

Trotz Rückgang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Stabilisierung der Beschäftigungslage in Ostdeutschland

Nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion setzte in Ostdeutschland ein Beschäftigungsabbau ein, der sowohl vom Umfang als auch vom Tempo her als atemberaubend bezeichnet werden kann.³⁰ Bis zum Jahr 1993 war die Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland³¹ um etwa ein Drittel geschrumpft.³² Dass ein derartig dramatischer Arbeitsplatzabbau ohne erhebliche soziale Spannungen vorstättengehen konnte, war nur möglich, weil dieser Prozess vor allem in der Anfangsphase durch ein umfangreiches System arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen abgefedert wurde.³³

Im vorliegenden Beitrag wird zunächst ein Überblick über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre gegeben. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welchen Stellenwert arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Beschäftigungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland hatten.³⁴

³⁰ Vgl. BOJE, J.; SCHNEIDER, H.: Der Umbruch am ostdeutschen Arbeitsmarkt, in: Pohl, R. (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland. Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Berlin 1995, S. 121.

³¹ Im Folgenden beziehen sich die statistischen Angaben auf Ostdeutschland ohne Berlin.

³² Berechnet nach STATISTISCHES BUNDESAMT: Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das zweite Halbjahr 1990. – ARBEITSKREIS „ERWERBSTÄTIGENRECHNUNG DES BUNDES UND DER LÄNDER“ (Rechenstand: Oktober 2009).

³³ Obwohl die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zurückgefahren worden sind, wird ihre Wirkung bis in die Gegenwart hinein kontrovers diskutiert. Vgl. SNOWER, D.; MERKL, C.: The Caring Hand That Cripples: The East German Labor Market After Reunification, in: American Economic Review, May 2006, S. 375-382. – HALL, J. B.; LUDWIG, U.: Explaining Persistent Unemployment in Eastern Germany, in: Journal of Post Keynesian Economics, 4/2007, pp. 601-619. – MERKL, C.; SNOWER, D.: East German Unemployment: The Myth of the Irrelevant Labor Market, in: Journal of Post Keynesian Economics, 1/2008, pp. 151-165. – HALL, J. B.; LUDWIG, U.: Neoclassical versus Keynesian Approaches to Eastern German Unemployment: A Rejoinder to Merkl and Snower, in: Journal of Post Keynesian Economics, 1/2008, pp. 167-185.

³⁴ Im Folgenden wird nicht auf die bereits Anfang der 1990er Jahre in Gang gekommene Diskussion eingegangen, ob und inwiefern arbeitsmarktpolitische Maßnahmen problemadäquat zur Beseitigung der hohen Unterbeschäftigung in Ostdeutschland beitragen. Hierzu wird auf die umfangreiche Literatur verwiesen. Vgl. beispielsweise BUTTLER, F.: Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – Entwicklung, Probleme, Zukunftsperspek-

Danach wird auf die Frage eingegangen, in welchem Maße und warum sich die Beschäftigungssituation in Ostdeutschland stabilisiert hat.

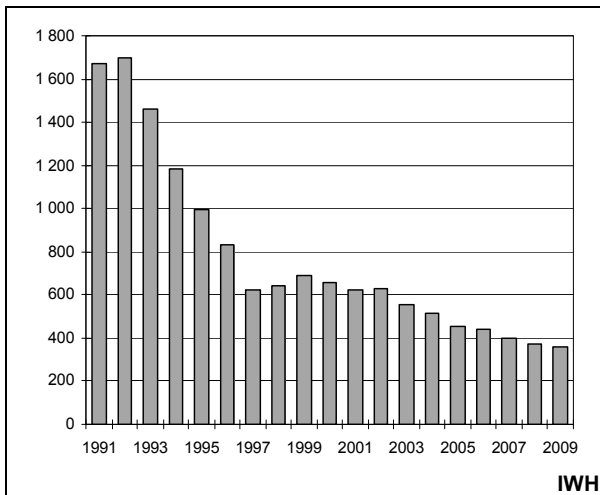
Zur Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre stützten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den ostdeutschen Arbeitsmarkt in einem Ausmaß, wie es danach nicht wieder geschehen ist.³⁵ Im Jahr 1991 waren

