

Johannes Blum, Raphael de Britto Schiller und Niklas Potrafke

Dreißig Jahre nach dem Mauerfall – wie steht es um das Gefälle zwischen Ost und West?

Im 30. Jahr nach dem Mauerfall glauben deutsche Volkswirte kaum mehr daran, dass der Osten Deutschlands noch weiter wirtschaftlich aufholen wird. Das ist das Ergebnis des 23. Ökonomenpanel von ifo und Frankfurter Allgemeiner Zeitung, an dem 136 Wirtschaftswissenschaftlern teilnahmen.

Bundesbürger und DDR-Bürger trauten ihren Augen und Ohren nicht, als Moderator Hanns-Joachim Friedrich in den ARD-Tagesthemen am 9. November 1989 gegen 22:40 Uhr verkündete: »Dieser 9. November ist ein historischer Tag. Die DDR hat mitgeteilt, dass ihre Grenzen ab sofort für jedermann geöffnet sind.« Gegen 21:30 Uhr waren die ersten Ostberliner zum Grenzübergang Bornholmer Straße geströmt. Sie brachten die uninformatierten und völlig überforderten Grenzer dort dazu, die Tore nach Westberlin zu öffnen. Und am nächsten Morgen knatterten die Trabis in Herleshäusern, Helmstedt, Hof und östlich von Hamburg auch über die innerdeutsche Grenze.

Im Jahr 2019 jährt sich dieses Ereignis zum 30. Mal. Fast jeder Zeitzeuge weiß noch, wo er sich damals aufhielt, als die Mauer nach 28 Jahren fiel. Dann überschlugen sich die Ereignisse: Schon im Sommer 1990 wurde die D-Mark in der DDR eingeführt, und der Trabi trat in direkte Konkurrenz zum Golf II. Am 3. Oktober 1990 erfolgte die deutsche Wiedervereinigung.

Und heute? An Stelle der anfänglichen Euphorie über die Wiedervereinigung und Bundeskanzler Kohls Vision der „blühenden Landschaften“ ist die Erkenntnis getreten, dass Ostdeutschland fast 30 Jahre nach der Wiedervereinigung noch immer dem Westen wirtschaftlich hinterherhinkt. Laut dem Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2018 betrug die Wirtschaftskraft 2017 je Einwohner 73,2% des westdeutschen Niveaus. Auch beim gegenwärtigen realen Wirtschaftswachstum lag Ostdeutschland 2017 zurück, mit + 1,9% im Osten gegenüber + 2,3% im Westen. Trotz der tendenziellen Angleichung der Löhne und Renten sowie der Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland legen diese Zahlen nahe, dass Ostdeutschland den Westen einfach nicht einholt.

Im Zuge des Ökonomenpanels von ifo und FAZ wurden im April 2019 Professoren für Volkswirt-

schaftslehre an deutschen Universitäten zum Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland befragt. Teilgenommen haben 136 Professoren.

