Hamburgisches
WeltWirtschafts
Institut

Das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle in Deutschland: Aktuelle Befunde und Ursachen

André Wolf

HWWI Policy
Paper 99

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) | 2016
ISSN 1862-4944

Ansprechpartner:
Dr. André Wolf
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)
Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 665 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
wolf@hwwi.org

HWWI Policy Paper
Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)
Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
info@hwwi.org | www.hwwi.org
ISSN 1862-4960

Redaktionsleitung:
Prof. Dr. Henning Vöpel
Dr. Christina Boll

© Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) | September 2016
Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung des Werkes oder seiner Teile ist ohne Zustimmung des HWWI nicht gestattet. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmung, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Hamburgisches WeltWirtschafts Institut

André Wolf

Das wirtschaftliche Süd-Nord-Gefälle in Deutschland: Aktuelle Befunde und Ursachen

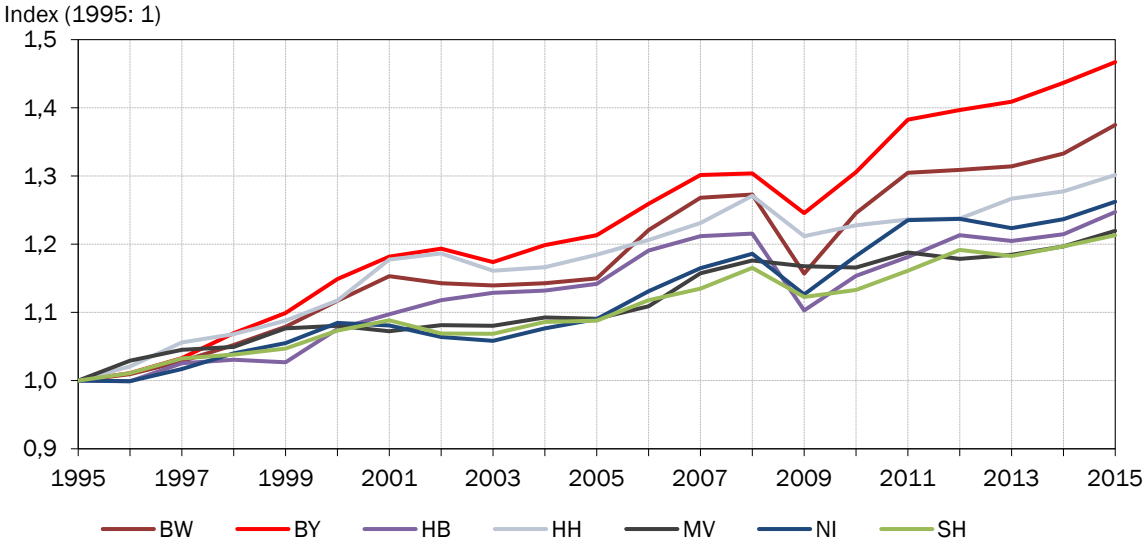
Seit der Wiedervereinigung ist die Debatte über regionale Ungleichheit in der Bundesrepublik wesentlich durch einen West-Ost-Gegensatz geprägt. In der Tat lässt sich trotz partieller Konvergenz bis heute bei den meisten regionalwirtschaftlichen Merkmalen eine klare Trennlinie zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern ausmachen. Darüber ist allerdings ein anderes nicht weniger persistentes raumwirtschaftliches Phänomen aus dem Blickfeld geraten: die Kluft zwischen Nord und Süd. Diese lässt sich anhand der gängigen Wirtschaftsindikatoren sehr einfach nachweisen. So war in 2015 Bayern in Pro-Kopf-Relation erneut das wirtschaftsstärkste Flächenland, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf betrug hier 43.092 €. Baden-Württemberg ist mit einem Wert von 42.745 € ebenfalls in der Spitzenregion angesiedelt. In Norddeutschland ist zwar die Pro-Kopf-Leistung der Stadtstaaten Hamburg (61.729 €) und Bremen (47.603 €) hoch, die norddeutschen Bundesländer Niedersachsen (32.890 €) und Schleswig-Holstein (30.134 €) liegen dagegen beide deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (37.099 €). Das gilt erst recht für Mecklenburg-Vorpommern (24.909 €) als wirtschaftsschwächstes Bundesland. Dieses Gefälle ist kein Ausdruck einer traditionellen Dichotomie, sondern ist wesentlich durch eine Divergenz in den jüngsten Wachstumsraten bedingt, wie Abbildung 1 verdeutlicht. Bayern und Baden-Württemberg konnten sich demnach vor allem seit Ende der letzten Wirtschaftskrise in 2009 in ihrem realem Wirtschaftswachstum deutlich von den norddeutschen Ländern (einschließlich der Stadtstaaten) absetzen.

