*Joachim Ragnitz**

Ostdeutschland im globalen Wettbewerb: Zuwanderung tut not[1]

Ostdeutschland steht vor einem gewaltigen Mangel an Arbeitskräften, was sich auch auf die wirtschaftliche Entwicklung negativ auswirken wird. Notwendig ist es daher, in weit stärkerem Umfang als in der Vergangenheit qualifizierte Zuwanderer aus dem Ausland zu gewinnen. Das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz schafft hierfür die rechtlichen Voraussetzungen. Notwendig ist es, die mit dieser Liberalisierung verbundenen Spielräume jetzt für eine gezielte Anwerbung von Arbeitskräften insbesondere aus Nicht-EU-Staaten zu nutzen.

Der Abstand zwischen West- und Ostdeutschland in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beträgt derzeit etwas mehr als 30 Jahre – der Osten liegt also auf dem Niveau Westdeutschlands Mitte der 1980er Jahre.[2] Unmittelbar nach der Vereinigung erreichte die Wirtschaftskraft im Osten demgegenüber erst das Niveau, das Westdeutschland zu Beginn der 1960er Jahre aufwies. Dies zeigt, dass die wirtschaftliche Entwicklung im Osten zwar erfolgreich war. Da sich aber das Ziel des Angleichungsprozesses, nämlich das westdeutsche Niveau, in dieser Zeit weiter entfernt hat, bleibt der Abstand unverändert hoch.

Inzwischen mehren sich die Zweifel, dass eine Angleichung der wirtschaftlichen Leistungskraft zwischen Ost- und Westdeutschland überhaupt je erreichbar sein wird. Das jüngste „Ökonomenpanel“[3] des ifo Instituts München (eine Umfrage unter 136 Ökonomen) ergab jedenfalls, dass nur knapp 20 % ein Aufholen Ostdeutschlands überhaupt noch für realistisch halten; die große Mehrheit (knapp 70 %) sieht auch langfristig keine (flächendeckende) Konvergenz. Als Grund hierfür werden strukturelle Defizite Ostdeutschlands, insbesondere das Fehlen von leistungsfähigen Industrieunternehmen und eine ungünstige Siedlungsstruktur, Pfadabhängigkeiten wirtschaftlicher Entwicklung und schließlich die demographische Entwicklung angegeben. Auch die Wirtschaftspolitik der vergangenen 30 Jahre wird von einer relativen Mehrheit negativ beurteilt und auf die Gefahr hingewiesen, dass auch aktuell diskutierte politische Maßnahmen eher verteilungspolitisch als wachstumspolitisch motiviert sind, insoweit den wirtschaftlichen Rückstand der ostdeutschen Länder perpetuieren könnten. Anstelle kurzfristiger Interventionen befürworten die meisten befragten Ökonomen vor allem Investitionen in Bildung und Forschung, um damit die Wachstumsbedingungen zu verbessern. Erstaunlicherweise unterstützt die Mehrheit der am Ökonomenpanel teilnehmenden Wissenschaftler zudem auch die Thesen des IWH[4], dass sich die Politik künftig stärker auf die vorhandenen Zentren konzentrieren solle (Zustimmung 54 %, Ablehnung 37 %). Als Grund wird vor allem die Ausnutzung von Agglomerationseffekten angegeben, die zu höherer Produktivität führen und letzten Endes über positive Ausstrahleffekte auch den übrigen Regionen zugutekommen. Die Politik hört dies sicherlich nicht gerne, aber manchmal tut es gut, auch unbequeme wissenschaftliche Erkenntnisse zur Kenntnis zur nehmen, um daraus zielführende Schlussfolgerungen zu ziehen.

