

Heilemann, Ullrich

Article — Published Version

Ostdeutschland - ein 'Mezzogiorno-Fall'?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Heilemann, Ullrich (2005) : Ostdeutschland - ein 'Mezzogiorno-Fall'?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 8, pp. 505-512,
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0410-y>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42550>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ullrich Heilemann*

Ostdeutschland – ein „Mezzogiorno-Fall“?

Eine Angleichung der ostdeutschen Lebensverhältnisse an die in Westdeutschland ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Droht Ostdeutschland ein „Mezzogiorno-Schicksal“? Welches sind die Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Problemregionen? Wo liegen die Besonderheiten Ostdeutschlands?

Nach stürmischem Beginn ist der Aufholprozess der Ostdeutschen Wirtschaft seit 1997 ins Stocken geraten. Das Wachstum hat sich abgeflacht, auch gegenüber Westdeutschland. Die Arbeitslosenquote war 2004 fast doppelt so hoch wie die Westdeutschlands und nähert sich der 20%-Marke¹. Die Angleichung an Westdeutschland hat 2004 bei den Verfügbaren Einkommen je Einwohner 82% des westdeutschen Niveaus, bei der Wirtschaftskraft (reales BIP je Einwohner (Erwerbstätigen)) aber erst 64% (72%) erreicht. Eine vollständige Angleichung erscheint gegenwärtig als nicht vor der Jahrhundertmitte erreichbar². Damit bleibt das Tempo des Aufholprozesses, der zu Beginn der Einigung auf 15 bis 35 Jahre geschätzt wurde, weit hinter fast allen Erwartungen zurück. Die gesamtstaatliche Alimentierung Ostdeutschlands wird auf absehbare Zeit hoch bleiben müssen.

Mindestens ebenso Besorgnis erregend wie diese Feststellungen ist allerdings ein allgemeinerer „perspektivischer“ Befund: die Klassifizierung Ostdeutschlands als ein zweites „Mezzogiorno“, die neuerdings wieder verstärkt die Runde macht³. Dass die öffentliche Beurteilung der deutschen Einigung je nach ökonomischer Gesamtsituation, spektakulären Erfolgen oder Misserfolgen der ergriffenen Maßnahmen, Wahlergebnissen usw. schwankt, darf im Zeitalter der Medien, der Mediendemokratie und guter Konjunktur der Niedergangspropheten nicht überraschen. Insofern war es auch nicht unerwartet, dass die Mezzogiorno-Klassifizierung bereits zu Beginn des Einigungsprozesses auftauchte, unter dem Eindruck des beachtlichen Wachstums der ersten Jahre jedoch bald wieder aus der Diskussion verschwand. Umso nachdenklicher muss machen, wenn jetzt, nach mehr als 15 Jahren deutscher Einheit, einem Transfer staatlicher Mittel von mehr als 1000 Mrd. Euro⁴ und privaten Investitionen in gleicher Höhe das „Mezzogiorno-Verdikt“ fällt, also suggeriert wird, dass all dies, ebenso wie die vielfältigen Belastungen und Anstrengungen der ostdeutschen Bevölkerung, mehr oder

weniger vergeblich war. Übrigens eine Einschätzung, wie sie neuerdings wieder häufiger in der italienischen Mezzogiorno-Diskussion zu registrieren ist⁵.

Mit der Mezzogiorno-Diagnose wird Ostdeutschland als säkulares Entwicklungsproblem klassifiziert, dessen ökonomische, gesellschaftliche und politische Dispositionen und Strukturen ein Einholen Westdeutschlands im Grunde ausschließen. Stattdessen wäre nicht nur von einem absoluten, sondern tendenziell auch von einem relativen Zurückbleiben bei Einkommen und Beschäftigung und einer dauerhaften Subventionsbedürftigkeit auszugehen. Eine weiterhin hohe Abwanderung wäre vorgezeichnet, ohne dass dies am relativen Zurückbleiben Ostdeutschlands Wesentliches änderte, sondern im Gegenteil, langfristig die Abstände weiter vergrößerte. Damit einher ginge eine gesellschaftliche und politische Deklassierung der Region, denn die Hilfen werden von Westdeutschland angesichts schwieriger werdender Zeiten zunehmend als Belastung für seine Entwicklung empfunden

* Gekürzte Fassung eines Vortrages gehalten im Rahmen der Tagung „15 Jahre Deutsche Einheit – Illusionen, Realitäten, Erfolge“ der Akademie für Politische Bildung Tutzing, am 18./19. Februar 2005. Eine frühere Fassung wurde unter dem Titel „Christo si è fermato a Leipzig?“ bei der Summer School Wirtschaft & Management „Unternehmenskultur, Nationalkultur und Eurokultur“ am 2. Oktober 2002 in der Villa Vigoni, Centro Italo – Tedesco, Menaggio, Italien vorgetragen. Für ihre Unterstützung bin ich Frau Dipl.-Volkswirtin Annika Blaschzik und Herrn Nico Koppo, M.A., zu besonderem Dank verpflichtet.

¹ Vgl. dazu und dem folgenden Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2004/2005. Bundestagsdrucksache 15/4300 vom 18.11.2004, Berlin 2004, insbesondere Ziff. 390 ff. (im Folgenden zitiert als Sachverständigenrat); sowie Bundesregierung (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2004, Bundestagsdrucksache 15/3796 vom 24.9.2004, Berlin 2004; Bundesregierung (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung – Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern, BT-Drucksache 15/2405 vom 28.1.2004, Berlin 2005.

² Vgl. dazu z.B. U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“ – Zwischenbilanz und Perspektiven, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hamburg 2000, 45. Jg., S. 9-39, wo für unterschiedliche Wachstumsannahmen Angleichungspfade errechnet wurden.

³ Vgl. dazu z.B. H.-W. Sinn, F. Westermann: Two mezzogiornos, NBER Working Paper, 8125, Cambridge, MA 2000; W. Herles: Wir sind kein Volk – Eine Polemik, München 2004, S. 69 ff.; oder – mit gleicher Tendenz – die Titelgeschichte des Spiegel: 1250 Milliarden Euro – Wofür? Wie aus dem Aufbau Ost der Absturz West wurde, in: Der Spiegel, 57. Jg. (2004), H. 15; oder U. Müller: Supergau Deutsche Einheit, Berlin 2005.