Diese Divergenz schlägt sich erwartungsgemäß auch in verwandten Wirtschaftsindikatoren nieder. So hat sich die Zahl der Erwerbstätigen in den letzten 20 Jahren mit 19,7 % bzw. 19,0 % nirgendwo so stark erhöht wie in Bayern und Baden-Württemberg. Innerhalb Norddeutschlands konnten in diesem Zeitraum lediglich Hamburg (+18,1 %) und Niedersachsen (+17,7 %) im Bundesvergleich überdurchschnittlich viele Stellen schaffen. Das spiegelt sich auch in den Wanderungsstatistiken wider, die beiden Südländer konnten in den letzten 10 Jahren die mit Abstand höchsten Bevölkerungszuwächse durch Netto-Zuwanderung erzielen. Zugleich ist auch die Erwerbslosigkeit im Süden deutlich weniger verbreitet, im Juli 2016 lag die Arbeitslosenquote in Bayern und Baden-Württemberg bei unter

4 % und damit weit unter dem Bundesdurchschnitt (siehe Abbildung 2). Sämtliche Nordländer liegen darüber, Bremen ist mit einer Quote von über 10 % bundesweit Schlusslicht. Die wirtschaftliche Entwicklung hat auch Rückwirkungen auf die Landeshaushalte. Die Länder mit den geringsten öffentlichen Schulden je Einwohner in 2015 sind Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg. Bremen und Hamburg finden sich hier mit um ein vielfaches höheren Schuldenständen am anderen Ende des Spektrums (Destatis, 2016a).

Abbildung 1

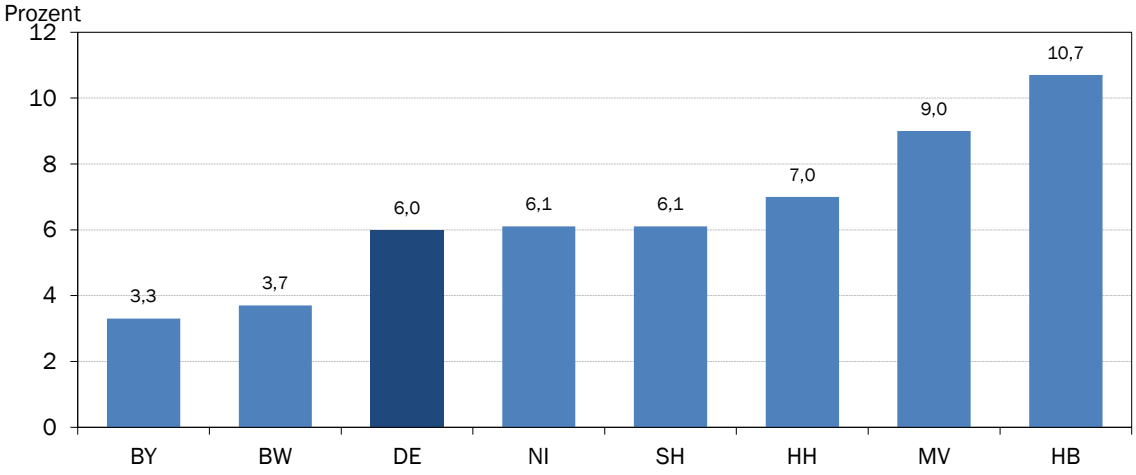
Jüngere Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts



Quellen: VGR der Länder, HWWI (2016).

