

WORKING PAPER – NO. 19 – 2017

# Aufschwung und Unzufriedenheit.

## Strukturwandel und Lebenssituation in Ostdeutschland

**Olaf Struck**

Professur für Arbeitswissenschaft  
Otto-Friedrich-Universität Bamberg  
Feldkirchenstraße 21  
96045 Bamberg  
Phone ++49 (0)951 2692  
Fax ++49 (0)951 5637  
Email: [claudia.bauersachs@uni-bamberg.de](mailto:claudia.bauersachs@uni-bamberg.de)  
<http://www.uni-bamberg.de/arbeitswiss/>



## **Aufschwung und Unzufriedenheit.**

### **Strukturwandel und Lebenssituation in Ostdeutschland**

*von Olaf Struck*

#### **1. Einführung**

Beobachten wir die Lebenssituation in Ostdeutschland dann blicken wir auf eine wirtschaftliche Erfolgsgeschichte zurück. Zugleich sind heute viele Menschen in Ostdeutschland unzufrieden. Wie passt das zusammen?

Wirtschaftlicher Strukturwandel, soziale Entwicklungen und ihre Bewertungen sind eng miteinander verbunden. Dabei reagieren Menschen feinfühlig auf bestehende Chancen und Risiken. Bei der Beobachtung dieser Prozesse nach der deutschen Vereinigung fallen schnell drei Besonderheiten auf:

Erstens war mit dem Beitritt der DDR zu Westdeutschland die Erwartung verbunden sehr schnell auch diesen Lebensstand zu erhalten. Dieser wurde in der Entscheidungssituation von westdeutschen Politikern versprochen und dies wurde von der ostdeutschen Bevölkerung auch gerne geglaubt. Dabei war Westdeutschland ein in der direkten Nachbarschaft bestehendes Richtmaß für die wirtschaftliche und soziale Anpassung des Ostens. Eine vollständige Anpassung hat es jedoch auch fast 30 Jahre nach dem Mauerfall nicht gegeben. Dies ist ein Anlass für Missstimmung.

Die neuen Fragen waren substanziell: Wird man die Wohnung und wird man die Arbeit behalten können, wenn ein neuer Eigentümer kommt?

Zweitens ist die Bewältigung großer Umbrüche durch ein sehr schnelles, instrumentelles und machtvolles Handeln gekennzeichnet. Die Ergebnisse solchen Handelns haben häufig starke nicht-intendierte Nebenfolgen. In solchen Situationen kann nicht alles bedacht und abgewogen werden. Dabei haben die ostdeutschen Bürger dem Staat die Verantwortung für den Umbau von Wirtschafts- und Sozialstrukturen übertragen. In Ostdeutschland wurden sofort alle Eliten und alle institutionellen Ordnungen ausgewechselt. Es traten sofort eine neue Rechtsordnung, eine neue Wirtschafts- und Sozialordnung in Kraft. Und es gab eine neue Währung. Jeder Mensch in Ostdeutschland musste sich privat und im Beruf jeden Tag auf eine völlig neue und veränderte Umwelt einstellen. Dies war für viele eine sehr große Lebensleistung. Aber für Lernprozesse oder demokratische Aushandlungen fehlte es an Zeit, so dass Folge-

probleme erzeugt werden. Hierbei hatte die vormalige Bevölkerung der DDR, obgleich sie den Prozess selbst angestoßen hat und große Leistungen im Prozess der Transformation im Alltags- und Erwerbsleben vollbracht hat, außerordentlich geringe Mitwirkungsmöglichkeiten im Strukturwandel. Kommt es zu Schwierigkeiten dann kommt es zu Fremdzuschreibungen bei der Suche nach Problemursachen sowie zu dem zuvor angesprochenen Missmut.

Mit dem Ausmaß von Differenz zwischen der erlebten wirtschaftlichen und politischen Praxis einerseits und den Erwartungen andererseits wächst Unzufriedenheit. Ostdeutsche beklagen ungeachtet eines erheblichen wirtschaftlichen Aufholprozesses, eine vergleichsweise umfangreiche sozialpolitische Sicherung und eines Systems einer Chancen bietende berufsfachlichen Qualifizierung zugleich eine Ungleichheit ihrer wirtschaftlichen und wirtschaftsstrukturellen Chancen. Ein möglicher Ausweg die Distanz zu verringern ist eine gezielte und wirtschaftlich, qualifikatorisch und sozial ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik. Gut abgestimmt auf die lokalen Strukturen kann eine solche Politik die Lebenssituation der Menschen sukzessive verbessern und darüber das von den Menschen eingeforderte Wohlfahrtsversprechen einer sozialen Marktwirtschaft, „Leistung gegen soziale Sicherheit“ auch einlösen.

Im Folgenden werden im Abschnitt 2 die wirtschaftlichen und im Abschnitt 3 die sozialstrukturellen Veränderungen vorgestellt. Diese bilden den Hintergrund für die Erfahrungen und Ansichten der Menschen, die im nachfolgenden Abschnitt 4 vorgestellt werden. Am Ende werden in Abschnitt 5 Folgerungen für die politische Gestaltung von Veränderungsprozessen abgeleitet.

## **2. Der wirtschaftliche Umbruch**

Blicken wir auf die Ausgangssituation des Systemumbruchs zurück, dann war ein wesentliches Merkmal, dass die deutsche Vereinigung überraschend kam. Niemand hat Vorbereitungen getroffen (Reißig 2010). Die westdeutsche Bundesregierung bot der DDR-Übergangsregierung eine Beitrittsoption zur Bundesrepublik an. Diese wurde mit großer Unterstützung der ostdeutschen Bevölkerung angenommen. Für die Menschen in Ostdeutschland war der Beitritt zu einem bestehenden Staat mit stabiler Demokratie, demokratischer Freiheit und funktionierender sozialer Marktwirtschaft eine erfolversprechende Option. Diese Option war aber auch mit sehr großen Erwartungen verbunden.

Mit dem Beitritt wurde zugleich auch der Lebensstandard der Westdeutschen zu einem Maßstab für die Zufriedenheit in Ostdeutschland. Von politischer Seite wurde versprochen, der westdeutsche Lebensstandard würde schnell erreicht. Zukunftserwartungen der Menschen in

Ostdeutschland wurden gesteigert. Das Wort des Bundeskanzlers Kohl von den „blühenden Landschaften“ wurde zu einem symbolisch aufgeladenen Bildnis.

1990 wurden sofort alle Eliten und institutionellen Ordnungen ausgewechselt. Sehr eilig setzte ein Transfer von Institutionen, Eliten und Ressourcen von West nach Ost ein. Die Verfassungsordnung, die Rechtsordnung, die Wirtschafts- und Währungsordnung, die Sozialordnung, die Strukturen des Gesundheitswesens, der Gemeindeverwaltung, der Polizei oder des Militärs wurden bis in die kleinsten regionalen Einheiten neu eingeführt.

Zugleich sollte schnell der Lebensstandard angehoben werden, um eine massenhafte Abwanderung von Ost- nach Westdeutschland zu verhindern. Konsumgüter standen sofort zur Verfügung. Kleinere Vermögen wurden 1 zu 1 und größere 1 zu 2 umgetauscht, obwohl der reale Kurswert bei höchstens 1 zu 3 lag. Löhne und Gehälter wurden 1 zu 1 angepasst. Der Lohn je Arbeitsstunde lag dann sehr schnell bei knapp 60 % des Niveaus in Westdeutschland. Die Produktivität lag in Ostdeutschland aber zunächst nur bei etwa 45 % des Westniveaus. Löhne über dem Produktivitätsniveau kosten in Wettbewerbssituationen Arbeitsplätze und steigern die Sozialausgaben.

