

Die deutsche Schocktherapie

Der deutsche Sonderweg und die Transformation Ostmitteleuropas

Von **Philipp Ther**

Historische Jubiläen bringen es mit sich, dass der Blick auf die Geschichte noch stärker als sonst von der Gegenwart geprägt wird. Nach dem Siegeszug der Rechtspopulisten in den vergangenen Jahren fällt der Rückblick auf die – mit Hannah Arendt – liberalen Revolutionen von 1989 und vor allem die darauffolgende neoliberale Transformation zwangsläufig kritischer aus als 2009.¹ Zum zwanzigjährigen Jubiläum des vermeintlichen Annus Mirabilis richtete die Bundesrepublik vor dem Brandenburger Tor in Berlin ein großes Fest der Freiheit aus. Aus diesem Anlass durften Künstler nachgebaute Mauerstücke aus Kunststoff gestalten, die dann nacheinander umstürzten. Diese Inszenierung der Domino-Theorie über das Ende des Kommunismus wirkte wie ein unfreiwilliger Hinweis auf die globale Finanzkrise. Letztlich konnte ein Domino-Effekt nach der Pleite von Lehman Brothers auf andere Banken ebenso vermieden werden wie der Zusammenbruch ganzer Volkswirtschaften in Osteuropa. Doch die Finanzkrise und die darauffolgende Eurokrise, die vor allem Südeuropa hart getroffen hat, delegitimierten die nach 1989 geschaffene Ordnung und stellten die europäische Integration, die man in mancher Hinsicht als Globalisierung im Kleinen betrachten kann, in Frage. Gemessen daran war der Rückblick von 2014, 25 Jahre nach 1989, erneut erstaunlich positiv. Der Harvard-Ökonom Andrei Shleifer und der kalifornische Politologe Daniel Treisman überschrieben 2014 ihren Rückblick auf die Transformation mit dem Titel „Normal Countries“.²

Wenn man sich der bleiernen Stimmung in der Tschechoslowakei in der Zeit der sogenannten Normalisierung nach der Niederschlagung des Prager Frühlings erinnert, wird man das Wort normal allerdings nur mit Anführungszeichen gebrauchen. Was als „normal“ gilt, hängt stets von der gesellschaftlichen und politischen Ordnung ab. Shleifer und Treisman meinten damit die synchrone Entwicklung zu freien Marktwirtschaften und zu liberalen Demokratien, und sie bestätigten so unausgesprochen Francis Fukuyamas These vom Ende der Geschichte. Dank einer umfassenden Modernisierung, so das Autorenduo, befinde sich „der Osten“ (die Beständigkeit dieser

1 Vgl. Philipp Ther, *Das andere Ende der Geschichte. Über die große Transformation*, Berlin 2019.

2 Andrei Shleifer und Daniel Treisman, *Normal Countries. The East 25 Years After Communism*, in: „Foreign Affairs“, 6/2014, S. 92-103.

Raumkategorie nach dem Ende des Kalten Krieges lässt sich wohl nur durch ihre selbstbestätigende Funktion für „den Westen“ erklären) auf einem guten Weg. Als die beste Variante der Transformation priesen Shleifer und Treisman radikale statt graduelle Reformen an.

Wenn heute in der englischsprachigen Literatur von der postkommunistischen Transformation im östlichen Europa die Rede ist, fällt ein Land dabei meist heraus, obwohl es als ein weiteres Testgelände für eine Schocktherapie betrachtet werden kann: die ehemalige DDR. Dieses Fallbeispiel ist auch deshalb so interessant, weil es deutlich macht, dass die Transformation nicht an der ehemaligen Teilungsgrenze Europas haltmachte, sondern dass das ihr zugrunde liegende ökonomische Denken und die davon beeinflusste Wirtschaftspolitik auf den Westen zurückwirkten. Dieses Feedback wird im Folgenden als Kotransformation bezeichnet, die Deutschland wegen der Vereinigung besonders stark prägte. Insofern ist die Bundesrepublik ein Sonderfall, der jedoch umso mehr eine nähere Betrachtung lohnt.

Vom Niedergang zum Aufschwung

Seit der relativ raschen Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 wird Deutschland international als wirtschaftliches Erfolgsmodell wahrgenommen. Doch wie schnell Aufschwung und Niedergang einander ablösen können, zeigt der Rückblick auf die späten 1990er Jahre. 1999 bezeichnete der „Economist“ Deutschland als „den kranken Mann des Euro“.³ Damals schien die Bundesrepublik in einem Teufelskreis aus geringem Wachstum, steigender Arbeitslosigkeit und Staatsschulden gefangen.⁴ Die damalige Krise war nicht zuletzt eine Folge der wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Jahres 1990.

