

## Arbeitsmarktentwicklung an der früheren innerdeutschen Grenze Was folgt daraus für die Regionen an den EU-Ostgrenzen?

*Der vorliegende Beitrag beschreibt ausgewählte Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten beiderseits der früheren innerdeutschen Grenze. Sie können als exemplarisch hinsichtlich der Konsequenzen einer Grenzöffnung für die regionalen Arbeitsmärkte entlang der derzeitigen EU-Ostgrenze angesehen werden. Es wird gezeigt, dass sich die ehemalige ostdeutsche Grenzregion günstiger, ihre Nachbarregion im Westen dagegen eher ungünstiger entwickelt hat, als die Bundesländer, denen die Regionen zugehören. Dies spiegeln sowohl die Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsdaten als auch die Lohn- und Gehaltsdaten in der Industrie wider. In der Folge dieser Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten haben auch die Pendlerbewegungen zwischen den ost- und den westdeutschen Grenzregionen weniger zugenommen als zwischen den Bundesländern. Eine mögliche Ursache für die eher ungünstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt im westdeutschen Grenzraum könnten ungünstige Standortbedingungen sein, die dazu beigetragen haben, dass Unternehmen nach dem Wegfall der Zonenrandförderung den Raum als Investitionsstandort in geringerem Maße angenommen haben. Dies kommt in einem überdurchschnittlichen Rückgang der Investitionstätigkeit im Grenzraum West im Vergleich zu den Grenzländern zum Ausdruck. Übertragen auf die Situation an den Ostgrenzen der EU lässt sich daraus schließen, dass die Regional- und Strukturpolitik versuchen sollte, die Standortbedingungen zu verbessern, die heutigen EU-Grenzregionen als Integrations- und Kooperationsraum auszubauen und den wirtschaftlichen Aufschwung in den Beitrittsländern zu fördern, damit diese in Zukunft noch mehr Produkte in der EU allgemein und in den Grenzregionen insbesondere nachfragen. Dagegen erscheint eine Beschränkung der Freizügigkeit als wenig geeignet, um negative Arbeitsmarkteffekte abzuwenden.*

Der Termin der Osterweiterung der Europäischen Union wird vielfach als ein einschneidendes Datum in der europäischen Geschichte angesehen. Im ökonomischen Sinn ist die EU-Osterweiterung in vieler Hinsicht aber bereits vollzogen. Etwa auf Güter- und Kapitalmärkten bestehen heute nahezu

keine Grenzen mehr zwischen der EU und den Beitrittskandidaten der ersten Erweiterungsrunde. Eine Ausnahme bildet der Arbeitsmarkt mit nach wie vor recht hohen institutionellen Hemmnissen gegen grenzüberschreitende Mobilität. Die Hürden gegen grenzüberschreitende Migrationen von Arbeitskräften sind deshalb so hoch, weil die Auswirkungen der Grenzöffnung auf die regionalen Arbeitsmärkte als besonders heikel angesehen werden. Die geschlossenen Grenzen haben häufig zu einer hohen Arbeitslosigkeit in den Grenzregionen geführt. In den deutschen und österreichischen Grenzregionen zu den ostmitteleuropäischen Nachbarländern besteht derzeit die Sorge, dass mit der Erlangung der Freizügigkeit ein Zustrom von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern einsetzt, der die Arbeitslosigkeit der inländischen Bevölkerung weiter erhöht und ihre Einkommen senkt. Europäische, Bundes- und Landespolitiker haben sich in den letzten Monaten mehrfach für Übergangsregelungen bei der Freizügigkeit ausgesprochen, welche die erwarteten Negativeffekte auf die Arbeitsmärkte in der EU insgesamt und den Grenzregionen insbesondere verringern sollen. Spiegelbildlich dazu bestehen in den westlichen Grenzregionen der Beitrittskandidaten die Erwartungen, dass sich die Einkommen erhöhen und die Arbeitsmarktchancen verbessern werden, wenn die Grenze weiter geöffnet wird.<sup>9</sup>

Die geschilderten Befürchtungen bzw. Hoffnungen beiderseits der Grenze liegen in der Erwartung begründet, dass sich nach dem EU-Beitritt die grenzüberschreitenden Wanderungen der mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie der Güterhandel weiter intensivieren. Die Voraussetzung dafür ist freilich, dass weiterhin Anreize für derartige Wanderungen bestehen, also ein Lohngefälle oder ein Rentabilitätsgefälle der Investitionen. Die ökonomischen Folgen der Wanderungen und des Handels sind Veränderungen der Knappheitsverhältnisse der Produktionsfaktoren und der Faktorpreise. Der vorliegende Beitrag

<sup>9</sup> Vgl. zu Polen die von Susanne Pickel referierten Ergebnisse in BARJAK, F.; HEIMPOLD, G.: Grenzregionen im europäischen Integrationsprozess – Ergebnisse einer Tagung des IWH, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 5/2000, S. 115-122.

untersucht die Auswirkungen einer Grenzöffnung auf den Arbeitsmarkt am Beispiel der früheren innerdeutschen Grenze.

