

---

# Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR

---

Der Arbeitsmarkt der DDR steht gegenwärtig vor einer großen Belastungsprobe. Das bisherige System der Beschäftigungsgarantie für alle Bürger löst sich auf unter dem Druck einer sich reorganisierenden Wirtschaft, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien handeln will. Die Risiken der Umgestaltung der Wirtschaft liegen vor allem deswegen auf der Seite des Arbeitsmarktes, weil sich in den Betrieben der DDR unter den bisherigen planwirtschaftlichen Bedingungen ein erhebliches Ausmaß an Überbesetzung von Arbeitsplätzen gebildet hat, das als verdeckte Arbeitslosigkeit bezeichnet wird. In einem Kurzgutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft hat sich das Ifo-Institut in Zusammenarbeit mit dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung in Berlin (Ost) mit der Problematik dieser »Atlant« des DDR-Arbeitsmarktes auseinandergesetzt. Der folgende Beitrag faßt die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens zusammen.<sup>1</sup>

## Zwei Definitionen von verdeckter Arbeitslosigkeit

Der Begriff der verdeckten Arbeitslosigkeit geht von der hypothetischen Annahme einer veränderten Arbeitsorganisation mit effizienterer Nutzung des Faktors Arbeit aus. Wie diese Arbeitsorganisation im einzelnen aussieht, kann unterschiedlich festgelegt werden. Sie kann darin bestehen, den bisherigen Leerlauf in der Arbeitsorganisation der Betriebe in der DDR, Doppelbesetzungen von Arbeitsplätzen oder den politischen »Overhead« zu beseitigen, ohne die Arbeitsorganisation selbst wesentlich zu verändern. Sie kann aber auch von westlichen Organisationsstandards ausgehen und damit stark veränderte Produktions- und Arbeitsabläufe unterstellen. Im folgenden wird zwischen zwei Arten von verdeckter Arbeitslosigkeit unterschieden: Zum einen jene Arbeitslosigkeit, die sich unter den bisherigen Produktions- und Absatzbedingungen einer sozialistischen Planwirtschaft in Form von Überbesetzung von Arbeitsplätzen in den Betrieben gebildet hat. Zum anderen die Arbeitslosigkeit, die sich beim Übergang zu einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung in der DDR ergeben könnte. Im Zuge dieser Anpassung werden Teile der Unternehmen ganz aufgelöst oder beschnitten werden. Die verdeckte Arbeitslosigkeit stellt jenes Potential an Arbeitskräften dar, das unter effizienteren Formen des Wirtschaftsprozesses überflüssig wäre. In Übersicht 1 sind die beiden Definitionen dargestellt und hinsichtlich ihres Inhalts erläutert.

Verdeckte Arbeitslosigkeit ist aber nicht allein eine Frage der betrieblichen Arbeitsorganisation, sondern hängt auch vom Ausmaß der Produktionsschwankungen und der Angebotssituation auf dem Arbeitsmarkt ab. Auch westliche Unternehmen »horten« Arbeitskräfte in bestimmten Phasen der saisonalen und konjunkturellen Entwicklung und halten damit die Arbeitsproduktivität nicht ständig auf einem maximalen Niveau. Dies war bei

der Bestimmung der verdeckten Arbeitslosigkeit in der DDR zu beachten.

Die einzelbetriebliche Einschätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit ist nicht mit gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit gleichzusetzen. Der möglichen Freisetzung von Arbeitskräften steht die Schaffung neuer Arbeitsplätze gegenüber. Die Schätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit zeigt daher ein Gefährdungspotential auf, das nicht in vollem Umfang in offene Arbeitslosigkeit umschlagen wird.

Für die Abschätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit standen keine offiziellen Informationen zur Verfügung. Es erschien auch wenig ratsam, das Ausmaß der verdeckten Arbeitslosigkeit mit Hilfe von Modellrechnungen abzuschätzen. Derartige Berechnungen wären wegen der mangelnden Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der statistischen Ausgangsdaten weitgehend spekulativ geblieben. Die Schätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit beruht daher auf eingehenden mündlichen Befragungen. Insgesamt wurden im Mai 1990 38 Interviews in Betrieben, Behörden und wissenschaftlichen Einrichtungen der DDR durchgeführt. Die befragten Kombinate und Betriebe repräsentieren 407 000 Beschäftigte. Dies sind 4,5% der Beschäftigten in der DDR. Bei der Auswahl der Befragten wurde auf eine breite sektorale und regionale Streuung geachtet.

## Die planwirtschaftliche Verfassung des DDR-Arbeitsmarktes

Für die Wirtschaft der DDR stellte die Planung des Arbeitseinsatzes ein wesentliches Instrument der Wirtschaftslenkung dar. Dabei wurde grundsätzlich von der Pflicht aller arbeitsfähigen Bürger ausgegangen, einer geregelten Arbeit nachzugehen. Das Recht der Werktätigen auf freie Wahl des Arbeitsplatzes stand jedoch dem direkten staatlichen Zugriff bei der Lenkung des Arbeitseinsatzes entgegen. Das Angebot an Arbeit wurde daher indirekt über die Beeinflussung der Berufswahl gesteuert. Dazu wurden Bildungs- und Ausbil-

<sup>1</sup> J. Gürtler, W. Ruppert, K. Vogler-Ludwig, Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR. Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Bonn, Juli 1990. (Veröffentlichung in Vorbereitung).

dungspläne erstellt, die sich auf ein ausgedehntes System der Aus- und Weiterbildung stützen konnten.

