

Kromphardt, Jürgen; Scheidt, Beate

Article — Digitized Version

Chancen des "zweiten Arbeitsmarktes"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kromphardt, Jürgen; Scheidt, Beate (1994) : Chancen des "zweiten Arbeitsmarktes", Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 12, pp. 615-622

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137191>

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.

Jürgen Kromphardt, Beate Scheidt

Chancen des „zweiten Arbeitsmarktes“

Vor einigen Monaten veröffentlichten wir im WIRTSCHAFTSDIENST einen Aufsatz von Ingeborg Sperling, in dem sie den Beitrag des „zweiten Arbeitsmarktes“ zur Lösung des Beschäftigungsproblems eher gering einschätzte¹. Die Vorteile und Chancen des „zweiten Arbeitsmarktes“ stellen im folgenden Prof. Dr. Jürgen Kromphardt und Dr. Beate Scheidt heraus.

Der Arbeitsmarkt wird seit einigen Jahren in einem erheblichen Umfang durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entlastet. Arbeitskräfte, die ohne solche Maßnahmen als „Arbeitslose“ zu registrieren wären oder in die „Stille Reserve“ abwanderten, werden durch Allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder andere Formen öffentlich geförderter Beschäftigung für eine befristete Zeit vor diesem Schicksal bewahrt. Diese Beschäftigungsarten bilden den sogenannten „zweiten Arbeitsmarkt“, dessen Kosten teilweise oder vollständig vom Staat zu tragen sind. Wegen der Größenordnung, die der „zweite Arbeitsmarkt“ inzwischen vor allem in Ostdeutschland erreicht hat, werden zunehmend kritische Stimmen laut, die am Beitrag dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Lösung des Beschäftigungsproblems zweifeln, so auch vor einigen Monaten Ingeborg Sperling in dieser Zeitschrift. Als Gegengewicht möchten wir stärker die Vorteile und Chancen dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen herausstellen.

Verfolgt man die seit Anfang der 90er Jahre verstärkt in Gang kommende Diskussion um den „zweiten Arbeitsmarkt“, so lassen sich sehr leicht die vier wesentlichen Aspekte der Auseinandersetzung feststellen. Naheliegender ist die Frage nach den Beschäftigungseffekten. Hierauf konzentriert sich folglich auch ein Großteil der Diskussion. Umstritten ist dabei, in welchem Umfang die im „zweiten Arbeitsmarkt“ Beschäftigten mit bestehenden Arbeitsplätzen im „ersten Arbeitsmarkt“ konkurrieren oder gar die Entstehung neuer Arbeitsplätze verhin-

dern. Ebenso ungewiß sind Mitnahmeeffekte, durch deren Nichtberücksichtigung der Beschäftigungseffekt des „zweiten Arbeitsmarktes“ überschätzt würde („Beschäftigungsargument“). Der zweite Diskussionspunkt hängt eng mit dem ersten zusammen. Hier geht es um die Frage, ob der „zweite Arbeitsmarkt“ die effiziente Ressourcenallokation des „ersten Arbeitsmarktes“ durch fehlgeleitete Ressourcen verzerrt („Effizienzargument“).

Je nachdem, wie die Antwort auf die ersten beiden Fragestellungen ausfällt, variiert die Beurteilung der Finanzierung des „zweiten Arbeitsmarktes“. Sofern nur die kurzfristigen, direkten Beschäftigungseffekte berücksichtigt werden, läßt sich relativ leicht errechnen, daß die Bezahlung von Arbeitslosenunterstützung billiger und damit die Arbeitslosigkeit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorzuziehen ist („Finanzierungsargument“). Schließlich umfaßt die Diskussion auch die Frage nach komplementären bzw. alternativen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; denn es besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß der „zweite Arbeitsmarkt“ allein keine dauerhafte Lösung für die im Verhältnis zum Angebot zu geringe Nachfrage nach Arbeitskräften ist und auch nicht sein soll („Strategieargument“).

Funktion des „zweiten Arbeitsmarktes“

Um eine Vorstellung von den Zielen des „zweiten Arbeitsmarktes“ zu bekommen, ist es hilfreich, sich die gesetzlichen Bestimmungen und die Statistik über die Begünstigten dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen genauer zu betrachten. In den §§ 1 und 2 AFG sind die Ziele des Arbeitsförderungsgesetzes festgelegt. Aus dem Wortlaut dieser Paragraphen ist erkennbar, daß die Arbeitslosigkeit selbst soweit wie möglich verhindert

Prof. Dr. Jürgen Kromphardt, 61, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, im Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Berlin mit den Forschungsschwerpunkten Wachstum, Konjunktur und Beschäftigung. Dr. Beate Scheidt, 32, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in diesem Institut.

¹ Ingeborg Sperling: Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 8, S. 396-402.

werden soll bzw. die mit ihr verbundenen Folgen für die Betroffenen auszugleichen oder zu beseitigen sind. Darüber hinaus wendet sich das Arbeitsförderungsgesetz vorwiegend an die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, nämlich körperlich, geistig oder seelisch Behinderte, geschlechtsspezifisch Benachteiligte sowie ältere Arbeitnehmer.

Unabhängig von diesen Problemgruppen sollen Arbeitnehmer, die besonders an den Folgen des Strukturwandels leiden, geschützt werden. Aus den besonderen Vorschriften zu einzelnen Fördermaßnahmen, wie z.B. § 91 AFG (ABM) ist zu entnehmen, welche Gruppen des Arbeitsmarktes jeweils zu den Geförderten zählen und wie lang die Förderung dauern soll. Da die Maßnahmen zeitlich und finanziell begrenzt sind, können sie auch nur eine „Brückenfunktion“ wahrnehmen, d.h., den Geförderten soll mit Hilfe dieser Maßnahmen der (Wieder-)Eintritt in den „ersten Arbeitsmarkt“ mit geregelten Arbeitsverhältnissen erleichtert oder ermöglicht werden.

