



Ost Zukunft

Ost

Analysen, Trends, Handlungsempfehlungen.

INHALT

1. Einleitung	5
2. 22 Jahre Aufbau Ost – Mission erfüllt?	6
Rasante Transformation der Wirtschaft – Kapitallücke bleibt.....	6
Innovationskraft Ost – Licht und Schatten	7
Wirtschaftliche Konvergenz – Geht uns die Puste aus?.....	8
Abwanderungstrend gebrochen – Dennoch massive demographische Herausforderungen	9
Zwei Jahrzehnte West-Ost-Transfers – Erfolgsgeschichte des Sozialstaats, ostspezifische und investive Transfers deutlich kleiner.....	10
Fiskalischer Handlungsspielraum in den Neuen Ländern schrumpft	11
Die Konsequenz: An den „Aufbau Ost“ muss sich eine neue Konzeption für die „Zukunft Ost“ anschließen.....	11
3. „Die“ Neuen Länder: Vielfalt nach der Einheit – Eigenständige Profile sind gefragt	12
Differenzierung bereits weit fortgeschritten	12
Stärkere Profilbildung möglich	16
4. Strategie Zukunft Ost – Ziele und Handlungsfelder	18
Industriepolitik als Motor für Wachstum und Kapitalbildung – die Vorbilder im Süden	18
Fachkräfteversorgung – Wertschöpfungskerne zeigen, wie es gehen kann	19
Innovationssysteme – Forschung und Wirtschaft eng verzahnen.....	19
5. Umsetzung „Zukunft Ost“ – 12 Maßnahmen	21
Übergreifende Maßnahmen für die Neuen Länder	21
1. Wachstumskräfte stärken – Kapital für Unternehmen	21
2. Bundesprogramm „Innovationssysteme stärken“	22
3. Qualifizierungsreserven heben – Bundesprogramme für eine Qualifizierungsoffensive Ost	22
4. Internationalisierung von KMU vorantreiben: Förderprogramm „Go Abroad“ für ostdeutsche Unternehmen	24
5. Bundesprogramm zur Förderung regionaler Kooperationen	24
6. Zukunft Ost politisch gestalten und finanzieren – Entwicklungsagenda gemeinsam durchsetzen.....	24

Maßnahmen für Thüringen	26
7. Industriepolitische Strategie in Thüringen weiter umsetzen.....	26
8. Kapital für Unternehmenswachstum bereitstellen.....	26
9. Innovationssysteme in Thüringen stärken.....	26
10. Fachkräfteoffensive Thüringen vorantreiben	27
11. Internationale Fachkräfte für Thüringen gewinnen	29
12. Starke Regionen in Thüringen schaffen	29
6. Zukunft Ost – Wirtschaftliche Vollendung der deutschen Einheit.....	31

1. Einleitung

Die Vollendung der politischen Einheit Deutschlands liegt über 20 Jahre zurück. Die Erreichung gleichwertiger Wirtschaftskraft und Lebensverhältnisse in Ost und West ist nach wie vor eines der vordringlichen Ziele der gesamtdeutschen Politik. Nach zwei Jahrzehnten ist es Zeit für eine Zwischenbilanz und einen Blick nach vorne. Die vorliegende Publikation widmet sich diesem Thema entlang dreier Leitfragen:

1. Wie weit ist Deutschland auf dem Weg zur wirtschaftlichen Einheit, zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet vorangekommen?
2. Welche Wegstrecke liegt in den Neuen Ländern noch vor uns, und welche Ziele sollte man sich setzen?
3. Welche Maßnahmen können und müssen heute ergriffen werden, damit der Aufholprozess der Neuen Länder weitergeht und neuen Schwung erhält?

Die Betrachtung orientiert sich dabei an vier für die wirtschaftliche Entwicklung relevanten Aspekten: Investitionen und Kapital, Innovationssystem, Fachkräfteversorgung sowie die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Zusammen genommen bilden diese Aspekte die wesentlichen Treiber der Konvergenz zwischen Ost und West. Sie sind zugleich die relevanten Gestaltungsdimensionen einer effektiven Wirtschafts- und Industriepolitik.

Die Darstellung gliedert sich im Folgenden in fünf Abschnitte:

Abschnitt 2 zieht eine Bilanz des Aufbaus Ost in den letzten 20 Jahren und zeigt noch bestehende Entwicklungsbedarfe auf. Im Ergebnis wird deutlich, dass die Neuen Länder sich in vielen Bereichen gut entwickelt haben, es aber gleichwohl noch einen deutlichen Handlungsbedarf gibt, um tatsächlich vergleichbare Lebenschancen in Ost und West zu schaffen. An den „Aufbau Ost“ muss sich daher ein Konzept „Zukunft Ost“ anschließen, in dessen Rahmen wirkungsvolle Instrumente für die Gestaltung der wirtschaftlichen Zukunft in Bund und Ländern geschaffen werden.

Abschnitt 3 richtet einen stärker differenzierenden Blick auf die Neuen Länder und zeigt, dass – bei allen vorhandenen Gemeinsamkeiten – eine pauschale Betrachtung der Neuen Länder nicht zielführend ist, sondern deutliche Unterschiede zwischen den Ländern existieren. Regionalstruktur, Wirtschaftsstruktur, Innovationssysteme und Finanzsituation sind sehr heterogen. Daraus lassen sich Chancen zu einer stärkeren Profilbildung der Neuen Länder ableiten, die wiederum Wege für die Aufholprozesse der einzelnen Länder weisen und den Rahmen für eine länderspezifische Wirtschaftspolitik bilden.

Abschnitt 4 zeigt exemplarisch Strategien für den Aufbau leistungsfähiger Wirtschafts-, Bildungs- und Innovationsstrukturen aus besonders erfolgreichen Bundesländern und leitet daraus Elemente eines Zielbilds für eine Wirtschafts- und Industriepolitik für die Neuen Länder ab.

Abschnitt 5 formuliert konkrete Maßnahmenansätze für die Neuen Länder insgesamt, aber auch speziell für Thüringen, um eine wirkungsvolle Industrie- und Wirtschaftspolitik ins Werk zu setzen.

Abschnitt 6 wagt einen Ausblick auf eine Zukunft Ost, in der die heute bestehende Kapitallücke zum Westen bis 2030 geschlossen ist und vergleichbar starke Wirtschafts-, Innovations- und Bildungsstrukturen geschaffen sind – und leitet daraus zurückblickend die übergreifenden Anforderungen an Investitions- und Transferleistungen in den nächsten zwei Dekaden ab.

Anmerkung: Im Folgenden sind, wenn von den Neuen Ländern gesprochen wird, die fünf Flächenländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen gemeint. Berlin hat in vielerlei Hinsicht eine Sonderrolle und wirkt verzerrend in der übergreifenden Betrachtung. Daher ist Berlin – sofern nicht anders vermerkt – aus der Betrachtung ausgeklammert.

2. 22 Jahre Aufbau Ost – Mission erfüllt?

In Kürze: In der Bilanz des Aufbaus Ost der letzten 20 Jahren wird deutlich, dass die Neuen Länder sich in vielen Bereichen gut entwickelt haben, es aber gleichwohl noch einen deutlichen Handlungsbedarf gibt, um tatsächlich vergleichbare Lebenschancen in Ost und West zu schaffen. Insbesondere müssen die Lücke in der Kapitalausstattung der Wirtschaft geschlossen und die Leistungsfähigkeit der Innovationssysteme verbessert werden. Demografie und sich reduzierende Fördervolumina bilden weitere Herausforderungen. An den „Aufbau Ost“ muss sich daher ein Konzept „Zukunft Ost“ anschließen, in dessen Rahmen wirkungsvolle Instrumente für die Gestaltung der wirtschaftlichen Zukunft in Bund und Ländern geschaffen werden.

Fast 22 Jahre nach der Deutschen Einheit sind die Neuen Länder auf vielen Feldern gut vorangekommen. Eine Vielzahl von Unternehmen, die nach der Wende entstanden sind, hat sich auf den Märkten etabliert. Ihre Produkte sind zunehmend auch international gefragt. Bei der Erwerbstätigenquote liegen die ostdeutschen Länder im Durchschnitt mit knapp 72 Prozent fast auf Westniveau, teilweise wird der westdeutsche Durchschnitt – wie in Thüringen – sogar übertroffen.

Am augenfälligsten ist die positive Entwicklung für viele Beobachter an der öffentlichen Infrastruktur ablesbar. In der ersten gesamtdeutschen Dekade gab es einen beispiellosen Aufbau, dessen Ausmaß von keiner anderen Transformationsökonomie erreicht wurde. Auch wenn die Infrastruktur nach der Jahrtausendwende mit deutlich abnehmendem Tempo ausgebaut wurde, ist das Ergebnis heute beeindruckend: Daher gehen die meisten Experten davon aus, dass die öffentliche Infrastruktur im Osten heute als Basis für gewerbliche Investitionen und wirtschaftliches Wachstum ausreichend ist. Nur vereinzelt zeigen sich noch Lücken: Für Thüringen wird etwa die Fertigstellung des Bahndrehkreuzes Erfurt mit der schnelleren Verbindung nach Bayern und nach Berlin im Jahr 2017 bedeutsam sein.

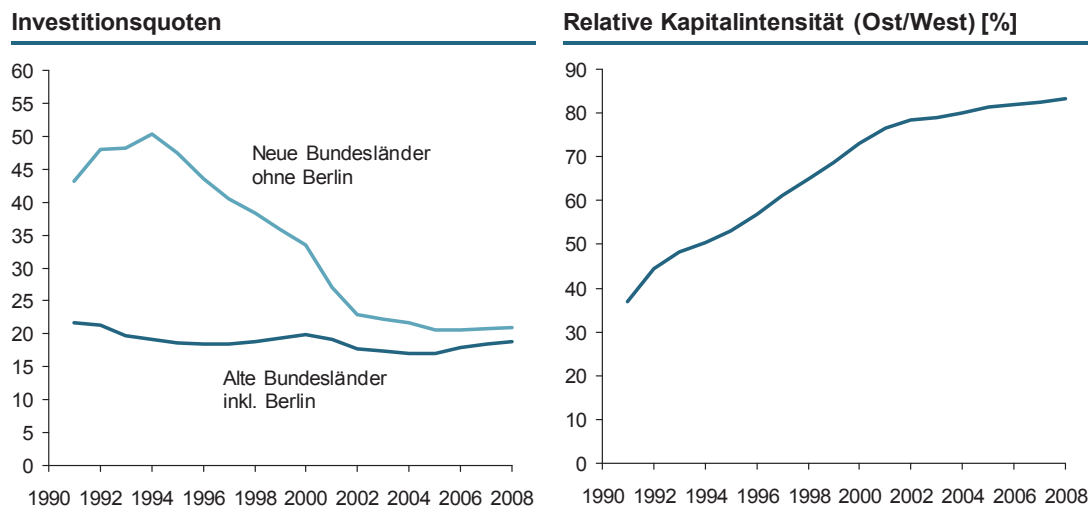
Ein stärker differenziertes Bild zeigt sich – wie im Folgenden dargestellt – in den Bereichen Investitionen und Kapitalstock der Wirtschaft, im Bereich der Innovationssysteme, bei den Lebenschancen der Menschen, speziell dem Arbeitsmarkt und beim Thema Demographie. Nach vorne gerichtet stellt sich im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte die Frage, wie der weitere Aufholprozess finanziert werden kann.

Rasante Transformation der Wirtschaft – Kapitallücke bleibt

Die Transformation der DDR-Wirtschaft hin zu einer international wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft verlief dynamisch. Dies lässt sich an der Entwicklung der Kapitalintensität im West-Ost-Vergleich zeigen, die den Wert des Kapitalstocks je Erwerbstätigen misst und der sich durch Investitionen erhöht.

Insbesondere die erste Dekade nach der Wende war von sehr hohen Investitionen und einem raschen Aufbau des Kapitalstocks gekennzeichnet. Bei der Wiedervereinigung lag die Kapitalintensität der ostdeutschen Wirtschaft (ohne Berlin) bei etwa einem Drittel des Westniveaus. Im Jahr 1995 lag sie schon etwa bei der Hälfte, 2000 bereits bei drei Viertel des Westniveaus. Im Jahr 2005 war der Osten bei gut 80 Prozent angelangt (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Investitionsquoten¹⁾ und relative Kapitalintensität²⁾



1) Investitionen als Anteil am BIP. Hellblau: Neue Bundesländer (ohne Berlin). Dunkelblau: Alte Bundesländer (mit Berlin)

2) Kapitalstock je Erwerbstätigen der Neuen Bundesländer (ohne Berlin) relativ zu den alten Bundesländern (mit Berlin)

Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

Ähnlich wie die Kapitalausstattung entwickelte sich die Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde, die die Produktivität der Volkswirtschaft zum Ausdruck bringt. Der Osten hat hier 2011 etwa 70 Prozent des Westniveaus erreicht.

