

DR. WOLFGANG KÜHN
Propststr. 3
10178 Berlin
Tel + Fax: 030-2 42 52 88
E-Mail: W.Kuehn@gmx.de

Ostdeutsche Regionen im Transformationsprozess - eine Bestandsaufnahme.

1. Die regionale Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands - das Jahresgutachten 1999/2000 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Im Jahresgutachten 1999/2000 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstmals versucht, die bisherigen Ergebnisse des Transformationsprozesses in Ostdeutschland regional zu analysieren.

Von den insgesamt 67 Arbeitsmarktregionen in Ostdeutschland wurden sieben als „Wachstumspole“ identifiziert. Das sind Berlin (einschl. Potsdam und Teile von Kreisen Brandenburgs, die an Berlin angrenzen), Halle, Erfurt, Jena, Leipzig, Chemnitz und Dresden. Bemerkenswert ist - fast die Hälfte aller abhängig Beschäftigten Ostdeutschlands arbeiten in diesen sieben Regionen.

Dazu schreibt der Sachverständigenrat: „Diese Regionen zeichnen sich allesamt durch gute Ausgangsbedingungen bezüglich ihrer Potentialfaktorausstattung aus. In diesen Regionen gelang es, die vorhandenen Potentiale auch nach der Vereinigung zu nutzen und auszubauen sowie die Schaffung weiterer Potentialfaktoren zu stimulieren. Es handelt sich bei diesen Regionen um Agglomerationsräume, in denen Unternehmen untereinander sowie mit Forschungszentren und mit Hochschulen verflochten sind.“ (Jahresgutachten 1999/2000, 1999, S.133)¹ Und an anderer Stelle: „Daß hier Potentialfunktionen in großem Maße vorhanden sind, liegt auch an der im Vergleich zum ostdeutschen Durchschnitt günstigen Ausgangslage dieser Regionen, gekennzeichnet durch eine technologieintensive und vielseitige Branchenstruktur zu Beginn des Transformationsprozesses.“ (Ebenda, S. 129).

Das sind zunächst neue Töne vom Sachverständigenrat. Noch vor einem Jahr entschuldigte er das Ausbleiben des wirtschaftliche Aufschwungs in Ostdeutschland mit der Begründung: „Das vom sozialistischem Regime hinterlassene Debakel wurde anfangs noch nicht in seinem vollem Umfang erkannt.“ (Jahresgutachten 1998/99, 1998, S.342)² Und nun gab es günstige Ausgangslagen und eine technologieintensive und vielseitige Branchenstruktur. Erst 1999 fällt dem Sachverständigenrat beispielsweise auf, dass mit ihren Anteilen an hochqualifizierten Beschäftigten die Regionen Dresden und Jena sogar den westdeutschen Spitzenreiter München übertreffen.

Leider fehlt im Gutachten eine Erklärung, warum die vorhandenen und sich entwickelnden Potenziale in diesen sieben als Wachstumspole bezeichneten Regionen so magere Ergebnisse bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit erbrachten. Unverständlich ist auch, warum in dieser regionalen Analyse Arbeitslosigkeit und Arbeitsplatzdefizite überhaupt nicht behandelt wurden.

Tabelle 1

Regionalökonomische Kennzahlen
Vergleich Wachstumspole – Ostdeutschland – Westdeutschland

	Wachstumspole	Ostdeutschland	Westdeutschland
	(Durchschnitt Ostdeutschland = 100)		
Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen	114	100	151
Anteil der Hochqualifizierten*	150	100	82
GA-Mittel für die Wirtschaft**	65	100	*
GA-Mittel für die Infrastruktur**	67	100	*
Industriedichte***	94	100	224
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	Anteile in Prozent		
Dienstleistungen	37,8	30,6	31,0
Verarbeitendes Gewerbe	16,0	19,2	32,1
Landwirtschaft	1,4	3,3	0,9

* Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte mit Universitäts- oder Fachhochschulausbildung in Relation zu den Einwohnern

** Alle mit Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geförderten Vorhaben je Einwohner 1990 –1998

*** Beschäftigte in Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe je 1000 Einwohner

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000, S. 127ff. ; eigene Berechnungen

Hervorzuheben sind aus diesen Angaben vier Feststellungen:

- Der Anteil der Hochqualifizierten ist in diesen Arbeitsmarktregionen auch gemessen an den Maßstäben des früheren Bundesgebietes außerordentlich hoch.
- Das Dienstleistungsgewerbe übertrifft mit seinen Beschäftigungsanteilen in den Wachstumspolen sowohl den ostdeutschen als auch den westdeutschen Durchschnitt, demgegenüber ist der Anteil der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe sowie die Industriedichte beträchtlich unter dem ostdeutschen als auch dem westdeutschen Niveau.
- Diese Wachstumspole erhielten relativ weniger Fördermittel als andere ostdeutsche Regionen.
- Auch die Spitzenregionen in Ostdeutschland haben im Vergleich zum Durchschnitt des früheren Bundesgebietes noch einen großen Rückstand bei der vom Sachverständigenrat gewählten Kennziffer der Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen).

Kritisch muss bemerkt werden, dass sich der Sachverständigenrat mit der Auswahl von ungeeigneten Indikatoren den Weg zu einer realistischen Analyse ostdeutscher Regionen teilweise selbst verbaut hat.