In den ersten 20 Jahren betrug der Nettotransfer von West nach Ost 1,6 Billionen Euro (Ragnitz et al. 2009) und nach wie vor werden jährlich gut 80 Milliarden insbesondere für Sozialversicherungsleistungen aber auch Investitionen in Infrastruktur oder ökologische Altlastenbeseitigung nach Ostdeutschland transferiert. Etwa die Hälfte wurde über neue Saatschulden finanziert, die andere Hälfte über die Erhöhung von Sozialabgaben etwa zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung und über Steuern.

Ungeachtet der schnellen Veränderungen und Fortschritte verließen in den ersten fünf Jahren eine Million Menschen Ostdeutschland. Das waren etwa sechs Prozent der Bevölkerung und es gingen vor allem junge und besserqualifizierte Menschen, die bessere Verdienst-, Bildungs- und Karrieremöglichkeiten in Westdeutschland und einige auch im Ausland erwarteten.

Die ökonomische Situation war außerordentlich schwierig. Die Bruttowertschöpfung des produzierenden Gewerbes lag 1991 nur bei etwa 50 % des westdeutschen Niveaus. Vergleichbar unproduktiv war der Dienstleistungssektor (Statistisches Bundesamt 2010: 32).

Sehr problematisch war die Situation im produktiven Sektor. Mit dem Zusammenbruch der Märkte der RWG-Staaten (etwa UdSSR, Polen, Tschechische Republik, Jugoslawien etc.), der

1 zu 1 Umstellung der Löhne und Gehälter und der damit verbundenen Aufwertung der DDR-Währung um gut 300% bestand eine außerordentlich schwierige Auftragslage für die ostdeutschen Unternehmen, die vielfach zu Massenentlassungen zwang. Zudem hat in jenen Unternehmen, in denen investiert wurde der Abbau des zumeist erheblichen technologischen Rückstandes in den Betrieben durch Einsatz moderner Technik zu weiteren Freisetzungen im Personalbestand geführt.

Menschen in Dienstleistungsberufen konnten ihre Arbeitsstellen noch am häufigsten behalten. Es waren darunter vielfach Frauen, etwa in der öffentlichen Verwaltung, der Gesundheitsversorgung, den wenigen Banken oder Versicherungen, teilweise in der Wissenschaft. Politische Leitungen oder informelle Mitarbeiter der Staatssicherheit wurden in allen Bereichen zumeist sofort entlassen.

Eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung hatte die schon von der DDR-Übergangsregierung gegründete Treuhandanstalt. Sie übernahm etwa 8.500 volkseigene Betriebe der DDR (durch Entflechtung stieg die Zahl auf etwa 14.000) mit Mitte 1990 etwa 4.1 Millionen Beschäftigten (Reißig 2010; Kühl et al. 1992).<sup>1</sup> Diese wurden in der Regel zergliedert und unproduktive Unternehmensteile abgewickelt. Als produktiv bewertete Einheiten wurden möglichst schnell an private Investoren verkauft. Die Alternative, wichtige Unternehmen vorübergehend in den Händen des Staates zu belassen, um sie mit etwas mehr Ruhe zu sanieren, wurde politisch ausgeschlossen. Bis 1995 wurden dabei 2,6 Millionen Menschen allein aus diesen Betrieben nicht weiterbeschäftigt (ebd.). Die Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler sahen keine Alternative zur raschen Privatisierung, wollte man auf Dauer von Subventionen abhängige Unternehmensstrukturen vermeiden (Sachverständigenrat 1996: 83 ff.). Gleichwohl geriet die Treuhandanstalt in die Kritik der Öffentlichkeit (Grosser 2013). Kritisiert wurde besonders ihr radikales Vorgehen, aber auch betrügerischer Fördermittelmissbrauch in ihrem Umfeld.<sup>2</sup> Interessant ist, dass sich mit der Gründung der Treuhandanstalt der Protest auf diese Organisation kanalisierte. Die politisch Verantwortlichen, die ja die Weisung einer schnellen Privatisierung und damit schneller Betriebsschließungen erteilt hatten, blieben von Kritik weitgehend unbehelligt. Dies verdeutlicht sich in den kontinuierlichen

---

<sup>1</sup> Zum 1. Januar 1995 wurde die Treuhandanstalt in Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) umbenannt.

<sup>2</sup> Kritisiert wurden zudem einzelne wirtschaftliche Strukturentscheidungen, wie etwa eine Oligopolbildung im Stromsektor, der zu Ungunsten regionaler (wirtschaftlicher, ökologischer und kommunaler) Strukturentwicklungen weitgehend an drei Stromkonzerne verteilt wurde (Grosser 2013).

Wahlgewinnen der christlich-konservativen Partei (CDU), die nicht selten in Koalition mit der wirtschaftsliberalen Partei (FDP) im Bund und den ostdeutschen Ländern regierte.<sup>3</sup>

In dieser wirtschaftlichen Dynamik schrumpfte das produzierende Gewerbe einschließlich Bauwirtschaft besonders stark. Der zu DDR-Zeiten wichtigste Wirtschaftszweig, der knapp 50% aller Erwerbstätigen umfasste und in dem ein etwa ebenso großer Anteil am Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet wurde (Heske 2005), verlor in den 1990er Jahren mehr als 75% der Arbeitsplätze (Jahresbericht 2014: 18). Anteilig sank die Bruttowertschöpfung des produktiven Sektors, einschließlich des Bausektors, der in der Anfangszeit in Ostdeutschland für etwa 10 Jahre besonders boomte, auf heute etwa 22% der Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft (Jahresbericht 2016: 77).

Das Bruttoinlandsprodukt insgesamt fiel in der Anfangszeit dieser schockartigen Entwicklung von 55% des westdeutschen Niveaus in 1989 auf 33% in 1991. Danach begann es langsam wieder zu steigen. Heute beträgt es etwas über 70% (siehe Tabelle). Das bedeutet, der Anteil Ostdeutschlands an der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist weiterhin geringer als es dem Bevölkerungsanteil entspricht (Burda 2010; Jahresbericht 2016). In Ostdeutschland leben knapp 20% der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Ihr Anteil an der Gesamtwertschöpfung des Landes beträgt im verarbeitenden Gewerbe aber nur etwa 10% (1995 waren es nach dem schnellen Umbruch sogar nur 5,6%). Der anteilig große staatliche Dienstleistungssektor der DDR ist bis heute sukzessive verkleinert worden. Auf der anderen Seite haben private Dienstleistungen an Bedeutung gewonnen. Allerdings hat sich die im Vergleich zum Westen geringere Bedeutung des Dienstleistungssektors für die gesamtdeutsche Wirtschaftskraft nur wenig verändert. Der Anteil der etwa 20% Ostdeutschen an der Gesamtwertschöpfung des Landes beträgt in den breiten Dienstleistungen lediglich 12% (ebd.).

Richten wir den Blick auf die heutigen wirtschaftlichen Strukturen, dann wird sichtbar, dass Ostdeutschlands Unternehmen sich überwiegend in hierarchischer und struktureller Abhängigkeit von der westdeutschen Wirtschaft befinden.

---

<sup>3</sup> Protest kanalisierte sich damals (und recht stabil bis heute) mit etwa 20%-30% der ostdeutschen Wählerstimmen in der Partei des demokratischen Sozialismus (PDS), der Nachfolgepartei der SED. Nach einer Fusion mit einer kleinen westdeutschen Partei heißt sie heute „Die Linke“.

