



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Doch noch ein Wirtschaftswunder in Ostdeutschland ?

Arbeitsgruppe

Dr. Horst Dietz
Dr. Hardo Kendschek
Frank Krätschmar
Ulrich Pfeiffer *
Lucas Porsch *
Harald Simons*
(* Autoren)
unter Mitarbeit von
Dr. Peter Oesterdiekhoff

Berlin, Mai 2004

Inhaltsverzeichnis

I. KURZFASSUNG	1
1. Analyse	1
1.1 Mehr Wachstum notwendig	1
1.2 Die Exportbasis der ostdeutschen Wirtschaft als Schlüssel zu einem Aufholprozess	1
1.3 Wachstum, Einkommensverteilung und der ostdeutsche Aufholprozess	2
1.4 Rahmenbedingungen des Aufholprozesses	2
2. Folgerungen und Empfehlungen	3
II. LANGFASSUNG	5
1. Einleitung	5
2. Ein Wiederaufbau der Exportbasis als Grundbedingung eines Aufholprozesses	6
2.1 Die Exportbasis und ihre Bedeutung für das Wachstum einer Region	6
2.2 Die Entwicklung der Exportbasis Ostdeutschlands seit 1992	7
2.3 Die Exportbasislücke im Jahr 2015	9
2.4 Indikatoren für die Aufbauchancen der Exportbasis	10
3. Wachstum, Einkommensverteilung und der ostdeutsche Aufholprozess	12
3.1 Kurzfristiger Lohnabstand - Voraussetzung zur längerfristigen Lohnanpassung	12
3.2 Abgabenlast auf Arbeit und die Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands	12
3.3 Niedriglohnsektor und Lohnergänzungsleistungen	13
4. Rahmenbedingungen des Aufholprozesses	14
4.1 Soziale Entwicklung Ostdeutschlands	14
4.2 Demografie	14
4.3 Finanzknappheit, Stadtumbau und Verwaltungsvereinfachungen	15
5. Folgerungen und Empfehlungen	16
5.1 Neuer Schwung für den Aufbau Ost!	16
5.2 Ostdeutschland als Vorreiter für Westdeutschland	19

I. KURZFASSUNG

1. Analyse

1.1 Mehr Wachstum notwendig

Ostdeutschland braucht einen Aufholprozess in irischen Dimensionen, sollen die bestehenden Disparitäten zum Westen überwunden und ein Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung geleistet werden. Der Aufbau Ost war nicht ohne Erfolge, hat jedoch auch nach 13 Jahren noch keine Wirtschaftsstruktur hervor gebracht, die ein befriedigendes Wachstum und hohen Beschäftigungsstand ermöglicht. Immer noch wird fast ein Drittel des ostdeutschen Konsums aus westdeutschen Budgets erbracht.

Neben den weiter bestehenden Differenzen zwischen Ost und West entstehen in Ostdeutschland neue innere Differenzierungen. Mehrere Stadtregionen/Städte (Jena, Potsdam, Dresden, Leipzig) erzielen zu Lasten anderer ostdeutscher Regionen erhebliche Wanderungsgewinne. Durch Abwanderung und niedrige Geburtenraten kommt es in den anderen Regionen zu besonders drastischen Verschiebungen der Altersschichtung. Die demografische Erosion verknüpft sich mit einer weithin schwachen Exportbasis.

1.2 Die Exportbasis der ostdeutschen Wirtschaft als Schlüssel zu einem Aufholprozess

Die wirtschaftliche Dynamik einer Region und damit auch die Unterschiede in der Wirtschaftsbasis der Regionen werden von den Branchen bestimmt, die überregional handelbare Güter oder Dienstleistungen herstellen/vermarkten und damit die Kaufkraft der Region erhöhen (Exportbasistheorie). Durch die Analyse der Exportbasis werden Unterschiede zwischen den Regionen deutlicher, denn der Sektor, der lokal produziert und konsumiert, ist in allen deutschen Regionen zu weiten Teilen identisch. Die Zahl der Friseur, der Lehrer, Ärzte, der Metzger und der Altenpfleger ist je 1.000 Einwohner ungefähr gleich hoch. Der Aufholprozess in diesen Bereichen ist in Ostdeutschland seit langem abgeschlossen. Weitere Wachstumsimpulse sind nicht mehr zu erwarten. Über das erhoffte Aufholwachstum in Ostdeutschland entscheiden die überregional produzierenden Sektoren (verarbeitendes Gewerbe aber auch handelbare Dienstleistungen wie Kinofilme, Call-Center und überregionale Rechts- und Wirtschaftsberatungen). Nur wenn diese Sektoren ihre Beschäftigung ausbauen, kann Ostdeutschland aufholen.

Die Entwicklung der Exportbasis Ostdeutschlands seit 1992: Die überregionale Beschäftigung ist in Folge des Einigungsschocks im Jahr 2002 auf nur noch ca. 125 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner geschrumpft (Westdeutschland 176). Besonders in den westdeutschen Paradeexportsektoren Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik und Maschinenbau ist der Rückstand Ostdeutschlands hoch. Demgegenüber hat Ostdeutschland überdurchschnittliche Stärken gegenüber Westdeutschland nur in der Landwirtschaft (Sektor mit starkem Beschäftigungsabbau) und bei den Organisationen ohne Erwerbszweck (Botschaften, Stiftungen, Interessenvertretungen). Der Abstand zwischen West- und Ostdeutschland hat sich in den letzten Jahren weiter vergrößert. Im Jahr 1997 lag die überregionale Beschäftigung je 1.000 Einwohner noch bei 133 (Westdeutschland 173). Der Abstand hat sich demnach von 40 auf 50 je 1.000 Einwohner erhöht. Positiv ist jedoch zu beurteilen, dass der Beschäftigungsabbau in der Exportbasis vor allem in ehemals staatlich regulierten Sektoren oder im Baubereich statt fand (technische Beratung, Grundstückswesen, Straßenverkehr, Energie/Wasser Eisenbahn, Holzverarbeitung, Post, Steine/Erden und Großhandel). Diese Verluste weisen demnach nicht auf eine mangelnde Konkurrenzfähigkeit, sondern auf Nachholprozesse hin. Regional hat sich Ostdeutschland in den letzten Jahren deutlich ausdifferenziert. Die starken Regionen (vor allem in Sachsen und Thüringen) haben sich verbessert und erreichen 80-90 % des westdeutschen Mittels, während die schwachen Regionen (vor allem in Brandenburg und Sachsen-Anhalt) weiter an Boden verloren haben.

Um im Jahr 2020 etwa 90 % des wahrscheinlichen westdeutschen Niveaus des Jahres 2020 zu erreichen, müssen 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze in der Exportbasis entstehen. Nur durch eine drastische Steigerung der Direktinvestitionen kann das gelingen. Das verarbeitende Gewerbe ist für einen Expansionsprozess gut gerüstet. Das niedrige Niveau begrenzt jedoch die quantitativen Wirkungen, so

dass der interne Wachstumsprozess mehr als bisher durch erhebliche Direktinvestitionen verstärkt werden muss.

1.3 Wachstum, Einkommensverteilung und der ostdeutsche Aufholprozess

In der Diskussion um Kürzungen der Sozialleistungen übertreffen sich ostdeutsche Politiker in den Forderungen nach Sonderregelungen und Ausnahmen für Ostdeutschland, um überproportionale Belastungen zu vermeiden (z.B. für Arbeitslose). Die Balance zwischen sozialem Ausgleich einerseits und Wettbewerbsfähigkeit Ostdeutschlands andererseits ist daher eine der zentralen Fragen des Aufholprozesses.

Kurzfristiger Lohnabstand – Voraussetzung zur längerfristigen Lohnanpassung: Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist immer noch mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Unter diesen Voraussetzungen ist eine auf starke Lohnsteigerungen ausgerichtete Lohnpolitik beschäftigungspolitisch nicht vertretbar. Die gewünschte deutliche Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes wird sich nicht bei einer gleichzeitigen, deutlichen Erhöhung des Lohnniveaus verwirklichen lassen, eher erscheint eine weitere Lohndifferenzierung notwendig. Eine Angleichung der Bruttolöhne kann nur langfristig erreicht werden. Der kurzfristige Lohnabstand ist eine Voraussetzung für eine langfristige Lohnangleichung. Die Lohnpolitik der Gewerkschaften und die Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb der Betriebe sollten diesen Anforderungen entsprechen.

Abgabenlast auf Arbeit und die Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands: Die hohe Abgabenbelastung der Arbeit ist vor allem bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften bzw. in Regionen mit niedrigem Lohnniveau ein Grund für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland. Während die Gesamtabgabenlast in etwa dem EU-Durchschnitt (ohne Deutschland) entspricht, sind die Sozialabgaben in Deutschland deutlich höher (17,5 % zu 12 %), die Einkommensteuern (12 % zu 14,5 %) und die Verbrauchssteuern (11 % zu 15 %) dafür deutlich niedriger.

In Ostdeutschland mit seinem noch niedrigen Lohnniveau wirken sich diese Belastungen überdurchschnittlich aus. Eine Stärkung der Umverteilungskomponenten im Abgabensystem (z.B. Senkung der Sozialversicherungsabgaben) würde daher gleichzeitig die Wettbewerbsposition Ostdeutschlands und den sozialen Ausgleich stärken.

Niedriglohnssektor und Lohnergänzungsleistungen: Für Ostdeutschland besonders wichtig wären Teilarbeitsmärkte mit niedrigen Bruttolöhnen. Durch den Aufbau von Sektoren mit niedrigen Löhnen können die Beschäftigungschancen verbessert werden. Um einen solchen Aufbau sozial verträglich zu gestalten, müssen die Lohnersatzleistungen (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II) mit dem Abgabensystemen (Sozialversicherung und Einkommensteuern) so verzahnt werden, dass die Grenzbelastungen oder Transferentzugsraten (Welcher Anteil des zusätzlichen Bruttoeinkommens darf als zusätzliches Nettoeinkommen behalten werden) im gesamten niedrigen Lohnbereich deutlich unter 50 % liegen. Es muss sich für jede Person unabhängig von der Stundenzahl lohnen, zu arbeiten. Dafür wäre ein System von Einkommensteuergutschriften sinnvoll, wie es in Großbritannien in den letzten Jahren sehr erfolgreich aufgebaut wurde.

1.4 Rahmenbedingungen des Aufholprozesses

Soziale Entwicklung Ostdeutschlands: Die Qualifikationen zahlreicher, vor allem älterer Erwerbstätiger wurden in den wirtschaftlichen Umbrüchen entwertet. Dementsprechend sind die Quoten der Arbeitslosigkeit der älteren Arbeitnehmer besonders hoch. Diese Arbeitnehmer, die 1990 zu alt für eine Neuqualifikation, aber zu jung für die Frühverrentung waren, werden relativ niedrige Renten erhalten. Die Ungleichheit im Alter wird in den kommenden Jahren wieder zunehmen.

Demografie: In Ostdeutschland wirken Abwanderung und hoher Sterbeüberschuss in die gleiche Richtung. Allerdings leben in Ostdeutschland aufgrund der hohen Geburtenraten Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre zurzeit relativ mehr 16- bis 25-Jährige und weniger unter 15-Jährige als in Westdeutschland. Das wird die künftige Abwanderung bremsen. Die Nettoabwanderung nach Westdeutschland betrifft vor allem die qualifizierten Berufsgruppen. Es wandern meist nicht die Arbeitslosen, sondern qualifizierte Mitarbeiter. Künftig wird sich der Wettbewerb um qualifizierten Nachwuchs zwischen den Regionen weiter verschärfen. Jede Politik für ein Aufholwachstum in

Ostdeutschland steht auf Grund der einseitigen Altersschichtung unter gewaltigem Zeitdruck. Nach 2015 werden Neuansiedlungen aufgrund des Mangels an jungen Fachkräften immer schwieriger.

