

Holle Grünert

Dauerhaft hohe Arbeitslosigkeit? Ein Blick auf Arbeitsmarkt und Beschäftigung



Dr. Holle Grünert, geb. 1951 in Leipzig, Studium der Außenwirtschaftslehre in Berlin, ist Gründungsmitglied und seit 1997 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V. (zsh). Zuvor war sie u.a. am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und im Rahmen der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern (KSPW) tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Arbeitsmarkt, Bildung und Beschäftigung in postsozialistischen Gesellschaften. Der folgende Beitrag stützt sich vor allem auf Ergebnisse eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projektes.

Blickt man heute, rund ein Jahrzehnt nach dem Zusammenbruch der DDR, auf die Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes zurück, so lassen sich drei Etappen unterscheiden:

1. Am Beginn dieses Jahrzehnts stand ein Beschäftigungseinbruch von einer Dramatik, für die sich wohl kaum ein historisches Beispiel anführen lässt: Im Jahre 1989 gab es in der DDR rund 9,5 Millionen Erwerbstätige. Von ihnen waren im zweiten Halbjahr 1992 noch 6,3 Millionen beschäftigt. Das entsprach einem Rückgang um nicht weniger als ein Drittel. Dabei wurden der Umfang, vor allem aber die sozialen Folgen dieses Abbaus durch einen gleichfalls beispiellosen Einsatz von Instrumenten der so genannten aktiven Arbeitsmarktpolitik begleitet und abgefedert. So wurde der Arbeitsmarkt durch alles in allem sehr attraktive Vorruhestands- bzw. Frühverrentungsprogramme um rund eine Million ältere Erwerbstätige dauerhaft entlastet. Zeitweise - mit einem Höhepunkt im Jahre 1991 - entsprach das Volumen von Beschäftigung aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit (vor allem: ABM-Stellen und „Kurzarbeit Null“) einem Vollzeitäquivalent von deutlich über einer Million. Hinzu kamen (mit einem Höhepunkt in den Jahren 1992/93) mehrere hunderttausend Teilnehmer an öffentlich geförderten Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, die nicht in den Beschäftigtenzahlen enthalten sind.¹ Dennoch – und trotz Abwanderung in die damals boomende Wirtschaft der westlichen Bundesländer – überschritt die Zahl der Arbeitslosen bald die Millionengrenze.

2. In den folgenden Jahren (bis 1994/95) hielten sich zunächst die negativen und die positiven Beschäftigungseffekte schnellen Strukturwandels die Waage: In Industrie und

¹ Ein guter Überblick über die Arbeitsmarktpolitik in den ersten Jahren nach der Wende findet sich bei Christian Brinkmann u.a., Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland, in: Eberhard Wiedemann u.a. (Hrsg.), Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland, BeitrAB 223, Nürnberg 1999, S. 311-351.

Landwirtschaft dauerte der Beschäftigungsabbau weiterhin, allerdings zunehmend langsamer, an. Demgegenüber konnten wichtige Dienstleistungen, vor allem Dienstleistungen für Unternehmen einschließlich Banken und Versicherungen, einen kräftigen Zuwachs an Arbeitsplätzen verzeichnen. Das anfänglich ausgesprochen starke Wachstum des Baugewerbes griff bald auch auf das gesamte Baunebengewerbe und verwandte Handwerkszweige über. In der Mitte der neunziger Jahre überwogen die beschäftigungsschaffenden Tendenzen, sodass es zeitweise zu einem, allerdings immer noch schwachen, Beschäftigungswachstum kam: Die Zahl der Erwerbstätigen stieg im Durchschnitt der Jahre 1994 und 1995 jeweils gegenüber dem Vorjahr leicht an; die Zahl der registrierten Arbeitslosen sank von 1,1 Millionen im Jahresdurchschnitt 1994 auf 1 Million im Jahre 1995.

Diese nicht selten so apostrophierte „Wende nach der Wende“ hatte zur Folge, dass der ostdeutsche Arbeitsmarkt weitgehend von der Tagesordnung der gesamtdeutschen Forschung und arbeitsmarktpolitischen Debatte verschwand. Die Transformationsforschung, die aus verständlichen Gründen den wichtigsten Aspekten der Arbeitsmarktentwicklung sehr große Aufmerksamkeit gewidmet hatte, schloss nach dem Auslaufen der entsprechenden Förderprogramme ihre Arbeiten mit dem Kenntnisstand der Jahre 1994/95 ab.² Zur gleichen Zeit stellte auch das IAB seine - für die Analyse der Entwicklungen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre sehr wichtigen - Sondererhebungen ein. Am Ende des Beitrages wird auf die Konsequenzen dieser Tatsache noch einzugehen sein.