Die Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“ spielen vor allem für Ostdeutschland eine große Rolle bei der Entlastung des Arbeitsmarktes. Ohne seinen direkten Entlastungseffekt wäre dort 1994 die Arbeitslosenquote mehr als doppelt so hoch: Während die Arbeitslosenquote 15,7% beträgt, entfallen auf die direkte Entlastungswirkung durch die Arbeitsmarktpolitik 17,8% der Erwerbsspersonen². In den Jahren 1990-1993 war der Entlastungseffekt mit über 20% sogar noch höher.

Beschäftigung oder Verdrängung?

Der „zweite Arbeitsmarkt“ soll vor allem der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen. Demzufolge muß sich auch die Beurteilung dieses Politikbereiches in erster Linie an den Beschäftigungseffekten orientieren. Bei deren Berechnung sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unterscheidet in seinen Schätzungen, die sich vor allem auf den wichtigsten Bereich, die ABM, beziehen, generell zwischen *direkten* und *indirekten* Beschäftigungseffekten³. Die *direkte* Beschäftigungswirkung von ABM läßt sich in der Anzahl der in ABM-Projekten tätigen Personen ausdrücken, da aufgrund der Auswahl der Förderungsberechtigten (Arbeitslose und Kurzarbeiter) und der Art der Projekte, die dem „Zusätzlichkeitskriterium“ genügen müssen, davon auszugehen ist, daß diese Personen vorher arbeitslos waren und vermutlich andernfalls arbeitslos wären (vgl. § 91 II, § 93 I und § 249 h II 3 AFG).

² Der Entlastungseffekt bezieht sich auf die Maßnahmen für Umschulung und Arbeitsbeschaffung, Kurzarbeit (Vollzeitäquivalente), Warteschleife und Vorruhestand; vgl. iw-Trends, hrsg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, 21. Jahrgang 1993, H. 4, S. 48.

Neben diesem direkten Beschäftigungseffekt besteht jedoch ein *indirekter* Beschäftigungseffekt. Von den ABM profitieren indirekt über gesamtwirtschaftliche Multiplikatoreffekte andere Unternehmen, Sektoren und Regionen. Die Quantifizierung des Multiplikators bereitet insbesondere in den neuen Bundesländern Schwierigkeiten. Das IAB geht in seiner „vorsichtigen“ Einschätzung von einem Gesamtmultiplikator von 1,53 aus (West 1,4)⁴. Der Grund für den höheren Multiplikator in Ostdeutschland liegt an dem hohen Anteil der investiven Ausgaben, die zu großen mittelbaren Wirkungen über die Vorleistungsverflechtung führen. Dennoch nahm das IAB – doppelt vorsichtig – einen Abschlag vor und rechnete mit dem westdeutschen Beschäftigungsmultiplikator von 1,4.

Sperling kritisiert an dieser Vorgehensweise, sie berücksichtige nicht, daß als Alternative zur Beschäftigung in ABM ein Wechsel in die „Stille Reserve“ oder die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung denkbar sei. Für den Beschäftigungseffekt ist es jedoch unerheblich, ob die Alternative „registrierter Arbeitsloser“ oder „stiller Reservist“ heißt (ein Unterschied ergibt sich selbstverständlich in der Zahl der registrierten Arbeitslosen). Bezüglich der zweiten Alternative stellt sich die Frage, ob für die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung so große Chancen bestehen, daß damit die Ergebnisse der vom IAB durchgeführten Opportunitätskostenberechnung generell anzuzweifeln sind. Die Entscheidung zwischen ABM oder „erstem Arbeitsmarkt“ stellt sich nur bei günstiger Arbeitsmarktlage, d.h. wenn genügend Stellen für die Arbeitssuchenden vorhanden sind. Nur in solch einer Situation macht es Sinn, von überwiegend friktioneller bzw. „Sucharbeitslosigkeit“ auszugehen. Diese Voraussetzung dürfte momentan in Ostdeutschland aber nicht gegeben sein.

Mitnahmeeffekte?

Der vom IAB berechnete Beschäftigungseffekt könnte allerdings durch vernachlässigte Mitnahme- und Substitutionseffekte zu groß sein, worauf auch Sperling (S. 399) verweist. Von Mitnahmeeffekten ist dann auszugehen, wenn die Arbeiten auch ohne die öffentliche Förderung durchgeführt worden wären. Es kommt folglich nur zu einer Substitution zwischen den Finanzierungsträgern, ins-

³ Vgl. hierzu grundlegend E. Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: BeitrAB 45, Nürnberg 1980; sowie U. Bach, E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: BeitrAB 163, Nürnberg 1992; und schließlich zusammenfassend E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, in: MittAB, 3/92, Nürnberg 1992.

⁴ E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, a.a.O., S.281.

besondere zwischen der Bundesanstalt für Arbeit (also dem Bund) und den Kommunen. Da bei vollständiger Substitution keine zusätzlichen staatlichen Mittel verausgabt werden, gibt es auch keinen Beschäftigungseffekt, es sei denn, die Mittel werden in ABM arbeitsintensiver eingesetzt als von den Kommunen. Das AFG versucht daher möglichen Mitnahmeeffekten durch das „Zusätzlichkeitskriterium“ (§ 91 II AFG) vorzubeugen. Es muß jedoch damit gerechnet werden, daß dieses zumindest teilweise nicht erfüllt ist. Für die öffentlichen Träger (Kommunen, Landkreise) in den neuen Bundesländern ist allerdings zu vermuten, daß bei ihnen die Mitnahmeeffekte allein schon wegen ihrer schwachen finanziellen Ausstattung gering sind; sie wären gar nicht in der Lage, die Maßnahmen selbst durchzuführen⁵.

