

STUDIENGRUPPE FÜR SOZIALFORSCHUNG E.V.
D-83250 MARQUARTSTEIN AM CHIEMSEE - STAUDACHER STRASSE 14
Telefon: 08641 - 71 30 - Telefax: 08641 - 63 242
www.studiengruppe.com - mail@studiengruppe.com

BAYERN –
EIN „DEUTSCHES ERFOLGSMODELL“ AM ENDE?

Prof. (Gast) Staatliche Universität Rostov
Albrecht Goeschel

Beitrag zum Symposium des Diakonischen Werkes Bayern
Armes reiches Bayern – was nun?
Nürnberg
24. April 2009

1. Sozialbericht Bayern und Weltwirtschaftskrise

Angesichts einer weltweiten Krise und der Kosten ihrer Bewältigung ist Sozialpolitik, insbesondere Armutspolitik unmittelbar Wirtschaftspolitik geworden¹ und schlägt umgekehrt Wirtschaftspolitik auch unmittelbar auf Sozial- und Armutspolitik durch.²

Gerade deshalb darf man nicht vergessen, dass es schon das in den zurückliegenden Jahren geradezu explodierte Exportwachstum in Deutschland war, das mit Lohnzurückhaltung, mit Belegschaftsspaltung, mit Steuersenkungen und mit Sparpolitik erkaufte, das Auseinanderfallen der Gesellschaft in Arm und in Reich immer mehr beschleunigt und in die heutige Dimension vergrößert hat.

Es ist also nicht nur richtig sondern es ist vor allem auch nötig, Erörterungen über den Zweiten Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern³ zunächst als eine Erörterung darüber zu führen, was das bisherige Wachstumsmodell Bayern ausgemacht hat und welche durchaus zentrale Rolle das „Soziale“ dabei gespielt hat und warum dieses Wachstumsmodell Bayern offenbar am Ende seiner Entwicklung angelangt ist und was das „Soziale“ daher in Zukunft in Bayern sein wird.

2. Zweiteilung Bayerns als Wachstumsvoraussetzung

In der aktuellsten Ranking-Liste der Standortregionen Deutschlands werden nunmehr auch für die Wachstumsmetropole München und München-Umland hohe Risiken gesehen.⁴ Ausweislich der täglichen Berichterstattung der großen und auch der kleineren Tageszeitungen in Bayern ist es mittlerweile auch herrschende Meinung, dass es einerseits ein durchgängiges und ein einheitliches

1 Bspw. hängt die unterschiedliche Bedeutung und Dringlichkeit von Konjunkturprogrammen in den Vereinigten Staaten und in Europa vom Nichtvorhandensein bzw. Vorhandensein ausgebauter Sozialsicherungssysteme, d.h. von der Sozialpolitik ab.

2 Goeschel, Albrecht: In der Krise wird Armutspolitik zur Wirtschaftspolitik: Strategische Herausforderungen für die Verbände des Sozialen und der Wohlfahrt. In: Gesundheitspolitik 4/2008, S. 82-83

3 Zweiter Bericht der Staatsregierung zur Sozialen Lage in Bayern. Stand: 09.02.2009, Internet-Version

4 „Bangen im Speckgürtel“ in: Oberbayerisches Volksblatt, 17.04.2009

wirtschaftliches und gesellschaftliches Vorankommen Bayerns gar nicht gegeben hat und dass andererseits gerade die Wachstumsgewinner München und München-Umland infolge der hohen Bedeutung von Exportbranchen und von Finanzdienstleistungen und infolge des hohen Niveaus der Lebenshaltungskosten auch zu Krisenkandidaten geworden sind.

Die politisch gerne übergangene wenn nicht sogar geleugnete regionale Zweiteilung Bayerns zumindest in die Wachstumsgewinner München und München-Umland einerseits und in die sogenannte Nordostzone Bayerns andererseits⁵ ist unter Gerechtigkeitsaspekten sicherlich ein Übelstand, unter Wachstumsaspekten allerdings war sie geradezu der wesentliche Inhalt des Wachstumsmodells Bayern, eines Wachstums nach dem klassischen Zentren-Peripherie-Modell.