Finanzknappheit, Stadtbau und Verwaltungsvereinfachungen: Die fiskalische Position der ostdeutschen Bundesländer und Kommunen wird sich in den nächsten drei Jahrzehnten drastisch und strukturell verschlechtern. Die erforderlichen Einsparungen können nicht mehr nach den bisherigen Methoden erreicht werden. Ein grundlegender Umbau und eine durchgehende Vereinfachung der Verwaltung sind notwendig.

2. Folgerungen und Empfehlungen

Die regionale Differenzierung steuern aber nicht bremsen! Der Prozess der regionalen Konzentration der Arbeitsplätze und der Bevölkerung ist in Ostdeutschland seit langem im Gange. Diese Konzentrationsprozesse müssen gefördert werden, um ein möglichst hohes Wachstum erzielen zu können. Die Strukturpolitik Ostdeutschlands muss eindeutig auf die Strategie „Stärken stärken“ ausgerichtet werden. Der interregionale soziale Ausgleich kann und sollte über die bundesstaatlichen Umverteilungsmechanismen (Einkommensteuer, Sozialversicherungen) organisiert werden. Einkommensunterschiede werden auch durch regionale Preisunterschiede ausgeglichen. Je niedriger das Lohnniveau, desto mehr werden sich auch die Preise lokaler Leistungen unterscheiden und damit einen Teil des Einkommensnachteils ausgleichen. Neben den Preisen für private Dienste sollten auch die öffentlichen Güter und Leistungen zu regional differenzierten Preisen bereitgestellt werden. Dies erfordert eine höhere Autonomie der Länder z.B. in der Beamtenbesoldung und auch bei Tarifabschlüssen im öffentlichen Sektor. Im Zuge solcher regionalen Differenzierungen können auch staatliche Transferzahlungen an die lokalen Preisniveaus angepasst werden.

Funktionierende Arbeitsmärkte und sozialen Ausgleich sicherstellen! Die schnelle Lohnangleichung Anfang der 90er Jahre hat zur Rekordarbeitslosigkeit in Ostdeutschland beigetragen. Ein höheres Beschäftigungsniveau in Ostdeutschland wird nur zu erreichen sein, wenn sich die Bruttolöhne nach unten ausdifferenzieren (und dadurch im Mittel absenken). Eine solche Absenkung wird auf Grund der ähnlich hohen Lohnersatzleistungen und der niedrigeren Löhne gebremst. Die materiellen Arbeitsanreize bleiben für relativ mehr Ostdeutsche als Westdeutsche gering. Insbesondere durch eine Verknüpfung von Sozialstaat und Einkommensteuersystem durch die Einführung von Steuergutschriften in die Einkommensteuer kann diesen Menschen die Aufnahme von Arbeit ermöglicht werden. Dabei wirken diese Steuergutschriften, wie sie in Großbritannien in den letzten Jahren erfolgreich eingeführt wurden, als beachtliche Umverteilung zugunsten aller Geringverdiener. Die Umverteilungswirkung des Einkommensteuersystems würde bedeutend gestärkt werden und davon würde vor allem Ostdeutschland profitieren, da die niedrigen Nettolöhne steigen würden und die Ostdeutschen mehr Gelegenheit erhalten würden, zusätzliche Arbeitseinkommen zu verdienen.

Die demografische Basis sichern! Die Politik sollte sich künftig verstärkt darauf konzentrieren, attraktive Ausbildungs- und Studienplätze zu bieten, um zumindest allen Unternehmen, die investieren wollen, ein ausreichendes Reservoir an jungen, gut ausgebildeten Mitarbeitern bieten zu können.

Den Wirtschaftsstandort Ostdeutschland stärken! Eine erfolgreiche Standortpolitik in den Regionen und durch die Bundesländer kann die Position Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland entscheidend stärken. Allerdings sind das ostdeutsche Wirtschaftswachstum und auch die Entwicklung der Arbeitsnachfrage stark von Westdeutschland abhängig. Nur bei Verknappungseffekten in den westdeutschen Ballungsregionen auf Grund hohen Wachstums werden die ostdeutschen Ballungsregionen ein schnelles Aufholwachstum bewerkstelligen können. Um dieses Aufholwachstum zu ermöglichen, muss die Standortpolitik Ostdeutschlands verbessert werden:

- Ostdeutschland verwendet zu wenige Ressourcen auf die Anwerbung von Direktinvestitionen. Der existierende IIC (Industrial Investment Council) muss gestärkt werden.
- Die Förderpolitik von Bund und Ländern ist trotz ihres schon eingetretenen Konzentrationsprozesses noch immer zu breit gestreut. Die Förderung muss auf die Wachstumspole und auf die überregional vermarktenden Unternehmen konzentriert werden.

- Die Anwerbung von Direktinvestitionen darf sich nicht nur auf den Hochtechnologiebereich beschränken. Auf Grund seines hohen Arbeitsangebotes kann Ostdeutschland z.B. noch viele Backoffice-Funktionen übernehmen.
- Eine gute Infrastruktur (Bildungseinrichtungen, Wohnangebot), eine enge Kooperation mit der Verwaltung und auch die Höhe lokaler Abgaben haben langfristig erheblichen Einfluss auf die Standortattraktivität. Dies sollten lokale Wirtschaftsförderer nicht vergessen, wenn sie ihre Strategien festlegen.

Deregulierung in Ostdeutschland! Wenn weiterhin die Deregulierung in ganz Deutschland nicht vorankommt, wäre es die zweitbeste Möglichkeit, den ostdeutschen Bundesländern das Recht zu geben, gewisse bundesstaatliche Regelungen (Baurecht, Arbeitsrecht) außer Kraft zu setzen und durch einfachere Regelungen zu ersetzen.

Wohnorte für Familien in der Stadt schaffen! Schon heute sind die niedrigeren Wohnkosten und eine flächendeckende Kinderbetreuung ein Standortvorteil. In der zunehmenden Konkurrenz um junge Erwerbstätige wird dieser Vorteil immer wichtiger werden. Besonders in den „Magnetstädten“ Ostdeutschlands (z.B. Berlin, Leipzig, Dresden, Erfurt, Jena, Rostock) muss die Familienpolitik es jungen Erwerbstätigen ermöglichen, Familie und Beruf ohne Karriereeinbußen zu vereinbaren. Auf Grund der niedrigen Gebäude- und Grundstückspreise können die ostdeutschen Städte es mit viel Mut zur Umgestaltung schaffen, Familienwohnungen zentrumsnah bereit zu stellen, und so einen wichtigen Wettbewerbsvorteil gegenüber westdeutschen Städten gewinnen.

Schulen besser organisieren! Humankapital ist für die Zukunft Ostdeutschlands weit wichtiger als Sachkapital. Alle jungen Menschen in Ostdeutschland müssen optimal ausgebildet werden. Dies erfordert Schulen, die sich an die jeweilige Situation anpassen und alle bildungsfähigen Kinder und Jugendlichen entsprechend ihren Fähigkeiten zu möglichst hochwertigen Schulabschlüssen führen. Auch hier zeigen die gegenwärtigen Erfahrungen aber, dass die öffentlichen Schulen diese Aufgabe nicht erfüllen. Vieles spricht dafür, dass diese Aufgaben besser erfüllt werden, wenn die Schulen wieder stärker als lokale Institutionen, unter lokaler Kontrolle und mit Verantwortung gegenüber der jeweiligen Nachbarschaft begriffen werden. Die gesellschaftlichen Grundbedingungen differenzieren sich immer schneller aus und daher müssen die Schulen immer mehr individuelle Spielräume erhalten.

Bessere Universitäten schaffen! Die Wanderungsergebnisse der Universitätsstädte Ostdeutschlands zeigen, dass neben attraktiven Arbeitsplätzen vor allem attraktive Universitäten in der Lage sind, junge Hochqualifizierte anzulocken. Alle Universitätsstädte haben deutlich bessere Wanderungsergebnisse als Städte ohne Universität. Die ostdeutschen Universitäten und Fachhochschulen sind derzeit jedoch noch zu sehr auf ihre eigene regionale Basis beschränkt. Da am Ende dieses Jahrzehnts diese Basis deutlich sinken wird, müssen die Universitäten möglichst bald ihre Bemühungen um ausländische Studenten verstärken, um auch in Zukunft der ostdeutschen Wirtschaft genug Fachkräfte zur Verfügung stellen zu können.

Bundeshilfen für Bildung einfordern! Die absehbare drastische Finanzknappheit der neuen Bundesländer birgt die Gefahr, dass diese Länder sich die oben beschriebenen zentralen Investitionen in Bildung nicht mehr leisten können. Eine solche regionale Ausdifferenzierung der Bildung darf jedoch nicht akzeptiert werden, da sie gegen das fundamentale Prinzip der Chancengleichheit verstößt. Eine weitgehende Ausdifferenzierung der Finanzkraft der Bundesländer muss daher zumindest im Bildungsbereich vom Bund ausgeglichen werden.

II. LANGFASSUNG

1. Einleitung

Die öffentliche Diskussion wird der labilen Situation des ostdeutschen Aufholprozesses nicht gerecht. Die Landesregierungen und auch die Bundesregierung fühlen sich zum Optimismus verpflichtet, um dadurch weitere Entwicklung anzuregen. Eine balancierte produktiv-kritische Diskussion ist in der Öffentlichkeit kaum durchzuhalten. Hier hat das Expertengremium unter der Leitung von Klaus von Dohnanyi eine wirkliche Hürde genommen. Erstmals wurde weit klarer als in den Analysen der halb beamteten Institute auf die verschiedenen notwendigen Maßnahmen hingewiesen. Allerdings bleiben Lücken in der Analyse bestehen. So wurden eklatante Defizite in den überregionalen Verflechtungen der ostdeutschen Wirtschaft in ihrer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung nicht genügend herausgestellt. Die langfristigen Risiken aus der dramatischen demografischen Entwicklung, insbesondere für die dünn besiedelten Räume, wurden eher verschleiert. Die Vorstellung, dass durch expansive Wachstumskerne Entwicklungsanstöße für den ländlichen Raum entstehen können, dürfte eher utopisch sein. Es muss eine eigene Strategie für die sich entleerenden Räume entwickelt und durchgesetzt werden.

Verschiedene westdeutsche Politiker haben in den letzten Wochen nicht der populistischen Versuchung widerstehen können, die Transferzahlungen an Ostdeutschland für die wirtschaftliche Misere in Westdeutschland verantwortlich zu machen. Eine solche Diskussion führt jedoch nicht weiter. Wenn die westdeutsche Wirtschaft zu schwach wächst, kann Ostdeutschland nicht aufholen und wenn die ostdeutsche Wirtschaft nicht aufholt (und damit die Transferzahlungen verringert werden), kann die westdeutsche Wirtschaft nicht so gut wachsen. Verteilungsdiskussionen bringen keine Lösungen. **Es müssen Lösungen für Wachstum in West- und Ostdeutschland gefunden werden, Verteilungskontroversen führen nicht weiter.**

Die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands war nicht ohne Erfolge. Angesichts des dramatischen Zusammenbruchs des größten Teils der Industrie nach 1990 reicht jedoch die bisherige Entwicklung nicht aus, um die riesigen Lücken zu schließen. Neue Lasten sind durch den Geburtenrückgang entstanden. Die Verschuldung der meisten ostdeutschen Länder und Kommunen hat ein nicht vertretbares Ausmaß erreicht. Es sind neue und wirksamere Anstrengungen notwendig, um einen Rückschlag oder sogar neue Abwanderungswellen mit ihren unübersehbaren Folgen zu vermeiden.

