

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in ostdeutschen Regionen

Entwicklung in konzentrischen Kreisen

Die ostdeutschen Regionen sind noch immer von niedrigeren Beschäftigungsraten und höheren Arbeitslosenquoten geprägt als westdeutsche Regionen. Aber auch die einzelnen ostdeutschen Regionen entwickeln sich unterschiedlich. Betrachtet man die Lage aus geografischer Perspektive, zeichnet sich ein Muster ab: eine Kreisstruktur mit einem mäßig prosperierenden Zentrum in Berlin. Dresden und Leipzig bilden weitere, regionale Zentren im Süden Ostdeutschlands.

20 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung bleiben die ostdeutschen Regionen immer noch in auffälliger Weise hinter den westdeutschen zurück: Das Niveau der Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war zum Beispiel im Jahre 2006 um 24 Prozent niedriger als im Westen. Noch stärker

fällt auf, dass die Arbeitslosigkeit doppelt so hoch ist wie im Westen. Menschen, die in ostdeutschen Regionen leben, sind folglich in mindestens zweifacher Weise benachteiligt. Zum einen finden sie viel schwerer einen Arbeitsplatz, zum anderen ist ihr Einkommen niedriger.



Wie können derart große Unterschiede innerhalb eines Landes über einen solch langen Zeitraum von 20 Jahren weitgehend bestehen bleiben? Die Standardansätze der ökonomischen Theorie ließen erwarten, dass sie sich ausgleichen müssten, selbst ohne unterstützende wirtschaftspolitische Maßnahmen. Stattdessen beobachtet man eine stabile Diskrepanz. Zum Teil hat man den Eindruck, dass es – wenn überhaupt – nur geringe Angleichungstendenzen gibt. Dies gilt sowohl für die Unterschiede zwischen Ost und West, als auch für jene innerhalb der beiden Landesteile.

Wir wollen uns im Folgenden zunächst mit dem Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschland befassen. Im zweiten Teil werden die internen regionalen Differenzierungen in Ostdeutschland näher beleuchtet.

Das Ostgefälle zum Westen

Bei vielen wichtigen wirtschaftlichen Indikatoren hat Ostdeutschland inzwischen gegenüber dem Westen zwar aufgeholt, es kann jedoch häufig das Niveau der alten Länder nicht voll erreichen. So hat sich der Ab-

stand zwischen Ostdeutschland (ohne Berlin) und Westdeutschland hinsichtlich des verfügbaren Einkommens pro Einwohner von 42,9 Prozent im Jahr 1991 inzwischen auf 18,3 Prozent im Jahr 2008 reduziert. Die Menschen in Ostdeutschland profitieren zudem davon, dass viele öffentliche Leistungen seit der Wiedervereinigung verbessert wurden. So wurden Städte und Dörfer saniert und die Infrastruktur ausgebaut.

Allerdings zeigen zentrale Indikatoren für den Arbeitsmarkt eher eine Tendenz zur Stagnation als einen Aufholprozess. Dies gilt für das sozialversicherungspflichtige Einkommen, das seit 1996 relativ zum Westen stagniert. Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren eine positive Tendenz erkennbar, die jedoch am aktuellen Rand durch die Krise der Weltwirtschaft abbricht. Abbildung 1 auf Seite 14 zeigt die zeitliche Entwicklung der Arbeitslosenquote für die beiden Landesteile. Die Abbildung macht deutlich, dass die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ein strukturelles Problem ist: Sie verharrt auf einem sehr hohen Niveau jenseits konjunktureller Einflüsse.

Ursachen der langsamen Annäherung

Warum setzen sich Tendenzen zur Angleichung der beiden Landesteile nicht stärker durch? Nach den Standardansätzen der ökonomischen Theorie hätte man erwartet, Ostdeutschland würde in vergleichsweise großem Umfang ansiedlungswillige Betriebe anlocken, denn die niedrigeren Löhne in Ostdeutschland bedeuten einen Kostenvorteil für Investoren. Nachteile bei der Infrastrukturausstattung wurden zunehmend durch öffentliche Investitionen ausgeglichen. Als Folge müssten so viele Betriebe nach Ostdeutschland wandern, bis sich Löhne und Beschäftigung dem Niveau in Westdeutschland angleichen. Der Ausgleich der Arbeitslosenquoten müsste sogar noch schneller erfolgen: Arbeitslose aus Ostdeutschland sollten zunehmend im Westen Arbeit finden und auf diese Weise den Bestand an Arbeitskräften in Ostdeutschland verkleinern. Als Folge dieser Mobilität sollte sich die Arbeitslosenquote zwischen den Landesteilen annähern.



