

Die Ökonomie Ostdeutschlands

Frühe Prognosen, späte Perspektiven

Wirtschaft in Ost und West: der lange Abschied von Illusionen

Dass politische Stimmungslagen den Blick für sachliche Analysen verstellen, ist eher Normal- als Ausnahmefall. Selten aber war dies so ausgeprägt wie beim Vollzug der deutschen Einheit. In den Jahren nach der Vereinigung galt illusionärer Optimismus in ökonomischen Fragen geradezu als patriotische Pflicht. Der Rat, die langfristigen ökonomischen Auswirkungen der Einheit im Vorhinein zu bedenken, um entsprechend langfristig tragfähige politische Entscheidungen treffen zu können, wurde lange als kleinlicher Einwand politischer Spielverderber beiseite geschoben. Entsprechend langwierig und schmerzlich war daher die Erkenntnis, dass der Osten Deutschlands auf absehbare Zeit eine ökonomische Problemregion bleiben würde.

Dass das Problembewusstsein für die ostdeutsche Wirtschaftsmisere so lange unterentwickelt blieb, hatte auch darin seinen Grund, dass es sich um ein schleichendes Problem handelt. Die Katastrophe wurde niemals so unabweisbar akut, dass sie dem jeweils zuständigen, an kurze Verantwortungshorizonte gewöhnten politischen Personal wirklich bedrohlich erscheinen musste. Die entstandenen Belastungen waren ebenso schleichend, wie schließlich die Subventionen für den Osten dauerhaft wurden. Eine Aufaddierung der individuellen Belastungen und Begünstigungen wurde nie in einer Weise angestellt, die ins Bewusstsein der politischen Öffentlichkeit hätte dringen können. Daher wurde auch niemals öffentlich die Frage gestellt, ob für ein so neuartiges Problem nicht doch ganz neuartige Lösungen ratsam wären, wie abschreckend deren Radikalität auf den ersten Blick auch erscheinen mochte.

Mindestens anderthalb Jahrzehnte mussten schließlich vergehen, bis der Umfang der einheitsbedingten Wirtschaftsprobleme einigermaßen realistisch wahrgenommen wurde. In dieser Zeit waren auch Ökonomen fast ausnahmslos einer kollektiven Fehleinschätzung erlegen. Wenigstens entspricht die im Nachhinein verbreitete Einschätzung, die Ökonomen hätten von

Beginn an gewarnt, nicht der Realität.¹ Die pessimistische Sicht, dass das wirtschaftspolitische Konzept zur deutschen Einheit nicht nur ein schlechter Start, sondern der unüberlegte Einstieg in ein generationenlanges "Fiasko im Osten" war, blieb daher lange eine sehr unzeitgemäße Betrachtung². Fast ebenso unzeitgemäß erschien noch ein halbes Jahrzehnt nach der Vereinigung der Gedanke, das gesamte Deutschland werde mittelfristig stagnieren und hinter vergleichbare Länder zurückfallen, mit dem „Fiasko im Osten“ sei also ein Weg von der "ost- zur gesamtdeutschen Wirtschaftskrise" beschritten.³

Wenn man die tatsächliche Entwicklung präziser vorhergesehen und die Ökonomie der deutschen Einheit kritischer und damit einigermaßen realistisch analysiert hat, liegt der Verdacht nahe, man ver falle ob der Bestätigung der eigenen Prognose im Nachhinein in fruchtlose Rechthaberei. In der Prognose Recht gehabt zu haben, bedeutet in der Tat für sich genommen wenig. Es kann schlicht daran liegen, dass einem der Zufall etwas gnädiger war als anderen Prognostikern.

Bedeutsamer ist es allerdings, wenn der Prognose theoretische Analysen zugrunde gelegen haben, die, auch wenn sie ihrerseits so unzeitgemäß erschienen sein mögen wie die Prognose selbst, doch durch die Realität Bestätigung erfahren haben. Eben dies war bei den im "Fiasko im Osten" und in "Deutschland stagniert" angestellten Diagnosen der Fall. Deren Bestätigung sollte daher Anlass auch und vor allem für Kurskorrekturen der gängigen Theorie sein. Ein theoretisches Instrumentarium, das so viele Fehlprognosen verursacht oder zumindest nicht verhindert hat, kann schwerlich noch als zeitgemäß hingenommen werden.