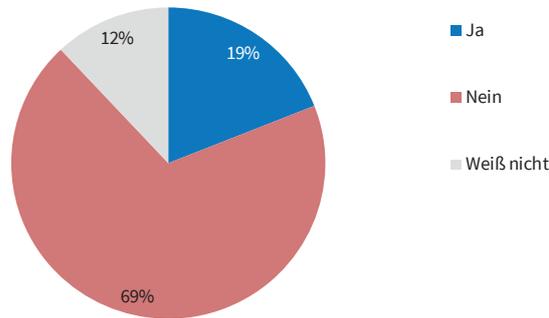
ÖKONOMEN HALTEN EINE VOLLSTÄNDIGE ANGLEICHUNG FÜR UNWAHRSCHEINLICH

Die erste Frage lautete, ob Ostdeutschland wirtschaftlich das westdeutsche Niveau innerhalb der nächsten Jahre oder Jahrzehnte erreichen wird. Die meisten Teilnehmer schätzen eine vollständige Angleichung der wirtschaftlichen Niveaus in Ost und West als unwahrscheinlich ein. Etwas mehr als zwei Drittel der Teilnehmer (69%) glauben nicht daran, dass sich das Niveau der beiden Regionen innerhalb der nächsten Jahre oder Jahrzehnte angleichen wird. Lediglich 19% glauben, dass es zu einer Angleichung kommen wird. Die Teilnehmer wurden auch gefragt, was ihrer Meinung nach für oder gegen eine vollständige Angleichung spricht. Ein Großteil der Teilnehmer, die einen Kommentar gegen eine vollständige Angleichung hinterließen, sieht in der Abwanderung gut ausgebildeter Fachkräfte das größte Hindernis. Ihrer Meinung nach wird dieser sogenannte brain drain in Zukunft die ökonomische Entwicklung der Region aufgrund von mangelndem Humankapital stark hemmen. Des Weiteren beziehen sich viele der Kommentare auf die strukturellen Nachteile des Wirtschaftsstandorts Ostdeutschland. Dazu gehört der Mangel an Zentralen von Unternehmen. Das Fehlen solcher Zentralen und damit auch die fehlende Präsenz der Unternehmen untermauert den strukturellen Unterschied zum Westen und sorgt dafür, dass die Attraktivität Ostdeutschlands für junge Arbeitnehmer relativ zum Westen nicht hoch genug ist. Die Ökonomen, die Konvergenz zwischen den beiden Regionen für möglich halten, weisen insbesondere auf die positiven externen Effekte hin, die die großen Ballungszentren wie Berlin und Leipzig auf den übrigen Teil Ostdeutschlands haben.

Abb. 1

Angleichung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland Teil 1

Sind Sie der Meinung, dass Ostdeutschland wirtschaftlich das westdeutsche Niveau innerhalb der nächsten Jahre oder Jahrzehnte erreichen wird?



Quelle: Ökonomenpanel April 2019.

© ifo Institut

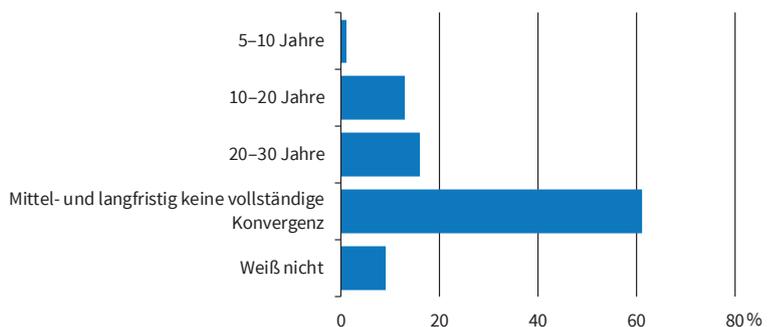
Die Skepsis gegenüber einer vollständigen Angleichung wird auch in den Antworten auf die Frage deutlich, wie lange es dauert, bis Ostdeutschland seinen Rückstand gegenüber dem Westen aufgeholt haben wird. Hier sehen 61% der Teilnehmer weder mittel- noch langfristig eine vollständige Konvergenz. Nur ein einziger Befragter ist der Meinung, dass eine Angleichung innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre zu erwarten ist. Der Rest der Teilnehmer sieht eine vollständige Angleichung in zehn bis 20 Jahren (13%) oder in 20–30 Jahren (16%). Rund 9% der Teilnehmer wollten keine Angaben darüber machen, wie lange die Konvergenz noch dauern wird. Ulrich Blum, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, sieht die Angleichung zwischen Ost und West sogar als »Jahrhundertaufgabe«, was die Meinung vieler Ökonomen zu reflektieren scheint.

