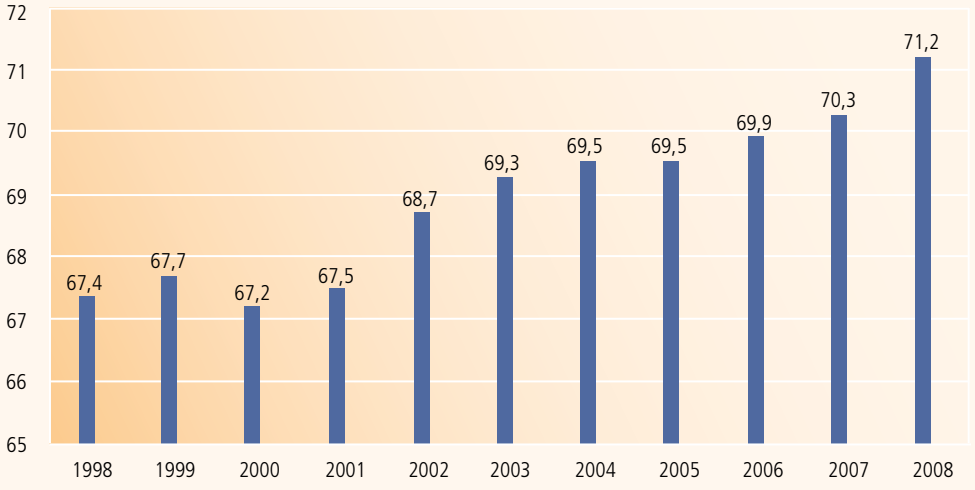
Wirtschaft und Arbeitsmarkt nach der Wiedervereinigung
Die Blüte braucht noch Zeit

Betrachtet man die Lage in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt 20 Jahre nach dem Fall der Mauer, lassen sich an der ein oder anderen Stelle Anzeichen einer Blütezeit entdecken. Von einer florierenden Landschaft kann jedoch nicht die Rede sein. Dafür gibt es zu viele graue Flecken mit geringer Wirtschaftsproduktivität und hoher Arbeitslosigkeit. Der Osten holt zwar auf, aber der Prozess ist kein Selbstläufer.

Abbildung 1

Anteil des ostdeutschen BIP pro Kopf am westdeutschen BIP pro Kopf 1998 bis 2008

in Prozent



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen ©IAB

Im Jahr 2008 lag das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Ostdeutschland lediglich bei gut 71 Prozent des Westwertes. Dabei ist jedoch ein Aufholprozess erkennbar: Im Jahr 1998 hatte der Osten gerade einmal knapp 68 Prozent des Westniveaus erreicht; im Jahr 2008 bereits gut 71 Prozent (vgl. Abbildung 1). Jedoch besteht nach wie vor ein Produktivitätsrückstand. Er wird an zwei Größen deutlich: Im vergangenen Jahr betrug im Osten die Stundenproduktivität 75 Prozent und die Erwerbstätigenproduktivität 78 Prozent des Westniveaus. Auch die Verhältnisse am Arbeitsmarkt unterscheiden sich beträchtlich. Die ostdeutsche Arbeitslosenquote war 2008 mit 13,1 Prozent mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland (6,4 Prozent). Zudem zeigt sich im Osten eine stärkere Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Die Quoten in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) lagen mit 3,8 Prozent im Osten und zwei Prozent im Westen weit weniger auseinander als in der Grundsicherung (SGB II) mit 9,3 Prozent im Osten und 4,4 Prozent im Westen. Schließlich fiel auch der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, die sogenannte Erwerbstätigenquote, mit knapp 67 Prozent in den neuen Bundesländern geringer aus als in den alten Bundesländern (71 Prozent). Dabei war die Erwerbstätigenquote der ostdeutschen Frauen ungefähr genau so hoch wie die der westdeutschen Frauen. Die Differenz zwischen West und Ost erklärt sich deshalb ausschließlich durch die geringere Erwerbstätigkeit von Männern.