In den 1990er Jahren wurde reflexhaft der bankrotten DDR die Schuld an den wirtschaftlichen Problemen in Ostdeutschland gegeben. Doch dabei wird übersehen, dass die Hauptakteure der Transformation in Deutschland aus dem Westen kamen. Das lag am Verlauf der deutschen Vereinigung, der einen weitgehenden Austausch der Eliten in Ostdeutschland zur Folge hatte. Insofern kann man die Probleme bei der Transformation Deutschlands nicht nur der DDR oder der SED anlasten, wie das nach 1989 auch aus wahltaktischen Gründen geschah. Die Wahlerfolge der AfD in den ostdeutschen Ländern und zuletzt die Geschichte der Treuhand des Bochumer Historikers Marcus Böick haben eine überfällige Debatte über vermeidbare Fehler bei den Reformen und insbesondere der Privatisierung ausgelöst.⁵ Man sollte sich vor allem als Historiker hüten, die „wisdom of hindsight“ zu strapazieren, aber man soll auch nicht so tun, als wären die konkreten Reformen „alternativlos“ gewesen, wie das nach 1989 im Argumentationsmodus von Margaret That-

3 Vgl. The sick man of the euro, in: „The Economist“, 3.6.1999.

4 Vgl. dazu Philipp Ther, Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Berlin 2016; sämtliche in diesem Aufsatz zitierten Quellen und Wirtschaftsdaten beruhen auf den Forschungen zu diesem Buch.

5 Vgl. Marcus Böick, Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung 1990-1994, Göttingen 2018.

cher oft behauptet wurde. Die Wirtschaftsreformen in den „fünf neuen Ländern“ zielten auf eine rasche Angleichung an den Westen ab. Der Ausgang des Kalten Krieges wurde nicht nur in der Bundesrepublik, sondern im gesamten Westen als Bestätigung des eigenen Systems verstanden. Bald darauf verabschiedeten der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und das US-Finanzministerium den *Washington Consensus*. Dieses ökonomische Standardrezept für Krisenstaaten, den mosaischen Geboten gleich als Dekalog formuliert, war zunächst für die schuldengeplagten Länder Lateinamerikas gedacht, wurde dann aber vor allem im postkommunistischen Europa angewandt. Am Anfang stand die makroökonomische Stabilisierung, faktisch bedeutete das in allen Fällen ein Sparprogramm, gefolgt von der Triade Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung. Gegen Ende wirbt der Dekalog für „Foreign Direct Investments“ bzw. den globalen Finanzkapitalismus.

Das globale Jahr 1989

Der Washington Consensus war neben der Demokratisierung Chiles Teil des globalen Umbruchs von 1989. Chile ist insofern wichtig, als dort Ratgeber aus dem Umfeld der Chicago School of Economics wirkten (Milton Friedman hielt sich dabei zurück, um sich nicht durch zu große Nähe zu Diktator Augusto Pinochet zu kompromittieren). Der lange Aufschwung nach der lateinamerikanischen Schuldenkrise von 1982 wurde daher im Ausland überwiegend der radikalen Privatisierung, internen und externen Liberalisierung und Deregulierung zugeschrieben (nur die lukrativen Kupferminen blieben in Staatsbesitz). Chile markiert den Beginn der neoliberalen „success stories“, die dann stark auf das postkommunistische Europa einwirkten. Bei näherer Betrachtung ist es fraglich, ob man den bis zur Asienkrise von 1998 anhaltenden Aufschwung des lateinamerikanischen Staates eher auf die neoliberale Wirtschaftspolitik unter Pinochet zurückführt oder auf die christ- und sozialdemokratische Wirtschaftspolitik nach 1989, mit der durch eine aktive Bekämpfung der Armut und Steigerung der Kaufkraft ein „soziales Equilibrium“ angestrebt wurde.⁶

Die Ideen des Washington Consensus wurden in Europa schneller aktuell, als dessen Urheber ahnen konnten. Im Juni gewann die Solidarność die ersten freien Wahlen in Polen haushoch, die Kommunisten überließen der Opposition nur zu gerne das Finanzministerium, damit sie für die wirtschaftliche Misere verantwortlich gemacht würde (was dann bei den Parlaments-

6 Die Formulierung stammt von Alejandro Foxley, dem ersten postdiktatorischen Wirtschaftsminister, der in seinen Ansichten von der katholischen Soziallehre geprägt war. Vgl. zu seinen Reformkonzepten diverse Unterlagen, die im Archiv der Weltbank in den Beständen über Chile aufzufinden sind, hier konkret ein 11seitiges Manifest aus dem Jahr 1988 und die Gesprächsprotokolle anlässlich eines Besuchs bei der Weltbank im Jahr 1989 im World Bank Archive, World Bank File 16435 (Chile – Lending, Economy and Program (LEAP) – General – Volume 2), den Anhang zum Weltbankbericht vom 18.10.1988 sowie World Bank File 16436 (Chile – Lending, Economy and Program (LEAP) – General – Volume 3), Bericht vom 30.10.1989 [sämtliche hier zitierte Akten der Weltbank sind ohne Pagination]. Vgl. zur chilenischen Wirtschaftspolitik und der Wende von 1989 auch Ricardo Ffrench-Davis, *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, London 2010.

wahlen von 1993 tatsächlich geschah). Der erste postkommunistischen Finanzminister, Leszek Balcerowicz, entwickelte im Herbst des Jahres 1989 einen Reformplan, der bald nach ihm benannt wurde. An erster Stelle stand die makroökonomische Stabilisierung, denn Polen litt unter einer hohen Inflation, die sich zu einer Hyperinflation auszuweiten begann, untragbaren Auslandsschulden (mehr als 70 Prozent des BIP, die Abzahlung war schon aufgrund des Defizites in der Handelsbilanz unmöglich) und anderen Folgen seiner dysfunktionalen Planwirtschaft.

