

Der gespaltene Arbeitsmarkt im vereinten Deutschland

Wie läßt sich die Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern überwinden?

Aller Voraussicht nach wird die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern im Verlauf dieses Jahres bedrohliche Ausmaße annehmen. Gleichzeitig setzt sich in der alten Bundesrepublik der Anstieg der Beschäftigung fort. Wolfgang Klauer, Leitender Wissenschaftlicher Direktor und Leiter des Arbeitsbereichs Mittel- und Langfristige Vorausschau im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit, analysiert Probleme und Perspektiven der gespaltenen Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik: Priorität für die Überwindung der Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern haben demnach Infrastrukturinvestitionen und der Aufbau des institutionellen Rahmens.

1990 wurden im vereinten Deutschland im Jahresdurchschnitt 2,1 Mio Arbeitslose registriert, 1,9 Mio im Westen und 0,2 Mio im Osten. Für 1991 werden in der Öffentlichkeit Arbeitslosenzahlen von 3–5 Mio gehandelt, wobei 1,8–2,0 Mio Arbeitslose in den alten und ca. 1–3 Mio Arbeitslose in den neuen Bundesländern erwartet werden. Hinzu kommen zahlreiche Kurzarbeiter. Einige Wirtschaftsforscher rechnen sogar damit, daß Ende 1991 in den neuen Bundesländern jede zweite Erwerbsperson arbeitslos oder kurzbeschäftigt sein wird. Arbeitslosigkeit im Osten, Beschäftigungsboom im Westen, kennzeichnet das Lage und Perspektiven des Arbeitsmarktes im vereinten Deutschland?

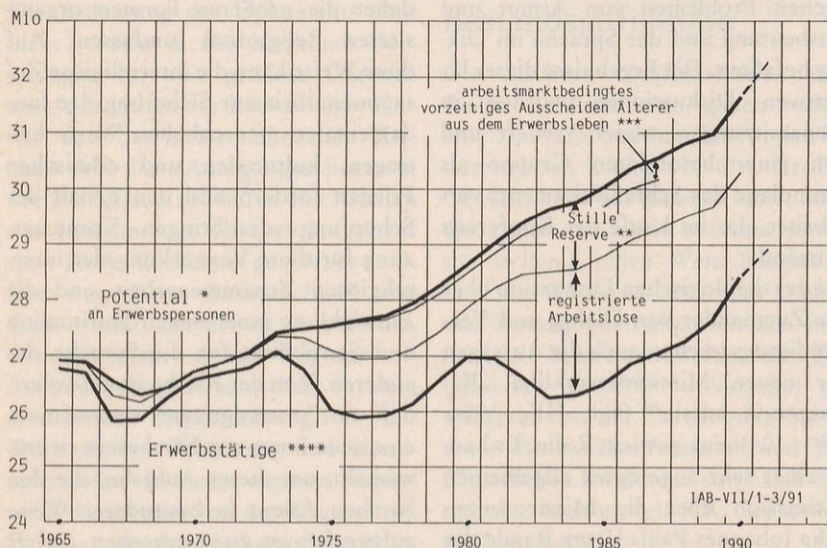
Westdeutschland erlebt seit 1988 einen Wirtschaftsaufschwung, wie er zuvor von manchen nicht mehr für möglich gehalten worden war. Die Zahl der Erwerbstätigen

erhöhte sich 1990 um rd. 600 000 nach 370 000 im Jahre 1989 und 200 000 im Jahre 1988 (vgl. Übersicht 1). Ohne die hohen Zuwanderungen der letzten Jahre – allein 1989 und 1990 kamen per Saldo +0,7 Mio Übersiedler, 0,8 Mio Aussiedler und 0,7 Mio Ausländer (davon rd. 0,3 Mio Asylanten) – wäre es vermutlich zwar einerseits zu einem erheblichen Rückgang der Arbeitslosenzahlen gekommen, andererseits aber wohl auch zu einem etwas geringeren Wirtschaftswachstum.

In vielen Bereichen und Regionen wird zunehmend über *Fachkräftemangel* geklagt. Drei Viertel der offenen Stellen entfallen auf Facharbeiter und qualifizierte Angestellte, weniger als ein Fünftel auf un- und angelernte Arbeiter. Auf der anderen Seite ist nicht nur etwa die Hälfte der Arbeitslosen ohne Ausbildung, sondern – nicht zuletzt aufgrund des langjährigen Ausleseprozesses – etwa ein Fünftel auch älter als 54 Jahre, etwa ein Viertel gesundheitlich beeinträchtigt, jeder Dritte länger als ein Jahr arbeitslos. Manche weisen alle Problemmerkmale zugleich auf.

Zu berücksichtigen ist aber auch, daß viele Arbeitslose in relativ strukturschwachen Regionen wohnen. So streuten die Arbeitslosenquoten bereits auf der Ebene der Bundesländer im Januar 1991 zwischen 4% in Baden-Württemberg und 12% in Bremen. Noch krasser sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Arbeitsamtsbezirken (z. B. Januar 1991 Göppingen 2,8%, Emden 14,6%). Wäre die These richtig, daß es sich bei den Arbeitslosen vorwiegend um Arbeitsunwillige oder Arbeitsunfähige handelt, müßten also in Emden besonders unwillige, un-

Übersicht 1:
Arbeitsmarktbilanz für das bisherige Bundesgebiet 1965–1991



* Angebot an Erwerbspersonen bei ständiger Hochkonjunktur auf dem Arbeitsmarkt (= „konjunkturelles Potential“)

** Teil des nichtbeschäftigten Erwerbspersonenpotentials, der a) ohne Einschaltung des Arbeitsamtes sucht (aktive Stille Reserve) oder b) aktuell keine Arbeit sucht, bei verbesserter Arbeitsmarktlage aber erstmals oder wieder als Arbeitsinteressent auftritt oder aus Arbeitsmarktgründen vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist (passive Stille Reserve).