Als das größte Problem Ostdeutschlands entpuppt sich mehr und mehr die Demographie, und hierfür ist es hilfreich, sich einmal die ganz langfristige Bevölkerungsentwicklung vor Augen zu führen: Während die Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland von 1870 bis 1950 in etwa gleichförmig verlaufen ist, ist die Einwohnerzahl seither in Ostdeutschland um etwa 27 % geschrumpft, während sie in Westdeutschland um rund 46 % gewachsen ist.[5] Die gängigen Bevölkerungsvorausberechnungen deuten darauf hin, dass in den kommenden 15 Jahren ein weiterer Bevölkerungsrückgang im Osten um 12 % zu erwarten ist, während die Bevölkerungszahl im Westen bis dahin noch weitgehend unverändert bleibt. Die zu erwartende Bevölkerungsschrumpfung im Osten reflektiert dabei vor allem den Geburtenrückgang zu Beginn der 1990er Jahre, der über demographische Echoeffekte in den kommenden Jahren zu einer wieder sinkenden Zahl an neugeborenen Kindern führen wird. Die Problematik der Bevölkerungsentwicklung wird noch deutlicher, wenn man sich auf die Zahl der erwerbsfähigen Einwohner konzentriert; diese wird im Osten sogar um rund ein Fünftel zurückgehen, also in etwa doppelt so stark wie die Zahl der Einwohner. In den meisten, eher ländlich geprägten Regionen ist das Ausmaß der Bevölkerungsschrumpfung noch viel größer, nicht zuletzt verstärkt auch durch den anhaltenden Trend zum Zuzug in die wirtschaftlich starken Agglomerationszentren.[6] Der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung beträgt hier im Schnitt 30 % und mehr. Dies hat zur Folge, dass Unternehmen in den Regionen mit starkem Rückgang erwerbsfähiger Einwohner kaum noch Arbeitskräfte finden werden und deswegen wohl aus dem Markt ausscheiden müssen. Die regionalen wirtschaftlichen Disparitäten innerhalb Ostdeutschlands werden daher nach aller Wahrscheinlichkeit zunehmen:

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

Während sich die großen Ballungszentren eher positiv entwickeln dürften, sind die Perspektiven für die demographisch schrumpfenden Räume ungünstig.

Die Folgen der Bevölkerungsentwicklung sind noch viel dramatischer, als es diese eher quantitative Betrachtung vermuten lässt, denn auch qualitativ haben die ostdeutschen Länder ein demographisches Problem: Abgewandert sind in der Vergangenheit[7] vor allem besser qualifizierte Bevölkerungsgruppen; geblieben sind eher Personen mit unterdurchschnittlichen Qualifikationen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass sich in Ostdeutschland in den vergangenen 30 Jahren eine Wirtschaftsstruktur herausgebildet hat, die nur einen geringen Bedarf an gut qualifizierten Fachkräften hatte (Stichwort „verlängerte Werkbänke“), so dass Arbeitsplätze für gut qualifizierte Berufsanfänger, insbesondere Hochschulabsolventen, in Ostdeutschland häufig überhaupt nicht vorhanden waren. Und auch aktuell, dies zeigt eine kürzlich erschienene Studie[8], ist die Abwanderung von Abiturienten und Hochschulabsolventen aus den ostdeutschen Ländern noch immer überproportional hoch: Ostdeutschland ist für „Bildungswanderer“ zwar durchaus attraktiv, aber nach wie vor verlässt ein Großteil der Absolventen nach Ausbildungsabschluss den Osten wieder, um anderswo eine Arbeitsstelle anzunehmen.[9] Das verschärft die Probleme der Nachbesetzung frei werdender Stellen für Fachkräfte zusätzlich. Gleichzeitig zeigen viele Studien, dass die Geburtenrate auch vom Bildungsniveau der Eltern abhängig ist: Bei höherer Kinderzahl in bildungsfernen Elternhäusern besteht daher die Gefahr, dass künftig eine weitere Verschlechterung der qualitiativen Zusammensetzung der Bevölkerung eintreten kann – was nur durch forcierte Bildungsinvestitionen im Schulbereich ausgeglichen werden kann. Die flächendeckend überdurchschnittlich hohen Misserfolgsquoten[10] im Allgemeinen Schulbildungssystem Ostdeutschlands zeigen allerdings, dass dies bislang nicht in ausreichendem Maße gelingt.

