

Arbeitsmarkt Ostdeutschland

Beschäftigungsaufbau braucht langen Atem

In aller Kürze

- ❑ Ohne konsequente Wachstumspolitik ist auch mittelfristig eine Lösung der Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland kaum denkbar.
- ❑ Zur Steigerung der überregionalen Wettbewerbsfähigkeit bedarf es weiterer Produktivitätssteigerungen, einer moderaten Tarifpolitik sowie einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge (Verbesserung der Lohnstückkostenposition).
- ❑ Beschleunigt werden kann eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation durch die Verkürzung der individuellen Arbeitszeiten, vor allem durch mehr Teilzeitarbeit.
- ❑ Moderate Tarifabschlüsse und individuelle Arbeitszeitverkürzungen sind durch eine Verringerung von Steuern und Abgaben zur Stützung der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu ergänzen.

Die Graphik zeigt die Entwicklung der wichtigsten nachfrageseitigen Arbeitsmarktindikatoren in Ostdeutschland seit der Wiedervereinigung:

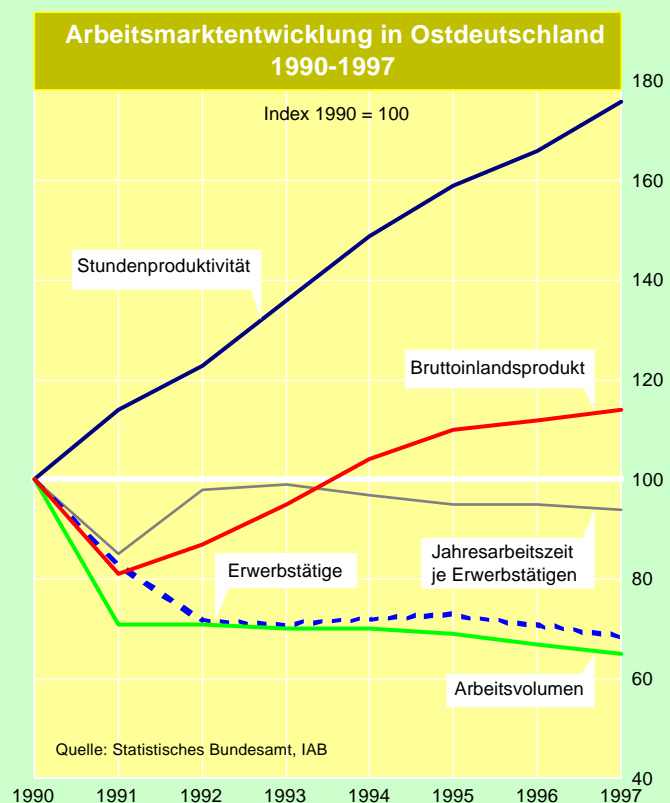
- Nach dem starken Rückgang bis 1993 ist die Erwerbstätigkeit zunächst leicht gestiegen, am aktuellen Rand aber erneut zurückgegangen.

- Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts macht deutlich, daß der Aufholprozeß ins Stocken geraten ist. 1997 verzeichnete Ostdeutschland erstmals eine niedrigere Wachstumsrate als der Westen.

- Verglichen mit dem Ausgangsniveau hat die Stundenproduktivität zwar um knapp 80 % kräftig zugenommen, erreicht aber noch immer kaum mehr als 60 % des Westniveaus.

- Das Arbeitsvolumen ist sofort nach der Wende stark geschrumpft und dann Jahr für Jahr leicht gesunken.

- Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen weist nach der Ausnahme-situation bis 1993 einen kontinuierlich fallenden Trend auf.



Die neuen Ausgaben des IABkurzberichts im Überblick

- Nr. 11
9.12.97 **Aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit - Teil II**
Auch für Freie Berufe Starthilfen vom Arbeitsmarkt
Mit Überbrückungsgeld geförderte Existenzgründer bieten oft hochqualifizierte Dienstleistungen an und schaffen zusätzlich Arbeitsplätze
- Nr. 12
12.12.97 **Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?**
Arbeitsmarktbalanz mit hohen Beschäftigungsgewinnen und niedrigen Arbeitslosenquoten. Durch Konsens zu Erfolgen in der Reformpolitik
- Nr. 1
19.1.98 **Positive Zwischenbilanz für „Überbrückungsgeld-Empfänger“**
Wer die ersten drei Jahre übersteht, hat einen wichtigen Schritt beim Aufbau einer selbständigen Existenz getan
- Nr. 2
27.1.98 **Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 1**
Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland
- Nr. 3
28.1.98 **Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 2**
Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen
- Nr. 4
3.2.98 **Wege zu mehr Beschäftigung**
Strategiebündel immer noch tragfähig
Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden?
- Nr. 5
30.3.98 **Jugendliche: Im Sog der Arbeitsmarkt-Turbulenzen**
Erwerbstätigkeit der 15-24jährigen seit 1991 in Westdeutschland drastisch gesunken
- Nr. 6
31.3.98 **Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998**
Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland
- Nr. 7
14.4.98 **Nachfrage nach Ausbildungsplätzen steigt auch 1998**
Inhaltliche und methodische Befunde aus der Statistik zum Ausbildungsstellenmarkt
- Nr. 8
17.4.98 **Großbritannien: „Europas kranker Mann“ genesen**
Die wirtschaftliche Gesundung erfaßt nun auch den Arbeitsmarkt
- Nr. 9
20.4.98 **Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal des Jahres 1997**
Arbeitsämter zunehmend an der Personalsuche beteiligt
- Nr. 10
27.4.98 **Arbeitsmarkt Ostdeutschland: Angebot an Arbeitskräften bleibt weiter hoch**
Auf mittlere Sicht ist nicht mit einer Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine stärker sinkende Erwerbsbeteiligung zu rechnen

