

25 Jahre nach dem Mauerfall: Anmerkungen zum Stand der Deutschen Einheit

Joachim Ragnitz*

Mit großen Ambitionen startete vor einem Vierteljahrhundert das Projekt „Deutsche Einheit“. Schon bald, so die verbreitete Erwartung, würden die ostdeutschen Länder sein wie „der Westen“. Heute, 25 Jahre nach dem Mauerfall, sind die wirtschaftlichen Divergenzen zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland jedoch noch immer groß; von einer „Angleichung“ wichtiger wirtschaftlicher Indikatoren der materiellen Lebensqualität kann keine Rede sein.¹ Zwar sind die Fortschritte gegenüber der Ausgangslage enorm: So ist das Wohlstandsniveau (gemessen an den realen verfügbaren Einkommen je Einwohner) um 50 % gestiegen und die Wirtschaftskraft (gemessen am preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) hat sich seither sogar mehr als verdoppelt. Solange aber das Ziel der Gleichwertigkeit (oder gar Einheitlichkeit) der Lebensverhältnisse Richtschnur für die Beurteilung der Situation in den ostdeutschen Ländern bleibt, kann der „Aufbau Ost“ nicht als abgeschlossen gelten. Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland zu verbessern.

Um den Stand des Aufholprozesses zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland zu verdeutlichen, wird gemeinhin auf das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (bzw. je Erwerbstätigen) zurückgegriffen. Auch wenn man den Vergleich am westdeutschen Durchschnitt mit Fug und Recht in Frage stellen kann [vgl. z. B. RAGNITZ (2009)], bleibt der Rückstand bei einem Vergleichswert von 66,6 % bzw. 76,0 % beachtlich.² Zudem schließt sich die Lücke zwischen Ost und West seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nur noch mit äußerst geringem Tempo. Soweit eine weitere Angleichung festzustellen ist, wird diese eher durch den Bevölkerungsrückgang als durch ein stärkeres Wirtschaftswachstum getrieben [vgl. LEHMANN und RAGNITZ (2012)]. In jüngster Zeit ist der Konvergenzprozess sogar vollständig zum Erliegen gekommen.

Eine andere Herangehensweise führt dies noch einmal deutlicher vor Augen, nämlich wenn man nicht den Ost-West-Abstand im jeweils gleichen Jahr, sondern vielmehr den Abstand zwischen dem Niveau des Bruttoinlandsprodukts (je Einwohner oder je Erwerbstätigen) in Ostdeutschland heute und dem entsprechenden Wert