*** Geschätzte Bestandsveränderung durch vorzeitiges Ausscheiden 55- bis 65jähriger aus dem Erwerbsleben (z. B. via Vorruhestand, 59er-Regelung). Der Umfang ist abhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage. Bei den nachfolgenden Jahrgängen wäre etwa im Falle einer Hochkonjunktur nicht mehr mit einem vorzeitigem Ausscheiden zu rechnen.

**** In der Vergangenheit: Erwerbstätige + gesamtwirtschaftlich sofort besetzbare offene Stellen = Arbeitskräftebedarf (nur mit höherem Wirtschaftswachstum und anderem Produktivitätsfortschritt zu vereinbaren).

Quelle: IAB-Berechnungen

fähige bzw. nicht in den Arbeitsprozeß integrierbare Leute wohnen.

Die Gründe für die jüngste Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre sind vielfältig. Monokausale Erklärungen greifen wie immer zu kurz. Nicht zu verkennen ist, daß es der deutschen Wirtschaftspolitik in der zweiten Hälfte der 80er Jahre offensichtlich gelungen ist, die Expansionserwartungen der Wirtschaft zu stabilisieren und mit einer Steuerreform sowohl Angebots- als auch Nachfrageaspekten Rechnung zu tragen. Auf diese Weise konnte der 1983 begonnene Erholungsprozeß in einen sich verstärkenden und inzwischen schon acht Jahre anhaltenden Aufschwung mit beachtlichen Beschäftigungszuwächsen übergeführt werden. Hierzu hat beigetragen, daß sich die Gewerkschaften in den 80er Jahren im allgemeinen zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik bereitfanden. Nicht übersehen werden sollte auch der glückliche Umstand, daß der Aufschwung der letzten Jahre nicht zuletzt durch den Ölpreisverfall Mitte der 80er Jahre unterstützt wurde, der wie ein großes konjunkturelles Steuerentlastungsprogramm wirkte und auch die Weltwirtschaft und damit das deutsche Exportwachstum beflügelte. Mitte der 80er Jahre gelang es der Mikroelektronik, auf breiter Front ihren Siegeszug durch Werkhallen, Büros und Wohnungen anzutreten. Mit erhöhten Investitionen versuchen die Unternehmen offenbar außerdem, sich gute Startpositionen für den EG-Binnenmarkt zu sichern. Seit 1988 kommen die expansiven Nachfrageimpulse des Aussiedlerzustroms, seit 1989 die der Übersiedler hinzu, 1990 schließlich die der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die zu einem Run auf westdeutsche Produkte führte.

Diese Tendenzen können Westdeutschland auch in den kommenden Jahren ein relativ hohes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ermöglichen. Es spricht sogar vieles dafür, daß zumindest die westlichen Industrieländer generell aufgrund des EG-Binnenmarktes, der Überwindung der Blockgrenzen einschließlich der deutschen Wiedervereinigung, des Zwanges zu Umweltschutzinvestitionen sowie der neuen Technologien von der Schlüsseltechnologie Mikroelektronik über Biotechnik und Lichttechnik bis hin zur Solarenergie am Beginn einer neuen „langen Wachstumswelle“ stehen, sofern nicht politische Krisen, Umweltkatastrophen oder gar Kriege ein größeres Ausmaß annehmen. Die Nahostkrise dürfte das Wachstum nur kurzfristig etwas gedämpft haben und könnte nunmehr sogar zu zusätzlichen Nachfrageimpulsen führen.

Nach einem im Frühjahr 1990 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit Uwe Westphal von der Universität Hamburg erstellten Szenario könnte es daher in Westdeutschland im Jahre 2000 rd. 2,5 Mio Arbeitsplätze mehr geben als 1989. Dieses längerfristige Wachstumsszenario braucht noch nicht einmal die Obergrenze der möglichen Entwicklung zu beschreiben. Denn nach den jüngsten Projektionen könnte die Beschäftigung allein 1991 nochmals um einige hun-

derttausend Personen zunehmen und läge damit wahrscheinlich schon 1991 um mehr als 1 Mio über dem Stand von 1989.

Beschäftigungsabbau in Ostdeutschland

In Ostdeutschland verlief die Entwicklung trotz der riesigen Sanierungs- und Umstrukturierungserfordernisse und des enormen Nachholbedarfs der dortigen Bevölkerung bisher entgegengesetzt. Im denkwürdigen November 1989 gab es in der ehemaligen DDR ca. 9,6 Mio Erwerbstätige einschließlich schätzungsweise 0,7 Mio Personen für den sog. X-Bereich (Polizei, Militär, Stasi u. ä.). Ohne die Erwerbstätigen ab 65 Jahren und freigestellte Personen im Mütterjahr waren es ca. 9,2 Mio. Etwa 86 % der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren waren somit erwerbstätig im Vergleich zu 69 % in der damaligen Bundesrepublik. Bei den Männern betrug die entsprechende Erwerbsquote 90 % (Bundesrepublik 82 %), bei den Frauen 82 % (Bundesrepublik 56 %). Formal herrschte Vollbeschäftigung.