tiven, in: R. Neubäumer (Hrsg.), Arbeitsmarkt kontrovers – Analysen und Konzepte für Ostdeutschland. Darmstadt 1993, S. 300-316. – SCHNEIDER, H.; TRABERT, L.: Ostdeutsche Arbeitsmarktpolitik im Zielkonflikt: Modelle zur Beschäftigungsförderung, in: R. Pohl (Hrsg.), a. a. O., S. 393-406. – SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12-19. – HÜBLER, O.: Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1/1997, S. 21-44. – ROSENFELD, M. T. W.; SCHNEIDER, H. et al.: Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 3/2000. Halle 2000. – SCHNEIDER, H.; SCHULTZ, B.: Beträchtlicher Forschungsbedarf bei der Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Mitnahmeeffekte bei Strukturanpassungsmaßnahmen für ostdeutsche Wirtschaftsunternehmen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2001, S. 14-18. – BUSCHER, H.; HAGEN, T.: Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2002, S. 324-330. – REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – Oder gibt es Ausnahmen?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2003, S. 184-190. – BUSCHER, H.: Hartz IV: 1-Euro-Jobs setzen falsche Anreize, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2004, S. 300-306. – REINOWSKI, E.; SCHULTZ, B.; WIEMERS, J.: (K)Ein Weg aus der Arbeitslosigkeit? Evaluation von Weiterbildungsmaßnahmen für verschiedene Zielgruppen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 14/2004, S. 424-429. – BUSCHER, H.: Ich-AG, Überbrückungsgeld und der neue Gründungszuschuss – Effizientere Förderung oder nur Haushaltssanierung?, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2006, S. 170-174. – BERNHARD, S.; HOHMEYER, K.; JOZWIAK, E.; KOCH, S.; KRUPPE, T.; STEPHAN, G.; WOLFF, J.: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Nürnberg 2009, S. 149-201.

³⁵ Der ostdeutsche Arbeitsmarkt wurde allerdings nicht nur durch ein umfangreiches System arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stabilisiert. Dazu trugen in hohem Maße beispielsweise die massiven Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und – vorübergehend – die großzügigen Ab-

Abbildung 1:
Entwicklung der Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen^a in Ostdeutschland^b
- in 1 000 Personen -



^a Berufliche Weiterbildung in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen; Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten; Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen einschließlich SAM OFW, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen; Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Job); Vorruhestand, Altersteilzeit; nichtarbeitslose ältere Leistungsempfänger (§428 SGB III); Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III; Arbeitnehmer mit Eingliederungszuschüssen, Einstellungszuschüssen bei Vertretung, Einstellungszuschüssen bei Neugründung, Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung; die im Rahmen der so genannten Freien Förderung begünstigten Erwerbstätigen, durch PSA betreute Personen, Einstiegsgeld (Variante: Beschäftigung); Entgeltsicherung für Ältere; geförderte Selbstständige (Überbrückungsgeld, Ich-AGs, Einstiegsgeld – Variante Selbstständigkeit, Gründungszuschuss); Teilnehmer an Deutsch-Lehrgängen. – ^b Ostdeutschland ohne Berlin.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Darstellung des IWH.

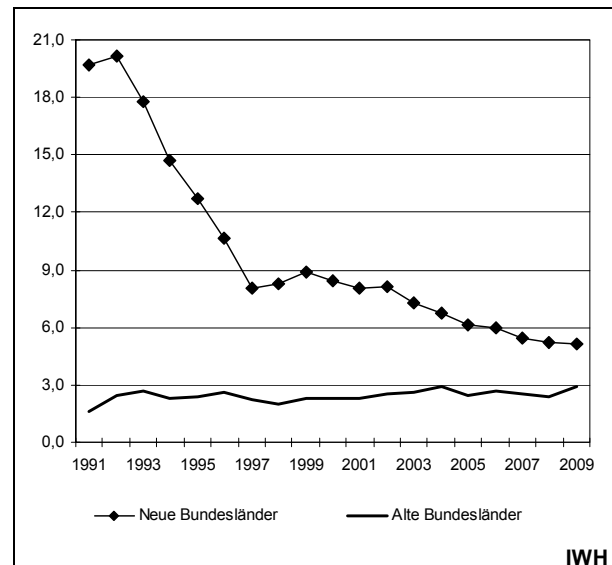
in Ostdeutschland etwa 1,7 Millionen Personen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingebunden (vgl. Abbildung 1).³⁶ Damit war ein Fünftel des Erwerbspersonenpotenzials durch staatliche Maßnahmen vor der offenen Arbeitslosigkeit bewahrt worden (vgl. Abbildung 2).³⁷ Dies ist der höchste

schreibungsmöglichkeiten für Wohnungsbauinvestitionen bei. Die Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland werden im Folgenden nicht untersucht.

³⁶ Die nachfolgend angegebenen Tabellen und Abbildungen basieren auf den seit 1994 (mindestens einmal) jährlich veröffentlichten und regelmäßig aktualisierten Arbeitsmarktbalancen des IWH. Vgl. hierzu die aktuelle Veröffentlichung BRAUTZSCH, H.-U.: Arbeitsmarktbalanz Ostdeutschland: Deutlicher Beschäftigungsrückgang auch in den Neuen Bundesländern, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/2009, S. 459 – 462. In diesen Arbeitsmarktbalancen sind die wichtigsten der jeweils geltenden Maßnahmen erfasst.

³⁷ Zur Analyse von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung vgl. auch BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Umfas-

Abbildung 2:
Anteil der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen^a am Erwerbspersonenpotenzial i. e. S.^b in Ost- und Westdeutschland^c
- in % -



^a Zur statistischen Abgrenzung vgl. Abbildung 1. – ^b Zur Begriffsbestimmung vgl. Kasten. – ^c Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Wert, der seit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion überhaupt erreicht worden ist. Zum Vergleich: In Westdeutschland betrug der Anteil geförderter Personen am Erwerbspersonenpotenzial selbst im schwersten Krisenjahr der Nachkriegsgeschichte, im Jahr 2009, lediglich 2,9%. Dies war nicht wesentlich mehr als in den Jahren, in denen sich die westdeutsche Wirtschaft in konjunkturellen Hochlagen befand. So betrug dieser Anteil im Jahr 2008 nur 2,4%.