Da die polnische Version der Perestroika (die Wilczek-Reformen) gescheitert war, hatte sich bereits Ende 1988 die Stimmung unter prominenten Experten in Richtung radikale Reformen entwickelt. Die Wochenzeitung „Polityka“ berichtete schon 1988 über einen wachsenden Einfluss der „östlichen Thatcheristen“. ⁷ Ähnlich wie der Washington Consensus strebte der Balcerowicz-Plan eine breit angelegte Privatisierung und eine möglichst rasche Liberalisierung des Binnenmarkts und seine Öffnung zum Weltmarkt an. Obwohl klar war, dass die Reformen zu massiven sozialen Einschnitten und Entlassungen führen würden sowie mit einem Lohnbegrenzungs-gesetz flankiert waren, stimmten ein Großteil des linken Flügels der Solidarność und Anhänger der katholischen Soziallehre zu. Daher kann man von einem *Warsaw Consensus* sprechen, der wie sein Vorbild in zehn Punkte gegliedert bzw. als Dekalog formuliert war. ⁸

Über die Auswirkungen der Reformen lässt sich streiten: Die Inflation konnte tatsächlich unter Kontrolle gebracht werden, doch das BIP ging 1990 und 1991 um insgesamt 18 Prozent zurück, die Industrieproduktion sank um fast ein Drittel, die Lohnbegrenzungen dämpften die Nachfrage nachhaltig. Außerdem entstand ein Heer an Arbeitslosen: 1992 waren 2,3 Millionen Polen bzw. 13,5 Prozent der Erwerbstätigen ohne Beschäftigung. ⁹ Kritiker wie der spätere postkommunistische Finanzminister Grzegorz Kołodko sprachen daher von einem „Schock ohne Therapie“. ¹⁰ Manche internationale Experten hätten sich sogar einen noch radikaleren Kurs gewünscht, Balcerowicz hingegen machte gewisse Zugeständnisse, beispielsweise verlangsamte er die Privatisierung von Großbetrieben und verhielt sich somit alles in allem pragmatisch. Da ab 1992 das Wirtschaftswachstum wieder ansprang und sich Polen als erstes Ostblockland von der tiefen Rezession von 1989 bis 1991 erholte, wurde die Schocktherapie international als Erfolg rezipiert. Auf politischer Ebene war sie das nicht, die aus der Solidarność hervorgegangenen Parteien verloren die Wahlen von 1993 gegen die Postkommunisten.

7 Vgl. Marek Borkowski, „Sprzedać, oddać, wydzierżawić“, in: „Polityka“, 3.12.1988, S. 1 und 4.

8 Vgl. zur zeitgenössischen Begründung der Reformen Leszek Balcerowicz, 800 Dni Szok Kontrolowany. Zapis: Jerzy Baczynski, Warschau 1992. In diesem Buch verwendete Balcerowicz auch den Begriff „Schock“, den er 1989 klugerweise noch vermieden hatte. Vgl. zur Konzeption der radikalen Reformen aus Sicht der amerikanischen Berater David Lipton und Jeffrey D. Sachs, Poland's economic reform, in: „Foreign Affairs“, 3/1990, S. 47-66.

9 Vgl. die Zahlen in WIIW Handbook 2012, Countries by indicator, Table II/1.7. Balcerowicz war im Dezember 1989 von einem leichten Rückgang der Nachfrage und einem begrenzten Anstieg der Arbeitslosigkeit ausgegangen. Vgl. Albo szybko, albo wcale, in: „Polityka“, 2.12.1989, S. 1 und 5 (hier vor allem Spalte 2 auf S. 1).

10 Vgl. dazu auch dessen später übersetztes Buch Grzegorz Kołodko, From Shock to Therapy. The Political Economy of Postsocialist Transformation, Oxford 2000.

Allerdings nahmen diese anders als versprochen die Reformen nicht zurück, sondern milderten diese nur ab.

Nun zählten der deutsche Finanzminister von 1989, Theo Waigel, und der Architekt der Einheitsverträge, Wolfgang Schäuble, nicht zu den Anhängern der neoliberalen *Chicago School of Economics* oder einer Schocktherapie, sondern waren Ordoliberaler. Doch abgesehen von der sozialen Abfederung, einer stärkeren staatlichen Regulierung und dem System der kollektiven Tarifverträge deckten sich die Reformkonzepte weitgehend. In der Tschechoslowakei hatte die Chicago School direkten Einfluss, so reiste der Nobelpreisträger Milton Friedman 1990 durch Ostmitteleuropa und fand insbesondere im damaligen Finanzminister Václav Klaus einen begeisterten Anhänger.¹¹ Dessen Modell der Kupon-Privatisierung wurde wiederum in Russland aufgenommen, funktionierte dort jedoch nicht und führte zum Aufkommen der Oligarchen, die bis heute die russische Wirtschaft dominieren.

Schocks für die deutsche Wirtschaft

Radikale Wirtschaftsreformen lassen sich am leichtesten durchsetzen, wenn die jeweiligen Volkswirtschaften vor dem Zusammenbruch stehen. Das war im letzten Jahr der DDR zweifelsohne der Fall. Der Wechselkurs der Ostmark zur DM sank im Herbst 1989 auf 7:1 und im Winter zeitweise noch tiefer, dadurch waren die hohen Auslandsschulden Ostdeutschlands nicht mehr bezahlbar. Im Verfall der Ostmark spiegelten sich die wirtschaftlichen Probleme der DDR und die schlechten Erwartungen bezüglich ihrer Zukunft wider. Die Abwertung war jedoch schon seit Langem in Gang gekommen. Während die DDR in den 1980er Jahren offiziell und beim Zwangsumtausch für Westdeutsche auf der Parität der Ostmark beharrte, halbierte die Außenhandelsbank der DDR den internen Verrechnungskurs zur DM (konvertierbar war die Ostmark wie die anderen Ostwährungen nicht). 1988 betrug der strikt geheim gehaltene Kurs nur noch 4,40 Ostmark für eine DM, weil die DDR ihre Waren lediglich zu diesem billigen Umtauschkurs absetzen konnte.