3. Recht bald sollte sich freilich zeigen, dass die Hoffnungen auf eine Fortsetzung oder gar Beschleunigung des „Aufholprozesses“ voreilig waren. Die Erholung der Beschäftigung um 1994/95 stellte sich lediglich als ein kurzes Zwischenhoch dar. Der Anstieg von Produktion und Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe erreichte allenfalls sehr abgeschwächt und verzögert den Arbeitsmarkt. Die durch massive Steuervorteile angeheizte Baukonjunktur (in deren Gefolge das Baugewerbe in Ostdeutschland zeitweise mehr Arbeitskräfte beschäftigte als die Industrie) ging zu Ende. Im öffentlichen Dienst verblieben erhebliche Personalüberhänge, die noch abgebaut werden müssen. Und im Dienstleistungsbereich kam es durch das Zusammenwirken von beschleunigter Rationalisierung und stagnierender Nachfrage eher zu einer Verminderung als zur Vermehrung der Zahl der Arbeitsplätze.

Deshalb ging seit 1995 die Zahl der Erwerbstätigen wieder zurück und erreichte im Jahresdurchschnitt 1998 nur mehr (einschließlich mehrerer hunderttausend Beschäftigten in geförderten Arbeitsverhältnissen) gut 6 Millionen. Gleichzeitig stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt auf fast 1,4 Millionen, wobei die Schwankungen der Arbeitslosenquote nicht zuletzt auch das - in erheblichem Umfang von politischen Opportunitäten diktierte - Hochfahren oder Drosseln der Mittel für geförderte Beschäftigung in den verschiedenen Formen widerspiegeln.

Auch für die kommenden Jahre ist eine wirkliche Trendwende unwahrscheinlich, da der von den Personalüberhängen im Baugewerbe und im öffentlichen Dienst ausgehende Druck auf den Arbeitsmarkt anhält, und das Wachstum der gesamten ostdeutschen Wirtschaft - mit sehr starken regionalen Differenzen - insgesamt deutlich hinter dem der alten Bundesländer zurückbleibt.

2 Vgl. insbesondere den von Burkart Lutz u.a. herausgegebenen Band: Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. (KSPW: Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland 1), Opladen 1996.

Zwei konkurrierende Deutungen mit weitreichenden politischen Implikationen

Dieses Bild, das scharf mit den Erwartungen schneller Ost-West-Angleichung aus den frühen neunziger Jahre kontrastiert, lässt zwei Deutungen zu, aus denen sich sehr unterschiedliche politische Konsequenzen ergeben:

1. Die eine Deutung - man kann sie als „verzögerte Anpassung“ bezeichnen - zweifelt nicht daran, dass die Anpassung an die Verhältnisse in den alten Bundesländern, die 1990 durch die Wirtschafts- und Währungsunion, die staatliche Einheit und den Institutionen-transfer von West nach Ost in Gang gesetzt wurde, weiter voranschreitet. Allerdings würde dieser Prozess durch eine Reihe von gravierenden Hemmnissen gebremst und verzögert. Die optimistischen Erwartungen der frühen neunziger Jahre hätten sicher nicht das letztendliche Ergebnis falsch eingeschätzt, wohl aber das Tempo, in dem dieses Ergebnis erreicht werden kann.

Diese Deutung ist nach wie vor main-stream. Sie bestimmt den Großteil der öffentlichen Aussagen über die Lage und den Handlungsbedarf in Ostdeutschland und kann sich zumindest auf den ersten Blick auf ein Bündel scheinbar starker Evidenzen stützen, die allerdings, wie nunmehr zu zeigen sein wird, bei näherer Betrachtung einen Gutteil ihrer Beweiskraft dafür verlieren, dass Ostdeutschland trotz offenkundiger Verzögerungen auf dem richtigen Wege sei.

2. Dies legt es nahe, eine andere, alternative Deutung zu suchen. Eine solche Deutung müsste vor allem fragen, ob man tatsächlich weiterhin auf eine Art Zwangsläufigkeit bei der Angleichung der Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen und in ihrem Gefolge auch der Lebensverhältnisse vertrauen dürfe oder ob die Diskrepanz zwischen erwarteter und tatsächlich eingetretener Entwicklung nicht vielleicht mehr als eine bloße Anpassungsverzögerung darstellt, ob sie nicht auch als Konsequenz tiefgreifender Verwerfungen in der ostdeutschen Gesellschaft, als Ausdruck struktureller Spannungen und Inkompatibilitäten verstanden werden muss, die entweder aus Widersprüchen zwischen dem DDR-Erbe und grundlegenden Funktionsanforderungen des westlichen Systems oder aus nichtintendierten Folgewirkungen der zur Herstellung der deutschen Einheit ergriffenen Maßnahmen resultieren könnten.