Gleichzeitig muss jedoch auch der strukturelle Pessimismus bekämpft werden. Es war kaum zu erwarten, dass Ostdeutschland den in 40 Jahren aufgebauten Rückstand auf Westdeutschland in 10-15 Jahren aufholen kann (auch wenn das von prominenter Seite versprochen wurde). Der Solidarpakt II mit seinen Finanzierungskonzepten für weitere Investitionen in die Infrastruktur läuft bis 2019, es ist also **Halbzeit beim Aufbau Ost**. Dies ist eine gute Zeit für ein Zwischenfazit und eine genaue Evaluierung der verwendeten Instrumente. Für Resignation gibt es keine Rechtfertigung.

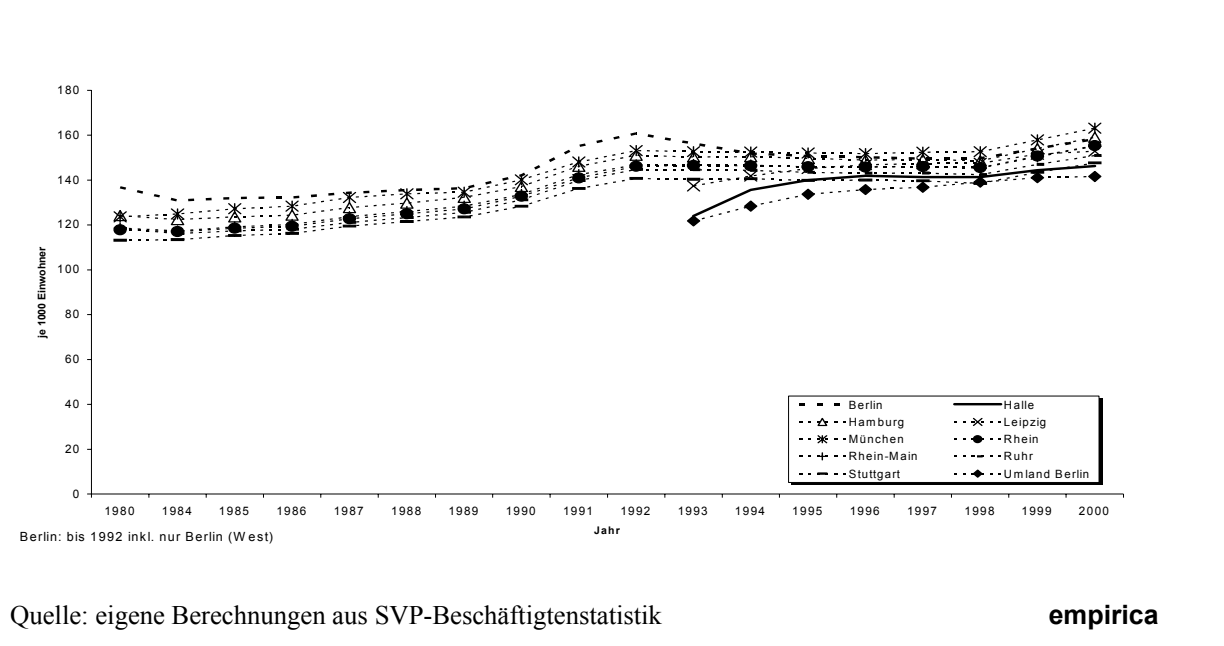
Der wirtschaftliche Aufholprozess in Ostdeutschland wird von allen Seiten gefordert. Es wird jedoch sehr oft unterschätzt, welche Wachstumsdynamik dafür entfesselt werden muss. Ostdeutschland müsste, um im Jahr 2020 über 90 % der westdeutschen Wirtschaftsleistung pro Kopf zu erreichen, ab dem nächsten Jahr jedes Jahr 2,5 %-Punkte schneller wachsen als Westdeutschland (um ganz aufzuholen sogar über 3 %). Für die nächsten 16 Jahre würde das Wachstumsraten von durchschnittlich 4 % bis 5 % pro Kopf bedeuten. Für einen in diesen Dimensionen möglichen Aufholprozess wäre ein Wirtschaftswunder, wie es Irland in den 80er und 90er Jahren erreicht hat, nötig.

2. Ein Wiederaufbau der Exportbasis als Grundbedingung eines Aufholprozesses

2.1 Die Exportbasis und ihre Bedeutung für das Wachstum einer Region

Für die Abschätzung der wirtschaftlichen Dynamik stützen wir uns auf eine Analyse der Exportbasis, d.h. der Sektoren, die überregional handelbare Güter und Leistungen produzieren. Dadurch werden Unterschiede deutlicher, denn der Sektor, der lokal produziert und konsumiert, ist in allen deutschen Regionen zu weiten Teilen identisch. Die Anzahl der Friseure, der Lehrer, der Ärzte, der Kfz-Werkstätten, der Metzger, der Altenpfleger und der in der Straßenreinigung Beschäftigten je 1.000 Einwohner ist ungefähr gleich hoch.

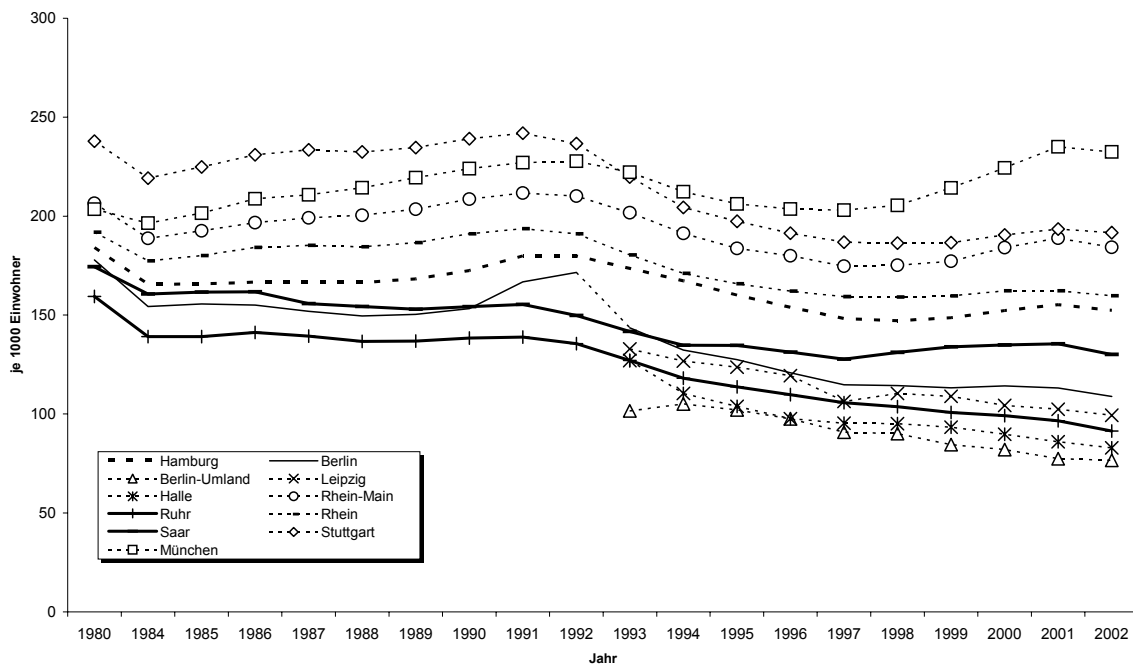
Abbildung 1: Beschäftigte im lokalen Sektor, 1980-2000 (ohne Baugewerbe, Bildung und Gebietskörperschaften)



Diese lokalen Wirtschaftszweige – lokal, weil Produktion und Verbrauch in der gleichen Region stattfinden – sind aus wirtschaftsdynamischer und wirtschaftspolitischer Sicht nachrangig, auch wenn sie in einigen besonders schwachen Regionen fast 70 % der Arbeitsplätze stellen, in starken Regionen wie München immerhin noch 50 %. Der Arbeitsplatzbesatz im lokalen Sektor ist von der Bevölkerungsentwicklung (und langfristigen, bundeseinheitlichen Konsumtrends) abhängig. Dementsprechend hat sich die lokale Beschäftigung in den ostdeutschen Regionen innerhalb weniger Jahre an Westdeutschland angeglichen. Dieser Aufholprozess wurde weithin durch die hohen Transferzahlungen ermöglicht. Er hat die langfristigen Wachstumspotentiale kaum gestärkt. Wie die Graphik zeigt, gleicht sich – im Gegensatz zur Exportbasisbeschäftigung – der Beschäftigungsbesatz sogar noch an; ein Hinweis für eine zunehmende Homogenisierung der Konsumstrukturen in Deutschland.

Der Wohlstand und die Dynamik einer Region werden durch die Wirtschaftszweige bestimmt, die ihre Güter und Dienstleistungen für überregionale Märkte produzieren. Sie bringen Kaufkraft in die Region, wenn sie sich im überregionalen Wettbewerb behaupten können. Überregional handelbare Güter sind zum Beispiel Maschinen, Elektrogeräte, Computersoftware oder Kinofilme. Klassische überregional ausgerichtete Wirtschaftszweige bedienen von einem – grundsätzlich frei wählbaren – Standort aus den gesamten Weltmarkt. Entsprechend konzentrieren sich die klassischen handelbaren Sektoren auch meist auf bestimmte Regionen. Die Verteilung der Beschäftigung zwischen den Regionen ist damit sehr viel unterschiedlicher als in den lokalen Sektoren. Die Entwicklung der Exportbasis ist damit ein leicht vorlaufender und sehr stabiler Indikator der gesamten Wirtschaftsentwicklung.

