



# Perspektiven für Ost- deutschland

<b>20 JAHREN DEUTSCHE EINHEIT – EINE ZWISCHENBILANZ .....</b>	<b>2</b>
KEINE ANGLEICHUNG DER WIRTSCHAFTSKRAFT .....	3
RÜCKLÄUFIGE BEVÖLKERUNGSZAHL – HOHE ERWERBSLOSIGKEIT .....	5
EXPORT TRÄGT WACHSTUM .....	6
ANGLEICHUNG DER LÖHNE UND GEHÄLTER STAGNIERT .....	7
<b>STRUKTURPROBLEME OSTDEUTSCHLANDS .....</b>	<b>9</b>
ERBLASTEN DER DDR UND DER VEREINIGUNGSPOLITIK .....	10
UNGÜNSTIGE UNTERNEHMENSSTRUKTUR .....	10
DER STAAT SPART SICH KAPUTT .....	11
PROBLEMATISCHE ENTWICKLUNG DER ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE .....	13
WETTBEWERBSORIENTIERTE STRUKTURPOLITIK .....	13
<b>FÜR EINEN AUFBAU OST NACH SOZIAL-ÖKOLOGISCHEN KRITERIEN.....</b>	<b>15</b>
INHALTLICHE SCHWERPUNKTE DES LEITBILDS .....	15
NEUAUSRICHTUNG DER STRUKTURPOLITIK.....	16
FÜR EINE SOLIDARISCHE ARBEITSMARKT- UND SOZIALPOLITIK.....	17

## 20 Jahren deutsche Einheit – eine Zwischenbilanz

Fast 20 Jahre nach der deutschen Einheit ist es an der Zeit, eine Zwischenbilanz zu ziehen. Diese fällt mit Blick auf die ökonomische und soziale Entwicklung gemischt aus. So wurde mit Hilfe von West-Ost-Transferzahlungen vor allem die Infrastruktur, insbesondere im Verkehrsbereich, verbessert, die Bausubstanz umfassend saniert und durch Umweltbelastungen geschädigte Landschaften renaturiert. Auch gelang in einzelnen Branchen, wie etwa der Solar- und die Windkraftindustrie, und in einzelnen Regionen wie Jena oder Leipzig, der Aufbau von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe. Der aktuelle von der Bundesregierung vorgelegte Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit behauptet denn auch einen – zumindest bis zur Krise – Aufholprozess des Ostens: „(Zwischen) 2000 bis 2008 ist der wirtschaftliche Aufholprozess wieder in Gang gekommen ... Pro Kopf gerechnet erhöhte sich das BIP zwischen 2000 und 2008 in den neuen Ländern um 14,1 Prozent (ohne Berlin gerechnet sogar um 19,1 Prozent), in den alten Ländern dagegen nur um 9,1 Prozent.“<sup>1</sup>

Allerdings wird der von der Bundesregierung hervorgehobene „Erfolg“ bei der Entwicklung des BIP pro Kopf durch den starken Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland relativiert – das BIP-Wachstum im Osten erscheint als dynamischer, weil das BIP sich auf immer weniger Köpfe verteilt. Dass von einem wirklichen Aufholprozess keine Rede sein kann, zeigt sich an der Stagnation des Anteils der neuen Bundesländer am gesamtdeutschen BIP. Dieser hat sich zwischen 2000 (11,4%) und 2008 (11,6%) kaum verändert. Bei zentralen Indikatoren wie Bruttoinlandsprodukt (BIP), Arbeitsproduktivität, Investitionen, Arbeitslosigkeit findet seit Mitte der neunziger Jahre faktisch kein Annäherungsprozess an die alten Bundesländer statt. Zudem verfügt Ostdeutschland über einen ausgedehnten Niedriglohnsektor, eine etwa doppelt so hohe Arbeitslosenquote wie Westdeutschland und eines vergleichsweise hohen Anteils an Armut. Nahezu 20 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung ist von Armut bedroht. Bei einem „weiter so“ droht dem Osten nicht nur Stagnation, sondern Schrumpfung aufgrund der demografischen Entwicklung im Verbund mit einer weiteren Abwanderung insbesondere von jungen Menschen, darunter besonders Frauen.

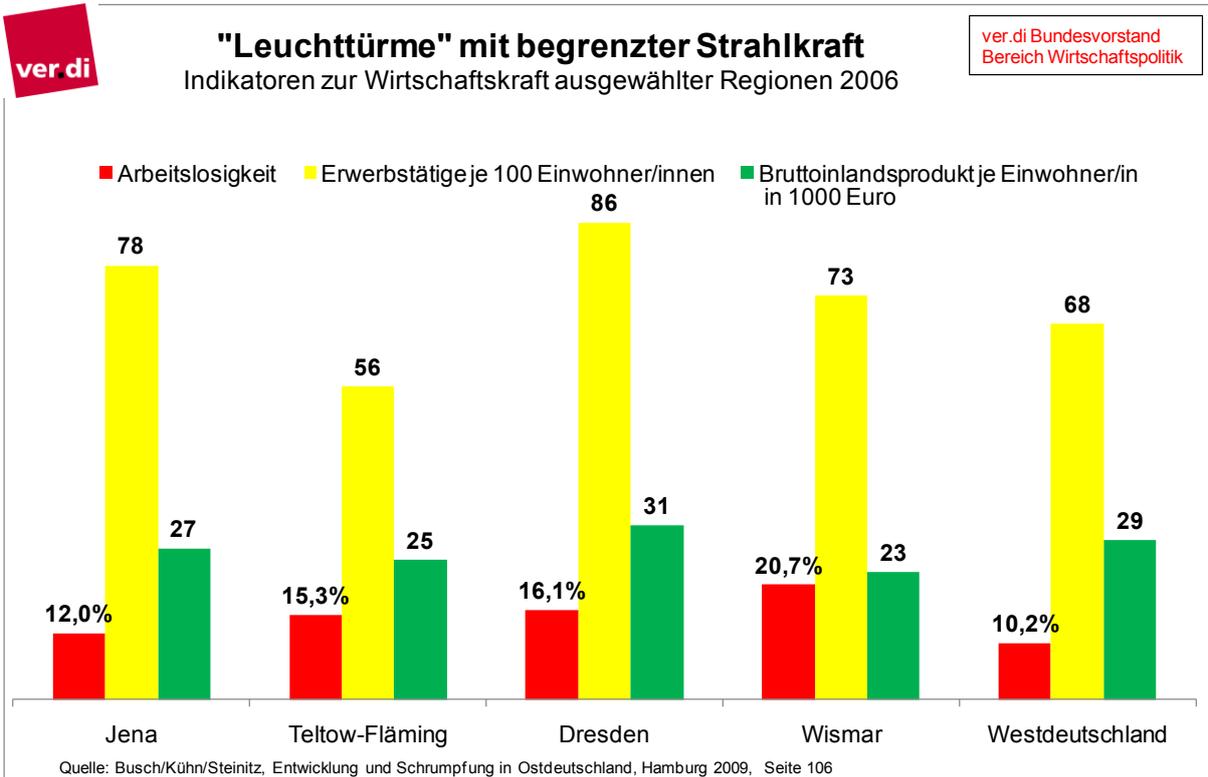
---

<sup>1</sup> BMVBS (2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2009, Berlin

