



Diskussionspapiere Discussion Papers

Discussion Paper No. 5

Auswirkungen der Öffnung der innerdeutschen Grenzen auf den bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt

K. Brenke
V. Meinhardt
F. Stille

J. Volz
H. Vortmann
G. Wagner

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Discussion Paper No. 5

**Auswirkungen der Öffnung der innerdeutschen Grenzen
auf den bundesrepublikanischen Arbeitsmarkt**

K. Brenke
V. Meinhardt
F. Stille

J. Volz
H. Vortmann
G. Wagner

Arbeitspapier für die Diskussion
von DDR-¹⁾ und DIW-Wissenschaftlern

Berlin, März 1990

1) Frau Prof Dr. Wera Thiel
Prof. Dr. Lothar Hummel
Prof. Dr. Ekkehard Sachse

Gliederung

	<u>Seite</u>
I Vorbemerkung	1
II Bestandsaufnahme aus Sicht der Bundesrepublik	1
1. Übersiedler	1
2. Pendler	5
III Soziale Absicherung der Übersiedler	6
1. Rentenversicherung	6
2. Arbeitslosigkeit	7
3. Bedürftigkeit	8
4. Krankheitsfall	9
5. Aus- und Weiterbildung	9
IV Perspektiven	9
1. Annahmen	9
2. Weitere Abwanderungen aus der DDR?	11
2.1 Arbeitsmarkt	12
2.2 Lohndifferenzen	14
2.3 Soziale Sicherung	14
2.4 Lebenshaltungskosten	14
V Regelungsbedarf	15
1. Soziale Sicherung	15
2. Andere Bereiche	18

I Vorbemerkung

Die Öffnung der DDR-Grenze am 9. November 1989 und die Perspektive der deutschen Einheit haben den Rahmen für die politische und wirtschaftliche Entwicklung grundlegend geändert. Die Zahl der Menschen, die aus der DDR in die Bundesrepublik gekommen sind, hat sich schlagartig erhöht. Dazu gehören erstens Personen, die zu Besuch bzw. vorübergehend kommen, zweitens Personen, die ihren Wohnsitz auf Dauer verlegen (Übersiedler), und drittens Personen, die "pendeln", d.h. "hüben" arbeiten oder studieren und "drüben" wohnen. Hinzu kommt der verstärkte Strom von Aussiedlern.

Pendler und Übersiedler verändern das Arbeitsangebot in der Bundesrepublik und in der DDR unmittelbar: Während es in der DDR - zumindest kurzfristig - zu Belastungen des Arbeitsmarktes durch fehlende Arbeitskräfte kommt, führt das vermehrte Arbeitsangebot in der Bundesrepublik zu einer - zumindest temporären - Erhöhung der Arbeitslosenzahlen.

II Bestandsaufnahme aus Sicht der Bundesrepublik

1. Übersiedler

Im Jahr 1989 sind insgesamt 344 000 Übersiedler in die Bundesrepublik gekommen. Darin dürften allerdings auch "Scheinübersiedlungen" enthalten sein. 1988 waren 40 000 Personen übergesiedelt; in den Jahren zuvor noch weniger. Auch die Zahl der Aussiedler hat sich von 203 000 im Jahre 1988 auf 377 000 im Jahr 1989 erhöht. Sie stammen vor allem aus Polen, Rumänien und der Sowjetunion. Auch hier haben die erleichterten Reisebedingungen und die wirtschaftliche Lage die entscheidende Rolle gespielt. In den ersten sechs Wochen des Jahres 1990 belief sich die Zahl der Zuwanderungen auf etwa 130 000 Personen; davon kamen 85 000 aus der DDR.

Der Zustrom von Übersiedlern verlief seit Mitte 1989 diskontinuierlich. Vor Öffnung der Grenze im Oktober letzten Jahres kamen 57 000; im November allein dann jedoch 133 000 Personen. Im Dezember ging die Zahl wieder deutlich - auf 43 000 - zurück; seit

Jahresbeginn stieg sie allerdings wieder kräftig an. Die jüngste Entwicklung nach den Wahlen vom 18. März zeigt nunmehr einen spürbaren Rückgang.

"In den Tagen besonders hoher Zugangszahlen (z.B. am 7., 10. und 11. November 1989 täglich 11 500) standen für die Erstaufnahme der Übersiedler neben den Aufnahmeeinrichtungen in Gießen, Berlin und Schöppingen in rund 140 Unterkünften (hauptsächlich bei Bundeswehr und Bundesgrenzschutz) 46 000 Betten zur Verfügung. An 20 Stellen wurde das Aufnahmeverfahren durchgeführt." "So sind in kurzer Zeit neben Friedland und Nürnberg vier weitere Erstaufnahmeeinrichtungen geschaffen worden, in denen das Registrierverfahren durchgeführt wird." (Bulletin der Bundesregierung v. 11.1.1990, Nr. 4/S. 31).

Anders als bei Aussiedlern aus osteuropäischen Ländern streuen die Zuzüge aus der DDR regional stark. Im besonderen Maße ist hier Berlin (West) betroffen. Im vergangenen Jahr kamen reichlich 50 000 Übersiedler in die Stadt. Das ist mehr als ein Siebtel aller entsprechenden Zuwanderungen in die Bundesrepublik, während der Bevölkerungsanteil von Berlin (West) nur 3 vH an allen Einwohnern der Bundesrepublik ausmacht. Seit Ende vergangenen Jahres sind Zuzugsbarrieren in der Stadt wirksam, so daß sich hier unmittelbar nur Personen mit enger familiärer Bindung zur heimischen Bevölkerung oder mit Arbeitsplatz bzw. Wohnung niederlassen dürfen. Es ist indes zu erwarten, daß auch weiterhin Berlin (West) besonders stark von den Zuwanderungen aus der DDR betroffen sein wird.