**Tabelle: Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Ost-West-Vergleich**

		Westdeutschland		neue Länder		Verhältnis neue Länder zu Westdeutschland in %		Anteil neue Länder an Deutschland insgesamt in %	
		1991	2015	1991	2015	1991	2015	1991	2015
Wohnbevölkerung 1	Tsd.	61.913	65.467	14.625	12.507	23,6	19,1	18,3	15,3
Erwerbstätige (Inland)	Tsd.	30.300	35.307	6.787	5.878	22,4	16,6	17,5	13,7
Arbeitnehmer (Inland)	Tsd.	27.210	31.849	6.439	5.265	23,7	16,5	18,3	13,6
Arbeitslose	Tsd.	1.596	2.021	1.006	774	63,0	38,3	38,6	27,7
<b>Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in jeweiligen Preisen)</b>	<b>Mrd. Euro</b>	<b>1.404,6</b>	<b>2.570,9</b>	<b>107,4</b>	<b>330,8</b>	<b>7,6</b>	<b>12,9</b>	<b>6,8</b>	<b>10,9</b>
BIP je Einwohner (in jeweiligen Preisen)	Euro	22.687	39.270	7.342	26.453	32,4	67,4	37,2	71,3
BIP je Erwerbstätigen (in jeweiligen Preisen)	Euro	46.356	72.814	15.821	56.284	34,1	77,3	38,8	80,0
BIP je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen (in jeweiligen Preisen) 2	Euro	37,62	53,59	26,40	41,27	70,2	77,0	41,2	43,5
BWS je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen (in jeweiligen Preisen) 2	Euro	33,84	48,22	23,74	37,14	70,2	77,0	41,2	43,5
<b>Arbeitnehmerentgelt</b>	<b>Mrd. Euro</b>	<b>731,8</b>	<b>1.305,6</b>	<b>84,8</b>	<b>170,3</b>	.	.	<b>9,9</b>	<b>11,1</b>
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer	Euro	26.895	40.994	13.164	32.340	48,9	78,9	.	.
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmerstunde 2	Euro	24,28	31,73	17,61	25,08	72,5	79,0	.	.
Bruttolöhne und Gehälter	Mrd. Euro	598,1	1066,0	71,4	141,2	.	.	10,2	11,2
Bruttolöhne und Gehälter je Arbeitnehmer	Euro	21.980	33.469	11.086	26.827	50,4	80,2	.	.
<b>Brutto-Anlageinvestitionen je Einwohner 3 7</b>	<b>Euro</b>	<b>5.300</b>	<b>7.300</b>	<b>3.300</b>	<b>5.200</b>	<b>61</b>	<b>71</b>	.	.
Kapitalstock je Erwerbstätigen 4 7 9	Euro	214.000	352.000	100.000	314.000	47	89	.	.
Kapitalstock je Einwohner 5 7	Euro	105.000	181.000	47.000	145.000	45	80	.	.
<b>neue Länder über alte Länder in %</b>									
<b>Lohnstückkosten 1 6</b>	<b>%</b>	<b>71,75</b>	<b>65,80</b>	<b>74,18</b>	<b>67,53</b>	<b>3,4</b>	<b>2,6</b>	.	.

1 Einwohner 2015: Länderwerte Stand 30.06.

2 Neue Länder einschließlich Berlin. Die Ergebnisse der VGR-Revision 2014 liegen ab dem Jahr 2000 vor und werden nicht für die gesamte Zeitreihe bis 1991 zurückgerechnet.

3 Herleitung der Kennzahl: Anlageinvestitionen = neue Bauten sowie neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen (in jeweiligen Preisen). Neue Länder einschließlich Berlin.

4 1991, 2011. Hier: Bruttoanlagevermögen am Jahresende zu Wiederbeschaffungspreisen in Relation zu den jahresdurchschnittlich eingesetzten Erwerbstätigen (Berechnungsstand August 2013, WZ 2008).

5 1991, 2011. Hier: Bruttoanlagevermögen am Jahresende zu Wiederbeschaffungspreisen je Einwohner (Berechnungsstand August 2013, WZ 2008).

6 Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde in Relation zur Bruttowertschöpfung (BWS) je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen.

7 Das ESVG 2010 bringt eine Vielzahl von methodischen Änderungen mit sich. Darunter quantitativ am bedeutendsten sind die geänderte Behandlung von Forschung und Entwicklung sowie von militärischen Waffensystemen als Investitionen. Eine Vergleichbarkeit der Zahlen nach alter und neuer Berechnungsmethode ist nicht gegeben. Daher werden die Bruttoanlageinvestitionen und der Kapitalstock wie in den Vorjahren nach ESVG 1995 und den Jahren 1991 und 2011 abgebildet.

Quelle: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2016, S. 98

Besondere wirtschaftliche Erfolge zeigen sich in wenigen Bereichen und Regionen, in denen Wirtschafts-, Forschungs-, Bildungs- und Strukturpolitik zielgerichtet miteinander verbunden wurde, also eine sogenannte Clusterpolitik betrieben wurde. Damit gelang es, das Niveau des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes (einschließlich knapp 6% Bau) auf einem etwa 22% Anteil an der gesamten ostdeutschen Bruttowertschöpfung zu erhalten (Jahresbericht 2016: 77). Hervorzuheben sind etwa die Automobil(zuliefer)industrie besonders in Sachsen und Thüringen, die Chemieproduktion nördlich von Leipzig oder Optik, aber auch Medizintechnik und Biotechnologie in der Region Jena. Westdeutsche Unternehmen aus diesen Branchen suchten schnell Kontakte zu den ostdeutschen Unternehmen in diesen Branchen. Hier wurden zunächst auch viele Menschen entlassen, aber es kam schnell zu Neuinvestitionen an den Standorten, an denen sich auch zu DDR-Zeiten bestimmte Branchen vergleichsweise erfolgreich herausgebildet hatten. Hier gab es die spezialisierten Fachkräfte und hier es gab es die Hochschulen und Universitäten, die passgerecht Ingenieure ausbilden konnten. Diese Strukturen sind bis heute weitgehend sehr erfolgreich. Einer anfänglich ebenfalls neu aufgebauten und starken Solarenergiebranche gelingt es derzeit nur schwer von einer Massenproduktion den Weg zu kundennahen Sonderanwendungen und Systemlösungen zu gehen.

Aber insgesamt ist die wirtschaftsstrukturelle Situation problematisch. Bis auf die Jenoptik AG mit lediglich 3.400 Beschäftigten haben alle größeren Unternehmen ihre Zentralen nicht in Ostdeutschland. Zudem sind in ihren ostdeutschen Ablegern in der Regel keine Abteilungen für Forschung und Entwicklung eingerichtet. Der Anteil des Forschungs- und Entwicklungspersonals der ostdeutschen Wirtschaft ist etwa drei Mal geringer als in Westdeutschland (Jahresbericht 2016: 86). Die Zerlegung der DDR-Industrie ging damit einher, dass sich im produzierenden Gewerbe vielfach von Westdeutschland abhängige Zulieferbetriebe etablierten. Besonders die Zulieferindustrie oder auch die Herstellung einfacher Produkte erfolgt an Maschinen, deren Bedienung nur geringe Qualifikationsanforderungen voraussetzt. Und genau diese Betriebsstätten stehen in großer weltweiter Konkurrenz, etwa zu Osteuropa oder zu Ostasien wie etwa zu China aber auch Indien oder Vietnam u. a. Geringe Qualifikationsanforderungen und der besondere Wettbewerb zeigen sich auch im Lohnniveau. Die Bruttolöhne in diesen Bereichen liegen heute bei lediglich 60% des westdeutschen Niveaus. Das Lohnniveau in Ostdeutschland insgesamt liegt heute bei etwas mehr als 70% des westdeutschen Durchschnittslohns und es entspricht heute in etwa dem in Ostdeutschland ebenso niedrigeren Niveau der Arbeitsproduktivität (Jahresbericht 2016: 98).