Ein Jahr später, im November 1990, lag laut der im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit von Infratest durchgeführten Erhebung „Arbeitsmarkt-Monitor“ die Erwerbstätigenzahl mit rd. 8,0 Mio um 1,2 Mio unter dem entsprechenden Vorjahresstand. Dieser Beschäftigungsabbau schlug sich aber mit 0,6 Mio nur zur Hälfte in einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen nieder, da etwa 0,3 Mio Erwerbspersonen in den Westen abwanderten sowie per Saldo ca. 0,2 Mio von dem bis zum 3. Oktober geltenden Vorruhestandsgesetz bzw. von dem danach eingeführten Altersruhegeld Gebrauch machten und ca. 0,1 Mio sich nicht beim Arbeitsamt arbeitslos meldeten.

Außerdem kam es im beachtlichen Umfang zu einer verdeckten Form von Beschäftigungsrückgang bzw. Arbeitslosigkeit in Gestalt von *Kurzarbeit*. Immerhin erhielt Mitte November 1990 jeder fünfte Beschäftigte Kurzarbeitergeld, das von der Bundesanstalt für Arbeit in den neuen Bundesländern für eine Übergangszeit unter erleichterten rechtlichen Voraussetzungen gewährt wird. Der Arbeitszeitausfall betrug nach den betrieblichen Meldungen im Durchschnitt ca. 45 % der regulären Arbeitszeit, nach der erwähnten Befragung der Beschäftigten ca. 25 %. Bei im November 1990 insgesamt 1,7 Mio Kurzarbeitern entspricht der Arbeitsausfall rein rechnerisch dem Vollzeitäquivalent von rd. 750 000 bzw. rd. 400 000 Personen. Im Januar 1991 erreichte die Kurzarbeiterzahl bereits fast 1,9 Mio und überschritt der Arbeitsausfall die 50%-Marke. Ohne das Instrument der Kurzarbeit hätte folglich in den neuen Bundesländern die Arbeitslosenzahl sehr wahrscheinlich schon Ende 1990 deutlich die Millionengrenze überschritten.

Für 1991 gibt es teilweise recht unterschiedliche Erwartungen. Die verbreitete Hoffnung, daß in Ostdeutschland bereits im Frühjahr dieses Jahres ein allgemeiner Wirt-

schaftsaufschwung beginnen und spätestens Anfang 1992 auch auf den Arbeitsmarkt durchschlagen würde, hat sich weitgehend verflüchtigt. Die Talsohle ist anscheinend noch nicht erreicht. Hiobsbotschaften über drohende Betriebsstillegungen häufen sich. In der Metallindustrie läuft Ende Juni das Kündigungsschutzabkommen aus. Für ca. 0,7 Mio öffentlich Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis derzeit unter Bezug eines Wartegeldes ruht (sog. Warteschleife), wird sich bis Mitte des Jahres entscheiden, inwieweit sie übernommen oder entlassen werden.

Am pessimistischsten äußerte sich im Februar das Ostberliner Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW). Es rechnet damit, daß das ostdeutsche Bruttoinlandsprodukt 1991 nochmals um 15 % sinkt, nachdem es 1990 schon um 20 % abgenommen hatte. Für die Industrieproduktion – den bisherigen Kernbereich der ostdeutschen Wirtschaft – wird sogar ein weiterer Produktionsrückgang um 30 % nach 26 % 1990 erwartet. Selbst wenn man lediglich das niedrige ostdeutsche Produktivitätsniveau von 1989 zugrunde legt, ergäbe sich bereits ein Freisetzungspotential von 2,5 Mio Personen. Das IAW geht daher von über 4 Mio Arbeitslosen gegen Ende 1991 und damit einer Arbeitslosenquote von über 50 % aus.

Demgegenüber nahmen die westdeutschen Forschungsinstitute und der Sachverständigenrat in ihren bis Januar vorliegenden Veröffentlichungen für 1991 im Jahresdurchschnitt nur einen Abbau der Beschäftigung um 1,5 bis 2,0 Mio Personen und Arbeitslosenzahlen von 1,3 bis 1,5 Mio an. Ende 1991 wären dann allerdings – wie der Sachverständigenrat betont – nur noch rd. 6 Mio in Arbeit und Brot, rd. 3,5 Mio bzw. ein Drittel weniger als Ende 1989. Teilweise etwas optimistischer ist die bisherige Einschätzung des IAB. Es rechnet damit, daß 1991 die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt vermehrt greifen. Im Zusammenspiel mit Ost-West-Wanderungen und Pendlerströmen sowie einem früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben würde sich dadurch das Arbeitskräfteangebot in Ostdeutschland um insgesamt 0,8 Mio vermindern, so daß bei einer Schrumpfung der Beschäftigung um 1,7 Mio die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt nur auf 1,1 Mio ansteige (vgl. Übersicht 2). Inzwischen sind eine ganze Reihe wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beschlossen worden, von Investitionshilfen bis zu vermehrten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und einer weitgehenden Verlängerung der Kurzarbeiterregelung. Laut Staatssekretär Schlecht vom Bundeswirtschaftsministerium soll es daher auch am Jahresende 1991 nicht über 2 Mio ostdeutsche Arbeitslose geben. Allerdings rechnet er mit anhaltend hohen Kurzarbeiterzahlen.

