

Scharr, Frank

Article

Aufbau Ost 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ziele und Aufgaben für die nächsten Jahre

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Scharr, Frank (2009) : Aufbau Ost 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ziele und Aufgaben für die nächsten Jahre, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 18, pp. 43-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164730>

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.



Frank Scharr*

Aufbau Ost 20 Jahre nach dem Mauerfall: Ziele und Aufgaben für die nächsten Jahre

Konnten sich in der öffentlichen Diskussion um die Entwicklung der ostdeutschen Länder noch vor wenigen Jahren Begriffe wie die vom »Mezzogiorno ohne Mafia« oder vom »Supergau Deutsche Einheit« etablieren, herrscht heute zu Recht eine deutlich optimistischere Sichtweise vor. Eine Reihe von »Bilanzstudien« zieht jüngst – bei allen insbesondere am Arbeitsmarkt noch bestehenden Problemen – unter Verweis auf die seit 1989 erfolgte Steigerung des individuellen Wohlstands, die grundlegende Verbesserung der Umweltsituation, der Lebensverhältnisse und der Infrastruktur eine überwiegend positive Zwischenbilanz.¹ Eine positive Zwischenbilanz verdient auch die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere dann, wenn sinnvolle Bewertungsmaßstäbe angelegt werden. Die Bestimmung sinnvoller Maßstäbe blieb in der zwanzigjährigen Diskussion wie auch im Rahmen der aktuellen Bilanzen vergleichsweise unterbelichtet. Auf die Maßstabsfrage soll daher zunächst eingegangen werden, um anschließend einige vorrangige wirtschaftspolitische Aufgaben für die nächsten Jahre zu thematisieren.

Positive Strukturentwicklungen, aber zu langsame gesamtwirtschaftliche Konvergenz?

Heute sind die positiven strukturellen Entwicklungen in der ostdeutschen Wirtschaft deutlich sichtbar: Die stärker überregional orientierten Wirtschaftszweige, insbesondere das

verarbeitende Gewerbe, haben sich – trotz vorhandener Innovationsdefizite und fehlender Unternehmenszentralen – bis zur aktuellen Wirtschaftskrise äußerst dynamisch entwickelt. Die Basis dafür sind eine hohe betriebliche Flexibilität der kleinen und mittelständischen Unternehmen und günstige Lohnstückkosten. Die mittlerweile erfolgte Re-Industrialisierung der ostdeutschen Länder ist auch im internationalen Maßstab eine Erfolgsgeschichte (vgl. Röhl 2009, 10 f.). Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen kommen ebenfalls gut voran, auch wenn es hier noch deutlichen Nachholbedarf gibt. Die ostdeutsche Wirtschaft verringert dadurch ihre Abhängigkeit von den regionalen – wegen der Bevölkerungsentwicklung tendenziell schrumpfenden – Märkten und orientiert sich zunehmend auf die überregionalen Märkte, auf denen es für sie im Prinzip keine Wachstumsgrenze gibt. Insgesamt hat sich eine robuste und leistungsfähige Unternehmenslandschaft herausgebildet. Das zeigt sich gerade in der Krise. Heute kann erwartet werden, dass die krisenbedingten Einbußen im ostdeutschen Unternehmenssektor deutlich geringer ausfallen, als bei einem vergleichbaren Ereignis noch vor fünf oder zehn Jahren zu erwarten gewesen wäre (vgl. Deutsch und Bork 2009, 45; Pohl 2009).

Die positiven Strukturentwicklungen schlagen sich seit der Jahrtausendwende wieder in einem Konvergenzprozess auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nieder. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Bremskräfte abgenommen haben: Während sich die notwendigen Strukturanpassungen im öffentlichen Sektor mit der Rückführung der Solidarpaktmittel und wegen des demographischen Wandels bis 2020 fortsetzen werden, sind sie in der – Mitte der neunziger Jahre noch völlig überdimensionierten – Bauwirtschaft und den damit verbundenen Wirtschaftszweigen bereits weitgehend abgeschlossen. Die Bundesregierung hat darauf in ihrem jüngsten Jahresbericht zum Stand der Deutschen Einheit hingewiesen. Sie unterscheidet dort drei Phasen des Konvergenzprozesses: eine schnelle Konvergenz bis 1996, einen Stillstand der Konvergenz bis zum Jahr 2000 und eine wiedereinsetzende, wenngleich langsamere Konvergenz bis zum Jahr 2008 auf dann 71% des Westniveaus (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2009, 4). Eine weitere Angleichung ist auch in diesem Jahr zu erwarten, da im Osten nach den vorliegenden Prognosen mit geringeren Einbrüchen der Wirtschaftsleistung zu rechnen ist.