*Die Reihe **IABkurzbericht** gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den „**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IABkurzbericht

Nr. 11 / 28.4.1998

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik

Monika Pickel

Technische Herstellung

Hausdruckerei der Bundesanstalt für Arbeit

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg

ISSN 0942-167X

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Knut Emmerich, Tel. 0911/179-3010

Dr. Ulrich Walwei, Tel. 0911/179-3083

Arbeitsmarkt Ostdeutschland

Beschäftigungsaufbau braucht langen Atem

Für den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft sind zahlreiche Reformen zwingend erforderlich. Sie wurden in Ostdeutschland - mit Ausnahme der Privatisierung der Staatsbetriebe - im Rahmen der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion umgesetzt. Als letzter Reformschritt wurde 1994 die Privatisierung der Staatsbetriebe mit der Auflösung der Treuhandanstalt abgeschlossen. Dieser Zeitpunkt markiert gleichzeitig das Ende der Transformationsphase der ostdeutschen Wirtschaft, die durch einen dramatischen Rückgang der Erwerbstätigkeit und durch Unterbeschäftigung in erheblichem Umfang gekennzeichnet war. Die für die Folgezeit erhoffte Angleichung an die Lebensverhältnisse in Westdeutschland gestaltete sich wesentlich schwieriger und vor allem auch langwieriger als man zu Beginn des Jahres 1990 erwartet hatte. Der Aufholprozeß ist 1996/1997 ins Stocken geraten und die Arbeitslosigkeit weiter gestiegen. Nachdem von der Angebotsseite keine wesentlichen Entlastungswirkungen zu erwarten sind¹, ist auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes nach Ansatzpunkten zur Verringerung der Beschäftigungsprobleme zu suchen. Dazu ist ein Rückblick hilfreich.

Beschäftigungsentwicklung seit 1990

Die Titelgraphik zeigt die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und der wichtigsten Arbeitsmarktindikatoren - wie Bruttoinlandsprodukt, Stundenproduktivität und Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen - im

Zeitraum 1990 bis 1997. Bis 1993 ist die Erwerbstätigkeit stark gefallen, stabilisierte sich dann auf niedrigem Niveau und verzeichnete sogar einen leicht positiven Verlauf, bevor sie am aktuellen Rand erneut zurückging. Splittet man die Erwerbstätigenentwicklung in die Statusgruppen abhängig Beschäftigte und Selbständige auf, so zeigen sich einige ostdeutsche Besonderheiten. Im Vergleich mit den Erwerbstätigen insgesamt ist der Trend bei den abhängig Beschäftigten besonders ungünstig verlaufen (vgl. Graphik). Wesentlich positiver entwickelte sich im Vergleich dazu die Zahl der Selbständigen, sowohl mit als auch ohne Beschäftigte. Darin kommt der Nachholbedarf der neuen Länder im Bereich des Mittelstandes und bei Kleingewerbetreibenden zum Ausdruck. Im Hinblick auf die Entwicklung der abhängigen Beschäftigung ist schließlich zu berücksichtigen, daß - bei hohem Ausgangsniveau der aktiven Arbeitsmarktpolitik - der Umfang des „beschäftigungsschaffenden“ Teils dieser Politik² von 1995 bis 1997 prozentual stärker zurückgegangen ist als die abhängige Beschäftigung. Die Entwicklung der Teilnehmerzahlen in den Maßnahmen liefert aber allein noch keine hinreichende Erklärung für den kräftigen Rückgang der abhängig Beschäftigten seit 1995.³

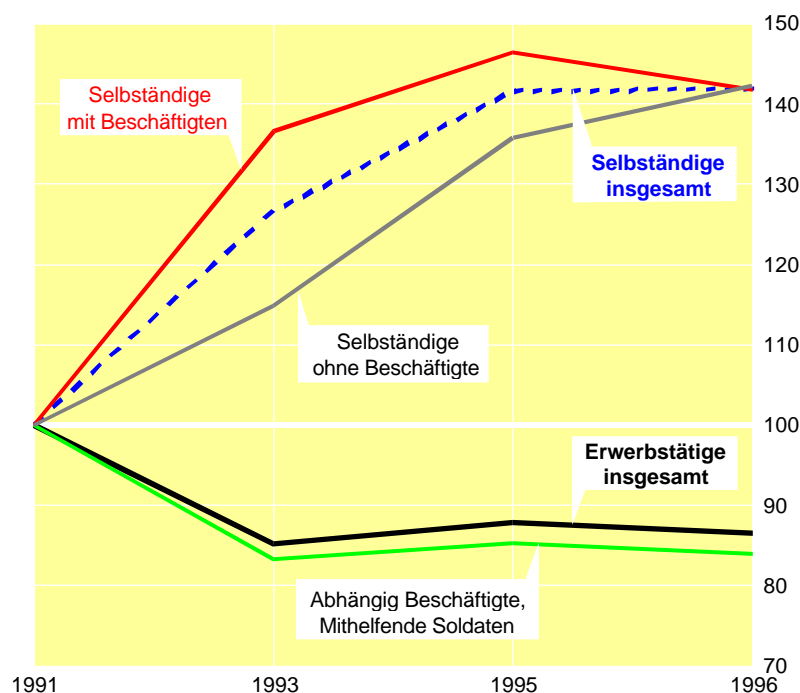
¹ Vgl. IABkurzbericht: Arbeitsmarkt Ostdeutschland: Angebot an Arbeitskräften bleibt weiterhin hoch, Nr. 10/1998

² Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Produktiver Lohnkostenzuschuß nach § 249h AFG.