Alle Einschätzungen implizieren, daß auch 1992 die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern noch recht hoch sein wird. Selbst das Institut der deutschen Wirtschaft hatte schon im Herbst 1990 in einer Modellrechnung für Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt 1992 fast 1,8 Mio registrierte Arbeitslose sowie 0,8 Mio Stille Reserve ausgewiesen.

Ludwig Erhards Prophezeiung aus dem Jahre 1953 – „In politischer, wirtschaftlicher und menschlicher Beziehung wird die Wiedervereinigung Deutschlands Kräfte entfes-

Übersicht 2:
Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 und 1991 in den neuen Bundesländern

	1990	1991
A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1000		
Erwerbstätige	- 840	- 1680
Kurzarbeiter (Kug)	+ 758	+ 642
Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit ¹	(+ 340)	(+ 290)
Summe Erwerbstätige und Ausfall durch Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	(- 1180)	(- 1970)
Arbeitskräfteangebot insgesamt	- 600	- 820
darunter durch		
- Auspendler	- 75	- 200
- Übersiedler / Ost-West-Wanderung	- 330	- 160
- Rückwanderung von Ausländern	- 10	- 60
- Vorruhestand	- 145	- 145
- Altersübergangsgeld	- 25	- 80
- Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	- 15	- 175
Registrierte Arbeitslose	+ 240	+ 860
B. Jahresdurchschnittsbestände bzw. Jahressummen in 1000		
Registrierte Arbeitslose	240	1100
Kurzarbeiter (Kug)	758	1400
Summe registrierte Arbeitslose und Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit ¹	580	1730
Auspendler	75	275
Übersiedler / Ost-West-Wanderung	350	180
Vorruhestand	145	290
Altersübergangsgeld	25	100
Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	15	190
Teilnehmer an Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) ³	3	100

¹ Arbeitszeitausfall je Kurzarbeiter 45 %.

² Ohne Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld. Enthalten sind (1991) 180 000 Bezieher von Unterhaltsgeld (Uhg).

³ Im Haushalt der BA sind für 1991 130 000 neu zubewilligende Förderfälle vorgesehen.

Quelle: IAB

Entnommen aus: Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990/91 im vereinten Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/1990, S. 462.

seln, von deren Stärke und Macht sich die Schulweisheit der Planwirtschaft nichts träumen läßt“ – hat sich also bislang noch nicht erfüllt. Zwar ist der Arbeitsmarkt unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 sprunghaft in Bewegung geraten. So standen 1990 laut Arbeitsmarkt-

Monitor in den neuen Bundesländern 2,6 Mio aufgelösten Beschäftigungsverhältnissen immerhin schon 1,4 Mio neue Arbeitsverhältnisse gegenüber. Etwa 90 000 Erwerbspersonen haben sich selbständig gemacht (bei einer Gesamtzahl der Selbständigen einschl. mithelfenden Familienangehörigen im November 1990 von erst rd. 260 000). 0,4 Mio Erwerbstätige (5% aller Erwerbstätigen) arbeiteten Ende 1990 in neugegründeten Betrieben. Diese neuen Beschäftigungsverhältnisse sind überdurchschnittlich zu finden in Kleinbetrieben, nach Branchen vor allem in der Bauwirtschaft, im Handel, in Banken und Versicherungen, ferner in Betrieben, deren Führungspersonal auch Personen aus dem Westen umfaßt und in denen ganz neue Kenntnisse verlangt werden. Tatsächliche Arbeitszeit und Verdienstniveau sind in den neuen Betrieben etwas höher als im Durchschnitt aller Erwerbstätigen. Derlei Tendenzen sind aber bislang noch zu schwach, um einen allgemeinen Aufschwung zu initiieren.

Tiefe Strukturkrise

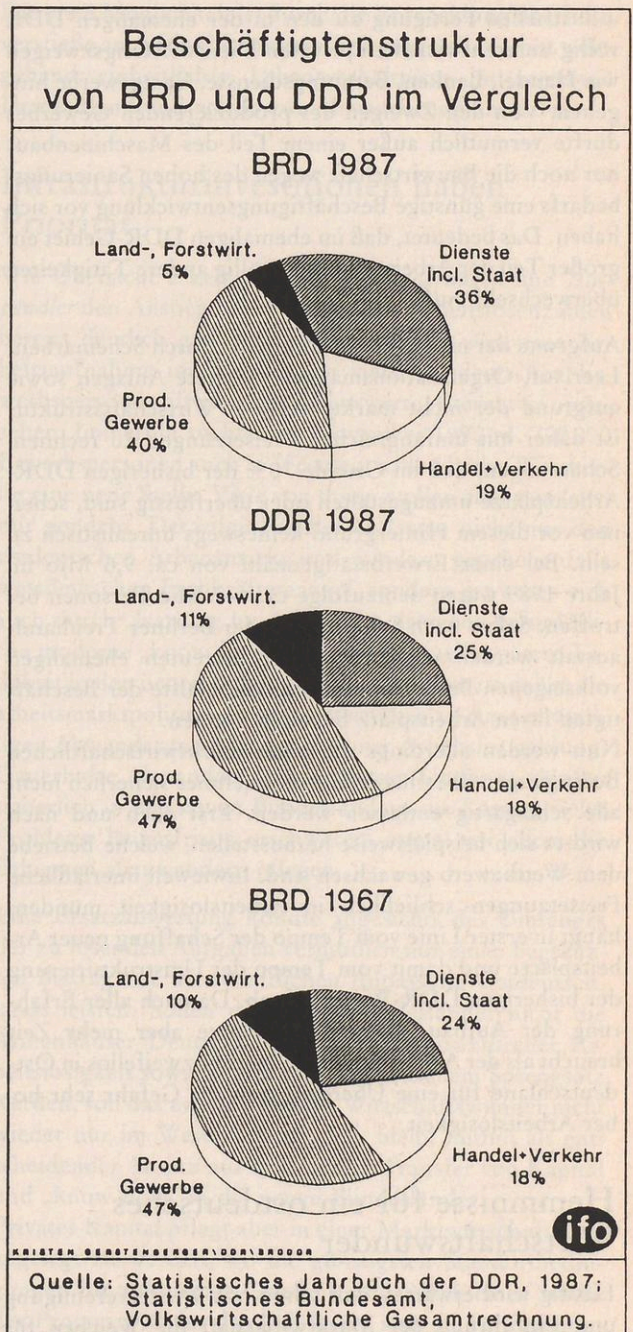
Offensichtlich befindet sich die ostdeutsche Wirtschaft durch den Übergang von der früheren, abgeschotteten Planwirtschaft zu einer offenen, in den Westen integrierten Marktwirtschaft in einer tiefen Strukturkrise. Hierfür sind mehrere Gründe maßgebend.