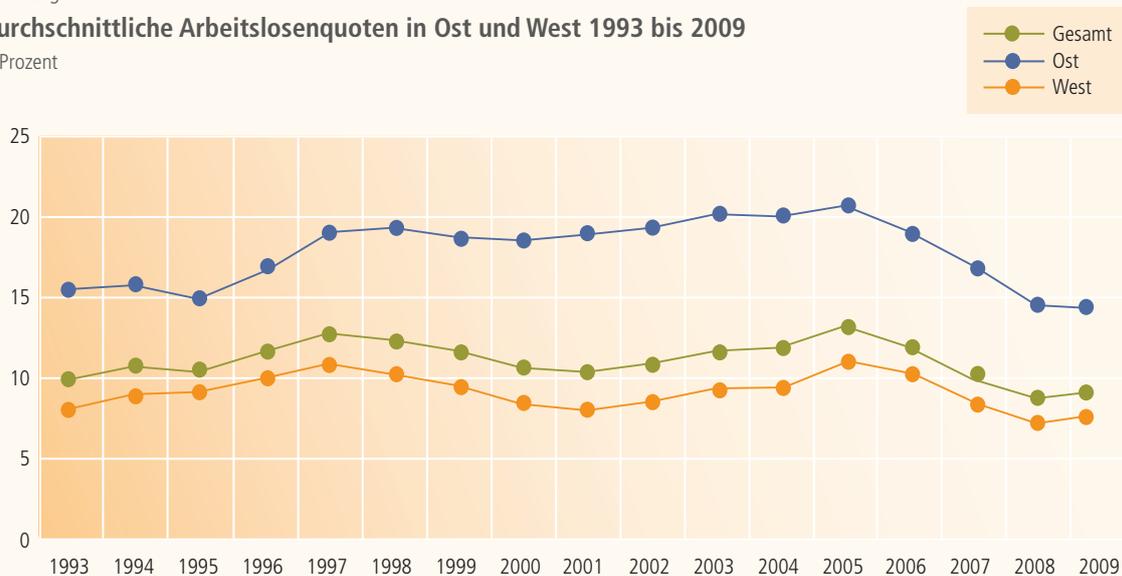
Stattdessen beobachtet man eine merkwürdige Entwicklung: Obwohl so viele Menschen aus Ostdeutschland abwandern, dass einzelne Regionen immer dünner besiedelt sind, fällt die Arbeitslosigkeit kaum! Zwischen den Jahren 1989 und 2002 sind 1,3 Millionen Personen mehr aus Ostdeutschland (ohne Berlin) ausgewandert als eingewandert. Aus regionalökonomischer Sicht gibt es Erklärungen für dieses scheinbare Paradoxon: Abwanderung hat gegensätzliche Effekte. Sie verkleinert den Bestand an Arbeitskräften in Ostdeutschland und senkt dadurch die Arbeitslosenquote unmittelbar. Darüber hinaus gibt es jedoch einen indirekten Effekt, weil Abwanderung auch die kaufkräftige Nachfrage in den ostdeutschen Regionen schwächt. Das Marktpotenzial der ostdeutschen Regionen wird reduziert. Mit zunehmender Abwanderung verkleinert sich für Firmen der Anreiz, in Ostdeutschland zu produzieren. Zumindest dann, wenn sie auch auf den lokalen Markt ausgerichtet sind. Stattdessen ist es für sie vorteilhafter viele Güter im Westen zu produzieren und diese dann über die inzwischen hervorragenden Verkehrsverbindungen nach Osten zu transportieren werden.

