ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Article

Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2016) : Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 23, Iss. 4, pp. 18-28

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/170182

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Eine wirtschaftspolitische Agenda für die ostdeutschen Länder

*Joachim Ragnitz**

Einleitung: Die wirtschaftliche Lage

Wirtschaftspolitik steht derzeit in keinem der ostdeutschen Länder im Mittelpunkt des politischen Handelns. Vielmehr hat es den Anschein, dass man sich mit der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation weitgehend arrangiert hat – obwohl Ostdeutschland im gesamtdeutschen Vergleich immer noch als eine strukturschwache Region gelten muss und auch die Perspektiven für die Zukunft keineswegs rosig erscheinen.

Diese doch eher pessimistische Einschätzung lässt sich mit Verweis auf einige wenige gesamtwirtschaftliche Grunddaten belegen (vgl. Tab. 1): So entsprach das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) zwischen 2010 und 2015 in Sachsen und Thüringen zwar in etwa dem gesamtdeutschen Durchschnitt, lag in den übrigen Ländern aber zum Teil deutlich darunter. Geradezu dramatisch ist die Situation dabei in Sachsen-Anhalt, wo die wirtschaftliche Leistung zuletzt in etwa auf dem gleichen Niveau lag wie im Jahr 2007 – hier ist also seit beinahe einem Jahrzehnt im Aggregat kein Wohlstandszuwachs mehr zu verzeichnen. Ein Aufholen ist insoweit in keinem der ostdeutschen Bundesländer festzustellen.

Relevanter ist allerdings die Entwicklung der Wirtschaftskraft, die das wirtschaftliche Ergebnis in Beziehung zur Zahl der eingesetzten Arbeitskräfte setzt. Hier haben alle ostdeutschen Länder gegenüber dem Jahr 2010 deutliche Fortschritte erzielen können – aber nur, weil die Zahl der Erwerbstätigen seither in fast allen Län-

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

Tabelle 1: Wirtschaftspolitische Grunddaten für die ostdeutschen Länder

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Ostdeutschland (ohne Berlin)	Westdeutschland (mit Berlin)
Jahresdurchschnittliche Veränderung 2010–2015 (in %)							
Reales Bruttoinlandsprodukt	1,3	0,9	1,6	0,1	1,5	1,2	1,6
Erwerbstätige (Inland)	0,0	–0,3	0,4	–0,6	–0,1	0,0	1,1
Reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	1,3	1,2	1,2	0,6	1,6	1,2	0,4
Westdeutschland (mit Berlin) = 100							
Nominales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen	83,3	74,3	77,1	77,5	75,2	77,6	100,0
Nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohner	67,8	63,7	71,1	64,5	67,5	67,7	100,0
(in %)							
Arbeitslosenquote (bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen)[a]	9,7	11,3	9,2	11,1	8,2	10,3	6,4
a) Westdeutschland ohne Berlin, Ostdeutschland mit Berlin.							

Quellen: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des ifo Instituts.

dern deutlich gesunken ist. Lediglich in Sachsen ging der Zuwachs des BIP auch mit einem spürbaren Beschäftigungsaufbau einher. Bemerkenswert ist allerdings, dass alle ostdeutschen Länder damit bei ihrer Wirtschaftskraft das Niveau vor der schweren Weltwirtschaftskrise 2008/2009 mehr oder minder deutlich überschritten haben. In Westdeutschland hingegen liegt die Wirtschaftskraft im Durchschnitt nach wie vor noch unter dem Vorkrisen-Niveau. Gemessen an dem von der Bundeskanzlerin ausgegebenen Ziel, dass Deutschland stärker aus der Weltwirtschaftskrise herauskommen solle als es hineingegangen ist, muss dieser Befund doch Anlass zu Besorgnis geben.[1]

Trotz dieser unstreitigen Erfolge kommt die Angleichung der Wirtschaftskraft an das westdeutsche Niveau seit Längerem nur noch langsam voran; die „Konvergenz" des BIP je Erwerbstätigen stagniert bei rund drei Vierteln des westdeutschen Niveaus, mit nur kleinen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Selbst gegenüber den strukturschwachen westdeutschen Ländern besteht nach wie vor eine erhebliche Lücke, auch wenn diese in den letzten Jahren etwas kleiner geworden ist, weil jene Länder sich in den letzten Jahren auch eher ungünstig entwickelt haben.

Deutlich positiver ist hingegen die Entwicklung am Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosenquoten sind seit geraumer Zeit rückläufig und liegen aktuell (Juni 2016) überall im einstelligen Prozentbereich. Dies liegt aber zu einem erheblichen Teil an der Verringerung des Arbeitskräfteangebots aufgrund der demographischen Entwicklung und nicht an der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Vielmehr gibt es inzwischen in vielen Bereichen bereits einen Mangel an Arbeitskräften, weil ein nicht unbeträchtlicher Teil der Arbeitslosen kaum noch in den Arbeitsmarkt reintegriert werden kann, sei es wegen unzureichender Qualifikation, fortgeschrittenen Alters oder eingeschränkter Motivation. Beschäftigungsmöglichkeiten für diese Personengruppe zu schaffen, mag aus sozialpolitischer Sicht erforderlich erscheinen, es stellt aber keine Aufgabe mehr für die Wirtschaftspolitik dar. Die Schaffung von (wettbewerbsfähigen) Arbeitsplätzen sollte insoweit nicht mehr oberste Priorität bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen haben.

Ursachenanalyse: Strukturelle Defizite in der ostdeutschen Wirtschaft

Die Ursachen für die im Ganzen immer noch unbefriedigende Situation der Wirtschaft in Ostdeutschland sind inzwischen vielfach analysiert und sollen deswegen hier nur kurz in Erinnerung gerufen werden – auch deshalb, weil wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen nach Möglichkeit ja an den Ursachen identifizierter Schwächen ansetzen müssen. An erster Stelle steht sicherlich die „Kleinteiligkeit" der Unternehmenslandschaft, also die durchschnittlich geringeren Betriebsgrößen in fast allen Branchen.[2] Kleinere Unternehmen weisen eine Reihe struktureller Spezifika auf, wie eine geringere Innovationsneigung, eine schwächere Exporttätigkeit und größere Restriktionen bei der Beschaffung von Fremdkapital für Investitionen – alles Faktoren, die im Aggregat zu einer geringeren Wirtschaftskraft einer Region beitragen können. Allerdings: Auch Westdeutschland ist überwiegend durch kleinere Unternehmen geprägt. Insoweit ist das Phänomen der „Kleinteiligkeit" der ostdeutschen Wirtschaft eher darauf zurückzuführen, dass in Ostdeutschland (anders als in den westdeutschen Ländern) große strukturbestimmende Unternehmen weitgehend fehlen. Die wenigen größeren Betriebseinheiten sind zudem zumeist Tochtergesellschaften auswärtiger Konzerne, mit der Folge, dass höherwertige unternehmerische Funktionen weitgehend fehlen und dass strategische Unternehmensentscheidungen nicht unter Berücksichtigung spezifisch ostdeutscher Interessen getroffen werden. Ersteres wiederum hat negative Auswirkungen auf die „Qualität" und die Entlohnung der angebotenen Arbeitsplätze (und ist ein Grund für die nach wie vor hohe Abwanderung gerade jüngerer, gut qualifizierter Menschen). Letzteres kann die Stabilität der vorhandenen Betriebsstrukturen negativ beeinflussen, wenn zum Beispiel Investitionsentscheidungen nach globalen, aber nicht nach regionalökonomischen Kriterien getroffen werden.