Illegale Geldwechsler bezahlten in den Hinterhöfen von Ostberlin oder Leipzig den ungefähr gleichen Kurs, der Schwarzmarkt bildete die ökonomischen Verhältnisse somit besser ab als die offiziellen Wechselkurse. Der Verfall der Ostmark nach der Öffnung der Mauer bedeutete, dass die ohnehin niedrigen Gehälter und Löhne in der DDR weiter entwertet wurden. Ähnlich wie in Polen oder der Tschechoslowakei konnte schon eine Tankfüllung Benzin oder eine kaputte Waschmaschine die Haushaltskasse einer Familie aus dem Lot bringen. Auch dieser wirtschaftliche Absturz und die allgemeine Verunsicherung erklären, warum der Ruf „Wir sind ein Volk“ im Herbst und Winter 1989/90 immer lauter wurde.

¹¹ Vgl. dazu eine Fernsehdokumentation mit dem Titel „Free to Choose“, die Friedman 1990 für den öffentlich-rechtlichen Sender PBS produzierte. In Folge 4 „Freedom and Prosperity“ reiste Friedman nach Ostmitteleuropa, dort durfte dann Václav Klaus auftreten, der wie ein Lehrling die Lehren des Meisters bestätigte. (Die Sendung ist im Internet zugänglich unter www.youtube.com/watch?v=l2h5OR1QX3Y, der Auftritt von Klaus beginnt ab Minute 20.)

Im Frühjahr 1990 kursierte bereits ein anderer Slogan: „Kommt die DM, bleiben wir, kommt sie nicht, geh’n wir zu ihr!“ Der letzte Halbsatz bezog sich auf die drohende Massenauswanderung wegen der wirtschaftlichen Misere der DDR. Im ostdeutschen Wahlkampf von 1990 bot die CDU einen naheliegenden Ausweg an: eine schnelle Wiedervereinigung und auf dem Weg dorthin die Wirtschafts- und Währungsunion. Die CDU hielt dieses Wahlversprechen, schon am 1. Juli 1990 war die Wohlstandsikone D-Mark auch im Osten das offizielle Zahlungsmittel – was damals in Berlin, Leipzig und anderen Städten mit Freudenfesten gefeiert wurde. Doch wie kam es angesichts der rapiden Abwertung der Ostmark nach dem Mauerfall zum Wechselkurs von 1:1?

Die Bundesbank warnte vor dem ökonomischen Risiko einer zu starken Aufwertung und trat für einen Kurs von 2:1 ein (der dann für Sparguthaben ab 4000 Mark tatsächlich eingeführt wurde). Vertreter der DDR-Staatsbank argumentierten sogar für einen Kurs von 7:1, weil das der wirtschaftlichen Leistungskraft entsprochen und der ostdeutschen Wirtschaft ermöglicht hätte, mit der westdeutschen Industrie zu konkurrieren.¹² Aber letztlich fällt die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl eine politische Entscheidung. Die drohende Massenabwanderung von Ost nach West war das immer wieder bemühte Argument, das die Situation in Deutschland in der Tat von den anderen postkommunistischen Staaten unterschied.

Wegen der Fokussierung auf die nationale Einheit und der traditionellen Orientierung der bundesdeutschen Eliten auf den Westen wurde in den internen und öffentlichen Debatten vielfach übersehen, was in der unmittelbaren Nachbarschaft der Bundesrepublik geschah. Die Währung der Tschechoslowakei, neben der DDR der wohlhabendste Ostblockstaat, sank im Winter 1989/90 ebenfalls drastisch. Der Kurs fiel auf den dreifach niedrigeren Schwarzmarktkurs, das waren etwa 15 Kronen für eine DM. Im Unterschied zur Bundesregierung nahm die tschechoslowakische Regierung diese Abwertung hin. Der Finanzminister Václav Klaus wollte ähnlich wie in Polen und Ungarn mit einer verbilligten nationalen Währung den Export ankurbeln, die ehemals sozialistischen Großbetriebe retten und die Arbeitslosigkeit niedrig halten. Diese Strategie funktionierte bis zur tschechischen Bankenkrise von 1996 recht gut. Während die Abwertung die Exporte der Tschechoslowakei etwa um den Faktor Drei verbilligten (sofern man den offiziellen Wechselkurs als Ausgangspunkt nimmt), bedeutete die Währungsunion für die ostdeutsche Wirtschaft eine vierfache Verteuerung ihrer Ausfuhren gegenüber dem Verrechnungskurs von 1988. Damit war vorherbestimmt, dass ostdeutsche Produkte – man könnte symbolisch einen PKW der Marke Wartburg herausgreifen – niemals mit einem Škoda oder anderen tschechischen Waren konkurrieren konnten und sich Produktionsverlagerungen in der Industrie meistens über Ostdeutschland hinweg ereignen würden. Auf die Währungsunion folgte ein zweiter Schock für die ostdeutsche Wirtschaft, die rasche

12 Vgl. zur Berechnung des Umtauschkurses Gerlinde Sinn und Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen ²1992, S. 54-64. Vgl. zum Vorschlag der DDR-Staatsbank „Eine einzige Schweinerei“, Interview mit Edgar Most, www.deutschlandfunk.de, 28.2.2015.

