

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Dieter Blaschke, Friedrich Buttler, Werner Karr, Wolfgang
Klauder, Hanspeter Leikeb

Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern –
Zwischenbilanz und Herausforderungen

25. Jg./1992

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)

Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)

In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern – Zwischenbilanz und Herausforderungen

Dieter Blaschke, Friedrich Buttler, Werner Karr, Wolfgang Klauder, Hanspeter Leikeb*

Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern befinden sich im Frühjahr 1992 weiterhin in der schwierigen Umstellungsphase von einer zentralplanwirtschaftlichen auf eine marktwirtschaftliche Ordnung. Dabei überwiegt nach wie vor die negative Seite des Strukturwandels: Immer noch müssen mehr alte Arbeitsplätze aufgegeben werden als neue bereits dazukommen. Im Verlauf des zweiten Halbjahrs 1992 könnte sich diese Schere schließen. Es ist aber offen, ob sich die Beschäftigung anschließend bald erholt oder ob sie zunächst auf der außerordentlich tiefen Talsohle verharrt.

Die Erwerbstätigkeit ist vom Herbst 1989 bis zum Frühjahr 1992, also in zweieinhalb Jahren, um nicht weniger als 35 % auf 6 ¼ Mio gesunken. Weniger drastisch, aber nicht weniger dramatisch ist die Arbeitslosigkeit gestiegen. Im Frühjahr 1992 belief sich der Arbeitslosenbestand auf annähernd 1,2 Mio. Der Beschäftigungseinbruch wirkt sich auf den Teilarbeitsmärkten bzw. für Personengruppen unterschiedlich aus. Den größten Teil der Anpassungslasten tragen die älteren Arbeitnehmer. Überdurchschnittlich betroffen sind des weiteren die Frauen. Relativ weniger kritisch stellt sich demgegenüber die Beschäftigungssituation für jüngere Arbeitnehmer dar. Regional zeichnet sich wegen unterschiedlicher Entwicklungschancen die Herausbildung von Problemgebieten ab. Generell droht angesichts des globalen Arbeitsplatzdefizits die Gefahr zunehmender beträchtlicher Langzeitarbeitslosigkeit.

Aufgrund der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Gegebenheiten sowie der Erwartungen der Menschen kommt es entscheidend darauf an, das Wachstum der inländischen Produktion zu beschleunigen. Dauerhaft gelingt dies nur, wenn die privaten und öffentlichen Investitionen forciert werden. Denn bei einem weit heruntergekommenen Anlagevermögen können nur über zügige Realkapitalbildung Produktion und damit letztendlich die Beschäftigung gesteigert werden. Um in den neuen Bundesländern zur Jahrtausendwende annähernd 7 Millionen Personen beschäftigen zu können, sind – gemäß einer Modellrechnung – im Zeitraum 1992 bis 2000 Investitionen im Umfang von rund 1,3 Billionen DM erforderlich.

Nur ein geringer Teil aller Transferleistungen der westdeutschen öffentlichen Haushalte – sie dürften 1991 und 1992 zusammen rund 400 Mrd DM betragen – wird bislang in der erforderlichen Weise investiert, der große Teil geht in Form von Einkommensanpassungen und Lohnersatzleistungen in den Konsum. Ohne die Ausweitung arbeitsplatzschaffender Investitionen besteht die Gefahr einer weiteren Ausbreitung und Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Vorrang hat in dieser Situation eine beschäftigungswirksame Wirtschafts-, Finanz- und Strukturpolitik gegenüber der flankierenden Arbeitsmarktpolitik. Beim gegenwärtigen Ausmaß der Beschäftigungskrise in den neuen Ländern kann jedoch bis auf weiteres auf keine von ihnen verzichtet werden. Bislang hat die Bundesanstalt für Arbeit die Hauptlast des Anpassungsprozesses in den neuen Bundesländern getragen. Rund die Hälfte ihrer Gesamtausgaben entfällt inzwischen auf den Osten Deutschlands.

Vorrang haben neue Dauerarbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt. Solange diese aber nicht in ausreichender Zahl verfügbar sind, muß die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG ihre Brückenfunktion erfüllen. Ihre Maßnahmen sind so zu profilieren, daß sie zur Verbesserung der Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften beitragen. Arbeitslosigkeit ist und bleibt individuell und gesellschaftlich die schlechteste Alternative.

Gliederung

A. Zum sozioökonomischen Rahmen

B. Der Arbeitsmarkt im Jahr 1992

- 1 Frühjahr: Noch keine Wende am Arbeitsmarkt
- 2 Zweites Halbjahr: Allmähliches Auslaufen des Beschäftigungsrückgangs wahrscheinlich
- 3 Strukturelle Probleme: Begleiterscheinungen des globalen Arbeitsplatzdefizits und des Umstellungsprozesses

C. Mittel- und längerfristige Perspektiven bis zum Jahr 2000

- 1 Entwicklungslinien des Arbeitskräftepotentials

2 Ein gesamtwirtschaftliches Szenario (IAB-Westphal-Modell)

3 Mögliche gesellschaftliche Verwerfungen

D. Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Konzepte in der Diskussion. Welche Strategien sind am vorteilhaftesten?

- 1 Was hat Vorrang?
- 2 Investitionsförderung
- 3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

A. Zum sozioökonomischen Rahmen

Im Frühjahr 1992 befinden sich Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern weiterhin im schwierigen Umstellungsprozeß von einer zentralplanwirtschaftlichen auf eine marktwirtschaftliche Ordnung. Einer präzisen Bestimmung, wieweit dieser im einzelnen bereits fortgeschritten ist, steht noch immer ein empfindlicher Mangel an statistischen Informationen entgegen. Und auch dort, wo es solche gibt, ist deren Bewertung häufig schwierig.

Prof. Dr. Friedrich Buttler ist Direktor des IAB. Dr. Dieter Blaschke, Dr. Werner Karr, Dr. Wolfgang Klauder und Dr. Hanspeter Leikeb sind Bereichsleiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

Dieser Aufsatz basiert in wesentlichen Teilen auf: Bogai, D., Buttler, F., Emmerich, K., Klauder, W., Koller, M., Kühlewind, G., Möller, U.: Arbeitsplatzförderung statt Lohnersatz. Ein Plädoyer für investive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht Nr. 7/26. 05. 1992.

1. Immerhin läßt sich mit einiger Sicherheit sagen: Der Abbau obsoleter ökonomischer Kapazitäten – also die negative, gleichwohl unabdingbare Seite des Strukturwandels – ist inzwischen weit vorangekommen. Er läuft zwar noch nicht aus, verlangsamt sich aber in diesen Monaten spürbar. Wir gehen davon aus, daß von den Arbeitsplätzen des Jahres 1989 bis jetzt nicht viel weniger als die Hälfte abgeschrieben werden mußte¹.

Verluste beim Kapitalstock in dieser Größenordnung in so kurzer Zeit können durch neue Investitionen auch nicht annähernd von heute auf morgen ausgeglichen werden. Deshalb entsteht nur allzu leicht der Eindruck, beim Aufbau neuer Kapazitäten – also auf der positiven Seite des Strukturwandels – bewege sich wenig. Tatsächlich sind die Investitionen durchaus in Gang gekommen. Sie beliefen sich 1991 auf eine Größenordnung von 70 Mrd DM und könnten in diesem Jahr auf 90 Mrd DM steigen². So erfreulich die klare Aufwärtstendenz bei den Investitionen ist, so wenig kann – mit Blick auf das Arbeitsplatzdefizit – das bisher erreichte Niveau befriedigen. Je Erwerbperson oder pro Kopf der Wohnbevölkerung erreichen die Investitionen in den neuen Bundesländern erst allmählich die entsprechenden westdeutschen Größen³.

Immerhin bedeutet die aktuelle Entwicklung der Investitionen einen wachsenden Zugang an neuen Arbeitsplätzen. Wir halten es für möglich, daß im Verlauf des zweiten Halbjahres 1992 der Zeitpunkt erreicht sein könnte, von dem ab nicht mehr alte Arbeitsplätze wegfallen als neue dazukommen⁴. Ob sich die Beschäftigung anschließend bald erholt oder ob sie zunächst auf der außerordentlich tiefen Talsohle verharrt, kann zur Zeit nicht gesagt werden.

2. Hinter den immensen Beschäftigungsverlusten steht ein noch stärkerer Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Bei allen Grenzen der Vergleichbarkeit dürfte sie

1991 um über 40% niedriger gelegen haben als 1989. Gleichwohl war damit aber kein entsprechender Rückgang in der Güterversorgung verbunden. Vielmehr ist – nach Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) – die reale inländische Verwendung an Waren und Dienstleistungen (also unter Ausschaltung der Preisveränderungen) von 1989 bis 1991 um etwa 10% gewachsen, ähnlich auch der reale Verbrauch der privaten Haushalte. Eine außerordentliche Ressourcenzufuhr von außen hat diese Steigerung möglich gemacht. Auch 1992 wird die inländische Verwendung die inländische Produktion enorm übertreffen, der Größenordnung nach um 150 Mrd DM oder um mehr als die Hälfte. Alles in allem könnten der inländische Verbrauch und die inländischen Investitionen zusammengenommen – wiederum in realer Rechnung – in diesem Jahr um 7% wachsen⁵. Die materiellen Lebensbedingungen verbessern sich also insgesamt gesehen weiter.

3. Die unterschiedlichen makroökonomischen Befunde zur Entwicklung von Produktion und Beschäftigung einerseits und der materiellen Lebensbedingungen andererseits schlagen sich in einer differenzierten Befindlichkeit der Menschen nieder. Dies zeigen Befragungsergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors, einer repräsentativen Erhebung der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter zu Fakten und Einschätzungen, die in zeitlichen Abständen bei ein und demselben Personenkreis durchgeführt wird⁶.

52% der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter kamen danach im November 1991 finanziell gut oder sehr gut zurecht, 48% weniger gut oder schlecht. Erwartungsgemäß fällt das Urteil, wenn man nur auf Erwerbstätige mit normaler Arbeitszeit abstellt, günstiger aus als im Durchschnitt. Weniger positiv schätzen Kurzarbeiter ihre Lage ein und nochmals ungünstiger Arbeitslose. Tendenziell ist die Einschätzung im November 1991 besser als ein Jahr zuvor.

Obwohl 61% der Beschäftigten (November 1991) angeben, daß sich ihr Arbeitsverdienst im vergangenen Jahr verbessert habe, sind nur 37% damit zufrieden. Auch die Erwartungen hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sind differenziert. Bei den Erwerbstätigen (ohne Kurzarbeiter) überwiegen die Meldungen, die für 1992 mit einer Besserung rechnen, deutlich. Kurzarbeiter und Arbeitslose gaben dagegen spürbar mehr negative als positive Stimmen ab. Etwa die Hälfte der Befragten – und zwar bei jeder der drei Gruppen – erwartet keine wesentlichen Änderungen in diesem Jahr.

4. Angesichts der wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Gegebenheiten sowie der Erwartungen der Menschen kommt es entscheidend darauf an, das Wachstum der inländischen Produktion zu beschleunigen. Dauerhaft gelingt dies nur, wenn die privaten und – komplementär dazu – die öffentlichen Investitionen forciert werden. Denn bei einem weit heruntergekommenen Anlagevermögen können nur über zügige Realkapitalbildung die Produktion und damit letztendlich die Beschäftigung gesteigert werden.

B. Der Arbeitsmarkt im Jahr 1992

I Frühjahr: Noch keine Wende am Arbeitsmarkt

Obwohl die gesamtwirtschaftliche Produktion seit einigen Monaten wieder zunehmen dürfte und die Umstellung der Wirtschaft Fortschritte macht, ist die Erwerbstätigkeit im

¹ Diese Einschätzung des Abbaus alter Arbeitsplätze geht vom Rückgang der Erwerbstätigkeit im genannten Zeitraum aus. Zugleich berücksichtigt sie den zwischenzeitlich bereits eingetretenen Zugang an neuen Arbeitsplätzen, wie er überschlägig aufgrund der in diesem Zeitraum getätigten Investitionen geschätzt werden kann. Außerdem sind die Arbeitsplätze in Rechnung gestellt, die vorübergehend durch ABM geschaffen werden.

² So die ex-post und ex-ante Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Gemeinschaftsdiagnose vom April 1992. Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Essen): Die Lage der Weltwirtschaft und der Deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1992, Hamburg April 1992. Ähnlich wird die Entwicklung der Investitionen für 1992 in der jüngsten Projektion des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle eingeschätzt. Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Ostdeutschland 1992 und 1993: Zerbrechliche Aufwärtsbewegung, Frühjahrsgutachten 1992, Berlin/Halle Mai 1992.

³ Vgl. dazu Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland, 5. Bericht, Berlin und Kiel März 1992. Siehe auch Deutsche Bundesbank: Die Vermögensbildung und ihre Finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1991, Monatsbericht 5/92.

⁴ Vgl. dazu Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB 4/91, insbes. S. 630 f.

⁵ Die Ergebnisse sind der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Gemeinschaftsdiagnose vom April 1992 entnommen. Quelle siehe Fußnote 2.

⁶ Grundsätzliches und statistische Einzelheiten dazu bei Harald Bielski, Jovita Enderle, Bernhard von Rosenblatt (Infratest Sozialforschung): Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/90 (= BeitrAB 148.1), Umfrage 3/91 (= BeitrAB 148.4). Zu jeder Umfrage gibt es einen Textband (mit einer Kurzdarstellung wichtiger Ergebnisse und einer Methodenbeschreibung) sowie einen ausführlichen Tabellenband. Siehe auch Harald Bielski, Emil Magvas, Klaus Parmentier: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer – Eine Arbeitsmarktumfrage der Bundesanstalt für Arbeit: Zwischenbilanz und ausgewählte Ergebnisse – in diesem MittAB-Heft.

Frühjahr 1992 immer noch rückläufig. Zu Jahresbeginn hatte es im Zusammenhang mit dem Kündigungstermin von Ende Dezember erneut einen Einbruch bei der Beschäftigung gegeben, den wir auf knapp ½ Mio veranschlagen. Seither hat sich die Abnahme deutlich verlangsamt. Aber auch ein verlangsamter Rückgang der Beschäftigung bedeutet immer noch, daß mehr alte Beschäftigungen aufgegeben werden müssen als neue bereits dazukommen.

Das Ausmaß des (bisherigen) Anpassungsprozesses verdeutlicht die Entwicklung seit Herbst 1989: Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen von damals 9 ¾ Mio ist bis jetzt um 3 ½ Mio – also um ein Drittel – auf gut 6 ¼ Mio gesunken. Annähernd im gleichen Zeitraum hat die gesamtwirtschaftliche Produktion um über zwei Fünftel abgenommen. In der Wirtschaftsgeschichte gibt es für beide Vorgänge keinen Vergleich.