Dass es den meisten nach der Vereinigung gegründeten Unternehmen bislang nicht gelungen ist, stärker zu wachsen, ist dabei keineswegs ostdeutschlandspezifisch: Auch in Westdeutschland bleiben die meisten neugegründeten Unternehmen lange Zeit klein. Die dortigen Großunternehmen sind in den meisten Fällen schon viele Jahrzehnte lang am Markt etabliert und häufig durch einen harten Verdrängungswettbewerb erst groß geworden. Erschwert wird ein stärkeres Unternehmenswachstum zudem auch dadurch, dass sich viele Unternehmen in Ostdeutschland auf Marktnischen konzentriert haben und dort durchaus erfolgreich sind – aber Marktnischen sind definitionsgemäß durch geringe Expansionschancen gekennzeichnet. Insoweit muss wohl damit gerechnet werden, dass das Phänomen der „Kleinteiligkeit" der ostdeutschen Wirtschaft noch auf lange Sicht bestehen bleiben wird.

Empirische Untersuchungen deuten allerdings auch darauf hin, dass es gerade in Ostdeutschland vielen Unternehmern an dem strategischen Willen zum Wachstum fehlt.[3] Zum Teil liegt dies an einem ausgeprägten Sicherheitsstreben der jeweiligen Unternehmer, die nach den Erfahrungen der Jahre 1989/90 nicht ohne Weiteres ris-

kante Wachstumsstrategien eingehen wollen, und zum Teil sicherlich an demographischen Gründen, denn mit zunehmendem Alter sinkt nicht nur die Risikobereitschaft, sondern auch die Innovationsbereitschaft. Insoweit kann man nur hoffen, dass im Zuge anstehender Unternehmensnachfolgen eine jüngere und damit risikobereitere Generation bereit ist, in stärkerem Maße Neues zu wagen und damit das Wachstum der betreffenden Unternehmen voranzubringen.

Zu den Ursachen für die ungünstige Entwicklung der Wirtschaftskraft gehört es darüber hinaus aber auch, dass es mit der Abwanderung in den letzten beiden Jahrzehnten (verstärkt noch durch den Geburtenmangel seit 1990) zu einem erheblichen „brain drain", also einem Verlust an „Humankapital" gekommen ist.[4] Es fehlen somit in weiten Teilen Ostdeutschlands diejenigen Erwerbspersonen, die ein höheres Qualifikationsniveau aufweisen und deswegen die Produktivitätsentwicklung genauso wie auch die Innovationstätigkeit voranbringen könnten. Zudem sind dies die Personen, die auch mit Blick auf bürgerschaftliches und politisches Engagement für die regionale Entwicklung besonders wichtig sind. Dies ist mit ein Grund dafür, dass die Lebensqualität in den von Abwanderung stark betroffenen Regionen oftmals negativ eingeschätzt wird und zu weiteren Bevölkerungsverlusten beiträgt. Die ostdeutschen Ballungszentren können demgegenüber seit einigen Jahren wieder eine Zuwanderung verbuchen, die jedoch häufig zulasten der Peripherie geht und insoweit nicht repräsentativ für die Situation in Ostdeutschland insgesamt ist.

Leider sind die Perspektiven für die Zukunft nicht übermäßig positiv: Insbesondere die Schrumpfung und Alterung des Erwerbspersonenpotenzials führt dazu, dass angebotsseitig die Expansionsmöglichkeiten der ostdeutschen Wirtschaft beschränkt sind. Zum einen werden künftig zunehmend Arbeitskräfte fehlen, zum anderen dürfte auch der Produktivitätsfortschritt beeinträchtigt werden, zum Beispiel weil alternde Gesellschaften eine geringere Innovationsneigung haben oder eine ungünstigere Humankapitalausstattung aufweisen. Hinzu kommt, dass mit geringer werdender Bevölkerung auch von der Binnennachfrage nur noch schwache Wachstumsimpulse ausgehen werden und dass manch größere Betriebsstätte wegen geringer Bindung an den Standort nicht unbedingt auch dauerhaft an den derzeitigen Standorten in Ostdeutschland bleiben wird. Schätzungen des ifo Instituts gehen deswegen davon aus, dass das jahresdurchschnittliche Wachstum des BIP im Zeitraum 2015 bis 2030 nur in Sachsen und Brandenburg in etwa den gesamtdeutschen Durchschnitt erreichen kann. Die übrigen Länder müssen hingegen mit teilweise äußerst niedrigen Wachstumsraten rechnen. Je Einwohner gerechnet relativiert sich dies wegen der schrumpfenden Bevölkerung zwar; dennoch ist mit einer zufriedenstellenden Konvergenz zum westdeutschen Durchschnitt bis 2030 nirgends zu rechnen.

Der entscheidende Grund für diese ungünstigen Wachstumsprognosen ist neben den angesprochenen strukturellen Defiziten der ostdeutschen Wirtschaft zwar die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung; hinzu kommt aber auch, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht ohne Weiteres auch gängigen Konvergenztheorien folgt: Wenn es zunehmende Skaleneffekte in der Produktion gibt, bedingt zum Beispiel durch Größenvorteile auf der Produktionsseite oder Wissensvorsprünge bei Innovationen, so wachsen fortgeschrittene Länder oder Regionen stets schneller als weniger weit vorangeschrittene Länder. Dies kann insbesondere die überdurchschnittliche Wachstumsdynamik in den süddeutschen Ländern erklären, während Ostdeutschland aufgrund des Fehlens von Großunternehmen und der geringen Innovationsintensität in der Wirtschaft kaum eine Chance hat aufzuholen. Realistisch erscheint daher bestenfalls eine Konvergenz zu den strukturschwächeren Ländern Westdeutschlands – nur einzelne Wirtschaftsstandorte in Ostdeutschland dürften das Potenzial haben, sich hiervon positiv abzuheben.

Die Therapie: Eine stärker wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik

Zufriedenstellen kann das alles nun wirklich nicht, sodass es weiterhin großen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf gibt. Ein Plädoyer für eine aktivere Wirtschaftspolitik seitens der Länder setzt aber zunächst voraus, dass überhaupt entsprechende Handlungsspielräume bestehen. Tatsächlich werden die Möglichkeiten der Landespolitik häufig überschätzt. In vielen Bereichen kann ein Land nur umsetzen, was auf Bundesebene entschieden wurde. Zudem sind gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik zwingende rechtliche Vorgaben zu beachten, die häufig zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die EU erlassen werden. Und schließlich gilt natürlich auch im Bereich der Wirtschaftspolitik, dass die faktischen Handlungsspielräume in hohem Maße durch fiskalische Restriktionen beschränkt sind. Zumindest bis 2020 werden die ostdeutschen Länder diesbezüglich noch erheblichem Anpassungsdruck unterliegen, und auch danach ist wegen der Einwohnerorientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nur mit moderat steigenden Steuereinnahmen zu rechnen. Vielleicht ist auch dies ein Grund dafür, dass die Wirtschaftspolitik auf Landesebene keine besonders hohe Wertschätzung (oder auch: Aufmerksamkeit) genießt, denn die Handlungsspielräume sind hier doch eher gering.

Insoweit kommt es zunächst einmal darauf an, in Gesamtdeutschland eine höhere Wachstumsdynamik zu erzeugen, denn mit einem Potenzialwachstum von rund 1,5 % jährlich – das ist der Wert, der in der Gemeinschaftsdiagnose der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute für die mittlere Frist abgeleitet wird[5] – sind auch die Chancen für ein höheres Wachstum in Ostdeutschland ungünstig. Priorität muss daher die Verbesserung der Angebotsbedingungen zur Stärkung des Potenzialwachstums in ganz Deutschland haben, nicht aber eine verstärkte Umverteilung, wie sie derzeit sogar von dem eigentlich für die Wirtschaftspolitik zuständigen Bundesminister wohl auch mit Blick auf den Bundestagswahlkampf 2017 verlangt wird. Dies wird im Übrigen auch von den an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Instituten so gesehen, die insbesondere die Vernachlässigung von investiven Ausgaben – für Infrastrukturen genauso wie für Bildung – als problematisch ansehen.

