

Sperling, Ingeborg

**Article — Digitized Version**

## Eine Konsolidierung der Arbeitsmarktpolitik ist nötig

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Sperling, Ingeborg (1992) : Eine Konsolidierung der Arbeitsmarktpolitik ist nötig, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 3, pp. 145-148

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136860>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Ingeborg Sperling

## Eine Konsolidierung der Arbeitsmarktpolitik ist nötig

*Zur Verringerung der mit der Umstellung der ostdeutschen Wirtschaft verbundenen Lasten ist in einem großen Umfang auf Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zurückgegriffen worden. Wie sind deren Wirkungen zu beurteilen? Sind Änderungen angezeigt?*

Die Ziele der Arbeitsmarktpolitik bei ihrem Einsatz im Transformationsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft sind hochgesteckt. Es soll nicht nur Arbeitslosigkeit vermieden oder vermindert sowie die berufliche und regionale Mobilität gesichert und verbessert werden, wie es der Auftrag in der alten Bundesrepublik ist, wo die Maßnahmen auf Schwervermittelbare konzentriert sind. In Ostdeutschland soll die Arbeitsmarktpolitik vielmehr auf breiter Front eine Brücke bilden beim Übergang in die Marktwirtschaft. Dabei wird zugestanden, daß sie lediglich eine flankierende Rolle für die Wirtschaftspolitik spielen kann, in Form einer Überbrückung der zeitlichen Differenzen zwischen dem Wegfall alter und der Schaffung neuer, rentabler Arbeitsplätze sowie in Form von Vermittlung fehlender, moderner Qualifikationen, letzteres zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Darüber hinaus sollen jedoch mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ die ökonomische, ökologische und soziale Infrastruktur verbessert werden.

Zu Beginn dieses Jahres wurde der ostdeutsche Arbeitsmarkt durch Kurzarbeit, ABM und Vollzeit-Bildungsmaßnahmen um 1,1 Mill. Personen entlastet. Unter Einbeziehung der Vorruhestandsregelungen betrug die Entlastung 1,9 Mill. Personen. All dies erfordert hohe Aufwendungen der Arbeitsmarktpolitik: In Ostdeutschland hat die Arbeitslosenversicherung im letzten Jahr ein Defizit von rund 25 Mrd. DM erwirtschaftet, und in diesem Jahr ist ein Zuschußbedarf in Höhe von rund 35 Mrd. DM zu erwarten. Es stellt sich hier einerseits die Frage, ob die ehrgeizigen Ziele erreicht werden können, und anderer-

seits, ob der Mitteleinsatz nicht zu großzügig und wenig effizient erfolgt und eine Konsolidierung der Arbeitsmarktpolitik daher dringend geboten ist.

### Kurzarbeitergeld

Mit der erweiterten Kurzarbeiterregelung wurde immerhin eine hohe Arbeitslosigkeit verhindert; in vielen Fällen waren Kurzarbeiter verdeckte Arbeitslose. Sozialpolitisch gesehen, war die Maßnahme ein Erfolg, zumal es Arbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR nicht gegeben hatte. Erfaßt wurde ein großer Kreis von Personen, auf dem Höchststand im Frühjahr 1991 zwei Millionen. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Kurzarbeiterregelung in Ostdeutschland betragen im letzten Jahr rund 10 Mrd. DM. Nicht nur das Kurzarbeitergeld, auch die Sozialversicherungsbeiträge werden hierbei vom Staat übernommen. Hinzu kam für viele der Kurzarbeiter eine tarifvertragliche Erhöhung auf 90% des Netto-Arbeitsentgelts. Diese mit Kündigungsschutzabkommen verbundene Regelung hat Umstrukturierungen und Privatisierungen verzögert, denn der überhöhte Personalbestand minderte die Attraktivität der Betriebe für Kooperationspartner oder Käufer.

Gleichzeitig veranlaßte das relativ hohe Entgelt zusammen mit der Hoffnung auf den Fortbestand der Beschäftigungsverhältnisse die Betroffenen zum Abwarten. Ebenso hemmte es die Bereitschaft, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen – hierbei wird nur ein Unterhaltsgeld in Höhe von rund 70% des vorherigen Nettoentgelts gezahlt – oder eine andere Beschäftigung zu suchen.