Entwicklung in Etappen

Die erste Dekade nach der Wiedervereinigung war in Ostdeutschland noch stark geprägt von den Folgen der Transformation. Es war eine marktwirtschaftliche Ordnung in einem vormals sozialistischen System zu etablieren. Zu diesem Zweck mussten die ehemaligen, zum Teil sehr großen Staatsunternehmen umstrukturiert und oft abgewickelt werden. Nicht zuletzt aufgrund des Prinzips „Rückgabe vor Entschädigung" erwies sich anfangs auch die Klärung von Eigentumsrechten an Grundstücken und Gebäuden als kompliziert und langwierig. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage in den

neuen Bundesländern verlagerten viele ihren Wohnsitz in den Westen oder pendelten dorthin.

In der zweiten Dekade nach der Wiedervereinigung setzte ein Konsolidierungsprozess ein, in dem erhebliche Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zutage traten. Es stellte sich heraus, dass auch aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte manche ostdeutschen Regionen noch größere Schwierigkeiten hatten, einen nachhaltigen wirtschaftlichen Aufholprozess in Gang zu setzen. Zudem zeigte sich, dass die neu ausgewiesenen und durch eine verbesserte Infrastruktur aufgewerteten Gewerbegebiete zu wenig genutzt wurden. Diese zweite Dekade nach der Grenzöffnung wird im Folgenden näher betrachtet, wobei der Fokus auf dem Arbeitsmarkt liegt. Der Stand des Erreichten wird bilanziert und es werden Perspektiven für die weitere Entwicklung aufgezeigt.

Wachstumsschwäche und ihre Ursachen

Die Wachstumsrate des preisbereinigten BIP blieb im Osten in der letzten Dekade deutlich hinter der Westdeutschlands zurück. Eine Ausnahme stellen lediglich Abschwungphasen dar, die Ostdeutschland in der Vergangenheit weniger stark trafen als den Westen. Der eingangs erwähnte Aufholprozess des Ostens beim BIP pro Kopf ist deshalb vor allem auf die rückläufige Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen.

Eine Zerlegung der Wachstumsraten des realen BIP in die drei Komponenten Stundenproduktivität, durchschnittliche Arbeitszeit und Erwerbstätige liefert genauere Erkenntnisse. So zeigt sich, dass das Wirtschaftswachstum im Osten nicht nur tendenziell schwächer, sondern auch weit weniger beschäftigungsintensiv war. Es ging mit einem Rückgang der Erwerbstätigkeit und einem stärkeren Anstieg der Stundenproduktivität einher.

Es gibt viele Gründe für die unübersehbare Wachstumsschwäche. Sie sind im Wesentlichen auf die noch immer bestehenden strukturellen Nachteile der ostdeutschen Wirtschaft zurückzuführen. Hervorzuheben sind dabei die hohe Transferabhängigkeit von Westdeutschland, der relativ kleine Industriesektor, das Fehlen wirtschaftlich erfolgreicher Großunternehmen, die Dominanz von Produktionsstätten ohne höherwertige Unternehmensfunktionen, eine schwache Exportorientierung ostdeutscher Unternehmen, ein Defizit an wissensintensiven Unternehmensdienstleistungen sowie die unterdurchschnittliche Forschungs- und Entwicklungstätigkeit der Wirtschaft.

Nichtsdestoweniger hat Ostdeutschland vom letzten Aufschwung zwischen den Jahren 2005 und 2008 erkennbar profitiert. Dies wird an zweierlei deutlich: Zum einen fiel das Wirtschaftswachstum vor allem in den Jahren 2006 mit 3,3 Prozent und 2007 mit 2,4 Prozent im Vergleich zur Vergangenheit eher hoch aus. Dabei verringerte sich der Abstand der Wachstumsrate zum Westen. Bemerkenswert ist ferner, dass der kontinuierliche Rückgang von Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in der Aufschwungphase nicht nur gestoppt, sondern von 2006 bis 2008 immerhin drei Jahre hintereinander in Zuwächse verwandelt werden konnte. Seit der Wiedervereinigung hatte es das nicht gegeben.