Zu den Regionen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze werden nachfolgend die Arbeitsmarktregionen in Grenzlage gezählt. Die Werte der ostdeutschen Regionen an der ehemaligen Grenze (*Grenzraum Ost*) werden in Relation zu den Werten der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen gesetzt (*Grenzländer Ost*). Die Bundesländer Brandenburg und Sachsen werden dagegen nicht als Vergleichsländer einbezogen, weil sie nur kurze gemeinsame Grenzen mit den alten Bundesländern aufweisen. Im Falle Brandenburgs kommen außerdem die Stadt-Umland-Verflechtungen mit Berlin hinzu. Die Werte der westdeutschen Arbeitsmarktregionen an der ehemaligen Grenze (*Grenzraum West*) werden in Relation zu den Werten der Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Bayern (*Grenzländer West*) gesetzt. Die Bundesländer werden jeweils als Vergleichsmaßstab gewählt, um landes- und nicht grenzregionsspezifische Einflüsse auf den Arbeitsmarkt auszuschließen.

### ***Gegenläufige Beschäftigungsentwicklung westlich und östlich der früheren Grenze***

Wenn in der Folge einer Grenzöffnung Migrationen einsetzen, kann sich die Allokation des Faktors Arbeit verbessern. Das bedeutet nicht, dass sich Arbeitsangebot und -nachfrage auf beiden Seiten der Grenze angleichen werden, sondern lediglich, dass vorhandene Arbeitsmarktungleichgewichte (wie Arbeitslosigkeit) tendenziell abgebaut werden können. Dies geschieht allerdings nicht zwangsläufig, sondern hängt von der Flexibilität der Löhne und der Beziehung zwischen inländischen Arbeitskräften und Zuwanderern (substitutiv oder komplementär) ab. Etwa die vielfach gehegte Befürchtung, dass die Zuwanderung ausländischer Immigranten zu höherer Arbeitslosigkeit bei inländischen Arbeitskräften führt, da die Immigranten niedrigere Löhne akzeptieren, wird durch empirische Analysen im allgemeinen nicht gestützt.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Vgl. WINTER-EBMER, R.; ZWEIMÜLLER, J.: Do immigrants displace young native workers: The Austrian experience, in: *Journal of Population Economics*, Vol. 12 (1999), S. 327-340. – PISCHKE, J.-S.; VELLING, J.: Employment effects of immigration to Germany: An analysis based on

Auf der ostdeutschen Seite der früheren Grenze ist zwischen 1995 und 1999 eine etwas günstigere Entwicklung der Arbeitslosigkeit (+10,6%) als in den drei Grenzländern Ost insgesamt (+15,2%) zu erkennen (vgl. Tabelle 1). Auf der westdeutschen Seite lag der Zuwachs an Arbeitslosen in den ehemaligen Grenzregionen zwischen 1988 und 1999 etwa 10 Prozentpunkte über dem Zuwachs in den vier Grenzländern West. Der Anstieg war vor allem in der ersten Phase nach der Grenzöffnung 1990-1994 (hier abgebildet durch einen Vergleich der Jahre 1988 und 1995) hoch.

Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat im Grenzraum Ost zwischen 1994 und 1999 mit -6,2% etwas weniger abgenommen als in den Grenzländern Ost (-7,4%). Im Grenzraum West ist die Zahl der Beschäftigten zwar zwischen 1988 und 1994 stärker gestiegen (10,1%) als in den Grenzländern West (8,8%), zwischen 1994 und 1999 war der Rückgang im Grenzraum allerdings höher als in den vier Ländern insgesamt. Im Gesamtzeitraum 1988-1999 ist so für den Grenzraum West eine ungünstigere Beschäftigungsentwicklung als für die Grenzländer West zu konstatieren.

