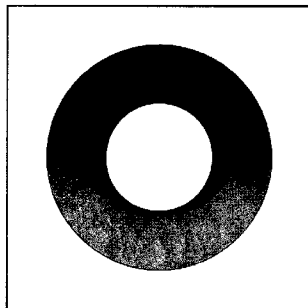


NEUE ANSÄTZE IN DER ARBEITSMARKTPOLITIK

IST EIN GESAMTKONZEPT FÜR DIE NEUEN UND ALTEN
BUNDESLÄNDER ERFORDERLICH?



GESPRÄCHSKREIS
ARBEIT UND SOZIALES
Nr. 18

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

Gesprächskreis Arbeit und Soziales
Nr. 18

Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik

Ist ein Gesamtkonzept für die neuen
und alten Bundesländer erforderlich?

Eine Tagung
der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 3. und 4. Dezember 1992 in Halle

Inhalt

Peter König Vorbemerkung	5
Ottmar Schreiner Einführung	7
Jürgen Kühl Echte Beschäftigungspolitik und aktivere Arbeitsmarktpolitik für Ost- und Westdeutschland	13
Horst Föhr Regionale Strukturpolitik – Saniert die Treuhand nicht genug?	33
Fritz Homann Politik der Erneuerung und Erhaltung industrieller Kerne – Aufgabe der Treuhandanstalt	47
Reinhard Ebert Grenzen der Arbeitsmarktpolitik	55
Bernhard Schmalz Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik	65
Hans-Peter Klös Investive Arbeitsmarktpolitik statt konsumptiver Lohnersatz	73
Hartmut Seifert Arbeitsmarktpolitik mit neuen Vorzeichen: Förderung der Infrastruktur	103

ISBN 3-86077-134-5

Herausgegeben vom
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
Godesberger Allee 149, 5300 Bonn 2
Mai 1993

Druck: satz + druck GmbH, Düsseldorf
Printed in Germany 1993

Norbert Baunach Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik – Barrieren und Gestaltungsspielräume aus der Sicht eines Arbeitsamtes	115
Diskussion: Neue Ansätze der Arbeitsmarktpolitik	141
Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung	165

Vorbemerkung

Angesichts der Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern wird in der öffentlichen Diskussion zunehmend gefordert, neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik zu entwickeln. Der Kern dieser Forderung besteht in der Aussage, der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber der passiven eine höhere Priorität einzuräumen. Dies ist einleuchtend, denn die bloße Zahlung von Arbeitslosengeld schaffte keine neuen Arbeitsplätze. Neu wäre ein Ansatz, durch den die freigesetzten Arbeitskräfte möglichst wieder sofort in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hatte im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales maßgebliche Experten aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft nach Halle/Saale eingeladen, um mit ihnen Vorschläge für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu diskutieren. Die Veranstaltung hatte aber nicht nur zum Ziel, einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in den neuen Bundesländern zu leisten. Denn die gegenwärtigen Daten und Prognosen weisen darauf hin, daß auch die Beschäftigungssituation in den alten Bundesländern für viele Arbeitnehmer prekär werden könnte. Deshalb sollte auf der Veranstaltung in Halle auch geprüft werden, ob ein Gesamtkonzept für die alten und neuen Bundesländer entwickelt werden muß. Dies, ohne dabei die strukturellen Unterschiede in den östlichen und westlichen Regionen Deutschlands aus den Augen zu verlieren.

Ich möchte mich nicht nur bei den Referenten, sondern bei allen Teilnehmern für ihre konstruktiven Beiträge bedanken. Die Referate, in denen auch deutliche Meinungsunterschiede sichtbar werden, sind in diesem Band abgedruckt.

Meine Kollegin, Frau Juchems, hat die Veranstaltung organisiert; in ihren Händen lag auch die Erstellung der Broschüre. Ich möchte mich an dieser Stelle für ihr Engagement bedanken.

Bonn, im Mai 1993

Peter König

Einführung

Das Kieler Weltwirtschafts-Institut prognostiziert für 1993 ein Arbeitsplatzdefizit in Gesamtdeutschland von fünf Millionen. Nun ist völlig klar, daß das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) hier nicht hinreichend greifen kann, da es von vorneherein darauf angelegt war, Menschen durch individuelle Hilfen aufzubessern, die Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung zu erleichtern.

Dies hat in unserer Fraktion zu Überlegungen geführt, das AFG grundsätzlich zu novellieren und auf den neuen Sachverhalt enormer Massenarbeitslosigkeit umzudisponieren.

Wir werden im Frühjahr – aufbauend auf unserem der 10. AFG-Novelle gegenübergestellten Antrag "Arbeit statt Arbeitslosigkeit" – einen Antrag mit dem Titel "Schaffung eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes" einbringen. Das ist der Versuch, Arbeitsförderung mit regionaler Strukturpolitik, also Instrumenten der Wirtschaftsförderung, zu verbinden.

Es hat im wesentlichen folgende Eckpunkte:

1. Wir wollen einen Regelmechanismus ins AFG einbauen, der gewährleistet, daß der überwiegende Teil der von der BA verausgabten Gelder in die Förderung aktiver Arbeitsmarktinstrumente geht.

Das bedeutet einen Prioritätenwechsel, der von der bisher überwiegenden Finanzierung von Arbeitslosigkeit hin zur überwiegenden Finanzierung aktiver Beschäftigungsmaßnahmen führen soll.

Dadurch sollen zudem konjunkturelle Stabilisierungsfunktionen bewirkt werden, indem bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung mit den entsprechenden Beschäftigungseinbrüchen die Arbeitsmarktpolitik eingreift und diese Beschäftigungsverluste abfedert.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzt für 1992 die fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung auf ca. 85 Milliarden DM. Nicht ganz 75% dieser Kosten entfallen auf reine Lohnersatzleistungen, d.h. unproduktive Leistungen. Allein AB-Maßnahmen nehmen teil an der gesellschaftlichen Wertschöpfung, indirekt auch die Qualifizierungsmaßnahmen.

Ein Prioritätenwechsel ist auch unter rein fiskalischen Gesichtspunkten interessant. In einer Ausführung des DIW heißt es:

"Die Auflistung der fiskalischen Kosten je Monat und Person zeigt, daß die Kosten für AB-Maßnahmen nur durch die Kosten bei Kurzarbeitern und Arbeitslosen ohne Leistungsbezug unterboten werden. Dies liegt im wesentlichen daran, daß die AB-Maßnahmen infolge der Einbindung in Produktionszusammenhänge zusätzlich positive Wirkungen entfalten, die bei Lohnersatzleistungen fehlen. Die Förderung von AB-Maßnahmen würde danach unter diesem Kostengesichtspunkt entlastend wirken. Positiv zu Buche schlägt auch der Wert des geschaffenen Produkts, dies ist in dieser Rechnung noch nicht einmal berücksichtigt. Gründe, die zu dem hohen Anteil der Lohnersatzleistungen führen, sind vor allem darin zu suchen, daß sich politisches Handeln in Kategorien der ausgabewirksamen Kassengrößen und der Ressorts abspielt. Institutionen, die die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereitstellen müssen (Bund, Bundesanstalt für Arbeit), erfahren die teilweisen Vorteile der Selbstfinanzierung dieser Maßnahmen nur mittelbar, verzögert oder gar nicht. Die Entlastungen machen sich in großen Teilen in anderen Einzelhaushalten bemerkbar.

Dieses Ressort- und Kassendenken muß vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Aufgabe überwunden werden. Aufgrund der errechneten Kostenbelastungen kann es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur ein Plädoyer für einen stärkeren Einsatz der Kurzarbeit und der AB-Maßnahmen ergeben."

Politiker aller Parteien beklagen den instabilen Zustand der Republik. Dies hängt meiner Ansicht nach auch – aber nicht nur –

mit der über die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik vermittelten Hoffnungslosigkeit, insbesondere für die Jüngeren, zusammen.

2. Eine der wesentlichen Schwächen des AFG ist, daß es keine ausreichenden Instrumente zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen gibt. Es macht keinen Sinn, aus Ostdeutschland eine Art ABM-Gesellschaft zu machen. Es ist also zu prüfen, inwieweit wirtschaftliche Förderinstrumente eingebaut werden könnten. Gegenüber der Wirtschaftspolitik wäre ein wesentliches Abgrenzungskriterium die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bzw. zusätzlich eingestellter Arbeitsloser.