Abbildung 2: Beschäftigte im überregionalen Sektor, 1980-2002 ohne Gebietskörperschaften und Bildung



Berlin: bis 1992 nur West-Berlin

Quelle: eigene Berechnungen aus SVP-Beschäftigtenstatistik

empirica

2.2 Die Entwicklung der Exportbasis Ostdeutschlands seit 1992

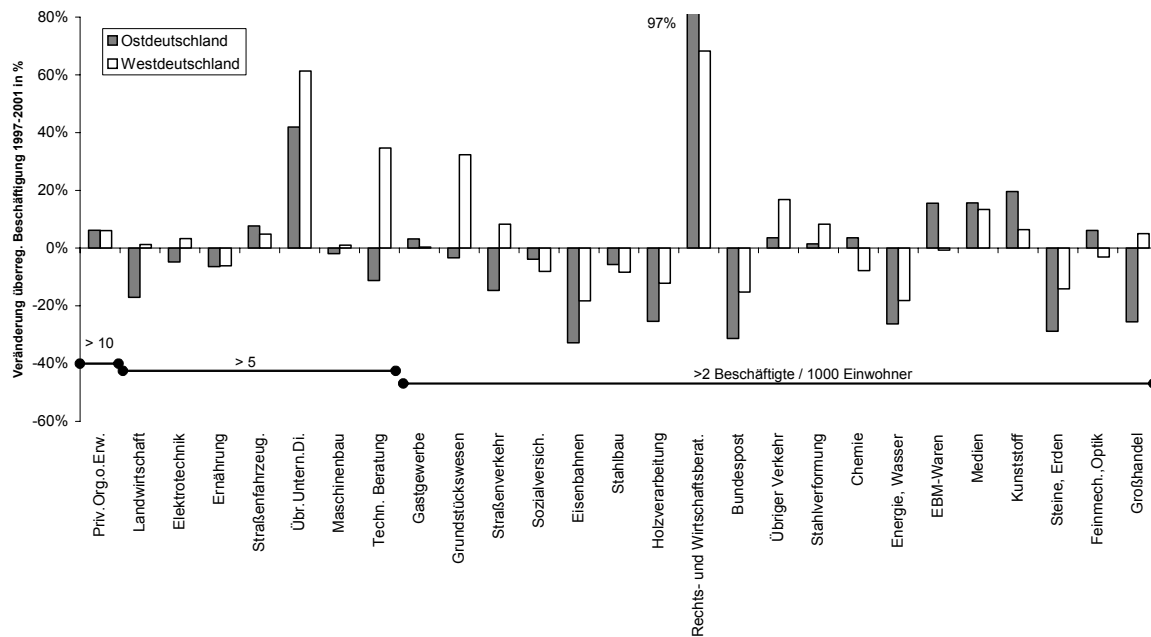
Ostdeutschlands Wirtschaftsstruktur ist immer noch durch den Vereinigungsschock und die nachfolgende völlige Umstrukturierung gekennzeichnet. Die überregionale Beschäftigung betrug im Jahr 2002 nur noch ca. 125 Erwerbstätige je 1.000 Einwohner (Westdeutschland 176). Für eine vergleichbare Produktivität und Wirtschaftsleistung und damit Kaufkraft ist dies viel zu wenig. Bedeutsam ist der Rückstand in den westdeutschen Paradeexportsektoren Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik und Maschinenbau. Demgegenüber hat Ostdeutschland nur überdurchschnittliche Stärken in der Landwirtschaft (Sektor mit starkem Beschäftigungsabbau) und bei Organisationen ohne Erwerbszweck (Botschaften, Stiftungen, Interessenvertretungen).

Auch in den letzten Jahren hat sich der Abstand zwischen West- und Ostdeutschland nicht verringert, sondern vergrößert. Im Jahr 1997 lag die überregionale Beschäftigung je 1.000 Einwohner noch bei 133 (Westdeutschland 173). Der Abstand hat sich demnach von 40 auf 50 je 1.000 Einwohner vergrößert. Allerdings sind diese Verluste sektoral sehr einseitig verteilt. Abbildung 4 zeigt die Beschäftigungsgewinne und -verluste der unterschiedlichen Sektoren von 1997 bis 2001 (letzter Konjunkturaufschwung). Schlechter als in Westdeutschland haben sich in Ostdeutschland technische Beratung, Grundstückswesen, Straßenverkehr, Energie/Wasser, Eisenbahn, Holzverarbeitung, Post, Steine/Erden und Großhandel entwickelt. Es sind fast vollständig (Ausnahme: Großhandel) Sektoren, die entweder ehemals staatlich reguliert waren oder mit der Baubranche zu tun haben. Diese Rückgänge sind demnach Folge der Überhitzung des Bausektors Mitte der 90er Jahre (Steine/Erden, Grundstückswesen, Holzverarbeitung und technische Beratung¹) oder sind durch staatliche Regulierungen verzögerte Anpassungen ehemals regulierter Wirtschaftsbereiche (Post, Eisenbahn, Straßenverkehr und Energie/Wasser).

¹ Der Überschuss ist auf die Architekten zurück zu führen.

Abbildung 3: Sektorale Beschäftigtenentwicklung der überregionalen Beschäftigung im Ost-West Vergleich, 1997-2001²

Ostdeutschland inkl. Berlin; Beschäftigte je 1.000 Einwohner



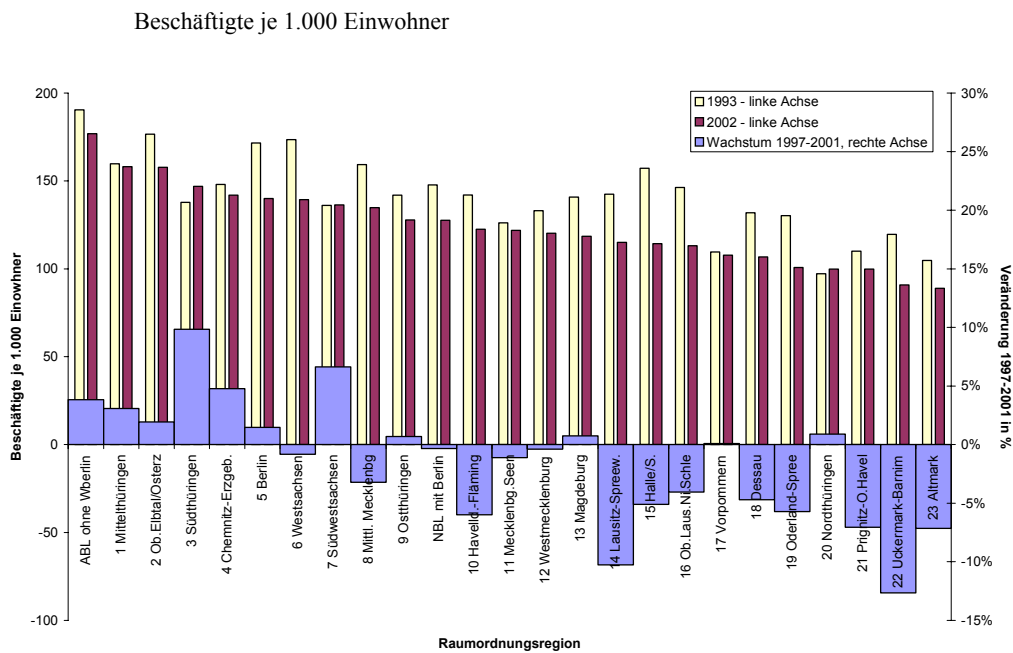
Quelle: Eigene Berechnungen aus SVP-Statistik

empirica

Regional hat sich Ostdeutschland in den letzten Jahren deutlich ausdifferenziert. Während die Spitzenreiterregion Südthüringen mehr als 150 überregional Beschäftigte je 1.000 Einwohner hat (und damit nur weniger als 10 % hinter dem westdeutschen Mittel hinterhinkt), liegt die schwächste Region (Altmark) bei unter 100 überregional Beschäftigten und damit gerade mal bei etwa 50 % des westdeutschen Niveaus. **Alle relativ starken Regionen sind in den letzten Jahren noch stärker geworden, während alle schwachen Regionen deutlich an überregional Beschäftigten verloren haben.**

² Simons, Harald: "Transfers, nicht handelbare Güter und Wirtschaftswachstum - eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel Ostdeutschlands"; laufendes Dissertationsvorhaben; Magdeburg; 2004.

Abbildung 4: Exportbasisbeschäftigung in den ostdeutschen Raumordnungsregionen, 1993, 2002 und Veränderung 1997-2001³



Quelle: Eigene Berechnungen aus SVP-Statistik

empirica

Deutlich wird auch die unterschiedliche Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer. Während die sächsischen (Rangplätze 2, 4, 6, 7 und 16) und thüringischen (Rangplätze 1, 3, 9 und 20) Regionen fast alle in der vorderen Hälfte zu finden sind, liegen die Regionen von Mecklenburg-Vorpommern im Mittelfeld (Rangplätze 8, 11, 12 und 17). In den Regionen Brandenburgs (Rangplätze 10, 14, 19, 21 und 22) und Sachsen-Anhalts (Rangplätze 13, 15, 18 und 23) entwickelte sich dagegen die Beschäftigung in den überregional verflochtenen Sektoren unterdurchschnittlich. Das Niveau sank weiter unter das ostdeutsche Durchschnittsniveau ab.

2.3 Die Exportbasislücke im Jahr 2015

Das Ziel muss ein wirtschaftlicher Aufholprozess in den neuen Bundesländern sein, der das Niveau der überregionalen Beschäftigung in Ostdeutschland bis zum Jahr 2020 in etwa auf das Niveau Westdeutschlands hebt. Westdeutschland erreicht heute über 177 überregional Beschäftigte je 1.000 Einwohner. Auf Ostdeutschland umgerechnet müsste die überregionale Beschäftigung um 700.000 Arbeitsplätze (32 %) steigen. Tatsächlich wird in dem längeren Anpassungsprozess die Beschäftigung in der Exportbasis weiter schrumpfen. Im Ergebnis dürfte ein Beschäftigungsaufbau von knapp 300.000 Arbeitsplätzen (13 %) oder knapp 20.000 (0,8 %) pro Jahr ausreichen. Eine gewisse Differenz dürfte allerdings bestehen bleiben, weil allein die geringe Bevölkerungsdichte in Ostdeutschland zu einer anderen Wirtschaftsstruktur als in Westdeutschland führt.

Beide Zuwachsraten stellen einen Saldo aus Expansion und Schrumpfung dar. Unterstellt man, dass die Schrumpfungsprozesse in den ehemals regulierten Bereichen noch einige Zeit weiter gehen, dann müsste die Beschäftigung in den übrigen Bereichen weit stärker anwachsen. Es ist kaum zu erwarten, dass ein solches Wachstum allein von den schon vorhandenen Betrieben und Unternehmen bewältigt werden kann. **Es ist anzunehmen, dass mindestens etwa die Hälfte und damit bis zu 150.000 Arbeitsplätze durch Direktinvestitionen von außen geschaffen werden müssten.** Dafür ist eine drastische Erhöhung der Direktinvestitionen notwendig. Die Zahlen zeigen die große

³ Simons, Harald: "Transfers, Nichthandelbare Güter und Wirtschaftswachstum -eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel Ostdeutschlands"; laufendes Dissertationsvorhaben; Magdeburg; 2004.

Herausforderung, vor der die deutsche Wirtschaftspolitik steht. Ein solcher Beschäftigungsaufbau kann nur gelingen, wenn alle Politikfelder auf dieses Ziel ausgerichtet werden.

2.4 Indikatoren für die Aufbauchancen der Exportbasis

Die Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland ist in den letzten Jahren stetig zurück gegangen. **Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank jährlich um knapp 2 %.** Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht abzusehen. Die Entwicklung ist zum Teil auf den Rückgang der Baubeschäftigung zurückzuführen. Auch die Beschäftigung in überregional orientierten Sektoren ist, wie oben beschrieben, trotz einiger Erfolg versprechender Wachstumsbereiche deutlich zurückgegangen. Auf der anderen Seite machen in den letzten Jahren viele gute Nachrichten aus dem verarbeitenden Gewerbe Hoffnung. Die Indikatoren, die auf die Entstehung eines selbst tragenden Aufschwungs in Ostdeutschland hinweisen, zeigen in unterschiedliche Richtungen und sind auf diese Weise schwer zu interpretieren.

Gesamtwirtschaftliche Produktivität⁴: Die gesamtwirtschaftliche Produktivität stieg von knapp über 33 % des Westniveaus in 1991 auf 60,6 % in 1996. Dieser schnelle Aufholprozess endete jedoch in 1996.

Verbrauchsüberhang⁵: Ostdeutschland verbraucht fast 50 % mehr Waren als es produziert. Im Jahr 2002 wurde der ostdeutsche Gesamtverbrauch von 365 Milliarden € zu 69 % durch die eigene Produktion, zu 23 % durch öffentliche Transfers, zu 5 % durch private Kapitalimporte und zu 3 % durch staatliche Kapitalimporte gedeckt. Diese Relation hat sich seit 1996 kaum geändert. Der Verbrauchsüberhang muss auf Dauer sinken, damit Ostdeutschlands wirtschaftliches Schicksal nicht weiter zu stark von den Salden der Transferzahlungen abhängig bleibt.