Die Daten erlauben nur vorsichtige Schlüsse darauf, ob sich Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten der ehemaligen Grenzregionen im Vergleich zu den Bundesländern im Verlauf der letzten Jahre verschärft oder verringert haben. Im Grenzraum Ost haben sich Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsniveau günstiger als in den Grenzländern Ost entwickelt. Auf der westdeutschen Seite weisen dagegen die Kreise entlang der früheren Grenze eine ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung als die vier Grenzländer West insgesamt auf. Die Grenzöffnung dürfte sich jedoch nicht nur auf die Arbeitsmengen, sondern auch auf die Arbeitslöhne ausgewirkt haben.

### ***Annäherung der Industrielöhne und -gehälter auf beiden Seiten der Grenze***

Da Migrationen das Arbeitsangebot in der Herkunftsregion verringern, können sie dort grundsätzlich zu steigenden Löhnen führen, in der Ziel-

local labour markets, in: *Review of Economics and Statistics*, Vol. 79 (1997), No. 4, S. 594-604. – WINTER-EBMER, R.; ZIMMERMANN, K. F.: East-West Trade and Migration: The Austro-German Case. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 98-03. München 1998.

Tabelle 1:

## Veränderung der Arbeitslosen- und der Beschäftigtenzahl nach Regionen 1988-1999

	Veränderung der Arbeitslosenzahl in %			Veränderung der Beschäftigtenzahl in %		
	1988-1999	1988-1995	1995-1999	1988-1999	1988-1994	1994-1999
Grenzraum Ost <sup>a</sup>	-	-	10,6	-	-	-6,2
Grenzländer Ost <sup>a</sup>	-	-	15,2	-	-	-7,4
Grenzraum West	36,0	29,7	4,8	6,1	10,1	-3,6
Grenzländer West	26,4	14,8	10,1	7,4	8,8	-1,2

<sup>a</sup> Frühere Werte sind aufgrund der Gebietsreformen nicht vergleichbar.

Quelle: Statistische Landesämter; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IWH.

region dagegen zu sinkenden Löhnen. Eine Voraussetzung dafür, dass sich die Migrationen auf die Löhne auswirken, ist natürlich eine gewisse Lohnflexibilität in Abhängigkeit vom Arbeitsangebot. Lohnraten gehören zu denjenigen Daten, die auf regionaler Ebene nur sehr spärlich vorliegen. Nachfolgend wird auf die Bruttolöhne und Bruttogehälter aus der Industriestatistik zurückgegriffen.<sup>11</sup> Die erfassten Betriebe bilden mithin nur einen kleinen, aber wichtigen Ausschnitt der regionalen Wirtschaft.

Die Bruttolohn- und -gehaltssumme pro Beschäftigten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe hat sich in den ostdeutschen Regionen entlang der früheren Grenze seit 1991 weitgehend parallel zur Bruttolohn- und -gehaltssumme pro Beschäftigten in den Grenzländern Ost an das westdeutsche Niveau angenähert (vgl. Tabelle 2).<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Dort werden alle Betriebe von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes mit im Allgemeinen 20 und mehr tätigen Personen und produzierende Betriebe mit im Allgemeinen 20 und mehr tätigen Personen von Unternehmen der übrigen Wirtschaftsbereiche unter anderem nach den gezahlten Bruttolohn- und -gehaltssummen, den Beschäftigten, Arbeitern und geleisteten Arbeiterstunden befragt. Die Zuordnung der Betriebe zum Verarbeitenden Gewerbe erfolgt in der Regel seit 1995 nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1993 (WZ 93), in den Vorjahren dagegen nach der Systematik der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1979, Fassung für die Statistik im Produzierenden Gewerbe (SYPRO). Obwohl sich damit der erfasste Betriebskreis etwas geändert hat, sind in den Daten zwischen 1994 und 1995 keine Brüche zu erkennen.

<sup>12</sup> Der starke Unterschied zwischen Grenzraum und Grenzländern Ost hinsichtlich der Industrielöhne und -gehälter pro Beschäftigten im Jahr 1992 – er findet sich sowohl in Tabelle 2 als auch Abbildung 1 – kann auf der Basis der verfügbaren Daten nicht geklärt werden. Er könnte auf den Zusammenbruch eines oder weniger größerer Unternehmen und Probleme bei der Erfassung oder Umrechnung der Daten (erforderlich durch die Kreisgebietsre-

formierung im Grenzraum West stiegen die industriellen Löhne und Gehälter weniger als in den Grenzländern West insgesamt, sodass sich der Lohnabstand des Grenzraums West zu den Ländern zwischen 1988 und 1999 um 3,4 Prozentpunkte erhöht hat.<sup>13</sup>