Wir stellen uns dies folgendermaßen vor:

- Projekte im öffentlichen Interesse zur Strukturverbesserung, insbesondere im Umweltbereich, können Lohn- und Sachkostenzuschüsse für die Dauer von drei Jahren erhalten. Träger dieser Projekte sollen prioritär private Unternehmen, Beschäftigungsgesellschaften aber auch Kommunen sein. Lohnkostenzuschüsse oder Liquiditätshilfen bis zur Höhe der voraussichtlichen Arbeitslosenunterstützung können für die Beschäftigung Arbeitsloser vorab kapitalisiert oder laufend gezahlt werden.
- Kleine und mittlere Betriebe sowie ExistenzgründerInnen können Einarbeitungszuschüsse bei Einstellung von Arbeitslosen mit unbefristetem Arbeitsvertrag für längstens ein Jahr erhalten. Im Gegensatz zum geltenden AFG darf auch das Interesse des Arbeitgebers, nicht nur des Arbeitnehmers, Grundlage der Förderung sein.
- Für ExistenzgründerInnen gibt es darüber hinaus Überbrückungsgeld und einen Sachkostenzuschuß als Starthilfe.
- Vom technologischen Wandel oder Strukturproblemen besonders betroffene Betriebe können eine Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung erhalten, soweit die Qualifikationen grundsätzlich auch in anderen Betrieben verwertbar sind und damit die Beschäftigungsprobleme des Betriebes oder bestimmter Zielgruppen bewältigt werden."

3. Das Kernanliegen des AFG – die Förderung von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen – soll, wenn auch in modifizierter Form, erhalten bleiben. Nähere Ausführungen würden hier zu weit führen.
4. Die Arbeitsmarktpolitik soll eine deutlich stärkere regionale Ausrichtung erhalten. Wir stellen uns darunter vor, daß die o.g. wirtschaftsnahen Förderinstrumente auf Regionen mit besonders hoher oder strukturell bedingter Arbeitslosigkeit konzentriert werden sollen und verknüpft werden mit der regionalen Strukturpolitik des jeweiligen Bundeslandes.
5. Dezentralisierung der Arbeit der Bundesanstalt für Arbeit.
6. Die Finanzierung soll zweigeteilt erfolgen – auf der einen Seite die Finanzierung der Lohnersatzleistung, d.h. die passive Arbeitsmarktpolitik, auf der anderen Seite die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dort sollen zusätzliche Mittel von den Berufsgruppen einfließen, die bisher nicht an der Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) beteiligt waren (Arbeitsmarkt-abgabe).
7. Für das Altersübergangsgeld werden wir eine Verlängerung um zwei Jahre beantragen, allerdings in abgemagerter Form. Die Arbeitslosen sollen die bestehenden Arbeitslosengeld-Ansprüche optimal ausschöpfen, bevor dann Altersübergangsgeld bis zum Renteneintritt gezahlt wird.

Die Debatte um das Altersübergangsgeld ist nicht frei von Widersprüchen.

Auf der einen Seite ist das Altersübergangsgeld die zweitschlechteste Lösung, um die schlechteste zu verhindern: die offen ausgewiesene Arbeitslosigkeit. Es ist auch deshalb die zweitschlechteste Lösung, weil ein großer Teil der 55-58jährigen subjektiv große Probleme mit der Frühverrentung hat. Für andere, insbesondere im Bereich der Industriearbeitnehmerschaft, die sich arbeitsmäßig verbraucht fühlen,

fällt die objektive gesetzliche Situation mit dem subjektiven Erwartungshorizont zusammen.

Wir wissen aber auf der anderen Seite, daß wegen des demographischen Wandels in wenigen Jahren bereits auf das erworbene Fachwissen der älteren ArbeitnehmerInnen über 55 Jahren nicht mehr verzichtet werden kann. Wir haben bereits gegenwärtig schon Facharbeitermangel in bestimmten Regionen.

Die paradoxe Situation ist also, daß wir zwar augenblicklich der gegenwärtigen und wahrscheinlich noch einige Jahre andauernden Lage – Stichwort fünf Millionen fehlende Arbeitsplätze – eine Verlängerung des Altersübergangsgeldes brauchen, gleichzeitig aber bereits Qualifizierungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer einleiten müßten.

Echte Beschäftigungspolitik und aktivere Arbeitsmarktpolitik für Ost- und Westdeutschland

1. Gesamtdeutsche Beschäftigungskonzepte

Konzeptionelle Überlegungen¹ für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik laufen bei aller Ideenfülle und Kreativität² Gefahr, die rezessive Beschäftigungslage im Westen und die katastrophale Unterbeschäftigung im Osten hauptsächlich der Arbeitsmarktpolitik zu überantworten, statt das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsdefizit zur Kernaufgabe staatlicher Politik und privater Betriebe zu machen.

1 Der Untertitel einer Gesamtdarstellung der Handlungsmöglichkeiten für Ostdeutschland macht diese Akzentverlagerung deutlich. Ch. Brinkmann, K. Emmerich, V. Gottsleben, M. Koller, J. Kühl, G. Peters, B. Völkel: Neue Politik für neue Arbeitsplätze. Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht Nr. 20 vom 30.10.1992.

2 Als Überblick:
WSI-Mitteilungen: Schwerpunktheft Reform der Arbeitsmarktpolitik, 45. Jahrgang, Heft 7, 1992, Düsseldorf Juli 1992.

Aktueller Stand:

Christoph Jetter: Arbeitsmarktpolitik am Wendepunkt, in: Horst Schmittthener (Hrsg.): Zwischen Krise und Solidarität. Perspektiven gewerkschaftlicher Sozialpolitik, Hamburg 1992, S. 29-48.

DGB-Bundesvorstand: Gewerkschaftliche Anforderungen an ein problemgerechtes Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Düsseldorf, 25.9.1992.

IG-Metall: Entschließung 6 "Sozialpolitik" vom 17. ordentlichen Gewerkschaftstag am 17.10.1992 in der angenommenen Fassung.

SPD: Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG), Entschließungsantrag September 1992.

SPD: Vorschlag der Antragskommission "SPD-Sofortprogramm" vom 6.11.1992 für den Sonderparteitag 16./17.12.1992.

Freie und Hansestadt Hamburg: Eckpunkte für ein AFG 2000, Diskussionspapier vom 9.11.1992.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) prognostiziert für 1993 einen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland um 15% auf 3,4 Millionen, so daß die deutsche Arbeitslosenquote mit 10% der abhängigen Erwerbspersonen den EG-Durchschnitt erreicht (Tabelle 1, siehe S. 16). Die ostdeutsche Arbeitslosenquote wird auf 18,5% geschätzt, noch 2%-Punkte mehr als 1992. Hinzu kommen rund 2,3 Millionen Menschen in den vier wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: 680.000 Kurzarbeiter, mindestens 630.000 in Vorrente, 560.000 in Vollzeitbildungsmaßnahmen und 450.000 in ABM. Der passive Einkommensersatz überwiegt die aktiven Maßnahmen. Hinzu kommt eine stille Reserve in Millionenhöhe, die entmutigten Rückzug von Arbeitsmarkt anzeigt. Das ostdeutsche Beschäftigungsdefizit hat auch die 390.000 Westpendler einzurechnen. Somit ergibt sich ein Gesamtbeschäftigungsdefizit von fünf bis sechs Millionen in Deutschland, wahrscheinlich zu viel für die Arbeitsmarktpolitik. Sie ist finanziell überfordert, obwohl ihre Ausgaben 1993 mit 87,6 Milliarden DM Rekordhöhe erreichen. Sie kann es personell nicht bewältigen, auch weil ihr 4.800 zusätzliche Stellen verweigert wurden. Sie hat zu wenig Beschäftigung schaffende und -erhaltende Maßnahmen. Und sie muß, zum dritten Mal seit 1975/76 und 1981/82, im Jahre 1993 Einschnitte in ihren Ausgaben hinnehmen. Möglicherweise schließt die SVR-Schätzung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit rund ein Drittel als Wirkung der jüngsten AFG-Änderung ein.

