

von Dohnanyi, Klaus; Platzeck, Matthias; Weimann, Joachim; Seitz, Helmut; Gillo, Martin

Article

Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen - wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: von Dohnanyi, Klaus; Platzeck, Matthias; Weimann, Joachim; Seitz, Helmut; Gillo, Martin (2004) : Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen - wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 10, pp. 3-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164055>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen – wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden?

Wieder einmal ist der Aufbau Ost in die Diskussion gekommen. Die staatlichen Transfers, die von West nach Ost fließen, entsprechen jährlich rund 4% der Wirtschaftsleistung der alten Länder. Trotzdem stockt der Aufholprozess und die Arbeitslosigkeit verharrt auf hohem Niveau. Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen – was ist der richtige Weg, um Deutschland wieder auf Wachstumskurs zu bringen.

Aufbau Ost und allgemeine Reformpolitik gehören zusammen

Als Manfred Stolpe im Sommer 2003 den Bericht zur Lage in Ostdeutschland der Öffentlichkeit vorstellte, musste er ein Zahlenwerk erläutern, das kaum ermutigende Perspektiven erkennen ließ: Eine überdimensionierte Bauindustrie setzt ihren unvermeidlichen Schrumpfungsprozess fort; eine schwache Industriebasis des verarbeitenden Gewerbes zeigt zwar gute Zuwachsraten, auch im Export, jedoch nicht genug um die hohe Arbeitslosigkeit, auch Folge von Rationalisierungsschüben, abzubauen. Die wieder aufkommende Abwanderung insbesondere junger Leute, unterstreicht eine beunruhigende Perspektive. Aber dennoch, trotz dieser beunruhigenden Lage, blieb der Bericht in Parlament, Medien und Wählerschaft – jedenfalls im Westen der Republik – weitgehend unbeachtet. Das Dosenpfand war der Öffentlichkeit wichtiger als die kritische Entwicklung im Osten.

Doch auch wenn das Thema »Aufbau Ost« heute wieder in die öffentliche Debatte der Bundesrepublik gelangt ist, es bleibt das ungelöste, zentrale Thema der Zukunft unseres Landes. Denn diese Zukunft wird nicht von militärischen und auch nur zu einem kleinen Teil von transatlantischen Beziehungen bestimmt werden: Die Selbstbehauptung Deutschlands, die Bewahrung unserer sozialen und kulturellen Traditionen und deren Bedeutung in Europa und der Welt, sie werden ökonomisch getragen sein müssen, oder sie werden nicht sein: Ein wirtschaftlich schwaches Deutschland würde seine Stellung in Europa und der Welt schnell verlieren und mit seiner Kultur, seinem Sprachraum, seinen sozialen

Strukturen, und schließlich auch politisch, in das Schlepptau anderer Mächte geraten.

Die für eine Selbstbehauptung Deutschlands notwendige wirtschaftliche Stärke ist heute durch die Folgen der Vereinigung dramatisch gefährdet. Mit sehr eingehender Begründung einer umfassenden Studie zur wirtschaftlichen Lage der Bundesrepublik Deutschland kam die Europäische Kommission im Mai 2002 zu dem Ergebnis, dass etwa zwei Drittel der Wachstumsschwäche der heutigen Bundesrepublik Deutschland auf Folgen der Vereinigung zurückzuführen seien; ein weiterer Grund wird in der Konvergenzdynamik nach Einführung des Euro gesehen, weil Preisstabilität in Deutschland nun nicht mehr der nationalen Währung als Aufwertung zugute kommen kann und Deutschland daher heute, angesichts seiner weiterhin unterdurchschnittlichen Inflationsrate, innerhalb des Euroraumes unverhältnismäßig hohe Realzinsen zu verkraften habe. Schließlich, und man beachte dieses Urteil aus der Feder der Kommission: Westdeutschland habe seit den achtziger Jahren (Datenbasis 2001) nichts von seiner ehemaligen, hohen Wettbewerbsfähigkeit verloren, vielmehr überdecke die hohe Wettbewerbsfähigkeit des Westens in der Gesamtstatistik die noch immer mangelnde Wettbewerbsfähigkeit des Ostens. Betrachtet man die aktuellen Exporterfolge Deutschlands und die Einstufung der mikroökonomischen Leistungsfähigkeit der deutschen Unternehmen im World Competitive Report



Klaus von Dohnanyi*

* Dr. Klaus von Dohnanyi, Bundesminister a.D. und ehemaliger Erster Bürgermeister von Hamburg, ist Mitglied des »Gesprächskreises Aufbau Ost« bei der Bundesregierung.

(Davos) 2003 und 2004, dann erscheint das Urteil des Kommissionsberichts höchst plausibel.

Es ist folglich ein fataler Denkfehler, das Thema Aufbau Ost nur als ein Problem von Leipzig, Rostock oder Frankfurt/Oder zu diskutieren, während es doch längst auch ein Auszehrungsthema von Frankfurt/Main, Düsseldorf und München geworden ist. Könnte denn irgendeine Volkswirtschaft, von der über 4% des jährlichen, im »Westen« erwirtschafteten Sozialprodukts vorrangig an die Sozialsysteme der Ost-Region übertragen werden, dies folgenlos überstehen? 93 Mrd. € netto 2003! Und müsste eine vernünftige Therapie für Deutschlands Wachstumsschwäche, für seine »Schlusslicht«-Problematik, sich nicht dieses Zusammenhangs in erster Linie annehmen?

Es schein doch offenkundig, dass dann eine Lösung nicht vorrangig in Steuersenkungen liegen wird. Kann Deutschland angesichts seiner Lage überhaupt ein Niedrigsteuerland sein, wie die Opposition dies anstrebt? Müssten wir nicht erkennen, dass wegen des auch längerfristig unabweisbaren Transferbedarfs sogar bei konsequentem Sparen jede weitere Senkung von Lohn- und Einkommensteuern – die zur Stärkung des Mittelstandes gewiss und dringend notwendig ist – nur durch eine Erhöhung der indirekten Steuern möglich gemacht werden kann? Und ist es dann nicht unverständlich, dass ein Land mit so immensen Investitionsausgaben, wie sie im Aufbau Ost eingesetzt wurden und werden, ausgerechnet bei der den Konsum eindämmenden Mehrwertsteuer am unteren Ende der europäischen Steuersätze liegt? Wäre eine konjunkturgerechte Erhöhung dieser indirekten Steuer nicht letztlich der entscheidende Weg, um die auch den Aufbau Ost finanzierenden Lohnnebenkosten zu senken und um die Belastung der im internationalen Vergleich relativ begünstigten Rentnereinkommen ein wenig gerechter zu gestalten? Warum wird aber die Frage der Mehrwertsteuer seit Jahrzehnten prinzipiell tabuisiert? Fehlte der Mut, die Einsicht – oder beides? Oder standen eben jeweils Landtagswahlen bevor, die das Gewicht des Bundesrats entscheidend beeinflussen? Der Tellerand der nächsten Wahl hat sicher in allen Demokratien Bedeutung, aber bei uns ist er eben nur der Rand einer Untertasse!

Es bleibt eine große Enttäuschung, dass auch die heutige Bundesregierung das zentrale Problem des Aufbau Ost nicht von Beginn an im Zusammenhang beschrieben hat und dass sie auch ihre zweite Chance, 2002, nicht dafür nutzte, den steinigen Weg aus der Gefahr zu weisen. Denn in Gefahr ist Deutschland.

Jeder aussichtsreiche Weg müsste mit der Einsicht in die schwerwiegenden Folgen der Vereinigung angetreten wer-

den, die zu einem wesentlichen Teil den Fehlentscheidungen der Regierung Kohl anzulasten sind. Ihrer Bagatellisierung des Problems, ihres leichtfertigen Optimismus hinsichtlich des möglichen Aufbautempos, ihrer Verschuldungspolitik und Abschreibungsbegünstigungen. Doch von dieser Ausgangslage bestimmt, nutzt nun kein Blick zurück. Aber es nutzt auch wenig, immer nur auf die erforderlichen »inneren« Reformen zu blicken. Heute braucht Deutschland besondere Aufmerksamkeit sowohl für den systematischen Aufbau Ost als auch für eine Konzeption der Erneuerung der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland insgesamt. Aufbau Ost und allgemeine Reformpolitik sind zwei verschiedene Aufgaben und gehören doch zusammen.

Denn Deutschland muss mit der Globalisierung und Europäisierung erfolgreicher umgehen als seine Nachbarn, eben wegen der schweren Last, die wir im Aufbau Ost gemeinsam zu tragen haben. Der Weg aus der Gefahr kann nicht mit einer insgesamt niedrigeren Steuerlast gepflastert sein; niedrigere Lohn- und Einkommensteuern müssten, trotz eisernen Sparens, trotz einer wachsenden Selbstbeteiligung der Bürger an Rentenbeiträgen und Gesundheitsabgaben, schrittweise (und konjunkturell angepasst) zu höheren Mehrwertsteuern führen. Der Weg aus der Gefahr führt auch nur über eine konsequente Entflechtung von Bund und Länderzuständigkeiten, und angesichts der immer unterschiedlicheren Konkurrenzbedingungen im globalen Wettbewerb nur über mehr Beweglichkeit der Betriebe, besonders in den Tarifverträgen. Und weil die »neuen« Länder nur im Wettbewerb, nur durch härtere Arbeit, klügere Nutzung der Ressourcen und durch Entbürokratisierung den Anschluss gewinnen können, sollten sie deswegen auch entschlossene Vorreiter in der Debatte um eine weitreichende Föderalismusreform sein.

Verbindliche Clusterstrategie ist notwendig

Doch ohne gezielte Förderung des Aufbau Ost, sprich Subventionen, wird es auch dann nicht gehen. Unerlässlich bleibt dabei eine deutlichere Konzentration der Wirtschaftsförderung auf die Industrie (verarbeitendes Gewerbe) und auf regionale Schwerpunkte (Wachstumskerne, Cluster), letzteres fordern auch Fortschrittsbericht und Bundesregierung. Diese regionale Konzentration kann aber ganz offenbar von den Ländern schon heute kaum im eigenen Raum, geschweige denn in Abstimmung zwischen den Ländern, geleistet werden: Zu groß ist die Versuchung des politischen Opportunismus. Es gibt zwar in einzelnen neuen Ländern Anstrengungen und gewisse Erfolge in dieser Beziehung, jedoch länderübergreifend gibt es solche kaum. Deswegen ist es notwendig, dass der Bund bei der Festlegung von Wachstumskernen (Cluster) ein Mitspra-

cherecht mindestens insoweit erhält, als Bundesmittel eingesetzt werden.