Diese Trends werden noch deutlicher sichtbar, wenn man den Indikator weiter differenziert und nur das Bruttogehalt pro Angestellten betrachtet, um dadurch wenigstens teilweise Einflüsse der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten zu berücksichtigen.<sup>14</sup> Beim Gehaltsniveau lässt sich eine, für diesen kurzen Zeitraum relativ ausgeprägte, Auseinanderentwicklung zwischen den westdeutschen Regionen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze und den Grenzländern West feststellen: Im westdeutschen Grenzraum lag das Gehalt pro Angestellten 1988 bei 91,8%, 1991 bei 90,5% und 1999 bei 88,4% des Wertes in den Grenzländern West (vgl. Abbildung 1). Im Osten gibt es keine derart deutliche regionale Differenzierung der Gehälter zwischen der ehemaligen Grenzregion und ihren Bundesländern wie im Westen: Die Gehälter pro Angestellten betragen im Grenzraum Ost 1991 19 500 DM oder 96,4% der Gehälter in den Grenzländern Ost insgesamt; bis 1999 ist der Abstand des Grenzraums Ost zu

men 1993/1994 und die Änderung der Branchenklassifikation) zurückzuführen sein.

<sup>13</sup> Der Zuwachs des Lohnabstands zwischen Grenzraum West und Grenzländern West kann nicht auf einen Anstieg der Beschäftigung im Niedriglohnbereich zurückgeführt werden; die Zahl der Industriebeschäftigten ist im Grenzraum West zwischen 1988 und 1999 um 29,0% gesunken, in den Grenzländern insgesamt um 15,6%.

<sup>14</sup> Parallel zum Gehalt wurde auch der Arbeiterlohn betrachtet. Seine Entwicklung ist vergleichbar mit den Bruttolohn- und -gehaltssummen pro Beschäftigten insgesamt. Deshalb wird er aus Platzgründen hier nicht dargestellt.

Tabelle 2:

Bruttolohn- und -gehaltssumme der Betriebe im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe pro Beschäftigten 1988 und 1991-1999<sup>a</sup>

	Grenzraum Ost	Grenzländer Ost	Grenzraum Ost	Grenzraum West <sup>b</sup>	Grenzländer West	Grenzraum West <sup>b</sup>
	in 1 000 DM	in 1 000 DM	Grenzländer = 100	in 1 000 DM	in 1 000 DM	Grenzländer = 100
1988	-	-	-	42,1	45,1	93,3
1991	16,0	16,6	96,2	47,7	52,0	91,8
1992	24,7	27,2	90,7	50,8	55,3	91,9
1993	30,4	31,7	95,8	52,0	57,3	90,7
1994	35,6	36,7	97,0	53,7	59,1	90,9
1995	39,4	40,6	96,9	55,9	61,7	90,6
1996	41,5	42,7	97,1	57,5	63,9	90,0
1997	41,9	43,1	97,2	58,4	64,7	90,2
1998	42,6	43,7	97,6	59,7	66,0	90,4
1999	43,4	44,7	97,2	60,5	67,3	89,9

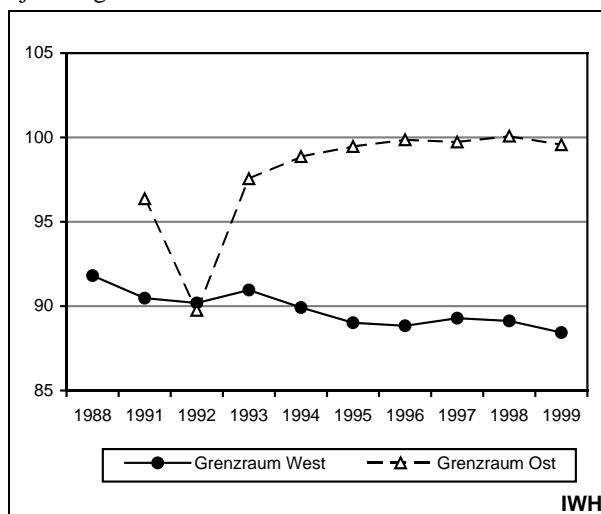
<sup>a</sup> Siehe Fußnote 11 zu den erfassten Betrieben. – <sup>b</sup> Ohne Gifhorn und Wolfsburg, 1998 und 1999 außerdem ohne Helmstedt und Wolfenbüttel.

Quelle: Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

den Grenzländern Ost auf 0,4 Prozentpunkte gesunken.

