



Unverwechselbare Kulisse: Dresdner Studentinnen und Studenten präsentieren ihre Kunstwerke aufgrund der Corona-Beschränkungen an der frischen Elbfloß.

Foto ZB

Vor dreißig Jahren wurde Deutschland wiedervereinigt. Seither diskutiert das Land darüber, wie lange es noch dauern wird, bis sich der Osten dem Westen angleichen haben wird. Tatsächlich war die Wiedervereinigung von Anfang an nicht allein von Freude über das Ende der deutschen Teilung, den Untergang einer menschenverachtenden Diktatur und die Beseitigung schwer zu überwindender Mauern und Grenzzone geprägt. Je nach Standpunkt und Erwartung kam zu dieser Freude stets ein sorgen- oder hoffnungsvoller Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Ostens im Vergleich zum Westen hinzu. Und so scheinen sich gerade Jubiläumstage wie das gegenwärtige dazu zu eignen, die wirtschaftlichen Erfolge und Misserfolge im Osten seit der Wiedervereinigung nicht nur zu bilanzieren, sondern die Entwicklung auch am Westen als vermeintlich selbstverständlichem Maßstab zu messen.

Genauso wie zu den Jubiläen vor zehn und vor zwanzig Jahren gehen die meisten wirtschaftspolitischen Beiträge zur Wiedervereinigung in diesem Jahr explizit oder implizit von der Zielvorstellung aus, der Osten solle so werden wie der Westen. Selbst Beiträge, die eine Angleichung des Ostens an den Westen für kaum realisierbar halten, rütteln nicht an der Vorstellung, eine solche Angleichung wäre eigentlich wünschenswert. Dass sich der Osten in vielen Merkmalen nicht immer vom Westen unterscheidet, wird deshalb von vielen Kommentatoren als Beleg dafür genommen, dass die Wiedervereinigung selbst nach dreißig Jahren noch unvollkommen sei.

Kronberger Kreis

Es lebe der Unterschied!

Die unfruchtbare Diskussion über eine Angleichung des Ostens an den Westen muss beendet werden. Notwendig ist die Besinnung auf föderale Prinzipien und mehr Autonomie der Bundesländer.

Normativ unterlegt wird das Ziel einer mehr oder weniger vollständigen Angleichung des Ostens an den Westen in der Regel mit Verweis auf das Grundgesetz, in dem an einer Stelle von Gleichwertigkeit und an einer anderen von Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet die Rede ist. So heißt es im 2019 erschienenen Bericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit, dass es dreißig Jahre nach der friedlichen Revolution das politische Ziel der Bundesregierung bleibe, gleichwertige Lebensverhältnisse überall im Land anzustreben, bestehende Disparitäten zu verringern und deren Verfestigung zu verhindern.

Der Kronberger Kreis sieht in dem Ziel einer vollständigen Angleichung des Ostens an den Westen eine Überdehnung der im Grundgesetz geforderten Gleichwertigkeit oder Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Weder für die Gesetzgeber in Bund und Ländern noch für deren Regierungen sollte sich damit der wirtschaftspolitische Auftrag verbinden, möglichst alle ökonomischen Unterschiede innerhalb Deutschlands einzuebnen. Nicht zuletzt ergeben sich ökonomische Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen und Landesteilen aus bestimmten Voraussetzungen, wie etwa natürlichen Ressourcen oder Agglomerationsseffekten. Solche ökonomischen Unterschiede gehen Hand in Hand oder ergeben sich sogar aus anderen regionalen Unterschieden. Das Grundgesetz konstituiert den deutschen Staat ausdrücklich als föderal, für den unterschiedliche wirtschaftspolitische Antworten geradezu wesensimmanent sind. Wer sich zu einem föderalen System bekennt, sollte Unterschiede bejahen. Sie stellen keine Disparitäten dar – ein Begriff, der in Ost-West-Vergleichen selten fehlt –, die per se zu beseitigen wären.

Das gilt umso mehr, als Unterschiede in der Produktivität oder den Bruttoeinkommen nicht notwendigerweise ein Wohlstandgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland bedeuten müssen. Aussagekräftiger sind Kaufkraftvergleiche,

die auf Einkommen nach Steuern und Transfers abstellen und zudem regional unterschiedliche Lebenshaltungskosten berücksichtigen. Kaufkraftvergleiche spiegeln Unterschiede in den Konsummöglichkeiten wider und liefern deshalb einen viel besseren Hinweis darauf, wie gut oder schlecht es den Menschen in Ost- und Westdeutschland geht.