Abbildung 2

Arbeitslosenquote Bundesländer Juli 2016

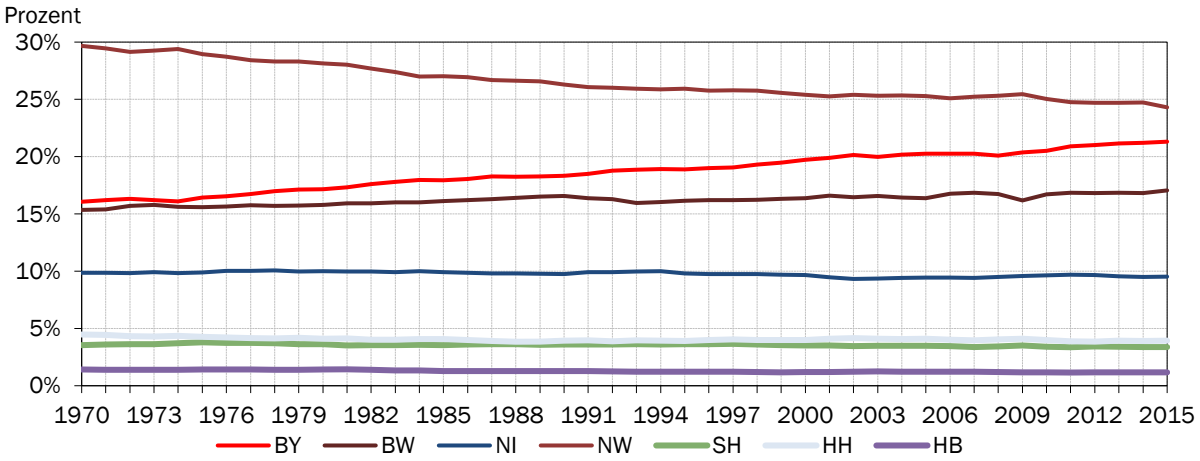


Quellen: BfA, HWWI (2016).

Wird auch die jüngere Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer miteinbezogen, ist interessant zu sehen, dass sich seit der Wiedervereinigung auch innerhalb dieser Gruppe ein zunehmender Nord-Süd-Gegensatz etabliert (Lammers, 2003). So hat sich Sachsen unter den neuen Bundesländern wirtschaftlich deutlich am stärksten entwickelt, Mecklenburg-Vorpommern dagegen am schwächsten. Insofern könnte das Süd-Nord-Gefälle das momentan noch dominierende West-Ost-Gefälle mittelfristig durchaus überlagern. Um ein besseres Verständnis dieses Phänomens zu gewinnen, ist es zunächst aufschlussreich, die historische Entwicklung nachzuzeichnen. Dabei wird schnell deutlich, dass wir uns keinen homogenen Prozess oder irgendeiner Form von langfristigem Automatismus gegenübersehen. Historisch betrachtet war für Deutschland lange Zeit eher ein umgekehrtes Nord-Süd-Gefälle zu konstatieren. Zu Beginn der Industrialisierung im 19.Jh. bestand eine Kluft zwischen einem Norden als Standort von Groß- und Schwerindustrie und einem durch Landwirtschaft und Kleingewerbe geprägten Süden. Der Süden galt damit lange Zeit als wirtschaftlich und gesellschaftlich rückständig. Ein schrittweiser Wandel dieses Verhältnisses lässt sich für die Zeit nach Ende des 2. Weltkriegs feststellen. Am frappierendsten ist das an der Entwicklung des Landes Bayern abzulesen: 1960 noch ärmstes Bundesland, heute (in Pro-Kopf-Werten) hinter Hamburg an der Bundesspitze. Abbildung 3 zeigt, dass Bayern seinen Anteil an der westdeutschen Wertschöpfung über die letzten Jahrzehnte nahezu kontinuierlich ausweiten konnte. Dies ging in erster Linie auf Kosten des Anteils von Nordrhein-Westfalen, wie in der Abbildung zu sehen ist. Lediglich Ende der 1980er Jahre kam es zu einer Phase leichter Stagnation, die aber durch die Wiedervereinigung und den hieran anschließenden Boom beendet wurde. Bayern konnte dabei besonders von seiner geografischen Lage profitieren: Vom Rand des europäischen Wirtschaftsraums ist es in sein Zentrum gerückt, das Potential zur Brücke zwischen Ost und West hat die Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig gesteigert (Götschmann, 2010). Das die bayerische Wirtschaft dabei auch eine ausreichende Robustheit gegenüber externen Schocks entwickelt hat zeigte sich zuletzt nach der Finanzkrise: Die Wirtschaftsleistung Bayerns konnte sich nach dem Einbruch 2009 schneller erholen als die der anderen Bundesländer.