Westdeutsche Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe sind bei 83% Kapazitätsauslastung (September 1992), fast ein Drittel klagt über Auftragsmangel, der Kräftemangel ist verschwunden, Beschäftigungsabbau in Millionenhöhe ist angekündigt. Die ostdeutsche Beschäftigung sinkt auch 1993 um 310.000 Erwerbstätige, die Beschäftigungsperspektiven privatisierter Firmen sind leicht negativ. Die 70 größten Treuhandfirmen mit je 1.000 und mehr Beschäftigten vertrauen auf ihre Beschäftigungs- und Standortgarantie durch den Bundeskanzler. Unsubventionierte Arbeitsplätze sind nunmehr weniger als fünf Millionen im Osten.

Zur Überwindung des gesamtdeutschen Beschäftigungsdefizits von fünf Millionen ist also dreierlei unerlässlich:

- echte Beschäftigungspolitik von Bund und Ländern durch mehrjährige Zukunftsinvestitionsprogramme, eingebaut in die angekündigten EG-Beschäftigungsprogramme für Investitionen und Infrastruktur. Direktzuweisungen an Gemeinden sind nötig, in denen steigende Langzeitarbeitslosigkeit und unzureichende AFG-Leistungen zu mehr Sozialhilfe statt zu mehr Investitionen führen;
- eine Re-Industrialisierung der neuen Bundesländer und eine Sanierung der industriellen Kernbereiche und Standorte, da nur auf einer produktiven Wertschöpfungsbasis mehr Beschäftigung, auch bei Zulieferern, Mittelstand und Unternehmensdienstleistungen entsteht;
- die Fortsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau, zumal die jüngsten Kürzungen als verfrüht und kontraproduktiv einzuschätzen sind.

Somit sind Beschäftigungspolitik, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik gleichermaßen und kooperativ gefordert, und zwar nicht nur im Osten. Dieses Gesamtkonzept für Deutschland insgesamt ist nicht in Sicht! Freilich könnte die Re-Industrialisierung des Ostens ein Beschäftigungsprogramm für den Westen sein, das Arbeitsplatzverlagerungen von West nach Ost akzeptabel macht.

2. Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Im Jahr 1992 und in 1993 werden in Deutschland jeweils gut 40 Milliarden DM für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ausgegeben. Von 1990-1993 werden es in vier Jahren rund 140 Milliarden DM sein. Die Wachstums- und Wohlstandseinbußen der Millionenarbeitslosigkeit, die fiskalischen Gesamtkosten, die Verluste an Arbeitsvermögen, Humankapital und Motivation sind nicht berücksichtigt, die Folgekosten von Langzeitarbeitslosigkeit, sozialer Erosion

Tabelle 1: Die voraussichtliche Entwicklung am deutschen Arbeitsmarkt¹⁾ (in Tausend)

	Deutschland		
	1991	1992	1993
Erwerbspersonen (im Inland)	39.000	38.605	38.570
davon:			
Registrierte Arbeitslose ⁴⁾	2.602	2.985	3.420
Erwerbstätige	36.398	35.620	35.150
Selbständige	3.531	3.630	3.665
Beschäftigte Arbeitnehmer	32.867	31.990	31.485
Nachrichtlich: Pendlersaldo ⁵⁾	-60	-35	-25
Arbeitslosenquote (in %)			
bezogen auf:			
- alle Erwerbspersonen ⁶⁾	6,7	7,5	9
- die abhängigen Erwerbspersonen ⁷⁾	7,3	8,5	10
Kurzarbeiter	1.761	630	680
Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	266	470	450
Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung ⁸⁾	395	585	560
Personen im vorzeitigen Ruhestand ⁹⁾	X	X	X
<p>1) Jahresdurchschnitte; in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; 1992 eigene Schätzung; 1993 Prognose. 2) Einschließlich Berlin-West. 3) Einschließlich Berlin-Ost. 4) Quelle: Für 1991 BA. 5) Negatives Vorzeichen bedeutet, daß mehr beschäftigte Arbeitnehmer auspendeln als einpendeln. Für das frühere Bundesgebiet: Pendlersaldo mit den neuen Bundesländern und mit dem Ausland. Für die neuen Bundesländer: Pendlersaldo mit dem früheren Bundesgebiet und dem Ausland.</p>			

Früheres Bundesgebiet ²⁾			Neue Bundesländer ³⁾		
1991	1992	1993	1991	1992	1993
30.908	31.265	31.445	8.092	7.340	7.125
1.689	1.805	2.145	913	1.180	1.275
29.219	29.460	29.300	7.179	6.160	5.850
3.041	3.050	3.035	490	580	630
26.178	26.410	26.265	6.689	5.580	5.220
230	340	365	-290	-375	-390
5,5	6	7	10,9	15,5	17
6,1	6,5	7,5	11,6	16,5	18,5
145	250	370	1.616	380	310
83	80	70	183	390	380
189	205	190	206	380	370
X	X	X	523	810	630
<p>6) Arbeitslose in % aller Erwerbspersonen (Inländer). 7) Arbeitslose in % der abhängigen Erwerbspersonen (Inländer). 8) Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen; Berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung. Eigene Schätzung. 9) Bezieher von Vorruhestandsgeld (Antragsfrist vom 8. Februar 1990 bis 2. Oktober 1990) und von Altersübergangsgeld gemäß Art. 30 Abs. 2 Einigungsvertrag.</p>					
Quelle: SVR-Jahresgutachten 1992/93, Ziffer 251, November 1992.					

und Desintegration auch nicht. Der Widerspruch, daß viel Arbeit nicht getan wird, sondern Milliarden für Arbeitslose ausgegeben werden, deren Beschäftigung in den Bedarfsfeldern per Saldo nicht wesentlich teurer ist, bleibt politisch ungelöst.

Für einen früheren Altersabgang wird 1992 und 1993 mit je 10 Milliarden DM etwa soviel ausgegeben wie für ABM, die wiederum nur gut ein Viertel des Osttransfers westdeutscher Beitragszahler zur BA ausmachen, nämlich rund 35 Milliarden DM jährlich.

Somit kann von einer Umschichtung passiven Lohnersatzes in Beschäftigungsförderung ein mittelfristiges Beschäftigungsprogramm finanziert werden.

ABM sind eine unverzichtbare Aushilfe und stützen regionale Arbeitsmärkte, bis genügend unsubventionierte Arbeitsplätze zu besetzen sind. Sie verbessern die wirtschaftlichen Voraussetzungen für Arbeitgeber und fördern Dauerarbeitsplätze. Sie verbessern die wirtschaftsnahe Infrastruktur, die Umwelt und die Bauten, sie stützen die Auftragslage von Handwerk und Mittelstand. Sie haben eine hohe investive Komponente, insbesondere in großen Maßnahmen, und sie finanzieren sich gesamtfiskalisch größtenteils selbst. Nach einer DIW-Berechnung der fiskalischen Kosten der Nicht-Beschäftigung (für Ostdeutschland in 1992) gehören ABM mit pro Kopf und Monat nur 2.219 DM zu den "preiswertesten" Maßnahmen, vergleichbar den noch etwas höheren Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit von 2.332 DM (Tabelle 2, siehe S. 19).

Nach Tabelle 2 bewertet das DIW nicht ganz drei Viertel der fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung als unproduktive, reine Lohnersatzleistungen. ABM entfalten indirekte und zusätzlich nachfolgende Beschäftigungswirkungen und sind wertschaffend. Selbst wenn ABM-Sachkosten gerade in Großmaßnahmen häufig die genannten Durchschnittswerte erhöhen, so werden sie durch höhere Zusatzeffekte und Wertschöpfung wieder ausgeglichen.