Der zunehmende Strom an Aus- und Übersiedlern fiel in eine Zeit günstiger konjunktureller Entwicklung in der Bundesrepublik. Im Jahresdurchschnitt 1989 war erstmals seit langem wieder ein Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit zu verzeichnen; der Bestand lag um etwa 200 000 unter dem von 1988. Maßgeblich dafür dürfte zwar die erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften sein - die Zahl der Erwerbstätigen stieg um 335 000 Personen an. Ins Gewicht fällt aber auch eine demografisch bedingte rückläufige Nachfrage nach Arbeitsplätzen aus der heimischen Bevölkerung sowie Änderungen bei der amtlichen Arbeitslosenstatistik selbst, aufgrund derer ein erheblicher Teil der bislang als arbeitslos gezählten Personen nicht mehr als solche erfaßt werden. Im letzten Quartal 1989 kam die Abnahme der registrierten Arbeitslosigkeit durch die beschleunigt steigenden Zuwanderungen allerdings zum Stillstand.

Verlässliche Angaben über die Beschäftigung von Übersiedlern liegen nur begrenzt vor. Zuerst einmal muß man sich vergegenwärtigen, daß Übersiedler zu einem hohen Anteil arbeiten wollen. Aufgrund der Alterstruktur der Übersiedler, aber auch wegen der hohen Frauenerwerbsbeteiligung von über 80 vH in der DDR geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) von einer Erwerbsquote von 70 vH bei Übersiedlern im Jahre 1989 aus. Im Gegensatz dazu dürfte bei Aussiedlern aus osteuropäischen Ländern die Erwerbsquote nur rd. 50 vH betragen. Auch bei Übersiedlern im Jahre 1988 und früher lagen die Erwerbsquoten wesentlich niedriger. Schätzungsweise waren also von den 344 000 Übersiedlern im Jahr 1989 rund 103 000 keine Erwerbspersonen (Nichterwerbspersonen) und 241 000 Erwerbspersonen. Von diesen haben sich die meisten zunächst als arbeitslos registrieren lassen, weil dies die Voraussetzung für die Auszahlung von Unterstützungszahlungen (in den meisten Fällen Arbeitslosen- bzw. Krankengeld) war.

Nach der Arbeitslosenstatistik waren Ende 1989 127 900 Übersiedler als arbeitslos registriert. Da die Zahl der Anfang 1989 arbeitslosen Übersiedler auf rund 14 000 geschätzt wird, folgt daraus, daß etwa die gleiche Zahl bereits 1989 wieder aus der registrierten Arbeitslosigkeit ausgeschieden ist. Wenige haben an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung teilgenommen (ca. 2 000). Auch Abgänge in die Stille Reserve - das sind Arbeitslose, die Arbeit suchen, aber nicht als arbeitslos registriert sind - dürften nur Ausnahmen sein. Knapp 50 vH der im Laufe des Jahres 1989 registrierten arbeitslosen Übersiedler haben demzufolge eine Beschäftigung gefunden. Die Rechnungen lassen sich auch monatsweise durchführen; so ist bekannt, daß von den bis Ende Oktober schätzungsweise 117 000 Übersiedlern 58 000 registriert arbeitslos waren, von den bis Ende November 300 600 Übersiedelten 119 900.

Dennoch weiß man über die Arbeitsmarktchancen von Übersiedlern sehr wenig, da noch nicht genug Daten über den Verlauf der Arbeitsmarkteingliederung vorliegen. Seit Jahresbeginn gibt überdies auch noch die Arbeitslosenstatistik die absolute Größe der Erwerbslosigkeit dieser Personengruppe unzureichend wider. Seit dem 1. Januar werden die Zuziehenden ohne Beschäftigung zeitweise nicht mehr als Arbeitslose gezählt, obwohl sie eine Leistung der Bundesanstalt für Arbeit bezogen - das Eingliederungsgeld.

Zur Einschätzung der Arbeitsmarktchancen von Übersiedlern ist man daher weitgehend auf Erfahrungen aus der Vermittlungspraxis der Arbeitsämter angewiesen. Danach haben grundsätzlich Arbeitskräfte in gewerblichen Berufen (industrielle und handwerkliche Fertigungsberufe, Bauberufe sowie Tätigkeiten in Lagerhaltung und Transport) nur geringe Schwierigkeiten bei der Eingliederung ins Erwerbsleben. Das dürfte bedingt auch für Personen mit Ausbildung in Gesundheitsdienstberufen und mit technischer Qualifikation gelten. Für Übersiedler, die in sehr eng mit dem speziellen ideologischen System in der DDR verbundenen Berufen tätig waren, aber auch für Übersiedler mit Verwaltungsberufen und kaufmännischen Berufen ist das Arbeitslosigkeitsrisiko hingegen überdurchschnittlich.

Nach neueren Umfrage-Informationen haben rd. 80 vH der Übersiedler im erwerbsfähigen Alter eine Lehre absolviert, rd. 10 -15 vH eine Fachschulausbildung und rd. 7 vH eine Hochschulausbildung. Die Gruppe der 22- 29jährigen ist am stärksten vertreten (rd. 40 vH); es folgt die der 30- bis 39jährigen mit rd. 25 vH. Ältere über 50 Jahre sind nur mit weniger als 10 vH vertreten.

Nach einer Befragung von Infratest (Ende Dezember/Anfang Januar) haben qualifizierte Übersiedler an den sonstigen Arbeitslosen und vielfach auch am Arbeitsamt vorbei relativ schnell - im Schnitt nach zwei bis drei Monaten - eine Stelle gefunden. Auch dies deutet auf ein Problem der Statistik hin: Nur bei Vermittlung durch Arbeitsämter wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erfaßt.

Die zunehmende Wohnungsnot in der Bundesrepublik Deutschland, von der Übersiedler (ebenso wie andere Zuwanderer) weit überproportional betroffen sind, verringert tendenziell ihre Beschäftigungschancen, da die Unterbringung der Übersiedler in Lagern deren räumliche Mobilität erschwert.

Insgesamt dürfte gelten, daß qualifizierte Übersiedler in den oben genannten Berufsfeldern gute Chancen haben, eine Arbeit und damit auch eine Wohnung zu finden. Das Arbeitslosigkeitsrisiko für Übersiedler dürfte um so höher sein, je älter und je geringer qualifiziert sie sind und je später sie in die Bundesrepublik gekommen sind.