Die sog. Vollbeschäftigung in der ehemaligen DDR war – wie *Erich Staudt* von der Universität Bochum es ausdrückt – lediglich ein „sozialistischer Etikettenschwindel“. Dieser „... sorgte dafür, daß in vielen Betrieben Scheinarbeit zum Alltag gehörte und in der alten Kommandowirtschaft viele Personen nicht nur beim ‚Stasi‘, sondern auch mit überflüssigen Planungs- und Kontrollaufgaben ‚beschäftigt‘ waren. Bis zu 30% Scheinarbeit und Stellenprivilegien für Funktionäre und Parteigenossen schufen eine Beschäftigungssillusion, die zum wichtigsten Erklärungsbeitrag für die niedrige Produktivität der DDR-Wirtschaft wurde.“ Hinzu kamen die häufig bis zu einem Fünftel der regulären Arbeitszeit ausmachenden Leerlauf- bzw. Stillstandszeiten wegen unzureichender Arbeitsorganisation, defekter Maschinen und ausbleibenden Materialnachschiebs. Das Münchener Ifo-Institut veranschlagte aufgrund einer Erhebung allein die auf unnötigen politischen und sozialen Aufwand sowie auf Organisations- und Planungsmängel zurückzuführende verdeckte Arbeitslosigkeit im Mittel auf ca. 15% bei einem Schwankungsbereich in den einzelnen Branchen von ca. 7% bis 35%. Wie Anfang 1990 auch ein DDR-Ökonom, *Horst Miethe*, feststellte, zwingen nunmehr „... marktwirtschaftliche Wirtschaftsformen und -prinzipien ... lediglich zum Offenbarungseid, lassen effizienzmindernde Defizite nicht mehr kaschieren“.

Hinzu kommt, daß sich in der früheren DDR die Investitionen nicht am Markt orientierten, sondern nach ideologischen Autarkie- und Planvorstellungen einer zentralen Bürokratie erfolgten. Das Ergebnis sind heute fast voll-

ständig veraltete und in ihrer Struktur nicht marktgerechte Wirtschaftsanlagen mit niedriger Produktivität. Die sektorale Struktur der Beschäftigung beispielsweise entspricht dem Stand in der Bundesrepublik vor 20–25

Übersicht 3:



Entnommen aus: Ifo-Schnelldienst 7/90 (8.3.1990)

Jahren (vgl. Übersicht 3). Welches Ausmaß die Umschichtungen in der Bundesrepublik in den letzten 25 Jahren erreichten, zeigt folgendes Beispiel: Zwischen 1965 und 1990 verringerte sich die Beschäftigung in der westdeutschen Industrie und Bauwirtschaft um rd. 2 Mio und erhöhte sich in den Dienstleistungssektoren um rd. 5 Mio Personen.

Die Anpassung der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur an die Strukturrends, die sich in den westlichen Marktwirtschaften herausgebildet haben, erfordert jetzt einen ebenso drastischen Strukturwandel in Produktion und Beschäftigung, allerdings nunmehr in nur ganz wenigen Jahren statt in 25 Jahren. Er muß insbesondere von der industriellen Fertigung zu den in der ehemaligen DDR völlig unterentwickelten privaten Dienstleistungszweigen wie Handel, Banken, Beratungsdienste, Gastgewerbe hingehen. Von den Zweigen des produzierenden Gewerbes dürfte vermutlich außer einem Teil des Maschinenbaus nur noch die Bauwirtschaft wegen des hohen Sanierungsbedarfs eine günstige Beschäftigungsentwicklung vor sich haben. Das bedeutet, daß im ehemaligen DDR-Gebiet ein großer Teil der Arbeitnehmer in völlig andere Tätigkeiten überwechseln muß.