Abwanderung hat demnach zwei Wirkungen: eine direkte, die die Arbeitslosigkeit senkt, und eine indirekte, die das Marktpotenzial der Regionen schwächt und so die Arbeitslosigkeit über einen Umweg erhöht. Welcher der beiden Effekte stärker ausfällt, kann ohne weiteres nicht vorhergesagt werden. Im Falle von Ostdeutschland scheinen sich die beiden Wirkungen jedoch nahezu die Waage zu halten. Die Folge ist, dass die Arbeitslosigkeit hoch bleibt. Lösungsansätze für die Arbeitsmarktprobleme Ostdeutschlands, die vor allem eine Abwanderung Arbeitsloser in wirtschaftlich florierendere Regionen Deutschlands vorsehen, erscheinen aufgrund dieser Überlegungen allerdings wenig angemessen, denn sie könnten das regionale Gefälle zwischen den beiden Landesteilen weiter vergrößern. Zudem wandern vor allem gut ausgebildete Personen aus Ostdeutschland ab. So verschärft sich das Problem weiter, da gerade die Hochqualifizierten wichtig für das Wirtschaftswachstum sind.

Abbildung 1

Durchschnittliche Arbeitslosenquoten in Ost und West 1993 bis 2009

in Prozent



Quelle: Arbeitslosenstatistik der BA

©IAB

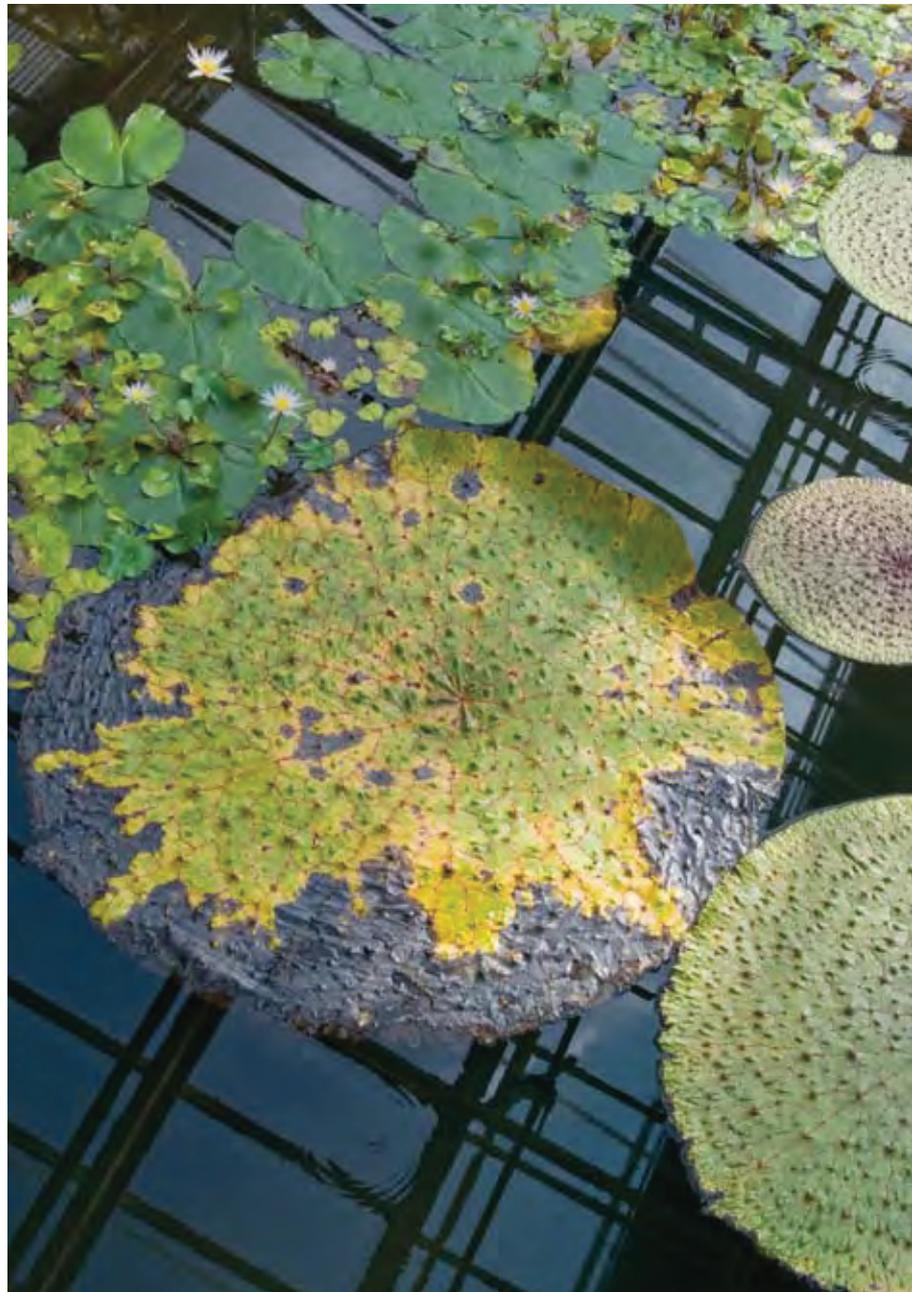
Strukturmuster in Ostdeutschland

Ostdeutschland ist kein homogener Raum, wie ein Blick auf die drei Karten auf den Seiten 16/17 veranschaulicht. Karte 1 zeigt den Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, Karte 2 den aktuellen Stand der Arbeitslosigkeit und Karte 3 die Veränderung der Arbeitslosenquote.

Bei der Beschäftigungsentwicklung werden in Karte 1 enorme Unterschiede deutlich. Obwohl der eigentliche „Vereinigungsschock“ auf die Beschäftigung nicht mehr in den Daten enthalten ist, gibt es eine große Spannweite. Sie reicht von einem Einbruch um 38 Prozent im Spree-Neiße-Kreis, der die Stadt Cottbus einschließt, über einen Abbau von 16 Prozent in Berlin – was dicht am Gesamtwert für Ostdeutschland von rund 18 Prozent liegt – bis hin zu einem Zugewinn von 18 Prozent in Bad Doberan, in der Region um Rostock.