³ Die Zahl der abhängig Beschäftigten sank im genannten Zeitraum von 5,9 auf 5,6 Mill. Personen. Die Teilnehmerzahl in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen reduzierte sich von 312 Tsd auf 235 Tsd.

Selbständige und abhängig Beschäftigte in Ostdeutschland

Gesamtwirtschaft (einschließlich Landwirtschaft), Indexwerte, 1991 = 100



Quelle: Mikrozensus

Arbeitsvolumen und Arbeitszeit

Noch stärker als die Erwerbstätigkeit spiegelt die Entwicklung des Arbeitsvolumens (Zahl der Erwerbstätigen multipliziert mit der von ihnen geleisteten durchschnittlichen Jahresarbeitszeit) die Auswirkungen des „Vereinigungsschocks“ auf den Arbeitsmarkt der neuen Bundesländer wider. Bereits 1991 fiel das Arbeitsvolumen auf ein Niveau von gut zwei Dritteln des Ausgangswertes vor der Vereinigung. Bis 1994 stabilisierte es sich auf diesem Niveau und nimmt seitdem leicht ab. Neben der sinkenden Zahl der Erwerbstätigen als wichtiger Komponente des Arbeitsvolumens trug auch die durchschnittliche Jahresarbeitszeit zu dieser Entwicklung bei. Wegen des massiven Einsatzes der Kurzarbeit verzeichnete die Jahresarbeitszeit zunächst bis 1991 einen steilen Rückgang. Danach stieg sie bis 1992 wieder ebenso steil an, da die für Ostdeutschland geltende Sonderregelung beim Kurzarbeitergeld auslief. Der sich daran anschließende kontinuierlich fallende Trend wurde beeinflusst durch den Rückgang der tariflichen Wochenarbeitszeit, sinkende Überstunden und eine langsam steigende Teilzeitquote (s. *Titelgraphik*). Alles in allem sind aber die „tatsächlichen“ ostdeutschen Jahresarbeitszeiten mit durchschnittlich 1591 Arbeitsstunden in 1997 noch um einiges höher als im Westen mit 1503 Arbeitsstunden.

Wirtschaftswachstum

Hauptauslöser für den Rückgang der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsvolumens war der dramatische Einbruch des Wirtschaftswachstums. Das Bruttoinlandsprodukt fiel innerhalb von zwei Jahren bis 1991 auf zwei Drittel des - auf VGR-Basis umgerechneten - DDR-Niveaus von 1989. Danach stieg es kräftig an, vor allem durch Zuwächse im Bau und

den wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Die Wachstumsraten lagen erheblich über denen Westdeutschlands, der Aufholprozeß war in vollem Gang (*Titelgraphik*).

Im Verlauf des Jahres 1997 änderte sich das Bild. Ostdeutschland verzeichnete erstmals eine niedrigere Wachstumsrate als der Westen. Der bereits seit Anfang 1996 zu beobachtende Aufwärtstrend im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes wurde von einem massiven Einbruch in der Bauwirtschaft überlagert. Dieser Rückgang kam allerdings nicht unerwartet. Nach der Wende kam dem Baugewerbe eine Sonderrolle zu. Angesichts des bestehenden Nachholbedarfs und ausreichend vorhandener (ostdeutscher) Baukapazitäten wurde es durch Investitionszuschüsse und steuerliche Begünstigungen massiv gefördert. Heute stellt sich die Situation differenzierter dar. Zwar bestehen weiterhin Defizite in Teilbereichen wie etwa bei der Infrastruktur und der Wohnungssanierung. Es gibt aber auch ein Überangebot, das durch leerstehende Gewerberäume und luxussanierte Wohnobjekte signalisiert wird und zur gegenwärtigen Baukrise beiträgt.

Die momentane Abhängigkeit der ostdeutschen Wirtschaft vom Baugewerbe macht ein grundsätzliches Problem der momentanen Wachstumsschwäche deutlich: Die mangelnde Ausrichtung auf überregionale Märkte, insbesondere die unzureichende Exportorientierung. Beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft verzeichnete die ostdeutsche Wirtschaft dramatische Einbrüche auf den in- und ausländischen Absatzmärkten. Im Zuge der Integration in die nationale und internationale Arbeitsteilung ist es den ostdeutschen Unternehmen seit der Wende noch nicht in ausreichendem Maße gelungen, in bestehende Märkte einzudringen bzw. neue