Prof. Dr. Ullrich Heilemann, 60, ist Direktor des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung (IEW) der Universität Leipzig.

und diagnostiziert⁶. In Italien nahmen jedenfalls seit den 1980er Jahren, parallel zu der Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven, die Vorwürfe gegenüber dem Süden massiv zu („Los Ätna, tu' deine Pflicht“) und leiteten der Feindlichkeit gegenüber dem Zentralstaat („Rom, du Dieb!“) weiteren Vorschub⁷. Beide waren wichtige Gründe für die Sezessionsbewegung in Norditalien.

Für Deutschland sind vergleichbare politische und gesellschaftliche Polarisierungen aus einer Reihe von Gründen gegenwärtig nur gelegentlich und ansatzweise auszumachen. Aber Polemiken, wie etwa Wolfgang Herles' „Wir sind kein Volk“, wären noch vor fünf Jahren trotz gleichem Stand der Dinge kaum zum Bestseller avanciert. Die bei näherer Beschäftigung mit dem Mezzogiorno-Verdikt sich aufdrängende Frage, inwiefern der Süden nicht auch zum Mezzogiorno „gemacht wurde“, soll hier jedoch nicht interessieren.

Wie aber steht es um die diagnostische und prognostische, vor allem aber um die analytische Berechtigung des Mezzogiorno-Etiketts? Die in ihm zum Ausdruck gebrachte Kritik ist nicht die einzige am „Aufbau Ost“. Aber sie spiegelt am deutlichsten ein naturgemäß vor allem in Westdeutschland – ein ostdeutsches Pendant fehlt übrigens – verbreitetes Unbehagen wider. In ihr bündeln sich vielerlei Missstimmungen, und dass die Kritik kaum realistische Alternativen aufweist, schmälert ihre Attraktivität offenbar wenig.

Das „Mezzogiorno-Problem“

Seit langem entwickelt sich der südliche Teil Italiens wesentlich langsamer als der nördliche, Mittelitalien nimmt eine mittlere Position ein. Der Süden umfasst mit den Regionen Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna und den Provinzen Latina und Frosinone etwa 40% des Territoriums und etwa 20 Millionen Einwohner bzw. 36% der Bevölkerung des Landes. Der Anteil der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft ist mit 8% (2003) verglichen mit

dem Norden (4%) hoch, der im sekundären Sektor (25% versus 37%) geringer und der im tertiären Sektor (67% versus 59%) höher⁸: Der Süden leidet unter einer anhaltenden, weit über dem Landesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit (2003: 18% versus 9%) und, da keiner der Sektoren die Produktivität des Nordens erreicht, unter erheblichen Einkommensrückständen gegenüber dem Landesdurchschnitt (67%) sowie unter Abwanderung. Er bedarf beträchtlicher zentralstaatlicher Zuwendungen zur Sicherung der Sozialsysteme, der allgemeinen Leistungen der öffentlichen Hand und zur sonstigen Stützung des Aufholprozesses. Detaillierte Angaben zur staatlichen Alimentation Süditaliens liegen nicht vor, allein die direkten Nettotransfers dürften etwa 5% des BSP betragen⁹, wobei offen ist, inwiefern die beträchtlichen staatlichen Kapitalhilfen darin eingeschlossen sind. Hinzuzuzählen ist auf jeden Fall die Beschäftigungsstabilisierung durch einen überbesetzten staatlichen Sektor und durch die Süd-Präferenz bei den öffentlichen Investitionen.

Die Ursprünge dieser gespaltenen Entwicklung lassen sich bis in die Zeiten der spanischen Herrschaft im 16. Jahrhundert, wenn nicht bis zu den Punischen Kriegen zurückverfolgen. Überwiegend wird die Entstehung der „Questione meridionale“ aber in der italienischen Einigung (1861) gesehen. Verglichen mit dem Norden, wachstums- und industriegeschichtlich gesehen selbst ein „Nachzügler“, war bereits damals das Entwicklungspotenzial des Südens geringer. Seine Industrie war schwächer und befand sich zudem vielfach in ausländischen Händen, die Unternehmerklasse war schmal, die Besitzverhältnisse in der Landwirtschaft waren äußerst ungleich, der Kapitalmangel chronisch und der Zollschatz hoch. Hinzu kamen die geographischen, „territorialen“ und klimatischen Benachteiligungen sowie erhebliche Defizite im Verkehrsbereich.

Bis Ende des 19. Jahrhunderts machten sich diese Nachteile allerdings nur wenig bemerkbar. Selbst der Abbau der Binnen- und später der Außenzollschranken im Gefolge der nationalen Einigung trafen den Süden zunächst überraschend wenig. Nach der Einigung wurde seine Infrastruktur massiv verbessert – Freihandel und Eisenbahn galten als Garanten für das Aufschließen Italiens zum übrigen Europa. Bald entfiel auf den Süden ein Drittel des italienischen Eisenbahnnetzes, womit er bezüglich Dichte mit dem Norden gleichzog. Ökonomisch brachte dies dem Süden allerdings nur für kurze Zeit einen Vorteil, legte es doch auch seine Schwächen offen und lieferte seine

⁴ Die Angaben schwanken vor allem aufgrund unterschiedlicher Abgrenzungen der spezifisch der „Einheit“ zuzurechnenden Ausgaben bzw. Einnahmeverluste (Sonderabschreibungen, Investitionszulagen). Vgl. dazu U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“, a.a.O., S. 10 ff.

⁵ Vgl. dazu z.B. H. Drücke: Europas Stiefel drückt und zwick – Grundprobleme der Wirtschaft Italiens, in: Politik und Zeitgeschichte – Beilage zu Das Parlament, 2004, B 35-, S. 18-25, insbesondere den Vergleich des Südens mit dem Norden (S. 23, Tabelle); allgemeiner zum Süden vgl. z.B. A. Fazio: Culture and the development of Southern Italy, Lectio Doctoralis on the occasion of the award of an honorary degree in Philosophy, Catania 2002.

⁶ Vgl. U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“, a.a.O.; sowie neuerdings K. Brenke: Einkommensentwicklung der privaten Haushalte in Deutschland: Ostdeutschland fällt zurück, in: DIW-Wochenbericht, 18/2005, S. 319-327.

⁷ Vgl. V. Zamagni: Evolution of the economy, in: P. McCarthy (Hrsg.): Italy since 1945, Oxford 2000, S. 40.

⁸ Der Anteil der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer beträgt im primären Sektor 49%, im sekundären Sektor 17% und im tertiären Sektor etwa 30%.

⁹ Vgl. H.-W. Sinn, F. Westermann: Two mezzogiornos, a.a.O.

ohnehin relativ geringe „anspruchsvolle“ Nachfrage dem wettbewerbsfähigeren Norden, vor allem dem Ausland aus – von der Erleichterung der Abwanderung ganz abgesehen.