- So wird behauptet: „Die Qualität des Produktionsfaktors Arbeit und die Effizienz seines Einsatzes werden durch die Produktivität erfasst, definiert als Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. In ihr kommt aber auch die Qualität der Wirtschaftsstruktur in einer Region zum Ausdruck.“ (Jahresgutachten 1999/2000, S. 120). Nun sind Annahmen aus Lehrbüchern die eine Seite. Untersucht man die vorliegenden Ergebnisse aus dem Jahr 1996 für die ostdeutschen Arbeitsmarktregionen so erhält man einen doch überraschenden Einblick in die „Qualität einer Wirtschaftsstruktur“. Bei einem Durchschnitt in Ostdeutschland von 70.810 DM Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen übertreffen nur drei (!) von 67 Arbeitsmarktregionen diesen Mittelwert. Das sind die Arbeitsmarktregionen Prenzlau: 150.644 DM, Berlin: 91.622 DM und Nordhausen:

76.944 DM. (Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000, Tabelle 28, S. 123).

Die Spitzenpositionen dieser drei Arbeitsmarktregionen bei diesem Indikator sind einfach zu erklären. In den bisherigen Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Gütersteuern wie beispielsweise Mineralölsteuer, Tabaksteuer und die sogenannte Branntweinsteuer in die Berechnung der Bruttowertschöpfung der produzierenden Bereiche einbezogen. Die Qualitäten der Wirtschaftsstruktur in den angeführten Regionen Prenzlau werden durch das Erdölverarbeitungswerk in Schwedt, die relativ starke Zigarettenherstellung in Berlin und schließlich den bekannten „Nordhäuser Doppelkorn“ bestimmt.

- Bedingt durch das absolute Fehlen von Arbeitsplätzen sind Vergleiche über die Beschäftigtenstrukturen einzelner Regionen teilweise missverständlich. So weisen die an der Peripherie Sachsen-Anhalts liegenden Arbeitsmarktregionen Salzwedel und Stendal mit 18 Prozent fast doppelt so hohe Anteile von Beschäftigten in Gebietskörperschaften wie im Durchschnitt aller ostdeutschen Arbeitsmarktregionen von 10 Prozent. Hier existieren nicht Hochburgen der Verwaltungsbürokratie, sondern fehlende Arbeitsplätze in fast allen übrigen Bereichen verschaffen dem Sektor Gebietskörperschaften ein relativ hohes Gewicht und verzerren derartige Strukturvergleiche. Darüber hinaus erfassen die vorliegenden Angaben lediglich die sozialversicherungspflichtigen Arbeiter und Angestellten. Hier fehlen u.a. alle Beamten. Deshalb sind Strukturvergleiche zwischen den neuen Bundesländern und dem früheren Bundesgebiet für den Wirtschaftszweig Gebietskörperschaften, Sozialversicherung besonders irreführend, da der Öffentliche Dienst in Westdeutschland mit mehr als der Hälfte durch Beamte besetzt ist und in Ostdeutschland lediglich ein Drittel der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst „verbeamtet“ wurden.

Unbestritten ist, dass in Ostdeutschland zur Gesundung der wirtschaftlichen Lage mehr Arbeitsplätze in der Industrie erforderlich werden. Der Sachverständigenrat bestätigt das ausdrücklich in seinem diesjährigen Gutachten:

„Die Agglomeration wirtschaftlicher Aktivität in Form von selbständigen, dicht nebeneinander agierenden und oftmals miteinander kooperierenden lokalen Unternehmen bietet besonders große Vorteile für Betriebe in Branchen, in denen steigende Skalenerträge realisiert werden können, so innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes“. (Jahresgutachten 1999/2000, S. 121)

Aus dem Material des Sachverständigenrates lassen sich jedoch noch einige andere Schlussfolgerungen ableiten, die so nicht im Gutachten enthalten sind.

- In 30 von 67 Arbeitsmarktregionen Ostdeutschlands ist im Verlauf der Jahre von 1995 bis 1998 die Industriedichte angestiegen, obwohl sie im Durchschnitt der neuen Bundesländer von 42 auf 39 zurückgegangen ist. Arbeitsmarktregionen mit relativ hoher Industriedichte und mit einem absoluten Zuwachs in den vergangenen Jahren von 1995 bis 1998 können so als weitere potentielle Wachstumsregionen in Ostdeutschland gelten. Das sind vor allem die Arbeitsmarktregionen:

Tabelle 2

Arbeitsmarktregionen mit hoher und wachsender Industriedichte in Ostdeutschland
(Beschäftigte in Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe je 1000 Einwohner)

Arbeitsmarktregion	Industriedichte 1998	Zuwachs 1998 gegenüber 1995
Zwickau	71	12
Pößneck	72	11
Eisenach	74	10
Arnstadt	58	7
Riesa	57	7
Sonneberg	70	5
Ostdeutschland	39	- 3

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000, Tabelle 67*.

Hier wurden einige Großprojekte westdeutscher oder ausländischer Investoren realisiert, so für den Bau des Opelwerkes in Eisenach und des Volkswagenwerkes in Zwickau. Dabei zeichnen sich diese angeführten Regionen nicht durch einen hohen Anteil hochqualifizierter Beschäftigter aus. Installiert wurden vor allem reine Montagebetriebe, qualifizierte Arbeiten wie Forschung und Entwicklung oder Marketing wurden hier selten angesiedelt.

Gemessen an westdeutschen Verhältnissen ist der Industriebesatz der aufgeführten ostdeutschen Spitzenregionen spärlich. Im Jahre 1998 betrug die Zahl der Industriearbeitsplätze im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes 87 je 1000 Einwohner, also nicht eine „Spitzenregion“ Ostdeutschlands erreicht den westdeutschen Durchschnitt.