Somit sind erstens Strukturförderungs- und Beschäftigungsprogramme nach dem Brandenburger Modell für eine halbe Million Ar-

Tabelle 2: **Fiskalische Kosten der Nichtbeschäftigung (1992)**

	Monatsbetrag je Person in DM	Jahresdurchschnittsbestand in Tds. Personen	Jahresbetrag in Mrd. DM
Registrierte Arbeitslosigkeit¹⁾ mit Anspruch auf:			
- Alo-Geld ²⁾	2.332	938	26,2
- Alo-Hilfe ²⁾	2.256	100	2,7
- Sozialhilfe ²⁾	2.703	63	2,0
- Keine Leistung	1.303	63	1,0
Kurzarbeiter	1.879	280	6,3
FuU	3.423	295	12,1
ABM	2.219	400	10,7
Vorruhestand	2.559	294	9,0
Altersübergangsgeld	2.689	450	14,5
Gesamt			84,5
<p>1) Jahresdurchschnittlicher Bestand an gemeldeten Arbeitslosen nach Schätzung des DIW; 1,25 Mio. 2) Quote für Empfänger von Arbeitslosengeld 75%, von Arbeitslosenhilfe 8%, von Sozialhilfe 5% und Arbeitslose ohne Bezug einer Transferleistung 5%.</p> <p>Quelle: DIW-Gutachten: Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Berlin, Juli 1992, S. 29.</p>			

beitnehmer über drei Jahre, bei denen der Bund die Lohnkosten voll, die Sachkosten zur Hälfte übernimmt und Ausgaben an Arbeitslose

spart, der richtige Ansatz. Die andere Hälfte sollen Länder und Gemeinden sowie andere Beschäftigungsträger übernehmen, auch im Benehmen mit der Treuhand.

Zweitens können Träger der Re-Industrialisierung, Umweltsanierung, in den sozialen Diensten, in der Jugendhilfe, letztlich in allen sinnvollen Aufgabenfeldern für die Beschäftigung von anderenfalls Arbeitslosen pauschalierte Zuschüsse in Höhe der ersparten Zahlungen an Arbeitslose erhalten. Da die geförderten Arbeitnehmer beitrags- und steuerpflichtig sind, könnten Bund und BA zusätzlich die induzierten Zusatzeinnahmen einbringen. Die neue Mitfinanzierung nach § 249h AFG von rund 30% der Gesamtkosten in Höhe ersparter Mittel für Arbeitslose – also rund 15.000 DM pro Kopf und Jahr in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Jugendhilfe gilt über fünf Jahre und erlaubt Beschäftigung von drei Jahren. Freilich sind die Arbeitszeit- und Entgelteinschränkungen Normalarbeitsverhältnissen abträglich. Die übrigen Mittel bringen die Gebietskörperschaften, der Beschäftigungsträger und evtl. die Treuhand auf. Eine konkrete Projektförderung wäre vorzuziehen.

Drittens können Projekte von Unternehmen, Beschäftigungsgesellschaften oder Kommunen bis zu drei Jahre lang Lohn- und Sachkostenzuschüsse in Höhe der voraussichtlichen Arbeitslosenunterstützung vorab kapitalisiert oder laufend erhalten, wenn sie im öffentlichen Interesse zur Strukturverbesserung liegen.

Viertens können Kommunen mit hoher Unterbeschäftigungsquote (Arbeitslose, AFG-Teilnehmer und Auspendler) Zuschüsse in Höhe ersparter Arbeitslosenunterstützung erhalten, wenn sie ansonsten Arbeitslose in Investitions- oder Infrastrukturprojekten beschäftigen.

Fünftens sind stark individualisierte Modelle, also ohne strukturpolitische Aspekte, in der Diskussion, die Arbeitslosen durch Kapitalisierung ihres Lohnersatzanspruchs oder durch bundesgarantierte Bankkredite für Arbeitsplätze einen beträchtlichen Lohnkostenzuschuß bei Einstellung oder bei Existenzgründung einräumen.

Eine haushaltsrechtlich zulässige Verwendung von Passivleistungen für Beschäftigungsförderung stößt wohl an die Grenzen von Haus-

haltsklarheit und -wahrheit, konterkariert die Mittelaufteilung im Haushaltsverfahren durch die zentrale Verwaltung und Selbstverwaltung der BA und unterliegt der Gefahr dezentraler Verteilungskämpfe um knappe Mittel. Freilich sind 40 Milliarden DM jährlich sehr große Finanzmittel, deren Umschichtung zur Arbeitsförderung wichtige Beschäftigungseffekte hätte. Schon ein Viertel davon würde die bisherige ABM-Förderung verdoppeln. Das Plädoyer für mehr Beschäftigungspolitik will die Beschäftigungsaufgabe an die zuständigen Stellen verweisen, statt mit ABM die Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften übernehmen und die erkennbaren Grenzen von ABM immer weiter hinausschieben.

3. Stärkung der Beitragsfinanzierung für die Arbeitsmarktpolitik und der Steuerfinanzierung für die Beschäftigungspolitik

Die Beitragseinnahmen der BA haben sich von 40 Milliarden DM in 1990 auf 82 Milliarden DM für 1993 (so der Haushaltsplan) mehr als verdoppelt (vgl. Tabelle 3, siehe S. 22). Dies weckte immer mehr Begehrlichkeiten und stimulierte die konstruktive Debatte über konzeptionelle Fortentwicklungen, Verzahnung mit der Strukturpolitik der Länder und Dezentralisierung der Politik vor Ort. Es alarmierte aber auch Arbeitnehmer und Betriebe, die wegen höherer Beitragssätze und -bemessungsgrenzen Lohnneinbußen und höhere Lohnzusatzkosten beklagten. Obendrein ist die "Gerechtigkeitslücke" bei der ungerichteten Verteilung der finanziellen Aufwendungen für die Neuordnung der ostdeutschen Wirtschaft zu schließen.³ Denn während der Bund z.B. 1992 netto lediglich 25 Milliarden DM in die neuen Länder transferierte, sind es bei der BA 35 Milliarden DM, die zur Finanzierung von gut 46 Milliarden DM in 1993 gebraucht werden.⁴

3 Vgl. RWI: Wer finanziert die deutsche Einheit? – Zur Diskussion um die "Gerechtigkeitslücke", RWI-Konjunkturbrief, Nr. 3 vom Oktober 1992.

4 Von den Bundesausgaben in 1992 über 86 Milliarden DM brutto sind Osteinnahmen von Steuern und Gebühren (41 Milliarden), Wegfall teilungsbedingter Kosten (10 Milliarden), Steuermehreinnahmen durch den Einigungsboom (10 Milliarden) abzuziehen, so daß netto 25 Milliarden DM Transfer bleiben.

Tabelle 3: Finanzierungsseite der BA 1988 bis 1993

	1988	1989	1990	1991	1992	Plan 1993 ²⁾
1. Beiträge						
1.1 SV-Pflichtige Beitragszahler - Mio. -	21,216	21,316	29,744	29,504	28,755	29,050
1.2 Beitragsbemessungsgrenze - DM -	6.000	6.100	6.300	6.500	6.800	7.200 ⁵⁾
1.3 Beitragssätze - % -	4,3	4,3	4,3	6,31	6,3	(6,5)
1.4 Beitragseinnahmen - Mrd. -	33,716	35,573	39,606	67,075	75,998	81,961
2. Umlagen						
2.1 Winterbau - Mio. -	590,8	621,3	682,4	817,4	1022,0	1150,0
2.2 Konkursausfall - Mio. -	334,7	376,5	331,6	315,6	430,0	620,0
3. Sonstige Einnahmen ³⁾ - Mrd. -	2,15	2,31	4,24	3,12	3,02	1,12
4. Rücklagen der BA ⁴⁾ - Mrd. -	0,13	0,11	0,79	4,97	0,07	-
5. Darlehen/Zuschüsse des Bundes nach § 187 AFG - Mrd. -	1,02	1,93	0,71	1,03	7 bis 9	8,75 ⁶⁾
<p>1) 6,8% ab April 1991 bedeutet ca. 6,3% im Jahresdurchschnitt. 2) Festgestellter BA-Haushalt vom 15.10.1992 ohne AFG-Änderungsgesetz; der Beitragssatz ist für 1993 mit 6,3% angesetzt. 3) Rücklagenerträge, Erstattung von Verwaltungskosten, übrige Einnahmen. 4) Stand Jahresende, Bundesuweisung 1991. 5) 5.300 DM pro Monat im Osten, d.h. 73,6% der Grenze im Westen. 6) Die Bundesregierung erwartet vom AFG-Änderungsgesetz Einsparungen von knapp 7 Milliarden DM und hat angekündigt, daß die BA 1993 keinen Zuschuß erhalten soll.</p> <p>Quelle: ANBA und Arbeit und Beruf, Heft 11, 1992, S. 340.</p>						

Statt finanzieller Einschnitte bei der BA stimmen der Vorstand der BA mit Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften, die Arbeits- und Sozialministerkonferenz, eine Bundestagsmehrheit, die SPD sowie der DGB und Einzelgewerkschaften überein, durch einen Arbeitsmarktbeitrag aller Erwerbstätigen jährlich 5 bis 15 Milliarden zusätzlich einzunehmen. Mehr Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik er-

brächte auch die BA-Abgabepflicht der Einkommensteil oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze von 1993 monatlich 7.200 DM im Westen und 5.300 im Osten. Allein die Bemessungsgrenzen steigen von 1988 bis 1993 um ein Fünftel. Schließlich werden auch die Beitragssätze zur BA auf 6,5% im Tausch mit der Rentenversicherung – angehoben.