Legt man als Maßstab für die zu erreichende Wirtschaftskraft das westdeutsche Durchschnittsniveau zugrunde – wie dies fast durchgängig bei den Ost-West-Vergleichen praktiziert wird – erscheint die Konvergenzgeschwindigkeit allerdings gering und das Ziel fern. Bei einer Verlängerung der gegenwärtigen Trends in die Zukunft wird bei diesem Maßstab erst in 40 bis 50 Jahren mit einer Angleichung zu rechnen sein (vgl. Aumann und Scheufele 2009). Man muss je-

* Dr. Frank Scharr ist Leiter des Referats Koordinierung in Angelegenheiten der Neuen Länder, Demografischer Wandel im Bundeskanzleramt. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder und nicht die des Bundeskanzleramtes.

¹ Vgl. u.a. Röhl und Speicher (2009); Paqué (2009); Schroeder (2009); Ragnitz, Scharfe und Schirwitz (2009); Zimmermann und Schäfer (2009); Deutsch und Brok (2009); Blum et al. (2009).

doch fragen, ob das Erreichen des westdeutschen Durchschnitts ein sinnvoller Maßstab ist, insbesondere für den Aufbau Ost als regional orientierter Wachstumspolitik. Was kann ansonsten mit Heranführung an das Westniveau gemeint sein?

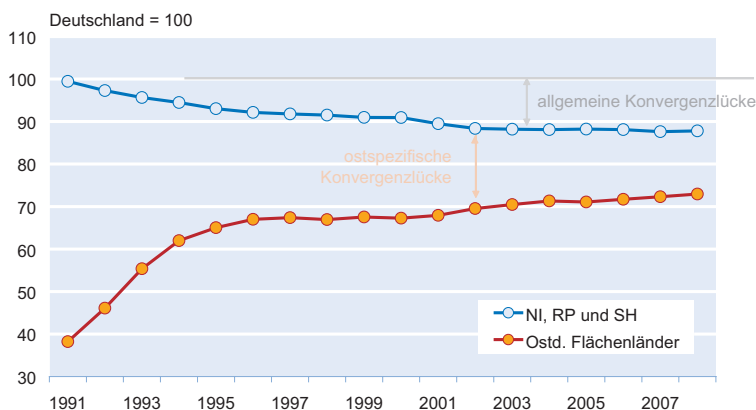
Um eine Analogie aus dem sportlichen Bereich zu wählen: Es könnte und sollte eher um »Bundesligareife ohne permanente Abstiegsgefährdung« gehen. Man muss dazu nicht unbedingt die Meisterschaftsanwärter schlagen. Bundesligareife ist für den gegeben, der im unteren Tabellendrittel mithalten kann. Für diese Interpretation spricht zum einen die Heterogenität, die hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungskraft auch zwischen den westdeutschen Ländern besteht; und zum anderen, dass die Rechtfertigung für eine spezifische Förderung der ostdeutschen Länder aus Gründen der Gleichbehandlung schwer fällt, wenn der Niveauunterschied zu den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern bei den relevanten gesamtwirtschaftlichen Erfolgsindikatoren nicht mehr besteht.

