit fehlendem Schutz und Respekt für solche Aktivitäten (Überbürokratisierung, mangelnde Garantie und Durchsetzung der Eigentumsrechte u. a.<sup>22</sup>). Kurzum: Die NBL brauchen in erster Linie eine Mobilisierung tüchtiger Leute, die Sozialkapital und parallel dazu Finanzkapital schaffen.

Die bisherige Politik hat zum *Mezzogiorno*-Szenario geführt: zu Unproduktivität und Politisierung um anhaltende Dauersubventionen. Die sogenannte Politik der Ansiedlung von *Leuchttürmen* hat nur dann halbwegs Erfolg gebracht, wenn man Dutzende von Milliarden an staatlichen Subventionen, die geringen Beschäftigungswirkungen und auch noch die relative Unsicherheit der bisherigen Arbeitsplätze außer acht lässt. Von der Entstehung eines breiten Sozialkapitals und von Netzwerken zwischen bürgerlichen Gruppen im nichtstaatlichen Bereich kann überhaupt keine Rede sein. Somit ist auch die Chance gering anzusetzen, von einem niedrigen Gleichgewicht auf ein höheres zu kommen, ohne dass der kooperierende Teil sofort durch den nichtkooperierenden bestraft wird. Unzuverlässigkeit gebiert Unzuverlässigkeit<sup>23</sup>, Betrug und Vermeidungsverhalten und verschärft den Teufelskreislauf, solange hier nicht hart sanktioniert wird<sup>24</sup>. Dies ist eine Aufgabe, der sich weder Politiker, noch öffentliche Institutionen in der Durchsetzung ihrer Maßnahmen, noch das bisherige Führungspersonal allgemein in großem Stile gestellt haben.

20 Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York 2000.

21 Jan W. van Deth, »Soziale und politische Beteiligung: Alternativen, Ergänzungen oder Zwillinge?« in: Achim Koch / Martina Wasmer / Peter Schmidt (Hg.), *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*, Opladen 2001, S. 195–219; vgl. auch Statistisches Bundesamt, aaO. (FN 10), S. 629.

22 Gwartney et al., aaO. (FN 14).

23 Elinor Ostrom, »Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity, and Reputation« in: Elinor Ostrom / James Walker (Hg.), *Trust and Reciprocity. Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, New York 2003, S. 19–79.

Vielleicht muss die Frage gar lauten, was man mit einem »Proletariat«<sup>25</sup> anstellt, dessen fachliche Qualifikationen unzureichend, nicht nachgefragt und/oder konkurrenzlos teuer sind. Die bundesweiten Reformüberlegungen gehen davon aus, auch hier eigenständige Arbeitsleistungen zu erheblich abgesenkten Entlohnungen einzufordern. Offensichtlich beginnt es sich herumzusprechen, dass allein der Bezug der Sozialhilfe die Einzahlungen eines durchschnittlich verdienenden Arbeitnehmers über einen Zeitraum von 29 Jahren erfordert<sup>26</sup>.

#### IV. Verhärtungen

Gros und Steinherr<sup>27</sup> bezeichnen das *Mezzogiorno-Syndrom* mit fünf Faktoren: (1) der Überlagerung eines fremden kulturellen und politischen Musters auf den unterentwickelten Teil des Landes; (2) der Entwicklung dieser Region mittels Regierungsgeldern und Subventionen an Firmen, was »ein Gefühl der Abhängigkeit schafft«; (3) dem Fehlen einer Konvergenz in der Entwicklung, dauerhafter Abhängigkeit und Abwanderung in den [Westen]; (4) »einer graduellen Zunahme des [östlichen] Einflusses auf das politische und administrative System [u. a. auch durch die Verlagerung der Hauptstadt!], (5) was die ... Transfers dauerhaft macht und die politische Kultur des [Westens] »infiziert«. Wie das italienische Beispiel zeige, könne es zu einer Gegenreaktion der reicheren Teile (*Lega Nord*) kommen, mit einer geringeren Transferbereitschaft, zugleich abnehmenden Produktivitätsanreizen im Osten und einem erheblichen Missbrauch, was die beiden Autoren immerhin bereits 1995 diagnostizierten.

Diese Aufzählung von Einzelaspekten summiert noch am ehesten viele der durchgängigen Teilanalysen in diesem Aufsatz. Dabei ist die *Institutionenökonomie* als die grundlegende allgemeine theoretische Erklärung mit Erfolg heranzuziehen.

Sinn und Westermann<sup>28</sup> präzisieren diesen Vergleich zwischen Süditalien und anderen Ländern mit hohem Transferbedarf dahingehend, dass zwar bis 1996 die Arbeitsproduktivität im Aggregat auf 59 % im Osten gegenüber Westdeutschland aufgeholt hat, danach aber tendenziell eher gefallen ist<sup>29</sup>. Seit 1997 ergeben sich

- 24 Eine weltweit arbeitsteilige Gesellschaft lebt von absoluter Zuverlässigkeit. Schlendrian, Gleichgültigkeit und Betrug manövrieren sich von allein ins Abseits. Dies lässt sich immer wieder am schärfsten Beispiel Russland mit dem mangelnden Schutz der Eigentumsrechte studieren.
- 25 Die Ostdeutschen sehen sich im Unterschied zur Mittelschichten-Gesellschaft in Westdeutschland mehrheitlich als »Arbeitergesellschaft«. Siehe Rainer Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands. Die gesellschaftliche Entwicklung vor und nach der Vereinigung*, 3., grundlegend überarbeitete Aufl. Wiesbaden 2002.
- 26 Erich Weede, *Mensch, Markt und Staat. Plädoyer für eine Wirtschaftsordnung für unvollkommene Menschen*, Bonn 2003, S. 55.
- 27 Daniel Gros / Alfred Steinherr, *Winds of Change. Economic Transition in Central and Eastern Europe*, London 1995, S. 272.
- 28 Sinn / Westermann, aaO. (FN 17).
- 29 Ebd., S. 5.

insgesamt abnehmende Konvergenzraten und – je nach Statistik – in einigen Fällen zunehmende Divergenzen<sup>30</sup>. Mehr als 60 % der westlichen Transfers gehen in Sozialausgaben und das Arbeitslosensystem. Noch entscheidender aber ist das schlichte Ausmaß der Abhängigkeit, absolut und vor allem relativ: 46 % des ostdeutschen BSP wird durch Transfers bestritten vs. 12 % im Falle Süditaliens<sup>31</sup>. (Die Zahlen mögen zwischenzeitlich etwas schwanken, der dramatische Unterschied bleibt.) Dieser Importüberhang als Anteil des BSP liegt bei den Vergleichsländern Israel und Portugal bei ca. 12 % und leicht darunter im Falle des Mezzogiornos. Insgesamt werden pro Jahr ca. 5 % des gesamtdeutschen BSP in die NBL transferiert. Bei diesen Ländervergleichen ist überdies noch die rückständige Agrarstruktur in Süditalien gegenüber der industriellen Hochentwicklung in Ostdeutschland vor dem Zweiten Weltkrieg zu berücksichtigen.