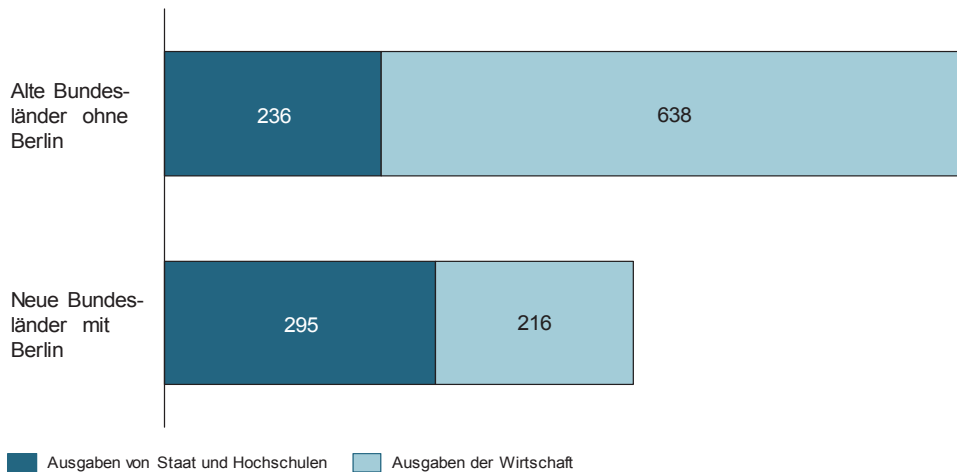
Augenfällig ist allerdings ebenso – und auch dies zeigt Abbildung 1 – die deutliche **Verlangsamung des Aufholprozesses** der Neuen Länder gegenüber den alten. Die Investitionsquote liegt nur noch gut einen Prozentpunkt über dem Westniveau. In den letzten Jahren ist die wirtschaftliche Entwicklung praktisch parallel verlaufen. Die bestehende Kapitallücke des Ostens ist mit etwa 20 Prozent weiterhin erheblich. Ohne neue Investitionsimpulse stellt sich angesichts der rasch schrumpfenden Förderung von Bund und EU die Frage, ob die Lücke überhaupt noch in absehbaren Zeiträumen geschlossen werden kann. Insbesondere die Unternehmensstruktur in Ostdeutschland ist noch immer zu kleinteilig, um mit den vorhandenen staatlichen Anreizen weiteres Kapital in ausreichender Menge und Qualität anzuziehen und somit in naher Zukunft einen selbsttragenden Angleichungsprozess in Gang zu bringen.

Damit riskieren die neuen Bundesländer auch einen (weiteren) Talentschwund (Brain-Drain) in den Westen. Während Kapital häufig Arbeitsplätze mit geringem Qualifikationsniveau ersetzt, ist es bei der Hochqualifikation anders: Hohe Kapitalintensität und Hochqualifikation bedingen sich gegenseitig, fehlt der eine Faktor (Kapital), wandert der andere Faktor (Fachkräfte) ab und umgekehrt.

Innovationskraft Ost – Licht und Schatten

Für langfristiges Wachstum sind die Innovationssysteme einer der wichtigsten Treiber. Die öffentliche Hand hat dies in den Neuen Ländern erkannt und aktiv gegensteuert – aktuell investiert sie im Schnitt sogar etwas mehr pro Einwohner in Forschung und Entwicklung, als dies in den Westländern der Fall ist. Problematisch ist allerdings, dass die Verzahnung mit der vergleichsweise kleinteiligen Privatwirtschaft ausbaufähig ist. Denn auf der Unternehmensseite liegen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung der Wirtschaft in den Neuen Ländern (mit Berlin) nach wie vor je Einwohner nur bei gut einem Drittel des Westniveaus (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Öffentliche und private Ausgaben für Forschung und Entwicklung 2009 pro Einwohner (in EUR)



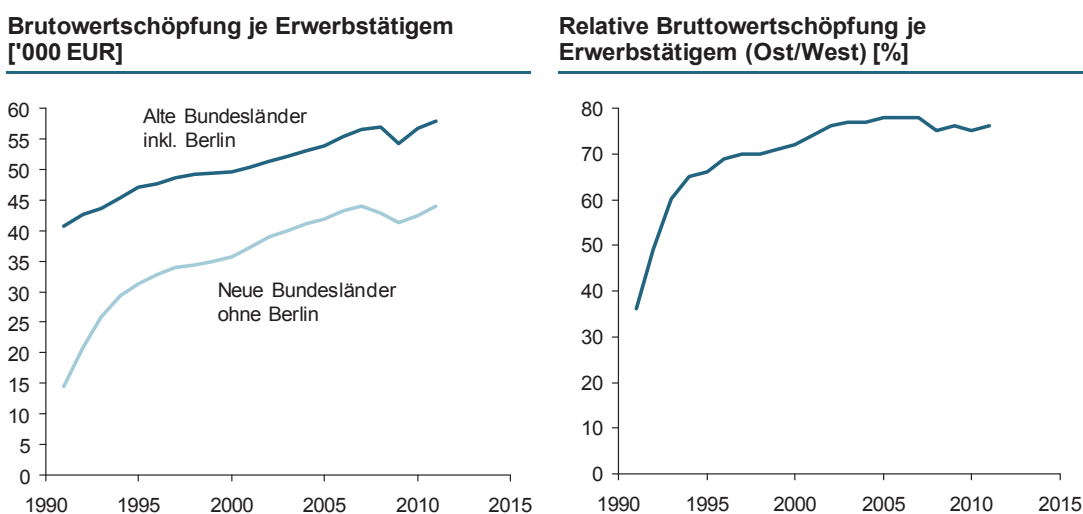
Quelle: Bundesbericht Forschung und Innovation 2012

Der Vergleich mit besonders erfolgreichen Westländern macht die Unterschiede noch deutlicher: Baden-Württembergische Unternehmen geben im Verhältnis zum regionalen BIP beispielsweise mehr als zehnmal so viel für Forschung und Entwicklung aus als Brandenburg und etwa dreimal so viel wie das in dieser Hinsicht stärkste Neue Bundesland Sachsen.

Wirtschaftliche Konvergenz – Geht uns die Puste aus?

Die Lebenschancen der Menschen haben sich im Osten positiv entwickelt. Anfangs wuchs der Kapitalstock dank massiver Investitionen rasant. Leistungsfähige Unternehmen mit neuen Arbeitsplätzen entstanden. Analog ist die Produktivität in den Neuen Ländern, gemessen an der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem, in der ersten Dekade nach der Deutschen Einheit schnell auf ca. drei Viertel der West-Produktivität gestiegen und hat dann 2005 78% des Westniveaus erreicht. Seitdem stagniert allerdings der Angleichungsprozess (siehe Abbildung 3). Nach einer im Juli 2012 veröffentlichten Neuberechnung des Bruttoinlandsproduktes liegt das Angleichungsniveau sogar noch deutlich niedriger. Beim BIP je Einwohner führt die Datenrevision für 2010 beispielsweise zu einer Korrektur des Angleichungsniveaus von 69,7 auf 66,7 Prozent.

Abbildung 3: Entwicklung der Produktivität (gemessen an der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem) in EUR und Relation der Produktivität (Ost/West) in %



Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder

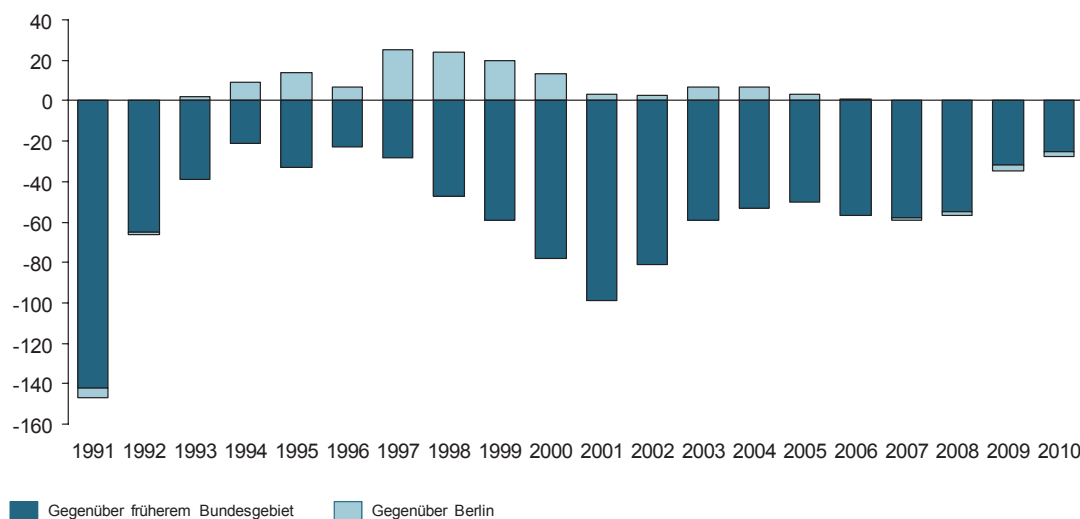
Auch auf dem Arbeitsmarkt ist der Angleichungsprozess bis heute nicht abgeschlossen. Durch den Zusammenbruch der maroden DDR-Betriebe stieg die Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren im Osten schnell bis auf etwa 18 Prozent im Jahr 1997 und verharrte dann fast eine Dekade auf diesem hohen Niveau. Seit 2005 sinkt die Arbeitslosigkeit in den Neuen Ländern jedoch stetig und deutlich und beträgt aktuell bei weiter abnehmender Tendenz noch gut 10 Prozent – im Vergleich zu etwa 6 Prozent im Westen. Beispielhaft für die positive Entwicklung in den vergangenen Jahren steht Thüringen. Hier liegt die Arbeitslosenquote derzeit bei 8 Prozent und damit auf dem Niveau Nordrhein-Westfalens.

Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spiegelt sich aber bis jetzt nur begrenzt in den **Einkommen**. Zwar sind die Ausbildungssysteme inzwischen vergleichbar in Ost und West – der Marktwert des erworbenen Wissens ist jedoch im Westen nach wie vor höher. Dies führt sowohl zu einer Abwanderung ausgebildeter Fachkräfte wie auch zu einem weiter ungleichen Aufbau von Vermögen. Trotz des progressiven Einkommensteuersystems und der Sozialtransfers **liegen die verfügbaren Einkommen pro Kopf in Ostdeutschland bei nur rund 80 Prozent des westdeutschen Durchschnittsniveaus**. Was noch schwerer wiegt: In den letzten Jahren ist kaum mehr eine Aufholttendenz zu beobachten. Diese Einkommenslücke und die nach wie vor große - und sich in den letzten Jahren eher weiter öffnende - Kluft zwischen den Vermögen in Ost und West machen deutlich, dass die Lebensverhältnisse in den Neuen Ländern bei Weitem noch nicht gleichwertig sind.

Abwanderungstrend gebrochen – Dennoch massive demographische Herausforderungen

Sowohl unmittelbar nach der Wiedervereinigung als auch in der Dekade extrem hoher Arbeitslosigkeit nach 1997 war die Abwanderung aus dem Osten hoch, vor allem bei jüngeren Menschen und insbesondere bei jungen Frauen. Mit der nachhaltigen Arbeitsmarkterholung fällt der Wanderungssaldo aber seit 2008. Auch Westdeutsche erkennen zunehmend die Attraktivität vieler Ostregionen. Ein positiver Binnenwanderungssaldo des Ostens ist in wenigen Jahren möglich. Sachsen nähert sich diesem Ziel bereits an.

Abbildung 4: Binnenwanderungssaldo der Neuen Länder seit 1991 (in '000)



Quelle: Statistisches Bundesamt

Die demografische Entwicklung bleibt eine Herausforderung für die Neuen Länder. Außerhalb der Ballungszentren wird die Bevölkerung in den nächsten 20 Jahren zurückgehen. Damit sinkt die Zahl der Erwerbspersonen weiter – schon zwischen 2005 und 2010 ist diese in den Neuen Ländern (ohne Berlin) um 3,6% gesunken. In der Prognose bis 2050 geht das Statistische Bundesamt davon aus, dass der Anteil der prinzipiell Erwerbsfähigen, d.h. der 15 bis 64-Jährigen, an der ostdeutschen Bevölkerung (mit Berlin) von 66% im Jahr 2010 auf nur noch knapp 53% im Jahr 2050 sinken wird – mit entsprechenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt: In Thüringen zum Beispiel geht man davon aus, dass bis 2020 ein Bedarf von mindestens

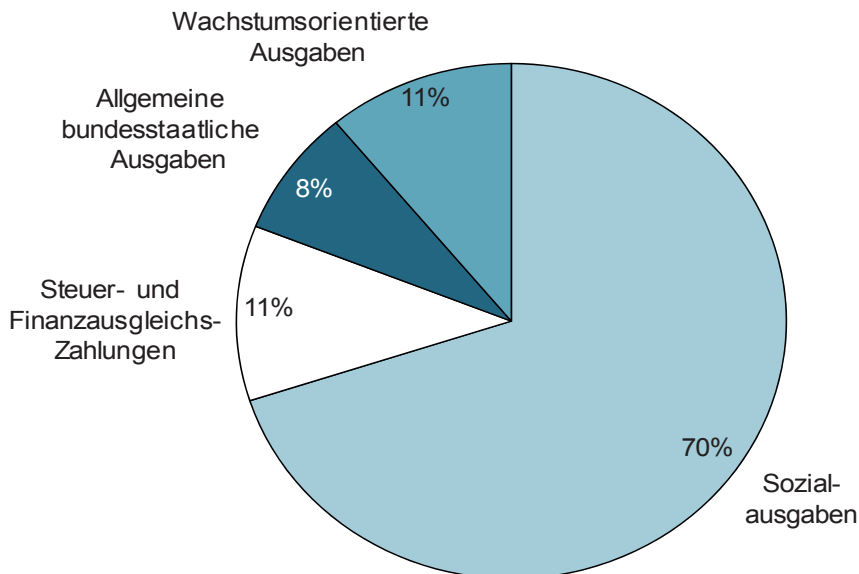
200.000 Fachkräften gedeckt werden muss. Allein rund 180.000 Menschen werden altersbedingt aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Zwei Jahrzehnte West-Ost-Transfers – Erfolgsgeschichte des Sozialstaats, ostspezifische und investive Transfers deutlich kleiner

Der Aufbau Ost hat den Einsatz gewaltiger finanzieller Ressourcen erfordert. Bis heute wurden in Ostdeutschland (inkl. Berlin) über 3 Billionen Euro verausgabt. In der öffentlichen Debatte werden immer wieder Zahlen in den Raum gestellt, die belegen sollen, dass schon (mehr als) genug Transfergelder in den Osten geflossen seien. Oft wird dabei suggeriert, bei diesen Mitteln handele es sich in Gänze um spezifische Aufbauhilfen der alten für die Neuen Länder. Eine nähere Analyse relativiert diesen Eindruck.