Leider hat der Sachverständigenrat nichts unternommen, um seine Hauptthese zur wirtschaftlichen Gesundung in Ostdeutschland - Lohnzurückhaltung oder noch besser Lohnstopp bis das westdeutsche Produktivitätsniveau erreicht wird - zu testen. Aus den Unterlagen der vorjährigen Jahresgutachten ist zu entnehmen, dass die hier aufgeführten Regionen sich keineswegs durch besonders niedrige Löhne im Verarbeitenden Gewerbe auszeichneten und so ihren wirtschaftlichen Aufschwung initiierten. (Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1997/98, Teil VI, Tabelle 4)

- Mit der großzügige Förderung von Investitionen wurden in Ostdeutschland besonders Unternehmen aus den kapitalintensive Branchen des Verarbeitenden Gewerbes gefördert. Arbeitsplätze wurden dabei nur im geringfügigen Ausmaß neu geschaffen, so dass in einigen Regionen, die verhältnismäßig hohe Summen an Fördermitteln erhielten, die Arbeitsplätze in der Industrie sich weiter verringerten.

Tabelle 3

Arbeitsmarktregionen in Ostdeutschland mit den höchsten Investitionsförderungsbeträgen
1990 bis 1998

Arbeitsmarktregion	Gefördertes Investitionsvolumen der gewerblichen Wirtschaft je Einwohner in DM	Industriedichte	
		1998	1995
Naumburg	34.781	50	61
Bitterfeld	34.718	54	70
Luckenwalde	31.384	50	40
Prenzlau	31.044	35	35
Gotha	25.635	53	47
Ostdeutschland	11.535	39	42

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000, S. 123 und Tabelle 67*

Die Arbeitsmarktregionen Bitterfeld und Naumburg gehören sogar zu den ostdeutschen Arbeitsmarktregionen mit den höchsten Rückgängen an Industriearbeitsplätzen im Zeitraum 1995 bis 1998. Nur die vom Braunkohlebergbau geprägte Arbeitsmarktregion Senftenberg hatte im gleichen Zeitraum einen noch höheren Verlust an Industriearbeitsplätzen.

Aber auch aus einer anderen Sicht ist die Konzentration von geförderten Investitionen auf diese Regionen nachdenkenswert. Wenn der Sachverständigenrat fortwährend auf die hohe Produktivitätslücke in Ostdeutschland gegenüber dem früheren Bundesgebiet verweist, ist doch die Frage berechtigt, ob mit dem konzentrierten Einsatz von Fördermitteln es gelungen ist, diese Lücke zu schließen. Bis auf die Arbeitsmarktregion Prenzlau bleiben alle anderen aufgeführten Regionen mit dem höchsten Fördervolumen in der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen deutlich unter dem bisher erreichten viel zu niedrig beklagten ostdeutschen Produktivitätsniveau. Lediglich die Region Naumburg (hier befinden sich die Leuna-Werke mit der 1996 noch im Aufbau befindlichen Erdölraffinerie) erreichte den ostdeutschen Durchschnittswert mit 98 Prozent, Bitterfeld bleibt mit 81 Prozent, Gotha mit 86 Prozent und Luckenwalde mit 88 Prozent bereits beachtlich zurück.

- Mit den Fördermitteln der Bundesregierung wurde in den zurückliegenden Jahren ein kräftiger Bauboom in Ostdeutschland angestoßen. Förderprogramme für den Ausbau der Infrastruktur, aber auch Subventionen und Sonderabschreibungen für Bürobauten und Geschäftszentren verhalfen der Bauwirtschaft nicht nur im Osten Deutschlands zu einem einmaligen konjunkturellen Aufschwung, der im Verlauf der letzten Jahre zunehmend erlahmte und schließlich zusammenbrach. In diesem Zusammenhang sind in Ostdeutschland Überkapazitäten entstanden. Die öffentlichen Mittel für Baumaßnahmen wurden weniger, ebenso haben sich die Finanzierungsquellen für den Wohnungsbau und die Modernisierung des Wohnungsbestandes erschöpft. Als eine Folge dieser Politik sind 13,1 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Ostdeutschlands im Baugewerbe beschäftigt, in den alten Bundesländern ist dieser Anteil um mehr als die Hälfte niedriger (6,2 Prozent).

Arbeitsmarktregionen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Baubeschäftigten sind in der folgenden Tabelle angeführt:

Tabelle 4

Arbeitsmarktregionen Ostdeutschlands mit den höchsten Anteilen
an Beschäftigten im Baugewerbe 1998

Arbeitsmarktregion	Anteil von Beschäftigten im Baugewerbe in %	Gefördertes Investitionsvolumen der Infrastruktur je Einwohner in DM
Parchim	19,3	1.875
Burg	19,2	1.887
Sangerhausen	17,9	1.543
Finsterwalde	17,9	1.626
Wismar	17,6	2.679
Bitterfeld	17,3	2.592
Ostdeutschland	13,1	2.233

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000 S. 123 und Tabelle 66*

Die Arbeitsmarktregion Sangerhausen hat die höchste Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik. Deshalb sind auch hier wie in den anderen angeführten Regionen außerordentliche Anstrengungen erforderlich, den weiteren Zusammenbruch des Arbeitsmarktes zu stoppen. So ist es überlegenswert, Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur zu bündeln, um so für einen absehbaren Zeitraum übergangsweise Beschäftigungsfelder für das hier angesiedelte Baugewerbe zu erschließen. Das sollte auch deshalb erfolgen, weil diese Regionen mit Ausnahme von Bitterfeld und Wismar bei der Vergabe von Mitteln zur Förderung der Infrastruktur bisher deutlich vernachlässigt wurden.