Die Zahl der Erwerbstätigen hätte noch stärker abgenommen, würde nicht durch Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik kräftig gegengesteuert. Damit wird einerseits der Aufbau neuer Arbeitsplätze gefördert, andererseits der Abbau alter Beschäftigungen – sozialpolitisch motiviert – verlangsamt. Für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG läßt sich der Beschäftigungseffekt näherungsweise bestimmen: ½ Mio Kurzarbeiter z. Z. bedeuten bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von 50%, daß damit rechnerisch ¼ Mio Beschäftigungsverhältnisse aufrechterhalten werden. 0,4 Mio über ABM geförderte Arbeitnehmer bringen zusammen mit positiven Nebenwirkungen Arbeit für 0,56 Mio Personen. Die aktuelle Wirkung beider Instrumente auf die Erwerbstätigkeit ist somit auf 0,8 Mio zu beziffern.

Weniger drastisch als es dem Rückgang der Erwerbstätigkeit entsprochen hätte, aber deshalb nicht weniger dramatisch ist die Arbeitslosigkeit gestiegen. Sie belief sich am Ende des ersten Quartals 1992 auf über 1,2 Mio. Wenn die Arbeitslosigkeit bis jetzt auf dieses Niveau begrenzt werden konnte, so hat dazu erheblich die regionale und berufliche Mobilität der Erwerbspersonen beigetragen (Wanderungen, Pendler). Von Herbst 1989 bis Frühjahr 1992 dürfte das Arbeitsangebot durch Abwanderung um über 0,7 Mio gesunken sein. Daneben wirkt die Pendlerbewegung entlastend. Aktuell kann die Zahl der Erwerbspersonen mit (Haupt-) Wohnsitz im Osten und Beschäftigung im Westen auf über ½ Mio veranschlagt werden.

In nicht viel geringerem Umfang haben arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen und die Bereitschaft der Menschen, darauf einzugehen, das Arbeitsangebot verringert. So befinden sich gegenwärtig über ¼ Mio Personen in Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung. Der vorzeitige Übergang in den Ruhestand reduziert die Zahl der Erwerbspersonen gegenüber 1989 um etwa 0,8 Mio⁷.

Ein stärkeres Überwecheln aus Arbeitslosigkeit (oder auch direkt aus Erwerbstätigkeit) in die Stille Reserve lassen die statistischen Informationen und die Berechnun-

gen im Rahmen unserer Arbeitsmarktbilanz noch nicht erkennen⁸.

2 Zweites Halbjahr: Allmähliches Auslaufen des Beschäftigungsrückgangs wahrscheinlich

Nach verschiedenen Befragungen über Personalplanungen (z. B. Treuhand, ifo-Institut) zu urteilen, dürfte sich der Personalabbau in den bestehenden Betrieben und öffentlichen Verwaltungen in den kommenden Monaten fortsetzen, aber immerhin deutlich verlangsamen. Umgekehrt wird die Beschäftigung in neu errichteten Betrieben schrittweise zunehmen.

Wir halten es für möglich, daß auf das Jahresende zu gleich viele Beschäftigungen dazukommen wie alte aufgegeben werden müssen. Dies alles setzt freilich voraus, daß die wirtschaftliche Expansion in den neuen Bundesländern allmählich an Fahrt gewinnt, von der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Seite keine größeren Störungen ins Spiel kommen und – wegen der fortschreitenden Verflechtung – in den alten Bundesländern die konjunkturelle Erholung zumindest in Sichtweite bleibt. Ferner ist unterstellt, daß ABM den im Frühjahr erreichten Umfang halten (entsprechend dem Haushaltsansatz).

Unter diesen Bedingungen könnte sich im vierten Quartal die Erwerbstätigkeit auf einem – gemessen am Arbeitsangebot – sehr niedrigen Niveau von 6 bis 6 ¼ Mio stabilisieren⁹.

Die Arbeitslosigkeit könnte dann bei 1 ¼ bis 1 ½ Mio liegen. Dabei ist unterstellt, daß im Verlauf der Monate die Abwanderung leicht rückläufig ist und der Pendlerbestand nicht mehr nennenswert zunimmt (nicht zuletzt wegen der nachlassenden Arbeitsnachfrage in den westlichen Bundesländern). Des weiteren sind in diese Vorausschätzung eingegangen: Berufliche Weiterbildungsmaßnahmen entsprechend dem Haushaltsansatz und – was wir nicht befürworten, aber unterstellen müssen – ein Auslaufen des Altersübergangsgeldes zur Jahresmitte.

Unsicherheiten bestehen hinsichtlich des Übergangs in die Stille Reserve. Wir haben auch für den weiteren Verlauf des Jahres 1992 noch nicht mit einem stärkeren Wechsel aus Arbeitslosigkeit in die Stille Reserve gerechnet.

3 Strukturelle Probleme: Begleiterscheinungen des globalen Arbeitsplatzdefizits und des Umstellungsprozesses

Weil der Arbeitsmarkt nicht homogen ist, vielmehr aus einer großen Zahl von Teilmärkten besteht (z. B. geschlechtsspezifisch, berufsfachlich, regional), ist es wichtig, auf seine Strukturen zu sehen, zumal diese regelmäßig unterschiedliche Chancen und Risiken signalisieren. Auch in den neuen Bundesländern haben sich schnell Differenzierungen herausgebildet, und es ist wahrscheinlich, daß sie sich zunächst verstärken werden. Dies ist ebenfalls eine Herausforderung für die gesamte staatliche Politik, nicht zuletzt für die Arbeitsmarktpolitik, und für die Tarifvertragsparteien.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß das Kardinalproblem das globale Arbeitsplatzdefizit infolge eines weitgehend durch physischen Verschleiß und Fehlallokation zerstörten Kapitalstocks ist. Diesem Mangel kann nur durch möglichst zügige Realkapitalbildung in den neuen Bundesländern entgegengewirkt werden. Je besser diese Entwicklung in Gang kommt, desto eher wird auch die Entstehung struktureller Probleme (Strukturalisierung) am Arbeitsmarkt verhindert.

⁷ Vgl. dazu auch Übersicht I, die die Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage enthält. Während im Text die aktuelle Situation im Frühjahr 1992 dargestellt ist, handelt es sich bei der Tabelle um Jahresdurchschnittsgrößen.

⁸ Näheres dazu bei Autorengemeinschaft, a.a.O., S. 629 f.

⁹ Alles in allem schätzen wir die Aussichten für den Verlauf des Jahres 1992 nach wie vor so ein, wie in unserer Projektion Anfang dieses Jahres dargelegt. Vgl. Autorengemeinschaft, a.a.O., S. 630 f.

Übersicht 1: Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 bis 1992 in den

		1990	1991	1992
A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1000				
1	Erwerbstätige	-1027	-1620	- 950
2	Kurzarbeiter (Kug)	+ 758	+ 858	- 891
3	Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	+ 379	+ 526	- 615
4	Summe Erwerbstätige und Ausfall durch Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	-1406	-2146	- 335
5	Arbeitskräfteangebot insgesamt davon durch	- 787	- 947	- 513
6	- Auspendlerüberschuß ³	- 68	- 289	- 128
7	- Wanderungen	- 359	- 173	- 86
8	- Vorruhestand	- 180	- 220	.
9	- Altersübergangsgeld	- 10	- 179	- 169
10	- Folgewirkung befristeter Altersübergangsregelungen ¹	.	+ 44	+ 88
11	- Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	- 5	- 115	- 200
12	- Übriges	- 165	- 15	- 18
13	Registrierte Arbeitslose	+ 240	+ 673	+ 437

B. Jahresdurchschnittsbestände 1000

14	Erwerbstätige	8831	7211	6261
15	Registrierte Arbeitslose	240	913	1350
16	Kurzarbeiter (Kug)	758	1616	725
17	Durchschnittl. Arbeitsausfall (%)	50	56	40
18	Summe registrierte Arbeitslose und Vollzeitäquivalente von Kurzarbeit	619	1818	1640
19	Auspendlerüberschuß ³	68	357	485
20	Zuzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	69	88	111
21	Fortzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	474	224	164
22	Vorruhestand	180	365	146
23	Altersübergangsgeld	10	189	353
24	Teilnehmer an Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU) ²	5	120	320

¹ Nach Auslaufen der speziellen Altersübergangsregelungen 1991 bzw. 1992 steht der in das Erwerbsleben hereinwachsenden Altersgruppe kein entsprechender Abgang in Rente mehr entgegen. -

² Vollzeit; ohne Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld. -

³ Nur Ein- bzw. Auspendler über die Grenzen zwischen den neuen Bundesländern und dem bisherigen Bundesgebiet.

Quelle: IAB.

Entnommen aus: Autorengemeinschaft, MittAB 4/91, S. 629. Wir halten an dieser Einschätzung auch aus gegenwärtiger Sicht (Anfang Juni 92) im wesentlichen fest. Ausschließlich die Kurzarbeiter schätzen wir heute deutlich anders ein. Ihre Zahl könnte im Jahresdurchschnitt 1992 unter 1/2 Mio. liegen.

L Ältere tragen den größten Teil der Anpassungslasten

Die ältere Generation der Arbeitnehmer hat einen besonders großen Teil der arbeitsmarktlichen Anpassungslasten zu tragen. Die Zahl der Empfänger von Vorruhestandsgeld und Altersübergangsgeld deutet an, daß heute die Zahl der

Beschäftigten im Alter von 55 Jahren oder älter um 3/4 Millionen niedriger liegt als 1989. Außerdem gab es in der ehemaligen DDR etwa 150 000 erwerbstätige Altersrentner, die schon 1990 ihre Beschäftigung aufgeben mußten. Alles in allem dürften vom Rückgang der Gesamtbeschäftigung zwischen Herbst 1989 und Frühjahr 1992 (3 1/2 Mio) annähernd 30% auf die Altersgruppe von 55 Jahren oder älter entfallen.

Es gibt Argumente dafür, einen in der Übergangsphase unabdingbaren Beschäftigungsabbau möglichst den Menschen zuzumuten, die nahe an der Altersgrenze stehen. Die „sozialen Opportunitätskosten“ bei der Alternative, entsprechend mehr jüngere Arbeitnehmer zu entlassen („unterbrochene Erwerbsbiographien“) oder die Hürde beim Berufseinstieg weiter zu erhöhen, werden allgemein noch ungünstiger eingeschätzt. Heißt die Alternative „Entlassung Älterer mit Vorruhestand“ oder „Entlassung Älterer ohne Vorruhestand“, so ist die erste Variante sozialpolitisch die weniger schlechte. Befriedigen kann freilich keine der Alternativen.

Die Politik steht in diesen Wochen vor der Frage, ob sie die Altersübergangsregelung, die nur noch bis Mitte des Jahres neu in Anspruch genommen werden kann, verlängern soll. Sie muß dabei nicht nur sozial- und arbeitsmarktpolitische Argumente wägen, sondern auch berücksichtigen, daß eine Verlängerung „nicht kostenneutral“ für den öffentlichen Haushalt zu haben ist. Sozialpolitisch spricht vieles, wenn nicht alles für eine Verlängerung. Auch wenn der Beschäftigungsabbau allmählich ausläuft, was wir für wahrscheinlich halten, zeichnet sich damit noch keine Entspannung am Arbeitsmarkt ab. Und wenn sie kommt – wohl kaum vor 1993/94 -, wird sie die Älteren zuletzt erreichen.

2. Frauen haben weniger Alternativen zur Arbeitslosigkeit als Männer

Nach dem Arbeitsmarkt-Monitor und anderen Informationen zur Beschäftigungssituation (Berufstätigenerhebung) zu schließen, verteilt sich der Rückgang der Gesamterwerbstätigkeit um ca. 3 Mio bis Nov. 91 (Beschäftigungs-ortskonzept) etwa gleich auf Männer und Frauen (also jeweils -1 1/2 Mio). Für das laufende Jahr liegen noch keine Daten vor.

In der öffentlichen Diskussion besteht der Eindruck, daß der Abbau der Beschäftigung in den neuen Bundesländern weitaus mehr Frauen als Männer trifft. Dies ist so nicht richtig. Richtig ist vielmehr, daß sich bisher für Frauen insgesamt weniger Alternativen zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme anbieten als für Männer. Dies wird vor allem bei der geschlechtsspezifischen Verteilung der Westpendler deutlich: von ihnen sind etwa 0,4 Mio Männer und 0,1 Mio Frauen (Stand: November 1991); ähnlich ist die Situation bei ABM. Dies sind auch die Hauptgründe dafür, daß Frauen weit stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind als Männer. Sowohl das Zugangs- als auch das Verbleibsrisiko ist für Frauen größer. Bei einem Arbeitslosenbestand von über 1,2 Mio Ende März 1992 waren 0,75 Mio Frauen (62%) und 0,5 Mio Männer (38%). Die Arbeitslosenquote der Frauen ist mit knapp 20% nahezu doppelt so hoch wie die der Männer.

3. Jugendliche und jüngere Erwachsene nutzen Spielräume

Relativ am wenigsten von allen Personengruppen haben sich die Beschäftigungsprobleme bei den Jugendlichen ausgewirkt.

Dafür sind verschiedene Gründe maßgebend:

- Eine weit überdurchschnittliche regionale Mobilität. Personen unter 25 Jahren machen unter den Pendlern ein Viertel aus; darin sind auch die Ausbildungspendler enthalten. Diese Altersgruppe ist an den Abwanderungen ebenfalls überproportional beteiligt. Von den zwischen Herbst 1989 und Februar 1992 von Ost nach West umgezogenen Erwerbspersonen in der Größenordnung von 0,7 Mio waren sogar über 40 % jünger als 25 Jahre¹⁰.
- Durch die konzertierte Anstrengung aller Beteiligten konnte im Herbst 1991 immerhin ein knapp ausreichendes betriebliches und außerbetriebliches Lehrstellenangebot bereitgestellt werden¹¹. Zu dem halbwegs befriedigenden Ausgleich auf dem Ausbildungsmarkt trug auch

bei, daß die Zahl der Jugendlichen, die weiterführende allgemeinbildende Schulen besuchen, merklich zugenommen hat.

- Offensichtlich sind viele Betriebe bestrebt, beim Personalabbau eher ältere Arbeitnehmer zu entlassen und jüngere durchzuhalten. Dabei mögen die häufig höhere Leistungsfähigkeit und die „frischeren“ Qualifikationspotentiale eine Rolle spielen.
- Eine überdurchschnittliche Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insbesondere bei der Weiterbildung.

Charakteristisch für die Jugendarbeitslosigkeit ist, daß sie sich verhältnismäßig deutlich auf das „flache Land“ konzentriert. Dies könnte ein Hinweis für ein geringeres Maßnahmeangebot am Land als in den größeren Städten sein. Anders als bei der Gesamtarbeitslosigkeit sind jüngere Frauen in dieser Altersgruppe nicht überrepräsentiert. Allerdings finden sich unter den jugendlichen Langzeitarbeitslosen (ein Jahr oder länger arbeitslos) weit mehr Frauen als Männer. Anders als im Westen sind unter den jüngeren Arbeitslosen verhältnismäßig viele mit abgeschlossener Berufsausbildung¹².