Schon auf den ersten Blick ist ersichtlich, dass ein Großteil der Ausgaben über die Sozialsysteme getätigt wurde – mit einem hohen Anteil der Rentenversicherung – und damit überwiegend in den privaten Konsum geflossen ist. Im Jahr 2010 mit etwa 170 Mrd. Euro **Bruttogesamtausgaben** in Ostdeutschland waren beispielsweise etwa 70% der Geldflüsse sozialpolitisch motiviert (Abbildung 5). Die wachstumsorientierten Ausgaben lagen dagegen bei nur etwa 10%. Daneben wurden noch allgemeine bundesstaatliche Aufgaben sowie Steuer- und Finanzausgleichszahlungen (mit je etwa 10%) finanziert.

Abbildung 5: Aufschlüsselung Bruttogesamtausgaben in Ostdeutschland 2010



Quelle: Kloß M., R. Lehmann, J. Ragnitz und G. Untiedt (2012), Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder, ifo Dresden Studien Nr. 63

Um einen Eindruck von den Nettotransfers von West nach Ost zu gewinnen, ist zunächst festzuhalten, dass der Bund und die Sozialversicherungen in Ostdeutschland nicht nur Ausgaben tätigen, sondern auch Einnahmen generieren. Die Saldierung dieser Einnahmen und Ausgaben ergibt in der Summe der Jahre 1991 bis 2010 Nettotransfers von etwa 1,4 Billionen Euro. Dies entspricht einem durchschnittlichen Nettotransfer von etwa 70 Milliarden Euro pro Jahr.

Um schließlich ostspezifische Transfers zu berechnen ist u.a. zu berücksichtigen, dass die Sozialtransfers keine spezifische Begünstigung der neuen Länder darstellen, sondern weitgehend auf bundesweit geltenden Regelungen basieren, die eine Umverteilung nach sich ziehen, ohne dass die geografische Lage eine Rolle spielt. Darüber hinaus sind beispielsweise auch Geldströme abzuziehen, die der Erfüllung allgemeiner bundesstaatlicher Aufgaben dienen, wie zum Beispiel Ausgaben für die Ministerialverwaltung, für nachgelagerte Bundesbehörden oder für Verteidigung. Im Ergebnis einer detaillierteren Analyse machen die dem Aufbau direkt zurechenbaren „ostspezifischen“ Leistungen im Betrachtungszeitraum nur ungefähr 265 Mrd. Euro aus – d.h. ca. 13 Mrd. Euro pro Jahr und also lediglich knapp 20% der gesamten Nettotransfer-Summe.

Was außerdem zu beachten ist: Von 1990 bis heute hat eine Binnenwanderung von Ost nach West von im Saldo etwa einer Million Menschen stattgefunden. Im Durchschnitt waren dies jüngere Menschen, und aktuell wandern vor allem besser Qualifizierte in den Westen ab. Als Fachkräfte fehlen sie dem Osten und erhöhen auf der anderen Seite die Steuer- und Kaufkraft der Westländer. Konservativ angesetzt beträgt das Steueraufkommen, das von diesen Menschen im Westen erwirtschaftet wird, 5 Mrd. Euro pro Jahr an. Einschließlich aller Abgaben können bis zu 10 Mrd. Euro pro Jahr angesetzt werden.

In der Diskussion um die zukünftigen Finanzströme zwischen den Ländern ist daher eine differenzierende und ausgewogene Betrachtung notwendig, die die tatsächlichen Transfers und ihre gegenläufigen Effekte berücksichtigt.

Fiskalischer Handlungsspielraum in den Neuen Ländern schrumpft

Der Solidarpakt II sieht vor, dass die neuen Länder bis zum Jahr 2019 besondere Unterstützung durch den Bund erhalten. Dies gibt den Neuen Ländern heute noch Spielräume zur Gestaltung der eigenen Entwicklung. Allerdings sind diese Leistungen degressiv ausgestaltet. Bis Ende 2011, also nach knapp der Hälfte der Laufzeit des Solidarpakt II, wurden bereits ca. zwei Drittel der vorgesehenen Mittel ausgegeben. Die Investitionszulage läuft nach heutigem Stand 2013 aus. Auch die bisher noch für weite Teile Ostdeutschlands verfügbaren EU-Fördermittel werden sich durch die Anpassung der Förderkriterien und Fördergebiete in den kommenden Jahren deutlich reduzieren. Ebenso werden die beihilferechtlich zulässigen Fördermöglichkeiten erheblich eingeschränkt werden. Die ostdeutschen Länder sehen sich unter den beschlossenen Rahmenbedingungen bereits jetzt – und erst recht in den kommenden Jahren und noch stärker ab 2020 – geringeren finanziellen Handlungsspielräumen gegenüber.

Die Konsequenz: An den „Aufbau Ost“ muss sich eine neue Konzeption für die „Zukunft Ost“ anschließen

Wie gezeigt, sind die Perspektiven der neuen Bundesländer unter den aktuellen Rahmenbedingungen gemischt. Die Schuldenbremse, der 2019 auslaufende Solidarpakt II und die prognostizierte demografische Entwicklung engen Handlungsspielräume der Länder und Gemeinden zunehmend ein. In den vergangenen 22 Jahren wurde viel erreicht, die aktuelle Wirtschaftskraft reicht aber noch nicht aus, um einheitliche Lebensverhältnisse zu gewährleisten oder einen selbsttragenden Aufholprozess in Gang zu halten.

22 Jahre Aufbau Ost unterstreichen die Notwendigkeit und den Erfolg einer investiven Förderung strukturschwacher Regionen. Dies ist ein – gerade mit Blick auf die Ausgestaltung der zukünftigen Regionalpolitik in Deutschland – nach Auslaufen des Solidarpakt II wichtiges Ergebnis. Für die Neuen Bundesländer gilt es, die Voraussetzungen für einen weiteren Aufholprozess zu schaffen. Es bedarf neuer Impulse durch eine Konzeption „Zukunft Ost“ als Basis einer leistungsfähigen Wirtschafts- und Industriepolitik, die den Aufholprozess beschleunigt und mittelfristig abschließt. Im Sinne des föderalen Systems gilt es, regionale Besonderheiten und die wirtschaftlichen Profile der Länder zu berücksichtigen und die jeweiligen Stärken zu nutzen.

3. „Die“ Neuen Länder: Vielfalt nach der Einheit – Eigenständige Profile sind gefragt

In Kürze: Dieser Abschnitt richtet einen stärker differenzierenden Blick auf die Neuen Länder und zeigt, dass – bei allen vorhandenen Gemeinsamkeiten – eine pauschale Betrachtung der Neuen Länder nicht zielführend ist, sondern deutliche Unterschiede zwischen den Ländern existieren. Regionalstruktur, Wirtschaftsstruktur, Innovationssysteme und Finanzsituation sind sehr heterogen. Daraus lassen sich Chancen zu einer stärkeren Profilbildung der Neuen Länder ableiten, die wiederum Wege für die Aufholprozesse der einzelnen Länder weisen und den Rahmen für eine länderspezifische Wirtschaftspolitik bilden.

Ein Aufbruch in die „Zukunft Ost“ muss auf gegebenen Stärken aufbauen. Einige dieser Stärken und positiven Trends wurden für die Neuen Länder schon im vorherigen Abschnitt dargestellt.

Die Neuen Länder werden in der öffentlichen Diskussion oft als einheitliches Gebiet betrachtet. Dies ist insofern richtig, als sie durch eine gemeinsame Entstehungsgeschichte und einen ähnlichen Transformationsprozess verbunden sind. Ein genauerer Blick aber zeigt: Die Neuen Länder unterscheiden sich in hohem Maße, was ihre heutige Situation und ihre spezifischen Herausforderungen betrifft.

Eine Strategie „Zukunft Ost“ muss für alle Länder einen Handlungsrahmen und die finanziellen Möglichkeiten schaffen, mittels derer dann länderspezifische Programme erarbeitet und umgesetzt werden. Für die Erarbeitung dieser spezifischen Programme ist es notwendig, die Unterschiede zwischen den Neuen Ländern zu verstehen und ihre jeweiligen Stärken herauszuarbeiten, die heute schon Ansätze zu einer Profilbildung darstellen.

Differenzierung bereits weit fortgeschritten

Die Unterschiede zwischen den Neuen Ländern können an den folgenden Aspekten veranschaulicht werden:

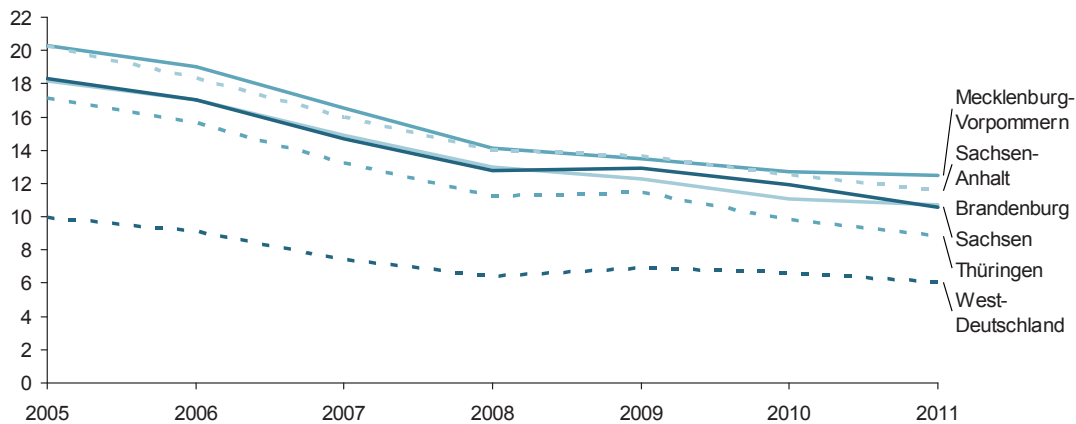
Regionalstruktur und Demographie

Der Osten Deutschlands ist sehr unterschiedlich räumlich verdichtet: Die südlichen Länder sowie das Berliner Umland kommen auf bis zu 225 Einwohner pro Quadratkilometer (Sachsen), während in Mecklenburg-Vorpommern nur rund 70 Menschen auf einem Quadratkilometer leben (Thüringen: 140). Auch in den Prognosen über die Bevölkerungsentwicklung zeigen sich klare Unterschiede zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen den Regionen bzw. Kreisen. Die meisten städtisch geprägten Kreise und Agglomerationsräume bleiben in der projizierten demographischen Entwicklung bis 2030 mehr oder weniger stabil oder wachsen sogar, während die Bevölkerung auf dem Land weiter zurückgehen wird. Dies übersetzt sich auf die Ebene der Bundesländer so, dass zum Beispiel Brandenburg stark von der positiven demographischen Strahlkraft Berlins profitiert und daher im optimistischen Bevölkerungs-Szenario des Statistischen Bundesamt bis 2030 mit 8 % nur halb so viele Einwohner verlieren wird wie zum Beispiel Sachsen-Anhalt, wo ein Rückgang von 18 % vorausgesagt wird (Thüringen: 16 %).

Arbeitsmarkt und Fachkräfte

In Ostdeutschland sind die Arbeitslosenquoten seit 2005 und auch trotz der Finanzkrise deutlich gesunken. Hier zeigen fast alle Neuen Länder einen ähnlichen Verlauf (siehe Abbildung 6). 2011 hat Thüringen mit 8,8 % die geringste, Mecklenburg-Vorpommern mit 12,5 % die höchste Arbeitslosenquote. Im Vergleich zu Westdeutschland mit 6,0 % ist allerdings immer noch ein deutlicher Abstand zu erkennen. Was überdies zu beachten ist und den Rückgang der Arbeitslosenquoten beeinflusst hat: Die Zahl der Erwerbstätigen ist seit 2005 in den Neuen Ländern um 3,6% zurück gegangen, während sie im Westen um 6% gestiegen ist

Abbildung 6: Entwicklung der Arbeitslosenquoten 2005-2011 in den Neuen Ländern im Vergleich zu Westdeutschland



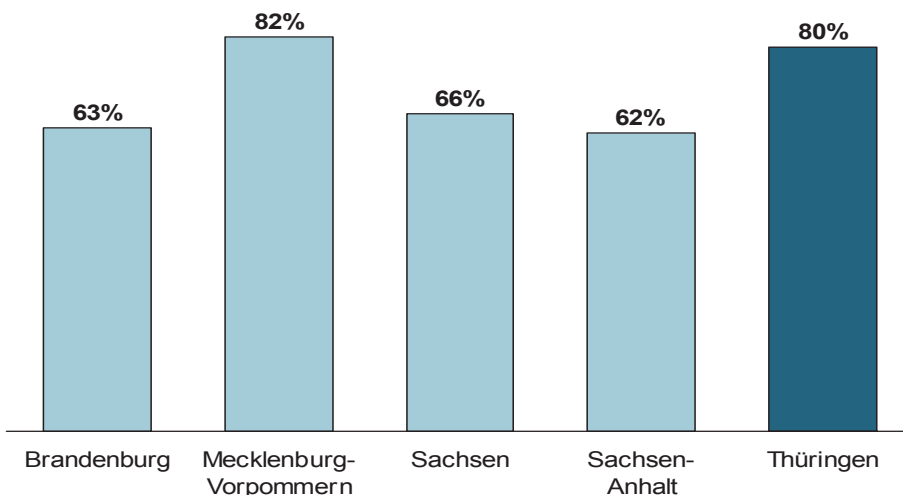
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Wirtschaftsstruktur

Auf den ersten Blick sind die Unterschiede in der Wirtschaftsleistung der Neuen Länder gering. So unterscheidet sich zwar die Wirtschaftsleistung gemessen an der Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen mit zwischen 42.000 und 46.000 Euro in den Neuen Ländern wenig. Dahinter stecken jedoch sehr unterschiedliche Strukturen:

Insbesondere in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern ist die Wirtschaftsstruktur kleinteilig – Vier Fünftel aller Umsätze im verarbeitenden Gewerbe werden von Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern erzielt; in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind es etwa zwei Drittel (siehe Abbildung 7).