Die ostdeutschen Länder können bis zum Ende des Solidarpaketes II zu den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern aufschließen

Die Wirtschaftsleistung je Einwohner schwankt im Jahr 2008 in den ostdeutschen Flächenländern zwischen 70,7% des Bundesdurchschnittes in Mecklenburg-Vorpommern und 74,5% in Sachsen. In westdeutschen Flächenländern bewegt sie sich zwischen 85,5% in Schleswig-Holstein und 119,9% in Hessen. Im Schnitt liegen die ostdeutschen Flächenländer bei 72,9% und die drei »schwächsten« westdeutschen Länder Niedersachsen (NI), Rheinland-Pfalz (RP) und Schleswig-Holstein (SH) bei 87,8% des Bundesdurchschnittes. Bei einer Betrachtung der wirtschaftlichen Leistungskraft auf der Ebene der Bundesländer kann somit zwischen einer ostspezifischen Konvergenzlücke, die den Abstand zu den schwächeren westdeutschen Ländern misst, und einer darüber hinausgehenden allgemeinen Konvergenzlücke der wirtschaftsschwächeren Länder unterschieden werden.

Wie Abbildung 1 zeigt, ging die ostspezifische Konvergenzlücke von 60 Prozentpunkten im Jahr 1991 auf knapp 24 Prozentpunkte im Jahr 2000 zurück. Seither ist sie um weitere 9 Prozentpunkte geschrumpft. Die ostdeutschen Flächenländer erreichen damit 83% der Wirtschaftskraft der Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die ostspezifische Konvergenzlücke ist somit nur etwa halb so groß wie die Lücke zum Bundesdurchschnitt.

Abb. 1
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 1991–2008



Quelle: VGRdL; Berechnungen des Autors.

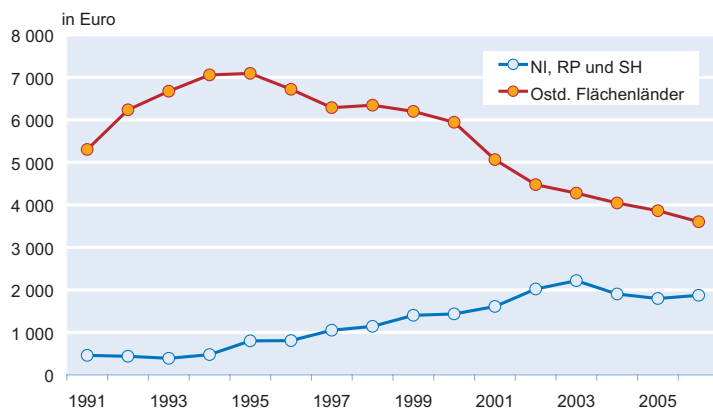
Europaweit ist überwiegend zu beobachten, dass sich bei wirtschaftlicher Konvergenz auf Mitgliedstaatenebene innerhalb der Mitgliedstaaten die wirtschaftsschwächeren Regionen und die wirtschaftsstärkeren Regionen (meist identisch mit den Hauptstadtregionen) auseinanderentwickelt haben (vgl. Europäische Kommission 2007, 10). Dies trifft auch auf die westdeutschen Länder zu, was in der zunehmenden »allgemeinen Konvergenzlücke« zum Ausdruck kommt. Die ostdeutschen Länder konnten gegen diesen Trend aufholen.

Würden die seit 2000 bestehenden Wachstumsunterschiede zwischen den ostdeutschen und strukturschwächeren westdeutschen Ländern bis 2020 fortbestehen, wäre bis dahin mit einem weitgehenden Abbau der ostspezifischen Konvergenzlücke zu rechnen. Ob dies der Fall ist, hängt von vielen Unbekannten und nicht zuletzt von der Frage ab, wie sich die aktuelle Wirtschaftskrise auf die längerfristigen regionalen Wachstumstrends auswirkt. Gleichwohl zeigen solche Szenarien, dass die gesamtwirtschaftlichen Niveauunterschiede im Zeitrahmen des Solidarpaketes II abgebaut werden können.

Zielsetzung »selbsttragende Wirtschaftsentwicklung«?