Alles in allem, die vom Sachverständigenrat vorgelegten Übersichten machen auf wesentliche Unterschiede zwischen den ostdeutschen Regionen aufmerksam. Eine im Verlauf der Transformationsperiode nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung einer einzelnen ostdeutschen Region, die bereits zum normalen westdeutschen wirtschaftlichem Niveau aufgeschlossen ist oder es in absehbarer Zeit erreichen wird, ist mit diesen Indikatoren nicht nachweisbar.

2. Zur regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland

Das gravierende gesellschaftliche Problem der neuen Bundesländer ist und bleibt die hohe und sich verfestigende Arbeitslosigkeit. Dieser Tatbestand überschattet das politische, wirtschaftliche und soziale Klima der gegenwärtigen Bundesrepublik.

Da im diesjährigem Gutachten im Gegensatz zu vorhergehenden Jahresgutachten regional gegliederte Daten zur Arbeitslosigkeit fehlen, musste auf die Daten der 176 Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik zurückgegriffen werden.³

Unübersahbar und eindeutig ist im Jahr 1999, die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik konzentriert sich fast ausnahmslos auf alle Regionen der neuen Bundesländer.

Von den 35 ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken befinden sich 29 auf den letzten Rangplätzen von 148 bis 176 der Bundesrepublik.

Die Region Gelsenkirchen mit der höchsten Arbeitslosenquote im früheren Bundesgebiet von 16,6 Prozent nimmt den Platz 147 der innerdeutschen Rangskala von 176 Arbeitsamtsbezirken ein. Selbst dieser westdeutsche Extremwert Gelsenkirchen bleibt schon beträchtlich unter dem Durchschnitt der Arbeitslosenquote der neuen Bundesländer mit einen Wert von 19,1 Prozent.

Tabelle 5

Arbeitslosenquoten der Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik
am 31.12.1999

Arbeitslosenquote	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost
unter 6 Prozent	10	-
6 bis unter 7,5 Prozent	24	-
7,5 bis unter 10 Prozent	60	-
10 bis unter 12,5 Prozent	24	-
12,5 bis unter 15 Prozent	18	-
15 bis unter 20 Prozent	5	20
über 20 Prozent	-	15
Insgesamt	141	35

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg; eigene Berechnungen

Die hier beschriebene Rangfolge der Arbeitsamtsbezirke würde sich nur unwesentlich verändern, wenn die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt worden wären.

Unabhängig davon, wie man die Defizite auf dem Arbeitsmarkt berechnet, es gibt eine eindeutige Konzentration hoher und höchster Arbeitslosigkeit auf den östlichen Teil der Bundesrepublik. Deshalb ist es unzulässig, diese bedeutenden Differenzen als „normale“ Unterschiede zwischen regionalen Einheiten zu klassifizieren, wie es zunehmend Politiker behaupten, die alsbald besondere Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer abbauen wollen.

Im Verlauf der zurückliegenden Jahre bildeten sich unterschiedliche regionaltypisch geprägte Gruppen von Arbeitsamtsbezirken in den neuen Bundesländern heraus.

- Das sind die Arbeitsamtsbezirke, in denen sich die jeweilige Landeshauptstadt befindet. Mit Ausnahme von Erfurt (Thüringen) ist die Arbeitslosigkeit in diesen Arbeitsamtsbezirken deutlich niedriger als der jeweilige Landesdurchschnitt.

Tabelle 6

Arbeitslosenquote am 31.12.1999 nach Bundesländern und Arbeitsamtsbezirk mit
Landeshauptstadt

Land - Arbeitsamtsbezirk	Rangfolge in der Arbeitslosenquote*	Arbeitslosenquote	
		Landesdurchschnitt	Landeshauptstadt
Sachsen-Anhalt - Magdeburg	165	21,7	20,6
Thüringen – Erfurt	149	16,9	17,7
Mecklenburg-Vorpommern - Schwerin	148	19,4	17,1
Sachsen - Dresden	145	18,6	15,9
Brandenburg - Potsdam	142	19,1	15,5

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

*geordnet nach der Höhe der Arbeitslosenquote aller 176 Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik

In diesen Arbeitsamtsbezirken ist mit Ausnahme Dresdens der Anteil von Beschäftigten in der Wirtschaftsgruppe „Gebietskörperschaften, Sozialversicherung“ relativ hoch. Magdeburg überbietet beispielsweise den Durchschnitt der neuen Bundesländer von 10,3 Prozent deutlich mit 15,4 Prozent. Werden die Arbeitslosenquoten der Landeshauptstädte mit den Arbeitsamtsbezirken verglichen, die in der DDR Bezirkshauptstädte waren und nicht Landeshauptstädte wurden, wie

beispielsweise Neubrandenburg oder Halle, so ist hier die Arbeitslosenquote höher als in den Landeshauptstädten.