Nur eine sachverständige und verbindliche Clusterstrategie, eventuell gestützt auf Beschlüsse des Bundestages, kann eine optimale Standortverdichtung in Ostdeutschland erreichen. Die Notwendigkeit einer solchen Konzentration gründet auch auf der wissenschaftlich nachgewiesenen Tatsache, dass es ein Fehler war (ist), schwächeren Regionen in der Förderung einen generellen Vorrang einzuräumen: Die Bundesregierung allerdings will bisher, entsprechend ihrem letzten Jahresbericht, noch immer, dass nur »neben der weiterhin wichtigen Förderung strukturschwacher Regionen dem besonderen Bedürfnis der Wachstumszentren Rechnung zu tragen ist«. *Priorität* für die Wachstumskerne (Cluster) darf aber angesichts der knappen Mittel nicht »neben« der Förderung strukturschwacher Regionen bestehen: Wachstumskerne (Cluster) müssen eindeutig Vorrang bekommen, selbstverständlich verbunden mit einer entsprechenden Strategie der Verkehrsverbindungen schwächerer Regionen. Dem steht natürlich nicht im Wege, dass auch die strukturschwachen Gebiete mögliche Stärken definieren und fördern. Die Bundesregierung hat mit dem »Innoregio«-Projekt hierfür gewisse Fundamente geschaffen; sie sollten genutzt bleiben.

Für eine Umsteuerung des Aufbau Ost auf unternehmerorientierte (industriepolitische) Förderung, auf Wachstumskerne (Cluster) und die Stärkung der Finanzkraft der Kommunen, brauchen wir inhaltlich eine neue Fokussierung des Solidarpakts II (bei Garantie des ausgehandelten Volumens), insbesondere des Korb II. Die Zielsetzung sollte sein: Verstärkte Umwidmung von Infrastruktur auf direktere Unternehmensförderung durch unternehmensbezogene, wachstumsrelevante Investitionen, auch der Kommunen und Gebietskörperschaften. Und dann: Konsequente Kontrolle der Verwendung der Mittel. In diesem Zusammenhang sollte auch der Rahmen des EU-Rechtes vollständiger ausgeschöpft werden, zum Beispiel durch steuerliche Begünstigung von F&E Projekten. Und diese sollten für die kleinen Ostunternehmen offener definiert sein als vielleicht für Großunternehmen wie Siemens oder Schering. Aus einem Bericht des ifo Instituts (Regional Technology Jan. 2004) ergibt sich auch die Notwendigkeit einer deutlicheren Projektorientierung. Hierfür bedarf es ebenfalls einer sehr viel besser organisierten Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Wirtschaft und Wissenschaft.

Nur gemeinsam können Bund und Länder Wachstumskerne (Cluster), industriepolitische Ziele und die notwendigen Instrumente für die Entwicklung der Regionen in Ostdeutschland formulieren. Nur durch eine bessere und kraftvollere Fokussierung, Koordinierung und Kontrolle durch die

Bundesregierung wiederum kann der Aufbau Ost wieder Schwung gewinnen.

Der Streit über eine »Sonderwirtschaftszone Neue Länder« ist eine deutsche Wortklauberei. Wenn der Osten aufholen soll, dann kann er das nicht, würden dort dieselben Bedingungen herrschen wie im Westen: Förderung verlangt immer ein Fördergefälle – Bewässerung funktioniert nun mal nur auf diese Weise. Da es viele Besonderheiten in den neuen Ländern noch immer gibt, brauchen diese auch eine besondere Behandlung. Am Ende sind dann die »Neuen« Länder eben eine »Zone« besonderer Bedingungen – sowohl hinsichtlich ihrer Lage heute als auch der zu ergreifenden Maßnahmen. Das Wort »Sonderwirtschaftszone« kann man sich dann sparen. Wichtig, ja entscheidend ist allein, dass der Westen Deutschlands endlich begreift: Ein erfolgreicher Aufbau Ost ist auch für den Westen eine Lebensfrage. Die deutsche Wunde muss gestillt, die Verletzung geheilt werden, damit sich Deutschland in einer globalen Welt behaupten kann.



Matthias Platzeck*

Aufbau Ost effizient weiterführen

Die Aufbau-Ost-Diskussion der letzten drei Monate ist zum Teil an der Wirklichkeit vorbeigegangen. Die Vorwürfe, die bisherigen Gelder seien allesamt in den Sand gesetzt worden und der Osten sei verantwortlich für die konjunkturelle Schwäche der westdeutschen Wirtschaft stimmen so nicht. Der Westen hat uns seit vielen Jahren solidarisch unterstützt, wofür wir sehr dankbar sind. Die Transferzahlungen für den Osten können aber nicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass Deutschland insgesamt nicht schnell genug Antworten auf die Herausforderungen der Zeit findet. Der Westen hat nach 1989/90 einen regelrechten Wirtschaftsboom durch die Wiedervereinigung erfahren. Die ostdeutschen Länder selbst waren ab 1990 von einer völligen Deindustrialisierung geprägt. 80% der Arbeitnehmer im Osten mussten sich seit der Wende mindestens einmal einen neuen Beruf suchen. Die Wirtschaftsstruktur hat sich vollkommen verändert. Im Hinblick auf die modernen »Tugenden« der Flexibilität und Mobilität macht den Menschen in Ostdeutschland tatsächlich niemand etwas vor. Neid-Debatten helfen nicht weiter. Die sinnvollen Reformüberlegungen zum Aufbau Ost dürfen nicht zu einer Entsolidarisierung der Gesellschaft führen.

Die Bilanzierung des bisherigen Aufbaus im Osten ist mit einer fast inflationären Fülle von Vorschlägen zur Neuausrichtung der Förderkonzepte für Ostdeutschland verbunden. Ein ganzer Teil dieser Vorschläge ist nicht neu, vieles davon wurde so oder ähnlich bereits Anfang oder Mitte der neunziger Jahre diskutiert – und nicht zuletzt verworfen, weil im Westen die Sorge groß war, der Osten bekäme Standortvorteile.

Richtig ist: Ostdeutschland braucht neue Wachstumsimpulse, nachdem der Aufholprozess weitgehend zum Stillstand gekommen ist. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Wirtschaftskraft im Osten seit einigen Jahren bei rund zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus stagniert. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland hat sich verfestigt und verharrt auf hohem Niveau. Insoweit ist es richtig, eine Bilanz der Einheitspolitik zu ziehen und die Förderkonzepte auf den Prüfstand zu stellen.

Sonderwirtschaftszone

Die Diskussion um eine Sonderwirtschaftszone Ostdeutschland bringt uns nicht weiter. Eine Sonderwirtschaftszone im Sinne eines Niedriglohngebietes oder weiterer Deregulierungen am Arbeitsmarkt lehne ich ab. Der Osten ist dem Westen hier längst voraus. Wir haben in Brandenburg die längsten Arbeitszeiten in Deutschland, das Lohnniveau im Osten hat mit durchschnittlich 74% noch lange nicht das Westniveau erreicht, ostdeutsche Firmen sind in viel geringerem Maße tarifgebunden als westdeutsche Firmen, und ein flexibler Arbeitsmarkt ist ebenfalls vorhanden. Trotzdem ist die Situation im Osten durch ein strukturelles Arbeitsplatzdefizit gekennzeichnet. Einen Niedriglohnwettbewerb werden und wollen wir nicht bestehen. Auch mit staatlichen Zuschüssen kann man die Löhne nicht auf osteuropäisches Niveau bringen, jedenfalls kann das niemand bezahlen. Lohnkostenzuschüsse oder Kombilohnmodelle erfordern erhebliche öffentliche Mittel, führen zu weiteren Steuerausfällen und sind anfällig für Mitnahmeeffekte. Niedriglöhne helfen vor allem auch nicht bei der Ansiedlung von moderner Industrie. Genau dort liegt aber die Chance des Ostens wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen.

In Bezug auf eine Sondersteuerzone müssen wir nur an den Anfang der neunziger Jahre zurückdenken, als der gesamte Osten eine Sondersteuerzone gewesen ist. Wie wir wissen, hat das zum einen lediglich zu Überkapazitäten z.B. bei Büro- und Einzelhandelsflächen geführt, zum anderen sind die Steuervorteile fast vollständig in den Westen geflossen. Auch wenn man das ganze heute vielleicht regulatorisch besser steuern könnte, um Mitnahmeeffekte zu verringern, so sehe ich doch weit und breit keine Mehrheit in Deutschland für die Gewährung steuerlicher Vorteile für Wirtschaftsinvestitionen im Osten. Die alten Länder fürchten Wettbewerbsverzerrungen und die Abwanderung von Unternehmen. Der Bund und die Länder müssten weitere erhebliche Steuerausfälle hinnehmen, die nicht verkraftbar wären. Ich wäre allerdings der Letzte, der eine vernünftige Steuerregelung zugunsten des Ostens ablehnen würde. Und die Investitionszulage, die gerade für Investitionen in die gewerbliche Wirtschaft bis 2006 verlängert wurde, zeigt, dass solche Anreizinstrumente auch positive Wirkung entfalten können.

* Matthias Platzeck ist Ministerpräsident des Landes Brandenburg.

Wachstumskerne

Zielführender und realistischer erscheint mir eine bessere Förderung von Wachstumskernen. Ich befürworte deshalb auch grundsätzlich den Vorschlag des Bundes, die Fördermittel des Bundes und der Länder künftig noch stärker auf zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche mit hohem Innovationspotential zu konzentrieren. Es geht um eine Stärkung der erfolgreichen oder erfolgversprechenden Branchen und Standorte nach dem Motto »Innovation fördern und fördern«. Dabei trifft der Vorwurf, in der Vergangenheit seien alle Mittel mit der Gießkanne verteilt worden, schon lange nicht mehr zu. Auch in den vergangenen Jahren wurden die immer knapper werdenden Haushaltsmittel gezielt eingesetzt, eine Clusterentwicklung findet bereits statt. Insoweit ist eine differenziertere Wahrnehmung dessen erforderlich, was in den Ländern bereits passiert. Aber man kann immer noch besser werden.

