Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern – Ausgangsbedingungen und Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß¹

1. Die Herausforderung: Ökonomische Ausgangslage und gesamtwirtschaftlicher Aufholprozeß in Ostdeutschland
2. Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt
 - 2.1 Die Vergangenheitsentwicklung und Perspektiven
 - 2.2 Aktivitäten der Treuhandanstalt 1990 bis 1995
 - 2.3 Umschichtungen nach Wirtschaftsbereichen und Personengruppen
 - 2.4 Entwicklung regionaler Disparitäten
3. Einsatz und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß
4. Zum Erfolg der aktiven Arbeitsmarktpolitik
 - 4.1 Das Spannungsfeld: Individuelle Erträge und Arbeitsmarkteffekte
 - 4.2 Entlastungswirkung und Kostenvergleich
 - 4.3 Zum Verbleib von Maßnahmeteilnehmern
 - 4.4 Der Brückenschlag zur Strukturpolitik
5. Schlußfolgerungen

Literaturverzeichnis

Anhang: Tabellen und Übersichten

1. Die Herausforderung: Ökonomische Ausgangslage und gesamtwirtschaftlicher Aufholprozeß in Ostdeutschland

Mit der Öffnung gegenüber den Weltmärkten erwies sich sowohl die interne Arbeitsteilung der DDR-Wirtschaft als auch die Arbeitsteilung im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) als obsolet. Der plötzlich einsetzende Wettbewerb wirkte auf die vormals abgeschottete Volkswirtschaft Ostdeutschlands wie ein Schock. Er wurde durch die mit der Währungsunion

¹ Der vorliegende Bericht wurde für die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit“ erstellt. An ihm haben mitgewirkt: Hans-Uwe Bach, Dieter Blaschke, Uwe Blien, Christian Brinkmann, Matthias Gutsche, Ulrich Möller, Jürgen Kühl, Peter Schnur, Eugen Spitznagel, Werner Steckel, Eberhard Wiedemann und Claudia Wolfinger. Die Autoren sind Mitarbeiter/-innen des IAB und der Fachabteilung der Hauptstelle der BA.

(Mitte 1990) verbundene Aufwertung der Währung in einer Größenordnung von 300 bis 400% noch zusätzlich verstärkt. Hinzu kamen weitere Probleme wie eine häufig unzureichende Produktqualität.

Der Kapitalstock war nach neuen westlichen Maßstäben antiquiert. Die Produktivität je Erwerbstätigenstunde betrug etwa ein Drittel der westdeutschen. Die öffentliche Verwaltung – ein wichtiger Faktor für ökonomische Prosperität – war nicht auf das neue System hochdifferenzierter rechtlicher Regelungen zugeschnitten, das im Zuge der politischen Einigung im Oktober 1990 mit geringfügigen Anpassungen von Westdeutschland übernommen wurde.

Scharfe Einbrüche der Produktion, vor allem im Bereich von Industrie und Landwirtschaft, waren die Folge (rascher Rückgang im Verarbeitenden Gewerbe auf rund zwei Drittel der Nettoproduktion des 2. Halbjahres 1990, das entspricht etwa einem Drittel des Ausgangsniveaus vor der Einigung; Wiederanstieg seit dem 2. Halbjahr 1993). Verschärfend wirkte dabei der Ausfall wesentlicher Außenmärkte vor allem in Osteuropa. Als Ergebnis von zunächst zu geringen Innovationen und Investitionen und auch der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt vollzog sich in den ersten Jahren der Transformation eine weitgehende De-Industrialisierung Ostdeutschlands, der nunmehr eine langsame Re-Industrialisierung folgt.

Das reale Bruttoinlandsprodukt insgesamt sackte innerhalb von zwei Jahren auf zwei Drittel des DDR-Niveaus von 1989. Vor allem durch Zuwächse im Baugewerbe und im Dienstleistungsbereich stieg es 1992 bis 1995 in einer Größenordnung von 6% bis 9% jährlich wieder an. Der Rückgang des Arbeitsvolumens und – wegen des massiven Einsatzes von Kurzarbeit (Kug) zeitverzögert – der Erwerbstätigkeit konnte erst Anfang 1994 gestoppt werden (Autorengruppe 1997).