Der Bund ist allerdings primär für gesamtdeutsche Politiken zuständig. Aus dem „Aufbau Ost“ hat er sich deshalb durchaus folgerichtig weitgehend zurückgezogen. Ostspezifische Programme finden sich derzeit, sieht man von den noch bis 2020 geleisteten Investitionszuweisungen im Rahmen des Solidarpaktes II einmal ab, nur noch im Rahmen der Programmfamilie „Unternehmen Region“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Selbst diese werden vermutlich nicht über das Jahr 2020 hinaus in der gegenwärtigen Intensität fortgesetzt werden. Darüber hinaus genießen die ostdeutschen Länder noch eine Förderpräferenz im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Es ist jedoch absehbar, dass auch diese in absehbarer Zeit aufgegeben wird, denn der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht bis 2020 die Konzipierung einer „gesamtdeutschen“ regionalen Strukturpolitik vor, bei der die zur Verfügung stehenden Gelder nach bundeseinheitlichen Kriterien auf die strukturschwachen Regionen verteilt werden sollen.[6]

a) Förderung reformieren!

Derzeit laufen die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über die Ausgestaltung einer solchen gesamtdeutschen regionalen Strukturpolitik. Aus Sicht der ostdeutschen Länder sollten dabei vor allem zwei Dinge in den Mittelpunkt gestellt werden, nämlich zum einen die Festlegung der Kriterien, nach denen die Förderbedürftigkeit einer Region festgestellt wird, und zum anderen die Höhe des Kofinanzierungsbeitrages der Länder, der in der Gemeinschaftsaufgabe heute bei 50 % liegt. Ein dritter Punkt ist schließlich die Frage, wofür die ausgereichten Mittel künftig verwendet werden sollten.[7]

– Derzeit erfolgt die Bestimmung der Förderbedürftigkeit nach einem Indikatorensystem, in dem die Arbeitsmarktsituation ein verhältnismäßig hohes Gewicht erhält. Tatsächlich war dies aus historischer Perspektive auch angemessen, denn bei geringer Mobilität des Faktors Arbeit und gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit musste die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den benachteiligten Regionen zweifelsohne hohe Priorität haben. In den kommenden Jahren wird sich die Arbeitsmarktsituation in vielen strukturschwachen Regionen aber deutlich entspannen, weil aus demographischen Gründen eher ein Mangel an Arbeitskräften eintreten wird. Gleichzeitig haben sich viele strukturschwache Regionen aber häufig (nicht zuletzt unter dem Eindruck einer vor allem am Einsatz von Sachkapital ansetzenden Förderpolitik) auf Produktionen spezialisiert, die durch einen hohen Anteil gering produktiver und deswegen niedrig entlohnter Arbeitsplätze gekennzeichnet sind. Daran wird sich wegen der Existenz von Pfadabhängigkeiten in der wirtschaftlichen Entwicklung so schnell auch nichts ändern. Um die hieraus resultierenden regionalen Disparitäten abbauen zu können, sollte daher künftig dem Kriterium „Wirtschaftskraft“ (derzeit abgebildet über den Indikator der in einer Region gezahlten durchschnittlichen Löhne und Gehälter) eine höhere Bedeutung bei der Bestimmung der Förderbedürftigkeit zugemessen werden.
Eine entsprechende Anpassung des Kriterienkatalogs würde aller Wahrscheinlichkeit nach dazu führen, dass Ostdeutschland auch künftig weitgehend flächendeckend Förderregion im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bleiben würde. Dies erscheint mit Blick auf die ungünstigen Konvergenzperspektiven auch angemessen. Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Indikatorsystems hingegen bestünde das Risiko, dass eine Reihe ostdeutscher Regionen schon kurzfristig ihren Fördergebietsstatus verlieren könnte, denn es kann damit gerechnet werden, dass die Arbeitsmarktsituation hier schon bald besser sein wird als in einigen strukturschwachen Regionen Westdeutschlands.
– Kennzeichnend für die GRW ist es weiterhin, dass Bund und Länder die bewilligten Fördergelder jeweils hälftig finanzieren. Wenngleich dies aus anreiztheoretischer Sicht sinnvoll ist, ist zu bedenken, dass die ostdeutschen Länder hierfür überwiegend EU-Mittel und Mittel aus dem Solidarpakt II einsetzen. Insoweit ist die Förderung für sie derzeit faktisch „kostenlos“ zu haben, denn sie brauchen dafür keine eigenen Steuereinnahmen zu verwenden. Nach Ablauf der gegenwärtigen EU-Strukturfondsperiode 2014 bis 2020 werden die ostdeutschen Länder jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr zu den bevorzugten EU-Förderregionen gehören, weil das BIP je Einwohner nicht zuletzt wegen der Erweiterung der EU um

noch strukturschwächere Mitgliedsländer bereits heute den relevanten EU-Grenzwert von 90 % des EU-Durchschnitts annähernd erreicht.[8] Da die ostdeutschen Länder dann gleichzeitig auf die Mittel aus dem Solidarpakt II verzichten müssen, der ihnen derzeit noch überproportionale Investitionsausgaben ermöglicht, werden sie ab dem Jahr 2020 die erforderlichen Kofinanzierungsmittel für die GRW vermutlich kaum noch aufbringen können. Die Bemühungen der mitteldeutschen Länder sollten sich daher vor allem darauf richten, die Kofinanzierungserfordernisse zu verringern – nicht aber, wie es derzeit wohl der Fall zu sein scheint, möglichst hohe Mittelvolumina in der Gemeinschaftsaufgabe anzustreben, denn diese werden sie bei einem unveränderten Kofinanzierungsanteil von 50 % gar nicht abnehmen können.

– Schließlich sind auch die Verwendungszwecke der Strukturförderung stärker in den Blick zu nehmen. Derzeit werden die bereitgestellten Mittel überwiegend zur Förderung von Sachkapitalinvestitionen von Unternehmen bzw. zum Ausbau flankierender Infrastrukturen (z. B. Erschließung von Gewerbegebieten) verwendet. Nicht-investive Maßnahmen können hingegen nur in Ausnahmefällen gefördert werden, obwohl diese gerade mit Blick auf die strukturellen Defizite vieler Unternehmen in Ostdeutschland deutlich bedeutsamer sein dürften.

  Zwar ist es unstrittig, dass die Sachkapitalförderung in der Vergangenheit einen wichtigen Beitrag zur Revitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft geleistet hat. Allerdings hat sie auch solche Investitionen über die Rentabilitätsschwelle gehoben, die unter Marktbedingungen nicht realisiert worden wären. Insoweit hat die Förderung mittelbar wohl die in vielen Betrieben feststellbaren Effizienzschwächen begünstigt. Bei den derzeit niedrigen Fremdkapitalzinsen nimmt dieses Risiko noch zu. Deshalb sollte die betriebliche Investitionsförderung künftig vorrangig dafür eingesetzt werden, die Ansiedlung von solchen Unternehmen zu fördern, die regionale Wertschöpfungsketten in den jeweiligen technologischen Schwerpunktbereichen ergänzen können. Dies spricht für eine deutlich stärkere Selektivität der Förderung. Erweiterungsinvestitionen bestehender Unternehmen sollten demgegenüber, wenn überhaupt, deutlich weniger gefördert werden. Letzten Endes müssen die Unternehmen es schaffen, mittelfristig von Förderung unabhängig zu werden. Ausnahmen hiervon sollten nur zugelassen werden, wenn mit der Investition ein überdurchschnittlich hoher Beitrag zur regionalen Wertschöpfung geleistet wird, beispielsweise durch Schaffung von Kapazitäten für Forschung und Entwicklung. Die Schaffung von Arbeitsplätzen allein sollte hingegen in Zukunft kein Kriterium für Förderung mehr sein.