Dem massiven Beschäftigungsabbau in den Jahren unmittelbar nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurde vor allem mit vier arbeitsmarktpolitischen Instrumenten entgegengewirkt, und zwar durch die Ausweitung von Kurzarbeit, durch Maßnahmen von Fortbildung und Umschulung, durch Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsförderung wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie durch die Einführung der Sonderregelungen zum Vorruhestand.³⁸

sende Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Nürnberg 2009.

³⁸ Vgl. hierzu auch BACH, H.-U.; BLASCHKE, D.; BLIEN, U.; BRINKMANN, C.; GUTSCHE, M.; MÖLLER, U.; KÜHL, J.; SCHNUR, P.; SPITZNAGEL, E.; STECKEL, W.;

- Durch die massive Ausweitung von *Kurzarbeit* wurde der sofortige Arbeitsplatzabbau verhindert oder hinausgezögert. Der Spitzenwert wurde im April 1991 mit fast zwei Millionen Kurzarbeitern erreicht.³⁹ In vielen Fällen handelte es sich bereits damals um Arbeitslosigkeit („Kurzarbeit Null“⁴⁰). Im Jahresdurchschnitt betrug in diesem Jahr der Bestand an Kurzarbeitern in Vollzeitäquivalenten 852 000 Personen (vgl. Tabelle 1).⁴¹ Kurzarbeit war im Jahr 1991 die arbeitsmarktpolitische Maßnahme mit der größten Entlastungswirkung.

Tabelle 1:
Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ostdeutschland^a
- in 1 000 Personen -

	1991	1992	1993	1994	1995
Berufliche Weiterbildung ^b	159	386	326	227	228
Kurzarbeit ^b	852	188	82	45	38
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ^c	172	361	239	263	291
Vorruhestand ^d	490	757	795	583	339

^a Ostdeutschland ohne Berlin. – ^b In Vollzeitäquivalenten. – ^c Einschließlich Struktur Anpassungsmaßnahmen. – ^d Einschließlich Altersübergangsgeld, Leistungsempfänger nach §428 SGB III.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

- Die Sonderregelungen zum *Vorruhestand* wurden sofort nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion in erheblichem Umfang in Ostdeutschland in Anspruch genommen.⁴² So

WIEDEMANN, E.; WOLFINGER, C.: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996. IAB-Werkstattbericht, 05/1997.

³⁹ Vgl. hierzu beispielsweise die umfangreiche Untersuchung von VÖLKEL, B.: Kurzarbeit in den neuen Bundesländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1997, S. 127-149.

⁴⁰ Dabei handelt es sich um Kurzarbeiter mit einem Arbeitsausfall von 100%.

⁴¹ Da diese vier Instrumente in den ersten fünf Jahren in Ostdeutschland in unterschiedlichem Ausmaß zur Anwendung kamen, ist es sinnvoll, sich nicht auf die Darstellung der Eckjahre zu beschränken, sondern für die einzelnen Jahre die Zahl der Maßnahmeteilnehmer detailliert aufzuführen (vgl. Tabelle 1). Die Dynamik wurde in den darauffolgenden Jahren deutlich schwächer, sodass für den Zeitraum danach nur noch die Werte für die Eckjahre angegeben werden (vgl. Tabelle 2).

⁴² Vgl. beispielsweise BUTTLER, F.; KÜHLEWIND, G.: Neue Bundesländer: Altersübergangs- und Vorruhestandsregelung verringern deutlich die registrierte Arbeitslosigkeit, in: IAB-Kurzbericht, 10/1992. – ERNST, J.: Frühverrentung in Ostdeutschland. Frankfurt a.M. 1995. – KOLLER, B.: Ältere – eine Manövriermasse des Arbeitsmarktes? Ältere Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern zwischen Vorruhestand und Erhöhung des Rentenzugangsalters?, in: E. Wiedemann, C. Brinkmann, E. Spitznager, U. Walwei (Hrsg.), Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland, BeitrAB 223. Nürnberg 1999, S.227-246.

nahmen in den Jahren 1992 und 1993 etwa eine dreiviertel Million Personen eine Vorruhestandsregelung in Anspruch. Dabei wurde die Generation der damals über 55-Jährigen – oftmals entgegen ihrer persönlichen Lebensplanung⁴³ – weitgehend vom Arbeitsmarkt verdrängt.⁴⁴ Durch Vorruhestandsregelungen wurde in Ostdeutschland das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erheblich gemindert. Gegenwärtig haben sie quantitativ nur noch einen geringen Stellenwert.