Einige der Evidenzen, auf die sich die eine und die andere Deutung berufen und die beiden eine gewisse Plausibilität verleihen, seien nunmehr knapp dargestellt. Freilich ist die These nicht ganz abwegig, dass der gegenwärtige Forschungsstand einfach nicht ausreicht, um definitiv zu entscheiden, ob die These „verzögerter Anpassung“ oder jene Deutung, die auf relativ eigenständige längerfristige Problemlagen im Osten abstellt, die Realität treffender widerspiegelt. Dies ist keineswegs ein bloß akademisches Problem. Vielmehr liegt auf der Hand, dass die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Ostdeutschland mit wesentlich anderen Herausforderungen konfrontiert ist und sich ganz andere Aufgaben stellen muss, wenn entweder die eine oder die andere Deutung realistischer ist.

Verzögerte Anpassung

Zumindest drei Tatsachen bzw. Argumente werden zur Stützung der These herangezogen, dass der grundlegende Anpassungsprozess nicht in Frage gestellt ist, wenngleich sein Ende in deutlich weiterer Ferne liegt, als bisher erwartet.

1. Das eine Argument verweist darauf, dass der notwendige *Wandel der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur* – manche sagen: als Folge übermäßiger Subventionen - eben längere Zeit brauche. Betrachtet man nur die von der Bundesanstalt für Arbeit erhobenen und veröffentlichten Zahlen über die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (dies waren 1998 in Ostdeutschland rund 85 Prozent aller Erwerbstätigen), so werden zur Jahresmitte 1998 zumindest drei gravierende Differenzen in der Beschäftigtenstruktur Ost- und Westdeutschlands sichtbar:

Der Anteil der *Beschäftigten im öffentlichen Sektor* lag in Ostdeutschland wesentlich höher als in den alten Bundesländern. Der öffentliche Dienst im engeren Sinne (öffentliche Verwaltung und Verteidigung, einschließlich Sozialversicherung) beschäftigte in Ostdeutschland 10,3 Prozent, in Westdeutschland hingegen nur 5,9 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer³. Die Anteile des Wirtschaftsbereichs Erziehung und Unterricht, der überwiegend dem öffentlichen Dienst zuzurechnen ist, betrugen 5,9 Prozent bzw. 2,9 Prozent. Insgesamt ergab sich damit eine Strukturdifferenz von 16,2 Prozent zu 8,8 Prozent.⁴

Obwohl die *Beschäftigung im Baugewerbe* seit dem Ende des Abschreibungsbooms der ersten Hälfte der neunziger Jahre rückläufig ist, waren auch in der Jahresmitte 1998 in Ostdeutschland immer noch 14,9 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hier tätig, gegenüber 7,5 Prozent in Westdeutschland.

Ein erheblicher Teil der neuen Arbeitsplätze müsste im *verarbeitenden Gewerbe* entstehen, wenn dieses in Ost und West einen ähnlichen Anteil an den Beschäftigten stellen sollte. 1998 lag dieser Anteil allerdings in Ostdeutschland mit 15,6 Prozent nur bei gut der Hälfte des westdeutschen Wertes von 29,7 Prozent.

Ob angesichts dieser Zahlen von einem beschleunigten Strukturwandel ohne politische Interventionen die Lösung der gravierenden Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands erwartet werden darf, erscheint zumindest zweifelhaft: Im Falle des öffentlichen Dienstes und des Baugewerbes bedeutet eine Angleichung an die westdeutschen Verhältnisse weiteren erheblichen Beschäftigungsrückgang, der durch Entstehung neuer Arbeitsplätze in anderen Wirtschaftsbereichen aufgefangen werden müsste. Doch spricht wenig dafür, dass es in der ostdeutschen Industrie in den nächsten Jahren zu einem derart stürmischen Produktions- und Beschäftigungswachstum kommen sollte, wie es notwendig wäre, um Hunderttausende neuer Arbeitsplätze – in der Industrie selbst und in Dienstleistungen für Unternehmen – entstehen zu lassen.

2. Ein zweites Argument verweist auf die insgesamt *deutlich höhere Erwerbsbeteiligung bzw. Erwerbsneigung* der Bevölkerung in den neuen Ländern. Hier wirken zwei Komponenten zusammen: eine durchgängig höhere Erwerbsneigung der ostdeutschen Frauen und eine deutliche Tendenz zu späterem Ende der Arbeitsmarkt-beteiligung.