ver.di setzt sich daher für ein Umdenken und Umsteuern beim Aufbau Ost ein. In diesem Sinne bietet die aktuelle Krise auch eine Chance. Die Chance, eine exportorientierte Ökonomie, die die systematische Erzielung von Exportüberschüssen mit Lohnzurückhaltung und der Kürzung von Sozialleistungen erkaufte hat, unter sozial-ökologischen Gesichtspunkten umzubauen, Dienstleistungsbeschäftigung zu fördern und die Wirtschaftsstruktur insgesamt stärker auf die Binnenwirtschaft auszurichten. Es wäre aber verfehlt, dieses Konzept nur als Zukunftskonzept für Ostdeutschland zu begreifen. Vielmehr müssen die spezifischen Chancen Ostdeutschlands im Rahmen eines allgemeinen Umbaus der bundesdeutschen Ökonomie entwickelt werden. Ziel muss es sein, mittelfristig in Ostdeutschland eine selbsttragende ökonomische Entwicklung zu initiieren, die nach und nach unabhängig von Transferzahlungen wird.

### *Keine Angleichung der Wirtschaftskraft*

Als Beleg für das Aufholen des Ostens werden häufig als Beispiele die Erfolge einzelner Unternehmen oder Wirtschafts-Cluster angeführt. Dabei bleibt jedoch außen vor, inwiefern diese Strahlkraft für eine tragfähige regionale Wirtschaftsentwicklung entfalten. Ein Blick auf verschiedene makroökonomische Indikatoren zeigt, dass von einem erfolgreichen Aufholprozess keine Rede sein kann. So ist zum Beispiel in keiner einzigen der sogenannten Leuchtturmregionen Ostdeutschlands die Arbeitslosigkeit so niedrig wie im Durchschnitt Westdeutschlands. Bei der Anzahl der Erwerbstätigen je 100 Einwohner/innen wird der Westen zwar von einigen wachstumsstarken Regionen übertroffen. Dies gilt jedoch nur für den Durchschnitt – 68 Erwerbstätige je 100 Einwohner. In westdeutschen Ballungszentren liegt der Wert wegen Pendlern häufig über 100.



Nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch während der Wende sah es zunächst nach einem schnellen Aufholprozess aus: Zwischen 1991 und 1995 verdoppelte sich das BIP pro Kopf der Bevölkerung. Auch wenn durch den Bevölkerungsrückgang die Bedeutung des BIP-Anstiegs pro Kopf relativiert wurde, fand in diesem Zeitraum eine Annäherung an den Westen statt. Die Wirtschaft in Ostdeutschland wuchs erheblich stärker als im Westen, bis 1994 sogar mit zweistelligen Wachstumsraten. Dadurch stieg das BIP ausgehend von seinem Tiefststand von 34 Prozent im Jahr 1991 auf gut 60 Prozent des Niveaus in den alten Bundesländern.<sup>2</sup> Ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre geriet der Aufholprozess aber ins Stocken. Die Wachstumsraten lagen teilweise unter den Raten in den alten Bundesländern. Während des letzten konjunkturellen Abschwungs ab 2001/02 entwickelte sich das Wachstum in Ostdeutschland noch stabiler als im Westen – wenn auch auf niedrigem Niveau. Pro Kopf stieg das BIP langsam weiter auf 67 Prozent des Westniveaus. Während des letzten Aufschwungs zwischen 2005-2008 ist die Wirtschaft in Ostdeutschland zwar wieder etwas stärker gewachsen, jedoch nicht so stark wie im Rest der Republik. Wenn dennoch eine leichte weitere Angleichung des Pro-Kopf-BIP von 67 Prozent (2000)

auf 71 Prozent (2008) des Westniveaus zu verzeichnen ist,<sup>3</sup> ist diese weitgehend der sinkenden Bevölkerungszahl in den neuen Bundesländern zuzuschreiben.

### *Rückläufige Bevölkerungszahl – hohe Erwerbslosigkeit*

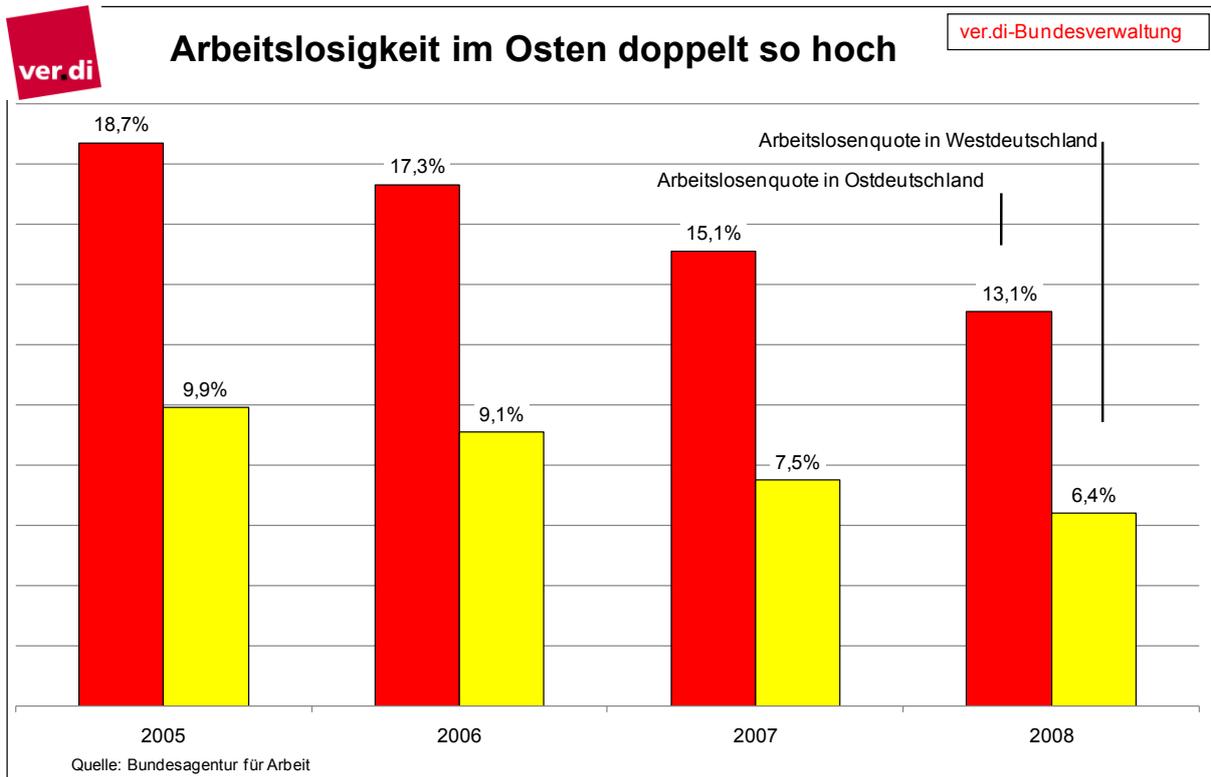
Insgesamt ist die Bevölkerungszahl in Deutschland seit 1991 um 2,3 Millionen angestiegen. In den neuen Ländern leben heute allerdings 1,5 Millionen – oder 8,3 Prozent – weniger Menschen als 1991. Im Westen sind es 3,7 Millionen mehr. Und die Entwicklung hält an: Zur Zeit nimmt die Bevölkerungszahl im Osten jährlich um rund 100.000 Menschen ab. Ursachen sind die hohe Abwanderung und die niedrigen Geburtenzahlen. Im Jahr 2007 haben im Osten nur 84.000 Jugendliche ihren 15. Geburtstag gefeiert. Ab diesem Alter zählen junge Menschen als erwerbsfähig. Im Jahr 2000 waren es noch 190.000. Wenig Geburten und hohe Abwanderung von Menschen im erwerbsfähigen Alter lassen die Gesellschaft schneller altern als es auch im Westen der Fall ist.