Bei den Industrielöhnen und -gehältern deutet sich damit in den ehemaligen Grenzregionen eine stärkere Annäherung aneinander als zwischen den Grenzländern an. Insbesondere die Angestellten in der ostdeutschen Industrie haben von der Lage in

Abbildung 1:  
Bruttogehaltssumme im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe pro Angestellten in den Grenzräumen Ost und West 1988 und 1991-1999<sup>a</sup>  
- jeweilige Grenzländer = 100 -



<sup>a</sup> Vgl. Fußnote 11 zu den erfassten Betrieben. Angaben für den Grenzraum West ohne Gifhorn und Wolfsburg, 1998 und 1999 auch ohne Helmstedt und Wolfenbüttel.

Quelle: Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

der Grenzregion profitiert, den Angestellten und Arbeitern in der westdeutschen Industrie dagegen hat sie eher zum Nachteil gereicht.

### *Pendlerbewegungen sind die Folge der Arbeitsmarktentwicklungen*

In den beiden vorangegangenen Abschnitten wurde unterstellt, dass die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten eine Folge von Migrationen (in der Form von Wanderungen und Pendlerbeziehungen) darstellen, da Migrationen das Arbeitsangebot beiderseits der Grenze verändern. Die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten können aber gleichermaßen auch eine Determinante für grenzüberschreitende Migrationen bilden, insofern als Löhne und Beschäftigungschancen zentrale Migrationsmotive sind. Welche Wirkungsrichtung entlang der früheren innerdeutschen Grenze dominiert, kann nachfolgend grob ermittelt werden. In Grenzregionen kann die Arbeitskraft unter Inkaufnahme relativ geringer Migrationskosten – etwa da der Wohnort nicht verlagert werden muss – jenseits der Grenze angeboten werden. Deshalb ist die Bedeutung von Pendlerbewegungen in Grenzregionen im Allgemeinen höher als im nationalen Durchschnitt.<sup>15</sup> Dies lässt sich anhand des Pend-

<sup>15</sup> Im Gegenzug ist die Bedeutung von Wanderungsbewegungen in den Grenzregionen häufig geringer als in Bin-

lersaldos (Differenz aus Ein- und Auspendlern) auch für zwei Teilabschnitte an der früheren innerdeutschen Grenze darstellen.

- *Sachsen-Anhalt – Niedersachsen*: Für den sachsen-anhaltinischen Grenzraum Ost lag der Pendlersaldo 1999 bei -20 700 Beschäftigten; das entspricht 6,4% der Beschäftigten des sachsen-anhaltinischen Grenzraums Ost. Sachsen-Anhalt insgesamt wies mit Niedersachsen einen Pendlersaldo von -3,5% der Beschäftigten Sachsens-Anhalts auf. Gegenüber 1995 hat der Pendlersaldo des sachsen-anhaltinischen Grenzraums mit dem niedersächsischen Grenzraum um 23,2% zugenommen (ältere Daten sind wegen der Kreisgebietsreformen nicht vergleichbar). Die Zunahme des Pendlerabflusses aus ganz Sachsen-Anhalt nach Niedersachsen insgesamt war jedoch mit 27,6% noch größer.<sup>16</sup>
- *Thüringen – Bayern*: Für die ehemalige thüringische Grenzregion zu Bayern war der rechnerische Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt deutlich größer (1999: Pendlersaldo mit dem bayerischen Grenzraum von -10,2% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten); auf der Ebene der Bundesländer lag der Nettopendlerabfluss aus Thüringen nach Bayern dagegen ebenfalls bei etwa dreieinhalb Prozent.<sup>17</sup> Auch hier war die Zunahme des (negativen) Pendlersaldos seit 1995 zwischen den beiden Bundesländern (rund 8%) wiederum größer als zwischen den benachbarten Regionen beiderseits der ehemaligen Grenze (rund 2%).

Die Arbeitsmärkte der Grenzräume sind wie zu erwarten stärker durch Pendlerbewegungen be-

---

nenregionen. Dies ist auch im vorliegenden Fall der früheren innerdeutschen Grenze so: Der Grenzraum Ost hat zwischen 31.12.1990 und 31.12.1999 1,2% der Bevölkerung des Ausgangszeitpunkts durch Abwanderungen verloren, die Grenzländer Ost rund 2%. Im Grenzraum West hat sich die Bevölkerung durch Zuwanderungen im gleichen Zeitraum um etwa 5,3% erhöht, in den Grenzländern um 5,8%. In diesen Wanderungsdaten sind nicht nur innerdeutsche Wanderungen, sondern auch Wanderungsbeziehungen mit dem Ausland enthalten.