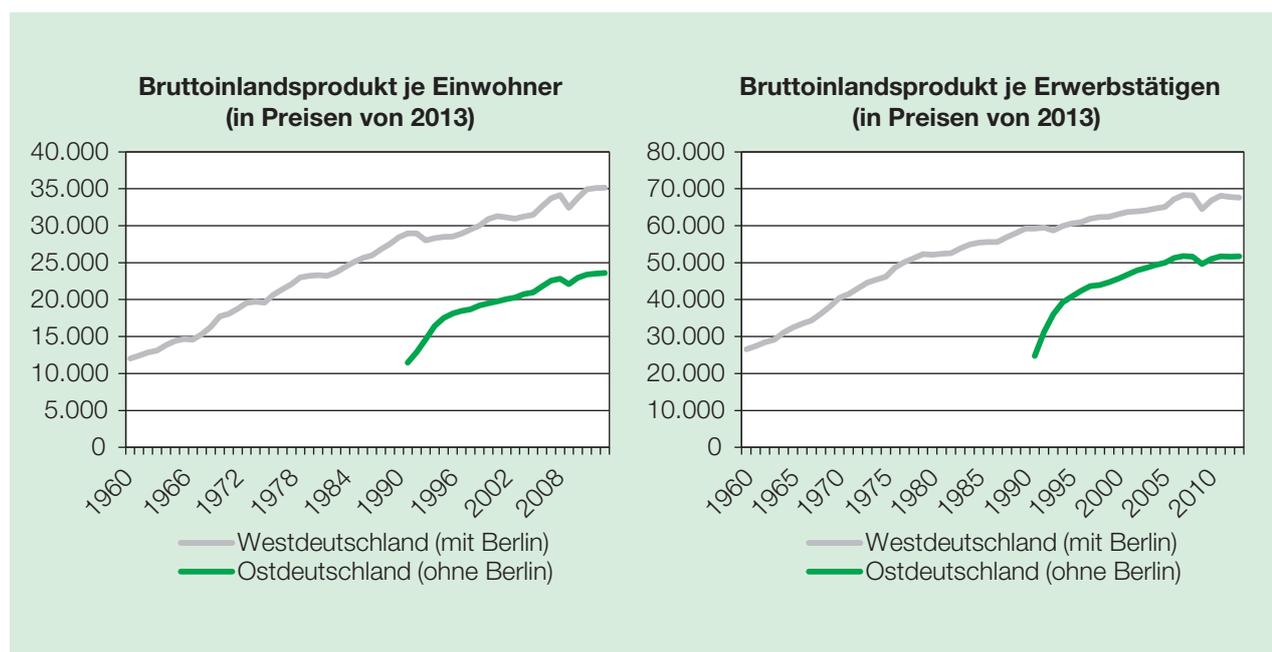
der ehemaligen Bundesrepublik in der Vergangenheit betrachtet (vgl. Abb. 1).³ Demnach liegt die wirtschaftliche Leistungskraft der ostdeutschen Länder (ohne Berlin) derzeit näherungsweise auf dem Niveau, das die frühere Bundesrepublik zu Beginn der 1980er Jahre erreicht hatte. Der Rückstand zwischen Ost und West beläuft sich demnach derzeit auf rund 30 Jahre. Dies ist in etwa genauso viel wie zu Beginn der 1990er Jahre, als die neuen Länder eine Wirtschaftskraft auf Höhe des westdeutschen Niveaus der frühen 1960er Jahre aufwiesen. Insofern muss man konstatieren: Trotz der starken Zunahme der realen Wirtschaftskraft in den neuen Ländern seit 1991 hat sich der zeitliche Rückstand gegenüber dem Westen seither nicht wirklich verkürzt. Ein echtes „Aufholen“ ist in dieser Betrachtungsweise nicht festzustellen. Eher hat es den Anschein, als ob Westdeutschland und Ostdeutschland trotz vergleichbarer institutioneller Rahmenbedingungen einem jeweils unterschiedlichen langfristigen Wachstumsgleichgewicht zustreben.⁴

Im Wohlstandsniveau der Bevölkerung spiegelt sich die geringe Wirtschaftskraft indes nur teilweise wider, denn die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte liegen je Einwohner gerechnet aktuell bei 83,7 % des westdeutschen Durchschnittswertes und damit in etwa auf dem Stand, der in Westdeutschland im Jahr 1989 erreicht wurde (vgl. Abb. 2, links).⁵ Wesentliche Ursachen für die Diskrepanz zwischen Wirtschaftskraft und Einkommen sind dabei die hohe Zahl von Pendlern aus Ostdeutschland sowie die Progression des Einkommensteuertarifs, die zu einer geringeren prozentualen Steuerbelastung der (niedrigeren) Bruttoeinkommen aus Arbeit und Vermögen in Ostdeutschland führt. Eine Rolle spielt zudem, dass die Gehälter im öffentlichen Dienst trotz niedriger Steuerkraft auf das Westniveau angehoben wurden und dass die heutigen Rentner wegen der Begünstigung durch DDR-Biographien vergleichsweise hohe Altersbezüge der Gesetzlichen Rentenversicherung erhalten. Im Aggregat sind die verfügbaren Nettoeinkommen (also nach Verrechnung mit Steuer- und Transferzahlungen) in Ostdeutschland damit in etwa gleich hoch wie die Bruttoeinkommen – eine aus ostdeutscher Sicht zwar komfortable, aber keineswegs nachhaltige Situation.

Alles in allem überschreitet die ostdeutsche Binnen- nachfrage (privater und staatlicher Konsum sowie Investitionen) die selbst erwirtschafteten Einkommen (das Bruttoinlandsprodukt) nach wie vor um fast 20 % (vgl.