Das dieses regional asymmetrische Wachstum Bayerns gleichwohl lange Jahrzehnte als Erfolg für alle Regionen, als Erfolg für ganz Bayern empfunden worden ist und eine spezifische partei- und staatspolitische Konstellation in Bayern ebenfalls jahrzehntelang hoch legitimiert hat, verdankt sich nicht zuletzt einer ebenfalls ganz spezifischen Ausgestaltung und Mitnutzung des „Sozialen“.

3. Finanzkrise, Realwirtschaftskrise und Sozialsicherungskrise

Wichtig ist zunächst, dass in Deutschland und Europa, anders als in den Vereinigten Staaten von Amerika aus der Finanzkrise nicht nur eine Realwirtschaftskrise gefolgt ist, sondern sozusagen als dritte Phase nun zeitverzögert eine Sozialsicherungskrise folgen wird. Ursachen werden rückläufige Beitragsaufkommen, anwachsende Leistungserfordernisse und wertgeminderte Geldleistungen sein.⁶ Die Voraussetzung für diese dritte Phase der Krise ist die Ausgliederung eines breit gefächerten und tief gestaffelten Systems der

5 Vgl. „Studie: Bayern wird Zwei-Klassen-Land“. In: Oberbayerisches Volksblatt, 14.12.2007 und „Gleiche Lebensbedingungen nur auf dem Papier“. In: Süddeutsche Zeitung, 06.10.2008

6 Bohsem, Guido: „Die dritte Phase der Krise“. In: Süddeutsche Zeitung, 1.4.2009

Sozialsicherung in Deutschland und Europa, das so bspw. in den USA nicht existiert.

Für Bayern beinhaltet gerade diese dritte Phase der Krise, die Sozialisierungskrise besonders hohe Risiken. Zunächst hat die bayerische Politik in den zurückliegenden Jahren die zentrale Bedeutung des „Sozialen“ für das Funktionieren des bayerischen Zentren-Peripherie-Modells zunehmend verkannt und einen im übrigen auch ökonomisch höchst umstrittenen rigorosen Abbau öffentlicher Investitionen und Transfers mit Ausnahme prestige-ökonomischer Einzelvorhaben wie etwa des Transrapid-Projektes betrieben.⁷

Die haushaltspolitischen Erträge dieser Sparpolitik werden nun durch die Kosten der Sanierung der Bayerischen Landesbank wie auch durch die auf das Land, die Landkreise und die Gemeinden entfallenden Kosten der Steuersenkungskomponente des Konjunkturpaketes II ohne jeden Gegenwert an sozialer Infrastruktur und an sozialen Transfers aufgezehrt. Im Gefolge dieser Entwicklung werden auch schon Konturen einer möglichen Legitimationskrise des politischen Systems erkennbar.⁸

Risiken drohen dem ursprünglich durch das „Soziale“ abgedeckten Zentren-Peripherie-Wachstumsmodell Bayerns in potenziertem Maße durch die reformbedingten Veränderungen in den Sozialsystemen selbst. Aktuell und gravierend gilt dies für den Gesundheitsfonds, der durch seinen Einheitsbeitrag etliche Regionen Bayerns stärker als bisher abschöpft und der durch die Konstruktion der Leistungsrückflüsse solche Regionen massiv benachteiligt, die nur eine dünne Ausstattung mit Leistungsanbietern wie Arztpraxen und Krankenha-

7 „Bayerns langer Investitionsstau“. In: Süddeutsche Zeitung, 15.05.2007

8 Die Strafanzeige des Bundes der Steuerzahler in Bayern gegen die Vorstände der Bayerischen Landesbank und die scharfe öffentliche Kritik des Steuerzahlerbundes an der bayerischen Justizministerin wegen deren behaupteter Untätigkeit in dieser Sache zeigt deutlich die sich hier anbahnende Legitimationskrise.

betten haben. Diese meist strukturschwachen Regionen macht der Gesundheitsfonds zweifelsohne noch schwächer.⁹

In anderen Regionen, insbesondere im wirtschaftsstarken Südbayern mit seinem dichten Besatz an Arztpraxen hat der Gesundheitsfonds mittlerweile heftige Verteilungskämpfe innerhalb der Ärzteschaft und hat die Gesundheitspolitik zuvor schon schwere Konflikte zwischen Hausärzteschaft und Landesregierung ausgelöst.¹⁰