Aufgrund der niedrigen Produktivität durch Scheinarbeit, Leerlauf, Organisationsmängel, veraltete Anlagen sowie aufgrund der nicht marktgerechten Wirtschaftsstruktur ist daher mit umfangreichen Freisetzungen zu rechnen. Schätzungen, daß im Grunde 70% der bisherigen DDR-Arbeitsplätze umzugestalten oder überflüssig sind, scheinen vor diesem Hintergrund keineswegs unrealistisch zu sein. Bei einer Erwerbstätigenzahl von ca. 9,6 Mio im Jahre 1989 wären demzufolge ca. 6–7 Mio Personen betroffen. Selbst nach Schätzungen der Berliner Treuhandanstalt werden in den von ihr betreuten ehemaligen volkseigenen Betrieben nur etwa die Hälfte der Beschäftigten ihren Arbeitsplatz behalten können.

Nun werden allerdings die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen überflüssigen Arbeitnehmer sicherlich nicht alle schlagartig entlassen werden. Erst nach und nach wird es sich beispielsweise herausstellen, welche Betriebe dem Wettbewerb gewachsen sind. Inwieweit unerläßliche Freisetzungen schließlich in Arbeitslosigkeit münden, hängt in erster Linie vom Tempo der Schaffung neuer Arbeitsplätze und damit vom Tempo der Umstrukturierung der bisherigen DDR-Wirtschaft ab. Da nach aller Erfahrung der Aufbau neuer Arbeitsplätze aber mehr Zeit braucht als der Abbau von alten, besteht zweifellos in Ostdeutschland für eine Übergangszeit die Gefahr sehr hoher Arbeitslosigkeit.

Hemmnisse für ein ostdeutsches Wirtschaftswunder

Häufig wird erwartet, daß schon mit Wiedervereinigung und Einführung der Marktwirtschaft die Weichen für eine rasche Überwindung dieser Übergangszeit gestellt sind, gar ein ostdeutsches Wirtschaftswunder ins Haus steht. Untersuchungen zeigen, daß in der Nachkriegszeit die Länder mit zerstörten Produktionsanlagen und Infrastrukturen, aber reichlichem Angebot an qualifizierten Arbeitskräften bei Realisierung einer freien Marktwirtschaft ein besonders hohes Produktions- und Beschäftigungswachstum erzielten. Nach formalen Ausbildungsebenen gesehen, verfügt Ostdeutschland ebenfalls über ein

Übersicht 4:
Erwerbstätige in der BRD und der DDR nach allgemeinbildendem Schulabschluß¹ – in Prozent –

Allgemeinbildender Schulabschluß	Männer		Frauen		insgesamt	
	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR
Abitur, Hochschulreife ²	13	15	12	12	13	13
Anderes	87	85	88	88	87	87
darunter:						
Abschluß 10. Klasse	–	50	–	50	–	50
Abschluß 8. Klasse	–	35	–	38	–	37
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

¹ ohne Auszubildende

² ohne Fachhochschulreife

Quelle: Mikrozensus 1987; Sozioökonomisches Panel, Basiserhebung DDR, Juni 1990

Entnommen aus: D. Blaschke u. a., Qualifizierung in den neuen Bundesländern, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 7/1990

großes Potential qualifizierter Arbeitskräfte (vgl. Übersichten 4 u. 5). Somit treffen die drei Merkmale auch auf Ostdeutschland zu.

Horst Siebert, der Präsident des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, kommt aufgrund derartiger Überlegungen zu dem Schluß, daß bei richtiger Wirtschaftspolitik die deutsche Integration auf mittlere Frist ein Erfolg wird. Mit ihm kann man sicherlich die deutsche Vereinigung ebenso wie den EG-Binnenmarkt als ein „neues Ufer“ ansehen, das neue Perspektiven und neue Auftriebskräfte weckt.

Bei einem Analogieschluß von der westdeutschen Situation des Jahres 1948 und den westdeutschen Wirtschaftswunderjahren auf das heutige Ostdeutschland ist allerdings eine ganze Reihe von Einschränkungen anzubringen, z. B.:

– Im Gegensatz zu Westdeutschland sind in Ostdeutschland jahrzehntelang Eigeninitiative und Selbständigkeit erstickt worden, unternehmerisches Wissen, Den-

Übersicht 5:
Erwerbstätige in der BRD und der DDR nach höchstem Berufsausbildungsabschluß¹ – in Prozent –

Höchster Berufsausbildungsabschluß	Männer		Frauen		insgesamt	
	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR
kein Abschluß	18	3	31	6	23	4
Lehre, Berufsfachschule	58	59	58	60	58	59
Fachschule, Meister,						
Fachhochschule	16	24	5	26	12	23
Hochschule	8	11	6	7	7	9
Anderes	–	3	–	1	–	5
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

¹ ohne Auszubildende

Quelle: Mikrozensus 1987; Sozioökonomisches Panel, Basiserhebung DDR, Juni 1990

Entnommen aus: D. Blaschke u. a., Qualifizierung in den neuen Bundesländern, Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 7/1990

ken und Handeln nicht gefragt gewesen und Leistung unzureichend honoriert geblieben.

– Westdeutschland war Zufluchtsort für Millionen Deutsche, Ostdeutschland hat bis heute einen ständigen Aderlaß insbesondere an jüngeren, engagierten und qualifizierten Personen zu verkraften.

– Für Westdeutsche blieb damals Westdeutschland Arbeits- und Investitionsstandort. Im vereinten Deutschland haben Arbeit und Kapital die Wahlmöglichkeit zwischen beiden Regionen. Ostdeutsche können ein schnelles persönliches Wirtschaftswunder durch Abwanderung erreichen. Bei transportablen Gütern können die ostdeutschen Märkte auch aus westdeutscher Produktion beliefert werden.