- Von großer Bedeutung waren auch *Weiterbildungsmaßnahmen*. Im Jahr 1992 befanden sich 386 000 Personen (Vollzeitäquivalente) in solchen Maßnahmen. Zwar haben Weiterbildungsmaßnahmen auch heute noch einen hohen Stellenwert, die Teilnehmerzahl ist jedoch deutlich geringer als um das Jahr 2000.
- Die vierte Säule stellten *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* dar. Im Jahr 1992 wurden 361 000 Personen durch dieses Instrument gefördert. Im Verlauf der Zeit hat ihre Bedeutung deutlich abgenommen.

Nach dem Jahr 1993, in dem fast 1,5 Millionen Personen gefördert wurden, ging die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bis zum Jahr 1997 deutlich zurück. Seit Ende der 1990er Jahre sinkt sie nur noch leicht.

Dieser Rückgang vollzog sich bei allen vier genannten Maßnahmegruppen. Daneben gewannen andere Formen wie beispielsweise die Förderung der Selbstständigkeit und Eingliederungszuschüsse deutlich an Gewicht (vgl. Tabelle 2). Heute beträgt der Anteil der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nur etwa 5% des Erwerbs-

keit, in: IAB-Kurzbericht, 10/1992. – ERNST, J.: Frühverrentung in Ostdeutschland. Frankfurt a.M. 1995. – KOLLER, B.: Ältere – eine Manövriermasse des Arbeitsmarktes? Ältere Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern zwischen Vorruhestand und Erhöhung des Rentenzugangsalters?, in: E. Wiedemann, C. Brinkmann, E. Spitznager, U. Walwei (Hrsg.), Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland, BeitrAB 223. Nürnberg 1999, S.227-246.

⁴³ In einer Studie, die auf Interviews von Vorruheständlern beruht, heißt es: „In fast allen Fällen entsprach die Vorverrentung nicht den ursprünglichen Lebensplänen der interviewten Vorruheständler.“ Vgl. KRETZSCHMAR, A.; WOLF-VALERIUS, P.: Vorruhestand – eine neue soziale Realität in Ostdeutschland, in: H. Bertram, S. Hradli, G. Kleinhenz (Hrsg.), Sozialer und demographischer Wandel in den neuen Bundesländern. Berlin 1995, S. 369.

⁴⁴ Vgl. BOJE, J.; SCHNEIDER, J., a. a. O., S. 128 f.

personenpotenzials. Insgesamt ist die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung in Ostdeutschland erheblich zurückgegangen.

Stabilisierung der Zahl der Erwerbstätigen seit Mitte der 1990er Jahre

Im Jahr 1993 erreichte die Beschäftigung in Ostdeutschland einen vorläufigen Tiefstand (vgl. Abbil-

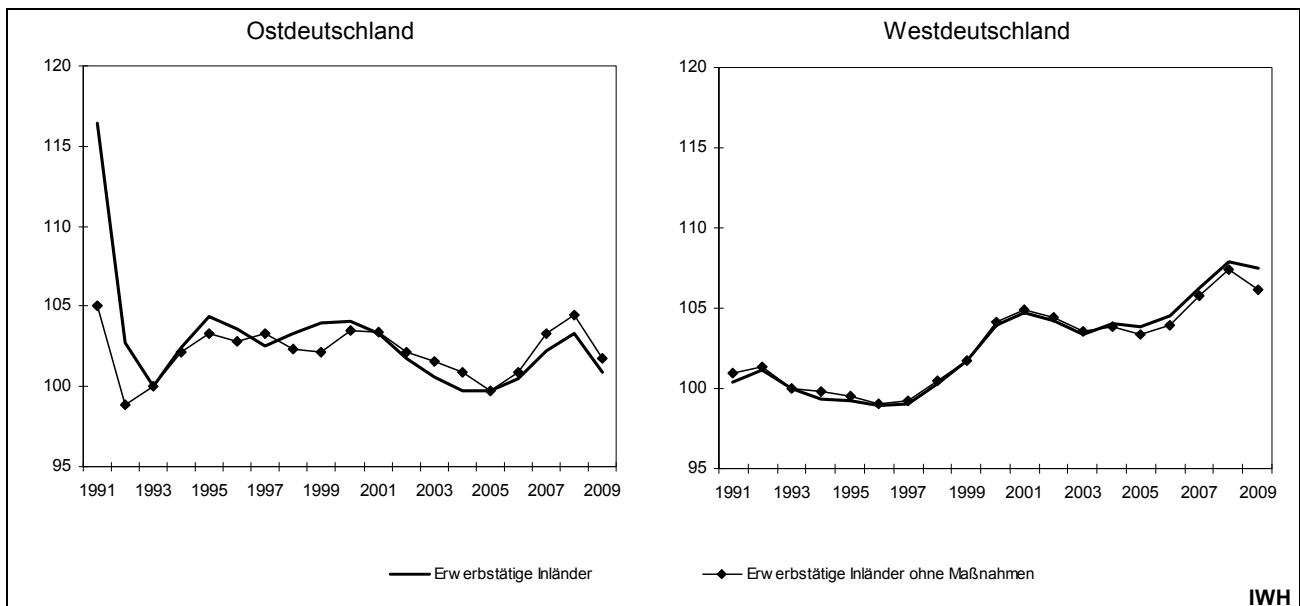
Tabelle 2:
Struktur des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Ost- und Westdeutschland^a
- in % -