Gerade in der Ökonomie ist die Bestätigung von Theorien durch langfristige Entwicklungen ein ziemlich seltener Fall. Wenn er eintritt, ist dies auf jeden

¹ Auch eine kurz nach der Wiedervereinigung viel beachtete Publikation wie "Kaltstart" von Gerlinde und Hans-Werner Sinn (Tübingen 1991) wies letztlich nur darauf hin, dass die Politik sich zu einem überhasteten Einstieg in eine doch zwangsläufig positive ökonomische Entwicklung hatte hinreißen lassen.

² S. hierzu B. Wehner, Das Fiasko im Osten. Auswege aus einer gescheiterten Wirtschafts- und Sozialpolitik, Marburg 1991.

Theoretische Grundlage dieser Darstellung war das in „Der lange Abschied vom Sozialismus“ vorgestellte Transformationskonzept für osteuropäische Staaten.

³ S. hierzu B. Wehner, Deutschland stagniert. Von der ost- zur gesamtdeutschen Wirtschaftskrise, Darmstadt 1994.

Fall Grund genug, die theoretischen Grundlagen der korrekteren Prognosen im Nachhinein noch einmal hervorzuheben.

Theorie und Prognose

Prognosen sind, wie zutreffend sie auch theoretisch begründet sein mögen, gerade in der Ökonomie immer ungenau.⁴ Dies traf natürlich auch auf die Prognosen zu den Folgen der deutschen Einheit zu, zumal diese sich auf keine auch nur annähernd passenden Präzedenzfälle berufen konnten. Um so wichtiger war es aber, sich zu den unvermeidlichen prognostischen Fehlermargen zu bekennen. Auch die im „Fiasko im Osten“ riskierte Prognose war alles andere als präzise, aber deren Ungenauigkeit wurde von vornherein eingestanden, und sie wurde zudem einigermaßen zutreffend eingeschätzt.⁵ Auf Genauigkeit kam es zu diesem Zeitpunkt ohnehin nicht an, sondern darauf, wirtschaftliche Entwicklungstendenzen auf plausibler theoretischer Grundlage einigermaßen korrekt aufzuzeigen.

Die laufenden west-östlichen Transferleistungen wurden im „Fiasko im Osten“ um etwa ein Viertel überschätzt. Hauptgrund hierfür war, dass die aus den Subventionen resultierenden Steuerrückflüsse in den gesamtdeutschen Staatshaushalt unberücksichtigt blieben. Ein weiterer Grund war eine aus der Not geborene Reaktion der Politik, die sich in unerwartetem Ausmaß mit einem Hinausschieben der wirtschaftlichen Sanierung Ostdeutschlands und den daraus resultierenden politischen Enttäuschungen arrangierte. Die grundsätzliche Feststellung, dass die damals gängigen Urteile über die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung allesamt falsch waren, dass also in der Tat ein "kollektiver Irrtum über die wirtschaftlichen Folgen der Einheit"⁶ vorlag, war dennoch zutreffend. Die Entwicklung hat inzwischen auch gezeigt, dass die damalige Prognose, die wirtschaftliche Sanierung Ost-

⁴ S. hierzu auch „Die Logik der Konjunkturprognosen“ in [Hwww.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

⁵ Im „Fiasko im Osten“ wurde auf den geringen Genauigkeitsanspruch der Prognose unter anderem mit folgender Feststellung zum Subventionsbedarf Ostdeutschlands hingewiesen: "Nachdem die Expertenurteile, die den wirtschaftspolitischen Weichenstellungen im ersten Halbjahr 1990 zugrunde gelegt wurden, um gut zweitausend Milliarden fehlgegangen waren, sollte ein Fehler von ein paar hundert Milliarden hier mit Gelassenheit hingenommen werden" (S. 45). Diese grobe Einschätzung der Fehlermarge hat sich als korrekt erwiesen.