1989 haben die arbeitssuchenden Übersiedler die Zahl der Erwerbspersonen in der Bundesrepublik um weniger als 1 vH erhöht. Auch nach Informationen aus der DDR sind rd. 70 vH der 1989 Abgewanderten berufstätig gewesen; dies bedeutet allerdings für die DDR einen Verlust von 2,6 vH aller Berufstätigen (dies stimmt in etwa mit unserem Begriff der Erwerbspersonen überein). Damit stellen die Abwanderungen ein wesentlich größeres Problem für die DDR dar als für die Bundesrepublik die Zuwanderungen.

2. Pendler

Arbeitskräftependler mit regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen sind auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik und von Berlin (West) bislang kaum zu beobachten. Andere Möglichkeiten der Beschäftigungsaufnahme von Pendlern aus der DDR sind eher möglich und werden wohl genutzt. Zahlen, die einen genauen Überblick gestatten würden, fehlen aber auch hier.

Bezüglich der Arbeitsmarktchancen von Pendlern in West-Berlin liegen nur Informationen der Verantwortlichen in der Arbeitsverwaltung (Arbeitsamt) vor. Großbetriebe fragen praktisch keine Pendler beim Arbeitsamt nach. Hingegen gibt es im Bereich der Job-Vermittlung (also der geringfügigen und gelegentlichen Beschäftigung) eine zunehmende Nachfrage nach Pendlern; deren Angebot steigt ebenfalls. Als Branchen sind vor allem das Speditions- und Baugewerbe zu nennen.

Es ist denkbar, daß ein Verdrängungsprozeß insbesondere unterhalb der Ebene offizieller Arbeitsverhältnisse stattfindet. Es gibt Indizien, daß Schwarzarbeit der Flexibilität und Einkommenssicherung von Niedrigeinkommensfamilien dient. Gerade bei Gruppen, die am wenigstens auf ein Zusatzeinkommen aus Schwarzarbeit verzichten können (Putzfrauen, Haushaltshilfen), findet dieser Verdrängungsprozeß statt.

Auch im Bereich von handwerklichen Dienstleistungen dürfte eine besondere Stärke von DDR-Pendlern liegen. Hierdurch werden Verdrängungsprozesse einmal gegenüber heimischen oder polnischen Schwarzarbeitern ausgelöst, aber auch gegenüber "offiziellen" Handwerksleistungen. Für die DDR dürften insgesamt die Pendler auch

einen Entzug von Arbeitskräften darstellen, teilweise von solchen, die im Gebiet der DDR dringend benötigt werden.

Eine weitere Besonderheit sind Schüler und Studenten sowie Teilnehmer an beruflicher Aus- und Weiterbildung; ihr Pendeln stellt sicherlich ein Problem für die Höhe der zu zahlenden Unterstützungen durch die Bundesrepublik und auch eine Verschlechterung der Überfüllung mancher Bildungseinrichtungen in der Bundesrepublik dar. Für die DDR entsteht daraus aber solange kein Problem, wie solche Pendler dann nicht doch auf Dauer abwandern.

III Soziale Absicherung der Übersiedler

Einwohner der DDR haben nach bundesrepublikanischer Rechtsauffassung den Rechtsstatus eines Deutschen (Artikel 116 Abs. 1 Grundgesetz). Sie bedürfen allerdings für den ständigen Aufenthalt im Bundesgebiet einer Genehmigung (vgl. §1 Aufn. G). Diese wird in der Regel erteilt. Gleichwohl ist damit die Freizügigkeit- vor allem bezüglich der Wohnortwahl - nach Artikel 11 Abs.2 Grundgesetz eingeschränkt. Übersiedler, die über keine Wohnung oder Arbeit verfügen, können bestimmten Regionen zugewiesen werden. Einer besonderen Arbeitserlaubnis bedürfen sie nicht; die geltenden Gesetze sind auf sie zuwenden. Übersiedler können überdies besondere Regelungen, die in der Nachkriegszeit für Flüchtlinge geschaffen wurden, in Anspruch nehmen.

1. Rentenversicherung

Um Übersiedler in den neuen Lebensraum zu integrieren, wurden Regelungen getroffen, die sie bisherigen Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland materiell gleichstellen. Eine dieser Regelungen, die bei ungleichen Ausgangsbedingungen zu einem gleichen Absicherungsniveau führen soll, ist im Bereich der Rentenversicherung das "Fremdrentengesetz" (FRG) vom 7.8.1953.

Die Renten (Alters- und Invalidenrenten) sind in der Bundesrepublik Deutschland so bemessen, daß sie eine Weiterführung des Lebens auf dem Niveau ermöglichen sollen, das während der Erwerbszeit erreicht wurde. Die individuelle Rentenhöhe richtet sich nach der während des Arbeitslebens erarbeiteten relativen Einkommensposition. Die Einkommenshierarchie wird auf die Rentenzeit übertragen. Dabei werden allerdings abweichende Berechnungsmodalitäten für Übersiedler angewendet. Für sie wird ein fiktives Arbeitsentgelt herangezogen, d.h. der fiktive Verdienst, der die Tätigkeit im alten Wohngebiet mit bundesrepublikanischer Entlohnung bewertet. Dieser Gedanke ist auch Kern des Fremdrentengesetzes.

Das für die Berechnung der Rente der Übersiedler heranzuziehende hypothetische Einkommen ist im Fremdrentengesetz nach Leistungsgruppen für Arbeiter und Angestellte und Männer und Frauen differenziert. Für jede Leistungsgruppe ist je Jahr ein Durchschnittswert festgesetzt.

Dieser Durchschnittswert und die geringe Anzahl der Leistungsgruppen (Arbeiter: bis zu 3 Leistungsgruppen, bei Angestellten 5) können dazu führen, daß beim Vergleich einer Übersiedlerrente mit der Rente eines Arbeitnehmers aus dem Gebiet der Bundesrepublik (bei gleicher Anzahl der Versicherungsjahre) für die Übersiedlerrente ein größerer Betrag ausgewiesen wird. Die Angabe von Durchschnittswerten vernachlässigt naturgemäß jede Streuung der Verdienste, die durch regionale oder qualifikatorische Differenzierungen der Entlohnung bedingt ist. Hinzu kommt, daß i.d.R. Frauen in der DDR eine längere Berufsdauer aufzuweisen haben, wodurch bei gleicher Qualifikation höhere Renten resultieren.