Während Erwerbsbeteiligung und Erwerbsneigung der Männer in Ost und West allenfalls nach Erreichung des 50. Lebensjahres nennenswert differieren, sind die ostdeutschen Frauen durchgängig wesentlich häufiger erwerbstätig als die westdeutschen Frauen. Besonders bemerkenswert ist, dass die in Westdeutschland immer noch recht weit verbreitete, dem klassischen Myrdalschen Drei-Phasen-Modell entsprechende reduzierte Erwerbsbeteiligung von Frauen mittleren Alters („Familienphase“) in Ostdeutschland weit weniger stark ausge-

3 Unter Einbeziehung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in exterritorialen Organen und Körperschaften waren es in Westdeutschland 6,1 Prozent.

4 Im Wirtschaftsbereich Gesundheits- und Sozialwesen, der zu großen Teilen ebenfalls dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden müsste, weichen die Anteile in Ost und West kaum voneinander ab.

prägt ist: Von den 25 – 35jährigen Frauen sind in Ostdeutschland 79 Prozent entweder erwerbstätig oder arbeitslos (aber Arbeit suchend), in Westdeutschland nur 62 Prozent.⁵ Folgerichtig liegt die Arbeitsmarktbeteiligung der ostdeutschen Frauen zwischen 35 und 50 Jahren mit 91 Prozent nur knapp unter derjenigen gleichaltriger Männer in Ost und West (96 Prozent bzw. 97 Prozent) und weit über dem entsprechenden westdeutschen Wert von 72 Prozent. Diese Ost-West-Differenz steigt mit zunehmendem Alter nochmals leicht an; von den Frauen zwischen 55 und 60 Jahren sind in Westdeutschland nurmehr 56 Prozent am Arbeitsmarkt präsent, in Ostdeutschland hingegen 77 Prozent. Allerdings sind in dieser Altersgruppe im Westen 13 Prozent, im Osten 32 Prozent arbeitslos; der Anteil der erwerbstätigen älteren Frauen liegt demgegenüber in Ostdeutschland mit 45 Prozent nur wenig über dem westdeutschen Wert von 43 Prozent.

Ob man angesichts dieser Befunde freilich, wie dies zuweilen geschieht, von einer übertriebenen Erwerbsneigung der ostdeutschen Frauen sprechen darf, die im Zuge der Angleichung der Lebensverhältnisse auf ganz natürliche Weise zurückgehen würde, wodurch sich ein Gutteil der ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme von selbst erledigen dürfte, scheint sehr zweifelhaft; geht doch auch im Westen die Tendenz eindeutig in Richtung stärkerer und kontinuierlicher Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Dass das Arbeitskräfteangebot je 1000 Einwohner in Ostdeutschland deutlich höher liegt als in den alten Bundesländern, hat seine Ursache - neben der höheren Erwerbsneigung der Frauen - auch in der Tatsache, dass hier nennenswert mehr ältere Menschen erwerbstätig bleiben wollen als dort. Die Arbeitsmarktbeteiligung (immer: Erwerbstätigkeit plus Arbeitslosigkeit) der 55- bis unter 60-Jährigen liegt im Osten bei 84 Prozent, im Westen bei 71 Prozent. Anders als in jüngeren Altersgruppen, ist in dieser Gruppe auch bei den Männern ein deutlicher Ost-West-Unterschied - 91 Prozent im Osten zu 84 Prozent im Westen - feststellbar.

Allerdings unterscheiden sich die Anteile an der Erwerbstätigkeit zwischen Ost und West kaum. Eklatant sind die Unterschiede dagegen bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen. 31 Prozent der Erwerbsbevölkerung im Alter von 55 bis 59 Jahren im Osten, 16 Prozent im Westen waren 1997 arbeitslos gemeldet. Die Ursache hierfür liegt ganz offensichtlich in historisch bedingten Defiziten bei der Vermögensbildung und der Altersvorsorge: Wer sich nur auf eine der bekannten „drei Säulen“ der Altersversorgung (gesetzliche Rente, Betriebsrente, private Vorsorge) stützen oder nur mit geringen Aufstockungen der gesetzlichen Rente rechnen kann, ist eben gezwungen, sich auch in höherem Alter wenigstens den mit Arbeitslosigkeit verbundenen Prozeduren (wie ständige Verfügbarkeit für das Arbeitsamt, wenig aussichtsreiche Vermittlungsversuche u. ä.) auszusetzen, wenn er schon keinen Arbeitsplatz mehr hat.