– Anders als im damaligen Westdeutschland ist bei den Bürgern Ostdeutschlands die Akzeptanz für die in ihrer Region hergestellten, aber in Art, Qualität und Design noch aus der Zeit der Planwirtschaft stammenden Produkte auf ein Minimum gesunken.

– Ostdeutschland mußte aus politischen Gründen schockartig seine Märkte dem Weltmarkt öffnen bei einer gleichzeitigen drastischen Aufwertung der Währung. Westdeutschland schützte sich seinerzeit viele Jahre lang durch Handelsbarrieren und eine Unterbewertung der DM vor zu starker internationaler Konkurrenz, bis sich ein moderner leistungsstarker Exportsektor entwickelt hatte.

– Die Lohnsteigerungen blieben in Westdeutschland während der Wiederaufbaujahre hinter dem Produktivitätszuwachs zugunsten der Gewinne und Investitionen zurück. In Ostdeutschland erfolgt eine relativ schnelle Angleichung der Löhne und Gehälter an westdeutsche Niveaus.

– In Westdeutschland waren bereits eine eingespielte Verwaltung auf kommunaler und Länderebene vorhanden, in Ostdeutschland muß sie erst aufgebaut werden.

– In Westdeutschland gab es vergleichsweise nur wenig ungeklärte Eigentumsverhältnisse und ökologische Altlasten.

– In Westdeutschland konnten die Ausbildungsinhalte Schritt für Schritt den sich wandelnden Erfordernissen angepaßt werden. In Ostdeutschland ist zwar ein formal hohes Qualifikationsniveau vorhanden, doch sind die bislang vermittelten Qualifikationen in vielen Bereichen nicht auf dem Stand, der für die Beherrschung moderner Produktions- und Managementmethoden sowie Verwaltungs- und Kommunikationstechniken erforderlich ist. Außerdem sind sie entsprechend der bisherigen Wirtschaftsstruktur oft auf Tätigkeitsfelder ausgerichtet, die als überbesetzt anzusehen sind.

Grundsätzlich gäbe es für ein heruntergewirtschaftetes Land wie Ostdeutschland mit veraltetem, unproduktiver Wirtschaftsstruktur beim Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft mit offenen Grenzen und Währungsaufwertung nur vier Ansatzpunkte, um hohe Arbeitslosenzahlen zu verhindern:

– Anpassung der Löhne an die niedrige Produktivität,

– Abwanderung aller überzähligen Arbeitskräfte,
– zeitweilige Kompensation des Aufwertungs- und Wettbewerbschocks durch steuerliche Präferenzen (z. B. Ersatzabwertung durch Mehrwertsteuersatz von Null),

– Import von Kapital und „know-how“ zum Aufbau einer modernen Produktions- und Infrastruktur.

Die erste Möglichkeit ist durch die Entwicklung überholt, verstieße auch für eine längere Zeit gegen das Gebot weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse im vereinten Deutschland und würde zur Abwanderung anreizen.

Infrastrukturinvestitionen haben Priorität

Wie Übersicht 2 zeigt, haben *Abwanderungen* und *Auspendler* den Anstieg der ostdeutschen Arbeitslosenzahlen bereits deutlich gedämpft. Nach wie vor wird eine Arbeitsaufnahme im Westen von vielen ostdeutschen Erwerbspersonen als eine bedenkenswerte Alternative angesehen. Immerhin suchten im November 1990 rd. 700 000 Erwerbspersonen auch in Westdeutschland oder Westberlin eine neue Stelle. Viele von ihnen wollen aber zunächst nur pendeln. Derartige Pendler entlasten nicht nur den ostdeutschen Arbeitsmarkt und mindern gegebenenfalls westdeutschen Fachkräftemangel, sondern erwerben sich auch durch „learning by doing“ das dringend erforderliche moderne „know-how“ für eine eventuelle spätere Tätigkeit in den neuen Bundesländern. Pendeln ist daher die arbeitsmarktpolitisch bessere Alternative zu einer endgültigen Abwanderung oder gar zu einer Arbeitslosmeldung. Dauerhafte Abwanderungen größeren Umfangs würden sicherlich in den neuen Bundesländern die Lösung vieler Probleme längerfristig erschweren, zumal vor allem die Fähigsten abzuwandern pflegen.

Eine Ersatzabwertung könnte angesichts des Umfanges der zu lösenden Aufgaben vermutlich nur einen begrenzten Beitrag zur wirtschaftlichen Anpassung Ostdeutschlands leisten. Sollen die neuen Bundesländer nicht die Armenhäuser Deutschlands mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie sozialem und politischem Sprengsatz werden, soll das zweite deutsche Wirtschaftswunder nicht wieder nur im Westen stattfinden, bleibt mithin als entscheidender Ansatz nur der massive Transfer von Kapital und „know-how“ in die neuen Bundesländer.

Privates Kapital pflegt aber in einer Marktwirtschaft dort angelegt zu werden, wo die günstigsten Standortbedingungen für zukünftige Gewinne sind. Nach einer Studie der Prognos AG für das IAB lassen sich die für eine moderne Wirtschaft wichtigsten Standortfaktoren in der EG wie folgt zusammenfassen und gewichten (Summe = 100%).