Bedeutsamer scheinen inzwischen allerdings Maßnahmen, die weniger im investiven Bereich liegen. Hier ist vor allem an die Unterstützung der Unternehmen bei strategischen Zukunftsvorhaben insbesondere im Bereich Innovation und bei der Verbesserung ihrer Organisationsstrukturen zu denken. Nicht zuletzt deshalb hat sich der vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) beauftragte Gutachter[9] zur Reform der Regionalförderung in Deutschland jüngst dafür ausgesprochen, im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe auch Fördermöglichkeiten zur Netzwerkbildung und zur Unterstützung von Forschungs- und Innovationsaktivitäten aufzunehmen. Zudem sollten nach diesem Vorschlag auch die flankierenden Maßnahmen der Mittelstands- und Innovationsförderung des Bundes mit Förderpräferenzen für strukturschwache Regionen ausgestattet werden. Das ist alles richtig – letzten Endes sind hier aber vor allem die Länder selber angesprochen, da die Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe ihnen obliegt – bislang ist aber nur in Ansätzen erkennbar, dass ein entsprechendes Umdenken hier schon stattgefunden hat.

Führt man diese Überlegungen weiter, so scheint es zur Behebung struktureller Schwächen der Wirtschaft in Ostdeutschland ohnehin bedeutsamer zu sein, die technologische Leistungsfähigkeit insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen zu erhöhen – eine Aufgabe, die durchaus auch im Kompetenzbereich der Wirtschaftspolitik der Länder liegt. Tatsächlich liegen die Investitionen der Wirtschaft in Forschung und Entwicklung (FuE) in Ostdeutschland erschreckend niedrig – selbst in Sachsen, das auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wegen der starken Positionierung der öffentlichen Forschung das von EU-Kommission und Bundesregierung verfolgte Ziel, die FuE-Ausgaben auf 3 % des BIPs zu steigern, immerhin fast erreicht. Die Gründe für die niedrige FuE-Intensität im Wirtschaftssektor liegen wiederum vor allem in der Struktur der ostdeutschen Unternehmenslandschaft. Kleinere Unternehmen sind seltener in FuE aktiv, und die vorhandenen größeren Unternehmen weisen als Tochtergesellschaften westdeutscher oder internationaler Konzerne zumeist keine eigenen FuE-Aktivitäten auf, weil diese als strategische Aufgabe im Regelfall am Sitz der jeweiligen Muttergesellschaft angesiedelt sind. Aber: Nicht der FuE-Input ist die eigentlich relevante Größe, sondern der im Unternehmen eingesetzte FuE-„Output“, und dieser kann über ganz verschiedene Wege erzielt werden. Deswegen kommt es mit Blick auf die Verbesserung der technologischen Leistungsfähigkeit ostdeutscher Unternehmen auch nicht so sehr auf die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für FuE-Aktivitäten an, sondern vielmehr auf die Stärkung des Innovationsmanagements in den Unternehmen. Viele Unternehmen weisen deswegen keine Innovationen auf, weil es ihnen

an strategischer Planung fehlt; zudem geht im Tagesgeschäft häufig der Überblick über neue technologische Entwicklungen in ihrem jeweiligen Geschäftsfeld verloren. Insoweit scheint es sinnvoll, Beratungsleistungen für Unternehmen sowie Kooperationen mit anderen Unternehmen sowie mit Forschungseinrichtungen/Hochschulen zu unterstützen und die Arbeitsweise vorhandener Institutionen des Technologietransfers aus dem Hochschulbereich in die Unternehmen professioneller auszugestalten. Insbesondere die Fachhochschulen könnten hier aufgrund ihrer anwendungsnahen Ausrichtung gute Dienste leisten.

Positiv ist es in diesem Zusammenhang zu sehen, dass die Projektförderung der ostdeutschen Länder inzwischen einen Schwerpunkt auf Vorhaben legt, die dem Technologietransfer durch Kooperation von Unternehmen und Forschungseinrichtungen/Hochschulen dienen. Zudem ist die früher vorherrschende „Exzellenzorientierung" der Förderung betrieblicher FuE-Aktivitäten, die auf Landesebene ohnehin nie eine echte Berechtigung hatte, inzwischen aus den einschlägigen Förderrichtlinien weitgehend verschwunden. Stattdessen wird gesteigerter Wert auf die Umsetzung von FuE-Ergebnissen in marktgängige Produkte gelegt. Dies ist sicherlich auch ein Effekt dessen, dass die Technologieförderung nunmehr in vielen Ländern bei den jeweiligen Wirtschaftsministerien angesiedelt ist. Zudem ist die Förderung zunehmend themenoffen angelegt – was mit Blick auf die Notwendigkeit einer technologischen Modernisierung in allen Wirtschaftsbereichen sinnvoller erscheint als die Festlegung auf bestimmte „gesellschaftlich relevante" Themenfelder, wie sie in der Vergangenheit vorherrschend war.

b) Stärken stärken!

Es gehört nun zu den grundlegenden Theoremen der Volkswirtschaftslehre, dass sich Länder und Regionen auf ihre jeweiligen (komparativen) Vorteile spezialisieren sollten, um das Wohlstandsniveau insgesamt zu steigern. Von einer solchen Arbeitsteilung können dann auch die schwächeren Regionen bzw. Länder profitieren. Weiter gedacht bedeutet dies, dass man in den ostdeutschen Ländern nicht versuchen sollte, auf allen wirtschaftlichen Feldern gleichermaßen präsent zu sein. Vielmehr spricht diese Überlegung dafür, dass sich die regionale Wirtschaftspolitik der Länder künftig vor allem auf die wirtschaftlichen Stärken ihrer Regionen konzentrieren sollte. Und auch praktische Erfahrung spricht dagegen, die schwächeren Unternehmen bzw. Branchen zu unterstützen, die es im Zweifel auch nach 20 Jahren noch nicht geschafft haben, sich am Markt ausreichend zu etablieren. Hier besteht die ernsthafte Gefahr einer Dauersubventionierung. Das Beispiel Brandenburgs könnte hier ein Vorbild sein, wo schon vor längerer Zeit „Branchenkompetenzfelder" bzw. Cluster und „Regionale Wachstumszentren" definiert wurden, die auf die Förderung und Infrastrukturausbau hin ausgerichtet wurden. In den anderen ostdeutschen Ländern gibt es eine solche Fokussierung möglicherweise faktisch, nicht jedoch in den verschiedenen Förderrichtlinien, sodass man hier durchaus offensiv nachbessern sollte. Tatsächlich gibt es in allen ostdeutschen Ländern inzwischen durchaus viele Unternehmen, die auf ihren Teilmärkten mit zu den Marktführern gehören. Auch auf Branchenebene hat sich inzwischen ein Spezialisierungsmuster herausgebildet, das mit konkurrierenden Standorten mithalten kann.[10] Es spricht also einiges dafür, die Förderung künftig eben hierauf zu konzentrieren, um diese industriellen Schwerpunkte noch stärker zu machen. Abzuraten ist hingegen von dem Versuch, gänzlich neue Branchen „aufbauen" zu wollen, weil dies im Zweifel die gleichen Wirtschaftszweige sind, die auch anderswo von der Politik unterstützt werden. Es erscheint ohnehin fraglich, ob diese „neuen" Branchen in absehbarer Zeit eine solche Marktstellung werden erreichen können, dass sie tatsächlich auch regionalökonomisch wirksame Effekte mit sich bringen.