Offensichtlich besitzt der öffentliche Dienst in den neuen Bundesländern eine große Rolle beim Erhalt vorhandener sowie bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung wirkte in vielfältiger Weise, auch über Multiplikatoreffekte, auf den regionalen Arbeitsmarkt. Nicht zu unterschätzen ist außerdem, dass viele Maßnahmen des Ausbaus der Infrastruktur auf die Landeshauptstädte konzentriert wurden, die ebenfalls die Arbeitslosenquoten dort verringerten.

In den alten Bundesländern ist eine derartige Situation nicht zu beobachten. Im Gegenteil, die Arbeitsamtsbezirke mit den Landeshauptstädten Hannover, Kiel und Stuttgart übertreffen mit ihren Arbeitslosenquoten sogar beträchtlich den jeweiligen Landesdurchschnitt.

- Die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wird in einer weiteren Gruppe von ostdeutschen Regionen durch Auspendler in das frühere Bundesgebiet entlastet. Insgesamt wird eingeschätzt, dass etwa 350.000 Erwerbstätige mehr aus den neuen Bundesländer einer Tätigkeit im früheren Bundesgebiet nachgehen, als umgekehrt Einpendler aus Westdeutschland im Bundesgebiet Ost Arbeitsplätze besetzt haben. Die Zahl der Auspendler hat gegenwärtig ein höheres Gewicht für den ostdeutschen Arbeitsmarkt als die ABM und Struktur Anpassungsmaßnahmen zusammengenommen. Die höchsten Auspendlersalden existieren in den Arbeitsamtsbezirken neben den Randbezirken von Berlin im südlichen Teil der neuen Bundesländer.

Tabelle 7

Arbeitsamtsbezirke mit hohen Anteilen an Auspendlern

Arbeitsamtsbezirk	Rangfolge in der Arbeitslosenquote*	Auspendler Personen	Arbeitslosenquote	
			Arbeitsamt	Land
Halberstadt	168	9.000	21,4	21,7
Stendal	162	8.000	20,8	21,7
Neuruppin	160	19.000	19,1	19,1
Nordhausen	155	12.000	18,6	16,9
Suhl	138	25.000	15,0	16,9

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

*geordnet nach der Höhe der Arbeitslosenquote aller 176 Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik

Unmittelbar nach Vollzug der deutschen Einheit wäre es denkbar gewesen, dass sich jene Regionen der neuen Bundesländer, die an den damals prosperierenden Westen grenzten, einen besonderen Entwicklungsschub erhalten. Das ist nicht eingetreten.

Die Aufnahmefähigkeit von Arbeitspendlern aus den neuen Bundesländern in Arbeitsamtsbezirke des früheren Bundesgebietes, die unmittelbar an der ehemaligen innerdeutschen Grenze liegen, sind offensichtlich erschöpft. Hier hat ein Verdrängungswettbewerb auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden. Die Arbeitslosigkeit ist gegenwärtig an der ehemals innerdeutschen Grenze in vielen Fällen höher als im jeweiligen Landesdurchschnitt. Dazu gehören stellvertretend für das jeweilige Bundesland folgende Arbeitsamtsbezirke:

Tabelle 8

Arbeitslosenquoten in Arbeitsamtsbezirken
Schleswig-Holsteins, Niedersachsens, Hessen und Bayern,
die an neue Bundesländer angrenzen

Arbeitsamts- bezirk	Rangfolge in der Arbeitslosenquote*	Arbeitslosenquote	
		Arbeitsamtsbezirk	Landesdurchschnitt
Goslar	135	14,1	11,4
Lübeck	129	13,6	10,5
Kassel	127	13,4	9,0
Hof	110	11,1	7,3

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

*geordnet nach der Höhe der Arbeitslosenquote aller 176 Arbeitsamtsbezirke der Bundesrepublik

Ebenfalls überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten haben die Arbeitsamtsbezirke an der Landesgrenze - Göttingen, Uelzen, Bad Hersfeld, Braunschweig, Helmstedt, Coburg und Bayreuth.

Um das Ausmaß der innerdeutschen Arbeitspendlerbewegung zu illustrieren: In Thüringen wäre ohne den überdurchschnittlichen Auspendlersaldo die Arbeitslosenquote um etwa 4 Prozent höher als gegenwärtig ausgewiesen und läge damit deutlich über den Durchschnitt der neuen Bundesländer. So zeigt sich hier besonders deutlich, ostdeutsche Arbeitsmarktprobleme können nicht isoliert ohne gesamtdeutsche Zusammenhänge betrachtet werden. So bleibt die vermeintliche Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarktes durch Auspendler letztlich ein typisches Nullsummenspiel.

Noch ungünstiger für Ostdeutschland wird der innerdeutsche Vergleich der Arbeitslosigkeit, wenn die Entwicklung im Jahr 1999 analysiert wird. Während in der Bundesrepublik insgesamt die Zahl der Arbeitslosen leicht um 3,6 Prozent zurück ging, haben lediglich vier der 35 ostdeutschen Arbeitsamtsbezirke die Zahl der Arbeitslosen am 31.12.1999 gegenüber dem gleichen Zeitpunkt des Vorjahres um den gesamtdeutschen Durchschnitt von 3,6 Prozent und mehr verringert. Es sind das Jena - Rückgang 5,7 Prozent, Schwerin - 5,0 Prozent, Riesa und Stendal mit je - 3,6 Prozent.