Die ostdeutschen Länder haben sich mit dem Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Manfred Stolpe, darauf verständigt, dass die Länder selbst festlegen, ob eine verstärkte Förderung von Wachstumskernen stattfindet und was gefördert werden soll. Es geht auch nicht um eine abschließende Festlegung von Wachstumskernen. Ein neu justiertes Fördersystem muss für potentielle weitere Entwicklungen offen sein. Hinsichtlich der Kriterien für die Definition von Wachstumskernen werden sich Bund und Länder noch abstimmen. Bei der Suche nach Kriterien für die Identifizierung industrieller Wachstumskerne dürften unter anderem die Anzahl und Größe der auf eine bestimmte Branche konzentrierten Unternehmen, die Zukunftsfähigkeit, die gemeinsame Zielrichtung und die Vernetzung mit Wissenschaft und Forschung eine Rolle spielen.

Potentielle Branchen/Standorte in Brandenburg wären z.B. die Biotechnologie, die Medizin- und Umwelttechnik, der Medienstandort Potsdam-Babelsberg, die Chemiezentren Schwarzeiche und Schwedt, die Verkehrs- und Luftfahrttechnik und die Energiewirtschaft. Der Tourismus ist ebenfalls eine Wachstumsbranche und stellt für viele Gebiete in Brandenburg die einzige Chance zur Schaffung neuer Arbeitsplätze dar.

Ganz wichtig ist für mich, dass eine Förderung auch dort weiterhin erfolgen kann und muss, wo gute Wachstumspotentiale vorhanden sind, aber noch kein eigentlicher Wachstumskern entstanden ist. Diese Entwicklungsmöglichkeiten können wir uns nicht durch eine zu restriktive Förderpolitik nehmen lassen. Als Beispiel möchte ich hier die Entwicklung des luftfahrtorientierten Gewerbes rund um den Flughafen Berlin Brandenburg International in Schönefeld nennen.

In der Konzeption des Bundes ist eine Grundförderung im strukturschwachen Raum weiterhin vorgesehen. Dies be-

grüße ich sehr. Der ländliche Raum bedarf auch künftig unserer Unterstützung. Auch wenn die Konzentration auf die Wachstumskerne im Vordergrund steht, dürfen die strukturschwachen Regionen von Hilfen zur Eigenentwicklung nicht abgekoppelt werden. Die Brandenburger Landesverfassung verpflichtet die Politik auf das Staatsziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten. Dabei ist klar: Gleichwertig ist nicht gleich. Wir haben zu konstatieren, dass nicht in allen Dörfern gleich gefördert werden kann. Es ist nicht populär, Förderwünsche abzulehnen und zu erklären, dass es weniger gibt. Wir kommen aber nicht umhin, uns auf die Zugpferde für die Wirtschaft zu konzentrieren. Wenn diese erfolgreich sind, strahlt das auch auf die schwächeren Regionen aus.

Noch völlig offen ist, welche Förderprogramme des Bundes für eine Konzentration der Förderung auf Wachstumskerne herangezogen werden sollen. Hier kommen die verschiedenen Förderprogramme des Bundesverkehrsministeriums, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Bundeswirtschaftsministeriums und des Bundeslandwirtschaftsministeriums in Betracht. Soweit auch eine Konzentration im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Wirtschaftsförderung beabsichtigt sein sollte, müssten verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. Die GA-Wirtschaft ist für die neuen Länder als Instrument zur Kofinanzierung von EU-Mitteln unerlässlich. Diese Kompatibilität muss zwingend erhalten bleiben. Das Finanzvolumen der GA-Wirtschaft muss ebenfalls auf hohem Niveau erhalten bleiben. Dies ist durch die im Solidarpakt II von 2005 bis 2019 festgeschriebenen Mittel in Höhe von insgesamt 156,5 Mrd. € bzw. den aus dieser Summe gespeisten sog. Korb 2 mit 51 Mrd. € sicherzustellen. In der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung steht die GA-Wirtschaft momentan auf dem Prüfstand. Dies bezieht sich aber nur auf das Instrumentarium als solches, nicht auf die Summe der den neuen Ländern zugesagten Bundesmittel. In dieser Frage sind die alten Länder mit den neuen Ländern solidarisch.

Forschungsförderung

Flankierend zu einer Konzentration von Fördermitteln auf Wachstumskerne halte ich eine bessere Forschungsförderung im Osten für den Schlüssel zu einer besseren Zukunft.

Die von Klaus von Dohnanyi vorgeschlagene Konzentration der Forschungsförderung auf den Osten wird von mir uneingeschränkt unterstützt. Der Osten hat hier erheblichen Nachholbedarf. Unsere Hochschulen und Forschungseinrichtungen sind oftmals junge Einrichtungen. Sie mussten und müssen sich das Renommee alteingesessener Hochschulen und die internationale Reputation erst erarbeiten. Der Bereich der universitären Forschung muss weiter aus-

gebaut werden. Mit der nach der Wende einsetzenden Deindustrialisierung gingen zudem wichtige Bereiche der Forschung und Entwicklung in den Unternehmen verloren. Noch heute sind in Ostdeutschland forschungs- und entwicklungsintensive Branchen unterproportional vertreten. Aufgrund der geringen Größe der Unternehmen (nicht zu vergleichen mit den KMUs im Westen) findet nur wenig betriebliche Forschung statt. Dies macht eine Kompensation durch eine verstärkte öffentliche Forschung erforderlich.

Die Zukunft des Ostens liegt in der Entwicklung und Produktion wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen. Es gibt keine Alternative zu einer auf modernem Human- und Sachkapital beruhenden Wirtschaftsstruktur, die in stärkerem Maße als heute exportfähig ist. Hier sind am ehesten nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungseffekte zu erzielen. Die Verzahnung zwischen Wirtschaft und Wissenschaft muss weiter gestärkt werden. Ziel ist eine nachhaltige Wertschöpfungskette basierend auf Bildung, Ausbildung, Qualifizierung, Unternehmergeist, Ausgründung/Investition und wirtschaftlichem Erfolg.

Fazit

Der Aufbau Ost ist viel mehr eine Erfolgsgeschichte als ein Beispiel für Versagen. Großes ist in den letzten 14 Jahren von allen Deutschen geleistet worden. Der Osten hat Flexibilität bewiesen, der Westen hat finanziell geholfen in dem gemeinsamen Verständnis gleichwertige Lebensverhältnisse in West und Ost zu schaffen. Soweit sind wir noch nicht, aber wir sind auf dem Weg dorthin. Was Ostdeutschland braucht ist Zeit und Durchhaltevermögen. Die neuen Länder werden noch über Jahre auf Finanzhilfen und damit auf die Solidarität des Bundes und der wirtschaftlich stärkeren Länder angewiesen sein.

Der Osten ist bereit, die Fördermittel künftig noch zielgerichteter einzusetzen. Wir wollen besser werden, wir können besser werden und wir werden besser werden. Voraussetzung dafür ist aber, dass der Bund die im Solidarpaket II zugesagten Mittel auch tatsächlich zur Verfügung stellt. Eine Kürzung der Investitionsfördermittel der GA-Wirtschaft durch die Bundesregierung gefährdet eine tragende Säule des Aufbau Ost und steht nicht in Einklang mit dem Solidarpaket II. Die Diskussion um einen besseren Mittelersatz sollte nicht von Mittelkürzungen überlagert werden.



Joachim Weimann*

Vorteil Ostdeutschland

Es ist nicht schwer, schlechte Nachrichten über Ostdeutschland zu verbreiten, denn die Lage dort ist ernst, und sie wird durch die Osterweiterung der EU nicht einfacher. Wahrscheinlich ist das auch der Grund, warum so wenig über Ostdeutschland gesprochen wird: Man kann es schlicht nicht mehr hören. Aber vielleicht ist es gar nicht notwendig, immer nur schlecht über die neuen Bundesländer zu sprechen, ja vielleicht ist es an der Zeit, dem tief verwurzelten Glauben an die Hoffnungslosigkeit der ostdeutschen Sache eine etwas realistischere Sicht entgegen zu halten. Gute Wirtschaftspolitik und gute wirtschaftspolitische Beratung haben eines gemeinsam: Sie analysieren den Status quo ohne Vorbedingung und ohne Scheuklappen, d.h. sie identifizieren schonungslos Schwächen und *Stärken*. Wirksame Krisenbekämpfung setzt voraus, dass man Schwächen überwindet und Stärken nutzt, ausbaut und unterstützt. Der Krisenbekämpfung in Deutschland mangelt es an dieser Einsicht. Sie kapriziert sich darauf, dass nur eine möglichst brutale Konfrontation der Öffentlichkeit mit der nackten Wahrheit noch helfen kann, das Steuer im letzten Moment herumzureißen – bevor der Wagen gegen die Wand fährt. Der Verbreiter positiver Sichtweisen und guter Botschaften wird angesichts dieser Notwendigkeiten schon mal leichtfertig als Gesundheitsbeter abgetan oder der schlichten Inkompetenz bezichtigt.

Die Stärken Ostdeutschlands: Kombination von Transformationsökonomie und einer der weltbesten Infrastrukturen

Trotz dieser Gefahr soll hier der Versuch unternommen werden, die Situation Ostdeutschlands *einschließlich* ihrer star-

* Prof. Dr. Joachim Weimann ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik an der Universität Magdeburg.

ken Seiten einzuschätzen – ohne die Schwächen zu leugnen. Beginnen wir mit den Stärken. Worin liegt der »Vorteil Ostdeutschland«, von dem im Titel die Rede ist?

Ostdeutschland ist nach wie vor eine Transformationsökonomie. Der Übergang zu einer selbständig lebensfähigen Marktwirtschaft ist längst noch nicht abgeschlossen. Man muss das bedauern, und fast 14 Jahre nach der Wiedervereinigung ist es eine ernüchternde Feststellung. Aber Transformationsökonomien haben ihre *Vorteile* und auch Ostdeutschland kann davon einige aufweisen.