Unterschiede bei der Lohnverteilung und den Erwerbsformen

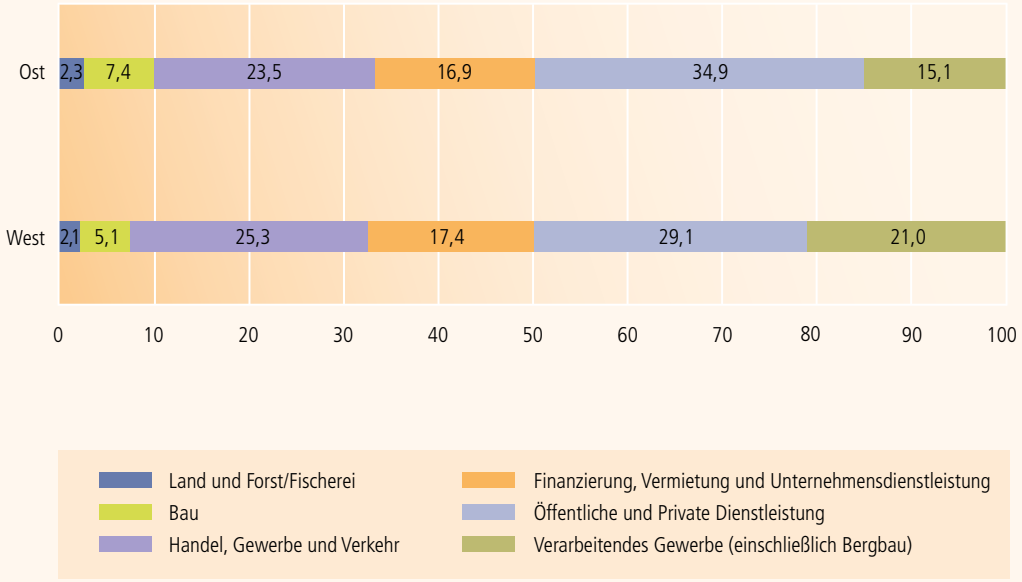
Die beiden Landesteile unterscheiden sich nicht nur im Entwicklungsniveau von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, sondern auch in wichtigen Strukturen. So setzt sich die Beschäftigung nach Sektoren in Ostdeutschland auch 20 Jahre nach der Grenzöffnung anders zusammen als in Westdeutschland (vgl. Abbildung 2). Während das Verarbeitende Gewerbe in den neuen Bundesländern einen geringeren Anteil an der Gesamtbeschäftigung hat als in den alten Bundesländern, sind das Baugewerbe sowie öffentliche Dienstleistungen im Osten stärker vertreten.

Mehr oder weniger große Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland finden sich auch bei der Lohnverteilung und den Erwerbsformen. Im Vergleich zum Westen sind im Osten niedrige Lohneinkommen stärker vertreten. Bei den Erwerbsformen ist das Bild differenziert. Während die Teilzeitbeschäftigung im Osten weniger stark verbreitet ist als im Westen, kommen temporäre