Die starke Betonung von Aus- und Weiterbildung in den Wirtschaftsplänen führte zu einem hohen Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte in der DDR. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg hatten 1988 nur 13,4 % der Werk­tätigen keine abgeschlossene Berufsausbildung, 64,6% hatten eine Facharbeiterausbildung (einschl. Meister, kaufmännischer und administrativer Berufe) und 22 % hatten eine Hochschul- bzw. Fachhochschulausbildung (Tab. 1). Damit war ein Qualifikationsniveau erreicht, das nicht nur im internationalen Maßstab weit überdurchschnittlich war, sondern zum Teil auch über den Bedarf der Betriebe hinausging. Sie konnten den qualifikationsgerechten Einsatz der Arbeitskräfte nicht immer gewährleisten.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Materialien zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987. Drucksache 11/11, 18. 2. 1987, Bonn 1987, S. 235.

Die wesentlichen Festlegungen des Arbeitskräfteeinsatzes erfolgten über die volkswirtschaftlichen Mehrjahres- und Jahrespläne, die die regionale und sektorale Verteilung der Arbeitskräfte beinhalteten (Arbeitskräfteplan). Diese Pläne waren mit den Wirtschaftsplänen der Kombinate und Betriebe abgestimmt. Den Betrieben war die selbständige Anwerbung von Arbeitskräften gestattet. Durch die zentralen Planungsbehörden konnten ihnen aber Einstellungsbeschränkungen und Auflagen zur Einsparung von Arbeitskräften gemacht werden. Die Planung des Arbeitskräfteeinsatzes war Element der Gesamtplanung und wurde mit den regionalen Behörden abgestimmt.

Die Sicherung der Vollbeschäftigung war unter planwirtschaftlichen Bedingungen nie ein ernsthaftes beschäftigungspolitisches Problem, so daß das verfassungsrechtlich festgelegte Recht auf Arbeit auch eingelöst werden konnte. Die geringen Anreize zur Einsparung

**Übersicht 1**

**Komponenten der verdeckten Arbeitslosigkeit**

<b>A</b>	<b>Verdeckte Arbeitslosigkeit unter bisherigen Produktions- und Absatzbedingungen</b>
(1)	Arbeitskräfte, die unter den bisherigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht überflüssig waren bzw. Arbeitszeiten, die für soziale und politische Aufgaben verwendet wurden <ul style="list-style-type: none"> <li>- Weiterbeschäftigung von Arbeitskräften aufgrund nicht möglicher Kündigung, generelle Beschäftigungspflicht, Weiterbeschäftigung von Rentnern</li> <li>- politische Kader und deren Personal (Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre sowie anderer gesellschaftlicher Organisationen: Gesellschaft für Sport und Technik, Freie Deutsche Jugend, paramilitärische Einrichtungen, Zivilschutz etc.)</li> <li>- politische Aktivitäten der Belegschaft während der Arbeitszeit (Sitzungen der Partei- und Gewerkschaftsgremien, Betriebskampfgruppen etc.)</li> <li>- überhöhter Verwaltungsaufwand, insbesondere durch Betriebsstatistik und Berichtswesen, soweit sie im wesentlichen den Informationsbedarf der übergeordneten Kombinateleitungen, Behörden und des Parteiapparats gedeckt haben</li> <li>- Sozialeinrichtungen, wie Kindergärten, Bibliotheken, Clubhäuser etc.</li> </ul>
(2)	Arbeitskräfte, die unter veränderten organisatorischen Möglichkeiten des Arbeitseinsatzes und des Produktionsablaufs nicht erforderlich gewesen wären, bzw. durch derartige Faktoren verlorene Arbeitszeiten <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stillstandszeiten der Produktion aufgrund fehlender Materiallieferungen und defekter Produktionsanlagen. Hoher Personaleinsatz für Materialbeschaffung, Instandhaltung und Reparatur</li> <li>- überhöhter Personalbestand wegen mangelnder Anreize zur Einsparung von Arbeit</li> <li>- fehlerhafte Zuweisung von Personalstellen im Rahmen der Planvorgaben, Produktionsauflagen für wenig rentable Produktionen</li> <li>- Orientierung des Personalbedarfs an Produktionsspitzen im Saisonverlauf oder im Hinblick auf bedeutende Aufträge (Export)</li> <li>- begrenzte Leistungsbereitschaft der Arbeitskräfte, niedrige Leistungsnormen, Fehlzeiten der Arbeitskräfte</li> </ul>
<b>B</b>	<b>Verdeckte Arbeitslosigkeit unter veränderten Produktions- und Absatzbedingungen</b>
(1)	Arbeitskräfte, die bei Einsatz effizienterer Produktionsanlagen und neuer Technik hätten freigesetzt werden können <ul style="list-style-type: none"> <li>- veralteter Kapitalbestand</li> <li>- inflexible Betriebsorganisation</li> <li>- hoher Anteil der selbst erstellten Anlagen (Rationalisierungsmittelbau)</li> <li>- niedriger Substitutionsgrad von Arbeit durch Kapital</li> </ul>
(2)	Arbeitskräfte, die unter anderen Absatzbedingungen überflüssig gewesen wären <ul style="list-style-type: none"> <li>- unter veränderten Preis- und Kostenstrukturen</li> <li>- bei veränderter Fertigtiefe und zwischenbetrieblicher Arbeitsteilung</li> <li>- bei einer Veränderung des Produktsortiments</li> </ul>
(3)	Arbeitskräfte, die unter anderen staatlichen Regulierungen freigesetzt worden wären <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufhebung der Preis-Subventionen bzw. Preisaufschläge im Rahmen der staatlichen Preisfestsetzung</li> <li>- Aufhebung der Sondergenehmigungen für umweltbelastende Produktionen</li> <li>- Anhebung der Umweltschutzvorschriften nach Standards der Bundesrepublik</li> <li>- Veränderung technischer Normen</li> </ul>