Da sind als erstes die niedrigen Löhne zu nennen. Natürlich sind die Löhne in Ostdeutschland nicht typisch für Transformationsökonomien, aber sie sind dennoch fast 30% niedriger als in Westdeutschland – immerhin. Typisch für Transformationsökonomien ist weiterhin die hohe Motivation derjenigen Menschen, die dort eine neue Chance erhalten, d.h. in wettbewerbsfähigen Unternehmen beschäftigt sind. Der im letzten Jahr gescheiterte Streik der Metaller spricht Bände. Die Menschen in Ostdeutschland sind nicht gewillt, Chancen, die ihnen geboten werden, ungenutzt zu lassen. Sie unterscheiden sich in dieser Eigenschaft nicht von den Bewohnern anderer Transformationsökonomien. Dazu kommt, dass die ehemals viel beschworenen »deutschen Tugenden« auch heute noch vorhanden sind – allerdings nur noch selten Erwähnung finden. Fleiß, Disziplin, Organisationstalent und Anpassungsfähigkeit sind Eigenschaften, die ausländische Investoren zu schätzen wissen und die sich in Ost- wie Westdeutschland in hoher Dichte antreffen lassen.

Ein dritter, für Transformationsökonomien typischer Vorteil kommt hinzu: niedrige Bodenpreise und ein insgesamt niedriges Preisniveau im lokalen Sektor. In Ostdeutschland sind die Mieten und Grundstückspreise seit geraumer Zeit im freien Fall. Der Wohnungsmarkt ist durch ein erhebliches Überangebot gekennzeichnet, in vielen Städten werden mehrgeschossige Wohnhäuser abgerissen. Vielen Menschen erscheint dies als Zeichen der Entvölkerung Ostdeutschlands und damit als ein Symbol des Niedergangs. Dabei ist es ein riesiger Vorteil, den ostdeutsche Städte dadurch gewinnen: Sie haben Platz, um städtebauliche Träume wahr werden zu lassen, um Investoren mit exzellenten Standorten zu versorgen und Menschen unter Bedingungen in großen Städten wohnen zu lassen, von denen westdeutsche Innenstadtbewohner nur träumen können. Die Preise für lokale Güter folgen den niedrigen Löhnen und Mieten. Verglichen mit Westdeutschland ist das Leben in den neuen Ländern sehr preiswert.

Wenn auch in abgemilderter Form, so sind die typischen Vorteile eines Transformationslandes auch in Ostdeutschland anzutreffen. Aber darin liegt natürlich keine Besonderheit, denn in unmittelbarer Nachbarschaft finden sich diese Vorteile in Reinkultur neuerdings auf dem Territorium der EU. Die Besonderheit der neuen Bundesländer ergibt sich aus der

Kombination der Transformationslandbedingungen mit den Bedingungen, die eines der best entwickelten Industrieländer der Erde einem Investor bieten kann. Die Infrastruktur in ganz Deutschland, auch in seinem Ostteil, ist Weltspitze. Sämtliche Netzwerke, gleichgültig ob sie aus Schienen, Straßen, Kabeln oder Wasserwegen bestehen, müssen keinen Vergleich mit anderen hoch entwickelten Industrienationen scheuen. Ein Blick auf Länder wie England oder Frankreich zeigt, dass die Ausstattung, über die Ostdeutschland verfügt, bereits jetzt mindestens gleichwertig, in vielen Bereichen deutlich besser ist. Aber nicht nur die Netzwerke haben Weltstandard, auch die institutionelle Infrastruktur entspricht dem hohen Niveau eines entwickelten Industriestaates. Bei allen berechtigten Klagen über das deutsche Bildungssystem: Die Menschen in Ostdeutschland sind nicht nur besonders motiviert, sie sind auch gut ausgebildet. Das duale System hat sich im Rahmen der beruflichen Bildung auch in Ostdeutschland bewährt und stellt dem Arbeitsmarkt hoch qualifizierte Facharbeiter zur Verfügung, die in typischen Transformationsländern Mangelware sind. Die Universitäten in Ostdeutschland sind inzwischen weit genug ausgebaut, um den notwendigen Akademikernachwuchs zu produzieren, und sie sind vor allem in der Lage, Nachwuchs hervorzubringen, der gelernt hat, sich in Marktwirtschaften und unter Wettbewerbsbedingungen zu behaupten. Und schließlich ist in Ostdeutschland eine bemerkenswerte Forschungslandschaft entstanden, die in erheblichem Maße von dem Wissens- und Kapitaltransfer profitiert, der seit 1990 im Forschungssektor stattgefunden hat. Deutschland ist immer noch das innovativste Land der EU (gemessen in der Zahl der Patente pro 100 000 Einwohnern), und Ostdeutschland kann inzwischen dazu einen eigenen Beitrag leisten.

Die Kombination von Transformationsökonomie und einer der weltbesten Infrastrukturen ist einmalig. Sie ist in dieser Form an keiner anderen Stelle auf dieser Erde anzutreffen, und sie macht Ostdeutschland zu einem exzellenten Investitionsstandort.

Die Tatsache, dass Ostdeutschland in diese Lage gekommen ist, verdankt es den massiven Kapitalimporten aus Westdeutschland und den enormen Transferleistungen, die seit der Wiedervereinigung bis heute fließen. Dass es solcher Leistungen nach wie vor bedarf, liegt daran, dass die neuen Länder den Vorteil, den sie gegenüber anderen Standorten besitzen, bisher noch nicht im notwendigen Umfang nutzen konnten. Der Kern des ostdeutschen Wirtschaftsproblems ist nach wie vor die zu geringe Zahl von Unternehmen und vor allem das Fehlen von großen Unternehmen. Die Zahl der Ansiedelungen ist genau wie die Zahl erfolgreicher Unternehmensgründungen noch immer viel zu klein. Wenn man lernen will, wie sich dieses Kernproblem bewältigen lässt, ist es ratsam, sich die Erfolgsgeschichten näher anzusehen. Dabei wird schnell ein leicht interpretierbares Muster erkennbar. Erfolge sind in Zentren entstanden,

in denen innovative Produkte in konzentrierter Form gefördert wurden und in denen es eine erfolgreiche Verbindung bzw. Anbindung an wissenschaftliche Forschungsinstitutionen gibt. Die optische Industrie in Jena, die Mikroelektronik in Dresden, der Automobilbau in Leipzig oder auch die Biotechnologie in Sachsen-Anhalt sind Beispiele dafür.

Konzentration auf Zentren notwendig

Die Lehren, die sich daraus für die Wirtschaftsförderung ableiten, sind einfach: Es bedarf einer Bündelung der Kräfte und einer Konzentration auf die Zentren. Nur wenn es gelingt, Agglomerationseffekte anzustoßen, besteht Hoffnung darauf, dass sich eine nachhaltige Wachstumsdynamik entwickelt. Agglomerationen können auch auf dem flachen Land entstehen, aber das ist selten und deshalb sollte niemand darauf setzen. Erfolg versprechend ist dagegen der weitere Ausbau der Wissenschaftslandschaft in den Zentren. Bei allen Erfolgen, die in dieser Hinsicht bisher erzielt wurden, noch fehlt es der ostdeutschen Forschung an vielen Stellen an der kritischen Masse, sind die Institute, die Universitäten und Fakultäten schlicht zu klein. Wer hier etwas bewegen will, muss klotzen und darf nicht kleckern. Leider ist gegenwärtig nicht einmal mehr das Kleckern möglich. Unter dem Druck der angespannten Haushalte haben die neuen Länder begonnen, in den Universitäten eine Art Deinvestitionspolitik durchzusetzen. Wirtschaftspolitisch sicherlich das schlechteste, was man tun kann, finanzpolitisch an vielen Kabinetttischen aber offenbar die Ultima Ratio.

Dennoch fehlt es nicht wirklich am Geld. Für geraume Zeit werden die EU-Fördermilliarden ebenso weiter fließen wie die Mittel aus dem Solidarpakt. Woran es fehlt, ist der politische Mut, diese Ressourcen konzentriert einzusetzen. Weder in Berlin noch in den Landeshauptstädten ist die Bereitschaft besonders ausgeprägt, sich mit den Vertretern der Gruppen anzulegen, die von der Gießkannenpolitik, die vielerorts betrieben wird, profitieren. Aber man sollte ernsthaft darüber nachdenken, ob diese Politik nicht längst ihre Wirkungslosigkeit nachgewiesen hat und ob man sie nicht ersetzen sollte durch eine Strategie, die auf Konzentration, Clusterbildung und Wissenschaft setzt. Ein Beispiel: Für ein Land wie Deutschland ist die Frage nach der technischen Zukunft der Automobilität von geradezu nationaler Bedeutung. Warum sollte sich mit dieser Frage nicht eine Großforschungseinrichtung auseinandersetzen? Und warum sollte dieses nicht in Ostdeutschland lokalisiert sein? Bisher ist beispielsweise die Forschung zur mobilen Antriebstechnik so auf verschiedene Universitäten und Institute (in Süddeutschland) verteilt, dass maximal einige wenige Lehrstühle oder Institute gemeinsam an elementaren Zukunftsfragen forschen können. Eine Großforschungseinrichtung könnte dagegen von der Grundlagenforschung bis zur Verfahrenstechnik und Produktentwicklung die ganze Bandbreite ab-

decken. Eine solche Institution wäre in der Lage, gewaltige Agglomerationseffekte auszulösen und eine Ansiedlungs- und Gründungsdynamik zu entfachen, die unabhängig von weiteren Fördermitteln wäre.