Ein weiterer, noch stärker selektiver Ansatz könnte es dabei sein, unter den bereits vorhandenen sektoralen Schwerpunkten (oder auch „Clustern") diejenigen besonders zu unterstützen, die von ihrer Ausrichtung her geeignet erscheinen, künftig überdurchschnittlich stark wachsende Märkte zu bedienen. Theoretisch begründen lässt sich dies mit dem Ansatz der „neuen Außenhandelstheorie", nach der eine gezielte Förderung einzelner Branchen die Herausbildung von Skalenvorteilen unterstützen kann, die letzten Endes ebenfalls wohlstandssteigernd wirken. Zu den in diesem Zusammenhang typischerweise genannten „Megatrends" gehören zum Beispiel der Trend zur Digitalisierung, die Begleitung des demographischen Wandels oder die Anpassung der Wirtschaft an zunehmende Ressourcenknappheit. Aber, um Missverständnissen vorzubeugen: Es geht dabei nicht so sehr darum, den Unternehmen die Anwendung neuer Technologien (Stichwort Industrie 4.0) oder die Verringerung ihres Ressourceneinsatzes zu erleichtern, sondern vielmehr darum, solche Unternehmen und Branchen besonders zu unterstützen, die die hierfür benötigten Technologien bereitstellen. Die ostdeutschen Länder weisen in diesen Bereichen durchaus Kompetenzen auf, die die Erschließung neuer Märkte erlauben. Hier bestünde insoweit auch ein Spielfeld für eine aktivere Industriepolitik der einzelnen Länder.

Zu einer Politik der Konzentration gehört es, regionale „Wachstumspole" zu schaffen, die Ausstrahleffekte auch in ihr Umland aussenden können. Bislang sind die großen Städte selbst in Sachsen und Thüringen weit davon

entfernt, diese Rolle in gleicher Weise einzunehmen wie es große Städte in anderen Regionen tun. Dies liegt zum Teil noch immer an transformationsbedingten Strukturschwächen in den großen Städten, zum Teil aber auch an einer Wirtschaftspolitik, die regionale Ausgleichsziele („Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“) vergleichsweise hoch gewichtet und deswegen die verfügbaren Gelder nicht unbedingt nach maximaler Wachstumswirksamkeit einsetzt. Dass man natürlich nicht nur die wirklich großen Städte in Ostdeutschland als solche Wachstumspole definieren kann, sondern ebenso die für ihre jeweilige Region gerade bedeutsamen Mittelzentren entsprechend unterstützen muss, ist dabei offenkundig. Eine Förderpolitik, die Unterschiede zwischen Stadt und Land eher verwischen will als sie zuzulassen, läuft aber Gefahr, dass knappe Ressourcen für wenig effiziente Maßnahmen verwendet werden und letzten Endes für die regionale Wirtschaftsentwicklung nur geringe Effekte haben.

c) Deregulierungspotenziale nutzen!

Wirtschaftspolitik ist weit mehr als nur Förderpolitik – schon Ludwig Erhard sagte, dass Wirtschaftspolitik zur Hälfte Psychologie sei (er sagte allerdings nicht, dass Wirtschaftspolitik zur Hälfte Marketing sei, wie man heute zuweilen den Eindruck haben kann). Und Walter Eucken, einer der Begründer der Idee der Sozialen Marktwirtschaft, wies darauf hin, dass insbesondere mit Blick auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen die „Konstanz der Wirtschaftspolitik“, also die Schaffung berechenbarer Rahmenbedingungen, eine der wichtigsten Aufgaben der Politik sei.[11] Dies spricht vor allem dafür, auf hektischen Aktionismus zu verzichten und nicht bei jeder vermeintlichen „Regelungslücke“ gleich staatliche Maßnahmen zu ergreifen. Im Regelfall ist „der Markt“ (oder auch: „der Wettbewerb“) staatlichen Interventionen überlegen und schafft es auch allein, widerstreitende Interessen auszugleichen. Allerdings muss der Staat diese Rahmenbedingungen schon setzen – nur müssen diese so ausgestaltet sein, dass die Entfaltung der Marktkräfte nicht behindert wird.

Ein gewichtiges Problem ist es in diesem Zusammenhang, dass die „vom Staat“ auferlegten Rahmenbedingungen zumeist durch den Bund gesamtdeutsch einheitlich vorgegeben werden. Regionalwirtschaftliche Erfordernisse spielen dabei kaum eine Rolle. Was die Unternehmen in wohlhabenden westdeutschen Regionen leicht verkraften können, mag aber die häufig noch nicht gefestigten Unternehmen in Ostdeutschland (und auch in anderen strukturschwachen Regionen in ganz Deutschland) überfordern. Niedrigere (oder auch: regional differenzierte) Mindeststandards, wie sie in diesem Zusammenhang vorgeschlagen wurden, könnten insoweit dazu beitragen, positive Standortbedingungen in den strukturschwächeren Regionen zu schaffen. So wäre es – um ein Beispiel aus jüngerer Zeit zu bemühen – wohl angemessen gewesen, den flächendeckenden Mindestlohn nicht bundeseinheitlich, sondern in Abhängigkeit von der Wirtschaftskraft einer Region festzulegen, denn es gibt Anzeichen dafür, dass die negativen Wirkungen der Mindestlohngesetzgebung in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt sind als in Westdeutschland. Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass derartige Ansätze zu einer „Sonderwirtschaftszone“ in Deutschland (oder auch nur: zur Möglichkeit, durch Öffnungs- oder Experimentierklauseln von bundeseinheitlichen Vorgaben abzuweichen) kaum Chancen auf Umsetzung haben.

d) Investitionen voranbringen!

Betrachtet man die Ursachen für das Zurückbleiben der Wirtschaftskraft in den ostdeutschen Ländern genauer, so fallen als ein ernstes Problem die geringen Investitionen im privaten Sektor auf: Die Ausrüstungsinvestitionen je Einwohner liegen inzwischen deutlich unter dem Niveau in den westdeutschen Ländern. Geringe Investitionen können wiederum mittelfristig dazu führen, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit leidet, weil der Produktionsapparat zunehmend veraltet und deswegen nur geringe Produktivitätssteigerungen möglich macht. Mit anderen Worten: Höhere Investitionen sind nicht nur aus gesamtwirtschaftlicher, sondern auch aus betrieblicher Sicht wünschenswert.

Ganz offenkundig beruht die schwache Investitionstätigkeit nicht auf Finanzierungsproblemen der Unternehmen, denn die Finanzierungsbedingungen sind ja im historischen Vergleich äußerst günstig. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die Unternehmen aufgrund unzureichender Gewinnerwartungen von Investitionen absehen, weil staatliche Eingriffe in die Lohnfindung (Stichwort Mindestlohn), die Energiepreisbildung (Stichwort Energiewende) oder auch die Belastungen mit Lohnnebenkosten (Stichworte Mütterrente, Rente mit 63) die Rentabilität gerade bei den ostdeutschen Unternehmen mit ohnehin nur geringen Gewinnmargen verringert haben. Dies alles spricht dafür, verteilungspolitische Ziele, auch wenn diese möglicherweise kurzfristig mehr Wählerstimmen versprechen, mit Blick auf die Steigerung des verteilbaren BIP hintanzustellen. In den vergangenen Jahren wurde dieser Grundsatz „guter“ Wirtschaftspolitik tendenziell vernachlässigt, was sich mittelfristig negativ auswirken kann.