Schwerwiegender ist hingegen der Vorwurf von Sperling, daß bei den IAB-Analysen mögliche Substitutionseffekte nicht oder nur ungenügend berücksichtigt seien. Gemeint ist hier insbesondere die Verdrängung privater Unternehmen vom Markt bzw. in Ostdeutschland die Verhinderung von Unternehmensgründungen. Um diesem „Crowding out“ entgegenzuwirken, haben die Arbeitsämter auf Anweisung der Bundesanstalt für Arbeit vom August 1991 bei der Vergabe oder Teilvergabe von Maßnahmen privaten Unternehmen den absoluten Vorrang einzuräumen, und Handwerkskammern sowie Mittelstandsvereinigungen haben gewissermaßen ein „Veto-Recht“, indem sie die „Unbedenklichkeit“ geplanter Maßnahmen bescheinigen müssen⁶.

ABM-Projekte scheinen von der ostdeutschen Unternehmerlandschaft vielleicht auch gerade wegen dieser Regelung nicht (mehr) als Konkurrenz begriffen zu werden⁷. Auch Unternehmensgründungen dürften nicht allzu häufig den ABM zum Opfer fallen. Das größte Hemmnis beim Schritt in die Selbständigkeit ist das fehlende Eigenkapital bzw. die zu geringe „Haftungsdecke“ und nicht die Konkurrenz. Außerdem ist das Gründungsgeschehen in Regionen lebhafter, in denen eine gute wirtschaftliche Situation, d.h. eine geringe Arbeitslosenquote und ein hohes Produktionsniveau, vorherrscht und das Qualifikationsniveau hoch ist⁸. Öffentliche Aufträge für ABM, die in zunehmendem Maße an private Unternehmen vergeben werden sollten, ergänzt um Qualifizierungsmaßnahmen und allgemeine beschäftigungspolitische Maßnahmen

zur Förderung des Wachstums, können folglich günstige Voraussetzungen für Existenzgründungen schaffen und stellen insofern kein Hemmnis dar.

Hinzu kommt, daß durch ABM Investitionen in die regionale Infrastruktur realisiert werden, die als wesentliche produktivitätssteigernde Vorbedingung für private unternehmerische Aktivitäten und somit die Entwicklung des „ersten Arbeitsmarktes“ anzusehen sind. Im übrigen gelingen Gründungen aus bestehenden Arbeitsverhältnissen in der Regel besser als aus der Arbeitslosigkeit⁹. Dies ist ein Grund mehr für die Schaffung von „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung“ (ABS-Gesellschaften) mit Qualifizierungsmöglichkeiten, auch wenn das IAB in einer 1993 durchgeführten Untersuchung feststellen mußte, daß vermutlich nur 2% der Beschäftigten in ABS-Gesellschaften durch Ausgründungen einen neuen Arbeitsplatz finden werden¹⁰. Der Grund hierfür scheint aber eher – wie oben bereits erwähnt – auf der Finanzierungsseite zu liegen als bei der Bereitschaft der Beschäftigten, die Selbständigkeit zu wagen, so daß die Hoffnung besteht, durch an der Finanzierung ansetzende wirtschaftspolitische Maßnahmen einen größeren Effekt zu erzielen¹¹.

Ressourcenallokation

Gegen den „zweiten Arbeitsmarkt“ wird häufig – so auch von Sperling (S. 400 f.) – eingewandt, daß er zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz führe. Dabei ist wahrscheinlich richtig – bzw. zumindest schwer zu widerlegen –, daß die in ABM tätigen Arbeitskräfte weniger produktiv eingesetzt werden als im „ersten Arbeitsmarkt“. In gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist jedoch entscheidend, was für die in ABM Beschäftigten die Alternative zu ABM wäre.

Geht man davon aus, daß die vorwiegende Zielgruppe der Arbeitsförderungsmaßnahmen schwer vermittelbare (Langzeit-)Arbeitslose sind oder – insbesondere in Ostdeutschland – Arbeitslose in Arbeitsmarktbezirken mit besonders hoher Arbeitslosenquote, so ist die Alternative zu ABM vor allem die Arbeitslosigkeit. Daraus folgt

⁵ Vgl. ebenda, S. 284.

⁶ Siehe hierzu auch A. Wagner: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) im Transformationsprozeß Ostdeutschlands – Bilanz und Perspektiven, in: WSI-Mitteilungen, H. 2, 1994, 47. Jahrgang, S. 83.

⁷ Vgl. DIW: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland – Sechster Bericht, in: DIW-Wochenbericht 39/1992, S. 476.

⁸ Siehe zu den interregionalen Unterschieden im Gründungsverhalten generell: M. Fritsch: Regional Differences in New Firm Formation: Evidence from West Germany, in: Regional Studies, 26. Jahrgang, 3/1991; und speziell zu Ostdeutschland: F. Büchel, M. Pannenberg: „Neue Selbständige“ in Ostdeutschland – Statusentscheidung, Realisierungschancen und materielle Zufriedenheit, in: MittAB, 4/92, Nürnberg 1992.

⁹ Vgl. F. Büchel, M. Pannenberg, a.a.O., S. 548.

¹⁰ Vgl. M. Brater, R. Lindig, A. Maurus, J. Eisbach, K. Schuldt: Ausgründungen aus Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung – Beschäftigungsrelevante Fallbeispiele, in: BeitrAB 173, 1993.

¹¹ Vgl. F. Büchel, M. Pannenberg, a.a.O.

erstens, daß durch die Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“ die Dequalifikation der hier beschäftigten Arbeitskräfte vermieden wird. Gleichzeitig verbessert sich bei den Geförderten das psychische Wohlbefinden, und die Gefahr sozialer Spannungen und Konflikte wird insgesamt reduziert. Drittens ist die mit ABM erzielte Wertschöpfung zu berücksichtigen. Hier treten Bewertungsprobleme auf, weil die geförderten Maßnahmen, um Verdrängungseffekte zu vermeiden, überwiegend im nicht-marktlichen Bereich angesiedelt sind und die Einnahmen – sofern diese überhaupt damit erzielt werden – sicherlich nicht dem tatsächlichen Wert der Leistung entsprechen. Daraus folgt, daß einigermaßen zutreffend nur die Kosten der Leistungserstellung, kaum aber die Leistung selbst quantifiziert werden kann.