Das ursprüngliche Ziel, den von Arbeitslosigkeit Bedrohten mittels Kurzarbeit und Qualifizierung eine Brücke zu einer neuen Beschäftigung zu bauen, wurde oft nicht erreicht. Wegen der äußerst geringen Beteiligung an Fortbildungskursen wurde im vergangenen Jahr die

---

*Ingeborg Sperling, 45, Dipl.-Volkswirt, ist Leiterin der Forschungsgruppe Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

Bedingung eingeführt, daß Kurzarbeiter mit hohem Arbeitszeitausfall an Bildungsmaßnahmen teilnehmen müssen; in der Folge stieg die Bildungsbeteiligung merklich an. Die erweiterte Regelung für Kurzarbeit in Ostdeutschland wurde Ende letzten Jahres wie vorgesehen beendet. Dies ist vor allem deshalb zu befürworten, weil sich die Regelung hinderlich für Umstrukturierungen erwies und das Qualifizierungsziel nur teilweise verwirklicht werden konnte, aber auch wegen der hohen Kosten der Maßnahme. Jetzt gilt die enger gefaßte westdeutsche Sonderregelung für Betriebe in schrumpfenden Branchen, die ursprünglich für die Stahlindustrie in Westdeutschland vorgesehen war, und zwar bis Ende 1995. Befürchtungen, daß Kurzarbeit nun weiterhin in großem Umfang im Rahmen von Arbeitsförderungsgesellschaften geleistet würde, haben sich nicht bestätigt. Das Ausmaß des Arbeitszeitausfalls geht neuerdings merklich zurück. Dies deutet darauf hin, daß Kurzarbeit nun mehr als bisher bei vorübergehendem Auftragsmangel eingesetzt wird.

#### Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Ebenso wie Kurzarbeit verhindern Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für eine gewisse Zeit offene Arbeitslosigkeit. Ziel ist dabei neben der Vermeidung von Arbeitslosigkeit die Erhaltung bzw. sogar die Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten und auch der Arbeitsfähigkeit und -motivation. Darüber hinaus werden ABM-Maßnahmen in Ostdeutschland auch als Instrument zur wirtschaftlichen Verbesserung der ökonomischen und ökologischen Infrastruktur eingesetzt, um die Privatisierung oder die Neuansiedlung von Unternehmen zu fördern.

Nach anfänglich erheblichen Anlaufschwierigkeiten, sicherlich im Zusammenhang mit organisatorischen Problemen, aber wohl auch im Hinblick auf die Akzeptanz des Instruments, wurden ABM-Maßnahmen vom Frühjahr 1991 an überaus rasch aufgebaut, so daß bereits im Sommer die Zielgröße von 280 000 Teilnehmern erreicht wurde. Das dann erhöhte Ziel von 400 000 Teilnehmern wurde – verbunden mit einer Kontingentierung bei der Vergabe der Mittel – zur Jahreswende 1991/92 verwirklicht.

Bedingung bei ABM-Projekten ist, daß nur Aufgaben im öffentlichen Interesse durchgeführt werden, daß nur zusätzliche Aufgaben erfüllt werden, die sonst nicht erledigt würden, und daß keine Konkurrenz zur Produktion im privaten Sektor entsteht. Von Herbst 1990 bis Herbst 1991 – neuere Informationen liegen noch nicht vor – entfielen von den Vermittlungen der Arbeitsämter in ABM-Maßnahmen 20% auf landwirtschaftliche Projekte, fast 20% auf soziale Dienste und nochmals 20% auf Bauprojekte (Geländeerschließung, Hochbau). Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (einschließlich Bundeszuschuß) beliefen sich 1991 auf über 4 Mrd. DM, 1992 dürften sie 10 Mrd. DM überschreiten. Anders als zuvor bei der Kurzarbeiterregelung wird im Rahmen von ABM-Maßnahmen nur eine vergleichsweise geringe Anzahl von Personen gefördert (vgl. hierzu die Tabelle).