Liberalisierung des Außenhandels. Durch den Beitritt zur Bundesrepublik und zugleich zur EG fielen – wie im *Washington Consensus* prinzipiell vorgesehen – sämtliche Handelsschranken. Diesem Konkurrenzdruck war die ostdeutsche Wirtschaft nicht gewachsen. So gesehen war es für die anderen postkommunistischen Staaten in Ostmitteleuropa ein Vorteil, dass sie der EU erst 2004 beitraten. Aber auch diese Integration in den europäischen Binnenmarkt und den Weltmarkt erfolgte unter weit weniger geschützten Bedingungen als der wirtschaftliche Wiederaufbau Westeuropas und das Wirtschaftswunder in der Bundesrepublik in den drei Jahrzehnten nach 1945.

Ein deutscher Sonderweg

Eine dritte Besonderheit der deutschen Transformation war die radikale Privatisierung, bei der ein grundlegender Marktmechanismus außer Acht gelassen wurde. Zeitweilig unterstanden der Treuhand als Privatisierungsbehörde 12534 Unternehmen mit mehr als vier Millionen Beschäftigten. Allein bis Ende 1992, also in einem Zeitraum von nur zwei Jahren, wurden mehr als 10000 Betriebe verkauft.¹³ Wenn derart viele Unternehmen auf den Markt geworfen werden, muss deren Preis drastisch sinken. So kam es statt des erwarteten Gewinns von rund 600 Mrd. DM zu einem Treuhand-Verlust von 270 Mrd. DM, pro (ehemaligen) DDR-Bürger waren das mehr als 15000 DM. Ende 1994 verkündete die Bundesregierung mit Stolz die Auflösung der Treuhand, weil die Privatisierung nunmehr abgeschlossen sei. Doch bei den meisten privatisierten Unternehmen wurde die Produktion einfach eingestellt, in den von der Treuhand verkauften Betrieben blieb nur jeder vierte Arbeitsplatz erhalten. Diesen Strukturbruch haben vor allem Städte mittlerer Größe, deren Wohlstand von wenigen großen Fabriken abhing, bis heute nicht verkraftet. Polen und Tschechien gingen bei der Privatisierung der großen Staatsbetriebe behutsamer vor, verkauften jedoch zum Beispiel Wohnungen zu günstigen Konditionen an ihre Mieter. Das half den Menschen in der Transformation dabei, die Fixkosten gering zu halten, um Phasen der Arbeitslosigkeit durchzustehen und ein kleines Vermögen aufzubauen. Diese Art von Massenprivatisierung unterblieb in Ostdeutschland, die Vermögen der Bevölkerung sind dort bis heute weit geringer als im Westen.

Diese kritischen Anmerkungen zur deutschen Schocktherapie – die im Unterschied zu Polen nie als solche benannt wurde – legen die Frage nahe, ob es Alternativen dazu gegeben hätte. In den frühen 1990er Jahren wurde das selbstverständlich ausgeschlossen, damals wurden die Reformen als „alternativlos“ bezeichnet. Ein realistischer Umrechnungskurs bei der Währungsunion hätte zahlreiche ostdeutsche Wähler enttäuscht und ein noch größeres Gefälle bei den Löhnen, Gehältern und Renten erzeugt. Wären deshalb tatsächlich noch mehr Menschen aus Ost- nach Westdeutschland abgewandert, wie befürchtet? Diese Frage lässt sich *ex post* nicht mehr beantworten, doch

13 Vgl. hierzu und den nachfolgenden Daten erneut Böick, Die Treuhand, a.a.O.

auch so, trotz der sozialen Abfederung der Reformen und der Transferzahlungen von West nach Ost, zogen in nur vier Jahren 1,4 Millionen Menschen aus den östlichen in die westlichen Bundesländer.¹⁴ Insofern wurde das weitergesteckte Ziel der Währungsunion, die Menschen in Ostdeutschland zu halten, nicht erreicht.

Bei der Privatisierung gab es, wenn man über die Bundesrepublik hinausblickt, durchaus Alternativen. So führten zum Beispiel Polen, Tschechien und vor allem die Slowakei große Unternehmen von strategischer Bedeutung unter staatlicher Regie weiter und verkauften sie erst Ende der 1990er Jahre. Dies bedeutete nicht, dass die Unternehmen weiter Verluste machten wie vor 1989, denn sie mussten profitorientiert wirtschaften, was in einigen Fällen auch gelang.

Am ehesten „alternativlos“ war die Liberalisierung des Außenhandels bzw. der Öffnung des ostdeutschen Marktes. Eine Verzögerung hätte sich wohl nur im Rahmen eines eigenen Zollgebiets, anderer Einfuhrbeschränkungen oder einer Sonderwirtschaftszone machen lassen. So verfuhr die Volksrepublik China in mehreren Regionen, in der EU wäre dies jedoch schwer durchsetzbar gewesen. Außerdem hätte eine Sonderwirtschaftszone in Ostdeutschland oder in Teilen davon eine härtere ökonomische Konkurrenz für die alten Bundesländer mit sich gebracht – daran hatten die dort ansässigen Politiker und Unternehmen ebenfalls kein Interesse.