Den Kern des Übels sieht Sinn<sup>32</sup> in deutlich zu hohen Löhnen und in einer pervertierten Anreizstruktur durch zu hohe Sozialleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit. Der Abstand zwischen Nettoeinkommen und Sozialleistungen ist definitiv zu gering<sup>33</sup>; bei größerer Kinderzahl lässt sich mühelos ein höheres Nettoeinkommen durch Nichtarbeit erzielen, evtl. zusätzlich erweitert um Schwarzarbeit. Insgesamt trügen die hohen Sozialleistungen mit ihren Fehlanreizen zur »Dutch disease«, der wohlfahrtsstaatlichen Verkrustung, bei<sup>34</sup>. Daneben sei auf den Wegfall von Investitionszulagen Ende 1996 hinzuweisen, wie überhaupt die starken Kapitalsubventionen zu einer Verzerrung der Einsätze der Produktionsfaktoren geführt hätten<sup>35</sup>. Mit all diesen Verwerfungen, Versäumnissen und Verfehlungen bleibt die ostdeutsche Wirtschaft die am wenigsten wettbewerbsfähige in Europa<sup>36</sup>.

Zum Mezzogiorno-Effekt gehört auch der mangelnde Schutz von Eigentumsrechten und deren Durchsetzung. Zwar sollen Arbeitsplätze her, gleichzeitig wird der Unternehmer aber immer noch eher als kapitalistischer Ausbeuter gesehen statt als einer, der andere Leute, die allein zur Produktion nicht in der Lage sind, zur Produktion führt und für dieses Risiko auch eine angemessene Entschädigung in Form des Profits haben will.

Subventionen schwächen und verkrüppeln die Eigeninitiative, leiten wirtschaftliche Energien in den Bereich politischer Vorteilsnahme um (bis hin zu kurzfristigem *Wechselwählertum* im Jahre 2002 – doch bleibt der Wähler natürlich Souverän) und

30 Hans-Werner Sinn, »Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen« in: *ifo Schnelldienst*, 23/2002, S. 22. S. auch Hans-Werner Sinn, »The Laggard of Europe« in: *CESifo Forum*, Vol. 4, Special Issue No.1, 2003, S. 21.

31 Sinn / Westermann, aaO (FN 17), S. 10.

32 Hans-Werner Sinn, »Germany's Economic Unification: An Assessment After Ten Years« in: *Review of International Economics* 10/2002, S. 113-128.

33 Hans-Werner Sinn / Christian Holzner / Wolfgang Meister / Wolfgang Ochel / Martin Werding, »Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum« in: *ifo Schnelldienst* 9/2002.

34 Sinn, aaO. (FN 32), S. 122-123.

35 Ebd., S. 121-122.

36 Ebd., S. 127.



lähmen insgesamt die wirtschaftliche Dynamik. »Kostet uns der Osten das Wachstum?« ist deshalb die berechnete Frage, wenngleich einige der Fehlmechanismen für diese Entwicklung aus der Fortschreibung von Entwicklungen seit dem ersten Ölshock 1973, wenn nicht früher, aus dem Westen resultieren, die – auch aus (legitimen) Gründen der Wiederwahl von Kanzler Kohl – in den Osten transportiert worden sind, eben um eine dankbare Wahlklientel zu schaffen. Zumindest diese Kalkulation ist zweimal (1990 und 1994) aufgegangen. Sie hat sich dann angesichts drohender oder nichtdrohender Einschnitte in den Jahren 1998 und 2002 wiederholt.

Burda und Hunt<sup>37</sup> argumentieren dagegen, dass nicht klar sei, warum der aus dem neo-klassischen Wachstumsansatz vorhergesagte eigenständige Aufholprozess des Ostens nicht stattgefunden habe. Die Ostdeutschen arbeiteten doch länger als die Westdeutschen, auch seien die Löhne geringer und der Kapitalstock oft neuer. Allerdings fehlt der positive Nutzen einer entwickelten Infrastruktur. Ferner erwähnen Burda und Hunt<sup>38</sup> die weitverbreitete Abwesenheit unternehmerischer Fähigkeiten.

Dass allerdings die oben geschilderte Kombination aus Verwerfungen, Versäumnissen und Verhärtungen auch die Rückständigkeit der ostdeutschen totalen Faktorproduktivität (eines Maßes des kreativen Umgangs mit eingesetztem Kapital und Personen) verständlich werden lassen könnte, sucht man bei Burda und Hunt<sup>39</sup> vergebens.

Putnam<sup>40</sup> hat in seiner meisterhaften Analyse der divergierenden Entwicklungen in Nord- und Süditalien auf die Bedeutung von intermediären Organisationen in der Bildung von Sozialkapital hingewiesen. Diese schaffen Vertrauen, vermitteln Anforderungen, Disziplin und Selbstdisziplin, an eine arbeitsteilige Gesellschaft und sorgen für die Einhaltung von Sanktionen, fördern also letztlich eine Arbeitsteilung, die Kapitalinvestitionen und Talente anlockt und den Ausbildungsstand der Bevölkerung deutlich hebt. Der Norden Italiens stellt dabei fast so etwas wie ein Schweizer Modell dar, der Süden das berüchtigte Mezzogiorno. Dort und gleichermaßen in den NBL herrschen geringes gesellschaftliches Vertrauen (bei gleichzeitig immensen Erwartungen an staatliche Leistungen!) und Sozialkapital vor. Auch zeigt sich keinerlei Ausweg aus diesem Gleichgewicht auf niedriger Stufe. Wer jeweils den Weg der Kooperation einschlägt, zahlt im Unterschied zu den entwickelten Landesteilen drauf. Kooperationswilligkeit und -fähigkeit wird nicht gewissermaßen durch multiplen Gruppen- und Organisationsdruck geradezu erzwungen, sondern nachhaltig bestraft. Die Folgen liegen auf der Hand: Mieten und Handwerker werden nicht bezahlt (auch vom Staat selbst nicht), zügig vollstreckt mit sanktionierender Wirkung wird auch nicht. Wer seinen vertraglichen Verpflichtungen im ersten Schritt nicht nachkommt, hat nur scheinbar einen Gewinn, denn in allen nach-

37 Burda / Hunt, aaO. (FN 2).

38 Ebd., S. 41.

39 Ebd.

40 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton 1993.

folgenden Runden wird auch er der Betrogene sein, so dass sich eine nahezu anarchische gesellschaftliche Zone bildet. Dies ist nicht nur in vielen Dörfern Brandenburgs der Fall, sondern kann auch in manchen Vierteln der angeblichen Erfolgsmodelle Dresden und Leipzig beobachtet werden. So verschickt das örtliche Strom- und Heizungswerk mehrere hunderttausend Mahnschreiben (!) im Jahr an seine Kunden, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen.