¹⁰ Quellen: Für Pendler, Arbeitsmarkt-Monitor; für Wanderungen, Einwohnerzentralregister.

¹¹ Vgl. IAB-Kurzbericht (Schober, Karen): Ausbildung Ost. Bilanz 1991 und Vorausschau 1992, Erste Ergebnisse aus der Wiederholungsbefragung zum Arbeitsmarkt-Monitor (Zusatzerhebung Ausbildung) vom November 1991, Nr. 5, 19. 02. 1992; siehe auch: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Berufsbildungsbericht 1992, Bonn 1992.

¹² Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor.

Übersicht 2: Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Arbeitsämtern des Zonenrandgebietes von 1989-1991

Landesarbeitsämter Arbeitsämter	Arbeitslosenquote			Soz. vers. pfl. besch. AN		
	1989 001	1990 002	1991 003	1989 004	1991 005	+/- % 006
1 Schleswig-Holstein-Hamburg	10,4	9,4	7,8	1485442	1594970	7,4
111 Bad Oldesloe	6,4	6,0	5,0	86098	97180	12,9
135 Luebeck	11,5	10,5	9,0	127179	138468	8,9
2 Niedersachsen-Bremen	10,4	9,7	8,3	2492254	2696768	8,2
211 Braunschweig	11,0	10,2	9,1	178537	191987	7,5
227 Goslar	10,4	11,0	9,2	55359	61656	11,4
231 Goettingen	10,8	11,1	10,1	144306	157179	8,9
241 Helmstedt	8,5	8,8	8,1	130257	139335	7,0
251 Lueneburg	8,0	7,6	6,8	72315	80716	11,6
271 Uelzen	10,7	10,3	9,1	53083	58839	10,8
4 Hessen	6,1	5,7	5,1	2059687	2203153	7,0
411 Bad Hersfeld	7,8	7,9	7,8	56491	63154	11,8
423 Fulda	5,7	5,9	5,1	60642	68969	13,7
435 Kassel	9,2	9,5	8,0	191711	207565	8,3
7 Nordbayern	6,3	5,8	5,0	1734104	1887694	8,9
727 Coburg	4,3	4,4	4,2	107866	122736	13,8
731 Hof	7,2	7,3	6,7	97378	107989	10,9
747 Schweinfurt	6,6	6,8	6,3	138209	150180	8,7
901 Berlin (West)	9,8	9,4	9,4	758565	851676	12,3
Bundesgebiet (West)	7,9	7,2	6,3	21619283	23173439	7,2

Quellen: Arbeitslosenstatistik und Beschäftigtenstatistik der BA

Eine besondere Herausforderung für Wirtschaft und öffentliche Verwaltungen wird auch im Sommer 1992 die Aufgabe sein, ausreichend betriebliche Lehrstellen anzubieten. Daß die Bilanz am beruflichen Ausbildungsmarkt im vergangenen Herbst annähernd ausgeglichen werden konnte, wurde (neben der Entlastung durch Ausbildungs-pendler) nur durch die Bereitstellung überbetrieblicher Lehrstellen (Finanzierung über § 40 c Arbeitsförderungs-gesetz) erreicht. Fast 40% der insgesamt gut 100 000 Aus-bildungsverträge kamen mit überbetrieblichen Einrichtun-gen zustande! Betriebe und öffentliche Verwaltungen soll-ten alles daransetzen, der ihnen originär zukommenden Ausbildungsaufgabe wieder verstärkt und mit zukunfts-orientierten Ausbildungsqualifikationen nachzukommen.

4. Regionale Diskrepanzen

So lange der Strukturwandel vom Abbau überkommener Arbeitsplätze dominiert wird, wie bisher zu beobachten, sind alle Regionen von einem rapiden Rückgang der Beschäftigung geprägt. Im Aufbauszenario bilden sich dann regionale Schwerpunkte der Investitionsdynamik her-aus. Es darf zwar auch darauf vertraut werden, daß davon Impulse auf die Entwicklung in den angrenzenden Gebie-ten ausgehen. Aber ein flächendeckender Investitions-boom mit einer flächendeckenden Beschäftigungsexpan-sion ist zunächst unwahrscheinlich. Mehr Risiken als Chan-zen zeichnen sich insbesondere für die Oderregion entlang der ostdeutschen Grenze zu Polen und für verschiedene Gebiete von Mecklenburg-Vorpommern ab.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den Regionen beiderseites der ehemaligen Grenze zwischen Bundesrepublik und DDR werden dagegen verhältnismäßig rasch von der wie-dergewonnenen zentralen Lage profitieren. Auf der bishe-rigen Westseite machte sich dies gleich nach dem Fall der Mauer bemerkbar. Zwischen 1989 und 1991 ist die Beschäftigung in den Arbeitsamtsbezirken von Hof bis Lübeck fast durchgängig überdurchschnittlich gewachsen (vgl. Übersicht 2), was auf ein ebenfalls überdurchschnittli-ches Wirtschaftswachstum schließen läßt. Und, was vorerst in Zahlen weniger deutlich wird, die traditionelle Verflech-tung in diesen Gebieten wird neu geknüpft.

Aktuell ist das Bild differenzierter. In den westlichen Regionen an der ehemaligen Grenze nimmt das Arbeitsan-gebot insbesondere durch Pendler zu. Das entlastet die östlichen Anrainer-Arbeitsmärkte und erleichtert die Besetzung von Arbeitsplätzen auf der westlichen Seite. Auch der Ausbildungsmarkt, der hier in jüngster Vergan-genheit immer mehr durch Mangel an Berufsnachwuchs geprägt war, hat sich in diesen Gebieten durch Ausbil-dungspendler merklich entspannt. Gleichzeitig darf freilich nicht übersehen werden, daß durch ein steigendes Arbeits-angebot auch schwächere Arbeitskräfte verdrängt werden können. Die (regionale) Arbeitsmarktpolitik muß dem Rechnung tragen.

Eine Detailanalyse¹³ zeigt, daß etwa 30% der Pendler in West-Berlin arbeiten; weitere 20% sind in Arbeitsamtsbe-zirken beschäftigt, die unmittelbar an die Gebiete der neuen Bundesländer anschließen und von denen viele als

¹³ Basis dafür sind vorläufige Daten aus dem Meldeverfahren zur Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

¹⁴ Fuchs, Johann, Magvas, Emil; Thon, Manfred: Erste Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer. Modellrechnungen bis 2010 und Ausblick bis 2030.

strukturschwach gelten. Erweitert man dieses regionale Band um einige benachbarte Ämter, nämlich um Kiel, Neumünster, Hamburg, Celle, Bamberg und Bayreuth, so beträgt der Einpendleranteil in diesem Gebiet bereits zwi-schen 25% und 30%.

Bezogen auf die Zahl der Beschäftigten in diesen Arbeits-amtsbezirken weisen insbesondere Coburg, Bad Hersfeld, Bad Oldesloe, Hof, Goslar und Fulda hohe Einpendlerzah-len auf. Aber auch in Uelzen, Göttingen, Helmstedt, Lübeck und Lüneburg gibt es vergleichsweise viele Pend-ler. In deutlichem Abstand – wieder gemessen an der Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten -- folgen Anrainer (i.w. S.) wie die Bezirke Kiel, Neumünster, Hamburg, Celle, Braunschweig, Kassel, Schweinfurt, Bamberg und Bayreuth.

C. Mittel- und längerfristige Perspektiven bis zum Jahr 2000

I Entwicklungslinien des Arbeitskräftepotentials

Von zentraler Bedeutung für den erforderlichen Umfang des Arbeitsplatzangebots im Osten der Bundesrepublik ist die Frage, wieviele Menschen in den neuen Bundesländern auch auf mittlere Sicht am Erwerbsleben teilnehmen möch-ten. Das IAB hat hierzu kürzlich erste Modellrechnungen vorgelegt¹⁴. Diese unterstellen, daß die Nettoabwanderung angesichts zunehmender Anzeichen für einen beginnenden Wirtschaftsaufschwung bis 1994 zum Stillstand kommt (Wanderungssaldo 1991-94: -23000 Personen). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre könnte sich dann durch vermehrte Rückwanderungen, Zuweisung von Asylbewer-bern und sonstige Ausländerzuzüge sogar ein geringfügiger Zuwanderungsgewinn ergeben (Wanderungssaldo 1995 bis 2000: + 193000 Personen). Ferner ist zu erwarten, daß die Entzugseffekte auf das Arbeitskräftepotential durch Vor-ruhestand und Altersübergangsgeld bis 1995-96 auslaufen, sofern die einschlägigen Bestimmungen nicht noch verlän-gert werden. Unter diesen Voraussetzungen wäre – bei zusätzlicher Annahme einer gegenüber 1990 unveränderten alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung – 1995 und 2000 mit jeweils rd. 9,1 Mio potentiellen Erwerbspersonen zu rechnen. Zum Vergleich: Etwa 8,5 Mio (ohne „Vorruheständler“) bzw. 9,0 Mio (einschl. „Vorruheständler“) Erwerbspersonen schätzt das IAB für 1992; ca. 9,9 Mio waren es vor der Wende.

Es ist jedoch unrealistisch anzunehmen, daß die Erwerbs-quoten längerfristig unverändert bleiben, auch wenn fürs erste noch die Beharrungstendenzen dominieren: Arbeits-los gewordene Erwerbspersonen dürften vielfach zunächst abwarten und ihre Ansprüche wahrnehmen, beschäftigte Frauen ihre Kinderwünsche verschieben, solange sie fürch-ten, nach einer freiwilligen Unterbrechung keinen Arbeits-platz mehr zu bekommen. Längerfristig aber dürften allein schon die Anpassungen an das westdeutsche Bildungs- und Ausbildungssystem auf der einen und das Rentenrecht auf der anderen Seite zumindest bei den jüngeren und älteren Jahrgängen zu niedrigeren Erwerbsquoten führen. Kontro-vers wird die Frage diskutiert, ob und inwieweit es darüber hinaus zu einem generellen Absinken der ostdeutschen Frauenerwerbsbeteiligung auch bei den mittleren Jahrgän-gen kommen könnte.

Gegen einen breiten Rückzug der Frauen aus dem Erwerbsleben sprechen: In allen Industrieländern, auch in Westdeutschland, ist ein säkularer Trend zu erhöhter

Frauenerwerbstätigkeit zu beobachten. Offizielle Ideologie, Verfassung und systembedingter Arbeitskräftemangel der ehemaligen DDR hatten darüber hinaus der Erwerbsarbeit einen zentralen Stellenwert eingeräumt. Einkommens- und Rentenpolitik waren darauf abgestellt, daß in einer Familie der Lebensunterhalt in der Regel nicht aus einem Einkommen allein bestritten werden konnte. Ein umfangreiches Kinderbetreuungssystem sorgte für den Nachwuchs während der Arbeitszeit der Eltern. Diese Bedingungen dürften die Einstellung vieler Frauen zur Erwerbstätigkeit und ihr Selbstverständnis nachhaltiger als in anderen Ländern zugunsten einer dauerhaften Beteiligung am Erwerbsleben geprägt haben. Außerdem gibt es in Ostdeutschland relativ mehr geschiedene oder alleinerziehende Frauen als in Westdeutschland, die auf eigene Erwerbstätigkeit angewiesen sind.

Auf der anderen Seite entsprach in der ehemaligen DDR-Verfassung dem Recht auf Arbeit auch eine Pflicht zur Arbeit. Die frühere DDR war das Land mit den höchsten Frauenerwerbsquoten der Welt. Selbst die Erwerbsquoten der verheirateten Frauen erreichten fast das Männerniveau: Sie lagen 1990 bei den 30- bis unter 50jährigen um rd. 35%-Punkte über den entsprechenden westdeutschen Quoten. Manche Frauen dürften gegen ihren Wunsch erwerbstätig gewesen sein. Und zwar nicht nur aus individuellen ökonomischen, sondern auch aus ideologischen und gesellschaftlichen Gründen. Bei diesen Frauen wäre mit einem vorübergehenden oder vollständigen Rückzug aus dem Erwerbsleben zu rechnen, sobald ihre finanzielle Lage es erlauben sollte. Außerdem könnten steigende Löhne und veränderte Ansprüche (z. B. an die Arbeitsbedingungen oder an die Qualität der Kinderbetreuung) sowie die Angleichung an (wie auch immer zu bewertende) westliche Lebensbedingungen und Lebensstile allmählich zu gewissen Einstellungsänderungen führen. Am ehesten dürfte dies bei den nachrückenden Jahrgängen der Fall sein. Das Ausmaß der Veränderung dürfte auch davon abhängen, in welchem Umfang und Tempo die Arbeitszeitmuster den Wünschen der Frauen nach flexibleren und kürzeren Arbeitszeiten angepaßt werden können. So lag ja die Teilzeitquote der Frauen in der ehemaligen DDR noch weit unter den ohnehin im internationalen Vergleich recht niedrigen westdeutschen Werten.

Das IAB hat deswegen zusätzlich zur Modellvariante mit konstanten Erwerbsquoten noch andere Varianten vorgelegt, die von schneller bzw. langsamer Anpassung des Erwerbsverhaltens an die für Westdeutschland vorausgeschätzten Trends ausgehen¹⁵. Unterstellt man z. B. bei den Männern eine schnelle Anpassung bis 1995 und bei den Frauen eine langsame Angleichung bis 2010 an die (in zwei Varianten) vorausgeschätzten westdeutschen Erwerbsquoten, erhält man folgendes Ergebnis: Im Jahr 2000 wäre ein ostdeutsches Erwerbspersonenpotential von 8,0 Mio Personen (untere Variante) bis 8,2 Mio Personen (obere Variante) zu erwarten. Aus heutiger Sicht erscheinen für Ostdeutschland der obere Verhaltenstrend und für Westdeutschland der untere Verhaltenstrend realistisch. In diesem Fall lägen selbst im Jahr 2010 die ostdeutschen

Erwerbsquoten der verheirateten Frauen noch um bis zu 10 Prozentpunkten über den dann in Westdeutschland erreichten Quoten. Die Anteile der Frauen am Erwerbspersonenpotential hätten sich jedoch weitgehend angeglichen: Im Westen wären sie von 41% auf 44% gestiegen, im Osten von 46% auf 44% gesunken. In absoluten Zahlen gäbe es 2000 dann in den neuen Bundesländern fast 3,8 Mio weibliche Erwerbspersonen (1990 rd. 4,5 Mio) und beinahe 4,5 Mio männliche Erwerbspersonen (1990 rd. 4,9 Mio). Von der Abnahme des ostdeutschen Frauenerwerbspersonenpotentials um 0,7 Mio entfielen rd. 0,2 Mio auf demographische Einflüsse und 0,5 Mio auf Verhaltens-effekte.