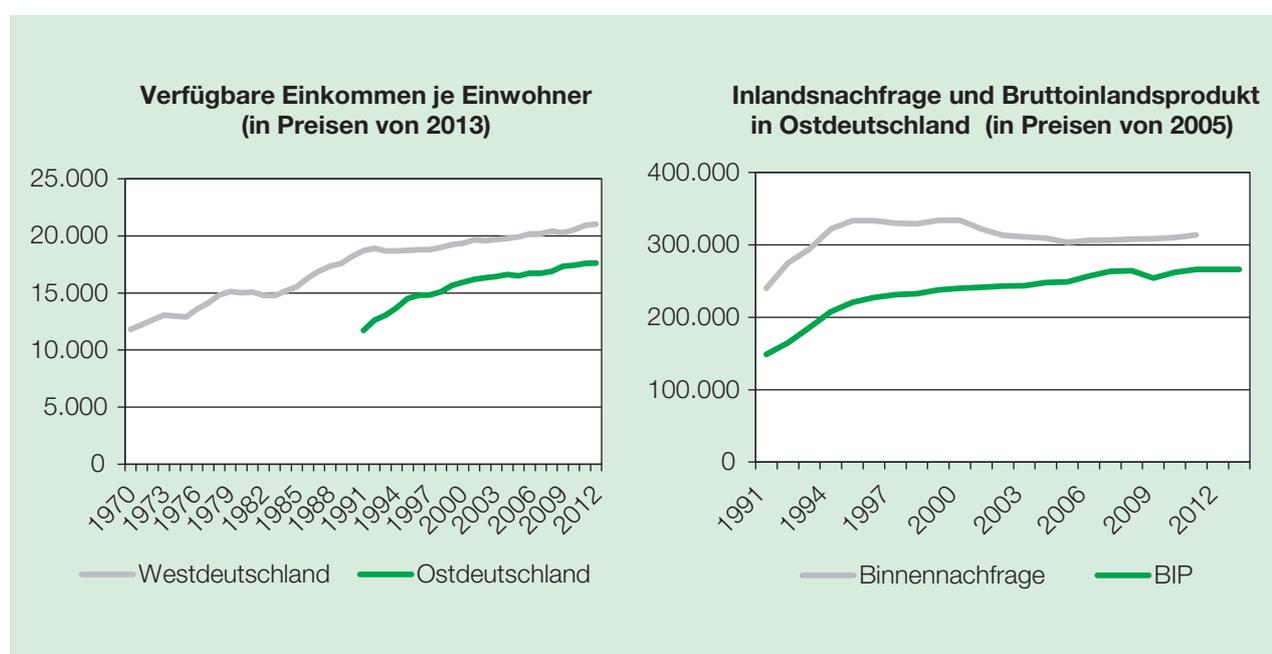
* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und je Erwerbstätigen (in Preisen von 2013)



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder, Statistisches Bundesamt, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 2: Verfügbares Einkommen je Einwohner (in Preisen von 2013) sowie Inlandsnachfrage und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland (in Preisen von 2005)



Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (VGR) der Länder, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2, rechts); entsprechend hoch ist das „Leistungsbilanzdefizit“ der neuen Länder. Die Lücke zwischen Kaufkraft und Wirtschaftskraft – immerhin 54,4 Mrd. € im Jahr 2011 – wird durch Transferzahlungen von Bund, westdeutschen Ländern und Sozialversicherungen ge-

schlossen [zu den Ursachen vgl. auch SINN et al. (2001)]. Auch wenn diese Zahlungen zum überwiegenden Teil auf gesamtdeutsch geltenden Regelungen beruhen und insoweit primär Reflex der geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der neuen Länder sind, muss man kon-

statieren, dass die Entwicklung in Ostdeutschland ganz offensichtlich noch nicht „selbsttragend“ (im Sinne einer Unabhängigkeit von Transferleistungen) ist.