Das Mezzogiorno-Syndrom bzw. der Fall eines zerstörerischen Gleichgewichts auf niedrigem Niveau nach Putnam sind Folge des Fehlens einer erfolgreichen Kombination von Entwicklungsfaktoren. Dies gilt sowohl für die *Makroebene* (überkomplexe Institutionen, die nicht zügig vollstrecken und unklare Anreize liefern), die *Mesoebene* von Gruppen, wo im Sinne einer intermediären pluralistischen Struktur nahezu nichts vorhanden ist, und die *Mikroebene* individueller Sozialisation und individuellen Verhaltens. Der Zusammenbruch der Kombinate hat nur ein Vakuum hinterlassen (vgl. Kornhausers Theorie der Massengesellschaft<sup>41</sup>), mit verheerenden Auswirkungen in der Sozialisation junger Mitglieder der Gesellschaft. Natürlich treffen diese Aussagen nur auf einen gewissen Modaltyp, und dann auch nur mit Einschränkungen zu, doch bleibt auf die verhängnisvolle Rückkopplung zwischen diesen Ebenen zu verweisen. Noch mehr Gerichtsbeschlüsse werden nicht vollstreckt werden, es wird noch mehr Mietschulden, dann nicht-mehr-renovierte Wohnungen geben. Die Auswirkungen solcher und ähnlicher Verhaltensmuster auf die tatsächlich eingegangenen Steuerzahlungen ist bislang eine der unerörterten Grauzonen.

Entscheidend aber ist nicht nur, dass dieses Syndrom Folgen eines Fehlens günstiger Wachstumskombinationen ist, es schließt diese im Vergleich zu anderen Regionen nahezu gänzlich aus. Ist hier nicht auch ein Teil des Westpersonals in den NBL – trotz oft enormen physischen und mentalen Einsatzes – mitverantwortlich zu machen? Man mache nur einmal das Gedankenexperiment und setze eine (allerdings nicht durchgängig demokratische) dynamische politische Führungsfigur mittleren Lebensalters und mit Charisma wie Lee Kuan Yew (in Singapur) an Stelle der älteren Befriedungsriege, die, aus dem Westen kommend, im Osten für Aufbau und Ruhe und eben auch Abwanderung und desolate Signale gesorgt hat. Letztlich ist die Kombination von falschen Institutionen, falschen davon ausgehenden Signalen und auf nahezu allen Ebenen eher mangelhaftem Personal auch mitentscheidend für die eingetretene Misere.

Zapf<sup>42</sup> hat im Anschluss an Blau<sup>43</sup> argumentiert, dass sich die Bewohner der NBL in fünffacher Minderheitensituation fühlen müssten: Erstens sorgt der Bevölkerungsanteil von nur 20 % dafür, dass die Ostdeutschen wie alle Minderheitengruppen stärker mit der Mehrheit beschäftigt sind als umgekehrt. Zweitens war die

41 William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, London 1960.

42 Wolfgang Zapf, »Wie kann man die deutsche Vereinigung bilanzieren?« in: Oskar Niedermayer / Bettina Westle (Hg.), *Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase*, Wiesbaden 2000, S. 160-174.

43 Peter M. Blau, *Inequality and Heterogeneity. A Primitive Theory of Social Structure*, New York 1977, S. 22.

»Wirtschaftskraft der Bundesrepublik zehnmal größer und pro Kopf doppelt so groß wie die der DDR«<sup>44</sup>. Drittens überwiegt die Ost-West-Wanderung die umgekehrte Richtung bei weitem. Viertens waren und sind Reisen in den Westen häufiger wie auch die Nutzung der westlichen Medien. Als fünfte und entscheidende Asymmetrie sieht Zapf die Absatz- und Protestbewegungen aus dem Jahre 1989, was Hirschman<sup>45</sup> zu einer Revision seiner *Exit, Voice and Loyalty*-Theorie geführt hat. Dort waren Abwanderung und Widerspruch ursprünglich als Substitute gedachte Reaktionen auf eine (Produkt-)Verschlechterung<sup>46</sup>.

Im kulturellen Kapital hat diese mehrfache Minderheitensituation sicherlich deutliche Spuren hinterlassen, etwa in dem Gefühl, immer noch Bürger zweiter Klasse zu sein<sup>47</sup>. Zwar haben sich viele Lebensverhältnisse<sup>48</sup> angeglichen, der Druck aus der und auf die verspürte Minderheitensituation scheint aber nachhaltiger. Auch dies hat als langfristige Sozialisationswirkung zu gelten.

Auf der anderen Seite sind Reaktionen festzustellen, die Gros und Steinherr schon im Jahre 1995 angedeutet haben: So hat die ostdeutsche Bevölkerung trotz zunehmender Wahlabinenz in Landtags- und Lokalwahlen durch erhöhte Wechselwählerschaft bewiesen, dass sehr wohl deutliche Blockadewirkungen von ihr ausgehen können. Gleichzeitig gilt allerdings, dass sich die Belastung der Wirtschaft durch die fordernden Bürger in Ost und West oft nur in Nuancen unterscheidet<sup>49</sup>, worauf Hayek, Ludwig Erhard und die Berichte des *Allensbach*-Instituts immer wieder aufmerksam gemacht haben. Angesichts einer solchen möglichen Blockadesituation wird gesamtgesellschaftliches bedeutsames Sozialkapital, von unten von den Bürgergruppen kommend und durch Netzwerke ausgebaut, natürlich noch weniger entstehen.

Vergleicht man die Voraussetzungen, die das *südostasiatische nachholende Wachstum* ermöglicht haben, mit den ostdeutschen, so lässt sich in aller Kürze festhalten: Zum ostasiatischen Erfolgssyndrom<sup>50</sup> gehören: eine enorme Arbeitsethik und damit einhergehend eine längerfristig unter dem Produktivitätszuwachs liegende Lohnpolitik (oft allerdings durch staatliche Zwänge wie in Südkorea und Taiwan

44 Zapf, aaO. (FN 42), S. 164.

45 Albert O. Hirschman, »Abwanderung, Widerspruch und das Schicksal der Deutschen Demokratischen Republik« in: *Leviathan* 3/1992, S. 330-358.

46 Eine theoretische Spezifizierung dieser Überlegungen mit breitem empirischen Material findet sich wiederum bei: Steven Pfaff / Hyojoung Kim, »Exit-Voice Dynamics in Collective Action: An Analysis of Emigration and Protest in the East German Revolution« in: *American Journal of Sociology*, 109/2003, S. 401-444.