#### Notwendige Änderungen

Fraglich ist angesichts der raschen Ausweitung der Maßnahmen, ob im Hinblick auf die Erhaltung bzw. Verbesserung der Qualifikationen zweckmäßige Tätigkeiten gefunden wurden. Einiges deutet darauf hin, daß ähnlich wie in Westdeutschland in manchen Fällen lediglich „Beschäftigungs-Therapie“ betrieben wird; aus sozialpolitischer Sicht ist dies immerhin eine „Brücke“ im Prozeß der Umgestaltung der ostdeutschen Wirtschaft, wenn auch eine sehr teure. Heftig umstritten ist demgegenüber, ob mit ABM-Maßnahmen private Anbieter vom Markt verdrängt oder am Marktzutritt gehindert werden. Am ehesten besteht diese Gefahr bei den sogenannten investiven ABM-Maßnahmen, d.h. baulichen Maßnahmen im Hinblick auf eine Verbesserung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Infrastruktur. Folgende Änderungen sind daher nötig:

- Sogenannte investive ABM-Maßnahmen sollten umgehend aus dem Förderungskatalog herausgenommen werden.
- Anstatt über die Arbeitsämter sollten die Mittel für die Erschließung von Gewerbeflächen direkt von den Kommunen über Ausschreibungen an private Anbieter vergeben werden.

### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Rolf Jungnickel  
Großoktav,  
262 Seiten, 1990,  
brosh. DM 59,-  
ISBN 3-87895-398-4

## NEUE TECHNOLOGIEN UND PRODUKTIONSVERLAGERUNG

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

□ Ebenso sollten Aufräumungs- und Sanierungsarbeiten in Treuhandbetrieben entweder von der Treuhand selbst in Auftrag gegeben oder, gegen eine Minderung des Kaufpreises, von den Käufern übernommen werden.

Investive ABM-Maßnahmen sind zudem mit vergleichsweise hohen Aufwendungen verbunden; die Sachkosten bei ABM-Großprojekten, mit einem Finanzierungsumfang von mehr als 3 Mill. DM, sind höher als die Lohnkosten. Dies verleitet eher zu einer Prolongation der Maßnahmen, um die Maschinen zu nutzen, als daß es etwa zu privaten Existenzgründungen anregen würde. Der Einsatz öffentlicher Mittel erscheint hier als verfehlt. Bedenklich ist auch die in einigen Fällen allzu großzügige Handhabung der Mittelvergabe, z.B. für den Bau einer Reha-Klinik oder auch eines Weiterbildungszentrums. Beide Projekte würden vermutlich effizienter von privaten Anbietern durchgeführt. Fraglich sind bei ABM-Großprojekten, zu denen die genannten Beispiele zählen, auch die auffällig hohen Lohnkosten, die offenbar mit dabei eingeplanten Leitungsaufgaben zusammenhängen. Es sieht so aus, als ob mit den ABM-Großprojekten neue staatlich finanzierte Betriebe entstanden wären, ohne Gewinnerzielungsmotiv und ohne Wettbewerbsdruck.

Die Gefahr, daß der Prozeß der Anpassung an marktwirtschaftliche Bedingungen eher verzögert als gefördert wird, besteht besonders bei sogenannten ABS-Gesellschaften, „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“, in denen große Teile der Belegschaften alter Betriebe Aufnahme finden. Schwierig ist hier schon das Finden geeigneter neuer Aufgaben, die die Bedingung der Zusätzlichkeit erfüllen. Größer als bei kleinen ABM-Projekten ist hier das Risiko, daß überkommene Strukturen und Fähigkeiten konserviert werden. ABS-Gesellschaften sollten daher nicht flächendeckend errichtet werden, wie es die Gewerkschaften anstreben, sondern auf Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit beschränkt werden. Nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit bestehen bereits mehr als 400 ABS-Gesellschaften, mit über 100 000 Beschäftigten; die Gewerkschaften streben 1000 Gesellschaften an.

Außerdem fehlt es für die in ABM-Maßnahmen bzw. ABS-Gesellschaften beschäftigten Arbeitnehmer an Anreizen, sich während der befristeten ABM-Tätigkeit um eine andere Beschäftigung zu bemühen; sie müßten möglicherweise eine niedrigere Bezahlung in Kauf nehmen und sicherlich eine höhere Arbeitsbelastung. Ebenso fehlt es an Anreizen, eine Fortbildung oder Umschulung zu suchen, zumal das Unterhaltsgeld mit rund 70% der vorherigen Nettobezüge deutlich geringer ist als das ABM-Entgelt. Hier sind folgende Änderungen in Betracht zu ziehen:

□ Um stärker zu beruflicher und regionaler Mobilität anzuregen, sollten Teilzeit-ABM-Stellen eingerichtet werden, z.B. Zweidrittel-Stellen, wie es in Westdeutschland bereits praktiziert wird.