Neben dem Erreichen des »westdeutschen Durchschnittsniveaus« wird die Zieldiskussion zum Aufbau Ost von der Vorstellung einer »selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung« geprägt. Gemeint ist damit einer Wirtschaftsentwicklung, bei der die einheimische Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern durch einheimische Produktion gedeckt wird und damit nicht mehr insbesondere durch öffentliche Kapitalströme oder Transfers finanziert werden muss. Die Differenz beider Größen, die so genannte Produktionslücke, betrug 2006 in Ostdeutschland noch ca. 13% der Gesamt-

Abb. 2
Produktionslücke je Einwohner, 1991–2006



Quelle: VGRdL; Berechnungen des Autors.

nachfrage.² Je Einwohner ist sie seit Mitte der neunziger Jahre um etwa die Hälfte zurückgegangen.

Die Leistungen des Solidarpaktes II, die einen Teil der Produktionslücke finanzieren, werden bis 2019 zurückgeführt, was mit einem entsprechenden Abbau der öffentlichen Investitions- und Konsumtätigkeit in Ostdeutschland verbunden sein wird. Überwiegend beruht die Finanzierung der Produktionslücke jedoch bereits heute nicht auf solchen Sonderleistungen, sondern auf weitgehend bundeseinheitlichen Regelungen im Bereich der Sozialversicherungen und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die aufgrund von Unterschieden in der regionalen Wirtschaftskraft, Arbeitsplatzdichte, Arbeitsmarktlage und Altersstruktur der Bevölkerung West-Ost-Zahlungen induzieren. Entsprechende Ausgleichszahlungen gibt es auch zwischen westdeutschen Ländern. Sie tragen z. B. auch in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zur Finanzierung einer Produktionslücke bei. Diese ist dort seit 1991 sogar erheblich gestiegen und beläuft sich 2006 auf etwa die Hälfte der Produktionslücke der ostdeutschen Länder. Sollte ein Abbau der »ostspezifischen Konvergenzlücke« bis 2020 gelingen, ist mit einer weiteren Annäherung der Produktionslücken beider Ländergruppen zu rechnen. Was das Erreichen einer letztlich selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung angeht, sollte aber an die ostdeutschen Länder keine Erwartung herangetragen werden, die auf der Basis der Erfahrungen der beiden vergangenen Jahrzehnte auch nicht für die wirtschaftsschwächeren westdeutschen Länder in absehbarer Zeit realistisch erscheint.

Anzumerken ist, dass den West-Ost-Zahlungsströmen erheblich Realtransfers vom Osten in den Westen gegenüberstehen. Nach 1945 war es der historisch beispiellose Tech-

² Produktionslücke der Länder bereinigt um das Auslandskonto; vgl. zur Methodik Jansen (2004).

nologietransfer im Zuge der Abwanderung von Unternehmen und Humankapital, der erheblich zur Wirtschaftskraft der alten Bundesrepublik beigetragen hat. Nach 1989 ist es die Abwanderung von weiteren 1,8 Millionen Ostdeutschen und ein Pendlersaldo von derzeit etwa 300 000 Personen. Betrachtet man z. B. die Rentenversicherung, so erwirtschaften diese beiden Personengruppen – unter Berücksichtigung ihrer Altersstruktur – in Westdeutschland Überschüsse in einer Größenordnung, die schätzungsweise 60% der West-Ost-Zahlungen in diesem Bereich entsprechen. Allein dies relativiert die finanziellen Belastungen der westdeutschen Gebirgsländer erheblich.

Zusammenfassend sollte anstelle der Maßstäbe »westdeutscher Durchschnitt« und »selbsttragende Entwicklung« die »Bundesligareife« im Sinne des Anschließens an das Niveau der wirtschaftsschwächeren westdeutschen Länder in den Mittelpunkt der Zielperspektive für den Aufbau Ost bis 2020 gestellt werden. Wird eine solche Angleichung erreicht, ist als Nebeneffekt auch eine weitere Reduzierung der Transferabhängigkeit zu erwarten. Angesichts der weitgehend unumkehrbaren demographischen Entwicklung, die zu einer überdurchschnittlichen Alterung der ostdeutschen Bevölkerung führt, sollte neben dem BIP je Einwohner insbesondere die Anpassung der Arbeitsproduktivität und der Erwerbstätigenquote im Blick sein.³ Wer sollte welche Handlungsoptionen mit dieser Zielrichtung ergreifen? Beispielhaft wird im Folgenden auf vier Punkte eingegangen.