Die zu geringe Zahl von Unternehmen und die zu schwach entwickelten Zentren sind sicherlich das ökonomische Kardinalproblem Ostdeutschlands. Aber die neuen Länder teilen mit dem Westen ein strukturelles Arbeitsmarktproblem, das sich mit der Osterweiterung der EU massiv verstärken dürfte: die hohe Dauerarbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen. Es ist eine empirisch wie theoretisch gut belegte Tatsache, dass die Anbieter einfacher Arbeit in den Industrienationen die eigentlichen Verlierer der Globalisierung sind. In Deutschland kommt erschwerend hinzu, dass das soziale Sicherungssystem dafür sorgt, dass gering qualifizierte Arbeitslose kaum Anreiz zur Arbeitsaufnahme haben und die Lohnkompression sowie die hohen Sozialabgaben dazu geführt haben, dass die Bruttolöhne inzwischen weit jenseits der erreichbaren Arbeitsproduktivität liegen. Im Ergebnis haben wir gravierende Strukturprobleme sowohl auf der Arbeitsangebots- als auch auf der Arbeitsnachfrage-seite, die sich in Arbeitslosenquoten weit über 20% niederschlagen. In dieser Situation erweist sich die EU-Osterweiterung als ausgesprochen problematisch. Das große Angebot an preiswerter einfacher Arbeit, mit dem die Beitrittsländer aufwarten, wird dazu führen, dass die Anbieter einfacher Arbeit in der Nachbarregion Ostdeutschland weiter unter Druck geraten. Dies gilt insbesondere in den grenznahen Regionen für die insgesamt mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten gerechnet werden muss.¹

In Deutschland werden zurzeit verschiedene Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes diskutiert, die darauf abzielen, insbesondere die gering qualifizierten wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren. Das ifo Institut schlägt eine Nettolohnsubvention bei gleichzeitiger Absenkung des Sozialhilfeanspruchs vor, um vor allem das Anreizproblem der Arbeitsanbieter zu lösen. Das Problem dabei: Eine Stimulierung der Arbeitsnachfrage kann nur dann eintreten, wenn die Subvention bei sinkenden Nettolöhnen an die Unternehmen weitergegeben werden, so dass die Bruttolöhne sinken können. Dies wird auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften und der Beschäftigten stoßen und deshalb nur mit viel Härte durchsetzbar sein. Eine »sanfte Therapie«² schlagen Ronnie Schöb und der Verfasser mit der so genannten »Magdeburger Alternative«³ vor. Im Unterschied zum Vorschlag des ifo Institutes sieht diese die Subvention

¹ Dieser Effekt ist für die ehemaligen westdeutschen Grenzregionen nach der Wiedervereinigung jüngst in einer Studie von Buettner und Rincke nachgewiesen worden: T. Buettner und J. Rincke, Labour Market Effects of Economic Integration – the Impact of Re-Unification in German Border Regions, CESifo Working Paper 1179, 2004.

² So die FAZ vom 17. Mai 2004.

³ Für Details siehe: R. Schöb und J. Weimann, Arbeit ist machbar – die neue Beschäftigungsformel, Stekovics Verlag, Döbel, 2. Aufl., 2004.

der Bruttolöhne vor. Diese erfolgt durch die Erstattung sämtlicher Sozialversicherungsabgaben durch den Bundeshaushalt, für den Fall, dass ein Arbeitslosengeld-II-Empfänger zusätzlich eingestellt wird. Auf diese Weise wird jedweder Eingriff in die Tarifautonomie vermieden, die Nettolöhne bleiben unangetastet, und die Bruttolöhne fallen sofort um ca. 34%! Die Subventionierung der Bruttolöhne birgt die Gefahr, dass es zu massiven Verdrängungseffekten kommt, weil regulär beschäftigte gering qualifizierte Arbeitnehmer durch subventionierte ersetzt werden. Dieser Gefahr beugt die „Magdeburger Alternativ« durch zwei Regeln vor: Erstens wird nur die Beschäftigung subventioniert, die über die an einem Stichtag festgestellte Beschäftigung in der untersten Tariflohngruppe hinaus geht. Um die Auslagerung von Arbeitsplätzen zu reduzieren, wird zweitens mit jedem neu eingestellten gering qualifizierten nicht nur ein Erstattungsanspruch für diesen erworben, sondern zusätzlich für einen bereits beschäftigten Arbeitnehmer in der untersten Tariflohngruppe. Neueinstellung in bestehenden Unternehmen verdoppelt damit die Subvention.

Weder der Vorschlag des ifo Institutes noch die Magdeburger Alternative werden verhindern können, dass die Anbieter einfacher Arbeit durch die Osterweiterung unter Druck geraten werden. Aber die dringend notwendige Reform des Arbeitsmarktes könnte zumindest die Beschäftigungsaussichten im lokalen Sektor massiv verbessern und im handelbaren Sektor erträglicher gestalten. Je schneller dies geschieht, umso besser ist Ostdeutschland im Konkurrenzkampf mit den Beitrittsstaaten aufgestellt.

Fassen wir zusammen. Ostdeutschland hat einen Vorteil, der aus der einmaligen Kombination von Transformationslandvorteilen und einer Infrastrukturausstattung der Weltklasse entsteht. Aber Vorteil zu haben, heißt noch nicht, das Spiel zu machen oder gar den Satz und das Match zu gewinnen. Man muss den Vorteil nutzen! Eine wirksame Arbeitsmarktreform kann dabei helfen, das strukturelle Arbeitsmarktproblem der Geringqualifizierten zu lösen. Das spezifisch ostdeutsche Problem der zu geringen Unternehmensdichte wird sich nur dann lösen lassen, wenn die Forschungs- und Bildungslandschaft Ostdeutschlands drastisch ausgebaut und mit Leuchttürmen garniert wird. Gießkannenprinzip und flächendeckende Subventionen müssen der Vergangenheit angehören.



Helmut Seitz*

Zur zukünftigen Ausgestaltung des »Aufbau Ost«

Der »Aufbau Ost« ist aktuell in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Diese Diskussion ist schon seit Jahren überfällig und hätte eigentlich spätestens im Zuge der Verhandlungen um den Solidarpakt II geführt werden müssen.

Die diskutierten Themen sind vielschichtiger Natur und können hier nicht alle aufgenommen werden, so dass wir uns auf die aus unserer Sicht zentralen Punkte konzentrieren wollen. Hierbei handelt es sich um die Bereiche:

- Sonderwirtschaftszone Ost,
- regionale Konzentration der Fördermittel und
- die Steuerung und Kontrolle der Verwendung der Solidarpakt-Mittel durch die neuen Länder.

Sonderwirtschaftszone Ost

Wenden wir uns zunächst der Debatte um eine »Sonderwirtschaftszone Ost« zu: Die Forderung nach einer »Sonderwirtschaftszone Ost« geht von der unrealistischen Annahme aus, man könne Deutschland ökonomisch, steuerrechtlich oder EU-rechtlich problemlos zweiteilen. Wenn überhaupt, so wäre ein solches Szenarium nur unmittelbar nach dem Fall der Mauer möglich gewesen. Dann hätte man aber auch die Angleichung der sozialen Sicherungssysteme und großer Teile des Wirtschaftsrechts über einen längeren Zeitraum aussetzen bzw. erheblich abschwächen müssen. Diese Diskussion jetzt wieder aufzunehmen bringt uns nicht weiter.

* Prof. Dr. Helmut Seitz ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaften und Finanzpolitik, an der Technischen Universität Dresden. Er ist Mitglied des »Gesprächskreis Ost« der Bundesregierung.

Es ist ohnehin fraglich, was ein solcher Sonderweg bringen soll. Durchschlagende Effekte könnte man nur erreichen, wenn man solche Sonderregelungen über einen hinreichend langen Zeitraum glaubwürdig einsetzt. Ein hinreichend langer Zeitraum wäre hierbei durch die Amortisationsdauer von über mehrere Jahre getätigten Industrieinvestitionen und durch das Vertrauen der Unternehmen in die Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland bestimmt. Wenn man also nicht nur ein Strohfeder und die reine Verlagerung von Arbeitsplätzen von Ost nach West oder Steuererleichterungsfahrten beladener Lkws durch Ostdeutschland (getreu der alten Förderpolitik in Westberlin: Man lasse einen Lkw vom westdeutschen »Festland« einmal um die Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche fahren) induzieren will, müsste man eine solche Politik auf einen sehr langen Zeitraum von mindestens 20 Jahren anlegen, und die Steuererleichterungen müssten erheblich sein. Sofern die Politik damit Erfolg hat, werden auch Arbeitsplätze von Kassel nach Cottbus wandern, und ggf. erreichen wir es auch, dass Ostdeutschland besser mit Standorten in Polen oder Ungarn konkurrieren kann.

Dies aber wirft die Frage auf, warum wir nicht gleich in Gesamtdeutschland die zentralen steuerlichen Defizite beseitigen. In Sachen steuerrechtlicher Bedingungen brauchen wir keinen Sonderweg für Ostdeutschland, sondern ein einfaches, transparentes und anreizfreundliches Steuersystem in Gesamtdeutschland. Hiervon würde der Osten Deutschlands viel mehr profitieren als von temporären Steuerpräferenzen, da die ostdeutsche Wirtschaft integraler Bestandteil der gesamtdeutschen Wirtschaft ist. Es geht schließlich nicht darum, aus steuerlichen Gründen Arbeitsplätze von West nach Ost zu verlagern, sondern darum mehr Arbeitsplätze in Ost und in West zu schaffen.

Ein »gespaltenes« Steuersystem zwischen Ost und West in einem Land ist nicht möglich. Möglich wäre aber ein föderal differenziertes System von Steuersätzen – bei bundeseinheitlichen Vorschriften in Sachen Bemessungsgrundlage. Dies geht aber auch nur dann, wenn die Bundesländer auch bereit sind, eine hinreichende Differenzierung der Versorgung mit öffentlichen Gütern zu akzeptieren. Man kann nicht beides zugleich haben: Steueroasen in einem Teil der Republik und weitgehend vollständige Substitution von Steuermindereinnahmen infolge von Steuerpräferenzen durch Transferzahlungen aus dem »Normalsteuergelände« der Republik.

Diese gesamtdeutsche Sicht gilt auch weitgehend für »Sonderwege« in anderen Bereichen. So muss Gesamtdeutschland einen radikalen Abbau der Überbürokratisierung und überzogener Regulierungen in allen Bereichen – angefangen von der öffentlichen Auftragsvergabe über den Arbeitsmarkt bis hin zu Sozial- und Umweltstandards – in die Wege leiten. In einigen Bereichen gibt es durchaus Ostspezifika, wie beim Mieterkündigungsschutz bei massen-

haftem Wohnungsleerstand oder den Bedarf an Verkehrswegebeschleunigungsgesetzen (neue Verkehrswege werden vorwiegend im Osten und weniger im Westen der Republik gebaut). Insgesamt gesehen wirken sich unsere verkrusteten Strukturen in Deutschland im Osten der Republik wesentlich hemmender aus als in Westdeutschland, da der Aufbauprozess und die noch immer anhaltenden Strukturveränderungen in Ostdeutschland mehr Bewegungsfreiheit benötigen als die in Westdeutschland betriebene Politik des Versuchs der Besitzstandwahrung auf hohem Niveau.