Abbildung 2

Anteil der Erwerbstätigen je Wirtschaftssektor in Ost und West 2007

in Prozent

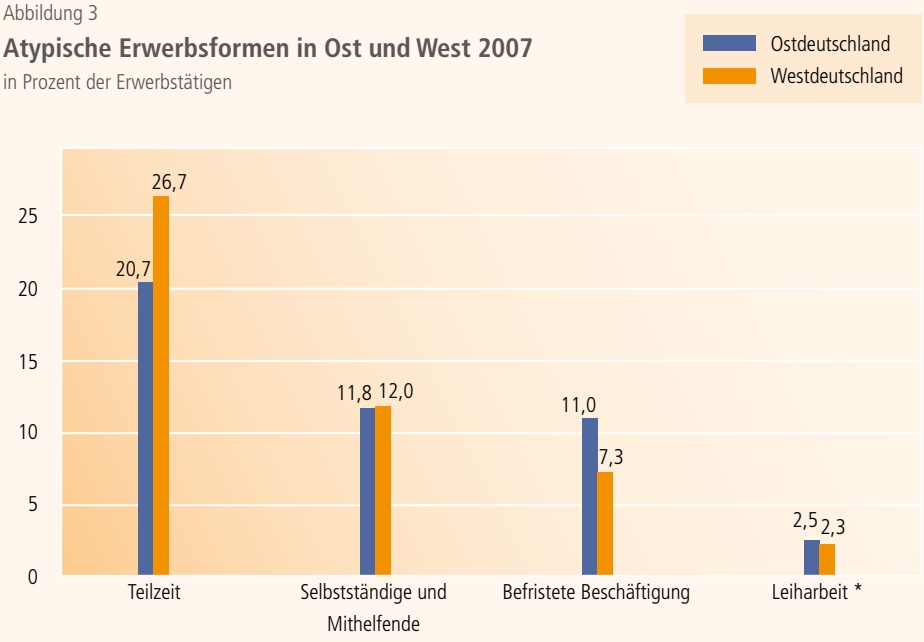


Quelle: Statistisches Bundesamt ©IAB

Abbildung 3

Atypische Erwerbsformen in Ost und West 2007

in Prozent der Erwerbstätigen



Anmerkung: *In Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Quelle: Destatis; Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen ©IAB

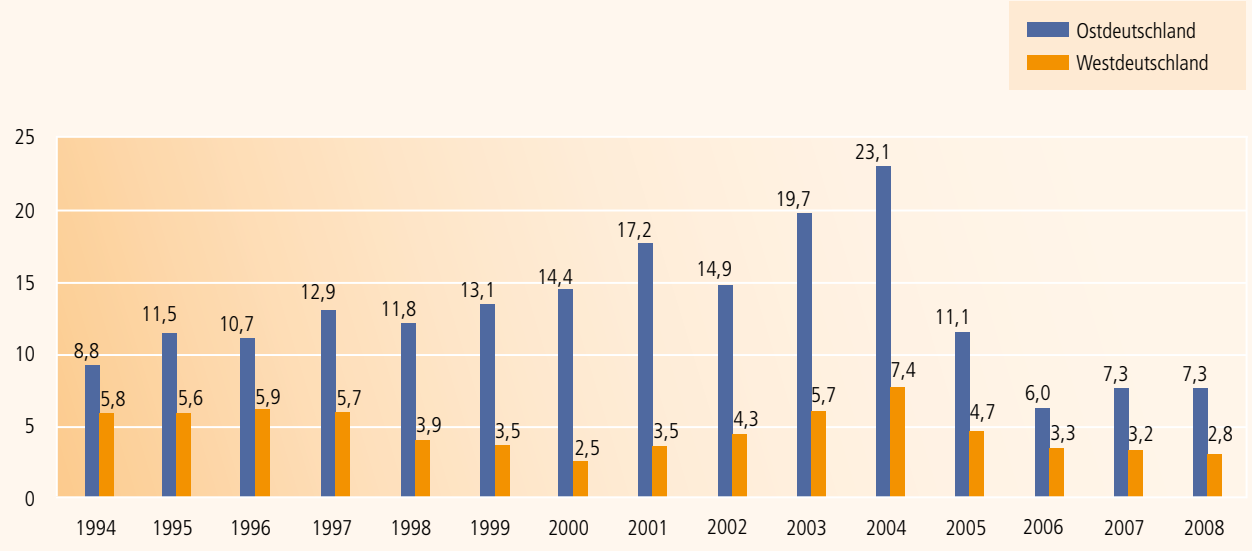
Erwerbsformen wie die befristete Beschäftigung oder die Leiharbeit häufiger vor (vgl. Abbildung 3 auf Seite 7). Das im Osten größere Kinderbetreuungsangebot dürfte eine Ursache für die geringere Teilzeitbeschäftigung sein. Dagegen wirken sich die dort stärker eingesetzten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und die größere Rolle des Dienstleistungsbereichs auf die Zahl der befristet Beschäftigten aus. Die Leiharbeitnehmerquoten sind in beiden Landesteilen fast gleich hoch.

