

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Autorengemeinschaft

Der Arbeitsmarkt 1992 und 1993 in der
Bundesrepublik Deutschland

25. Jg./1992

4

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. 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 1992 und 1993 in der Bundesrepublik Deutschland

Autorengemeinschaft*

Die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland war 1992 von konjunktureller Abkühlung im Westen und anhaltenden Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung im Osten geprägt.

Im Westen bremste das nachlassende Wirtschaftswachstum zunehmend die Arbeitsnachfrage. Das reale Wirtschaftswachstum belief sich 1992 auf 1½% (Vorjahr: + 3½%). Die Erwerbstätigenzahl als Ausdruck der Kräftenachfrage stieg nur noch um ¼ Mio., nach über 700 000 im Jahr 1991.

Das Erwerbspersonenpotential erhöhte sich in den alten Bundesländern um knapp 0,6 Mio. Personen. Dazu trugen Wanderungen und Pendler aus den neuen Bundesländern bei, vor allem aber der Zustrom von Ausländern und Aussiedlern.

Die Arbeitslosigkeit nahm erstmals nach vier Jahren wieder zu und stieg im Jahresdurchschnitt um gut 0,1 Mio. auf 1,8 Mio.

Im Westen werden sich 1993 die gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten gegenüber 1992 leicht abschwächen (Bruttoinlandsprodukt -½%). Das hat eine Abnahme der Arbeitsnachfrage zur Folge, im Jahresdurchschnitt könnte die Erwerbstätigenzahl bei leicht rückläufiger Produktion um knapp 1 Mio. sinken. Auf der Seite des Arbeitsangebots wird, nicht unabhängig von der schwächeren Nachfrage, mit einem nachlassenden Druck gerechnet. Dennoch wird das Erwerbspersonenpotential noch immer steigen. Wir rechnen mit + ¼ Mio. Personen. Aus dem Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot ergibt sich eine Zunahme der Arbeitslosenzahl um ¼ Mio. und ein Anstieg bei der Stillen Reserve in ähnlicher Größenordnung.

Im Osten haben auch 1992 arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen das aktuell wirksame Arbeitsangebot weiter sinken lassen. Besonders schlugen dabei das Alterübergangsgeld und die berufliche Weiterbildung zu Buche. Das von uns erstmals für die neuen Länder ausgewiesene Erwerbspersonenpotential lag im Jahresdurchschnitt 1992 um 160 000 Personen niedriger als 1991.

Nochmals wurden wesentlich mehr alte Arbeitsplätze abgebaut als neue dazukamen, so daß die Beschäftigung weiter rückläufig war: im Jahresdurchschnitt 1992 um 0,95 Mio. Bei der Arbeitslosigkeit kam es am Jahresanfang im Zusammenhang mit dem vorangegangenen Kündigungstermin zu einem sprunghaften Anstieg, der im Jahresverlauf teilweise wieder abgebaut wurde, so daß im Jahresmittel die Arbeitslosenzahl „nur“ um ¼ Mio. höher lag als 1991.

Prognosen zum Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern sind nach wie vor mit besonderen Unsicherheiten behaftet. Die erwartete Produktionszunahme wird nochmals mit einem, wenn auch wesentlich geringeren jahresdurchschnittlichen Beschäftigungsrückgang einhergehen. Wir halten eine Abnahme im Jahresmittel 1993 um 0,2 Mio. Personen gegenüber dem Vorjahr für möglich. Käme es zu einer leichten Besserung bei der Erwerbstätigkeit im Jahresverlauf, was wir ebenfalls für möglich halten, könnte die Beschäftigung jahresdurchschnittlich um nur 0,1 Mio. sinken.

Das Arbeitsangebot (Erwerbspersonenpotential) dürfte 1993 weiter zurückgehen, wenn auch nicht mehr im Ausmaß der Vorjahre. Wir erwarten eine Abnahme um 150 000 Personen. In der Arbeitsmarktbilanz würde daraus – je nach Beschäftigungsentwicklung – ein Anstieg der Arbeitslosigkeit um 0,2 Mio. auf knapp 1,34 Mio. resultieren bzw. eine geringfügige Zunahme auf 1,25 Mio.

Gliederung

- 1 Gesamtsituation
- 2 Der Arbeitsmarkt im alten Teil des Bundesgebiets
 - 2.1 Entwicklung 1992
 - 2.2 Voraussichtliche Entwicklung 1993
- 3 Der Arbeitsmarkt im neuen Teil des Bundesgebiets
 - 3.1 Entwicklung 1992
 - 3.2 Voraussichtliche Entwicklung 1993
- 4 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1992 und 1993
 - 4.1 In den alten Bundesländern
 - 4.2 In den neuen Bundesländern

Anhang 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsabteilungen in Ost- und Westdeutschland

Anhang 2: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern

I Gesamtsituation

Konjunkturelle Abkühlung im Westen und anhaltende Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung im Osten prägten die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1992.

Im Westen gingen von der gesamtwirtschaftlichen Produktion keine Impulse auf eine Steigerung, der *Arbeitsnachfrage* aus, vielmehr tendierte diese im Jahresverlauf leicht nach unten. Im Osten mußten weiterhin wesentlich mehr alte Arbeitsplätze abgebaut werden als neue dazukamen, so daß hier die Beschäftigung nach wie vor rückläufig war.

Gleichwohl übertraf die Erwerbstätigkeit im Westen 1992 – jahresdurchschnittlich gerechnet – den Vorjahresstand noch um annähernd ¼ Mio., weil sie zu Jahresbeginn 1992

* Hans-Uwe Bach, Dieter Bogai, Hans Kohler, Hanspeter Leikeb, Emil Magvas, Eugen Spitznagel sind Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Redaktionsschluß: 20. Januar 1993.

bereits wesentlich höher gelegen hatte als im Jahresmittel 1991 (rechnerischer Überhang). Im Osten verringerte sich die Erwerbstätigkeit von 1991 auf 1992 – ebenfalls jahresdurchschnittlich betrachtet – um 0,95 Mio.

Aber auch die Veränderungen auf der Seite des *Arbeitsangebots* beeinflussten die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten spürbar. In den neuen Bundesländern ließen sozial- und arbeitsmarktpolitische Hilfen sowie die Reaktionen vieler Menschen, Ausweichlösungen angesichts der Beschäftigungsmisere zu suchen und zu akzeptieren, das dort wirksame Arbeitsangebot nochmals spürbar sinken. Besonders schlugen dabei das Altersübergangsgeld und die berufliche Weiterbildung zu Buche, in weit geringerem Maße Pendler und Umzüge von Ost nach West.

In den alten Bundesländern war es umgekehrt: Binnenwanderung und Pendler erhöhten das Arbeitsangebot weiter. Aber noch mehr fiel der Zustrom von Ausländern und Aussiedlern ins Gewicht.

Da der Arbeitsmarkt im Westen wegen des allmählich nachlassenden Kräftebedarfs nicht mehr weiter aufnahmefähig war, nahm die Arbeitslosigkeit hier das ganze Jahr über zu. Im Osten kam es am Jahresanfang – im Zusammenhang mit dem Kündigungstermin Ende 1991 – zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit, während im Jahresverlauf dann eine Abnahme zu verzeichnen war.

Die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven für 1993 sind gedämpft. Zwar halten die Prognosen der Forschungsinstitute vom Oktober und des Sachverständigenrates vom November eine tiefgreifende Rezession im Westen eher für unwahrscheinlich, aber mit einer frühen und zügigen konjunkturellen Belebung rechnen sie nicht¹. Zwischenzeitlich hat sich die Lage weiter eingetrübt. Eine schwache Konjunktur in den alten Bundesländern wird auch nicht ohne Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern bleiben, zumal die Verflechtung zwischen den Landesteilen zunimmt. Zwar werden im Osten mehr Kapazitäten produktionsreif, aber nicht zuletzt konjunkturbedingt könnte das Wachstum immer noch bescheiden bleiben – bescheiden, gemessen am niedrigen Produktionsniveau, den Erwartungen und den Notwendigkeiten.

Für den Arbeitsmarkt 1993, also auf die kurze Sicht, sind dies keine guten Aussichten – weder im Osten noch im Westen.

Im Westen wird die Arbeitsnachfrage nicht das Niveau des Vorjahres halten können. Angesichts des für wahrscheinlich gehaltenen Spektrums der Produktionsentwicklung könnte es zu einer Abnahme der Erwerbstätigkeit zwischen 180 000 und 270 000 kommen. Eine Begrenzung des Beschäftigtenrückgangs auf die genannte Größenordnung halten wir nur dann für erreichbar, wenn die Betriebe stark auf Kurzarbeit setzen.

Auf der Seite des Arbeitsangebots rechnen wir damit, daß der Druck im Westen nachläßt. Zum einen ist der Zustrom von außen wohl nicht unabhängig von der schwächeren Arbeitsnachfrage. Zum anderen nehmen wir in unserer Rechnung an, daß die Politik bestrebt sein wird, die Zuwanderung zu dämpfen. Dennoch wird es auch 1993 bei einer fühlbaren Ausdehnung des Arbeitsangebots durch

den Zustrom von außen bleiben. Die Größenordnung veranschlagen wir auf + ¼ Mio. für das Erwerbspersonenpotential insgesamt.

Bei dieser Konstellation von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot wird der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials im Westen merklich zunehmen. Je nach Variante bei der Produktionsentwicklung und damit bei der Erwerbstätigkeit rechnen wir mit einer Zunahme der Arbeitslosigkeit um 220 000 bis 290 000. Darüber hinaus wird die Stille Reserve – und zwar speziell die der Ausländer – wachsen.

Wegen der fortschreitenden Verflechtung der Wirtschaft beeinflussen sich Ost und West zunehmend gegenseitig. Aktuell hängt freilich die Entwicklung in den neuen Bundesländern mehr von der in den alten Ländern ab als umgekehrt: Die Konjunktur 1993 im Westen befindet sich über den wirtschaftlichen Fortschritt im Osten. Erholt sich die Konjunktur im Westen bald, befördert dies das Wachstum im Osten; geht es in den alten Bundesländern erst später bergauf, hemmt dies die Entwicklung in den neuen.

Präziseres über diesen Zusammenhang läßt sich allerdings nicht sagen. Wir haben für die Arbeitsnachfrage (Erwerbstätigkeit) im Osten mit zwei Varianten gerechnet, die wir auch im Zusammenhang mit dem Westen sehen: Bei rückläufiger Produktion im Westen wäre eine Wende bei der Arbeitsnachfrage im Osten erst nach 1993 wahrscheinlich. Für diesen Fall rechnen wir mit einer jahresdurchschnittlichen Abnahme der Erwerbstätigkeit in den neuen Bundesländern um 0,2 Mio. Bei der anderen Variante wäre eine allmähliche Zunahme bei der Beschäftigung im Jahresverlauf zu erwarten. Wegen des niedrigen Ausgangsniveaus zu Jahresbeginn würde aber auch dies im Jahresdurchschnitt immer noch eine Abnahme um 0,1 Mio. Erwerbstätige bedeuten.

2 Der Arbeitsmarkt im alten Teil des Bundesgebiets

2.1 Entwicklung 1992

2.1.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Die Mitte 1991 einsetzende konjunkturelle Abkühlung ist entgegen den ursprünglichen Erwartungen im Verlauf des Jahres 1992 nicht überwunden worden. Im Gegenteil, die gesamtwirtschaftliche Produktion ging seit dem Frühjahr sogar leicht zurück. Auch der gesamtwirtschaftliche Kräftebedarf ließ im Verlauf des Jahres nach.

Die konjunkturelle Flaute bekam besonders das *Verarbeitende Gewerbe* zu spüren. Produktionsrückgänge und zunehmend verschlechterte Absatzerwartungen leiteten hier mit geringer zeitlicher Verzögerung einen Personalabbau ein, der in den traditionell von der Auslandsnachfrage abhängigen Branchen, wie dem Maschinenbau, früher einsetzte als in den Sparten, die noch vom Nachfrageschub aus den neuen Bundesländern profitieren konnten. Nach der Statistik der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die auch Kleinbetriebe einschließt, lag die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe im Jahresdurchschnitt 1992 bereits um 2% niedriger als im Vorjahr. Im *Baugewerbe* blieb die Beschäftigungsentwicklung noch aufwärtsgerichtet, jahresdurchschnittlich ergab sich eine Zunahme um knapp 2%. Im *Handel und Verkehr* schwächte sich der Anstieg der Erwerbstätigkeit ab (+ 1½%). Während beim Staat jahresdurchschnittlich schon ein leichter Rückgang zu verzeichnen war, stockten die *anderen (privaten) Dienstleistungsbereiche* ihren Personalbestand nochmals kräftig auf (+ 5%).

¹ Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1992, Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Institute: DIW, HWWA, ifo-Institut, IfW, RWI; Berlin, Oktober 1992. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992.

Übersicht 1: Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung in Westdeutschland 1993

	Bruttoinlandsprodukt (real)	Stundenproduktivität	Arbeitsvolumen	Tägl. Arbeitszeit je Erwerbstätigen	Arbeitsanfrageeffekt	Jährl. Arbeitszeit je Erwerbstätigen	Erwerbstätige		Erwerbspersonenpotential			Registrierte Arbeitslose		Stille Reserve	
							Insgesamt	Deutsche	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer	Insgesamt	Deutsche	Ausländer

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % -

1990	+ 5.1	+ 4.2	+ 0.8	- 1.4	- 0.7	- 2.1	+ 3.0	+ 2.3	+ 5.4	+ 1.9	+ 1.8	+ 3.6	- 7.6	- 6.9	- 12.9	- 6.1	- 8.6	+ 4.6	
1991	+ 3.7	+ 2.2	+ 1.4	- 1.1	0.0	- 1.1	+ 2.6	+ 2.3	+ 5.8	+ 2.2	+ 1.5	+ 9.7	- 10.3	- 11.8	- 2.5	+ 13.5	+ 3.9	+ 48.2	
1992	+ 1.5	- 0.0	+ 1.5	- 0.7	+ 1.4	+ 0.7	+ 0.8	+ 0.5	+ 5.1	+ 1.8	+ 0.7	+ 12.7	+ 7.0	+ 4.9	+ 22.1	+ 15.6	+ 1.1	+ 52.7	
1993 Varianten																			
I	- 1.0	+ 1.0	- 2.0	- 1.6	+ 0.5	- 1.1	- 0.9	- 0.9	- 0.6	+ 0.8	- 0.0	+ 8.7	+ 16.2	+ 12.2	+ 40.2	+ 16.0	+ 5.7	+ 33.3	
II	- 0.5	+ 1.2	- 1.7	- 1.4	+ 0.5	- 0.9	- 0.8	- 0.8	- 0.5	+ 0.8	- 0.0	+ 8.7	+ 13.9	+ 9.8	+ 39.0	+ 16.0	+ 5.8	+ 33.2	
III	0.0	+ 1.3	- 1.3	- 1.2	+ 0.5	- 0.7	- 0.6	- 0.6	- 0.3	+ 0.8	- 0.0	+ 8.7	+ 12.3	+ 8.0	+ 38.2	+ 14.7	+ 3.9	+ 32.9	

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1000 -

1990							+ 829	+ 720	+ 109	+ 599	+ 509	+ 90	- 155	- 125	- 30	- 75	- 86	+ 11	
1991							+ 732	+ 609	+ 123	+ 695	+ 446	+ 249	- 194	- 199	+ 5	+ 157	+ 36	+ 121	
1992							+ 245	+ 130	+ 115	+ 570	+ 213	+ 357	+ 119	+ 73	+ 46	+ 206	+ 10	+ 196	
1993 Varianten																			
I							- 270	- 256	- 14	+ 266	- 11	+ 277	+ 292	+ 190	+ 102	+ 244	+ 55	+ 139	
II							- 230	- 219	- 11	+ 266	- 11	+ 277	+ 252	+ 153	+ 99	+ 244	+ 55	+ 189	
III							- 180	- 173	- 7	+ 266	- 11	+ 277	+ 222	+ 125	+ 97	+ 224	+ 37	+ 187	

- Personen in 1000 -

1990			28487	26374	2113	31534	23967	2567	1883	1680	203	1164	913	251
1991			29219	26983	2236	32229	29413	2816	1689	1481	208	1321	949	372
1992			29464	27113	2351	32799	29626	3173	1808	1554	254	1527	959	568
1993 Varianten														
I			29194	26857	2337	33065	29615	3450	2100	1744	356	1771	1014	757
II			29234	26894	2340	33065	29615	3450	2060	1707	353	1771	1014	757
III			29284	26940	2344	33065	29615	3450	2030	1679	351	1751	996	755

Nachrichtlich: Kurzarbeiter Variante I 750 000, Variante II 650 000 und Variante III 550 000.

Quelle: IAB.

Übersicht 2: Durchschnittliche jährliche Arbeitszeit und ihre Komponenten für alle Arbeitnehmer 1960–1993 in Westdeutschland

			1960	1970	1980	1988	1989	1990 1)	1991 1)	1992 2)	1993 2)
1	Kalendermäßige Vorgaben: Tage pro Jahr	Tage	366	365	366	366	365	365	365	366	365
2	Sonntage	"	52	52	52	52	53	52	52	52	51
3	Samstage	"	53	52	52	53	52	52	52	52	52
4	Feiertage	"	9.8	10.9	11.7	10.0	10.0	12.7	12.7	10.1	8.9
5	Potentielle Arbeitstage (=1-(2+3+4))	Tage	251.2	250.1	250.3	251.0	250.0	248.3	248.3	251.9	253.1
6	Tarifliche Vorgaben.										
7	Wochenarbeitstage	Tage	5.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
8	Korrigierte potentielle Arbeitstage	"	277.7	250.1	250.3	251.0	250.0	248.3	248.3	251.9	253.1
9	Wochenarbeitszeit	Std.	44.56	41.46	40.13	39.24	38.81	38.50	38.30	38.24	38.09
10	Tägliche Arbeitszeit (=8:6)	"	8.10	8.29	8.03	7.85	7.76	7.70	7.66	7.65	7.62
11	Tariflicher Jahresurlaub	Tage	15.5	21.2	27.3	30.6	30.6	30.7	30.7	30.8	30.9
11	Urlaubsber. jährl. Arbeitstage (=7-10)	"	262.2	228.9	223.0	220.4	219.4	217.6	217.6	221.1	222.2
12	Tarifliche jährl. Arbeitszeit (=9x11)	Std.	2123.8	1898.1	1789.4	1729.2	1703.0	1675.5	1666.8	1691.0	1692.7
13	Krankenstand: der Personen	in %	5.30	5.73	6.11	5.14	5.30	5.50	5.50	5.50	5.30
14	in Arbeitstagen(=13x11:100)	Tage	13.9	13.1	13.6	11.3	11.7	12.0	12.0	12.2	11.8
15	in Arbeitsstunden (=14x9)	Std.	112.7	108.6	109.3	88.9	90.9	92.9	91.7	93.0	89.7
16	Krankenstandsber. Jahresarb.zeit (=12-15)	Std.	2011.1	1789.4	1680.1	1640.3	1612.1	1583.3	1575.1	1598.0	1603.0
17	Effektive Arbeitstage pro Jahr (=11-14)	Tage	248.3	215.8	209.3	209.0	207.7	205.6	205.6	208.9	210.4
18	Mehrarbeitsstunden : pro Woche	Std.	2.10	3.65	1.92	1.55	1.71	1.73	1.70	1.50	1.33
19	pro Tag (=18:6)	"	0.38	0.73	0.38	0.31	0.34	0.35	0.34	0.30	0.27
20	pro Jahr (=19x17)	"	95.0	157.3	80.2	64.6	71.0	71.0	69.9	62.7	55.9
21	Jahresarbeitszeit einschl. Mehrarb.std.	Std.	2106.2	1946.7	1760.3	1704.9	1683.1	1654.0	1645.0	1660.7	1658.9
22	Ausfallstunden durch Kurzarbeit	Std.	0.1	0.2	3.2	4.7	2.5	1.0	3.0	5.5	13.4
23	durch Schlechtwetter	"	5.2	15.7	9.8	3.9	2.0	2.5	4.5	3.2	3.6
24	durch Arbeitskampf	"	.	.	.	.	.	0.2	0.2	.	.
25	durch Teilzeitarbeit	"	20.1	45.8	58.9	73.1	75.4	77.4	80.0	83.3	86.8
26	Zusammen	"	25.3	61.8	71.9	81.7	79.9	80.9	87.7	92.2	103.8
27	TATSÄCHLICHE JAHRESARBEITSZEIT (=21-26)	Std.	2080.8	1885.0	1688.3	1623.2	1603.2	1573.4	1557.3	1568.5	1555.1
28	Veränderung gegen Vorjahr	%	.	.	.	+ 0.2	- 1.2	- 1.9	- 1.0	+ 0.7	- 0.9
29	davon: Veränderung der Arbeitstage	"	.	.	.	+ 0.4	- 0.4	- 0.7	0.0	+ 1.4	+ 0.5
30	Veränderung arbeitstägl. bereinigt	"	.	.	.	- 0.2	- 0.8	- 1.2	- 1.0	- 0.7	- 1.4
31	Trendkomponenten	"	.	.	.	- 0.6	- 1.2	- 1.0	- 0.8	- 0.4	- 0.6
32	- tarifl. Wochenarbeitszeit	"	.	.	.	- 0.4	- 1.1	- 0.8	- 0.6	- 0.2	- 0.4
33	- tarifl. Urlaub	"	.	.	.	- 0.0	0.0	- 0.1	- 0.0	- 0.0	- 0.0
34	- Teilzeiteffekt	"	.	.	.	- 0.2	- 0.1	- 0.1	- 0.2	- 0.2	- 0.2
35	Konjunkturelle, saisonale Komp.	"	.	.	.	+ 0.4	+ 0.4	- 0.2	- 0.2	- 0.3	- 0.8

1) Vorläufig. - 2) Schätzung; 1993 mittlere Variante bei 650 000 Kurzarbeitern.