Die Schwächung der Position des Südens durch die Politik reicht aber weit darüber hinaus. Vor allem ihn treffen die protektionistischen Tendenzen Italiens nach 1887, die Inflationen nach den Weltkriegen sowie die Autarkie-Politik und Migrationsbeschränkungen der Faschisten. 1950 war das Ungleichgewicht zwischen Nord- und Süditalien so groß wie selten zuvor – Wiederaufbau und „Wirtschaftswunder“ fanden vor allem im Norden statt. Die Politik errichtete daraufhin 1950 eine Entwicklungsagentur – die Cassa per il Mezzogiorno (Casmez). Zunächst ging es ihr um den Agrarsektor und die Infrastruktur. Für die Entwicklung des industriellen Sektors interessierte sie sich erst ab Mitte der 1960er Jahre, wobei die von ihr geförderte Kapitalintensivierung die Beschäftigungsprobleme verschärfte. Die intendierten Wachstumspole führten ebenso wenig zu den erwarteten Impulsen wie die „koordinierten“, fiskalischen Anreize und Kapitalhilfen. Nach etlichen Fehlschlägen bei großen Industrieansiedlungen wurde 1993 die Casmez aufgelöst und 1999 durch eine Agentur ersetzt, die die Unterstützung des Arbeitsplatzangebots im privaten Sektor zum Ziel hatte¹⁰.

Erklärungen

Das Mezzogiorno-Problem gilt als Musterbeispiel „dualistischer Wirtschaftsentwicklung“¹¹: Trotz gleicher Wirtschaftsverfassung kann es in einem einheitlichen Wirtschaftsraum dazu kommen, dass die nach der traditionellen Ökonomie (Faktorpreis-Ausgleichstheorem) zu erwartenden Angleichungsprozesse bei den Faktorentgelten für potenziell oder tatsächlich gleiche Faktorbeiträge sich auf sektoraler/regionaler Ebene nicht einstellen, sondern parallel zu einer weltmarktorientierten Exportwirtschaft weiterhin eine Subsistenzwirtschaft besteht. Das Italien der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg gilt als klassisches Beispiel: Einem hochentwickelten, modernen, rationell geführten kapitalintensiven Bereich – vor allem die nordwestliche Region (Lombardia, Piemont, Valle d’Aosta, Liguria) – steht ein zurückgebliebener, zumindest bis in die 1960er Jahre „vorkapitalistisch“ wirtschaftender „Süden“ – gegenüber.

¹⁰ Vgl. V. Zamagni: Evolution of the economy, a.a.O., S. 65.

¹¹ Vgl. dazu R. Jochimsen: Dualismus als Problem der wirtschaftlichen Entwicklung, in: U. Heilemann, U. E. Simonis (Hrsg.): Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie – Ausgewählte Schriften von Reimut Jochimsen, (Volkswirtschaftsrechtliche Schriften, 543), Berlin 2003 [1965], S. 15 ff.; oder A. O. Hirschman: The strategy of economic development, New Haven 1958. Beide Ansätze kommen trotz zum Teil anderer Perspektive letztlich zu den gleichen Ergebnissen.

Ausdruck und Erklärung findet die dualistische Entwicklung unmittelbar in der geringeren Bedeutung des Außenhandels und des primären technischen Fortschritts, der zu frühen Übernahme „sozialer Erregenschaften“ wie des modernen Staatswesens mit Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, Sozialpartnerschaft und starken Gewerkschaften und schließlich in Strukturmängeln der Kapitalmärkte. Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem vier Faktoren zu unterscheiden: (1) institutionelle Unvollkommenheiten der Faktormärkte, (2) Diskontinuitäten beim technischen Fortschritt, (3) oligopolistische Strukturen der Produktmärkte und (4) ungleiche Einkommensentstehung und daraus resultierende ungleiche Einkommensverteilung.

Die Faktormärkte des Mezzogiorno leiden gemessen an der Produktivität unter – „ausgleichsbedingt“ – zu hohen relativen Löhnen. Hinzu kam, dass häufig die Löhne und Sozialpolitik des „fortschrittlichen“ Sektors/Region unter anderem aus „mittelstandspolitischen“ Erwägungen von der Politik für den/die „zurückgebliebene(n)“ Sektor/Region ausgenommen wurde. Das Ergebnis sind zu geringe Investitionen und Arbeitsplätze dieses Sektors im Süden und „Überinvestitionen“ bzw. capital widening und Überbeschäftigung im Norden, verstärkt durch die Verzerrungen des Kapitalmarktes und der Abwanderung, verstärkt durch die hohen Sozialleistungen im Norden.

Auf den bereits gut ausgeschöpften Produktmärkten müssen die – industriellen – Unternehmen des Südens mit den hocheffizienten (kapitalintensiveren), weltmarktorientierten (economies of scale!) Unternehmen des Nordens konkurrieren. Als Folge des capital widening kommt es dort zu einer Ausdehnung der industriellen Beschäftigung, der „industriellen Einkommen“ usw. Kurz, auch die Entwicklung auf den Produktmärkten begünstigt den „Erstling“. Daran ändern auch die „Wachstumspole“ der Casmez im Bereich der Petrochemie, der Stahl- und der Automobilindustrie – die später sprichwörtlich gewordenen „Kathedralen in der Wüste“ – nichts. Die als Folge wachsender Agglomeration und Überagglomeration steigenden Grenzkosten des Erstlings werden durch Subvention – beispielsweise des öffentlichen Nahverkehrs – auszugleichen versucht.

Die ungleiche inter- (und intra-) regionale Einkommensverteilung verstärken sich noch weiter, zumal der Norden die Kapazitäts- und Beschäftigungseffekte seiner Investitionen gering hält und die Kapitalintensität zunimmt. Ein Überschwappen des Produktionswachstums in den Süden wäre nur zu erwarten, wenn die Produktionsbasis des Nordens erschöpft würde bzw. die sozialen Grenzkosten der Produktion zu hoch

würden und dies nicht vermieden würde, z.B. durch Zuwanderung, Steigerung der realen und der Wertproduktivität oder neue Formen internationaler Arbeitsteilung (Entwicklungsländer!) und Subventionierung.