2. Arbeitslosigkeit

Auch für den Fall der Arbeitslosigkeit ist eine materielle Absicherung nach dem Eingliederungsprinzip vorgesehen, d.h. bei der Berechnung der Transfers findet eine Orientierung an dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Absicherungsniveau statt. Wie bei den Renten wurde für Aus-/Übersiedler das Arbeitslosengeld, falls sie vor dem 1.1.1990 zugewandert sind, individuell und fiktiv berechnet. Allerdings wurde diese Absicherung im Fall der Arbeitslosigkeit für Über- und Aussiedler, die nach dem

31.12.1989 in den Bereich des Grundgesetzes zugezogen sind, eine Pauschalierung eingeführt. Diese Personen erhalten jetzt ein "Eingliederungsgeld", das auf der Basis eines "standardisierten" Bruttoarbeitsentgelts von DM 2 205,- pro Monat berechnet wurde. Darauf wird ein dem für Arbeitslosengeld analoges Berechnungsverfahren angewendet (63 vH bzw. 68 vH des Nettoentgelts) Die Leistungshöhe für Alleinstehende ohne Kind oder Verheiratete, deren Ehepartner ein etwa gleich hohes Arbeitsentgelt erzielt, beträgt zur Zeit 928 DM pro Monat; verheiratete Arbeitnehmer, deren Ehepartner nicht oder nur geringfügig erwerbstätig war, erhalten 1 141 DM pro Monat, wobei dieser Betrag einen Zuschlag für den Ehepartner in Höhe von 130 DM enthält.

Dieses Eingliederungsgeld wird für zwölf Monate gezahlt. Im Anschluß daran hat der Über-/Aussiedler, falls er noch keine Erwerbstätigkeit ausübt und bedürftig ist, Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Diese wird dann wiederum individuell auf der Basis eines fiktiven Verdienstes berechnet. Die Einführung des Eingliederungsgeldes bedeutet für einen Arbeitnehmer, der in der Bundesrepublik etwa das durchschnittliche Einkommen verdient hätte, eine Kürzung der Unterstützungszahlung um ein Drittel. Für Arbeitnehmer mit höheren Verdiensten vergrößert sich die Kürzung, für Arbeitnehmer mit geringeren als dem Durchschnittsverdienst wird die Kürzung unbedeutender. In Fällen mit geringen Verdiensten führt die Pauschalierung sogar zu einer Besserstellung.

3. Bedürftigkeit

Übersiedler, die keinen Anspruch auf das Eingliederungsgeld oder auf eine Rentenzahlung haben, weil sie die Voraussetzungen für den Bezug nicht erfüllen (z.B. keine Beschäftigung von mindestens einem halben Jahr innerhalb des letzten Jahres vor der Übersiedlung oder zu niedriges Alter) haben Anspruch auf Sozialhilfe. Der Durchschnittssatz der laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt beträgt zur Zeit 425,- DM pro Monat für Alleinstehende und Haushaltsvorstände und 765,- DM/Monat für Ehepaare. Eine vierköpfige Familie (2 Kinder unter 7 Jahren) wird mit 1 147,- DM pro Monat unterstützt. Je nach Alter der Kinder kann sich dieser Betrag auf 1 529,- DM pro Monat (beide Kinder zwischen 16 und 21 Jahre alt) erhöhen. Darüber hinaus werden die Kosten für die Unterkunft (Miete) von den Sozialhilfeträgern übernommen.

Sozialhilfeempfänger sind verpflichtet, zumutbare Arbeit aufzunehmen, um eine Lebensführung ohne Sozialhilfeleistung zu führen. Unterstützungszahlungen der Sozialhilfe werden zeitlich unbegrenzt gezahlt.

4. Krankheitsfall

Übersiedler sind durch ihre Mitgliedschaft in der Krankenversicherung für den Fall der Krankheit versichert. Bei Ausübung einer Beschäftigung wird diese Mitgliedschaft durch die Beitragsentrichtung begründet, in allen Fällen der Unterstützungszahlung übernimmt der Träger der Transferzahlung die Entrichtung der Beiträge. Die Krankenversicherung übernimmt die Kosten der Krankenbehandlung und zahlt Krankengeld, falls eine Arbeitsunfähigkeit aufgrund der Krankheit vorliegt und keine Lohnfortzahlung besteht bzw. diese ausgelaufen ist.

5. Aus- und Weiterbildung

Übersiedler haben ebenso wie westdeutsche Arbeitnehmer Anspruch auf Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden. Ebenso haben studierende Übersiedler Anspruch auf Unterstützungszahlungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Nach Ablauf dieser Maßnahmen, die bei FuU auch Unterhaltszahlungen bedeuten, besteht weiterhin der Anspruch auf Eingliederungsgeld.

IV **Perspektiven**

1. Annahmen

Es muß davon ausgegangen werden, daß es in absehbarer Zeit zu einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten kommen wird. Die wirtschaftlichen Folgen sind heute in ihrer ganzen Tragweite nicht abzuschätzen; fraglich ist, in welcher Zeit und mithin in welcher Intensität der Vereinigungsprozeß ökonomisch wirksam werden wird.

Die Voraussetzungen, unter denen sich der Prozeß der Vereinigung von DDR und Bundesrepublik Deutschland vollzieht, sind vielleicht in groben Umrissen, aber keinesfalls im Detail abzusehen. Die groben Umrisse werden im Moment auf politischer Ebene ausgehandelt; sie werden als Vereinbarungen zu einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion bezeichnet. Wie auch immer diese Schritte aussehen werden, so deutet alles darauf hin, daß dieser Prozeß schon bald zu einer Vereinigung beider deutscher Staaten führen wird.

Die Wirtschaftsreform in der DDR stellt sich im wesentlichen als eine Anpassung an die Form des Wirtschaftens der Bundesrepublik dar. Dies dürfte auch und gerade nach der Volkskammerwahl im März der Fall sein. Es zeichnet sich eine Währungsunion ab, nach der die D-Mark alleiniges Zahlungsmittel sein wird. Dadurch würde zwar die Wirtschaftsreform der DDR enorm beschleunigt, Handlungsmöglichkeiten ihrer Wirtschaftspolitik aber eingeschränkt werden.