Unter der harten Konkurrenz aus dem Westen litten nicht zuletzt jene DDR-Bürger, die den Sprung in die Selbstständigkeit wagten. Sie schnitten im Vergleich zu anderen Berufsgruppen und zu den neuen Unternehmern in Polen und Tschechien schlecht ab. Die Selbstständigen erlebten relativ häufig einen sozialen Abstieg und im ungünstigsten Fall den Bankrott ihrer Betriebe.¹⁵ Die ostdeutsche Berufsgruppe, die am wenigsten Einbußen hinnehmen musste, waren die Staatsdiener – sofern sie nicht wegen einer Stasi- oder SED-Vergangenheit ihren Posten verloren. Aufgrund der Währungsunion und der Ausweitung des Tarifsystems auf die fünf neuen Bundesländer erlebten die ostdeutschen Beamten einen spürbaren Gehaltszuwachs. Das galt erst recht für die vielen Westdeutschen, die mit „Buschzulagen“ in den Osten geschickt wurden. Doch von ihnen abgesehen hatte die Bundesregierung offenbar wenig Visionen, welche gesellschaftlichen Schichten und Eliten Ostdeutschland voranbringen sollten.

Der Preis für diese Mischung aus nationaler Selbstbezogenheit, Neoliberalismus und fehlenden gesellschaftlichen Visionen war ein präzedenzloser wirtschaftlicher Einbruch. Die ostdeutsche Industrieproduktion sank bis Mitte der 1990er Jahre auf 27 Prozent des Niveaus von 1988. Kein anderes postkommunistisches Land in Europa, nicht einmal das im Krieg befindliche Bosnien-Herzegowina, erlebte einen derart drastischen Rückgang.¹⁶ Infolge-

14 Vgl. zur Ost-West-Migration Bernd Martens, *Zug nach Westen – Anhaltende Abwanderung*, www.bpb.de, 30.3.2010.

15 Vgl. Martin Diewald u.a. (Hg.), *After the Fall of the Wall. Life Courses in the Transformation of East Germany*, Stanford 2006.

16 Vgl. Zenon Norkus, *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania. A Qualitative Comparative Analysis of Patterns in Post-Communist Transformation*, Budapest 2012, S. 80.

dessen verließen bis 1994 1,4 Millionen Ostdeutsche ihre Heimat. Diese Zahl entsprach ziemlich genau den in der Tschechoslowakei neu gegründeten Unternehmen – die ČSSR hatte fast so viele Einwohner wie die DDR, insofern ist sie recht gut vergleichbar. Auch in Polen und Ungarn wagten sehr viele Menschen den Sprung in die Selbstständigkeit, insgesamt wurden in den Visegrád-Staaten in den ersten fünf Jahren nach 1989 etwa vier Millionen Unternehmen gegründet.¹⁷ Diese Gründerzeit fiel in der DDR wesentlich schwächer aus. Der Absturz der ostdeutschen Wirtschaft überforderte den Bundeshaushalt und vor allem die Sozialversicherungen, die für die Millionen Arbeitslosen direkt oder indirekt eintreten mussten. So wurden die Kosten für die Frühverrentungen der Rentenkasse aufgebürdet, die Krankenkassen leisteten ebenfalls hohe Transferzahlungen. Doch die Pazifizierung der ostdeutschen Transformationsverlierer durch Sozialleistungen war auf die Dauer nicht finanzierbar.¹⁸ Die Sozialbeiträge, die Steuern und Staatsschulden stiegen in den 1990er Jahren immer weiter an, was schließlich zu Lasten des Wachstums in der gesamten Bundesrepublik ging. Das vereinigte Deutschland hatte sich in eine Sackgasse manövriert, Bundeskanzler Kohl musste sich einen „Reformstau“ vorwerfen lassen, der spätere „Reformkanzler“ Gerhard Schröder gewann die Wahl von 1998.

Nachgeholte Reformen und Kotransformation

Die rot-grüne Regierung vollzog dann viele Maßnahmen nach, die in Ostmitteleuropa bereits früher durchgesetzt wurden. Dazu gehörte die Teilprivatisierung der Altersvorsorge und die Liberalisierung des Arbeitsmarkts. Mit Blick auf das postkommunistische Europa kann man daher von einer Kotransformation sprechen, die von Ostdeutschland ausgehend die gesamte Bundesrepublik erfasste, wobei auch das Vorbild der britischen Sozialreformen unter Tony Blairs New Labour eine wichtige Rolle spielten. Ein Novum der rot-grünen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen war, dass sie Westdeutsche genauso hart trafen wie Ostdeutsche, wenngleich Letztere wegen der hohen Dauerarbeitslosigkeit mehr unter den Einschnitten litten. Außerdem kam es zu einer „inneren Abwertung“ durch geringe, unter der Inflation liegende Lohnsteigerungen. Dies war jedoch weniger ein Resultat der Reformen als vielmehr der Verhandlungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ (das von 1998 bis 2002 existierte). Bereits zuvor kam es auf betrieblicher Ebene immer wieder zu Kompromissen nach der Maxime „Arbeitsplatzerhalt gegen Lohnzurückhaltung“, mit denen das damals viel geschmähte korporatistische Deutschland seinen Beitrag dazu

17 Vgl. die Zahlen zu den Unternehmen in Ivan T. Berend, *From the Soviet Bloc to the European Union*, Cambridge 2009, S. 61. Einschränkend ist hinzuzufügen, dass die neuen Selbstständigen diesen Schritt auch gingen, weil sie zuvor arbeitslos geworden waren. Viele dieser Ein-Mann- oder Ein-Frau-Unternehmen gingen später wieder ein, insbesondere als sich die westlichen Handelsketten ausbreiteten.