Abzulehnen wäre der Vorschlag, die Arbeitslosenhilfe von 11 Milliarden DM in 1993 vom Bund auf die BA zu verlagern und für diese passive, bei Bedürftigkeit zeitlich unbegrenzte Leistung die Beiträge weiter zu erhöhen. Wenigstens das verbleibende Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit bei Empfängern von Arbeitslosenhilfe muß steuerfinanziert bleiben.

Zur Schließung der "Gerechtigkeitslücke" hat der SVR vorgeschlagen, die Beiträge zur BA von 6,3% auf den alten Wert von 4,3% zu senken und das daraus folgendes Defizit von 25 Milliarden DM aus einem 7% Zuschlag zur Einkommens- und Körperschaftssteuer-schuld zu decken. Das soll fünf Jahre lang und degressiv geschehen. Zwar belastete diese Finanzierung den höher verdienenden Steuerzahler stärker mit einigungsbedingten Kosten, doch werden die Mittel besser für die nötigen Beschäftigungsprogramme verwendet, zumal Niveau und Dynamik der Staatsverschuldung von einer Kreditfinanzierung abhalten und Zinssenkungen erschweren.

Echte Beschäftigungspolitik und aktivere Arbeitsmarktpolitik brauchen also beides: eine Ergänzungsabgabe und mehr Beitragseinnahmen bei der BA, insbesondere durch einen Arbeitsmarktbeitrag aller Erwerbstätigen. Freilich liegen dafür konkrete Ausgestaltungen – eingedenk der Beamtenbedenken – nicht vor.

4. Keine Trennung in steuerfinanzierte Aktivausgaben und beitragsfinanzierte Passivausgaben der Arbeitsmarktpolitik

Die Einheit von subventionsfreier Vermittlung, aktiven Maßnahmen und passivem Lohnersatz im AFG mit eindeutiger Prioritätenfolge ist trotz der passiven Schiefelage zu erhalten und nicht von der Finanzie-

rung her zu überwinden. Statt der Abhängigkeit vom jährlichen Haushaltsgerangel, von der Mittelaufteilung zwischen Bund und Ländern sowie vom Länderfinanzausgleich ist eine Verstetigung und möglichst antizyklische Gestaltung der Ausgaben zu erreichen. Zwar ist die bestehende Finanzierung eher einzig in Europa, eine Zweiteilung also europaintegrativ, doch ist die Steuerfinanzierung zu sanktionsträchtig, gerade antizyklische Steuerfinanzierung politisch kaum möglich. Möglicherweise kann die Zweiteilung die Verfassungsbedenken der Beamten gegen den Arbeitsmarktbeitrag überwinden helfen. Zur Kombination der AFG-Maßnahmen und zur Umschichtung für aktive Maßnahmen erscheint die Trennung nachteilig zu sein. Wichtige Arbeitsvermittlungen gelingen nur mit Hilfen für die besonderen Zielgruppen.

Wenn aber Steuerfinanzierungen zur Vermeidung tiefer Einschnitte ungeeignet sind, da der Gesetzgeber wohl kaum mehr Steuermittel zugeben wird, wenn er überbordende Kosten der Arbeitslosigkeit durch weniger aktive Ausgaben senken will, bleibt nur noch ein Regelmechanismus, der eine feste Koppelung BA-fremder Mittel an eine vorher bestimmte Arbeitslosenzahl vorgibt (Plafondierung), die in der konkreten Haushaltssituation nicht mehr disponibel ist.

Der Aufbau einer Rücklage als Schwankungsreserve ist nach deren Abschmelzen auf einige wenige Millionen unrealistisch. Gleiches gilt wohl für Verschuldungsmöglichkeiten der BA für aktive, investive Ausgaben, die sich aus vermiedenen Arbeitslosenausgaben und Beitragsmehreinnahmen tilgen ließen.

So bleiben i.S. gesamtfiskalischen Denkens konkrete Mischfinanzierungen von Beschäftigungsvorhaben wie erwähnt. Denkbar sind auch beiderseitige Eventualhaushalte nach dem Prinzip "Zug um Zug", so daß sich Landes- und BA-Mittel ergänzen. Erwägenswert ist der Hamburger Vorschlag einer drittelparitätischen BA-Finanzierung, also dem Aufbau der Selbstverwaltung entsprechend, so daß ein Drittel aller Maßnahmekosten von allen Erwerbstätigen (also Arbeitsmarktbeitrag), ein Drittel von Betrieben mit sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern und das letzte Drittel vom Staat (also Steuerfinanzierung) finanziert wird.

5. Keine Aufsplitterung der AFG-Politik auf die Länder – aber Dezentralisierung und Aktivierung vor Ort

Entgegen dem Zugriffsinteresse einiger Bundesländer auf das dort erzielte Beitragsaufkommen der BA sollen die Beitragssätze regional einheitlich bleiben, die aktiven und passiven Leistungen auch. Die bestehende regionale Lohndifferenzierung setzt sich im Beitragsaufkommen und in den Leistungsunterschieden fort. So lag 1991 das durchschnittliche Bruttojahresentgelt in Freyung-Grafenau (Bayr. Wald) bei 28.000 DM, in Wolfsburg bei 50.000 DM. Diese Jahreseinkommensdifferenzen hängen stark von den Wirtschaftszweigen, der Betriebsgröße, der Qualifikation der Arbeitnehmer und der Zugehörigkeit des Gebiets zur Regionalförderung ab. Selbst nach Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten bleiben stark uneinheitliche Lebensverhältnisse.

Bestehen bleiben sollte auch der BA-Finanzausgleich zwischen aufkommensstarken und -schwachen Ländern, der schon in Westdeutschland mit jährlich 4 Milliarden DM, 1992 und 1993 mit je 35 Milliarden DM für die neuen Länder den Länderfinanzausgleich oder Vorformen deutlich überwog.

Wenn die Länder mehr Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik wollen und auf den föderalen Staatsaufbau verweisen, sollen sie mit eigenen Mitteln mehr und bessere Arbeitsmarktpolitik machen:⁵

- Komplementärprogramme, vollständige Ausfinanzierung, Übernahme von Personal- und Sachkosten;
- Einbau der im Land verausgabten BA-Mittel in die Struktur-, Industrie- und (Weiter)bildungspolitik des Landes;

5 Die BA erstellt jährlich nach Angaben der Länder Übersichten über deren arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die AFG-Leistungen aufstocken oder vollständig/ergänzend aus Landes- und/oder Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert werden. Die letzte Übersicht stammt vom 4.11.1992 und kann von den zuständigen Länderministerien bezogen werden. Ergänzend sind die Förderprogramme aufgelistet, die die BA im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen durchführt.

- Aufbau und Pflege eines flächendeckenden Netzes von Bildungs- und Beschäftigungsträgern; Beratungsstellen, Initiativkreise;
- Hilfen zur Professionalisierung der Akteure;
- Aufbau eines zweiten Arbeitsmarktes;
- mehr Landeseinfluß auf die regionale Verteilung von Mitteln, Personal und Diensten der BA durch zusätzliche Landesvertreter in der BA-Selbstverwaltung. Eine Überprüfung der Eignung der bislang angewendeten Verteilungskriterien (Anteile der Landesarbeitsämter an den Langzeitarbeitslosen plus ABM-Beschäftigten, gewichtet mit einer prognostizierten Arbeitslosenquote) ist denkbar.

