



DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG

HEFT 140 · 1993

**Kornelia Hagen, Volker Meinhardt,
Wolfgang Scheremet, Angela Scherzinger**

**Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen
Instrumente auf die wirtschaftliche
Entwicklung in Ostdeutschland**

DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT FÜR KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

1000 Berlin 33 (Dahlem), Königin-Luise-Straße 5

VORSTAND

Präsident Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Sir Leon Brittan · Prof. Dr. Johann Eekhoff · Dr. Norbert Meisner · Wolfgang Roth, MdB · Dr. Ludolf-Georg von Wartenberg

Kollegium der Abteilungsleiter*

Dr. Doris Cornelsen · Dr. Heiner Flassbeck · Dr. Fritz Franzmeyer · Dr. Kurt Hornschild

Prof. Dr. Wolfgang Kirner · Prof. Dr. Eckhard Kutter · Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans-Joachim Ziesing

KURATORIUM

Vorsitzender: Dr. Alexander von Tippelskirch

Stellvertretender Vorsitzender: Dr. Thomas Hertz

Mitglieder

Der Bundespräsident

Bundesrepublik Deutschland

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministerium für Wirtschaft

Bundesministerium für Verkehr

Bundesministerium für Post und Telekommunikation

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Bundesministerium für Forschung und Technologie

Land Berlin

Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie

Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe

Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten

Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr

Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Wirtschaft

Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie

Land Baden-Württemberg, vertreten durch das Wirtschaftsministerium

Deutsche Bundesbank

Deutsche Bundesbahn

Deutsche Bundespost Postdienst

Deutsche Bundespost Telekom

Bundesanstalt für Arbeit

Wirtschaftsvereinigung Bergbau

Christlich-Demokratische Union Deutschlands

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Freie Demokratische Partei

Deutscher Gewerkschaftsbund

Industriegewerkschaft Metall

Berliner Bank Aktiengesellschaft

Berlin Hyp Berliner Hypotheken- und Pfandbriefbank AG

IKB Deutsche Industriebank AG

Berliner Kraft- und Licht (Bewag)-Aktiengesellschaft

Elektrowerke GmbH Holding

Vereinigung der Freunde des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

Persönliche Mitglieder

Dr. Günter Braun

Dr. Dieter Hiss

Dr. Karl-Heinz Narjes

* Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

**Kornelia Hagen, Volker Meinhardt,
Wolfgang Scheremet, Angela Scherzinger**

**Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen
Instrumente auf die wirtschaftliche
Entwicklung in Ostdeutschland**



Verzeichnis der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

Autoren und Autorinnen des DIW

Kornelia Hagen
Volker Meinhardt
Wolfgang Scheremet
Angela Scherzinger

sowie
im Unterauftrag des DIW
die Bearbeitung einer Fallstudie durch das
Institut für Wirtschaftsforschung, Halle (IWH)

Jürgen Boje

Statistik

Vanessa Ahuja
Wolfgang Härle
Hedwig Prey
Sabine Radke

Textverarbeitung

Astrid Brüsseler
Ingrid Güvencer
Sibylle Kremser
Ingrid Moewius

GLIEDERUNG DES FORSCHUNGSPROJEKTES

	Seite
1	Einleitung 5
2	Zur gesamtwirtschaftlichen Lage und den Aussichten auf dem Arbeitsmarkt in Ostdeutschland 8
3	Finanzierungs- und Nutzenaspekte der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland 21
4	Fallstudien zu Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 25
4.1	Vorbemerkung 25
4.2	Fallstudien in Brandenburg 29
	4.2.1 Fallstudien im Arbeitsamtsbezirk Eberswalde 29
	4.2.2 Fallstudien im Arbeitsamtsbezirk Neuruppin 46
	4.2.3 Fallstudien im Arbeitsamtsbezirk Potsdam 68
4.3	Fallstudien in Sachsen 81
	4.3.1 Fallstudien im Arbeitsamtsbezirk Leipzig 81
	4.3.2 Fallstudien im Arbeitsamtsbezirk Riesa 102
4.4	Fallstudie in Sachsen-Anhalt 132
	4.4.1 Fallstudie in der Region Bitterfeld 132

4.5	Fallstudie in Mecklenburg-Vorpommern	149
	4.5.1 Fallstudie im Arbeitsamtsbezirk Schwerin	149
5	Interdependenzen von Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaft	159
5.1	Beschäftigungsgesellschaften als qualitativ neues Instrument einer erweiterten Arbeitsmarktpolitik	159
5.2	Können ABM und Beschäftigungsgesellschaften zur Entwicklung eines selbständigen Mittelstandes beitragen?	162
5.3	Entwickelt sich durch ABM und Beschäftigungsgesellschaften eine Konkurrenz zur Privatwirtschaft?	164
5.4	Fortbildung und Umschulung	165
5.5	Die Problematik eines "zweiten" Arbeitsmarktes	167
6	Fazit	169

1 Einleitung

Die Beseitigung des im Zuge der Umstrukturierung der Wirtschaft aufgetretenen Ungleichgewichts auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ist derzeit eines der drängendsten Probleme der Wirtschaftspolitik in Deutschland. Die Lebensbedingungen, gemessen am Einkommens- und Konsumniveau der Menschen in Ost- und Westdeutschland, beginnen sich infolge der massiven Finanztransfers von West- nach Ostdeutschland langsam anzunähern, auch wenn die Kluft nach wie vor groß bleibt. Der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland jedoch erlebte binnen weniger Monate nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion einen starken Einbruch. Das Ungleichgewicht ist weder im Umfang der Beschäftigungsprobleme, noch in der Art der daraus resultierenden Arbeitslosigkeit mit den Unterbeschäftigungsphasen der Bundesrepublik in den siebziger und in den achtziger Jahren vergleichbar. Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland läßt sich nicht mit den von der Arbeitsmarktökonomik üblicherweise verwendeten Kategorien wie konjunktureller, struktureller und/oder friktioneller Arbeitslosigkeit erfassen.