Stundenlohnkosten⁶: Seit 1995 liegen die ostdeutschen Stundenlohnkosten in Relation zu Westdeutschland konstant bei etwa 70 % und damit etwa gleich hoch wie in Frankreich und sogar noch über den Stundenlohnkosten von Italien und Irland. Ob dieser relativ geringe Lohnkostenvorteil für einen schnellen Aufholprozess ausreicht, ist fraglich.

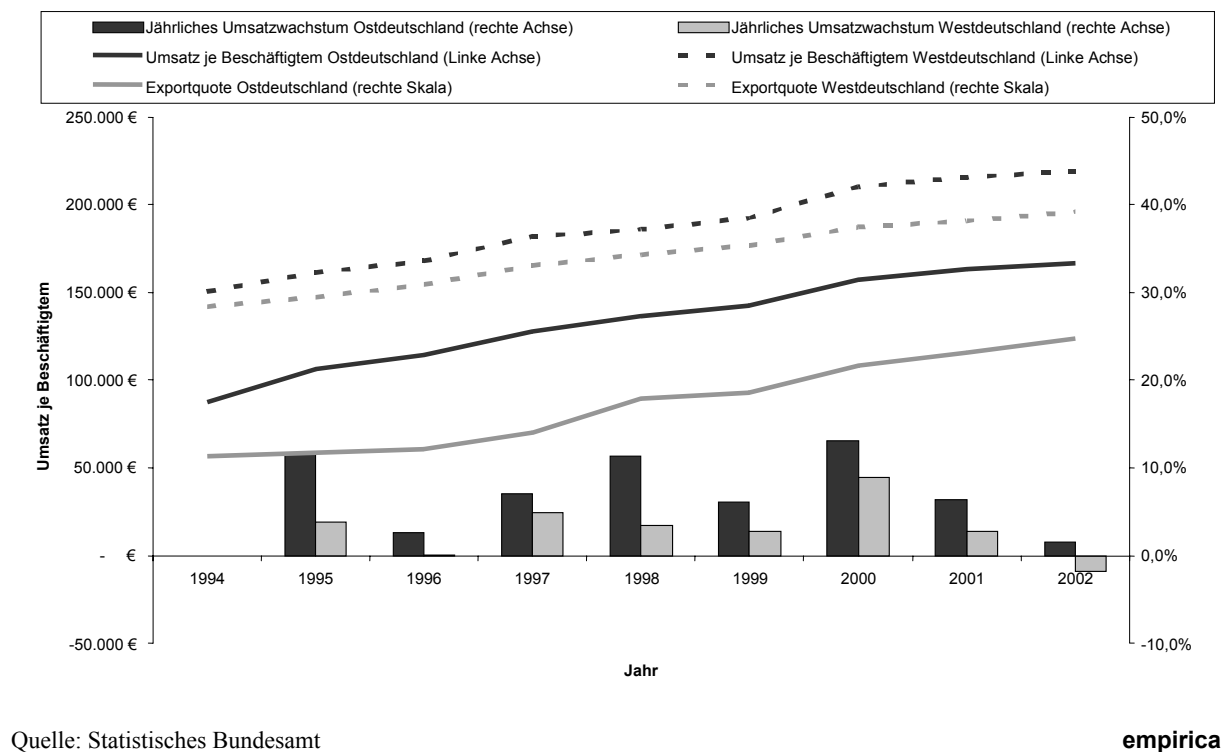
Umsatz im verarbeitenden Gewerbe: Die Umsätze im verarbeitenden Gewerbe sind seit 1995 stark gestiegen (76 % des Westniveaus). In Ostdeutschland stiegen die Gesamtumsätze um 78 % (Westen 27 %). Der Umsatz der ostdeutschen Betriebe entspricht jedoch immer noch nur 8,5 % des Umsatzes der westdeutschen Betriebe (1995 6,1 %).

⁴ Hans Werner Sinn, „Ist Deutschland noch zu retten“, S. 217/218, München 2003.

⁵ Hans Werner Sinn, „Ist Deutschland noch zu retten“, S. 230-232, München 2003.

⁶ Hans Werner Sinn, „Ist Deutschland noch zu retten“, S. 235-236, München 2003.

Abbildung 5: Umsatz je Beschäftigtem, Umsatzwachstum und Exportquote im verarbeitenden Gewerbe und Bergbau



Exportquote: Bei der internationalen Exportquote holt das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe stetig auf (Verdoppelung von 11 % auf 25 % innerhalb von 7 Jahren). Gleichzeitig ist jedoch auch in Westdeutschland die Exportquote deutlich auf jetzt 39 % gestiegen.

Kapazitätsauslastung: Durch die hohen Investitionen Anfang und Mitte der 90er Jahre lag die Kapazitätsauslastung des ostdeutschen verarbeitenden Gewerbes stets um ca. 6 %-Punkte niedriger als die des westdeutschen. In den letzten Jahren hat sich dieser Rückstand auf etwa 3 %-Punkte verringert. Im Jahr 2003 betrug er sogar nur 1 %-Punkt.

Fazit: Aus diesen teilweise widersprüchlichen Indikatoren lassen sich **zwei Grundthesen** herausarbeiten:

- **Erfreulicher Wachstumsprozess im verarbeitenden Gewerbe:** Das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe hat in den letzten Jahren seine Wettbewerbsposition gegenüber den westdeutschen und anderen Konkurrenten deutlich verbessern können. Es ist wahrscheinlich, dass dieser günstige Trend anhält und sich sogar verstärkt, wenn sich die konjunkturelle Situation in der westdeutschen Wirtschaft verbessert. Es ist auch relativ wahrscheinlich, dass ein solches Wachstum in Zukunft zu steigender Beschäftigung führen würde, da sich die Auslastung der ostdeutschen Betriebe auch in der Konjunkturkrise kaum verschlechtert hat und sie bei stärkerem Wirtschaftswachstum sicher schnell an Kapazitätsgrenzen stoßen.
- **Wachstum gesamtwirtschaftlich nicht ausreichend:** Durch den Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft nach der Wende ist das Gewicht des verarbeitenden Gewerbes zu gering, um die Rückgänge anderer Sektoren zu kompensieren. **Ein selbst tragender Aufschwung in der Gesamtwirtschaft wird erst in einiger Zeit erreicht werden, wenn die Expansionsgeschwindigkeit im verarbeitenden Gewerbe anhält und auch andere Sektoren mit überregional handelbaren Gütern stärker als bisher expandieren.**

3. Wachstum, Einkommensverteilung und der ostdeutsche Aufholprozess

In der Diskussion um Kürzungen von Sozialleistungen wird immer wieder die Forderung nach Sonderregelungen und Ausnahmen für Ostdeutschland gestellt. Da die ostdeutschen Bürger von fast jeder Sozialleistung überproportional profitieren, sind diese auch stets überproportional belastet, wenn Sozialleistungen eingeschränkt werden. Dies gilt insbesondere bei Leistungen für Arbeitslose. Andererseits sind gesamtdeutsche, Wachstum stärkende Reformen die wichtigste Voraussetzung für ein Aufholwachstum in Ostdeutschland. Eine weitere Ausdifferenzierung der Bruttolöhne dürfte dabei eine der wichtigsten strukturellen Voraussetzungen sein. Dabei muss die Wirtschaftspolitik in Deutschland eine schwierige Balance zwischen einer „sozial vertretbaren“ realen Nettolohndifferenzierung und einer für einen schnellen Aufholprozess ausreichenden Bruttolohndifferenzierung schaffen.

3.1 Kurzfristiger Lohnabstand - Voraussetzung zur längerfristigen Lohnanpassung

Wie der fehlgeschlagene Streik der IG Metall im letzten Jahr gezeigt hat, ist ein Aufholprozess bei den Löhnen unter den bestehenden Bedingungen nicht durchsetzbar. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist immer noch mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Unter diesen Voraussetzungen ist eine auf starke Lohnsteigerungen ausgerichtete Lohnpolitik beschäftigungspolitisch nicht vertretbar. **Die von allen relevanten Gruppen in Ostdeutschland gewünschte deutliche Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes wird sich nicht gleichzeitig mit einer deutlichen Erhöhung des Lohnniveaus verwirklichen lassen.** Weitere Differenzierungen der Löhne sind erforderlich, damit sie den Produktivitätsdifferenzen besser entsprechen. Unter den Bedingungen des deutlichen Angebotsüberschusses kann kurzfristig keine Angleichung der Löhne erreicht werden.

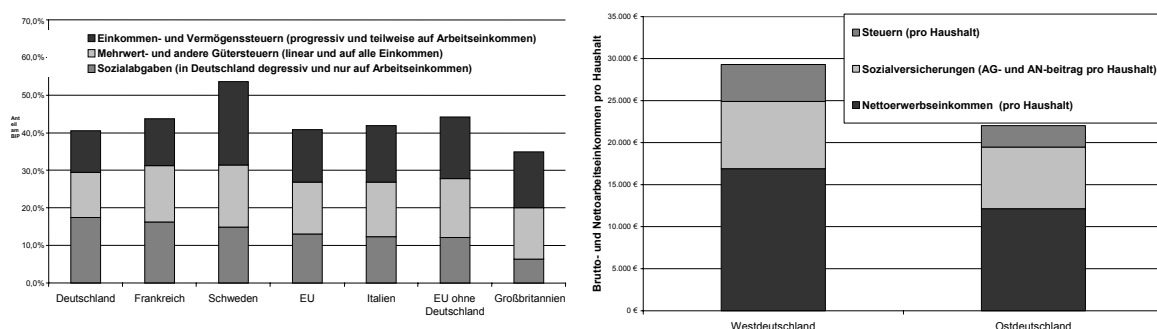
Auf der anderen Seite wird jedoch mittelfristig ein marktgerechtes Lohnniveau, eine regionale Differenzierung der Preise und eine damit verbundene deutlich sinkende Arbeitslosigkeit automatisch zu einer Angleichung der Realeinkommen führen. Ein Trend, der durch die sinkende Zahl der Erwerbspersonen in Ostdeutschland noch verstärkt werden wird.

Auch in einem schnellen Wachstumsprozess würde diese Anpassung keineswegs gleichmäßig verlaufen. Eine verstärkte Ausdifferenzierung der Bruttolöhne in Ostdeutschland ist sicherlich ein Preis, der für einen gesamtwirtschaftlichen Aufholprozess Ostdeutschlands zu zahlen ist. Diese Ausdifferenzierung wird jedoch durch eine entsprechende Preisdifferenzierung bei den lokalen Gütern teilweise kompensiert. Die Lohnpolitik der Gewerkschaften und die Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb der Betriebe sollten diesen Anforderungen entsprechen.

3.2 Abgabenlast auf Arbeit und die Wirtschaftsentwicklung Ostdeutschlands

Die hohe Abgabenbelastung der Arbeit ist vor allem bei niedrig qualifizierten Arbeitskräften ein wesentlicher Grund für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland. Während die Gesamtabgabenlast in etwa dem EU-Durchschnitt (ohne Deutschland) entspricht, sind die Sozialabgaben in Deutschland deutlich höher (17,5 % zu 12 %), die Einkommensteuern (12 % zu 14,5 %) und die Verbrauchssteuern (11 % zu 15 %) dafür deutlich niedriger. Dies bedeutet, dass die Belastung von Arbeitseinkommen und aufgrund der degressiven Gestaltung der Sozialabgaben vor allem die Belastung der mittleren und niedrigen Arbeitseinkommen in Deutschland überdurchschnittlich hoch ist.