	Ostdeutschland			Westdeutschland		
	2000	2005	2009	2000	2005	2009
Berufliche Weiterbildung ^b	22,5	9,9	15,3	23,9	13,4	14,4
Kurzarbeit ^c	1,8	2,4	12,0	4,0	5,8	30,4
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ^d	29,1	29,8	35,8	9,3	16,2	19,4
Vorruhestand ^e	11,8	15,5	4,1	17,7	23,2	5,9
Förderung der Selbstständigkeit ^f	2,1	21,0	8,3	3,4	25,0	10,7
Sonstige ^g	32,7	21,4	24,5	41,7	16,4	19,2
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nachrichtlich:</i>						
Geförderte Personen in 1 000	654	453	360	816	901	1 079

^a Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin. – ^b In Vollzeitäquivalenten; einschließlich Teilnehmer in Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen. – ^c In Vollzeitäquivalenten. – ^d Einschließlich Struktur Anpassungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen; Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Job). – ^e Einschließlich Altersteilzeit; nichtarbeitslose ältere Leistungsempfänger (§428 SGB III). – ^f Überbrückungsgeld, Ich-AGs, Einstiegsgeld (Variante Selbstständigkeit), Gründungszuschuss. – ^g Arbeitslose nach §§ 125, 126 SGB III; Arbeitnehmer mit Eingliederungszuschüssen, Einstellungszuschüssen bei Vertretung, Einstellungszuschüssen bei Neugründung, Arbeitsentgeltzuschuss bei beruflicher Weiterbildung; die im Rahmen der so genannten Freien Förderung begünstigten Erwerbstätigen, die zu den Erwerbstätigen zählen (geschätzt); durch PSA betreute Personen, Einstiegsgeld (Variante: Beschäftigung); Entgeltssicherung für Ältere; Teilnehmer an Deutsch-Lehrgängen.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Abbildung 3:
Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen (Inländer) mit und ohne Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ost- und Westdeutschland^a
- 1993 = 100 -



^a Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

dung 3). Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es keine starken Veränderungen im Beschäftigungsniveau; die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen (Inländer) zeigt in Ostdeutschland – wie aus Abbildung 3 zu ersehen ist – bis zum Ende des Beobachtungszeitraums gewissermaßen eine „Seitwärtsbewegung“. Dies gilt für die Zahl der Erwerbstätigen insgesamt wie auch für die Zahl der Erwerbstätigen, bei der die Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unberücksichtigt bleiben. Es hat den Anschein, als ob sich in Ostdeutschland die Beschäftigungssituation in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten kaum verändert hat. Anders verhält es sich in Westdeutschland: Hier ist tendenziell ein Beschäftigungsaufbau zu beobachten, wobei die Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ausgesprochen gering ist.

Hat sich die Beschäftigungslage in Ostdeutschland gebessert?

Die Zahl der Erwerbstätigen – und zwar unabhängig davon, ob die Personen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einbezogen werden oder nicht – hat sich seit dem massiven Beschäftigungsabbau in den ersten Jahren nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwar absolut nicht erheblich geändert. Setzt man die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen allerdings in Relation zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots, ist eine *relative* Verbesserung der Beschäftigungslage in Ostdeutschland zu beobachten.⁴⁵

Die Ursache dafür besteht darin, dass in Ostdeutschland das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot deutlich zurückgegangen ist. Darauf weisen die zur Messung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots üblicherweise verwendeten Indikatoren hin (vgl. Kasten): So lag im Jahr 2009 in Ostdeutschland die *Zahl der Erwerbsfähigen* – dies sind die Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren – infolge der demographischen Entwicklung und der Wanderungsverluste um etwa 12% unter dem Niveau des Jahres 1991.⁴⁶ In Westdeutschland ist sie

hingegen um knapp 1% gestiegen. Das *Erwerbspersonenpotenzial* – sowohl in seiner engeren als auch in seiner weiteren Abgrenzung – sank im gleichen Zeitraum in Ostdeutschland um etwa ein Sechstel. In Westdeutschland hingegen stieg es um etwa 8%. Alle *drei* Indikatoren weisen demnach ein deutlich gesunkenes gesamtwirtschaftliches Arbeitsangebot in Ostdeutschland und ein erheblich gestiegenes Arbeitsangebot in den Alten Bundesländern aus.

Betrachtet man die Zahl der Erwerbstätigen in Relation zum gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebot, so ergibt sich folgendes Bild: Die Zahl der Erwerbstätigen je 100 Erwerbsfähige ist in der zweiten Hälfte der letzten Dekade in Ostdeutschland erheblich gestiegen und liegt nur noch um drei Prozentpunkte unter dem westdeutschen Vergleichswert (vgl. Abbildung 4).⁴⁷ Werden bei dieser Betrachtung die Erwerbstätigen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht mitberücksichtigt, beträgt der Abstand gegenüber den Alten Bundesländern etwa fünf Prozentpunkte. Auch wenn das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot durch das Erwerbspersonenpotenzial i. e. S. approximiert wird, bleiben die generellen Aussagen erhalten.