Bei den verfügbaren Einkommen ist vor allem in jüngerer Zeit ein Aufholprozess Ostdeutschlands zu beobachten. Die durchschnittlichen verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte in Westdeutschland lagen 1994 um 23 Prozent über demjenigen im Osten, 2006 immer noch bei 22 Prozent. Die Differenz sank dann aber bis 2016 auf 16 Prozent. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Lebenshaltungskosten im Osten im Durchschnitt niedriger sind als im Westen.

Trotz dieses Aufholprozesses bleiben Kaufkraftunterschiede bestehen, aber das sollte nicht als spezifischer Ausdruck der Ost-West-Problematik betrachtet werden. Man findet vergleichbare Unterschiede wie zwischen Ost- und Westdeutschland auch zwischen Schleswig-Holstein und Bayern oder zwischen Orten im Bayerischen Wald und München. Aus guten Gründen werden solche Unterschiede aber nicht als Problem wahrgenommen,

sondern als Teil einer gewachsenen regionalen Vielfalt. Niemand erhebt ernsthaft die Forderung, Schleswig-Holstein solle sich in allen Facetten Bayern angleichen oder die Gemeinden im Bayerischen Wald sollen so werden wie München.

Wenn es dagegen um Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland geht, stehen solche Forderungen kontinuierlich auf der Tagesordnung. Dass man das Äpfel mit Birnen vergleicht, scheint nicht weiter zu stören. Mehr noch: Mit Bedauern wird festgestellt, dass Äpfel anders sind als Birnen, und gelegentlich wird die absurde Forderung erhoben, Äpfel sollen doch bitte so werden wie Birnen.

Dabei offenbart die Forderung nach einer vollständigen Angleichung der Lebensverhältnisse nicht nur ein grundlegendes Unverständnis des Föderalismus. Auch aus historischer Perspektive lässt sie sich schwer motivieren. Denn hinter der Forderung nach einer vollständigen Angleichung scheint die Vorstellung zu stehen, dass die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland samt und sonders auf die deutsche Teilung zurückzuführen seien. Nicht nur die grundgesetzlich verankerte Gleichwertigkeit oder Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wird dann ins Feld geführt, sogar historische Fairness scheint eine Beseitigung der beobachtbaren Unterschiede zu verlangen.

Nach dieser Auffassung wären die Gebiete des heutigen Ost- und Westdeutschlands vor dem Zweiten Weltkrieg einander sehr ähnliche Regionen, denen nach dem Zweiten Weltkrieg die Marktwirtschaft im Westen und der Kommunismus im Osten sehr unterschiedliche Entwicklungen beschert haben, die nach Einführung der Marktwirtschaft in allen Landesteilen wieder ausgeglichen werden müssen. Wenn Marktkräfte allein nicht zu einer Angleichung führen, dann muss mit Steuergeld, gegebenenfalls mit viel Steuergeld, nachgeholfen werden.

Diese Vorstellung ignoriert reichlich die Tatsache, dass das Deutsche Reich ein Föderalstaat war mit großen kulturellen, sozialen und – trotz gleichem Wirtschaftssystem – ökonomischen Unterschieden zwischen den einzelnen Regionen. Insbesondere unterscheiden sich die Gebiete des heutigen West- und Ostdeutschlands schon vor der Teilung in vielen Größen voneinander, in denen sich heute noch Unterschiede feststellen lassen. So hatte der

Osten einen größeren protestantischen Bevölkerungsanteil, die Menschen im Osten gingen seltener in die Kirche, und die Erwerbsbeteiligung von Frauen war höher. Zudem gehörten die Menschen im Gebiet des heutigen Ostdeutschlands eher der Arbeiterklasse an, und sie waren häufiger im Verarbeitenden Gewerbe tätig. Für die noch heute beobachtbaren Unterschiede vielleicht besonders wichtig: Die Menschen waren seltener selbstständig und stimmten eher für kommunistische und linke politische Parteien.