Junge Menschen werden im Osten knapp

Für die Arbeitsmarktentwicklung ist aber nicht nur wichtig, wie sich die Arbeitskräftenachfrage entwickelt, sondern auch, was sich auf der Seite des Arbeitskräfteangebotes tut. Dabei ist allerdings zu beachten, dass beide Seiten interagieren. So muss eine höhere Arbeitskräftenachfrage nicht unbedingt zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit führen, wenn der Nachfrage kein passendes Angebot gegenübersteht. In Ostdeutschland ist das Erwerbspersonenpotenzial, also die Zahl der verfügbaren Arbeitskräfte, aufgrund des demografischen Wandels schon länger rückläufig. Der Nachwuchsmangel schlägt in den neuen Bundesländern seit geraumer Zeit durch und wird sich in den nächsten Jahren sogar noch verstärken. Junge Menschen werden im Osten knapp.

Abbildung 4

Relation von Arbeitslosen zu offenen Stellen in Ost und West 1994 bis 2008



Anmerkung: Angaben jeweils für das vierte Quartal eines Jahres.
Die Daten zu den offenen Stellen stammen aus der IAB-Erhebung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

©IAB

Das Zusammenspiel von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage spiegelt sich in der Unterbeschäftigung wider. Diese Größe berücksichtigt nicht nur die registrierte Arbeitslosigkeit, sondern auch die Stille Reserve. Während sich das Niveau der Unterbeschäftigung im Osten in den Jahren 1999 bis 2005 kaum veränderte, verringerte es sich im letzten Aufschwung deutlich. So sank die Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern von 2,07 Millionen im Jahr 2005 auf 1,46 Millionen im Jahr 2008, also um fast ein Drittel. Zu berücksichtigen sind dabei nicht nur die bereits erwähnten Beschäftigungsgewinne während der Aufschwungphase, sondern auch die geringere Zahl verfügbarer Arbeitskräfte. Zum Positiven veränderte sich im Osten auch die bis dato sehr ungünstige Relation von Arbeitslosen zu offenen Stellen (vgl. Abbildung 4). Im Jahr 2008 kamen auf eine offene Stelle gut sieben Arbeitslose; 1998 waren es noch knapp zwölf. So verwundert es nicht, dass auch in Ostdeutschland im vergangenen Jahr erste Anzeichen von Rekrutierungsengpässen auftraten.

Perspektiven angesicht der Weltwirtschaftskrise und darüber hinaus

Die Perspektiven für den ostdeutschen Arbeitsmarkt hängen zunächst einmal davon ab, wie gut er durch die Krise kommt. Entscheidend für diese Frage ist, wie nachhaltig die Finanzkrise die Wirtschaft wirklich getroffen hat. Das ist aus heutiger Sicht nur schwer zu beurteilen, weil es trotz erster Anhaltspunkte für eine leichte Erholung immer wieder zu Rückschlägen kommen kann. Dennoch lassen sich mögliche Konsequenzen für Ostdeutschland ableiten. Zunächst spricht vieles dafür, dass die neuen Bundesländer zumindest in der ersten Runde aufgrund ihrer geringen Exportabhängigkeit unterproportional von den Folgen der schweren Krise betroffen sein dürften. Mögliche Zweitrundeneffekte, zum Beispiel durch Konsumausfälle infolge höherer Arbeitslosigkeit, könnten dagegen Ostdeutschland aufgrund seiner vornehmlich binnenwirtschaftlichen Orientierung stärker treffen. Trotzdem könnte der Osten einigermaßen glimpflich davonkommen. Die Kehrseite ist aber, dass er – wie schon in der Vergangenheit – nicht so stark vom Neuaufschwung der Weltwirtschaft profitieren wird wie der Westen.