47 Klaus von Dohnanyi, »Mehr Staat? Mehr Wagemut!« in: *DIE ZEIT*, Nr. 13, 21. März 2002, S. 28.

48 Siehe Burda / Hunt, aaO. (FN 2).

49 Vgl. z. B. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. April 2002, S. 15, anhand von Daten des sozio-ökonomischen Panels; oder Bernhard Christoph, »Soziale Sicherheit durch den Sozialstaat« in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 26/2001, S. 10; oder den Datenreport, aaO (FN 10), S. 612.

50 Vgl. dazu Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York 1989; auch Robert Wade, »Wheels Within Wheels: Rethinking the Asian Crisis and the Asian Model« in: *Annual Review of Political Science* 2/2000, S. 85-115.

durchgesetzt), die Konzentration der besten Manager und staatlichen Planer auf zukünftige Nischen und Wachstumsmärkte im Export, der Einsatz von Finanz- und Humankapital, letzteres über Jahrzehnte durch einen enormen schulischen und universitären Drill vorangetrieben. Nicht, dass sich eine solche Kombination zum Erfolg führender Faktoren anstandslos wiederholen ließe. (So spricht bereits die ostasiatische Spar- und Investitionsquote von 40 % im Vergleich zu einer noch größeren Lücke in Ostdeutschland für sich.)

Die moderne Wachstums- und Entwicklungsforschung<sup>51</sup> betont ja gerade neben einer Öffnung zu den Weltmärkten und der Steigerung des Humankapitals die Notwendigkeit, auch die eigenen institutionellen Voraussetzungen stärker in den nachholenden Modernisierungsprozess einzubeziehen. Damit liegt *jeder* Fall, ähnlich bereits wie in der erfolgreichen Modernisierung der westlichen Staaten, etwas anders. Das heißt aber nicht, dass der enorme Einsatz und die jahrzehntelange Askese der Ostasiaten, nunmehr verstärkt durch den Eintritt Chinas in die Weltwirtschaft, zu anderem als gewaltigen Anstrengungen Anlass geben könnten. Der letztlich entscheidende Indikator ist neben dem Kapitaleinsatz die Produktivität der Beschäftigten, und die ist, bezieht man die enormen Transferleistungen mit ein, schlechterdings erschütternd, wenngleich sektorspezifisch andere Werte gelten mögen<sup>52</sup>. Vergleicht man die Erfolgskombination der Ostasiaten mit dem Syndrom der Entwicklungswidrigkeiten in Ostdeutschland, so ist in Ostdeutschland allein der beträchtliche Kapitaleinsatz für die Infrastruktur als gewisser Erfolg zu verbuchen. In allen anderen Bereichen ist – angesichts eines Kapitaleinsatzes von insgesamt mehr als 50.000 € pro Kopf<sup>53</sup> der Bevölkerung<sup>54</sup> – nahezu Fehlanzeige zu vermelden. Im Gegenteil, die Hemmnisse für einen sich selbst tragenden wirtschaftlichen Aufschwung sind durch die wohlfahrtsstaatliche Mentalität, fehlgeleitete Subventionen, fehlende Arbeitsdisziplin und -produktivität Anlass zu düsteren Auspizien.

Allerdings können kurz- bis mittelfristig erfolgreiche Faktoren langfristig eher zu Beharrungskartellen werden, wie im Falle der großen japanischen und südkoreanischen Konglomerate. Dennoch bleibt als nüchterne Bilanz aus diesem Vergleich: Auf allen vier Faktoren (Humankapitaleinsatz, Investitionskapital, Produktivität und weitsichtige Planung entlang der Chancen auf den Globalmärkten) haben die NBL kaum etwas Tragfähiges vorzuweisen. Doch nicht allein die positiven Resulta-

51 Dani Rodrik, »Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth«, Harvard University 2002, mimeo.

52 Burda / Hunt, aaO. (FN 2), S. 11.

53 Hochgerechnet auf die Förderzeit seit der deutschen Einheit, ist »diese Summe gut zweimal so viel wie das jährliche Bruttosozialprodukt von Weißrussland, der Ukraine, Polen, Tschechien, Ungarn, der Slowakei, Slowenien, Litauen, Lettland und Estland zusammen [mit 130 Millionen Menschen] ... Der Geldtransfer von West- nach Ostdeutschland entspricht einem Umfang, als würde Polen mit seinen 40 Millionen Einwohnern jedes Jahr in etwa sein gesamtes Bruttosozialprodukt geschenkt bekommen«: Dieter Schütz, »Die Sozialstaatsmentalität in Ostdeutschland und ihre Folgen« in: *Das Parlament*, 22. Februar 2002, S. 15 (Mačków zitierend; s. Jerzy Mačków, »Sowjetmenschen im Sozialstaat« in: *DIE ZEIT* Nr. 13, 22. März 2001, S. 13).

54 Diese Ziffer berichten Burda / Hunt, aaO. (FN 2), S. 8.

te und Entwicklungen bleiben aus, sie werden übertroffen durch eine überalterte, in weiten Teilen völlig unzureichend qualifizierte und motivierte Arbeitsbevölkerung, die alles andere als von erstklassigen Managern geführt wird. Oft wird das Argument des Nutzens von Investitionen in die rückständige Infrastruktur betont. Auch dieses Argument ist korrekturbedürftig, wäre doch dieser Nutzen an anderen Orten der Bundesrepublik erheblich größer mit dann gestiegenen Möglichkeiten einer z. T. korrigierenden Umverteilung. Gedanklich Ähnliches vollzieht sich ja in der Abwanderung der Tüchtigeren und Leistungsfähigeren aus Ostdeutschland. Aus der Sicht der gesamten Bundesrepublik steigt deren Produktivität vielleicht überproportional im Vergleich zu einem Einsatz in Ostdeutschland. Nur sind auf solche Weise die Faktoren verloren, die den nachholenden Modernisierungsschub langfristige aus eigener Kraft im Osten zu bewerkstelligen hätten.