Die politische Zuständigkeit für den Aufbau Ost sollte sich langfristig stärker auf die ostdeutschen Länder verlagern

Aufgrund der teilungsbedingten Lasten und ihrer Folgen wird die Aufbau-Ost-Politik auch heute noch von ostdeutschen Ländern und Bund in geteilter Zuständigkeit wahrgenommen. Mit dem Abschluss der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, der großen Vorhaben im Bereich der Umweltsanierung, der noch verbleibenden Privatisierungsaufgaben und

³ Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Bevölkerung insgesamt (N/P) entspricht in den ostdeutschen Flächenländern 2008/2009 in etwa dem Anteil in den drei wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern, wird jedoch im Jahr 2020 aufgrund der schnelleren Alterung voraussichtlich um ca. 4 Prozentpunkte unter deren Niveau liegen. Dieser demographische Faktor bewirkt isoliert betrachtet eine entsprechende Divergenz beim BIP je Einwohner (Y/P) zwischen beiden Ländergruppen. Will man Verzerrungen des Erfolgsmaßstabes durch diesen demographischen Einfluss vermeiden, sollte der Konvergenzprozess an der Arbeitsproduktivität (Y/L) und der Erwerbstätigenquote (L/N) bzw. zusammenfassend am BIP bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Y/N = Y/L * L/N) gemessen werden statt am BIP je Einwohner (Y/P = Y/N * N/P).

im Zuge der Degression der Solidarpaktmittel wird diese Zuständigkeitsteilung bis 2019 langsam zurückgenommen. Damit erfolgt eine Normalisierung. Unter Subsidiaritätsgesichtspunkten ist es grundsätzlich sinnvoll, wenn die Länder die Hauptverantwortung für die regionale Wirtschaftsentwicklung tragen. Ebenso wie Bayern seine Stärken in einem »Zukunftsprogramm 2020« entwickeln will, ist es primär die Aufgabe der ostdeutschen Länder, länderspezifische Stärken zu identifizieren und im Rahmen einer regionalen Standortpolitik auszubauen.

Ein näherer Blick auf den Solidarpakt II, in dem mit Ausnahme der arbeitsmarktpolitischen Instrumente fast alle zentralen aufbaurelevanten Leistungen gebündelt sind, zeigt, dass bereits heute die bundespolitischen Entscheidungsspielräume in diesem Bereich vergleichsweise gering sind. Von den insgesamt 156 Mrd. € für den Zeitraum 2005 bis 2019 entfallen im so genannten Korb I 105 Mrd. € auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, über deren Verwendung allein die Länder unter den gesetzlichen Vorgaben entscheiden. Von den im Korb II zusammengefassten – im Vergleich zu Westdeutschland – überproportional hohen Fördermitteln des Bundes in Höhe von 51 Mrd. € werden bis Ende 2009 bereits etwa die Hälfte verausgabt sein. Berücksichtigt man ferner die zur Ausfinanzierung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit sowie die durch EU-Programme und die Föderalismusreform I gebundenen Korb-II-Mittel, verbleiben etwa 13 Mrd. € (1,3 Mrd. € p. a.) an überproportionalen Fördermitteln, mit denen der Bund in den Jahren 2010 bis 2019 Akzentverschiebungen vornehmen könnte. Betroffen sind davon die Bereiche Wirtschaftsförderung, Forschung und Entwicklung, Innovationsförderung, Bildung sowie Städtebau.