Märkte zu erschließen. Die Größenstruktur und auch die Eigentumsstruktur der Unternehmen können in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen. Vergleichszahlen zeigen, daß die ostdeutsche Wirtschaft geringere Anteile von Großbetrieben aufweist als Westdeutschland - gerade in Branchen, deren Produkte vorwiegend überregional abgesetzt werden (DIW 1997a). Ein hoher Anteil der durch die Treuhand privatisierten Betriebe befindet sich zudem in westdeutschem Eigentum. Auswertungen von Daten der Treuhandanstalt zeigen, daß westdeutsche Investoren 32% der privatisierten Betriebe erworben haben (Grunert et al. 1998). Windolf (1996) kommt in einer Untersuchung auf wesentlich höhere Anteile. Danach befinden sich 46,8 Prozent der Betriebe im Besitz westdeutscher Unternehmen und weitere 15,9 Prozent in den Händen westdeutscher Personen⁴. Bei Massenprodukten werden kleine und mittlere Unternehmensgrößen als Markteintrittsbarriere angesehen. Sie unterliegen auch in einem größeren Umfang Kapitalmarktrestriktionen. Die Eigentumsstruktur der ehemaligen Treuhandbetriebe hat schließlich zur Folge, daß es sich oft nur um verlängerte Werkbänke handelt. Windolf spricht von mehr als 50% ehemaliger Treuhandbetriebe, die keine autonome Geschäftspolitik betreiben (können). Die beschäftigungsdynamischen Aktivitäten solcher Betriebe (produktionsnahe Dienstleistungen wie FuE, Produktentwicklung, Marketing) befinden sich (in der Regel) im Westen und nicht im Osten.

⁴ Die höheren Anteile sind darauf zurückzuführen, daß Windolf nur Betriebe mit 100 Beschäftigten und mehr erfaßte. Ab dieser Betriebsgröße sind auch nach den Ergebnissen von Grunert et al. ostdeutsche Eigentümer unterrepräsentiert.

Produktivität und Lohnstückkosten

Der westdeutsche Kapitalstock betrug 1991 etwa das zehnfache des ostdeutschen Kapitalstocks von 500 bis 600 Mrd DM (Dietrich et al. 1997). Bezieht man jeweils den Faktor Arbeit auf den Kapitalstock, so weist Ostdeutschland im Vergleich zum Westen eine wesentlich geringere Kapitalintensität bzw. deutlich höhere Arbeitsintensität auf. Wie in anderen Planwirtschaften war die ursprünglich hohe Arbeitsintensität darauf zurückzuführen, daß eine Art Arbeitslosenversicherung in die Kombinate quasi integriert worden war. Statt offener Arbeitslosigkeit gab es verdeckte Arbeitslosigkeit am Arbeitsplatz, die sich nach einem Gutachten des Ifo Instituts aus dem Jahr 1990 auf 15% bis 30% der Erwerbstätigen belief (Gürtler et al. 1990). Der ostdeutsche Kapitalstock

war außerdem veraltet. Das durchschnittliche Alter der Ausrüstungen lag in der Industrie bei achtzehn Jahren, in Westdeutschland bei acht Jahren (Dietrich et al. 1997). Entsprechend niedrig war die wirtschaftliche Leistung Ostdeutschlands, das 1991 lediglich 8% zur gesamten Wertschöpfung in Deutschland beitrug. In den folgenden Jahren wurde der ostdeutsche Kapitalstock allerdings grundlegend umstrukturiert. Anfang 1995 bestand er nach Angaben des DIW und des Statistischen Bundesamtes zu 40% bis 60% aus Anlagen, die nach 1990 errichtet wurden. Der Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung stieg dadurch auf immerhin 12% (siehe Tabelle).

Die Erneuerung des Kapitalstocks trug ebenso wie der Personalabbau in den Unternehmen zur Steigerung der Produktivität je Erwerbstätigen

(Tabelle) und je Arbeitsstunde (Titelgraphik) bei. Erhebliche Zuwachsraten waren insbesondere bis 1993 zu verzeichnen, die sich dann 1994 abschwächten. Von 1991 bis 1996 stieg die Produktivität je Erwerbstätigen von 35% auf rund 60% des westdeutschen Niveaus. Trotz dieses beachtlichen Fortschritts reichte die Steigerung nicht aus, um den Nachteil bei den Lohnstückkosten zu kompensieren. Der Kostennachteil reduzierte sich von 1991 bis 1996 von 32% auf 22% (Tabelle). Auch im Verlauf des Jahres 1997 kam es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zu keinem stärkeren Rückgang. Differenziert nach Wirtschaftsbereichen zeigen sich allerdings deutliche Unterschiede. So liegen die Lohnstückkosten im produzierenden Gewerbe nur noch geringfügig über dem Westniveau, im Dienstleistungssektor allerdings deutlich darüber.

Ausgewählte Arbeitsmarktindikatoren in den Jahren 1991 und 1996

Wirtschaftszweige	Bruttowertschöpfung ¹⁾ je Einwohner		Produktivität ²⁾		Lohnstückkosten ³⁾		Erwerbstätige ⁴⁾ je 1000 Einwohner	
	(Westdeutschland = 100)		(Westdeutschland = 100)		(Westdeutschland = 100)		Ost	West
	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1996	
Land- und Forstwirtschaft	82	k. A.⁵⁾	44	78	130	120	14	11
Produzierendes Gewerbe	30	61	29	62	147	110	138	147
Energie, Wasserversorg., Bergbau	87	88	42	79	112	90	6	6
Verarbeitendes Gewerbe	18	33	20	55	187	125	65	113
Baugewerbe	72	189	48	77	123	102	67	28
Handel und Verkehr	32	53	34	51	136	145	71	81
Handel	33	59	43	61	98	120	46	58
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	30	44	22	35	217	205	25	23
Dienstleistungsunternehmen	23	47	46	54	121	141	88	98
Staat, private Haushalte u.ä.	62	87	50	81	103	102	95	86
Alle Wirtschaftsbereiche	32	59	35	60	132	122	406	424

1) Sektoral zu jeweiligen Preisen (unbereinigt). Alle Wirtschaftsbereiche in jeweiligen Preisen (bereinigt)

2) Bruttowertschöpfung bzw. Bruttoinlandsprodukt (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen

3) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je Arbeitnehmer in vH der Bruttowertschöpfung (in jeweiligen Preisen) je Erwerbstätigen

4) eigene Berechnungen

5) Für die Jahre 1994 bis 1996 stehen keine Zahlen zur Bruttowertschöpfung getrennt nach West- und Ostdeutschland zur Verfügung.