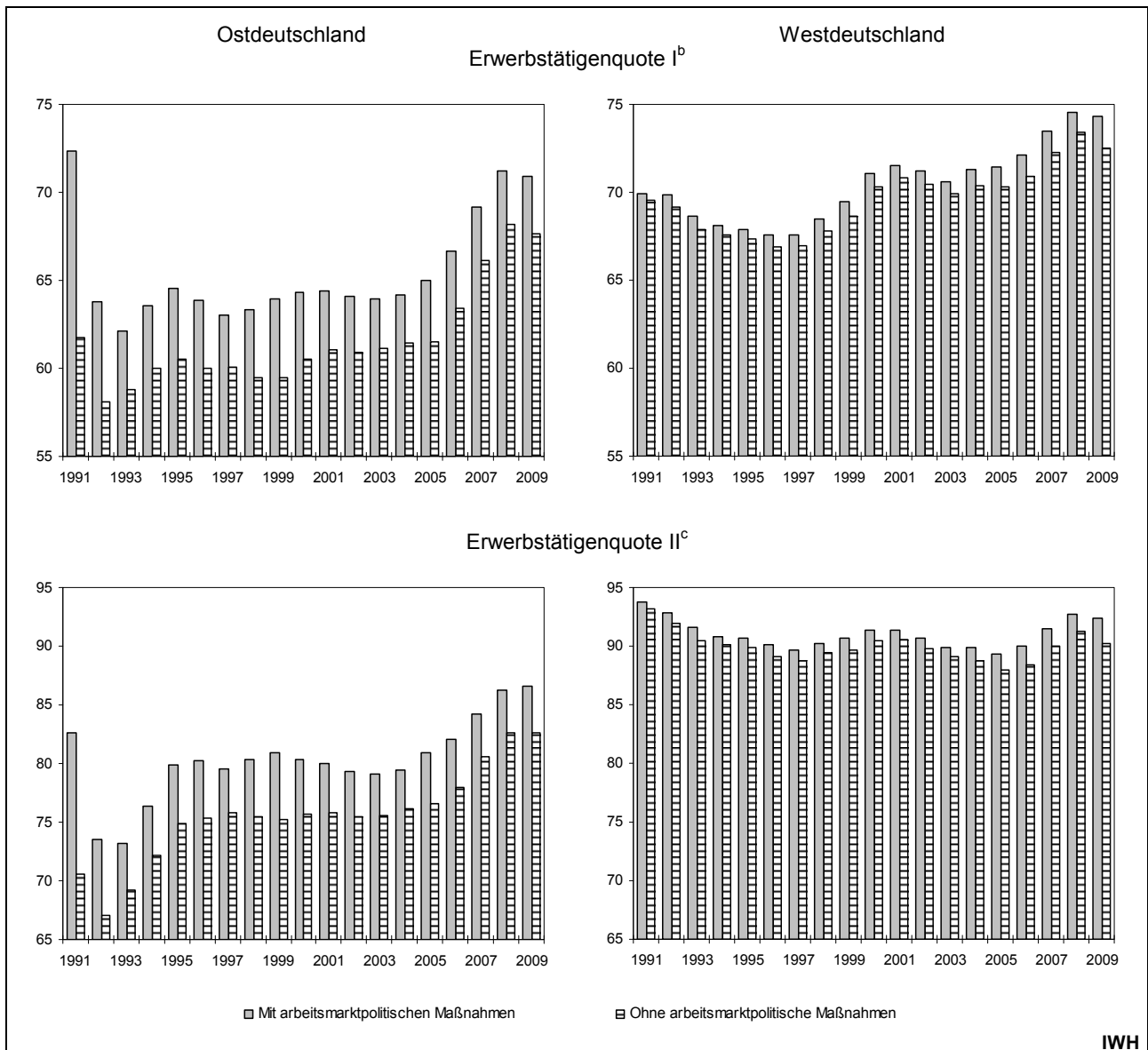
render Verlust an Humankapital, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 10/2005*, S. 308-314. – RAGNITZ, J.; EICHLER, S.; GRUNDIG, B.; LEHMANN, H.; POHL, C.; SCHNEIDER, L.; SEITZ, H.; THUM, M.: *Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland*. ifo Dresden Studie 41. München 2007. – KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: *Im Fokus: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 4/2008*, S. 128-131. – KUBIS, A.; SCHNEIDER, L.: *Zum Zusammenhang von Abwanderung und regionaler Konvergenz*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 10/2009*, S. 408-414.