Abbildung 3

Anteile Bundesländer am westdeutschen BIP



Quellen: VGR der Länder, HWWI (2016).

Fragt man nun nach den konkreten Ursachen des bayerischen Aufstiegs, muss jeder Versuch einer monokausalen Erklärung scheitern. Wir haben es mit einem komplexen Zusammenspiel aus gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Faktoren zu tun. Auf gesellschaftlicher Ebene muss zunächst die Rolle der demografischen Entwicklung seit 1945 betont werden. Nach dem 2. Weltkrieg kamen über 2 Millionen Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Gebieten im Osten nach Bayern. Dem daraus entstehenden Integrationsdruck wurde staatlicherseits mit einer Industrialisierungsstrategie begegnet. Da ein bedeutender Teil der Flüchtlinge sich in ländlichen Regionen ansiedelte, wurde die Förderung bewusst nicht nur auf bestehende Zentren beschränkt, sondern diente auch zur Aufwertung strukturschwacher Gebiete. Das markiert einen wichtigen Unterschied zur industriellen Entwicklung im Norden: der Fokus lag stärker auf der Schaffung eines breiten industriellen Mittelstands, die Entstehung räumlich agglomerierter Großindustrien sollte vermieden werden. Einen weiteren demografischen Impuls stellte sicherlich auch die Auswanderungswelle aus der DDR in den 1950er Jahren dar. Viele etablierte Industriebetriebe verlegten in diesem Zeitraum ihre Produktionsstandorte von Sachsen nach Bayern (Hefele, 1998). Neben dem Effekt eines größeren Arbeitskräftepotenzials hat das auch zur nachhaltigen Stärkung der Binnennachfrage als Wachstumstreiber beigetragen.

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der den Aufstieg Süddeutschlands allgemein begünstigt hat, ist die technologische Entwicklung, insbesondere seit den 1970er Jahren. Der sich ab diesem Zeitraum immer deutlicher abzeichnende Trend zur Tertiarisierung (d.h. zum Ausbau des Dienstleistungssektors) und zum Aufstieg der Leichtindustrie kam der Wettbewerbsfähigkeit der Region zugute, da ihre Wirtschaft anders als die im Norden und Westen der Republik nicht durch die Grundstoff- und Schwerindustrie als zentrales Standbein geprägt war. Denn gerade diese energieintensiven Industrien waren es, die im Zuge der Ölkrisen kostenseitig besonders unter Druck gerieten. Zugleich dürfte die ausgeprägte Mittelstandskultur die schnelle Verbreitung technologischer Innovationen und damit den Aufstieg moderner wissensintensiver Industrien wie Mikroelektronik und Automobilbau nicht unwesentlich begünstigt haben. Unterstützung fand dieser Prozess in einer zielgerichteten Technologieförderung im Bereich der Zukunftsindustrien (Götschmann, 2010).