Wie erwähnt, scheint der technische Fortschritt seit einiger Zeit primär arbeitssparend zu wirken. Der andernfalls vielleicht zu erwartende spill over von Produktion und Beschäftigung via „Direktinvestition“ bleibt aus; ähnliche Wirkungen gehen übrigens auch von der aktuellen Globalisierungswelle im Verbund mit den sinkenden Transportkosten aus, die den bisherigen „Distanzschutz“ des Südens zunehmend beseitigt. Die unterentwickelte Region verfügt ferner über weniger Ressourcen für Forschung und Entwicklung, zur Erhöhung des Humankapitals usw. und profitiert weniger von seiner nationalen Verausgabung. Ihre Industrieunternehmen sind oft „verlängerte Werkbänke“, besitzen also wenig Investitionsautonomie und tragen die Konjunkturrisiken des Hauptbetriebes im Norden. Das im Süden gebildete und finanzierte Humankapital fühlt sich oft in den höhere „Bildungsrenditen“ versprechenden Norden gezogen.

Das Gewicht der einzelnen Faktoren ist schwer auszumachen. Gegenwärtig scheinen vor allem noch die Faktormärkte dualisierend zu wirken. Aber auch die öffentlichen Transfers und der öffentliche und private Kapitalimport dürften primär im Norden produktionserhöhend gewirkt haben, der freilich auch beides überwiegend finanziert. Ob sich ungeachtet der geschilderten Hemmnisse aktuell der „natürliche“ Ausgleichsprozess beschleunigt oder zurückbildet, lässt sich nur schwer bestimmen. Lange Zeit hatte sich die Lücke eher vergrößert, neuerdings beginnt sie sich nicht zuletzt wegen der massiven finanziellen Unterstützung durch den Zentralstaat – auf Grund des großzügigen Pensionssystems und der Lenkung der Investitionstätigkeit staatlicher Unternehmen in den Süden¹² – zu verringern.

Gemeinsamkeiten zwischen Ostdeutschland und dem Mezzogiorno

Nimmt man Ostdeutschland als Ganzes, so sind Ähnlichkeiten mit dem Mezzogiorno nicht zu übersehen: Der „Ursprung“ liegt in einer nationalen Einigung mit, mindestens im Falle Deutschlands, auf beiden Seiten weit verbreiteten unrealistisch hohen Erwartungen, was Tempo und Kosten der Angleichung angeht; ein, ökonomisch gesehen, „falscher“ Wechselkurs bei der Währungsumstellung, die Übernahme des Normen- und Regelungssystems der fortgeschrittenen Region und die Einbindung in deren fiskalisches und sozialversicherungsrechtliches Ausgleichs- und Trans-

fersystem; eine Export- und „headquarter“-Schwäche und eine Stagnation bei der Schließung der Einkommenslücke. Bei der Vermögenssituation scheint sich die Lücke sehr viel rascher zu schließen, und die Konsumquoten und die Ausstattung mit langfristigen Gebrauchsgütern haben sich in Ost- und Westdeutschland bereits sehr angenähert¹³. Allerdings schreitet der intraregionale Differenzierungsprozess rasch voran. In Städten wie Leipzig, Halle/Saale, Jena, Erfurt, Chemnitz und Berlin werden bereits deutlich höhere Wachstumsraten erreicht als im übrigen Ostdeutschland, auch wenn sich die Wachstumspol-Wirkungen bislang noch nicht in der erwarteten Weise einstellen¹⁴.

Die Arbeitslosigkeit war 2004 mit 18% mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Die Abwanderung hält sich insgesamt allerdings in Grenzen: von 1989 bis 2003 sind netto etwa 1,5 Mio. Ostdeutsche (10,5% der Bevölkerung von 1991) nach Westdeutschland verzogen, was bei einem – niedrig geschätzten! – Ausbildungskapital von durchschnittlich 50 000 Euro je Kopf¹⁵ immerhin einem „Verlust“ von 75 Mrd. Euro entsprechen würde. Der Pendler-saldo liegt bei ca. 330 000 (2003), was etwa 5% der Arbeitnehmer entspricht. Die staatlichen Transfers betragen p.a. ca. 100 Mrd. Euro bzw. 4,5% des deutschen BIP¹⁶, wobei ca. drei Viertel „konsumtiver“ Natur sind und etwa zur Hälfte dem Ausgleich der Defizite der ostdeutschen Sozialversicherungssysteme dient. In der Pro-Kopf-Perspektive ist dies sehr viel mehr als im Fall des Mezzogiorno, wobei allerdings auch die höheren Niveaus und das breitere System der Sozialen Sicherung in Deutschland zu berücksichtigen sind. Was die Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur angeht, so sind in den Bereichen Gesundheit, Wissenschaft und soziale Infrastruktur die Lücken bereits geschlossen¹⁷. Vor allem im Verkehrsbereich, namentlich was den Nahverkehr angeht, bestehen dagegen noch erhebliche Lücken.

Weitere Gemeinsamkeiten sind, dass zum Zeitpunkt der Einigung große Unterschiede bestanden hinsichtlich der Wirtschaftsstruktur („Überindustrialisierung“ Ostdeutschlands) und der Produktivität und Effizienz

¹³ Gemäß der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1998 und 2003 verringerte sich der Anteil der privaten Konsumausgaben an den Ausgabefähigen Einkommen in Ostdeutschland von 81,0% in 1998 auf 79,3% in 2003, für Westdeutschland lauten die entsprechenden Angaben 76,9% bzw. 74,7%, für Deutschland 77,5% bzw. 75,4%.

¹⁴ Vgl. DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW: Fortschritte beim Aufbau Ost – Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Kurzfassung, in: DIW-Wochenbericht, 7-8/2002, S. 181–234; sowie Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 619 ff.

¹⁵ Vgl. U. Müller: Supergau Deutsche Einheit, a.a.O., S. 102.

¹⁶ Die Marshall-Plan Hilfe für die Bundesrepublik von 1948 bis 1951 belief sich p.a. auf ca. 3% des BSP, wobei heute ihr größter Effekt in der Öffnung des Weltmarkts für Deutschland gesehen wird.