Quelle: Berechnungen des IAB.

Übersicht 3: Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsvolumen, Erwerbstätige, Jahresarbeitszeit, Arbeitsproduktivität für Westdeutschland

Jahres- durch- schnitt bzw. -summe	Bruttoinlands- produkt 1)		Arbeitsvolumen		Erwerbstätige		Arbeitszeit je Erwerbstätigen 2)		Produktivität je Erwerbs- tätigenstunde		Arbeits- tage- Effekt
	Mio. DM	Veränd. in %	Mio. Arb.std.	Veränd. in %	Personen in 1000	Veränd. in %	Arbeits- stunden	Veränd. in %	in DM	Veränd. in %	Veränd. in %
1960	856500	0.0	56085.0	0.0	26063	0.0	2151.9	0.0	15.27	0.0	0.0
1961	895200	+ 4.5	56208.1	+ 0.2	26426	+ 1.4	2127.0	- 1.2	15.93	+ 4.3	+ 0.5
1962	936300	+ 4.6	55626.8	- 1.0	26518	+ 0.3	2097.7	- 1.4	16.83	+ 5.7	- 0.4
1963	962200	+ 2.8	54655.8	- 1.7	26581	+ 0.2	2056.2	- 2.0	17.60	+ 4.6	- 0.4
1964	1026300	+ 6.7	55235.8	+ 1.2	26604	+ 0.1	2078.1	+ 1.1	18.56	+ 5.4	+ 1.0
1965	1081400	+ 5.4	55104.6	- 0.3	26755	+ 0.6	2059.6	- 0.9	19.62	+ 5.7	+ 0.3
1966	1112000	+ 2.8	54394.2	- 1.3	26673	- 0.3	2039.3	- 1.0	20.44	+ 4.2	- 0.2
1967	1108700	- 0.3	51533.1	- 5.3	25804	- 3.3	1997.1	- 2.1	21.51	+ 5.2	- 0.5
1968	1170000	+ 5.5	51300.8	- 0.5	25826	+ 0.1	1986.4	- 0.5	22.81	+ 6.0	- 0.2
1969	1257100	+ 7.4	51572.1	+ 0.5	26228	+ 1.6	1966.3	- 1.0	24.38	+ 6.9	- 0.2
1970	1321400	+ 5.1	51768.1	+ 0.4	26560	+ 1.3	1949.1	- 0.9	25.53	+ 4.7	+ 0.4
1971	1361200	+ 3.0	51362.6	- 0.8	26668	+ 0.4	1926.0	- 1.2	26.50	+ 3.8	+ 0.5
1972	1419100	+ 4.3	50881.3	- 0.9	26774	+ 0.4	1900.4	- 1.3	27.89	+ 5.2	- 0.4
1973	1488200	+ 4.9	50537.6	- 0.7	27066	+ 1.1	1867.2	- 1.7	29.45	+ 5.6	- 0.3
1974	1492100	+ 0.3	49016.1	- 3.0	26738	- 1.2	1833.2	- 1.8	30.44	+ 3.4	- 0.4
1975	1471200	- 1.4	46802.2	- 4.5	26020	- 2.7	1798.7	- 1.9	31.43	+ 3.3	+ 0.1
1976	1549800	+ 5.3	47400.3	+ 1.3	25882	- 0.5	1831.4	+ 1.8	32.70	+ 4.0	+ 1.7
1977	1593900	+ 2.8	46597.2	- 1.7	25919	+ 0.1	1797.8	- 1.8	34.21	+ 4.6	- 0.8
1978	1641600	+ 3.0	46555.8	- 0.1	26130	+ 0.8	1781.7	- 0.9	35.26	+ 3.1	- 0.4
1979	1709200	+ 4.1	46783.6	+ 0.5	26568	+ 1.7	1760.9	- 1.2	36.53	+ 3.6	- 0.3
1980	1727500	+ 1.1	47101.7	+ 0.7	26980	+ 1.6	1745.8	- 0.9	36.68	+ 0.4	+ 0.3
1981	1730500	+ 0.2	46598.3	- 1.1	26951	- 0.1	1729.0	- 1.0	37.14	+ 1.3	- 0.2
1982	1714100	- 0.9	46187.1	- 0.9	26630	- 1.2	1734.4	+ 0.3	37.11	- 0.1	+ 0.5
1983	1740900	+ 1.6	45343.3	- 1.8	26251	- 1.4	1727.3	- 0.4	38.39	+ 3.5	0.0
1984	1789300	+ 2.8	45221.3	- 0.3	26293	+ 0.2	1719.9	- 0.4	39.57	+ 3.1	- 0.4
1985	1823200	+ 1.9	44928.0	- 0.6	26489	+ 0.7	1696.1	- 1.4	40.58	+ 2.6	- 0.7
1986	1863800	+ 2.2	45257.7	+ 0.7	26856	+ 1.4	1685.2	- 0.6	41.18	+ 1.5	+ 0.2
1987	1890300	+ 1.4	45265.5	+ 0.0	27050	+ 0.7	1673.4	- 0.7	41.76	+ 1.4	+ 0.4
1988	1960500	+ 3.7	45700.3	+ 1.0	27261	+ 0.8	1676.4	+ 0.2	42.90	+ 2.7	+ 0.4
1989	2027300	+ 3.4	45801.6	+ 0.2	27658	+ 1.5	1656.0	- 1.2	44.26	+ 3.2	- 0.4
1990	2130500	+ 5.1	46174.6	+ 0.8	28487	+ 3.0	1620.9	- 2.1	46.14	+ 4.2	- 0.7
1991 3)	2209600	+ 3.7	46841.0	+ 1.4	29219	+ 2.6	1603.1	- 1.1	47.17	+ 2.2	0.0
1992 3)	2242700	+ 1.5	47564.4	+ 1.5	29464	+ 0.8	1614.3	+ 0.7	47.15	- 0.0	+ 1.4
1993 4)	2231490	- 0.5	46768.3	- 1.7	29234	- 0.8	1599.8	- 0.9	47.71	+ 1.2	+ 0.5

1) Real, in Preisen von 1985. - 2) Entwicklung der Arbeitstage voll enthalten. - 3) Vorläufig - 4) Schätzung.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IAB.

Insgesamt zeigte die Beschäftigungsexpansion, die im Zeitraum von 1989 bis 1991 etwa 2 Mio. zusätzliche Arbeitsverhältnisse entstehen ließ, 1992 deutliche Brems Spuren. Am Jahresende dürfte die Zahl der Erwerbstätigen – schreibt man die vorläufigen Informationen fort – um etwa 50 000 niedriger gelegen haben als zu Jahresbeginn. Wegen eines großen rechnerischen Überhangs zu Jahresbeginn 1992 übertraf die Erwerbstätigkeit im Jahresdurchschnitt den entsprechenden Stand von 1991 dennoch um annähernd ¼ Mio. (vgl. Übersicht 1).

Die jährliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen ist 1992 entgegen dem Trend um 0,7% angestiegen. Diese ungewöhnliche Zunahme ging auf den Sondereffekt dreier zusätzlicher Arbeitstage zurück, der die Einflußgrößen, die auf eine Verringerung der Arbeitszeit hinwirken, mehr als ausglich. An Bedeutung gewonnen hat die konjunkturelle Komponente der Arbeitszeitentwicklung: Die Anzahl der Kurzarbeiter stieg jahresdurchschnittlich auf 283 000, die Zahl der Mehrarbeitsstunden nahm weiter ab (vgl. Übersicht 2). Aus der Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit ergab sich 1992 nur ein geringer Abnahmeeffekt (- 0,2%), aus der trendmäßigen Ausweitung der Teilzeitarbeit ein solcher um - 0,2%.

Das reale Bruttoinlandsprodukt ist nach der kräftigen, zu einem guten Teil vereinigungsbedingten Expansion 1990/91 im Jahresdurchschnitt 1992 noch um 1½% gewachsen. Das von den Erwerbstätigen geleistete Arbeitsvolumen wurde etwa im gleichen Ausmaß ausgedehnt, so daß die reale Produktionsmenge je geleisteter Erwerbstätigenstunde (Stundenproduktivität) stagnierte. Dabei schlägt der genannte Sondereffekt bei den Arbeitstagen, den wir voll einrechnen, zu Buche. Aber auch wenn man die Arbeitstage nur teilweise berücksichtigt, ergibt sich lediglich eine mäßige Zunahme der Arbeitsproduktivität (etwa + ½%).

Ganz gleich wie man rechnet, der Anstieg der Arbeitsproduktivität, der schon 1991 merklich nachgelassen hatte (+ 2%), schwächte sich weiter deutlich ab. Wir haben keine Hinweise dafür, daß hier trendmäßige Kräfte auf eine Verlangsamung hinwirken, zumal die starke Ausweitung der Ausrüstungsinvestitionen in den letzten Jahren den Produktionsapparat modernisiert hat, mit grundsätzlich positiven Wirkungen auch für die Ergiebigkeit des Personaleinsatzes.

Vielmehr dürfte sich in der schwachen Produktivitätsentwicklung ein verstärktes labour hoarding – ähnlich wie in vorangegangenen Abschwungphasen – ausdrücken (vgl. Übersicht 3). Eine Tendenz dazu zeichnete sich schon im letzten Jahr ab. Damals setzte die Wirtschaft auf eine Belebung der Konjunktur im Verlauf des Jahres 1992 und einen wieder zunehmenden Kräftebedarf. Wir schließen nicht aus, daß etliche Betriebe von der konjunkturellen Abschwächung der letzten Monate überrascht worden sind und ihre personellen Dispositionen nicht kurzfristig darauf abgestellt haben. Wie dem auch sei: Angesichts des seit geraumer Zeit wieder zunehmenden Kostendrucks ist die gedämpfte Produktivitätsentwicklung 1991/92 nicht beliebig durchzuhalten. Bei der Produktivitätsvorausschätzung für 1993 ist dies zu bedenken.

2.1.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Das Arbeitsangebot hat auch 1992 stark expandiert, zwar um rd. 120 000 Personen weniger als 1991, aber immer noch um 570 000; davon waren 210 000 Deutsche und 360 000 Ausländer. Wiederum resultierte dieser Effekt

ausschließlich aus Zuwanderungen und Pendlerbewegungen (vgl. Übersicht 4).

Auf Seiten der (ansässigen) deutschen Bevölkerung (also ohne Zuwanderer und Pendler) reduziert nämlich die demographische Komponente (Einfluß der Veränderung aus Zahl, Alters- und Geschlechtsstruktur der Bevölkerung) wie schon in den Vorjahren zunehmend das Angebot. Sie wird durch die längerfristig angebotserhöhend wirkende Verhaltenskomponente (Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen) nicht mehr aufgewogen. Beide Komponenten zusammen brachten eine Abnahme um etwa 60 000.

Demgegenüber ergaben sich Zunahmen, wenn auch weniger starke als im Vorjahr, durch die Wanderungen. Aus dem entsprechenden Saldo mit den neuen Bundesländern (einschl. Ost-Berlin) resultierte 1992 ein Potentialanstieg um insgesamt 90 000 (1991: rd. 140 000). Dazu kamen als arbeitsmarktwirksamer Zuwanderungseffekt 110 000 Aussiedler, 40 000 weniger als 1991.

Auf das Angebot an ausländischen Arbeitskräften wirkten sowohl die demographische als auch die Verhaltenskomponente der hier schon länger lebenden Bevölkerung erhöhend, zusammen um 40 000 Personen.

Viel bedeutsamer sind auch bei diesem Personenkreis die anhaltenden Zuzüge. Aus dem Wanderungssaldo der Ausländer (ohne Asylbewerber) ergab sich ein Anstieg um 70 000 Erwerbspersonen. Weitaus größeres Gewicht für das Arbeitsangebot hat die 1992 besonders hohe Zahl an Asylbewerbern. Bekanntlich ist ab Jahresmitte 1991 die Wartezeitenregelung für diesen Personenkreis entfallen. Er hat damit das Recht auf Zutritt zum deutschen Arbeitsmarkt. Unabhängig davon, ob die Asylbewerber sofort eine Arbeitserlaubnis erhalten und eine Beschäftigung finden, zählen sie damit zum Erwerbspersonenpotential. Eine potentielle Erwerbsquote von 50% unterstellt, bedeutete dies für 1992 eine jahresdurchschnittliche Angebotserhöhung um 220 000 Personen.

Von Einfluß auf das wirksam werdende ausländische Arbeitsangebot sind darüber hinaus die 1992 weiter geltenden Erleichterungen bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen für kurzzeitgebundene Beschäftigungen (Saisonarbeiter) und für Grenzgängerbeschäftigungen aus der CSFR und Polen. Saisonarbeiter erhalten eine auf drei Monate im Jahr befristete Arbeitserlaubnis. 1992 wurden über 200 000 Saisonbeschäftigungen genehmigt, was auf Jahresbasis gerechnet einem Angebotsvolumen von zusätzlich maximal 50 000 Personen entspricht. Arbeitserlaubnisse für Grenzarbeiter wurden 1992 etwa 6000 erteilt. Beide Gruppen sind als Einpendler aus dem Ausland in die Arbeitsmarktbilanz einzuordnen.

Der Höhepunkt der Pendlerbewegung aus den neuen Bundesländern scheint im ersten Halbjahr 1992 überschritten worden zu sein. Darauf deuten die Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors hin². Die von der konjunkturellen Abkühlung ausgelöste nachlassende Kräfte nachfrage im Westen setzt auch der Beschäftigung von Pendlern aus Ostdeutschland engere Grenzen als bisher. Andererseits baut sich auch ein Pendlerstrom in die Gegenrichtung auf. Aufgrund des hohen Überhangs zum Jahresbeginn 1992 liegt der Saldo im Jahresdurchschnitt aber noch um 60 000 höher.

² Vgl. Magvas, E.: Rund 450 000 pendeln zur Arbeit in den Westen. IAB-Kurzbericht Nr. 27/1992.

Übersicht 4: Ableitung der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials für Westdeutschland ab 1991

	1991	1992	1993
--	------	------	------

A. Wohnortskonzept (Vorjahresveränderung in 1000)

1	Deutsche	226	138	35
2	Vorgabe Langfristprojektion	-49	-59	-85
3	davon Demographie (ohne Wanderungen)	-133	-145	-178
4	Verhaltenskomponente	84	86	93
5	Aus Zuzügen aus Ostdeutschland ¹⁾	178	152	96
6	Aus Fortzügen nach Ostdeutschland ¹⁾	-41	-61	-57
7	Aus Zuzügen von Aussiedlern ¹⁾	154	116	91
8	Aus sonstigem Wanderungssaldo ¹⁾	-16	-10	-10
9	Ausländer	231	333	257
10	Vorgabe Langfristprojektion	36	37	32
11	davon Demographie (ohne Wanderungen)	27	30	26
12	Verhaltenskomponente	9	7	6
13	Aus Wanderungssaldo ohne Asylzuwanderungen ¹⁾	72	73	72
14	Aus Asylzuwanderungen ²⁾	123	223	153
15	Deutsche und Ausländer	457	471	292

B. Pendler (Jahresdurchschnitte in 1000)

16	Pendlersaldo mit Ostdeutschland	292	351	290
17	Auspendler in das Ausland	151	135	120
18	Pendlersaldo Deutsche	141	216	170
19	Vorjahresveränderung in 1000	220	75	-46
20	Einpendler aus dem Ausland	89	113	133
21	Pendlersaldo Ausländer	89	113	133
22	Vorjahresveränderung in 1000	18	24	20
23	Pendlersaldo Deutsche und Ausländer	230	329	303
24	Vorjahresveränderung in 1000	238	99	-26

C. Beschäftigungsortskonzept (Vorjahresveränderung in 1000)

25	Deutsche	446	213	-11
26	Ausländer	249	357	277
27	Deutsche und Ausländer	695	570	266

D. Nachrichtlich: Wanderungsannahmen³⁾ (Jahressummen bzw. -salden in 1000)

28	Zuzüge von Aussiedlern	204	198	160
29	Zuzüge (Deutsche) aus Ostdeutschland	246	170	120
30	Fortzüge (Deutsche) nach Ostdeutschland	75	100	75
31	Sonstiger Wanderungssaldo Deutsche	-42	-42	-36
32	Wanderungssaldo Ausländer (ohne Asylzuwanderungen)	169	167	160
33	Asylzuwanderungen	246	394	240

¹⁾ Abgeleitet aus monatlichen Zuzugszahlen; bei Aussiedlern unter Berücksichtigung u. a. des Zeitverzugs, der durch die Beteiligung an Bildungsmaßnahmen (auch Sprachlehrgänge) entsteht.