<sup>16</sup> Die Ursachen hierfür könnten beispielsweise in niedrigeren Fahrtzeiten infolge des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur liegen oder in höheren „push-Faktoren“ bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit im Binnenland. Im Detail kann dies aber mit den verfügbaren Daten nicht geklärt werden.

<sup>17</sup> Die zusätzliche rechnerische Entlastung des thüringischen Arbeitsmarktes durch Auspendler nach Hessen bleibt hier außen vor.

troffen als die der Grenzländer. Allerdings haben sich die Pendlerbewegungen zwischen den Grenzräumen weniger dynamisch als zwischen den Grenzländern insgesamt entwickelt. Das entspricht auch den oben dargestellten Veränderungen der Beschäftigung und der Löhne, die in den Grenzräumen geringere Anreize zu Pendlerbewegungen als in den Grenzländern gegeben haben, d. h. den niedrigeren Lohn- und Beschäftigungszuwächsen im Grenzraum West und den höheren Lohnzuwächsen und günstigeren Beschäftigungsentwicklungen im Grenzraum Ost (jeweils im Vergleich zu den Grenzländern Ost und West). Die Veränderung der Pendlerbewegungen dürfte also mehr als Folge, denn als Ursache der Arbeitsmarktentwicklungen zu sehen sein. Was hat aber dann die eher ungünstige Entwicklung im Grenzraum West und die eher günstige Entwicklung im Grenzraum Ost verursacht? Zu denken ist hierbei insbesondere an Verlagerungen von Unternehmen und an eine schlechtere (bessere) Position der Regionen westlich (östlich) der Grenze im interregionalen Standortwettbewerb.

### ***Überdurchschnittlicher Rückgang der industriellen Investitionstätigkeit im Grenzraum West***

Weder zu Verlagerungen von Unternehmen noch zur Veränderung der Standortbedingungen einer Region im Vergleich zu anderen Regionen gibt es aus der Statistik detaillierte Informationen. Allerdings sprechen verschiedene Argumente dafür: So hat das Fördergefälle zwischen Ost- und Westdeutschland nachgerade zum Ziel, Anreize für Investitionen in Ostdeutschland zu geben. Zusätzlich ist mit der Zonenrandförderung nach 1990 ein wichtiges Förderinstrument für den Grenzraum West weggefallen.<sup>18</sup> Auch lassen sich in der Presse immer wieder Schilderungen zu einer kleinräumigen West-Ost-Standortkonkurrenz fin-

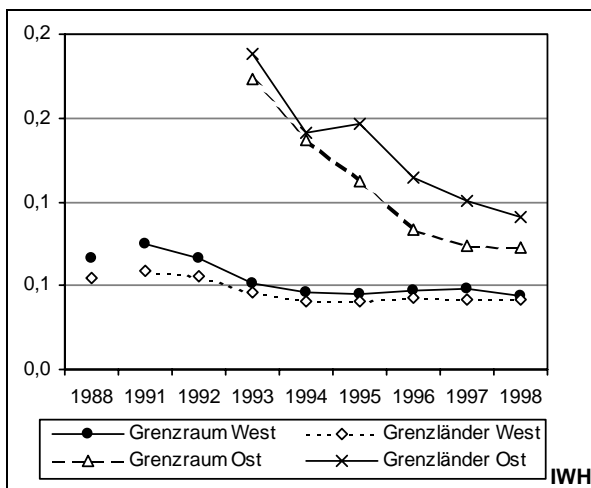
---

<sup>18</sup> Unmittelbar nach der Grenzöffnung äußerten nahezu 75% der Betriebe, die im Rahmen einer Umfrage im ehemaligen Zonenrandgebiet befragt wurden, dass sich die Abschaffung der Zonenrandförderung überwiegend negativ auswirken dürfte (vgl. OFFER, M.: Auswirkungen der deutschen Einigung auf das Zonenrandgebiet – Folgerungen für die Wirtschaftspolitik. Mainz 1991, S. 9). Da große Teile des ehemaligen Zonenrandgebiets auch nach Abschaffung der Zonenrandförderung Fördergebiet im Rahmen der Bund-Länder- und EU-Regionalförderungen blieben, können das genaue Ausmaß und die Auswirkungen des Fördergefälles nur schwer ermittelt werden.

den.<sup>19</sup> Wenigstens zum Teil dürfte auch die durch die Statistik erfasste Investitionstätigkeit diese Standortkonkurrenz abbilden. Anhand der betrieblichen Investitionen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe zeigt sich, dass die industrielle Investitionstätigkeit im Grenzraum West zwischen 1988 und 1998 von 6,7% auf 4,4% des Umsatzes gesunken ist (vgl. Abbildung 2).<sup>20</sup>

In den Grenzländern West ist sie zwar ebenfalls zurückgegangen, aber weniger stark. Daraus lässt sich ableiten, dass seit Ende der 80er Jahre der Grenzraum West stärker an Attraktivität für Industrieinvestitionen verloren hat als die Grenzländer West insgesamt.