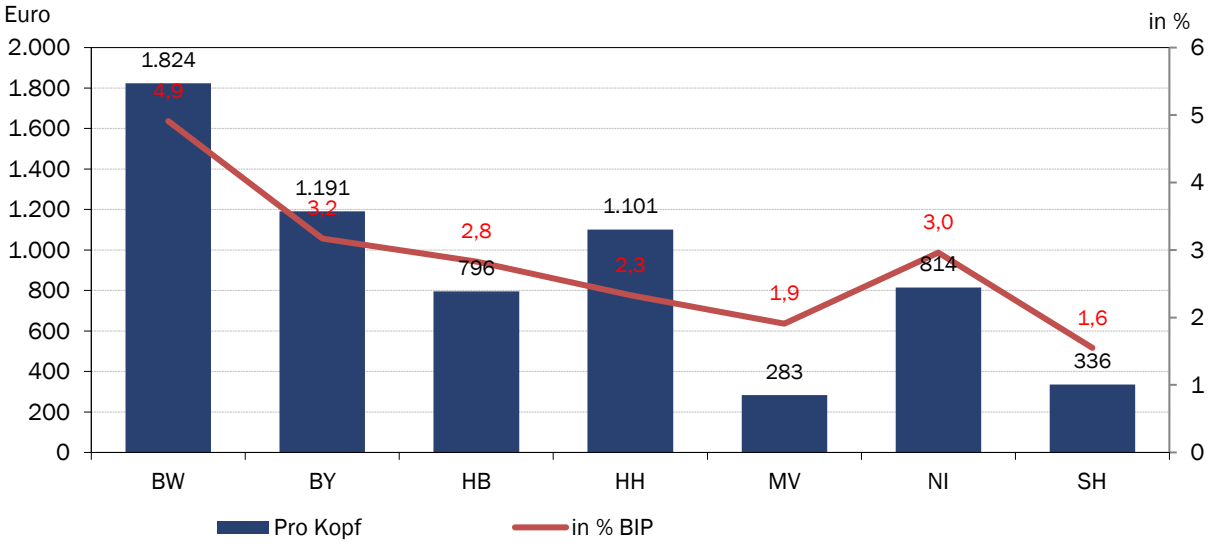
Generell darf auf politischer Seite die unterstützende Funktion des Standortmanagements nicht unterschätzt werden. Im Fall der Standortpolitik Bayerns waren die gewählten Strategien letztlich adaptiver Natur. Nach dem 2.Weltkrieg lag der Schwerpunkt zunächst auf der Breitenförderung, d.h. der Rückstand der ländlichen Regionen sollte verringert werden. In den 1970er Jahren verschob sich der Fokus hin zur Förderung technologiespezifischer Standortcluster. Nach der Wiedervereinigung und der Öffnung des osteuropäischen Wirtschaftsraums bot dann der entstandene Standortvorteil Anlass für ein zielgerichtetes Maßnahmenbündel, das neben eines Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur auch gezielte Imagewerbung und eine Senkung administrativer Kosten durch Verwaltungsverschlankung einschloß. Zudem wurde der Wissenschaftsbereich gefördert und noch stärker mit der Wirtschaft vernetzt. Flexibilität und Fokussierung als strategische Leitlinien der Standortpolitik scheinen sich also zumindest im Falle Bayerns ausgezahlt zu haben.

Neben diesen direkt sichtbaren Faktoren wird insbesondere in der soziologischen Literatur auch auf die Rolle sozialpsychologischer Prozesse hingewiesen. Dabei wird vor allem auf historisch bedingte Mentalitätsunterschiede abgezielt, die wiederum als direkte Folge traditioneller Strukturen im Agrarbereich betrachtet werden. Die Landwirtschaft Norddeutschlands war bis ins 19 Jh. hinein durch die Dominanz von Großgrundbesitzern geprägt, während im Süden eher kleinbäuerliche Organisationsformen vorherrschten. Die wirtschaftliche Abhängigkeit der einfachen Bevölkerung war im Norden entsprechend stärker ausgeprägt. Damit bot sich wenig Anreiz zur Entwicklung von Eigeninitiative und unternehmerischem Handeln, stattdessen überwog ein passives Obrigkeitsdenken. Im Süden konnte sich durch die höhere Betriebsdichte und verbreitetere Selbständigkeit dagegen früh ein stärkerer Wettbewerb etablieren, der unternehmerisches Kalkül und selbstverantwortliches Handeln belohnte. Diese Tradition der Eigenverantwortung wird in Kombination mit dem kleinbäuerlichen Arbeitsethos als Grundlage für den späteren Aufstieg des Südens gesehen (Bohler & Hildenbrand, 2006). Der Übergang zur Wissensgesellschaft war nach dieser Sichtweise die Initialzündung, da hierdurch autonomes Handeln als Triebfeder des Erfolgs stärker in den Vordergrund gerückt ist. In diesem Sinne wäre es gerade die stärkere Traditionsbehaftung des Südens, die ihm einen Vorsprung bei der Anpassung an den Strukturwandel verschafft. Allerdings ist schwer nachzuweisen, inwieweit solche historisch verwurzelten Mentalitätsunterschiede im heutigen Wirtschaftsleben noch wirksam sind. Generell sollte man erwarten, dass sich durch Wanderungsbewegungen hier längerfristig auch eine gewisse Form der Angleichung vollzogen hat.