Projektionen zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands zeigen vor diesem Hintergrund, dass kein ostdeutsches Bundesland unter auch nur halbwegs plausiblen Annahmen bis zum Jahr 2035 an das Westniveau aufschließen kann. Während Sachsen immerhin einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf auf dann knapp 80 % des gesamtdeutschen Durchschnittswerts erreichen dürfte (aktuell: 75 %), werden die übrigen Länder bestenfalls ihr heutiges relatives Niveau halten können. Treibende Kraft dabei ist die negative demographische Entwicklung, deren dämpfende Wirkung nach Lage der Dinge auch durch Produktivitätssteigerungen nicht ausgeglichen werden kann. Es macht daher wenig Sinn, den Erfolg oder Misserfolg des Aufbau Ost weiterhin primär daran zu messen, ob ein Aufholen an den Westen erreicht wird. Besser wäre es, auf Ost-West-Vergleiche gänzlich zu verzichten und vielmehr allein den wirtschaftlichen Fortschritt im Vergleich zu früheren Jahren als Messlatte heranzuziehen. Alles andere würde vermutlich das Gefühl des „Abgehängtseins“, dass viele Menschen in Ostdeutschland empfinden, auf Dauer perpetuieren.

Um den negativen Einfluss der demographischen Entwicklung zu kompensieren und bis zum Jahr 2035 wenigstens das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der strukturschwachen West-Länder (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) zu erreichen, müssten die ostdeutschen Flächenländer Jahr für Jahr ein Produktivitätswachstum (gemessen an der Totalen Faktorproduktivität) erreichen, welches um das Zweieinhalbfache höher ist als im Durchschnitt der vergangenen 20 Jahre.[11] Es ist offenkundig, dass dies einigermaßen unrealistisch ist. Sinnvoller erscheint es deshalb, verstärkt an der eigentlichen Ursache für die negativen Wachstumsperspektiven anzusetzen, nämlich der ungünstigen Entwicklung der erwerbsfähigen Bevölkerung.

Da die Potenziale zur Erhöhung der Erwerbstätigenquote (Arbeitslose, Frauen und ältere Personen) beschränkt sind, kann es also nur darum gehen, mehr Zuwanderer für Ostdeutschland zu gewinnen.[12] Bislang konzentrieren sich die diesbezüglichen Bemühungen der Politik auf die Attrahierung von Rückwanderern aus Westdeutschland. Die Erfolgsaussichten derartiger Anstrengungen sind allerdings umso geringer, je länger die umworbenen Bevölkerungsgruppen bereits anderswo leben.[13] Dies spricht dafür, verstärkt ausländische Arbeitskräfte für die ostdeutschen Bundesländer anzuwerben. Rechtliche Hindernisse stehen dem nicht mehr entgegen: Für EU-Ausländer besteht ohnehin Freizügigkeit in der gesamten Europäischen Union, für qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittländern sollen die bestehenden Regulierungen mit dem derzeit in der parlamentarischen Beratung befindlichen Fachkräfteeinwanderungsgesetz[14] deutlich einfacher gestaltet werden. Allerdings stellt sich dabei die Frage, ob die Liberalisierung des Zuwanderungsrechts tatsächlich weit genug geht, insbesondere mit Blick auf die Anforderungen zur Gleichwertigkeit von Berufsabschlüssen und die nach wie vor bestehenden Restriktionen zum Familiennachzug nach § 27ff. AufenthG.[15] Es muss daher zunächst einmal offenbleiben, ob es gelingt, bestehende Fachkräftelücken durch Zuwanderung aus Drittländern tatsächlich zu schließen.[16]

Derzeit liegt der Anteil von EU-Ausländern an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland bei 6,5 %; der Anteil von Ausländern aus Drittstaaten[17] beträgt immerhin 5,4 %. In Ostdeutschland (ohne Berlin) ist deren Anteil hingegen deutlich niedriger (EU-Ausländer: 3,1 %, Personen aus Drittstaaten: 1,8 %). Zwar ist die Zahl ausländischer Beschäftigter aus EU-Ländern bzw. aus Drittstaaten auch in Ostdeutschland gegenüber dem Jahr 2013 deutlich gestiegen (nämlich um 184 % bzw. 144 %); ganz offenkundig gelingt es aber bislang nicht, Beschäftigte aus dem Ausland in gleichem Maße zu attrahieren wie dies in Westdeutschland der Fall ist.