Dem vormaligen Wachstumsstabilisator „Soziales“ droht langfristig aber eine noch gefährvollere Reform als sie der Gesundheitsfonds darstellt. Die beschlossene Schuldenbremse stellt angesichts der enormen fiskalischen Kosten der Krisenbewältigung eine Generalisierung der bisher nur in der Rentenversicherung und in der Krankenversicherung bestehenden „Deckelung“ der Zahlungen bzw. Leistungen dar. Das langfristige Verschuldungsverbot für die Länder bedeutet nichts anderes als eine „Deckelung“ der gesamten Daseinsvorsorge auf der mittleren Ebene.¹¹

Die raumwirtschaftliche Ausgangslage für den weiteren Verlauf der ökonomischen und sozialen Krise und Krisenfolgen verdeutlicht eine Kartographie zur Exportprägung Bayerns im Vergleich zu Deutschland insgesamt und innerhalb Bayerns selbst.

Karte: Regionale Exportprägung in Deutschland

Diese Karte zeigt zweierlei ganz deutlich: Das Exportland Bayern gibt es nicht. Es gibt vielmehr eine deutliche West-Ostteilung bei der Exportprägung Deutschlands, an deren hohen Werten im Westen vorrangig der Süden Bayerns

9 „Gesundheitsfonds macht Regionen arm“. In: Der Gelbe Dienst, Berlin, 23.02.2009

10 „CSU fürchtet die Wut der Ärzte“. In: Chiemgau-Zeitung, 18.02.2008

11 Goeschel, Albrecht: Schuldenbremse als Finanzputsch? Manuskript für die Paritätische Forschungsstelle, Marquartstein, Februar 2009

beteiligt ist. Für Bayern selbst gilt wie mehrfach erwähnt eine Zentren-Peripherie-Signatur.

4. Phasenverschobenes Wachstum Bayerns durch Zweigwerks-industrialisierung

Weniger vom Volumen als von der Relevanz her hat es mit dem vorliegenden Zweiten Sozialbericht Bayern vergleichbar im Jahre 1974 schon einmal ein Papier der Landesregierung gegeben, das erkenntnis- und erörterungsleitend wurde: das Landesentwicklungsprogramm Bayern.¹² Unser Institut hat dieses Programm damals im Auftrag einiger Städte und Gemeinden analysiert.¹³

Das Landesentwicklungsprogramm von 1974 war eine optimistische und selbstbewusste Darstellung auch der sozialen Ziele der Entwicklung Bayerns. Demgegenüber mutet der Sozialbericht Bayern des Jahres 2009 eigentümlich uninspirierte an: eine verzagte Aufzählung aller möglichen sozialen Kosten des Wirtschaftens in Bayern. Bayern als „Erfolgsmodell“ wird in diesem Sozialbericht tatsächlich nur noch im Kriminalitäts-Kapitel als „Bayerisches Erfolgsmodell Innere Sicherheit“ gefeiert – das ist eigentlich schade.

Es sind aber mehr als die stilistischen Unterschiede, die das seinerzeitige Landesentwicklungsprogramm Bayern, unbestreitbar das damals wie heute beste seiner Art in Deutschland, für die Beurteilung des leider weniger exzellenten vorliegenden Sozialberichts Bayern so wertvoll machen.

Das 35 Jahre alte Landesentwicklungsprogramm liefert den Schlüsselbegriff, liefert die Erklärung für den Stellenwert des „Sozialen“ im Verlauf der keineswegs mehr nach oben gerichteten Wachstumskurve Bayerns – eine Erklärung, nach der man im Sozialbericht vergeblich sucht.

¹² Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Landesentwicklung in Bayern – Landesentwicklungsprogramm (Entwurf), München, Juli 1974

¹³ Studiengruppe für Sozialforschung e.V. (Hrsg.): Analyse und Kritik des Landesentwicklungsprogramms Bayern, München 1975. Nachfolgend: AKLEP