Abbildung 6: Abgabenbelastung in verschiedenen europäischen Ländern / Brutto- und Nettoerwerbseinkommen im Vergleich



Quelle: Statistisches Bundesamt / Eigene Berechnung aus EVS

empirica

Dies hat für die Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland eine besondere Bedeutung. **Aufgrund der niedrigeren Arbeitseinkommen und vor allem der weniger häufigen Spitzeneinkommen ist die durchschnittliche prozentuale Abgabenbelastung von Arbeitseinkommen in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland.** Anders ausgedrückt: Der Staat schafft es nicht, die Ausdifferenzierung der Arbeitseinkommen durch ein progressives Abgabensystem teilweise auszugleichen, sondern verschärft diese Ausdifferenzierung sogar noch. Die Arbeitskosten (75 %) waren in Ost- und Westdeutschland im Jahr 1998 ähnlicher als die Nettolöhne (72 %). Diese Ausrichtung des Abgabenstaates ist weder sozial tragbar noch wirtschaftlich sinnvoll.

Es müssen in Gesamtdeutschland dringend Wege gefunden werden, die unvermeidlich steigende Ausdifferenzierung der Arbeitseinkommen durch Umverteilung sozial verträglich zu machen. Dafür muss durch Ausgabensenkungen und Umfinanzierungen die Abgabenlast von niedrigen und mittleren Arbeitseinkommen dringend gesenkt werden. **Von einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge würden die ostdeutschen Arbeitnehmer überproportional profitieren.**

3.3 Niedriglohnsektor und Lohnergänzungsleistungen

In Ostdeutschland haben auch stärkere Anreize beim Übergang zur Erwerbsarbeit für Transferempfänger eine besondere Bedeutung. Die in der Höhe in Ost- und Westdeutschland weitgehend identischen Lohnersatzleistungen bilden aufgrund der niedrigeren Löhne für noch mehr Personen ein echtes Hindernis für eine Aufnahme der Beschäftigung. **In Ostdeutschland ist der Anteil der Menschen, für die sich Arbeit nicht lohnt (weil ihr Nettolohn niedriger wäre als das Transfereinkommen), noch größer als in Westdeutschland.** Da bei Empfängern von Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II alle Verdienste nach wie vor zu 85 % durch Kürzungen der Sozialhilfe wieder abgezogen werden, führt jede Beschäftigungsaufnahme mit einem Nettolohn von weniger als 600 € (Singles) oder sogar bis zu 1.500 € (Familie mit zwei Kindern) nicht zu einem spürbaren Anstieg der Nettoeinkommen. Diese **Armutsfalle** betrifft überdurchschnittlich Haushalte mit Kindern, Menschen mit geringen Stundenlöhnen und Menschen, die nicht Vollzeit arbeiten können (Frauen mit Kindern). Genau hier konzentriert sich die Langzeitarbeitslosigkeit.

Eine substantielle Ausweitung der Beschäftigung in Ostdeutschland, die den heutigen Arbeitslosen nützt, erfordert eine beträchtliche Ausdehnung des Niedriglohnsektors. Dazu müssen die Grenzbelastungen oder Transferentzugsraten (Anteil des zusätzlichen Bruttoeinkommens, der als zusätzliches Nettoeinkommen behalten werden darf) im gesamten niedrigen Lohnbereich deutlich unter 50 % liegen. Dies wird am besten erreicht, wenn das Transfersystem und das Steuersystem bruchlos miteinander verbunden wird. In Großbritannien wurden in den letzten Jahren viele Sozialleistungen in Einkommensteuergutschriften umgewandelt. Für viele Geringverdiener, aber auch für Alleinerziehende und andere Familien mit mittlerem Einkommen, führte dies dazu, dass sie jetzt Geld aus der Einkommenssteuer ausbezahlt bekommen, ihr Nettolohn also höher ist als ihr Bruttolohn.

Ein solches System von Einkommensteuergutschriften wirkt damit in den untersten Einkommensklassen wie ein Lohnzuschuss. In den mittleren Einkommensklassen sorgt es für eine deutliche Absenkung der Steuerlast. Durch die Einführung eines Systems von Einkommenssteuergutschriften könnten Entlastungen vor allem für Geringverdiener und Haushalte mit Kindern erreicht werden.

4. Rahmenbedingungen des Aufholprozesses

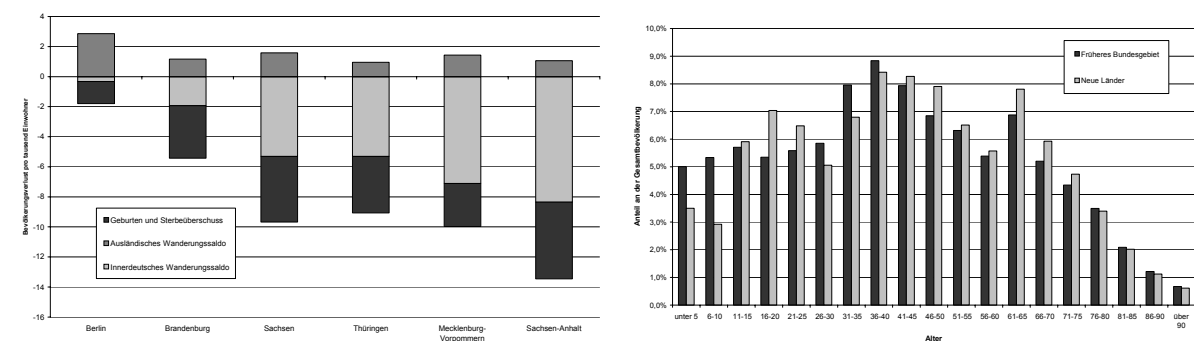
4.1 Soziale Entwicklung Ostdeutschlands

Der wirtschaftliche Umbruch hat tiefe Spuren in der Einkommensverteilung hinterlassen. Von der Entwertung ihrer Qualifikationen waren besonders ältere Erwerbstätige betroffen. Dementsprechend sind die Quoten der Arbeitslosigkeit der älteren Arbeitnehmer besonders hoch. Zusammen mit der großzügigen Verrentungspolitik Anfang der 90er Jahre hat dies dafür gesorgt, dass die Einkommen der älteren Erwerbstätigen (40 bis 60 Jahre) in Ostdeutschland relativ deutlich gefallen sind. Im Rentenalter wird diese Zwischengeneration noch mehr zurückfallen, weil ihre Rentenanwartschaften wegen der vielfach unterbrochenen Berufskarrieren unterdurchschnittlich bleiben. Sie werden von den künftigen Rentenkürzungen besonders betroffen sein. **Der gegenwärtig relativ reichen Rentnergeneration, die von ihren DDR-Biografien mit hoher Erwerbsbeteiligung profitieren, wird eine relativ arme Rentnergeneration folgen.**

4.2 Demografie

Die **Abwanderung aus Ostdeutschland** hat in den letzten Jahren wieder deutlich zugenommen. Dies wird nur teilweise von Zuwanderungen aus dem Ausland ausgeglichen. Zusätzlich verlieren die sechs ostdeutschen Bundesländer noch Bevölkerung durch einen hohen Sterbeüberschuss.

Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung der ostdeutschen Bundesländer 2002 / Altersverteilung der Bevölkerung in West- und Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt

empirica

Diese Entwicklung ist zusammen mit den geringen Geburtenraten Ostdeutschlands seit 1991 Besorgnis erregend. Eine wichtige Grundvoraussetzung für ein Aufholwachstum ist qualitativ und quantitativ ausreichender Nachwuchs, der unter den derzeitigen Bedingungen in Ostdeutschland zwar kurzfristig reichlich verfügbar, langfristig aber nicht gewährleistet ist. Zusätzlich ist auch die **Bevölkerungsschrumpfung ungleich verteilt**. Während Berlin 2002 sogar Bevölkerung gewonnen und Brandenburg wegen Zuwanderungen aus Berlin insgesamt nur leicht verloren hat (4 Einwohner je 1.000), verlieren Sachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ungefähr 8 und Sachsen Anhalt sogar 13 je 1.000 Einwohner (siehe Abbildung 7).

Allerdings wird sich die Wanderungsentwicklung in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts sehr wahrscheinlich ändern. In Ostdeutschland leben aufgrund der hohen Geburtenraten Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre zur Zeit relativ mehr 16- bis 25-Jährige als in Westdeutschland, allerdings weniger Personen unter 15 Jahren. Das wird die künftige Abwanderung bremsen.

Die Abwanderung ist deswegen jedoch nicht unproblematisch. Alle Untersuchungen über Wanderungen innerhalb Deutschlands zeigen deutlich auf, dass die Nettoabwanderung nach

Westdeutschland vor allem die qualifizierten Berufsgruppen betrifft. **Es wandern meist nicht die Arbeitslosen, sondern qualifizierte Mitarbeiter aufgrund besserer Berufsaussichten nach Westdeutschland ab.** Künftig wird sich der Wettbewerb um qualifizierten Nachwuchs zwischen den Regionen weiter verschärfen. Alle Bundesländer, aber insbesondere die Bundesländer Ostdeutschlands, müssen bemüht sein, bei rückläufiger Zahl junger Menschen das Qualifikationsniveau ihrer Arbeitskräfte zu steigern.

Trotz der Finanzknappheit müssen die ostdeutschen Länder ihre **Bildungs- und Familienpolitik** allein schon aus Gründen der wirtschaftlichen Entwicklung intensivieren. Es muss gelingen, das durchschnittliche Ausbildungsniveau der Jugendlichen zu steigern und gleichzeitig die Zahl der geborenen Kinder sowie die Zahl der berufstätigen Mütter deutlich zu erhöhen, um einen Fachkräftemangel zu vermeiden. In diesem Punkt besteht kein Zielkonflikt zwischen langfristigen wirtschaftlichen Entwicklungszielen und allgemeinen Zielen der Gleichbehandlung und Fairness. Sie sollten deshalb besondere Priorität haben.

Jede Politik für ein Aufholwachstum in Ostdeutschland steht aufgrund der einseitigen Altersschichtung unter gewaltigem Zeitdruck. Nach 2015 werden Neuansiedlungen aufgrund des Mangels an jungen Fachkräften immer schwieriger.

4.3 Finanzknappheit, Stadtumbau und Verwaltungsvereinfachungen

Nach Berechnungen von empirica bzw. von Prof. Dr. Helmut Seitz für das Land Sachsen-Anhalt, die Stadt Leipzig und andere ostdeutsche Gebietskörperschaften wird sich die fiskalische Position der ostdeutschen Bundesländer und Kommunen in den nächsten drei Jahrzehnten drastisch und strukturell, insbesondere auch im Vergleich zu Westdeutschland, verschlechtern. Der demografische Wandel mit einer absinkenden Zahl von Erwerbstätigen sorgt für eine **deutliches Absinken der Einnahmen** (um 20-40 %), **während verschiedene Ausgabenblöcke wie z.B. Pflege und Gesundheit strukturell steigen werden** (um 20-30 %). Bei rückläufiger Einwohnerzahl drohen auch die Verwaltungsleistungen deutlich teurer zu werden. Die erforderlichen Einsparungen können nicht mehr nach den bisherigen Methoden erreicht werden. Ein grundlegender Umbau und eine durchgehende Vereinfachung der Verwaltung ist notwendig.