Dies sind Möglichkeiten einer stärker föderalistischen Arbeitsmarktpolitik auf Länderebene. Entscheidend ist aber mehr Dezentralisierung, mehr Aktivierung vor Ort, mehr Entscheidungsfreiheit im Arbeitsamt. Dort könnte vorhandene Kompetenz besser genutzt und mehr eigenverantwortliche Entscheidungsfreiheit eingeräumt werden. Auch Experimentiermittel wären hilfreich. Wenn schon keine formalen Strukturen (Trägernetze, Entwicklungsagenturen, Aufbauastäbe etc.) gewünscht sind, so sind doch sinnvolle Vorgehensweisen aller Beteiligten vorab festlegbar und wirksame Infrastrukturen zur Verknüpfung von Mitteln, Personal und Ansätzen nötig. Fraglich ist, ob das Arbeitsamt trotz seines hohen Mitteleinsatzes die Verknüpfungsinstanz von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik vor Ort sein kann und soll. Statt hauptverantwortlicher Entscheidungen oder gar Federführung sollten Arbeitsamt und Selbstverwaltung Information, Beratung, Arbeitgeberkontakte, Initiative und finanzielle Beteiligung anbieten.

Bei mehr Dezentralisierung bietet die Förderung konkreter Projekte oder Betriebe die Möglichkeit, in Verbindung mehrerer Instrumente auch Sachmittelzuschüsse zu zahlen, ohne an Investitionssummen anzuknüpfen, und eine wirtschaftsnahe Personenförderung zu betreiben. Dabei werden Lohnkostenzuschüsse, kapitalisierte AFG-Leistungen, Starthilfen sowie laufende und nachbetreute Existenzgründungen von Arbeitslosen und Frauen eine große Rolle spielen. Teil-

ausgründungen, Vergabe-ABM, die stärkere Verbindung von ABM mit Qualifizierung, die Überlassung von (ABM-)Sachmitteln sowie die Eingliederungsbeihilfen und Einarbeitungszuschüsse gehören zu den wirksamen Instrumenten. Stärkere Existenzgründungs- und Betreuungshilfen für Betriebe, die von Arbeitslosen und Frauen gegründet wurden, würden auch den Arbeitsmarktbeitrag rechtfertigen.

6. Mehr Individualansprüche auf Arbeitsförderung und neue Instrumente kollektiver Beschäftigungsförderung

Individualansprüche auf Arbeitsförderung sind für die Zielgruppen – Frauen, Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Ältere, Behinderte und Ausländer – bei immer mehr Maßnahmen und erfüllten Voraussetzungen zu obligatorischen Leistungen fort zu entwickeln, so daß diese Gruppen Pflichtleistungen statt Einschränkungen ihrer Förderung erhalten.

Wegen des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsdefizits und wegen der kleinregionalen Zuspitzung und Verfestigung von Arbeitsmarktproblemen reicht jedoch die Fortentwicklung zu mehr Pflichtleistungen für Zielgruppen nicht hin. Vielmehr sind kollektive Beschäftigungsförderungen für ganze Gruppen, Teile von Belegschaften oder Betriebe vorzusehen, wenn bestimmte Warnindikatoren überschritten sind oder Massenentlassungen angezeigt wurden. Dabei ist an der betrieblichen Beschäftigungspolitik⁶ und zur Finanzierung der örtlichen Lösung auch bei betrieblichen Mitteln anzuknüpfen.

Erste Hilfe sollte schon im Betrieb ansetzen, wenn keine Alternativen zur Arbeitslosigkeit geboten werden: Förderung der innerbetrieblichen Qualifizierung, auch zur Prävention und auf Vorrat, Verbindung von Kurzarbeit und Qualifizierung, Arbeit und Lernen. Vorabkapitalisierungen oder laufende Zahlungen der genannten Leistungen oder mindestens in Höhe ersparter Arbeitslosenunterstützung sind denkbar. Spätere Wiederbeschäftigung dauert häufig lange,

⁶ Vgl. Jürgen Kühl: Betriebliche Beschäftigungspolitik, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1992, im Erscheinen.

geht Umwege und wird teurer als erste Hilfsmaßnahmen im Betrieb. Betriebliche Mittel können genutzt werden.

Zu den betrieblichen Maßnahmen gehören auch Personaleinsatzbetriebe und Arbeitskräftepools. Zu bedenken sind auch arbeits- und betriebszeitpolitische Maßnahmen zur Arbeitsmarktentlastung.

Zweitens können bei großem Beschäftigungsabbau – durch einen Großbetrieb oder mehrere kleine – Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften eingerichtet und auf Dauer, wenn auch befristet, unterhalten werden. Als öffentliche oder private Unternehmen führen sie mit öffentlichen Mitteln Qualifizierung, ABM usw. durch und unterhalten für einen Teil der Beteiligten reguläre Dauerarbeitsverhältnisse. Sie müssen eine bestimmte Größe erreichen und Eigenmittel zur Beteiligung an Programmen erwirtschaften können, ohne Gewinne zu erzielen:

- der ursprüngliche Betrieb ist in die Beschäftigungslösung einzubeziehen;
- Ziele sind die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Pflege des Entwicklungspotentials und des Standortes sowie die Qualifizierung des Arbeitsvermögens;
- Ausgründungen sind jederzeit möglich, Übergänge in andere Beschäftigungsverhältnisse auch.

Drittens wird notfalls ein öffentlich finanzierter, eigenständiger Arbeitsmarkt auf Zeit einzurichten und zu unterhalten sein, auf dem alle Maßnahmen und Projekte wie "Arbeit statt Sozialhilfe", Hilfen für Langzeitarbeitslose, besondere Behindertenwerkstätten und soziale Betriebe zusammengefaßt werden. Ein solcher Ersatzarbeitsmarkt kann auch mit der Personalwirtschaft, Aus- und Weiterbildung öffentlicher Arbeitgeber verknüpft werden.

7. Verstetigung des Maßnahmeeinsatzes und Instrumentenverketzung

In der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik wird Kontinuität der Mittel und des Instrumentariums am meisten vermißt. Entscheidungen des Gesetzgebers "auf den letzten Drücker", wiederholte tiefe Einschnitte, zehn grundlegende AFG-Änderungen in 13 Jahren, Spar- und Qualitätserlasse usw. befördern den Aufbau leistungsfähiger Bildungs- und Beschäftigungsträger nicht gerade. Es entstehen keine flächendeckenden Netze, die Maßnahmequalität leidet, die Nachbetreuung der Teilnehmer fehlt, erkanntem Mißbrauch und Mitnahme kann nicht nachgegangen werden. Statt jeweils kurzfristig auf prekäre Finanzlagen zu reagieren, wäre "die Arbeitsmarktpolitik zu verstetigen und sie mittelfristig auszurichten, um bei der Verwaltung, den Leistungsempfängern und den Maßnahmeträgern keine Unsicherheit zu erzeugen, ihr Engagement nicht zu entmutigen, ihre Erwartungen zu stabilisieren und der lokalen wie der regionalen Beschäftigungspolitik stabilere Planungsgrundlagen zu verschaffen. Mehr Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik wäre gleichbedeutend mit höherer Effektivität".⁷

Zur Verstetigung aktiver Ausgaben braucht es nicht nur mehr Verpflichtungsermächtigungen, sondern mittelfristige Programmhaushalte, z.B. über fünf Jahre wie bei der Finanzplanung. Sie dienen den lokalen Akteuren, den Trägern und Betrieben als Richtschnur. Ferner ist zu denken an

- Eventualhaushalte für vorher bestimmte Zielgruppen oder vordefinierte Beschäftigungsrisiken von Branchen oder Regionen;
- mehrjährige ABM, deren Finanzierung bei 100% beginnt und mit zunehmend höherem Eigenanteil degressiv gestaltet ist, um Anreize zur Wertschöpfung zu setzen;

7 Heinz Lampert: 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, 1989, S. 186.

- Phasen von Fortbildung und Umschulung nach dem Baukasten-system, die sich mit Arbeitsphasen zur Anwendung des Erlernten abwechseln;
- mehrjährige Phasen von aufeinander abgestimmtem Arbeiten und Lernen, etwa zur Lösung der Qualifizierungsprobleme einer all-mählich überalternden Erwerbsbevölkerung;
- dauerhafte Reintegrationsketten in Richtung reguläre Arbeit; Förderketten mit individuellem Zuschnitt: soziale Stabilisierung, Entschuldung, Betreuung, Kooperation zuständiger Stellen und Träger, AFG-Hilfen im zweiten und ersten Arbeitsmarkt;
- Verbindungen von AFG-Maßnahmen und Anschlußbeschäfti-gung.