Die insgesamt niedrige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der neuen Länder lässt sich auf bestehende strukturelle Defizite zurückführen, wie dem weitgehenden Fehlen von größeren Unternehmen mit Führungsfunktionen, einem Mangel an privatwirtschaftlichen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten oder einer ungünstigen Spezialisierung auf regionale Nischenmärkte [vgl. hierzu z. B. IWH et al. (2011)]. Derartige strukturelle Eigenheiten ändern sich typischerweise nur langsam, was erklärt, weshalb der Aufholprozess inzwischen nur noch schleppend vorankommt. Ein weiterer, bislang kaum thematisierter Grund liegt in der selektiven Abwanderung der letzten Jahre, denn angesichts ungünstiger Arbeitsmarktperspektiven in Ostdeutschland sind vor allem jüngere, gut qualifizierte Menschen in großer Zahl in den Westen Deutschlands abgewandert. Damit ist es insbesondere in den stark durch Bevölkerungsverluste geprägten Regionen nicht nur zu einer quantitativen, sondern vor allem auch qualitativen Verschlechterung der Humankapitalausstattung gekommen. Dies behindert nicht nur eine Steigerung der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern kann auch die Durchsetzbarkeit von wirtschaftlichen Reformen auf lokaler Ebene erschweren („Elitenproblem“). Eigene ökonomische Schätzungen untermauern dies, zeigen sie doch einen signifikanten Zusammenhang zwischen Höhe des (kumulierten) Wanderungssaldos und regionaler wirtschaftlicher Dynamik.⁶

Für die kommenden Jahre ist kaum mit einer günstigeren Entwicklung in Ostdeutschland zu rechnen. Für diese Erwartung spricht insbesondere die absehbare demographische Entwicklung, die es zunehmend schwieriger macht, frei werdende Arbeitsplätze adäquat zu besetzen [vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2011), Tz. 187ff.]. Dabei werden insbesondere auch die Unterschiede zwischen strukturstärkeren und strukturschwächeren Regionen in Ostdeutschland zunehmen [BERLEMANN et al. (2014), in diesem Heft S. 34–43]. Für einen Übergangszeitraum kommen zudem dämpfende Effekte aufgrund der Rückführung der Leistungen aus dem Solidarpakt II und der EU-Strukturfondsförderung hinzu, da hierdurch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die Wachstumsdynamik in den ostdeutschen Ländern ungünstig beeinflusst wird [vgl. KLOB et al. (2012)]. Zumindest bis zum Jahre 2020 dürfte sich die Lücke zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland daher kaum weiter schließen lassen. Mit Blick auf das von der Politik nach wie vor verfolgte Ziel einer Angleichung der Einkommensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland muss dies als ein Warnsignal gelten.

Es erscheint daher problematisch, dass weder auf landespolitischer noch auf bundespolitischer Ebene weitergehende Initiativen für eine Unterstützung des wirtschaftlichen Aufholens in Ostdeutschland erkennbar sind; Priorität scheinen auch in Bezug auf die neuen Länder eher verteilungspolitische Fragen zu haben. Erkennbar ist dies an der immer wieder aufflammenden Debatte um die Angleichung der Ostrenten oder an der jetzt getroffenen Entscheidung zur Einführung eines bundesweit einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns. Debatten wie diese lassen sich ebenso wie ein insbesondere auf kommunaler Ebene häufig anzutreffender Attentismus bei der Suche nach innovativen Problemlösungen als Zeichen dafür werten, dass in den vergangenen 25 Jahren eine gewisse Gewöhnung an staatliche Unterstützung eingetreten ist. Wie die ostdeutsche Wirtschaft einen höheren Wachstumspfad erreichen kann (oder auch: ob es Alternativen zum Aufbau Ost als „Nachbau West“ gibt), wird demgegenüber zumindest in öffentlichen und politischen Diskussionen so gut wie gar nicht thematisiert.