Quelle: Ifo-Institut.

von Arbeit lösten vielmehr einen chronischen Mangel an Arbeitskräften aus, wie er nicht nur für die DDR, sondern auch für andere sozialistische Planwirtschaften charakteristisch war und z. T. immer noch ist. Der Preis für die Sicherung der Vollbeschäftigung war allerdings hoch. Er bestand in einem Produktivitätsniveau, das auf weniger als die Hälfte der Produktivität westlicher Betriebe geschätzt wird und in den daraus resultierenden niedrigen Realeinkommen der Bevölkerung. Zwar versuchte die Regierung der DDR dieser Entwicklung entgegenzuwirken. So wurde – über das Prämiensystem in der Entlohnung hinaus – seit 1984 in der Industrie und im Baugewerbe der Lohnfonds der Betriebe mit einer Lohnsummensteuer in Höhe von 70% belastet. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen blieb jedoch begrenzt und konnte den Produktivitätsrückstand gegenüber westlichen Betrieben nicht verringern.

Nach den Vorschriften des Arbeitsgesetzbuches (AGB) war die fristgemäße Kündigung von Werktätigen durch den Betrieb unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Vor der Kündigung mußte dem Werktätigen ein Änderungsvertrag über die Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder ein Überleitungsvertrag über eine entsprechende Tätigkeit in einem anderen Betrieb angeboten werden. Die Kündigung war erst möglich, wenn der Arbeitnehmer dieses Angebot abgelehnt hat. Eine fristlose Kündigung konnte bei schwerwiegender Verletzung der Arbeitsdisziplin und der staatsbürgerlichen Pflichten ausgesprochen werden. Jede Kündigung durch den

Betrieb bedurfte der vorherigen Zustimmung durch die betriebliche Gewerkschaftsleitung. Bei Verweigerung der Zustimmung entschied die übergeordnete Gewerkschaftsleitung endgültig.<sup>3</sup>

Diese Regelungen waren bis zum Abschluß des Staatsvertrages weiterhin gültig. De facto waren aber die daraus resultierenden Rechtsansprüche der Werktätigen schon vorher nicht mehr einlösbar.

### Verdeckte Arbeitslosigkeit in der Planwirtschaft ...

Die Schätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit unter den bisherigen planwirtschaftlichen Bedingungen in der DDR geht davon aus, daß die Betriebe mit der gegebenen Ausstattung an Sachkapital produzieren und keine grundlegenden Änderung der Absatzmöglichkeiten eintreten. Sie unterstellt aber auch, daß die Betriebe gewisse soziale Aufgaben zu erfüllen haben und die Schutzrechte der Beschäftigten nicht geringer sind als im Westen. Nach der Gliederung in Übersicht 1 sind zwei Komponenten zu unterscheiden: zum einen jene Beschäftigten, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht für die Erfüllung der Produktionsziele nicht erforderlich waren (Punkt A 1); zum anderen aber auch der Personaleinsatz, der durch systembedingte Organisations- und Planungsmängel bedingt war (Punkt A 2).

<sup>3</sup> Vgl. G. Müller, Das »Recht auf Arbeit« und »Pflicht zur Arbeit« gehören in der Verfassung der DDR zusammen, in: Handelsblatt vom 2. 5. 1990, S. 9.

Tab. 1

Qualifikation der Erwerbstätigen in der DDR 1988  
(Anteile an der sektoralen Beschäftigtenzahl in %)

Wirtschaftsbereich	Universität, Fachschule	Meister	Facharbeiter	ohne Berufsausbildung
Land- und Forstwirtschaft	10,7	6,3	73,5	9,4
Industrie				
Energie- und Brennstoffe	16,6	6,9	66,6	9,9
Chemie	22,3	4,4	58,0	15,3
Metallurgie	14,5	6,2	64,4	14,9
Baumaterialien	10,2	5,0	65,3	19,4
Maschinen- und Fahrzeugbau	17,4	5,3	63,8	13,5
Elektrotechnik, Elektronik, Gerätebau	21,1	3,9	60,9	14,1
Leichtindustrie	9,0	4,3	65,6	21,1
Textilindustrie	7,7	4,8	69,1	18,5
Lebensmittel	10,5	5,0	64,8	19,7
Bauwirtschaft	13,6	5,9	71,0	9,5
Handel	9,6	2,6	75,2	12,6
Verkehrswesen, Nachrichtenübermittlung	10,0	4,2	73,1	12,8
Bank- und Versicherungswesen	22,7	0,4	67,8	9,2
Produktionsorientierte Dienste	44,9	1,3	47,7	6,1
Konsumorientierte Dienste	10,2	5,6	68,7	15,5
Bildungswesen	61,4	0,9	23,8	13,9
Gesundheitswesen	66,5	0,6	20,4	12,5
Übrige soziale Dienste	50,5	0,5	29,9	19,0
Staatliche Verwaltung	48,3	1,3	44,3	6,1
Insgesamt	22,0	4,1	60,6	13,4

Quelle: Buttler, Blaschke, Hönekopp, Kaiser, Koller, Aktive Arbeitsmarktpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Qualifizierungsnotwendigkeiten in der DDR – ein Problemaufriß. Interne Beratungsunterlage der Bundesanstalt für Arbeit von 17.4.1990, Nürnberg 1990.