### 3. Probleme am Arbeitsmarkt

Die anfänglich schwierige wirtschaftliche Umbruchsituation ging – wie erwähnt – mit vielen Kündigungen einher. Insgesamt wurden 50% aller Menschen zwischen 1990 und 1995 entlassen. Frühverrentungsregelungen ermöglichten es, dass Menschen im Alter von 55 Jahren aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert wurden. Zudem wurden häufig über Regelungen der sogenannten Kurzarbeit<sup>4</sup> viele nicht selten fachlich qualifizierte Menschen noch 2 Jahre früher, also schon mit 54 oder 53 Jahren aus der Erwerbsarbeit ausgegliedert. Finanziell wurden diese Menschen durch die sozialen Sicherungssysteme sehr gut aufgefangen, aber die ebenfalls wichtige soziale Anerkennung sowie die Selbstachtung, die in Deutschland eng an Arbeit gebunden sind, wurden beschädigt.

Obwohl es Abwanderung von Millionen Menschen in den Westen gab, eine umfangreiche Frühverrentungspolitik die Zahl der Arbeitssuchenden senkte und vielfach in Ost und West durchausvergleichbare berufsfachliche und hochschulische Qualifizierungen bestanden<sup>5</sup>, die wirtschaftsstrukturelle Anpassungen erleichterten, stieg die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland sehr schnell. 1995 waren schon etwa 14% der Erwerbspersonen in Ostdeutschland arbeitslos gemeldet. Hinzu kommen etwa 6%, die in Maßnahmen zur Weiterbildung oder zur Arbeitsaufnahme gefördert wurden. Diese Zahlen stiegen auf bis zu gut 18% Arbeitslose und weitere 8% Geförderte in 2005 (Jahresbericht 2016: 26). In einigen ländlichen Regionen waren zwischen 1995 und 2005 mehr als 30% der Erwerbspersonen auf Arbeitssuche. Die fortdauernde wirtschaftliche Krise in Ostdeutschland hatte zum Ergebnis, dass die staatlichen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur Aufnahme einer Arbeit ins Leere liefen. Viele Menschen waren auf längere Frist nicht in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, das sind Arbeitslose, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, die nicht aus Altersgründen aus der Statistik genommen wurden und die sich nicht in Arbeitsfördermaßnahmen befanden, betrug mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen. Es handelte sich vielfach um Personen ohne Berufsausbildung oder mit nicht mehr angemessenen Qualifikationen und teilweise mit leichteren gesundheitlichen Einschränkungen. Dieser Personenkreis wird bis heute nicht hinreichend gut mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erreicht und ist bis heute ein besonderes Problem für die Integration in das Erwerbssystem (Eichhorst et al. 2017).

---

<sup>4</sup> Regelungen zur Kurzarbeit dienen im Grundsatz dazu, dass Unternehmen in konjunkturellen Krisen auf Antrag einen Großteil der Lohnsumme erhalten, um einen geschulten Mitarbeiterstamm über ein konjunkturelles Tief hinweg beschäftigen zu können.

<sup>5</sup> Es bestanden hier aber auch Ausnahmen, etwa bei ökonomische und rechtliche Berufen.

Hohe Arbeitslosigkeit und eine stagnierende Wirtschaft kennzeichneten Deutschland vor der Jahrtausendwende. Negativ wirkte zudem die sogenannte Dotcom-Krise der New Economy, die mit einer Konjunkturkrise und weiter steigender Arbeitslosigkeit einherging. In dieser Phase begann die nunmehr von den Sozialdemokraten und Grünen geführte Bundesregierung Ende 2002 mit Maßnahmen zur Flexibilisierung von Beschäftigung, darunter Erleichterungen neuer Formen von Arbeit, Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie einer Reform des Sozialgesetzbuches.<sup>6</sup> Ziel war es, Arbeit flexibler und günstiger zu machen. So wurde etwa der Einsatz wiederholt befristeter Beschäftigung erleichtert. Leiharbeit wurde liberalisiert und es wurden neu geschaffene Tarifstrukturen für Leiharbeiter/-innen unterhalb der Tariflohngruppen für Festangestellte eingeführt. Arbeitgeber sollten mehr Arbeitsplätze schaffen. Auf der anderen Seite sollten Arbeitslose zu einer schnelleren Arbeitsaufnahme gedrängt werden. Dies geschah über den Weg der deutlichen Kürzung des Arbeitslosengeldes nach einem Jahr auf ein Grundsicherungsniveau, schärferen Regeln zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit für Personen mit geringeren gesundheitlichen Einschränkungen und einem verstärkten Druck in den Arbeitsämtern zur Aufnahme jeder Beschäftigung, auch deutlich unterhalb des eigenen Qualifikationsniveaus. Bei zunächst fortbestehender hoher Arbeitslosigkeit stand Unternehmen damit ein noch größeres Überangebot an Erwerbspersonen bei gleichzeitig erleichterten Bedingungen für einen flexiblen Personaleinsatz zur Verfügung. Dies wiederum erhöhte den Druck auf die Löhne, insbesondere bei Arbeitnehmer/-innen mit eher geringeren Qualifikationsanforderungen, die am Markt leicht auszutauschen sind.

Die Ziele, die mit diesen Maßnahmen erreicht werden sollten, wurden zum Teil erfüllt. Aber es gab durchaus auch problematische Nebenwirkungen. Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten stieg deutlich an. Insgesamt hat sich damit die Zahl der Beschäftigten nach 2003 tatsächlich erhöht. Zuwächse gab es aber vor allem bei der Teilzeitarbeit, bei geringfügiger Beschäftigung (Lohn unter 450 Euro und einer Stundenzahl unter 15 Stunden in der Woche) und der Soloselbständigkeit, die zumeist ebenfalls sehr gering entlohnt wird. Zudem stieg die Zahl der Leiharbeiter, die vorrangig im gering qualifizierten Bereich eingesetzt werden und bei der die Menschen, wenn sie von der Leihfirma nicht an Kunden verliehen werden können, entlassen werden. Problematisch an diesen ungeschützten Beschäftigungsformen ist zudem, dass sie bisher vorhandene Qualifikationen verkümmern lassen und von Arbeitgebern als schlechtes Signal für eine Beschäftigung im betrieblich geschützten Arbeitsmarkt gelten. Auf diese Wei-

---

<sup>6</sup> Verabschiedet wurden vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ - die so genannten „Hartz I bis IV Gesetze“, benannt nach dem Vorsitzenden der Vorschlagskommission.

se tragen diese Beschäftigungsformen zu einer Segmentierung am Arbeitsmarkt und zu sozial ungleichen Erwerbs- und Lebensverläufen bei.

Arbeit wurde günstiger, die realen Löhne der Erwerbstätigen sanken etwas und damit verminderten sich auch die Lohnstückkosten. Deutlich unterstützt auch durch einen konjunkturellen Aufschwung gewann die Wirtschaft 2005 wieder an Fahrt. Der Anteil der Menschen in Beschäftigung stieg, auch wenn das Arbeitsvolumen insgesamt zunächst nicht größer wurde. Arbeit wurde besonders im geringeren Einkommensbereich auf mehr Köpfe umverteilt. Der konjunkturelle Aufschwung und die Umverteilung von Arbeit auf mehr Köpfe reichte aber aus, damit die Sozialversicherungssysteme, d. h. das Renten-, Gesundheit-, und Arbeitslosensystem teilweise mehr Einnahmen erhielten und das Arbeitslosensystem Ausgaben sparen konnte. Die Sozialkassen füllten sich und die sehr hohe Arbeitslosigkeit konnte abgebaut werden. Diese Maßnahmen trugen mit dazu bei, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland – anders als der aller anderen europäischen Staaten – von der Krise 2008/2009 weitgehend verschont blieb. Der Anteil der gemeldeten Arbeitslosen beträgt in Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt derzeit in 2017 etwa 8% und in Westdeutschland etwa 5%. Problematisch ist aber immer noch ein hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen, die sich kaum in reguläre Beschäftigung integrieren lassen. An ihnen sind die Arbeitsmarktreformen vorbeigegangen (Eichhorst et al. 2017).