□ Nochmals überdacht werden sollte auch eine Absenkung des ABM-Entgelts. In beiden Fällen würden auch die Kosten der Maßnahmen gesenkt, und die Förderung zusätzlicher Teilnehmer würde ermöglicht.

□ Zudem sollten ABM-Maßnahmen stärker auf Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit konzentriert werden.

□ Nicht zuletzt muß die Befristung der Maßnahmen stärker betont werden; dies gilt insbesondere für ABS-Gesellschaften. Hier muß der Herausbildung dauerhafter

□ Um stärker zu beruflicher und regionaler Mobilität anzuregen, sollten Teilzeit-ABM-Stellen eingerichtet werden, z.B. Zweidrittel-Stellen, wie es in Westdeutschland bereits praktiziert wird.

□ Nochmals überdacht werden sollte auch eine Absenkung des ABM-Entgelts. In beiden Fällen würden auch die Kosten der Maßnahmen gesenkt, und die Förderung zusätzlicher Teilnehmer würde ermöglicht.

□ Zudem sollten ABM-Maßnahmen stärker auf Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit konzentriert werden.

□ Nicht zuletzt muß die Befristung der Maßnahmen stärker betont werden; dies gilt insbesondere für ABS-Gesellschaften. Hier muß der Herausbildung dauerhafter

**Arbeitsmarktentwicklung Ostdeutschland**

(in 1000; Inlandskonzept)

	1989	1990	1991	1992	1990	1991	1992
	Jahresdurchschnitte				Veränderungen gegenüber dem Vorjahr <sup>1</sup>		
Erwerbstätige	9860	8850	7100	6100	-1010	-1750	-1000
darunter:							
Kurzarbeiter		758	1616	500	760	860	-1000
Teilnehmer an ABM-Maßnahmen		5	189	400	5	185	210
Arbeitslose		240	913	1350	240	675	450
Erwerbspersonen	9860	9090	8013	7450	-770	-1075	-550
Angebotsveränderung durch:							
Teilnehmer an Vollzeit-Bildungsmaßnahmen		5	125	325	-5	-120	-200
Vorrüheständler <sup>2</sup>		190	500	650	-190	-310	-150
Auspendlerüberschuß		80	360	500	-80	-280	-140
Überschuß der Fortzüge <sup>3</sup>	90	450	600	650	-360	-150	-50

<sup>1</sup> Gerundet. <sup>2</sup> Einschließlich Bezieher von Altersübergangsgeld. <sup>3</sup> Kumuliert ab 1989.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

staatlich finanzierter Ersatzbeschäftigungen entgegengewirkt werden.

### **Fortbildung und Umschulung**

Prinzipiell erscheinen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung am besten geeignet, eine Brücke auf dem Weg von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft zu schlagen, denn sie werden am ehesten zur nötigen Verbesserung der Angebotsbedingungen beitragen können; eine am Weltmarkt orientierte Volkswirtschaft benötigt andere Qualifikationen als zuvor die abgeschottete Planwirtschaft. Die Bundesanstalt für Arbeit hat dem Rechnung getragen und dem Aufbau der in Ostdeutschland erforderlichen neuen Trägerstruktur hohe Priorität zugemessen. Zunächst konnten fast ausschließlich Kurse mit kurzer Dauer angeboten werden; der Aufbau von Kursen mit längerer Dauer benötigte erwartungsgemäß mehr Zeit. Im letzten Jahr begannen 900 000 Personen eine von den Arbeitsämtern geförderte Fortbildung oder Umschulung. Im Jahresdurchschnitt nahmen nach Schätzungen der Bundesanstalt fast 300 000 Menschen an solchen Kursen teil, darunter 120 000 an Vollzeit-Bildungsmaßnahmen. Die Kosten der Arbeitsämter beliefen sich dabei auf rund 5 Mrd. DM; in diesem Jahr werden sie die Größenordnung von 10 Mrd. DM erreichen.