Abbildung 2:  
Investitionen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe in Relation zum Umsatz in den Grenzräumen und Grenzländern Ost und West 1988 und 1991-1999<sup>a</sup>  
- in % -



<sup>a</sup> Vgl. Fußnote 11 zu den erfassten Betrieben. Angaben für den Grenzraum West ohne Gifhorn und Wolfsburg, 1995 bis 1998 auch ohne Helmstedt und Wolfenbüttel.

Quelle: Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

<sup>19</sup> Vgl. Aufschwung West. Vom Zonenrand ins Zentrum – wie Bad Hersfeld Profit aus der Wende zog, in: Die ZEIT, Nr. 27 vom 29. Juni 2000, S. 25. – Die Pendlerströme fließen von Ost nach West, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. September 2000.

<sup>20</sup> Die hier verwendete Kennziffer dürfte den Rückgang der Investitionstätigkeit im Grenzraum West sogar noch unterschätzen, da komplette Abwanderungen von Unternehmen sowohl die Investitionen als auch den Umsatz senken. Die Investitionssumme lag im Grenzraum West 1998 um 7,3% unter der von 1988, in den Grenzländern West dagegen um 7,8% darüber. Hier wird aber die eher konservative Darstellung der Investitionsquote vorgezogen, da der Einfluss von Preisveränderungen auf die Investitionsdaten nicht ermittelt werden kann.

### **Beschränkung der Freizügigkeit ist eine wenig geeignete Maßnahme gegen Migrationsdruck**

Die Ausgangssituation im Jahr 1990 an der früheren innerdeutschen Grenze ähnelt der heutigen Situation an der derzeitigen EU-Ostgrenze: Sie wird geprägt von einem Wohlstandsgefälle, das sich in deutlichen Nominallohnunterschieden, Unterschieden der privaten Kapitalausstattung und auch der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur ausdrückt. Neben diesen Parallelen gibt es aber auch eine Vielzahl von Unterschieden zwischen innerdeutscher und EU-Ostgrenze, so dass eine Übertragung der Ergebnisse nur begrenzt sinnvoll ist.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die weitere Grenzöffnung auch in den deutschen Grenzregionen zu Polen und Tschechien zu einer für die Beschäftigten ungünstigeren Lohn- und Arbeitsplatzentwicklung als im übrigen Deutschland führt, während die Bevölkerung der polnischen und tschechischen Grenzregionen kurzfristig eher von der Grenzöffnung profitieren dürfte. Die Ursache dafür dürfte aber weniger die Wanderung von Arbeitskräften sein, sondern mehr die weiterhin relativ ungünstigen Standortbedingungen im deutschen Grenzgebiet und eine weitere Spezialisierung im grenzüberschreitenden Handel (auf arbeitsintensiv produzierte Güter und Dienstleistungen im „Niedriglohngebiet“ und solche, die wenig Arbeitskraft erfordern, im „Hochlohngebiet“).

Reagiert die Politik mit einer Beschränkung der Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern auf das Wohlstandsgefälle, dann fördert sie damit implizit die anderen genannten Anpassungsmechanismen. Während bei Arbeitskraftwanderungen noch die Alternative zwischen sinkenden Löhnen und – bei starren Löhnen – steigender Arbeitslosigkeit im Zielgebiet besteht, zieht eine Verlagerung der Produktion arbeitsintensiver Güter in die Region mit den niedrigeren Löhnen fast zwangsweise eine höhere Arbeitslosigkeit im „Hochlohngebiet“ nach sich. Beschränkungen der Freizügigkeit für Arbeitskräfte können so unter Umständen stärkere Arbeitsplatzverluste nach sich ziehen, als die vollständige Öffnung einer Grenze. Um dies zu vermeiden müsste auch die Freizügigkeit des Kapitals und von Unternehmen beschränkt werden – was wohl niemand ernsthaft anstreben dürfte.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass der Betrachtungszeitraum der vorliegenden Analyse mit etwa 10 Jahren eher kurz war. Über die langfristigen Wachstumseffekte einer Verlagerung von Humankapital, d. h. eines Brain Drain im Osten und eines Brain Gain im Westen, kann an dieser Stelle nichts ausgesagt werden. Gerade sie werden aber in der Literatur betont<sup>21</sup> und haben aus der Sicht der neuen Wachstumstheorie in den letzten Jahren eher an Bedeutung gewonnen.