Ein besonders gutes Beispiel für die erforderlichen Vereinfachungen bietet der Bereich **Wohnungsbau und Stadtentwicklung**. Ein Teil des Förderbedarfs wird durch die hohe Regulierungsdichte selbst herbei geführt und ein Großteil der Förderung verpufft aufgrund der uneffektiven Konstruktion der Förderungen (undifferenzierte steuerliche Förderung statt individueller Lückenförderung) in Mitnahmeeffekten. Hier und in vielen anderen Bereichen gilt, dass der Staat effizienter werden muss, um seine Aufgaben weiterhin erfüllen zu können. Die Steigerung der Effizienz muss auch eine Diskussion über die richtigen Verwaltungsstrukturen einbeziehen. Zusammenlegungen von Ländern, aber auch Kreisen und Städten, dürfen kein Tabu sein.

5. Folgerungen und Empfehlungen

5.1 Neuer Schwung für den Aufbau Ost!

5.1.1 Die regionale Differenzierung steuern, aber nicht bremsen!

Der Prozess der regionalen Konzentration der Bevölkerung und der Arbeitsplätze ist schon seit langem im Gange. Es bilden sich neue Pole der wirtschaftlichen Entwicklung heraus. Leipzig gewinnt gegenüber den spezifischen Industriestandorten in der DDR (Eisenhüttenstadt, Cottbus, Magdeburg, Neubrandenburg). Jena gewinnt durch Modernisierung seiner industriellen Basis eine neue Bedeutung. Potsdam wird zum Wiesbaden Berlins. Rostock bleibt die Stadt mit der stärksten Exportbasis im Norden. Es besteht Konsens, dass diese Konzentrationsprozesse gefördert werden sollten. Inzwischen zeigen auch die Wanderungen innerhalb Ostdeutschlands, dass die Menschen ihre persönlichen Berufschancen in den neuen Entwicklungspolen Ostdeutschlands sehen (Leipzig erreicht z.B. seit mehreren Jahren gegenüber Ostdeutschland einen positiven Wanderungssaldo bei den unter 35-Jährigen). Neben der Abwanderung nach Westdeutschland erhält die innere Wanderung in den neuen Wirtschaftszentren eine besondere Bedeutung.

Den **Prozess der regionalen Differenzierung** aufzuhalten ist nicht möglich. Es würden nur Ressourcen verschwendet, die sinnvoller in den Aufbau der wirtschaftlichen Basis der Wachstumsregionen oder in das soziale Abfedern der Schrumpfung fließen sollten. Allerdings reicht es nicht aus, dass **private Güter und Leistungen** zu lokalen Preisen vermarktet werden, mit der Folge, dass Eigenheim- und Frisörpreise regional stark schwanken. Auch **öffentliche Güter** – insbesondere Verwaltungsleistungen – können zu regional unterschiedlichen Preisen und Kosten angeboten werden. Voraussetzung dafür wäre jedoch eine regionale Ausdifferenzierung der **Gehälter im öffentlichen Dienst**. Dies würde voraussetzen, dass die einzelnen Länder bei der Festsetzung der Beamtengehälter oder bei Tarifvereinbarungen für ihren öffentlichen Sektor autonomer handeln können.

Eine Ausdifferenzierung bedeutet nicht, die Entleerungsräume aufzugeben. **Die Politik muss die Attraktivität der Leere und der stressfreien Räume stärken und sie muss sicherstellen, dass öffentliche Leistungen vielfach in angepassten Formen auch in den Entleerungsräumen verfügbar bleiben.** Die Ergebnisse müssen für die verbleibenden Bewohner befriedigend sein. Dabei ist immer zu berücksichtigen, dass die besonderen Lebensbedingungen in den Schrumpfungsräumen auch Vorteile bieten, die in den verdichteten Räumen nicht verfügbar sind. Sollten die lokalen Lebenshaltungskosten in Schrumpfungsräumen deutlich vom allgemeinen Durchschnitt nach unten abweichen, dann lassen sich auch bestimmte öffentliche Leistungen räumlich differenzieren, so z.B. die Sozialhilfe⁷. Ziel einer solchen Differenzierung wäre die Herstellung gleicher Realeinkommen der Sozialhilfeempfänger. Abhängig vom regionalem Preisniveau wird es Regionen geben, in denen die Sozialhilfe erhöht wird und Regionen, in denen sie gesenkt wird. Dafür muss es jedoch zuerst eine belastbare Quelle über die Lebenshaltungskosten in den verschiedenen Regionen geben.

5.1.2 Funktionierende Arbeitsmärkte und sozialen Ausgleich sicherstellen!

Der Versuch, die Arbeitsmärkte nach normativen Vorgaben entwickeln zu wollen (Lohnangleichung in fünf Jahren), ist gescheitert, weil er ökonomische Knappheiten negierte und letzten Endes unterstellte, dass sich die privaten Investitionen im gewünschten Sinne an die vorgegebenen Lohnniveaus und Lohnrelationen anpassen sollten. Rentabilitätslücken sollten durch Subventionen geschlossen werden. Diese Kombi-Strategie muss als gescheitert betrachtet werden, denn die **Subventionen konzentrierten sich zu sehr auf die Förderung von Kapitalkosten und nicht auf die für eine steigende Arbeitsnachfrage notwendige Verbilligung von Arbeitskosten.** Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit geht zu einem wichtigen, wenn auch nicht ausschließlichen Teil auf diese Fehlsteuerung zurück. Ein weiterer Aufbau Ost wird ohne Anpassung der Lohnrelationen an die Produktivitätsrelationen nicht möglich sein.

⁷ Der Regelsatz der Sozialhilfe ist zurzeit ganz leicht nach Ländern differenziert. Allerdings beträgt der Unterschied zwischen den reichsten und den ärmsten Ländern nur 5 %, was nicht den regionalen Preisunterschieden entspricht.

Ein Wettbewerbsvorteil Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland ergibt sich aus der hohen Arbeitswilligkeit seiner Bevölkerung. **Die höhere Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland geht auch darauf zurück, dass mehr Menschen (und darunter mehr Frauen) als in Westdeutschland arbeiten wollen**, ohne dass sich das Arbeitsplatzangebot entsprechend erhöhte. Dieser Wettbewerbsvorteil wird jedoch durch die zu rigiden Lohnstrukturen und die entmutigenden Strukturen des Wohlfahrtsstaates größtenteils verschenkt. Nur wenn diese Bremsen beseitigt werden, kann Ostdeutschland sich im wahrsten Sinne des Wortes an Westdeutschland heran arbeiten. Eine weitere Ausdifferenzierung der Bruttolöhne innerhalb Ostdeutschlands ist daher eine Grundvoraussetzung für den gewollten Aufholprozess Ostdeutschlands. Zur sozialen Absicherung innerhalb und zwischen den Regionen müssen die grundlegenden Umverteilungsströme der Bundesrepublik reformiert werden. Die Umverteilung von Arbeitnehmern zu Nichtarbeitnehmern muss verringert und gleichzeitig die Umverteilung von Hocheinkommensbezieher zu Niedrigeinkommensbezieher gestärkt werden.

Dafür eignet sich – nach englischem und amerikanischem Vorbild – die Einführung von **Steuerergänzungen zur Ergänzung niedriger Erwerbseinkommen**. Zusätzlich müssen durch Senkung der Transfers und Umfinanzierung die direkten Abgaben auf Arbeit für Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen drastisch gesenkt werden. Von diesen Maßnahmen würde Ostdeutschland doppelt profitieren, da die niedrigen Nettolöhne steigen und die Ostdeutschen mehr Gelegenheit erhalten würden, zusätzliche Arbeitseinkommen zu verdienen. Diese Maßnahmen sind durchaus finanzierbar, wenn gleichzeitig keine Barrieren gegen eine regionale Preis- und Lohndifferenzierung aufgebaut oder erhalten werden und dadurch eine wirkliche Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes ermöglicht wird.

5.1.3 Die demografische Basis sichern!

Abwanderung: Mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Ausbildungsprogrammen kann der Abwanderung wahrscheinlich nur wenig Einhalt geboten werden, denn ein großer Teil der Abwandernden besteht nicht aus den potentiell Arbeitslosen, sondern aus Erwerbstätigen und Studenten, die sich in Westdeutschland bessere Chancen versprechen. Die Abwanderung dieser tendenziell höher qualifizierten Bewerber kann nur über die Schaffung attraktiver Ausbildungs- und Arbeitsplätze gebremst werden.

Zuwanderung: Die Einflussmöglichkeiten der Politik auf die Zuwanderung sind größer. Wenn Ostdeutschland für Zuwanderer attraktive Hochschulen zur Verfügung stellt, dann kann es auch unabhängig von seiner eigenen demografischen Basis genug hoch qualifizierten Nachwuchs hervorbringen.

5.1.4 Den Wirtschaftsstandort Ostdeutschland stärken!

Eine erfolgreiche Standortpolitik kann die Position Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland entscheidend stärken. Allerdings ist das ostdeutsche Wirtschaftswachstum und auch die Entwicklung der Arbeitsnachfrage stark von Westdeutschland abhängig. Nur bei Verknappungseffekten in den westdeutschen Ballungsregionen auf Grund hohen Wachstums werden die ostdeutschen Ballungsregionen ein schnelles Aufholwachstum bewerkstelligen können.

Die Wirtschaftsförderung in Ostdeutschland steht unter Zeitdruck. Nach 2010 wird sich die jährliche Zahl der Berufsanfänger in etwa halbieren. Aus der demografischen Entwicklung folgt fast zwingend, dass die Chancen Ostdeutschlands auf größere Neuansiedlungen von Unternehmen oder auch auf größere Expansionsentscheidungen im Zeitablauf zurückgehen werden. Die **Anwerbung von Direktinvestitionen muss deshalb absolute Priorität erhalten**, da es ein ausreichendes endogenes Potential, um die Arbeitsplatzlücke zu schließen, nicht gibt. Ostdeutschland muss seine Standortbedingungen verbessern und seine bereits vorhandenen Standortvorteile viel härter vermarkten:

- **Ausbau der Entwicklungsagentur:** Die Konkurrenz der ostdeutschen Länder untereinander verhindert den Aufbau einer gemeinsamen, leistungsfähigen Entwicklungsagentur, die sich systematisch um die Anwerbung von Direktinvestitionen kümmert. Mit dem IIC (Industrial

Investment Council) wurde 1996 ein erfolgreiches Instrument gefunden, dessen Ressourcen unserer Meinung nach jedoch nicht ausreichen. So hat die vergleichbare Organisation von Tschechien 200 Mitarbeiter, während der IIC nur über 31 Mitarbeiter verfügt. Die Bundesregierung sollte die bestehenden Strukturen zusammen mit den ostdeutschen Ländern stärken, um den Standort Ostdeutschland wirkungsvoller vermarkten zu können.