Diese Politik benötigt aber den Mut, sich von Interessenvertretern in unterschiedlichsten Bereichen – angefangen von den Schornsteinfegern, die unter dem Vorwand von Sicherheit und Umweltschutz ihre Monopolstellung verteidigen, bis hin zur Subventionierung des Steinkohlebergbaus – loszusagen und den übertriebenen Hang zur Konsenspolitik durch eine Politik mit Mut zur Konfliktbereitschaft zu ersetzen. Ein solcher »Stimmungswechsel« in der Bundespolitik ist aber zurzeit bestenfalls als Silberstreifen am Horizont auszumachen, so dass der Ruf nach Experimentierlauseln aus innovationsfreudigeren Bundesländern berechtigt ist.

Regionale Förderpolitik

Nun zur Frage der regionalen Konzentration der Förderpolitik: Am Setzen von Prioritäten kommt man angesichts knapper werdender Fördermittel und der zunehmenden Einschränkung der Investitionsfähigkeit der neuen Länder – und auch des Bundes – nicht vorbei. Eine solche Politik ist auch nicht gleichbedeutend mit einer Vernachlässigung von eher »peripheren Räumen«.

Im Kern geht es darum, zunächst einmal solche Instrumente abzuschaffen, die hohe Ausgaben (oder tax expenditure) produzieren und deren Wirkungen durch Mitnahmeeffekte gekennzeichnet sind, wie z.B. die Investitionszulage. Ferner ist festzuhalten, dass die Vielfalt der Förderlandschaft in Ostdeutschland – zum Teil aber auch in Westdeutschland – kaum noch durchschaubar ist, wobei eine Vielzahl der Programme ein sehr geringes Volumen haben, deren Existenz eher auf den Umstand zurückzuführen ist, dass man »Aktivität« demonstrieren und keine noch so kleine Interessengruppe vergessen will.

Eine Politik der Förderung von »Wachstumskernen« sollte sich primär darin zeigen, dass man die Infrastrukturen und das Angebot öffentlicher Güter – insbesondere im Bereich der so genannten »weichen Standortfaktoren« – vorrangig in den ostdeutschen Agglomerationsräumen ausbaut und unterhält und dadurch »raumdifferenzierende« Faktoren schafft, die auf potentielle Investoren wie ein Magnet wirken. Es macht nicht viel Sinn z.B. die Mittel im Rahmen der Städ-

tebauförderung streng verteilt nach Quadratkilometern oder Einwohnerzahl über den Osten Deutschland zu gießen, um dann festzustellen, dass es in Dörfern, in denen in 20 Jahren ohnehin nicht mehr viele Menschen leben, hier und da schöne teuer sanierte Ecken gibt, aber gleichzeitig damit leben muss, dass es in Städten mit einem höheren Wachstumspotential und einer höheren Dichte an Menschen und Arbeitsplätzen auch noch in 20 Jahren großflächige Sanierungsgebiete gibt.

Die Fördermittel und die Infrastrukturmittel müssen prioritär an jene Orte gelenkt werden, wo die größten Erfolgsaussichten für eine kräftige Wirtschaftsentwicklung bestehen. Einhergehen muss diese Politik mit dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, wobei das primäre Ziel darin besteht, die ostdeutschen Agglomerationsräume optimal an die nationalen Verkehrswege anzubinden – was bereits zu einem großen Teil geschafft ist – und ferner die eher peripheren Räume in Ostdeutschland durch ein gut ausgebautes und dem Bedarf angemessenes Straßennetz mit den regionalen Wachstumsräumen zu verbinden – hier mangelt es noch weitgehend. Angesichts der demographischen Entwicklungen in Ostdeutschland – Entleerung von ländlich-peripheren Regionen und drastischer Bevölkerungsrückgang bis zum Ende der nächsten Dekade um durchschnittlich ca. 15% – gibt es zu dieser Politik keine Alternative. Nur so kann es gelingen, Abwanderungen aus diesen Regionen auf eine Normalmaß zu reduzieren und die Chance zu erhalten und zu gewährleisten, dass positive Impulse aus den Kernregionen in das nähere und weitere Umland überschwappen können.

Diese Politik impliziert nicht, dass Investoren der Weg in eher agglomerationsferneren Regionen verwehrt wird oder dass solche Investoren durch eine geringere Förderung »bestraft« werden. Allerdings können solche Investoren nicht damit rechnen, dass wegen einer Handvoll Arbeitsplätzen überdimensionierte Infrastrukturinvestitionen vorgenommen werden.

Im Grunde genommen ist die Neuausrichtung der Förderpolitik auf »Wachstumskerne« recht einfach zu formulieren: Wir haben es uns angewöhnt, öffentliche Gelder aus politischen Gründen nach dem Gießkannenprinzip zu verteilen, d.h. wir achten darauf, dass die Mittel für den Städtebau, die GA-Infrastruktur usw. möglichst gleich – je Einwohner oder Quadratkilometer gerechnet – über das Land verteilt werden, damit es keine Verteilungsstreitigkeiten gibt. Und gibt es mal solche Streitigkeiten, dann wird eine »benachteiligte« Region mit einer Fachhochschule, einem Landgerichte oder einer Rennstrecke als Politik des Nachteilsausgleichs zufriedengestellt. Wir betreiben vorrangig Regionalpolitik als geographische Verteilungspolitik und weniger als Regionalentwicklungspolitik.

In Sachen gewerbliche Investitionsförderung sollte man mittelfristig – auch auf der EU-Ebene – dazu übergehen, die-

se von verlorenen Zuschüssen in Darlehen umzuwandeln. Ferner benötigen wir für Ostdeutschland ein Instrument, um Firmen zu unterstützen, die infolge der allgemeinen ostdeutschen Bonitätsschwäche – selbst größere ostdeutsche Unternehmen haben häufig aufgrund der mangelhaften Eigenkapitalausstattung eine schwächere Bonität als kleine Mittelstandsbetriebe in Westdeutschland – und der sehr restriktiven Kreditpolitik der Banken selbst bei vollen Auftragsbüchern in Liquiditätsprobleme laufen. Hierzu geeignet wäre öffentlich gefördertes »Risikokapital«, wobei sich die Risikokomponente aber nicht nur auf risikobehaftete F&E-Investitionen, sondern mehr noch auf den Ausgleich von Bonitätsdefiziten bezieht, ohne jedoch auf eine Prüfung der Marktfähigkeit zu verzichten.

Eine Neuorientierung der Förderpolitik muss auch einhergehen mit verstärkten Evaluationsbemühungen. Es ist leider so, dass Fördererfolg mehr daran gemessen wird, »wie viel Geld man in die Region X oder das Bundesland Y holt« als an der Frage, wie effizient (aufbaufördernd) das Projekt ist! In allen Förderbereichen muss daher sowohl eine ex ante als auch ex post Evaluation erfolgen, wobei deren Ergebnisse auch zu veröffentlichen sind, um die Politik zu disziplinieren. Hier könnten z.B. die Rechnungshöfe – unterstützt durch externen Sachverstand – eine tragende Rolle übernehmen. Hiermit eng verbunden ist auch die Forderung nach mehr Transparenz. Selbst die Ministerialbürokratie in den einzelnen Ländern kann sich ohne großen Aufwand kaum einen Überblick über die insgesamt im eigenen Land vorhandenen Förderprogramme verschaffen. Jedes Bundesland – und der Bund – müssen daher die Gesamtheit ihrer Förderprogramme – sortiert nach Bereichen gewerbliche Förderung, Kulturförderung, Förderung sozialer Einrichtungen usw. – zentral nachweisen, und auch der Nachweis der Verwendung der Fördermittel und der geförderten Projekte hat zentral und nicht dezentral (in den einzelnen Ressorts) zu erfolgen.

Effiziente Verwendung der Mittel Aufbau Ost

Nun zum Aspekt der Verwendung der Mittel im Rahmen des Aufbau Ost. Einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen des Aufbau Ost müssen die neuen Länder selbst leisten. So steht der Vorwurf im Raum, dass die neuen Länder die ihnen zufließenden Aufbaumittel im Rahmen der Solidarpakte zu einem großen Teil in den laufenden Haushalten verwenden und damit überhöhte laufende Ausgaben finanzieren. Es ist natürlich keineswegs so, dass die jetzt in den Medien kursierende gewaltige Summe von weit über 1 200 Mrd. €, die bislang in den Osten Deutschlands geflossen sind, dort versandet sind oder zur Finanzierung von Fahrradwegen, Spaßbädern und sonstigen Spiel- und Profilierungswiesen der Politik verwendet wurden bzw. werden. Bei dem weitaus größten Teil dieser Mittel handelt es sich um Transfers aus den Sozialver-

sicherungen (Renten-, Arbeitslosenversicherung usw.), die auf gesetzlichen Ansprüchen beruhen. Dass hierbei die ostdeutschen Länder aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit einen enormen Mittelzufluss haben, hat mit dem »Aufbau Ost« nichts zu tun. Dies gilt auch für die Transferzahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Diese Mittel dienen der allgemeinen Finanzierung der Länder- und Gemeindehaushalte in den Nehmerländern und haben keine zweckgebundene »Aufbaukomponente«. Auch hier hängen die ostdeutschen Länder und das Land Berlin am Tropf westdeutscher Geberländer, was allerdings auch auf Länder wie Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, das Saarland und Schleswig-Holstein zutrifft.