Vertreter der „Anpassungsthese“ konstatieren: Auch hier wird in jedem Fall noch einige Zeit vergehen, bis sich westdeutsche Verhaltensmuster allgemein durchgesetzt haben werden (oder zumindest: haben könnten). Einige engagierte Politiker im Osten überlegen: Wie kann man die Möglichkeiten des Sozialgesetzbuches III auf kreative Weise nutzen, um Älteren, die weder eine realistische Vermittlungsaussicht haben noch über eine Alternative zur Arbeitslosigkeit verfügen, einen akzeptablen - manche sagen: einigermaßen würdevollen - Übergang in die Rente zu sichern? Aber genau solche Überlegungen sind im Rahmen der These oder Konzeption von einer bloß verzögerten Anpassung eigentlich nicht zulässig, weil hierdurch womöglich Sonderrecht begründet würde.

5 Alle Zahlen zur Erwerbsbeteiligung entstammen dem Sozio-ökonomischen Panel 1997.

3. Ein drittes Argument verweist auf die *demographische Entwicklung*, die gleichfalls dazu beiträgt, den Zeitpunkt zu verschieben, zu dem mit einer Entspannung am ostdeutschen Arbeitsmarkt gerechnet werden kann.

Gegenwärtig drängen sehr geburtenstarke Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt, denn in den siebziger Jahren hatte die DDR ein ganzes Bündel von familien-, sozial- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen ergriffen, um die stark absinkende Geburtenrate wieder zu steigern. Selbst wenn diese Maßnahmen letztlich nur geringen Einfluss auf die generelle Fertilitätsquote hatten, so bewirkten sie doch, dass ein vielfach an sich vorhandener Kinderwunsch vorgezogen wurde und dass in den Jahren um 1980 zeitweise etwa 240.000 Lebendgeborene pro Jahr gezählt wurden.⁶ Obwohl die Verlängerung der Bildungs- und Ausbildungszeiten nach 1989/90 um durchschnittlich mindestens zwei Jahre den Arbeitsmarkt zunächst spürbar entlastet hat, vergrößert sich nun durch das Heranwachsen dieser geburtenstarken Jahrgänge (das allenfalls partiell durch Abwanderung kompensiert wird) seit einigen Jahren das Arbeitskräfteangebot am ostdeutschen Arbeitsmarkt. Erst in der nächsten Dekade werden die extrem geburtenschwachen Jahrgänge seit 1990 (mit einem Rückgang der Geburtenhäufigkeit auf wenig mehr als ein Drittel der Werte in den späten achtziger Jahren) eine spürbare Entlastung auf dem Arbeitsmarkt bringen.

Aus Tatbeständen der dargestellten Art werden im Allgemeinen sehr dezidierte politische Schlussfolgerungen gezogen:

Höchste Priorität haben alle Programme, Maßnahmen und Instrumente, die dazu dienen, den stockenden Strukturwandel wieder in Gang zu bringen und zu beschleunigen. Welche Rezepte hierzu von wem vorgeschlagen werden, ist freilich (ohne dass an dieser Stelle hierauf näher eingegangen werden könnte) in erster Linie Ausdruck der jeweiligen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Grundpositionen und allgemeinen Interessenlagen. Diese Positionen sind bekannt: indirekte versus direkte Maßnahmen; Deregulierung und rascher Abbau der Subventionen versus eine aktive, innovationsfördernde Technologie- und Industriepolitik und so fort. Weithin Einigkeit besteht allerdings darin, dass eine arbeitsmarktpolitische Flankierung und Unterstützung des Anpassungsprozesses unverzichtbar ist. Hierbei dürfe man jedoch die Geduld nicht verlieren, da die ostdeutsche Arbeitsplatzlücke selbst dann nicht bald geschlossen werden kann, wenn die ostdeutsche Wirtschaft wieder schnellere Fahrt aufnimmt, als dies gegenwärtig der Fall ist. Aus diesem Grund werden nennenswerte Teile der ostdeutschen Bevölkerung noch lange Zeit hindurch ein beträchtliches Volumen an – direkten und indirekten - Transfereinkommen benötigen, das nicht in ihren jeweiligen Ländern erwirtschaftet, sondern nur von der Gesamtheit der deutschen Bevölkerung bereitgestellt werden kann. Arbeitsmarktpolitik müsse in diesem Zusammenhang vor allem zwei Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit schenken: zum einen den heranwachsenden geburtenstarken Jahrgängen, für die Ausbildungsplätze benötigt werden, und zum anderen den von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Erwerbspersonen, die nach wie vor auf zweckdienliche Maßnahmen und Programme zur Erhöhung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt angewiesen sind. Allerdings werden hierbei, wegen der fortschreitenden Angleichung der Lebensverhältnisse und Problemlagen in Ost und West, immer weniger ostspezifische Maßnahmen sinnvoll und gerechtfertigt sein; auf keinen Fall dürfe dauerhaftes Sonderrecht geschaffen werden.