### **... durch die Erfüllung sozialer und politischer Aufgaben ...**

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht waren insbesondere die den Betrieben auferlegten sozialen und politischen Aufgaben nicht erforderlich. Dazu gehört die Weiterbeschäftigung von Arbeitskräften wegen nicht möglicher Kündigung, die politischen Aktivitäten der Belegschaft während der Arbeitszeit (Betriebskampfgruppen, Mitarbeit in Partei- und Gewerkschaftsaktionen usw.) und das Personal der politischen Kader in den Betrieben. Ebenso gehört der von vielen Betrieben als überhöht eingeschätzte Aufwand für die Betriebsstatistik und das Berichtswesen dazu, der den Informationsbedarf der übergeordneten Kombinateleitungen und Behörden abgedeckt hat (»Berichtsunwesen«) und schließlich der personelle Aufwand für die Vielzahl von Sozialeinrichtungen, die von den Betrieben und Kombinat unterhalten werden (Kindergärten, Kliniken, Ferienheime, Bibliotheken, Clubhäuser usw.).

Von den befragten Kombinat und Betrieben wurde der personelle Aufwand für soziale und politische Aufgaben auf 2 bis 15 % der Gesamtbeschäftigung geschätzt (Tab. 2). Die Angaben zeigen, daß insbesondere im industriellen Bereich der Anteil der sozialen und politischen Aufgaben vergleichsweise hoch eingeschätzt wurde. Dafür war der hohe Verwaltungsaufwand und die niedrige Effizienz der administrativen Bereiche maßgebend. Darüber hinaus war die personelle Ausstattung der Sozialeinrichtungen und der Arbeitszeitverlust durch Versammlungen und die Beteiligung der Belegschaft an der Arbeit der gesellschaftlichen Organisationen quantitativ von Bedeutung. Die Zahl der hauptamtlichen Funktionäre der gesellschaftlichen Organisationen war vergleichsweise klein. Parteifunktionäre wurden vielfach von der Partei selbst finanziert.

Bei der Schätzung der überflüssigen Arbeitskräfte sind die Befragten nicht davon ausgegangen, daß alle sozialen und gesellschaftspolitischen Aufgaben abgebaut werden. Zum Teil wiesen sie auch explizit darauf hin, daß nicht alle sozialen Einrichtungen betriebswirtschaftlich überflüssig sind. Es ist aber nicht notwendigerweise davon auszugehen, daß die Befragten die Verhältnisse in der Bundesrepublik bei ihren Schätzungen als Maßstab herangezogen haben. Vielmehr stand ihre eigene Einschätzung von notwendigen und weniger notwendigen sozialen und politischen Aufgaben im Vordergrund.

Im Kündigungsschutzrecht sah die Mehrheit der befragten Betriebe keine unmittelbare Ursache für verdeckte Arbeitslosigkeit, da nicht der Kündigungsschutz, sondern der vorherrschende Mangel an Arbeitskräften Entlassungen zur Ausnahmeerscheinung gemacht hat.

Freizusetzende Arbeitskräfte in Teilbereichen der Betriebe wurden nach Möglichkeit innerhalb der Betriebe oder der Kombinate auf andere Arbeitsplätze umgesetzt. Mittelbar ist der Kündigungsschutz hingegen als wesentliche Ursache für die niedrige Arbeitsproduktivität der DDR-Betriebe anzusehen. Dies zeigt sich auch in den Hinweisen der Befragten, daß die Arbeitsproduktivität in den Monaten vor der Befragung wegen der Gefahr des Arbeitsplatzverlustes zum Teil bereits deutlich angestiegen sei. Im Hinblick auf die Weiterbeschäftigung nicht benötigter Arbeitskräfte war am ehesten die Beschäftigung von Rentnern ein quantitativ bedeutsamer Faktor. Dieser Personenkreis wurde häufig aus sozialen Aspekten weiterbeschäftigt.

### **... und durch Organisations- und Planungsmängel**

Der zweite, quantitativ bedeutsamere Teil der verdeckten Arbeitslosigkeit unter bisher gegebenen Bedingungen ergibt sich aus den Organisations- und Planungsmängeln, denen die Betriebe als Teil der Planwirtschaft ausgesetzt waren. Dazu zählen in erster Linie die Stillstandszeiten der Produktion aufgrund fehlender Materiallieferungen und defekter Produktionsanlagen. Dies führte nicht nur zu erheblichen Ausfallzeiten, sondern erforderte darüber hinaus einen nicht unbeachtlichen Personaleinsatz für Materialbeschaffung, Instandhaltung und Reparatur. Zu den Organisations- und Planungsmängeln zählen auch Fehler bei der Festlegung der Arbeitskräftepläne, durch die keine exakte Abstimmung zwischen Leistungsvolumen und Arbeitskräfteeinsatz erreicht werden konnte. Die geringen Anreize zur optimalen Nutzung des Faktors Arbeit beschränkten nachträgliche Korrekturen von Planungsfehlern. Die Fehlallokation der Arbeitskräfte zeigt sich z. B. in der Orientierung des Personalbedarfs an Produktionsspitzen im Saisonverlauf oder im Hinblick auf bedeutende Aufträge, insbesondere für den Export. In Branchen mit starken Saisonschwankungen, wie der Landwirtschaft, führte dies zu erheblichen Überbesetzungen. Neben den direkten Planungsfehlern führten die relativ niedrigen Leistungsnormen und die begrenzte Leistungsbereitschaft und Motivation der Arbeitskräfte zu einer im Vergleich mit westlichen Betrieben niedrigen Produktivität der Arbeitskräfte.