Quelle: DIW, Statistisches Bundesamt

Beschäftigungspolitische Ansatzpunkte in den neuen Bundesländern

Wie im IAB-Kurzbericht „Arbeitsmarkt Ostdeutschland: Angebot an Arbeitskräften bleibt weiter hoch“ gezeigt wurde, ist auch längerfristig kaum damit zu rechnen, daß sich die Arbeitsmarktprobleme durch eine schnelle Angleichung der Erwerbsquoten ostdeutscher Frauen und Männer an die niedrigeren westdeutschen Quoten wesentlich entschärfen. Eine beschäftigungspolitische Strategie für die neuen Bundesländer hat deshalb vorrangig auf der Nachfrageseite anzusetzen.

Wachstumspolitik

In einem ersten Schritt wäre es für den ostdeutschen Arbeitsmarkt zunächst wichtig, daß der Aufholprozeß wieder an Fahrt gewinnt. Das bedeutet, daß in den nächsten Jahren ein höherer Wachstumspfad erreicht werden muß als im Westen. Einige der wachstumshemmenden Faktoren wie die Absatzprobleme im Inland mit entsprechenden Wirkungen auf Kapazitätsauslastung und Produktivität, die zu geringe Exportorientierung sowie die vorherrschenden Unternehmensstrukturen wurden bereits angesprochen. Eine auf mehr Wachstum ausgerichtete Politik hat bei den Investitionen anzusetzen, weniger in Form von Strukturhilfen als durch die weitere Verbesserung der wirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Positiv zu vermerken ist in diesem Zusammenhang, daß Erhaltungssubventionen in den Neuen Bundesländern einen geringeren Anteil am gesamten Subventionsvolumen haben als in Westdeutschland (DIW 1997b). Bei der Förderpolitik ist insbesondere an Umschichtungen zugunsten der Bereiche Forschung und Entwicklung zu denken, da Prozeß- und Produktinnovationen im Aufholprozeß eine Schlüsselrolle zukommt. Sie sind nicht nur Voraussetzung für die wei-

tere Reduzierung der Lohnstückkosten, sondern auch für die Erschließung überregionaler Märkte. Als beschäftigungspolitisch effizient hat sich in den neuen Bundesländern außerdem eine dezentralisierte Wirtschaftspolitik erwiesen. Eine aktuelle Untersuchung des Ifo Instituts (Riedel/Scharr 1997) zeigt, daß die gezielte regionale Wirtschaftsförderung von Bund, Ländern und EU mehr Arbeitsplätze schaffte und sicherte als erwartet.

Senkung der Lohnstückkosten

Eine wachstumsorientierte Politik ist unverzichtbar, wird aber für einen nachhaltigen Anstieg der Beschäftigung nicht ausreichen. Ergänzend bedarf es eines von allen Arbeitsmarktakteuren getragenen beschäftigungspolitischen Strategiebündels. Mit Hilfe seiner Simulationsrechnungen auf der Basis der IAB/Westphal-Version des SYSI-FO-Modells hat das IAB Maßnahmen der Lohn- und Arbeitszeitpolitik sowie Tarif- und Sozialpolitik identifiziert, die im Rahmen eines solchen Strategiebündels zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungslage führen.⁵ Die Vorschläge zur Fiskal- und Sozialpolitik gelten gleichermaßen für West- und Ost-Deutschland. Mit Blick auf die Vorschläge zur Arbeitszeit- und Lohnpolitik gibt es keinen Grund anzunehmen, daß die für Westdeutschland unterstellten ökonomischen Zusammenhänge und abgeleiteten Wirkungsmechanismen (insbesondere die Richtung der Effekte) nicht auch für den Osten Deutschlands gelten sollten. Allerdings ist bei der Diskussion der beschäftigungspolitischen Vorschläge im Bereich der Lohn- und Arbeitszeitpolitik den ostdeutschen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Da die Lohnstückkosten in den neuen Bundesländern höher sind als im Westen, kommt ihnen für die Wettbewerbsfähigkeit des „Wirtschaftsstandorts Ost-Deutschland“ und damit für die Beschäftigung eine noch größere Bedeutung zu. Angesichts der schwierigen Situation auf dem Arbeitsmarkt sind sie zuletzt nicht mehr in ausreichendem Maße gesunken. Daraus ergeben sich im Wettbewerb auf den für die ostdeutsche Wirtschaft so wichtigen überregionalen Märkten erhebliche Standortnachteile.