¹² Vgl. V. Zamagni: Evolution of the economy, a.a.O., S. 65 f.

des privaten wie des staatlichen Sektors, wobei die institutionellen Voraussetzungen und Regelungssysteme hierzulande sehr viel stärker differierten als im Italien des Risorgimento. Eine erhebliche Belastung Ostdeutschlands stellte vor allem die massive abrupte Aufwertung im Zuge der Währungsumstellung dar. Sie trug zwar den Erwartungen der Ostdeutschen bezüglich ihrer Einkommens- und Vermögenspositionen Rechnung, doch ging damit in vielen Bereichen die Wettbewerbsfähigkeit verloren. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch den weitgehenden Verlust und den Zusammenbruch der osteuropäischen Märkte. Die Transferzahlungen verbesserten zwar bald die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Aufholprozess – in lohn- und in sozialpolitischer Hinsicht ist die Bilanz indessen zwiespältig. Produktionswirksam wurden diese Transfers vor allem in Westdeutschland, wo sie, so lange sie kreditfinanziert waren, für einen kräftigen Wachstumsschub sorgten. An der zwischenzeitlich einsetzenden „Steuerfinanzierung“ hat Ostdeutschland einen wachsenden Anteil: 2003 belief sich der Anteil auf 33 Mrd. Euro bzw. 29% der 116 Mrd. Euro Brutto-Transfers; von den gesamten seit der Einigung geleisteten Transfers in Höhe von ca. 1,3 Bill. Euro entfallen auf Ostdeutschland nach Angaben des Sachverständigenrats¹⁸ ca. 300 Mrd. Euro (23%), was aber den tatsächlichen Beitrag überzeichnen dürfte¹⁹. Die „speziell und ausschließlich“ Ostdeutschland gewährten Unterstützungsleistungen²⁰ beliefen sich dabei bislang auf jährlich 15 Mrd. Euro bzw. im Jahre 2003 auf ca. 13% der Bruttotransfers.

Was die gesellschaftlichen und die politischen Bereiche angeht, kam es zu einem mehr oder weniger vollständigem Austausch der ostdeutschen Eliten – vielfach auch zum Ersatz durch westdeutsche. Im politischen Bereich war diese Zäsur – soweit sich dies mit der sehr viel längeren Mezzogiorno-Geschichte vergleichen lässt – weniger tief, wenn man von den Partizipationsdefiziten der ostdeutschen Eliten absieht²¹. Die spezifische ostdeutsche politische Interessenvertretung dürfte auch wegen des wesentlich ausgeprägteren föderalen Systems²² effizienter gewesen sein als die innerparteiliche Interessenvertretung des italienischen Südens, eine Entwicklung, die freilich

¹⁷ Vgl. dazu z.B. H. Rappen: Blühende Landschaften? Die Infrastruktur als finanzpolitische Variable des Aufbaus Ost, in: H. Denker (Hrsg.): Glanz der Infrastruktur – Elend der politischen Kultur? Zur Entwicklung der politischen Kultur, München 2002, S. 35-60; sowie Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Infrastruktureller Nachholbedarf Ostdeutschlands in mittelfristiger Sicht, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, Essen 2000.

¹⁸ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 628.

¹⁹ Vor allem wegen der Probleme der regionalen Zuordnung indirekter Steuern. Insgesamt entspricht die Steuerkraft Ostdeutschlands jedenfalls noch nicht seiner ohnehin niedrigeren Wirtschaftskraft.

in Deutschland ebenfalls bald einsetzte. Ähnlich verhängnisvoll wie im Falle des Mezzogiorno wirkte sich aus, dass ein spezifisches Entwicklungskonzept für Ostdeutschland fehlte, wenn man von der Modernisierung der Infrastruktur absieht. Stattdessen verengte sich die Diskussion von Anfang an auf die Finanzierung der fiskalischen Kosten der Einheit²³. Politik, Wirtschaft und weite Teile der Ökonomen setzten auf ein automatisches Wirken der marktwirtschaftlichen Kräfte – die Gefahr einer dualistischen Entwicklung wurde kaum gesehen.

Nachdem Ende der 1990er Jahre das Stocken des generellen Aufholprozesses Ostdeutschlands allgemein deutlich wurde, setzten die Bundes- und Landespolitik zunehmend auf eine Politik der Wachstumspole oder Cluster (wie Leipzig, Halle, Jena, Erfurt, Chemnitz usw.), ähnlich wie dies die Mezzogiorno-Politik getan hatte, angesichts einer fehlenden „Industriegeschichte“ allerdings unter gänzlich anderen Voraussetzungen. Es muss hier offen bleiben, ob die Identifikation der Wachstumszentren falsch, die Förderung zu niedrig war oder ob sie noch nicht ausreichte – in seinem jüngsten Gutachten kommt der Sachverständigenrat²⁴ jedenfalls zu einem sehr skeptischen Urteil über diese Politik, leider ohne dies näher zu begründen²⁵. Dies gilt übrigens auch für weitere im Laufe des Jahres 2004 vorgeschlagene Maßnahmen. Resignierend stellt der Sachverständigenrat²⁶ fest: „Ein wirkliches Patentrezept für den Aufbau Ost existiert nicht.“ Bund und Länder setzen allerdings – faute de mieux? – weiter auf die Stärkung der Wachstumszentren sowie der „regionalen Cluster“²⁷, freilich ohne sich mit den dabei auftretenden Identifikationsproblemen oder anderen Schwierigkeiten auseinanderzusetzen, die einer Schließung der „Kapitalstocklücke“ gegenwärtig entgegenstehen²⁸.

Der Wiederaufstieg Westdeutschlands nach dem Kriege war auch von einer Vielzahl von Interventionen,

²⁰ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 631. Der Sachverständigenrat subsumiert darunter die Solidarpakt-Mittel oder Programme der besonderen Wirtschaftsförderung für die Neuen Bundesländer (vor allem Investitionszulage und FuE-Förderung Ost). Zu den unterschiedlichen Abgrenzungen der Hilfen für Ostdeutschland vgl. auch U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“, a.a.O., S. 9 ff.

²¹ Gemäß der Potsdamer Elitestudie 1995 war der Anteil der ostdeutschen Positionseliten mit 32% am höchsten im Sektor „Politik“, wohingegen er z.B. in den Sektoren „Militär“ und „Justiz“ jeweils 0%, in der „Verwaltung“ 2,5%, in der „Wirtschaft“ indessen lediglich 0,4% erreichte. Vgl. dazu V. Kaina: Deutschlands Eliten zwischen Kontinuität und Wandel, in: Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B 10/2004, S. 8-15, Tabelle 2.

²² Zum noch wenig ausgeprägtem föderalen System Italiens vgl. z.B. A. Grasse: Italienische Verhältnisse 2004 – Kontinuität und Wandel im politischen System der „zweiten Republik“, in: Politik und Zeitgeschichte – Beilage zu Das Parlament, 2004, B 35-36, S. 6-24.

²³ Vgl. U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“, a.a.O.