Betrachtet man Karte 1 im Überblick, so deutet sich eine räumliche Struktur konzentrischer Ringe mit Berlin als Zentrum an. Während in Berlin die Beschäftigung zurückgeht, zeigt sich im Umland eine eher positive Entwicklung. Eine Ausnahme bilden jene Regionen, die nach Norden an Ostberlin anschließen. Weiter nach außen folgt ein Ring aus ländlichen Regionen mit überwiegend hohem Beschäftigungsabbau. Daran schließen sich Regionen mit heterogener Lage an. Diese Struktur wird überlagert durch ein West-Ost-Gefälle: Richtung Westdeutschland gibt es viele Regionen mit besserer Entwicklung, während an der Grenze zu Polen ungünstige Lagen dominieren. Die ungünstigen Lagen an der Grenze werden noch deutlicher, wenn man das Beschäftigungswachstum nicht auf 1994, sondern auf 1998 als Basisjahr bezieht. In diesem Fall sind nahezu alle Regionen an der Grenze von einer ungünstigen Entwicklung betroffen. Die städtischen Zentren in Ostdeutschland entwickeln sich heterogen: Während Leipzig und Dresden als „Wachstumspole“ positiv auffallen, stellen Halle und Frankfurt eher Negativbeispiele dar. Überhaupt bilden die größeren Städte im Süden Ostdeutschlands eigene Zentren mit zum Teil abweichender, eigener Dynamik.

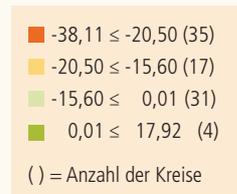
Auch auf Karte 2 deutet sich eine Ringstruktur an. Ebenfalls sichtbar wird, dass hohe Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland besonders in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten auftreten. Im Westen haben die städtischen Zentren häufig höhere Arbeitslosenquoten als ihr Umland, was im Osten nicht durchgängig der Fall ist. Generell unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten zwischen den Kreisen in Ostdeutschland ungefähr gleich stark wie jene im Westen.