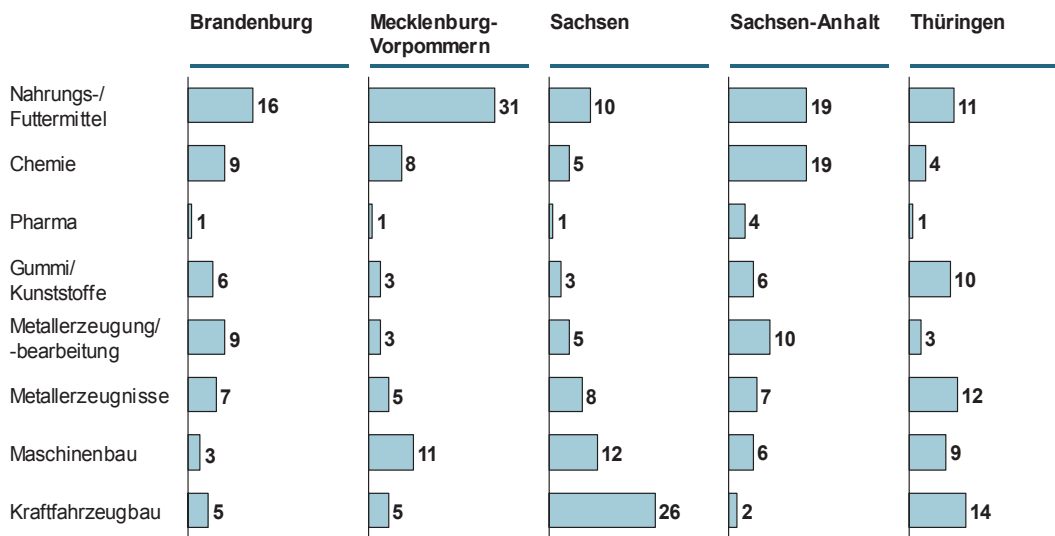
Abbildung 7: Anteil von Kleinen und Mittleren Unternehmen (<500 Mitarbeiter) am Umsatz im verarbeitenden Gewerbe 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt

Auch die Branchenschwerpunkte im verarbeitenden Gewerbe sind je nach Land sehr unterschiedlich: Hat die Chemie- und Pharmabranche in Ostdeutschland ihre Schwerpunkte in Sachsen-Anhalt, ist die Metallverarbeitung schwerpunktmäßig in Sachsen und Sachsen-Anhalt, der Maschinenbau vor allem in Sachsen und Thüringen, der Fahrzeugbau in Sachsen und das Feld Elektronik/Optik vorrangig in Sachsen und Thüringen vertreten (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8: Anteile wichtiger Branchen am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes in den einzelnen Neuen Ländern 2011 [%]



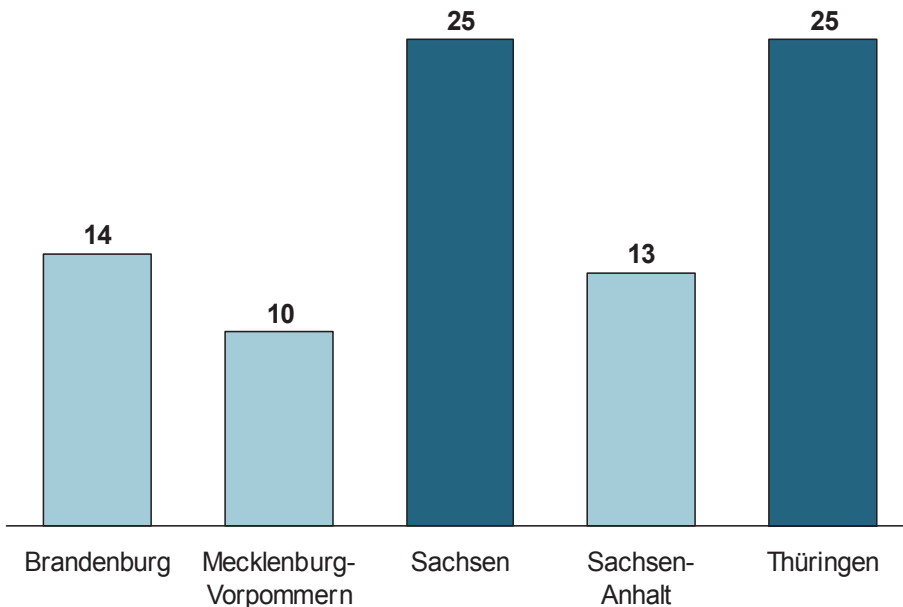
Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter

Innovation

Analoge Differenzierungen zeigen sich im Feld der Innovation – einer der wichtigsten mittel- bis langfristigen Treiber für das Wirtschaftswachstum. Zunächst einmal wird in Ostdeutschland sehr unterschiedlich in Forschung und Entwicklung investiert. Seitens der öffentlichen Hand schwanken die Ausgaben zwischen 0,9 % des Bruttoinlandsprodukts in Sachsen-Anhalt und 1,5 % in Sachsen. Auch der Besitz mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen ist unterschiedlich. So hat es Sachsen geschafft, fast alle Fraunhofer-Institute der Neuen Länder in Dresden anzusiedeln. Dies bringt die Gesamtzahl der in Sachsen ansässigen Institute der großen Verbünde (Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft, Leibniz-Gemeinschaft) auf 25, während Thüringen mit lediglich 11 Instituten die geringste Ausstattung besitzt. .

Auf der Unternehmensseite zeigt sich die Diversität der Innovationsausgaben in der Spanne zwischen Brandenburg (1,4 % des Umsatzes) und Sachsen (5,2 %), Thüringen liegt mit 4 % eher am oberen Ende. Auch die Innovationsergebnisse unterscheiden sich deutlich: Brandenburgische Unternehmen erzielen rund 9 % ihres Umsatzes mit Produktneuheiten, während diese in Sachsen für über 30 % des Umsatzes verantwortlich sind. Sachsen liegt ebenso bei den Patentanmeldungen in Führung. Thüringen liegt hier auf Augenhöhe, die anderen Länder jedoch folgen erst mit deutlichem Abstand. Doch selbst Sachsen und Thüringen erreichen damit nur etwa rund 20 % der Patentintensität Baden-Württembergs (siehe Abbildung 9).

Abbildung 9: Patente pro 100.000 Einwohner in den Neuen Ländern



Quelle: Deutsches Patent- und Markenamt

Internationalität

Die Unterschiede zwischen den Neuen Ländern können auch anhand der ausländischen Direktinvestitionen demonstriert werden. 2003 bis 2010 wurden für Thüringen etwa 25 Projekte pro Million Einwohner gewonnen, in Brandenburg hingegen waren es 58. Klare Differenzierungen zeigen auch die Exportquoten. Für Mecklenburg-Vorpommern machten Exporte 2010 etwa 17 % des Bruttoinlandsproduktes aus, für Sachsen immerhin 26 %. Mit 22 % liegt Thüringen im Mittelfeld und kommt wie alle Neuen Länder nicht an den Bundesschnitt von rund 31 % heran, während der Wert in einem Land wie Baden-Württemberg mit 43 % noch weitaus höher liegt.

Wahrgenommene Attraktivität der Neuen Länder

Ähnliche Verschiedenheiten weisen die Neuen Länder in ihrer öffentlichen Wahrnehmung auf. So geben 2010 in einer GfK-Umfrage gefragt nach dem Bundesland, in das sie am ehesten umziehen würden, 5,3% Mecklenburg-Vorpommern als Antwort an. Am anderen Ende der Skala liegt Sachsen-Anhalt mit 0,9 %. Thüringen wird von 2,9 % der Befragten präferiert.

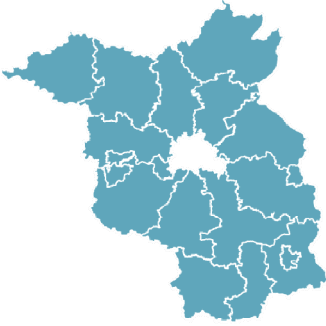

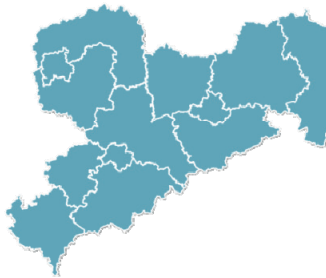
Öffentliche Finanzen


Die finanziellen Spielräume gestalten sich für die einzelnen Länder ebenfalls uneinheitlich. Sachsen-Anhalt hat bis 2020 einen Konsolidierungsbedarf von fast 20% der laufenden Primärausgaben. Thüringen steht mit 19% vor ähnlichen Herausforderungen, wobei Sachsen mit einem Konsolidierungsbedarf von 5% vergleichsweise geringen Anpassungsbedarf hat.

Diese schlaglichtartige Analyse macht deutlich, dass die Neuen Bundesländer alles andere als ein homogener Wirtschaftsraum sind. Aus ihren Stärken und Schwächen ergeben sich für die Länder Chancen, klarere Schwerpunkte auszubilden und ein stärker wahrnehmbares Profil zu schaffen. Dies kann die nationale und internationale Sichtbarkeit erhöhen, das Interesse möglicher Investoren steigern und eine dynamischere Wirtschaftsentwicklung ermöglichen.

Stärkere Profilbildung möglich

Auf dem Weg zur Schärfung des eigenen Profils können die Länder auf ihren Stärken aufbauen. Die folgenden Kurzprofile geben einen Eindruck davon.

 <p><u>Branchenstärken:</u> Papier, Holz, Ernährung, Metall, Energie, Biotechnologie, Dienstleistungen im Wohnungs- und Grundstückswesen</p>	<p>Brandenburg – Starkes Doppel mit Berlin</p> <p>Für Brandenburg ist vor allem der Gürtel um Berlin in positiver Weise prägend, keine andere Region Ostdeutschlands hat beispielsweise eine so positive Bevölkerungsprognose. Die entlegeneren Gebiete stehen vor großen demographischen und damit auch wirtschaftlichen Herausforderungen.</p> <p>Brandenburg punktet bei ausländischen Investoren durch eine kluge Vermarktung seiner attraktiven Lage rund um den Innovations- und Fachkräftemagneten Berlin. Die Einwohner können sich über die größten verfügbaren Einkommen innerhalb der Neuen Länder freuen, was nicht zuletzt auch auf die zweitstärkste Kapitalintensität je Erwerbstätigen und eine hohe Produktivität zurückzuführen ist.</p>
 <p><u>Branchenstärken:</u> Ernährung, Schiffsbau und maritime Industrien, Holz, Tourismus, Gesundheit, wissenschaftliche und technische Dienstleistungen</p>	<p>Mecklenburg-Vorpommern – Naturgebundene Wirtschaft</p> <p>Die Küstenlage und eine dünne Besiedelung sind Charakteristika von Mecklenburg-Vorpommern. Innerhalb des Landes gibt es zudem einen ausgeprägten Ost-West-Gegensatz. Das Land profitiert von einer sehr positiven öffentlichen Wahrnehmung, was sich beispielsweise in Umfragen oder den Tourismuszahlen niederschlägt. Die zahlreichen Inseln, Strände und Seen tragen das ihre dazu bei. Dies sind auch günstige Voraussetzungen für andere Wirtschaftszweige: Kein anderes Land hat zum Beispiel einen so hohen Anteil von erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung. Beachtlich ist weiterhin die führende Position des Landes bei der Existenzgründerintensität je Erwerbstätigen in 2011.</p>
 <p><u>Branchenstärken:</u> Fahrzeugbau, Maschinenbau, Elektrotechnik, Optik, IKT-Dienstleistungen</p>	<p>Sachsen – Starke Agglomerationen und Hightech-Kerne</p> <p>Sachsen verfügt aus einer langen Tradition über verschiedene Industriezentren und mit Dresden, Leipzig und Chemnitz als einziges Neues Bundesland über große Ballungszentren. Daher ist Sachsen auch gut an Flughäfen angebunden.</p> <p>Die Gewerbesteuerhebesätze sollen die höchsten im Osten Deutschlands sein, doch der sehr hohen Innovationsleistung der Unternehmen, zum Beispiel in Form von Patenten, tut dies keinen Abbruch. Einzigartig in den Neuen Ländern ist die große Ausstattung mit außeruniversitären Forschungsinstituten. Dank seines soliden Staatshaushaltes ist Sachsen auch investiv handlungsfähig.</p>

 <p>Branchenstärken: Chemie, Pharma, Metall, sonstiger Fahrzeugbau, Landwirtschaft und Nahrungsmittel</p>	<p>Sachsen-Anhalt – Labor der Lebenswissenschaften</p> <p>In Sachsen-Anhalt finden sich stärkere räumliche Verdichtungen vor allem im Süden des Landes, wo Halle gemeinsam mit Leipzig eine Schwerpunktregion bildet. Die ehemaligen DDR-Industrieschwerpunkte in Landwirtschaft und Chemie spielen auch heute noch eine wichtige Rolle. Höchster Umsatzanteil von Großbetrieben (Betriebe mit mehr als 500 tätigen Personen) am Gesamtumsatz des verarbeitenden Gewerbes. Die Exportquote ist die zweithöchste und die Lebenszufriedenheit der Einwohner sogar die höchste innerhalb der neuen Länder. Die beste Betreuungsquote in Kindertageseinrichtungen, sowie der höchste Anteil an Erholungsflächen könnten zu diesem Ergebnis beigetragen haben.</p>
 <p>Branchenstärken: Ernährung, Automobil, Optik, Medizintechnik, Metall, Logistik, IKT-Dienstleistungen</p>	<p>Thüringen – Industriechampion der Mitte</p> <p>Innerhalb Deutschlands in günstiger Mittellage befindlich, wird Thüringen durch die Städtekette Jena-Weimar-Erfurt geprägt, hat aber auch industrielle Zentren in der Peripherie. Die Lagevorteile machen sich zum Beispiel durch eine hervorragende Erreichbarkeit von Autobahnen bemerkbar. Auffallend sind ein starker Mittelstand sowie eine geringe Arbeitslosigkeit. Ferner ist ein positiver Trend beim Binnenwanderungssaldo sichtbar, der Hoffnung macht, dass Thüringen bald zum Nettozuwanderungsland werden könnte. Die Deckung des prognostizierten Fachkräftebedarfs von etwa 200.000 bis 2020 bleibt für den Freistaat jedoch eine Herausforderung. Thüringen darf sich durchaus als „grün“ bezeichnen, denn kein anderes ostdeutsches Bundesland kommt auf einen so geringen CO₂-Ausstoß je Einwohner.</p>

Mit Blick auf die gezeigte Unterschiedlichkeit stellt sich heraus, dass die Rede von „den“ Neuen Ländern allgemein irreführend ist. Die Unterscheidung West-Ost kann für einzelne Betrachtungen, wie die des gesamtdeutschen Konvergenzprozesses Sinn machen. Ansonsten verbirgt sie jedoch signifikante Unterschiede zwischen den Bundesländern.