Was sind die Hauptgründe für die schwächere ökonomische Entwicklung des Ostens? Hier haben die Teilnehmer unterschiedliche Auffassungen. Viele Ökonomen führen die Abwanderung vor allem qualifizierter Arbeitskräfte in den Westen als Hauptgrund an. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, sieht insbesondere die Abwanderung gutausgebildeter Frauen problematisch, da dies die negative demographische Entwicklung im Osten langfristig verschlechtern

Abb. 2

Angleichung zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland Teil 2

Wie lange wird es Ihrer Einschätzung nach dauern, bis Ostdeutschland aufholt?



Quelle: Ökonomenpanel April 2019.

© ifo Institut

könnte. Ihr zufolge »müssen gute Arbeitsplätze geschaffen werden, damit die Abwanderung junger Frauen aus stark schrumpfenden Regionen aufhört.« Aufgrund der Abwanderungen von qualifizierten Arbeitskräften gebe es auch weniger Unternehmen in ostdeutschen Regionen. Ferner wird ein Mangel an Ballungszentren von den Ökonomen beschrieben, der dazu führe, dass Netzwerkeffekte ausblieben und Ostdeutschland als Standort für Unternehmen

nicht attraktiver werde. Im Westen hingegen gebe es laut den Teilnehmern Regionen wie München, Stuttgart oder Frankfurt, die die wirtschaftliche Entwicklung in den umliegenden Regionen positiv beeinflussen und somit die Attraktivität Westdeutschlands als Standort erhöhen.

Jedoch nennen die Professoren nicht nur rein ökonomische Faktoren. Eine Reihe von Teilnehmern weist auch auf Fehler der Politik in den frühen 1990er Jahren hin. Dabei wird vor allem die mangelhafte Lohn- und Arbeitsmarktpolitik erwähnt, die verhindert habe, dass der Osten seine Wettbewerbsvorteile gegenüber dem Westen hätte einsetzen können. Diese Verfehlungen der Politik wirken einigen Teilnehmern zufolge heute noch nach.

Ein Teilnehmer weist zudem auf das Saarland hin, das – immerhin 60 Jahre nach dem Saarstatut – dem Rest Westdeutschlands ebenfalls wirtschaftlich hinterherhinkt.

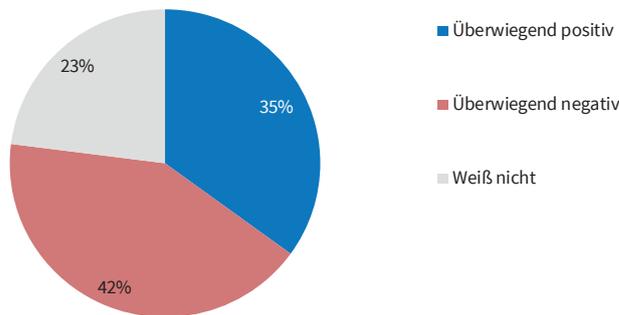
DIE ROLLE DER POLITIK BEI DER ANGLEICHUNG VON OST UND WEST

Ob die Bundesregierung zur Zeit der Wiedervereinigung eine zweckmäßige Wirtschaftspolitik betrieben hat, wird von den teilnehmenden Ökonomen unterschiedlich beantwortet. 42% der Teilnehmer bewerten die damalige Wirtschaftspolitik als überwiegend negativ. Als überwiegend positiv empfinden diese 35% der Teilnehmer, und 23% sind unentschlossen. Die Kritiker bemängeln ein Eingreifen der Politik nach dem Gießkannenprinzip, das zu sehr auf Transfers und zu wenig auf wachstumsorientierte Maßnahmen gesetzt habe. Zwar habe die Regierung Geld in den Ausbau der Infrastruktur gesteckt, allerdings habe sie wenig für die Stei-

Abb. 3

Die Rolle der Politik bei der Angleichung von Ost und West

Wie bewerten Sie die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung seit 1990 im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit, Ostdeutschland wirtschaftlich auf das Niveau Westdeutschlands zu bringen?