⁶ Das Fiasko im Osten, S. 21ff.

deutschlands und der daraus resultierende staatliche Mitteltransfer würden etwa 30 Jahre dauern, sogar noch zurückhaltend ausgefallen war. Allein in den ersten 15 Jahren nach der Einheit wurden insgesamt etwa 1500 Milliarden Euro nach Ostdeutschland transferiert, ohne dass ein Ende dieser Transfers absehbar wäre. Dies ist eine deutliche Bestätigung der im „Fiasko im Osten“ angestellten Prognosen.

Die theoretischen Grundlagen dieser Prognosen lassen sich in wenigen einfachen Aussagen zusammenfassen. Eine einfache theoretische Annahme war, dass Bürger und Arbeitskräfte in Ostdeutschland sich von einem politisch schwer beeinflussbaren so genannten Gleichbehandlungsanspruch leiten lassen würden.⁷ Hieraus ergab sich, dass das Lohnniveau und die Lohnstruktur in Ostdeutschland weder gängigen Vorstellungen von den Marktmechanismen auf dem Arbeitsmarkt folgen noch auch politisch beherrschbar sein würden. Vielmehr war von vornherein zu erwarten, dass die Arbeitseinkommen sich nicht an der Produktivität der einzelnen Arbeitskräfte orientierten würden, wie nachdrücklich eine praxisferne Theorie und eine gutgläubige Politik hierauf auch insistieren mochten. Zu erwarten war dies umso weniger, als eine intransparente Politik die tatsächlichen Zusammenhänge zwischen Umverteilung, Lohnstruktur, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit verschleiern und somit dazu beitragen würde, den Gleichbehandlungsanspruch auf vielerlei Ebenen zu stützen. Eine dauerhaft angelegte extrem hohe Arbeitslosigkeit war daher das theoretisch vorhersehbare Ergebnis.

Ein Sachverhalt von vergleichbarer theoretischer Tragweite war, dass die Unternehmen im Umgang mit den spezifischen Risiken des ostdeutschen Marktes großenteils überfordert sein würden und dass diese Überforderung im Rahmen der bestehenden westdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung nicht zu beheben sein würde. Die naheliegende Schlussfolgerung hieraus war, dass es einer speziell auf die wirtschaftlichen Folgen der Einheit abgestimmten staatlichen Risikopolitik bedurft hätte. Der Staat hätte also in Gesamt-, zumindest aber in Ostdeutschland wesentlich veränderte Rahmenbedingungen setzen sollen, um den unternehmerischen Umgang mit wirtschaftlichen Risiken zu erleichtern.

⁷ Der Gleichbehandlungsanspruch wird in seiner Wirkung auf dem Arbeitsmarkt ausführlicher Dargestellt in B. Wehner, *Der Arbeitsmarkt im Sozialstaat. Eine Funktionsanalyse*, Hamburg 2001 (erste Fassung Marburg 1991). S. hierzu auch „Die Logik des Arbeitsmarktes“ in www.reformforum-neopolis.de.

So einfach diese theoretischen Grundlagen waren, so einfach waren auch die hieraus abgeleiteten konkreten wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Empfohlen wurde zum einen, die west-östliche Umverteilung so transparent wie irgend möglich zu gestalten. Alle Beteiligten sollten zu jeder Zeit und so genau wie nur möglich erkennen können, in welchem Maß sie von der Umverteilung profitieren und belastet werden. Für alle Beteiligten sollte also möglichst genau erkennbar sein, wie und mit welchen Folgen der Staat seinen Anteil dazu leistet, Gleichbehandlungsansprüche zu befriedigen. Solche Transparenz kann Gleichbehandlungsansprüche nicht aus der Welt schaffen, aber sie könnte wesentlich dazu beitragen, dass alle Beteiligten und insbesondere die Akteure auf dem Arbeitsmarkt eine ausgereifere Rationalität des Anspruchsverhaltens entwickeln. Transparenz kann also keine grundlegend veränderten Staatsbürger und keine grundlegend veränderten Arbeitskräfte schaffen, aber sie kann u.a. zu einem Umgang mit dem Gleichbehandlungsproblem verhelfen, dessen unerwünschte ökonomische Nebenwirkungen leicht zu durchschauen und dadurch auch leichter einzugrenzen sind. Eine Subvention, die diese Anforderungen erfüllt hätte, wäre eine – im Sinne eines Bürgergeldes - offen ausgewiesene, für jedermann gleich hohe Barsubvention an alle Ostdeutschen gewesen. Eine solche Transferzahlung hätte von Beginn an auf einen Zeitraum von etwa 20 bis 30 Jahren befristet und über diesen Zeitraum degressiv ausgestaltet werden können.