#### **4. Lebenssituation**

Die Empfindungen der Menschen in Ostdeutschland variieren mit der erlebten sozialstrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung.

In der Anfangszeit der Wende waren Euphorie und Hoffnungen auf Verbesserung der Lebensverhältnisse von der weit überwiegenden Mehrzahl der Menschen in Ostdeutschland sehr groß. Sehr schnell traten Verbesserungen ein. Reisefreiheit, Ausbildungsfreiheit, der hohe Umtauschkurs in der Währungsreform, die rasche Verbesserung des Konsumwarenangebotes, die schnell ausgetauschten Autos und der schnelle Baubeginn stärken zunächst die Hoffnung in die neue Ordnung. Eine wesentliche Basis war dabei auch das im Vergleich zu anderen Ländern sehr gut ausgebaute Sozialversicherungssystem mit einer soliden Krankenversicherung sowie einem Renten- und Arbeitslosenversicherungssystem, das ostdeutsche Anwartschaftszeiten sofort und auf hohem Niveau berücksichtigen konnte. Tatsächlich funktionierten die Übernahme und der Neuaufbau der vielfältigen Institutionensysteme sehr schnell und gut.

Zu berücksichtigen ist ja, dass dafür weder die erforderlichen Organisationen noch geschultes Personal, noch eine hinlängliche infrastrukturelle Grundausstattung vorhanden waren.<sup>7</sup>

Anders als in anderen Transformationsgesellschaften waren die Ostdeutschen zunächst nicht selbst an der Ausgestaltung der neuen Strukturen beteiligt. Die bisherigen Eliten ebenso wenig wie jene, die in Opposition zum DDR-Regime gestanden hatten. Personal kam aus dem Westen, um anzuleiten und vielfach auch um Führungspositionen zu übernehmen. Bei allen Erfolgen des Transfers der Institutionen war die Vereinigung in der ostdeutschen Bevölkerung auch mit einem Gefühl der „Kolonialisierung“ verbunden, auch wenn diese partielle „Entmündigung“ für den Übergang akzeptiert wurde (Lepsius 1996).

Gleichwohl bestand anfangs Ungewissheit mit der allgemeinen Lebenssituation. Zunächst einmal hat sich für die Menschen alles von einer Minute auf die andere geändert, jede Institution, jede Behörde, Versicherungen, Ärzteversorgung. Es bestand bei sehr vielen Ostdeutschen eine sehr große Unsicherheit. Unsicherheit mit den neuen Institutionen, dem Rechtssystem und bei ökonomischen Fragen. Nicht wenige Ostdeutsche wurden von Westdeutschen, etwa bei Versicherungen und bei Kaufverträgen betrogen. Das sprach sich schnell herum, was die Unsicherheit noch verstärkte. Man wurde misstrauischer. Häufig waren zunächst auch viele Eigentumsrechte ungeklärt: Wem gehört das Haus in dem man Miete zahlt, wer übernimmt die Arbeitsstätte und was wird der (neue) Eigentümer tun? Wird man Wohnung und Arbeit behalten können?

Zur Risikowahrnehmung trug auch bei, dass man nicht viel Vermögen angespart hatte und nur wenige Familien hatten Hauseigentum. Ostdeutsche hatten nach der Wende lediglich ein Fünftel des Vermögens der Westdeutschen. Betrachtet man das Immobilien-, Geld-, Sach- und Betriebsvermögen oder Vermögen aus Versicherungen und Bausparverträgen, dann liegt dieses heute immer noch bei unter 50% des westdeutschen Niveaus (Grabka/ Westermeier 2014).<sup>8</sup>

Die Unsicherheit, die in dieser wechselvollen Situation bestanden hat, wird u. a. an der schnellen Abnahme der Geburten deutlich. Vielen Menschen ging es erst einmal darum, Si-

---

<sup>7</sup> Beispielsweise gab es weitgehend keine Kopierer oder Telefone. Lediglich 16% der Bevölkerung und hier vorrangig staatsnahe Personen hatten einen eigenen Zugang zu einem Telefonanschluss (in Westdeutschland lag die Quote bei 99%. Bei einem Wunsch nach einem Neuanschluss wurde 1990 noch auf eine 2 Jahre Wartezeit verwiesen.

<sup>8</sup> Wenn man dabei allerdings die Ansprüche der ostdeutschen Haushalte, in denen ja anders als häufig in Westdeutschland beide Partner Vollzeit und ohne große Unterbrechungen gearbeitet haben, an die gesetzliche Rentenversicherung einbezieht, dann ist die Differenz des Vermögens bei den älteren Jahrgängen deutlich geringer.

cherheit wieder zu gewinnen. So sank die Geburtenrate von etwa 1,6 kurz vor der Wende auf 0,8 Kinder pro Frau nach der Wende 1990 und erreichte danach erst langsam das heutige gesamtdeutsche Niveau von etwa 1,4 Kindern pro Frau. Die als unsicher eingeschätzten Planungshorizonte zeigten sich direkt nach der Vereinigung auch in den niedrigen Heirats- und Scheidungszahlen (Mühling/ Schreyer 2012). Zudem ging über einen längeren Zeitraum die Zahl freiwilliger Arbeitsplatzwechsel stark zurück.

Vor allem aber prägte die Sorge um einen Arbeitsplatz die überwiegende Mehrzahl der Individuen und die Familien. Auch 25 Jahre nach der Vereinigung und nach einer längeren Phase der wirtschaftlichen Prosperität ist die Angst um den eigenen Arbeitsplatz mit 40% die größte Sorge vieler Ostdeutscher (GfK Verein 2014). Die Teilhabe an Erwerbsarbeit entscheidet in Deutschland, trotz eines entwickelten Sozialstaats sehr maßgeblich über wirtschaftliche Unabhängigkeit, die Verteilung von Erwerbs- und Lebenschancen und beeinflusst stark das Selbstwertgefühl. Dabei hatten in der Anfangszeit sehr viele Menschen berechtigt Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes. In den ersten fünf Jahren musste über die Hälfte der Menschen den Arbeitsplatz wechseln oder haben ihre Arbeit verloren.

Der Übergang im Umbruch war außerordentlich und erforderte jedem Einzelnen eine gewaltige Lernleistung ab (Lepsius 1996). Ostdeutsche waren zunächst unsicherer im Umgang mit den neuen Lebensbedingungen. Es war eine Situation, in der vorsichtig kleine Schritte gegangen wurden. Alles war neu und Erfahrungen konnten zunächst nicht verallgemeinert werden. Die Unsicherheit machte mittelfristige Planungen und eine gezielte Beeinflussung der Zukunft schwerer möglich. Vor diesem Hintergrund wirkten die Ostdeutschen auf die Westdeutschen als nicht zielgerichtet und anpackend genug. Prägend für die Urteile der Westdeutschen über Ostdeutschland und die dort lebenden Menschen war zudem die schlechte infrastrukturelle Ausstattung sowie die Erkenntnis, dass erhebliche materielle und finanzielle Transfers von West nach Ost notwendig sein werden, um den „Aufbau Ost“ bewerkstelligen zu können (Greive 2014). Schnell entwickelte sich bei sehr vielen Westdeutschen das Bild, „die Ostdeutschen“ seien zu Eigenentwicklung auf Westniveau nicht fähig. Die Arbeitsleistungen der Menschen zu DDR-Zeiten wurden ebenso wenig gesehen und anerkannt wie die Anstrengungen unter den neuen, als ungesichert empfundenen Lebensumständen, ein in vieler Hinsicht neues Leben zu beginnen (Schröder 2010). Die Ostdeutschen wiederum erlebten die Westdeutschen als überheblich. Die Westdeutschen beherrschten die Regeln der Marktwirtschaft im Allgemeinen geübt und verhielten sich gegenüber den Ostdeutschen entsprechend

selbstbewusst. Da sie oft mit als besserwisserisch empfundenen Ratschlägen nicht sparten wurden sie häufig „Besserwessis“ genannt.