Halten wir aber an der oben getroffenen Annahme fest, daß die Alternative zu ABM „Null-Produktion“ bzw. Arbeitslosigkeit hieße, so ergibt sich eindeutig, daß diese Maßnahmen nicht mit einer Beeinträchtigung der effizienten Ressourcenallokation verbunden sind; denn es wird eine sehr ineffiziente Allokation, nämlich die Arbeitslosigkeit, vermieden. Dieser Schlußfolgerung kann man sich nur entziehen, wenn man – wie Sperling – behauptet, die Vermeidung von Verdrängungseffekten führe zu „unnützen“ Tätigkeiten. Diese Einschätzung trifft unseres Erachtens jedoch nicht zu: Die Haupteinsatzfelder von ABM in den neuen Bundesländern liegen bei den Tätigkeiten zur Verbesserung der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“, wie z.B. Geländeerschließung und Abriß stillgelegender Industrieanlagen oder landwirtschaftlicher Einrichtungen. Häufig sind außerdem durchaus „nützliche“ Einsatzgebiete im Bereich der sozialen Infrastruktur (allgemeines Gesundheitswesen, Kinderbetreuung, Jugendhilfe, Altenhilfe, Behindertenhilfe und allgemeine Familien- und Bürgerhilfe) zu beobachten¹².

Zu einem anderen Ergebnis käme man mittels der Annahme, die in ABM beschäftigten Arbeitskräfte hätten tatsächlich eine Chance auf dem „ersten Arbeitsmarkt“, die ihnen aber durch Verdrängungseffekte des „zweiten Arbeitsmarktes“ genommen würde. Diese Chancen sind aber in Ostdeutschland sehr gering, wie wir schon ausgeführt haben.

Neben diesen Überlegungen, die sich aus einer statischen Betrachtung ergeben, ist zu überprüfen, inwiefern durch den „zweiten Arbeitsmarkt“ eventuell die „dynamische Effizienz“ beeinträchtigt wird. Auch hierzu finden sich bei Sperling (S. 401) kritische Anmerkungen. Sie befürchtet, daß sich der „zweite Arbeitsmarkt“ zunehmend

verfestigt und die Zuschüsse zur Dauersubventionierung werden. Die Maßnahmen, die zur Abfederung der infolge des Strukturwandels eingetretenen Probleme gedacht seien, verzögerten zugleich die notwendige Anpassung dadurch, daß sie unrentable Strukturen schaffen und erhalten.

Das immerwährende „Trilemma“ der Strukturpolitik: erhalten, anpassen oder gestalten, das in den neuen Bundesländern durch kombinierte sektor- und regionalspezifische Maßnahmen umschiffen werden soll, läßt sich nicht leugnen. Dennoch ist nur dann mit einer Beeinträchtigung der effizienten Ressourcenallokation in dynamischer Sicht zu rechnen, wenn die Impulse, die insbesondere von den (investiven) Infrastrukturmaßnahmen (auch oder gerade im Bereich der Umweltsanierung) ausgehen, von den Gefahren einer drohenden „Dauersubventionierung“ chancenloser Arbeitskräfte mit unbrauchbaren Qualifikationen überkompensiert werden.

Verringerung der Mobilität

Um hier zu einem Ergebnis zu kommen, muß man diese „Gefahr“ einschätzen. Sie hängt unter anderem davon ab, wie die Umsetzung des Instrumentes der ABM praktisch ausgestaltet ist, d.h. ob nicht schon in der Ausformulierung effektive Schranken für eine unbegrenzte Förderung eingebaut sind oder nicht. Effektiv ist die Schranke dann, wenn sie nicht umgangen werden kann. Umgehungsmöglichkeiten werden um so eher wahrgenommen, je geringer die Anreizmechanismen der Geförderten sind, alternative Beschäftigungsfelder auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ zu suchen. Damit würde das Ziel der Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“, nämlich eine Brücke zum „ersten Arbeitsmarkt“ zu schlagen, verfehlt. Deswegen besteht auch weitgehend Einigkeit darüber, daß Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“ nicht zu Dauereinrichtungen werden dürfen, und dies begründet auch dessen komplementäre Stellung zum „ersten Arbeitsmarkt“. Folglich ist darauf zu achten, daß keine falschen Signale von der derzeitigen Förderpraxis und dem Fördervolumen ausgehen¹³.

Die Gesamtlaufzeit der im AFG geregelten ABM ist in der Regel festgelegt. Bereits zweimal wurden allerdings die Sonderregelungen für Ostdeutschland verlängert, zuletzt bis Ende 1995. Darüber hinaus ist die Förderdauer der einzelnen ABM-Projekte ebenfalls begrenzt. Wie effektiv diese Beschränkung ist, läßt sich allerdings nicht aus der Regelung ablesen. Die Verlängerung der Sonder-

¹² E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, a.a.O.