Stärkung der Innovationskraft

Zum Abbau des Produktivitätsrückstandes wird seitens der Wissenschaft vor allem eine Stärkung der industriellen Innovationskraft empfohlen. Zu diesem Zweck wird häufig eine Mittelumerschichtung von der Infrastruktur hin zu innovationsorientierten Maßnahmen vorgeschlagen. Diese Schwerpunktverlagerung ist in den 2005 beschlossenen Korb-II-Planungen von Bund und Ländern allerdings bereits vorgesehen. So soll der Anteil der innovationsorientierten Maßnahmen von aktuell 22% auf über 30% ansteigen.⁴ Dies wird es ermöglichen, erfolgreiche Förderansätze, wie die BMBF-Programmfamilie »Unternehmen Region«, trotz sinkender Solidarpaktmittel fortzuführen. In den vergangenen Jahren sind zudem absolute Aufstockungen etwa im Bereich der einzelbetrieblichen Innovationsförderung oder bei der Förderung der Spitzenforschung an Hochschulen erfolgt. Auch die ostdeutschen Länder haben – insbesondere im Rahmen

ihrer EU-Förderprogramme – die FuE-Ausgaben stärker gewichtet.

Angesichts der bereits erreichten, hohen Förderintensitäten in der Wirtschaft und des insgesamt guten Ausbaustands der öffentlich finanzierten Forschung sollte allerdings darüber nachgedacht werden, wie diese beiden Qualitäten längerfristig – auch über den Solidarpakt II hinaus – stabilisiert werden können. Denn die Überwindung des Innovationsdefizits wird nur längerfristig möglich sein, vor allem im Zuge des Wachstums der einheimischen mittelständischen Unternehmen. Eine Option könnte der Aufbau revolvierender Innovationsfonds durch eine zusätzliche Umschichtung noch »freier« Korb-II-Mitteln darstellen, die auf Länderebene errichtet und von den Ländern kofinanziert und gemanagt werden könnten.

Darüber hinaus sollte darauf geachtet werden, dass bundesweit orientierte Initiativen keine negativen regionalpolitischen Nebeneffekte haben. Ein Beispiel ist die derzeit diskutierte Einführung einer steuerlichen Innovationsförderung in Deutschland. Ein solches Instrument dürfte bei einheitlichen Fördersätzen tendenziell vorhandene regionale Ungleichverteilungen hinsichtlich der Innovationskraft verstärken. Zu überlegen wäre daher, die Einführung dieses Instruments mit Förderpräferenzen für strukturschwache Regionen – in Ost- wie in Westdeutschland – zu verbinden. Damit könnten in diesen Regionen auch zusätzliche Anreize für die Ansiedlung von FuE-Aktivitäten geschaffen werden.

Sicherung des Fachkräftebedarfs bei schrumpfender Bevölkerung

Die Anzahl der jungen Menschen, die auf den Arbeitsmarkt hinzukommen, hat sich in den ostdeutschen Ländern seit 1998 fast halbiert und ist damit deutlich geringer als die der ausscheidenden älteren Arbeitnehmer. Auch wenn aktuell die Krisenbewältigung in vielen ostdeutschen Betrieben im Vordergrund steht, ist angesichts der gravierenden demographischen Entwicklungen die Sicherung des Fachkräftebedarfs für die Unternehmen eine zentrale Herausforderung. Hierfür werden unterschiedliche Maßnahmen erforderlich sein, wie beispielsweise die frühzeitige Kontaktaufnahme zu Schülern und Studenten, verstärkte duale Ausbildung, die Bereitschaft, überregional konkurrenzfähige Löhne zu zahlen oder familienfreundliche Arbeitszeiten.

Auch Bund und Länder können dazu beitragen, dass das Arbeitsangebot keine Bremswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung entfaltet. Die Senkung der Zahl der Schul- und Ausbildungsabbrecher, die Heranführung von mehr jungen Menschen an höhere Bildungsabschlüsse und die verstärkte Weiterbildung im Berufsleben werden noch stär-

⁴ Korb-II-Mittel ohne EU-Strukturfondsmittel.

ker ins Zentrum der Aufbau-Ost-Politik rücken. Die ostdeutschen Länder haben dafür teils gute Voraussetzungen, wenn man beispielsweise an die breit ausgebaute vorschulische Infrastruktur und die vergleichsweise leistungsfähigen Schulen denkt. Die von Bund und Ländern im Oktober 2008 beschlossene »Qualifizierungsinitiative für Deutschland« bietet einen Rahmen zur weiteren Verbesserung der Bildungschancen in allen Lebensphasen. So ermöglicht es z.B. der Hochschulpakt 2020 den ostdeutschen Hochschulen, das Studienplatzangebot trotz sinkender heimischer Studienanfängerzahl konstant zu halten und damit mehr junge Menschen aus Westdeutschland und dem Ausland anzuziehen.