Bis 1995 verbesserte sich die wirtschaftliche Situation erheblich, doch danach stagnierte sie. Zugleich hatten sich die Schleusen für soziale Mobilität abrupt geöffnet und soziale Unterschiede innerhalb Ostdeutschlands wurden deutlich größer. Armut und Arbeitslosigkeit auf der einen, wirtschaftlicher Erfolg auf der anderen Seite. Dabei öffnete sich die Schere mit den 2002 eingeleiteten Arbeitsmarktreformen (Hartz 1 bis 4). Aber auch der wirtschaftliche Fortschritt und der Trend zur Ausweitung besonders qualifizierter Berufe mit hohen Einkommen (darunter Ingenieure, Mediziner, oberstes Management mit Steuerungs- und Personalfunktionen) (Autor et al. 2003; Vester/ Weber-Menges 2014) trug zu einer größeren Spaltung zwischen gering qualifizierten und mittleren Arbeitsmarktsegmenten und den hochqualifizierten und sehr gut bezahlten Arbeitsmärkten, auch in Ostdeutschland bei.

Mit Blick auf die eigene soziale und wirtschaftliche Situation haben sich zudem aber auch die Maßstäbe der Bewertung der Veränderungen bei den Ostdeutschen sehr schnell verschoben. Der Vergleich der eigenen Situation richtete sich in den ersten Monaten an der wirtschaftlichen Situation zu DDR Zeiten aus. Sehr schnell allerdings vergleichen sich Ostdeutsche dann aber vor allem mit der Lebenssituation der Westdeutschen. Genau dieses Lebensniveau wurde ihnen im Vereinigungsprozess von vielen westdeutschen Politikern versprochen und dieses sollte mit dem Anschluss an Westdeutschland erreicht werden. Allerdings erwiesen sich die verkündeten Erwartungen der Politiker der Anfangszeit, dass durch den Transfer der Institutionen und beträchtliche finanzielle Transfers innerhalb weniger Jahre ein selbsttragender Wirtschaftsaufschwung eingeleitet werden kann, als Trugschluss. Die Herstellung gleichwertiger wirtschaftlicher Lebensverhältnisse blieb unvollständig und erweist sich auch heute noch als Daueraufgabe.

Auch wenn die Ostdeutschen im Umgang mit den vielen neuen Lebensbedingungen Sicherheit gewannen, die Sorge um die eigene wirtschaftliche Zukunft blieb bestehen. Dabei sehen sich die Ostdeutschen zurückgestellt. Mit Blick auf die schlechteren wirtschaftlichen Strukturen sind sie zudem der Auffassung, dass ihnen die Politik nach der Vereinigung keine hinreichenden (Start-) Chancen gewährt hat. Dabei hatten die Zukunftssorgen und das Gefühl ungleicher Chancen ihren Nährboden in der strukturell vergleichsweise ungünstigeren Situation in Ostdeutschland.

Nach einem Bauboom wächst die ostdeutsche Wirtschaft seit Mitte der 1990er Jahre nur noch geringfügig schneller als im Westen. So bleibt ein Abstand von etwa 20 Prozentpunkten in der Produktivität zur leistungsstärkeren westdeutschen Wirtschaft seitdem nahezu konstant. Alles in allem stiegen auch die verfügbaren Einkommen schnell auf etwa 70% der westdeutschen Einkommen in 1995. Danach stiegen sie nur sehr langsam weiter auf etwas über 70%, wobei in tarifgebundenen Unternehmen und im öffentlichen Dienst höhere Löhne gezahlt werden. Auch die West-Ost-Transfers von ca. 80 Milliarden Euro jährlich fließen fast 30 Jahre nach der Vereinigung beständig. Der Großteil umfasst Sozialtransfers und ist vertraglich festgelegt. Das Lohnniveau ist in Ostdeutschland geringer. Es gibt deutlich weniger tarifgebundene Beschäftigung (Jahresbericht 2016: 38ff.). Zudem waren und sind anteilig mehr Haushalte abhängig von sozialstaatlichen Leistungen. Der Anteil der Rentner und Pensionäre war um etwa 20% höher, ausgelöst etwa durch die hohe Zahl der Frühverrentungen. Der Anteil der Arbeitslosen war lange Zeit beinahe doppelt so hoch wie im Westen. Heute ist er immer noch um etwa ein Drittel höher (ebd.: 26). Die Abwanderung junger Menschen ist aufgrund der als geringer eingeschätzten Lebensperspektive und Sicherheiten für Investitionen in Bildung usw. nicht gestoppt. Die Zuwanderung von Migranten ist gering, angesichts von offenerer Fremdenfeindlichkeit und einem für Integration kulturell, sozial und wirtschaftlich unzulänglichem Umfeld. Die vergleichsweise kleinbetriebliche Wirtschaft, häufig fern der Konzernzentralen und oft ohne Tarifbindung und Mitarbeitervertretung geht mit ungeschützteren Erwerbsstrukturen einher. In die gleiche Richtung wirken die geringeren Anteile qualifizierter und spezialisierter Tätigkeitsprofile, die, wären sie vorhanden, Mitarbeiter und Gewerkschaften eine größere Verhandlungsmacht bieten würden. Insgesamt sind in Ostdeutschland 20% der Menschen von Armut gefährdet (Armutgefährdung = 60% des Medianeinkommens). In Westdeutschland sind dies etwa 14% (ebd: 42; Destatis/WZB 2016). Alles in allem bestehen verfestigte wirtschaftliche Unterschiede zu Ungunsten sehr vieler Menschen in ostdeutschen Bundesländern und die Bürger nehmen dieses wahr. Viele Menschen und dann besonders auch geringer Qualifizierte haben die Hoffnung auf substanzielle Verbesserung verloren.

In subjektiven Einschätzungen über die Zufriedenheit mit Lebensbereichen wie Einkommen, Arbeit, Lebensstandard, Freizeit und Gesundheit weisen Ostdeutsche knapp 20 Jahre nach der Vereinigung niedrigere Durchschnittswerte im Vergleich zu Westdeutschen auf (Destatis/WZB 2008). Den eigenen Anteil an der Verteilung des Wohlstandes finden recht stabil etwa 60% der Ostdeutschen als ungerecht. In Westdeutschland sagen dies lediglich etwa 35% (Destatis/WZB 2016). Viele Ostdeutsche in mittleren und älteren Altersgruppen sind der Auffassung die soziale Gerechtigkeit (56%), der soziale Zusammenhalt (70%) und sogar die hoch subven-

tionierte soziale Absicherung (48%) habe sich nach 1990 verschlechtert (Holtmann/ Jaeck 2015). Dabei sind Ostdeutsche und sehr stark auch junge Menschen der Auffassung, dass staatliche Politik in besonderer Weise in der Verantwortung ist, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen (ca. 60%), einen Abbau von Einkommensunterschieden (ca. 70%) und Lohnkontrolle (ca. 60%) zu leisten (Gaiser et al. 2016). Der Umbruch wurde als politisch gestalteter Prozess ohne eigene Beteiligungsmöglichkeit erlebt und so wird dem Staat eine hohe Verantwortung an der als schlechter erlebten Lebenssituation und der schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung zugeschrieben. Der Anteil der Ostdeutschen, die mit der praktizierten Demokratie zufrieden sind, liegt etwa 20 Jahre nach der Vereinigung unter 40%. In Westdeutschland sind es knapp 80% (Schröder 2010).