Trotz Rückgang beim Erwerbspersonenpotenzial ist die Erwerbslosigkeit aber weiterhin sehr hoch. Im Aufschwung seit 2005 ist die offizielle Arbeitslosenquote auch in den neuen Bundesländern spürbar zurückgegangen – von 18,7 Prozent auf 13,1 Prozent im Durchschnitt des Jahres 2008. Dies entspricht immerhin einem Rückgang um 30 Prozent. In den alten Ländern ist die Quote aber um gut ein Drittel zurückgegangen: von 9,9 auf 6,4 Prozent. Damit liegt die registrierte Arbeitslosenquote in Ostdeutschland immer noch doppelt so hoch wie im Westen. Dies wiegt um so schwerer, wenn man weiß, dass sich hinter den offiziellen Arbeitsmarktzahlen eine hohe Zunahme an prekärer Beschäftigung, Ein-Euro-Jobs und Leiharbeit verbirgt, und zudem viele Menschen Schleifen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen drehen müssen.

---

<sup>2</sup> Viele aktuelle Statistiken unterscheiden bei Berlin nicht mehr nach Ost- und Westberlin. Berlin muss also insgesamt entweder den alten oder den neuen Ländern zugerechnet werden. Zur besseren Vergleichbarkeit rechnen wir in diesem Papier Berlin durchgängig den alten Bundesländern zu.

<sup>3</sup> BMVBS (2009): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit 2009, Berlin.



Noch negativer wird die Bilanz wenn man berücksichtigt, dass es per Saldo rund 400.000 regelmäßige Pendlerinnen und Pendler nach Westdeutschland oder ins Ausland gibt. Das entspricht immerhin knapp fünf Prozent der Erwerbsfähigen in den neuen Ländern.

### *Export trägt Wachstum*

Während die Ausgaben für den privaten Konsum seit 2002 konstant rückläufig sind, war lange Zeit die Industrie der Wachstumsmotor Ostdeutschlands. Zwischen 2006 und 2008 ist das verarbeitende Gewerbe jährlich im Durchschnitt um 7,5 Prozent gewachsen. Der Dienstleistungsbereich insgesamt wuchs in den letzten beiden Jahren dagegen lediglich um jeweils 1,6 Prozent.

Wegen der schwachen Nachfrage innerhalb der neuen Länder kommen die Wachstumsimpulse immer noch aus den alten Ländern und insbesondere aus dem Ausland. Der Export aus Ostdeutschland hatte in den vergangenen Jahren die hohen Zuwachsraten Gesamtdeutschlands sogar noch getoppt: 2007 stieg der Export aus den neuen Ländern um 17,7 Prozent und damit mehr als doppelt so stark wie der Export aus Deutschland insgesamt. Auch im Jahr 2008, als die Wirtschaftskrise sich bereits bemerkbar machte, stiegen die Exportwerte für Gesamtdeutschland noch um

3,1 Prozent und in Ostdeutschland um 7,1 Prozent. Allerdings findet der Zuwachs von einem niedrigeren Niveau statt: Nur etwa 6 Prozent der gesamtdeutschen Warenexporte ins Ausland kommen aus Ostdeutschland.

Ostdeutschland war in den letzten Jahren beim Export stärker als der Westen auf Osteuropa und Asien ausgerichtet. Der Anteil der Exporte aus Deutschland in die neuen EU-Länder lag 2007 bei 13 Prozent, Ostdeutschland exportierte jedoch rund 17 Prozent in die neuen EU-Länder. Auch der Export nach Asien lag um zwei Prozentpunkte höher als im gesamtdeutschen Vergleich. Da die Wirtschafts- und Finanzkrise mittlerweile auch Osteuropa erreicht hat, ergibt sich daraus für die ostdeutsche Wirtschaft jedoch in der gegenwärtigen Situation kein Vorteil. Im ersten Halbjahr 2009 ist die Wirtschaftsleistung ostdeutscher Betriebe um 6 Prozent gesunken.

### *Angleichung der Löhne und Gehälter stagniert*

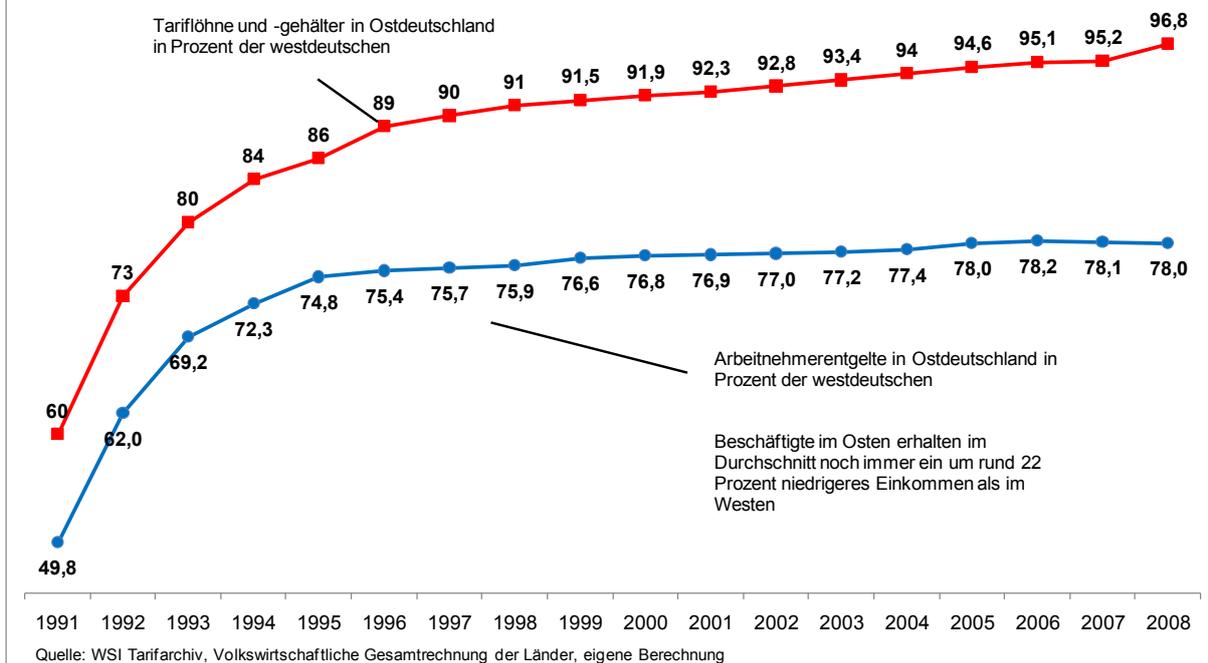
Ostdeutschland ist ein Niedriglohnland – auch fast 20 Jahre nach der Vereinigung. Zwar haben sich die Tarifentgelte in Ostdeutschland dem westdeutschen Niveau angenähert und lagen 2008 bei 96,8 Prozent des Westniveaus. Angesichts fehlender Tarifbindung in vielen Betrieben fällt die Bilanz bei den Effektivlöhnen- und -gehältern jedoch sehr viel ernüchternder aus. Nach einem rasanten aber sehr kurzen Annäherungsprozess in den ersten Jahren nach der Wende stagnieren die Entgelte je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer seit zehn Jahren bei rund 77 Prozent des Westniveaus. Zuletzt gingen sie relativ zum Westen sogar wieder zurück. Dabei ist auch die Entwicklung in Deutschland insgesamt alles andere als positiv für die Beschäftigten: Ihr Anteil am Volkseinkommen – die Lohnquote – ging zwischen 2003 und 2008 von 71,8 auf nur noch 65,2 Prozent zurück. Spiegelbildlich ist der Anteil der Gewinn- und Vermögenseinkommen von knapp 28 auf über 35 Prozent gestiegen. Selbst vor dem Hintergrund dieser relativen Verluste im Westen ist kein Annäherungsprozess im Osten zu verzeichnen.