Wie bei den ABM-Maßnahmen dürfte zunächst größeres Gewicht auf das Zustandekommen von Projekten gelegt worden sein als auf Qualität und Effizienz im Hinblick auf das Ziel der Anpassung an veränderte Qualifikationsanforderungen. Nachdem anfängliche Schwierigkeiten beim Aufbau der Träger- und Kursstruktur weitgehend überwunden sein dürften, sollten nun strengere Maßstäbe angelegt werden; Anhaltspunkte dafür könnte die „Qualifizierungsoffensive“ in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre in den alten Bundesländern liefern. Die Auswahl der Teilnehmer sollte sorgfältiger vorgenommen werden: Bei Berufen mit günstigen Beschäftigungsaussichten sollte Fortbildung gewährt werden, bei Berufen mit ungünstigen Aussichten Umschulung. Mitnahmeeffekte wie z.B. die Umschulung einer Baufachkraft zum Energieelektroniker sollten vermieden werden. Da in der Bauwirtschaft auch in Ostdeutschland bereits Fachkräfte gesucht werden, sollte in diesem Fall das Erlernen eines neuen Berufes, auch wenn es sich ebenfalls um einen Mangelberuf handelt, als Privatsache eingestuft werden.

Es gibt aber auch eine Reihe von Beispielen für geeignete Fortbildungskurse im Hinblick auf die erforderliche Anpassung an veränderte Qualifikationsanforderungen und im Umgang mit modernen Arbeitsmitteln in technischen, kaufmännischen und in Dienstleistungsberufen. Zweckmäßig erscheint die Kombination von Teilzeit-ABM

mit Qualifizierung in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, wie sie neuerdings z.B. in der Max-Hütte in Thüringen durchgeführt wird. In diesem Fall werden Fortbildungskurse und Umschulungen mit praktischer Tätigkeit verbunden. Hierbei werden durch den Einsatz von Teilzeit-ABM Kosten gespart. Zudem erscheint mehr als in anderen Fällen die nötige Praxisnähe der Bildungsmaßnahmen gewährleistet, zumal sich auch das Unternehmen Max-Hütte an diesem Projekt beteiligt. Ein stärkeres Engagement der Unternehmen ist besonders dann angebracht, wenn bereits ein Mangel an Fachkräften besteht. Im übrigen sollten Träger und Inhalte von Bildungsmaßnahmen im Hinblick auf Qualität und Effizienz stärker kontrolliert werden.

### **Schlußbemerkungen**

Die Arbeitsmarktpolitik hat die ihr zuge dachte Brückenfunktion bei der Umgestaltung der ostdeutschen Wirtschaft weitgehend erfüllt, wenn auch mit sehr massivem Einsatz von finanziellen Mitteln. Nötig ist schon im Hinblick auf die längst überfällige Konsolidierung der Staatsausgaben eine Straffung auch in diesem Bereich. Aus ökonomischer Sicht erscheinen zudem einige der bisherigen Regelungen im Prozeß der Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen eher hinderlich als förderlich. Das gilt vor allem für den beabsichtigten Beitrag zur Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft. Die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland sollte stärker auf ihre eigentliche sozialpolitische Aufgabe konzentriert werden. Sie kann nur eine flankierende Rolle spielen, indem sie hilft, Probleme am Arbeitsmarkt zu lindern und – am ehesten mittels Fortbildung oder Umschulung – die individuellen Beschäftigungschancen zu verbessern.

Eine erhebliche Belastung für die Entwicklung am Arbeitsmarkt stellen die exorbitanten Lohnerhöhungen der letzten beiden Jahre in Ostdeutschland dar. Sie haben die Überlebensfähigkeit der bestehenden Betriebe und die Startchancen für neue Unternehmen verringert. Sicherlich hat der massive Einsatz der Arbeitsmarktpolitik die Lohnanhebungen gefördert. Um einem weiteren erheblichen Verlust an Arbeitsplätzen vorzubeugen und die Bedingungen für das Entstehen neuer Arbeitsplätze nicht weiter zu verschlechtern, erscheint eine Lohnpause in Ostdeutschland unumgänglich. Gleichzeitig sollten die Löhne stärker differenziert werden; einem Mangel an Arbeitskräften bestimmter Qualifikationen sollte mit punktuellen Lohnerhöhungen entgegengewirkt werden. Von entscheidender Bedeutung für das Entstehen neuer Arbeitsplätze ist neben der Lohnpolitik der Abbau noch bestehender erheblicher Hemmnisse für Investitionen, vor allem in der Frage des Eigentumsübergangs und im Bereich der öffentlichen Verwaltung.