¹³ Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahresgutachten 1991/92, Ziffer 532.

regelung und die Erweiterung der Maßnahmen (insbesondere §§ 249 h, 62 d AFG) seit 1989 könnte manchem signalisieren, daß der „zweite Arbeitsmarkt“ zu einem dauerhaften Auffangbecken wird, und so die Mobilitätsbereitschaft reduzieren. Jedoch ist diese Gefahr vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren zunehmend angespannten Situation am Arbeitsmarkt zu sehen. Sofern hier mit einer Entspannung und mit zunehmenden finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte gerechnet werden kann, dürfte für die Zukunft kein weiterer Ausbau der Maßnahmen eintreten. Schon jetzt ist die Anzahl der Neueintritte in Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung drastisch reduziert worden: „1993 zeigten sich die Ergebnisse der Vollbremsung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit nur noch 294 200 Eintritten; das waren 67% weniger als 1992.“¹⁴

Ein Einblick in die tatsächliche Mobilität der vom „zweiten Arbeitsmarkt“ Geförderten läßt sich – allerdings nicht ohne Probleme – indirekt aus den empirischen Daten zum Wechsel vom „zweiten“ in den „ersten“ Arbeitsmarkt gewinnen. Diese zeigen, daß circa 50% der ABM-Teilnehmer der Schritt in den „ersten Arbeitsmarkt“ gelingt und circa ein Drittel der aus ABS-Gesellschaften Ausgeschiedenen eine neue Beschäftigung findet¹⁵. Diese Zahlen belegen, daß ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte auf dem „zweiten Arbeitsmarkt“ nach einer gewissen Zeit in den „ersten Arbeitsmarkt“ wechseln kann und will.

Da die Beschäftigten in ABM nur dann in den „ersten Arbeitsmarkt“ eintreten können, wenn dort genügend Stellen vorhanden sind, ist dieser Ansatz nicht unbedingt dazu geeignet, die Mobilität der im „zweiten Arbeitsmarkt“ Beschäftigten zu beurteilen; denn bei denen, die diesen Sprung nicht schaffen, muß nicht mangelnder Anreiz die Ursache sein. Vermutlich zählen sie zu den am schwersten zu Vermittelnden. Durch ihre Tätigkeit in ABM oder ABS-Gesellschaften erhalten sie die Chance, einen positiven Beitrag zur Wertschöpfung zu leisten. Insgesamt wird die effiziente Ressourcenallokation durch den „zweiten Arbeitsmarkt“ also nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr gefördert, selbst dann, wenn einigen Geförderten der Eintritt in den „ersten Arbeitsmarkt“ nicht gelingt.

Ausmaß der Selbstfinanzierung

Neben den Beschäftigungseffekten und der Wirkung des „zweiten Arbeitsmarktes“ auf die Ressourcenallokation ist auch seine Finanzierung heftig umstritten. Um zu einer zutreffenden Einschätzung der Belastung durch den „zweiten Arbeitsmarkt“ zu kommen, genügt es nicht,

die Kosten je Teilnehmer mit den Ersparnissen an Arbeitslosenunterstützung zu verrechnen. In einer „gesamtfiskalischen Betrachtung“ müssen auch die Ersparnisse an Renten- und Krankenversicherungsbeiträgen sowie die Ersparnisse an Sozialhilfe und Wohngeld und die Mehreinnahmen bei Einkommensteuern und indirekten Steuern berücksichtigt werden. Über diese direkten Effekte hinaus müssen auch die indirekten Beschäftigungseffekte, die sich aus der Berücksichtigung von Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten ergeben, in die Finanzierungsrechnung einbezogen werden. Berücksichtigt man all dies, so machen die Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen nach den Berechnungen des IAB für 1991 insgesamt 83% der Kosten je ABM-Teilnehmer aus. Das IAB schließt daraus, daß sich die ABM im großen Umfang selbst finanzieren¹⁶.

Sperling (S. 398) verweist statt dessen darauf, daß die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit im ersten Halbjahr 1994 je ABM-Teilnehmer um mehr als 40% höher waren als die Ausgaben je Arbeitslosengeldbezieher. Auf dieser Grundlage kann man aber keine Entscheidung für oder gegen die Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“ treffen, da die eben genannten Effekte und außerdem der Wertschöpfungsbeitrag der Geförderten vernachlässigt werden. Richtig betrachtet schneiden diese Maßnahmen besser ab als die Finanzierung von Arbeitslosenunterstützung, die durch einen entsprechenden Gegenwert nicht einmal teilweise kompensiert wird. Die höhere Beitrags- und Steuerbelastung zur Finanzierung von ABM erweist sich daher per saldo als eher gering und als kostengünstige Form, die wirtschaftsnahe Infrastruktur in Ostdeutschland zu sanieren.

Trotz dieses günstigen Fazits ließen sich die Kosten des „zweiten Arbeitsmarktes“ durch Senkung der Löhne für die ABM-Teilnehmer verringern, die jetzt über der Sozialhilfe und der Arbeitslosenunterstützung, aber zumeist unter den Tariflöhnen liegen. Für ein hohes Niveau der ABM-Entlohnung spricht, daß die Teilnehmer für ihre Tätigkeit einen Lohn erhalten sollen, der höher sein muß als die Unterstützung im Falle der Arbeitslosigkeit, unabhängig von der niedrigeren Produktivität im „zweiten Arbeitsmarkt“.

Bei der jetzigen Höhe der Löhne für ABM-Teilnehmer befürchtet Sperling (S. 40ff.), daß von dem staatlich

¹⁴ S. Sell: Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen, H. 9, 1994, S. 554.

¹⁵ Vgl. E. Spitznagel: Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), IAB-Werkstattbericht Nr. 21/1993, S. 2; und M. Kaiser, M. Otto: Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. Ergebnisse einer empirischen Trägeranalyse, IAB-Werkstattbericht 13/1993, S. 3-4.

¹⁶ Vgl. E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, a.a.O., S. 287.

gestützten, relativ hohen Lohnniveau auf dem „zweiten Arbeitsmarkt“ ungünstige Wirkungen auf das Verhalten der Geförderten und der Tarifpartner ausgehen. Sie erwartet, daß wegen der relativ guten Entlohnung auf dem „zweiten Arbeitsmarkt“ der Anreiz für die Geförderten geringer wird, sich um einen Arbeitsplatz auf dem „normalen“ Arbeitsmarkt zu bemühen. Diesen Aspekt haben wir bereits im Zusammenhang mit den Beschäftigungseffekten diskutiert und kamen zu dem Ergebnis, daß gegenwärtig der Anteil der „freiwilligen“ Sucharbeitslosigkeit relativ gering sein dürfte: Nur dann, wenn die Chancen relativ gut sind, auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ einen Arbeitsplatz zu bekommen, dürfte sich ein nennenswerter Anteil der Arbeitslosigkeit damit erklären lassen, daß sich Arbeitnehmer freiwillig in die Arbeitslosigkeit begeben, um nach einem passenden Arbeitsplatz zu suchen.