## Fortschritte beim Tarif - effektiv Stagnation

Ostdeutsche Löhne und Gehälter in Prozent der westdeutschen

ver.di Bundesverwaltung



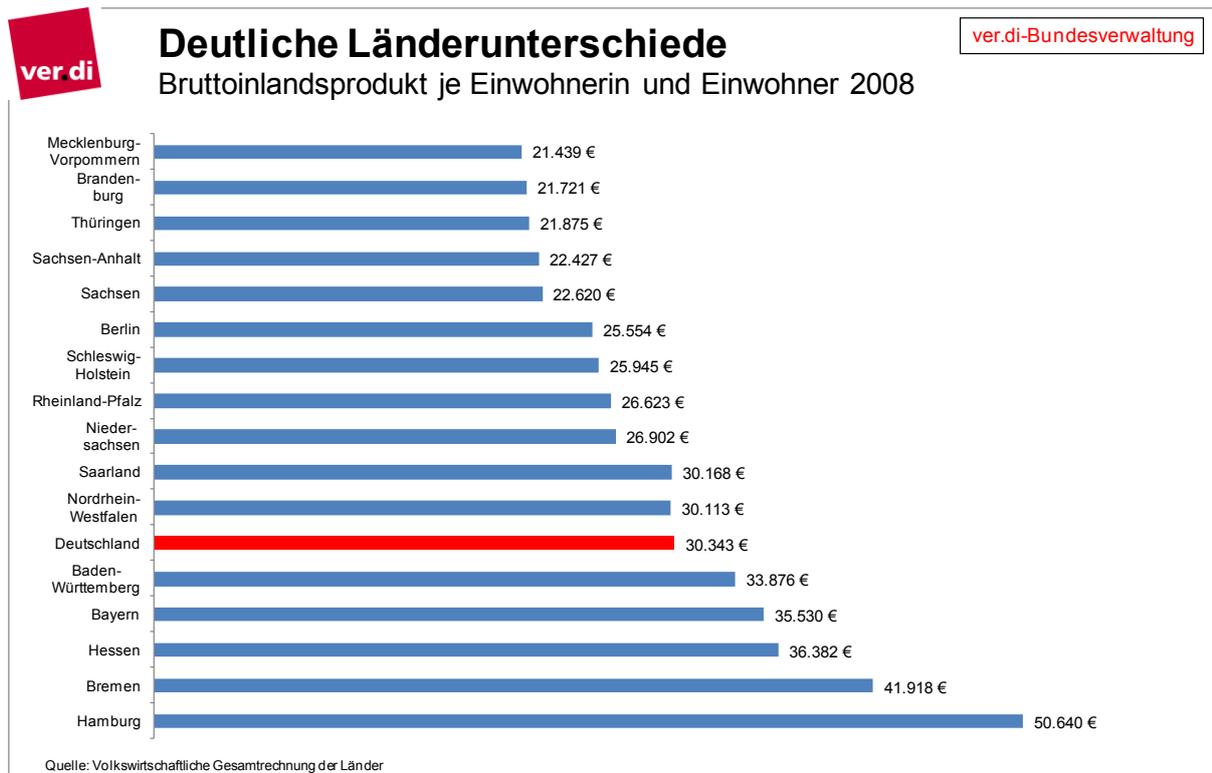
Eine wesentliche Ursache der schlechten Einkommensentwicklung in Ost wie West ist die immer größere Verbreitung von Niedrig- und Hungerlöhnen. Innerhalb von zehn Jahren hat ihre Anzahl um fast 50 Prozent zugenommen: auf fast 22 Prozent im Jahr 2007. In Deutschland sind somit 6,5 Millionen Menschen oder jeder fünfte Beschäftigte betroffen – bzw. jede fünfte, denn mehrheitlich sind es Frauen, die im Niedriglohnsektor arbeiten. Im Durchschnitt erhalten Niedriglohn-Beschäftigte pro Stunde im Osten brutto 5,60 Euro, im Westen 6,88 Euro – Tendenz im Westen seit 2004 sogar sinkend, im Osten schwankend.

Die Niedriglohnschwelle liegt in Deutschland bei 9,19 Euro – entsprechend der international üblichen Definition von zwei Drittel des mittleren Lohns. Für diesen Stundenlohn oder einen zum Teil erheblich niedrigeren müssen im Westen 19 Prozent aller Beschäftigten arbeiten. Im Osten sind es sage und schreibe 40 Prozent!<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Vgl. Thorsten Kalina/Claudia Weinkopf: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen – zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen, IAQ-Report 5/2009. Würde für West- und Ostdeutschland jeweils eine eigene Niedriglohnschwelle berechnet, so liegt diese bei 7,18 Euro für Ostdeutschland und bei 9,62 Euro für Westdeutschland. Auch bei dieser Berechnung würden etwa 6,5 Millionen Beschäftigte im Niedriglohnsektor arbeiten. Allerdings wären sie anders verteilt: In Ost wie West wären jeweils etwa 22 Prozent der Beschäftigten betroffen. Nur die einheitliche Schwelle verdeutlicht daher das tatsächliche Ausmaß der Niedriglöhne in Ostdeutschland.