Es ist eine offene Frage, ob die geringe Zahl an ausländischen Beschäftigten in Ostdeutschland auf eine mangelnde Attraktivität der ostdeutschen Länder für ausländische Arbeitskräfte zurückzuführen ist oder auf unzureichende Bemühungen ostdeutscher Unternehmen, das Potenzial von Beschäftigten aus dem Ausland zu erschließen. Vermutlich spielt beides eine Rolle. Dementsprechend unterschiedlich müssten aber auch die Wege sein, mehr Arbeitskräfte aus dem (inner- und außereuropäischen) Ausland für die strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands zu gewinnen: Um die Attraktivität der ostdeutschen Länder für ausländische Arbeitnehmer zu steigern, müssten die Löhne steigen, die allgemeinen infrastrukturellen Bedingungen verbessert und bestehende Imageprobleme abgebaut werden. Um die Bereitschaft der Unternehmen zur Beschäftigung von Ausländern zu

erhöhen, müsste insbesondere an wohl bestehenden Ressentiments in der ostdeutschen Bevölkerung angesetzt werden. Darüber hinaus sollte aber auch aktiv daran gearbeitet werden, ausländische Arbeitskräfte gezielt anzuwerben.

Angesichts der Dimension des Arbeitskräfteproblems und der negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nicht besetzter Stellen erscheint hierfür staatliche Unterstützung nötig, gerade weil die für Ostdeutschland typischen kleinen und mittleren Unternehmen kaum eigenständige Suchaktivitäten im Ausland durchführen können. Die Bundesregierung hat hierzu bereits Absichtserklärungen[18] formuliert; sinnvoll erscheinen aber auch Aktivitäten der einzelnen Bundesländer: Hilfreich könnte zum Beispiel eine gezielte Fachkräftewerbung in ausgewählten Herkunftsländern in- und außerhalb der Europäischen Union sein, zumindest aber die Bereitstellung entsprechender Informationsangebote für potenziell wanderungswillige Personen. Ein zweiter Ansatz wäre es, den Aufbau berufsspezifischer Aus- und Weiterbildungskapazitäten in den betreffenden Ländern selber zu unterstützen, um damit junge Erwerbspersonen auf einen Stand zu bringen, der sie zu einer Beschäftigung in Deutschland befähigt. Dabei darf man sich nicht nur auf die benachbarten Länder beschränken. Schließlich wäre auch eine finanzielle Unterstützung bei Umzug und Wohnungssuche denkbar, bis hin zu der Möglichkeit, Zuwanderern günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen oder ihnen Kreditangebote für den Erwerb und die Sanierung von Wohnungen zu unterbreiten. Worüber man allerdings dann auch diskutierten sollte, ist die Frage, ob Zuwanderern aus Drittstaaten zumindest für eine befristete Zeit Wohnsitzauflagen auferlegt werden sollen, um zu verhindern, dass diese schnell wieder in andere Teile des Bundesgebiets abwandern.

Es ist wohlfeil, in der politischen Kommunikation „die besten Köpfe“ für Ostdeutschland zu fordern, um damit das sich verschärfende Problem des Arbeitskräftemangels zu lösen. Aber um erfolgreich (und glaubwürdig) zu sein, muss man dann mehr dafür tun als bislang.[19] Hiervon ist in der politischen Praxis noch nicht viel zu spüren.

LITERATUR

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.) (2018), Bildung in Deutschland 2018, Bielefeld.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (Hrsg.), INKAR-Datenbank, verschiedene Jahrgänge, herunterzuladen unter www.inkar.de.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.) (2019), Die demographische Lage der Nation, Berlin.

Fuchs, J., Kubis, A. und L. Schneider (2019), Zuwanderung und Digitalisierung – Wie viel Migration aus Drittstaaten benötigt der deutsche Arbeitsmarkt künftig?, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Fuchs, M. und A. Weyh (2016), „Rückwanderung von Beschäftigten nach Ostdeutschland: Räumliche Muster und soziodemographische Strukturen“, ifo Dresden berichtet (23) 03, S. 19–27.

Gillmann, N. et al. (2019), Innovations- und Produktivitätslücken der deutschen Bundesländer – Berechnung und Fortschreibung bis 2035, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh (erscheint demnächst).

IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.) (2019), Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall, Halle.

Rösel, F. (2019), „Die Wucht der deutschen Teilung wird völlig unterschätzt“, ifo Dresden berichtet (26) 03, S. 23–25.