Tabelle 9

Entwicklung der Arbeitslosigkeit 31.12. 1999 gegenüber 31.12.1998 in Prozent

	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost
Verringerung um 10 Prozent und mehr	37	-
Verringerung zwischen 5 und 10 Prozent	68	2
Verringerung bis 5 Prozent	36	9
Wachstum bis zu 5 Prozent	-	10
Wachstum 5 bis unter 10 Prozent	-	8
Wachstum über 10 Prozent	-	6
Bundesrepublik insgesamt	141	35

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

Offensichtlich wird, dass im Verlauf der zurückliegenden Jahre sich die Arbeitslosigkeit in einigen Regionen Ostdeutschlands zunehmend verfestigt hat.

Die höchsten Arbeitslosenquoten gab es am 31.12.1999 in den Arbeitsamtsbezirken

Sangerhausen	24,4 Prozent
Merseburg	23,5 Prozent
Altenburg	22,2 Prozent
Wittenberg	22,1 Prozent
Cottbus	21,9 Prozent.

Relativ niedrige Arbeitslosenquoten gibt es in folgenden Regionen, die nicht durch Landeshauptstadteffekte oder hohe Auspendlersalden begünstigt sind:

Jena	15,3 Prozent
Gotha	15,7 Prozent
Plauen	16,5 Prozent
Chemnitz	18,1 Prozent
Gera	18,2 Prozent.

Dabei fällt auf, dass alle diese fünf angeführten Regionen im Gegensatz zur ersten Gruppe vielseitig strukturierte traditionelle Industrieregionen in der DDR waren.

Beide Gruppen unterscheiden sich wesentlich in der Beschäftigtenstruktur voneinander, besitzen - wenn sie mit der im früheren Bundesgebiet verglichen werden – noch einige Gemeinsamkeiten.

Tabelle 10

Beschäftigtenstruktur in ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken

Wirtschaftsbereich	ostdeutsche Arbeitsamtsbezirke mit		zum Vergleich früheres Bundesgebiet
	hoher	niedriger	
	Arbeitslosigkeit		
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei	4,3	3,2	0,9
Energie, Bergbau	3,6	1,1	1,6
Verarbeitendes Gewerbe	20,4	24,9	32,1
Baugewerbe	14,8	13,0	6,2
Handel	11,3	11,5	14,2
Verkehr, Nachrichtenwesen	5,9	5,2	5,0
Dienstleistungen	24,7	29,5	31,0
Organ. ohne Erwerbszweck	3,1	3,9	2,9

Quelle: IAB Werkstattbericht, Juni 1999, eigene Berechnungen

Auffällig ist in beiden Gruppen der relativ hohe Anteil von Beschäftigten im Baugewerbe. Hier wirken die bereits beschriebenen spezifischen Bedingungen der Transformationsperiode in Ostdeutschland.

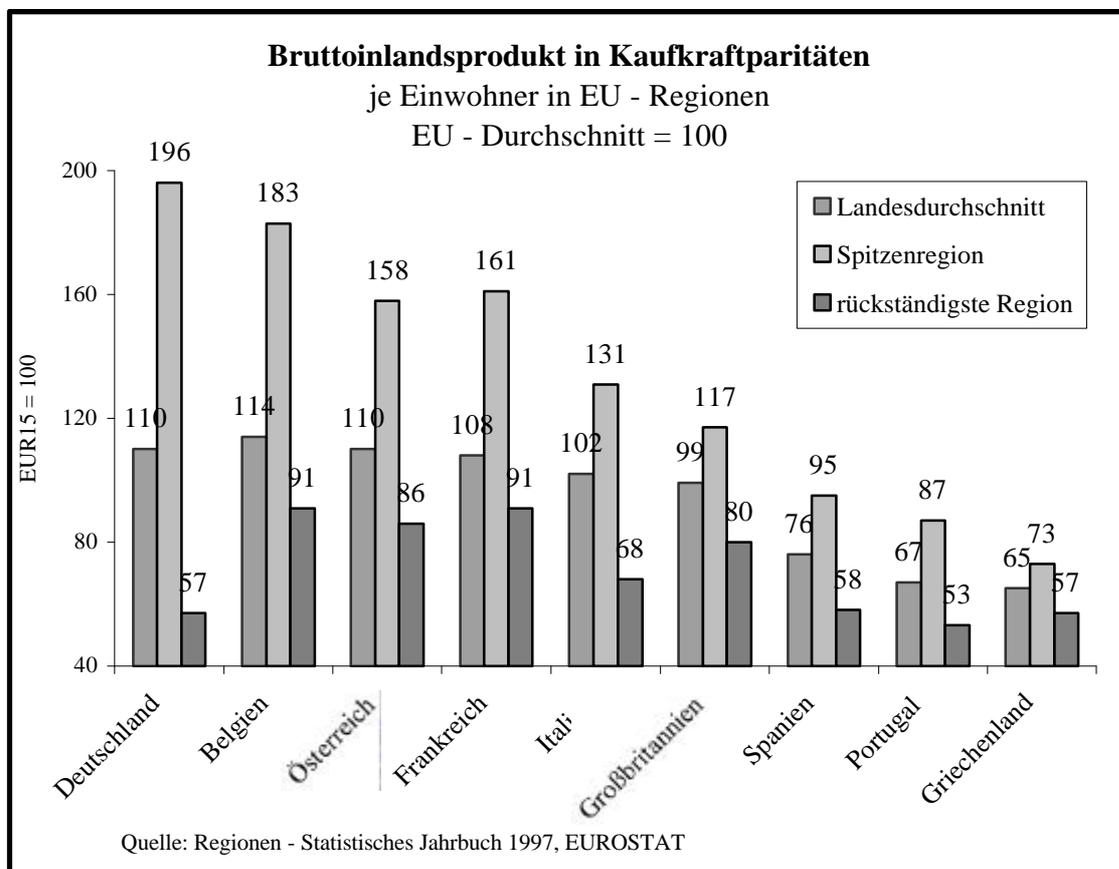
Demgegenüber ist der Anteil der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe auch im Vergleich zur Struktur in Westdeutschland sehr niedrig.