In einer Größe, an der heute die sogenannten Disparitäten zwischen Ost und West besonders häufig festgemacht werden, der Arbeitsproduktivität, unterscheiden sich die beiden Landesteile ebenfalls schon in einem ähnlichen Umfang voneinander wie heute. Der Umsatz je Erwerbstätigem betrug im Jahr 1936 im Gebiet des heutigen Ostdeutschlands nur 84 Prozent des Umsatzes je Erwerbstätigem im heutigen Westdeutschland. Produktivitätsunterschiede zwischen Ost und West haben sich also nicht erst nach Einführung zweier unterschiedlicher Wirtschaftssysteme entwickelt. Eher haben sich schon zuvor bestehende Produktivitätsunterschiede nach dem Zweiten Weltkrieg noch einmal deutlich vergrößert. 1991 lag die Produktivität der ostdeutschen Beschäftigten bei etwas mehr als 40 Prozent der westdeutschen Beschäftigten. Seither wurde die Lücke wieder geschlossen, aber nicht vollständig. Heute liegt sie wieder auf einem ähnlichen Niveau wie vor der deutschen Teilung.

In anderen Bereichen dagegen waren die beiden Landesteile einander vor dem Zweiten Weltkrieg sehr viel ähnlicher als zur Zeit der Wiedervereinigung oder sogar gleich. So unterscheiden sie sich beispielsweise in der Höhe der Lebenserwartung praktisch gar nicht. Nach der deutschen Teilung jedoch, genauer seit den 1970er Jahren, hat sich die Lebenserwartung dann aber in Westdeutschland erheblich schneller erhöht als in Ostdeutschland. 1970 lag die Lebenserwartung von Neugeborenen in Westdeutschland bei 70,6 Jahren und war in Ostdeutschland mit 71 Jahren sogar etwas höher. Im Jahr der Wiedervereinigung lag die Lebenserwartung in Westdeutschland bei 76 Jahren, in Ostdeutschland dagegen bei nur 72,9 Jahren. Seither hat sich die Lücke in den Lebenserwartungen aber wieder weitgehend geschlossen. Die Lebenserwartung von Frauen ist mit 83,3 Jahren inzwischen in Ost- und Westdeutschland identisch und die von Männern unterscheidet sich mit 77,7 und 78,8 Jahren nur noch um wenig mehr als ein Jahr.

Für die Lebenswirklichkeit der Menschen in Ostdeutschland dürfte die Entwicklung von Konsummöglichkeiten und Lebenserwartungen einen größeren Einfluss auf die Lebenszufriedenheit haben als die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Deshalb ist es als großer Erfolg zu werten, dass der Osten in diesen Größen sich West angeschlossen hat. Tatsächlich legen Umfragen nahe, dass sich die Lebenszufriedenheit im Osten inzwischen der Lebenszufriedenheit im Westen stark angeglichen hat.

Bei Personen bis 35 Jahren gibt es keinen Unterschied mehr in der Lebenszufriedenheit zwischen Ost und West. Nur Personen, die älter als 65 Jahre sind, scheinen in Ostdeutschland deutlich unzufriedener zu sein als in Westdeutschland. Dass die Lebenszufriedenheit trotz aller gemessenen Unterschiede in vielen anderen Feldern für viele Menschen im Osten heute so hoch ist wie im Westen, verdeutlicht, dass eine vollständige Angleichung Ostdeutschlands an Westdeutschland beispielsweise hinsichtlich der Arbeitsproduktivität, kein sinnvolles Politikziel sein

kann. Wenn sich zeigt, dass die Menschen hier wie dort gleichermaßen zufrieden sind, lässt sich eine Politik, die mit viel Steuergeld eine weitere Angleichung auf die Agenda setzt, schwer motivieren.

Es kann nicht Aufgabe der Politik sein, jeden ökonomischen Unterschied zwischen Regionen glattzubügeln, im Föderalstaat schon gar nicht. Aufgabe der Politik sollte es sein, in allen Teilen Deutschlands, im Osten wie im Westen, Voraussetzungen für eine grundständige staatliche Daseinsvorsorge zu schaffen, so dass alle Regionen, wenngleich nicht für jeden, so doch für die Bürger vor Ort gleichmaßen lebenswert erscheinen. Daran gemessen, macht die dreißig Jahre alte deutsche Einheit keine schlechte Figur.

Dreißig Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung wird es deshalb Zeit, die unfruchtbare Diskussion über eine Angleichung des Ostens an den Westen zu beenden und sich stattdessen auf die Prinzipien des Föderalismus zu besinnen. Dazu gehört, Unterschiede zwischen Regionen innerhalb eines Bundesstaates nicht als Missstand zu begreifen, sondern vielmehr als eine Chance. Zum einen bietet regionale Vielfalt Menschen mit unterschiedlichen Präferenzen mehr Möglichkeiten, dort zu leben, wo das Angebot an öffentlichen Gütern und die kulturellen Eigenheiten der Region den eigenen Wünschen am besten entsprechen.