Im „Fiasko im Osten“ wurde eine wirtschaftspolitische Empfehlung auch für den Umgang mit unternehmerischen Risiken gegeben. Dass diese Risiken im vereinten Deutschland, vor allem aber im Osten für lange Zeit höher sein würden als zu normalen Zeiten, stand von Beginn an fest. Diese Risiken ließen sich in ihrem eigentlichen Ausmaß nicht verringern, aber sie ließen sich anders als üblich verteilen, und sie ließen sich damit auch in ihren Auswirkungen auf unternehmerisches Verhalten entschärfen. Es hätte daher von Beginn an einer Wirtschaftspolitik bedurft, die sich entschlossen des Problems der gesellschaftlichen Risikoverteilung annimmt. In dieser Hinsicht hätten grundlegend neue Spielregeln zumindest für die Wirtschaft im Osten Deutschlands gesetzt werden sollen. Da als Träger wirtschaftlicher Risiken neben den Unternehmen nur der Staat und die Arbeitskräfte in Frage kommen, wäre also zwischen diesen drei Gruppen eine grundsätzliche, zumindest für eine lang bemessene Übergangszeit gültige Neuverteilung der Risikoträgerschaft notwendig gewesen. Der Staat hätte z.B. die von Unternehmen zu zahlenden Abgaben in viel höherem Maße von der Ertragslage

abhängig machen können, als es in Zeiten normaler Wirtschaftsentwicklung angemessen erscheint. In ähnlicher Weise hätten sich auch die Arbeitskräfte in ihrem Entgeltanspruch an die Unternehmen von Beginn an auf eine wesentlich erhöhte Ertragsabhängigkeit einlassen sollen.

In „Deutschland stagniert“, zu einem Zeitpunkt also, also das „Fiasko im Osten“ nicht mehr abzuwenden, sondern allenfalls noch zu lindern war, wurden weitere konkrete wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen gegeben. U.a. wurde vorgeschlagen, die Problemregion Ostdeutschland durch gezielte Subventionierung der Abwanderung wirtschaftlich zu entlasten. Dabei wäre es darauf angekommen, nicht die ohnehin unvermeidliche spontane Abwanderung der Leistungsfähigsten zu fördern, sondern die Abwanderung gerade jener, die auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt mangels Produktivität chancenlos blieben. Auf diese Weise hätte Chancenlosigkeit im Osten für viele gegen eine staatlich geförderte Chance im Westen getauscht werden können.

Ein weiterer Vorschlag war, eine zusätzliche Energiesteuer zur Finanzierung der einigungsbedingten Lasten zu erheben. Vorgeschlagen wurde dies, weil eine solche Steuer zum einen nur sehr geringe Steuervermeidungsreaktionen auslöst und weil sie zudem geringere Nebenwirkungen auf dem Arbeitsmarkt erwarten lässt als eine Erhöhung anderer Steuerarten. Für diese Steuer sprach auch, dass deren Aufkommen ohne weiteres politisches Zutun einen ähnlichen zeitlichen Verlauf nehmen würde wie die einheitsbedingten Belastungen. Das Aufkommen würde nämlich über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten allmählich abnehmen, weil der Verbrauch einer wesentlich verteuerten Energie sich auf lange Sicht selbsttätig verringern würde.⁸ Auch dieser Vorschlag erwies sich später der Realität viel näher, als es zum damaligen Zeitpunkt den Anschein haben mochte.