Berücksichtigt man zusätzlich die Pendlerströme und als Anhaltswert für einen dauerhaften Pendlersaldo zwischen den alten und den neuen Bundesländern die Zahl der gegenwärtigen Pendler über eine Entfernung von bis zu 50 km – also etwa die Hälfte der derzeit in die alten Bundesländer pendelnden Ostdeutschen –, so ergibt sich: Die Zahlen für das Potential der in Ostdeutschland wohnenden Erwerbspersonen müßten noch um jeweils gut 0,2 Mio verringert werden. Demzufolge wäre im Falle einer – wahrscheinlichen – langsamen Anpassung der Frauenerwerbsquoten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit einem ostdeutschen Erwerbspersonenpotential auf dem dortigen Arbeitsmarkt von rd. 8 Mio Erwerbspersonen zu rechnen.

Was die Altersstruktur angeht, ist zu bedenken: Die Anzahl der älteren, über 50jährigen Erwerbspersonen wird sich durch das Auslaufen der Vorruhestandsregelungen in den nächsten Jahren wieder deutlich erhöhen. In der Grundtendenz führt allerdings die Anpassung an westdeutsche Ruhestandsverhältnisse zunächst bis 2000, entgegen der westdeutschen Tendenz, zu einem Rückgang des Anteils und der Zahl älterer Erwerbspersonen. Danach wird sich auch beim ostdeutschen Erwerbspersonenpotential der Alterungsprozeß durchsetzen.

2 Ein gesamtwirtschaftliches Szenario (IAB-Westphal-Modell)

In Zusammenarbeit mit Uwe Westphal, Universität Hamburg, hat das IAB mit Hilfe eines ökonometrischen Modells für Westdeutschland und eines damit verknüpften Simulationsmodells für Ostdeutschland erstmals gesamtwirtschaftliche Szenarien für die beiden Teile Deutschlands erstellt¹⁶. In diesen Szenarien ergibt sich die Arbeitsmarktentwicklung aus dem weitgehend interdependenten Zusammenspiel zahlreicher Bestimmungsfaktoren auf der Angebots- und Nachfrageseite der Wirtschaft, eingebettet in die internationale Wirtschaftsentwicklung.

Beim ostdeutschen Szenario handelt es sich jedoch angesichts des fundamentalen Systemwechsels und aufgrund der noch weitgehend rudimentären Statistiken nicht um ein übliches Projektionsszenario, sondern eher um ein Check-Szenario zur Überprüfung von Zielen und Annahmen auf ihre gesamtwirtschaftliche Plausibilität und Konsistenz. Das IAB ist dabei insbesondere von folgenden *Grundannahmen* ausgegangen:

- Die *Arbeitsproduktivität* je Stunde wachse im Osten bis im Jahr 2000 auf 80% des dann gültigen westdeutschen Niveaus bzw. auf 100% des heutigen westdeutschen Wertes. (1990 erreichte die ostdeutsche Produktivität je Stunde nur 37% und je Erwerbstätigen 29% des westdeutschen Standes.) Diese Setzung hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung bildet wiederum den Ausgangspunkt für die

¹⁵ Vgl. Thon, Manfred: Neue Modellrechnungen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im bisherigen Bundesgebiet bis 2010 mit Ausblick bis 2030. In: MittAB 4/1991, S. 673-688.

¹⁶ Das 1990 vom IAB veröffentlichte IAB/Westphal-Szenario bezog sich nur auf Westdeutschland. Vgl. hierzu Klauer, Wolfgang: Auswirkungen der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung seit 1989 auf die Arbeitsmarktperspektiven. Ein quantitatives Szenario bis 2000 unter veränderten Rahmenbedingungen. In: MittAB 1/1990, S. 22-33.

Ableitung des zur Erreichung dieses Zieles nötigen *Investitionsvolumens*. Dieses könnte sich für den Zeitraum 1992 bis 2000 – bei der gemachten Produktivitätsvorgabe und unter weiteren Annahmen – auf insgesamt 1,3 Billionen DM belaufen, wovon 750 Milliarden DM auf Bau- und Ausrüstungsinvestitionen der Wirtschaft ohne Wohnungsbau, 250 Milliarden DM auf Wohnungsbauinvestitionen und 300 Milliarden DM auf staatliche und quasi-öffentliche Investitionen (einschl. Altlastensanierung) entfallen (alles gerechnet in konstanten Preisen des zweiten Halbjahres 1990).

- Weiter wird angenommen, daß die durchschnittlichen effektiven *Monatslöhne* – im Zuge der vereinbarten vollen Anpassung der Tariflöhne – 1994 rd. 80% und im Jahr 2000 dann 100% des dann jeweils herrschenden westdeutschen Niveaus erreichen. Bis 2000 gleichen sich ebenfalls die ostdeutschen *Durchschnittsrenten* und die *Jahresarbeitszeit* je Erwerbstätigen (mit -1,5% p. a. 1992-2000) dem westdeutschen Niveau an. Auch bei der *Kurzarbeit* wurde ein allmählicher Abbau auf westdeutsche Relationen bis 2000 unterstellt. Nicht mehr berücksichtigt werden konnten in der derzeitigen Modellversion die erhöhten ABM-Ausgaben.

- Außerdem wird unterstellt, daß die 1991 mit 97% extrem hohe ostdeutsche private *Konsumquote* (vom verfügbaren Einkommen) bis 2000 auf etwa 88% sinkt. Die *Importquote* des ostdeutschen Wirtschaftsgebietes (also aus dem Ausland und aus Westdeutschland) geht von rd. 75% 1991 auf rd. 50% und damit auf die Relation westdeutscher oder westeuropäischer Gebiete ähnlicher Größe zurück.

- Schließlich wird angenommen, daß sich das Arbeitsangebot im Jahr 2000 – entsprechend der oberen Variante der IAB-Projektion des ostdeutschen *Erwerbspersonenpotentials* – auf rd. 8,2 Mio potentielle Erwerbspersonen beläuft. Der – bei einer Bilanzbetrachtung für das ostdeutsche Gebiet davon abzuziehende – Auspendlersaldo wurde ungekürzt mit konstant 0,4 Mio Personen angesetzt. Das Erwerbspersonenpotential nach dem „Inlandskonzept“ beläuft sich somit im Jahre 2000 auf 7,8 Mio nach rd. 8,3 Mio (ohne „Vorruehständler“) im Basisjahr 1991.

Diese und einige weitere Annahmen führen im Ostmodell des IAB im Zusammenspiel mit dem Westmodell im Zeitraum 1992-2000 zu einer durchschnittlich-jährlichen Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts Ostdeutschlands von rd. 11%, wobei die Raten bis 1995 deutlich darüber liegen und sich danach bis 2000 merklich abschwächen (vgl. Übersicht 3). Aber auch im Jahr 2000 betrüge des Wirtschaftswachstum noch 9%. Erheblich stärker dürfte sich bei den getroffenen Annahmen das Produktivitätswachstum verlangsamen, das zunächst merklich höher, ab Mitte der 90er Jahre spürbar niedriger als das Wirtschaftswachstum ausfallen könnte.

Hieraus resultiert der abgebildete Verlauf der jahresdurchschnittlichen Erwerbstätigenzahlen. Ihr tiefster Wert entfällt auf das Jahr 1993 (vgl. ebenfalls Übersicht 3). Dies schließt nicht aus, daß sich bereits im Verlauf des Jahres 1993 auf dem Arbeitsmarkt ein Aufschwung durchsetzt. Ab 1994 würden auch bei jahresdurchschnittlicher Betrachtung die Auftriebskräfte überwiegen und bis zum Ende des Jahrzehnts zusehends an Dynamik gewinnen. Bei der unterstellten Potentialentwicklung würde es zu einem allmählichen Abbau der Arbeitslosenzahlen kommen. Wenn für die Zugänge in die Stille Reserve, die zu Beginn vor allem aus Vollzeit-FuU-Teilnehmern besteht, bis 2000 eine

Angleichung an die 1:2-Relation zu den registrierten Arbeitslosen angesetzt wird, wie sie im Westen festzustellen ist, könnte die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2000 auf gut 600000 Personen gesunken sein.

Es sei noch einmal daran erinnert: Zur Erreichung dieses Ergebnisses sind von 1992 bis 2000 rd. 1,3 Billionen DM an realen Anlageinvestitionen nötig, ferner ein Rückgang der Importquote auf 50%. Dies setzt voraus, daß mit Hilfe der Investitionen bis 2000 ein genügend attraktives ostdeutsches Angebot an Gütern und Diensten entsteht. Das Verhältnis von Investitionen zum Bruttoinlandsprodukt müßte in den neuen Bundesländern während des gesamten Zeitraumes (1992-2000) über 40% betragen – im Vergleich dazu lag dieser Wert in Westdeutschland bei 20% in den 80er und zwischen 21% und 22% in den letzten beiden Jahren.

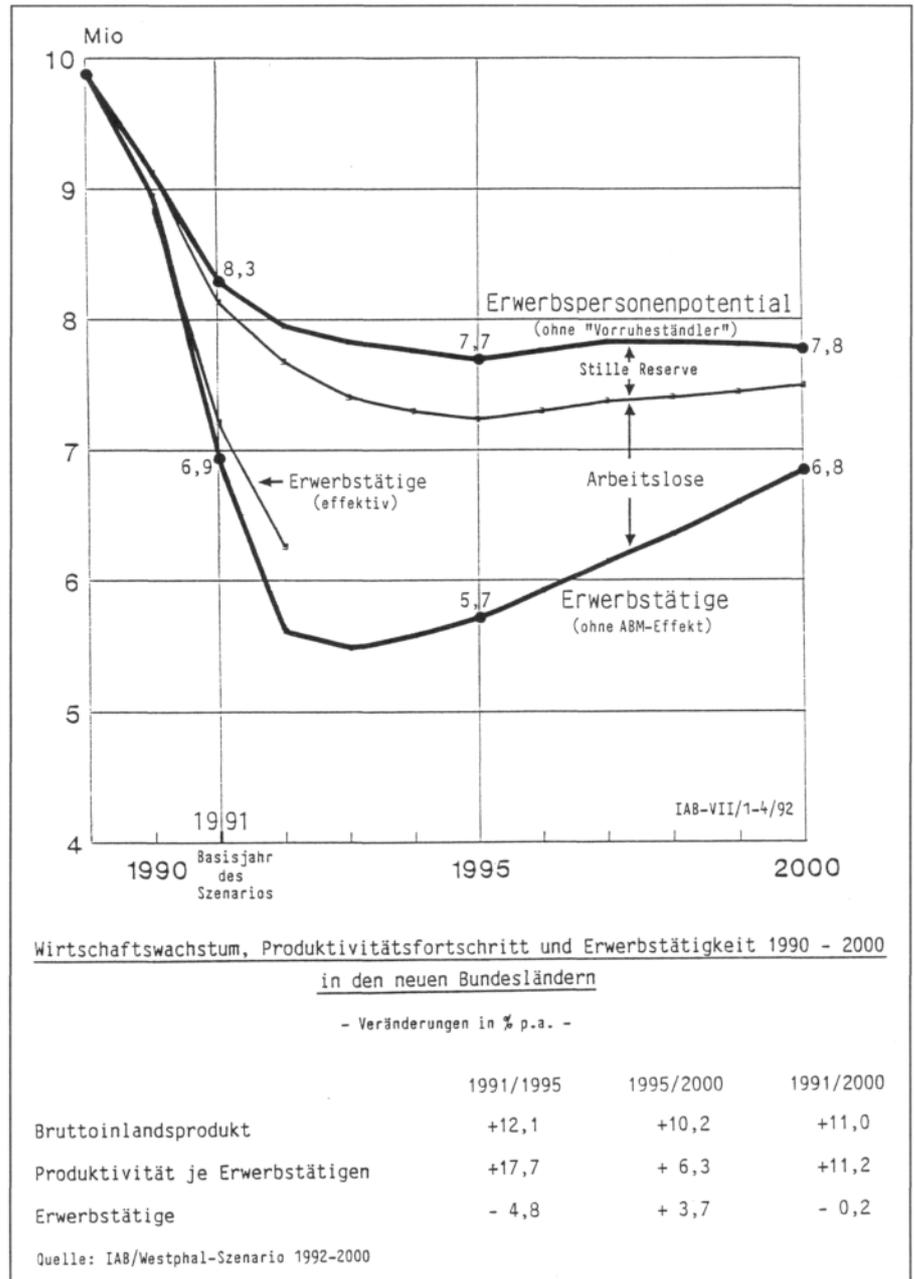
Eine derartig hohe Relation erscheint auf den ersten Blick exorbitant. Es ist aber zu bedenken, daß die inländische Güterverwendung in den neuen Bundesländern durch umfangreiche Zulieferungen („Importe“) weit über das Inlandsprodukt hinaus angereichert wird. Insofern sind die genannten Investitionsvolumina durchaus erreichbar, erfordern aber weiterhin hohe öffentliche Transfers und private Kapitalimporte aus Westdeutschland und dem Ausland. In unserem Szenario überschreiten deshalb die Anteile der realen Bruttoanlageinvestitionen an der gesamten inländischen Verwendung nicht die Marke von 35%, belaufen sich aber im gesamten Projektionszeitraum auf immerhin rd. 32%.

Die umfangreichen Leistungen für die neuen Bundesländer und die dort getätigten Investitionen westdeutscher Firmen müssen sich indessen dämpfend auf den realen Wachstumsspielraum auswirken, der im Westen für Konsum und Investitionen insgesamt zur Verfügung steht. Wegen des Kapazitätseffektes der Investitionen kommt es allerdings auf die Verteilung der Ressourcen auf Konsum und Investitionen an: Je mehr auch in Westdeutschland das Konsumwachstum zugunsten des Investitionswachstums gezügelt werden kann, um so mehr können Sozialprodukt und Volkseinkommen in allen Bundesländern wachsen. Bei den derzeit absehbaren Bedingungen und Tendenzen ist in Westdeutschland jedoch nur noch mit einem geringfügigen weiteren Anstieg der Investitionsquote zu rechnen (im Szenario um rd. 0,5 Prozentpunkte auf rd. 22,5%). Für den Projektionszeitraum 1992-2000 errechnet sich demzufolge ein Wirtschaftswachstum von lediglich gut 2% p. a. Dies führt angesichts hoher Zuwanderungen und Pendlerzahlen nur noch zu einem leichten Abbau der westdeutschen Arbeitslosenzahlen. Immerhin würde das „gesamtdeutsche“ Wirtschaftswachstum 1992-2000 aber rd. 3% p. a. betragen und die Zahl der Arbeitslosen im vereinten Deutschland bis 2000 auf rd. 2 Mio sinken.

Dieses Ergebnis wäre mit alles in allem wohl noch gerade akzeptablen Leistungsbilanz- und Haushaltssalden erreichbar. Die gesamtdeutsche Leistungsbilanz rutscht lediglich in ein leichtes Minus. Das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) würde sich nach einem Maximum im Jahr 1992 bis zum Ende der 90er Jahre auf eine Größenordnung verringern, wie sie in Westdeutschland 1988 zu beobachten war. Jedoch könnten in Teilbereichen – wie den Sozialversicherungen – erhebliche Defizite auflaufen.