⁴⁷ Der intertemporale und interregionale Vergleich der Zahl der Erwerbstätigen kann dadurch verzerrt sein, dass sich im betrachteten Zeitraum die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich verändert hat. Dies kann beispielsweise dadurch bedingt sein, dass sich die tariflich vereinbarten Arbeitszeiten differenziert entwickelt haben, sich die Zahl der Teilzeitbeschäftigten zu Lasten der Vollzeitbeschäftigten ausgeweitet hat oder sich der Anteil der Selbstständigen an der Zahl der Erwerbstätigen verändert hat. Diese Einflüsse werden bei Betrachtung des geleisteten Arbeitsvolumens je Erwerbstätigen ausgeschaltet. Vergleicht man das je Erwerbsfähigen zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen, so lag es im Jahr 2009 in Ostdeutschland um 0,9% unter dem westdeutschen Vergleichswert. Bezogen auf das Erwerbspersonenpotenzial betrug der Abstand 2,4%. Zum methodischen Vorgehen vgl. BRAUTZSCH, H.-U.: „Arbeitsplatzlücke“ im Osten fast doppelt so hoch wie im Westen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 11/2004*, S. 295-300.

⁴⁵ Diese Besserung ist insofern relativ, da sich rechnerisch eine nahezu gleich große Zahl der Erwerbstätigen (im Zähler) auf ein kleiner werdendes Arbeitsangebot (im Nenner) bezieht. Dadurch wird *statistisch* eine Besserung der Beschäftigungslage angezeigt.

⁴⁶ Zur demographischen Entwicklung und den Wanderungsverlusten in Ostdeutschland vgl. beispielsweise KEMPE, W.; SCHNEIDER, H.; HARDT, G.: *Ost-West-Wanderung junger Menschen Ausdruck für allgemeinen Anstieg der Mobilität*, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel 4/2001*, S. 67-74. – SCHNEIDER, L.: *Ost-West-Binnenwanderung: Gravierende*

Abbildung 4:
Erwerbstätigenquoten in Ost- und Westdeutschland^a
- in % -



^a Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin. – ^b Anteil der Erwerbstätigen (Inländer) an den Erwerbsfähigen. – ^c Anteil der Erwerbstätigen (Inländer) am Erwerbspersonenpotenzial i. e. S.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen und Darstellung des IWH.

Kasten:

Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots in Ost- und Westdeutschland

Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot wird üblicherweise durch die Zahl der Erwerbspersonen, das Erwerbspersonenpotenzial im engeren bzw. im weiteren Sinne sowie die Zahl der Erwerbsfähigen gemessen.* Die Zusammenhänge zwischen diesen Kategorien sind anhand von Ostdeutschland in Tabelle 3 dargestellt.

Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots hat sich demnach in beiden Großregionen diametral entwickelt: Während es im Jahr 2009 in Ostdeutschland – je nach gewähltem Indikator – um 12% bis 17% unter dem Niveau unmittelbar nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion lag, stieg es in Westdeutschland – mit Ausnahme der Zahl der Erwerbsfähigen – an (vgl. Abbildung 5).

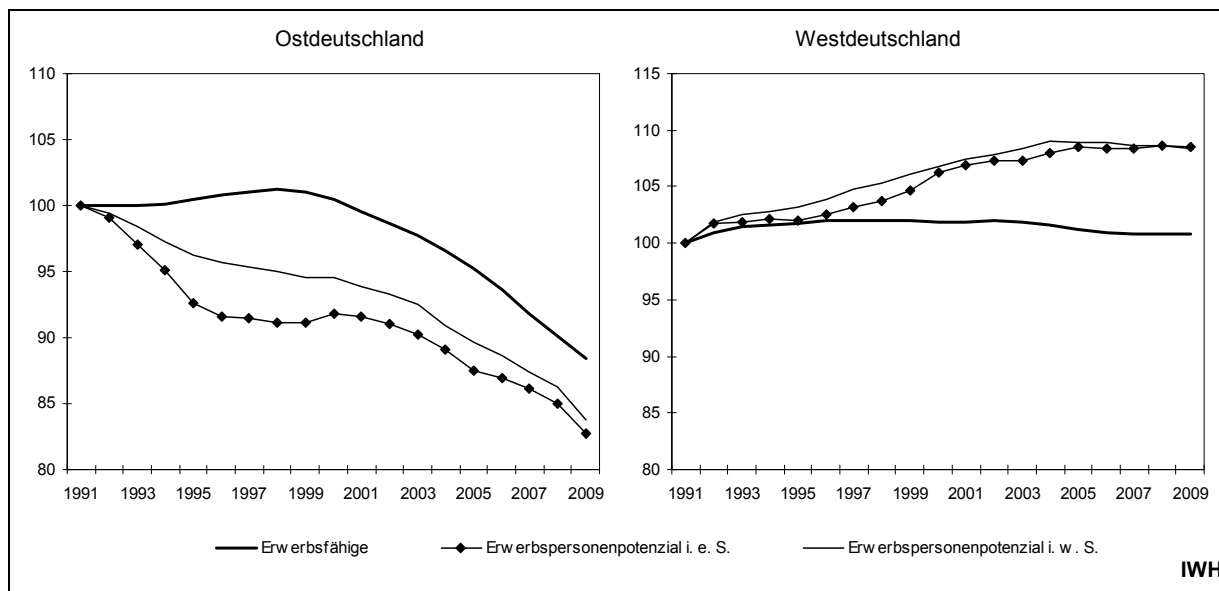
Tabelle 3:
Das Angebot an Arbeitskräften in Ostdeutschland^a im Jahr 2008