### **1,4 Mill. Beschäftigte in verdeckter Arbeitslosigkeit**

Die Einschätzung dieser Vielzahl von Faktoren ist schwierig, und die Angaben der Befragten schwanken daher auch in erheblicher Breite. Im Industriebereich be-

wegen sich die Schätzungen der Befragten zwischen 6 und 20%, wobei die jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten eine wichtige Rolle spielen. Im Dienstleistungsbe- reich liegen die Angaben niedriger. Dies dürfte damit zu- sammenhängen, daß diese Bereiche nicht in gleichem Maße in die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung einge- bunden sind wie die Warenproduktion und – bei arbeits- intensiven Tätigkeiten – weniger Produktivitätsspiel- räume bestehen. Generell wurde berücksichtigt, daß auch in westlichen Betrieben Stillstandszeiten der Pro- duktion durch Havarien vorkommen und eine Überbe- setzung von Arbeitsplätzen im Hinblick auf Fehlzeiten der Arbeitskräfte und Produktionsschwankungen erfor- derlich ist.

Nimmt man den personellen Aufwand für soziale und politische Aufgaben und die durch Organisations- und Planungsmängel bedingte Überbesetzung zusammen, ergibt sich für die Gesamtwirtschaft ein Potential an ver- deckter Arbeitslosigkeit unter bisherigen Produktions- und Absatzbedingungen in Höhe von 15% der Gesamt- beschäftigung. Dies sind 1,4 Mill. Beschäftigte (Tab. 2). Etwa 800 000 Beschäftigte entfallen auf das Warenpro- duzierende Gewerbe, 400 000 auf den Dienstleistungs- bereich (einschl. öffentlicher Verwaltung) und etwa 200 000 auf die Landwirtschaft.

Vergleichsuntersuchungen zum Potential verdeckter Arbeitslosigkeit liegen nicht vor. In jüngster Zeit wurden allerdings Informationen veröffentlicht, die mit dieser Frage in Zusammenhang stehen. So kommt die Arbeits- gemeinschaft Markt- und Sozialanalyse mit Hilfe einer Umfrage unter 1979 DDR-Bürgern zu dem Ergebnis,

daß die täglichen Stillstandszeiten der Produktion auf- grund fehlender Materialien und defekter Produktions- anlagen für 53% der Beschäftigten täglich bis zu 3 Stun- den betragen.<sup>4</sup> Die durchschnittliche Stillstandszeit dürfte etwa bei 1,5 bis 2 Stunden pro Tag liegen; das wären 18 bis 25% eines Acht-Stunden-Tages allein auf- grund von Stillstandszeiten. Dieses Ergebnis erscheint sehr hoch und dürfte vermutlich durch die Befragungs- technik bedingt sein.<sup>5</sup> Das Institut für angewandete Wirtschaftsforschung kommt aufgrund interner Unterla- gen zu Ausfallzeiten in Höhe von 13%, die im wesentli- chen durch Probleme bei der Materialzulieferung und durch defekte Produktionsanlagen entstanden sind. Davon sind Stillstandszeiten in westlichen Betrieben ab- zusetzen.

Andere Untersuchungen berichten über vergleichs- weise hohe Fehlzeiten der Beschäftigten. So wird von Schuldt die jährliche Sollarbeitszeit der Beschäftigten für 1988 mit 2 005 Stunden angegeben, die effektive Ar- beitszeit lag aber nur bei 1 789 Stunden.<sup>6</sup> Dies bedeutet einen Ausfall von 11%, der zu drei Viertel durch krank- heitsbedingte Fehlzeiten verursacht ist. Dabei ist zu be- achten, daß auch in der Bundesrepublik der krankheits- bedingte Ausfall an Arbeitszeit bei 5% liegt.

Insgesamt dürfte die hier vorgenommene Schätzung als vorsichtig einzustufen sein. Extremwerte in den Nen-

<sup>4</sup> Arbeitsgemeinschaft Markt- und Sozialanalyse, Der tägliche Leerlauf, in: Handelsblatt vom 22. 5. 1990.

<sup>5</sup> Es ist kaum anzunehmen, daß die Befragten echte durchschnittliche Stillstandszeiten für längere Zeiträume angeben können. Die Hervorhe- bung aktueller Ereignisse dürfte das Ergebnis nach oben verzerren.

<sup>6</sup> K. Schuldt, Arbeitszeit in der DDR, in: WSI-Mitteilungen, Heft 5, 1990.

Tab. 2

**Verdeckte Arbeitslosigkeit unter bisherigen Produktions- und Absatzbedingungen**

Wirtschaftsbereich	Beschäftigte 1989 in 1 000	Wegfall des sozialen und politischen Aufwands in %	Beseitigung von Organisations- und Planungsmängeln in %	Verdeckte Arbeits- losigkeit in %	in 1 000
Land- und Forstwirtschaft	928	2– 8	10–20	20	186
Industrie <sup>a)</sup>	3 867	2–15	6–20	18	689
Energie, Brennstoffe	245	2– 8	10–15	18	44
Chemie	335	3–12	6–12	15	50
Metallurgie	130	5–10	10–20	22	29
Maschinen- und Fahrzeugbau	976	2–10	10–20	20	195
Elektrotechnik, Elektronik, Gerätebau	460	2–15	8–15	20	92
Leichtindustrie, Textil- und Nahrungsmittel	975	2– 8	6–15	15	146
Bauwirtschaft	567	2– 8	15–20	20	113
Handel, Verkehr, Dienst- leistungen	1 835	2–10	5–10	10	184
Soziale Dienste <sup>b)</sup>	1 225	4–10	5–10	12	147
Öffentliche Dienste <sup>c)</sup>	558	4–10	5–10	12	67
Insgesamt	8 980			15	1 385

<sup>a)</sup> Einschließlich produzierendes Handwerk und Lehrlinge. – <sup>b)</sup> Bildung, Wissenschaft, Kunst, Kultur, Gesundheit. – <sup>c)</sup> Einschließlich Staatssicherheit, Par- tei, Streitkräfte.