Die notwendige Senkung der Lohnstückkosten kann auf zweierlei Weise forciert werden:

- 1) Schließen der Produktivitätslücke durch Prozeßinnovationen und moderne Unternehmensorganisation und/oder
- 2) Längerfristige Lohnzurückhaltung kombiniert mit einer Senkung der arbeitskostenwirksamen Sozialversicherungsbeiträge. Moderate Tariflohnvereinbarungen (unterhalb des Produktivitätsfortschritts) wären darüber hinaus auch ein Beitrag, um in Ost-Deutschland der zunehmenden Abkehr von der kollektiven Lohnfindung qua Flächentarifvertrag entgegenzuwirken. Das Ausmaß untertariflicher Bezahlung signalisiert allerdings auch, daß in Ostdeutschland nicht nur ein Lohnniveauprobem besteht, sondern auch die Lohndifferenzierung nach Betrieben nicht den Marktgegebenheiten entspricht⁶.

⁵ Vgl. hierzu Klauer, W., Schnur, P. und Zika, G: Wege zu mehr Beschäftigung, IABwerkstattbericht Nr. 5, Nürnberg 1996

⁶ Nach einer Umfrage des DIW zahlten im Herbst 1996 42% der Unternehmen unter Tarif. Dazu zählen auch Unternehmen die einem Tarifverband angehören. Zu den Ergebnissen der Umfrage vgl. IWH (1997).

Arbeitszeitpolitik

Zu den Strategien für mehr Beschäftigung gehören schließlich auch Maßnahmen der Arbeitszeitpolitik. Im Sinne einer Angleichung an Westdeutschland gibt es in den neuen Bundesländern rein rechnerisch ein Potential für eine Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit. Das zeigen die im Vergleich längeren tariflichen Wochenarbeitszeiten sowie die deutlich geringeren Teilzeitquoten. Den Simulationsrechnungen des IAB für Westdeutschland zufolge erzielen Arbeitszeitverkürzungen den größten Beschäftigungseffekt, die auf freiwilliger, individueller, flexibler und reversibler Basis beruhen und keinen Lohnausgleich vorsehen. In den neuen Bundesländern ist das Hauptaugenmerk solcher Arbeitszeitverkürzungen auf die Teilzeitbeschäftigung (einschl. der Altersteilzeit) zu richten. Anders als in Westdeutschland weist die offizielle Statistik der bezahlten Überstunden ein so niedriges Niveau aus, daß hier nur ein relativ geringes Einsparpotential gegeben sein dürfte⁷.

Das faktisch umsetzbare Potential für Arbeitszeitverkürzungen über Teilzeitarbeit relativiert sich allerdings, wenn man aktuelle Befragungsergebnisse heranzieht. Danach gibt es nur wenig Vollzeitbeschäftigte in den neuen Bundesländern, die freiwillig gern weniger arbeiten würden. Darüber hinaus gibt es eine nicht unbeträchtliche Zahl von (unfreiwillig) teilzeitbeschäftigten Frauen, die gerne mehr arbeiten würden (Beckmann/Kempf 1996). Als Grund wird im ersten Fall der Einkommensverzicht und im zweiten Fall der Einkommenszuwachs angegeben. Ohne eine nachhaltige Erhöhung der Teilzeitquote ist jedoch wegen der nach wie vor hohen und auch in der Zukunft kaum abnehmenden Erwerbsneigung in den neuen Bundesländern eine befriedigende Beschäftigungssituation wohl

kaum zu erreichen. Was die Einkommensentwicklung als mögliche Barriere für mehr Teilzeitarbeit anbetrifft, so sollte wegen der hohen Zahl der Doppelverdienerhaushalte weniger auf das Individual-, als vielmehr auf das Haushaltseinkommen abgestellt werden. Entscheidend für die Wahl der Beschäftigungsform werden jedoch die Zukunftserwartungen der Arbeitnehmer sein. Bei weiterhin pessimistischer Einschätzung wird die Bereitschaft zur freiwilligen Teilzeitarbeit kaum steigen, zumindest wenn alternative Möglichkeiten der Vollzeitarbeit bestehen. In einer solchen Situation werden die Beschäftigten auch ins Kalkül ziehen, welche Auswirkungen die Teilzeitarbeit auf die Höhe der Sozialleistungsansprüche (Arbeitslosengeld, Rente) hat. Zur Stärkung von Individualeinkommen und Binnennachfrage sollte sowohl die Politik der Lohnmoderation als auch der mit Teilzeitarbeit verbundene Einkommensverzicht durch die ebenfalls im IAB-Strategiebündel vorgeschlagenen Steuer- und Abgabensenkungen flankiert werden.

Die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Bei den Politiksimulationen auf der Basis des SYSIFO-Modells mußten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unberücksichtigt bleiben, weil die für eine Analyse notwendigen Wirkungsmechanismen im Modell nicht hinreichend abgebildet sind. Angesichts der noch immer großen quantitativen Bedeutung aktiver Maßnahmen in den neuen Bundesländern (auch und gerade im Vergleich zu den alten Ländern) kann dieses Thema nicht gänzlich ausgespart werden.