Positive Differenzierungen der Länder sollten zur Profilbildung genutzt und die Förderpolitik dementsprechend nachjustiert werden. Um den Konvergenzprozess zwischen Ost und West wieder in Gang zu bringen und eine „Zukunft Ost“ zu ermöglichen, müssen die individuellen Gegebenheiten und Potenziale der Länder eine stärkere Berücksichtigung finden. Folglich muss diese Erkenntnis auch eine wesentliche Rolle spielen, wenn es im Folgenden darum geht, eine Zielsetzung für die „Zukunft Ost“ zu entwickeln.

4. Strategie Zukunft Ost – Ziele und Handlungsfelder

In Kürze: Ziel einer Strategie „Zukunft Ost“ muss es sein, die bestehende Kapitallücke bis 2020 zu halbieren und bis 2030 zu schließen, die F&E-Ausgaben der Unternehmen zu steigern, die Fachkräfteversorgung zu sichern und dabei und dafür die staatliche Handlungsfähigkeit zu erhalten. Zur Erreichung dieser Ziele kann man sich von Erfolgsbeispielen vor allem aus Süddeutschland inspirieren lassen.

Die Angleichung der Lebenschancen zwischen Ost und West bleibt eine gesamtdeutsche Aufgabe. Vollenendet ist die wirtschaftliche Einheit erst, wenn die neuen Bundesländer insgesamt eine strukturell mit dem Bundesschnitt vergleichbare Wirtschaftsleistung aufweisen. Im dem Maße, in dem dieses Ziel erreicht wird, kann regionale Strukturpolitik zunehmend die Ost-West-Unterscheidung zugunsten einer Differenzierung zwischen starken und schwachen Regionen aufgeben wie es aus verständlichen Gründen in den ärmeren Regionen der alten Bundesländer zunehmend gefordert wird.

Denn sowohl im Westen wie im Osten wird es auch dann, wenn im Schnitt eine Angleichung des Ostens mit dem Westen erreicht sein sollte, weiterhin regionale Unterschiede und strukturschwache Regionen geben, nur eben keine systematische Strukturschwäche des Ostens mehr, wie sie die heute noch vorhandene signifikante Ost-West-Kapitallücke beschreibt.

Für die vier betrachteten Leitaspekte bedeutet eine Angleichung der Lebenschancen im Sinne einer Zielsetzung für die neuen Länder:

1. Die Kapitallücke wird bis 2020 halbiert und bis 2030 geschlossen.
2. Die Innovationsausgaben der Unternehmen steigen so, dass die F&E-Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt bis 2020 bei mindestens 3 Prozent liegen.
3. Die Versorgung mit Fachkräften wird durch ein erstklassiges, mit den Unternehmen eng verzahntes Bildungssystem gewährleistet.
4. Die staatliche Handlungsfähigkeit und Handlungsspielräume der ostdeutschen Länder und Kommunen werden erhalten.

Zur Erreichung dieser Ziele ist eine anpackende Politik notwendig, die bestehende Defizite aktiv angeht – auf Bundes- und Landesebene gleichermaßen – und eine entsprechend ambitionierte Zukunftsstrategie 2030 für die neuen Länder formuliert und umsetzt. Das Zielbild einer leistungsfähigen Wirtschafts-, Bildungs- und Innovationsstruktur für die Neuen Länder kann dabei durchaus von anderen Regionen in Deutschland inspiriert werden, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten besonders erfolgreich waren.

Daher werden im Folgenden entlang der Aspekte Wachstum und Kapitalbildung, Fachkräfte und Innovation einige erfolgreiche Ansätze exemplarisch dargestellt, die sich im föderalen System Deutschlands herausgebildet haben und aus denen besonders leistungsfähige Strukturen hervorgegangen sind.

Industriepolitik als Motor für Wachstum und Kapitalbildung – die Vorbilder im Süden

Für die Entwicklung einer starken Wirtschaftsstruktur seien als zwei Beispiele Bayern und Baden-Württemberg genannt. Die beiden Länder erreichten zwischen 1991 und 2010 das höchste bzw. dritthöchste Wachstum der Wertschöpfung je Beschäftigtem und können Vorbild sein für die Steigerung der Produktivität – und damit auch der Löhne. Beide Länder verfügen jeweils über mit den höchsten Kapitalstock je Erwerbstätigem in den Flächenländern. In den beiden Ländern werden je Einwohner die meisten Patente angemeldet, und nirgendwo sonst ist die forschungsintensive Industrie stärker vertreten. Als Ergebnis weisen diese beiden Länder die geringste Arbeitslosigkeit aus.

Beiden Ländern gemein ist, dass sie Industriepolitik als Querschnitt von Innovations-, Struktur-, Standort-, Forschungs- und Wissenschaftspolitik begreifen. Dennoch liegen hinter den Erfolgen unterschiedliche strategische Ansätze:

Bayern – Industriepolitik als Strukturpolitik: Bayern orientierte die Wirtschaftsentwicklung stark an Bestenauslese und Zukunftsvisionen, die mit Hilfe von Umsetzungsprogrammen – wenn nötig auch mit Hilfe starker Interventionen der Landesregierung (z.B. BMW, Eisenwerk Maximilianshütte) – verfolgt wurden. Gezielte Investitionen in Zukunftsindustrien, Orientierung auf neue Industriefelder (z.B. Mikroelektronik, Biotechnologie oder Informations- und Kommunikationstechnik) und ein offensives Standortmanagement waren hierbei kennzeichnend. Die bayerische Landesregierung konnte zur Finanzierung dieser Strategie auf signifikante Privatisierungserlöse staatlicher Beteiligungen zurückgreifen. Die sichtbare Folge ist eine Wirtschaftsstruktur, die sich um höchst leistungsfähige Kerne ausrichtet (z.B. Automobil mit BMW, Audi und MAN oder das Bayerische Chemiedreieck mit Betrieben von Wacker Chemie, Linde und BASF, oder der Medienbereich mit Unternehmen wie Sky, Constantin Medien und ProSiebenSat.1 Media)

Baden-Württemberg – Starke Netzwerke schaffen: Baden-Württemberg mit seiner traditionell stark mittelständischen Struktur verfolgte einen eher moderaten ausgleichenden Kurs, der darauf abzielt, gute Rahmenbedingungen für alle Regionen und Unternehmen in der Fläche zu schaffen. Industriepolitik wurde nicht als zentral gesteuerte Intervention in Schlüsselprojekte bzw. -unternehmen oder -strukturen verstanden, sondern in Form einer Vielzahl von parallel laufenden Aktivitäten etabliert, wie z.B. der Einrichtung von leistungsfähigen Netzwerkstrukturen für den Wissenstransfer. In der Folge entstand ein einmaliges Netzwerk an hoch innovativen Mittelständlern, die sich entlang von Leittechnologien (z.B. Automobil, Luft- und Raumfahrt, Optik) gegenseitig befruchten und verstärken – nicht nur bei Forschung und Entwicklung, sondern auch durch Aufträge und enge Zusammenarbeit entlang der Wertschöpfungskette.

Fachkräfteversorgung – Wertschöpfungskerne zeigen, wie es gehen kann

Die Versorgung mit gut ausgebildeten Fachkräften wurde in den stark auf verarbeitendes Gewerbe und Industriedienstleistungen ausgerichteten Bundesländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen frühzeitig als wichtiger Faktor der wirtschaftlichen Entwicklung erkannt. Für die Zukunft wird es flächendeckend darum gehen, die Ausbildung von Fachkräften bedarfsgerecht zu leisten und diese an Unternehmen und die Region zu binden.

Baden-Württemberg – konsequente Dualisierung: In Baden-Württemberg wird die Dualisierung und Durchlässigkeit des Bildungssystems überzeugend praktiziert. Hier studieren bereits ca. 10% aller Studierenden in dualen Studiengängen, und es besteht ein flächendeckendes Netz an dualen Studienmöglichkeiten (z.B. 15 duale Hochschulen/Berufsakademien und ein eng geknüpftes und ausdifferenziertes Netz an Fachhochschulen). Für Fachkräfte ohne Studium verfügt das Land aufgrund der starken mittelständischen Strukturen über ein sehr leistungsfähiges duales Ausbildungssystem. Als Ergebnis stehen Fachkräfte zur Verfügung, die nach den praktischen Erfordernissen der Unternehmen ausgebildet sind – und die durch enge Kontakte mit Unternehmen mit hoher Wahrscheinlichkeit im Land und in den Unternehmen bleiben.

Nordrhein-Westfalen – Durchlässigkeit im Hochschulwesen: Nordrhein-Westfalen zeigt, wie Durchlässigkeit organisiert werden kann. Das „Studium ohne Abitur“ kann als Indikator für die praktische Durchlässigkeit herangezogen werden. In NRW studieren gut 4% der Studienanfänger ohne Abitur, doppelt so viel wie im Bundesschnitt und viermal mehr als im Schnitt der Neuen Bundesländer. NRW nimmt heute bei der Öffnung seines Hochschulgesetzes für Studierende ohne Abitur eine Vorreiterrolle ein.

Innovationssysteme – Forschung und Wirtschaft eng verzahnen

Funktionierende Innovationssysteme sind die wichtigsten Treiber für langfristiges Wachstum und Beschäftigung. Auch hier kann Bayern als Referenz dienen. Die bayerische Staatsregierung begann 1994 mit der „**Offensive Zukunft Bayern**“ eine beispiellose Initiative, mit der bis 1999 insgesamt 2,9 Mrd. Euro für die

Verbesserung der Rahmenbedingungen von Forschung und Entwicklung in Bayern investiert wurden. Finanziert wurden unter anderem ein massiver Ausbau der Hochschullandschaft (insbesondere Fachhochschulen), die Gründung von Bayern Innovativ, einer Agentur für den Wissenstransfer zwischen Forschungseinrichtungen und KMU, die Gesellschaft Bayern International zur Erschließung neuer Exportmärkte, die Einrichtung neuer Gründerzentren, sowie die Bereitstellung von Kapital für Unternehmensgründungen.

Die dargestellten Beispiele zeigen exemplarisch, wie unterschiedlich die Schaffung leistungsfähiger Strukturen vor sich gehen kann – eine Strategie für Ostdeutschland und insbesondere Thüringen muss die spezifischen Stärken und Ressourcen des Landes abbilden. Im folgenden Abschnitt wird ein Maßnahmenbündel vorgestellt, mit dessen Hilfe sich die genannten Ziele umsetzen lassen.

5. Umsetzung „Zukunft Ost“ – 12 Maßnahmen

In Kürze: Für ein Programm „Zukunft Ost“ werden 12 Maßnahmen vorgeschlagen, jeweils sechs für die Neuen Länder insgesamt und spezifisch für Thüringen. Der Schwerpunkt der übergreifenden Maßnahmen liegt auf der Stärkung der Wirtschafts- und Innovationsstrukturen in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Die spezifischen Maßnahmen für Thüringen greifen die bereits eingeleitete Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf zukunftssträchtige Wirtschaftsfelder auf und stärken diese Ausrichtung im Hinblick auf die Schaffung nachhaltig leistungsfähiger Strukturen.

Ein Programm „Zukunft Ost“ muss den Rahmen setzen für eine leistungsfähige Industrie- und Wirtschaftspolitik der Länder, die den verbleibenden Aufholprozess beschleunigen und gemäß der spezifischen Profile der Länder steuern kann. Hierfür benötigen die Regierungen der Neuen Länder finanziellen Spielraum und Instrumente, mit denen eine Gestaltung möglich ist.

Im Folgenden wird ein Maßnahmenkatalog vorgestellt, mit dem sich die dargestellten Ziele effektiv verfolgen lassen – sowohl auf Ebene der Neuen Länder insgesamt, wie auch spezifisch für Thüringen. Dieser Maßnahmenkatalog wurde in einer Vielzahl von Einzelgesprächen und Workshops von externen Experten und Akteuren entwickelt. Die Darstellung orientiert sich dabei im Wesentlichen an den vier Kernzielen für die Zukunft Ost: Kapitallücke schließen, Innovationssysteme stärken, Fachkräfteversorgung sicherstellen, und staatliche Handlungsfähigkeit erhalten. Weitere Aspekte der Entwicklung einer leistungsfähigen Wirtschaftsstruktur werden flankierend behandelt, z.B. die Regionale Strukturpolitik und das Thema Internationalisierung mittelständischer Unternehmen.