²⁴ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Ziff. 618 ff.

namentlich im Außenhandels- und im monetären Bereich und einer „rekonstruktionsbedingt“ boomenden Weltwirtschaft sowie einem beachtlichen Zustrom hoch qualifizierter und motivierter Flüchtlinge und Vertriebener getragen, partiell vergleichbar der italienischen „Binnenwanderung“. In der wirtschaftswissenschaftlichen wie in der politischen Diskussion fand dies bislang merkwürdigerweise wenig Beachtung. Aber selbst unter den ungewöhnlich günstigen Bedingungen der Wiederaufbau-Periode dauerte es länger als dreizehn Jahre, bis 1958 Vollbeschäftigung erreicht war. Die Erfahrungen Westdeutschlands mit der Regionalpolitik, namentlich auch der „wachstumsorientierten“ Regionalpolitik, sind alles andere als ermutigend: Die Rangpositionen der Bundesländer gemessen am Pro-Kopf-Einkommen änderten sich in 50 Jahren jedenfalls kaum²⁹. Als erhebliches Handikap erwiesen sich auch Ostdeutschlands „wanderungsbedingte“ Verluste an „unternehmerischem“ Potenzial. Der Anteil der ostdeutschen Selbständigen an den Erwerbstätigen belief sich 2001 auf 9%, 1991 waren es erst 5%³⁰, was 19% bzw. 15% der Selbständigen in Deutschland entsprach.

Unterschiede

Ein *erster* Unterschied besteht, abgesehen von den klimatischen und soziokulturellen Unterschieden – Stichworte „Mafia“ oder das offenbar extrem ausgeprägte System der Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft³¹ – oder der geographischen Randlage, in der ökonomischen Dimension des Problems. Ungeachtet seiner Wachstumsprobleme war Deutschland zur Schulterung der vielfältigen Lasten der Einheit in der Lage, ohne dass sich etwa „nationale Reaktionsparameter“, wie im Falle Italiens die national propensity to inflate, geändert hätten³². Bis vor kurzem konnten es sich alle Bundesregierungen erlauben, die „Lasten der Einheit“ herunterzuspielen – auch was die realen „Kosten“ von West/Ost-Standortverlagerungen angeht³³. Die Fiskalprobleme erfuhren erst im Zusammenhang mit der Diskussion um einer Neufassung des

Stabilitätspaktes im Jahre 2004 eine gewissermaßen offizielle Anerkennung.

An *zweiter* Stelle steht die Dauer: Das Mezzogiorno-Problem ist mindestens 140 Jahre alt – dagegen stand Ostdeutschland bis zum Zweiten Weltkrieg in Deutschland und in Europa an der Spitze der industriellen Entwicklung. Gegenüber Westdeutschland büßte es wegen einer Reihe exogener, vor allem aber „systembedingter“ Entwicklungen seine frühere Spitzenstellung ein, nicht aber im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Mit (maximal) 15 Jahren sind die Probleme Ostdeutschlands noch sehr jung. Für die Entfaltung von Wachstumsprozessen ist dies jedenfalls keine lange Frist. Bayern, eines der wenigen Beispiele für einen wirtschaftlichen Aufholprozess in Westdeutschland, brauchte immerhin von 1960 bis 1985, um seinen Einkommensrückstand von 10% gegenüber dem Bundesdurchschnitt wettzumachen. Dabei war das wirtschaftliche Umfeld fast durchgehend wesentlich günstiger als in den Jahren seit 1990. Charakteristika einer dualistischen Entwicklung waren in Ostdeutschland vor allem in den Jahren unmittelbar nach der Einigung zu registrieren. Bei den Tariflöhnen setzte mit zweistelligen Steigerungsraten der Angleichungsprozess sehr rasch ein, offensichtlich von einer vergleichsweise einmütigen Politik der Arbeitsmarktparteien bestimmt, die in Ostdeutschland zumindest keine Lohnkonkurrenz entstehen lassen wollten, von der völligen Fehleinschätzung des Wachstumspotenzials und der Wachstumsdynamik ganz abgesehen³⁴. Eine Rolle spielten dabei auch der rasche Anstieg der ostdeutschen Lebenshaltungskosten, z.B. wegen des Wegfalls von Subventionen, namentlich im Wohnungsbereich, sowie die befürchtete Abwanderung von Fachkräften.

Die Lohnsprünge – auch wenn sie bei Berücksichtigung der längeren Arbeitszeiten milder ausfallen – verschärften die Arbeitslosigkeit und ließen die Kosten der staatlichen Alimentierung Ostdeutschlands ansteigen. Möglicherweise sorgten sie aber auch für die langfristig „richtigeren“ Preissignale. Dass die „alten Produkte“ über eine Preiskonkurrenz hätten Abnehmer finden können, ist unwahrscheinlich. Die Redimensionierung im öffentlichen und anderen

²⁵ Der Begriff des cluster wird dabei durchaus unterschiedlich verstanden; vgl. dazu z.B. Ostdeutscher Bankenverband (Hrsg.): Clusterförderung in Ostdeutschland – Königsweg oder Irrweg?, in: Inforeport 4, Berlin 2005.

²⁶ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Zif. 618.

²⁷ Vgl. Bundesregierung (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung, a.a.O., S. 11 ff.; sowie Bundesregierung (Hrsg.): Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung – Den Aufschwung stärken – Strukturen verbessern, a.a.O., Zif. 59.

²⁸ Vgl. DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Halle/Saale 2003, S. 188 ff.

²⁹ Vgl. U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“, a.a.O.

³⁰ Im Vergleich dazu belief sich der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen in Deutschland im Jahr 2001 auf 9,9% und im Jahr 1991 auf 8,1%.

³¹ Vgl. A. Fadzio: Culture and the development of Southern Italy, a.a.O.

³² Auch ehe Mitte der 1990er Jahre ihre Steuerfinanzierung einsetzte, war es nicht zu inflationären Tendenzen als Folge der Einigung gekommen. Die Ausdehnung des Währungsgebietes um mehr als 40% wurde insofern problemlos bewältigt. Vgl. dazu im Einzelnen z.B. U. Heilemann, H. Rappen: „Aufbau Ost“, a.a.O.

³³ „Kosten“, die zwar im Zuge der Einigung von Anfang an zu erwarten waren, die aber angesichts ihrer lokalen Konzentration für die Betroffenen sehr viel schmerzlicher als die fiskalischen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn Standortverlagerungen mit das Ergebnis staatlicher Förderung sind.

„übersetzten“ Sektoren war ohnehin unvermeidlich, aber die Lohnpolitik hätte Entlastung schaffen können. Eine sehr viel wichtigere Rolle spielt die Lohnpolitik in den übrig gebliebenen und in den neuen Betrieben und Unternehmen. Entsprechend weit verbreitet ist die – mindestens temporäre – Lösung der Unternehmen aus den Tarifvertragssystemen bzw. deren Flexibilisierungen³⁵. Es bleibt abzuwarten, wie die Unternehmen in Westdeutschland darauf reagieren werden. Auf den Kapitalmärkten ergaben sich Probleme vor allem aus den unzureichenden Möglichkeiten der Kreditsicherung, nicht zuletzt ein Resultat der geringen Sach- und Geldvermögen, was durch eine staatliche Sicherung der Kredite auszugleichen versucht wurde.