Quelle: Ifo-Institut.

nungen der Befragten wurden nicht berücksichtigt. Zudem wurde in Rechnung gestellt, daß ein gewisser Teil der erfaßten Überbesetzung auch unter veränderten wirtschaftlichen Bedingungen in der betrieblichen Praxis nicht zu vermeiden ist.

Nach den Angaben der Kombinate und Betriebe gehören zu den zukünftig nicht mehr benötigten Arbeitskräften im Verwaltungsbereich überwiegend die dort beschäftigten Hoch- und Fachschulkader, insbesondere Ökonomen und Wirtschaftskaufleute, die für die Plan koordinierung und Plankontrolle zuständig waren, sowie Gesellschaftswissenschaftler, die ihre Qualifikation an Partei- und Gewerkschaftshochschulen erworben haben. Im Produktionsbereich werden insbesondere die Forschungs- und Entwicklungsabteilungen als zu groß eingeschätzt. Potentiale verdeckter Arbeitslosigkeit werden aber auch bei Facharbeitern, insbesondere beim Instandhaltungs- und Wartungspersonal, bei Transportarbeitern sowie bei un- und angelernten Kräften gesehen.

Die Auswahl der im Ernstfall freizusetzenden Beschäftigten trifft nach den Angaben der Befragten zuerst erwerbstätige Rentner, aber auch ältere Arbeitnehmer, die mit Hilfe der bestehenden Vorruhestandsregelungen finanziell abgesichert werden können. Vielfach wird aber auch auf die hohe Gefährdung der Arbeitsplätze von Frauen hingewiesen. Bei sinkenden Chancen für die Erwerbsbeteiligung wird den Männern vielfach ein höherer Anspruch auf einen Arbeitsplatz eingeräumt. Das »Zurück-an-den-Kochtopf«-Argument stößt in der Gesellschaft allerdings auf erhebliche Kritik.

### **Verdeckte Arbeitslosigkeit unter neuen Produktions- und Absatzbedingungen**

Wesentlich schwieriger als die Einschätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit unter den bisherigen Produktions- und Absatzbedingungen war die Einschätzung der verdeckten Arbeitslosigkeit unter der Annahme neuer Produktions- und Absatzbedingungen. Es erschien wenig erfolgversprechend, die Auswirkungen einzelner Veränderungen (wie der Modernisierung des Kapitalstocks oder der Absatzentwicklung) auf die Beschäftigung unter der Hypothese zu ermitteln, daß die Integration in die westliche Wirtschaft bereits vollzogen sei. Dies hätte zu weitreichenden Spekulationen bei den Befragten Anlaß gegeben und demzufolge auch kaum zu aussagefähigen Antworten geführt. Die verdeckte Arbeitslosigkeit unter neuen Produktions- und Absatzbedingungen wurde daher indirekt über die erwartete Beschäftigungsentwicklung bis zum Jahresende 1991 ge-

schätzt. Dazu lagen in den befragten Kombinate und Betrieben – wie sich gezeigt hat – nicht nur individuelle Einschätzungen der Befragten vor, sondern meist auch Aussagen aus Strategiepapieren, die im Hinblick auf die Wirtschafts- und Währungsunion erstellt worden sind. Dabei ist klar, daß insbesondere die Einschätzung der neuen wirtschaftlichen Bedingungen zum Zeitpunkt der Befragung mit großen Unsicherheiten behaftet war. Es kommt hinzu, daß die Befragten zu diesem Zeitpunkt noch nicht davon ausgehen konnten, daß die Beschäftigung durch eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen (Liquiditätshilfen, Kurzarbeitergeld, Strukturhilfen etc.) gestützt werden würde. Die ermittelten Beschäftigungserwartungen stehen daher unter einer Reihe von Vorbehalten, erscheinen aber dennoch unter den gegebenen Möglichkeiten am ehesten geeignet, Aussagen über das Potential an Überbeschäftigung in den Betrieben der DDR zu gestatten.

Für die weiter definierte verdeckte Arbeitslosigkeit ergibt sich ein etwa doppelt so hoher Schätzwert wie für die verdeckte Arbeitslosigkeit unter bisherigen Produktions- und Absatzbedingungen. Darauf lassen die Beschäftigtenpläne der befragten Kombinate und Betriebe bis Ende 1991 schließen. Das hier ermittelte Freisetzungspotential resultiert im wesentlichen aus der geplanten Modernisierung des Produktionsapparates, der Reorganisation der Unternehmensstruktur und der erwarteten Absatzentwicklung. Zum Teil rechneten die Kombinate und Betriebe zum Zeitpunkt der Befragung mit erheblichen Beschäftigungsrückgängen, insbesondere im Bereich der Elektronik, der Leichtindustrie und anderer Konsumgüterindustrien. Im Maschinenbau bestanden hingegen weit weniger pessimistische Erwartungen.