Im Gegensatz dazu ist der Dienstleistungssektor bereits in den Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland fast genau so hoch besetzt wie in Westdeutschland. Deshalb ist die mancherorts geäußerte Hoffnung illusionär, dass besonders viele zusätzliche Arbeitsplätze in diesem Bereich die Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland lösen werden.

3. Ostdeutschland als unterentwickelte Region in der EU

Ostdeutschland ist gegenwärtig auf dem europäischen Festland eine besonders große unterentwickelte Region innerhalb der EU mit beträchtlichen wirtschaftlichen Defiziten. Mit ihrem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner - gemessen in Kaufkraftparitäten und wird der EU-Durchschnitt gleich 100 gesetzt - erreichen Brandenburg einen Wert von 64, Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt 60 sowie Mecklenburg-Vorpommern 57 Prozent. So befinden sich alle neuen Bundesländer deutlich unter dem Niveau des gegenwärtig wirtschaftlich schwächsten EU-Mitglieds Griechenland (65 % des EU-Durchschnitts). Diese Berechnungen erfolgten nach der regionalen Systematik der EU auf Ebene von NUT-1 Regionen, etwa vergleichbar in der Bundesrepublik mit den Bundesländern. Nur wenn auf eine noch niedrigeren Ebene NUT-2 Regionen – in Deutschland die Regierungsbezirke – die regionale Betrachtung fortgeführt wird, existieren regionale Einheiten mit einer noch niedrigeren Wirtschaftskraft als die der ostdeutschen Bundesländer. (Alentejo in Portugal - 53 % und Extremadura in Spanien - 54 %).

ABBILDUNG



Gegenwärtig ist die Bundesrepublik das EU-Mitgliedsland mit den größten regionalen wirtschaftlichen Spannungen. Hier befinden sich auf der NUT-1-Ebene sowohl die wirtschaftlich

stärkste Region der gesamten EU – Hamburg als auch eine der wirtschaftlich schwächsten Regionen – Mecklenburg-Vorpommern. Beide Regionen sind fast benachbart, die Entfernung der Landeshauptstadt Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern nach Hamburg beträgt nur 100 km. Die wirtschaftlich schwächeren Regionen der anderen EU-Mitgliedsländer befinden sich demgegenüber meist an der Peripherie oder auf Inseln. (Italien – Sizilien; Frankreich – Korsika; Großbritannien – Nordirland).

Auch hinsichtlich der Bevölkerungszahl haben die neue Bundesländer in der europäischen Gemeinschaft ein besonderes Gewicht. Mit 15,4 Millionen Einwohnern leben hier mehr Menschen als in den beiden unterentwickelten Regionen Südspanien und Süditalien zusammengenommen. Alle anderen unterentwickelten Regionen der EU außerhalb der Bundesrepublik haben wesentlich weniger Einwohner als die neuen Bundesländer in Ostdeutschland.

Eine etwa gleiche Schlussposition haben die neue Bundesländer inne bei einem regionalen Vergleich der Arbeitslosenquoten. Nach den von EUROSTAT für das vierte Quartal 1998 herausgegebenen Übersichten hat von den größeren Flächenländern der Gemeinschaft nur noch Spanien und Italien eine hohe regionale Differenzierung der Arbeitslosenquoten aufzuweisen, während in Frankreich und in Großbritannien die Extremwerte nicht so stark abweichen wie in der Bundesrepublik.

Tabelle 11

Arbeitslosenquoten im Vergleich von EU-Regionen

Land	Arbeitslosenquote 4/98		
	Insgesamt	Region mit der höchsten Quote	
Deutschland	9,8	21,5	Sachsen-Anhalt
Frankreich	11,4	15,7	Mediterrane
Großbritannien	6,2	9,1	North East
Italien	12,3	25,6	Sizilien
Spanien	19,1	28,1	Süd
Belgien	9,3	14,3	Brüssel

Quelle: Eurostat, Statistics in focus, Theme 1-5/99 S. 7ff

In den Niederlanden, Österreich und Portugal ist die von der EU berechnete Arbeitslosenquote niedrig und die regionalen Differenzen sind gering.

Noch ein weiterer Indikator zeigt den gegenwärtigen Rückstand der neuen Bundesländer im europäischen Vergleich. 1995 wurden in der gesamten Europäischen Union auf eine Million Erwerbspersonen 203 europäische Patente angemeldet, darunter von der Bundesrepublik 355. Die entsprechenden Daten der neuen Bundesländer bewegen sich zwischen 19 in Mecklenburg-Vorpommern und 66 in Sachsen. Eine derartige Kluft zwischen Landesdurchschnitt und zurückgebliebenen Regionen ist in Frankreich, Niederlanden und Österreich nicht zu beobachten. Allerdings übertreffen außer Mecklenburg-Vorpommern alle anderen neuen Bundesländer das gesamtstaatliche Niveau Spaniens, Griechenlands und Portugals beträchtlich.