Drittens sind die „(oligopolistischen) Produktmärkte“ bzw. die Dominanz der westdeutschen Unternehmen noch immer ein Hindernis für den Aufholprozess, und dies kommt partiell auch im Transferbedarf Ostdeutschlands zum Ausdruck. Aber die direkte Integration Ostdeutschlands in die Weltwirtschaft – vor allem der Industrie – nimmt zu³⁶, und entsprechend steigt – langsam – auch die Exportquote³⁷. Nach wie vor ist Ostdeutschland freilich erheblich von der Dynamik der westdeutschen Entwicklung abhängig³⁸. Dass es auch die („konsumtiven“) Transfers selbst sind, die eine schnellere Überwindung der Ungleichheiten behindern, liegt auf der Hand. Dies ist der Preis der geforderten und versprochenen raschen Angleichung der Lebensverhältnisse, wie ja auch der „Finanzausgleich“ im wörtlichen Sinne unter anderem auch ein Preis für den Verzicht auf das Wechselkursinstrument darstellt. Eine Wechselkursgrenze im Sinne einer „optimum currency area“, wie dies für Italien in den 1960er Jahren diskutiert wurde³⁹, stand für Ostdeutschland selbstredend nicht zur Debatte.

Viertens war Ostdeutschlands Einkommensverteilung naturgemäß zunächst sehr viel homogener als die Westdeutschlands, differenzierte sich aber rasch aus. Ihr Beitrag zur dualistischen Entwicklung dürfte freilich gering sein. Dies hängt sowohl mit den – gemessen an Italien – vergleichsweise geringen Unterschieden des Einkommensniveaus und der zunehmenden Ähnlich-

keit entsprechend der „Einkommenselastizitäten der Nachfrage“ zusammen. Zwar gab es zunächst eine in vielen Sektoren ausgeprägte Präferenz für Westprodukte, mittlerweile dürften sich indessen erhebliche intersektorale und interregionale Annäherungen ergeben haben. Dies schließt erhebliche Konzentrationen von headquarters, FuE-Aktivitäten usw. in Westdeutschland mit entsprechenden Konsequenzen für die „einkommensunelastische“ Nachfrage nicht aus.

Fünftens lag das Produktivitätsniveau Ostdeutschlands (BIP/Erwerbstätigen) 1991 bei 42,5% des westdeutschen Niveaus und hat sich mit abnehmendem Tempo bis 2003 auf 75,5% angenähert, wobei im Verarbeitenden Gewerbe die Betriebsgrößenstruktur, die geringere Kapitalintensität und andere Faktoren das Produktivitätsniveau um etwa ein Drittel niedriger ausfallen lassen als in Westdeutschland⁴⁰. Anhaltspunkte für ein systematisches Nachhinken des technischen Fortschritts in Ostdeutschland liegen nicht vor – zum Teil ist eher das Gegenteil zu beobachten. Die neuen Unternehmen und Betriebsstätten sind nicht zuletzt wegen der staatlich geförderten hohen Kapitalintensität vielfach effizienter als ihre westdeutschen Pendanten, so z.B. im Automobilbau⁴¹. Dass arbeitsmarktpolitisch mehr capital widening als capital deepening wünschenswert wäre, steht außer Frage. Mit Blick auf die langfristigen Wachstums- und Einkommensmöglichkeiten wäre dies aber vermutlich eher eine Hypothek. Langfristig zeichnen sich auch hier⁴² angesichts zunehmend gleicher Handlungsbedingungen Entwicklungsmuster wie in Westdeutschland ab. Kurz, auch hier spricht – subventionsbedingt – bislang wenig für ein „Mezzogiorno-Schicksal“.

Noch sehr viel größere und folgenreichere Unterschiede zwischen dem Aufholprozess Ostdeutsch-

³⁴ Ein detaillierter Vergleich italienischer und deutscher Lohnpolitik würde den Rahmen der Arbeit sprengen, zumal Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft in den beiden Ländern bzw. Landesteilen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Ungeachtet aller prinzipiellen Möglichkeiten der regionalen Lohndifferenzierung ist wohl davon auszugehen, dass die italienische Lohnpolitik insgesamt als regional eher nivellierend einzuschätzen ist. Vgl. dazu W. Pramstrahler: Struktur und Wandel des italienischen Tarifvertragssystems, in: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., 2004, S. 374-379; sowie die Ergebnisse in L. Birindelli, R. Bertagnoli: Funktionale Einkommensverteilung und Wirtschaftsstruktur in Südtirol – eine vergleichende Studie, in: Arbeitsförderungs-institut AFI-IPL, Dokumentation 25, 9. Jg., Bozen 2004.

³⁵ In 2003 unterlagen nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 46% der ostdeutschen Beschäftigten gegenüber 30% der westdeutschen keiner Tarifbindung, gemessen an der Zahl der Betriebe waren es 74% bzw. 55%.

³⁶ In 2003 stellte sich die sektorale Struktur für die Neuen Länder wie folgt dar: Landwirtschaft und Forsten 2,1% (Alte Länder: 1,0%), Produzierendes Gewerbe: 20% (25,4%), darunter Verarbeitendes Gewerbe 16,4% (23,3%), Bau 6,5% (3,9%), Handel, Gastgewerbe und Verkehr 17,7% (18,1%), Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister 25,5% (31,0%) und Öffentliche und Private Dienstleister 28,3% (20,5%). Vgl. dazu auch Bundesregierung (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung, a.a.O., S. 156.

³⁷ Für den Bergbau und das Verarbeitende Gewerbe erhöhte sie sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes von 13,9% im Jahre 1992 (Westdeutschland: 26,8%) auf 25,1 (40,9%) im Jahre 2004 (vorläufig). Vgl. Bundesregierung (Hrsg.): Jahresbericht der Bundesregierung, a.a.O., S. 164.

³⁸ Das gilt nicht nur in Bezug auf die BSP-Entwicklung, die ja stark von den Transfers geprägt ist, sondern auch hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vgl. H. Lehmann, U. Ludwig, J. Ragnitz: Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Halle/Saale 2005.