Zum anderen begünstigen solche Unterschiede regionalen Wettbewerb. Statt Unterschiede einzuebnen, sollte der regionale Wettbewerb gefördert werden. Damit der Wettbewerb seine wohlfördernde Wirkung entfalten kann, sollten die Regionen innerhalb eines Bundesstaats nicht weiter nach zentralen Maßstäben vereinheitlicht werden. Vielmehr sollte ihnen mehr regulatorische Kompetenz gegeben werden, damit sie ihre spezifischen regionalen Standortvorteile stärker zur Geltung bringen können. Die verbreitete Vorstellung, mehr Autonomie in der Wirtschaft und Steuerpolitik zu wirtschaftsschwachen Bundesländern beizubringen, ist unzutreffend.

Wenn es nach der Wiedervereinigung ein Entwicklungshemmnis für Ostdeutschland gegeben hat, dann bestand es darin, dass Ostdeutschland regulatorischen Regeln unterworfen wurde, die sich in Westdeutschland in vierzig Jahren Marktwirtschaft entwickelt hatten. Die Regeln eines modernen, in der internationalen Arbeitsteilung integrierten Industriestaates wurden praktisch eins zu eins auf eine marode Transformationswirtschaft übertragen, die damit in vielen Bereichen überfordert war. Der Versuch, eine Angleichung möge schleunigst so werden wie der Westen, hat Ostdeutschland eher geschadet als geholfen. Vielmehr gilt, dass Ostdeutschland etwas Besseres verdient hat, als ein schlechter Westen zu sein.

Die ost- und westdeutschen Länder sind Teile eines Bundesstaates mit gemeinsamem und jeweils eigener Geschichte und Entwicklung. Daraus haben sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede ergeben, die weit in die Geschichte zurückreichen. Selbst in der gegenwärtigen Corona-Krise zeigen sich Unterschiede zwischen den Ost- und westlichen Landesteilen, die viel älter sind als die deutsche Teilung. Dem früheren Reichskanzler Bismarck wird das Bonnot zugeschrieben, wenn die Welt untergehe, ziehe er nach Mecklenburg, denn dort geschehe alles erst 50 Jahre später. Die Welt wird wegen Corona nicht untergehen. In Corona-Zeiten ist man aber in Mecklenburg trotzdem ganz gut aufgehoben. Kaum anderswo in Deutschland ist man vor einer Corona-Infektion so gut geschützt wie dort.

In anderen wichtigen wirtschaftlichen Größen liegt Ostdeutschland noch immer hinter Westdeutschland. Die Arbeitsproduktivität ist in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung deutlich gestiegen. Sie ist aber noch immer nur 20 Prozent geringer als in Westdeutschland, wobei sich an dem Unterschied in den vergangenen beiden Jahrzehnten nur noch wenig verändert hat. Hand in Hand mit der geringeren Arbeitsproduktivität gehen geringere Bruttoerwerbseinkommen in Ostdeutschland. Deshalb werden nach wie vor aus der Wissenschaft wie aus der Politik Forderungen erhoben, weiterhin viel Geld in die Hand zu nehmen, um die Angleichung des Ostens an den Westen voranzutreiben.

Der Kronberger Kreis

Der Kronberger Kreis ist der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Sprecher der sechsköpfigen Gruppe aus liberalen Ökonomen sowie einer Juristin ist der Vorsitzende des Sachverständigenrats Lars Feld, der am Freiburger Walter Eucken Institut lehrt. Die weiteren Mitglieder sind: Clemens Fuest, Präsident des Münchner Ifo-Instituts; Justus Hauca, Direktor des Düsselдорfer Instituts für Wettbewerbsökonomie an der Heine-Universität; Volker Wieland, Goethe-Universität Frank-

furt und Mitglied des Sachverständigenrats; Berthold U. Wigger, Karlsruhe Institut für Technologie (KIT); Heike Schweitzer, Juraprofessorin an der Berliner Humboldt-Universität. Gegründet 1982 auf Initiative des Ökonomen und Publizisten Wolfram Engels, hat der Kronberger Kreis das Ziel, eine freiheitliche Wirtschaftsordnung zu fördern. Die mit dem Kreis eins in Kronberg bei Frankfurt entstandene Stiftung Marktwirtschaft sitzt heute in Berlin. Sie versteht sich als unabhängiger Thinktank. hig.