In welche Richtung wird sich das Süd-Nord-Gefälle zukünftig bewegen? Die jüngere Entwicklung gibt keinen Anlass zur Annahme, dass sich die wirtschaftliche Diskrepanz zwischen dem Norden und Süden Deutschlands mittelfristig verringern sollte. Seit 2010 ist die jährliche Wirtschaftsleistung in Bayern und Baden-Württemberg real jeweils um mehr als 10 % gestiegen, in Niedersachsen und Hamburg dagegen gerade mal um etwa 6 %. Damit einher ging auch eine stärkere Investitionstätigkeit im Süden. Auch ein Blick auf Zukunftsindikatoren aus dem für die Wissensgesellschaft so zentralen Bereich der Forschung und Bildung dokumentiert die stärkere Dynamik des Südens. So befindet sich unter den im Rahmen der Exzellenzinitiative aktuell als Elite-Universitäten geförderten deutschen Hochschulen mit der Universität Bremen lediglich eine aus dem norddeutschen Raum, aber fünf aus Bayern und Baden-Württemberg. Ein großes Gefälle zeigt sich auch bei den Patentanmeldungen. Von den insgesamt 47.377 Patenten, die im Jahr 2015 in Deutschland angemeldet wurden, stammten 62,4 % aus Bayern (15.341) oder Baden-Württemberg (14.220). Aus Niedersachsen wurden zum Vergleich nur 3.485 Patente angemeldet (DPMA, 2016). Diese Diskrepanz spiegelt sich auch in den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) wider. Die FuE-Ausgaben der beiden südlichen Länder in 2014 waren sowohl in Pro-Kopf-Relation als auch anteilig an der gesamten Wirtschaftsleistung höher als die sämtlicher Nordstaaten (siehe Abbildung 4). Natürlich sind diese Zahlen zu einem gewissen Grad Ausdruck von Unterschieden in der gegenwärtigen Wirtschaftsstruktur der Länder, verdeutlichen damit aber eben auch den süddeutschen Fokus auf innovationsintensive Industrien. Der Süden erscheint in dieser Hinsicht besser gerüstet für die zukünftige Kernherausforderung der digitalen Revolution.

Abbildung 4

Forschungs- und Entwicklungsausgaben nach Bundesländern in 2014



Quellen: Destatits, HWWI (2016).

Durch welche Schritte könnte in diesem Klima eine Trendumkehr zugunsten des Nordens initiiert werden? Unsere Betrachtung hat deutlich gemacht, dass (weitgehend) externe Faktoren wie Geografie, Demografie und technologischer Wandel dem Gestaltungsspielraum der Regionalpolitik enge Grenzen setzen. Im Hinblick auf die geografischen Gegebenheiten besitzt Norddeutschland durch seinen Meereszugang und seine Flachlandstruktur durchaus natürliche Standortvorteile. Auch die Tatsache, dass der Norden mit seinen Windkraftanlagen einen großen Teil der regenerativen Stromerzeugung beheimatet, kann vor dem Hintergrund des zögerlichen Stromnetzausbaus als Standortfaktor zukünftig noch Bedeutung erlangen. Zugleich zeigt aber das Beispiel Bayern, dass eine pragmatische Standortpolitik, die sich verändernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen konsequent Rechnung trägt, für nachhaltiges Wachstum mindestens ebenso wichtig ist. Aufgabe der Politik ist es, fundamentale Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und hieran das Standortmanagement auszurichten. Im aktuellen Kontext betrifft das vor allem die digitale Transformation der Ökonomie. Mit ihr einher geht nicht nur ein Wandel der Produktionsstrukturen, sondern auch eine weitere Aufwertung des Faktors Wissens: in dem Maße wie über Schnittstellen Prozesse automatisiert werden, steigt der Bedarf an disziplinübergreifendem Know-how. Das setzt wiederum die Bereitschaft und Möglichkeit zu kontinuierlichem Lernen voraus. Der Schaffung einer regionalen Bildungs- und Forschungsinfrastruktur, die sowohl Kapazitäten zur Erzeugung von Wissen schafft, als auch dessen Zirkulation über eine Vernetzung von Wissenschaft und Wirtschaft fördert, sollte deshalb hohe Priorität in der Standortpolitik zukommen. Eine solche Politik verlangt allerdings ein Denken über Landesgrenzen hinweg.