Einfluß auf die Tariflöhne?

Darüber hinaus erwartet Sperling, daß die Neigung der Tarifparteien, in Ostdeutschland Abschlüsse ohne Rücksicht auf die Produktivitätsentwicklung zu tätigen, vor dem Hintergrund einer großzügig gestalteten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Absicherung zunehmen dürfte. Der Grund hierfür sei darin zu sehen, daß durch diese Maßnahmen die Verantwortung für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit an den Staat delegiert würde und man von einer „Beschäftigungsgarantie“ sprechen könnte. Dem ist entgegenzuhalten, daß die anhaltende Diskussion um die zu hohen Tariflohnsteigerungen in Ostdeutschland bereits eine Trendwende in der aktuellen Lohnentwicklung bewirkt hat. Dies zeigt sich daran, daß bereits 35% aller ostdeutschen Industriebetriebe, darunter vor allem kleine, eigenständige Unternehmen, Löhne unter Tarif bezahlen¹⁷. Außerdem gibt es angesichts der Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland wenig Grund zu befürchten, daß durch eine Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“ der Eindruck einer „Beschäftigungsgarantie“ durch den Staat entstehen könne.

Dennoch kann man darüber nachdenken, ob es günstig ist, den Lohn für ABM-Beschäftigte stärker dem Niveau der Arbeitslosenunterstützung anzunähern. Ein anderer Weg, die Kosten des „zweiten Arbeitsmarktes“ zu senken, hat der Gesetzgeber mit der auch und insbesondere von Buttler befürworteten Regelung im § 249 h AFG beschränkt, die einen staatlichen Zuschuß zu den Lohnkosten in Höhe der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Renten- und Krankenver-

sicherung vorsieht, dies aber mit Elementen verknüpft, die geeignet sind, die Brückenfunktion des „zweiten Arbeitsmarktes“ zu stärken¹⁸. Es ist dann Sache des Arbeitgebers zu entscheiden, welchen Lohn er zahlt.

Unabhängig von der Frage des Lohnniveaus ist auf der Finanzierungsseite zu beachten, daß bislang die Belastung überwiegend von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung getragen wird, während die Steuerermehreinnahmen dem (weitaus größeren) Kreis der Steuerzahler zugute kommt. Diese Konzentration auf die abhängig Beschäftigten und deren Arbeitgeber führt dazu, daß mit den höheren Beiträgen zur Arbeitslosenunterstützung auch die – ohnehin schon hohen – Lohnnebenkosten angestiegen sind, mit negativen Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im „ersten Arbeitsmarkt“; denn das Faktorpreisverhältnis hat sich dadurch zum Nachteil des Faktors Arbeit verändert.

Komplementäre Maßnahmen

Die Diskussion hat gezeigt, daß zwar unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der einzelnen mit den Maßnahmen des „zweiten Arbeitsmarktes“ verbundenen Effekte existieren. Dennoch bestreiten selbst die heftigsten Kritiker zunehmender staatlicher Interventionen nicht grundsätzlich die momentane Notwendigkeit dieser arbeitsmarktentlastenden Instrumente. So kommt z.B. der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1991/92 (Tz. 534) zu folgender, inzwischen häufig zitierter Einschätzung: „Die Arbeitsmarktpolitik kann angesichts der ernstesten Lage auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in großem Umfang nicht verzichten; sie wird auch nicht ganz ohne eigene Trägerorganisationen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auskommen können.“ Es besteht auch weitgehend Einigkeit darüber, daß diese Maßnahmen nicht ausreichen, um die Massenarbeitslosigkeit merklich zu reduzieren. Sie können nur die bei den Problemgruppen und -regionen des Arbeitsmarktes entstehenden sozialen Schwierigkeiten vorübergehend mildern und für einen Teil der Betroffenen den Weg in den „ersten Arbeitsmarkt“ erleichtern. Für sie ist der „zweite Arbeitsmarkt“ eine Chance, die Qualifikation zu erhalten oder sogar zu erweitern, um damit ihre Wiedereingliederung in das reguläre Erwerbsleben ohne größere Schwierigkeiten zu meistern.

Folglich stellt sich die Frage, welche komplementären

¹⁷ Vgl. DIW: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – Zehnter Zwischenbericht, in: Wochenbericht 15/1994, S. 213.

¹⁸ Vgl. F. Buttler: Ein zweiter Arbeitsmarkt ist unverzichtbar, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 6, S. 285; sowie ders.: Der Wandel der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – Entwicklung, Probleme, Zukunftsperspektiven, in: R. Neubäumer (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik kontrovers, Darmstadt 1993, S. 300-316.

arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die direkt am Arbeitsmarkt ansetzen und Niveau oder Struktur des Angebotes bzw. der Nachfrage auf diesem Markt direkt beeinflussen, helfen können, die erforderlichen Arbeitsplätze an der Nahtstelle zum „ersten Arbeitsmarkt“ zu schaffen¹⁹. Mit dem bereits oben angesprochenen § 249 h AFG wurde ein erster Schritt zur Stärkung der Brückenfunktion unternommen. Hier sollen bis Ende 1997 Zuschüsse zu den Lohnkosten in Höhe der durchschnittlichen monatlichen Aufwendungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe einschließlich der Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung gezahlt werden, wenn ein Unternehmen zusätzliche Arbeitskräfte einstellt, die bisher arbeitslos waren. Es besteht dabei die Hoffnung, daß die Unternehmen, die den Lohnkostenzuschuß für ihre zusätzlich beschäftigten Arbeitskräfte in Anspruch nehmen, nach den drei geförderten Jahren ihren jeweiligen Absatzmarkt genügend gefestigt haben, so daß sie die Gesamtkosten selber tragen können. Da (einschließlich ABS-Gesellschaften) nur expandierende und somit vermutlich überwiegend innovative, dynamische Unternehmen in den Genuß dieser Regelung kommen können, erscheint diese Hoffnung begründet.