## Strukturprobleme Ostdeutschlands

Worin bestehen die Gründe für die relative Stagnation in Ostdeutschland? Oder lässt sich gar nicht mehr von einem einheitlichen Wirtschaftsraum Ostdeutschland reden, da strukturschwache Regionen regionalen wirtschaftlichen Zentren gegenüberstehen? Eine solche Sicht der Dinge vertritt etwa der Vorsitzende des Forums Ostdeutschland der SPD, Jens Bullerjahn: „Die‘ große Lösung für ‚den‘ Osten wird es nicht geben, weil es ‚den‘ Osten nicht mehr gibt. Was wir brauchen, sind passgenaue Antworten auf unterschiedliche Situationen, passend für einzelne Probleme, passend auch für einzelne Regionen, passend am Ende sogar für einzelne Bevölkerungsgruppen.“<sup>5</sup> Tatsächlich zeigt sich jedoch, dass es gerade mit Blick auf die wichtige Kennziffer des BIP pro Kopf berechtigt ist, weiterhin von Ostdeutschland als einem Raum zu sprechen, für den dann auch verallgemeinerbare Aussagen getroffen werden können. Denn die neuen Bundesländer gehören unisono in die Kategorie der Länder mit dem niedrigsten BIP pro Kopf (vgl. die folgende Grafik).



Auch wenn sich die alten und die neuen Bundesländer anhand ihrer unterschiedlichen Wirtschaftskraft klassifizieren lassen, kann angesichts des Grads der ökonomi-

<sup>5</sup> Rede des stellvertretenden Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt Jens Bullerjahn auf dem SPD-Landesparteitag in Halle am 15.9.2007

schen Verflechtung – deutschland- wie europaweit – nicht mehr von der Möglichkeit eines separaten Wegs Ostdeutschlands ausgegangen werden. Zugespitzt formuliert: Ohne Aufschwung West wird auch der Aufbau Ost Stückwerk bleiben.

### *Erblasten der DDR und der Vereinigungspolitik*

Die heutige ostdeutsche Ökonomie leidet unter einer doppelten Erblast. Erstens wies die DDR-Ökonomie einen klaren Rückstand gegenüber der westdeutschen auf, insbesondere der Kapitalstock war verschlissen. Zweitens wurden die Strukturprobleme Ostdeutschlands durch die ökonomische Organisation der Vereinigung noch verstärkt. Die ostdeutsche Wirtschaft ist 1990/91 stärker eingebrochen als die der meisten anderen mittelosteuropäischen Staaten. Hierzu hatte maßgeblich die Währungsunion vom 1. Juli 1990 beigetragen. Die starke D-Mark versetzte der ostdeutschen Wirtschaft einen Aufwertungsschock und verursachte steigende Kosten und wegbrechende Absatzmärkte. Kombiniert mit den durch die übermächtige Konkurrenz westdeutscher Unternehmen rückläufigen Umsätzen und fehlender Gewinne kollabierte ein Großteil der ostdeutschen Betriebe.

Weiter zugespitzt wurde die Schwächung der ostdeutschen Wirtschaft durch die Politik der Treuhandanstalt. Die Treuhandanstalt verfolgte eine systematische Privatisierungspolitik und veräußerte Unternehmen und Betriebe. Damit wurden die Verflechtungen zwischen den ostdeutschen Wirtschaftseinheiten, wie sie für die DDR-Kombinate mit ihrer hohen Fertigungstiefe charakteristisch waren, zugunsten von Beziehungen zu westdeutschen und ausländischen Unternehmen ersetzt. Die Entstehung und Entwicklung eigenständiger kleiner und mittlerer Unternehmen wurde dadurch gehemmt.

### *Ungünstige Unternehmensstruktur*

Insgesamt dienten die großen wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Rahmen der deutschen Einheit vor allem den Interessen westdeutscher Großunternehmen. Ostdeutschland wurde vornehmlich ein Absatzmarkt für westdeutsche Produkte – und ist es bis heute weitgehend geblieben. Dies spiegelt sich auch in der Unternehmensstruktur Ostdeutschlands wider. Unternehmen, Betriebe oder Betriebsteile, die im Rahmen der Privatisierungspolitik der Treuhand an Westunternehmen verkauft wurden, wurden als Filialen in die Unternehmen integriert, die die regionale Markterschließung unterstützen sollten. Dies trug dazu bei, dass die ostdeutschen Unter-

nehmen bzw. Betriebe vornehmlich in Beziehung zu den westdeutschen Muttergesellschaften stehen, und es an einer regionalen Einbindung in Liefer- und Zulieferstrukturen fehlt. Im verarbeitenden Gewerbe wurden insbesondere Arbeitsplätze im Produktionsbereich geschaffen, während Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten primär im Westen erfolgen.

Die weitgehende Abhängigkeit des ostdeutschen Unternehmenssektors offenbart auch ein Blick auf die Zahl der Unternehmenszentralen in Ostdeutschland. Von den 500 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland haben nur sieben ihre Zentrale in Ostdeutschland.<sup>6</sup> Dafür dominieren hier Klein- und Mittelunternehmen (KMU). In dieser Gruppe wiederum sind gerade die Klein- und Kleinstunternehmen bedeutsamer, während die im Westen für Wertschöpfung und Beschäftigung wichtigen Mittelunternehmen weitgehend fehlen.

Diese allgemeinen Probleme der ostdeutschen Unternehmen strahlen auch auf den Dienstleistungssektor aus. In ihm sind ca. 75 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt, eine Zahl, die mit Westdeutschland vergleichbar ist. Einen Rückstand beim Beschäftigungsniveau weisen dabei die Finanzdienstleistungen und wissensintensive unternehmensbezogene Dienstleistungen (z.B. IT-Dienste, Beratung, Marketing) auf, auch wenn sich ihr Anteil an der Bruttowertschöpfung im Osten zwischen 1991 und 2008 von ca. 17 auf ca. 27 Prozent erhöht hat. Dieser Rückstand ist eine Konsequenz der relativen Schwäche des verarbeitenden Gewerbes und seiner spezifischen Struktur in Ostdeutschland. Solchermaßen „verlängerte Werkbänke“ entfalten naturgemäß nur wenig Nachfrage nach Dienstleistungen.