Angesichts der demographischen Entwicklung ist auch die beschlossene Erhöhung des Renteneintrittsalters ab dem Jahr 2012 gerade für Ostdeutschland ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Weitere Schritte zur Vergrößerung des Erwerbspersonenpotentials, z.B. im Bereich der Zuwanderung, sollten folgen: Bei Akademikern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird seit Jahresbeginn auf die Vorrangprüfung verzichtet. Ab 2012 werden die Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Beitrittsländer auslaufen. Zu prüfen wäre eine weitere Senkung der Einkommensgrenze für hochqualifizierte Zuwanderer. Durch eine regionale Differenzierung der Einkommensgrenze könnte das Arbeitsangebot gezielt in Bundesländern erhöht werden, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind.

Abbau der Arbeitslosigkeit als vorrangige Herausforderung

Am ostdeutschen Arbeitsmarkt konnte aufgrund des Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahre eine Trendwende erreicht werden. Die Arbeitslosigkeit ist seit 2005 um 500 000 Personen zurückgegangen und erreicht im August 2009 mit 1,08 Millionen Personen den niedrigsten Stand seit 1991. Krisenbedingt ist in den nächsten Monaten mit einer Verschlechterung der Zahlen auch in Ostdeutschland zu rechnen. Die Arbeitslosigkeit dürfte 2009 aber noch unter dem Niveau von 2007 bleiben. Die Arbeitslosenquote ist auch relativ zu Westdeutschland gefallen. Sie liegt derzeit noch um etwa vier Fünftel über dem Westniveau, wie auch über dem Niveau der drei Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die demographischen Entwicklungen werden sowohl das Arbeitsangebot als auch – bedingt durch die Auswirkungen auf die heimische Güternachfrage – die Arbeitsnachfrage für sich genommen verringern. Wenn es der ostdeutschen Wirtschaft gelingt, ihre Position auf den überregionalen Märkten weiter auszubauen, dürfte im Saldo dieser Effekte in den nächsten Jahren eine weitere Angleichung der Arbeitsmarktlage in Ost und West wahrscheinlich sein.

In den nächsten Jahren bleibt insbesondere die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Langzeitarbeitslosen und der geringer Qualifizierten eine Herausforderung. Neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden die Arbeitsmarktchancen dieser Personengruppe entscheidend von der Arbeitsmarktregulierung abhängen. Die vorliegenden Modellrechnungen zu den Arbeitsmarkteffekten flächendeckender Mindestlöhne zeigen, dass der ostdeutsche Arbeitsmarkt von ihrer Einführung überproportional stark betroffen wäre (vgl. Bauer et al. 2009). Zum anderen stellt sich die Frage, wie die – krisenbedingt noch gedämpften – Integrationschancen der Langzeitarbeitslosen verbessert werden können. Die bestehenden Förderansätze haben die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Erfolgsversprechender dürften Ansätze sein, die öffentliche Beschäftigungsangebote als Ultima Ratio in eine konsequente Strategie des Förderns und Forderns integrieren (vgl. Eichhorst und Schneider 2008). Solche Ansätze sind mit dem Modell der Bürgerarbeit vor allem in Sachsen-Anhalt, aber auch in Thüringen und Bayern auf kommunaler Ebene getestet worden. Die hier gemachten Erfahrungen lassen positive Arbeitsmarkteffekte erwarten, ohne dass es zu zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte oder zu einer Ausdehnung des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes kommt. Unter diesen Prämissen spricht vieles dafür, solche Ansätze zunächst in größeren Maßstäben zu erproben.