Das anfänglich geschürte hohe Erwartungsniveau und die wirtschaftliche Zurückstellung verbinden sich bei vielen Menschen zu Unzufriedenheit mit der eigenen und politischen Situation. Da nutzt es auch nichts auf bestehende große Erfolge bei dem beachtlichen Aufbau der Infrastruktur und dem hohen Konsumniveau hinzuweisen. Viele Menschen sagen in Umfragen, dass es ihnen wirtschaftlich durchaus besser geht als Anfang der 1990er Jahre. Aber die Menschen vergleichen ihre Anstrengungen im Leben miteinander und dabei sind die Ostdeutschen der Auffassung, dass ihnen die Politik nach der Vereinigung nicht hinreichende (Start-) Chancen gewährt hat. Ostdeutsche fühlen sich (wirtschafts-)strukturell benachteiligt und darüber häufig auch individuell zurückgestellt.

## **5. Folgerungen für die politische Gestaltung von Veränderungsprozessen**

Eine funktionierende institutionelle Praxis ist eine zentrale Bedingung für eine gelungene Integration in neue Strukturen. Nur durch eine fortschreitende Erfahrung der Wirkungsweisen (Lepsius 1996) sowie durch Erfahrung, dass die Institutionen funktionieren, kann Zustimmung zu einer sozialen Ordnung entstehen oder aufrechterhalten werden. Menschen bewerten Verteilungen und Verfahren.

a) Wichtig sind ihnen als fair empfundene Verfahrensregeln. Bei der letztlich fremdbestimmten Übernahme westdeutscher Normen und Organisationen ist es schwer, solche Regeln aufrechtzuerhalten. Als fair empfunden werden Prozesse, in denen konsistente und für alle Beteiligten geltende Regeln gelten, in denen Vorfestlegungen, Parteilichkeit und Eigeninteresse ausgeschlossen sind (Leventhal 1980). Dies war im Zuge der Vereinigung der Fall. Aber andere wichtige Regeln für Fairnessempfinden wurden nicht immer beachtet bzw. konnten in der Schnelligkeit der Entscheidungen in der Anfangssituation nicht hinreichend beachtet werden. Den Prozessen sollten alle relevanten Informationen sowie auch alle Interessen und Wer-



te der am Prozess Beteiligten zu Grunde liegen (ebd.). Die ostdeutsche Bevölkerung hatte keine eigene Interessenvertretung und die parlamentarische Vertretung in Ländern und Kommunen war gegenüber den neuen Rechtsgrundlagen ungeübt. Schon eine hinreichende sachliche und rechtliche Information als Basis substanzieller Entscheidungsmöglichkeiten der Beteiligten gelang nicht immer. Und so fehlte für Widerspruchsmöglichkeiten, Einspruchsrechte oder Härtefallklauseln, die ebenfalls als zentral für ein Gerechtigkeitsempfinden anzusehen sind (ebd.), eine wesentliche Grundlage.

b) Neben den Anfangsschwierigkeiten Verfahrensgerechtigkeit zu wahren, bestanden auch Probleme wirtschaftlicher Verteilungen. Individuelle Leistungen stehen in enger Abhängigkeit zu wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Und besonders die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind immer noch schlechter als in Westdeutschland. Es bestehen ungleiche erwerbsstrukturelle Bedingungen, wie etwa ein Mangel an Konzernzentralen und Entwicklungsabteilungen, ein hoher Anteil von Zulieferunternehmen und ein geringerer Anteil innovativer und international erfolgreicher Unternehmen. Damit sind geringere Einkommen und für Bundesländer und Gemeinden geringere Steuereinnahmen (bei hohen Sozialausgaben) und entsprechend geringe Gestaltungsmöglichkeiten für ein attraktives Lebens- und Wirtschaftsumfeld verbunden.

Das wirtschaftliche Niveau ist in vielen Bereichen geringer als in Westdeutschland. Sehr viele Ostdeutsche sehen sich als wirtschaftlich und strukturell benachteiligt an. Sie sind häufiger unzufrieden und der Auffassung, sie hätten keine Chancengleichheit gehabt und der Staat hätte letztlich zu wenig getan. Sehr viele Menschen fühlen sich von der Politik nicht vertreten, wählen gar nicht oder wählen Protestparteien ohne ein realistisches Programm.

Dabei lassen sich diese Strukturen insgesamt nur langsam in Richtung einer Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen (die das Grundgesetz der Bundesrepublik in Artikel 72 gebietet) verändern.

Voraussetzungen dafür sind staatliche Anreize für eine ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik im Sinne einer Clusterpolitik (allg. Huber 2009; Porter 2000). Ausgewogen bedeutet, dass die Entwicklung aller notwendigen grundlegenden Strukturen (Qualifikation in Menge und Qualität, Technik, Verkehrsinfrastruktur und Datennetze, Wohnqualität und Kindergartenversorgung bis hin zum kulturellen Angebot für das jeweilige Milieu) geachtet wird. Hierfür sind fortlaufend regionale Erhebungen über Wirtschaft, soziale und demographische Strukturen aber auch über Einstellungen der Menschen notwendig, um Bedarfe und mögliche

Probleme frühzeitig erkennen zu können. Gegebenenfalls sind dann von staatlicher Seite Anreize für den Ausbau oder Investitionen in den jeweiligen Bereich erforderlich. Ausgewogen bedeutet zudem, dass versucht wird, den Risiken einer wirtschafts- und strukturpolitischen Clusterpolitik zu entgehen. Diese bestehen etwa in Gefahren der Überspezialisierung, in verfestigten Pfadabhängigkeiten, etwa aufgrund umfangreicher und andauernder staatlicher Subventionierung oder hoher Investitionen in bestehende Technologie. Problematisch können aber auch nicht ausbalancierte Förderungen sein. Dies etwa, wenn gut ausgebildete Hochschul­ler aufgrund mangelnder Arbeitsplätze abwandern oder wenn Arbeits- oder Lebenshaltungskosten infolge des Zugriffs auf regional nur in beschränktem Umfang vorhandene Produktionsfaktoren steigen (Martin/ Sunley 2003).

Ziel ist es Akteure zu stärken, die in einem gemeinsamen Tätigkeitsfeld innovativ tätig sind, damit diese vorhandenes Wissen, kreative (informelle) Lernprozesse und Synergieeffekte nutzen, um neue Märkte zu erschließen und um Marktvorteile zu erlangen. Über diese Interessen sowie über Liefer- oder Wettbewerbsbeziehungen sollen Produzenten, Zulieferer, Forschungs- und Qualifizierungseinrichtungen, darunter Hochschulen und berufliche Bildungsstätten, Dienstleister (z. B. Ingenieur- und Marketingbüros), die Arbeitsverwaltung (Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit), Wirtschaftsverbände und regionale wirtschaftliche Vereinigungen (Kammern), auch Ministerien etc. miteinander verbunden werden. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, je stärker ein Wirtschaftscluster ist oder wird, umso wahrscheinlicher ist es, dass Akteure global tätig sind. Dies verändert die Netzstrukturen, aber vor allem auch die Anforderungen an Wissen und Informationen (etwa zu Recht und Sprachen), welche auch lokal vorhanden sein müssen.