Auch der Vergleich mit der *Nachkriegssituation in Westdeutschland* fällt extrem ungünstig für die NBL aus: Ein relativ moderner Kapitalstock, eine große Anzahl von Facharbeitern mit Entlohnung unter dem Produktivitätszuwachs, eine unterbewertete DM, die Phase der wirtschaftlichen Rekonstruktion, auch der Produktivitätsgewinne im Agrarsektor, und schließlich die zügige außenwirtschaftliche Wiedereingliederung in den Welthandel durch den Koreakrieg und die EWG führten für die Bundesrepublik mit den jeweils neuesten Maschinen, einer arbeitswütigen und -hungrigen Bevölkerung in einem Staat mit (trotz dramatischer Kriegsfolgen) nahezu halb so großem Staatsanteil zu einer Rolle, die später die ostasiatischen kleinen »Tigerstaaten« übernommen haben. Nimmt man den gesamten zukünftigen EU-Raum, das dort vorhandene Lohn- und Produktivitätsgefälle, so fällt auch diese Differentialdiagnose katastrophal für die NBL aus. Vermutlich wird es ohne im Sinne des Wortes radikale Maßnahmen nicht gehen. Diese hießen über weite Strecken Freiheit von staatlichen Regeln, von Tarifikartellen und die Chance einer primären Akkumulation, die weit über das Ausmaß im Westen hinausgeht, wohlgernekt bei zunächst drastisch niedrigeren Löhnen für die abhängig Beschäftigten<sup>55</sup>. Erst wenn eine solche Signalwirkung ausgelöst ist, ist mit der Ansiedlung ausländischer Betriebe auch jenseits gigantischer staatlicher Subventionen zu rechnen. Stellt sich ein solches Wachstum ein, dann kann auch wieder an eine moderate Umverteilung gedacht werden.

Dies alles einer ostdeutschen, in der Arbeitsdisziplin und -kompetenz international wenig konkurrenzfähigen Bevölkerung mit dem starken Glauben an eine egalitäre Einkommensverteilung, ungeachtet des eigenen Einsatzes<sup>56</sup>, politisch und wirtschaftlich zu »verkaufen«, mutet wie die Quadratur des Kreises an. Gute Leute auf der Ebene der Manager und hochqualifizierter Arbeiter werden sich aber erst dann angelockt fühlen, wenn ihre Verdienstmöglichkeiten und Lebenschancen dramatisch besser als im Westen sind. Angesichts der jetzigen Verschuldungshöhe und der

55 Vgl. auch Karl-Heinz Paqué, »Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders?« in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2/2001, S. 410.

56 Heiner Meulemann, »Werte und Wertwandel im vereinten Deutschland« in: *Aus Politik und Zeitgeschehen. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 37-38/2002, S. 16.

Logik der wirtschaftlichen Akkumulation kann dergleichen aber nur aus größeren Anreizbedingungen und größerer Ungleichheitsdynamik entstehen. Dies deutlich zu erläutern und gleichzeitig das Vetopotenzial der Wähler gegen solche Veränderungen zu durchbrechen, erscheint als eine nahezu unlösbare Doppelaufgabe. Auf der anderen Seite muss das erweiterte Szenario der EU nicht nur wegen niedriger Löhne andernorts bedrohlich wirken. Die NBL bekämen ja wieder ein wirtschaftliches Hinterland. Teile der dortigen Produktion von den NBL und nicht aus Westdeutschland oder direkt gänzlich in diesen Nachbarstaaten zu steuern, bleibt eine Herausforderung, für deren Meisterung im Moment wenig spricht.

Einige dieser Gedankengänge hat Helmut Schmidt in seinem Memorandum für die NBL<sup>57</sup> auch aufgenommen und erweitert. In der Schärfe der Zuspitzung der Faktoren und Szenarien sind hier aber Perspektiven angedeutet, die auch dort nicht auftauchen.

Nicht nur fehlen somit viele dieser Voraussetzungen erfolgreicher Entwicklungen an anderer Stelle und zu anderer Zeit. Die Ostasiaten und andere Völker profitieren außerdem verstärkt von der Globalisierung<sup>58</sup>, während in Ostdeutschland die bereits geschilderten Mezzogiorno-Syndromeffekte hinzukommen.

### V. Szenarien

Im Sinne der Theorie sozialer Kommunikation (und Integration) von Karl Deutsch<sup>59</sup> gibt es einen klaren Indikator für eine erfolgreiche Entwicklung der NBL: Wanderungsgewinne, und zwar von Personen in qualifizierter Beschäftigung. Diese zeichnen sich nirgendwo ab, werden aber – damit sind wir bei den *Szenarien* – vielleicht in einem gewissen Ausmaß als Zwischenstation durch die EU-Erweiterungen im Sinne einer ostdeutschen regionalen Geschäftszentrale für die Entwicklung osteuropäischer Wachstumsmärkte stattfinden. Dies wäre jedenfalls ein Hoffnungszeichen, das freilich auch die eigentliche Wachstumsdynamik nachholender Volkswirtschaften eben nicht verkörpert. Gerschenkron<sup>60</sup> und Hirschman<sup>61</sup> machen dabei ja immer wieder auf die Chancen des Überspringens wirtschaftlicher Entwicklungsstufen, auf das Fehler vermeidende Imitationslernen und auf die Besinnung auf eigene kreative Kombinationen der Produktionsfaktoren aufmerksam.

57 Helmut Schmidt, »Lichtet den Dschungel der Paragraphen!« in: *DIE ZEIT*, Nr. 41, 4. Oktober 2001, S. 13, oder ders., »Unkraut jäten und ackern. Agenda Deutschland«, Zeit-Serie (26) in: *DIE ZEIT*, Nr. 36, 29. August 2002, S. 10-11.

58 David Dollar / Aart Kray, »Spreading the Wealth« in: *Foreign Affairs* 81/2002, S. 120-133.

59 Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, 2. Aufl. Cambridge 1966.

60 Gerschenkron, aaO. (FN 5).

61 Albert O. Hirschman, *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, New York 1963.

Im Falle der NBL ist eine weltpolitisch einmalige Abwicklungskonstellation politisch grandios gehandhabt worden. Man erinnere sich: kein einziger Toter beim Fall der Mauer in Berlin. Die wirtschaftspolitischen und mentalen Konsequenzen einer Politik der Rückhaltung der ostdeutschen Bevölkerung und ihr nunmehr in vier Bundeswahlen bekundetes Wahlverhalten haben das politökonomische Szenario aber nahezu zu einem hoffnungslosen Fall werden lassen. Einige aufmerksame, zumeist ausländische Zeitbeobachter<sup>62</sup> haben immer wieder betont, dass die Ostdeutschen am ehesten von allen Mittel- und Osteuropäern an den real existierenden Sozialismus mit seiner Steinzeitökonomie des Tausches, der Gleichmacherei und der Regredierung seiner Untertanen bis zu nahezu gänzlicher Fremdgesteuertheit geglaubt haben.