Quelle: Ökonomenpanel April 2019.

© ifo Institut

gerung der Produktivität in Ostdeutschland getan. Die Lohnpolitik der damaligen Bundesregierung wird, wie bei der vorherigen Frage bereits erwähnt, von vielen Teilnehmern kritisch gesehen. Sie sei unrealistisch gewesen und habe zu Arbeitslosigkeit geführt. Jene Teilnehmer, die die Wirtschaftspolitik positiver bewerten, sind der Meinung, dass vor allem der Fokus auf die Modernisierung der Infrastruktur viel zu der wirtschaftlichen Entwicklung des Ostens beigetragen habe. Die Befürworter der damaligen Politik sehen zudem die geleisteten Transfers nicht als negativ, sondern durchaus als positiv an. Soziale Spannungen konnten demnach aufgrund der damaligen Transfers gemildert werden.

Die vor einigen Monaten vorgestellte »Nationale Industriestrategie 2030« von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier (CDU) zielt auf eine aktivere Rolle des Staates. Dazu gehört unter anderem auch, den Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2030 auf 25% zu erhöhen sowie das europäische Wettbewerbsrecht zu ändern, um die Entstehung sogenannter europäischer Champions zu fördern. Vor allem soll die Strategie aber vermeiden, dass Deutschland bei den Schlüsseltechnologien der Zukunft (wie beispielsweise künstliche Intelligenz und Elektromobilität) von den Vereinigten Staaten und China abgehängt wird. Im Zuge dessen erwägt Minister Altmaier, mittels eines internationalen Konsortiums eine Batteriezellfabrik im Osten Deutschlands anzusiedeln. Die Ausschreibung einer Fördersumme in Höhe von einer Milliarde Euro hat bereits im März stattgefunden und zog Bewerbungen von sieben Firmen nach sich (vgl. Stratmann und Witsch 2019; BMWi 2019). Auf die Frage, ob eine solche Ansiedlung regionalpolitisch Wirkung erzielen könne, antwortet die Mehrheit der Teilnehmer (55%)

mit »Nein«. Lediglich 36% der Teilnehmer meinen, dass eine Batteriefabrik im Osten Deutschlands positive Effekte für die Region nach sich ziehen könne. Knapp jeder Zehnte wollte auf diese Frage nicht eingehen.

Die aktuelle Wirtschaftspolitik der Bundesregierung findet bei den Ökonomen nur geringen Anklang. Gerhard Wegner, Universität Erfurt, warnt davor, »die Erfolge im Osten nicht erneut mit wirtschaftspolitischen Abenteuern

(Kohleausstieg, Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor, Energiewende) zu quälen.« Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim, sieht eine fehlgeleitete Sozialpolitik als Grund für die lahrende Konvergenz. »Die deutsche Sozialpolitik müsste vom *one size fits all* wegkommen. Die deutschlandweit uniforme Grundsicherung richtet im Osten Deutschlands potenziell viel höheren Schaden an als in den wohlhabenden Gebieten Westdeutschlands. Eine Differenzierung ergibt auch aufgrund deutlich geringerer Lebenshaltungskosten in vielen Ostdeutschen Gebieten Sinn.«

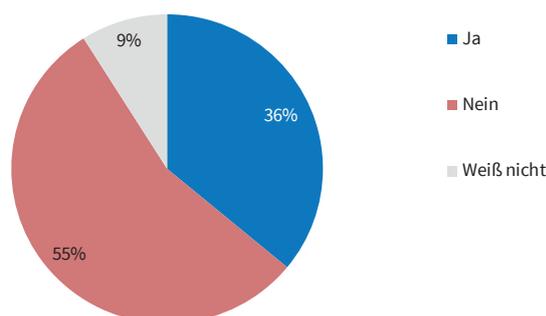
GEZIELTE FÖRDERUNG VON BALLUNGSZENTREN: EINE MÖGLICHE VERBESSERUNG?