### *Der Staat spart sich kaputt*

Im Vergleich zu Westdeutschland liegt das Beschäftigungsniveau im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands relativ höher. In der öffentlichen Verwaltung existieren bezogen auf die Einwohnerzahl 13 Prozent mehr Arbeitsplätze. Außerdem sind der Bildungsbereich und insbesondere die Kinderbetreuung sehr viel stärker als im Westen ausgebaut.<sup>7</sup>

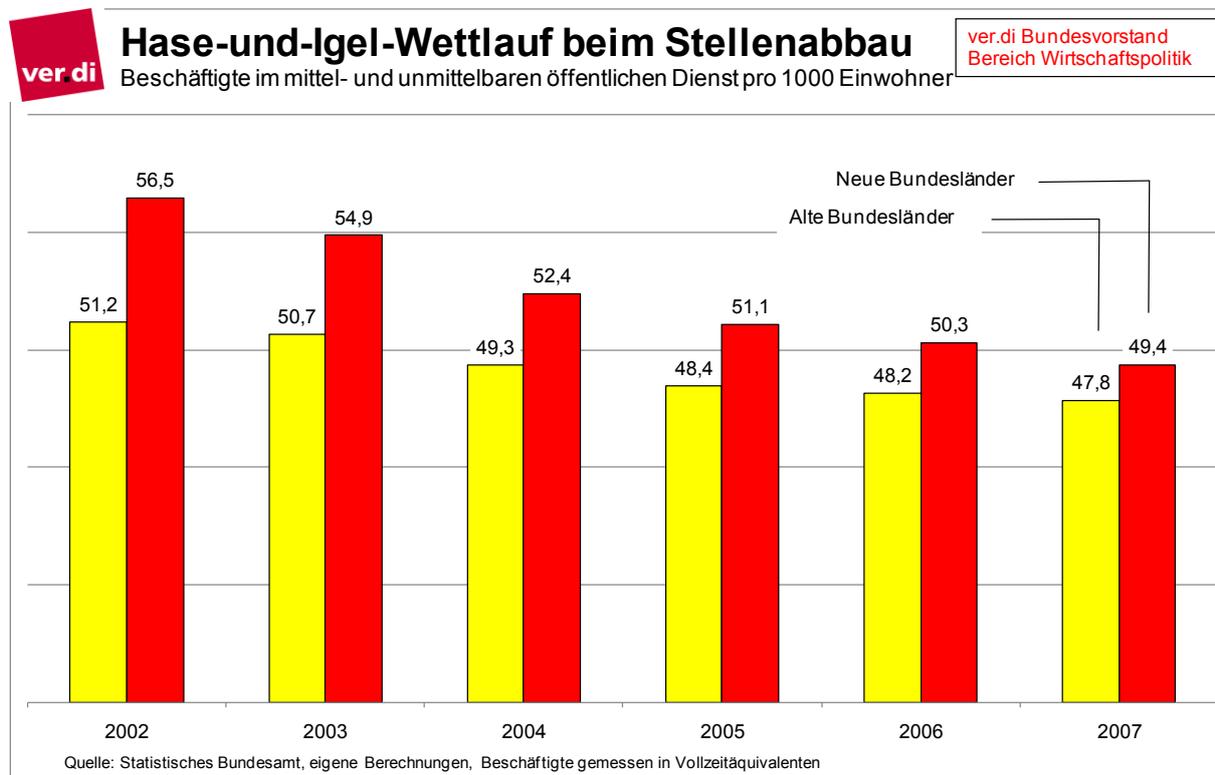
---

<sup>6</sup> Ulrich Busch/Wolfgang Kühn/Klaus Steinitz (2009): Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland, Hamburg

<sup>7</sup> DIW (2007): Beschäftigungspotenziale in ostdeutschen Dienstleistungsmärkten, Berlin

Dieser angebliche „Personalüberhang“ dient als Hauptargument, warum in Ostdeutschland im öffentlichen Dienst seit Jahren massiv gespart wird. Vor dem Hintergrund des parallelen Personalabbaus im öffentlichen Dienst in Westdeutschland hat sich hieraus allerdings ein Wettrennen entwickelt, das dem zwischen Hase und Igel gleicht. Da die öffentlichen Arbeitgeber auch in den alten Ländern umfassend Stellen streichen, müsste in den neuen Ländern immer rabiater gekürzt werden. So lag zum Beispiel 2007 die Anzahl der Beschäftigten im Verhältnis zur Einwohnerzahl in den neuen Ländern auf dem Niveau, wo sie in den alten Ländern nur drei Jahre zuvor gelegen hat. Trotzdem gilt der öffentliche Dienst im Osten nach wie vor als aufgebläht und überdimensioniert.

Die Mär vom aufgeblähten öffentlichen Dienst ist weder für den Osten noch für den Westen richtig. Seit Mitte der 1990er Jahre sind die Personalausgaben des Staates gemessen am Bruttoinlandsprodukt in Gesamtdeutschland um über 20 Prozent gesenkt worden.<sup>8</sup> Inzwischen gibt kein Land in der Europäischen Union weniger für



seine Beschäftigten im öffentlichen Dienst aus als Deutschland. Um sich wieder dem durchschnittlichen europäischen Niveau anzunähern, müssten die Ausgaben für

<sup>8</sup> ver.di Bundesvorstand (2007): Genug gespart! Öffentliche Leistungen stärken, Berlin

öffentlich Beschäftigte um mindestens 50 Prozent steigen. Auch für Ostdeutschland würde dies eine erhebliche Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung bedeuten. Würde der Staat auf dieser Weise seiner gesamtwirtschaftlichen Verantwortung gerecht, hätte dies positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in Ost- wie in Westdeutschland und lokale Nachfrageketten würden gestärkt.

### *Problematische Entwicklung der öffentlichen Haushalte*

Die Haushaltspolitik in den neuen Bundesländern aber lässt das Gegenteil befürchten. Ausgabenkürzungen bei den Länderhaushalten und die Absenkung der Länderzuweisungen an die Kommunen führen zu fortgesetzten Stellenstreichungen und einem kommunalen Investitionsstau. Die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland sind durch den ökonomischen Rückstand ohnehin chronisch unterfinanziert. Erst durch verschiedene staatliche Zuweisungen,<sup>9</sup> die 1/3 der Einnahmen der ostdeutschen Landeshaushalte ausmachen, wird dieser annähernd ausgeglichen.<sup>10</sup> Das Absinken der Solidarpaktmittel und ihr Auslaufen bis 2019 sowie das mit der Schuldenbremse eingeführte Neuverschuldungsverbot für die Bundesländer verengen den zukünftigen haushaltspolitischen Spielraum für öffentliche Investitionen und Beschäftigung noch einmal dramatisch.

### *Wettbewerbsorientierte Strukturpolitik*

Im Zentrum der strukturpolitischen Förderung des Aufbaus Ost steht der Solidarpakt II. Er läuft bis 2019 und umfasst Mittel in Höhe von 156 Milliarden Euro. Davon stehen in Korb II für Fördermaßnahmen durch den Bund 51 Milliarden Euro zur Verfügung. Der Schwerpunkt liegt bei der Investitionsförderung, insbesondere über die noch bis 2013 laufende Investitionszulage, die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und die Mittel aus den EU-Strukturfonds.

In der Ausrichtung der Strukturpolitik ist es in den letzten Jahren zu Verschiebungen gekommen. Neben das Ziel des wirtschaftlichen Ausgleichs zwischen Regionen ist die Förderung regionaler Wettbewerbsfähigkeit getreten. Bei der Förderpolitik erfolg-

---

<sup>9</sup> Hierzu zählen Bundesmittel aus Korb I des Solidarpakts II, die in den Aufbau der Infrastruktur fließen und die geringere kommunale Finanzkraft ausgleichen sollen, sowie Mittel aus dem Länderfinanzausgleich.