Die ungünstigen Gewinnerwartungen dürften darüber hinaus auch Folge der absehbaren demographischen Entwicklung sein, da in Zukunft kaum mit einer steigenden

Binnennachfrage gerechnet werden kann. Um unternehmerisches Wachstum zu ermöglichen, müssen daher neue Märkte erschlossen werden, primär also im Ausland. Hier kann die Wirtschaftspolitik durchaus Hilfestellungen leisten, so durch Bereitstellung von Informations- und Beratungsleistungen für exportwillige Unternehmen, durch Kontaktanbahnung, sicherlich auch durch Unternehmerreisen ins Ausland und durch Unterstützung von Messebesuchen.

Eine Rolle dürfte mit Blick auf die Investitionszurückhaltung der Unternehmen aber auch spielen, dass viele Unternehmen eben keine Wachstumsstrategien verfolgen, sondern vor allem eine Stabilisierung der gegenwärtigen betrieblichen Situation zum Ziel haben und deswegen von möglicherweise riskanten Investitionsvorhaben absehen. Hiergegen lässt sich politisch wohl wenig tun – zu hoffen (und zu erwarten) ist aber, dass mit der anstehenden Übergabe von Unternehmen an jüngere Nachfolger bei vielen Unternehmen eine strategische Neuausrichtung erfolgen wird. Das kann dann auch dazu beitragen, das angesprochene Problem der „Kleinteiligkeit“ zu überwinden.

Bei den öffentlichen Investitionen gibt es ebenfalls noch Nachholbedarfe – auch wenn die Investitionsquoten in den ostdeutschen Ländern wegen der besonderen Finanzierungszuweisungen des Bundes derzeit vergleichsweise hoch sind und die vielfach beklagte Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur eher ein westdeutsches Problem darstellt. Die derzeit hohen öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland lenken aber davon ab, dass es durchaus auch hier Bedarfe gibt – im Verkehrsbereich zum Beispiel bei der Sanierung von Brückenbauwerken und bei der Ertüchtigung ausgewählter Schienenverkehrswege (zum Beispiel bei der Verbindung von Berlin über Dresden nach Prag, die nach aktuellem Stand erst im Jahr 2030 soweit fertiggestellt sein wird, dass sie modernen Standards genügt). Problematisch erscheint zudem, dass beim Ausbau mancher Verkehrswege in der Vergangenheit offenbar eher auf Masse denn auf Klasse gesetzt wurde. Anders lässt es sich wohl kaum erklären, dass viele in den 1990er Jahren gebaute Straßen inzwischen schon wieder sanierungsbedürftig sind. Abgesehen davon: Zu befürchten ist, dass gerade beim Ausbau von Verkehrswegen in schrumpfenden Regionen auch Überkapazitäten geschaffen worden sind, die mittel- bis langfristig erhebliche Folgekosten verursachen können, deren Finanzierung aus heutiger Sicht unsicher erscheint.

Investitionsbedarf besteht derzeit in Mitteldeutschland allerdings wohl weniger bei der Verkehrsinfrastruktur, sondern vielmehr vor allem beim Breitbandausbau, der die wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die vielbeschworene „Digitalisierung“ der Wirtschaft überhaupt stattfinden kann. Da die privaten Telekommunikationsunternehmen sich naturgemäß hierbei auf die Ballungszentren konzentrieren, besteht die Gefahr, dass gerade der ländliche Raum, der aufgrund von Lage und Verkehrsanbindung ohnehin schon Nachteile aufweist, auch langfristig abgehängt bleibt. Hier ist insoweit also staatliches Eingreifen gerechtfertigt. Dabei muss zwar nicht immer der allerhöchste Standard realisiert werden, und vielfach werden funknetzgestützte Lösungen auch kostengünstiger sein als teurer Leitungsausbau. Ohne entsprechende Initiativen von Bund und/oder Ländern besteht aber die Gefahr, dass regionale Disparitäten künftig noch zunehmen, wenn nicht wenigstens eine infrastrukturelle Grundversorgung mit akzeptabel schnellen Internet-Verbindungen vorhanden ist.

Der Realisierung dieser Investitionen wie auch künftig anfallender Instandsetzungsmaßnahmen steht allerdings die zunehmende Knappheit an Mitteln in den öffentlichen Haushalten entgegen. Ab dem Jahr 2020 gilt überall die grundgesetzliche Schuldenbremse, die die öffentliche Kreditaufnahme für Investitionen untersagt. Zudem stehen die ostdeutschen Länder dann vor der Notwendigkeit, reguläre Haushaltsmittel für die Investitionsfinanzierung einzusetzen, denn die Gelder aus dem Solidarpakt II, die hierfür heute verwendet werden, werden ab 2020 nicht länger zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass zumindest die höher verschuldeten Länder bei mittelfristig wieder steigenden Zinssätzen auch durch dann zunehmende Zinsbelastungen betroffen sein werden. Die von diesen Ländern immer wieder ins Spiel gebrachten Altschuldenhilfen des Bundes werden wohl kaum realisiert werden. Keines der drei ostdeutschen Länder hat für die absehbare Einschränkung der Investitionsbudgets ausreichend Vorsorge getroffen – was zur Folge haben wird, dass in einigen Jahren die derzeit noch hohen Investitionsquoten im öffentlichen Bereich wohl deutlich absinken und dann möglicherweise sogar unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegen werden.

Zwar mag man angesichts dieser Situation für eine Abkehr von dem grundsätzlichen Verbot der öffentlichen Kreditaufnahme plädieren; schon aufgrund negativer Erfahrungen der Vergangenheit sollte aber nach Alternativen gesucht werden. Eine Möglichkeit, auch künftig Investitionen in ausreichender Höhe realisieren zu können, stellt dabei das Instrument der „Public-Private-Partnerships“ (PPP) dar. Zwar waren die hiermit gemachten Erfahrungen nicht durchweg positiv, doch lag dies häufig an der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen staatlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer. Bei entsprechender Vertragsgestaltung können diese Schwächen durchaus vermieden werden. Wenn es gelingt, auf diese Weise Effizienzvorteile bei der Erstellung (und dem Betrieb) von Infrastrukturen zu er-

zielen, stellen PPP-Modelle insoweit eine Möglichkeit dar, trotz der Beschränkungen durch die Schuldenbremse langfristige Investitionsvorhaben auch künftig bedarfsorientiert zu realisieren.

e) In Köpfe investieren!

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich vor allem auf die Wirtschaftspolitik im engeren Sinne – mit Blick auf eine stärker „wachstumsfördernde" Ausrichtung der Politik auf Landesebene sind aber auch andere Politikfelder relevant, in denen die Länder Kompetenzen aufweisen – allen voran die Bildungspolitik und die Hochschulpolitik. Man könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wie auch immer geartete „Demographiepolitik" nennen. Auf diese drei Bereiche soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Zu den entscheidenden Wachstumsdeterminanten in einer Region gehört der Bestand an „Humankapital", also die Zahl der gut ausgebildeten Arbeitskräfte. Die Grundlagen für eine hohe berufliche Qualifikation sind dabei bereits im Kinder- und Jugendalter zu suchen – also in dem Teil des Bildungssystems, der typischerweise durch den Staat bereitgestellt wird. Wissenschaftliche Untersuchungen kommen gemeinhin zu dem Ergebnis, dass schon im Kindergarten der Grundstein für künftige Bildungserfolge gelegt wird. Dies spricht dafür, auch die frühkindliche Erziehung (ebenfalls eine Aufgabe der Landes- und Kommunalpolitik) zu professionalisieren. Geld, das hier investiert wird, ist insoweit gut angelegt, weil damit Folgekosten mangelnder Bildung in späteren Jahren vermieden werden können.