Vielleicht liefert die Institutionenökonomie eine breitere und bessere, weniger verurteilende, Antwort: Institutionen, die keine Anreizwirkungen aussenden, sich anzustrengen, werden weder im Sinne des ökonomischen Wettbewerbs noch im kantischen Aufklärungssinne des Ausgangs aus der selbstverschuldeten Unmündigkeit von langer Dauer sein. Zumindest sind sie aus eigener Kraft nicht dauerhaft überlebensfähig. Die Bemühungen der Reform des westdeutschen Wohlfahrtsstaates, der unter ähnlichen Vorzeichen steht, liefert dafür Anschauungsmaterial. Insofern ist die Skepsis eines von Hayek oder von Mises u. a. angebracht:

»Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass die Wohltaten dadurch hervorgebracht werden, dass man erzwingbare Rechte auf sie schafft. Wenn wir wünschen, dass es jedermann gut gehe, werden wir unserem Ziel dadurch am nächsten kommen, dass wir allen Leuten Anreize verschaffen, soviel wie möglich zu tun, was anderen nützt, aber nicht dadurch, dass wir ihnen durch ein Gesetz befehlen, dass dies erreicht werden sollte, oder dadurch, dass wir jedermann einen legalen Anspruch auf das geben, was er unserer Meinung nach haben sollte. Von Rechten zu sprechen, wo das, um was es geht, lediglich Hoffnungen sind, die nur ein freiwilliges System erfüllen kann, lenkt nicht nur die Aufmerksamkeit von dem ab, was die wirklichen Determinanten des Reichtums sind ..., sondern entwertet auch das Wort ›Recht‹.«<sup>63</sup>

Allein ein Gleichgewicht auf hohem Niveau der Arbeitsteilung, die Entwicklung bürgergesellschaftlicher Institutionen und Austauschprozesse, mit Simmel<sup>64</sup>: die Kreuzung sozialer Kreise, feilt eine demokratische Gesellschaft gegen die totalitären Versuchungen angesichts massiver wirtschaftlicher Kriseneinbrüche. Die alte Bundesrepublik hat einen solchen Weg in faszinierender Weise vorgemacht und begibt sich möglicherweise aller dieser Vorteile durch Festschreibung wirklichkeitsferner Gesetze.

62 U. a. Jerzy Maćków, aaO (FN 53), S. 13.

63 Friedrich August von Hayek, *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, 3 Bde., München 1980 und Landsberg am Lech 1981 (hier Band 2, S. 145).

64 Georg Simmel, *Soziologie: Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Berlin 1908.

Welches sind nun mögliche Szenarien für die NBL und die neue Bundesrepublik insgesamt? Vier solcher Szenarien seien hier in aller Kürze als theoretisch begründbare Prognosen benannt:

(1) Die *Erosion der sozialen Marktwirtschaft* durch im Kern vier umverteilerorientierte Parteien (SPD, Union, PDS), die Überalterung der Bevölkerung<sup>65</sup>, Kartelle der Arbeitsplatzbesitzer (*insider*) gegen Arbeitsuchende (*outsider*), die Überbürokratisierung durch den Export maroder westdeutscher Institutionen samt zweitklassiger Eliten in den Osten<sup>66</sup>, die durch das Mezzogiorno-Syndrom ange deutete weitere Verzerrung der ehemals erfolgreichen politischen Kultur Westdeutschlands und viele andere Faktoren mehr<sup>67</sup> können in der Tat dazu führen, dass, wie Sinn<sup>68</sup> mehrfach gesagt hat, Ostdeutschland uns das Wachstum kostet. Inzwischen ist allerdings deutlich, dass der Anteil der westdeutschen Weichenstellung an diesen neuen Verwerfungen, Versäumnissen und Verhärtungen (aufgeblähter blockierender Föderalismus mit Dauerwahlterminen, Kostenexplosionen durch demographische Schiefagen und, ihrer ungeachtet, inflexible Arbeitsmärkte u. v. a. m.) beachtlich ist. Auch hier erweist sich der Ansatz der Institutionenökonomie mit verzerrenden und damit Wachstum stark verringern oder ausschließenden Anreizstrukturen wieder als allgemeine theoretische Erklärungsgrundlage.

(2) Ein mögliches *rechtsextrem gespeistes Protest-Szenario* gegen die breite Inkompetenz der politischen Mitte ist aus mehreren Gründen nicht zu sehen<sup>69</sup>. Erhebliche zunehmende Störmanöver angesichts (zunächst) bedrohter Lebensumstände im unteren sozialen Bereich sind aber daraus zu gewärtigen. Allerdings wird die rechtsextreme Szene strukturell immer stark auf charismatische Führungspersonen angewiesen sein, deren Auftreten nie vorhersehbar ist.

(3) Ein drittes Szenario stellt eine Variante des ersten dar, mit *partiellen Reformen*, die aber *weder das Bewusstsein der Bevölkerung noch die Strukturen* (s. unter (4)) *verändern*.

(4) Ein *Befreiungsschlag* führt auf den Arbeitsmärkten, im Steuerrecht, im Rentenrecht, in der Krankenversicherung, in der Ausbildung u. v. a. m. zu *Markt- und Kostenbewusstsein* und damit *Eigenverantwortlichkeit*. Damit würde nicht nur ein *höheres allgemeines Versorgungs- und Wohlfahrtsniveau* erreicht, sondern zugleich die Macht zahlreicher Kartelle nachhaltig gebrochen, also *ein Stück Demokratisierung gewagt*, wie es vor fast dreieinhalb Jahrzehnten einmal hieß. Die Frage bleibt offen, wie hoch die Durchsetzungskosten sind, vor allem angesichts möglicher erneuter ostdeutscher (und westdeutscher) »Wahlblockaden«.

65 Hans-Werner Sinn, »Das demographische Defizit – die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen« in: *ifo Schnelldienst* 56 Nr. 5/2003.

66 Schmidt, aaO. 2001 (FN 57).

67 Vgl. Weede, aaO. (FN 26).

68 Sinn, Die rote Laterne, aaO. (FN 30), S. 24; sowie ders., The Laggard of Europe, aaO. (FN 30).

69 Ekkart Zimmermann, »Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland: Entwicklungen und theoretische Erklärungsdefizite« in: *Deutschland Archiv* 35/2002, S. 385–400.



Man kann gegen marktwirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten aus politischen Gründen nie ohne einen hohen Effizienzverlust verstoßen. Je länger dieser Verstoß ungeahndet bleibt, umso verheerender werden schließlich die Konsequenzen. Die DDR hat dies über 40 Jahre bis zu ihrem Zusammenbruch gelehrt, die Bundesrepublik bei insgesamt deutlich höherem Versorgungsniveau mindestens seit 30 Jahren, seit dem ersten Ölchock des Jahres 1973, der das Ausmaß staatlicher Tätigkeit auf ein nicht mehr verringertes Niveau getrieben hat. Noch verhängnisvoller war der zweite Ölchock von 1980 und schließlich der dramatischste exogene Schock in Gestalt der Finanzierung der deutschen Einheit nach 1990.