Insgesamt zeigt mithin das neue IAB-Westphal-Szenario – auch bei Berücksichtigung der für das Ostmodell derzeit

**Übersicht 3:
Arbeitsmarktbilanz bis 2000 -
neue Bundesländer -
Inlandskonzept,
Jahresdurchschnittswerte**



entnommen aus: IAB-Werkstattbericht
Nr. 7/26. S. 1992

noch vorhandenen statistischen und methodischen Lücken -, daß der enorme ostdeutsche Aufbau- und Aufholprozeß bewältigbar ist. Es besteht durchaus die Chance zu einem ökonomisch und sozialpolitisch verträglichen Ablauf. Allerdings muß offen bleiben, ob genügend Bereitschaft für die nötigen privaten Investitionen im Osten und die dazu erforderlichen privaten Kapitalimporte vorhanden ist. Gibt es für Unternehmen hinreichend Anreize, sich bei der Wahl zwischen den verschiedenen Investitionsstandorten in Europa (und darüber hinaus) für den Standort „Neue Bundesländer“ zu entscheiden? Die Investitionen für Ostdeutschland sind ja im Ost-Szenario – das sei nochmals betont – exogen eingesetzt, da sich hierfür noch keine endogenen Erklärungszusammenhänge quantifizieren lassen. Die Investitionsgröße kennzeichnet nur den Umfang der Herausforderung, wenn die skizzierte Arbeitsmarktentwicklung erreicht werden soll. Die beiden Modellteile zeigen aber, daß Investitionen in diesem Umfang prinzipiell realisierbar sind und somit die sich im Szenario

dadurch insgesamt ergebende in- und ausländische Nachfrageentwicklung im Jahre 2000 in Ostdeutschland eine Beschäftigung von annähernd 7 Mio. Erwerbstätigen erlauben würde.

3 Mögliche gesellschaftliche Verwerfungen

1. West-Ost-/Ost-West-Konfliktpotentiale

Das geschilderte Szenario macht zwar deutlich, daß die skizzierte Entwicklung grundsätzlich realisierbar ist. Das ökonomische Problem besteht aber darin, den Standort Ostdeutschland so attraktiv zu machen, daß private Investoren (der westlichen und östlichen Bundesländer sowie aus dem Ausland) bereit sind, sich bis zum Jahr 2000 dort im Umfang von 1 Billion DM zu engagieren. Daraus folgt freilich:

- Der Transformationsprozeß braucht viel mehr Zeit als zunächst erwartet worden war. Und je mehr Zeit seit der

Vereinigung vergangen ist, desto weiter wurden bisher tatsächlich die Erfolgshorizonte in der öffentlichen Problemwahrnehmung hinausgeschoben. In der Zwischenzeit bleiben notwendigerweise die auf eine schnellere Angleichung der Lebensverhältnisse gerichteten Erwartungen unbefriedigt. Daraus ergeben sich Konfliktpotentiale in Ost-West-Richtung.

- Damit das Szenario Wirklichkeit werden kann, ist die Übertragung eines Teils der Wachstumskapazität und der Verteilungsspielräume von West nach Ost notwendig, wenn von der unrealistischen Variante einer ausschließlich „externen“ Mittelaufbringung abgesehen wird. Daraus ergeben sich Konfliktpotentiale in West-Ost-Richtung.

- Gelingt es nicht, die Bedingungen für die Verwirklichung dieses oder eines ähnlich erfolgreichen Szenarios zu schaffen, verschärfen sich die Konflikte. Wie strapazierfähig die gesellschaftliche Akzeptanz des „Teilens“ und des „sich Bescheidens“ sein wird, wird sich letztlich erst im Konfliktfall erweisen.

2. Verteilungskonflikte im Osten

Die DDR-Gesellschaft verband mit bescheidenem Wohlstand ein hohes Maß an materieller Sicherheit. Es gab auch krasse Verteilungsunterschiede, z. B. zwischen der Nomenklatura und den „Werk tätigen“. Die neuen Verteilungsprobleme sind anderer Art. Soweit sie arbeitsmarktin-duziert sind, ergeben sie sich daraus, daß der Wiederanstieg der Beschäftigung dem Wiederanstieg der Produktion erst mit Abstand und in kleinen Schritten folgen wird, sowie daraus, daß nach dem Szenario auch im Jahr 2000 die Zahl der Arbeitsplätze mit rund 7 Millionen erheblich unter dem Niveau vor der Wende liegen dürfte. Ein solcher Umstrukturierungsprozeß verläuft in einer Marktwirtschaft nicht linear auf- bzw. abbauend. Er erzeugt vielmehr selektiv Wachstumsinseln, hinterläßt Rückstandsregionen, vernachlässigt ökologische Wüstungen, läßt neue Grenzlandsituationen entstehen und führt über Wanderungen und deren Selektivität zur Gefahr passiver Sanierung der Abwanderungsregionen. In ähnlicher Weise läßt der Umstrukturierungsprozeß neben neuen Aufsteigern ungewollte Absteigergruppen entstehen. Am Arbeitsmarkt wirkt sich das als Strukturalisierungsprozeß aus, mit unterschiedlichen Zugangs- und Verbleibsrisiken bei der Arbeitslosigkeit und unterschiedlichen Qualifikations- und Statusverlusten und Entwicklungschancen. Das unter-

streicht die Notwendigkeit orientierender Strukturpolitik, strukturpolitischer Hilfen sowie flankierender Arbeitsmarktspolitik mit Hilfen für den einzelnen.

Trotz beachtlicher Bewegungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt – die zeigen, daß der Weg in die Arbeitslosigkeit für viele keineswegs nur eine Einbahnstraße ist – kann nicht übersehen werden, daß länger dauernde Arbeitslosigkeit an Bedeutung gewinnt.

Die Erhebung des Arbeitsmarkt-Monitors im November 1991¹⁷ zeigte, daß von den arbeitslos Gemeldeten

- 31% zwischen Juli und November 1991,
- 25% zwischen März und Juli 1991,
- 20% zwischen November 1990 und März 1991
- und 24% bereits vor dem November 1990 arbeitslos geworden waren.

Danach war also im November ein Viertel der gemeldeten Arbeitslosen ein Jahr oder länger und ein weiteres Fünftel acht bis zwölf Monate arbeitslos (vorübergehende Beschäftigungen sind dabei nicht berücksichtigt). Bezogen auf die Arbeitslosen vom November 1990 (damals 550000 Personen) waren 42% ein Jahr später noch oder erneut (z. B. nach Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme) arbeitslos. Damit zeichnet sich eine Tendenz zur längerfristigen Arbeitslosigkeit für eine beachtliche Zahl von Arbeitnehmern ab.

3. Polarisierungstendenzen der Sozialstruktur

Bei den beruflichen Aufsteigern ist insbesondere an das Entstehen neuer selbständiger Mittelschichten zu denken. Wieweit das bisherige Gründungsgeschehen, wie es sich in den Gewerbeanmeldungen und Handelsregistereinträgen widerspiegelt, tatsächlich schon zur Entstehung selbsttragender Selbständigkeit geführt hat, ist allerdings noch unklar¹⁸.

Den neuen Chancen stehen in bislang noch größerem Umfang Risiken gegenüber, die bestimmte Personengruppen stärker als andere treffen. Zu den sozialen Verlierern müssen nach allen bisherigen Erfahrungen Angehörige von Gruppen mit generell besonders ungünstigen Arbeitsmarktchancen gerechnet werden, insbesondere die älteren Erwerbstätigen, bestimmte Gruppen von Frauen und Jugendlichen sowie Ausländer und Aussiedler. Diese Gruppenrisiken werden jeweils von der regionalen Arbeitsmarktsituation überlagert und sind in ihrer Größenordnung davon abhängig.

Ältere Arbeitslose müssen dann als besonders gefährdet angesehen werden, wenn ihre berufliche Qualifikation defizitär ist (z. B. ohne abgeschlossene Berufsausbildung) oder gesundheitliche Einschränkungen vorliegen.

Andere Personengruppen, wie Frauen, deren Lebensumstände potentiellen Arbeitgebern Anlaß zum Zweifel an einer vollen beruflichen Einsetzbarkeit geben, und Jugendliche mit Defiziten im Bereich körperlicher oder intellektueller Leistungsfähigkeit oder mit Verhaltensauffälligkeiten drohen ebenfalls in überproportionalem Umfang zu Verlierern zu werden. Nicht in jedem Einzelfall wird die Betroffenheit schon zu einer Verarmung auch des zugehörigen Haushaltes führen. Dennoch sind damit Ansätze zur Entstehung einer „neuen unterclass der Dauerarmen und Langzeitarbeitslosen“ (Dahrendorf) verbunden¹⁹.

¹⁷ IAB-Kurzbericht (Leikeb, Hanspeter; Magvas, Emil): Neue Bundesländer, Rückgang der Beschäftigung setzt sich fort. Erste Ergebnisse aus der vierten Befragungswelle des Arbeitsmarkt-Monitors vom November 1991, Nr. 8, 13. 03. 1992.

¹⁸ Vgl. Creditreform, Unternehmensentwicklung 1991 alte und neue Bundesländer, Neuss 12. 12. 1991; Dietrich, Hans: Selbständige in den neuen Bundesländern – Strukturen und Mobilitätsprozesse – Auswertung des Arbeitsmarkt-Monitors für die neuen Bundesländer, Nürnberg, IAB, 1992 (erscheint demnächst).

¹⁹ Hinweise darauf sind bisher nicht bekannt. Dennoch muß damit gerechnet werden, daß Personen, die schon zu DDR-Zeiten z. B. durch hohe Krankheitshäufigkeit oder Alkoholprobleme bekannt waren, im jetzigen Arbeitsleben, das durch einen erheblichen globalen und regional z.T. exorbitanten Arbeitsplatzmangel gekennzeichnet ist, nicht wieder Fuß fassen werden. Beispielhafte Darstellungen zu dieser Problematik, die in allen westlichen Ländern existiert, finden sich anhand vergleichbarer englischer Verhältnisse bei Strittmatter, Franz Josef (1992): Langzeitarbeitslosigkeit im Wohlfahrtsstaat. BeitrAB 157. Nürnberg, und bei Dahrendorf, der dieses Thema seit etwa 1983 immer wieder angeht; vgl. Dahrendorf, Ralf (1990): Die offene Gesellschaft und ihre Ängste. In: Frankfurter Rundschau Nr. 239, 13. 10. 1990, S. 7.

D. Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Konzepte in der Diskussion. Welche Strategien sind am vorteilhaftesten?

I Was hat Vorrang?

Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG kann den Strukturwandel fördern, schafft aber nicht selbst Arbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt. Wirtschaftsförderung mit dem Effekt der Arbeitsplatzförderung im primären Arbeitsmarkt hat Vorrang vor aktiver Arbeitsmarktpolitik und diese wiederum vor nur passiven Lohnersatzleistungen. Tatsächlich besteht aber die Gefahr, daß sich eine andere Rangfolge durchsetzt: Werden zu wenig neue Arbeitsplätze geschaffen und kann Arbeitslosigkeit nur zum Teil durch Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgefangen werden, sind Lohnersatzleistungen zunächst ultima ratio. Zwar entspricht der ratio legis des AFG der Vorrang aktiver Arbeitsmarktpolitik, aber in der Definition des Arbeitslosengeldes als Pflicht- und der aktiven Instrumente als Kann-Leistungen ist die faktische Dominanz der Lohnersatzleistungen angelegt.

Je länger nun die Anpassungskrise dauert und je ausgeprägter sie ist, desto mehr werden die ungelösten Beschäftigungsprobleme in Gestalt der Arbeitslosen vor den Toren der Arbeitsverwaltung abgeladen. Deren aktives arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium war nach der Konzeption des AFG nicht dazu gedacht, Massenarbeitslosigkeit aufzufangen. Vielmehr sollte es den Strukturwandel begleiten, vorbereiten und auf diesem Wege Arbeitskräfte vor Beschäftigungsrisiken schützen. In der Phase der Umstrukturierung kommt aktiver Arbeitsmarktpolitik über diese flankierende Rolle hinaus eine Brückenfunktion zu. Aber die Brücke endet unvollkommen wie der Pont d'Avignon im Fluß, wenn nicht von der anderen Seite her neue Arbeitsplätze zuwachsen. Dies kann aktive Arbeitsmarktpolitik durch den Zuschnitt ihrer Maßnahmen unterstützen, aber nicht selbst initiieren.

Entstehen – wie gegenwärtig – noch zu wenig neue Arbeitsplätze, wird die verständliche Forderung erhoben, die Brücke für mehr Personen auszulegen. Deswegen führt sie nicht gleichzeitig näher ans rettende Ufer. Gleichwohl ist die Alternative der Arbeitslosigkeit individuell und gesellschaftlich noch schlechter zu beurteilen. Deshalb ist jede Mark für aktive Arbeitsmarktpolitik besser angelegt als für Lohnersatzleistungen. Freilich muß auch dabei auf einen effizienten Mitteleinsatz geachtet werden.

Neue Arbeitsplätze haben schließlich Vorrang vor Aufnahmepositionen durch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Es gilt also der Vorrang arbeitsplatzschaffender Investitionen und Beschäftigungspolitik vor flankierender Arbeitsmarktpolitik. Nachdem die Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern das jetzige Ausmaß erreicht hat, sind Förderung arbeitsplatzschaffender Investitionen und aktive Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig notwendig. Erstere darf nicht auf Kosten letzterer finanziert werden, denn

solange und soweit sie nicht tatsächlich den Abbau der Arbeitslosigkeit bewirkt hat, bleibt aktive Arbeitsmarktpolitik unverzichtbar. Würden dagegen arbeitsplatzschaffende Investitionen durch Mittelkürzungen für aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert, so müßte dies wegen der verzögerten Beschäftigungswirkung ersterer im Vergleich zu letzterer am Ende zur schlechtesten aller Alternativen, nämlich zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit durch Lohnersatzleistungen, führen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik als zweitbeste Alternative ist daher zunächst unverzichtbar, muß aber so weit wie möglich in Richtung auf die Verbesserung der Entstehungsbedingungen für Dauerarbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt weiterentwickelt werden. Es gilt, ihre investiven und wertschaffenden Komponenten durch ihren Einsatz für berufliche Bildung, den Aufbau wirtschaftsnaher und sozialer Infrastruktur, die Wiederaufbereitung von Gewerbeflächen oder die Reparatur von Umweltschäden zu stärken. Gesamtwirtschaftlich und gesamtfiskalisch rechnen sich solche Investitionen; unter Berücksichtigung aller sozialer Kosten anhaltender Arbeitslosigkeit gilt dies um so mehr.