²⁾ Abgeleitet aus monatlichen Zuzugszahlen; potentialwirksam 50%. Bis 1986 zur Hälfte erst im Folgejahr, ab 1987 bis Juni 1991 zur Hälfte erst im fünften Folgejahr. Durch die Änderung des Arbeiterlaubnisverfahrens ergibt sich für Juli 1991 ein Schub von „Altfällen“ (die noch in der Fünf-Jahres-Wartefrist stehenden aus den Jahren 1987 bis 1990 und die aus dem ersten Halbjahr 1991), die potentialwirksam werden.

³⁾ Bevölkerung.

Quelle: IAB

³⁾ Vgl. Sachverständigenrat: a.a.O., S. 80.

Zugleich nahm wegen des weiteren Abbaus der Stationierungsstreitkräfte auch die Zahl der deutschen Zivilbeschäftigten, die als Auspendler zählen, weiter ab. Umgekehrt stieg die Zahl der Einpendler aus dem Ausland an (vgl. Übersicht 4).

Gewicht hatte daneben weiterhin das mit der Beschäftigung von Werksvertragsarbeitnehmern verbundene Arbeitsvolumen. Das abgeschlossene bzw. vereinbarte Kontingentvolumen betrug wie schon im Vorjahr rd. 100 000 Arbeitnehmer und dürfte auch – jahresdurchschnittlich betrachtet – ausgeschöpft worden sein. Das damit verbundene Arbeitsvolumen wird aber in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit seinem Produktionswert als Dienstleistungsimport (also nicht beim Bruttoinlandsprodukt) erfasst und bleibt insofern in der Arbeitsmarktbilanz unberücksichtigt.

Die Gesamtzunahme des Arbeitskräftepotentials nach dem Wohnortskonzept auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt beträgt 470 000 Personen. Hinzu kommt eine Zunahme des Pendlersaldos mit den neuen Bundesländern um jahresdurchschnittlich 60 000, bei gleichzeitig veränderten Pendlerbeziehungen mit dem Ausland (+ 40 000), was auf eine entsprechende Erhöhung des inlandswirksamen Potentials hinausläuft (vgl. Übersicht 4).

2.1.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Zusammengenommen erhöhte sich das Erwerbspersonenpotential im Jahresdurchschnitt 1992 um 570 000 Personen, während die Erwerbstätigenzahl nur um 245 000 stieg. Diese Veränderungen führten – ebenfalls im Jahresmittel gerechnet – zu einer Zunahme der Arbeitslosenzahl um 120 000 Personen auf 1,8 Mio.

Die Stille Reserve insgesamt ist fast doppelt so stark gestiegen wie die Arbeitslosenzahl. Insbesondere die der Ausländer hat sich stark erhöht. Dabei spielt wesentlich herein, daß verschiedene Personengruppen von Ausländern, insbesondere Asylbewerber, die erstmals in Deutschland eine Arbeit aufnehmen wollen, nicht als Arbeitslose registriert werden, sondern als nichtarbeitslose Arbeitsuchende. Auch nach einer erstmaligen Beschäftigung werden Asylbewerber nur dann als Arbeitslose gezählt, wenn sie neben einer Meldung beim Arbeitsamt zugleich auch Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen. Die Stille Reserve der deutschen Erwerbsbevölkerung tendierte nur leicht nach oben.

2.2 Voraussichtliche Entwicklung 1993

2.2.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Die konjunkturelle Lage ist an der Jahreswende 1992/93 angesichts der eingetretenen Abschwächung und verschiedener verunsichernder Signale labil. Rezessive Momente haben aktuell die Überhand.

Die Gemeinschaftsdiagnose vom Oktober 1992 und das Jahresgutachten des Sachverständigenrates vom November 1992 halten gleichwohl die Gefahr einer sich selbst verstärkenden Abwärtsbewegung im Jahr 1993 für gering. Die Grundverfassung der Wirtschaft erscheine nach der langen Aufschwungphase von Mitte der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre robuster als zu Beginn der achtziger Jahre. Die Ertragslage der Unternehmen habe sich zwar 1991/92 deutlich verschlechtert, sei aber immer noch spürbar besser als in den Rezessionsjahren 1974/75 und 1981/82³⁾. Trotz der konjunkturellen Abschwächung seien die Kapazitäten

1992, auch bis in den Herbst hinein, immer noch relativ gut ausgelastet gewesen.

Den Einschätzungen von Gemeinschaftsdiagnose und Jahresgutachten zufolge wird die konjunkturelle Flaute in das Jahr 1993 hineinreichen. Erst im Jahresverlauf dürften die expansiven Kräfte, insbesondere bedingt durch eine zunehmende Auslandsnachfrage und sinkende Zinsen, wieder die Oberhand gewinnen.

Die prognostizierte jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des (realen) Bruttoinlandsprodukts für 1993 hängt vom Ausmaß des negativen Überhangs zu Jahresbeginn, von der Intensität und Dauer der Abwärtsbewegung sowie der Stärke der nachfolgenden Erholung ab. Dabei rechnet der Sachverständigenrat mit einem schwächeren Anstieg der Produktion im zweiten Halbjahr 1993 (+ 1%) als die Gemeinschaftsdiagnose (+ 1,5%) und kommt so im Jahresdurchschnitt 1993 zu einer Stagnation des Bruttoinlandsprodukts, während nach der Gemeinschaftsdiagnose ein Wachstum um 0,5% zu erwarten ist.

Nicht übersehen werden darf freilich, daß sich die gesamtwirtschaftliche Situation in letzter Zeit spürbar eingetrübt hat, wie die kurzfristigen Konjunkturdaten über Produktion und Auftragseingang belegen. Auch die Erwartungen haben sich – nach dem ifo-Konjunkturtest – verschlechtert. Von daher ist es wahrscheinlich geworden, daß es 1993 auch ungünstiger kommen kann als von Gemeinschaftsdiagnose (Informationsstand Mitte Oktober) und Sachverständigenrat (Informationsstand Anfang November) prognostiziert⁴. So rechnet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in seiner Konjunktüreinschätzung von Anfang Januar 1993 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts im Jahresmittel um 1%⁵. Diese Abnahme resultiert aus einer ungünstigeren Entwicklung im ersten Halbjahr und einer späteren Aufwärtstendenz als in den erwähnten Vorausschätzungen vom vergangenen Herbst angenommen. Im Durchschnitt des ersten Halbjahres würde nach der DIW-Prognose das Bruttoinlandsprodukt das Vorjahresniveau um 1½% unterschreiten, im zweiten Halbjahr noch um ½%. Trotz dieses Absackens der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten bleibt festzuhalten, daß auch damit kein tiefer Einbruch erwartet wird und eine allmähliche Erholung in Sichtweite bleibt. Ähnlich äußern sich das HWWA-Institut Hamburg sowie das ifo-Institut München in ihren jüngsten Prognosen, in denen mit einer jahresdurchschnittlichen Abnahme des Bruttoinlandsprodukts um ½% gerechnet wird⁶.

Wir haben in unsere vorausschauende Arbeitsmarktbilanz, die wir wie gewöhnlich als Rechnung mit Varianten anlegen, neben der Projektion des Sachverständigenrats (Stagnation) auch die Möglichkeit eines Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts einbezogen, und zwar um 0,5% und um 1%. Mit dieser Spanne von 0 bis -1% meinen wir, die Bandbreite abzudecken, innerhalb der die Entwicklung verlaufen dürfte. Bei der folgenden Kommentierung

⁴ Das Kieler Institut rechnete auch im Dezember für 1993 mit einer jahresdurchschnittlichen Stagnation der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Vgl. Institut für Weltwirtschaft: Bundesrepublik Deutschland: In der Rezession. In: Kieler Kurzberichte 32/92.

⁵ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1993. Konjunkturflaute in den Industrieländern hält noch an. In: Wochenbericht 1-2/93, S. 8 ff.

⁶ Vgl. HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg: Die wirtschaftlichen Perspektiven Deutschlands 1993. In: Konjunktur von morgen, 879 vom 14. 01. 1993.

ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Prognose '93: Konjunkturtief und neue Belebung. In: ifo-Wirtschaftskonjunktur 12/1992, S. A.5.

beschränken wir uns im wesentlichen auf die Darstellung der Arbeitsmarktwirkungen für den Fall, daß die Wirtschaft im Jahresdurchschnitt 1993 um 0,5% zurückgeht (mittlere Variante). Die entsprechenden Wirkungen für die obere und untere Variante sind der Übersicht 1 zu entnehmen.

Zur mittleren Variante sehen unsere Überlegungen und Rechnungen folgendermaßen aus:

Nach den enttäuschten Hoffnungen für 1992 und bei gedämpften Erwartungen für 1993 werden die personellen Dispositionen speziell im Verarbeitenden Gewerbe, dessen Produktion wohl deutlich sinken wird, verstärkt auf Abbau der Beschäftigung gestimmt sein. Im Dienstleistungssektor wird die Erwerbstätigkeit weit weniger expandieren als zuletzt, weil weder vom Verbrauch des Staates und der privaten Haushalte noch von den unternehmensbezogenen Tätigkeiten her kräftige Impulse zu erwarten sind.

Wir erwarten, daß der Rückgang der Erwerbstätigkeit insgesamt das ganze Jahr über anhält und sich auf das Verarbeitende Gewerbe – trotz dort zunehmender Kurzarbeit – konzentriert (- 350 000 Beschäftigte). In der Bauwirtschaft sowie im Handel und Verkehr wird sich nach unserer Einschätzung der Beschäftigungsstand knapp behaupten und beim Staat leicht zurückgehen. Der Anstieg der Gesamterwerbstätigkeit bei den Privaten Dienstleistungen dürfte 1993 anhalten, wenn auch deutlich verlangsam. Erstmals seit zehn Jahren wird es so zu einer Abnahme der Erwerbstätigkeit kommen. Sie könnte sich im Jahresdurchschnitt 1993 auf annähernd ¼ Mio. belaufen.

Schon im Verlauf des Jahres 1992 zeichnete sich ab, daß viele Betriebe Auftragsmangel über Kurzarbeit auffangen wollen. Diese Tendenz wird sich bei weiter schrumpfenden Auftragsbeständen fortsetzen, speziell im Produzierenden Gewerbe. Konjunkturelle Komponente (zunehmende Inanspruchnahme von Kurzarbeit, Abbau von Überstunden) und tarifvertragliche Regelungen der Arbeitszeitentwicklung eröffnen den Unternehmen einen Spielraum, das Arbeitsvolumen der Produktionsentwicklung nur teilweise über Personalabbau anzupassen.

Wir rechnen für den Jahresdurchschnitt 1993 mit 650 000 Kurzarbeitern, wobei in der ersten Jahreshälfte eine Zahl von ¾ Mio. nicht auszuschließen ist. Gleichzeitig werden wohl noch weniger Überstunden geleistet werden. Insgesamt wird der Konjunktüreinfluß die Jahresarbeitszeit um 0,8% verringern (Vorjahr – 0,3%). Die bereits seit längerem tarifvertraglich vereinbarten Verkürzungen der Wochenarbeitszeit von 37 auf 36 Stunden in der Metallindustrie und von 39 auf 37,5 Stunden in der Chemischen Industrie werden im April 1993 wirksam. Darüber hinaus treten in diesem Jahr Verkürzungen der Wochenarbeitszeit in der Holz- und Kunststoffindustrie sowie in der Textil- und Bekleidungsindustrie in Kraft. Diese tarifliche Komponente schlägt bei der Jahresarbeitszeit der Arbeitnehmer mit durchschnittlich – 0,4% zu Buche (1992: – 0,2%), die weiter an Bedeutung gewinnende Teilzeitarbeit mit – 0,2% (wie im Vorjahr). Auf der anderen Seite gibt es 1993 durchschnittlich nochmals gut einen zusätzlichen Arbeitstag. Per saldo würde bei dieser Konstellation die jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen um 0,9% abnehmen (Vorjahr: + 0,7%).

Für die Erwerbstätigenzahl spielen nicht nur Produktion und Arbeitszeit eine Rolle, sondern ebenso die Arbeitsproduktivität je Stunde. Wir nehmen an, daß diese sich stärker

entwickelt als 1992, sind aber über das Ausmaß unsicher. Viele Einflüsse sammeln sich in dieser Größe, gerade auf die kurze Sicht eines Jahres. Auf der einen Seite sprechen Kostendruck und Rationalisierungsmaßnahmen, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit dem Wirksamwerden tarifvertraglich vereinbarter Arbeitszeitverkürzungen für über 5 Mio. Arbeitnehmer in wichtigen Wirtschaftsbereichen, die die Anpassung des Arbeitsvolumens an eine schwache Produktionsentwicklung fördern, für eine Zunahme. Auf der anderen Seite wird aber wohl die Bereitschaft, Personal über die konjunkturelle Durststrecke durchzuhalten, auch noch 1993 bremsend auf die Produktivitätsentwicklung wirken. In unsere Rechnung ist eine Zunahme um gut 1% eingegangen (Vorjahr: 0), also ein Anstieg, der weiterhin deutlich unter dem langjährigen Trend (+ 2½ %) liegt.

2.2.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Wie schon in den letzten drei Jahren dürfte auch 1993 die Entwicklung des Angebots an Arbeitskräften weniger durch die im allgemeinen recht zuverlässig prognostizierbare Entwicklung von ansässiger Wohnbevölkerung und der von ihr gewünschten Erwerbsbeteiligung bestimmt werden als vielmehr durch die „Außenbeziehungen“. Diese entziehen sich aufgrund der vielfältigen ökonomischen und außerökonomischen Einflüsse weitgehend einer Vorausschätzung.

Wir haben für unsere Projektion angenommen, daß sich in dem für die Wanderungen relevanten Umfeld keine neuen Krisen auftun. Weiter gehen wir davon aus, daß die gedämpfte Arbeitsnachfrage bremsend auf den Zustrom von Arbeitskräften wirkt. Schließlich haben wir Restriktionen für den Asylbewerberzugang unterstellt. Angesichts des fortbestehenden Wohlfahrtsgefälles in der Welt und der Attraktivität Deutschlands sind die folgenden zahlenmäßigen Vorstellungen freilich nicht mehr als plausible Setzungen.

Realisierten sich diese, wird das Arbeitsangebot im alten Bundesgebiet nach Jahren außerordentlicher Expansion deutlich langsamer wachsen. Insgesamt halten wir einen Anstieg des Erwerbspersonenpotentials im Jahresdurchschnitt um 270 000 für möglich. Das wäre etwa halb soviel wie 1992. Im einzelnen liegen unserer Rechnung die folgenden Ansätze zugrunde.

Bei der (einheimischen) deutschen Bevölkerung (ohne Wanderungen und Pendler) ist demographisch bedingt ein leicht verstärkter Rückgang des Potentials um rd. 180000 zu erwarten, der von der erhöhenden Wirkung einer wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen (+ 90 000) nur zum Teil ausgeglichen wird.

Das Erwerbspersonenpotential der ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung nimmt voraussichtlich (demographische und Verhaltenskomponente zusammengenommen) um gut 30 000 zu.

Bei den Zuzügen von Erwerbspersonen aus den neuen Bundesländern rechnen wir mit einer weiteren Verlangsamung. Zwar wirkt die anhaltend ungünstige Beschäftigungslage weiter als Push-Faktor, aber die abnehmende Arbeitsnachfrage im Westen, verbunden mit Wohnungsmangel in den Ballungsgebieten als den Hauptzielen der Zuwanderung, wirkt hemmend. Unter Berücksichtigung der Umzüge in der Gegenrichtung, also von West nach Ost, erwarten wir eine Erhöhung des Arbeitsangebots infolge der innerdeutschen Wanderung um 40 000, was eine Halbierung gegenüber dem Vorjahr bedeutet.

Für Aussiedler aus den Nachfolgestaaten der UdSSR und anderen Ländern unterstellen wir eine Zuwanderung in gleicher Größenordnung wie 1992. Wegen vorgeschalteter Sprachlehrgänge und Weiterbildungsmaßnahmen wird die Entwicklung des Arbeitsangebots im übrigen wesentlich durch die Zuwanderung im Jahr 1992 bestimmt. Insgesamt erwarten wir durch Aussiedler 1993 einen zusätzlichen Angebotseffekt um 90 000.

Auch die Wirkung der Wanderungssalden von Ausländern (ohne Asylbewerber-Zuwanderung) auf die Angebotsseite der Arbeitsmarktbilanz setzen wir in gleicher Höhe wie 1992 mit gut 70 000 ein.

Nochmals deutlich wird das Erwerbspersonenpotential durch Asylbewerber zunehmen, wenn auch nach unserer Einschätzung nicht mehr in der Größenordnung wie 1992. Wir haben unterstellt, daß 1993 die Asylbewerber-Zuwanderung im gesamten Bundesgebiet auf 300 000 absinkt. Dabei gehen wir von deutlich restriktiven Wirkungen der eingeleiteten Änderungen des Asylrechts im Jahresverlauf aus. Insgesamt könnte sich dann ein Erhöhungseffekt für das Erwerbspersonenpotential (West) um 150 000 Personen ergeben; diese jahresdurchschnittliche Zunahme wird noch wesentlich vom rechnerischen Überhang aus dem Jahr 1992 bestimmt.

In den vergangenen Jahren spielten die steigenden Pendlerzahlen aus den neuen Bundesländern für die Entwicklung des Arbeitsangebots im bisherigen Bundesgebiet eine große Rolle. Zwar bessert sich die allgemeine Beschäftigungslage im Osten 1993 noch nicht oder erst wenig, aber die abnehmenden Beschäftigungsmöglichkeiten im Westen dürften die Möglichkeit zum Pendeln einengen. Ein Rückgang der Ost-West-Pendlerzahl erscheint uns um so wahrscheinlicher, als der Arbeitsmarkt-Monitor zeigt, daß der Pendlerbestand durch hohe Zugänge und Abgänge charakterisiert ist, der Personenkreis der Pendler also häufig wechselt. Selbst wenn die beendeten Pendlerbeschäftigungen nicht wesentlich ansteigen, erwarten wir schon über verringerte Beschäftigungsaufnahmen eine fühlbare Reduktion des Pendlerbestands.

Wir veranschlagen den Pendlersaldo mit Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt 1993 auf 290 000 und damit um 60 000 geringer als im Vorjahr. Auch die Zahl der Auspendler aus den alten Bundesländern dürfte weiter leicht rückläufig sein, da die Beschäftigung deutscher Erwerbstätiger bei den Stationierungsstreitkräften anhaltend abgebaut wird.

2.2.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Der 1992 erstmals nach drei Jahren eingetretene Anstieg der Arbeitslosigkeit wird sich 1993 fortsetzen. Zwar wird das Angebot an Arbeitskräften mit + 270 000 weniger als halb so stark zunehmen wie im Vorjahr, aber der langjährige Zuwachs bei der Erwerbstätigkeit wird jetzt in eine Abnahme umschlagen, bei unserer mittleren Variante (Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 0,5%) um 230 000. Die Arbeitslosigkeit würde sich dabei um 250000 Personen auf 2 060 000 erhöhen, die Stille Reserve stiege etwa ebenso. Wenn sich wiederum ein beachtlicher Teil der Zunahme des nichtbeschäftigten Erwerbspersonenpotentials in der Stillen Reserve niederschlägt, so spielt dabei eine Rolle, daß verschiedene Personengruppen der Ausländer nicht in der Arbeitslosenstatistik erfaßt werden (vgl. dazu Abschnitt 2.1.3).

Bei der unteren Variante (Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 1%) würde die Erwerbstätigenzahl um 270 000, d.h. stärker sinken als bei der mittleren Variante. Nicht nur, daß der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials dann entsprechend mehr zunimmt, wir erwarten für diesen Fall auch eine Verschiebung in Richtung auf mehr Arbeitslose (2 100 000 Personen).