Nach dem Ende der transformationsbedingten Sondersituation stellt sich aus einem eher perspektivischen Blickwinkel heraus die Frage, welche Rolle der aktiven Ar-

beitsmarktpolitik im Aufholprozeß der neuen Länder zukommen kann. Die wissenschaftliche Politikberatung tut sich an dieser Stelle schwer, weil die Wirkungsforschung bisher noch zu viele Antworten schuldig geblieben ist. Informationsdefizite bestehen weniger bei den Bruttoeffekten des Maßnahmeeinsatzes, als bei den für die Effizienz entscheidenden „Nettoeffekten“ arbeitsmarktpolitischer Interventionen.⁸

So wissen wir zu wenig darüber, ob und inwieweit sich die Wiedereingliederungschancen durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirklich verbessern. Untersuchungen zu dieser Frage gibt es auf der Basis von Daten des Arbeitsmarktmonitors lediglich für den Zeitraum 1989-1994. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden die Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt skeptisch beurteilt, wobei der relative Eingliederungserfolg von Maßnahmeteilnehmern im Vergleich mit einer (statistisch konstruierten) Kontrollgruppe von Arbeitslosen als Maßstab herangezogen wird (Steiner/Kraus 1995, Hübler 1997, Kraus/Puhany/Steiner 1998). Positivere Effekte werden für Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen festgestellt (Fitzenberger/Prey 1995, Hübler 1997, Kraus/Puhany/Steiner 1997). Derar-

⁷ Sowohl in West- und Ostdeutschland gibt es unbezahlte Überstunden, die sich in keiner Statistik niederschlagen. In der Regel werden diese Überstunden durch „Abfeiern“ reduziert.

⁸ Bei der Nettobetrachtung werden zwei Zustände verglichen: ein Istzustand mit Maßnahmen und ein hypothetischer Zustand ohne Maßnahmen. Typische Fragen für eine Nettobetrachtung sind beispielsweise, ob durch die Maßnahmen die Wiedereingliederungsergebnisse von Teilnehmern verbessert werden konnten oder ob die Maßnahmen zu zusätzlicher Beschäftigung und/oder zu geringerer Arbeitslosigkeit geführt haben.

tige Untersuchungen stellen hohe Anforderungen an die zugrundeliegende Datenbasis. Diesen Ansprüchen wird der Arbeitsmarktmonitor aber nur bedingt gerecht.⁹ Für die Zeit nach 1994 liegen keine diesbezüglichen Untersuchungen vor. Somit bleibt offen, wie sich die relativen Wiedereingliederungsergebnisse der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren darstellen.

Forschungslücken gibt es auch im Hinblick auf mögliche Verdrängungseffekte des „beschäftigungsschaffenden“ Teils arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In der frühen Phase der Transformation waren negative Rückwirkungen des zweiten Arbeitsmarktes auf den ersten Arbeitsmarkt weitgehend zu vernachlässigen, weil es auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten noch keine potentiellen privaten Anbieter gab. Heute ist aber kritisch zu reflektieren, wenn in bestimmten Bereichen, wie dem Garten- und Landschaftsbau und verschiedenen sozialen Diensten, eine als ungünstig einzustufende Relation von regulärer und subventionierter Beschäftigung besteht¹⁰. Die problematische Konstellation von Finanzierungseingüssen der Kommunen einerseits und verfügbaren Mitteln der Arbeitsförderung andererseits sorgt im Ergebnis für Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Anbieter, die bei öffentlichen Ausschreibungen zum Zuge gekommen wären.

Schließlich gibt es auch bei der Analyse der Makrowirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen noch viele offene Fragen. Um von der bloßen Zahl der Maßnahmeteilnehmer zu den Nettowirkungen für den Arbeitsmarkt insgesamt zu gelangen, sind dynamische Aspekte und Kreislaufzusammenhänge zu berücksichtigen. So wäre zu untersuchen, inwieweit der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die zu nächst erzielten Entlastungswir-

kungen das Verhalten der Tarifparteien (insbesondere in Richtung einer weniger konsequenten Orientierung am Beschäftigungsziel) beeinflussen könnten. Zu untersuchen wäre außerdem, inwieweit aktive Arbeitsmarktpolitik z.B. durch Fortbildung und Umschulung zur Reduzierung einer mis-match-Arbeitslosigkeit beigetragen und damit lohnmoderierend wirkte¹¹. Auch ist zu bedenken, daß bei knappen öffentlichen Haushaltsmitteln die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik zwangsläufig in Konkurrenz zu anderen ebenfalls beschäftigungsrelevanten Mittelverwendungen stehen. Dabei taucht allerdings ein Dilemma auf. Die gesamtfiskalischen Kosten einer einmal entstandenen hohen Arbeitslosigkeit führen zu einer erheblichen Mittelbindung, die ohne Aktivierung für beschäftigungsfördernde Verwendungen nicht zur Verfügung stehen würden. Erschwerend kommt hinzu, daß es insbesondere bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bisher noch zu selten gelungen ist, Effizienz und Übergangsquoten durch intelligente Implementationsstrukturen zu erhöhen. Die Initiierung von Vergabe-ABM, durch die die private Wirtschaft stärker in Projekte eingebunden würde, gelang nur in geringem Umfang¹². Innovative Lösungen wie die bundesweite Ausschreibung und die wettbewerbliche Vergabe von Projekten beschränkte sich bisher auf den Bereich der Treuhandanstalt (Rabe/Emmerich 1996).

Der Gesetzgeber hat auf diese vielfältigen Ambivalenzen reagiert. Mit dem dritten Buch des Sozialgesetzbuches wurde ein Richtungswechsel in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, den andere Länder der Europäischen Union bereits vor Jahren vollzogen haben. Auch die deutsche Reform setzt vor allem auf einen besseren Arbeitsmarktausgleich, eine stärkere Zielgruppenorientierung und mehr betrieblich orientierte Maßnahmen. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist eine stärkere Förderung von Vergabe-ABM vorgesehen.