Fazit

Die wirtschaftliche Entwicklung der ostdeutschen Länder war in den vergangenen Jahren durch einen erfolgreichen Strukturwandel geprägt, der mittlerweile zu einem höheren Industrialisierungsgrad als z.B. in Frankreich, Großbritannien oder den USA geführt hat. Gemessen an der bei der Wirtschaftskraft je Einwohner bestehenden Lücke zu den wirtschaftsschwächeren westdeutschen Ländern sind auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht nur seit 1991, sondern in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte erzielt worden. Diese »ostspezifische Lücke« dürfte ein besserer Maßstab für die Bewertung des Aufbaus Ost darstellen als die Orientierung an westdeutschen Durchschnittswerten oder an der Vorstellung einer selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung. Bei einer Fortsetzung der Wachstumstrends dieses Jahrzehnts könnte sie bis 2020 weitgehend geschlossen werden. Innovationspolitische Maßnahmen und Maßnahmen zur Fachkräftesicherung werden in den kommenden Jahren stärker ins Zentrum der Aufbau-Ost-Förderung rücken, wenngleich auch andere Maßnahmen, wie die Investitionszuschüsse und die Beteiligungs-, Darlehens- und Bürgschaftsinstrumente von Bund und Ländern, für wirtschaftliche Entwicklung wichtig bleiben werden. Um den Konvergenzprozess zu unterstützen, wird es neben der Ausgestaltung der Förderpolitik wesentlich darauf ankommen, bei der Ausgestaltung der Fachpolitiken – z.B. bei der Ar-

beitsmarktregulierung oder im Fall einer Einführung steuerlicher Innovationsanreize – auf die Nebenwirkungen auf strukturschwache Regionen in Deutschland zu achten.

Literatur

- Aumann, B. und R. Scheufele (2009), »Is East Germany Catching Up? A Time Series Perspective«, IWH-Diskussionpapiere Nr. 14.
- Bauer, Th.K., J. Kluge, S. Schaffner und Chr.M. Schmidt (2009), »Fiscal Effects of Minimum Wages: An Analysis for Germany«, *German Economic Review* 10, 224–242.
- Blum U., H.S. Buscher, H. Gabisch, J. Günther, G. Heimpold, C. Lang, U. Ludwig, M.T.W. Rosenfeld und L. Schneider (2009), *Ostdeutschlands Transformation seit 1990 im Spiegel wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren*, IWH-Sonderheft 1, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle (Saale).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*, Berlin.
- Deutsch, K.G. und S. Brok (2009), *Aufbau Ost. Die Wirtschaftsentwicklung in den östlichen Ländern*, dbresearch, Frankfurt am Main.
- Eichhorst, W. und H. Schneider (2008), *Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung*, IZA Research Report Nr. 18, Bonn.
- Europäische Kommission (2007), *Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel.
- Jansen, H. (2004), *Transfers to Germany's eastern Länder: A necessary price or a permanent drag*, European Commission Country Focus 1(16), Brüssel.
- Paqué, K.-H. (2009), »Transformationspolitik in Ostdeutschland: ein Teilerfolg«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 28, 22–27.
- Pohl, R. (2009), »Unternehmen im Zentrum – Flankenschutz vom Staat«, Vortrag im Rahmen der Konferenz »Die Mitteldeutsche Wirtschaft im Dialog mit Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel«, Halle (Saale).
- Ragnitz, J., S. Scharfe und B. Schirwitz (2009), *Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989–2008*, ifo Dresden Studien No. 51, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Dresden.
- Röhl, K.-H. und P. Speicher (2009), »Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall«, *iw Positionen* Nr. 41; Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Schroeder, K. (2009), *Ostdeutschland 10 Jahre nach dem Mauerfall – eine Wohlstandsbilanz*, <http://www.insm.de/dms/insm/textdokumente/pdf/Einheitsbilanz-Deutschland/Ostdeutschland-20-Jahre-nach-dem-Mauerfall-eine-Wohlstandsbilanz/Ostdeutschland%2020%20Jahre%20nach%20dem%20Mauerfall%20-%20eine%20Wohlstandsbilanz.pdf>.
- Zimmermann, K. und D. Schäfer (Hrsg., 2009), *Die Wirtschaft in Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Fall der Mauer – Rückblick, Bestandsaufnahme, Perspektiven*, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.