Relevanter sind, zumindest für die nähere Zukunft, aber Defizite im Bereich der schulischen Bildung. Dass hier so manches im Argen liegt, wird schon daran erkennbar, dass immer noch ein erschreckend hoher Anteil aller Schüler keinen Abschluss erwirbt (so knapp 10 % in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). In den westdeutschen Flächenländern liegt dieser Anteil bei nur etwa 5 %. Die Problematik wird noch deutlicher bei kleinräumiger Betrachtung: gerade in den strukturschwachen, häufig ländlich geprägten Regionen ist der Anteil der Schulabbrecher verhältnismäßig hoch, was dazu führt, dass hier eine Kohorte von Arbeitskräften heranwächst, die sich in ihrem späteren Leben nur schwer in den Arbeitsmarkt wird integrieren lassen. Die Unternehmen in diesen Regionen werden daher über die bekannten demographischen Probleme hinaus künftig noch größere Schwierigkeiten haben, freiwerdende Arbeitsplätze zu besetzen.

Der Anteil der Abiturienten hingegen liegt ungefähr auf durchschnittlichem Niveau (rund 30 %). Das ist aber nicht unbedingt ein Vorteil, denn gerade Abiturienten sind hoch mobil und werden, sofern sie studieren, nicht unbedingt an ihren Heimatort zurückkehren wollen. Die in allen ostdeutschen Ländern verfolgte Strategie, möglichst viele Schüler zunächst zum Abitur und dann zum Studium zu bringen, kann also dazu führen, dass sich das Fachkräfteproblem insbesondere im gewerblichen Bereich künftig nochmals verschärft. Insoweit muss die Bildungspolitik dafür sorgen, dass auch der gewerbliche Fachkräftebedarf künftig gesichert wird – zum Beispiel durch eine qualifizierte berufsorientierte Beratung bereits in der Mittelstufe, denn nicht alle Schüler, die derzeit die Hochschulreife anstreben, sind wirklich für eine akademische Karriere geeignet.

Eines der wesentlichen Probleme im schulischen Bereich ist der Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal als Folge einer Personalpolitik der letzten zwanzig Jahre, die angesichts der Notwendigkeit des Personalabbaus im öffentlichen Sektor die erforderliche Verjüngung des Lehrkörpers vernachlässigt hat. In der Folge fehlt es heute oftmals an jungen Lehrkräften, die gerade mit Blick auf Motivation und Leistungsvermittlung unabdingbar sind. Zwar wird jetzt in allen ostdeutschen Ländern versucht, dem durch Neueinstellungen entgegenzuwirken; die benötigten Nachwuchskräfte sind aber häufig gar nicht zu gewinnen, weil mangels Zukunftsperspektiven viele Studierende von einem Lehramtsstudium abgesehen haben und weil westdeutsche Bundesländer teilweise deutlich bessere Konditionen bieten. Hinzu kommt, dass gerade der ländliche Raum für angehende Lehrer häufig nur wenig attraktiv ist. Die Landespolitik muss daher nicht nur versuchen, das benötigte Lehrpersonal durch attraktive Konditionen zu gewinnen, sondern auch, diese gerade dorthin zu lenken, wo der größte Bedarf besteht – was im Zweifel nur bei Beamten möglich ist, nicht aber bei angestellten Lehrern. Dass darüber hinaus auch Lehrpläne modernisiert, Schulen saniert, Ganztagsunterricht flächendeckend angeboten und ältere Lehrer weitergebildet werden müssen, sind zusätzliche Aufgaben. Es besteht sonst die Gefahr, dass das Problem unzureichender schulischer Bildung auch künftig noch virulent sein wird.

Im Bereich der beruflichen Bildung schließlich sind vor allem die Unternehmen gefordert; insoweit beschränkt sich der Beitrag der Wirtschaftspolitik hier vor allem darauf, das Berufsschulsystem in seiner Funktionsfähigkeit zu sichern. Zudem könnte über den Weg der Zielvereinbarungen darauf hingewirkt werden, dass Fachhochschulen (und auch Universitäten) sich in weit stärkerem Maße als bisher auch in der Weiterbildung von bereits erwerbstätigen Personen engagieren.

Weitaus stärker ist der Einfluss der Landespolitik demgegenüber im Bereich der akademischen Bildung an den Hochschulen. Zwar wird den Hochschulen in

Forschung und Lehre weitgehende Autonomie garantiert; über den Weg von Zielvereinbarungen kann die Landespolitik hier aber durchaus eingreifen. Wesentlich erscheint es dabei, die Rolle der Hochschulen als Ausbildungsstätte für den akademisch gebildeten Nachwuchs für die Wirtschaft wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Es geht mit Blick auf die Wachstumsperspektiven der mitteldeutschen Länder weniger darum, wissenschaftlichen Nachwuchs auszubilden, als vielmehr darum, Praxisorientierung und Vermittlung akademischer Kenntnisse besser miteinander zu verkoppeln. Dies spricht dafür, insbesondere die Personalausstattung an den Fachhochschulen zu verstärken und darauf hinzuwirken, dass mehr Schulabgänger ein Fachhochschulstudium (anstelle des beliebteren Universitätsstudiums) aufnehmen.

Die Hochschulen sind allerdings nicht nur als Bildungsträger bedeutsam; sie müssen darüber hinaus eine noch wichtigere Rolle bei der Erhöhung der technologischen Leistungsfähigkeit der Wirtschaft spielen. Auch hier sind es vor allem die Fachhochschulen, die aufgrund ihrer anwendungsnäheren Ausrichtung besondere Bedeutung haben, denn die Universitäten sind sowohl von ihrer Aufgabe als auch von ihrem Selbstverständnis her viel stärker in der Grundlagenforschung engagiert, die von ihrem Charakter her häufig nur einen geringen unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen aufweist. Allerdings: Es ist nicht zu verkennen, dass einige Universitäten in Ostdeutschland mit Blick auf die Forschung eher schwach aufgestellt sind. Hier wäre zu überlegen, ob eine Fusion mit umliegenden Fachhochschulen (analog zum Beispiel der BTU Cottbus-Senftenberg) Synergieeffekte und eine gleichzeitig stärkere Ausrichtung auf die Ausbildungsfunktion bzw. die anwendungsorientierte Forschung mit sich bringen könnte. Zudem wäre eine stärkere Arbeitsteilung zwischen den Universitäten gleicher, aber auch verschiedener Bundesländer angebracht, um kritische Massen sowohl in der Forschung als auch in der Lehre schaffen zu können.

f) Produktivitätssteigerungen gegen Fachkräftemangel!

Wie bereits angemerkt, wird die Wachstumsdynamik der kommenden Jahre vor allem durch die Schrumpfung und Alterung des Erwerbspersonenpotenzials in Mitteldeutschland beeinträchtigt – sei es, weil kein ausreichender Nachwuchs zur Verfügung steht, um altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheidende Personen zu ersetzen, sei es, weil eine alternde Gesellschaft typischerweise auch größere Schwierigkeiten hat, Produktivitätssteigerungen umzusetzen. Und, das darf nicht vergessen werden: Eine alternde Bevölkerung wird weniger Unternehmensgründer hervorbringen, sodass auch von dieser Seite her die Dynamik zurückgehen wird, denn neugegründete Unternehmen bringen stets auch neue Ideen und damit mehr Wettbewerb an den Markt.