Übergreifende Maßnahmen für die Neuen Länder

1. Wachstumskräfte stärken – Kapital für Unternehmen

Als eine der wesentlichen Herausforderungen für die ostdeutsche Wirtschaft wurde der Aufbau von Kapital in den Unternehmen identifiziert. Hierfür sehen wir drei Maßnahmen vor, die auf die Förderung von Investitionen, die verbesserte Ausstattung mit Eigenkapital sowie die Unterstützung von Unternehmensübernahmen (als Motor für die Schaffung größerer Unternehmenseinheiten) zielen:

a) Investitionszulage in GRW überführen und GRW auf hohem Niveau weiterführen

Die Investitionsförderung in Ostdeutschland wird vor allem durch die Investitionszulage und die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) umgesetzt. Beide Instrumente – die Teil des Korbs II des Solidarpakts II sind – haben mittlerweile eine sehr ähnliche Förderstruktur, die sich auf die Investitionsförderung im verarbeitenden Gewerbe konzentriert. Evaluierungen haben gezeigt, dass beide Instrumente in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten sehr wirksam waren. Ziel muss es daher sein, die Investitionsförderung als wirksamstes Instrument zur Unterstützung der Kapitalbildung auf hohem Niveau fortzuführen und weiterzuentwickeln. Die 2013 auslaufende Investitionszulage sollte volumenmäßig in die GRW überführt werden und damit bis 2019 mindestens auf dem aktuellen Niveau gehalten werden. Nach 2020 sollte eine degressive Ausgestaltung in Abhängigkeit von der erreichten Angleichung der Kapitalausstattung einsetzen.

b) Kapitalausstattung der ostdeutschen Wirtschaft mit einem Kapitalprogramm Zukunft Ost stärken

Die Eigenkapitalquoten ostdeutscher Unternehmen haben sich in den letzten Jahren deutlich verbessert und liegen zum Teil über denen in Westdeutschland. Dies gilt allerdings gerade für größere Mittelständler auf dem Sprung zu Großunternehmen nicht – diese sind jedoch im Hinblick auf Innovationen und Internationalisierung von besonderer Bedeutung. Auch auf der Fremdkapitalseite besteht Handlungsbedarf.

Durch die Finanzkrise ist die Finanzierung von Unternehmenskäufen erschwert, da Banken heute geringere Verschuldungsgrade akzeptieren als vor der Finanzkrise.

Ein auf Bundesebene aufgesetztes und von der KfW verwaltetes „**Kapitalprogramm Zukunft Ost**“ kann größere KMU in strategischen Marktsegmenten durch Eigenkapital in Wachstums- und Übernahmephase stärken und den Ländern den Aufbau von starken Unternehmen als Kristallisationspunkte für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und Internationalisierung erlauben. Ein solcher Fonds zielt dabei erstens auf eine zeitlich befristete (z.B. Ablösung innerhalb von 10 Jahren) Stärkung der Eigenkapitalbasis für Unternehmen in klar definierten Schwerpunktbranchen, die in der jeweiligen industriepolitischen Strategie des jeweiligen Landes festgelegt sind.

Zweitens kann das Programm auch Fremdkapital zur Finanzierung der Akquisition von KMU (deutschlandweite Ziele) durch ostdeutsche KMU bereitstellen, z.B. bis einem Akquisitionsvolumen von 50 Mio. EUR. Die Finanzierung von Übernahmen und Fusionen sollte über existierende typische Verschuldungshöchstgrenzen (Multiples) der Unternehmen hinaus möglich sein und die Absicherung der entstehenden höheren Risiken durch den Bund erfolgen. Alternativ ist ein entsprechendes Bürgschaftsprogramm denkbar.

Insgesamt sollte für beide Programme zusammen eine Anfangsausstattung von 5 Mrd. EUR vorgesehen werden. Parallel sind Beratungsleistungen bei Übernahmen zur Vermeidung überhöhter Akquisitionsprämien notwendig sowie zusätzliche Angebote im Bereich der Nachfolgeberatung und der Vermittlung von Käufern und Verkäufern.

2. Bundesprogramm „Innovationssysteme stärken“

Funktionierende Innovationssysteme sind einer der wichtigsten Treiber für nachhaltiges Wachstum und langfristig wettbewerbsfähige Unternehmen. Insbesondere die Unternehmen investieren aber im Osten (wie auch in einigen Westregionen) noch zu wenig in Innovation. Daher wird empfohlen, ein **Bundesprogramm für die Förderung von Innovationen** speziell in innovationsschwächeren Regionen aufzulegen. Als Abgrenzungskriterium könnte dabei ein deutlich unterdurchschnittlicher Anteil der FuE-Ausgaben der Wirtschaft am BIP dienen (z. B. maximal 1,5 Prozent). Dieses Programm sollte das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des BMWi und das Programm Unternehmen Region des BMBF ergänzen und speziell ausgerichtet sein auf

1. Gezielte Förderung von KMU (bis 500 Mitarbeiter) in den Neuen Bundesländern
2. Förderung von Schwerpunkt-Branchen gemäß der industriepolitischen Strategie des jeweiligen Bundeslandes
3. Förderung für Innovationsprojekte, die zur Schaffung tragfähiger, dauerhafter Innovationsstrukturen zwischen Forschungseinrichtungen und KMU beitragen, d.h. Kooperationsprojekte von KMU und Forschungseinrichtungen, Forschungsvorhaben von KMU sowie Innovationsnetzwerke
4. Förderung anwendungsorientierter Projekte, die auf eigenständige, vermarktbare Produkte (statt nur auf „Werkbank“-Vorleistungen) und Dienstleistungen hinwirken

Dabei wären auch Möglichkeiten längerfristig angelegter Förderungen über 3 Jahre hinaus (mit entsprechenden Meilensteinen für eine Verlängerung) zu prüfen. Ein denkbarer Umfang läge im Bereich von 150 Mio. EUR p.a. Ein in der Zielrichtung ähnliches Programm hat die Bundesregierung unter dem Titel „Zwanzig20 – Partnerschaft für Innovation“ angekündigt, das sich jedoch auf den Zeitraum von 2013 bis 2019 beschränkt und ein geringeres jährliches Volumen umfasst.

3. Qualifizierungsreserven heben – Bundesprogramme für eine Qualifizierungsoffensive Ost

Die Versorgung mit Fachkräften wird zu einer zunehmenden Herausforderung in vielen Regionen Deutschlands. Zugleich erzielen Fachkräfte deutlich höhere Löhne. Die Verbesserung der Qualifizierungssituation ist daher ein wesentlicher Hebel für die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Einkommensentwicklung.

Es gilt, das vorhandene Arbeitskräftepotenzial bedarfsgerecht weiterzubilden und alle Qualifizierungsreserven von Fachkräften zu heben – insbesondere auch Menschen mit spezifischen Problemlagen, die aktuell nur geringe Einkommen erzielen und die durch Weiterbildung die Möglichkeit des Einstiegs in höher bezahlte und ggf. reguläre Beschäftigungsverhältnisse erhalten.

Zum anderen sollten systematisch Talente zur Fachkräfteausbildung – auch aus dem Ausland – nach Ostdeutschland geführt und in den Unternehmen gehalten werden.

a) Qualifizierungsoffensive für Geringverdiener: Mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung schaffen

In Deutschland arbeiten etwa 7,5 Mio. geringfügig Beschäftigte („Minijobber“), davon etwa zwei Drittel als ausschließlich geringfügig Beschäftigte. In Ostdeutschland erzielen die Minijobber durchschnittlich Stundenlöhne unter 7 Euro, sind also überwiegend Geringverdiener. Ziel muss es sein, geringfügig Beschäftigte und Geringverdiener besser zu qualifizieren, wenn möglich zu Fachkräften weiterzubilden und mehr Minijobber in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen.

Dies kann gelingen, wenn ein funktionierendes Sprungbrett aus der geringfügigen Beschäftigung unter Beteiligung der Unternehmen angeboten wird. So könnten die Bundesagentur für Arbeit und die Länder im Rahmen einer **Qualifizierungsoffensive** die Weiterbildung von Minijobbern im Betrieb (z.B. bis zu 12 Monate) finanzieren. Unternehmen und Minijobber bewerben sich dann auf ein entsprechendes Programm der Bundesagentur (Durchführung durch die Arbeitsagentur vor Ort); die Bundesagentur unterstützt bei der Vermittlung geeigneter Bildungsträger. Als Gegenleistung sagt der Betrieb die unbefristete Übernahme in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach 12 Monaten zu und gewährleistet einen Verdienst von mindestens 10 Euro/Stunde. Der Betrieb könnte bei Einlösen des Übernahmeversprechens eine Prämie erhalten. Ergänzende Qualifizierungseffekte könnte ein staatlicher Ausbildungszuschlag für derzeit in Vollzeit beschäftigte Niedrigverdiener ohne abgeschlossene Berufsausbildung bieten.

b) Einstiegsqualifizierung als „Nulltes Ausbildungsjahr“ flächendeckend anbieten

Das Land Thüringen hat mit den Kammern und der Regionaldirektion Sachsen-Anhalt/Thüringen der Bundesagentur für Arbeit eine Vereinbarung zur Umsetzung einer praxisorientierten Einstiegsqualifizierung geschlossen. Diese Einstiegsqualifizierung soll Jugendlichen, die noch nicht reif für eine Ausbildung sind, bei der Orientierung helfen und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ausbildung schaffen. Diese Einstiegsqualifizierung wird als ein „Nulltes Ausbildungsjahr“ verstanden: Im Erfolgsfall beginnt im Anschluss die eigentliche Ausbildung. Das Thüringer Konzept sollte flächendeckend in den Neuen Ländern angeboten und mit einer begleitenden Evaluierung weiter verbessert werden.

c) Duales Ausbildungsprogramm Ostdeutschland: Talente aus dem Ausland gewinnen

Die Fachkräfteversorgung im Osten kann aus demografischen Gründen nicht alleine aus der eigenen Bevölkerung oder durch Binnenwanderung gedeckt werden. Das exzellente deutsche duale Ausbildungssystem ist geeignet, um junge Talente aus dem Ausland für die Berufsausbildung in Ostdeutschland zu gewinnen.

Dazu sollte der Aufbau eines **Bundes-Stipendienprogramms für Talente aus dem Ausland zur Berufsausbildung in den Neuen Ländern** aufgebaut werden. Die Stipendien decken dann Umzugs- und Startkosten für die Stipendiaten und ggf. ihre Familien ab und beinhalten Gutscheine für Sprachkurse sowie Hilfen bei der Wohnungssuche oder bei der Kinderbetreuung.

Ziel sollte es auch sein, auch nicht-EU-Ausländern im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Berufsausbildung eine Arbeitserlaubnis zu garantieren.

4. Internationalisierung von KMU vorantreiben: Förderprogramm „Go Abroad“ für ostdeutsche Unternehmen

Export ist einer der wichtigsten Wachstumstreiber, und die dynamischen Schwellenländer bieten attraktive Märkte, auf denen deutsche Unternehmen sehr erfolgreich tätig sind. Vergleicht man Unternehmen mit und ohne internationale Aktivitäten, so zeigt sich: Unternehmen, die international tätig sind, wachsen deutlich schneller, schaffen mehr Arbeitsplätze und entlohnen besser.

KMU in Ostdeutschland haben bei der Erschließung ausländischer Märkte noch Aufholbedarf. Die Erschließung ausländischer Märkte ist dabei für kleine Unternehmen eine besondere Herausforderung, da die Organisation eines Markteintritts und der Aufbau einer ständigen Präsenz erhebliche finanzielle und zeitliche Ressourcen binden.

Deswegen benötigen KMU, die sich aus Bundesländern mit niedrigen Exportquoten heraus internationalisieren wollen, bessere Unterstützung und Beratung im Rahmen eines Internationalisierungsprogramms. Dies sollte zum einen die Förderung der Erstellung von Internationalisierungsstrategien (z.B. Markt- und Potenzialanalysen) umfassen, aber auch die Unterstützung beim Aufbau einer Präsenz vor Ort. Gefördert werden sollten diese Maßnahmen zu 50-90 % durch die Germany Trade & Invest (GTAI) und die Außenhandelskammern, um die finanziellen Hürden für KMU zu senken.

5. Bundesprogramm zur Förderung regionaler Kooperationen

Die Umsetzung von Wirtschafts- und Regionalpolitik über Ländergrenzen hinweg kann dabei helfen, auch in den peripheren Regionen der Länder für mehr wirtschaftliche Dynamik zu sorgen. An der Schnittstelle Thüringens mit Bayern oder im Dreiländereck Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen könnte die regionale Kooperation beim Aufbau von Wirtschafts-, Innovations- und Bildungsstrukturen verbessert werden. Dafür sollte auf Bundesebene ein **Förderprogramm für Investitionen in interregionale Zusammenarbeit** etabliert werden. Dieses Programm kann als Fonds ausgestaltet sein, der auf Bewerbungen von regionalen Kooperationen hin Kooperationsprojekte zwischen Regionen (Ost-Ost, oder Ost-West), etwa in den Bereichen regionale Infrastruktur, Ausbildung/Fachkräfte/Pendler, oder Wirtschaftskooperationen finanziell unterstützt. Das Programm finanziert dabei Projektideen, die mindestens zwei Bundesländer zusammen einreichen und die einen nachweisbaren ökonomischen Mehrwert für beide Regionen bringen.

6. Zukunft Ost politisch gestalten und finanzieren – Entwicklungsagenda gemeinsam durchsetzen

Die Umsetzung der genannten Maßnahmen erfordert eine handlungsfähige Industrie- und Wirtschaftspolitik, die Impulse setzen und Strukturen schaffen kann. Dies erfordert insbesondere finanzielle Mittel für die Landesregierungen der Neuen Länder. Hierfür werden vier Maßnahmen vorgeschlagen:

a) „Korb II“-Mittel im Solidarpaket II als wesentlicher Treiber einer investitionsgestützten Konvergenz weiterführen

Der Mitteleinsatz im Korb II des Solidarpaket II ist eine wesentliche Stütze des Ost-West-Konvergenzprozesses. Die vorgesehene (und bereits teilweise wirksame), deutliche Absenkung der Mittel kann zur Folge haben, dass sich die Schere zwischen Ost und West wieder weiter öffnet.