Dabei sollte die Lehre<sup>70</sup> eigentlich sein, die weltweit besten und eben noch unserer freiheitlichen Kultur kompatiblen (allerdings drastisch ausgelegt) Institutionen zu schaffen. Dies war historisch mehrfach erfolgreich der Fall, als Reaktion auf die Niederlage durch Napoleon in Preußen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, 1949 mit einem kraftvollen Föderalismus und aufblühender Marktwirtschaft im Westen und ist von Gerschenkron<sup>71</sup> und Hirschman<sup>72</sup> immer wieder in die Diskussion eingebracht worden. In Deutschland hat es dafür allerdings mehrfach schlimmer vorangehender Krisen bedurft.

Gleichzeitig gilt es zu beachten, dass die NBL noch nicht einmal die historisch auholenden 2 % *zusätzliches* Wachstum pro Jahr<sup>73</sup> mit all der bisherigen Fremdunterstützung geschafft haben. Selbst wenn dies erfolgte<sup>74</sup>, bliebe hier ein Angleichungszeitraum von mindestens drei Generationen zu erwarten.

Auf der anderen Seite hat sich der Sozial- und Wohlfahrtsstaat ja bewährt und Krisen meistern helfen (1966–67, 1973, 1980, auch 1990 zunächst), nunmehr allerdings die Krisen, die er meistern helfen soll, selbst dramatisch mitherbeigeführt. Dazu tragen auch die vielfältigen expansiven Momente bei wie Ausweitung der Zahl der Versicherten, der versicherten Risiken und Leistungen, Wahlmacht der Empfänger von Transferzahlungen und der Beschäftigten in der Sozial- und Wohlfahrtsbürokratie, ständige Rechtsprechung, mentale Besitzstände u. v. a. m.<sup>75</sup>

Gleichzeitig kann man mit dem *Economist*<sup>76</sup> in Erinnerung rufen, dass angemessene Institutionen immer noch politische Fehlentscheidungen korrigieren helfen. Insofern steht die Bundesrepublik vor einer doppelten Aufgabe: weltweit konkurrenzfähige Institutionen angesichts der Überalterung der Gesellschaft zu entwi-

70 Siehe die ostasiatischen Erfolgsfälle und: Rodrik, aaO. (FN 51).

71 Gerschenkron, aaO. (FN 5).

72 Hirschman, aaO. (FN 61).

73 Robert Barro / Xavier Sala-i-Martin, »Convergence across States and Regions« in: *Brookings Papers on Economic Activity* 1/1991, S. 107–158.

74 Vgl. dazu als – schwach begründete – Gegenposition zum Mezzogiorno-Syndrom: Wolfgang Keller, »From socialist showcase to Mezzogiorno? Lessons on the role of technical change from East Germany's post-World War II growth performance« in: *Journal of Development Economics* 63/2000, S. 485–514.

75 Jens Alber, »Wohlfahrtsstaat« in: Manfred G. Schmidt (Hg.), *Die westlichen Länder*, Bd. 3: *Lexikon der Politik*, München 1992, S. 542–554.

76 Vgl. *Economist* vom 3. Oktober 2002.

ckeln, um die Restdynamik nicht zu verspielen, und zweitens auch das Ausmaß politischer Fehlentscheidungen (in allen Parteien) nachhaltig zu verringern.

All dies fällt West- und Ostdeutschland gleichermaßen schwer. Insofern gilt auch für die Westdeutschen: *tua res agitur*, und solange der Westen nicht erstklassige institutionelle Anreize bereitstellt (Schutz der Eigentums- und Verfügungsrechte, flexible Arbeitsmärkte, dezentrale Strukturen mit effizienten Kostenstrukturen u. a.) und damit erstklassiges Personal auch in den Osten Deutschlands bringt, so lange mag für den Osten und Westen gelten, was der kürzlich verstorbene Soziologe Erwin Scheuch bereits 1995 so beschrieben hat: Die Bundesrepublik sei dabei, zur besten DDR aller Zeiten zu werden<sup>77</sup>. Dass die Verhärtungen dann auch rechtsextreme Töne in örtlich befreiten »Zonen« mit international äußerst abschreckender Wirkung annehmen könnten, ist nur der deutlich sichtbare Ausdruck einer Misere, die viel tiefer geht.

Erich Kästner als leidenschaftlichen Dresdner mit Nachkriegswohnsitz in München hätte man gefragt: Wo bleibt denn nun das »Positive«? Das Glas Wasser ist durchaus auch halbvoll, betrachtet man die bisherigen Erfolge (Einkommens- und Konsumangleichung, institutionelle und soziale Stabilität<sup>78</sup>). Dennoch gilt es festzuhalten, dass aus der Sicht dieses Autors nicht ein einziger dauerhaft sich andeutender positiver Entwicklungstrend festzustellen ist. Verkürzt und in aller Provokation: (a) die Eigentumsrechte sind nicht geschützt (s. Mieten, Investitionshemmnisse und Verhaltensmuster der Bevölkerung<sup>79</sup>), (b) die Produktivität ist zu gering, zumal im Öffentlichen Dienst, (c) die Bereitschaft, auf produktiven Wettbewerb gegen die Staatsgläubigkeit zu setzen, ist gleich null. Dabei ist der breite ökonomische Sachverstand allemal erstaunlich niedrig anzusiedeln, es sei denn, man sähe alle Beteiligten als kurzfristig klare Nutzenmaximierer: möglichst viel Markt auf Seiten der Anbieter, damit man als Konsument billig in den Genuss der Waren

77 Für jemanden wie den Autor, der seit über einem Jahrzehnt zwischen West und Ost pendelt, ergibt sich der Eindruck des Lebens in einer vierfach-geteilten Wirklichkeit. Manche Dinge (z. B. neue Infrastruktur oder auch deutlich motivierbare Studenten mit Realitätssinn) funktionieren in den NBL. In der weiten Mehrzahl der Fälle, vor allem in Fragen der Mentalität, Arbeitseffizienz und Eigenverantwortlichkeit, dürfte aber das hier gezeichnete Bild der verheerenden Sozialisationswirkungen und der negativen Effekte aus Verwerfungen, Versäumnissen und Verhärtungen gelten.

Im Westen funktionieren viele Institutionen und Dinge auch nicht, und dennoch sind diese maroden Institutionen in den Osten exportiert worden. Zugleich gibt es einige Industrien und Institutionen in Westdeutschland, die dem erhöhten internationalen Anpassungsdruck erfolgreich standhalten.

Die Frage ist jeweils, in welchem der »vier Deutschlands« man sich denn befindet. Nicht immer ist man sich dabei sicher. Berichtet man aus den nichtfunktionierenden Landen des Ostens im relativ ordentlich funktionierenden München, so erntet man nahezu absolute Gleichgültigkeit. Dies wiederum zeigt die gewaltige Hürde an, gutes durchgreifendes Personal nach Ostdeutschland zu bringen, aber auch die herrschende Ignoranz und Blasiertheit über die aufgelaufenen und weiteren auflaufenden Kosten. Die Frage geht darüber hinaus dahin, ob die schwachen Teile die starken infizieren können, uns, wie Sinn (FN 30) schreibt, also das Wachstum kosten.