2 Investitionsförderung

1. Die Schlüsselrolle der Infrastrukturinvestitionen

Aus einer Expertenbefragung über Standortfaktoren in Europa ist das hohe Gewicht bekannt, das wirtschaftlich-technische Infrastrukturfaktoren und institutionelle Rahmenbedingungen mit zusammen 60% im Verhältnis zu 40% haben, die auf Produktionskosten sowie die Anzahl und Qualifikation der Arbeitskräfte entfallen²⁰. Diese 1989 ermittelte Gewichtung gewinnt angesichts der Engpässe und Investitionshemmnisse in den neuen Bundesländern zusätzliche Plausibilität. Eine Bewertung der dortigen Standortfaktoren im Jahre 1992 würde u. E. bei der technisch-wirtschaftlichen Infrastruktur, den institutionellen Rahmenbedingungen und den Produktionskosten deutlich negative Werte, bei den Qualifikationen der Arbeitskräfte ein leichtes Plus verzeichnen. Im Verhältnis zur dicht besiedelten alten Bundesrepublik könnte in der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und Wohngrundstücken ein komparativer Vorteil der neuen Länder liegen. Dieser wird aber durch die ungeklärten Eigentumsrechte, deren langdauernde Aufarbeitung und durch Infrastrukturengpässe so eingeschränkt, daß er noch nicht zum Tragen kommt.

Der institutionelle Rahmen und die technisch-wirtschaftliche Infrastruktur müssen mithin mit ihrem hohen Standortgewicht als die entscheidenden Engpaßfaktoren für private Investitionen und damit für eine Erhaltung des Produktionsstandorts Ostdeutschland und einen schnellen Aufholprozeß bezeichnet werden. Dem Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung und Gerichtsbarkeit, der Klärung der Eigentumsfragen sowie massiven öffentlichen Investitionen müßte demzufolge zunächst höchste Priorität eingeräumt werden. Diese Maßnahmen müssen als entscheidend für die Verbesserung der Investitions- und Angebotsbedingungen der privaten Wirtschaft erkannt und forciert werden.

Angesichts zunehmender finanzpolitischer Restriktionen und einer notwendigen schnellen Realisierung der Infrastrukturinvestitionen gilt es, die Effizienz der diesbezüglichen staatlichen Aufgabenerfüllung zu erhöhen. Die vielfältigen Planungs-, Finanzierungs- und Kontrollaufgaben für regionale Investitionsvorhaben sollten durch *regionale Entwicklungsagenturen* gebündelt werden. Hierdurch

²⁰ Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Europäischer Binnenmarkt, Perspektiven für den Arbeitsmarkt, Symposium Nürnberg 09.-11. 05. 1990 -, Konferenzbericht -, S. 7; Konle-Seidl, Regina; Ullmann, Hans; Walwei, Ulrich; Werner, Heinz: Die Entwicklung der Arbeitsmärkte im Europäischen Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. In: MittAB 2/1990, S. 205-226; Prognos AG (Eckerle, Konrad, u.a.): Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000. BeitrAB 138 (1990); Die Ergebnisse der IAB/Prognos-Studie werden auch durch eine Erhebung des DIHT über Investitionshindernisse für westdeutsche Investoren in Ostdeutschland gestützt. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1991/92, S. 76, November 1991.

könnten Abstimmungsprozesse zwischen den Planungsinstanzen verkürzt und Synergieeffekte bei Planung und Durchführung der Vorhaben erzielt werden.

2. Überwindung des Investitionsattentismus

Die genannten positiven Effekte von Infrastrukturinvestitionen hinsichtlich Standortqualität, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und Anreiz privater Investitionen werden jedoch erst mit Abschluß der Investitionsvorhaben voll zum Tragen kommen. Für die Übergangszeit bis zur Errichtung einer modernen öffentlichen Infrastruktur und bis zum Aufbau eines neuen rentablen Anlagenbestandes müssen sich die Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen daher auch an einem Ausgleich der Standortnachteile und der niedrigen Rentabilität vorhandener Anlagen orientieren.

Außerdem läßt sich die industrielle Basis einer gesamten Volkswirtschaft nicht erfolgreich in kurzer Zeit auf dem Markt umsetzen. Das begrenzt den nicht zu leugnenden Erfolg der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt. „Das Dilemma der Treuhandanstalt liegt darin, daß sie bei den nicht-privatisierten Unternehmen nur auf Zeitgewinn setzt, sie also lebensfähig hält, um sie danach zu privatisieren. Dies selbst aber verbraucht kostbare Zeit, in der sich die Marktstellung sanierungsfähiger Betriebe unter Umständen so stark verschlechtert, daß sie stillgelegt werden müssen“, urteilen die Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahrsgutachten 1992²¹.

Die Wirtschaftsförderung bietet in den neuen Bundesländern eine große Zahl von Programmen der *Kapitalsubventionierung* zum Aufbau einer neuen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur an. Im Hinblick auf die enormen Investitionsaufgaben für ein Hochproduktivitätsland ist dies im allgemeinen der richtige Weg, und es ist sinnvoll, die Investitionszulagen und sonstigen globalen Investitionshilfen zu verlängern. Generell sollte allerdings vermieden werden, weitere Programme oder Konditionsverbesserungen bestehender in Aussicht zu stellen. Eine solche Diskussion würde den Investitionsattentismus erhöhen, da das Warten auf günstigere Förderkonditionen lohnend wäre.

Die *Kosten-Erlös-Relation* hat sich für weite Bereiche der ostdeutschen Wirtschaft seit der Währungsunion und den Lohnerhöhungen dramatisch verschlechtert. Hieran knüpfen die Vorschläge an, für eine Kostenentlastung der Betriebe durch die Gewährung von *Lohnsubventionen* zu sorgen²². Denjenigen Unternehmen, deren Produkte über Preissenkungen wieder wettbewerbsfähig gemacht würden, soll so die Nutzung des vorhandenen Kapitalstocks ermög-

licht und eine Anpassungszeit an die neuen wettbewerblichen Prozesse gewährt werden.

Die Strategie „Kostenentlastung“ dürfte vor allem dann wirksam sein, wenn zugleich die Produktqualität verbessert und die Käuferpräferenzen mehr berücksichtigt werden. In dieser Hinsicht wären *Umsatzsteuerpräferenzen*²³ Lohnkostensubventionen überlegen: Bei ersteren setzen die Subventionen nur am Verkaufserfolg an und es entscheiden damit die Nachfrager, in welchem Ausmaß welche Produkte und Dienstleistungen gefördert werden, während Lohnkostenzuschüsse den bestehenden Unternehmen - unabhängig vom Verkaufserlös - nach ihrer Beschäftigtenzahl gewährt würden. Umsatzsteuerpräferenzen sollten allerdings an der am Ort erbrachten Wertschöpfung ansetzen, um die negativen Erfahrungen mit der Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz zu vermeiden. Der Nachteil von Lohnsubventionen wurde auch in der Praxis von Treuhandunternehmen deutlich, die die Lohnkosten der Beschäftigten über eine längere Zeit durch Liquiditätshilfen finanzierten. Es besteht die Gefahr, daß von subventionierten Löhnen ein Anreiz zur Verfestigung oder Bildung einer arbeitsintensiven Wirtschaftsstruktur ausgeht. Dies widerspricht einer raschen Entwicklung zu einem Hochproduktivitätsland und würde einen dauerhaften Leistungsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft bedeuten. Außerdem sind bloße Lohnkostenzuschüsse keine Garantie für die Überwindung des Investitionsattentismus.

Auf die Überwindung des Investitionsattentismus in den Treuhandbetrieben zielt das Frühjahrsgutachten 1992 der Wirtschaftsforschungsinstitute²⁴ mit dem Vorschlag, den im Treuhandverbund verbliebenen sanierungsfähigen Unternehmen eine Startchance durch Anschubsanierung im Sinne einer „Als-Ob-Privatisierung“ zu geben, d. h. sie durch weitgehenden Erlaß der Altschulden und Ausstattung mit einem branchenüblichen Eigenkapital zu einem Start aus eigener Kraft zu befähigen und sie damit in den Wettbewerb zu entlassen. Es geht also im Ergebnis um die Bereitstellung und die innovationsorientierte Verwendung von Liquidität, nicht um eine spezielle Faktorsubvention. Offen bleibt die Schwierigkeit, die Sanierungsfähigkeit zu beurteilen.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat durch Lohnkostenzuschüsse die Entstehung neuer Arbeitsverhältnisse massiv gefördert. Von insgesamt 853 400 Arbeitsvermittlungen in den Jahren 1991 und 1992 waren 512700 Vermittlungen in ABM, von den übrigen Vermittlungen wurden 174200 durch Einarbeitungszuschüsse gefördert. Nur 166500 Arbeitsvermittlungen erfolgten subventionsfrei. Im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für 1992 sind für Einarbeitungszuschüsse in den neuen Ländern insgesamt 50 800 Förderfälle vorgesehen. Auch wenn man über eine Aufstockung diskutieren könnte, bleibt doch klar, daß auf diese Weise keine pauschale Lohnsubvention neuer Beschäftigungsverhältnisse in ostdeutschen Betrieben finanzierbar wäre. Einarbeitungszuschüsse sollten daher künftig für die Integration von Zielgruppen und zur Förderung mittelständischer Strukturen eingesetzt werden.

Darüber hinaus könnten Lohnersatzleistungen gezielt für die Beschäftigungsförderung verwendet werden, indem für die Existenzgründung bzw. für unbefristete unselbständige Beschäftigung Arbeitsloser der kapitalisierte Betrag ihrer voraussichtlich zu zahlenden Arbeitslosenunterstützung zur Verfügung gestellt würde. Dabei kommt es nicht allein auf die lohnbezogene Verwendung an, vielmehr handelt es sich im wirtschaftlichen Ergebnis um eine Liquiditätshilfe

²¹ Vgl. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 1992, a.a.O.

²² Vor allem die Lohnsubventionsvorschläge von Akerlof et al. lösten 1991 eine umfangreiche Diskussion aus. Akerlof et al. konnten auf Grundlage der Input-Output-Tabellen der DDR-Planungsbehörden die Kostenfunktionen der Kombinate schätzen und den Einfluß von Währungsumstellung und Lohnpolitik auf die Überlebensfähigkeit der Unternehmen abschätzen. Demnach wären auf der Basis des zum Oktober 1990 erreichten Lohnniveaus nur 8,2% der Arbeitsplätze bei Verwendung der alten Technologien rentabel gewesen. Demgegenüber meinen Sinn/Sinn, daß fast alle Industriebetriebsplätze wettbewerbsfähig gewesen wären, wenn die Löhne auf dem Stand vom April 1990 verharrt hätten und die Währungsumstellung zu 1 : 4,35 (DM : M) erfolgt wäre. Vgl. Akerlof, G. A., Rose A. K., Yellen, J. L., Hennessey, H.: East Germany in From the Cold: the Economic Aftermath of Currency Union. Brooking Papers on Economic Activity, 1/1991; Sinn, G., Sinn, H. W.: Kaltstart - Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991.

²³ Umsatzsteuerpräferenzen wurden vor allem von Karl Schiller vorgeschlagen.

²⁴ Vgl. Anm. 2.

zur Verbesserung der Eigenkapitalbasis mit den entsprechenden Wirkungen für Kreditfähigkeit, Investitionen und schließlich Arbeitsplätze. An die Kapitalisierung wäre freilich die Zusage der Schaffung entsprechender Dauerarbeitsplätze zu knüpfen.

Lohnpolitische Innovationen könnten auch von *Investivlohnkonzepten* ausgehen²⁵. Mit Investivlöhnen könnte die inländische Kapitalaufbringung gestärkt und könnten die Arbeitnehmer zugleich an dem in großem Umfang entstehenden neuen Anlagevermögen beteiligt und auf diese Weise einseitigen Verschiebungen der Einkommens- und Vermögensverteilung entgegengewirkt werden.

3. Strukturpolitische Signale und Hilfen

Der entscheidende wirtschaftspolitische Ansatzpunkt bleibt die Stärkung der investiven Anreize durch Finanz- und Wirtschaftspolitik. Dies sollte im Grundsatz durch eine Umschichtung der Mittel zugunsten derjenigen staatlichen Ausgabenbereiche geschehen, deren Effekt auf die Investitionen am stärksten ist. Die globale Förderung bedarf der Ergänzung durch strukturpolitische Konzeptionen von Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere durch grundsätzliche Vorstellungen über die regionale Standortentwicklung.

Das gilt auch für den erwähnten Vorschlag der Wirtschaftsforschungsinstitute zur Anschubfinanzierung und Entlastung der noch nicht privatisierten Treuhandbetriebe in den Wettbewerb. Der Marktdruck allein, dem sie die in den Wettbewerb entlassenen Betriebe richtigerweise ausgesetzt sehen wollen, genügt nicht. Die Unternehmen brauchen auch *Rahmendaten zur Entwicklung der Standorte* und ihrer Umgebung. Auch in der alten Bundesrepublik hatte der Marktdruck allein nicht ausgereicht, den Entwicklungsrückstand in benachteiligten Regionen zu verringern. Vielmehr haben Bund, Länder und Gemeinden auf vielfältige Weise strukturpolitisch Standortnachteile für die Bevölkerung und für Gewerbeansiedlungen ausgeglichen. Private Investoren brauchen solche Signale nicht nur im Infrastrukturbereich, sondern auch hinsichtlich der grundsätzlichen Vorstellungen zur Wiedererrichtung der industriellen Basis, zur Entwicklung darauf bezogener Dienstleistungen, zur Förderung von Existenzgründungen und zur öffentlichen Unterstützung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten.

Innerhalb Ostdeutschlands zeichnen sich bereits deutlichere *regionale Diskrepanzen* der Wirtschaftsentwicklung ab, als sie in der alten Bundesrepublik zu beobachten waren²⁶. In regionalpolitischer Hinsicht sollten daher den Unternehmen in besonderen Problemregionen erhöhte Förderpräferenzen eingeräumt werden. Den regionalen Unterschieden ist auch durch entsprechenden Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entgegenzuwirken.

Angesichts der sich abzeichnenden hohen Wirksamkeit der Instrumente der regionalen Strukturpolitik innerhalb des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost sollte der Finanzrah-

men der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erweitert werden. Neben der Mittelaufstockung für die Investitionszuschüsse könnte auch die Gewährung von Investitionszulagen in Höhe von 12% über Mitte 1992 hinaus den Investitionsprozeß in Ostdeutschland beschleunigen. Ähnlich investive und innovative Wirkung wie der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur kommt auch der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung des Hochschulbaus zu.

Ein wesentliches Element für den Erfolg der westdeutschen Wirtschaft ist die durchmischte Wirtschaftsstruktur mit vielen kleineren und mittleren Unternehmen, einem flexiblen Mittelstand und freien Berufen. Re-Industrialisierung betrifft daher nicht nur das Geflecht der Großunternehmen untereinander, sondern auch ihre mittelständischen Zulieferer und Abnehmer sowie die unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Eine *zukunftsorientierte Mittelstandspolitik* ist ihrerseits auf grundsätzliche Vorstellungen über die regionale Standortentwicklung angewiesen. Re-Industrialisierung, regionale Strukturpolitik und Mittelstandsförderung hängen in den neuen Bundesländern deshalb eng zusammen, weil die Politik der DDR extrem mittelstandsfeindlich war und diesbezüglich ein großes Defizit besteht.