Bestätigung durch Sachzwänge

An der politischen Neigung, sich mit den Entwicklungen in Ostdeutschland abzufinden, hat sich wenig geändert. Obwohl Ostdeutschland zu einem weltweit einmaligen wirtschaftspathologischen Fall geworden ist, lassen die Symptome sich im gesamtdeutschen Rahmen politisch weiterhin beherrschen. Deutschland ist um die Erfahrung reicher geworden, dass in einem

⁸ S. hierzu „Deutschland stagniert“, S. 145ff, sowie die Anmerkung 9, S. 168.

großen Land selbst eine große Teilregion überwiegend von Subventionen leben kann, solange sie sich nur selbst mit den notwendigen lokalen Dienstleistungen versorgt. Je stärker im Vergleich zu den lokalen Dienstleistungen nämlich die Güterproduktion automatisiert ist, desto geringer ist deren Anteil am Sozialprodukt, und desto leichter fällt deren Finanzierung durch Subventionen. Zwar sind mit massiver staatlicher Förderung in Ostdeutschland Inseln kapitalintensiver Güterproduktion mit hoher Produktivität entstanden, aber dies hat den Arbeitsmarkt so wenig entlastet und den Subventionsbedarf so wenig verringert, wie es einen selbsttragenden Aufschwung in Gang gesetzt hat. Gleiches gilt für die Subventionierung des Bausektors in Ostdeutschland, die meistens nur glitzernde urbane Fassaden vor einer auf Dauer ausgelaugten Wirtschaft hat entstehen lassen.

Wenn eine Region in wirtschaftliche Depression verfällt, kommt es natürlich trotz aller Subventionen zu politischem Unmut, und die Politik sieht sich dadurch früher oder später zu Reaktionen veranlasst, die sie sich ersparen zu können gehofft hatte. Diese Reaktionen sind vielfach genau jene, die eine vorausschauende, langfristig orientierte Politik viel früher hätte ergreifen sollen. Es sind daher oft auch genau jene Maßnahmen, zu denen in früheren ökonomischen Analysen geraten wurde. Was die Politik nach jahre- oder jahrzehntelangem Zögern tut, lässt insofern erkennen, welche früheren theoretischen Analysen und daraus hergeleiteten Handlungsempfehlungen die fundiertesten gewesen waren.

Der ostdeutsche Arbeitsmarkt leidet unter einem Lohnniveauproblem, aber er leidet mindestens ebenso unter einem Strukturproblem. Der Gleichbehandlungsanspruch hat dort weiterhin eine außerordentlich starke Wirkung, und eine Folge hiervon ist, dass die realen Arbeitsentgelte gegenüber den realen Leistungsfähigkeiten weiterhin stark nivelliert sind. Im Bereich der höheren Qualifikationen hat dies einen hohen Abwanderungsdruck zur Folge, mit dem zeitweiligen paradoxen Nebeneffekt, dass Ostdeutschland viele vermeintliche Spitzenkräfte aus dem Westen anlockte, die sich dann im Nachhinein als unseriöse Blender herausstellten. Im Bereich der unteren Qualifikationen ist die Folge eine Ausgrenzung in die Arbeitslosigkeit. Dies wiederum hat dazu geführt, dass staatliche Instanzen insbesondere auf jüngere Arbeitskräfte zum einen Druck ausüben, zum anderen aber auch finanzielle Anreize schaffen, Arbeit im Westen Deutschlands zu suchen bzw. auf Arbeitsangebote aus dem Westen einzugehen. Zumindest teilweise hat sich die Politik damit Sachzwängen gebeugt, eine Teillösung der ostdeut-

schen Misere durch Abwanderung in den Westen nicht nur zu tolerieren, sondern auch zu subventionieren. Auf diesem Gebiet wäre aber ein noch viel konsequenteres Vorgehen vorstellbar, auch wenn dadurch - zumindest in der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung - die Arbeitslosigkeit nur gleichmäßiger zwischen Ost und West verteilt würde. Allein dies wäre nach Lage der Dinge schon als großer Erfolg zu werten.