Karte 1

**Wachstum der sozialversicherungspflichtigen
Beschäftigung in ostdeutschen Kreisen
1994 bis 2008**

in Prozent



Anmerkung: Kreise Stand 1.8.2008.

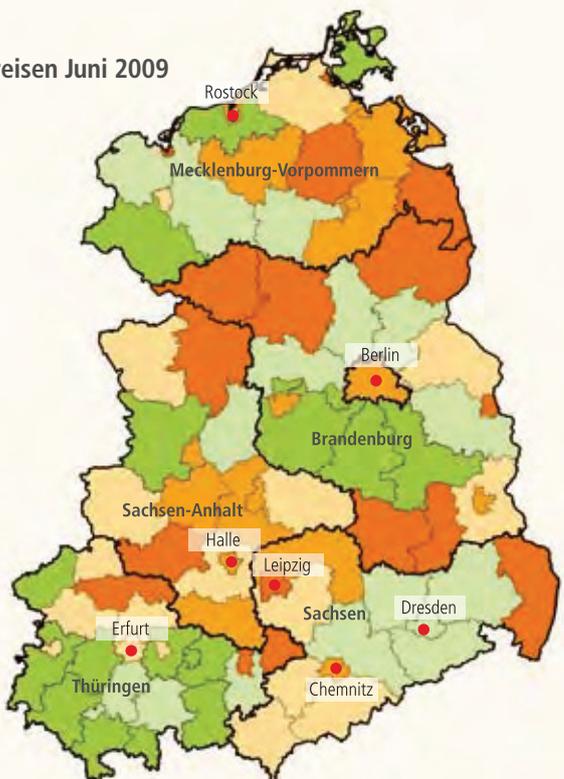
Quelle: Beschäftigungsstatistik

©IAB

Karte 2

Arbeitslosenquoten in ostdeutschen Kreisen Juni 2009

in Prozent



Anmerkung: Kreise Stand 1.8.2008.

Quelle: Arbeitslosenstatistik der BA

©IAB

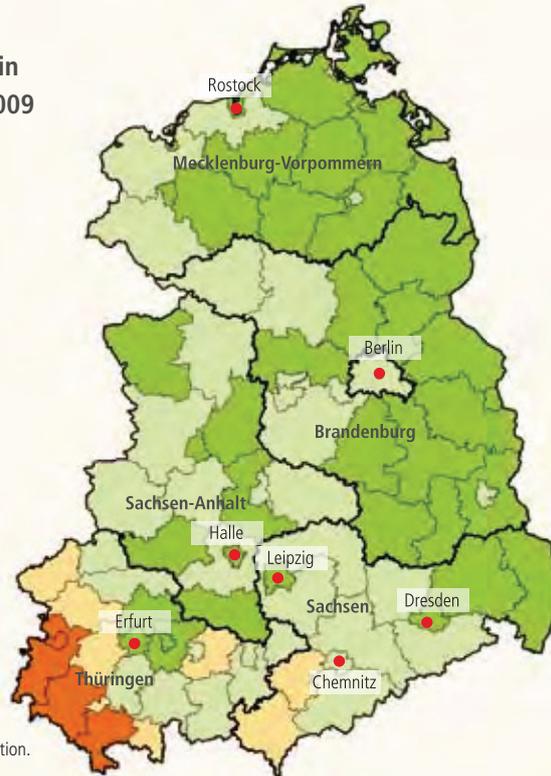
Karte 3

Veränderung der Arbeitslosenquoten in ostdeutschen Kreisen von 2008 auf 2009

in Prozentpunkten

- $-1,62 \leq 0,01$ (40)
- $0,01 \leq 1,00$ (35)
- $1,00 \leq 2,00$ (8)
- $2,00 \leq 3,36$ (4)

() = Anzahl der Kreise



Anmerkung: Kreise Stand 1.8.2008.

Negative Werte zeigen eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit, d. h. eine Verbesserung der Situation.