- **Konzentration der Förderung auf Exportbasis und Wachstumspole:** Die Förderpolitik von Bund und Ländern ist trotz eines schon eingetretenen Konzentrationsprozesses noch immer zu breit gestreut. Zum Teil werden unter der Überschrift Mittelstandsförderung weiterhin Unternehmen der lokalen Wirtschaftsbereiche gefördert, obwohl insgesamt keine Defizite bestehen und ein weiteres hohes Wachstum nicht zu erwarten ist. **Zu viel Förderung geht an lokale Unternehmen, die auch ohne Förderung existieren würden.** Im ungünstigsten Fall entstehen zusätzliche Unternehmen, die lediglich nicht geförderte Unternehmen vom Markt verdrängen, oder suboptimale Betriebsgrößen. Förderungen sollten daher auf die Verbreiterung der regionalwirtschaftlichen Exportbasis konzentriert werden, wie das heute schon bei der GA⁸ geschieht. Für eine Optimierung der künftigen Förderstrukturen, bezogen auf eine langfristige Entwicklungsstrategie, sind detaillierte Wirkungsanalysen erforderlich. Wir erwarten, dass bei der Förderung von Hightechbereichen die immer wieder angemahnte **Clusterbildung** ein wichtiger Gesichtspunkt sein wird, da nur wenige ostdeutsche Stadtregionen das Potential für den Aufbau von Beschäftigung in diesen Bereichen haben. Diese regionale Ungleichbehandlung erzeugt natürlich Widerstände, da unter dem Schlagwort „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ Ausgleichsmaßnahmen gefordert werden.
- **Bessere Vermarktung der hohen Arbeitsmotivation der Ostdeutschen:** Schon heute stellt die Arbeitswilligkeit der ostdeutschen Bevölkerung einen wichtigen Wettbewerbsvorteil dar. Durch die Reformen der Arbeitslosenversicherung werden bald noch mehr Erwerbsfähige in Ostdeutschland bereit sein, für relativ niedrige Löhne zu arbeiten. Die Anwerbung von Direktinvestitionen darf sich daher nicht nur auf den Hochtechnologiebereich beschränken. Ostdeutschland kann auch noch weit stärker Backoffice-Funktionen übernehmen, da nur hier qualifizierte Erwerbsfähige mit relativ geringen Lohnansprüchen und guten Deutschkenntnissen verfügbar sind. **Die Lohnkostenvorteile dürfen nicht mehr verschämt versteckt, sondern müssen offensiv vermarktet werden.** Es muss das Ziel sein, auch und vor allem arbeitsintensive Branchen mit niedrigen Qualifikationsbedürfnissen (Backoffice Bereiche, Call Center, einfache Fertigungen) viel mehr als bisher in Ostdeutschland anzusiedeln, um Beschäftigungschancen für die heutigen Arbeitslosen zu schaffen. Vor allem für die Regionen, die über keine Standortvorteile für Hightechindustrien verfügen, ist dies die einzige Chance, ihr motiviertes Erwerbspersonenpotential zu nutzen.
- **Lokale Wettbewerbsvorteile ausbauen:** Eine gute Infrastruktur, eine enge Kooperation mit der Verwaltung und auch die Höhe lokaler Abgaben haben langfristig erheblichen Einfluss auf die Standortattraktivität (Beispiel: Die positiven Zeitungsberichte über die Effizienz der sächsischen Verwaltung in Folge der Ansiedlungen von BMW in Leipzig und AMD in Dresden). Standortbedingungen werden langfristig von der lokalen Politik auch über die **Qualität von Bildungseinrichtungen und Wohnangeboten** mitbestimmt. Vorteile in der wirtschaftlichen Entwicklung, die durch lokale Politik hervorgerufen werden, verstärken sich im Zeitablauf. Dies sollten lokale Wirtschaftsförderer nicht vergessen, wenn sie ihre Strategien festlegen.

⁸ Die GA fördert zum Beispiel nur Unternehmen, die ihren Umsatz zu einem gewissen Prozentsatz außerhalb eines 50km Radius machen.

5.2 Ostdeutschland als Vorreiter für Westdeutschland

5.2.1 Deregulierung in Ostdeutschland!

Seit Jahren werden Deregulierungen in Deutschland und eine vorausseilende Deregulierung in Ostdeutschland ohne sichtbare Erfolge diskutiert. Die Idee ist dabei, den ostdeutschen Bundesländern das Recht zu geben, gewisse bundesstaatliche Regelungen außer Kraft zu setzen und durch einfachere Regelungen zu ersetzen. Schon Helmut Schmidt hat in einem Zeit-Artikel⁹ vor der letzten Bundestagswahl gefordert, den ostdeutschen Bundesländern eine Art Ausstiegsklausel zu geben, mit der sie zum Beispiel die Handwerksordnung außer Kraft setzen können. Wenn die Deregulierung nicht für ganz Deutschland erreicht werden kann, wäre dies eine zweitbeste Lösung. Beim Verkehrswegebeschleunigungsverfahren hat Ostdeutschland diese Vorreiterrolle bereits übernommen, andere Bereiche könnten folgen. Die Erfahrung lehrt allerdings, dass solche Strategien schwierige Abwägungen erfordern und nicht einfach umzusetzen sind. Wahrscheinlich empfiehlt sich eine breitangelegte Strategie der Entbürokratisierung, weil die Wachstumsschwäche in vielen Fällen heute zu anderen Abwägungen führen dürfte als sie vor Jahren getroffen wurden. Außerdem haben sich in der Diskussion um Public Management und neue Steuerungsmodelle Innovationen ergeben, die noch nicht voll ausgeschöpft sind.

5.2.2 Wohnorte für Familien in der Stadt schaffen!

Schon heute ist Ostdeutschland aufgrund seiner (in Relation zu den Einkommen) niedrigeren Wohnkosten und seiner flächendeckenden Kinderbetreuung ein besserer Wohnort für Familien als Westdeutschland. Dieser Standortvorteil wird immer wichtiger werden, denn die **Konkurrenz um junge Erwerbstätige und damit die Konkurrenz um Familien wird zwischen den Gemeinden und den Regionen immer härter werden**. Besonders in den „Magnetstädten“ Ostdeutschlands (Berlin, Leipzig, Dresden, Erfurt, Jena, Rostock) muss die Familienpolitik es jungen Erwerbstätigen ermöglichen, Familie und Beruf ohne Karriereeinbußen zu vereinbaren. Hier beginnt ein neues Zeitalter. Die Städte können nicht mehr damit rechnen, dass sie ihren Bedarf an jungen Erwerbstätigen zu einem beachtlichen Teil durch Zuwanderung aus ländlichen Gebieten decken. Sie müssen langfristig für ihren eigenen Nachwuchs sorgen und sich selbst dafür verantwortlich fühlen. Dies gilt generell, allerdings in Ostdeutschland in besonderem Maße, weil sonst der schon eingetretene Geburtenrückgang nicht mehr kompensiert werden kann.

Familienpolitik hat auch eine lokale Komponente. Es sind zeitliche Entlastungen vor Ort zu organisieren. Aufgrund der niedrigen Gebäude- und Grundstückspreise können die ostdeutschen Städte es mit viel Mut zur Umgestaltung schaffen, **Familienwohnungen** zentrumsnah bereit zu stellen, dadurch gewinnen sie einen wichtigen Wettbewerbsvorteil gegenüber westdeutschen Städten. Die Städte müssen ein flexibles und leistungsfähiges **System von Kinderbetreuung** bereit stellen, das schon etwa sechs Monate nach der Geburt einsetzt und auch **Ganztagschulen** umfasst.

5.2.3 Schulen besser organisieren!

Humankapital ist für die Zukunft Ostdeutschlands weit wichtiger als Sachkapital. Es wird zu einem **Gebot des wirtschaftlichen Überlebens, alle jungen Menschen in Ostdeutschland möglichst optimal auszubilden**. Dies erfordert Schulen, die sich an die jeweilige Situation anpassen und alle bildungsfähigen Kinder und Jugendlichen entsprechend ihren Fähigkeiten zu möglichst hochwertigen Schulabschlüssen führen. Auch hier zeigen die gegenwärtigen Erfahrungen, dass die öffentlichen Schulen diese Aufgabe nicht erfüllen. Die erschreckenden Bildungsdefizite sind Zeichen einer institutionellen Krise und auch Zeichen institutioneller Diskriminierungen in Ost- und Westdeutschland. Es geht um mehr als eine verbesserte Pädagogik. Es geht um ein neues Selbstverständnis und eine angepasste Rolle der Schulen und Universitäten.

Vieles spricht dafür, dass diese Aufgaben besser erfüllt werden, wenn die **Schulen wieder stärker als lokale Institutionen**, unter lokaler Kontrolle und mit Verantwortung gegenüber der jeweiligen

⁹ Helmut Schmidt, „Unkraut jäten und ackern“, Die Zeit, Ausgabe 36, 2002.

Nachbarschaft begriffen werden. Die gesellschaftlichen Grundbedingungen differenzieren sich immer schneller aus, daher müssen die Schulen immer mehr individuelle Spielräume erhalten. Das Endziel könnten Schulen sein, die als öffentliche selbständige GmbHs vom Staat pro Schüler eine Ausbildungsvergütung erhalten und über die Verwendung, wie Löhne und Sachausgaben, völlig selbständig entscheiden. Die Schulverwaltungen hätten nur noch die Aufgabe, die Bildungsstandards ständig zu evaluieren und zu kontrollieren.

Die ostdeutschen Länder könnten aufgrund ihrer geringen Zahl an Beamten solche Konzepte viel schneller verwirklichen und könnten so trotz Mittelknappheit in zehn Jahren bessere Schulen haben als die westdeutschen Länder.

5.2.4 Bessere Universitäten schaffen!

Die Wanderungsergebnisse der Universitätsstädte Ostdeutschlands zeigen, dass neben attraktiven Arbeitsplätzen vor allem attraktive Universitäten in der Lage sind, junge Hochqualifizierte anzulocken. **Alle Universitätsstädte haben deutlich bessere Wanderungsergebnisse als Städte ohne Universität.** Die ostdeutschen Universitäten und Fachhochschulen sind derzeit jedoch noch zu sehr auf ihre eigene regionale Basis beschränkt. Da am Ende dieses Jahrzehnts diese Basis deutlich sinken wird, müssen die Universitäten möglichst bald ihre **Bemühungen um ausländische Studenten** verstärken, um auch in Zukunft der ostdeutschen Wirtschaft genug Fachkräfte zur Verfügung stellen zu können. Auch wenn die Ausbildung dieser jungen Menschen zurzeit noch zu einem wichtigen Teil zu Gunsten der süddeutschen Wirtschaft erfolgt, muss durch die Schaffung von weltoffenen und hochwertigen Hochschulen schon heute die Voraussetzung für eine Zuwanderung von hoch qualifizierten Ausländern geschaffen werden. Ein Mangel an Hochqualifizierten würde jede Chance auf ein Aufholwachstum begraben.

Auch hier wären andere Organisationsformen sinnvoll. Die ostdeutschen Länder sollten ihre **Universitäten in Stiftungen verwandeln**, die pro Student (und pro Absolvent) vom Land unterstützt werden. Aufgrund größerer Flexibilität in der Bezahlung und der Beschaffung von Sachmitteln wären diese Universitäten bald den westdeutschen Behörden überlegen und dies könnte ein wichtiger Standortvorteil sein.

5.2.5 Bundeshilfen für Bildung einfordern!

Die absehbare drastische Finanzknappheit der neuen Bundesländer birgt die Gefahr, dass diese Länder sich die oben beschriebenen zentralen Investitionen in Bildung nicht mehr leisten können. Eine solche regionale Ausdifferenzierung der Bildung darf jedoch nicht akzeptiert werden, da sie gegen das fundamentale Prinzip der Chancengleichheit verstößt. **Eine weitergehende Ausdifferenzierung der Finanzkraft der Bundesländer muss daher zumindest im Bildungsbereich vom Bund ausgeglichen werden.** Zum Beispiel könnten durch universitätsnahe Forschungsprogramme, die im Wettbewerbsverfahren vergeben werden, die ostdeutschen Universitäten gestärkt werden, ohne dass das Grundgesetz verletzt würde.