Eine andere Entwicklung, dies sich in Ostdeutschland eher unter dem Druck der Verhältnisse als aus wirtschaftspolitischer Einsicht eingestellt hat, betrifft die gesellschaftliche Risikoverteilung. Der Staat hat sich von Fall zu Fall eine aktive Beteiligung an wirtschaftlichen Risiken aufgebürdet, und mehr noch sahen Arbeitskräfte sich gezwungen, wirtschaftliche Risiken teilweise mitzutragen. Zumindest in der Not, wo wirtschaftliche Alternativen nicht in Sicht waren, wurden in Ostdeutschland zum Beispiel verspätete Lohnzahlungen und Unterschreitungen von Tariflöhnen in einem Ausmaß hingenommen, das in Westdeutschland schwer vorstellbar wäre. Dies wurde nicht zwar als Regel etabliert, aber es geschah doch punktuell dort, wo der wirtschaftliche Risikofall eingetreten war und anders die Existenz von Unternehmen nicht gesichert werden konnte.

Eine dritte Maßnahme, zu der die gesamtdeutsche Politik nicht zuletzt unter dem Druck öffentlicher Finanznot greifen musste, war eine Erhöhung der Energiesteuern. Auch wenn es hierfür auch andere gute, nämlich umweltpolitische Gründe gab, sind doch letztlich die Lasten der deutschen Einheit zu einem erheblichen Anteil durch höhere Energiesteuern finanziert worden.⁹

Was auf solche Weise der Wirtschaft und der Politik im vereinten Deutschland durch die Umstände abverlangt wurde, waren letztlich nur kleine Schritte im Vergleich zu dem, was aktiv hätte gestaltet werden können. Dennoch haben die Sachzwänge zumindest teilweise zu erkennen gegeben, welche Richtung eine problembewusstere Politik hätte weisen sollen.

In der wichtigsten Frage allerdings, nämlich der unheilvollen Intransparenz der Wirtschafts- und Sozialordnung im Allgemeinen und der Wohlstands- umverteilung im Besonderen, hat sich in Deutschland auch durch die vereinigungsbedingten Sachzwänge nichts Wesentliches geändert. Im vereinten

⁹ Einen Beitrag hierzu hat auch die Erhöhung der Tabaksteuer geleistet. Diese bringt zwar noch weniger negative Nebenwirkungen mit sich als die Energiesteuer, führt aber auch rascher zu Steuervermeidungsreaktionen und damit zu Einbußen im Steueraufkommen.

Deutschland weiß nach wie vor niemand, wie viel Wohlstandsumverteilung ihm zukommt bzw. wie stark er von Umverteilungsmaßnahmen belastet wird. Die Frage etwa, ob das, was unter Bezeichnungen wie Solidarpakt und Solidaritätszuschlag gesamtdeutsche Politik geworden ist, wirklich dem spontanen Solidarempfinden der begünstigten und belasteten Bürger entspricht oder ob nicht ganz andere Formen der Umverteilung offener und erfolgreicher hätten praktiziert werden können, wurde nie in aller Offenheit gestellt, und sie bleibt daher auch weiterhin unbeantwortet.¹⁰

Perspektiven

Im "Fiasko am Osten" wurde zu den Kosten der deutschen Einheit eine simple Rechnung aufgestellt, die nach wie vor plausibel ist: "In der gesamtdeutschen Wirtschaftspolitik geht es jetzt darum, ob das Problem der ostdeutschen Arbeitslosigkeit tatsächlich ein Generationsproblem wird oder das Problem einer überschaubareren, um 10 Jahre kürzeren Übergangsperiode... Ein Zeitunterschied von zehn Jahren in der Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft bedeutet einen Unterschied im Subventionsbedarf von 500 bis 1000 Milliarden Mark. Dies ist ein Preis, für den sich das Abschneiden alter Zöpfe in der Wirtschaftspolitik und das Schlachten heiliger Kühe in der Verteilungspolitik lohnen dürfte."¹¹

Als einmalige Summe betrachtet, erscheint dieser Preis auch aus heutiger Sicht unbezahlbar und politisch unvertretbar. Über Jahrzehnte verteilt, verursacht er dagegen nur geringen politischen Handlungsbedarf. Das Verteilen der Lasten auf einen entsprechend langen Zeitraum war daher der einzige Weg, um die deutsche Einheit ohne entschlossenes „Abschneiden alter Zöpfe“ politisch zu realisieren.