Bei der oberen Variante (Stagnation des Bruttoinlandsprodukts) rechnen wir mit einem etwas stärkeren Anstieg der Arbeitsproduktivität und mit weniger Kurzarbeitern. Für die Erwerbstätigenzahl käme es zu einem Rückgang um 180 000. Die Arbeitslosigkeit würde dann um 220 000 Personen auf 2 030 000 steigen.

3 Der Arbeitsmarkt im neuen Teil des Bundesgebiets

3.1 Entwicklung 1992

3.1.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Amtliche Statistiken zum Verlauf der Gesamtbeschäftigung als Ausdruck der Arbeitsnachfrage liegen für das Jahr

⁷ Das Statistische Bundesamt veranschlagt nach vorläufigen Berechnungen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Abnahme der Erwerbstätigenzahl im Jahresdurchschnitt auf 0,8 Mio. Die Abnahme wäre demnach um 0,15 Mio. kleiner als unser Ansatz. Angesichts vieler Unsicherheiten der Beschäftigungsentwicklung zugrunde gelegten Erhebungen ist ein geringerer Rückgang zwar nicht auszuschließen, aber im Rahmen unseres Kontensystems für den Arbeitsmarkt in Ostdeutschland nicht nachvollziehbar.

1992 noch nicht vor. Ersatzweise bedienen wir uns hierfür sekundärstatistischen Datenmaterials, nämlich der Meldeergebnisse der AFG-Beitragszahler und der krankenversicherungspflichtigen Personen. Weitere Orientierungshilfen bieten die repräsentativen Stichtagserhebungen des Mikrozensus vom Januar 1992 und der Arbeitsmarkt-Monitor vom Mai 1992 sowie die monatlichen Bereichsstatistiken.

Nach all dem dürfte die Gesamterwerbstätigkeit (einschl. der Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen, für deren Zahl wir eine weitere leichte Zunahme unterstellen, ausgehend von der weiter positiven Differenz zwischen Gewerbean- und -abmeldungen) von Ende 1991 bis Ende 1992 um 0,6 Mio. abgenommen haben. Danach beliefe sich die Gesamtzahl der Erwerbstätigen am Jahresende 1992 auf 6,1 Mio. (nach dem Beschäftigungsortskonzept, also ohne Westpendler). Im Jahresdurchschnitt 1992 dürfte die Erwerbstätigkeit mit 6¼ Mio. um 950 000 niedriger gelegen haben als im Vorjahr (vgl. Übersicht 5)⁷.

3.1.2 Das Angebot an Arbeitskräften

Der 1991 noch stark ausgeprägte Rückgang des Erwerbspersonenpotentials (nach dem Beschäftigungsortskonzept) setzte sich 1992 fort, aber deutlich verlangsamt. Alle Einflußgrößen zusammen ergaben im Jahresdurchschnitt eine Abnahme um 160000 Personen (1991: knapp 500000).

Übersicht 5: Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990 bis 1993 in Ostdeutschland (Beschäftigungsortskonzept)

	1990	1991	1992	1993	
				Variante 1	Variante 2
A. Veränderungen gegen Vorjahresdurchschnitt in 1000					
1 Erwerbstätige	- 992	- 1689	- 950	- 200	- 100
2 Erwerbspersonenpotential	- 555	- 490	- 161	- 146	- 146
3 davon durch					
4 - Pendlersaldo	- 82	- 210	- 59	+ 59	+ 59
5 - Wanderungseffekte	- 404	- 164	- 56	+ 20	+ 20
5 - Ubriges 1)	- 69	- 116	- 46	- 224	- 224
6 Registrierte Arbeitslose	+ 240	+ 673	+ 257	+ 170	+ 80
7 Sonst. nichtbeschäftigte Erwerbspersonen ...	+ 197	+ 526	+ 533	- 116	- 126
8 davon Vorruhestand	+ 180	+ 185	- 70	- 85	- 85
9 Altersübergangsgeld	+ 10	+ 179	+ 327	+ 24	+ 24
10 Vollzeit-FuU-Maßnahmen 2)	+ 7	+ 162	+ 256	- 145	- 145
11 Stille Reserve im engeren Sinne ...	.	.	+ 20	+ 90	+ 80
B. Jahresdurchschnittsbestände in 1000					
12 Erwerbspersonenpotential	9305	8815	8655	8509	8509
13 Erwerbstätige	8868	7179	6229	6029	6129
14 Registrierte Arbeitslose	240	913	1170	1340	1250
15 Sonst. nichtbeschäftigte Erwerbspersonen ...	197	723	1256	1140	1130
16 davon Vorruhestand	180	365	295	210	210
17 Altersübergangsgeld	10	189	516	540	540
18 Vollzeit-FuU-Maßnahmen 2)	7	169	425	280	280
19 Stille Reserve im engeren Sinne ...	.	.	20	110	100
20 Einpendler	4	36	73	70	70
21 Auspendler	84	326	422	360	360
22 Zuzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	77	129	198	212	212
23 Fortzüge (Bevölkerung, Jahressumme)	492	276	188	151	151

¹⁾ Verhaltensänderung im Bildungsbereich (ohne FuU) und Änderung der Erwerbsneigung, demographische Einflüsse (ohne Wanderungen). -

²⁾ Ohne Einarbeitung, Kurzarbeiter und Empfänger von Wartegeld. -

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB.

Dazu dürften Abwanderung und Pendlerbewegung mit jeweils knapp -60 000 beigetragen haben.

1992 gab es weniger Umzüge von den neuen in die alten Bundesländer. Gleichzeitig stiegen die Zuzüge von dort. Auf das Jahr gerechnet dürfte aufgrund der innerdeutschen Wanderung im Osten ein Rückgang des Arbeitsangebots um nur noch 90 000 Personen eingetreten sein, nach - 140 000 im Vorjahr. Die Wanderungsbeziehung mit dem Ausland könnte im Saldo für das Potential eine Zunahme um 35 000 bedeutet haben (Aussiedler, Asylbewerber).

Ähnliches Gewicht wie der Abwanderung kam 1992 der Pendlerbewegung zu. Obwohl im Jahresverlauf die Auspendlerzahl langsam abnahm und umgekehrt die der Einpendler aus dem Westen etwas stieg, wird der Auspendlerüberschuß im Jahresmittel bei 350 000 gelegen haben und damit um 60 000 größer gewesen sein als 1991.

Von der demographischen Komponente gingen kaum stärkere Veränderungen aus⁸. Nach dem verfügbaren Datenmaterial traten etwa ebenso viele junge Menschen ins Erwerbsleben ein wie alte in den „normalen“ Ruhestand überwechselten. Bedeutung für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials dürfte aber die höhere Bildungsbeteiligung (außerhalb des AFG-Bereiches) durch den verstärkten Besuch weiterführender Schulen und Hochschulen gewonnen haben⁹. Wir veranschlagen den daraus resultierenden Effekt mit etwa 50 000. Dagegen haben wir bis jetzt keine Belege für eine bereits aktuell abnehmende (potentielle) Frauenerwerbsbeteiligung.

3.1.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Bei einem Rückgang der Erwerbstätigenzahl im Jahresdurchschnitt 1992 um 950 000 und einer Abnahme des potentiellen Arbeitsangebots um 160 000 erhöhte sich der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials um 790 000. Nur ein Teil davon schlug sich in einer Erhöhung der Arbeitslosenzahl nieder. Diese stieg im Jahresmittel um gut ¼ Mio. auf 1 170 000 Personen.

Besondere Bedeutung für die Entlastung des Arbeitsmarktes kam auch 1992 den Vorruhestandsregelungen zu, die es älteren Arbeitnehmern erlaubten, unter bestimmten Voraussetzungen vorzeitig in den Ruhestand zu gehen. Von der Möglichkeit zum Bezug von Vorruhestandsgeld, die bis Anfang Oktober 1990 erstmalig in Anspruch genommen werden konnte, machten im Jahresdurchschnitt 1992 noch 295 000 Personen Gebrauch, 70 000 weniger als 1991. Der Rückgang resultiert im wesentlichen aus dem Wechsel in die Altersrente. Hinzu kommt die Anschlußregelung des Altersübergangsgelds, mit der 55jährige und ältere Erwerbspersonen bis zum Jahresende 1992 vorzeitig das Erwerbsleben beenden konnten. Von dieser Regelung haben im Jahresdurchschnitt gut 500 000 Personen Gebrauch gemacht, 330 000 mehr als im Vorjahr.

Die berufliche Weiterbildung ist vielfach Voraussetzung dafür, daß neue und umstrukturierte Arbeitsplätze auch

mit entsprechend qualifizierten Arbeitskräften besetzt werden können. Vollzeitmaßnahmen der Arbeitsämter spielen dabei eine wichtige Rolle. In ihrer ersten Wirkung entlasten sie unmittelbar die Angebotsseite des Arbeitsmarkts. 425 000 Personen standen im Jahresdurchschnitt in einer vom Arbeitsamt geförderten Vollzeitbildung, gegenüber 1991 um 260 000 mehr.

Der Übergang von bisher Erwerbstätigen und/oder Arbeitslosen in die Stille Reserve (im engeren Sinne) dürfte im Verlauf des Jahres allmählich an Bedeutung gewonnen haben. Hinweise dafür gibt ein steigender Abgang aus der Arbeitslosigkeit, den wir nicht mehr vollständig durch Übergänge in Beschäftigung, berufliche Weiterbildung und Altersübergangsgeld erklären können. Für das darüber hinausgehende Ausscheiden aus der registrierten Arbeitslosigkeit ist von Einfluß, daß die Zahl der Personen, die ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft haben und keinen Anspruch auf Anschluß-Arbeitslosenhilfe besitzen, tendenziell zunimmt. Von daher baut sich jetzt eine Stille Reserve auf, deren Zahl wir im Jahresdurchschnitt 1992 auf 20 000 veranschlagen.

3.2 Voraussichtliche Entwicklung 1993

3.2.1 Die Nachfrage nach Arbeitskräften

Prognosen für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern, insbesondere über die Nachfrage nach Arbeitskräften, sind nach wie vor mit besonderen Unsicherheiten behaftet. Zwar wird die statistische Informationsbasis über den Arbeitsmarkt allmählich sicherer und breiter, aber der Datenfundus über die wirtschaftliche Entwicklung ist noch immer gering, und die aus der westdeutschen Entwicklung vorhandenen Erfahrungen seiner Interpretation sind nicht auf die sozioökonomischen Prozesse eines Systemwechsels übertragbar. Hinzu kommen ständig intensive Steuerungsversuche der Umstrukturierung durch die politischen Entscheidungsträger, die Einschätzungen zusätzlich erschweren. So ist die Vorausschau auf den Arbeitsmarkt 1993 zwar wiederum eine konsistente Rechnung im Kontextzusammenhang, beruht aber an verschiedenen Stellen auf plausiblen Setzungen.

Gleichwohl ist die erwartete Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts eine Orientierungshilfe für unsere Einschätzung. Gemeinschaftsdiagnose und Sachverständigenrat gehen davon aus, daß der Tiefpunkt der Produktion im zweiten Halbjahr 1992 überwunden wurde. Sie rechnen mit einer allmählichen Belebung, die im Jahresdurchschnitt 1993 eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts in der Größenordnung von 7% bedeuten könnte. Zurückhaltender sind das IWH¹⁰ und das DIW¹¹. In deren Vorausschätzung wird mit einem Anstieg um 6% bzw. 3,5% gerechnet. Alle Prognosen sind von den enttäuschten Erwartungen für das Jahr 1992 geprägt.

Eine Aggregatgröße im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist auch mit Blick auf den Arbeitsmarkt besonders wichtig: die Investitionen. Nach den vorliegenden amtlichen Daten sind sie schon 1991 und auch 1992 kräftiger in Gang gekommen als zunächst angenommen. Dies ist ein Beleg für Fortschritte beim Aufbau eines neuen Produktionspotentials. Von den Investitionen könnten nach unseren Einschätzungen 1993 viele produktionsreif werden. Es läßt sich nicht sagen, wieviele neue Arbeitsplätze dies bedeutet: mit großer Wahrscheinlichkeit aber mehr als 1992.

⁸ Vgl. Fuchs, J., Magvas, E., Thon, M.: Erste Überlegungen zur künftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer. In: MittAB 4/91, S. 704.

⁹ Vgl. Schober, K.: Lehrstellensuche '92. IAB-Werkstattbericht Nr. 9/1992.

¹⁰ Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Ostdeutschland 1992 und 1993: Zwischen Skepsis und Hoffnung. Herbstgutachten 1992. Halle/Berlin (Dezember) 1992.

¹¹ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1993. In: Wochenbericht 1-2/93, S. 21.

Das gilt nach unserer Einschätzung auch dann, wenn man berücksichtigt, daß ein großer Teil der gestarteten Investitionen in die Infrastruktur geht, mit zunächst und unmittelbar eher bescheidenen Wirkungen für Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Im übrigen gehen alle genannten Projektionen für 1993 von einer weiteren deutlichen Zunahme der Anlageinvestitionen aus. Mit Blick auf den aufzubauenden Kapitalstock wird das Niveau der erwarteten Investitionen zwar noch immer unbefriedigend sein; aber der erwartete weitere Anstieg sollte in seiner Bedeutung für den Wirtschaftsprozeß im Jahr 1993 auch nicht unterschätzt werden. Die Tendenz bei Produktion und Beschäftigung wird darüber hinaus auch davon bestimmt, in welchem Umfang es gelingt, die Investitionen aus Wertschöpfung in den neuen Bundesländern selbst zu bewerkstelligen. Wir haben dazu keine konkreten Anhaltspunkte, halten es aber nach drei Jahren der Umstrukturierung der Wirtschaft doch für wahrscheinlich, daß dieser Anteil wächst.

Eine anhaltende Ausdehnung der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für eine Wende auch bei der Beschäftigung. Angesichts des Nachholbedarfs bei der Arbeitsproduktivität wird diese 1993 kräftig zunehmen. Wegen des herrschenden Kostendrucks und der ungünstigen Ertragslage in den meisten Unternehmungen wird die Arbeitsproduktivität wohl auch stärker steigen (müssen) als das in den genannten Rechnungen ausgewiesene Bruttoinlandsprodukt. Zumindest jahresdurchschnittlich gesehen würde damit die Beschäftigungsschwelle 1993 noch nicht erreicht werden.

Losgelöst von einer rechnerischen Ableitung der Arbeitsnachfrage aus Aggregatgrößen der Volkswirtschaft, aber auch nicht völlig unabhängig davon, haben wir wiederum versucht, Vorstellungen über die mögliche Beschäftigungsentwicklung auf der Grundlage anderer Informationen und Überlegungen zu entwickeln.

¹² Vgl. Wahse, J. et al.: Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen. Umfragen 10/1991 und 4/1992 BeitrAB 160 und 160.2. Nürnberg 1992.

¹³ Vgl. Leikeb, H., Spitznagel, E.: Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1992. IAB-Werkstattbericht Nr. 23/1992.

Basis dafür ist der Beschäftigungsverlauf im zurückliegenden Jahr. Wir veranschlagen den Rückgang vom vierten Quartal 1991 bis zum vierten Quartal 1992 auf 0,6 Mio. (4. Vj. 90 bis 4. Vj. 91: - 1,4 Mio.). Gut die Hälfte dieser Abnahme konzentrierte sich auf den Jahresanfang 1992 im Gefolge des vorangegangenen Kündigungssterms. Anschließend hat dann der Rückgang merklich nachgelassen. Wesentlich bestimmt wurde dieser Prozeß durch den Arbeitsplatzabbau im Treuhandbereich (einschl. privatisierter Firmen).

Nach den Personalplanungen (Befragungen vom Oktober 1991, vom April 1992 und erste Ergebnisse vom Oktober 1992, unter Berücksichtigung von geänderten Planungen) soll die Zahl der im Treuhandbereich (einschl. privatisierter Firmen) Beschäftigten Anfang 1993 um 0,4 Mio. niedriger liegen als Anfang 1992¹². Weniger als die Hälfte dieses Abbaus dürfte um die Jahreswende 1992/93 vollzogen worden sein, mehr als die Hälfte bereits davor. Damit wäre die negative Komponente beim Übergang in das Jahr 1993 wesentlich geringer als ein Jahr zuvor (vgl. Übersicht 6).

Ist dies realistisch, stellen wir uns vor, daß die Erwerbstätigkeit insgesamt vom vierten Quartal 1992 auf das erste Quartal 1993 nur noch leicht rückläufig sein könnte. Unterstellt ist dabei, daß sich die Beschäftigung in allen anderen Bereichen zusammengenommen (also außerhalb des Treuhandbereichs) per saldo bis dahin nicht ungünstiger entwickelt als 1992. Die Gesamtzahl der Erwerbstätigen würde dann im ersten Quartal bei 6 Mio. liegen.

Eine Orientierung über die mögliche Beschäftigungsentwicklung bis etwa März 1993 liefert darüber hinaus eine erste Erhebung über den Kräftebedarf, die das IAB in Zusammenarbeit mit dem ifo-Institut im Frühjahr 1992 durchgeführt hat¹³. In diesem Zusammenhang wurden auch die Beschäftigungserwartungen für den Zeitraum vom Frühjahr 1992 bis zum Frühjahr 1993 erfragt. Danach rechnen Betriebe und Verwaltungen im genannten Zeitraum mit einem Beschäftigungsrückgang um rd. 10%, was eine Abnahme um 650 000 (auf etwa 5,8 Mio.) bedeuten würde. Da die Befragung aber nur die im Frühjahr 1992 bestehenden Betriebe einbeziehen konnte, per saldo in der Zwischenzeit aber Betriebe dazukommen, dürfte dies eine Gegenkraft bilden, die den Beschäftigungsrückgang insgesamt etwas kleiner ausfallen läßt. Alles in allem stützen

Übersicht 6: Beschäftigte in Treuhand- und Ex-Treuhand-Unternehmen

Stichtag der Befragung (*) bzw. Einschätzung	Personen in 1000									Befragungszeitpunkt = 100								
	Befragung 1. 10. 91			Befragung 1. 4. 92			Befragung 1. 10. 92			1. 10. 91			1. 4. 92			1. 10. 92		
	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.	TH	Ex-TH	Zus.
1. 10. 91 (*)	2000	285	2285	.	.	.	.	.	.	100	100	100	-	-	-	-	-	-
1. 1. 92	1404	254	1658	.	.	.	.	.	.	70	89	73	-	-	-	-	-	-
1. 4. 92 (*)	.	.	.	1235	553	1788	.	.	.	-	-	-	100	100	100	-	-	-
1. 7. 92	.	.	.	1070	529	1599	.	.	.	-	-	-	87	96	89	-	-	-
1. 10. 92 (*)	.	.	.	.	.	.	560	885	1445	-	-	-	-	-	-	100	100	100
1. 1. 93	1098	236	1334	906	511	1417	472	836	1308	55	83	58	73	93	79	84	94	91
1. 4. 93	.	.	.	.	.	.	439	.	.	-	-	-	-	-	-	78	-	-
1. 7. 93	.	.	.	.	.	.	406	815	1221	-	-	-	-	-	-	73	92	84
1. 1. 94	1036	238	1274	812	506	1318	375	799	1174	52	84	56	66	92	74	67	90	81

TH = Treuhandunternehmen, Ex-TH = ehemals Treuhand-, jetzt privatisierte Firmen

Quelle: Wahse, J. u. a.: Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen, Umfrage 10/1991 in: BeitrAB 160, Umfrage 4/1992 in: BeitrAB 160.2, Umfrage 10/1992 in: Schnellbericht Dezember 1992

diese Befragungsergebnisse die vorangegangenen Überlegungen.