Eine ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik hat es in Ostdeutschland nicht gegeben. Es ging um eine schnelle Entfaltung von Marktkräften, wobei allerdings zugleich auch erhebliche Mittel für die soziale Sicherung sehr vieler Menschen ausgegeben wurden. Ob höhere Anfangsinvestitionen in eine ausgewogene und an sozialen und wirtschaftlichen Clusterstrukturen orientierte Politik mittel- und längerfristig ökonomisch und sozial erfolgreicher gewesen wäre, ist letztlich nicht zu beantworten. Es ist aber erstaunlich, dass in Ostdeutschland weitgehend fehlt, was in großen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und in besonders erfolgreichen westdeutschen Bundesländern, wie etwa in Bayern oder auch Baden-Württemberg seit langem betrieben wird, eine aufeinander abgestimmte an Wirtschaftsclustern und Sozialstrukturen orientierte Wirtschafts-, Forschungs-, Bildungs- und Strukturpolitik, obgleich diese auch seit einiger Zeit von der Bundesregierung oder der EU gefördert wird.

## 6. Fazit

Nach beinahe 30 Jahren Vereinigung der beiden deutschen Staaten lässt sich feststellen, politisch und institutionell sowie auch wirtschaftlich war die Bewältigung des Umbruchs und Entwicklung der Strukturen in Ostdeutschland gemessen an der Ausgangssituation im Wesentlichen eine Geschichte des Erfolges. Maßgebliche Basis hierfür waren zum einen die funktionsfähigen sozialen Sicherungssysteme (insb. Renten-, Arbeitslosen- und Gesundheitsversicherung), die besonders die erheblichen wirtschaftlichen Abbauprozesse abfedern mussten. Zum anderen unterstützte ein solides und in beiden Landesteilen gut ausgebautes und (zumeist) miteinander kompatibles berufsfachliches und hochschulisches berufliches Bildungssystem die erheblichen qualifikatorische Neuanpassungen an die radikal veränderten Arbeitsanforderungen.

Gleichwohl lassen sich auch heute noch wirtschaftliche Unterschiede mit negativen Folgewirkungen beobachten. Diese lassen sich nur mit einer längerfristigen und dabei sorgfältig gestalteten konzertierten Strategie von Unternehmen, Verbänden und Kammern, Politik und Ministerien, Arbeitsverwaltung, Bildungsstätten, Hochschulen und Universitäten bewältigen. An einer ausgewogenen und den Risiken bewussten Ausgestaltung regionaler wirtschafts- und sozialstrukturellen Entwicklung besteht allerdings besonders in Ostdeutschland ein Nachholbedarf.

Menschen bewerten immer Verteilungen, etwa im Vergleich zu vergleichbaren Personengruppen und Situationen und Verfahren, die sie nach Fairnesskriterien beurteilen (Struck et al. 21ff.; Leventhal 1980).

Sehr viele Ostdeutsche sehen sich in der Weise als (wirtschafts-)strukturell benachteiligt an. Vorgebracht wird dabei, dass die staatliche Politik habe ihnen nach der Vereinigung keine gleichen Startchancen gewährt habe. Chancengleichheit für Leistungsverausgabung wurde verwehrt. Soll eine Angleichung der Zufriedenheit mit der Lebenssituation und den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen einer freien, demokratischen und sozialverantwortlichen Marktwirtschaft erzielt werden, dann bestehen hinsichtlich einer Abgleichung dieser Chancenstrukturen vermutlich wenig Alternativen.

Aber auch das Verfahren der Vereinigung empfinden Ostdeutsche als ungerecht. Tatsächlich wurden wichtige Prinzipien für Gerechtigkeit in der hohen Geschwindigkeit, mit der politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt wurden, nicht beachtet. Alles ging sehr schnell und die Ostdeutschen blieben von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen. Sie hatten we-

nige „interne“ Informationen, keine Interessenvertretung, keine Widerspruchsmöglichkeiten und vor allem hatten sie keine Zeit und keine Ruhe, um zu lernen und um eigene alternative Wege auszuprobieren.

Eine letztlich fremdbestimmte Übernahme neuer Regeln, die mit einer zugleich entfachten hohen Erwartungshaltung einherging, hat dazu geführt, dass selbst kleinere ökonomische Differenzen zu größeren politisch-kulturellen Unterschieden etwa in sozialen und politischen Einstellungen zu Demokratie und Weltoffenheit werden konnten. Hieraus kann geschlossen werden, dass die Gestaltung sozialer Wandlungsprozesse nicht eindimensional auf schnellem wirtschaftlichem Erfolg beruht, sondern auch Kriterien von Verfahrensgerechtigkeit zu berücksichtigen hat. Information, Partizipation und Widerspruchsmöglichkeiten sowie ausgewogenes Wachstum sind wichtig um Motivation und Zufriedenheit zu erhalten und negative Folgewirkungen – die in der Notwendigkeit schneller und umfassender Entscheidungen in Umbruchsituationen nie ganz zu vermeiden sind – möglichst frühzeitig zu erkennen.

## **Literatur**

Autor, D. H./ Levy, F./ Murnane, R. J. (2003): The skill content of recent technical change: An empirical exploration. In: Quarterly Journal of Economics 118, H. 4, S. 1279-1334

Burda, M. C. (2010): Wirtschaft in Ostdeutschland im 21. Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 26-33

Destatis/WZB (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn

Destatis/WZB (2016): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn

Eichhorst, W./ Stephan, G./Struck, O. (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes. (Hans-Böckler-Stiftung; Working Paper Forschungsförderung. Nr. 28). Düsseldorf

Gaiser, W./ Gille, M./ de Rijke, J. (2016): Einstellungen junger Menschen zur Demokratie. Politikverdrossenheit oder politische Kritik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66, H. 40-42, S. 36-41

GfK Verein (2014): Challenges of the Nations 2014, Nürnberg

Grabka, M. M./ Westermeier, C. (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland. In: DIW Wochenbericht, 9/2014, S. 151–164

- Greive, M. (2014): Deutsche Einheit kostet 2.000.000.000.000 Euro. Welt online. 4. Mai 2014
- Grosser, D. (2013): Treuhandanstalt. In: Andersen, U./ Woyke, W. (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7., aktual. Aufl. Heidelberg: 592-596
- Heske, G. (2005): Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland 1970 bis 2000 : neue Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. In: Historical Social Research 30, H. 2, S. 238-328
- Holtmann, E./ Jaeck, T. (2015): Was denkt und meint das Volk? Deutschland im dritten Jahrzehnt der Einheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 65, H. 33-34, S. 35-45
- Huber, F. (2009) Social Capital of Economic Clusters: Towards a Network-based Conception of Social Resources. In: Journal of Economic and Social Geography (TESG) 100, H. 2, S. 160-170
- Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2014).
- Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016).
- Kühl, J./ Schaefer, R./ Wahse, J. (1992): Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im April 1992. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 25, H. 4, S. 519-533
- Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? In: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995. Heidelberg, S. 61-66
- Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationship. In: Gergen, K./ Greenberg, M./ Willis, R. (Eds.), Social exchange: Advances in theory and research. New York, S. 27-55
- Martin, R./ Sunley, P. (2003): Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? In: Journal of Economic Geography 3, H. 1, S. 5-35
- Mühling, T./ Schreyer, J. (2012): Beziehungsverläufe in West - und Ostdeutschland – Stabilität und Übergänge. (Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg; ifb-Materialien 4-2012), Bamberg

Porter, M. (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. In: Economic Development Quarterly 14, no. 1, S. 15-34

Ragnitz, J./ Schirwitz, B./ Scharfe, S. (2009): Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989-2008 (ifo Dresden; Studien 51) Dresden

Reißig, R. (2010): Auf dem Weg zur zukunftsorientierten Transformation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 20-25

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1994/95 S. 83 ff.

Schröder, K. (2010): Deutschland nach der Wiedervereinigung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 13-19

Statistisches Bundesamt (2010): 20 Jahre deutsche Einheit. Wiesbaden

Struck, O. et al. (2006): Arbeit und Gerechtigkeit. Wiesbaden

Vester, M./Weber-Menges, S. (2014): Zunehmende Kompetenz – wachsende Unsicherheit. HBS-Projektbericht, Mai 2014. Düsseldorf