Die starke Heterogenität des Nordens als Wirtschaftsraum stellt in diesem Zusammenhang keinen Nachteil dar, sondern bietet vielmehr die Chance, durch zielgerichtete Kooperationen in Bereichen wie Forschungsförderung und Infrastrukturausbau die vorhandenen Stärken

auszuschöpfen. Dem Bedarf an Koordination steht allerdings die politische Fragmentierung des Nordens, wie sie sich in der gegenwärtigen Bundesländerstruktur äußert, in nicht unbeträchtlicher Weise entgegen. Die föderative Gewaltenteilung ist zwar grundsätzlich ein wirksames Instrument, um politischen Wettbewerb zwischen Regionen um die besten Standort- und Lebensbedingungen zu initiieren. Sie ist aber in solchen Fällen hinderlich, in denen Standortkonzepte länderübergreifend koordiniert werden sollten, da andernfalls Ressourcenverschwendung durch Kannibalismuseffekte droht. Diese Gefahr eines übermäßigen Konkurrenzdenkens ist bei der verhältnismäßig kleinteiligen Struktur des Nordens gegeben. Insbesondere der herrschende Dualismus zwischen Stadtstaaten und Flächenländern steht einer effizienten Standpolitik für den Norden insgesamt im Wege. Es gilt deshalb, innerhalb der gegebenen föderalen Strukturen alternative Handlungs- und Entscheidungsmodelle für eine langfristige Standortplanung zu entwickeln. Nicht zuletzt könnten die Nordländer auch durch mehr gemeinsames Auftreten im Bundesrat den norddeutschen Interessen stärker Gehör verschaffen und landespolitische Handlungsspielräume vergrößern.

QUELLEN

BfA (2016): Arbeitslose nach Rechtskreisen, Juli 2016. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Bohler, K.-F., Hildenbrand, B. (2006): Nord-Süd. In: Deutschland – eine gespaltene Gesellschaft, (Hrsg. Lessenich, S.; Nullmeier, F.), Campus Verlag, Frankfurt/New York.

Destatis (2016a): Schulden des öffentlichen Gesamthausalts – Fachserie 14, Reihe 5. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Destatis (2016b): Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung – Fachserie 14, Reihe 3.6. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

DPMA (2016): Patentanmeldungen in Deutschland nach Bundesländern. Deutsches Patent- und Markenamt, München.

Götschmann, D. (2010): Wirtschaftsgeschichte Bayerns - 19. und 20. Jahrhundert. Verlag Friedrich Pustet, Regensburg.

Hefele, P. (1998): Die Verlagerung von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen aus der SBZ/DDR nach Westdeutschland - Unter besonderer Berücksichtigung Bayerns (1945-1961). Beiträge zur Unternehmensgeschichte 4, Stuttgart.

Lammers, K. (2003): Süd-Nord-Gefälle in West- und Ostdeutschland?, Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Heft 11, S. 736-739.

VGR der Länder (2016): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015 - Reihe 1, Band 1. Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Frankfurt a.M.

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Heimhuder Straße 71 | 20148 Hamburg
Tel +49 (0)40 34 05 76 - 0 | Fax +49 (0)40 34 05 76 - 776
info@hwwi.org | www.hwwi.org