Fazit

Die Arbeitsmarktprobleme im Osten sind noch gravierender als im Westen. Dies betrifft nicht nur die Größenordnung des Problems, sondern auch den notwendigen Zeitraum zu seiner Lösung. Vorrangig ist der Aufbau moderner international wettbewerbsfähiger Produktions- und Dienstleistungszentren durch eine wachstumsorientierte Politik. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bedarf es einer Verbesserung der Lohnstückkostenposition. Dabei sollte die Strategie der Produktivitätssteigerung (z.B. durch Prozeßinnovationen und moderne Unternehmensorganisation) durch eine längerfristig ausgerichtete Tarifpolitik mit maßvollen Abschlüssen flankiert werden. Beschleunigt werden kann eine Verbesserung der Arbeitsmarktsituation durch eine

⁹ Der Arbeitsmarktmonitor ist aufgrund seines Fragenkatalogs nur bedingt als Analyseinstrument für derartig komplexe Forschungsfragen geeignet. Zur Abgrenzung akzeptabler „Vergleichsgruppen“ reicht das Variablenspektrum nicht aus, ein generelles Problem solcher Untersuchungen. So fehlt es insbesondere an Variablen, die die statistisch schwer beobachtbaren Merkmale, wie z.B. Motivation, Kommunikationsfähigkeit und Auftreten, erfassen. Zudem ist die Zeitgebundenheit der Untersuchungen aus der durch spezifische Besonderheiten gekennzeichneten ersten Hälfte der 90er Jahre zu beachten.

¹⁰ Zur Situation im Garten- und Landschaftsbau vgl. die Untersuchung von Schultz 1996.

¹¹ Ansätze zur Beantwortung dieser Frage finden sich bei Pannenberg/Schwarze (1996).

¹² Das gilt auch für den Westen, obwohl z.B. in NRW 1994 die Förderung von Vergabe-Maßnahmen aufgestockt wurde, um vergabebedingte Mehraufwendungen (u.a. Mehrwertsteuerpflicht, Gewinnaufschlag des Privatunternehmens) aufzufangen.

Verkürzung der individuellen Arbeitszeiten (z.B. durch die Vereinbarung von Jahresarbeitszeitkonten auch und gerade auf der Basis von Teilzeitbeschäftigung), um den nach wie vor beträchtlichen Erwerbswünschen der ostdeutschen Bevölkerung Rechnung zu tragen. Zur

Stützung der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wären eine moderate Tarifpolitik und weitere individuelle Arbeitszeitverkürzungen durch fiskalpolitische Maßnahmen wie Steuer- und Abgabensenkungen zu ergänzen. Was die Arbeitsmarktpolitik anbe-

trifft, so steht die Bewährungsprobe der neuen Instrumente noch aus. Angesichts weiter bestehender Budgetrestriktionen müssen jedoch in Zukunft Effizienzkriterien (i. S. der angesprochenen Nettoeffekte) beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik eine stärkere Rolle spielen.

Bibliographie

Beckmann, P./Kempf B. (1996): Arbeitszeit und Arbeitszeitwünsche von Frauen in West- und Ostdeutschland, MittAB, H.3.

Dietrich, V., Ragnitz, J., Rothfels, J. (1997): Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, IWH, Sonderheft, Nr.4.

DIW (1997a): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 16. Bericht, DIW Wochenbericht, Nr.32.

DIW (1997b): Subventionspolitik: Umschichtungen nur ansatzweise gelungen, DIW Wochenbericht, Nr.50.

DIW (1998): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 17. Bericht, DIW Wochenbericht, Nr.3.

Fitzenberger, B., Prey, H. (1995): Assessing the Impact of Training on Employment. The Case of East Germany, Ifo Studien,

Grunert, R./Loose, B./Ludwig, U. (1998): Eigentums- und Vermögensstrukturen in Ostdeutschland, Wirtschaft im Wandel, Nr.1.

Gürtler et al. (1990): Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, Gutachten des Ifo Instituts, München.

Hübler, O. (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd.1.

IWH (1997): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 15. Bericht, Forschungsreihe, Nr. 2.

Rabe.B./Emmerich K. (1996): Mehr

Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung, Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h Maßnahmen bei der Treuhandanstalt, MittAB, H.1.

Klauder et al. (1996): Wege zu mehr Beschäftigung, IABwerkstattbericht Nr.5.

Kraus, F., Puhani, P., Steiner, V. (1997): Employment Effects of Publicly Financed Training Programs - The East German Experience, ZEW Discussion Paper, No. 97-33.

Kraus, F., Puhani, P., Steiner, V. (1998): Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, ZEW Discussion Paper, No. 98-07.

Pannenberg, M., Schwarze J. (1996): Regionale Löhne und staatliche Qualifizierungsmaßnahmen: Eine erweiterte Lohnkurve für Ostdeutschland, MittAB, H.3.

Riedel, J., Scharr, F. (1997): Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Zwischenbewertung des Mitteleinsatzes von 1994 bis 1996, Ifo dresden studien, Nr.12.

Schultz, B. (1996): Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, Wirtschaft im Wandel, Nr.3.

Steiner, V., Kraus, F. (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, BeitrAB, Bd.192.

Windolf, P. (1996): Die Transformation der ostdeutschen Betriebe, Berliner Journal für Soziologie, H. 4.