18 Vgl. zur Krise des deutschen Sozialstaats Gerhard A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates*, München 2006.

leistete, dass die deutsche Industrie später wieder konkurrenzfähiger wurde. Die Hartz-Reformen verursachten eine deutlich höhere soziale Ungleichheit, die in Deutschland von 1999 bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise von 2009 von einem ursprünglich fast skandinavischen Niveau auf das von anderen postkommunistischen Ländern wie Ungarn oder Polen anstieg. Man kann diese Entwicklung nicht auf einen einzelnen Faktor wie Hartz IV zurückführen, doch dass die Sozial- und Arbeitsmarktreformen die Angst vor einem sozialen Abstieg erhöhten, ist unbestritten. So war es auch beabsichtigt; die Menschen sollten durch die Androhung von Armut dazu motiviert werden, schlechter bezahlte und weiter entfernt liegende Stellen anzunehmen.

Diese *negative Mobilisierung*, die in den ärmeren Ländern Ostmitteleuropas noch eine ganz andere Tragweite hatte, mag zum späteren „deutschen Jobwunder“ beigetragen haben, doch sie führte zugleich zu einer Verunsicherung in breiten Gesellschaftsschichten. Darin liegen die tieferen Ursachen für die hohen Stimmanteile der rechtspopulistischen AfD in Ostdeutschland. Für die Bundesrepublik ist das ein politischer Schock, der wiederum weniger überrascht, wenn man die ehemalige DDR mit Polen, Tschechien oder der Slowakei vergleicht. Da wie dort wählen nicht nur „Transformationsverlierer“ populistische Parteien, sondern auch Angehörige der Mittelklasse, denen es materiell besser geht als früher, die sich aber an frühere Arbeitslosigkeit und soziale Degradierung erinnern und Angst haben – auch unter dem Eindruck der sogenannten Flüchtlingskrise und ihrer Instrumentalisierung durch die Rechtspopulisten –, dass sich etwas verändern könne und sie erneut soziale Einschnitte hinnehmen müssen.¹⁹

Das Grundproblem liegt wie in der gesamten EU darin, dass die derzeitige Wirtschaftsordnung vor allem jenen Ländern, Regionen und sozialen Gruppen zugutekommt, die bereits gut aufgestellt sind. Dagegen fallen andere Teile Europas und seiner Gesellschaften wirtschaftlich zurück und haben schlechte Zukunftsperspektiven.

Hartz IV bedeutete in mancher Hinsicht eine Umkehrung der Strategie des Jahres 1990. Während die Währungsunion eine rasche Angleichung an den Westen zum Ziel hatte, brachten Hartz IV und vor allem der Billiglohnsektor (der als Idee auf die Chicago School zurückgeht und in den 1980er Jahren in Staaten des sogenannten Rust Belt getestet, dann jedoch wieder verworfen wurde) eine Anpassung der Arbeitskosten an die damals in Polen und der Tschechischen Republik gängigen Löhne mit sich. Man kann daher erneut von einer Kotransformation der gesamten Bundesrepublik sprechen.

Die Hartz-Reformen änderten allerdings wenig an der Misere der fünf neuen Länder. Das lag unter anderem daran, dass die Aktivierung für den Arbeitsmarkt in jenen Regionen, in den es wenig oder keine Arbeit gab, nicht viel brachte. Dort blieb dem Staat kaum etwas anderes übrig, als die Arbeitslosen zu alimentieren, verfrüht in Rente zu schicken oder durch ABM zu beschäftigen. Das war weiterhin kostspielig; insgesamt summierten sich die Nettotransferleistungen in dem Vierteljahrhundert von 1989 bis 2014 auf

19 Vgl. Philip Manow, *Die politische Ökonomie des Populismus*, Berlin 2018, hier: S. 94.

1,6 Bio. Euro (netto bedeutet in diesem Fall, dass die Rückflüsse von Ost nach West bzw. Zahlungen in den gesamtdeutschen Staatshaushalt, beispielsweise durch Steuern ostdeutscher Bürger, berücksichtigt sind).²⁰ In den Spitzenjahren waren es bis zu hundert Mrd. Euro, die für die Modernisierung der Infrastruktur, die erwähnten Privatisierungen und vor allem Sozialleistungen ausgegeben wurden.

Trotz dieser Geldflüsse erwirtschafteten die neuen Bundesländer im Jahr 2015 pro Kopf nur gut zwei Drittel des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts.²¹ Die Tschechische Republik, die ohne die Unterstützung eines „großen Bruders“ im Westen auskommen musste, hat kaufkraftbereinigt eine fast so hohe Wirtschaftskraft erreicht – ohne die eingangs erwähnten Transferzahlungen.