In einer kürzlich erschienenen Studie fordert das Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH 2019) mehr Investitionen in Bildung und Wissenschaft und eine gezieltere Förderung ostdeutscher Ballungszentren. Eine Mehrheit der Teilnehmer (54%) unterstützt diesen Vorschlag. Die Befürworter dieser Neuausrichtung beklagen, dass die bisherige Förderung für die ostdeutschen Regionen nicht zur Konvergenz zum Westen geführt hat und es somit einer neuen Strategie bedarf. Des Weiteren werden Agglomerations- und Spillover-Effekte angeführt, die positive Effekte auf die Entwicklung über die Ballungszentren

Abb. 4

Regionale Wirkung von Industrieprojekten

Halten Sie es für sinnvoll, industriepolitische Projekte wie eine staatlich geförderte Batteriefabrik in strukturschwachen Gebieten anzusiedeln, um zusätzlich regionalpolitische Wirkung zu erzielen?



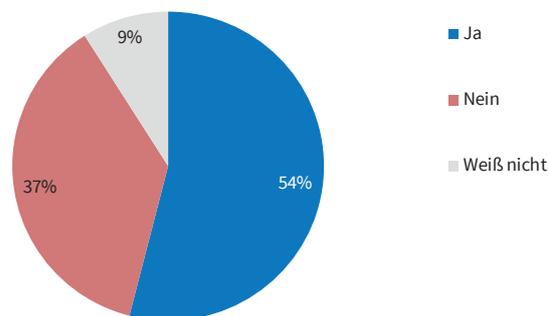
Quelle: Ökonomenpanel April 2019.

© ifo Institut

Abb. 5

Gezielte Förderung von Ballungszentren

Stimmen Sie dem IWH zu, dass sich die staatliche Förderung auf wenige vielversprechende Städte konzentrieren solle, anstatt weiter auch die ländlichen Gebiete und kleineren Orte zu fördern?



Quelle: Ökonomenpanel April 2019.

© ifo Institut

hinaus hätten. Eine gezielte Förderung solcher Zentren würde damit auch auf die umliegenden Regionen abstrahlen. 37% der Teilnehmer sehen den Vorschlag des Instituts kritisch und verweisen auf negative Verteilungseffekte und eine zu hohe Förderung von ohnehin attraktiven Zentren. Ein Teilnehmer warnt auch vor den politischen Konsequenzen einer solchen Neuausrichtung. Gesellschaftlicher Zusammenhalt würde verloren gehen und die AfD könnte in den betroffenen Regionen weiter erstarken. In Bezug auf die aktuellen Spannungen am Wohnungsmarkt wird ferner darauf hingewiesen, dass eine zusätzliche Förderung von Ballungszentren diese Problematik weiter verschärfen könnte. Dirk Rübberke, TU Freiberg, kritisiert den Vorschlag folgendermaßen: »Der ländliche Raum erfüllt (förderungswürdige) Funktionen, die die Ballungszentren nicht in gleicher Weise bedienen können. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Gewinnung ›grüner Energie‹.« Die restlichen 9% der Teilnehmer wollten zu dem Vorschlag des IWH keine Stellung beziehen.

Bei der Frage, welche Maßnahmen für eine Angleichung des Ostens geeignet wären, gehen die Meinungen der Teilnehmer auseinander. Einige schlagen vor, den Ländern mehr Freiraum bei Steuern und Verwaltungsvorschriften zu geben, also das föderale System zu stärken. Andere fordern eine für Unternehmen attraktivere Standortpolitik, inklusive Steuererleichterungen. An dieser Stelle wird auch von einer Änderung der bisherigen Förderung gesprochen, wie zum Beispiel der vom IWH geforderten Konzentration auf Ballungszentren. Als weitere Maßnahme fordern die Teilnehmer höhere Investitionen in die digitale Infrastruktur. Auch die konventionelle Infrastruktur wird von einigen Ökonomen erwähnt, die eine bessere Anbindung ans Schienennetz von lokalen Zentren sowie die Verbesserung von Straßen fordern. Sieht man von Autobahnen und Bundesstraßen ab, sei die schlechte Qualität der Infrastruktur ein »Entwicklungshemmnis ersten Ranges«, so ein Teilnehmer. Vor allem aber werden Investitionen in Bildung und Forschung gefordert, die die Produktivität im Osten erhöhen würden.