Die Verstetigung ist in letzter Zeit dadurch erleichtert worden, daß Arbeitsmarktstatistik und -forschung mittelfristig Eventualrechnun-gen ermöglichen und Simulationsmodelle der Wirtschaft und der BA-Financen zufriedenstellend eingesetzt werden.

8. Ausblick: AFG 2000

Der Beitrag hält wegen des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsde-fizits von fünf Millionen ein Gesamtkonzept der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Ost und West für erforderlich.⁸ Er liefert einige Anregungen, die für die Reform in Richtung "AFG 2000" nützlich sind. Neu ist vor allem eine stärkere Beschäftigungsorientie-rung und die Dezentralisierung der Politikdurchführung. Die er-reichte Dimension und Dynamik der BA-Ausgaben gebietet eine Neukonzeption der Arbeitspolitik auf der Nachfrage- und der Ange-botsseite. Dabei verbieten sich Ansätze, die über Lohnsenkung, stär-kere Lohndifferenzierung mit im Ergebnis geringerer Lohnsumme, stärkere Abstände zwischen Effektivlöhnen und ABM sowie zwis-chen diesen und Lohnersatzleistungen, bedürftigkeitsgeprüfter Ar-

8 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Ar-beitsmarktpolitik, Nürnberg 1978.

beitslosenhilfe und Sozialhilfe arbeiten.⁹ Anreize über bessere Ent-lohnung in aktiven Maßnahmen könnten mit 90%-Lohnersatzraten gesetzt werden.

Bei allem macht es Sinn, angesichts der gesamtdeutschen Arbeits-marktlage entsprechende Gegenstrategien zu verfolgen, bei deren Konzipierung die ostdeutschen Erfahrungen sehr hilfreich sind.

9 Vgl. IG-Metall: Gegen eine Revision der Tarifverträge in der ostdeutschen Me-tallindustrie. Wirtschaftliche und soziale Gründe, Frankfurt, im November 1992.

Horst Föhr

Regionale Strukturpolitik - Saniert die Treuhand nicht genug?¹

Gestatten Sie mir zunächst einige Ausführungen zur Ausgangslage, die die Treuhandanstalt vorgefunden hat. Denn wenn man über die heutigen Probleme der Sanierung und Privatisierung der ostdeutschen Wirtschaft spricht, muß man sich die Ausgangslage vergegenwärtigen, die 1989 vorgefunden wurde.

Die Produktionsanlagen waren durch substanzverzehrende Mißwirtschaft technologisch total veraltet, der Kapitalstock weitgehend verschlissen. Frühere Schätzungen des Wertes der Produktionsanlagen (bis zu 600 Milliarden) mußten immer weiter nach unten korrigiert werden. Wir werden in den nächsten Wochen unsere Eröffnungsbilanz vorlegen, die von einem Negativsaldo von dreistelligen Milliardenbeträgen ausgehen wird.

Die Produktivität der ostdeutschen Arbeitnehmer lag bei nicht einmal einem Drittel derjenigen ihrer westdeutschen Kollegen. Die verdeckte Arbeitslosigkeit war erheblich, Schätzungen liegen bei einem Drittel der 1989 Erwerbstätigen, also bei etwa 3 Millionen. Und dann wurde 1990 die Mark der DDR mit der Währungsunion um das Vierfache aufgewertet.

Natürlich war und ist der Systemwechsel auch für die Treuhandanstalt ein Lernprozeß, der auch Fehleinschätzungen und daraus resultierende Fehler nicht ausschließen konnte und nicht ausschließen wird. Dennoch konnte die Treuhandanstalt eine ganze Menge bewirken.

Derzeit (Stand Anfang Oktober 1992) trägt die Treuhandanstalt noch für 3.500 Unternehmen mit etwa 640.000 Mitarbeitern Verant-

1 Das in Gera auf der Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung gehaltene Referat wurde bereits abgedruckt in: Haltener Gespräche 1992.

wortung, dazu kommen 86.000 Beschäftigte in denjenigen Unternehmen, die in der Abwicklung sind. Über 2.000 unserer Unternehmen sind kleine Betriebe oder sogenannte Restgesellschaften mit bis zu 50 Beschäftigten. Und wir gehen davon aus, daß wir bei anhaltendem Privatisierungstempo Ende 1992 insgesamt noch etwa 2.000 Unternehmen in der Treuhand haben werden mit etwa 500.000 Beschäftigten.

Bis heute konnten wir etwa 9.300 Unternehmen und Unternehmensteile privatisieren. Dabei sind Investitionszusagen in Höhe von über 150 Milliarden gemacht worden (die allerdings überwiegend in den nächsten Jahren erst wirken werden) und Beschäftigungszusagen in Höhe von 1,3 Millionen Mitarbeitern. Wir erzielten außerdem Erlöse von etwa 34 Milliarden DM. In 462 Fällen konnten wir ausländische Investoren gewinnen, die dabei Beschäftigungszusagen für etwa 200.000 Beschäftigte gaben und Investitionszusagen von etwa einem Zehntel der Gesamtinvestition, also etwa 13 Milliarden. Etwa 5.000 Unternehmen, Betriebsteile und Vermögensgegenstände gingen im Rahmen der Reprivatisierung an die früheren Eigentümer. In 1.700 Unternehmen wurden Management-Bay-Outs an Mitarbeiter und Geschäftsführer durchgeführt, teilweise verbunden mit sogenannten Management-Bay-Ins, also mit West-Know-how und West-Kapital. Über 5.500 Objekte konnten durch Zuordnungsbescheide übertragen und mehrere 100 Betriebe kommunalisiert werden. Wir mußten allerdings auch in etwa 1.800 Fällen die Unternehmen als nicht sanierungsfähig einstufen und stilllegen. Die notwendigen Stilllegungen versuchen wir aber überwiegend nicht durch Gesamtvollstreckungen, sondern durch sogenannte stille Liquidationen durchzuführen, um den Beschäftigungsabbau zeitlich zu strecken und möglichst viele Arbeitsplätze zu erhalten.

Dieses Zwischenergebnis stellt aus unserer Sicht eine gute Grundlage für die Modernisierung und Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft dar. Allerdings drohen auch Gefahren für den Neuaufbau der industriellen Strukturen. Insbesondere der fast vollständige Zusammenbruch des Handels mit den Staaten Ost- und Süd-Ost-Europas stellt

für viele ostdeutsche Unternehmen eine enorme Existenzbedrohung dar. Die industrielle Produktion ist seit 1989 auf etwa 30% gesunken.

Die Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe betrug im Juli dieses Jahres nur noch 900.000 Arbeitnehmer, davon etwa 460.000 noch in Treuhandunternehmen, gegenüber etwa 3 Millionen Anfang 1990. Dies ist gemessen an der von mir beschriebenen Ausgangssituation zwar nicht besonders überraschend, aber doch gefährlich für eine zukünftige eigenständige Entwicklung in den neuen Bundesländern. Denn mit einem industriellen Kern steht und fällt auch der Mittelstand, das Handwerk und Dienstleistungsgewerbe. Und hier setzt auch die Kritik vieler Beobachter der Entwicklung in den neuen Ländern an, die behaupten, die Treuhandanstalt würde zu wenig für den Erhalt der industriellen Unternehmen in Ostdeutschland tun, es würden zu wenig Anstrengungen für eine Sanierung der betroffenen Betriebe unternommen.

Ich möchte versuchen, diesem Vorwurf im folgenden entgegenzutreten. Mit der Währungsunion von 1990 wurde die ostdeutsche Wirtschaft schockartig dem freien Wettbewerb ausgesetzt. Die Treuhandanstalt aber hat dabei den völligen Zusammenbruch verhindert, indem sie mit Liquiditätskrediten, Bürgschaften und mit der Überführung der Unternehmen in eine Rechtsform unabhängiger Unternehmen sowie mit der Beratung bei Unternehmenskonzeptionen den Übergang überhaupt erst ermöglicht hat. Die Treuhandanstalt mußte und muß 40 Jahre Mißwirtschaft aufarbeiten, das kann und wird nicht in zwei bis drei Jahren geschehen können.

Es wäre unmöglich gewesen, die Steuerung und Sanierung dieser mehr als 10.000 Unternehmen von der Treuhandanstalt "von oben" mit der nötigen Qualität durchzuführen, deshalb wurden zügig Management und Aufsichtsräte für die Unternehmen eingesetzt, die die industrielle Führung übernommen haben. Dieser neuen Unternehmensführung ist von der Treuhandanstalt ein Beratungs- und Controlling-Instrument beiseite gestellt worden, das den Sanierungsprozeß begleitet und das laufend verbessert wird.