Der Anbruch eines neuen Zeitalters

Die Geschichte Deutschlands nach dem Fall der Mauer ermöglicht also kritische Fragen in verschiedene Richtungen, einerseits gegenüber den neoliberalen Reformrezepten der frühen 1990er Jahre und nach der Jahrtausendwende, andererseits gegenüber der Wirksamkeit staatlicher Ausgabenprogramme. Man sollte außerdem kritisch debattieren, welche langfristigen Folgen die massive gesellschaftliche Verunsicherung durch Massenarbeitslosigkeit, die hohe Abwanderung von Ost nach West und deren Verarbeitung in der gesamtdeutschen Öffentlichkeit ab 1990 hatten. Das gilt nicht nur für die ehemalige DDR, sondern für alle neuen Mitgliedstaaten der EU, in denen die Wirtschaftsreformen – egal wie man sie ökonomisch bewertet – einen politischen und gesellschaftlichen Preis hatten. Offensichtlich profitierten zu wenige Menschen von den Reformen.²² Eine Folge davon war eine verstärkte Arbeitsmigration von Ost nach West.

Es wäre zu simpel, sämtliche späteren Erfolge oder Probleme auf die Schocktherapie zurückzuführen. Außerdem schnitten Länder, die Anfang der 1990er Jahre mit den Reformen zögerten, keineswegs besser ab. Dennoch ist ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen radikalen Reformen und späterem Wirtschaftswachstum nicht haltbar. Über den Verlauf der wirtschaftlichen Transformation entschieden auch Faktoren wie das Timing – die

20 Die Angabe von 1,6 Bio. Euro beruht auf Jürgen Kühl, 25 Jahre deutsche Einheit: Annäherungen und verbliebene Unterschiede zwischen West und Ost, www.bpb.de, 4.7.2014. Das Problem bei diesen Schätzungen liegt darin, dass die Bundesregierung seit 1999 keine genauen Statistiken über Transferzahlungen mehr erhebt. Zu den Transferzahlungen gehören außerdem Aufbauhilfen (die jedoch teilweise auch in Westdeutschland beantragt werden konnten) und Sonderleistungen wie z. B. besondere Wirtschaftsförderungsprogramme. Eine umfangreiche Berechnung aller einzelnen Ausgabenarten und der Rückflüsse wird geleistet in: Ulrich Blum u. a., Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen – Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder, Halle 2009.

21 Die Berechnungen des kollationierten BIP der fünf neuen Länder (ohne das Bundesland Berlin) in meinem Buch beruhen u. a. wiederum auf den Daten über die sogenannten NUTS2-Regionen, die man auf der Webseite von Eurostat unter folgendem Link abrufen kann: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00006&plugin=1> (11.11.2018).

22 Vgl. dazu Branko Milanovic, Reform and inequality in the transition: An analysis using panel household survey, in: Economies in Transition. The Long Run View, hg. von Gerard Roland, London 2013, S. 84–108.

Vorreiter bei den Reformen hatten einen großen Startvorteil, ebenso jene Staaten, die bereits in den 1980er Jahren im größerem Ausmaß private Unternehmer zugelassen hatten. Ebenso wichtig war die geographische Nähe zu den westeuropäischen Märkten; die westlich gelegenen postkommunistischen Staaten waren eher das Ziel von Produktionsverlagerungen als weiter entfernte Länder. Unabhängig davon verfügten alle postkommunistischen Staaten über ein relativ hohes Bildungsniveau (das in der Transformationszeit sträflich vernachlässigt wurde), gut ausgebildete Fachkräfte und ein niedriges Lohnniveau. Damit soll nicht gesagt sein, dass eine gute oder schlechte Wirtschaftspolitik keine Rolle spielte, aber die Behauptung, die Schocktherapie sei der Vater aller späteren wirtschaftlichen Erfolge, lässt sich, wie am Beispiel Ostdeutschlands und Polens gezeigt, nicht aufrechterhalten.

Außerdem würde eine reine Erfolgsgeschichte die Probleme beim Aufbau von Demokratien ausblenden, die sich in Polen in der populistischen Revolte schon bei den Wahlen von 2001 und 2005 manifestierte und in Ostdeutschland mit den Proteststimmen für die postkommunistische PDS. Die globale Finanzkrise von 2009 und die Eurokrise von 2010 stellten die Teloi der Transformation – die reine Lehre der Marktwirtschaft, die liberale Demokratie und die angestrebte Konvergenz mit dem Westen – grundsätzlich in Frage.

Mit dem „Annus Horribilis“ von 2016 (Mehrheit für den Brexit, Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten der USA und das Scheitern der reformatorischen Linken im italienischen Verfassungsreferendum) hat ein neues Zeitalter begonnen. Seitdem gibt es „den Westen“ als Wertegemeinschaft nicht mehr wie in der Nachkriegszeit. Insofern ist die teleologisch ausgelegte Transformation, wie sie nach 1989 verstanden wurde, beendet. Die Stammländer des liberalen Kapitalismus, England und die USA, sind protektionistisch geworden, die parlamentarische Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit sind geschwächt, die europäische Integration ist fast zum Stillstand gekommen oder wird zurückgedreht, sogar das Wort Reform ist verbreitet in Misskredit geraten. Das alles geschieht in einem wirtschaftlichen Kontext, der eigentlich von einer guten globalen Konjunktur geprägt ist. Man weiß nicht, was politisch geschehen wird, wenn eine Rezession kommt oder die Zinsen stark steigen. Aber wie die Erfahrung von 1989 zeigt, liegt in jedem Umbruch auch eine Chance.