Die jüngst geübte Kritik an den neuen Ländern bezieht sich auf die Verwendung der für den Aufbau Ost bestimmten Mittel im Rahmen des Solidarpaktes. Der Solidarpakt hat gegenwärtig ein Volumen von etwas über 10 Mrd. € und die neuen Länder erhalten zusätzlich aus diversen Töpfen des Bundes und der EU weitere überproportionale Leistungen in Höhe von ca. 5 bis 6 Mrd. € pro Jahr. Die als »Sonderbedarfsergänzungszuweisungen« im so genannten Korb 1 im Rahmen des Solidarpakt II fließenden Mittel werden ab dem Jahr 2006 abgeschmolzen und mit den letztmaligen Zahlungen im Jahr 2019 auslaufen. Ein Teil dieser Mittel müssen die neuen Länder aufwenden, um die fehlende Steuerkraft in den ostdeutschen Kommunen auszugleichen. Der weitaus größte Teil der Mittel ist zum Abbau der noch bestehenden Infrastrukturlücke in den neuen Ländern bestimmt. Nur der Freistaat Sachsen ist in der Lage, weitgehend den Nachweis zu führen, dass diese Mittel auch zweckentsprechend verwendet werden

Bis zum Jahr 2001 wurden ca. ein Drittel der Solidarpaktleistungen zweckgebunden für Investitionen gewährt. Ab dem Jahr 2002 wurde, mit Zustimmung des Bundesgesetzgebers, diese Zweckbindung aufgehoben und die Mittel mit dem Argument, die neuen Länder würden diese Gelder in Eigenverantwortung aufbaugerecht verwenden, in allgemeine Zuweisungen umgewandelt. Offenkundig hat sich dies nicht bewährt und muss entweder gesetzlich verändert werden oder durch eine striktere Verwendungskontrolle mit entsprechenden Sanktionsmechanismen ersetzt werden. Hierzu würde der noch offene »Korb 2« im Rahmen des Solidarpakt II, der immerhin ein Volumen von ca. 50 Mrd. € im Zeitraum von 2005 bis 2019 hat und bislang noch nicht gesetzlich fixiert ist, Möglichkeiten bieten, ohne in bereits bestehende Gesetze eingreifen zu müssen. Der sächsische Ministerpräsident Milbradt hat kürzlich berechtigt darauf hingewiesen, dass die neuen Länder eine Diskussion um die Frage, ob die neuen Länder diese Mittel überhaupt benötigen, nur dann wirksam entgegenreten können, wenn sie alle Anstrengungen unternehmen, mit diesen Geldern bedarfsgerecht den Abbau der Infrastrukturlücke zu forcieren. Dass diese Mittel in Ostdeutschland zur Beseitigung von Infrastrukturdefiziten noch benötigt werden steht außer Zwei-

fel. Aber dann müssen diese Mittel auch zweckentsprechend eingesetzt werden, und nicht zur Finanzierung von überhöhten Personalbeständen oder den Bau und Betrieb von folgelastenträchtigen Kultureinrichtungen oder sonstigen konsumnahen Infrastrukturen.

Aufbaukonzept fehlt

Als Fazit ist festzuhalten, dass wir in der Politik in Ostdeutschland und in der Bundesregierung ein Bewusstseinswandel benötigen. Die Bundesregierung scheint sich auf den Standpunkt zurückgezogen zu haben, dass man mit der Vergabe der Mittel im Solidarpakt II »seinen Teil« in Sachen Aufbau Ost getan habe und der Aufbau Ost eine ausschließliche Angelegenheit der einzelnen ostdeutschen Länder sei. Die neuen Länder wiederum haben es bislang versäumt, eine geschlossene »Aufbaukonzeption« vorzulegen, und lassen auch eine Abstimmung der Politik zwischen den Länder weitgehend missen. So wurden zwar bei den Solidarpaktverhandlungen die hohen Infrastrukturlücken in Ostdeutschland als Begründung für die Mittelforderungen bemüht, diese konkret, d.h. projektscharf, zu benennen und einen »Masterplan« zu deren Abbau vorzulegen, sind aber alle Länder bislang schuldig geblieben. Der benannte Mangel an länderübergreifender Koordination ist gut daran ablesbar, dass Großflughafenprojekte in enger räumlicher Nachbarschaft verfolgt werden, Volluniversitäten von unterschiedlichen Ländern im Straßenbahnabstand aufgebaut und unterhalten werden und sich jedes Land das gesamte Spektrum von Overhead-Einrichtungen (Verwaltungsfachhochschulen, Statistische Landesämter, usw.) leistet, obgleich alle neuen Länder ausgesprochen »klein« sind und bis zum Ende der nächsten Dekade nochmals gut 15% ihrer Einwohner verlieren werden. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden überfrachten ihre Haushalte mit zu hohen laufenden Ausgaben und mit Ausnahme des Freistaates Sachsen laufen alle neuen Länder – allen voran Sachsen-Anhalt, gefolgt von Brandenburg und Thüringen – Gefahr, ohne fundamentale Kurskorrekturen zum Haushaltsnotlagenfall zu werden, und dies trotz des Umstandes, dass die neuen Länder eine bessere Finanzausstattung als die alten Länder haben. Die ab 2009 stark rückläufigen Osttransfers und der dramatische Bevölkerungsverlust werden die realen Schulden- und Zinslasten der neuen Länder noch weiter erhöhen und dazu führen, dass die Kraft, aufbaufördernde Investitionen zu finanzieren, von Jahr zu Jahr dramatisch geringer wird. Hier müssen die neuen Länder massiv gegensteuern, um ihre Aufbaukraft und mehr noch ihre Glaubwürdigkeit vor der Solidargemeinschaft zurückzugewinnen.



Martin Gillo*

Wachstumskerne fördern, den Arbeitsmarkt entfesseln

Der Osten ist wieder einmal ins Gerede gekommen: Ein Fass ohne Boden, verschleuderte Milliardentransfers, die den Westen inzwischen in der Substanz gefährden, lauten die Vorwürfe. Die staatlichen Transfers entsprächen immerhin jährlich rund 4% der Wirtschaftsleistung der alten Länder. Trotzdem stocke der Aufholprozess, die Arbeitslosigkeit verharrte auf hohem Niveau und eine sich selbst tragende Wirtschaft sei weit und breit nicht in Sicht. Nichts als der von Zeit zu Zeit übliche Schlagabtausch, um sich bei künftiger Mittelverteilung in eine bessere Position zu bringen? Bei aller Polemik, selbst der hier und da gebrauchten Zuspitzung, diese Diskussion ist notwendig, so deutlich und gerade jetzt. In der Tat, der anfänglich erfolgreiche Aufbau Ost ist Mitte der neunziger Jahre ins Stocken geraten. Ein »Weiter so« würde bedeuten, dass sich die Schere zwischen Ost und West weiter öffnet. Eine gesamtdeutsche Strategiediskussion ist überfällig. Sachsens Ministerpräsident Georg Milbradt hat mit seinem Konzept »Zukunft Ost – Chance für Deutschland« ebenso wie der »Gesprächskreis Aufbau Ost« um Klaus von Dohnanyi Kurskorrekturen vorgeschlagen. Nur wenn der Osten auf die Beine kommt, kann es mit Deutschland wieder aufwärts gehen. Damit es aufwärts geht, müssen wir in ganz Deutschland Strukturprobleme lösen. Beides ist also nötig: Besondere Anstrengungen im Osten und Strukturformen in West und Ost.

Wir haben viel erreicht

Eine unvoreingenommene Analyse zeigt, dass wir dennoch – auch Dank der Unterstützung des Westens – erheblich

aufgeholt haben. Für Sachsen belegen dies die folgenden Zahlen:

- Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner – hat sich im Vergleich zum Westen von 34% (1991) auf 64% (2003) fast verdoppelt. Einzelne Sektoren, wie etwa der Automobilbau, die Automobilzulieferindustrie oder die Mikroelektronik, sind inzwischen international absolut wettbewerbsfähig.
- In der Halbleiterindustrie und um diese herum sind seit der Wende allein am Standort Dresden 20 000 neue Arbeitsplätze entstanden; Dresden ist damit der führende Mikroelektronik-Standort in Europa.
- Das Ausfuhrvolumen der sächsischen Wirtschaft hat sich seit 1991 mehr als verfünffacht.
- Die privaten Haushalte profitieren von dieser Entwicklung: Seit 1990 haben sich die durchschnittlichen Haushaltseinkommen mehr als verdoppelt.

Für eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur haben wir seit 1990 mehr als 23 Mrd. € investiert. Damit konnten viele Straßen und Schienenwege modernisiert, leistungsfähige Güterverkehrszentren und Flughäfen auf- und ausgebaut werden. Bei allem Erreichten – der weitere Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bleibt zentrale Voraussetzung für mehr Wachstum in den neuen Ländern. Zur immer noch vorhandenen Infrastrukturlücke im Vergleich zu den alten Ländern kommen mit der EU-Erweiterung neue Herausforderungen auf uns zu. Der LKW-Verkehr wird sich Prognosen zufolge in den nächsten Jahren verdreifachen. Das heißt, wir benötigen dringend zusätzliche grenzüberschreitende Verbindungen zu unseren Nachbarländern.

Wir brauchen ein neues Gesamtkonzept

Bei allem Positiven, den Schritt in die ökonomische Eigenständigkeit haben wir noch nicht geschafft. Angesichts der prekären Lage der öffentlichen Haushalte, der absehbaren demographischen Entwicklung und des zunehmenden internationalen Wettbewerbs, insbesondere mit den Beitrittländern, wird diese Aufgabe keinesfalls leichter. Darum müssen wir unser wirtschaftspolitisches Instrumentarium überprüfen und ggf. neu ausrichten. Wo Solidarpaktmittel zur Deckung laufender Ausgaben anstatt für wachstumsfördernde Investitionen verwendet werden, muss schleunigst ein Riegel vorgeschoben werden. Arbeitsbeschaffungs-, Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen haben zwar eine Menge Geld gekostet, aber zu selten das Ziel – Wiedereinstieg in den »ersten Arbeitsmarkt« – erreicht. Wir brauchen ein neues und umfassendes Gesamtkonzept, dessen Grundlage nicht Besitzstandswahrung oder staatliche Überversorgung, sondern Eigenverantwortung, Leistung, Freiheit und Flexibilität sind.

* Dr. Martin Gillo ist Sächsischer Staatsminister für Wirtschaft und Arbeit.

Sonderwirtschaftszone – interessant aber problematisch

Einer der Vorschläge, wie man dem Aufbau Ost neuen Schwung geben könnte, ist eine Sonderwirtschaftszone Ost, verbunden mit mit besonderen steuerlichen Vergünstigungen. Bereits heute bestehen steuerliche Sonderregeln, die vor allem dem ostdeutschen Mittelstand zugute kommen. Ein wichtiges Instrument zur Förderung des Aufbaus Ost stellt die steuerliche Investitionszulage dar. Auch steuerliche Fördermaßnahmen wie diese sind aber an beihilferechtliche Vorgaben der Europäischen Kommission gebunden und bei der Gewährung beispielsweise von Investitionszuschüssen anzurechnen.