Für den weiteren Verlauf des Jahres 1993 schließen wir einen anhaltenden Rückgang nicht aus. Damit müßte man rechnen, wenn Angebots- und/oder Nachfragebedingungen des Wirtschaftens weiteren Belastungen ausgesetzt sein sollten. Mehr Wahrscheinlichkeit geben wir aber zwei anderen Möglichkeiten. Zum einen: Verharren der Beschäftigung auf der tiefen Talsohle, die in den ersten Monaten des Jahres 1993 nach unserer Einschätzung erreicht werden wird, zum anderen: anschließende allmähliche Erholung.

Eine Stagnation bei der Beschäftigung (Variante 1) vermuten wir für den Fall, daß die Produktion in den neuen Bundesländern zwar zunehmend die Talsohle hinter sich läßt, aber noch immer nicht zu einem breiter gefächerten Aufschwung findet. Eingeschlossen in ein solches Verlaufsbild wäre eine Erholung in Westdeutschland erst spät im Jahr 1993. Ein solches Szenario könnte gleichbedeutend sein mit Streckungen bei manchen Investitionen und konjunkturbedingten Restriktionen bei Lieferungen nach Westdeutschland. Für diesen Fall würde nach unserer Einschätzung die jahresdurchschnittliche Erwerbstätigenzahl noch um 0,2 Mio. unter dem Jahresmittel von 1992 liegen. Die Wende bei der Beschäftigung würde dann erst nach 1993 eintreten.

Wir sehen aber auch Chancen für eine allmähliche Erholung der Erwerbstätigkeit im weiteren Jahresverlauf 1993 (Variante 2). Wenn sich die Konjunktur im Westen früher erholt und der Kapitalstock im Osten deutlich wächst, halten wir es für möglich, daß sich das Wachstum in den neuen Bundesländern über angebots- und nachfrageseitige Verbesserungen kräftigt. Nach unserer Einschätzung wäre dies sicher noch nicht der erwünschte kumulative Aufwärtssprozeß, wohl aber der Einstieg dazu. Würde diese Konstellation Wirklichkeit, könnte die jahresdurchschnittliche Erwerbstätigenzahl das Niveau von 1992 nur um 0,1 Mio. unterschreiten.

Auch von der bislang eingetretenen Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen her kann man sich beide Varianten vorstellen. Tab. 1 des Anhangs 1 zeigt, daß der Abbau alter Arbeitsplätze vor allem in der Landwirtschaft und im Verarbeitenden Gewerbe, aber auch beim Handel zwischen Herbst 1989 und Mitte 1992 weit fortgeschritten ist. Die Bauwirtschaft hat ihre Erwerbstätigkeit trotz beachtlicher struktureller Veränderungen dem Niveau nach kaum verändert. Im Dienstleistungssektor insgesamt (ohne Handel) blieb das Beschäftigungsniveau die ganze Zeit über annähernd stabil, gleichfalls verbunden mit vielfältigen allokativen Umschichtungen.

Setzt sich die wirtschaftliche Belebung 1993 in mittleren Bahnen fort, ist denkbar, daß sich ein stark verlangsamter Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft sowie im Verarbeitenden Gewerbe und leicht zunehmende Erwerbstätigkeit in den anderen Bereichen etwa ab dem Frühjahr die Waage halten könnten (Variante 1). Dabei rechnen wir am ehesten für die Bauwirtschaft mit einer leichten Aufwärtstendenz bei der Beschäftigung. Auch im Dienstleistungssektor halten wir Beschäftigungsgewinne für möglich, frei-

lich noch keine großen. Branchen mit expandierendem Personalbestand stehen hier weiterhin Bereiche mit Umstellungsproblemen und personellen Überkapazitäten gegenüber, insbesondere Länder und Kommunen (vgl. dazu Anhang 2). Bei einer stärkeren Belebung der Produktion und positiv gestimmten Erwartungen (Variante 2) könnte der Arbeitsplatzaufbau in den expandierenden Bereichen aber auch allmählich über den Abbau in den anderen hinausgehen.

Beide Varianten der Beschäftigungsentwicklung setzen nach unseren Überlegungen voraus, daß weiterhin über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kräftig nachgeholfen wird. Dies kann durch traditionelle ABM geschehen wie auch über Aktivitäten, die speziell auf die Bereiche Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe zielen, entsprechend der neuen Regelung § 249 h AFG. Aber auch andere Maßnahmen oder Programme außerhalb des AFG-Bereichs können an deren Stelle treten, wenn sie zumindest ebenso effizient administriert und umgesetzt werden können.

Nach dem in Kraft gesetzten BA-Haushalt 1993 werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (einschl. der erwarteten neuen Maßnahmen nach § 249h) zwar in beachtlichem Umfang weitergeführt, aber doch nicht mehr in der Größe wie 1992 (vgl. dazu Abschnitt 4). Isoliert gerechnet würde die durch diese Maßnahme geförderte Beschäftigung nach dem BA-Haushalt im Jahresdurchschnitt 1993 um 40 000 niedriger liegen als 1992, unter Berücksichtigung der Multiplikatorwirkung beliefe sich der negative Beschäftigungseffekt auf knapp 60 000. Wird anderweitig nicht entsprechend gegengesteuert, besteht die Gefahr, daß es nicht zu den skizzierten Beschäftigungsverläufen kommt.

Nur noch geringe, die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse stützende Effekte erwarten wir von der Kurzarbeit.

3.2.2 Das Angebot an Arbeitskräften

1993 wird das Erwerbspersonenpotential nochmals sinken, wenn auch zunehmend verlangsamt. Wir erwarten eine Abnahme um 150 000, nach - 160 000 im Vorjahr und jeweils - ½ Mio. 1990 und 1991. Der Rückgang kommt durch gegenläufige Wirkungen der das Potential bestimmenden Komponenten zustande.

So rechnen wir mit einem abnehmenden Pendlersaldo zum Altbundesgebiet, was eine Erhöhung des Arbeitsangebots in den neuen Bundesländern bedeutet, und zwar der Größenordnung nach um 60 000. Auch der Potentialeffekt der Wanderungen könnte erstmals in Richtung auf Zunahme tendieren. Zwar ergibt sich aus der innerdeutschen Wanderung immer noch ein Negativsaldo für den Osten, aber der von uns erwartete Zustrom aus dem Ausland könnte diese Abnahme zumindest kompensieren. Dabei ist unterstellt, daß die für die neuen Bundesländer vorgesehene Verteilungsquote von 20% für Aussiedler und Asylbewerber 1993 erreicht wird.

Demographische Faktoren (ohne Wanderungen) wirken nach unserer Einschätzung auch 1993 potentialneutral, aber vom Verhalten her ist eine deutliche Potentialverminderung programmiert¹⁴. So dürfte speziell eine weiter wachsende Bildungsbeteiligung (außerhalb des AFG-Bereichs) zu Buche schlagen. Nach den Ergebnissen der Zusatzerhebung „Ausbildung“ des Arbeitsmarkt-Monitors streben 60% der Jugendlichen des entsprechenden Alters das Abitur an¹⁵.

¹⁴ Vgl. Fuchs, J. et al.: a.a.O.

¹⁵ Vgl. Schober, K., a.a.O.

Noch ist die Studienneigung in den neuen Bundesländern zwar geringer als in den alten, sie gleicht sich aber rasch an. 1991 beabsichtigten 55% der Abiturienten der neuen Bundesländer zu studieren (früheres Bundesgebiet: 74%). 1992 stieg dieser Anteil auf 65%¹⁶.

Was die Erwerbsbeteiligung der Frauen betrifft, haben wir in unserer Rechnung für 1993 erstmals einen geringen Rückgang um ½%-Punkt unterstellt. Erhöhte Bildungsbeteiligung und verringerte Erwerbsbeteiligung der Frauen zusammengenommen könnten nach unserer Einschätzung eine Abnahme des Erwerbspersonenpotentials um 2% oder um 0,2 Mio. bedeuten.

3.2.3 Die Arbeitsmarktbilanz

Bei einem Rückgang der Arbeitsnachfrage um gut 0,2 Mio. im Jahresdurchschnitt 1993 (Variante 1) und einer Abnahme des Arbeitsangebots um 150 000 würde der nichtbeschäftigte Teil des Erwerbspersonenpotentials um 50 000 zunehmen.

Wie sich bei dieser Konstellation die Arbeitslosigkeit entwickelt, ist nicht nur eine Frage der Entwicklung der Stillen Reserve. Da im nichtbeschäftigten Teil des Erwerbspersonenpotentials auch in großer Zahl Personen, die Vorruhestandsleistungen beziehen, und die Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung enthalten sind, ist auch die Veränderung in den beiden letztgenannten „Konten“ zu berücksichtigen.

Beim Vorruhestand rechnen wir damit, daß insbesondere durch Abgänge in die Altersrente ein Rückgang um 85 000 eintreten könnte. Dagegen dürfte beim Altersübergangsgeld die Zahl der Bezieher im Jahresdurchschnitt 1993 noch um etwa 25 000 steigen, weil der aus dem Jahr 1992 resultierende rechnerische Überhang noch nicht vom Überwechseln in die „Normalrente“ kompensiert wird.

Bei der beruflichen Weiterbildung rechnen wir damit, daß der Entlastungseffekt für das aktuell wirksame Arbeitsangebot beachtlich bleibt, aber nicht mehr an das Niveau von 1992 heranlangt. Aufgrund des Haushalts der BA könnte die jahresdurchschnittliche Zahl der Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen bei 280 000 liegen, was 145 000 weniger wären als im Vorjahr.

Wir nehmen an, daß bei den dargestellten Veränderungen die Arbeitslosigkeit um knapp 0,17 Mio. auf 1,34 Mio. im Jahresdurchschnitt 1993 steigt. Vor allem im Zusammenhang mit ausgeschöpften Leistungsansprüchen der Arbeitslosenversicherung dürfte die Neigung, sich beim Arbeitsamt abzumelden, verstärkt zunehmen. Wir haben einen Anstieg der Stillen Reserve um 90 000 auf 110 000 Personen unterstellt.

Bei der Variante 2, die von einer Beschäftigungswende im Jahresverlauf ausgeht, folgt aus einem etwas geringeren Rückgang der Arbeitsnachfrage (um 0,1 Mio.) und einem unverändert angesetzten Rückgang des Erwerbspersonenpotentials (um 0,15 Mio.) eine Abnahme des nichtbeschäftigten Teils des Erwerbspersonenpotentials um 50 000.

Legt man für diese Variante die gleichen Veränderungen bei Vorruhestandsgeld- und Altersübergangsgeldbeziehern sowie bei Teilnehmern an Vollzeitmaßnahmen der berufli-

chen Weiterbildung wie in Variante 1 zugrunde, so könnte nach unserer Einschätzung die Arbeitslosigkeit um 80 000 auf etwa 1,25 Mio. zunehmen, die Stille Reserve um 80 000 auf 100 000.

4 Entlastung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1992 und 1993

Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente entwickelte sich 1992 vor allem in den neuen Bundesländern, aber auch im bisherigen Bundesgebiet in Teilbereichen anders als im Vorjahr: Es haben sich Zielsetzungen gewandelt, Teilnehmerzahlen unterschiedlich entwickelt sowie inhaltliche Schwerpunkte verschoben – zum Teil in erheblichem Maße. Gleichwohl haben sie den Arbeitsmarkt in Deutschland auch 1992 kräftig entlastet: Ohne Kurzarbeitergeld (Kug), Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung (FuU) und Vorruhestands- (Vog) bzw. Altersübergangsgeld (Alüg) wäre die Arbeitslosigkeit (unter sonst gleichen Bedingungen) in Deutschland 1992 um 2,36 Mio. höher ausgefallen.

Die vor der deutschen Vereinigung in den neuen Bundesländern eingeführte Vorruhestandsregelung wird hier zu den Maßnahmen der BA gerechnet, weil sie durch das Altersübergangsgeld ersetzt worden ist und nach wie vor von der BA administriert wird.

Im Jahre 1993 werden die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen zwar auf insgesamt hohem Niveau fortgesetzt, doch ist mit einem spürbaren Rückgang der Gesamtentlastungswirkung auf 1,97 Mio. zu rechnen.

Die Entwicklung in den einzelnen Maßnahmebereichen in den alten und neuen Bundesländern wird im folgenden dargestellt (vgl. Übersichten 7-9). Dabei ist für das Jahr 1993 berücksichtigt, daß die bei der Aufstellung des Haushalts von der BA entwickelte arbeitsmarktpolitische Programmstellung in wichtigen Teilbereichen revidiert werden muß. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hat die Bundesregierung der BA spürbare Kürzungsaufgaben gemacht, die im Zuge des Haushaltsvollzugs voraussichtlich insbesondere bei ABM und FuU niedrigere Teilnehmerzahlen bringen werden. Die Entlastung des Arbeitsmarktes durch diese Maßnahmen im Jahr 1993 wird deshalb geringer ausfallen als zunächst geplant. Da noch keine Erfahrungen über die Wirkungen der Regelungen des AFG-Änderungsgesetzes vorliegen, sind die Unsicherheiten bei diesen Schätzungen größer als sonst.

4.1 In den alten Bundesländern

1991 und auch noch Anfang 1992 war der Arbeitsmarkt in Westdeutschland insgesamt in guter Verfassung und durch hohen Kräftebedarf geprägt (vgl. Abschnitt 2). Die Entwicklung der *Kurzarbeiterzahl*, im allgemeinen ein Frühindikator für Tendenzänderungen am Arbeitsmarkt, nährte allerdings schon in der zweiten Jahreshälfte 1991 die Befürchtung, daß die seit fast zehn Jahren andauernde Beschäftigungsexpansion auslaufen könnte: 1991 verdreifachte sich der Vorjahresstand fast (Jahresdurchschnitt 145 000). Zum Jahresende hin war die Kurzarbeiterzahl bereits viermal so groß wie Ende 1990 und zeigte mit zunehmend spürbarer konjunktureller Abkühlung 1992 weiterhin steigende Tendenz: Nach durchschnittlich fast 250 000 Kurzarbeitern im ersten Halbjahr – bei von Monat zu Monat wenig verändertem Niveau (abgesehen von den durch die Ferienzeit bedingten Rückgängen) – stieg die Kurzarbeiterzahl im letzten Quartal sprunghaft auf 650 000 am Jahresende.

¹⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt: Studien- und Berufswünsche der Abiturienten 1992, Wiesbaden 1992.

Übersicht 7: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ab 1990 – Westdeutschland –

Maßnahmeart	1990				1991				1992				1990 1991 1992 1993 *)			
	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	Jahresdurchschnitte in 1000			
	Quartalsdurchschnitte in 1000															
A. Inanspruchnahme																
Kurzarbeit	98	49	30	46	121	140	136	183	243	241	164	485	56	145	283	650
ABM	80	84	85	83	78	84	86	84	80	81	79	73	83	83	78	65
Vollzeit - FuU	212	218	204	227	236	244	224	244	250	255	236	259	215	237	250	210
Vorruhestandsgeld	42	38	34	31	27	24	21	18	15	13	11	9	36	23	12	6
Zusammen	432	389	353	387	462	492	467	529	588	590	490	826	390	488	623	931
B. Beschäftigungsäquivalent																
Kurzarbeit	40	16	9	14	44	39	36	55	81	75	52	146	20	43	89	208
ABM	112	118	119	116	109	118	120	118	112	113	111	102	116	116	110	91
Vollzeit - FuU	212	218	204	227	236	244	224	244	250	255	236	259	215	237	250	210
Vorruhestandsgeld	42	38	34	31	27	24	21	18	15	13	11	9	36	23	12	6
Zusammen	406	390	366	388	416	425	401	435	458	456	410	516	387	419	461	515
C. Entlastung der Arbeitslosenzahl																
Kurzarbeit	27	11	6	10	29	26	24	37	54	50	34	98	13	29	59	139
ABM	101	106	108	105	99	106	109	106	101	103	100	92	105	105	99	82
Vollzeit - FuU	188	194	182	202	209	216	199	215	220	224	209	228	191	210	220	185
Vorruhestandsgeld	42	38	34	31	27	24	21	18	15	13	11	9	36	23	12	6
Zusammen	358	349	330	348	364	372	353	376	390	390	354	427	345	367	390	412

*) Haushalt der BA, eigene Schätzungen. Kurzarbeiter entsprechend der Variante II der Alternativrechnungen (siehe Abschnitt 3).

¹⁾ Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; im Haushalt der BA sind für 1993 50 000 neuzubewilligende Förderfälle im bisherigen Bundesgebiet eingeplant.

²⁾ Ohne Einarbeitung, bis 1992 einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (Par. 41a AFG).

³⁾ Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld (aus Haushaltsmitteln der BA).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB.

Übersicht 8: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ab 1990 – Ostdeutschland –

Maßnahmeart	1990				1991				1992				1990	1991	1992	1993 *)
	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	1.Q.	2.Q.	3.Q.	4.Q.	Jahresdurchschnitte in 1000			
	Quartalsdurchschnitte in 1000															
A. Inanspruchnahme																
Kurzarbeit	-	-	1295	1736	1926	1962	1464	1113	511	440	292	237	758	1616	370	120
ABM	-	-	1	12	41	101	234	357	396	404	386	366	3	183	388	300
Maßnahmen nach Par.249h AFG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50
Vollzeit - FuU	-	-	7	21	67	126	206	277	370	434	448	448	7	169	425	280
Vorruhestandsgeld	15	60	245	400	389	375	359	338	324	305	285	266	180	365	295	210
Altersübergangsgeld	-	-	-	40	112	134	205	305	457	479	554	573	10	189	516	540
Zusammen	15	60	1548	2209	2535	2698	2468	2390	2058	2062	1965	1890	958	2522	1994	1500
B. Beschäftigungäquivalent																
Kurzarbeit	-	-	561	804	1040	1101	827	634	282	232	147	111	341	901	193	54
ABM	-	-	1	17	57	141	328	500	554	566	540	512	5	257	543	420
Maßnahmen nach Par.249h AFG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70
Vollzeit - FuU	-	-	7	21	67	126	206	277	370	434	448	448	7	169	425	280
Vorruhestandsgeld	15	60	245	400	339	375	359	338	324	305	285	266	180	365	295	210
Altersübergangsgeld	-	-	-	40	112	134	205	305	457	479	554	573	10	189	516	540
Zusammen	15	60	814	1282	1665	1877	1925	2054	1987	2016	1974	1910	543	1881	1972	1574
C. Entlastung der Arbeitslosenzahl																
Kurzarbeit	-	-	561	804	1040	1101	827	634	282	232	147	111	341	901	193	50
ABM	-	-	1	17	57	141	328	500	554	566	540	512	5	257	543	410
Maßnahmen nach Par.249h AFG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68
Vollzeit - FuU	-	-	7	21	67	126	206	277	370	434	448	448	7	169	425	278
Vorruhestandsgeld	15	60	245	400	389	375	359	338	324	305	285	266	180	365	295	210
Altersübergangsgeld	-	-	-	40	112	134	205	305	457	479	554	573	10	189	516	540
Zusammen	15	60	814	1282	1665	1877	1925	2054	1987	2016	1974	1910	543	1881	1972	1556

*) Haushalt der BA, eigene Schätzungen.

1) Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; im Haushalt der BA sind für 1993 265 000 neuzubewilligende Förderfälle in den neuen Bundesländern eingeplant.

2) Ohne Einarbeitung, bis 1992 einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (Par. 41a AFG). Enthalten sind für die neuen Bundesländer (1993) 260 000 Bezieher von Unterhaltsgeld (Uhg).

3) Das Vorruhestandsgeld Ost wird aus Haushaltsmitteln des Bundes getragen.

4) Arbeitsförderung „Umwelt, soziale Dienste, Jugendhilfe“; einschl. der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Maßnahmen.

5) Einschl. der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Empfänger (1993 ca. 21 000).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB.

Übersicht 9: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit – Westdeutschland, Jahresreihe ab 1980 –

Maßnahmeart	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 *)
	Jahresdurchschnitte in 1000													
A. Inanspruchnahme														
Kurzarbeit	137	347	606	675	384	235	197	278	208	108	56	145	283	650
ABM	41	38	29	45	71	87	102	115	115	97	83	83	78	65
Vollzeit - FuU	91	111	120	117	128	134	154	187	199	190	215	237	250	210
Vorruhestandsgeld	-	-	-	-	-	12	30	40	47	50	36	23	12	6
Zusammen	269	496	755	837	583	468	483	620	569	445	390	488	623	931
B. Beschäftigungäquivalent														
Kurzarbeit	46	108	195	209	129	88	72	93	66	35	20	43	89	208
ABM	66	61	46	68	107	131	143	161	161	136	116	116	110	91
Vollzeit - FuU	91	111	120	117	128	134	154	187	199	190	215	237	250	210
Vorruhestandsgeld	-	-	-	-	-	12	30	40	47	50	36	23	12	6
Zusammen	203	280	361	394	364	365	399	481	473	411	387	419	461	515
C. Entlastung der Arbeitslosenzahl														
Kurzarbeit	31	72	130	140	86	58	48	62	44	24	13	29	59	139
ABM	57	53	41	60	95	116	129	146	146	123	105	105	99	82
Vollzeit - FuU	74	92	103	105	118	124	143	172	181	168	191	210	220	185
Vorruhestandsgeld	-	-	-	-	-	12	30	40	47	50	36	23	12	6
Zusammen	162	217	274	305	299	310	350	420	418	365	345	367	390	412

*) Haushalt der BA, eigene Schätzungen. Kurzarbeiter entsprechend der Variante II der Alternativrechnungen (siehe Abschnitt 3).

¹⁾ Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; im Haushalt der BA sind für 1993 50 000 neuzubewilligende Förderfälle im bisherigen Bundesgebiet eingeplant.

²⁾ Ohne Einarbeitung, bis 1992 einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (Par. 41a AFG).

³⁾ Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld (aus Haushaltsmitteln der BA).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB.

Mit 283 000 ist die jahresdurchschnittliche Kurzarbeiterzahl 1992 doppelt so groß ausgefallen wie im Vorjahr. Zunehmend haben Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes Kurzarbeit in Anspruch genommen. Deren Anteil an allen Kurzarbeitern stieg von 75% im Jahr 1991 auf 85% im Jahr 1992. Das Verarbeitende Gewerbe war frühzeitig von rezessiven Einflüssen erfaßt worden. Die Produktionstätigkeit ist dort (real) gegenüber dem Jahr 1991 um rd. 2% geschrumpft. Etwa im gleichen Maße wurde das Arbeitsvolumen zurückgenommen. Rd. 40% dieser Anpassung entfiel auf die Kurzarbeit. Dies belegt die große Bedeutung, die der Kurzarbeit bei der Stabilisierung der Beschäftigung schon 1992 zukam.

Insgesamt entspricht die jahresdurchschnittliche Kurzarbeiterzahl 1992 einem Äquivalent von 89 000 Beschäftigten (Umrechnung in Beschäftigungsäquivalente mit dem durchschnittlichen Arbeitsausfall von gut 30%). Nach Abzug der (verhinderten) Abgänge in die Stille Reserve errechnet sich für 1992 eine Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit in Höhe von knapp 60 000 Personen.

Im Jahre 1993 erwarten wir einen weiteren Anstieg der Kurzarbeit (zu den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vgl. Abschnitt 2.2). Unter den Annahmen unserer Variante II, der wir derzeit die größte Wahrscheinlichkeit einräumen, schätzen wir den Jahresdurchschnitt auf 650 000 Kurzarbeiter. Sollte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung merklich anders verlaufen, wird davon auch die Kurzarbeit berührt (Variante I: 750 000, Variante III: 550 000).

Der Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens im Jahr 1993 um rd. 0,8 Mrd. Stunden in der Variante II würde dann je zur Hälfte durch den Rückgang der Erwerbstätigenzahl und durch geringere Jahresarbeitszeit (in die neben der Kurzarbeit noch weitere Komponenten eingehen) bewerkstelligt.

Im Verarbeitenden Gewerbe, das von der rezessiven Entwicklung vor allem betroffen ist, kommt der Kurzarbeit als stabilisierender Faktor besonders große Bedeutung zu: 20% (0,18 Mrd. Stunden) des Arbeitsvolumenrückgangs (um gut 0,9 Mrd. Stunden) wird dort von der Kurzarbeit getragen. Gleichwohl ist in diesem Sektor mit verstärkt rückläufiger Beschäftigungsentwicklung zu rechnen.

Insgesamt entspricht die voraussichtliche Kurzarbeiterzahl 1993 (bei leicht steigendem Ausfall der betriebsüblichen Arbeitszeit) einem Äquivalent von gut 200 000 Beschäftigten. Gäbe es für die Betriebe nicht die Möglichkeit, Kurzarbeit in Anspruch zu nehmen, wäre die Zahl der registrierten Arbeitslosen um 140 000 höher. Die Tatsache, daß ein Teil der beschäftigungsstabilisierenden Wirkung der Kurzarbeit auch die Stille Reserve berührt, ist bei dieser Schätzung berücksichtigt.

Die Zahl der in *Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)* tätigen Personen hat sich seit 1990 wenig verändert. Nach den seit 1989 vollzogenen Einschnitten im arbeitsmarktpolitischen Teil des Haushalts der BA konnten 1991 jahresdurchschnittlich nur mehr 83 000 Arbeitnehmer in ABM gefördert werden. Für 1992 waren der BA

erneut Kürzungen bei den Fördermöglichkeiten im ABM-Bereich auferlegt worden. Im Jahresverlauf wurden diese zunehmend spürbar: Ende 1992 gab es noch 68 000 ABM-Teilnehmer, gut 17% weniger als im Vorjahr. Dies ist der niedrigste Stand seit 1984. Die administrative Umsetzung der Mittelkürzungen erzwang zum Jahresende hin ein kräftiges Bremsen bei den Neubewilligungen von ABM. Es ergab sich schließlich ein Jahresdurchschnitt von 78 000.

Im Jahr 1993 wird sich die rückläufige Entwicklung bei ABM, so wie die Dinge liegen, fortsetzen. Erneute Mittelkürzungen beschränken die Möglichkeiten der BA auf die Förderung von rd. 65 000 Personen im Jahresdurchschnitt. Die Teilnehmerzahlen werden von dem zum Jahresende 1992 erreichten Niveau aus (68000) weiterhin spürbar zurückgehen.

Dies ist aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wie unter gesamtfiskalischen Gesichtspunkten bedenklich: Angesichts der absehbaren Gesamtkonstellation am Arbeitsmarkt sind grundsätzlich mehr Maßnahmen wünschenswert. Die Zahl der Arbeitslosen steigt voraussichtlich merklich an. Nach wie vor gibt es ½ Mio. Langzeitarbeitslose, die besonderer arbeitsmarktpolitischer Hilfen bedürfen. ABM spielt hier eine wichtige Rolle: 57% der im Jahr 1992 Geförderten waren vor ihrer Vermittlung in ABM ein Jahr und länger arbeitslos gewesen. Seit 1990 ist ihr Anteil an den ABM-Teilnehmern um 5 Prozentpunkte gestiegen. Es besteht die Gefahr, daß die der BA auferlegten Mittelkürzungen (soweit hierfür nicht Ausgleich an anderer Stelle erfolgt) vor allem zu Lasten der Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik gehen.

Aus gesamtfiskalischer Sicht sind die Mittelkürzungen bedenklich, weil sie zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen in anderen Haushalten (Bund, Länder, Gemeinden, BA, Kranken- und Rentenversicherung) führen (Alternativkosten der Arbeitslosigkeit).

Gleichwohl haben ABM 1992 die registrierte Arbeitslosigkeit erheblich entlastet. Neben der direkten Beschäftigungswirkung haben sie auch indirekte Beschäftigungseffekte, vor allem infolge von einkommensmultiplikativen Effekten, teils aber auch infolge induzierter Zulieferungen anderer Wirtschaftszweige¹⁷. Die Gesamtbeschäftigungswirkung ist deshalb größer als die Zahl der Geförderten. Während die Beschäftigung der geförderten Arbeitnehmer die Arbeitslosigkeit unmittelbar und in voller Höhe entlastet, ist bei den indirekten Beschäftigungseffekten (analog zur Kurzarbeit) die auf die Stille Reserve entfallende Entlastungskomponente zu beachten (ein Drittel). Insgesamt wurde die registrierte Arbeitslosigkeit 1992 durch ABM um rd. 100 000 reduziert. 1993 wird bei jahresdurchschnittlich nur mehr rd. 65 000 Geförderten die Gesamtentlastung der registrierten Arbeitslosigkeit deutlich zurückgehen (82 000).

Die Zahl der Teilnehmer an *Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen* (im Vollzeitunterricht) ist im Jahresdurchschnitt 1992, dem langfristigen Trend folgend, weiter leicht angestiegen (auf rd. 250 000 im Jahresdurchschnitt). Für 1993 erwarten wir einen Rückgang (um ein Sechstel)¹⁸. Die Teilnehmerzahl wird hier auf 210 000 im Jahresdurchschnitt geschätzt. Erfahrungsgemäß kommen rd. zwei Drittel der Teilnehmer aus vorausgegangener Arbeitslosigkeit. Ein weiteres Drittel kommt nicht aus Arbeitslosigkeit und betrifft (potentiell) zum Teil auch die Stille Reserve. Die registrierte Arbeitslosigkeit wird voraussichtlich um rd. 190 000 Personen entlastet.

¹⁷ Vgl. Bach/Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. BeitrAB 163, S. 207 ff. Dieser Beitrag enthält eine Darstellung der methodischen Grundlagen dieser Schätzungen.

¹⁸ Gemessen an der Entwicklung der Uhg-Empfänger.

Die Zahl der Empfänger von *Vorruhestandsgeld* (zu dem Zuschüsse aus BA-Mitteln gezahlt wurden, wenn ihr Arbeitsplatz wiederbesetzt worden ist) hat 1992 weiter abgenommen (auf 12 000), vor allem weil sich seit dem Auslaufen dieser Regelung Übergänge in normale Altersrente vollziehen. 1993 wird es voraussichtlich noch 6000 Vorruhestandsgeldempfänger geben.

Nach Berücksichtigung der bei den einzelnen Maßnahmen mehr oder weniger auch auf die Stille Reserve entfallenden Entlastungswirkung ergibt sich durch die genannten Maßnahmen zusammengenommen für die registrierte Arbeitslosigkeit *im Jahr 1992* ein Entlastungseffekt in Höhe von rd. 390 000 (Vorjahr rd. 370 000) Personen. *Im Jahr 1993* wird die Entlastungswirkung – allerdings allein bedingt durch kräftig zunehmende Kurzarbeiterzahlen – mit rd. 410 000 höher ausfallen.

4.2 In den neuen Bundesländern

Wie schon in den Vorjahren milderten die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der BA die Auswirkungen der strukturellen Umstellungsprobleme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auch 1992 in erheblichem Umfang, allerdings bei stark veränderter Schwerpunktsetzung.

Die *Kurzarbeit* hatte in den Jahren 1990 und 1991 den Beschäftigungsrückgang gebremst, gestreckt und kurzfristig noch höhere offene Arbeitslosigkeit verhindert. Ab 1992 wurden die Anspruchsvoraussetzungen enger gefaßt. Außerdem wurde Kurzarbeit für die Betriebe teurer, weil nun größere Anteile an den Sozialversicherungsbeiträgen zu leisten waren. Im Zusammenspiel mit Kündigungsterminen, zu denen auch in großem Umfang Kurzarbeiter entlassen wurden, gingen die Zahlen kräftig, auf nur mehr wenig mehr als 200 000 am Jahresende, zurück. Gleichzeitig reduzierte sich die jahresdurchschnittliche Ausfallzeit (je Kurzarbeiter) auf rd. 50%. Dies spiegelt vor allem den Rückgang der sogenannten „Null-Kurzarbeiter“ wider. Im Jahresdurchschnitt gab es 370 000 Kurzarbeiter.

Im Jahr 1993 ist eine weitere Abnahme der Kurzarbeiterzahlen zu erwarten. Im Zuge der Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungslage in Teilbereichen werden Betriebe zur Normalarbeit zurückkehren. Andererseits dürften weitere Arbeitsplatzverluste ebenfalls zu weniger Kurzarbeit führen. Wir rechnen im Jahresdurchschnitt mit 120 000 Kurzarbeitern. Bei einer Abnahme der durchschnittlichen Ausfallzeit auf 45% entspricht dies einem Beschäftigungsäquivalent von 54 000 Personen und einer Entlastung der registrierten Arbeitslosigkeit (nach Berücksichtigung des die Stille Reserve betreffenden Effekts) um rd. 50 000.

Bei den *Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)* folgte der Aufbauphase im Jahr 1991 eine Phase der Stabilisierung auf hohem Niveau. Im Durchschnitt des ersten Halbjahrs 1992 wurden rd. 400 000 Arbeitnehmer in ABM gefördert. Das zweite Halbjahr brachte – bedingt durch knappe Haushaltsmittel – rückläufige Bestandszahlen.

Bemerkenswert ist, daß im Rahmen von zahlreichen ABM der Strukturwandel wachstumsorientiert flankiert wird:

¹⁹ Vgl. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern. In: MittAB 3/1992.

²⁰ Die Bundesregierung hält im Rahmen des genehmigten Haushalts bis zu 350 000 Geförderte im Jahresdurchschnitt für erreichbar.

Über die Hälfte der geförderten Maßnahmen sind investive Projekte¹⁹.

Für 1993 sind weniger als 300 000 ABM-Neubewilligungen vorgesehen. Diese würden – verteilt über das Jahr 1993 – nicht ausreichen, das zum Jahresende 1992 erreichte Niveau (355 000) zu halten. Im Jahresdurchschnitt 1993 ist mit 300 000 Geförderten zu rechnen (nach 388 000 im Vorjahr)²⁰.

Für 1993 sind bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wichtige Veränderungen durch das „Gesetz zur Änderung von Förderungsvoraussetzungen im Arbeitsförderungs-gesetz und in anderen Gesetzen“ vorgezeichnet:

- Öffentlich-rechtlichen Trägern wird der Zugang zu ABM erschwert. Lohnkostenzuschüsse dürfen nur dann 90 bis 100% betragen, wenn die Arbeitsentgelte der Geförderten angemessen niedriger sind als die der Nicht-Zugewiesenen oder wenn ihre Arbeitszeit nicht mehr als 80% der Normalarbeitszeit beträgt.

- Für das Gebiet der neuen Bundesländer wird ein (bis 1997) befristetes ABM-ähnliches Instrument ins AFG eingeführt: Nach § 249 h können für Arbeitnehmer, die in Maßnahmen im Bereich der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe beschäftigt werden, Lohnkostenzuschüsse in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gezahlt werden.

- Ein weiteres Ost-Spezifikum ist die angestrebte Ausdehnung kombinierter Teilzeit-ABM mit Teilzeit-Bildungsmaßnahmen (über die bisher schon mögliche Anreicherung von ABM mit Qualifizierungselementen hinaus). Dementsprechend liegt der Haushaltsplanung der BA für 1993 die Vorstellung zugrunde, daß von den Neubewilligungen 15% auf Teilzeit-ABM entfallen. Bislang spielten diese eine untergeordnete Rolle: Rd. 5% aller 1992 Geförderten standen in Teilzeitmaßnahmen.

Die Unsicherheiten sind groß, aus heutiger Sicht diese Veränderungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu bewerten.

Das neue Instrument „Arbeitsförderung ,Umwelt, soziale Dienste, Jugendhilfe“ nach § 249 h AFG ist grundsätzlich zu begrüßen: Es verspricht Beschäftigungsmöglichkeiten in Maßnahmefeldern, in denen Angebotsdefizite bestehen und verbindet damit Struktur- und Arbeitsförderung. Außerdem ist es die konsequente Umsetzung einer gesamtfiskalischen Betrachtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (wertschaffende, vorausschauende Mittelverwendung statt gegenwartsbezogener Alimentierung von Arbeitslosigkeit).

Gleichwohl ist derzeit schwer abschätzbar, welche Arbeitsmarktentlastung dadurch erreicht wird. Die Zielsetzungen und die Förderungsvoraussetzungen sind noch nicht hinreichend präzisiert, so daß auch das Verhalten der Akteure am Arbeitsmarkt ungewiß ist. U.a. birgt das Problem der Restfinanzierung bei Maßnahmen nach § 249 h AFG in weiten Bereichen ein Akzeptanzrisiko bei den Trägern. Sachleistungs- und kapitalintensive Umweltprojekte erfordern in der Regel hohe Eigenbeiträge oder Unterstützung durch dritte Financiers. Die Lohnkostenzuschüsse (rd. 16 000,- DM pro Jahr und Geförderten) decken hier oft nur einen kleinen Teil der Kosten.

Andererseits bietet die Öffnung des § 249 h für Maßnahmen im Bereich der sozialen Dienste und der Jugendhilfe Chancen. Es besteht die Möglichkeit, arbeitsintensive

Maßnahmen ohne hohe Sachkosten durchzuführen. Die Träger könnten deshalb mit relativ geringem Eigenbeitrag befristete Beschäftigungsmöglichkeiten in großer Zahl schaffen. Allerdings handelt es sich hier um „Kann-Leistungen“, d.h. es besteht kein Rechtsanspruch auf die Förderung. Zwar wird grundsätzlich davon ausgegangen, daß den Ausgaben entsprechende Minderausgaben beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe gegenüberstehen, und es besteht Deckungsfähigkeit mit diesen Haushaltstiteln, doch gibt es eine Budgetrestriktion, die die Möglichkeiten eingrenzt. Die BA kann dafür 1993 600 Mio. DM ausgeben und Verpflichtungen in Höhe von 1,3 Mrd. DM für folgende Haushaltsjahre eingehen. Im Bundeshaushalt sind dafür 170 bzw. 360 Mio. DM vorgesehen (deckungsfähig mit Arbeitslosenhilfe).

In unsere Entlastungsrechnung 1993 setzen wir angesichts dieser Unsicherheiten für Maßnahmen der Arbeitsförderung „Umwelt, soziale Dienste, Jugendhilfe“ 50 000 Teilnehmer an (im Jahresdurchschnitt). Dies erfordert eine frühzeitige und kräftige Zunahme im Jahresverlauf, mit deutlich höherer Bestandszahl am Jahresende. Wir unterstellen weiter, daß sie in ähnlichem Maße wie ABM indirekte Beschäftigungseffekte bewirken. Diese vorläufigen Einschätzungen werden allerdings zu überprüfen sein.