<sup>10</sup> Dieter Vesper (2006): Entschuldungsinitiative Ost?, Otto-Brenner-Stiftung, Arbeitsheft 46, Frankfurt a.M.

te eine Abkehr von der gleichmäßigen, nach dem „Gießkannenprinzip“ erfolgenden Förderung hin zu einer Konzentration der Förderung auf Leuchtturmregionen. Dort wird insbesondere die Bildung von Clustern gefördert, also der Aufbau von Netzwerken aus Produzenten, Zulieferern, Dienstleistern und Forschungseinrichtungen. Ziel der Förderpolitik ist, dass die Leuchttürme genug Strahlkraft entwickeln, um der Entwicklung Ostdeutschlands als Ganzem zu dienen.

Diese Umorientierung ist nicht grundsätzlich falsch, bringt aber in ihrer jetzigen Form mehrere Probleme mit sich. Erstens ist die Strahlkraft der Leuchtturmregionen, was die Arbeitslosenquoten oder die BIP-Entwicklung angeht, im Vergleich nicht nur zu westdeutschen Ballungsräumen sondern auch zum westdeutschen Durchschnitt bescheiden. Zweitens drohen strukturschwache Regionen abgehängt zu werden, wenn die Fördermittel zunehmend räumlich konzentriert eingesetzt werden. Die strukturpolitischen Zielsetzungen müssen sich aber weiterhin auch an der grundgesetzlich vorgegebenen Aufgabe orientieren, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik zu garantieren. Drittens kommen in der heutigen Strukturpolitik die Interessen von Lohnabhängigen und ihren Interessenvertretungen nicht vor. Entsprechend spielt bei der Vergabe bundespolitischer Fördermittel wie der GA die Qualität der geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze keine Rolle.<sup>11</sup> Am Beispiel der Call-Center-Branche lässt sich zeigen, wie problematisch eine solche Förderpolitik ist: Zwischen 2005 und 2008 sind allein GA-Fördermittel in Höhe von ca. 47 Millionen Euro an Call-Center überwiegend in Ostdeutschland geflossen. Die in der Branche gezahlten Löhne aber sind so niedrig, dass von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten neun Prozent und den geringfügig Beschäftigten 18 Prozent als Aufstocker zusätzlich auf Leistungen aus der Grundsicherung angewiesen sind.<sup>12</sup> So subventioniert der Staat schlechte Arbeit gleich doppelt.

---

<sup>11</sup> Astrid Ziegler (2009): Strukturpolitik in der Krise – Mehr als Standortwettbewerb und Innovationsförderung; in: WSI-Mitteilungen, H.5, 260-267

<sup>12</sup> BMAS (2009): Antwort auf kleine Anfrage der Fraktion Die Linke zu „Arbeitsbedingungen in der Call-Center-Branche – Mitbestimmung und die Notwendigkeit eines Mindestlohns“, Berlin

## **Für einen Aufbau Ost nach sozial-ökologischen Kriterien**

Entgegen der vom Ostbeauftragten der Bundesregierung Wolfgang Tiefensee bei der Präsentation des Jahresberichts zum Stand der Deutschen Einheit 2009 geäußerten Behauptung, „Ostdeutschland hat sich hervorragend entwickelt“,<sup>13</sup> muss der Aufbau Ost als Nachbau West als gescheitert bezeichnet werden. Ein Neuanfang ist notwendig. Dieser soll sich am Leitbild eines sozial-ökologischen Umbaus der gesamten deutschen Volkswirtschaft orientieren. Wesentlich ist dabei, öffentliche Investitionen in Bildung, ökologischen Umbau, Gesundheit und Soziales auszubauen, hochwertige öffentliche und private Dienstleistungen zu fördern und gute Arbeit in den Mittelpunkt von Struktur- und Innovationspolitik zu stellen. Entlang dieser allgemeinen Orientierung müssen jeweils spezifische Lösungen für ostdeutsche Regionen gefunden werden.

### *Inhaltliche Schwerpunkte des Leitbilds*

ver.di sieht in der globalen Herausforderung des Klimawandels eine Chance für den ökologischen, ressourcenschonenden Umbau der Produktion, die Förderung von Umwelttechnik und regenerativen Energien, den Ausbau ökologischer Dienstleistungen etwa im Verkehrssektor und die Orientierung auf regionale Wirtschaftskreisläufe. Hierfür benötigen wir ein Zukunftsinvestitionsprogramm, das bis 2011 jährlich 75 Mrd. Euro und dann jährlich 50 Mrd. Euro zur Verfügung stellt.<sup>14</sup> Durch eine Politik des runden Tisches, an dem alle Bundesländer teilnehmen, ist dafür zu sorgen, dass diese öffentlichen Investitionen Wachstum und Beschäftigung in ganz Deutschland fördern.

Neben dem ökologischen Umbau sind Bildungsinvestitionen ein weiterer wichtiger Baustein unseres Zukunftsinvestitionsprogramms. Die Ausstattung mit öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen in Ostdeutschland kann hier als Vorbild für Westdeutschland dienen. Allerdings haben die massiven Personaleinsparungen bei öffentlichen Ausgaben in Ostdeutschland an Bildungseinrichtungen bereits ihre Spuren hinterlassen: In Kitas in Ostdeutschland entfernt sich der Fachpersonalschlüssel, der

---

<sup>13</sup> Bundesregierung (2009): Stand der Deutschen Einheit, Pressemitteilung

<sup>14</sup> ver.di (2009): Sozialökologisch umsteuern – solidarisch finanzieren, Berlin

sich bis 2013 bundesweit bei 1:3 bis 1:5 bei unter Dreijährigen und 1:5 bis 1:8 bei Drei- bis Fünfjährigen befinden soll, von seinem Ziel und liegt derzeit bei 1:12,5.<sup>15</sup>

Gerade Ostdeutschland benötigt angesichts der demographischen Entwicklung und der Abwanderung junger Menschen eine Bildungs- und Qualifizierungsoffensive. Strukturpolitische Förderungen sollten hier zukünftig einen Schwerpunkt haben. Um dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen, müssen die öffentlichen Investitionen in Kinderbetreuung, Schulen und Hochschulen aus- und nicht abgebaut werden. Gleichzeitig sind sozial selektiv wirkende Elemente des Bildungssystems, wie das dreigliedrige Schulsystem oder Studiengebühren, abzuschaffen. Die Arbeitgeber sind bei der Ausbildung in die Pflicht zu nehmen. Wer nicht oder nicht ausreichend ausgebildet, muss hierfür in Form der Ausbildungsumlage zahlen. Zur Unterstützung der Ausbildung durch kleine Unternehmen sollen Ausbildungsverbände stärker gefördert werden.

### *Neuausrichtung der Strukturpolitik*

Zur wirtschaftspolitischen Umsetzung eines sozial-ökologischen Umbaus in Ostdeutschland muss die Strukturpolitik neu ausgerichtet werden. Dabei geht es erstens um die finanzielle Grundlage. Als zentrales Mittel der Strukturpolitik in West und Ost soll die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) aufgestockt werden. In den letzten zehn Jahren sind die GA-Mittel jährlich im Schnitt um 100 Mio. Euro gekürzt worden. Mit dem Konjunkturpaket II werden einmalig für 2009 200 Mio. zusätzlich bereitgestellt. Dies ist aber nicht ausreichend. Stattdessen muss sie über einen Zeitraum von vier Jahren jährlich um mindestens 250 Mio. Euro steigen, damit das Niveau der späten neunziger Jahre wieder erreicht wird.