So betrachtet gibt es zwischen Ostdeutschland und den übrigen unterentwickelten Regionen der Europäischen Union Unterschiede:

- Ostdeutschland ist mit Abstand mit 15 Millionen Einwohnern die größte geschlossene unterentwickelte Region innerhalb der EU.
- Im Gegensatz zu anderen unterentwickelten Regionen ist der vorhandene Bildungsstand der Einwohner und der Beschäftigten (noch) überdurchschnittlich hoch.

- Einige der unterentwickelsten Regionen in den anderen Ländern der EU befinden sich relativ entfernt vom Zentrum auf Inseln (Korsika, Sizilien, Azoren).
- Der größte Teil der Bevölkerung Ostdeutschlands wohnt im Gegensatz zu den anderen unterentwickelten südeuropäischen EU-Regionen in dichtbesiedelten Gebieten mit einer für europäische Maßstäbe zunehmend verbesserten Infrastruktur.
- Arbeitslosigkeit ist historisch betrachtet in Ostdeutschland ein relativ neues soziales Phänomen, in den anderen europäischen Regionen ist sie seit Generationen üblich.

4. *Nachdenkenswertes über Problemlösungen*

Alles in allem, regionale Leuchttürme der wirtschaftlichen Entwicklung sind in Ostdeutschland vorläufig nicht zu erkennen. Bedingt durch die bisherige Förderpolitik entstanden einzelne hochproduktive „Kathedralen in der Wüste“. Dazu gehören u.a. modernste Fertigungsstätten der Automobilindustrie, der Elektronik, der Energieerzeugung und anderer Branchen, ohne dass damit die Rückstände in der Wirtschaftskraft der Regionen spürbar aufgeholt wurden.

Dabei sind zwei Tatbestände unübersehbar: Die Anzahl derartiger Produktionsstätten ist gemessen an der Größe Ostdeutschlands zu gering, die kritische Masse, die einen allgemeinen Aufschwung initiiert, wurde noch nicht erreicht. Darüber hinaus blieben diese einzelnen modernen Wirtschaftseinheiten in ihren jeweiligen unternehmensinternen Verbänden der auswärtigen Mutterunternehmen integriert. Eine Vernetzung mit regionalen Partnern blieben Ausnahmen. Damit werden die vom Sachverständigenrat beschriebenen und möglichen Synergieeffekte und Spillovers in den ostdeutschen Regionen nicht wirksam.

Es gibt regionale Unterschiede in Ostdeutschland, sie sind zunehmend aus der Entwicklung in der Transformationsperiode erklärbar. Festzustellen ist, in Ostdeutschland existiert nicht eine Region, die hinsichtlich der Arbeitsplatzdefizite auf das durchschnittliche westdeutsche Niveau aufgeschlossen hat.

Aus der regional differenzierten Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer sollte auch eine Umorientierung der bisherigen Wirtschafts- und Förderpolitik abgeleitet werden.

Anstelle der bisherigen Förderung kapitalintensiver Branchen sollte in Zukunft vor allem Investoren mit zukunftsorientierten Produktionen und Dienstleistungen unterstützt werden. Die Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sollte viel stärker auf Forschung und Entwicklung und der Förderung von Innovationen konzentriert werden. Die Vergabe von staatlichen Unterstützungen sollte auch davon abhängig gemacht werden, ob damit hochproduktive Arbeitsplätze mit hohem Wertschöpfungsanteil in der Region entstehen.

Der Ausbau einer modernen Infrastruktur in den neuen Ländern sollte mit unvermindertem Tempo fortgesetzt werden. Ein Schwerpunkt sollte zunehmend auch in der Verbesserung der sogenannten „weichen“ Standortfaktoren liegen, um Ostdeutschland für hochqualifizierte Fachkräfte aus dem In- und Ausland attraktiver zu machen. (Vgl. dazu DIW-Wochenbericht 50-99 „Ausländische Investoren in den neuen Bundesländern.“)⁴

Aber auch andere Gebiete der Wirtschaftspolitik sind gefordert. Bei einer doppelt so hohen Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland müssten hier innovative Wege zur marktkonformen Erhaltung vorhandener und zur Schaffung neuer perspektivischer Arbeitsplätze beschritten werden. Das gilt für eine umweltfreundliche Reindustrialisierung und der Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe. (Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum `99, S. 212ff).⁵

Die Brisanz der bisherigen Entwicklung für die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse und den daraus erwachsenden Spannungen in der Bundesrepublik wird gegenwärtig von der politischen Klasse nicht oder nur unzureichend zur Kenntnis genommen. Es ist überhaupt nicht absehbar, wie im Rahmen des künftigen Eurolandes nach einer Osterweiterung unterentwickelte Regionen zusätzliche Impulse für den erforderlichen wirtschaftlichen

Aufschwung erhalten. Lohnzurückhaltung oder Lohnstopp in Ostdeutschland sind und bleiben unter diesen Bedingungen ungeeignete Instrumente, um die sich abzeichnende Dauerkrise in Ostdeutschland zu bewältigen.

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1999/2000, (1999)

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1998/98, (1998)

³ Für die sechs Arbeitsamtsbezirke des Landes Berlin liegen keine Arbeitslosenquoten vor. Deshalb wird in den weiteren Ausführungen das Land Berlin als ein Arbeitsamtsbezirk behandelt und dem Bundesgebiet Ost zugeordnet.

⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Wochenbericht 50-99, Berlin 1999

⁵ Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum `99, Köln 1999