Angesichts des rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials wird nicht selten in den Raum gestellt, dass die Erholung des ostdeutschen Arbeitsmarktes zum Selbstläufer werden könnte. Zwar könnte eine solche Entwicklung die Beschäftigungspolitik rein rechnerisch entlasten, dennoch muss vor Vereinfachungen dieser

Art aus mehreren Gründen gewarnt werden: So sind die Wachstumskräfte in den neuen Bundesländern noch immer nicht sehr stark ausgeprägt – auch aufgrund der bereits angesprochenen enormen regionalen Disparitäten. Sie dürften darüber hinaus durch den Bevölkerungsrückgang und die Alterung weiter geschwächt werden, weil höchstwahrscheinlich weniger investiert und konsumiert werden wird. Die Erwerbstätigkeit hat also kaum Chancen zuzulegen, im Gegenteil: Ihr droht eine Abwärtsspirale. Ein weiteres Risiko für Wirtschaft und Arbeitsmarkt sind Schwierigkeiten beim Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage, also der sogenannte „Mismatch". Die Kombination aus stagnierender Bildungsexpansion bei gleichzeitigem Nachwuchsmangel und hohem Ersatzbedarf aufgrund des Ausscheidens qualifizierter älterer Beschäftigter erzeugt Rekrutierungsprobleme auf Unternehmensseite. Andererseits trifft die hierzulande mangelnde Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer den Osten besonders hart, weil die Arbeitslosigkeit stärker verfestigt ist.

Fazit

Was folgt daraus für die neuen Bundesländer? Wichtig sind weiterhin wachstumsorientierte Impulse. Sie betreffen einerseits die Standortpolitik. Außerdem müssen Hochtechnologie und Hochqualifikation durch eine moderne Unternehmensinfrastruktur als Standortvorteil weiter entwickelt werden. Das Ziel kann nur lauten, dass noch mehr ostdeutsche Regionen den Anschluss an den internationalen Innovationswettbewerb schaffen. Eine zentrale Voraussetzung hierfür sind Fortschritte in der Bildungspolitik im Allgemeinen. Sie umfassen Qualitätsverbesserungen der schulischen Bildung, mehr Durchlässigkeit in den Systemen von Bildung und Ausbildung, einen erleichterten Zugang für sozial schwache Gruppen und die Etablierung einer Weiterbildungskultur. Die Arbeitsmarktpolitik kann und muss sich mit anderen Politikbereichen wie der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik vernetzen, mit einem konsequenten Aktivierungsansatz soweit wie möglich der Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegenwirken und zu ihrem Aufweichen beitragen.

Literatur

Bach, Hans-Uwe; Hummel, Markus; Klinger Sabine; Spitznagel, Eugen; Zika, Gerd (2009): Arbeitsmarkt-Projektion 2010: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen. IAB-Kurzbericht 20/2009.

Bellmann, Lutz; Fischer, Gabriele; Hohendanner, Christian (2009): Betriebliche Dynamik und Flexibilität auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek 314, S. 359–401.

Fuchs, Johann; Hummel, Markus; Zika, Gerd: Beschäftigung und Erwerbspotenzial in der langen Frist: Demografie prägt den ostdeutschen Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 21/2009.

Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.) (2009): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Analysen, Daten, Fakten. IAB-Bibliothek 314.

Der Autor

Dr. Ulrich Walwei
ist Vizedirektor des IAB.
ulrich.walwei@iab.de