Ziel muss es sein, die Weiterführung einer breiten Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch den Bund, auch als Ersatz für fallende EU-Strukturfondsmittel zu erreichen. Es sollte eine Aufstockung der Korb II-Mittel aus Bundesmitteln bis 2019 erfolgen. Dadurch würde das Volumen über das beschlossene Niveau (51 Mrd. EUR bis 2019) hinaus ansteigen. Nur so kann eine Fortsetzung und Beschleunigung des Konvergenzprozesses der neuen Länder erreicht werden.

b) Finanzverantwortung des Bundes für kommunale Aufgaben stärken

Die Kommunen tragen wesentlich zu einer leistungsfähigen Infrastruktur für Unternehmen und Bürger bei. Die bestehende, im Grundgesetz angelegte, Trennung der Finanzierungsverantwortung und -sphären zwischen Bund, Ländern und Kommunen führt im Ergebnis dazu, dass finanzschwache Länder finanzschwache Kommunen haben. Ein wirtschaftlicher Aufholprozess wird dadurch erschwert.

Dies wird für die Neuen Länder aufgrund der Schuldenbremse und mit Auslaufen des Solidarpakts II ein erhebliches Problem. Damit die Kommunen ihrem Gestaltungsauftrag im Aufholprozess gerecht werden können, muss die Finanzverantwortung des Bundes für kommunale Aufgaben gestärkt werden.

Es muss möglich sein, Kultur- und Städteentwicklung sowie Infrastrukturausbau von Kommunen mit geringer Wirtschaftskraft durch den Bund zu fördern – in Ost- und Westdeutschland. Daher sollte eine Grundgesetz-Änderung vorgeschlagen werden, die es erlaubt, den Bund zur Finanzierung kommunaler Aufgaben stärker in die Pflicht zu nehmen. So kann eine bessere Finanzausstattung von finanzschwachen Kommunen in einkommensschwachen Bundesländern erfolgen.

c) Ehrlich bilanzieren – Einbeziehen der Talentströme zwischen West und Ost in den Länderfinanzausgleich

In der aktuell geführten Diskussion um den Finanzausgleich wird der Eindruck erweckt, dass wenige West-Länder unverhältnismäßige Aufwendungen zu Gunsten der ostdeutschen Länder zu tragen haben. Neben den in Abschnitt 2 vorgestellten Berechnungen zu den tatsächlichen Transfers sollte insbesondere die Wanderung von Talenten zwischen Ost und West in zukünftige Berechnungen einbezogen werden, damit ein realistisches Bild entsteht.

Von 1990 bis heute hat eine Binnenwanderung von Ost nach West von über einer Million Menschen stattgefunden. Im Durchschnitt waren diese jung. Aktuell wandern v.a. besser qualifizierte Menschen ab. Als Fachkräfte fehlen sie dem Osten und erhöhen die Steuer- und Kaufkraft der Westländer. Diese erfreuen sich dadurch zusätzlicher Wachstumsimpulse (und gesparter Kosten für Ausbildung).

Die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der deutschen Binnenwanderung sollten als ergänzende Sicht auf den bestehenden Länderfinanzausgleich herausgearbeitet werden, wenn es um die Definition einer fairen Lastenverteilung im deutschen Finanzausgleich geht.

d) Gemeinsame wirtschaftspolitische Agenda der Wirtschaftsminister der Neuen Länder erarbeiten und vorstellen

Die Entwicklung der Neuen Länder wird heute jährlich in einem relativ technisch orientierten Statusbericht zur Deutschen Einheit vom Bundesministerium des Inneren verfolgt und dokumentiert. Bisher gibt es dazu wenig gemeinsame Initiativen, Berichte oder Reaktionen der Neuen Länder selbst.

Zukünftig sollten die Wirtschaftsminister der Neuen Länder jährlich ein Programm zu den strategischen Entwicklungsthemen der Neuen Länder erstellen und dieses offensiv vertreten. Es sollten konkrete Ziele, Strategien und Meilensteine für die strukturschwachen Länder definiert werden. Rollierende Themenstellungen können etwa Zukunftsfelder / Cluster, die Profilbildung der Bundesländer, industriepolitische Strategien, die Fachkräftethematik oder die regionale Strukturpolitik sein. Im Ergebnis soll ein Forum für gemeinsame Initiativen der Neuen Länder und für die Formulierung von gemeinsamen Forderungen an die Bundesregierung geschaffen werden.

Maßnahmen für Thüringen

Neben dem übergreifenden Handlungsrahmen für die Neuen Länder insgesamt werden im Folgenden Maßnahmen vorgestellt, mit denen die genannten Ziele in Thüringen erreicht werden können.

7. Industriepolitische Strategie in Thüringen weiter umsetzen

Mit dem Trendatlas 2020 wurden für Thüringen Schwerpunktfelder in der wirtschaftlichen Entwicklung definiert und der Aufsatzpunkt für eine industriepolitische Strategie geschaffen. Entlang der definierten Schwerpunkte lässt sich eine strukturbildende Wirtschaftspolitik umsetzen und die Ausrichtung auf zukunftssträchtige Wachstumsfelder verbessern.

Ein Teil der im Trendatlas definierten Maßnahmen befindet sich bereits in Umsetzung. Diese Umsetzung sollte weitergehen, und die industriepolitischen Ziele sollten noch stärker in den wirtschaftspolitischen Instrumenten des Landes verankert werden. Dabei können Fördermaßnahmen in den Bereichen Innovationsförderung, Investitionsförderung und Finanzierungsleistungen der Thüringer Aufbaubank noch stärker auf die definierten Zukunftsfelder mit dem höchsten Wertschöpfungspotenzial fokussiert werden.

8. Kapital für Unternehmenswachstum bereitstellen

Mit der bm-t Beteiligungsmanagement Thüringen GmbH hat Thüringen ein Instrument zur Verfügung, um Eigenkapital für Thüringer Unternehmen vor allem in frühen Entwicklungsstufen und für Wachstumsfinanzierung bereitzustellen. Insbesondere der PET II Fonds ist ein sehr flexibles und geeignetes Instrument für mehr Beteiligungskapital für Thüringer Unternehmen, aber mit seinem Volumen von 40 Mio. EUR Volumen schon fast ausfinanziert. Daher sollte zeitnah ein PET III Fonds mit mindestens gleichem Volumen wie PET II aufgesetzt werden, um Unternehmensbeteiligungen weiterhin zu ermöglichen.

9. Innovationssysteme in Thüringen stärken

Um die Innovationssysteme in Thüringen zu stärken, sollten eine Technologietransfer- und Verwertungsoffensive gestartet und die Fachhochschulen des Landes als regionale Innovations- und Wachstumsmotoren gestärkt werden.

a) **Technologietransfer- und Verwertungsoffensive Thüringen starten: Transfer-Monitoring und bessere Koordination**

Eine wichtige Maßnahme zur Steigerung der Innovationsleistung ist es, die Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen Forschungseinrichtungen und Unternehmen zu verbessern. Heute agiert in Thüringen eine Vielzahl von Einrichtungen, die für Technologietransfer und Verwertung von Forschungsergebnissen zuständig sind, und es gibt wenig Transparenz über Erfolge des Technologietransfers.

Daher sollte zum einen ein **landesweites Technologietransfer-Monitoring** aufgebaut werden: In diesem sollten die Leistungsfähigkeit der über 30 am Technologietransfer beteiligten Institutionen im Land umfassend erhoben werden und eine systematische Analyse von Kooperationen, Patentverwertungen, Ausgründungen und anderen Verwertungsarten erfolgen.

Zweitens sollte aufbauend auf diesem Monitoring die Koordination des Technologietransfers verbessert werden, etwa im Rahmen des Cluster-Managements der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen. Drittens sollten regelmäßig die Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen im Land, speziell in technisch-wissenschaftlichen Bereichen, von externen Gutachtern auf ihre Technologie-Verwertungspotenziale hin evaluiert werden und die Ergebnisse dann in die Zielvereinbarungen zum Technologietransfer mit diesen Institutionen einfließen. Insbesondere die externen Industrieforschungseinrichtungen in Thüringen sollten hier betrachtet werden.

b) Fachhochschulen und KMUs als Innovationspartner und regionale Wachstumsmotoren stärken

Die Fachhochschulen in den Neuen Ländern, insbesondere auch in Thüringen, sind in Deutschland besonders erfolgreich (z.B. in Bezug auf Patente und Drittmittel). Fachhochschulen passen gut zu einer kleinteiligen KMU-starken Wirtschaftsstruktur in Thüringen. Sie generieren starke lokale Dynamik in der Wirtschaft, oft in Zusammenarbeit mit KMUs vor Ort, und sie erzielen höhere lokale „Klebeeffekte“ bei Absolventen als Universitäten. Die Thüringer Fachhochschulen sollten daher in angewandter, innovationsorientierter Forschung und im Bereich Wissenstransfer ausgebaut werden. Dies kann durch eine Stärkung der Finanzausstattung von Fachhochschulen aus Landesmitteln erreicht werden. Die Stärkung muss Hand in Hand mit finanziellen Anreizen zu erfolgreicher Innovation und Drittmittelaktivitäten gehen. Darüber hinaus muss die Förderung von lokalen Ausgründungen und von innovationsorientierter Kooperation mit KMUs gestärkt werden.

10. Fachkräfteoffensive Thüringen vorantreiben

Weiterbildung, die Unterstützung von Aufstiegen in Unternehmen sowie eine stärkere Durchlässigkeit des Systems bieten in Thüringen zahlreiche Ansatzpunkte, um Arbeitnehmern eine Verbesserung ihres Einkommens zu ermöglichen.

Ausgebildete Fachkräfte – insbesondere Akademiker – können über eine Dualisierung von Bildungsangeboten und eine verbesserte Transparenz über den Arbeitsmarkt stärker im Land gehalten werden.

Es gibt in Thüringen bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte, an denen solche Maßnahmen ansetzen können.

a) Qualifizierungsinitiative Thüringen: Wachsen im Job und Weiterbildungspartnerschaften für Thüringen

Berufs- und Beschäftigungswechsel stellen die wesentlichen Aufstiegschancen für Beschäftigte dar. Auch führen sie zu höheren Löhnen und mehr Jobzufriedenheit. Solche Wechsel sind in den neuen Ländern aber vergleichsweise selten. Dies liegt unter anderem daran, dass große Unternehmen mit typischerweise gut funktionierenden internen Arbeitsmärkten fehlen. Daher sollte eine Ergänzung des Thüringer Aktionsprogramms „Fachkräftesicherung und Qualifizierung“ erfolgen. Es werden **Weiterbildungsverbünde** gebildet, die das Land und die Bundesagentur für Arbeit finanziell unterstützen. Die Umsetzung erfolgt in einer Struktur analog der Förderung von Ausbildungsverbänden, wie sie inzwischen vielfach praktisch erprobt sind, in Thüringen z.B. in der AWiT (Alternsgerechte berufliche Weiterbildung in Thüringen). Die Betriebe des Verbunds nutzen die internen Arbeitsmärkte des beteiligten Großbetriebs für Weiterbildung und Personalentwicklung oder einen Weiterbildungsträger als Leitung/Koordination des Weiterbildungskonsortiums. Das Land/die Bundesagentur unterstützen in der Pilotphase eine Grundfinanzierung für den Verbund, die KMUs werden an den Kosten beteiligt. Die Finanzierung könnte über die Thüringer Aufbaubank in einem Antragsverfahren erfolgen. Alternativ ist eine Förderung durch Europäischen Sozialfonds denkbar.

b) Ausbildung-plus und Studium-plus: Konsequente Dualisierung des Bildungssystems und flächendeckender Ausbau der Berufsakademien in Thüringen

In Thüringen finden sich sehr gute Ansatzpunkte bei der Dualisierung des (Aus-) Bildungssystems. Beispielhaft ist die Fachhochschule Erfurt mit dem „Erfurter Modell“ (Ingenieur plus Anlagenmechaniker) zu nennen. Andere Bundesländer haben aber zum Teil weitergehende und stärker ausdifferenzierte ausbildungsnahe Bildungsgänge. Daher sollte ein Bündel von Maßnahmen zur stärkeren Dualisierung des Schul- und Hochschulsystems umgesetzt werden. Konkret empfehlen sich:

- die dauerhafte Etablierung des Instruments der **Berufseinstiegsbegleitung** (aktuell noch kofinanziert durch den Bund) in Thüringen
- ein flächendeckender **Ausbau der Berufsakademien** in Thüringen unter dem bestehenden Dach der „Staatliche Studienakademie Thüringen“

- eine **Weiterentwicklung der Berufsakademien** zu professionellen Weiterbildungsträgern als Ergänzung der Bildungsträgerlandschaft
- der Aufbau von zusätzlichen **ausbildungsintegrierten Studiengängen** mit dem Erwerb eines Doppelabschlusses Ausbildung/Bachelor
- der Ausbau von **schulintegrierten Ausbildungsgängen**, z.B. mit dem Ziel „Abitur plus Ausbildung“
- die breitere Etablierung von flexibleren – auch zeitlich gestreckten – (Aus-) Bildungswegen, auch in Teilzeit neben dem Beruf
- die Förderung von **Werkstudentenmodellen**, in denen Unternehmen Mitarbeiter im Rahmen einer bezahlten Tätigkeit studieren lassen

c) Modularisierung der Berufsausbildung

Die Schwellen zum Einstieg in die Berufsausbildung sowie zum erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung sind teilweise sehr hoch. Gering Qualifizierte und vom Abbruch einer Ausbildung bedrohte Menschen sollten auch unterhalb eines Berufsabschlusses formale Qualifizierungschancen erhalten.