So einfach die im „Fiasko im Osten“ und „Deutschland stagniert“ unterbreiteten wirtschaftspolitischen Empfehlungen letztlich waren, so umstürzlerisch - und insofern utopisch - sind sie auch aus heutiger Sicht. Dies betrifft insbesondere die Empfehlung, Transparenz in der Sozial- und Wirtschaftspolitik herzustellen. Die bestürzende Wahrheit nämlich ist, dass sich politisch

¹⁰ Zur Frage der demokratischen Legitimität von Wohlstandsumverteilung s. auch „Die Politische Ökonomie des Sozialstaats“ und „Die Logik des Sozialstaats“ in www.reformforum-neopolis.de.

¹¹ Das Fiasko im Osten, S. 140.

nichts so schwer durchsetzen lässt wie solche Transparenz. Die institutionalisierten Widerstände hiergegen sind im vereinten Deutschland so übermächtig wie je, und auch deswegen wurde über das ökonomische Fiasko der Einheit politisch mehr oder weniger achselzuckend hinweggegangen. Vorschläge wie etwa derjenige, nach anderthalb vertanen Jahrzehnten geographisch begrenzte "Sonderwirtschaftszonen" in Ostdeutschland einzurichten, hatten nur den Effekt, von der allgemeinen politischen Unwilligkeit zu durchgreifenderen Korrekturen abzulenken.

Natürlich war der Versuchung, hinsichtlich der Entwicklung in Ostdeutschland Illusionen zu schüren und an sie zu glauben, nicht nur unter Politikern, unter ökonomischen Experten und in vielen staatlichen Institutionen eine Zeitlang kaum zu widerstehen. Es darf auch nicht wundern, wenn die Korrektur der daraus resultierenden kollektiven Irrtümer Jahrzehnte dauert. Festzuhalten bleibt dennoch, dass es nicht zuletzt die bestehende politische Ordnung war, die solches Verhalten ermöglichte und sogar begünstigte. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, mindestens eine Generation vorauszudenken, wie es in Zusammenhang mit der deutschen Einheit eigentlich notwendig gewesen wäre, werden in dieser politischen Ordnung weder gefordert noch gefördert.

Politisch gilt noch immer das Argument, der emotionale Gewinn von damals sei es wert gewesen, sich auf ökonomische und anderweitige gesellschaftliche Folgeschäden im vereinten Deutschland einzulassen. Es ging indessen zu keinem Zeitpunkt darum, diesen emotionalen Gewinn, die politische Sinnstiftung des Vereinigungsvorganges also, auszuschlagen. Zumindest auf längere Sicht wäre der emotionale Gewinn einer wirtschaftlich gelungeneren deutschen Einheit viel größer gewesen, als dies unter den gegebenen Umständen möglich war.

Diese Erkenntnis war außerhalb Deutschlands viel leichter zu vollziehen als in Deutschland selbst. Der Prozess der deutschen Wiedervereinigung ist daher in anderen Ländern kein nachahmenswertes Vorbild geworden, sondern er gilt z.B. in Korea, das auf seine Weise einmal eine Wiedervereinigung bewältigen müssen, eher als Beispiel dafür, welche gravierenden Fehler es zu vermeiden gilt. Man hat dort erkannt, dass der Vereinigungsprozess in Deutschland politisch nur deswegen einigermaßen glimpflich verlaufen ist, weil im vereinten Deutschland nicht mehr als ein Fünftel der Gesamtbevölkerung auf den Osten entfällt. Da die Bevölkerungsrelation in

Korea zwischen Nord und Süd viel ungünstiger ist, wäre dort bei einer Vereinigung nach deutschem Vorbild mit einem umso schlimmeren „Fiasko im Norden“ und einer umso längeren wirtschaftlichen Stagnation des ganzen Landes zu rechnen.