Der Schlüssel für eine günstigere Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft liegt heute mehr denn je in einer Stärkung der „endogenen“ Wachstumskräfte, also bei einer Steigerung der (betrieblichen) Produktivität in den neuen Ländern. Diese lässt sich bei gegebener Ausstattung mit den elementaren Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital nur durch Investitionen in Wissen und Innovation erhöhen.⁷ Die Priorität in der (Wirtschafts-)Politik sollte daher auf Bildung und Forschung und die Verbesserung der hierfür notwendigen institutionellen Rahmenbedingungen gelegt werden, um auf diese Weise wenigstens die Chancen für eine Überwindung der beschriebenen strukturellen Defizite zu verbessern. Ein Patentmittel ist dies zwar auch nicht; ohne ein beherztes Umsteuern hin zu einer stärkeren Wachstumsorientierung der Politik besteht allerdings die Gefahr, dass sich der Rückstand weiter Teile Ostdeutschlands auf Dauer verfestigt.

Literatur

- BERLEMANN, M., FREESE, J., LUIK, M.-A., RAGNITZ, J. und J.-E. WESSELHÖFT (2013): Regionale Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland und Sachsen bis 2030: Ergebnisse einer Projektionsberechnung, in: ifo Dresden berichtet 5/2014, S. 34–43.
- IWH; DIW; IFO DRESDEN; IAB; HoF; RWI (Hrsg.) (2011): Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland, IWH-Sonderheft 2/2011; S. 60ff.
- KLOB, M., LEHMANN, R., RAGNITZ, J. und G. UNTIEDT (2012): Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder, ifo Dresden Studien Nr. 63, München/Dresden.

- HOLTMANN, E., RAGNITZ, J. und K. VÖLKL (2012): Ostdeutschland 2020: Die Zukunft des „Aufbau Ost“, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- LEHMANN, R. und J. RAGNITZ (2012): Ist die Angleichung zwischen Ost und West ein statistisches Artefakt? in: ifo Dresden berichtet 5/2012, S. 3–4.
- RAGNITZ, J. (2009): Ostdeutschland heute: Viel erreicht, viel zu tun, in: ifo Schnelldienst, 18/2009; S. 3–13.
- RAGNITZ, J. (2009): Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland: Eine regional differenzierte Analyse, in: ifo Dresden berichtet, 4/2009; S. 28–38.
- SALA-I-MARTIN, X. (1996): The Classical Approach to Convergence Analysis, in: The Economic Journal 106; S. 1.019–1.036.
- SINN, H.-W. und F. WESTERMANN (2001): Two Mezzogjornos, NBER Working Paper No. 8125.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (Hrsg.) (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Expertisen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

- ¹ Vgl. zu einer detaillierten Analyse der strukturprägenden Entscheidungen im Transformationsprozess z. B. RAGNITZ (2009).
- ² Ostdeutschland und Westdeutschland jeweils ohne Berlin.
- ³ Hierzu wurden vorliegende Reihen zum realen Bruttoinlandsprodukt mit jeweils gebietsspezifischen Preisindizes auf die Preisbasis 2013 umgerechnet. Die Ergebnisse sind als Näherung zu betrachten, weil frühere Angaben zum Bruttoinlandsprodukt nicht vollständig auf seither neu eingeführte Standards der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen umgestellt wurden.
- ⁴ Die Existenz unterschiedlicher langfristiger Wachstumsgleichgewichte ist eine wesentliche Erkenntnis der Konvergenzliteratur; vgl. z. B. SALA-I-MARTIN (1996).
- ⁵ Auch hier erfolgte eine näherungsweise Umrechnung der Vergangenheitswerte auf Preise des Jahres 2013, wobei hierfür der Deflator des Privaten Konsums verwendet wurde.
- ⁶ Als signifikant erwies sich eine Regressionsgleichung mit dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in den ostdeutschen Arbeitsmarktregionen im Zeitraum 2005–2011 als abhängige Variable und dem Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in der Basisperiode, den Lohnstückkosten und dem kumulierten Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner 1995–2004 als unabhängige Variable. Ein um ein Prozentpunkt höherer Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner geht mit einer um 0,2 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate des BIP je Erwerbstätigen einher.
- ⁷ Ein Überblick über aktuelle Vorschläge zur Ausgestaltung einer wachstumsorientierten Strategie für Ostdeutschland findet sich bei HOLTMANN et al. (2012).