Quelle: Arbeitslosenstatistik der BA

©IAB

Entwicklung in Krisenzeiten

Die aktuelle schwere Konjunkturkrise beeinträchtigt auch Ostdeutschland, allerdings bisher in geringerem Maße als den Westen (vgl. Abbildung 1 auf Seite 14). Bemerkenswert ist, dass die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland immer noch sinkt, während sie im Westen ansteigt. Sieht man sich die regionale Verteilung der Veränderungen innerhalb Ostdeutschlands an, so zeigt sich ein klares Ost-West-Gefälle (siehe Karte 1 auf Seite 16). Der Grund dafür ist, dass die Krise vor allem die erfolgreichen exportorientierten Regionen im Westen trifft. Die nahe zum Westen gelegenen Regionen Ostdeutschlands sind ebenfalls bis zu einem gewissen Grade betroffen, weil sie stärker mit den Westregionen verflochten sind. Die Handelsbeziehungen innerhalb der deutschen Wirtschaft sind jedoch so stark, dass keine Region von der Krise verschont bleiben wird. Immerhin führt die aktuelle Krise nun doch dazu, dass sich die Arbeitsmarktlagen zwischen Ost und West ein wenig annähern, aber vor allem, weil sich der Westen schlechter entwickelt.

Geht man von der aktuellen konjunkturellen Lage zu einer längerfristigen Betrachtung Ostdeutschlands über, so zeigen sich positive Signale, trotz der bisher generell unbefriedigenden Lage: Die Produktivität wuchs in der jüngeren Vergangenheit deutlich schneller als im Westen. In den Jahren 1999 bis 2008 stieg das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen im Westen um nur acht Prozent, im Osten hingegen um 20 Prozent. Dies ist eine Entwicklung, die vor allem vom Verarbeitenden Gewerbe seit 2008 getragen wird. Sein Anteil an der Bruttowertschöpfung erreicht inzwischen fast 20 Prozent im Osten, gegenüber 25 Prozent im Westen. Allerdings sind die Exportquoten deutlich niedriger als im Westen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass ostdeutsche Betriebe jünger und kleiner sind als westdeutsche. Das vergleichsweise hohe Produktivitätswachstum impliziert jedoch, dass derartige Defizite künftig tendenziell ausgeglichen werden.

Perspektiven

Auffällig ist, dass vom benachbarten Ausland wenig Impulse für die Entwicklung in Ostdeutschland ausgehen. Berlin und andere Städte wie Frankfurt an der Oder erscheinen von ihrer räumlichen Lage her als prädestiniert für den Handel mit Polen und anderen osteuropäischen Ländern. Es wurde jedoch bereits gezeigt, dass sich dieser scheinbare Standortvorteil in der Praxis als Nachteil erweist. Nach der Wiedervereinigung der beiden Landesteile wurden viele Betriebe von Firmen aus dem Westen übernommen, sofern sie nicht ganz verschwanden. Aus diesem Grund sind leitende Bereiche von Unternehmen und auch Entwicklungs- und Forschungsabteilungen heute seltener im Osten zu finden. Solche Funktionen sind aber wichtig, um von der räumlichen Lage profitieren zu können.

Mit der weiteren Integration vor allem von Polen und Tschechien in die Europäische Union könnte der angesprochene potenzielle Standortvorteil Ostdeutschlands jedoch wichtiger werden. Für die Zukunft ist zu hoffen, dass der Osten Deutschlands auf diese Weise zusätzliche Impulse für Wachstum und Beschäftigung aus dem Handel mit Mittel- und Osteuropa erhält.

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2009): Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer.

Die Autorinnen und Autoren



Prof. Dr. Uwe Blien

ist Leiter des Forschungsbereichs „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.

uwe.blien@iab.de



Steffen Kaimer

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Geschäftsbereich „IT- und Informationsmanagement“ am IAB.

steffen.kaimer@iab.de



Klara Kaufmann

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in den Forschungsbereichen „Regionale Arbeitsmärkte“ und „Regionales Forschungsnetz“ am IAB.

klara.kaufmann@iab.de



Van Phan thi Hong

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Regionale Arbeitsmärkte“ am IAB.

van.phan-thi-hong@iab.de



Daniel Werner

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Regionaleinheit IAB Bayern des Forschungsbereichs „Regionales Forschungsnetz“.

daniel.werner2@iab.de