Die fundamentale Wettbewerbsschwäche der Wirtschaft der DDR, die sich mit der Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung offenbarte, ist die zentrale Ursache für die gegenwärtigen Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Hinzu kam die Währungsunion zu einem Wechselkurs von einer DM zu einer Mark der DDR, die die Wettbewerbsschwäche nicht ausglich, sondern vergrößerte, da ein Umstellungskurs von 1:1 implizit einem Aufwertungsschock von 300 vH gleichkam¹. Die enormen Lohnsteigerungen haben darüber hinaus seit der Währungsunion die relative Wettbewerbsposition der Unternehmen weiter verschlechtert. Aber selbst in Bereichen, die weniger oder nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind und damit einem geringeren Kostendruck unterliegen, können die Anbieter von Waren und Dienstleistungen die Nachfrage noch nicht vollständig bedienen.

Die Probleme auf den ostdeutschen Arbeitsmärkten haben ihre Ursache weniger in einer zu geringen Nachfrage. Die reale inländische Güterverwendung ist in Ostdeutschland kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 1991 überstieg sie die gesamtwirtschaftliche Produktion um fast 100 vH. Im

¹Für eine ausführliche Analyse der wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands vergleiche: Sinn, Gerlinde und Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991.

Flassbeck, Heiner und Wolfgang Scheremet, Wirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung. In: Jesse, Eckhard und Armin Mitter, (Hrsg.), Die Gestaltung der deutschen Einheit, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 308.

Vergleich dazu lag die inländische Güterverwendung in Westdeutschland etwa 3 vH unter der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Die Unterbeschäftigung ist damit auf ein gravierendes Angebotsproblem zurückzuführen, das durch den Zusammenbruch der traditionellen Absatzmärkte in Osteuropa zusätzlich erschwert wird.

Um langfristig auch in Ostdeutschland das gesamtwirtschaftliche Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes zu erreichen, ist daher eine umfassende Umstrukturierung der Wirtschaft und der Aufbau eines produktiven Kapitalstocks notwendig. Der Aufbau solcher Produktionsstrukturen innerhalb nur weniger Jahre wäre aber schon wegen langer Projektierungs- bzw. Durchführungsphasen nicht möglich, selbst wenn das dafür notwendige Kapital schnell genug mobilisiert werden könnte. Darüber hinaus sind die infrastrukturellen und administrativen Voraussetzungen für einen zügigen Aufbau neuer Produktionsstätten noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden.

Aufgrund des Umfangs des wirtschaftlichen Einbruchs und der zeitlichen Perspektiven für den Umstrukturierungsprozeß kommt der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland eine besondere Bedeutung zu. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat zum einen die Aufgabe, den Umstrukturierungsprozeß und die damit verbundene Unterbeschäftigung sozialpolitisch abzufedern. Dabei handelt es sich um eine Aufgabe, deren Wichtigkeit angesichts eines Beschäftigungsrückganges von rund 40 vH innerhalb von zwei Jahren nicht vernachlässigt werden darf. Darüber hinaus ist wegen der zeitlichen Dimension der Probleme auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt zu befürchten, daß Sekundäreffekte der unvermeidbaren Arbeitslosigkeit, wie die Abschreibung von Humankapital oder allgemeine Beeinträchtigungen der Arbeitsfähigkeit, an Gewicht gewinnen und so den Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft behindern, falls der Übergangsprozeß nicht durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik begleitet wird. Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat also - wie in Westdeutschland - erstens eine nicht unerhebliche sozialpolitische Komponente und zweitens die Aufgabe, das Arbeitsangebot zu stärken, indem sie das Humankapital des Arbeitskräftepotentials erhält bzw. durch Qualifizierungsmaßnahmen erhöht.

Die Schwäche der Angebotsseite auf den Gütermärkten und die damit einhergehende geringe Arbeitskräftenachfrage ergibt jedoch für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland eine andere quantitative und qualitative Dimension als in den alten Bundesländern. Es ist daher zu diskutieren, ob die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht nur eine Verkrustung des Arbeitsmarktes verhindern können, indem sie den Teilnehmern eine Übergangsmöglichkeit in Beschäftigungsverhältnisse eröffnen, sondern ob sie auch dazu beitragen können, die Voraus-

setzungen für die Bereitstellung eines Angebots von Arbeitsplätzen am "ersten Arbeitsmarkt" zu verbessern, d.h. die Arbeitsnachfrage zu unterstützen. Dies erscheint um so dringender, solange eine den Transformationsprozeß unterstützende Struktur- und Regionalpolitik noch nicht wirken kann.