„Phasenverschobenes Wachstum“¹⁴: Das war der Schlüsselbegriff und das ist die Erklärung nicht nur für den spezifischen Typus des Bayernwachstums sondern auch für die spezifische unmittelbar ökonomische Relevanz des „Sozialen“ in diesem Wachstumsmodell. Phasenverschiebung – das heißt im Falle Bayerns ein gegenüber Westdeutschland verspätet einsetzendes Wirtschaftswachstum durch breite Ansiedlung standortbeweglicher Weiterverarbeitungsindustrien als Zweigwerksansiedlung an lohngünstigen peripher-dezentralen Standorten. Dem Raum München kam dabei von Anfang an eine Doppelfunktion zu: Zielort für Unternehmensansiedlungen aus dem Westen Deutschlands und Quellort für Betriebsstättenauslagerungen in die Peripherie Bayerns. Und das war die räumliche Signatur des Wachstumsmodells: Wachstum nach dem Zentren-Peripherie-Typus, bei dem niedrige Lohnkosten in der Peripherie hohe Kapitalinvestitionen im Zentrum finanzieren.¹⁵

Eine typische Industrieansiedlungskarte aus dieser Zeit zeigt gut, dass es vor allem Bayern, gefolgt von Niedersachsen war, das etwa zwischen 1955 und 1979 dieses Zweigwerkswachstum aufzuweisen hatte.

Karte: Zweigbetriebe-Ansiedlung in Westdeutschland 1955 - 1979

Auch ohne Volks- und Raumwirtschaftsstudium denkt man hier heute wohl unwillkürlich an die neuen Peripherien: Rumänien, Bulgarien, Tschechien und Slowakei, Polen, Litauen, Estland etc.

¹⁴ AKLEP, S. 59

¹⁵ AKLEP, S. 67

5. Abbildende Sozialpolitik und günstige Lohnkosten in Bayern

Worin nun bestand die behauptete unmittelbar ökonomische Bedeutung des „Sozialen“ in diesem und für dieses Wachstumsmodell? Es war gerade die nur partielle Ökonomisierung der Lebensverhältnisse und deren selektive Stabilisierung durch spezifisch bayerische Politikmuster in der Daseinsvorsorgepolitik, in der Fremdenverkehrspolitik, in der Landwirtschaftspolitik, insbesondere in der Förderung der Nebenerwerbslandwirtschaft und ganz entscheidend in der Familien- und Bildungspolitik. Die damit bewirkte Stützung traditioneller Lebensformen zahlte sich aus in niedrigen Lebenshaltungskosten und dadurch günstigen Lohnkosten bei hoher politischer Loyalität.¹⁶ Wenn man für diese spezifische bayerische Konzeption der Sozialpolitik, die wachstumsförderliche niedrige Lohnkosten durch Stabilisierung traditioneller Lebensformen begünstigte, einen Begriff sucht, dann ist hier der Begriff einer „abbildenden“ Sozialpolitik angemessen, etwa im Unterschied zu einer „verändernden“ Sozialpolitik wie sie damals in anderen Bundesländern, etwa in Hessen, praktiziert wurde. Ein gutes Beispiel ist das bis heute geltende Festhalten Bayerns am dreigliedrigen Schulsystem, da die bestehende Sozialstruktur jahrzehntelang durchaus angemessen abgebildet hat, mittlerweile aber hochgradig disfunktional geworden ist. Andere Bundesländer hatten zur gleichen Zeit eine verändernde Sozialpolitik mit Gemeinschaftsschulen, klassenlosen Krankenhäusern etc. begonnen.

Drei Kartographien über die achtziger Jahre, eine Hoch-Zeit des Erfolgsmodells Bayern können diese spezifische Rolle des „Sozialen“ im und für das bayerische Zentren-Peripherie-Modell sehr gut veranschaulichen.

Die erste Karte zeigt den Anteil der größeren Haushalte mit vier und mehr Personen an allen Haushalten in den Kreisen und Städten in Deutschland. Vor allem Bayern, Teile Niedersachsens und der ländliche Teil der neuen Bundes-

¹⁶ AKLEP, S. 77 ff., 80 ff. und 83 ff.

länder zeigten hier hohe Werte. Die traditionelle Lebensform der größeren Familien war bisher der Kern des „Sozialen“ in Bayern, mehr oder minder gefördert und ergänzt durch öffentliche und wohlfahrtliche Daseinsvorsorge.

Karte: Familienhaushalte in Deutschland 1981 bis 1987

Eine weitere Karte zeigt solche Gebiete in Westdeutschland, die sich durch besonders niedrige Mieten auszeichnen – ein zuverlässiger Indikator auch für die sonstigen Lebenshaltungskosten. Die bayerische Nordostzone, wie immerlich ein Hauptzielgebiet der Zweigwerksansiedlung, hat hier die günstigsten Werte.