In Zwischenbilanzen (u. a. Manfred Wegener: Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders, 1996) wird immer wieder auf die Vielschichtigkeit des „Großexperiments der deutschen Einigung“ hingewiesen. Die anfangs teils euphorische Perspektive wich sehr schnell einer realistischeren Einschätzung der Anpassungslasten. Es wird allgemein davon ausgegangen, daß Probleme der deutschen Einigung nicht allein in den ökonomischen Fehlern und Fehleinschätzungen seit 1990 zu sehen sind. „Teilweise unbewältigt geblieben sind auch die Schwierigkeiten des abrupten Regimewechsels im sozial-gesellschaftlichen Gefüge, beim Erobern ausländischer Märkte und beim Erwerb von Managementfähigkeiten sowie bei der Übernahme von komplizierten Regelungen der Marktwirtschaft, die in spezifisch deutscher Ausprägung oft überperfektioniert sind. Die Mühseligkeiten des sozialen Lernprozesses wurden auf beiden Seiten unterschätzt, vernachlässigt oder sogar übersehen.“ (Wegener, S. 14).

So unbestreitbar es vor allem darum ging, eine marode Wirtschaft zu sanieren, eine verschlissene Infrastruktur wieder aufzubauen und den Einigungsschock zu überwinden, so mühsam gestaltete sich im einzelnen der gesamtwirtschaft-

liche Aufbau- und Aufholprozeß in Ostdeutschland. Obwohl gleich nach dem Niedergang beachtliche Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts erzielt wurden (Tabelle 1), beträgt die Wertschöpfung je Erwerbstätigen in Ostdeutschland auch jetzt erst etwa die Hälfte des westdeutschen Wertes (Tabelle 2)².

Die Bruttoanlageinvestitionen je Einwohner überstiegen in Ostdeutschland seit 1993 die westdeutschen Werte beträchtlich (Tabelle 2). Sie flossen aber überwiegend in die öffentliche Infrastruktur und in Bauten als notwendiger, aber keineswegs ausreichender Bedingung für ein sich selbst tragendes Wachstum (Wegener, 1996, S. 16 ff). Viel zu wenig investiert wird nach wie vor im Verarbeitenden Gewerbe, wobei der Industrieanteil der DDR-Wirtschaft über dem der alten Bundesrepublik lag, heute jedoch deutlich unter das westdeutsche Niveau gefallen ist.

Finanziert wurde der nunmehr ins Stocken geratene Aufholprozeß im wesentlichen durch weiterhin in hohem Umfang überwiegend für notwendig erachtete West-Ost-Transferzahlungen (Tabelle 3)³.

2. Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt

2.1 Die Vergangenheitsentwicklung und Perspektiven

Die Tabellen 4 a und 4 b enthalten weitere Eckwerte zur Arbeitsmarktentwicklung in Ost- und Westdeutschland seit 1989. Im Jahre 1995 gab es in Ostdeutschland 6,4 Mio Erwerbstätige (1993: 6,2 Mio, 1994: 6,3 Mio), das sind lediglich zwei Drittel der ursprünglich Beschäftigten. Konjunkturell bedingt ist die Zahl der Erwerbstätigen seit 1995 in Ostdeutschland wieder rückläufig. In Westdeutschland nimmt die Erwerbstätigkeit nach Auslaufen des „Einigungsbooms“ seit 1993 ab. Mit Rückführung der anfänglich massiven Kurzarbeit in Ostdeutschland ist dort die Arbeitszeit je Erwerbstätigen wieder über die in Westdeutschland geklettert. Die Entwicklung der Arbeitszeit verläuft in den letzten Jahren tendenziell in Richtung westdeutsches Niveau. Im übrigen zeigen auch diese Tabellen das nach wie vor bestehende Produktivitätsgefälle zwischen West- und Ostdeutschland sowie ein Einkommensniveau (Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer), das sich dem westdeutschen schon deutlicher (auf 77%) angenähert hat.

2 Für das erste Halbjahr 1996 errechnet sich für Ostdeutschland eine Wertschöpfung je Erwerbstätigen zu jeweiligen Preisen in Höhe von 55% des westdeutschen Wertes (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a. 1997, S. 47). Die Zahl ist nicht unmittelbar mit den in Tabelle 2 ausgewiesenen Werten (reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) vergleichbar. Der Produktivitätsrückstand ist z.T. auch Folge einer vergleichsweise geringen Auslastung von ähnlich modernen Produktionskapazitäten wie im Westen.

3 „Es wird allgemein nicht mehr in Frage gestellt, daß die neuen Bundesländer weiter der Unterstützung bedürfen“ (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u. a., 1997) Zu beachten ist, daß sich die Transferzahlungen auch auf Staatsaufgaben beziehen, die üblicherweise vom Bund wahrgenommen werden (z. B. überregionaler Straßenbau).