Zweitens ist die Förderung stärker als bisher auf Forschung und Entwicklung, Beschäftigtenqualifizierung und - unter dem Gesichtspunkt einer ökologisch umgebauten Wirtschaft - zukunftssträchtige Branchen zu konzentrieren. Ziel ist es, eine wissensintensive, auf Produkt- und Prozessinnovationen basierende Wirtschaft aufzubauen. Innovationen aber hängen nicht nur von Investitionen in Forschung und Entwicklung ab, sondern werden von qualifizierten und motivierten Beschäftigten geschaffen. Demgegenüber sollten Fördermittel für ökologisch fragwürdige Investitio-

---

<sup>15</sup> AG Alternative Wirtschaftspolitik (2009): Memorandum 2009, Köln

nen in die Verkehrsinfrastruktur, wie den Bau zusätzlicher Straßen oder von Regionalflughäfen, zurückgefahren werden.

Drittens muss die Förderung von Leuchtturmregionen ergänzt werden durch eine bessere Vernetzung dieser mit strukturschwachen Regionen bzw. die Entwicklung von Konzepten für eine eigenständige Entwicklung strukturschwacher Regionen. In strukturschwachen Regionen könnten über den Aufbau einer auf regenerativen Ressourcen basierenden dezentralen Energieversorgung oder die Förderung des ökologischen Landbaus regionale Wirtschaftskreisläufe gestärkt werden.

Viertens sollte zur Entwicklung Ostdeutschlands die Kooperation zwischen den politisch Verantwortlichen ausgebaut werden. Es sollten bundesländerübergreifende Strategien zum Aufbau Ost entwickelt werden, um Überschneidungen von Branchenprofilen zu verringern und ein „Subventionsnomadentum“, bei dem Unternehmen durch regelmäßige Verlagerung in andere Bundesländer weitere Fördermittel abgreifen, zu verhindern. Außerdem kann auf bundesländerübergreifender Ebene ein Leitbild für die wirtschaftliche Entwicklung nach sozial-ökologischen Kriterien entwickelt werden, welches dann in regional zu konkretisierenden Konzepten umgesetzt wird.

Fünftens muss in der Strukturpolitik in Ostdeutschland das Prinzip der „guten Arbeit“ ins Zentrum gerückt werden. Eine staatliche Förderung von Arbeitsplätzen darf nur erfolgen, wenn reguläre, existenzsichernde, sozialversicherte und mitbestimmte Arbeitsplätze geschaffen werden.<sup>16</sup>

### *Für eine solidarische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik*

Der ökonomische Rückstand Ostdeutschlands und die neoliberale Politik des Sozialabbaus haben zu einer verheerenden sozialpolitischen Situation in den neuen Bundesländern geführt. Die Arbeitslosigkeit ist doppelt so hoch wie im Westen, knapp 20 Prozent der Bevölkerung sind durch Armut bedroht<sup>17</sup> und das durchschnittliche Brut-

---

<sup>16</sup> Einige Bundesländer haben Regelungen für die Strukturpolitik getroffen, die über die nationalen oder europäischen Bestimmungen hinausgehen. Dies gilt etwa für Mindestentgelte (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) oder die Nichtförderung von Leiharbeit (Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). vgl. Astrid Ziegler (2009): Strukturpolitik in der Krise – Mehr als Standortwettbewerb und Innovationsförderung; in: WSI-Mitteilungen, H.5, 260-267

<sup>17</sup> Nach Definition der EU gilt als von Einkommensarmut bedroht, wer weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens zur Verfügung hat.

to-Entgelt für Niedriglohnbeschäftigte liegt unter fünf Euro. In dieser Situation haben die Einführung eines bundesweiten, einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns von 7,50 Euro, der schnell auf 9 Euro steigen muss, sowie die Anhebung des Regelsatzes der Grundsicherung auf 435 Euro, hohe Priorität.

In der rentenpolitischen Diskussion zu den Ostrenten werden häufig eine Angleichung der aktuellen Rentenwerte und die Abschaffung der Höherbewertung von Beitragszeiten im Beitrittsgebiet erwogen. Diesen Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, dass der Aufholprozess in den neuen Bundesländern abgeschlossen ist und daher das Rentenrecht vereinheitlicht werden kann. Tatsächlich ist der Aufholprozess jedoch alles andere als abgeschlossen. Daher sind die Hochwertung von Entgeltpunkten in den neuen Ländern und eine besondere Beitragsbemessungsgrenze (Ost) weiterhin notwendig. ver.di tritt dafür ein, dass die verschiedenen Rechengrößen, die bisher eine Höherbewertung ermöglichten, beibehalten und durch einen Angleichungszuschlag ergänzt werden, der die Differenz zwischen dem aktuellen Rentenwert Ost und dem aktuellen Rentenwert West gestuft ausgleicht.

Darüber hinaus erscheint ein Umlenken bei der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland besonders dringlich. Dort fristen öffentliche Beschäftigungsprogramme wie die Job-Perspektive oder der Kommunal-Kombi<sup>18</sup>, die existenzsichernde und sozialversicherte Beschäftigung ermöglichen, ein Schattendasein, da sie von Ein-Euro-Jobs (den sogenannten „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“), die diese Kriterien nicht erfüllen, an den Rand gedrängt werden. Im Jahresdurchschnitt 2008 haben ca. 110.000 Personen in Ostdeutschland Ein-Euro-Jobs ausgeübt. Ostdeutschland bildet damit mit einem Anteil von 42 Prozent einen Schwerpunkt bei den Ein-Euro-Jobs.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Bei der JobPerspektive existiert für Langzeitarbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige über 18 Jahren mit besonderen Vermittlungshemmnissen eine besondere Arbeitgeberförderung. Der Beschäftigungszuschuss beträgt maximal 75 Prozent des gezahlten tariflichen bzw. ortsüblichen Bruttoentgelts sowie des pauschalierten Anteils des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung. Beim Kommunal-Kombi können Kommunen mit besonders hoher Langzeitarbeitslosigkeit sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schaffen, die sich an den tariflichen bzw. ortsüblichen Standards orientiert. Träger sind meistens die Kommunen selbst.

<sup>19</sup> DGB Bundesvorstand (2009): Praxis und neue Entwicklungen bei 1-Euro-Jobs, Arbeitsmarkt aktuell, 4/2009

---

ver.di fordert die Abschaffung der Ein-Euro-Jobs, da sie reguläre Beschäftigung verdrängen und Lohndumping fördern. Sie müssen in existenzsichernde, sozialversicherte, arbeitsrechtlich geschützte, tariflich vergütete Beschäftigungsverhältnisse überführt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung wird insbesondere in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und für am Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Personengruppen benötigt. Die Bezuschussung von öffentlich geförderter Beschäftigung muss so gestaltet werden, dass reguläre Arbeit nicht verdrängt wird.