Als weitere *arbeitsmarktpolitische* Maßnahmen werden insbesondere Vorschläge zur *Arbeitszeitverkürzung* und zur Veränderung der *Lohnstruktur* diskutiert²⁰. Die am Arbeitsangebot ansetzende *Arbeitszeitverkürzung* war lange Zeit in der akademischen und politischen Auseinandersetzung umstritten. Als angeblich kostentreibende, defensive Strategie wurde sie heftig bekämpft. Die offenbar zufriedenstellende, gelungene Lösung einer Arbeitszeitverkürzung mit Lohnverzicht, die bei der Volkswagen AG eine Reihe von Arbeitsplätzen erhalten hat, mag ein Indiz dafür sein, daß sich die Position der Arbeitgeber bezüglich der Arbeitszeitverkürzung gewandelt hat. Dabei ist allerdings fraglich, ob Arbeitnehmer (und Arbeitgeber) bereit sind, diese Kombination von verkürz-

ter Arbeitszeit und verringertem Monatseinkommen „im großen Stil“ zu übernehmen, so daß nicht nur bestehende Arbeitsplätze in schrumpfenden Branchen oder Unternehmen erhalten werden, auch wenn dies in Zeiten eines geringen Wirtschaftswachstums bereits ein Erfolg ist, sondern auch neue Arbeitsplätze entstehen. Darauf wollen wir aber hier nicht näher eingehen.

Neben der generellen Arbeitszeitverkürzung wird auch die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen zur Zeit vermehrt diskutiert. Mehr Flexibilität bei der Arbeitsorganisation soll ermöglichen, daß den Arbeitszeitwünschen eines Großteils der Beschäftigten entsprochen und gleichzeitig die vorhandene Arbeit auf mehr Arbeitswillige verteilt werden kann. Auch dieser Ansatz sollte weiter verfolgt werden.

Einen noch größeren Umfang als die Arbeitszeitverkürzung nimmt in der Auseinandersetzung um ergänzende *arbeitsmarktpolitische* Maßnahmen die *Lohnstrukturdiskussion* in Anspruch. Dabei bezieht sich die Auseinandersetzung einerseits auf die Relation zwischen den Lohnnebenkosten und den Bruttoverdiensten und andererseits auf die Relation zwischen den Löhnen der Problemgruppen am Arbeitsmarkt und den Bezügen der übrigen Arbeitskräfte. Während der erste Diskussionspunkt alle Arbeitskräfte gleichermaßen betrifft, setzt der zweite an der wichtigsten Zielgruppe des „zweiten Arbeitsmarktes“ an, nämlich den geringeren Qualifizierten.

Was die Lohnnebenkosten betrifft, so wurden 1992 aufgrund der gestiegenen Sozialabgaben und der zunehmenden Lohnsteuerbelastung in den letzten Jahren seit 1980 nur noch 54% der durchschnittlichen Lohnkosten pro geleisteter Arbeitsstunde als Nettolohn ausbezahlt. Wenn die prozentuale Abgabenbelastung auf dem Niveau von 1970 geblieben wäre, so hätten die Lohnkosten pro Stunde im Jahr 1992 18% niedriger sein können²¹. Vogler-Ludwig schließt hieraus, daß durch die Sozial- und Steuerpolitik ein „Circulus vitiosus“ erzeugt wurde, der die Arbeit überproportional verteuert und damit ihre Freisetzung verursacht hätte. Ein Teufelskreis entstände nun daraus, daß insbesondere Arbeitskräfte mit schlechten Vermittlungschancen in die Arbeitslosigkeit entlassen und dadurch die Kosten der sozialen Sicherung weiter ansteigen würden. Aus dieser Berechnung wird deutlich, daß die Verantwortung für die Lohnkostenhöhe nicht allein bei den Tarifparteien liegt. Vielmehr gestaltet die Politik, selbst wenn sie sich wegen der Tarifautonomie aus den laufenden Tarifverhandlungen heraushält, entscheidend die Lohnnebenkosten der Unternehmen und damit die Gesamtkosten der Arbeit.

¹⁹ Die Vor- und Nachteile von *beschäftigungspolitischen* Maßnahmen, die nicht allein am Arbeitsmarkt, sondern auch am Geld- und Gütermarkt (vor allem als Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik) ansetzen, sind in der Vergangenheit schon ausführlich erörtert worden und daher hinlänglich bekannt, so daß wir hier darauf verzichten möchten. Damit konzentriert sich die Diskussion auf die *arbeitsmarktpolitischen* Maßnahmen.

²⁰ Vgl. hierzu z.B. K. Vogler-Ludwig: Beschäftigungsperspektiven für das vereinte Deutschland – Zeit zum Umdenken, in: ifo Schnelldienst, H. 16-17, 1994, S. 10-12 und S. 13-14; sowie H. Siebert: Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, München 1994, S. 123-139 und S. 188-208. Auch Klös setzt sich mit – wie er es nennt – einer „ordnungskonformen Beschäftigungspolitik in der Strukturkrise“ auseinander; siehe H.-P. Klös: Arbeitsmarkt in der Beschäftigungskrise, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik – Institut der deutschen Wirtschaft Nr. 218, Köln 1994, S. 38-76. Sinn/Sinn diskutieren ebenfalls ausführlich ein alternatives Entlohnungssystem zur Bewältigung der Transformationskrise in Ostdeutschland: G. Sinn, H.-W. Sinn: Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Wiedervereinigung, 3. Auflage, München 1993.