Karte: Wohnungsmieten in Deutschland 1987

Gleichzeitig signalisieren diese günstigen Mieten aber auch die niedrigen Löhne und die niedrigen Haushaltseinkommen der in dieser Nordostzone vorherrschenden Arbeiterfamilien. Dies zeigt die letzte Karte mit den Anteilen der Arbeiter und Arbeiterinnen an allen Erwerbstätigen.

Karte: Arbeiteranteile in Deutschland 1987

6. Wanderungsgewinne Bayerns als Sozialpolitik ohne Kosten

Noch ein weiterer Aspekt des Wachstumsmodells Bayern ist anzusprechen: Bayern ist seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein Zuwanderungsland mit hohen Wandlerungsgewinnen gegenüber anderen Bundesländern. Auf die kriegs- und vertreibungsbedingte Zuwanderung aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten folgte vor allem in den sechziger und siebziger Jahren die Wachstums- und Wohlstands-Zuwanderung besser- und bestgestellter Berufstätiger und ihrer Familien, Studierender und Ruheständler gerade nach München-Oberbayern und ins Voralpenland – gleichzeitig unterlegt durch Gastarbeiterzuwanderer in die bayerischen Industriegebiete. Eine erneute

Zufuhr an Zuwanderern erlebte und erlebt Bayern nach und seit der Auflösung der DDR.

Diese Wanderungsgewinne, die meist von Besserausgebildeten, Bessergestellten und auch Gesünderen getragen werden, haben vielfältige positive Effekte. Sie werfen u.a. die Frage auf, ob ein Gutteil der stets eingelobten PISA-Erfolge Bayerns eventuell gar nichts anderes ist als das Ergebnis bildungsselektiver Zuwanderung und so gesehen Mitnahme der Bildungsinvestitionen der Herkunfts-Bundesländer nach und durch Bayern.

Im Zusammenhang dieser Untersuchung interessiert ein anderer ganz unmittelbarer wirtschaftlicher Effekt dieser jahrzehntelangen Bayern-Mobilität: Diese Zuwanderung hat den Wert von Haus- und Grundbesitz auch in zahlreichen ländlichen Gebieten ganz enorm gesteigert, hat auch ansonsten eher mäßig begünstigten Familien in den Zweigwerksperipherien bei vorhandenem Grund- und Hausbesitz zu steigendem Vermögen verholfen. Dies war eine für die Politik besonders sympathische weil gleichzeitig haushaltsneutrale und zufriedenheitsfördernde Komponente des „Sozialen“.

7. Bayern – am Erfolg gescheitert

Was ist passiert, warum will und will dieses so harmonische Ineinandergreifen von Ökonomie und von „Sozialem“ des Wachstumsmodells Bayern nicht mehr funktionieren? Einer der Gründe für dieses Ende des Wachstums ist dieses Wachstum selbst: In den letzten Jahren wurden weitere Gewinnsteigerungen vor allem im exportorientierten Premium- und Hightechbereich und in den Finanzdienstleistungen gesucht und gefunden. Damit geriet diese letzte Phase des Wachstums aber unweigerlich auch in die Export- und Finanzfalle der weltweiten Krise dieser Tage. Vor allem aber hat diese letzte Phase des Wachstums auch die innerbayerischen Gewichte völlig verschoben: Die auch

politisch dominante Exportökonomie konzentriert sich vorrangig im bayerischen Süden – die Nordostzone Bayerns ist nicht nur wirtschaftlich abgehängt.

Der andere Aspekt, unter dem das Ende des bisherigen Wachstums- und Erfolgsmodells Bayern gesehen werden sollte sind gerade die von ihm bewirkten gesellschaftlichen Modernisierungen mit ihrer zersetzenden Wirkung auf das bisherige „Soziale“: Verstärkt durch die von der Politik des Bundes durchgepeitschten „Reformen“ der letzte Jahre hat die bayerische Variante des Sanierens und des Privatisierens vieles von dem an Lebensformen beseitigt und zerstört, was bisher eine Überforderung der Bevölkerung verhindert hat.

Nicht nur das ökonomische Wachstum, sondern auch die soziale Modernisierung Bayerns sind sozusagen erfolgreich gescheitert. Sozialpolitik wird jetzt richtig teuer werden. Der vorliegende Sozialbericht ist nur ein erster „Kostenvoranschlag“.