Auch für die Kombi-Maßnahmen (ABM plus FuU) gibt es nur spärliche Informationen. Fest steht allerdings, daß unter Entlastungsgesichtspunkten Doppelzählungen (bei FuU und ABM) zu vermeiden sind. Wir verbuchen Kombi-Maßnahmen als ABM, weil es sich beim Arbeitsteil um Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt und weil sich unsere Entlastungsrechnung auf Bildungsmaßnahmen im Vollzeitunterricht beschränkt.

Unter diesen Annahmen rechnen wir 1993 bei ABM und bei der Arbeitsförderung „Umwelt, soziale Dienste, Jugendhilfe“ zusammen mit jahresdurchschnittlich rd. 350 000 Teilnehmern. Einschließlich ihrer indirekten Effekte und unter der Annahme, daß diese zum (geringen) Teil auch die Stille Reserve betreffen, wird die Entlastung der Arbeitslosigkeit auf insgesamt knapp 480 000 geschätzt.

Wie bei den ABM, so folgte auch bei den *Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung* auf den sprunghaften Anstieg der Teilnehmerzahlen im Jahr 1991 eine Stabilisierung auf hohem Niveau. Insgesamt sind im Verlauf des Jahres 1992 0,9 Mio. Personen in Bildungsmaßnahmen nach dem AFG eingetreten. Der Jahresdurchschnittsbestand wird von der BA auf 490 000 geschätzt. Darin enthalten sind auch Teilnehmer an betrieblichen Einarbeitungsmaßnahmen (6%). Da sie zu den Erwerbstätigen zählen, werden sie – um Doppelzählungen zu vermeiden – in unserer Entlastungsrechnung nicht berücksichtigt. Aus demselben Grund werden auch die Teilnehmer an Maßnahmen im Teilzeitunterricht (6%) ausgeklammert, denn sie werden zum großen Teil arbeitsbegleitend durchgeführt (teils auch in Verbindung mit ABM).

²¹ Dabei handelt es sich um die Befragung einer 0,1%-Stichprobe der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den neuen Bundesländern, die im Auftrag der BA von Infratest-Sozialforschung München durchgeführt wird. Bisher liegen die Ergebnisse der Befragungswellen vom November 1990 (mit Retrospektivdaten für November 1989), März, Juli und November 1991 sowie Mai 1992 vor. Die folgenden Daten zu den Erwerbstätigen in wirtschaftsfachlicher Gliederung enthalten nicht die Frauen im Mütterjahr sowie die Wehr- und Zivildienstleistenden. Ansonsten folgen sie dem Inlandskonzept (ohne Westpendler). Eine über die angegebene Abgrenzung der Wirtschaftsabteilungen hinausgehende wirtschaftsfachliche Gliederung gestattet der Monitor nicht.

Nach Abzug dieser Teilnehmergruppen ergibt sich im Jahresdurchschnitt eine Zahl von 425 000 Teilnehmern an Vollzeit-Weiterbildungsmaßnahmen. Es kann davon ausgegangen werden, daß diese fast alle vorher arbeitslos waren. Die Stille Reserve fällt deshalb hier nur sehr wenig ins Gewicht.

Unter der Annahme, daß sich die Zahl der Teilnehmer an Vollzeit-Weiterbildungsmaßnahmen 1993 den (gekürzten) Haushaltsansätzen der BA entsprechend entwickelt, ist im Jahresdurchschnitt mit 280 000 Teilnehmern zu rechnen, also mit erheblich weniger als noch im Vorjahr. In nahezu gleicher Höhe wird dadurch die registrierte Arbeitslosigkeit entlastet.

Das *Altersübergangsgeld* hat in den Jahren 1991 und 1992 in erheblichem Maße zur Vermeidung offener Arbeitslosigkeit beigetragen. Nachdem diese Regelung bis zum Jahresende 1992 verlängert worden war, stieg die Bestandszahl der Alüg-Bezieher zum Jahresende 1992 auf fast 0,6 Mio. Im Jahresdurchschnitt wurde dadurch die Arbeitslosigkeit um gut ½ Mio. entlastet. Nach Auslaufen dieser Regelung zum 01. 01. 1993 wird die Bestandszahl im Verlauf des Jahres 1993 abnehmen. Wir erwarten im Jahresdurchschnitt 540 000 Bezieher von Altersübergangsgeld.

Die vor der deutschen Vereinigung gültige *Vorruhestandsregelung* wirkt nach wie vor entlastend, allerdings mit abnehmender Tendenz, vor allem weil es zu Übergängen in die normale Altersrente kommt. Die jahresdurchschnittliche Zahl von Vorruhestandsgeldempfängern ist von 365 000 im Jahr 1991 auf 295 000 im Jahr 1992 gesunken. Für 1993 rechnen wir mit jahresdurchschnittlich 210 000 Beziehern von Vorruhestandsgeld.

Zusammengenommen haben die oben genannten Maßnahmen *im Jahr 1992* die registrierte Arbeitslosigkeit um fast 2 Mio. entlastet. *Im Jahr 1993* gehen von den Maßnahmen zwar weiterhin erhebliche Entlastungswirkungen aus, doch werden sie, bedingt durch den Rückgang bei der Kurzarbeit, bei den beruflichen Bildungsmaßnahmen, beim Vorruhestandsgeld und bei ABM mit jahresdurchschnittlich rd. 1,56 Mio. erheblich geringer sein als noch im Vorjahr.

Anhang 1: Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftsabteilungen in Ost- und Westdeutschland

Zur Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftsabteilungen für die neuen Bundesländer liegen amtliche Zahlen erst spärlich vor: Die letztmalig nach dem Konzept der DDR-Statistik zum 30. 11. 1990 durchgeführte Berufstätigenerhebung (BTE) sowie der erstmalig im April 1991 erhobene und dann mit einer kleineren Stichprobe im Oktober 1991 und Januar 1992 wiederholte Mikrozensus. Hinzu kommen die monatlichen Bereichsstatistiken für das Produzierende Gewerbe. Diese erfassen aber zum großen Teil nur Betriebe von 20 Beschäftigten an aufwärts, was angesichts der sehr unterschiedlichen Dynamik von Groß- und Kleinbetrieben unbefriedigend ist. Die anderen Erhebungen wiederum bilden nicht die gesamte Zeitspanne der ökonomischen Umwälzung ab.

Eine umfassende Orientierung zur Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftsabteilungen seit Herbst 1989 liefert ausschließlich der Arbeitsmarkt-Monitor²¹ mit Befragungen in relativ kurzen Zeitabständen (vgl. Tabelle 1). Die folgenden Daten sind, wenn nicht anderes

Tabelle 1: Struktur und Entwicklung der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in Ostdeutschland, Inlandskonzept (Mio. Personen, Alter 16 bis 64 Jahre)

Bereich	11/89	11/90	3/91	7/91	11/91	5/92
Land- und Forstwirtschaft	0,93	0,70	0,60	0,53	0,39	0,31
Verarbeitendes Gewerbe dar. Verarb. Gewerbe ohne Energiewirtsch. ¹	3,21	2,83	2,70 2,04	2,35 1,67	1,97 1,41	1,77 0,98
Bauwirtschaft dar. Baugewerbe ²	0,72	0,69	0,65 0,41	0,68 0,39	0,73 0,38	0,68 0,37
Handel	0,97	0,87	0,75	0,73	0,73	0,63
Verkehr/Post dar. Reichsbahn, Bundespost	0,58	0,59	0,57	0,56 0,35	0,52	0,52
Banken/Versicherungen	0,08	0,10	0,11	0,13	0,15	0,15
Sonstige Dienstleist. dar. unmittelbarer öffentl. Dienst ³ mittelbarer öffentl. Dienst ⁴	1,95	1,98	1,94	1,90 1,34 0,05	1,93	1,87
Zusammen (einschl. ohne Angaben) außerdem	8,87	7,83	7,43	7,01	6,73	6,22
Frauen im Mütterjahr	0,21	0,24	0,16	0,11	0,11	0,13
Wehr-/Zivildienstleistende	0,17	0,08	0,07	0,05	0,03	0,03
Erwerbstätige insgesamt	9,26	8,15	7,66	7,17	6,87	6,38
nachrichtlich: Erwerbstätige (Inländerkonzept) insgesamt	9,26	8,36	7,96	7,62	7,41	6,83

¹ Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten

² Bauhauptgewerbe alle Betriebe, Ausbaugewerbe Betriebe von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten

³ Bundesbehörden, Bundesländer, Kommunen

⁴ Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit

Quelle: Arbeitsmarkt-Monitor, Statistisches Bundesamt (monatliche Bereichsstatistiken des Produzierenden Gewerbes, Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes zum 30. 6. 1991)

angegeben, dieser Erhebung entnommen. Die Zuordnungen zu den Wirtschaftsabteilungen resultieren aus der Einschätzung der befragten Personen selbst, die sicher nicht immer den Kriterien einer strengen statistischen Definition genügen. Wir halten aber die Ergebnisse, die immerhin für sechs Termine vorliegen, für plausibel, sowohl was das Niveau als auch den Verlauf betrifft.

Der Mikrozensus kommt, soweit ein Vergleich möglich ist, tendenziell zu ähnlichen Ergebnissen (vgl. Tabelle 2). Dabei ist zu beachten, daß der Mikrozensus auf dem Wohnortskonzept beruht, während die Daten des Arbeitsmarkt-Monitors um die Pendler nach dem Westen bereinigt wurden (Beschäftigungsortskonzept). Außerdem sind Frauen im Mütterjahr sowie die Wehr- bzw. Zivildienstleistenden in der Bereichsstruktur des Monitors nicht enthalten.

Den größten relativen Rückgang der Beschäftigung weist die *Land- und Forstwirtschaft* aus. Von November 1989 bis Mai 1992 ist deren Beschäftigtenzahl von 0,9 Mio. auf 0,3 Mio. gesunken, was eine Abnahme um zwei Drittel bedeutet.

Im *Produzierenden Gewerbe* ohne Bauwirtschaft (Verarbeitendes Gewerbe einschl. Bergbau, Energie und Wasserversorgung) ist der Beschäftigungsrückgang mit nahezu 1,5 Mio. absolut am höchsten. Damit hat sich der Beschäftigtenbestand gegenüber November 1989 fast halbiert. Im

Mai 1992 gab es in diesem Wirtschaftsbereich nach dem Inlandskonzept, also ohne Westpendler, noch knapp 1,8 Mio. Beschäftigte²³.

Als einziger Wirtschaftsbereich innerhalb des Produzierenden Gewerbes konnte die *Bauwirtschaft* (Bauhaupt- und

Tabelle 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsabteilungen in Ostdeutschland, Inländerkonzept (Mio. Personen)

Bereich	April 1991	Oktober 1991	Januar 1992
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,53	0,42	0,33
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	0,31	0,28	0,26
Verarbeitendes Gewerbe	2,29	1,90	1,67
Baugewerbe	0,69	0,78	0,76
Handel	0,77	0,75	0,72
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,61	0,58	0,53
Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe	0,13	0,14	0,14
Dienstleistungen (Unternehmen und Freie Berufe)	1,72	1,73	1,72
Organisationen ohne Erwerbszweck und Private Haushalte	0,09	0,09	0,09
Gebietskörperschaften und Sozialversicherung	0,63	0,71	0,71
Zusammen	7,77	7,37	6,93

Quelle: Mikrozensus für die neuen Bundesländer

²³ Die Bereichsstatistiken des Statistischen Bundesamtes weisen für die gleiche Zeit eine um 0,8 Mio. niedrigere Beschäftigtenzahl aus. Der Unterschied erklärt sich weitgehend daraus, daß die amtliche Statistik nur die Beschäftigten in Betrieben mit 20 und mehr Erwerbstätigen erfaßt und außerdem die Energiewirtschaft sowie die Wasserversorgung nicht enthält.

Tabelle 3: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Westdeutschland, Inlandskonzept (Mio. Personen)

Bereich	1980	1985	1990	1991	1991:1980 (1980 = 100)
Land- und Forstwirtschaft	1,40	1,20	0,99	0,96	68,6
Verarbeitendes Gewerbe (einschl. Energie, Wasser, Bergbau) dar. Verarb. Gewerbe ohne Energie, Wasser ¹	9,59	8,94	9,41	9,55	99,6
Baugewerbe	1,47	1,22	1,25	1,29	87,8
Handel und Verkehr	5,03	4,92	5,32	5,55	110,2
Dienstleistungsunternehmen	3,97	4,39	5,29	5,59	140,8
Übrige Dienstleistungsbereiche	4,85	5,18	5,57	5,63	116,1
Erwerbstätige insgesamt	26,98	26,49	28,49	29,22	108,3

¹ nur Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten

Quelle: Statistisches Bundesamt

Baunebengewerbe) ihren Beschäftigtenstand von Ende 1989 bis Mai 1992 etwa halten (rd. 0,7 Mio.). Das schließt nicht aus, daß er zwischenzeitlich niedriger lag (nach Monitor-Angaben Tiefpunkt im März 1991 mit 650 000). Die Angaben der amtlichen Bereichsstatistiken im Bauhaupt- und Baunebengewerbe (letzteres nur Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten), deren Daten bis Oktober 1992 reichen, legen den Schluß nahe, daß die Erwerbstätigkeit in der Bauwirtschaft in der zweiten Jahreshälfte 1992 zumindest nicht gesunken ist.

Hinter diesen geringen Gesamtveränderungen stehen tiefgreifende strukturelle Umgestaltungen. Im Herbst 1989 hatten nach Arbeitsmarkt-Monitor 13% der in der Bauwirtschaft Tätigen in Betrieben mit über 1000 Beschäftigten gearbeitet und mehr als ein Drittel in Betrieben zwischen 200 und 1000. Nur 8% der Beschäftigten waren in Kleinbetrieben unter 20 Personen beschäftigt gewesen. Diese Größenstruktur der Baubetriebe hat sich seitdem durch Aus- und Neugründungen grundlegend verändert. Mehr als ein Viertel aller Beschäftigten war im Mai 1992 in Betrieben mit unter 20 Personen tätig. Der Anteil der in Betrieben der Größenklasse 20 bis unter 200 stieg auf 43%.

Der *Handel* (Einzelhandel sowie Groß- und Außenhandel zusammengenommen) verzeichnet nach Monitor-Angaben (Inlandskonzept) von Ende 1989 bis Mitte 1992 eine Abnahme der Beschäftigung um gut 0,3 Mio. auf gut 0,6 Mio., also um ein Drittel. Für die *Verkehrswirtschaft* (öffentliche und private Unternehmen insgesamt, einschl. Post) weist der Monitor einen geringen Rückgang bis Mai 1992 auf 0,4 Mio aus. Die Erwerbstätigkeit bei *Banken und (privaten) Versicherungen* tendiert nach oben und dürfte Mitte 1992 bei knapp 0,2 Mio. gelegen haben.

In den zusammengefaßten *sonstigen Dienstleistungen* nahm die Erwerbstätigenzahl von Ende 1989 bis Mitte 1992 nur wenig auf insgesamt knapp 1,9 Mio. ab. Dahinter stehen gegenläufige Entwicklungen in zwei Hauptbereichen: Während die nichtstaatlichen Dienstleistungen ihre Beschäftigung aufstocken, ist diese im Staatssektor rückläufig. Nach der Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes belief sich dessen Beschäftigungsbestand Mitte 1991 (neuere Angaben liegen noch nicht vor) auf 1,35 Mio.

Speziell im öffentlichen Sektor ist die Beschäftigungssituation unübersichtlich (vgl. Anhang 2). Einem dringenden Aufbau in Teilbereichen steht ein unvermeidlicher Abbau in anderen gegenüber, der noch nicht zum Abschluß gekommen ist. Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Regelung im Einigungsvertrag zu Bedarfskündigungen, deren Frist bis Ende 1993 verlängert wurde, womit der weitere Abbau des Personalüberhangs gestreckt wird.

Die in den neuen Bundesländern in extrem kurzer Zeit vorsichgehende grundlegende Veränderung in der wirtschaftsfachlichen Struktur der Erwerbstätigen holt eine Entwicklung nach, die im bisherigen Bundesgebiet über eine längere Frist hinweg ebenfalls erfolgte und deren Tendenzen noch nicht zum Abschluß gekommen sind (vgl. Tabellen 3 und 4). Im folgenden wird die Strukturänderung seit 1980 in Westdeutschland grob skizziert.

Die Abnahme der Beschäftigten in der *Land- und Forstwirtschaft* hält seit Jahrzehnten an, ohne daß ihr Tempo in den letzten Jahren abgenommen hätte (jahresdurchschnittliche Abnahme 1980-1983: - 2,5%, 1985-1989: - 3,0%, 1990-1991: - 3,2%). Ihre absolute Zahl ist in dieser Zeit von 1,4 Mio. auf knapp 1 Mio. zurückgegangen.

Tabelle 4: Vergleich der Struktur der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen, West- und Ostdeutschland (Inlandskonzept, %)

Bereich	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1980	1985	1991	11/89	11/90	5/92
Erwerbstätige insg.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Land- und Forstwirtschaft	5,2	4,5	3,3	10,5	8,9	5,0
Verarbeitendes Gewerbe	35,5	33,7	32,7	36,2	36,1	28,5
Baugewerbe	5,4	4,6	4,4	8,1	8,8	10,9
Handel und Verkehr	18,6	18,6	19,0	17,5	18,6	18,5
Übrige Dienstleistungen	35,3	38,6	40,6	27,7	27,6	37,1

Quelle: Berechnungen auf der Grundlage der Tabellen 1 und 3

Die Beschäftigungsentwicklung im *Verarbeitenden Gewerbe* zeigt bis Mitte der 80er Jahre einen kontinuierlichen Rückgang, anschließend eine konjunkturbedingte leichte Zunahme, die sich infolge des vereinigungsbedingten Nachfrageschubs aus den neuen Bundesländern vorübergehend verstärkte. An der trendmäßigen Abnahme ändert sich gleichwohl nichts: Die Beschäftigtenzahl ist von 7,7 Mio. 1980 auf 7,5 Mio. im Jahresmittel 1991 zurückgegangen.

Im *Baugewerbe* ging die Beschäftigtenzahl von 1980 bis 1987 ständig zurück (im Jahresdurchschnitt um 3,2%). Seitdem steigt sie wieder leicht an, zuletzt (1991) auf 1,3 Mio. Dabei zeigen das Bauhaupt- und das Bauneben- gewerbe gleichgerichtete Tendenzen.

Auch der Wirtschaftsbereich *Handel und Verkehr* weist nach einer Phase des Beschäftigungsrückgangs zu Beginn der 80er Jahre inzwischen wieder beachtliche Zunahmeraten auf (Jahresdurchschnitt 1984-1991 + 1,8%). Die deutsche Vereinigung hat hier ebenfalls die Zunahme der Erwerbstätigkeit für eine Zeit verstärkt.

Die Beschäftigungsexpansion im Bereich der (*privaten Dienstleistungen*) ist ungebrochen. 90% der Zunahme der Gesamterwerbstätigkeit von 1980 bis 1991 entfielen auf diesen Wirtschaftsbereich. Die steigende Frauenerwerbstätigkeit, verbunden mit zunehmender Teilzeitarbeit fand hier ihre bevorzugten Einsatzbereiche. Von 1980 bis 1991 stieg die Erwerbstätigenzahl in den genannten Bereichen um 1,6 Mio. auf 5,6 Mio. (im Jahresdurchschnitt + 3,2%).