6 Vgl. hierzu Holle Grünert, Beschäftigungssystem und Arbeitsmarkt in der DDR. (KSPW: Beiträge zu den Berichten zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland 1.1), Opladen 1997.

Strukturelle Verwerfungen im Gefolge des Vereinigungsprozesses

Deutlich anders sind die politischen Schlussfolgerungen, die von der zweiten Deutung der starken Diskrepanz zwischen erwarteter und tatsächlicher Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt nahe gelegt werden: Die zentrale Differenz liegt darin, dass eine weitere Unterstützung und arbeitsmarktpolitische Flankierung der ostdeutschen Entwicklung – und zwar durchaus im Sinne fortschreitender Angleichung an die westdeutschen Verhältnisse – lediglich als notwendige, nicht aber als hinreichende Voraussetzung dafür erscheint, dass sich irgendwann einmal relativ einheitliche Lebensverhältnisse herausbilden können. Im Laufe der neunziger Jahre haben sich vielmehr, so postuliert diese Deutung, am ostdeutschen Arbeitsmarkt strukturelle Problemlagen herausgebildet, deren Besonderheit darin besteht, dass:

- sie zum einen auch dann nicht von selbst verschwinden werden, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften wieder in Schwung gerät, sie unter Umständen sogar Aufschwungimpulse abschwächen und dämpfen könnten;
- zum anderen das heute eingesetzte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium nicht zu ihrer Lösung ausreicht, sondern dringend der Ergänzung bedarf.

Die Plausibilität dieser These, die auf der Grundlagen des aktuellen – durch erhebliche Lücken charakterisierten - Forschungsstandes weder zwingend belegt noch widerlegt werden kann, sei an zwei Sachverhalten gezeigt, zu denen die Forschungen des Zentrums für Sozialforschung Halle (zsh) erste Befunde liefern. Diese Sachverhalte sind zum einen das hohe Risiko dauerhafter Ausgrenzung größerer Bevölkerungsgruppen vom Arbeitsmarkt, zum anderen die Blockierung des Generationenaustausches in großen Teilen der ostdeutschen Beschäftigungsstruktur.

1. Zwar ist auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen registrierten Arbeitslosen in Ostdeutschland, seit einem Tiefstand von 26 Prozent im Jahre 1996, wieder erheblich angestiegen: er lag im Jahresdurchschnitt 1998 bei 33 Prozent und schwankte in den ersten 7 Monaten des Jahres 1999 um einen Wert von 32 Prozent; doch wird von Seiten der Arbeitsverwaltung darauf hingewiesen, dass zumindest in den letzten Jahren der entsprechende westdeutsche Wert stets um einige Prozentpunkte höher gelegen habe (32 Prozent im Jahre 1996 und 37 Prozent im Jahre 1998). Dies wird als Beleg für die „Flüssigkeit“ des ostdeutschen Arbeitsmarktes gewertet, auf dem die Risiken dauerhafter Ausgrenzung deutlich geringer seien als im Westen.

Eine genauere Analyse für das Land Sachsen-Anhalt zeigt freilich, dass der Anteil der Langzeit- an allen Arbeitslosen zumindest in Ostdeutschland nur ein sehr unscharfer Indikator für das Ausgrenzungsrisiko ist. Betrachtet man mit Hilfe des im Auftrag der Landesregierung jährlich erhobenen „Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt“ die Erwerbsverläufe zwischen 1990 und 1997, so wird eine Gruppe erkennbar, die etwa die Hälfte aller Arbeitslosen und 10 Prozent aller Erwerbspersonen des Landes ausmacht. Die Angehörigen dieser Gruppe haben in den Jahren nach 1990 – im Durchschnitt im Frühjahr 1993 – ihren früheren Arbeitsplatz verloren, seither mehrfach zwischen Beschäftigung in Maßnahmen, Beteiligung an Fortbildung und Umschulung, Arbeitslosigkeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen gewechselt und waren zum Befragungszeitpunkt im Herbst 1997 arbeitslos. Die Gruppe besteht zu rund zwei Dritteln aus Frauen, ihre Angehörigen waren 1997 in der Mehrheit zwischen 40 und 54 Jahre alt und weisen ein etwa durchschnittliches Qualifikationsniveau

auf (wobei allerdings der Anteil der Hochschulabsolventen deutlich unter dem Mittelwert der gesamten Erwerbsbevölkerung liegt).