POLITISCHE POLARISIERUNG – FOLGE DES OST-WEST-GEFÄLLES?

Mit der wirtschaftlichen Differenz zum Westen lässt sich nach Ansicht der Ökonomen nur ein Teil der politischen Polarisierung erklären. Den Teilnehmern zufolge seien Teile der Bevölkerung, vor allem in den ländlichen Räumen, ökonomisch perspektivlos. Dazu geselle sich Frustration über die ungleichen Gehälter und Arbeitslosen-

quoten in Ost und West und damit auch ein Gefühl des »Abgehängtseins«. Laut den Teilnehmern gibt es aber auch nichtökonomische Gründe, die die aktuellen politischen Entwicklungen erklären können. Dazu zählen sie die demographische Struktur, die Enttäuschung vieler Ostdeutscher über die gesellschaftlichen Eliten sowie eine große Skepsis gegenüber der politischen Führung und mangelnde Demokratierfahrung. Ulrich Blum warnt an dieser Stelle, die Sorgen der Menschen ernst zu nehmen, damit »aus wirtschaftlicher Desillusionierung nicht Ablehnung unseres Staats folgt.«

Insgesamt herrscht bei den Teilnehmern Einigkeit bezüglich der Herausforderung, das Ost-West-Gefälle zu beseitigen. Die Gründe für besagtes Gefälle sowie die passenden Maßnahmen, dieses zu bekämpfen, sind jedoch unterschiedlich. Hans-Werner Sinn schreibt: »Das Ost-West Gefälle ist das Ergebnis des misslungenen Versuchs, das Primat der Politik gegenüber den Gesetzen der Politik durchzuboxen.« Zudem bemängelt er den Eingriff der Bundesregierung in die Lohnverhandlungen der Region. Dominik Wied, Universität zu Köln, hält es für »[...] richtig, Ostdeutschland weiterhin zu fördern, aber man sollte die strukturschwachen Regionen in Westdeutschland, wie zum Beispiel das Ruhrgebiet, dabei nicht vernachlässigen.« Ulrich van Suntum, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, warnt zudem davor, bei diesem Thema unrealistische Ziele zu verfolgen und damit zu hohe Erwartungen zu schüren: »Völlig einheitliche Lebensverhältnisse sind eine regionalpolitische Utopie, die auch innerhalb von Westdeutschland bei weitem nicht gegeben sind. Die Unterschiede in anderen EU-Ländern sind teilweise noch viel größer.« Allerdings sieht Ulrich van Suntum nicht alles in Bezug auf die Entwicklung des Ostens negativ. »Insgesamt können wir mit der bisherigen Entwicklung Ostdeutschlands durchaus zufrieden sein, ein vollständiges Aufholen innerhalb weniger Jahre war im Lichte der regionalökonomischen Theorie und Empirie nie realistisch.«

LITERATUR

BMWi (2018) »Batterien für die Mobilität von morgen«, verfügbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/batteriezellfertigung.html>, aufgerufen am 20. Mai. 2019.

Stratmann, K. und K. Witsch (2019), »Zahlreiche Interessenten für Altmaiers Batterie-Milliarde«, *Handelsblatt*, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/foerdegelder-fuer-zellproduktion-zahlreiche-interessenten-fuer-altmaiers-batterie-milliarde/24152066.html>, aufgerufen am 20. Mai. 2019.