Studitemps (Hrsg.) (2019), Studentische Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands zwischen Schule, Studium und Beruf, Sonderauswertung der Studienreihe „Fachkraft 2030“, Köln/Maastricht.

1 Überarbeite Fassung eines Vortrags anlässlich des Ostdeutschen Wirtschaftsforums am 20. Mai 2019, vgl. https://www.youtube.com/watch?v=cwsGkYU-JVc, abgerufen am 23. Mai 2019.

2 Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen: westdeutsches Niveau von 1984; Bruttoinlandsprodukt je Einwohner: westdeutsches Niveau von 1987; jeweils in Preisen von 2018.

3 Vgl. ifo/FAZ-Ökonomenpanel April 2019: Dreißig Jahre nach dem Mauerfall – Wie steht es um das Gefälle zwischen Ost und West, https://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/research/Departments/Public-Finance/Oekonomenpanel/Archiv/2019/201904.html.

4 Vgl. IWH (2019).

5 Vgl. Rösel, F. (2019), „Die Wucht der deutschen Teilung wird völlig unterschätzt“, in diesem Heft.

6 Vgl. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2019), S. 37ff.

7 Dies gilt auch in langer Frist, denn schon die Abwanderung aus Ostdeutschland nach dem 2. Weltkrieg betraf im Wesentlichen gut ausgebildete bzw. unternehmerisch tätige Personen. Diese wurden damals vor allem durch Flüchtlinge aus den deutschen Ostgebieten ersetzt, die im Regelfall eine ungünstigere Qualifikation aufwiesen.

8 Vgl. Studitemps (2019).

9 Im Jahr 2015 wies Ostdeutschland insgesamt einen nahezu ausgeglichenen Binnenwanderungssaldo auf. Dabei stand einem positiven Wanderungssaldo in der Gruppe der 18- bis 24-Jährigen ein negativer Wanderungssaldo in der Gruppe der 25- bis 29-Jährigen gegenüber. Vgl. BBSR, INKAR-Datenbank.

10 Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018).

11 Vgl. Gillmann et al. (2019), S. 59f.

12 Alternativ wäre es möglich, durch Rationalisierung den Bedarf an Arbeitskräften zu reduzieren, z. B. durch verstärkte Digitalisierung. Allerdings gilt dies für Westdeutschland genauso, so dass die Auswirkungen auf die Konvergenz der ostdeutschen Länder eher gering sein dürften.

13 Nach Berechnungen des IAB liegt die Rückkehrquote nach Ostdeutschland im Zeitraum 2000 bis 2012 bei lediglich 16,2 %, vgl. Fuchs und Weyh (2016).

14 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, BT-Drs. 19/8285, Berlin 2019.

15 Vgl. zu einer Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs z. B. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG), Berlin 2019.

16 Da die meisten EU-Mitgliedsländer vor ähnlichen demographischen Problemen stehen wie Deutschland, ist das Potenzial für Zuwanderungen aus diesen Ländern beschränkt. Das IAB hält deshalb eine Zuwanderung aus Nicht-EU-Ländern von knapp 100 000 Personen jährlich im Zeitraum 2018 bis 2035 für erforderlich. Vgl. Fuchs et al. (2019).

17 Hierunter befinden sich allerdings auch zahlreiche ehemalige Gastarbeiter, die schon lange in Deutschland leben und ihre Staatsangehörigkeit beibehalten haben.

18 Vgl. Bundesregierung, „Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten“ vom 2. Oktober 2018. Diese beinhalten die Entwicklung einer „Strategie für eine gezielte Fachkräftegewinnung und ein verbessertes Marketing gemeinsam mit der Wirtschaft“ (Punkt 3) und eine „verstärkte Sprachförderung im In- und Ausland“ (Punkt 4).

19 So legt die „Fachkräftestrategie 2030 für den Freistaat Sachsen“ ihr Augenmerk vor allem auf die verbesserte Ausschöpfung des heimischen Arbeitskräftepotenzials und die Rückgewinnung von Pendlern und Abwanderern. Die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland wird demgegenüber als nachrangig angesehen und vor allem unter Integrationsaspekten betrachtet.