	in 1 000 Personen	in %
= Erwerbstätige (Inländer)	6 211	71,2
+ Arbeitslose	890	10,2
= Erwerbspersonen	7 101	81,4
+ Unterbeschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ^b (Stille Reserve in Maßnahmen)	263	3,0
= Erwerbspersonenpotenzial i. e. S.	7 364	84,4
+ Stille Reserve im engeren Sinne	97	1,1
- Doppelzählungen ^c	160	1,8
= Erwerbspersonenpotenzial i. w. S.	7 301	83,7
+ Sonstige Nichterwerbspersonen	1 421	16,3
= Erwerbsfähige^d (= Totales Arbeitskräftepotenzial)	8 722	100,0

^a Ostdeutschland ohne Berlin. – ^b Arbeitslose nach §§125, 126 SGB III; Ausfall durch Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs-, traditionellen Strukturanpassungs- und Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen; Ein-Euro-Jobs; Teilnehmer in Weiterbildungsmaßnahmen (Vollzeitmaßnahmen); Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen; Ausfall durch Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer an sonstigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. – ^c Ausfall durch Kurzarbeit in Vollzeitäquivalenten; Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungs-, traditionellen Strukturanpassungs- und Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen; Ein-Euro-Jobs; Ausfall durch Altersteilzeit in Vollzeitäquivalenten. – ^d Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis Erwerbstatigenrechnung des Bundes und der Länder; Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des IWH.

Abbildung 5:
Die Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots in Ost- und Westdeutschland^a von 1991 bis 2009
- 1991 = 100 -



^a Ostdeutschland ohne Berlin; Westdeutschland mit Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Arbeitskreis Erwerbstatigenrechnung des Bundes und der Länder; Bundesagentur für Arbeit; BACH, H.-U.; HUMMEL, M.; KAUFMANN, K.: Zentrale Indikatoren des deutschen Arbeitsmarktes, in: J. Möller, U. Walwei (Hrsg.), Handbuch Arbeitsmarkt 2009, S. 429. – BACH, H.-U.; HUMMEL, M.; KLINGER, S.; SPITZNAGEL, E.; ZIKA, G.: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen, in: IAB-Kurzbericht 20/2009; Berechnung und Darstellung des IWH.

* Vgl. hierzu auch: FUCHS, J.: Erwerbspersonenpotential und Stille Reserve. Konzeption und Berechnungsweise, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 250). Nürnberg 2002, S.79 ff.

Schlussbemerkung

Nach dem drastischen Rückgang der Beschäftigung in Ostdeutschland Anfang der 1990er Jahre hat sich die Zahl der Erwerbstätigen erst allmählich stabilisiert. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die in den ersten Jahren nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion die Beschäftigung in großem Umfang gestützt haben, haben inzwischen nur noch eine geringe Bedeutung für Höhe und Entwicklung der Beschäftigung in Ostdeutschland. Die Besserung der Beschäftigungssituation wird deutlich, wenn man den Beschäftigungsstand zum gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebot in Beziehung setzt. Die Zahl der Erwerbstätigen je 100 Erwerbsfähige (ohne Erwerbstätige in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) weicht nunmehr nur noch um fünf Prozentpunkte vom Stand in den Alten Bundesländern ab, im Jahr 1992 waren es noch mehr als elf Prozentpunkte.

Berücksichtigt man, dass sich im Zeitablauf die geleistete Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Ostdeutschland bzw. in Westdeutschland unterschiedlich verändert hat, so führt der Vergleich zu folgendem Ergebnis: Die Zahl der je Erwerbsfähigen geleisteten Arbeitsstunden liegt in Ostdeutschland

um 0,9% unter dem westdeutschen Vergleichswert. Das auf das Erwerbspersonenpotenzial bezogene Arbeitsvolumen unterschreitet in Ostdeutschland den westdeutschen Wert um 2,4%. Die Aussage, dass die Anpassung bei den – auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot bezogenen – Arbeitsplätzen in Ostdeutschland weit vorangeschritten ist, wird also bei Betrachtung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens noch bekräftigt.

Trotz dieses hohen Angleichungsstandes ist in Ostdeutschland die Unterbeschäftigungsquote immer noch deutlich höher als in Westdeutschland: Der Anteil der Unterbeschäftigten am Erwerbspersonenpotenzial liegt in den Neuen Bundesländern um sieben Prozentpunkte höher als in Westdeutschland. Diese Ambivalenz ist zum einen darauf zurückzuführen, dass – bezogen auf 100 Erwerbsfähige – fünf Arbeitsplätze weniger vorhanden sind als im Westen. Zum anderen ist die Erwerbsbeteiligungsquote noch immer um zwei Prozentpunkte höher als in Westdeutschland.

*Hans-Ulrich Brautzsch
(Ulrich.Brautzsch@iwh-halle.de)*