Die Personen dieser Gruppe befinden sich seit dem Verlust ihres ursprünglichen Arbeitsplatzes, den sie 1990 innehatten, und nach einer mehr oder minder langen Arbeitslosigkeit in einer Art „Maßnahmenkarriere“, die sich in der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit in einem mehrfachen Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit ausdrückt. Diese Karriere wird, soweit feststellbar, weitgehend von den Arbeitsämtern gesteuert, die ein Interesse daran haben, die Zahl der statistisch ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen niedrig zu halten. Zugleich ist ein dichtes Netz von Bildungsträgern und Beschäftigungsgesellschaften verschiedener Rechtsform und Trägerschaft entstanden, deren wichtigste Klientel aus den Angehörigen eben dieser Gruppe besteht und die ihrerseits ein hohes Interesse daran haben müssen, sich diese Klientel zu erhalten.

Wenngleich es sicherlich Ausnahmen gibt, ist doch der hier betrachteten Gruppe insgesamt die mit den Maßnahmen eigentlich angestrebte Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bisher nicht gelungen. Sehr starke Argumente sprechen vielmehr für eine „Schleife“ zwischen Arbeitslosigkeit, Maßnahme und befristeter Beschäftigung, aus der herauszukommen immer schwerer wird, da Bewerber mit diesem Hintergrund - wie Burkart Lutz, Thomas Ketzmerick und Bettina Wiener vom zsh auf einem Workshop der Bundesanstalt für Arbeit im Oktober 1998 resümierten - „in den Augen potentieller Beschäftigter unattraktiver werden, ihren Arbeitsmarktwert selbst immer niedriger einschätzen“ und „zunehmend jede Eigeninitiative verlieren“.⁷

Auch bei einer deutlichen Belegung der Nachfrage nach Arbeitskräften wird unter sonst gleichen Bedingungen, also insbesondere ohne weitreichende Innovationen in der Logik der Maßnahmen, einem großen Teil der Angehörigen dieser Gruppe die Rückkehr in eine dauerhafte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt verschlossen bleiben; wobei dieses Risiko ohne Zweifel im Zeitablauf nicht sinkt, sondern weiter steigt, zumal sich derzeit eine starke Konkurrenz von vermutlich wesentlich Leistungsstärkeren aufbaut.

2. Noch gravierender ist der zweite Tatbestand, der hier knapp skizziert werden soll, da seine Folgen nicht nur in großer Betroffenheit einer bestimmten Gruppe von Arbeitskräften bestehen, sondern weitreichende Bedeutung für die wirtschaftliche Zukunft Ostdeutschlands haben können. Dieser Tatbestand ergibt sich aus dem Zusammenwirken von drei Faktoren:

Zum einen ist die demographische Entwicklung in Ostdeutschland, wie eben gezeigt, durch eine Abfolge starker und extrem schwacher Geburtsjahrgänge gekennzeichnet: Während gegenwärtig starke Jahrgänge das Bildungssystem verlassen und ein erhebliches Überangebot an Nachwuchskräften erzeugen, wird die ostdeutsche Arbeitsmarktlage gegen Ende der kommenden Dekade angebotsseitig durch sehr geringe Nachwuchsquoten bestimmt werden.

Dem steht gegenüber, dass im Rahmen der eingangs in groben Zügen umrissenen Beschäftigungsentwicklung seit den frühen neunziger Jahren und nachdem das anfänglich schnelle Wachstum in bestimmten Branchen und neugegründeten Betrieben zum Stillstand gekommen war, in Ostdeutschland insgesamt nur wenig Einstellungen zur Besetzung neu geschaffener Arbeitsplätze notwendig waren; oder technisch ausgedrückt: der „Zusatzbedarf“ der Betriebe war und ist weiterhin gering.

⁷ Vgl. Burkart Lutz/Thomas Ketzmerick/Bettina Wiener, Ausschlussrisiken und Grenzen herkömmlicher Arbeitsmarktpolitik, in: Wiedemann u.a. (Hrsg.), Herausforderung, S. 274.