Die Berufsausbildung sollte weitgehend modularisiert werden. Jedes Modul schließt dann mit einem Zertifikat ab, das einen Qualifizierungsbeleg darstellt und für eine berufliche Tätigkeit genutzt werden kann. Zusätzlich sollte eine Flexibilisierung der Berufsausbildung erfolgen, so dass die einzelnen Module auch berufsbegleitend in einem längeren Zeitraum absolviert werden können. Die Umsetzung dieser Maßnahme sollte in Zusammenarbeit mit den Kammern erfolgen. Im ersten Schritt müssen geeignete Ausbildungsgänge identifiziert und Pilotprojekte zur Modularisierung etabliert werden.

d) Erhöhung der effektiven Durchlässigkeit der Bildungsgänge

Das deutsche Bildungssystem hat formal eine hohe Durchlässigkeit. Von jeder Bildungsstufe aus ist es theoretisch möglich, weiterführende Bildungsgänge zu besuchen. Im Bereich der beruflichen Bildung werden diese Möglichkeiten praktisch wenig genutzt. Beispielsweise hat Thüringen bei der Nutzung des Studiums ohne Abitur Nachholbedarf. Ziel muss es sein, in Thüringen die praktische Durchlässigkeit des Bildungssystems zu verbessern. Dazu muss zunächst eine Prüfung und Umsetzung der zahlreichen Maßnahmen anderer Länder sowie des Arbeitsstandes der Kultusministerkonferenz in Thüringen erfolgen, und zwar in den Bereichen bessere Nutzung des Studienzugangs ohne Abitur, bessere Anrechnung/Anerkennung beruflicher, fachspezifischer Kompetenzen im Hochschulstudium, sowie bessere Kombination von beruflichen Bildungsgängen und Studiengängen (ausbildungsintegrierte Studiengänge) an Berufsakademie, Fachhochschule und Universität.

e) Internet-Plattform „Karriere in Thüringen“ für Akademiker: Mehr Transparenz über Jobchancen für Akademiker

Hochqualifizierte Studierende aus Thüringer Hochschulen wandern häufig nach dem Abschluss aus Thüringen ab, auch weil keine hinreichende Transparenz über lokale Job-Möglichkeiten für Akademiker besteht. Daher sollte eine internetbasierte Job-Plattform „**Karriere in Thüringen**“ für Akademiker aufgebaut werden, die regional spezifische Angebote für Betriebspraktika, den Berufseinstieg in Unternehmen als auch im akademischen Arbeitsmarkt (z.B. Doktorandenstellen) bereitstellt. Die Pflege der Plattform sollte durch ein zentrales Management erfolgen, so dass alle Angebote anderer Plattformen mit lokaler Relevanz ggf. automatisch übernommen werden. Die Umsetzung sollte in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit und den Kammern erfolgen. Im Ergebnis soll eine stärkere Bindung („Klebeeffekt“) bei Thüringer Studierenden im Land erreicht werden.

11. Internationale Fachkräfte für Thüringen gewinnen

Neben der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften in Thüringen wird auch die Gewinnung von Talenten aus anderen Ländern zur Deckung des Fachkräftebedarfs eine Rolle spielen. Hier wird es darum gehen, angeworbene Fachkräfte gut zu integrieren und dauerhaft zu einem Teil der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte Thüringens zu machen. Eine Stärkung der Sichtbarkeit der Universitäten im internationalen Wettbewerb könnte dabei helfen, die Zahl der internationalen Studierenden zu steigern.

a) Anwerbe- und Berufsintegrationsprogramm für talentierte Fachkräfte aus dem Ausland

Ausgebildete Fachkräfte haben in Thüringen im Vergleich zu Herkunftsländern etwa in Südeuropa in Sektoren und Regionen mit starkem Fachkräftebedarf sehr gute Arbeitsmarktchancen. Allerdings ist aktuell die Anerkennung von Berufsabschlüssen – vor allem aus dem außereuropäischen Ausland – langwierig und komplex. Es sollte daher in Kooperation mit thüringischen Unternehmen der Aufbau eines systematischen Anwerbe- und Berufsintegrationsprogramms für ausländische Talente mit abgeschlossener Berufsausbildung erfolgen. Zunächst muss eine Vereinfachung und Beschleunigung der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse erreicht werden. Hier besteht trotz der Verbesserungen durch das im April 2012 in Kraft getretene Anerkennungsgesetz weiter Handlungsbedarf. Das Herzstück des Programms ist die systematische Anwerbung und Integration talentierter Fachkräfte aus dem EU- und Nicht-EU-Ausland. Dabei erfolgt die Anwerbung mit Blick auf den regionalen Fachkräftebedarf. Das Programm deckt Umzugs- und Startkosten für Fachkraft und die Familie. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Integration: obligatorische Sprachkurse, Hilfe bei der Wohnungssuche und bei der Kinderbetreuung. So kann ein kostengünstiger Beitrag zu einer schnellen Versorgung Thüringens mit Fachkräften erreicht werden.

b) University of Thuringia als Dachmarke der Thüringer Universitäten etablieren

Thüringen braucht zur Deckung des prognostizierten Fachkräftebedarfs und für eine stärkere Internationalisierung mehr ausländische Studierende. Daher sollten die Internationalisierung der Thüringer Universitäten vorangetrieben und eine Dachmarke einer „University of Thuringia“ etabliert werden, mit dem Ziel der internationalen Studierenden- und Forscherrekrutierung für die Thüringer Universitäten. Unter dieser Dachmarke sollte es dann nicht nur Informationsangebote geben, sondern auch verschiedene weitere Programme lanciert werden, etwa:

- Career Program Thuringia: Studieren an der University of Thuringia mit Vermittlungsoption auf Praktikum bei Thüringer Partnerunternehmen
- Englischoffensive: Förderung der Umstellung auf englisch- und zweisprachige Studienprogramme
- Welcome to Thuringia: Unterstützungsangebote für internationale Studierende im Bereich Wohnung, Verkehr oder Kultur
- Gründung von Uni-übergreifenden international ausgerichteten Landesgraduiertenprogrammen zur Doktorandenausbildung

12. Starke Regionen in Thüringen schaffen

Regionalpolitik ist in einem Flächenland wie Thüringen ein wesentlicher Hebel der Strukturpolitik. Es gilt hier, die wirtschaftspolitischen Ziele in der Regionalpolitik – z.B. in der Infrastruktur, aber auch in der Schaffung regionaler Kooperationsstrukturen – umzusetzen und Wachstum in allen Teilen des Landes zu stärken.

Die Thüringischen Kommunen müssen dabei unterstützt werden, aus ihrer jeweiligen geografischen Lage und der bestehenden Wirtschaftsstruktur das Beste zu machen und die Entwicklungspotenziale vor Ort zu realisieren. Hierfür werden zwei Maßnahmen vorgeschlagen, die die regionale Kooperation sowie die Stärkung des Agglomerationsraums Mitteldeutschland zum Ziel haben.

a) Etablierung eines Landesfonds Regionalentwicklung und von regionalen Wirtschaftsforen

In Thüringen gibt es heute periphere Regionen mit sehr unterschiedlichen Strukturen, die fast alle mit demografischen Herausforderungen zu kämpfen haben, aber auch funktionierende industrielle Kerne aufweisen. Diese Regionen Thüringens sollten daher mit einem **Landesfonds Regionalentwicklung** in der Entwicklung ihrer Strukturen unterstützt werden. Dieser Fonds bewilligt Anträge der Kommunen auf Projekte zur Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur (zum Beispiel im Bereich Infrastruktur). Kommunen können auf diesem Wege Mittel erhalten, die zur Bewältigung des Eigenanteils bei Bewerbung um weitere Fördermittel für Projekte verwendet werden können. Ergänzend werden **regionale Wirtschaftsforen** zu Schwerpunktfeldern der Region etabliert, um die Kooperationsstrukturen vor Ort zu stärken.

b) Entwicklung der Städtekette in Mittelthüringen zu einem stärker zusammenhängenden Agglomerationsraum

Eine Herausforderung wird in Thüringen sein, in Zukunft mit der Entwicklung großer Metropolräume mitzuhalten, wie sie zum Beispiel mit Dresden und Leipzig in Sachsen gegeben sind. Hier erweist sich die kleinteilige Struktur vor allem entlang der Mittel-Thüringer Städtekette (Erfurt – Weimar – Jena) als nachteilig. Im Jahr 2005 wurde mit dem Projekt ImPuls Region ein erster Anlauf zu stärkerer Zusammenarbeit innerhalb der Mittelthüringer Städtekette unternommen.

Ein **Zukunftsprogramm Mittelthüringen** für die Städtekette Erfurt – Weimar – Jena mit der Möglichkeit der Ausweitung bis Eisenach und Gera soll die gemeinsame Entwicklung stärken und wahrnehmbare Pilotprojekte zur aktiven Interaktion und Kooperation der Städte umsetzen, zum Beispiel ein S-Bahn-Verkehr mit 20-Minuten Takt zwischen Erfurt, Weimar und Jena. Eine weitere Möglichkeit wäre eine Fusion der Universitäten in der Städtekette. Darüber hinaus sollte es stärkere Abstimmung der Ansiedlungspolitik für Unternehmen, bei Städtebau, Wohnungsbau, Infrastruktur und Siedlungsfragen geben sowie gemeinsame Aktivitäten zur Bürgerbeteiligung. Die Umsetzung dieser Maßnahmen sollte auf einer Evaluation der Initiative ImPuls Region aufsetzen. Das Ziel ist mittel- bis langfristig die Etablierung eines im Vergleich zu anderen Metropolregionen wettbewerbsfähigen Agglomerationsraums in Mittelthüringen.

6. Zukunft Ost – Wirtschaftliche Vollendung der deutschen Einheit

Der Blick zurück nach über 20 Jahren deutsche Einheit zeigt: Eine Angleichung der Wirtschaftskraft zwischen Ost und West ist möglich, wenn politischer Gestaltungswille und ausreichende Mittel verfügbar sind. Der in den letzten Jahren beinahe zum Stillstand gekommene Aufholprozess im Osten legt nahe, dass die Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse kein Selbstläufer ist – sogar eine Verstärkung der Ungleichgewichte und ein Auseinanderdriften von Ost und West kann nicht ausgeschlossen werden, wenn der Konvergenzprozess nicht wieder forciert wird.

Im Jahr 2008 betragen die Bruttoinvestitionen in den Neuen Ländern 60 Mrd. Euro. Um das oben genannte Gesamtvolumen zu erreichen, müssten die Investitionen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1,5 % auf 80 Mrd. Euro im Jahr 2029 zulegen. Auch ein Blick auf die Investitionsquote zeigt, dass es um machbare Dimensionen geht: Es müssten – ausgehend von einer typischen Investitionsquote im Westen von 18,5 Prozent – im Osten bis 2030 etwa zwei Punkte pro Jahr mehr investiert werden. Gemessen an den schon erfolgten Anstrengungen des Aufbau Ost ist dies leistbar.

Um das Ziel zu erreichen, die Kapitallücke zum Westen zu schließen, sind bis 2030 private und öffentliche Investitionen von über 1.000 Mrd. Euro in den Neuen Ländern nötig, wovon etwa 20 Prozent auf den Prozess des Aufholens und Aufschließens entfallen, der Rest auf die Erhaltung und die „normale“ Weiterentwicklung der Wirtschaftsstruktur, die auch im Westen stattfindet. Diese Zahl wirkt auf den ersten Blick in der Summe hoch, ist aber ein realistisches Ziel. Es geht also nicht um Forderungen nach zusätzlichen staatlichen Förderprogrammen, sondern um die Bestimmung der für die Vollendung gleichberechtigter Lebensverhältnisse benötigten Investitionen.

Wichtig ist auch: bei den genannten Beträgen handelt es sich um die Gesamtinvestitionen von Wirtschaft und Staat, wobei der größte Teil des Betrages auf die Wirtschaft entfällt. Klar ist, dass die Investitionen weitgehend durch privates Kapital getragen werden müssen. Öffentliche Mittel können aber im Rahmen einer weiterentwickelten Wirtschaftsförderung eine wichtige Rolle spielen, um private Investitionen anzustoßen und damit eine Hebelwirkung zu entfalten. Hierfür müssen Ressourcen gebündelt und entlang einer klar definierten Industriepolitik dort eingesetzt werden, wo langfristiges Wachstum geschaffen wird. Thüringen hat hier bereits viel erreicht und Maßnahmen definiert und umgesetzt.

Die finanziellen Voraussetzungen einer wirkungsvollen Wirtschaftspolitik werden auch weiterhin in Teilen von Bund und Ländern kommen müssen: Ohne Mittel von außen ist das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht zu erreichen. Es wird eine wesentliche Anforderung an den zukünftigen Finanzausgleich sein, diese Voraussetzungen zu schaffen. Öffentliche Mittel – auch des Bundes – werden aber nur einen Impuls setzen können. Letztlich geht es um ein Freisetzen privat getragener Wachstumskräfte in den neuen Bundesländern selbst, um einen weiteren Aufholprozess in Gang zu setzen.

Die Erfolge beim Aufbau Ost unterstreichen die Bedeutung der regionalen Strukturpolitik. Auch nach 2020 wird eine effektive Unterstützung strukturschwacher Regionen notwendig sein, unabhängig davon, ob sie in Ost- oder Westdeutschland liegen. Die Neuen Länder sollten nicht zögern, eine solche Unterstützung einzufordern – sie haben nicht nur das Grundgesetz auf ihrer Seite. Die Investition in leistungsfähige Wirtschaftsstrukturen kommt letztlich auch den heutigen Geberländern des Länderfinanzausgleichs zugute, wenn die West-Ost-Transfers sinken. So hätte schon eine Halbierung der Einkommenskluft zwischen Ost und West eine Absenkung der jährlichen Transfers von knapp 3 auf 1 Milliarde (ohne Berlin) zur Folge, vom Rückgang der Transfers in den Sozialsystemen ganz zu schweigen. Eine Überwindung der Kluft in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen Ost und West liegt daher im wohlverstandenen Interesse aller Bundesländer.

Wenn es gelingt, in einer gemeinsamen Anstrengung aller Länder eine zukunftsorientierte Strategie „Zukunft Ost“ zu vereinbaren, dann ist es realistisch, dass 40 Jahre nach der deutschen Einheit – im Jahr 2030 – der Aufholprozess abgeschlossen sein kann.

Herausgeber:

Thüringer Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Technologie
Max-Reger-Straße 4 – 8
99096 Erfurt

oeffentlichkeitsarbeit@tmwat.thueringen.de
www.tmwat.de
www.das-ist-thueringen.de

Impressum:

Redaktion: Referat 21 Wirtschafts- und
Konjunkturpolitik, Gründungen, Finanzwirtschaft,
Handwerk, Freie Berufe, Handel, Erfurt, im August 2012
Redaktionsschluss: 20.08.2012