Unumkehrbares und vielleicht wichtigstes Ergebnis der deutschen Einheit ist, dass Ostdeutschland Teil einer gesamtdeutschen Solidargemeinschaft geworden ist. Unter anderem daraus folgt aber auch, dass es keine ostdeutschen, sondern nur noch gesamtdeutsche Lösungen für Probleme geben kann, die mit der deutschen Einheit zusammenhängen. Oft ist versucht worden, die Problematik der Einheit vorrangig als gesamtdeutsches Mentalitätsproblem zu behandeln, und oft ist daher zum Beispiel in politischen Feuilletons ein Mentalitätswandel in Ost- und in Westdeutschland angemahnt worden. Ein solcher Wandel aber lässt sich, so viel Wahrheit in dieser Diagnose auch stecken mag, so wenig herbeschreiben, wie er politisch zu verordnen ist. Dies umso weniger, als die Beschreibungen solchen Wandels zumeist sehr diffus geblieben sind.

Mentalitäten haben immer starke Wurzeln in Institutionen und damit in der bestehenden politischen Ordnung. Dies gilt sogar noch für die Mentalität des politischen Protests, weil dieser sich innerhalb einer politischen Ordnung artikulieren muss und weil daher seine Akteure wie seine politischen Adressaten mit Begriffen kommunizieren, die von der herrschenden Ordnung geprägt sind. In einem politischen System zum Beispiel, zu dessen für selbstverständlich genommenen Wesensmerkmalen die Intransparenz gehört, zählt auch ein entsprechend diffuser politischer Diskurs zu den akzeptierten Selbstverständlichkeiten. In einem solchen System läuft schon die Forderung nach Transparenz Gefahr, mit dem Bann des Utopieverdachts belegt werden.¹²

Diese enge Verflechtung von politischer Mentalität und politischer Ordnung kann zu einem fatalen Reformhindernis werden. Insofern nämlich eine Reform der politischen Ordnung Voraussetzung für einen Mentalitätswandel ist, ein Mentalitätswandel aber zugleich Voraussetzung für eine Reform der politischen Ordnung, ist ein Staatsvolk in einer Selbstblockade gefangen. Dann steckt es in einer Falle, aus der es sich allenfalls in historischen Ausnahmesituationen befreien kann. Eine solche Ausnahmesituation könnte sich

¹² Zur Bedeutung von Transparenz für die politische Ordnung s. auch „Unterschlagnene Grundrechte in der Demokratie (2)“ in www.reformforum-neopolis.de

nur einstellen, wenn der Politik noch deutlich gravierendere Fehler unterlaufen als die wirtschaftspolitischen Fehler der deutschen Einheit. Nur ein solcher Ausnahmefall könnte Anlass für politische Weichenstellungen werden, die beispielsweise auf Transparenz als oberstes Prinzip der Umverteilung abzielen. Nur wenn solche Transparenz hergestellt wäre, könnte sich im Übrigen in Deutschland jemals die Überzeugung durchsetzen, in Sachen west-östlicher Umverteilung sei tatsächlich das Mögliche getan worden. Und nur wenn diese Überzeugung im Osten wie im Westen vorherrschte, könnte wirklich von einer politisch gelungenen Einheit gesprochen werden. Dass der politischen Transparenz im Allgemeinen und der Transparenz der Umverteilung im Besonderen so starke institutionelle und mentalitätsbedingte Barrieren im Wege stehen, macht es natürlich höchst unwahrscheinlich, dass die ökonomischen Probleme der deutschen Einheit je Anlass zu weitreichenden Reformen sein werden. Das Unwahrscheinliche wäre aber - nicht nur in diesem Fall - eben doch das Vernünftige. Die in "Deutschland stagniert" am Ende gezogene Schlussfolgerung bleibt daher so folgerichtig, wie sie weit von der politischen Realität entfernt ist. Sie lautete: "Die Krise im Osten muss im Weiteren aber auch in eine grundlegende Verfassungsdebatte münden. Die Alternative hierzu ist ein dauerhaftes Arrangement mit ungelösten Problemen, das von den Bürgern als nicht enden wollende wirtschaftliche, politische und intellektuelle Stagnation erlebt wird."¹³

11 – 2004

www.reformforum-neopolis.de

¹³ Deutschland stagniert, S. 160