In diesem Zusammenhang erscheint fraglich, ob die allgemeine Kapitalsubventionierung in allen Fällen der bestgeeignete Weg ist, mit dem Anlagenproblem zugleich das Arbeitsplatzproblem zu lösen. Denn sie könnte in Verbindung mit der Lohnangleichung auch Anreize schaffen, extrem arbeitssparende kapitalintensive Produktionsverfahren zu errichten. Dabei besteht die Gefahr, daß mittelständische beschäftigungsintensive Betriebe zu kurz kommen.

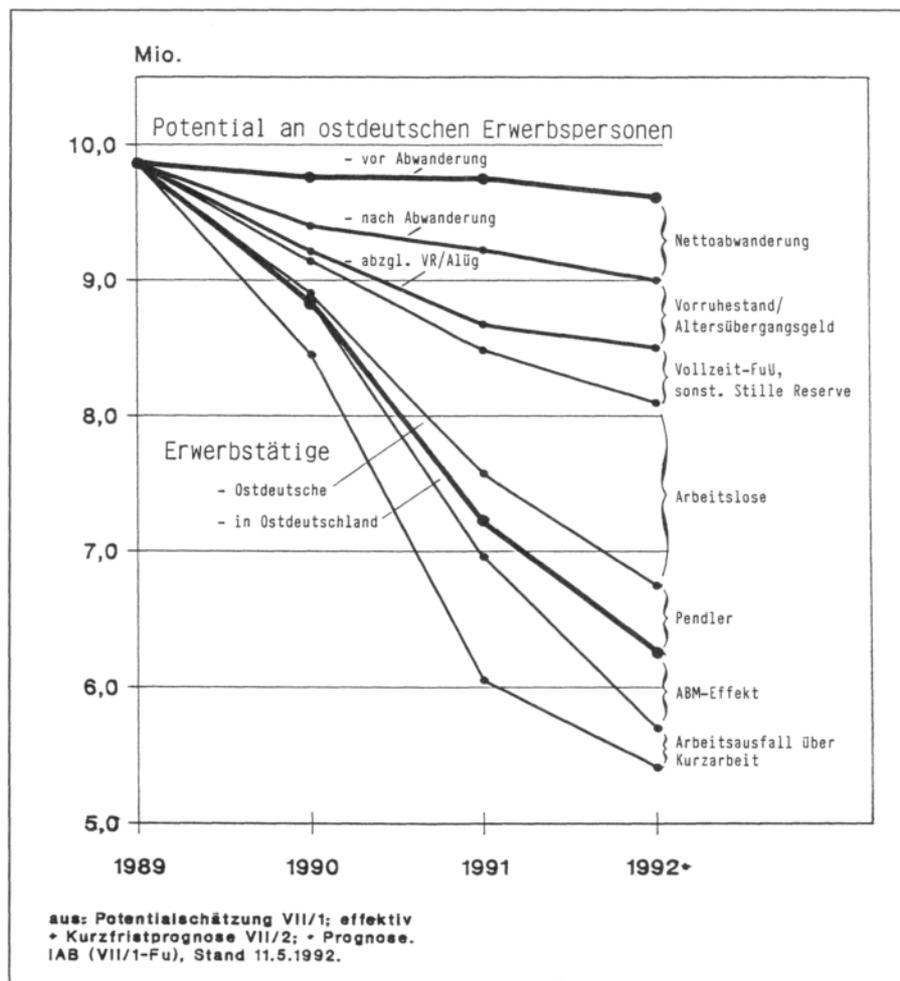
Insbesondere erscheint es zweifelhaft, ob die Förderungsmaßnahmen für private Investitionen, soweit sie aus Steuervergünstigungen auf realisierte Gewinne bestehen (Sonderabschreibungen, Befreiungen von der Einkommen- und Körperschaftsteuer), die Hemmnisse für Existenzgründungen in der Übergangszeit ausgleichen können. Die Übertragung der westdeutschen Förderungsprogramme für Existenzgründungen auf die ostdeutschen Verhältnisse dürfte nicht ausreichen, die mangelnde Eigenkapitalbasis zu stärken. Die ungeklärten Eigentumsverhältnisse verschärfen die Situation für neue Selbständige, da sie die Realsicherung von Krediten verhindern. Schließlich dürften Kleinunternehmen durch die Programmvielfalt bei der Antragstellung von Hilfen überfordert sein. Diesen Benachteiligungen ist entgegenzuwirken. Hier wären z. B. zusätzliche Mittel und institutionelle Vorkehrungen für Management- und Subventionsberatungen von kleinen und mittleren Unternehmen hilfreich. Hilfestellungen könnten auch die assistierte Einführung auf Exportmärkten durch Messebeteiligungen und die Huckepack-Zusammenarbeit mit exportgewohnten Unternehmen geben.

Re-Industrialisierung muß schließlich nicht in jedem Fall Privatisierung zur Voraussetzung haben. Dort, wo eine Region auf einen Standort nicht verzichten kann und das Warten auf Privatisierung den Innovationsattentismus verlängern würde, muß auch die Alternative zunächst weiterbestehenden öffentlichen Unternehmensbesitzes bedacht werden. Schließlich hat auch in der alten Bundesrepublik die Privatisierung wichtiger Bestandteile der industriellen Basis viele Jahre gebraucht, ohne daß die betreffenden öffentlichen Unternehmen bis dahin dramatisch markt-

²⁵ Investivlohnkonzepte wurden neuerdings insbesondere von Fink und Leber in die öffentliche Diskussion eingebracht. Vgl. Leber, Georg: Vermögensbildung für die deutsche Einheit. Ein Vorschlag für die Jahre 1992 bis 1996, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 05. 1991. O. V.: Tarifpolitik: Ulf Fink, DGB wiederholt seine Forderung eines Investivlohns – Arbeitnehmer sollten auf Auszahlung von Lohnprozenten aus Solidarität verzichten, in: Handelsblatt, 23. 05. 1991.

²⁶ Vgl. z.B. Bach, Hans-Uwe; Jung-Hammon, Thomas; Otto, Manfred: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt, Stand Mai 1992, Neue Bundesländer, IAB-Werkstattbericht Nr. 1.5, 15. 05. 1992.

Übersicht 4:
Arbeitsmarkt in Ostdeutschland/DDR
- Bilanz für 1989 bis 1992 -
Jahresdurchschnittsbestände



entnommen aus: IAB-Werkstattbericht
 Nr. 7/26. 5. 1992

widrig operiert hätten. Ein starres Festhalten an der Privatisierungskonzeption in jedem Fall läuft Gefahr, ordnungspolitische Grundsätze nach dem Motto „fiat ordo perat mundus“ zu verabsolutieren.

3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

1. Brückenfunktion und Entlastungswirkung

Das Ausmaß der Beschäftigungskrise wird durch die Arbeitslosenquote weit unterzeichnet. Ohne die Entlastungswirkung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nach dem AFG wäre die Arbeitslosigkeit weit höher. Die Entlastungswirkung von Kurzarbeitergeld, ABM, Vollzeitmaßnahmen der Fortbildung und Umschulung und der Vorruhestandsregelungen erreichte seit Mitte 1991 nahezu 2 Millionen (Übersichten 4 und 5 insgesamt und regionalisiert). Für ABM ist in der Übersicht der direkte und der indirekte Entlastungseffekt angegeben. Indirekte Effekte erhöhen bei 400000 Teilnehmern den Gesamtentlastungseffekt auf rd. 560000.

Trotz des eindeutigen Primats der Wirtschaftspolitik war bisher jedoch vor allem die Arbeitsmarktpolitik im Umstrukturierungsprozeß gefordert, ja überfordert. Dazu wird in einem Beschluß des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit vom 25. 03. 1992 Stellung genommen: „Die Hauptlast dieses Anpassungsprozesses hat bisher die Bundesanstalt für Arbeit (BA) tragen müssen. Rd. die

Hälfte der Gesamtausgaben der BA entfallen auf den Osten Deutschlands. Diese müssen allein aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur BA finanziert werden. Diese einseitige Lastenverteilung ist unvereinbar mit dem Grundsatz gerechter Finanzierung. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern sind eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die von allen und nicht allein von den Beitragszahlern zur BA getragen werden muß.

Da nach wie vor mehr Arbeitsplätze verlorengehen als neue geschaffen werden, sind neben weiteren erheblichen Anstrengungen der Arbeitsmarktpolitik zusätzliche Initiativen anderer Politikbereiche erforderlich. Die notwendige Entwicklung von Infrastruktur und Wirtschaft und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen müssen forciert werden. Besonderen Vorrang sollen dabei Vorhaben erhalten, die Hindernisse für vermehrte private Investitionen beseitigen oder die in anderer Weise solche Investitionen erleichtern oder beschleunigen und damit Arbeitsplätze schaffen. Das erfordert eine enge Verzahnung aller Politikbereiche.

Eine stärkere Dezentralisierung der Förderung und ein Ausbau der regionalen Entscheidungsspielräume sind erforderlich. Den Arbeitsämtern muß die Möglichkeit eröffnet werden, Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen flexibler zu handhaben und neue Wege zu gehen.“

Die Schlüsselfragen lauten also: Wie kann die Arbeitsmarktpolitik so in die Wirtschafts- und Strukturpolitik eingebettet werden, daß das vorhandene Potential an qualifi-

zierten und motivierten Arbeitnehmern nicht brachliegt, sondern bewußt in den Prozeß der Entwicklung neuer Wirtschaftsstrukturen eingebunden wird? Und: Wie kann das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik gleichwohl wirksame Hilfen für den Einzelnen, insbesondere für Angehörige von Zielgruppen leisten?

2. Investiv orientierte aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt unverzichtbar

In der Diskussion um aktive Arbeitsmarktpolitik wird immer wieder die Frage gestellt: Erfolgt der Mitteleinsatz dabei nicht zu großzügig bzw. zu wenig effizient? So werden z.B. gegen drei zentrale arbeitsmarktpolitische Maßnahmen folgende *Einwände* vorgetragen:²⁷

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM):

Viele Tätigkeiten, die im Rahmen von ABM ausgeführt werden, erfüllen nicht das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ und stünden in Konkurrenz zum privaten Sektor. In anderen Fällen seien sie nicht mehr als eine blanke „Beschäftigungstherapie“. Mitnahmeeffekte könnten nicht ausgeschlossen werden.

Fortbildung und Umschulung (FuU):

Qualität und Effizienz der Fortbildungsmaßnahmen ließen stark zu wünschen übrig. Die Auswahl der Teilnehmer erfolge nicht sorgfältig genug. Mitnahmeeffekte der von FuU profitierenden Unternehmen, die diese Aufgabe selbst zu finanzieren hätten, seien an der Tagesordnung.

Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS):

Die Kritik am Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente kulminiert dort, wo sie in ABS-Gesellschaften kombiniert eingesetzt werden sollen. Die Kritiker der ABS-Gesellschaften erwarten negative Anreizwirkungen, Verdrängung privater Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, Verfestigung des zweiten Arbeitsmarktes, Konservierung nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze und politische Koordination statt Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für Produkt- und Prozeßinnovation.

Diese – kurzgefaßte – Kritik muß ernstgenommen werden, geht es doch angesichts knapper Mittel um deren möglichst effizienten Einsatz. Die Einwände stellen damit Warntafeln dar, die im Einzelfall vor Ort bei der Ausgestaltung der Maßnahmen immer wieder neu zu beachten sind.

Zu den Kritikpunkten ist anzumerken: Obwohl die häufig vorgetragene Kritik an ABM empirisch nicht in der behaupteten Verallgemeinerung belegt ist und in den der Bundesanstalt für Arbeit bekanntgegebenen Einzelfällen regelmäßig widerlegt wurde, ist es nötig, die potentielle Konkurrenz mit privat finanzierten Arbeitsplätzen zu vermeiden. Dazu gehört die Abstimmung der Arbeitsverwaltung und der ABM-Träger mit den Kammern, insbesondere den Handwerkskammern. Dem Vorrang der Vergabe an private Unternehmen, die ihrerseits Arbeitslose für die ABM einstellen, ist gegenüber der bisher fast ausschließlichen Durchführung in der Regie öffentlicher Träger mehr als bisher zu entsprechen. Der Vermittlung auf geeignete offene Stellen des ersten Arbeitsmarktes gilt der Vorrang vor der Vermittlung oder

dem Verbleib in ABM. Inhaltlich sollten ABM noch stärker als bisher für die Verbesserung der Angebotsbedingungen für privates Wirtschaften eingesetzt werden. Zielgruppenspezifisch sollten sie insbesondere Arbeitskräfte mit höheren Verbleibsrisiken in der Arbeitslosigkeit vor dem Schicksal der Dauerarbeitslosigkeit bewahren und so struk-

Übersicht 5: Arbeitslosigkeit und Entlastungseffekte (durch AFG-Maßnahmen) in den Regionen Ostdeutschlands

Arbeitsamtsbezirke neue Bundesländer	Registrierte Arbeitslose (in 1000) JD 1991	Entlastungs- äquivalent der AFG-Maß- nahmen *) (in 1000) JD 1991	Maßnahme- teilnehmer je 100 Arbeitslose (= Sp. 2/ Sp. 1* 100)	Arbeits- losen- quote Ende März 1992
Mecklenburg- Vorpommern	130,5	232,8	179	17,7
031 Neubranden- burg	33,2	68,3	207	20,3
032 Rostock	39,4	57,7	146	17,5
033 Schwerin	34,4	61,2	179	15,1
034 Stralsund	23,5	45,6	194	18,4
Brandenburg	143,7	284,8	199	15,4
035 Cottbus	32,0	71,7	223	12,8
036 Eberswalde	20,5	42,7	209	18,1
037 Frankfurt (Oder)	24,5	44,8	183	16,1
038 Neuruppin	34,2	62,3	181	18,3
039 Potsdam	32,5	63,4	195	14,2
Sachsen-Anhalt	170,4	347,7	205	15,6
042 Dessau	14,7	36,9	253	14,8
043 Halberstadt	20,8	36,2	174	18,6
044 Halle	27,0	54,7	203	13,7
045 Magdeburg	43,3	91,3	210	15,3
046 Merseburg	20,0	48,8	242	14,6
047 Sangerhausen	17,9	28,7	160	17,4
048 Stendal	18,7	30,8	164	18,4
049 Wittenberg	8,0	20,6	257	14,1
Sachsen	242,1	558,4	232	14,1
070 Altenburg				
071 Annaberg	21,7	54,1	249	20,3
072 Bautzen	37,6	79,0	210	15,5
073 Chemnitz	24,4	61,4	251	12,6
074 Dresden	27,4	60,5	221	9,6
075 Leipzig	45,3	105,6	233	11,3
076 Oschatz	11,3	22,8	202	17,2
077 Pirna	20,9	46,4	222	15,4
078 Plauen	15,4	40,6	263	17,3
079 Riesa	12,4	32,2	260	15,0
092 Zwickau	25,7	55,8	217	17,1
Thüringen	154,2	344,7	224	16,1
093 Erfurt	28,9	65,2	225	13,9
094 Gera	17,6	44,3	252	14,8
095 Gotha	23,1	53,9	234	18,4
096 Jena	17,9	45,9	257	14,6
097 Nordhausen	22,2	45,6	207	18,6
098 Suhl	33,3	66,5	200	16,5
099 Altenburg (Th)	11,3	22,9	201	20,4
80 Berlin (Ost)	88,4	119,3	136	15,3
Neue Bundesländer	929,3	1887,2	202	15,0

*) Direkte Entlastung (ohne indirekte Effekte bei Stammarbeitnehmern) von Kurzarbeit (Vollzeitäquivalent), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Qualifizierung (FuU, Vollzeit) und vorgezogenem Ruhestand (VOG und A1ÜG); Jahresdurchschnittsbestand = Personenjahre

Quelle: IAB

²⁷ Vgl. z.B. Sperling, L.: Eine Konsolidierung der Arbeitsmarktpolitik ist nötig, in: Wirtschaftsdienst, H. III/1992, S. 145 ff.

turellen Verhärtungstendenzen am Arbeitsmarkt insgesamt entgegenwirken. Diese Forderungen stehen freilich teilweise im Widerspruch zueinander, so daß Optimierungsprobleme entstehen. Bestmögliche Förderung der Angebotsbedingungen verlangt hohe Maßnahmequalität, diese kann in Konflikt geraten mit dem Interesse an schneller Vermittlung besonders leistungsfähiger Arbeitskräfte aus ABM in den ersten Arbeitsmarkt und an bevorzugter Vermittlung leistungsschwächerer Zielgruppen in ABM. Vergabe statt Regie ist schließlich kein wettbewerbsneutra-

les Allheilmittel, weil sie zwar die Verdrängung von Arbeitsplätzen im privaten Sektor durch solche im öffentlichen vermeidet, aber Wettbewerbsverzerrungen zwischen privaten Unternehmen mit bzw. ohne durch ABM Lohnsubventionierte Arbeitskräfte nicht ausschließt, wenn mehrere Anbieter konkurrieren.