Das Gegengewicht zu einem Beschäftigungsrückgang im industriellen Bereich sah die Mehrzahl der befragten Behördenvertreter und Wissenschaftler in wachsender Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, im Baugewerbe, im Kommunikationswesen und in der Restrukturierung der öffentlichen Dienstleistungen. Unter den Dienstleistungssektoren wurden insbesondere für das Handwerk, den Tourismus, das Hotel- und Gastgewerbe, das Bank- und Versicherungswesen und für unternehmerorientierte Dienste Expansionschancen gesehen. Im Verkehrswesen und im Bildungswesen wurden hingegen eher Freisetzungen erwartet. Darüber hinaus wurde die Landwirtschaft von allen Befragten als Bereich eingestuft, in dem – aufgrund des bestehenden Produktivitätsrückstands – mit erheblichen Freisetzungen zu rechnen ist.

Je nach Definition ergab die Befragung ein Potential verdeckter Arbeitslosigkeit in Höhe von 15 bis 30% der Be-

schäftigung, das nach den im Mai 1990 vorliegenden Beschäftigungsplänen der Kombinate und Betriebe bis zum Jahresende 1991 abgebaut werden sollte. Dieses Ergebnis macht deutlich, wie stark die Beschäftigung in den DDR-Betrieben gefährdet ist und in welchem Ausmaß Ersatzarbeitsplätze erforderlich sein werden, um die offene Arbeitslosigkeit gering zu halten.

### Folgerungen für die Wirtschaftspolitik

Ein so hohes Ausmaß verdeckter Arbeitslosigkeit in den Betrieben der DDR wird in gewissem Umfang in offene Arbeitslosigkeit umschlagen. Nach den Schätzungen des Ifo-Instituts wird die Arbeitslosigkeit in der DDR zum Jahresende 1990 bei 700 bis 800 000 Personen liegen. Im Jahresdurchschnitt 1991 wird ein Niveau von 1 1/2 Millionen erwartet.<sup>7</sup> Ein friktionsfreier Übergang von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft ist kaum möglich und wurde auch von keinem Beobachter erwartet.<sup>8</sup>

Die Auflösung der verdeckten Arbeitslosigkeit bietet aber den DDR-Betrieben gleichzeitig die Chance einer schnellen Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Sie stellt eine Produktivitätsreserve dar, die ohne große Zeitverzögerung und zu niedrigen betriebswirtschaftlichen Kosten realisiert werden kann. Damit ist die Möglichkeit gegeben, den Produktivitätsrückstand gegenüber westlichen Betrieben vergleichsweise schnell zu verringern. Die Nutzung dieser Chance setzt aber voraus, daß der Staat die sozialen Kosten der offenen Arbeitslosigkeit trägt und die Arbeitskräfte bereit sind, die Last der Anpassung in Form höherer beruflicher und regionaler Mobilität mitzutragen. In einem Arbeitsmarkt, der durch Beständigkeit und Sicherheit gekennzeichnet war und einer Produktionsorganisation, die im Vergleich zu westlichen Betrieben keine hohen Leistungsanforderungen an die Beschäftigten gestellt hat, ist dies nicht von vornherein zu erwarten. Sollen in einer solchen Situation soziale Konflikte und Arbeitskämpfe vermieden werden, kommt es einerseits darauf an, daß sich die Erwartungen in die Entstehung neuer Arbeitsplätze möglichst rasch erfüllen, andererseits aber die Beschäftigungsrisiken des Aufbruchs in die Marktwirtschaft sozial abgefedert werden. Die Ergebnisse dieses Gutachtens zeigen, daß es erheblicher Anstrengungen bedarf, um dies zu erreichen. Dabei sind nicht allein die staatliche Wirtschaftspolitik und die westlichen Unternehmen

gefordert, sondern vor allem die Initiativekraft der Bevölkerung in der DDR.

In der ersten Phase der Anpassung sind die Risiken für die Beschäftigung für viele stärker sichtbar als die Chancen. Die Versuche der Tarifpartner in der DDR, über Kündigungsschutzklauseln die Beschäftigung zu stabilisieren, sind daher in der gegenwärtigen Situation unter sozialpolitischen Aspekten durchaus nachvollziehbar, ökonomisch aber äußerst riskant. Sie beschränken den Spielraum für die Reorganisation der Betriebe ganz erheblich und stellen hohe Anforderungen an das Unternehmensmanagement. Bleibt der hohe Überschuß an Arbeitskräften, der sich unter dem bisherigen Wirtschaftssystem akkumuliert hat, bestehen, engt dies auch für die wettbewerbs- und überlebensfähigen Betriebe die Möglichkeiten ein, den Kapitalstock zu modernisieren, eine eigene Vertriebsstrategie zu realisieren und die Arbeitsproduktivität zu steigern. Sie werden weiterhin gezwungen, verdeckte Arbeitslosigkeit zu finanzieren und bleiben bei der Finanzierung der Investitionen auf Subventionen angewiesen. Diese Lösung ähnelt der bisherigen planwirtschaftlichen Praxis sehr stark. Abgesehen davon, daß derartige Schutzbestimmungen im Konkursfall nicht einlösbar sind, könnten die DDR-Betriebe durch Beschäftigungsgarantien zu einer »Konkursstrategie« gezwungen werden, um sich der privatwirtschaftlichen Finanzierung der Arbeitslosigkeit zu entziehen.