Die Nachwuchskräfte haben also allenfalls in dem Maße Chancen auf einen relativ gesicherten (d.h. mehr als prekären, befristeten) Arbeitsplatz, in dem andere aus Altersgründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden, insoweit also ein „Ersatzbedarf“ der Betriebe besteht. Dieser Ersatzbedarf ist jedoch seit den frühen neunziger Jahren außerordentlich gering: Die oben erwähnte Strategie der Arbeitsmarktentlastung durch Frühverrentung in den frühen neunziger Jahren hatte zur Folge, dass derzeit in Ostdeutschland nur ganz wenige Erwerbstätige über 60 Jahre alt sind. Zugleich entspricht es der (durchaus rationalen und interessengeleiteten) hohen Erwerbsneigung gerade auch der älteren Bevölkerungsgruppen, dass nur wenige bereit sind, vor Erreichung der gesetzlichen Altersgrenze freiwillig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, sodass im größten Teil des ostdeutschen Beschäftigungssystems seit den frühen neunziger Jahren kaum Bedarf an der Einstellung von Nachwuchskräften zum Ersatz ausscheidender Älterer besteht; es sei denn, wenn diese vor Erreichung des Rentenalters in die Arbeitslosigkeit abgedrängt werden. Und diese Konstellation wird voraussichtlich bis zur Mitte des nächsten Dekade andauern.

Hieraus ergeben sich zwei recht dramatische Konsequenzen:

Zum einen fällt es den Jungerwachsenen sehr – und vermutlich zunehmend – schwer, nach Abschluss ihrer Ausbildung einen dauerhaften und einigermaßen aussichtsreichen Einstieg ins Erwerbsleben zu finden. Vergleicht man die Berufseinmündung der Geburtskohorten 1972/73, 1974/75 und 1976/77⁸, so wird eine deutliche und äußerst beunruhigende Tendenz sichtbar: Die Angehörigen der ältesten Kohorte hatten mit dem 21. Lebensjahr ganz überwiegend (zu 86 Prozent) die Ausbildung abgeschlossen; in über zwei Dritteln der Fälle war ihnen auch ein Übergang in Erwerbstätigkeit gelungen; nur jeder Fünfte war nach Abschluss der Ausbildung arbeitslos. Von der jüngsten Kohorte hatte hingegen nur reichlich die Hälfte mit 21 Jahren ihre Ausbildung bereits abgeschlossen und von diesen war es nur gut der Hälfte gelungen, einen Arbeitsplatz zu finden, während fast 40 Prozent arbeitslos wurden.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass diese Konstellation, die vermutlich auch regional stark differiert, einen außerordentlich fruchtbaren Nährboden für Unzufriedenheit, Ausländerfeindlichkeit und Rechtsradikalismus darstellt.

Zum anderen werden viele ostdeutsche Beschäftigte, die seit Jahren und bis auf weiteres kaum Platz für Nachwuchskräfte haben, genau in jenem Zeitraum - ab der Mitte der nächsten Dekade – Ersatz für das sukzessive Ausscheiden großer Teile ihrer heutigen Belegschaft benötigen, in dem die extrem schwachen „Nach-Wende“-Jahrgänge die Schule verlassen. Wenn die Beschäftigten nicht sehr schnell reagieren, laufen sie Gefahr, in eine „demographische Falle“ (Lutz) zu geraten, die sehr wohl das Überleben ihrer Betriebe in Frage stellen kann. Dies gilt umso mehr, als ja gegenwärtig nicht nur die Belegschaften, sondern auch große Teile des Führungspersonals ohne Zufuhr von „frischem Blut“ Jahr für Jahr älter werden.

Abschließende Bemerkungen

Weder Politik noch auch die Wissenschaft sind heute ausreichend darauf vorbereitet, auf Problemlagen, wie sie anhand von zwei Beispielen skizziert wurden, adäquat zu reagieren.

8 Die folgenden Angaben entstammen einem noch unveröffentlichten Manuskript von Thomas Ketzmerick und Sylvia Terpe auf der Grundlage des Arbeitsmarktmonitors Sachsen-Anhalt.

Da mit dem Ende der Transformationsforschung spezifisch ostdeutsche Entwicklungen und Strukturen aus dem Blickfeld der Wissenschaft gerückt sind, fehlt es vielfach sogar an einem geeigneten Potential zur Frühwarnung, das die Politik rechtzeitig auf zu erwartende Tendenzen, Spannungen und Verwerfungen und auf hieraus resultierenden Handlungsbedarf aufmerksam machen könnte.

Die politische Debatte wird ihrerseits weitgehend, wenn nicht ausschließlich, von solchen Themen beherrscht, die im Westen auf der Tagesordnung stehen. Auf diese Themen und auf den ihnen entsprechenden öffentlichen Handlungsbedarf ist auch ein Großteil der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen ausgerichtet, mit denen das politisch-administrative System Ostdeutschlands zurecht kommen muss, das überdies unter dem Druck einer immer prekärer werdenden Finanzlage steht. Krisenmanagement ohne systematische Problemanalyse droht deshalb zur Regel zu werden.