Die Beurteilung der Wanderungs- und Arbeitskräftebewegungen hängt davon ab, in welchem Maß die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion die Gründe für die Wanderungen schrittweise beseitigt. Dabei ist zu beachten, daß auch in einem vereinten Deutschland weiterhin Wanderungen stattfinden werden. Der Aspekt, der gegenwärtig im Vordergrund der Diskussion stehen muß, sind die gegenwärtig und absehbar übermäßigen Ost-West-Wanderungen. Dabei handelt es sich nur bei Aussiedlern um permanente Zuwanderungen, während den Übersiedlungen in Ost-West-Richtung durchaus auch nach einiger Zeit - und in Ausnahmefällen heute schon - West-Ost-Wanderungen gegenüberstehen können. Der Arbeitsmarkt der Bundesrepublik wird aber durch beide Zuwanderungsbewegungen, die ja gleichzeitig stattfinden, tangiert.

Wenn die erdrückende Kontrolle des SED-Staates bis hin in Betriebe und Privatsphäre durch demokratische Zustände ersetzt ist, werden Übersiedlungen vor allem aus wirtschaftlichen Gründen erfolgen. Dazu gehören Wohnungs-, Arbeitsplatz-, Umwelt-, Einkommens- und Versorgungsbedingungen (die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen aber auch Infrastruktur wie z.B. Gesundheitswesen). Ziel aller Maßnahmen muß es sein, die realen Voraussetzungen einer Angleichung der Lebensverhältnisse in West und Ost, insbesondere in der DDR, zu schaffen.

Auf wirtschaftlichem Gebiet geht es dabei vor allem um die rasche, aber sozial abgefederte Einführung der sozialen Marktwirtschaft in der DDR. An dieser Stelle müssen nicht die Einzelheiten der notwendigen Voraussetzungen in der DDR diskutiert werden; zu erwähnen sind insbesondere die Institutionen und Systeme der sozialen Sicherung, aber auch die rechtlichen Voraussetzungen für Steuern, Tarifparteien, Lohnfindung etc. (vgl. dazu die DIW-Kurzexpertise "DDR-Wirtschaft im Umbruch").

Es ist zu erwarten, daß die erwähnten Vereinbarungen über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion hier rasche Fortschritte zeitigen werden. Der davon ausgehende Druck zur Angleichung der Lebensverhältnisse wird groß sein. Entsprechend groß sind die zu bewältigenden kurzfristigen Probleme. Ziel des vorliegenden Papiers muß daher sein, unter Abschätzung der anstehenden Probleme Lösungen aufzuzeigen, die den Angleichungsprozeß erleichtern und gleichzeitig in längerfristigen Konzepten tragfähig sind.

2. Weitere Abwanderungen aus der DDR?

Umfragen des DDR-Instituts für Soziologie und Sozialpolitik haben im Dezember ergeben, daß 7 vH der DDR-Bürger fest entschlossen sind bzw. sich überlegen auszuwandern, 16 vH wahrscheinlich nicht auswandern wollen, wogegen 77 vH in der DDR bleiben wollen. Neuere aktuelle Umfragen des DDR-Instituts für Jugendforschung signalisieren allerdings eine erhöhte Bereitschaft zum Verlassen der DDR, wenngleich sich die Situation nach den Wahlen wohl verändert hat.

Die Übersiedlungsmotive sind nur unzureichend erforscht. Nach ersten Untersuchungen werden neben politischen Gründen vor allem auch der Lebensstandard genannt. Im Gegensatz zu Angaben der letzten beiden Monate im Jahr 1989 haben sich bis Mitte Februar die Übersiedlungsmotive verschoben. Die persönliche Unfreiheit spielte eine geringere, das Motiv schlechter Arbeitsbedingungen in der DDR eine deutlich höhere Rolle. Zu den Arbeitsplatzbedingungen gehören vor allem die Schwere der Arbeit, die gesundheitliche Belastung, aber auch die schlechte Ausstattung des Arbeitsplatzes und seine Umweltbelastung sowie ungünstige Arbeitszeiten (Schichtarbeit). Das Motiv des Lebensstandards hat eher noch an Bedeutung gewonnen. Hinzu dürften zunehmend

Unsicherheiten über die zukünftigen Arbeitsbedingungen und Ängste über einen möglichen Arbeitsplatzverlust kommen.

Wanderungen dürften weiterhin vor allem davon abhängen, wie die Unterschiede zur Bundesrepublik wahrgenommen werden. Dies betrifft vor allem

- das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in der DDR und die Arbeitsmarktchancen in der Bundesrepublik;
- die Möglichkeiten, eine Wohnung in der Bundesrepublik zu finden;
- das Ausmaß der Lohndifferenzen;
- die Unterschiede in der sozialen Sicherung;
- die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten.

Um auch nur diesen Teil der Wanderungsmotive abzuklären, wäre eine differenzierte ökonomische Prognose erforderlich, die gegenwärtig seriös kaum zu leisten ist. Für die DDR ist entscheidend, wie schnell die Modernisierung von Infrastruktur einschließlich Wohnen und Umwelt sowie die unternehmerischen Investitionen greifen. Und vielleicht am wichtigsten: Der reale Aufholprozeß der DDR hängt wesentlich davon ab, ob sich weitere Abwanderungen erheblicher Größenordnungen vollziehen.