³⁹ Vgl. z.B. G. Magnifico: The theory of optimum currency areas and European monetary unification, in: B. Scheffold (Hrsg.): Floating, Realignment, Integration, 9. Gespräch der List-Gesellschaft: Protokolle und Gutachten (Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V., 69), Basel, Tübingen 1972, S. 173.

lands und dem Mezzogiorno ergeben sich aus regionalpolitischer Perspektive: Bei letzterem handelt es sich bis in die 1960er Jahre um ein „zurückgebliebenes landwirtschaftliches Problemgebiet“, bei Ostdeutschland dagegen um einen Verbund „landwirtschaftlicher“ und „altindustrieller Problemgebiete“ sowie eines „(Zonen-)Randgebietes“ – eine Partitionierung des Gesamtproblems, die im Verbund mit anderen Differenzierungen seine Lösung mit erleichtern sollte. Aber dies und der Rückzug von der flächendeckenden und dem Übergang zur Schwerpunktförderung finden in der politischen Diskussion der regionalpolitischen Förderkonzeptionen für Ostdeutschland erst neuerdings Beachtung.

Fazit

Für eine sachgerechte Beurteilung von Stand und Perspektiven des ökonomischen Angleichungs- und Aufholprozesses Ostdeutschlands leistet der Verweis auf den „Mezzogiorno“ wenig. Ähnlichkeiten und Parallelen zu Ostdeutschland waren und sind zwar durchaus vorhanden, aber für ein Verdikt ist allein schon der Erfahrungsraum von 15 Jahren zu kurz. Immerhin erforderten selbst partielle Kompensationen der vergleichsweise geringen regionalwirtschaftlichen Unterschiede Westdeutschlands einen Zeitraum von bald einer Generation. Dabei war auch dieser Prozess von beachtlichen staatlichen Hilfen begleitet und bedurfte vielfältiger günstiger Umstände, namentlich was das gesamtwirtschaftliche Umfeld angeht. Auch aus analytischer Perspektive, d.h. mit Blick auf die Faktormärkte, die Produktmärkte, die Rolle der Einkommensverteilung oder den technischen Fortschritt, spricht wenig für eine „dualistische Entwicklung“ hierzulande. Einen wichtigen Widerspruch erfährt die Mezzogiorno-Diagnose schließlich aus der mittlerweile auf vielen Gebieten erreichten Angleichung selbst.

Gleichwohl, eine rasche generelle Angleichung von Einkommen und Beschäftigung Ostdeutschlands ist ebenfalls nicht in Sicht, wobei deren beträchtliche Spreizung in Westdeutschland nicht übersehen werden sollte. Dabei sind es zum Teil die gleichen Faktoren wie im Mezzogiorno, die sich belastend bemerkbar machen: die im Durchschnitt hohen Lohnstückkosten, Rahmen- und Datensetzungen, die die Angleichung der Lebensverhältnisse fördern, aber

nicht ohne weiteres die ökonomische Vitalisierung, jedenfalls nicht in kurzer Frist, wie auch die altindustriellen Industriegebiete in Westdeutschland erfahren mussten. Ostdeutschland wird noch für lange Zeit erheblicher staatlicher Unterstützung bedürfen, was unter anderem auch im „Solidarpakt II“ Ausdruck findet. Eine Delegation der Lasten an die EU, wie dies neuerdings Italien beim Mezzogiorno-Problem versucht, ist ausgeschlossen. Eher ist davon auszugehen, dass die EU-Rahmensetzungen die strukturpolitischen Möglichkeiten von Bund und Ländern weiter einschränken, die EU-Hilfen reduziert werden und die Osterweiterung weitere Anpassungen erfordert. Auch künftig wird nur ein Bruchteil der Hilfen – 13%⁴³ – der unmittelbaren Stärkung der investiven Kräfte dienen. Der weitaus überwiegende Teil entfällt auf die Stützung der sozialen Sicherungssysteme⁴⁴.

Wann die ostdeutsche Wirtschaft auf einen kräftigen Wachstumspfad findet, ist gegenwärtig nicht abzusehen, vor allem der Schrumpfungsprozess der Bauwirtschaft wirkt auch weiterhin retardierend. Zudem rücken mit den im Vergleich zu Westdeutschland akzentuierten demographischen Problemen und der Abwanderung zwei Entwicklungen ins Bild, die zu Beginn der Einigung nicht absehbar waren bzw., was die Abwanderung angeht, ja verhindert werden sollten. Die Differenzierung innerhalb Ostdeutschlands wird weiter zunehmen und sich der Westdeutschlands annähern. Inwiefern sich aufgrund homogenerer Ausgangslagen und Datensetzungen in Ostdeutschland spezifische inter- und intraregionale Komplementaritäts- und Konkurrenzbeziehungen herausbilden, ist offen. Der Spielraum dafür ist bislang eng. Auf absehbare Zeit wird das „Zusammenwachsen“ vom „zusammen wachsen“ bestimmt. Dabei erscheint das Setzen auf einen quasi natürlichen interregionalen Ausgleich nicht mehr ohne weiteres angezeigt: Die Attraktivität der westdeutschen Wachstumszentren ist nach wie vor hoch, die Zuwanderungen selbst verstärken ihre Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit, und Agglomerationsnachteile werden dank ihrer Finanzkraft ausgeglichen. Umgekehrt sehen sich die ostdeutschen Regionen mit „Entleerung“ konfrontiert. Kurz, die Gefahr eines ungleichgewichtigen Wachstums ist nicht von der Hand zu weisen.

⁴⁰ Vgl. DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW: Fortschritte beim Aufbau Ost, a.a.O.

⁴¹ Die Kapitalintensitäten lagen in Ostdeutschland z.B. im Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe 2001 bei 204 000 Euro je Arbeitsplatz, in Westdeutschland bei 150 000 Euro. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Tabelle 69, S. 311. Die Lohn-Zins-Relation belief sich in 2001 im Verarbeitenden Gewerbe auf 89,7 (Westdeutschland = 100); DIW, IAB, IfW, IWH, ZEW: Zweiter Fortschrittsbericht, a.a.O., Tabelle 6-4, S. 182.

⁴² Bezüglich der sektoralen Wirtschaftsstruktur vgl. FN 21.

⁴³ Vgl. Sachverständigenrat, a.a.O., Zif. 631.

⁴⁴ Auch in Westdeutschland findet übrigens neben dem Finanz- ein beachtlicher Sozialausgleich statt: Der rechnerische Einnahmeüberschuss je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten belief sich z.B. in Baden-Württemberg auf 450 DM, während der Landesarbeitsamtsbezirk Schleswig-Holstein/Hamburg einen Ausgabeüberschuss von 900 DM aufwies. Vgl. U. Heilemann, H. Rappen: Was kostet uns die Einheit?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hamburg 1996, 41. Jg., S. 89.