Tatsächlich wurde – im Unterschied zu den ABM in Westdeutschland – bei den ABM in den neuen Bundesländern das Schwergewicht auf Defizitfelder im Infrastrukturbereich, auf die Sanierung und Wiederaufbereitung alter Gewerbeflächen und auf unabwiesbare Umweltschutzaufgaben gelegt (Übersicht 6). Schließlich trägt auch der Aufbau und Erhalt sozialer Infrastrukturen zur Standortqualität bei.

Übersicht 6: Einsatzfelder von ABM in den neuen Bundesländern

Einsatzfelder	geförderte Arbeitnehmer* (September 1991)	
	Personen (in 1000)	%
<i>Wirtschaftsnahe Infrastruktur</i>	67,4	21,5
Geländeerschließung	14,1	4,5
Abriß stillzul. Industrieanl./ landw. Einricht.	32,3	10,3
Verkehrswesen	3,3	1,1
Versorgung	1,7	0,5
Entsorgung	16,0	5,1
<i>Soziale Infrastruktur</i>	63,2	20,2
Allgemeines Gesundheitswesen	4,5	1,4
Kinderbetreuung	19,2	6,1
Jugendhilfe	1,8	0,6
Altenhilfe	10,3	3,3
Behindertenhilfe	6,6	2,1
Allgemeine Familien- und Bürgerhilfe	8,4	2,7
Sonstige Sozialarbeit	12,4	4,0
<i>Administrative Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft, Kultur</i>	33,7	10,7
Öffentliche Sicherung und Ordnung	3,5	1,1
Öffentliche Verwaltung (s. n. a. g.)	17,0	5,4
Bildungswesen	4,7	1,5
Wissenschaft und Forschung	4,1	1,3
Kultur und Kunst	4,4	1,4
<i>Planung und bauliche Instandsetzung</i>	34,8	11,1
Regional-, Siedlungs- u. Stadtpl. u. -entw.	4,5	1,4
Wohnungs-, Dorf- und Stadtanierung	18,1	5,8
Instandsetzung öffentlicher Gebäude	7,7	2,5
Restaurierung, Denkmalschutz	4,5	1,4
<i>Umweltverbesserung</i>	78,2	25,0
Luft- und Lärmschutz	0,7	0,2
Gewässerschutz	8,4	2,7
Abfallwirtschaft	1,8	0,6
Bodenschutz (einschl. Altlastenbeseitigung)	21,2	6,8
Landschaftspflege und Naturschutz	33,4	10,7
Umweltplanung/Information	1,6	0,5
Innerstädtische Begrünung	11,1	3,6
<i>Touristische Infrastruktur/Sport</i>	18,7	5,9
Naherholung und Freizeit	14,5	4,6
Sport	4,2	1,3
<i>Sonstiges</i>	17,0	5,4
Summe	313,0	100,0

*) hochgerechnete Ergebnisse einer Stichprobenerhebung (1335 Maßnahmen mit rd. 6700 Geförderten) Geringere Differenzen durch Runden der Zahlen

Quelle: IAB-Kurzbericht (Spitznagel, Eugen): Neue Bundesländer, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) sind in hohem Maße investiv, Nr. 12, 13. 5. 1992

Im Falle der *Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen* gilt kritische Aufmerksamkeit Inhalten, Qualität, Maßnahmedauer und Erfolg bei der beruflichen Neuorientierung. Der schnelle Aufbau der Trägerstrukturen und das Hineinwachsen der Eintrittszahlen in die Größenordnung von 0,9 Mio. im Jahr 1991 konnte zunächst nicht ohne Qualitätsrisiken und Orientierungsprobleme bewältigt werden. Qualitätssicherung rückte deshalb bald in den Vordergrund des Interesses.

Qualifizierungsmaßnahmen sind als Investitionen in das Humankapital einer Gesellschaft anzusehen. Ergebnisse der Wirkungsforschung können naturgemäß nach so kurzer Zeit noch nicht vorliegen. Erste Ergebnisse aus der Teilnehmerstatistik sind immerhin aufschlußreich:

- Die Eintritte in FuU lassen erkennen, daß – nach der Maßnahmengattung unterschieden – in beachtlichem Umfang auch längerdauernde Umschulungsmaßnahmen (ca. 22%) durchgeführt werden und nicht nur kurzfristige Orientierungsmaßnahmen (nach § 41 a AFG; ca. 14%). Maßnahmen der Anpassungsqualifikation machen knapp die Hälfte aus.

- Dies wird durch die Ergebnisse zur Maßnahmedauer bestätigt. Die vorläufigen Ergebnisse zeigen, daß die kurzfristigen Maßnahmen, die nicht länger als drei Monate dauern, knapp ein Drittel und die Maßnahmen mit einer Dauer von 13 Monaten und mehr ein gutes Viertel ausmachen.

- Drei von fünf Teilnehmern sind Frauen. Ihr Anteil an den längerdauernden Maßnahmen (über 12 Monate), ebenso auch bei Umschulungen, liegt *über* dem Durchschnitt.

- Weiterhin ergibt sich im Vergleich zu den alten Bundesländern ein höherer Einsatz von FuU zum Qualifikationserhalt, da jeder dritte Zugang in Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern (1991: 1,45 Mio.) zu einem Eintritt in eine FuU-Maßnahme führt und somit ungefähr die Hälfte der eben erwähnten 0,9 Mio FuU-Eintritte auf vorher arbeitslose Personen zurückgeht.

Die Wünschbarkeit einer Qualifizierung wird auch in Kombination mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen betont. Zunächst wurde der im Rahmen von ABM zulässige Qualifizierungsanteil von 10 auf 20% erhöht. Weiter wurde die Möglichkeit der Kombination von Teilzeit-ABM mit Weiterbildung bei Teilunterhaltsgeld eröffnet. Solche Maßnahmenkombinationen erfordern aber einen erhöhten Koordinationsaufwand und finden ihre Grenze im örtlichen Angebot geeigneter Möglichkeiten. Deshalb werden hier keine sehr großen Fallzahlen (etwa 20000 für 1992) erwartet.

ABS-Gesellschaften können im Idealfall dazu beitragen, lokale Netzwerke aufzubauen, die Trägerschaft zu organisieren, die Maßnahmen zu bündeln, die Inhalte zu optimieren, die potentiellen Problemgruppen gezielt zu erreichen, die Anschlußperspektive für den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, die bisher defizitäre Kombination von Instrumenten der Arbeitsförderung nach dem AFG mit denen anderer Träger und mit der Wirtschaftsförderung zu bewerkstelligen. Zur Überprüfung der kritischen Positionen mangelt es teilweise noch an empirischer Evidenz.

Wie schon betont wurde, sind nicht in allen Fällen *allgemeine* Beurteilungskriterien für bestimmte Maßnahmen sinnvoll. Vielmehr sind durch *spezifische* Verfahren und Indikatoren – etwa bezogen auf die einzelnen Regionen oder Wirtschaftszweige oder besondere Personengruppen – vor Ort Prozesse in Gang zu setzen, die eine situationsadäquate Ausrichtung der Maßnahmen sicherstellen.

Insgesamt fällt also der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch solange eine herausragende Rolle im Umgestaltungsprozeß der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen in den neuen Bundesländern zu, bis eine ausreichend große Zahl wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze einen hohen Beschäftigungsstand tatsächlich geschaffen haben wird. Deshalb kann die dringend gebotene beschäftigungswirksame Wirtschaftspolitik nicht zu Lasten aktiver Arbeitsmarktpolitik finanziert werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik muß weiterhin für die Verbesserung der Entstehungsbedingungen für Dauerarbeitsplätze im primären Arbeitsmarkt eingesetzt werden.

3. Hilfen für den einzelnen, Weiterentwicklung zu mehr Selektivität, Flexibilität und Regionalisierung²⁸

Kennzeichnend für die gegenwärtige Situation beim Maßnahmeninsatz nach dem AFG im Osten ist zunächst die weitgehende Abkehr vom Individualprinzip, die stärkere Projektorientierung und das Entstehen von „Mega-Maßnahmen“, um der quantitativen Herausforderung begegnen zu können. Damit hängt auch zusammen, daß gegenwärtig noch – im doppelten Sinn – eine Zielgruppenorientierung nicht erkennbar ist. Zum einen wurde bewußt auf eine selektive Wirkung verzichtet, solange es überhaupt fraglich schien, ob der feuerwehrtartige Einsatz der Arbeitsmarktpolitik im erhofften Umfang und schnell genug Auffangbecken entstehen ließ, um den rasanten Arbeitsplatzabbau sozial verträglich zu gestalten. Zum anderen sind die zur Beobachtung selektiver Wirkungen unverzichtbaren statistischen Daten und repräsentativen Untersuchungen noch kaum verfügbar.

Bei der Bestimmung von Zielgruppen sind die besonderen Verhältnisse in den neuen Ländern zu berücksichtigen, so z. B. der vergleichsweise hohe Anteil von Alleinerziehenden. Kurzarbeit mit vollständigem Arbeitsausfall wäre nicht statistisch, wohl aber im Hinblick auf die Anspruchsvoraussetzungen für Maßnahmen zugunsten von Langzeit-

arbeitslosen den Zeiten der Arbeitslosigkeit gleichzusetzen.

Zielgruppen lassen sich – wie die Erfahrungen im Westen zeigen – nur begrenzt anhand mehr oder weniger deutlich erkennbarer genereller Risikofaktoren zentral festlegen. Dies gilt mehr noch in der jetzigen Umbruchsituation im Osten, wo je nach Konstellation vor Ort bestimmte Qualifikationen oder Personengruppen eine Chance haben oder nicht. „Landfrauen“ mögen in der Magdeburger Börde Beschäftigung innerhalb oder außerhalb der Landwirtschaft finden, während es für sie in den monostrukturierten, dünn besiedelten Landwirtschaftsregionen im Norden der neuen Bundesländer eher aussichtslos ist. Letztendlich kann nur das Arbeitsamt entscheiden, wer besonders auf arbeitsmarktpolitische Hilfen angewiesen ist und welche am erfolgversprechendsten sind. Regionalisierung und flexible Regelungen sind also unabdingbar für einen optimalen Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Um den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stärker den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen, könnten Finanzausstattung, Zugangsvoraussetzungen, Förderhöhe und Förderdauer variiert werden, ohne daß grundsätzlich neue Instrumente benötigt würden.

Größere Flexibilität entsteht durch Deckungsfähigkeit der Mittel für unterschiedliche Maßnahmen (z. B. ABM und FuU), regionale Spielräume (im Rahmen zugeteilter Gesamtmittel) zur Bestimmung von Schwerpunkten im Maßnahmeninsatz und bei der Kombination von Maßnahmen im Einzelfall, auch durch vor Ort verfügbare sog. „Experimentiertöpfe“.

Auch die vielerorts unter ganz anderen Prämissen entstandenen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften können künftig stärker für eine selektive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden. Soweit sie sich nicht über die Jahre selbst überflüssig machen oder einen Funktionswandel in Richtung herkömmlicher Bildungsträger erfahren, könnten sie später Träger eines „zweiten Arbeitsmarktes“ für Schwervermittelbare werden. Die mit ihnen häufig entstandenen sozialen Netzwerke erleichtern es, für den einzelnen auf die regionalen Entwicklungsperspektiven bezogene individuelle Beschäftigungsperspektiven zu entwickeln. In dieser Funktion entsprächen sie den im Westen schon vor Jahren kirchlicherseits ins Gespräch gebrachten sog. „Regionalwerken“.

In den neuen Ländern haben Aussiebnungsprozesse noch nicht den Umfang wie in den alten erreicht, Zielgruppen sind im Osten bislang weniger Problemgruppen als im Westen. Deshalb ist eine stärkere Konzentration auf Zielgruppen möglich, ohne daß aktive Arbeitsmarktpolitik dadurch in einen Konflikt zwischen investiver und sozialer Orientierung geraten muß. Insbesondere gilt das für die Frauen als Zielgruppe. Die stärkere regionale Differenzierung könnte in diesem Sinne zur Prophylaxe von Ausgrenzungen beitragen. Zu dem Zwecke müßten die diesbezüglichen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik mit regionalpolitischen Strukturvorstellungen verbunden werden. All dies sollte darauf gerichtet sein, investive und zielgruppenbezogene Ziele in bestmöglicher Weise miteinander zu verknüpfen, so daß das investive Ziel nicht aus den Augen verloren wird.

²⁸ Dieser Abschnitt basiert auf IAB-Werkstattbericht „Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – Herausforderungen für die nächsten Jahre“ (in Vorbereitung). Vgl. auch Brinkmann, Ch.; Emmerich, K.; Gottsleben, V.; Müller, K.; Völkel, B.: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – braucht der ostdeutsche Arbeitsmarkt arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen? In: WSI-Mitteilungen, H. 7/1992.