2.1 Arbeitsmarkt

Die Währungsunion bedeutet für die DDR, daß u.U. eine ganze Reihe von Betrieben unrentabel wird. Das Ausmaß der privaten Kapitalimporte aus der Bundesrepublik und dem Ausland ist nur schwer abzuschätzen, da für die Rentabilität von Produktionen in der DDR bisher kaum Erfahrungen vorliegen. Die Bereitschaft für unternehmerisches Engagement und Investitionen in der DDR ist aber in großem Maße vorhanden. Die Markterweiterung und Chancen im Ostgeschäft dürften ebenso wie die Sicherheit der D-Mark positiv zu Buche schlagen. Bei der marktwirtschaftlichen Umstellung der Wirtschaft dürfte zwar anfangs eine vorübergehend hohe Arbeitslosigkeit entstehen; dies wird durch das Problem des Abbaus aufgeblähter Verwaltungsapparate verschärft werden, da die Qualifikationen der freigesetzten Arbeitskräfte in anderen Tätigkeiten nur schwer verwertbar sein dürften. Die Arbeitslosigkeit könnte aber alsbald, wenn die

reale Dynamik der marktwirtschaftlichen Reform schnell in Gang kommt, durch Neugründungen bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie durch Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen überkompensiert werden. Wenn z.B. ähnliche Anteile für die Krankenversicherung in der DDR wie in der Bundesrepublik gelten würden, so bedeutete dies ein enormes Entwicklungspotential für Beschäftigungspositionen im Gesundheitswesen der DDR. Aber auch unabhängig von diesem Angleichungsprozeß besteht hier ein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Die Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik hängt - neben dem Ausmaß der Übersiedlungen - vor allem auch von der weiteren weltwirtschaftlichen Entwicklung ab. Durch die Marktöffnung der DDR ist mit einem erheblichen Impuls zu rechnen. Die gegenwärtig hohe Kapazitätsauslastung dürfte daher weiter anhalten, so daß von dieser Seite her günstige Arbeitsmarktchancen bestehen. Trotz der insgesamt günstigen Voraussetzungen hat sich bisher schon die Zahl der Arbeitslosen wenig verringert. Die Arbeitsmarktprobleme dürften sich durch Über- und Aussiedler verschärfen. Auch bei einem Wachstumsschub, der durch einen gesamtdeutschen Wirtschaftsraum ausgelöst werden wird, dürfte es insgesamt zu einer stärkeren Ungleichverteilung der Lebens- und Arbeitschancen in der Bundesrepublik kommen als vor Öffnung der Grenze.

In der DDR werden sich - bei zunehmender Einkommensdifferenzierung - die Lebensbedingungen insgesamt auf breiter Front verbessern und sich den Bedingungen in der Bundesrepublik schrittweise annähern. Unter der Perspektive einer Vereinigung beider deutscher Staaten ergeben die Zuwanderungen hier und die Abwanderungen aus der DDR ein demographisches Nullsummenspiel; in regionaler wie ökonomischer Hinsicht kann es aber zu erheblichen Verzerrungen kommen, die eine wirtschaftliche Besserung durch ein unzureichendes Arbeitskräftepotential "drüben" bzw. zu hohes Arbeitsangebot "hüben" erschweren.

In der DDR sind nach ersten Informationen in Dresden, Karl-Marx-Stadt, Berlin und Leipzig überdurchschnittlich viele Berufstätige abgewandert. Wenn man zusätzlich noch die sektorale Konzentration der Abwanderungen berücksichtigt - Versorgung und Handel, Transport- und Dienstleistungen - so ergeben sich beispielsweise in Plauen und Dresden erhebliche Probleme.

2.2 Lohndifferenzen

Bei einer Währungsunion werden in der DDR - stärker nach Leistung zu differenzierende und nach oben anzuhebende - Löhne in D-Mark ausgezahlt werden. Der Abwanderungsdruck von qualifizierten und flexiblen Arbeitskräften erhöht die Dringlichkeit einer schnellen Änderung der Lohnstrukturen in der DDR. Anfangs bleibt jedoch eine erhebliche Lohndifferenz gegenüber der Bundesrepublik bestehen, die sich erst auf längere Sicht auf das "normale" Maß reduzieren wird. In dem Maße, wie das reale Lohnniveau in der DDR schneller steigt als in der Bundesrepublik, wird dieses Abwanderungsmotiv an Bedeutung verlieren. Zudem kann man darauf verweisen, daß auch in der Bundesrepublik eine regionale Lohndifferenzierung erheblichen Ausmaßes besteht.

2.3 Soziale Sicherung

Die (schnelle) Einführung der D-Mark als alleiniges Zahlungsmittel in der DDR hätte auch erhebliche Konsequenzen für die Regelungen zur sozialen Sicherung von weiter zuziehenden Übersiedlern. Die Arbeitslosenunterstützung bzw. Umschulungsbeihilfe in der DDR würde in D-Mark ausgezahlt werden. Dieser Umstand würde die weiteren Abwanderungen dort zum Teil dann aufhalten, wenn die entsprechenden sozialen Unterstützungsmaßnahmen für Übersiedler in der Bundesrepublik nicht wesentlich höher sind.

2.4 Lebenshaltungskosten

Durch die Währungsunion und die weitgehende Freigabe der Preise dürfte sich anfangs eine erhebliche Verteuerung der Lebenshaltung in der DDR ergeben. Aber auch nach weiteren Preissteigerungen ist weiterhin vorerst damit zu rechnen, daß die Lebenshaltungskosten in der DDR niedriger sein werden als in der Bundesrepublik und sich nach und nach anpassen werden. Dies gilt insbesondere für Mieten. Wohnungsprobleme dürften neben den Arbeitschancen erhebliche Mobilitätsbarrieren darstellen. Bei den

erwähnten Vergleichen von Lohndifferenzen und von Unterschieden in der Höhe der sozialen Sicherung dürfte dies ein entscheidender Gesichtspunkt sein.

V Regelungsbedarf

Im Bereich der Europäischen Gemeinschaft herrscht für die Arbeitnehmer weitgehende Freizügigkeit, soweit diese aus Mitgliedsländern kommen. Übersiedler aus der DDR können in der Bundesrepublik nicht schlechter gestellt werden; dies gilt auch hinsichtlich möglicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Vergleich zu Arbeitnehmern aus EG-Ländern.

Aus dem Bestreben heraus, den Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft für die DDR zu erleichtern (in welcher deutsch-deutschen Form dies auch der Fall sein wird), sollte in der Diskussion über arbeitsmarktpolitische Reformen immer der europäische "Kompatibilitäts"-Aspekt beachtet werden. Dies gilt u.a. hinsichtlich der Freizügigkeit für sog. Pendelarbeitsverhältnisse oder der Gewährleistung bestimmter sozialer Mindeststandards für Arbeitnehmer. Politische Maßnahmen, die eine Übersiedlung durch Zureisebeschränkungen oder Kontingentierungen stoppen bzw. dämpfen könnten, erscheinen aus rechtlichen und politischen Gründen nicht möglich.