– institutioneller Rahmen 35 %

– Produktionskosten 26 %

– Technisch-wirtschaftliche Infrastruktur 25 %

– Zahl und Qualifikation der Arbeitskräfte 14 %

Wie schon gesagt, werden die neuen Bundesländer bereits recht bald keine Lohnkostenvorteile mehr bieten. Bemer-

kenswert ist daher das hohe Gewicht von zusammen 60% für den institutionellen Rahmen und die technisch-wirtschaftliche Infrastruktur. Beide Faktoren sind in Ostdeutschland in einem vergleichsweise extrem schlechten Zustand. Sie sind daher die entscheidenden Engpaßfaktoren für private Investitionen und damit für eine Erhaltung des Produktionsstandortes Ostdeutschland und einen schnellen Aufholprozeß.

Dem Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung und Gerichtsbarkeit, der Klärung der Eigentumsfragen sowie massiven öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur müßte demzufolge zunächst die höchste Priorität eingeräumt werden. *Lutz Hoffmann*, der Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, betonte daher kürzlich in der FAZ mit Recht: „... je länger das Infrastrukturdefizit anhält, um so länger dauert es auch, bis ein größerer privater Investitionsstrom einsetzt, und um so mehr muß infolgedessen für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit und/oder die Erhaltung von im Grunde nicht mehr überlebensfähigen Unternehmen ausgegeben werden. Öffentliche Mittel wären effizienter und ordnungspolitisch richtiger in Infrastrukturinvestitionen als in Erhaltungs- und/oder Unterstützungszahlungen angelegt.“ Von massiven öffentlichen Infrastrukturinvestitionen würden außerdem beachtliche reale und psychologische Anstoßeffekte ausgehen.

Angesichts ausgelasteter Kapazitäten im Westen macht ein größerer Ressourcentransfer zugunsten öffentlicher und privater Investitionen im Osten güterwirtschaftlich allerdings Abstriche beim Verbrauch erforderlich. Vorteilhaft dürfte daher auch sein, einen Teil der Lohnerhöhungen vermögenswirksam zu binden. Dadurch könnten die Investitionen stärker als die Konsumausgaben wachsen, ohne daß sich die reale Einkommens- und Vermögensverteilung zu sehr verändert und es zu inflationären Tendenzen kommt. Werden alle Kräfte mithin für eine offensive, investive Politik eingesetzt, könnten die im

Zuge eines so gewaltigen Strukturwandels zu erzielenden Engpaß- und Pioniergewinne, die großen Entfaltung- und Aufstiegschancen auch Ostdeutschland in mittlerer Frist wieder zu einem attraktiven Standort für Kapital und Arbeit machen.

Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind dazu subsidiär. In der ehemaligen DDR trat bereits mit Wirksamwerden der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in leicht modifizierter Form in Kraft. Es ermöglicht, insbesondere die Instrumente Fortbildung und Umschulung, allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Kurzarbeitergeld einzusetzen, um Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte zu qualifizieren und weiterzubeschäftigen. Hohe Priorität sollte auch der Ausbau der Stellenvermittlung und des Angebots vermittlerischer Hilfen, wie Förderung der Arbeitsaufnahme, Eingliederungsbeihilfen, Mobilitätsförderung und Hilfen zur Existenzgründung an Arbeitslose, erhalten. Im letzten Jahr stießen die Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der BA noch auf zahlreiche Probleme. Die Anlaufschwierigkeiten dürften in diesem Jahr wohl weitgehend überwunden werden. Aufgrund der jüngsten Regierungsbeschlüsse könnten sogar noch größere Arbeitsmarkteffekte erzielt werden als in der IAB-Projektion berücksichtigt.

Zur schnellen Bewältigung des enormen Strukturwandels in der ehemaligen DDR wird aber auch in großem Umfang Weiterbildung erforderlich sein, die weit über die Möglichkeiten des AFG hinausgeht und eine große gemeinsame Anstrengung von Wirtschaft und Staat erfordert. Die in den neuen Bundesländern bereits vorhandene Qualifikation bedarf der Ergänzung, Anpassung und Neuorientierung. Nicht nur Investitionen in das Sachkapital, sondern auch die in das Humankapital werden den Strukturwandel zu einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft und befriedigenden Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland entscheidend voranbringen.

Wolfgang Klander

„Wir müssen die menschliche Lebenserfahrung wieder zur Sprache bringen“

Ein Gespräch mit Professor Robert Spaemann

Wo liegen die Zukunftschancen des Christentums? Welche Wege des Denkens und der Praxis sind einzuschlagen, damit Kirche und Christen sie ohne Identitätsverlust ergreifen? Haben wir vergessen, daß dem Christentum nicht der Erfolg, sondern nach menschlichen Maßstäben das Scheitern vorausgesagt ist? Wird der Realitätsbezug des Christen ohne eschatologische Perspektive fiktiv? Dies sind einige der Punkte in unserem Gespräch mit dem Münchner Philosophieprofessor Robert Spaemann, das insgesamt der Frage galt, in welcher

Weise Kirche zeitgenössisch sein kann und muß, wo es sich Christen damit zu leicht und wo sie es sich u. U. zu schwer machen. Die Fragen stellte David Seeber.

HK: Herr Professor Spaemann, Sie gehören in Deutschland zu den bekanntesten philosophischen Denkern und Lehrern. Zugleich zeigen Sie als katholischer Christ ein starkes theologisches und, wenn ich es recht sehe, auch kirchenpolitisches Engagement. Kommt dieses primär aus