78 Burda / Hunt, aaO. (FN 2), S. 40; Statistisches Bundesamt, aaO. (FN 10).

79 Statistisches Bundesamt, aaO. (FN 10), S. 628.

kommt, aber keineswegs Bereitschaft, zu diesem Output auch selbst durch Konkurrenz auf Seiten der Anbieter beizutragen.

In gewisser Weise erinnert dies an das exotische Muster des *Cargo-Kultes*: Schiffe aus Übersee bringen Güter, die ausgeladen werden und dann den Einheimischen gehören, worauf die Schiffe wieder wegfahren. Mit dem Zuzug neuer Talente würde auch sichtbar werden, dass sich die deutsche Einheit keineswegs in der Nullsummensicht abzuspielen hat, die man den vielfältigen Umfragen in West und Ost entnimmt<sup>80</sup>. Die Westdeutschen halten die Ostdeutschen für undankbar und unfähig, mit dem vielen Geld umzugehen, stülpen ihnen aber gleichzeitig einen überkomplizierten Wohlfahrtsstaat über, den sie (s. Steuerrecht, Renten, Krankenversicherung u. a.) selbst nicht mehr überblicken. Die Ostdeutschen sehen nur westdeutsche Minderleistungen, wollen und können wohl auch nicht in einer Position der Dankbarkeit verharren, zu groß sind die Verwerfungen durch eine über vierzigjährige Teilung und Benachteiligungen<sup>81</sup>. Dass diese aber auch grundlegende gesellschaftliche Fähigkeiten ruiniert hat, dies zu artikulieren, gehört eher zu den politischen Tabus hierzulande. In Wirklichkeit sollte sich jedoch bei relativ gut ausgebildetem Personal, guter Infrastruktur und geographisch optimaler Lage in Europa eine *positive Gewinnsumme* einstellen.

Ein untergegangener Wohlfahrtsstaat wurde durch einen vollfunktionierenden ersetzt, so dass, wären die gesellschaftlichen Bedürfnisse nicht *relativer Natur*, was schon Marx klar erkannt hat, es in der Tat keinem schlechter ginge. So ist durch die Transformation in Ostdeutschland die mittlere Generation in erheblichen Anteilen aus dem Arbeitsprozess ausgegliedert worden, dafür materiell und mit Freiheitsrechten versorgt aber immer noch erheblich besser gestellt, als sie dies – auch arbeitend – unter DDR-Bedingungen je gewesen wäre. Allein gesellschaftliche Einflussnahme und soziale Netze sind weitgehend weggebrochen, mit großen Ressentiments der neuen BRD gegenüber in der PDS und regional auftretenden Protestparteien. Von daher ist Pessimismus statt Optimismus als förderndes Element auch nicht unerwartet in einer überalterten Gesellschaft. Dabei setzt diese mit ihren überhöhten Wohlfahrtsforderungen an die jungen Menschen die falschen Signale.

Die Sozialwissenschaften verweisen auf die Eigendynamik gesellschaftlicher Eigen- und Fremddefinitionen. Das *Thomas-Theorem* der realen Konsequenzen aus real definierten Situationen<sup>82</sup>, dann zur Logik der sich selbsterfüllenden oder selbstzerstörenden Prophezeiung durch Merton<sup>83</sup> u. a. ausgeweitet, bezeichnet hier die beiden Extreme: Wir schaffen es aus eigener Kraft (wie die südostasiatischen Tigerstaaten) oder wir werden auch mit fremder Hilfe in den Neuen Bundesländern scheitern.

80 Vgl. Thomas Kessler / Amélie Mummendey / Andreas Klink, »Soziale Identität und relative Deprivation. Determinanten individuellen und kollektiven Verhaltens in Ostdeutschland nach der Vereinigung« in: Manfred Schmitt / Leo Montada (Hg.), *Gerechtigkeitserleben im vereinigten Deutschland*, Opladen 1999, S. 213–262.

81 Alexander Thumfart, »Politische Kultur in Ostdeutschland« in: *Aus Politik und Zeitgeschehen. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 39–40/2001, S. 6–22.

82 Nach William I. Thomas / D. Swaine, *The Child in America*, New York 1928.

83 Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe 1957.

### Zusammenfassung

Nach einem kurzen Ausblick auf aktuelle Krisenaspekte in den Neuen Bundesländern stehen historische *Verwerfungen* (Abwanderung qualifizierten Personals, Folgen staatlicher Planwirtschaft, auch auf den modalen Persönlichkeitstypus), *Ver säumnisse* (Fehljustierung der Währungsrelationen, überhöhte Lohnanpassungen, falscher Institutionentransfer u. a.) und pfadabhängige *Verhärtungen* (wohlfahrtsstaatliche Fehlanreize, Mangel an Sozialkapital, Staatsgläubigkeit u. a.) im Vordergrund. Als grundlegende Erklärung für die ostdeutsche bzw. gesamtdeutsche Misere erweist sich die *Institutionenökonomie* mit ihrem Hinweis auf Fehlanreize und -allokationen als ebenso nützlich wie das Szenario eines *Mezzogiorno-Syndroms* mit der Folge eines stabilen Gleichgewichts auf niedrigem Niveau. Mögliche zukünftige Entwicklungen werden kurz berührt. Vergleiche mit der südostasiatischen nachholenden Modernisierung und derjenigen in der Bundesrepublik nach 1949 fallen ebenso verheerend aus wie die Chancen einer Korrektur des Ist-Standes, auch unter den Auspizien einer EU-Erweiterung.

### Summary

After briefly touching actual crisis moments in the new federal states of Germany, historical *dislocations* (emigration of qualified personnel, the effects of a state-planned economy, also on the modal type of personality), *omissions* (inadequate adjustment of currency relations, inflated wage rises, transfer of inadequate institutions, etc.) and path-dependent *obdurances* (disincentives due to the welfare state, lack of social capital, belief into state efficacy, etc.) are emphasized. The most general explanation for the crisis in East Germany, and the whole of Germany as well, draws on institutional economics with its emphasis on wrong incentives and subsequent disallocations. The *mezzogiorno syndrom* with the result of a low-level equilibrium also emerges as a strong explanatory factor. Possible future scenarios are sketched. Comparisons with the catch-up growth in Southeast Asia lead to a strongly negative assessment, just as much as with the period after 1949 in West Germany. Finally, the scenario of a widening of the European Union provides little comfort for East Germany.