1. Soziale Sicherung

Ein wesentlicher Übersiedlungsgrund ist in der gegenwärtig besseren sozialen Sicherung in der Bundesrepublik zu sehen. Unter längerfristigen Gesichtspunkten ist hier eine Angleichung anzustreben.

Für die Übergangszeit sollte man von folgenden grundsätzlichen Überlegungen ausgehen: Aus Gründen der Akzeptanz der Übersiedler in der bundesrepublikanischen Bevölkerung und der Verminderung der Anreizwirkung zur Übersiedlung sollten bestehende Besserstellungen von Übersiedlern gegenüber Bundesbürgern abgeschafft werden. Zum zweiten sollte bei Übersiedlung das gleiche Leistungsniveau bei der sozialen Absicherung gelten wie in der DDR, wobei als Untergrenze das Sozialhilfeni-

veau und die entsprechende gesundheitliche Versorgung der Bundesrepublik Deutschland gelten sollte. Dies bedeutet gegenüber der jetzigen Situation eine Absenkung der Leistungen für Übersiedler. Wohlgemerkt, dies gilt vor allem für die Anfangsphase nach Übersiedlung.

Bei Kranken- und Arbeitslosengeld bzw. -hilfe gilt dies nur solange, bis eigene Ansprüche in der Bundesrepublik erworben worden sind. Übergesiedelte Rentner bekommen vorerst denselben Betrag wie in der DDR. Vorausgesetzt, die Löhne steigen in der DDR schneller als in der Bundesrepublik, würde dies im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland schneller steigende Renten bedeuten. Dies setzt außerdem eine Angleichung des DDR-Rentensystems und eine Dynamisierung der Renten voraus. Haben Übersiedler bereits Rentenansprüche in der DDR erworben und erwerben auch in der Bundesrepublik Anwartschaften, so werden die Renten entsprechend in einem Mischsystem berechnet.

Die Übersiedlung aus Ost- nach Westdeutschland wird bei einer solchen Regelung zumindest aus dem Grunde entfallen, in Westdeutschland sozial besser abgesichert zu sein, soweit es sich um gleiche Tatbestände handelt. Ein Problem stellt aber die Absicherung mit Sozialhilfe auf dem Niveau der Bundesrepublik als Mindestsicherung für Übersiedler dar. Wenn diese Beträge real, d.h. unter Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenshaltungskosten, im Westen wesentlich höher sind als Erwerbseinkommen, Arbeitslosen- und Krankengeld sowie Renten im Osten, so könnte dennoch ein Anreiz zur Übersiedlung bestehen bleiben. Daher ist die Höhe der Sozialhilfe als ein Eckpunkt bei der Berechnung der einzelnen Absicherungsniveaus anzusehen; auf die Mindestsicherung der Übersiedler durch Sozialhilfe kann aber aus prinzipiellen Erwägungen keinesfalls verzichtet werden.

Zum Regelungsbedarf im einzelnen: Entschädigungszahlungen in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich des Lastenausgleichsgesetzes, des Flüchtlingshilfegesetzes etc. für verloren gegangenen Hausrat (1 400 DM plus Zuschläge für die Familienangehörigen) sollten, obwohl marginal, abgeschafft werden. Auch die gerade eingeführte Eingliederungsbeihilfe sollte wieder entfallen. Regelungen für Übersiedler nach dem Fremdrentengesetz sind ebenfalls entbehrlich. Die Abschaffung der sozialversicherungsfreien Beschäftigung in der Bundesrepublik - eine Maßnahme, die ohnehin sozialpoli-

tisch geboten ist - würde auch die Anreize für Pendelarbeitskräfte verkleinern (vgl. DIW-Wochenbericht 47/1989).

Ab dem 26.2.90 haben Arbeitslose in der DDR Anspruch auf eine staatliche Unterstützungszahlung in Höhe von 500 Mark. Darüber hinaus ist der entlassende Betrieb verpflichtet, diese Unterstützung auf 70 vH des Nettolohnes, bis maximal 1 000 Mark, aufzustocken. Ein Durchschnittsverdiener hat somit im Fall der Arbeitslosigkeit Anspruch auf knapp 700 Mark als Unterstützungszahlung. Wird die D-Mark auch für das Gebiet der DDR gültig, so bedeutet dies - bei einem Umrechnungskurs von 1:1 - eine Zahlung von 700 DM. Dies entspricht für einen Alleinstehenden in etwa der Unterstützungszahlung durch einen Sozialhilfeträger im Bundesgebiet (Unterhalt plus Miete). Da in der DDR viele selbständige Existenzgründungen ohne nennenswertes eigenes Vermögen versucht werden dürften, muß unter Umständen für eine Übergangszeit "Arbeitslosengeld" für bankrotte Existenzgründer gezahlt werden.

Die Bundesregierung muß voraussichtlich den größten Teil der Zahlungen in der ersten Zeit übernehmen. Selbst nach Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung nach bundesrepublikanischem Muster (Umlageverfahren mit Beitragszahlung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber) ist davon auszugehen, daß das Beitragsaufkommen zu gering sein wird, um die Zahlungen vornehmen zu können.

Im Bereich der Alterssicherung sind für den Fall einer Währungsunion eine Reihe von Maßnahmen zur Reformierung der Alterssicherung nötig. Eine detaillierte Darstellung ist u.E. hier allerdings nicht nötig, da die Auswirkungen der Leistungen der Alterssicherung auf den Arbeitsmarkt bzw. die Wanderungen nachrangig sind. Rentner konnten bisher schon in den Westen reisen und evtl. übersiedeln. Sie haben trotz des bisher noch geltenden Fremdrentengesetzes mit der hohen Absicherung davon nur in geringem Maße Gebrauch gemacht. Übersiedler erhalten nur 0,5 vH aller Renten. Auf die Beitragssatzhöhe der Sozialversicherungen in der DDR wurde bereits eingegangen.

Für den Fall von Krankheit besteht kein Handlungsbedarf. Bei Pendlern und Besuchern ist nach dem gültigen Abkommen nur eine Versorgung in akuten Fällen vorgesehen. Das Pendeln von Arbeitskräften ist praktisch nicht vermeidbar. Da es sich bei vielen Pendlern um Personen handelt, die hier im Dienstleistungsbereich tätig sind, würde ein

wesentlicher Grund für das Pendeln entfallen, wenn sich mit Dienstleistungen im Osten hohe Einkommen erzielen lassen.