Zwar ist zu bedenken, daß Langzeit-Arbeitslosigkeit individuell häufig mit dem Verlust der Arbeitsfähigkeit verbunden ist und insofern beschäftigungserhaltende Maßnahmen durchaus gerechtfertigt werden können – insbesondere dann, wenn sie mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden sind. Hier ist auch staatliche Unterstützung angebracht. Bedenklich erscheint hingegen der vorbehaltlose Versuch, bestehende Arbeitsplätze zu erhalten. Der notwendige Strukturwandel in der DDR muß sich zum Teil auch über die Vernichtung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen vollziehen können, wenn er die erwarteten Wachstumsgewinne mit sich bringen soll.

Zu den Maßnahmen, die unter dieser Zielsetzung problematisch sind, zählen auch die Liquiditätshilfen, die die Betriebe während der ersten Monate der Wirtschafts- und Währungsunion erhalten, sowie das Kurzarbeitergeld, das auch dann gewährt werden soll, wenn der Betrieb den dauerhaften Erhalt der Arbeitsplätze nicht in Aussicht stellen kann. Diese Mittel gegen einen raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit können den Beschäftigungsabbau in den überbesetzten Betrieben nur auf die kurze Frist aufhalten. Sie bergen aber das Risiko, eine neue Form verdeckter Arbeitslosigkeit in der DDR

<sup>7</sup> W. Leibfritz und Mitarbeiter, Wirtschaftsperspektiven 1990/91: Hochkonjunktur in der Bundesrepublik – Umbruch in der DDR, in: Wirtschaftskonjunktur 7/1990.

<sup>8</sup> W. Gerstenberger, Das zukünftige Produktionspotential der DDR – ein Versuch zur Reduzierung der Unsicherheiten, in: Ifo-Schnelldienst 7/1990.

zu schaffen, deren negative Folgen für die Produktivität und Entwicklungsfähigkeit der Betriebe offenkundig sind. Zwar ist es in der gegenwärtigen Situation notwendig, den Umgestaltungsprozeß sozialverträglich zu gestalten. Dies sollte aber in erster Linie durch das soziale Netz und keinesfalls durch den Erhalt nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze geschehen. Im Rahmen der Strukturberichterstattung des Ifo-Instituts wurde daher die strikte zeitliche Begrenzung – wie beim Kurzarbeitergeld erfolgt – und degressive Gestaltung dieser Maßnahmen gefordert.<sup>9</sup>

Nach den Vorschlägen von Arbeitgebern und Gewerkschaften sollen die beschäftigungsstabilisierenden Maßnahmen mit Qualifizierungsmaßnahmen verknüpft werden. Dies erscheint im Hinblick auf den Qualifikationsbedarf in der DDR sinnvoll. Die intensiven Bemühungen der Tarifpartner, die Weiterbildung über den Ausbau der Ausbildungskapazitäten zu fördern, sind daher zu unterstützen. Die dafür bestehenden Möglichkeiten sollten allerdings nicht überschätzt werden. Unter rein quantitativen Aspekten erscheint es schwer vorstellbar, daß eine Zahl von überschüssigen Arbeitskräften in der hier ermittelten Größenordnung kurzfristig einer erfolgversprechenden Qualifizierung zugeführt werden kann. Zum einen sind die Weiterbildungskapazitäten in der Bundesrepublik weitgehend ausgelastet, zum anderen kann sich in der DDR erst im Laufe der Zeit ein Weiterbildungsangebot bilden, das geeignet erscheint, die Arbeitskräfte in moderner Unternehmenspraxis und Technologie zu unterrichten. Die Qualifizierung ist daher in erster Linie ein Kapazitätsproblem, das erst durch die

»Ausbildung der Ausbilder« gelöst werden kann. Die große Zahl von Arbeitslosen in pädagogischen und sozialen Berufen könnte dafür ein nicht unbedeutendes Potential darstellen.

Auch wenn die Hoffnung besteht, daß mittel- bis langfristig wieder ein hoher Beschäftigungsstand erreicht werden kann, ist nicht zu anzunehmen, daß eine Rückkehr zu der extensiven Nutzung des Produktionsfaktors Arbeit, wie sie unter dem planwirtschaftlichen System praktiziert wurde, möglich sein wird. Auch bei wieder steigender Beschäftigung werden die höheren Leistungsanforderungen engere Grenzen für die Rentabilität des Einsatzes zusätzlicher Arbeitskräfte stellen. Die hohe Erwerbsbeteiligung, wie sie bisher in der DDR erreicht werden konnte, wird sich dann vermutlich nicht halten lassen. Das Beschäftigungsproblem der DDR besteht daher nicht nur in einem generellen Anstieg der Zahl der Arbeitslosen, sondern auch in der Frage, welche Bevölkerungsgruppen ihre Beteiligung am Erwerbsleben im bisherigen Ausmaß werden halten können. Wie die Befragungen im Rahmen des Gutachtens gezeigt haben, wird in erster Linie die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, der Frauen und der Ausländer als gefährdet angesehen. Will die DDR ihren Arbeitsmarkt für diese Gruppen im bisherigen Ausmaß geöffnet halten, sind von der Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik neue Lösungen zu entwickeln. Sollte dies nicht gelingen, sind schattenwirtschaftliche Aktivitäten in erheblichem Umfang wahrscheinlich, da diese Personengruppen vermutlich in großer Zahl in erster Linie aus finanziellen Gründen erwerbstätig sind.

K. Vogler-Ludwig

<sup>9</sup> W. Gerstenberger, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1990. München 1990 (in Vorbereitung).