Realistisch betrachtet werden zusätzliche regionale Steuererleichterungen vor allem im Rahmen der EU-Harmonisierungsbestrebungen auf heftigen Widerstand stoßen. Dies gilt auch für die von Klaus von Dohnanyi angeregten Ermäßigungen bei der Mehrwertsteuer. Entsprechende EU-Richtlinien engen den Spielraum für nationale Sonderregelungen zunehmend ein. Aber auch Vergünstigungen bei Ertragssteuern dürften aus beihilferechtlicher Sicht in Brüssel wenig Gegenliebe finden. Wir sollten deshalb nicht auf eine ohnehin weder kurz- noch mittelfristig erreichbare Vision für ein neues steuerliches Sondergebiet setzen, sondern uns für eine umfassende Reform des deutschen Steuerrechts stark machen.

Gezielte Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung muss sich auf größtmögliche Wachstums- und Arbeitmarkteffekte konzentrieren. Der Staat darf aber nicht durch eine zu strenge Vorfestlegung förderfähiger Branchen oder Regionen ein flexibles Reagieren auf die Kräfte des Marktes erschweren. Eine zu einseitige Ausrichtung der Wirtschaftsstruktur birgt außerdem die Gefahr einer hohen Anfälligkeit gegenüber Marktschwankungen. Sinnvoll ist ein verstärkter Fördermitteleinsatz für uns in Sachsen aber dennoch primär in jenen Sektoren, in denen wir besondere Stärken und damit ausbaufähige Wettbewerbsvorteile haben.

In Ballungsräumen können Agglomerationsvorteile auftreten, so genannte »Localization Economies« und »Urbanization Economies«. In den drei größten Ballungsräumen Sachsens (Dresden, Leipzig, Chemnitz) addieren sich beide Effekte zu einem relativ guten Standing im internationalen Standortwettbewerb. Daneben finden sich in Sachsen kleinere Cluster wie der Musikinstrumentenbau im Vogtland »Musikwinkel« oder der Schienenfahrzeugbau in Ostsachsen. Diese profitieren weniger von allgemeinen Ballungsvorteilen, aber der lokale »Spill Over« durch qualifizierte und

spezialisierte Arbeitskräfte begünstigt die Entwicklung dieser Branchenzentren.

Unser Ziel in Ostdeutschland muss es sein, mit den geringer werdenden Mitteln weitere erfolgreiche Wachstumspole zu schaffen. Diesen Ansatz verfolgen wir mit der sächsischen »Leuchtturmpolitik«. Wir fördern zielgerichtet Kristallisationspunkte, die in die jeweilige Region ausstrahlen. Unsere Bemühungen richten sich dabei sowohl auf die Ansiedlung von Unternehmen der Großindustrie als auch auf den Mittelstand. Wachstumsstarke Großunternehmen, so genannte »Leuchttürme«, wirken als Multiplikatoren für Beschäftigung, Forschung und Entwicklung – und ihr Zusammenwirken mit kleinen und mittleren Unternehmen führt zu einer gesunden Unternehmens- und Wirtschaftsstruktur. Wenn Industrie und Forschung durch gemeinsame Clusterbildung eine »kritische Masse« erreichen, können wir die Wirkung der eingesetzten Mittel vervielfachen.

Doch auch jene Regionen, die bis jetzt von den Ausstrahlungswirkungen der Ballungsräume weniger profitieren konnten, vernachlässigen wir nicht. Dazu werden Chancen für kleinräumige Unterzentren ausgelotet und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit befördert.

Den Arbeitsmarkt entfesseln

Nach einer Studie des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung sind Faktorkosten (Bruttolohnkosten, Kapitalzinsen und administrative Aufwendungen) mit weitem Abstand (65%) vor Steuern und Abgaben (21%) das wichtigste Entscheidungskriterium für Investoren. Wollen wir als Standort in Zukunft interessant bleiben, müssen wir an diesem Punkt ansetzen. Eine Fortsetzung des Reformprozesses durch mutige Schritte zur Entfesselung des Arbeitsmarktes und zur Senkung der Lohnnebenkosten ist deshalb dringend erforderlich.

Die Sächsische Staatsregierung hat Vorschläge unterbreitet, die den Faktor Arbeit billiger, flexibler und attraktiver machen. Zur Verbilligung des Faktors Arbeit ist die Senkung der Lohnnebenkosten der wichtigste Hebel. Die »40%-Marke« können wir nur unterschreiten, wenn wir Strukturreformen in den Sozialsystemen durchsetzen. Entkopplung der Löhne von den Beitragslasten, mehr Eigenverantwortung, Förderung von Prävention und privater Absicherung, Ausbau wettbewerblicher Strukturen und der Einbau von »Nachhaltigkeitsfaktoren« in die einzelnen Systeme sind die wichtigsten Grundsätze, die wir bei den anstehenden Reformen beherzigen müssen. Dazu gehört auch – um nur einen Punkt herauszugreifen – der konsequente Abbau von Frühverrentungsanreizen. So setzt sich Sachsen für ein vorzeitiges Auslaufen des Altersteilzeitgesetzes ein.

Wir müssen den Arbeitsmarkt weiter flexibilisieren. Der Sachverständigenrat fordert dazu seit langem die Einführung von wirksamen Öffnungsklauseln in den Tarifverträgen. Die starren Strukturen des deutschen Lohnkartells haben dazu geführt, dass im Osten viele Betriebe gar nicht mehr an den kollektiven Tarifgesprächen teilnehmen. Stattdessen werden immer häufiger betriebliche Lösungen gesucht. Wir müssen in Zukunft die Möglichkeiten für Vereinbarungen auf Betriebsebene erweitern. Deshalb halten wir an unseren konkreten Vorschlägen zur Ergänzung des Tarifvertrags- und Betriebsverfassungsgesetzes fest.

Neben der rechtlichen Absicherung betrieblicher Bündnisse für Arbeit drängen wir auf Reformen im Teilzeit- und Befristungsgesetz, beim Kündigungsschutz, bei Zeitarbeit und Altersteilzeit, bei Kosten treibenden Regelungen im Betriebsverfassungsgesetz und bei den hoch subventionierten Personal-Service-Agenturen. Wir fordern flexiblere Lösungen besonders für die neuen Länder. Zwar sind unsere Erwerbstätigen, wie Investoren loben, bereits heute vielfach flexibler als jene im Westen. Aber wir brauchen angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage dringend weitere Erleichterungen. Wo sich einzelne Unternehmen bei uns sehr erfolgreich positioniert haben, sollen von diesem Erfolg die dortigen Arbeitnehmer durchaus persönlich profitieren können; auch hierfür sind betriebliche Tarifabschlüsse das geeignete Instrument.

Auch einfache Arbeit muss sich lohnen. Das ist heute vielfach nicht der Fall. Besonders die Chancen gering Qualifizierter auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern sich immer weiter. Sie sind besonders stark von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen, denn ihre Wertschöpfung ist oft geringer als das durch Sozialleistungen vorgegebene Mindestniveau. Sie sitzen in der »Sozialhilfefalle« und sind faktisch vom Arbeitsmarkt ausgesperrt. Aus dieser Falle finden sie nur einen Ausweg, wenn sie bei einer Erwerbstätigkeit deutlich mehr behalten können als bei Nichtarbeit und vollem Sozialhilfe-Bezug. Nur dann lohnt sich die Schaffung von Arbeitsplätzen auch für den Arbeitgeber. Dazu sollten wir schrittweise Lohnersatzleistungen zu Lohnergänzungsleistungen umwandeln und niedrige Einkommen überproportional von Sozialabgaben entlasten.

Mehr Freiheit für mehr Wachstum

Bürokratieabbau ist ein Schlagwort, das beim Thema Reformbedarf von allen Seiten immer wieder im Munde geführt wird. Zumeist bleiben jedoch konkrete Vorschläge aus. Der sächsische Ministerpräsident hat hingegen in seinem Papier »Zukunft Ost« die aus Sicht des Freistaates Sachsen wichtigsten Punkte angesprochen.

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz beispielsweise erlaubt es den neuen Bundesländern derzeit,

ihre Infrastrukturdefizite durch wesentlich schnellere Planungsverfahren zügig zu verringern. Insbesondere wegen der Verdreifachung der Verkehrsströme im Zuge der EU-Osterweiterung ist die Beseitigung von Infrastrukturdefiziten eine vorrangige Aufgabe. Deshalb bleibt es weiterhin notwendig, dass wir Genehmigungen für solche Bauprojekte zügig erteilen können. Der Bundesrat hat hier die Initiative ergriffen und vorgeschlagen, das Gesetz zunächst bis 2019 zu verlängern. Im Rahmen eines neu aufzulegenden Sonderprogramms »Verkehrsprojekte Europäische Einheit« wollen wir erreichen, dass die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren auch auf Staats- und Kreisstraßen ausgedehnt wird.

Reformen sind für ganz Deutschland unverzichtbar. Der Aufbau Ost muss deshalb mit einem Umbau West einhergehen. Nur so gelingt der Aufschwung »Made in Germany«. Auch der Westen kann nur dann weiterhin die Solidarpaktmittel aufbringen, wenn er seine Wachstumskräfte wieder freisetzt. Wir brauchen deshalb eine Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Elemente. So können wir eine neue Aufbruchsstimmung erzeugen.

Auch weil im Bund die entscheidenden Reformen stocken, schlagen wir vor, den Ländern größere Freiräume zu geben. Im Rahmen der Föderalismusreform sollte die konkurrierende Gesetzgebung in weiten Rechtsfeldern ersetzt und die Landeszuständigkeiten müssen gestärkt werden. So sieht unser Entwurf für ein Gesetz zum Abbau von Hemmnissen auf dem Arbeitsmarkt vor, dass Bundesländer ab einer gewissen Arbeitslosenquote von einzelnen Regelungen des Arbeitsrechts abweichen können. Solche Sonderregeln fordern wir bewusst nicht allein für den Osten. Aber vielleicht hat der Osten angesichts der aktuellen Diskussion die Chance voranzugehen.

Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.