2. Andere Bereiche

Über diese Punkte hinaus ergeben sich aus internationaler (europäischer) Sicht zahlreiche andere Aspekte, die mittelbar die arbeitsmarktpolitische Problematik tangieren. Im Zuge der Etablierung der Gewerbefreiheit in der DDR ist z.B. sinnvoll, daß zumindest anfangs nicht dieselbe restriktive Handwerksordnung auf dem Gebiet der DDR etabliert wird, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland gilt. Die bundesrepublikanische Handwerksordnung wird auch von Seiten der Europäischen Gemeinschaft als zu restriktiv und im Endeffekt als protektionistisches Instrument angesehen. Sie behindert in vielen Bereichen die Entwicklung von Dienstleistungen bzw. drängt sie in die Illegalität der Schwarzarbeit ab. Aber gerade im Dienstleistungsbereich ist der Aufholbedarf der DDR groß.

Nicht nur in Bezug auf Pendler, sondern generell im Hinblick auf übergesiedelte Arbeitnehmer muß durch Einhaltung der Tarifverträge und der entsprechenden Allgemeinverbindlichkeitserklärungen Lohndumping vermieden werden. Mehr als fraglich ist der Vorschlag der Arbeitgeberseite, daß die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik durch Verzicht auf Lohnerhöhungen allein einen Solidaritätsbeitrag für die DDR leisten. Vielmehr sollte in Zeiten eines durch Übersiedlung erhöhten Arbeitsangebots dem Instrument einer weiteren Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit und den Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit verstärkt Beachtung geschenkt werden. Völlig unsinnig ist es, wenn DDR-Pendler in der Bundesrepublik von Sozialversicherungsbeiträgen befreit werden sollen. Pendler könnten vielmehr Rentensicherungsbeiträge an das DDR-Sozialversicherungssystem zahlen.

Neben einer Währungsunion und einem weiteren raschen und überzeugenden Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten müssen auch wirtschaftliche Anreize für das Bleiben in der DDR gegeben werden. Privatisierung von Betriebs- und Wohnungsvermögen ist sicherlich eine Möglichkeit.

Zu den unmittelbar anstehenden Maßnahmen zugunsten der DDR gehört die Unterstützung aus öffentlichen Finanzmitteln, vor allem durch die Bundesregierung; sie muß den größten Teil dieser Zahlungen in der ersten Zeit übernehmen. Hierzu ist in der Kurzexpertise des DIW "DDR-Wirtschaft im Umbruch" schon ausführlich Stellung genommen worden. Diese Unterstützung bezieht sich zum einen auf Infrastrukturmaßnahmen in der DDR; zum anderen verlangt die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion einen Ausgleich eventuell entstehender Defizite im Bereich der sozialen Sicherung. Selbst nach Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung nach bundesrepublikanischem Muster (Umlageverfahren mit Beitragszahlung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber) ist davon auszugehen, daß das Beitragsaufkommen anfangs zu gering sein wird, um die Zahlungen vornehmen zu können. Die notwendigen Übergangsregelungen im Bereich der anzustrebenden Sozialunion müssen weitgehend aus allgemeinen Finanzmitteln gespeist werden, die durch Transfers der Sozialversicherung ergänzt und schließlich abgelöst werden sollten. Auch an den Bundesbankgewinn und an die Schwankungsreserven der gesetzlichen Rentenversicherung ist anfänglich als Finanzierungsinstrumente zu denken.

Zu "Infrastrukturmaßnahmen" gehört auch die Finanzierung von Ausbildungs-, Umschulungs- und Fortbildungsprogrammen für Arbeitnehmer sowie von Umschulungs- und Fortbildungsangeboten für alle Ausbildungsgänge, die für eine marktwirtschaftliche Ordnung benötigt werden (z.B. Betriebswirte, Volkswirte, Unternehmensberater, Steuerberater, Fachleute für Bankwesen, Versicherungswesen, Marketing, Juristen) und die Unterweisung von Ausbildern in neuen Techniken.

Auf der anderen Seite kann auch an Maßnahmen gedacht werden, die West-Ost-Wanderungen unterstützen. Dazu gehören die Beschäftigung des arbeitslosen Hochschulnachwuchses und vor allem von arbeitslosen Ärzten aus der Bundesrepublik in der DDR.

Im Zuge der raschen Entwicklung des Gewerbes auf dem Gebiet der DDR gilt es zu prüfen, inwieweit bundesdeutsche Arbeitslose über Qualifikationen verfügen, die auf dem Gebiet der DDR knapp sind. In der Gruppe der Vorruhestandler wird man wahrscheinlich relativ viele Personen finden, die als Vorarbeiter, Meister und im mittleren Management unternehmerische Aufgaben wahrgenommen haben. Diese

könnten im Zuge eines "Seniorenservices" als "Existenzgründungsassistenten" in der DDR helfen. Problematisch ist natürlich, daß Vorruheständler weniger mobil sind als junge Arbeitslose dies sein können. Zudem ist mit dem Vorruhestand auch ein Verbot an nennenswertem Zuverdienst verknüpft.

Auch die Frage, wie unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zukünftig deutsche Fördergebiete definiert werden sollen, wird relevant - wird doch schon die Tatsache, daß bereits heute etwa die Hälfte der Bundesrepublik als Fördergebiet ausgewiesen ist (u.a. sog. Zonenrandgebiete), von der EG-Kommission zunehmend kritisiert. In dem Maße, in dem der europäische Binnenmarkt realisiert wird, werden mehr und mehr arbeitsmarktpolitische Probleme bzw. Maßnahmen in den beiden deutschen Staaten "europäische" Lösungen verlangen. Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland könnte auch an Regionalmaßnahmen zur Beeinflussung von Arbeitskräftewanderungen, ähnlich der Arbeitnehmerzulage in Berlin (West), gedacht werden.

Ein besonders schwieriges Problem der Angleichung der Lebensverhältnisse ist schließlich in der Frage zu sehen, ob das Berufsbeamtentum der Bundesrepublik Deutschland ausgedehnt werden soll.