²¹ Vgl. K. Vogler-Ludwig, a.a.O., S. 10.

Stärkere Lohndifferenzierung?

Die Lohnstruktur kann auch Einfluß auf die Beschäftigungschancen von weniger qualifizierten Arbeitskräften im „ersten Arbeitsmarkt“ nehmen. Zuweilen wird eine mangelnde Lohndifferenzierung zwischen den unterschiedlichen Qualifikationsstufen als ein zentrales Problem der Lohnpolitik angesehen. Während die Investitionen in das Humankapital bei der qualifizierten Arbeitnehmerschaft in den vergangenen Jahren weiter gestiegen sind, blieb die Lohnrelation nahezu unverändert, so daß das Lohn-Leistungsverhältnis sich zuungunsten der weniger Qualifizierten verändert hat. Die Beschäftigungschancen dieser Gruppe haben sich somit weiter verschlechtert. Um diese zu verbessern genügt es nicht, ihre Qualifizierung voranzutreiben, weil manche von ihnen aus den unterschiedlichsten Gründen für eine Qualifizierung nicht in Frage kommen. Vogler-Ludwig nennt hier gesundheitliche, mentale oder soziale Ursachen und sieht in dieser Gruppe die eigentlichen Benachteiligten „...in der Gesellschaft, deren Integration in das Arbeitsleben unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum gelingt“. Für diese Gruppe könnte eine stärkere Lohndifferenzierung Arbeitsplätze erhalten oder entstehen lassen, die ein geringes Qualifikationsniveau erfordern, aber auch entsprechend niedrig entlohnt werden. Siebert vermutet vor allem im Freizeitbereich, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Touristikbranche und bei persönlichen Dienstleistungen im Haushalt ein Nachfragepotential für Arbeitskräfte „auf der unteren Produktivitätsstufe“ und verweist in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen und Erfolge in den USA²².

Die „Erfolge“ der USA sollten aber nicht überbewertet werden, denn die in diesen Bereichen Beschäftigten werden zum Teil so schlecht bezahlt, daß sie trotz Erwerbstätigkeit unter der Armutsgrenze leben („working poor“). So verdienten 1989 selbst bei den ganzjährig Vollzeitbeschäftigten in den USA 7,2% der Männer und 15,3% der Frauen weniger als 12 000 \$ im Jahr und waren daher weit davon entfernt, als Einzelverdiener eine Familie ernähren zu können (1979 lagen die Prozentanteile noch bei 4,9% bzw. 14,4%)²³. Es stellt sich hier die (Werturteils-)Frage, ob es Ziel der Wirtschaftspolitik sein soll, Arbeitsplätze nur um der Beschäftigung willen zu schaffen, ohne das Ziel zu beachten, den Beschäftigten die Chance zu geben, den Lebensunterhalt ihrer Familie selbst zu bestreiten.

Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Trotz der unterschiedlichen Positionen zu den Instrumenten des „zweiten Arbeitsmarktes“ scheint im Prinzip Einigkeit zu bestehen, daß in Ostdeutschland auf ihn

nicht verzichtet werden kann. Ebenso besteht Übereinstimmung, daß diese Maßnahmen nicht ausreichen, um für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes genügend Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Überdies hat der „zweite Arbeitsmarkt“ nur eine „Brückenfunktion“; diese kann verbessert werden; aber die erforderlichen Reformen in der Arbeitsmarktpolitik nehmen vermutlich einen langen Zeitraum in Anspruch, zumal hier verschiedene Interessengruppen des Arbeitsmarktes betroffen sind.

Die Wirtschaftspolitik muß daher auch Maßnahmen ergreifen, die nicht direkt am Arbeitsmarkt, sondern am Güter- und Geldmarkt ansetzen. Für Ostdeutschland sind hier institutionelle Maßnahmen vordringlich, die Investitionshemmnisse beseitigen, Angebotsbedingungen verbessern sowie Absatz und Nachfrage stützen können. So zeigte sich in Ostdeutschland, daß abgesehen von den Problemen bei der Klärung der Eigentumsverhältnisse, die durch den Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ verursacht wurden, eine nicht intakte Verwaltung auf kommunaler Ebene dazu beitrug, daß in großem Umfang Investitionsprojekte nicht realisiert werden konnten. Diese Probleme sind bis heute nicht behoben. Bei einer DIW-Umfrage vom Herbst/Winter 1993/94 klagten die Unternehmen immer noch über Verzögerungen bei der Klärung von Eigentumsverhältnissen, bei der Abwicklung von Bauanträgen, bei Eintragungen in die Grundbücher, bei Entscheidungen über die weitere Nutzung bestehender oder bei der Ausweisung neuer Gewerbeflächen²⁴.

Da jedoch der „zweite Arbeitsmarkt“ erst dann überflüssig werden kann, wenn in *Gesamtdeutschland* die Arbeitsnachfrage sich dem Erwerbspersonenpotential deutlich annähert, ist auch eine besser koordinierte und stärker beschäftigungspolitisch orientierte Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik erforderlich. Hinter diesem Appell an die Verantwortung aller wirtschaftspolitischen Instanzen für die Beschäftigung steht die Überzeugung, daß eben nicht die Tarifparteien „entscheidend das Ausmaß von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bestimmen“, wie Sperling abschließend meint, sondern daß diese Größen aus dem Zusammenspiel aller privaten und staatlichen Entscheidungen auf den Güter-, Geld- und Arbeitsmärkten resultieren, wie es in einem interdependenten System eigentlich auch nicht anders zu erwarten ist.

²² H. Siebert, a.a.O., S. 136-137.

²³ Vgl. P. Ryscarage: Gender-related shifts in the distributen of wages, in: Monthly Labor Review, 117. Jahrgang (1994), Nr. 7, S. 6.

²⁴ Vgl. DIW: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland – Zehnter Zwischenbericht, in: DIW-Wochenbericht 15/1994, S. 212.