Wesentlich wird es daher sein, der demographisch bedingten Verknappung des Arbeitskräfteangebots entgegenzuwirken. Zum Teil lässt sich dies noch bewerkstelligen, indem das vorhandene Erwerbspersonenpotenzial besser ausgeschöpft wird, beispielsweise durch Verminderung von Teilzeitbeschäftigung oder durch eine Erhöhung der Erwerbsquoten von Frauen und älteren Arbeitnehmern. Dies setzt voraus, dass insbesondere die Unternehmen organisatorische Vorkehrungen treffen, mit denen den Anforderungen dieser Gruppen besser entsprochen wird – zum Beispiel durch flexiblere Arbeitszeitgestaltung als Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und familiären Verpflichtungen oder durch eine verstärkte Gesundheitsvorsorge im Betrieb. Diesbezüglich ist staatliches Eingreifen wohl kaum erforderlich, da Unternehmen bei zunehmender Arbeitskräfteknappheit von sich aus einen Anreiz haben, ihre Attraktivität für potenzielle Arbeitnehmer zu erhöhen. Staatlicherseits kann und sollte dies unterstützt werden, indem entsprechende Angebote beispielsweise der Kinderbetreuung bereitgehalten werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist ein qualitatives „upgrading“ des vorhandenen Arbeitskräfteangebots, um insbesondere das Angebot gut ausgebildeter Fachkräfte zu stabilisieren. Die Unternehmen wie auch die Beschäftigten selber stehen hier in der Verantwortung einer verstärkten Weiterbildung – gerade auch in jenen Altersgruppen, die derzeit häufig nicht mehr an Weiterbildungsaktivitäten teilhaben. Der Staat kann auch hier helfend eingreifen – insbesondere durch eine strikte Qualitätskontrolle von Anbietern der Weiterbildung (zum Beispiel durch Zertifizierung), durch Einbindung der Hochschulen in die Weiterbildung oder auch durch Gewährung zusätzlicher finanzieller Unterstützung.

Mittelfristig wird eine verbesserte Ausschöpfung des Erwerbspotenzials jedoch kaum ausreichen, Arbeitskräfteknappheiten zu verhindern. Man wird daher sicherlich über verlängerte Lebensarbeitszeiten nachdenken müssen wie auch über qualifizierte Zuwanderung aus dem Ausland. Beides ist allerdings keine landespolitische Aufgabe, sondern kann nur auf Bundesebene gelöst werden.

Was die ostdeutschen Länder allerdings anstreben sollten, ist eine Erhöhung der Attraktivität ihrer Regionen für Zu- oder auch Rückwanderer aus Westdeutschland. Bislang scheitert dies häufig an einem tatsächlichen oder vermeintlichen Mangel an gut bezahlten Arbeitsplätzen, was aber in Zukunft immer weniger eine Rolle spielen wird. Stattdessen rücken andere Attraktivitätsfaktoren in

den Vordergrund: Ein gutes Angebot an bezahlbarem Wohnraum, eine attraktive Bildungslandschaft, eine zuwanderungsfreundliche „Willkommenskultur“. Soweit es hieran noch fehlt – und Defizite sind hier unverkennbar – sollten Länder und Kommunen zusammen mit der Zivilgesellschaft daran arbeiten, Ostdeutschland diesbezüglich besser aufzustellen.

Freilich darf man sich auch diesbezüglich keine überzogenen Hoffnungen machen, denn weder ist das Potenzial an Rückwanderungen ausreichend groß, noch wird es gelingen, gut qualifizierte Zuwanderer aus dem Ausland gerade nach Ostdeutschland zu holen – Leipzig, Jena und Dresden sowie der Berliner Raum mögen hier Ausnahmen sein; diese Städte sind jedoch nicht repräsentativ für ganz Ostdeutschland. Man wird sich daher darauf einstellen müssen, dass künftig vielerorts weit weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen als heute. Wenn man dann Wachstumseinbußen vermeiden will, geht dies nur über den Weg der Produktivitätssteigerung: Die Unternehmen müssen nach Wegen suchen, bei gleichbleibender (oder steigender) Produktion mit weniger Arbeitskräften auszukommen, also z. B. Rationalisierungsinvestitionen vorzunehmen. Diese Anpassungsmöglichkeit wird derzeit noch viel zu selten in Betracht gezogen, dürfte aber künftig schon allein deshalb an Bedeutung gewinnen, weil mit zunehmender Verknappung des Arbeitskräfteangebots auch das Lohnniveau steigen wird.

Fazit

Fasst man alles zusammen, so kann man wohl sagen: In Ostdeutschland bestehen erhebliche wirtschaftspolitische Handlungsbedarfe – sowohl für den Bund als auch für die Landesregierungen. Ein „weiter so“, eine Wirtschaftspolitik, die mehr auf „verwalten“ als auf „gestalten“ setzt, wird den künftigen Herausforderungen sicherlich nicht gerecht und würde dazu führen, dass das Konvergenzziel auch mittelfristig nicht erreicht werden kann. Zwar wird man sich um die wirtschaftlichen Agglomerationszentren insbesondere in Mitteldeutschland nicht so viele Sorgen machen müssen, wohl aber um die Räume zwischen den großen Städten sowie die eher peripher gelegenen Regionen insbesondere im Norden Ostdeutschlands. Da nur wenige Regionen in Ostdeutschland überhaupt ein solch positives Potenzial aufweisen, würde eine Fortsetzung der gegenwärtigen Politik letzten Endes dazu führen, dass auch die Länder insgesamt eher schwach bleiben – was man so sicherlich nicht wollen kann.

Literatur

DIW-ECON (Hrsg.) (2015): Kleinteiligkeit der ostdeutschen Wirtschaft – Gibt es spezifische Wachstumshemmnisse für die Bildung größerer Unternehmenseinheiten?, Berlin.

EUCKEN, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.

GEFRA/RUFIS (Hrsg.) (2016): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Gutachten im Auftrag des BMWi, Münster/Bochum.

HIERO (Hrsg.) (2014): Atlas der Industrialisierung der Neuen Bundesländer, Rostock.

KAHLHÖFER, U. und J. RAGNITZ (2016): Wirtschaftspolitische Perspektiven Ostdeutschlands – Implikationen für die zukünftige Förderung strukturschwacher Regionen, Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2016, S. 199–211.

PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (Hrsg.) (2016): Aufschwung bleibt moderat – Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2016, ifo Schnelldienst, 69 (08), S. 3–59.

RAGNITZ, J. (2015): Ostdeutschland im Schatten gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, Berliner Debatte Initial, Heft 2/2015, S. 5–16.

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, WISSENSCHAFT UND DIGITALE GESELLSCHAFT (Hrsg.) (2015): Wachstumspotentiale im Thüringer Mittelstand, Gutachten, Erfurt.

[1] *Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel auf dem Weltwirtschaftsforum am 30. Januar 2009 in Davos, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2009/01/14-3-bk-davos.html*

[2] *Vgl. z. B. DIW-ECON (2015).*

[3] *Vgl. z. B. THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, WISSENSCHAFT UND DIGITALE GESELLSCHAFT (2015).*

[4] *Vgl. z. B. Ragnitz (2015).*

[5] *Vgl. PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTSDIAGNOSE (2016).*

[6] *Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 17.*

[7] *Vgl. hierzu auch KAHLHÖFER und RAGNITZ (2016).*

[8] *Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt/Einwohner zwischen 75 und 90 % des EU-Durchschnitts erreicht, werden als „Übergangsregionen“ weiterhin gefördert. Derzeit überschreiten bereits die Regionen Dresden und Leipzig diesen Grenzwert; die übrigen Regionen Ostdeutschlands liegen (mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns) knapp darunter.*

[9] *Vgl. GEFRA/RUFIS (2016).*

[10] *Vgl. hierzu z. B. HIERO (2014).*

[11] *Vgl. EUCKEN (1952).*