Moderater, aber ebenfalls sehr deutlich war der Anstieg der Beschäftigung in den *übrigen Dienstleistungsbereichen* (Staat, private Organisationen ohne Erwerbszweck, private Haushalte u. ä.): von 1980 bis 1991 um knapp 800 000 auf 5,6 Mio. Personen (jahresdurchschnittliche Zunahme um 1,4%).

Anhang 2: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst in den neuen Bundesländern

„Öffentlicher Dienst“ als beschäftigungs- bzw. dienstrechtliche Kategorie existierte in der DDR nicht. Wollte man alle Beschäftigten, bei denen der Staat der Arbeitgeber war (der Eigentumsform der Betriebe und Einrichtungen nach der volkseigene Sektor), unter diese Kategorie subsumieren, so wären 80% aller 8,5 Mio. Berufstätigen (Berufstätigenerhebung Sept. 1989, ohne Lehrlinge, ohne sog. X-Bereich²⁴) in diesem öffentlich-rechtlichen Bereich beschäftigt gewesen (vgl. Tabelle 1).

Reduziert man diese Zahl um den volkseigenen Teil der Industrie, Bauwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, des Handels und der Sonstigen produzierenden Zweige, um sich dem westdeutschen Begriff des Öffentlichen Dienstes anzunähern, verbleiben rd. 27% aller Berufstätigen (2,3 Mio. Beschäftigte). Sie verteilen sich auf die verschiedensten Wirtschaftszweige in den sog. Nichtproduzierenden Bereichen.

²⁴ Die von der staatlichen Statistik nicht erfaßten Bereiche wie Polizei, Armee, Zollverwaltung, Staatssicherheit, Parteien und gesellschaftliche Organisationen, sowjetisch-deutsche Aktiengesellschaft Wismut (Uranerzbergbau) werden als X-Bereich bezeichnet. Sie umfaßten schätzungsweise 700 000 Personen.

In der wirtschaftsfachlichen Gliederung der Volkswirtschaft wurde im Wirtschaftsbereich 9 („Sonstige volkswirtschaftliche Bereiche“) ein Wirtschaftssektor „Staatliche Verwaltung“ ausgewiesen. Die Berufstätigenerhebung 1989 gab für diesen Sektor rd. 179000 Beschäftigte an, was auf Grund des von der staatlichen Statistik nicht erfaßten sog. X-Bereiches, der sich freilich auch über weitere Wirtschaftssektoren erstreckte, eine Untererfassung bedeutet.

Die Beschäftigten in den nahezu ausschließlich staatlichen Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens, des Bildungswesens (Kindergärten, Allgemeinbildende Schulen, Hoch- und Fachschulen), der Kultur und Kunst, der staatlichen Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen sowie der Kommunalwirtschaft waren entsprechend der Art ihrer Dienstleistung den jeweiligen Wirtschaftssektoren zugeordnet.

Außer dieser Klassifizierung nach wirtschaftsfachlichen Gesichtspunkten bestand auch eine Zuordnungssystematik der Betriebe und Einrichtungen nach ihrer Unterstellung zu sog. wirtschaftsleitenden Organen (Ministerien, Kombinate, Räte der Bezirke, der Kreise, der Städte und Gemeinden). Für die Arbeit der Planungsorgane aller Ebenen und für die Abrechnungsarbeit der staatlichen Statistik war dieser sog. WO-Schlüssel die übliche und entscheidende Klassifikation. Angaben in der Gliederung nach „WO“ wurden in der Regel nicht veröffentlicht.

Erstmals nach der Wende wurde die Beschäftigtenzahl im zentralen Staatsapparat sowie in ihren nachgeordneten Einrichtungen (einschl. Polizei und Armee) offengelegt und, gegliedert nach den Einzelplänen des Haushalts der DDR, veröffentlicht (vgl. Tabelle 2). Danach waren bei den zentralen Staatsorganen rd. 21 000 Personen beschäftigt, bei ihren nachgeordneten Einrichtungen rd. 520 000 (hiervon entfielen auf Polizei, Armee und Grenztruppen rd. 311 000).

Aus dem Gesagten folgt, daß das System des zwar nicht institutionell, aber natürlich funktionell vorhandenen öffentlichen Dienstes in der DDR mit dem der Bundesrepublik nicht vergleichbar war. Die Umstrukturierung und der Neuaufbau aller gesellschaftlichen Bereiche nach bundesdeutschem Muster trafen die staatlichen Einrichtungen im öffentlichen Dienstleistungsbereich deshalb auch besonders gravierend.

Der Einigungsvertrag bestimmte, daß Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienende Einrichtungen, des weiteren in Rechtsträgerschaft der öffentlichen Verwaltung stehende Einrichtungen der Kultur, der Bildung und Wissenschaft, des Sports sowie des Rundfunks und Fernsehens der Regierung des Bundeslandes unterstellt werden, in dem sie örtlich gelegen sind bzw. bei länderübergreifender Wirkungsweise in gemeinsame Trägerschaft der betroffenen Länder übergehen. Soweit die genannten Einrichtungen Aufgaben erfüllt haben, die nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes dem Bund zufallen, wurden diese nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik den zuständigen obersten Bundesbehörden zugeordnet.

Die Länder sowie die obersten Bundesbehörden hatten die Überführung oder die Abwicklung der ihnen zugeordneten Einrichtungen zu regeln. Bezüglich der Beschäftigten wurde mit der sog. Warteschleifen-Regelung eine spezielle arbeitsrechtliche Konstruktion geschaffen. Danach ruhten die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer in den Einrichtungen, die weder auf den Bund noch auf die Länder

Tabelle 1: Berufstätige in der DDR nach Wirtschaftssektoren, 30. 9. 1989 (1000)

DDR-Wirtschaftssektoren (2-Steller)	Berufstätige insg.	darunter	
		in volkseigenen/ staatlichen Betrieben/ Einrichtungen	Anteil volkseigenen/ staatlich (%)
Energie- und Brennstoffindustrie	228,4	228,4	100,0
Chemische Industrie	336,0	331,1	98,5
Metallurgie	134,8	134,8	100,0
Baumaterialienindustrie	95,9	92,2	96,1
Wasserwirtschaft	26,9	26,9	100,0
Maschinen- und Fahrzeugbau	1029,6	961,2	93,4
Elektrotechnik/Elektronik/Gerätebau	510,9	458,2	89,7
Leichtindustrie (ohne Textilindustrie)	537,4	453,7	84,4
Textilindustrie	216,9	213,6	98,5
Lebensmittelindustrie	336,0	226,2	67,3
Bauwirtschaft	559,7	405,6	72,5
Landwirtschaft	821,7	119,6	14,6
Binnenfischerei	3,7	2,3	63,4
Veterinärwesen	6,9	6,9	99,9
Agrochemie einschl. Pflanzenschutz	28,8	1,3	4,5
Trocknungs-, Pelletier- und Mischfutterbetriebe	10,2	1,3	13,2
Forstwirtschaft	52,0	51,7	99,4
Verkehr	507,6	492,5	97,0
Post- und Fernmeldewesen	127,9	127,9	100,0
Außenhandel	20,8	20,8	100,0
Binnenhandel	851,7	523,5	61,5
Kühl- und Lagerhäuser	3,8	3,8	100,0
Wirtschaftsleitende Organe	24,1	21,9	90,7
Forschungs- und Entwicklungszentren der wirtschaftsleitenden Organe	58,5	58,4	99,8
Projektierungs- und Anlagenbaubetriebe	36,9	36,6	99,2
Geologische Untersuchungen, Kartenwesen	8,1	8,1	100,0
Verlage	6,6	4,5	68,1
Reparaturkombinate	49,2	49,2	100,0
Textiles Reinigungswesen	26,6	23,5	88,3
Rechenbetriebe	22,5	22,5	100,0
Sonstige produzierende Betriebe	19,3	18,3	94,8
Wohnungs- und Kommunalwirtschaft, Geldwesen	299,2	210,5	70,4
Private Haushalte	2,4	-	-
Wissenschaft und Forschung	51,1	51,1	100,0
Bildungswesen	578,8	575,6	99,4
Kultur und Kunst	96,9	83,6	86,3
Gesundheitswesen	412,8	396,0	95,9
Sozialwesen	155,6	148,2	95,3
Körperkultur und Sport	12,2	12,2	100,0
Erholungswesen und Touristik	32,9	12,6	38,3
Staatliche Wirtschaftsleitungen	6,7	6,7	100,0
Staatliche Verwaltungen	178,6	178,6	100,0
Interessengemeinschaften	18,9	-	-
Zusammen	8545,4	6801,7	79,6

Quelle: Berufstätigenerhebung 1989

überführt wurden, spätestens von Anfang 1991 an für höchstens 6 Monate (für über 50jährige für höchstens 9 Monate). Während dieser Zeit sollten gegebenenfalls erforderliche Weiterbildungsmaßnahmen anlaufen. Wurden die Arbeitnehmer nach Ablauf der Warteschleife nicht weiterbeschäftigt, endete das Arbeitsverhältnis mit Ablauf dieser Frist.

Zur Zahl der von der Warteschleife betroffenen Personen gibt es keine präzisen Angaben. Die Bundesregierung nannte anlässlich eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht eine Größenordnung zwischen 100 000 und 150 000. Die Gewerkschaft ÖTV schätzte den Kreis auf

600 000 bis 700 000 Personen. Das Statistische Bundesamt veranschlagte die Zahl im Jahresdurchschnitt 1991 auf 100 000. Aus dem Arbeitsmarkt-Monitor, dessen Angaben auf der Selbstzuordnung der Befragten beruhen, ergab sich für Mitte März 1991, als nahezu alle Betroffenen auch noch tatsächlich in der Warteschleife stehen mußten, je nach den angelegten Kriterien eine Größenordnung von 210 000 bis 280 000 Personen. Erwartungsgemäß ging diese Zahl im Jahresverlauf 1991 stark zurück. Die Befragung vom Juli 1991 brachte nur noch 60 000 bis 80 000 Personen in der Warteschleife. Der überwiegende Teil der davon Betroffenen fand keine neue Tätigkeit in den Nachfolgeeinrichtungen der aufgelösten staatlichen DDR-Einrichtungen.

Tabelle 2: Beschäftigte nach Einzelplänen des Haushalts der DDR

Einzelplan	Anzahl der Beschäftigten per 30. 6. 1990	
	Ministerium	nachgeordnete Einrichtungen
01 Verwaltung beim Staatsoberhaupt	120	–
02 Volkskammer	263	353
04 Amt des Ministerpräsidenten	552	6 756
05 Auswärtige Angelegenheiten	957	4 272
06 Inneres	3 552	128 778
07 Justiz	306	10 277
08 Finanzen	788	12 264
09 Wirtschaft	3 804	12 045
10 Ernährung, Land- und Forstwirtschaft	835	20 391
11 Arbeit und Soziales	207	1 600
12 Verkehr	737	4 576
13 Post- und Fernmeldewesen	457	53
14 Abrüstung/Verteidigung	2 904	183 207
darunter:		
– Abrüstung und Verteidigung	2 904	149 241
– Grenztruppen	–	32 387
– Zivilschutz	–	1 579
15 Gesundheitswesen	309	3 768
16 Umwelt, Naturschutz, Energie und Reaktorsicherheit	377	9 134
20 Rechnungshof der Republik	95	1 537
23 Wirtschaftliche Zusammenarbeit	103	–
25 Bauwesen, Städtebau und Wohnungswirtschaft	570	3 469
30 Forschung und Technologie	418	23 971
31 Bildung und Wissenschaft	762	66 000
40 Familie und Frauen	29	–
41 Kultur	417	9 324
42 Medienpolitik	129	9 980
43 Jugend und Sport	257	2 679
44 Handel und Tourismus	407	776
45 Regionale und Kommunale Angelegenheiten	100	–
60 Allgemeine Finanzverwaltung (Statistisches Amt, Amt für Kirchenfragen, Staatsreserve, Amt für Design)	1 209	4 431
Gesamt	20 663	519 641

Quelle: GBl. der DDR Teil I, Nr. 46/1990

Darüber hinaus bestimmte der Einigungsvertrag, daß in einem Zeitrahmen von zwei Jahren nach dem Beitritt, also bis Oktober 1992, die ordentliche Kündigung eines Arbeitsverhältnisses in der öffentlichen Verwaltung auch zulässig ist, wenn der Arbeitnehmer wegen mangelnder fachlicher Qualifikation oder persönlicher Eignung den Anforderungen nicht entspricht, wegen mangelnden Bedarfs nicht mehr verwendbar ist oder die bisherige Beschäftigungsstelle ersatzlos aufgelöst wird. Diese Frist wurde inzwischen bis Ende 1993 verlängert.

²⁵ Vgl. Breidenstein, W., Personal im öffentlichen Dienst am 3. Juni 1990. In: Wirtschaft und Statistik 10/1992, S. 740-747.

²⁶ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. In: Wochenbericht 52/92, S. 735.

²⁷ Vgl. Breidenstein, a.a.O., S. 747.

Eine Momentaufnahme zur personellen Besetzung des öffentlichen Dienstes in Ostdeutschland gestattet die zum 30. 6. 1991 erstmals in ganz Deutschland durchgeführte Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes (vgl. Tabelle 3). Danach wurden bei den Dienststellen des unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienstes 1,74 Mio. Beschäftigte gezählt. Bei den Gebietskörperschaften (d. h. ohne Reichsbahn, Bundespost sowie ohne mittelbaren öffentlichen Dienst) waren insgesamt 1,34 Mio. Personen beschäftigt. Gegenüber der entsprechenden Zahl der staatlichen Verwaltung der DDR Mitte 1990 waren das rd. 450 000 Beschäftigte weniger²⁵. Aktuelle Daten über die Beschäftigungsentwicklung ab Mitte 1991 liegen noch nicht vor. Das DIW schätzt die Abnahme des Personals im öffentlichen Dienst für den Zeitraum von Mitte 1991 bis Mitte 1992 auf weitere 100 000 bis 150 000 Personen²⁶.

Die Beschäftigten des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit 2000 und mehr Einwohnern wurden auch nach Aufgabenbereichen erfaßt (entsprechend der staatlichen Haushaltssystematik, vgl. Tabelle 4). In der Aufgabenbereichsgliederung der Bundesbediensteten ergab sich mit Ausnahme des Verteidigungsbereiches eine ähnliche Struktur wie im früheren Bundesgebiet.

In der Struktur der Aufgabenbereiche der Länder zeigte sich im Vergleich mit den Alt-Bundesländern eine sehr hohe Besetzung des Bildungswesens und eine sehr niedrige im Bereich Rechtsschutz. Legt man die Besetzungsquoten je Einwohner in den alten Bundesländern zugrunde und überträgt diese auf die neuen, wäre in den neuen Ländern die Zahl der Vollzeitbeschäftigten im Bildungswesen um 150 000 „zu groß“ und die im Rechtsschutzbereich um etwa 25 000 Beschäftigte „zu klein“²⁷.

Für den kommunalen Bereich liegt die Aufgabenbereichsgliederung für rd. 80% der Beschäftigten vor (Die Beschäftigten in den zahlreichen Gemeinden mit unter 2000 Einwohnern ließen sich nicht eindeutig den einzelnen Aufgabenbereichen zuordnen.). Etwa 38% aller Beschäftigten waren im Bereich Schulen und vorschulische Bildung eingesetzt. In Westdeutschland sind es nur rd. 7%. Viele Einrichtungen wie Kinderkrippen, Kindergärten und

Tabelle 3: Personal im öffentlichen Dienst West- und Ostdeutschlands, 30. 6. 1991 (1000 Personen)

Bereich	West	Ost	Zusammen
Unmittelbarer öffentlicher Dienst	4 674,7	1 688,2	6 362,9
Bund ¹	567,1	84,9	652,0
Länder	1 937,5	634,5	2 572,0
Kommunen ²	1 384,1	617,4	2 001,5
Bundesbahn/Reichsbahn	243,3	230,5	473,8
Bundespost	542,6	120,9	663,5
Mittelbarer öffentlicher Dienst	277,4	47,8	325,2
Sozialversicherungsträger	206,7	27,4	234,1
Bundesanstalt für Arbeit	68,7	20,5	89,2
Träger der Zusatzversorgung	1,8	–	1,8
Öffentlicher Dienst zusammen	4 951,9	1 736,0	6 687,9
nachrichtlich:			
Bevölkerung (30. 6. 91)	64 036,4	15 912,0	79 948,4

¹ einschl. Soldaten, ohne Grundwehrdienstleistende

² Gemeinden, Gemeindeverbände, kommunale Zweckverbände

Quelle: Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes

Tabelle 4: Personal des Bundes, der Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen in Ostdeutschland, 30. 6. 1991 (1000 Personen)

Aufgabenbereich	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden ¹
Verwaltung	1191,0	84,9	596,6	509,5
Allgemeine Dienste	315,6	76,0	15,2	88,4
Politische Führung und zentrale Verwaltung	162,6	16,4	75,3	70,9
dar. Steuer- und Finanzverwaltung	35,3	10,4	14,3	10,6
Verteidigung	53,0	53,0	–	–
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	83,7	6,2	60,0	17,4
Rechtsschutz	16,3	0,5	15,9	–
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung	560,7	2,5	338,3	219,9
dar. Schulen und vorschulische Bildung	431,2	–	236,2	194,9
Hochschulen	78,8	0	78,8	–
Soziale Sicherung	60,8	0,4	15,9	44,4
Gesundheit, Sport, Erholung	173,1	0,3	59,5	113,4
dar. Krankenhäuser	114,9	–	44,8	70,1
Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	34,3	–	5,3	30,0
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	11,3	0,1	8,9	2,2
Energie- und Wasserwirtschaft	10,9	0,1	7,0	3,8
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	24,3	5,4	10,3	8,5
Rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen	40,3	–	37,9	2,5
Zusammen	1231,3	84,9	634,5	512,0
außerdem Personal in Gemeinden mit unter 2000 Einwohnern	105,0	–	–	105,0

¹ nur Gemeinden mit 2000 und mehr Einwohnern

Quelle: Personalstandsstatistik des Statistischen Bundesamtes

Schulhorte, die im Westen überwiegend andere Träger haben, gehörten Mitte 1991 in den neuen Ländern noch fast ausschließlich zum kommunalen Bereich. Diese Besonderheit erklärt großenteils den im Vergleich zum Alt-Bundesgebiet großen Personalbesatz im Kommunalbereich. Seitdem mag sich diese Zuordnung allmählich geändert haben.

Setzt man eine gleiche Quote Beschäftigte im unmittelbaren öffentlichen Dienst (ohne Bahn und Post) je 1000

Einwohner wie in Westdeutschland an, so ergäbe sich daraus zusammengefaßt zur Jahresmitte 1991 eine Überbesetzung von rund 440 000 Personen (Vollzeitbeschäftigte). Hinter der notwendigen globalen Reduzierung der Beschäftigtenzahl stehen, wie angedeutet, gegenläufige Veränderungen. So ist neben dem Abbau der Beschäftigung bzw. der Ausgliederung von Einrichtungen aus öffentlich-rechtlichen in private Trägerschaften ein Aufbau und Ausbau bisher wenig entwickelter Teilbereiche des öffentlichen Dienstes erforderlich.