Eine Beschränkung der Freizügigkeit scheint aus diesen Gründen keine angebrachte Maßnahme für die Grenzregionen zu sein, um auf das Einkommensgefälle und den erwarteten Migrationsdruck beim Beitritt der MOE-Länder zur EU zu reagieren. Stattdessen sollten *erstens* die Stand-

ortbedingungen in den Grenzregionen verbessert werden und *zweitens* die Regionen als Integrations- und Kooperationsräume ausgebaut werden, in denen keine grenzbedingten Entwicklungsbarrieren mehr bestehen. *Drittens* sollte der wirtschaftliche Aufschwung in den Grenzregionen der Beitrittsländer größtmöglichst unterstützt werden, damit diese in dem Maße, wie sie arbeitsintensive Produktion aus der EU allgemein und aus den derzeitigen EU-Grenzregionen insbesondere an sich ziehen, auch als Nachfrager nach anderen, kapital- oder wissensintensiven Gütern auftreten. So könnten Arbeitsplatzverluste durch Arbeitsplatzgewinne an anderer Stelle kompensiert werden.

Franz Barjak

## Beschäftigungsschwelle tendenziell rückläufig

*Die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit baut sich in Phasen einer konjunkturellen Erholung nur langsam ab. Dies kann auf eine signifikante Beschäftigungsschwelle hindeuten, nach der das Wachstum erst eine bestimmte Größenordnung erreicht haben muss, damit es überhaupt zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit kommt. Danach sind Wachstum und Arbeitslosigkeit entkoppelt, sofern der Anstieg der Produktion unterhalb eines kritischen Wertes – der sogenannten Beschäftigungsschwelle – verharrt.*

*Die Relation zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Veränderung der Arbeitslosigkeit ist jedoch nicht konstant. Der Produktivitätsanstieg hat sich im säkularen Trend eher verlangsamt, so dass sich eine höhere Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums ergibt. Die Hypothese einer sinkenden Beschäftigungsschwelle wird in der vorliegenden Untersuchung auf der Basis panelökonometrischer Verfahren für ausgewählte Länder der Europäischen Währungsunion im Zeitraum von 1960 bis 1999 überprüft.*

*Die Analyse weist in der Tat auf eine Abnahme der Beschäftigungsschwelle hin. So lag der Schwellenwert des gesamtwirtschaftlichen Wachstums, ab dem eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit erfolgt, in den 60er Jahren meist noch bei über 5%. In den 90er Jahren ist dagegen ein Wert von etwa 2% zu beobachten. Die Senkung der Schwelle hat sich in den untersuchten Ländern der Währungsunion in einer vergleichbaren Größenordnung vollzogen. Darüber hinaus hat eine Annäherung der Schwellenwerte stattgefunden. Dieses Ergebnis ist als Indiz für eine Annäherung der Strukturen in den beteiligten Länder zu werten.*

*Um die Arbeitslosigkeit nachhaltig abzubauen, sollten strukturelle Maßnahmen zu einer weiteren Senkung der Beschäftigungsschwelle forciert werden. Darüber hinaus kann durch Wachstumspolitik ein dauerhafter Rückgang der Arbeitslosigkeit erreicht werden.*

In der wirtschaftlichen Entwicklung sind Perioden beobachtbar, in denen zwar ein wirtschaftliches Wachstum, aber kein Abbau der Arbeitslosigkeit realisiert wird. So expandierte zum Beispiel die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland im Zeitraum von 1994 bis 1997 mit einer mittleren Jahresrate von 1,6%. Die Arbeitslosigkeit war in dieser Periode allerdings nicht rückläufig, sondern hat sogar noch zugenommen.

---

<sup>21</sup> Vgl. BHAGWATI, J. N.: The Brain-Drain. International Integration of Markets for Professionals and Unemployment, in: Journal of Development Economics, Vol. 1 (1974), S. 19-42. – WALZ, U.: Growth (Rate) Effects of Migration, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 116 (1996), Heft 2, S. 199-221.