Die Treuhandanstalt hat sich nie an der Diskussion über einen Vorrang von Privatisierung oder Sanierung beteiligt, denn aus unserer täglichen Arbeit wissen wir, daß nur ein flexibles organisches Miteinander von Privatisierung und Sanierung erfolversprechend sein kann. Sanierung bedeutet nämlich die Umstrukturierung von Unternehmen in wettbewerbsfähige Einheiten, die sich dann mit eigener Kraft im Wettbewerb behaupten können. Und Privatisierung heißt für uns die Suche nach Investoren, die die Fähigkeit und das Kapital einbringen, eines unserer Unternehmen erfolgreich im Markt zu etablieren. Wenn wir privatisieren, kaufen wir also ein für unserer Unternehmen: und zwar Vertriebswege und Märkte, und das ist das wichtigste, was sie zur Zeit brauchen. Wir präferieren also den Käufer, der Vertriebswege mitbringt und der die Innovations- und Technologielücken der ostdeutschen Unternehmen möglichst schnell schließen kann, der den Unternehmen Märkte erschließt und dadurch das Überleben der Unternehmen sichert. Insoweit bleiben wir dabei, Privatisierung ist die beste Form der Sanierung.

Aber auch dort, wo zunächst kein Investor zu finden ist, versucht die Treuhandanstalt mit vielfältigen Bemühungen, eine Sanierung der Unternehmen zu ermöglichen. Dies bedeutete angesichts der früheren Kombiatsstrukturen zunächst die Zergliederung in flexible, wettbewerbsfähige Einheiten und die Konzentration auf wenige Standorte, und dieser Prozeß ist noch längst nicht abgeschlossen. Damit verbunden ist auch die Verringerung der Fertigungstiefe und eine laufende Steigerung der Produktivität. Dies führt meist zu Entlassungen einer Vielzahl von Beschäftigten. Wir versuchen, diese Entlassungen zeitlich zu strecken und sorgen in enger Abstimmung mit den Gewerkschaften über die Sicherstellung von Sozialplänen und die Unterstützung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, daß ein großer Teil der Arbeitnehmer aufgefangen wird. Über 150 dieser Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung haben in der Ausführung der Rahmenvereinbarung zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, ostdeutschen Bundesländern und Treuhand über Kooperationsverträge Räumlichkeiten, Sachmittel und finanzielle Unterstützung erhalten,

damit ABM-Maßnahmen sowie Umschulung und Weiterbildung durchgeführt werden können.

Wir möchten aber auch, daß durch Sanierungsanstrengungen und durch Aufteilung der Kombinate effiziente Wirtschaftsstrukturen entstehen, die den Aufbau des dringend notwendigen Mittelstandes in den ostdeutschen Bundesländern fördern. Für etwa dreiviertel ihrer Unternehmen hat die Treuhand neue mittelständische Unternehmen gefunden (Industrie bis zu 500 Beschäftigten, Gewerbe bis zu 200 und Handwerk bis zu 50 Mitarbeitern). In 1.700 Fällen haben wir Management-Bay-Outs durchgeführt, in etwa 10% inklusive Mitarbeiterkapitalbeteiligungen. Hier, bei der Strukturierung dieser MBO- und MBI-Modelle mit Mitarbeiterkapitalbeteiligung, das möchte ich auch ganz offen sagen, würde ich mir mehr Unterstützung der Gewerkschaften wünschen.

Impulse erhalten die Unternehmen in den neuen Ländern außerdem durch die Gewinnung von qualifiziertem Management. Für die Treuhandunternehmen sind allein 4.000 Führungskräfte aus dem Westen gewonnen worden, angesichts von ursprünglich etwa 100.000 Führungspositionen allerdings immer noch viel zu wenig.

Weiterhin gelten 70% unserer Unternehmen, und dieser Prozentsatz hat sich etwa gehalten, als sanierungsfähig. Das ist jedoch keine Garantie, und der Weg zu einem wettbewerbsfähigen Unternehmen ist noch lang, aber wir helfen dabei sehr. Wir entschulden und statten die Unternehmen mit einem angemessenen Eigenkapital aus (vergleichbar mit westdeutschen Wettbewerbern).

Mit Bürgschaften wollen wir die Liquiditätsprobleme der Unternehmen lösen helfen; und wir geben Investitions- und Sachkostenunterstützung, beispielsweise auch dort, wo Sozialpläne nicht von den Unternehmen erfüllt werden können.

Dabei haben wir in den letzten Tagen Grundsätze der neuen Vereinbarungen verabschiedet und werden auch weiterhin mit Sozialplanleistungen helfen. Wir werden versuchen, dies in Zukunft stärker als es bei der letzten Sozialplanvereinbarung der Fall war mit Beschäftigungsinstrumentarien zu verbinden.

Die Treuhandanstalt wird bis Ende 1992 Gesamtleistungen für Sanierung und Restrukturierung von etwa 110 Milliarden DM aufgebracht haben. Zwar ist ein Großteil der Sanierungsaufwendung zunächst in Entschuldung und Liquiditätshilfen geflossen, aber dies war die Voraussetzung, quasi die Brücke für die Unternehmen, ohne die eine betriebswirtschaftliche Sanierung völlig ausgeschlossen gewesen wäre. Die aktive Sanierung ist nunmehr dort zu verstärken, wo realistische Chancen für die jeweiligen Unternehmen bestehen, sich am Markt behaupten zu können.

In einigen Fällen werden die Sanierungsanstrengungen allerdings nicht zum Ziel führen. Die Erhaltung von Unternehmen ist aus unserer Sicht nur dann sinnvoll, wenn mittelfristig auch eine Perspektive für dieses Unternehmen erkennbar ist. Ansonsten wären es steuerfinanzierte Milliardengräber. Die Treuhandanstalt trägt auch eine Verantwortung gegenüber den Steuerzahlern. Deshalb muß die Sanierung nach strengsten Maßstäben vorgenommen werden und Konzepte, die hohe Vorleistungen beanspruchen, ohne dabei in einem vernünftigen Verhältnis zu den geplanten Investitionen und Arbeitsplätzen zu stehen und bei denen Zweifel an der Durchführbarkeit aufkommen, werden von der Treuhandanstalt nicht begleitet. Wir müssen die benötigten Mittel für die zukunftssträchtigen Unternehmen sichern; der notwendige Strukturwandel darf nicht gebremst werden.

Die Treuhandanstalt tut also im Rahmen ihrer Möglichkeiten viel, um die Unternehmen zu sanieren. Dennoch scheint die wirtschaftliche Entwicklung gegenwärtig eher von gegenläufigen Faktoren geprägt zu sein. Dies sind allerdings Entwicklungen, die die Treuhandanstalt nicht zu verantworten hat, und auf die sie, wenn überhaupt, nur begrenzt Einfluß nehmen kann. Ich nenne einige Beispiele:

- Das Wegbrechen der früheren Absatzmärkte in Ost- und Süd-Ost-Europa ist wesentlich stärker eingetreten, als viele, auch Fachleute in den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten, es befürchtet hatten.

- Die heimischen Märkte in den neuen Bundesländern sind von Westproduzenten überflutet worden, und ich würde mir bei manchen Statistiken über die Transferleistungen von West nach Ost auch Gegenrechnungen hinsichtlich der dabei realisierten Rückflüsse der Unternehmen wünschen. Leider nicht nur die Konsumgüter, sondern auch ein Großteil der Investitionsgüter, die in den neuen Ländern installiert werden, stammen aus westdeutschen Unternehmen.
- Die Absatzmärkte im Westen sind dagegen von angestammter Konkurrenz aus den alten Bundesländern oder anderen westlichen Unternehmen besetzt. Gerade in der gegenwärtigen Zeit des, gelinde gesagt, konjunkturellen Abschwungs wäre eine Eroberung dieser Märkte, beispielsweise wohl auch für wettbewerbsfähige japanische Unternehmen, äußerst schwierig.
- Die Löhne in den neuen Bundesländern befinden sich in einem rasanten Aufwärtstrend. Steigerungen von bis zu 25% jährlich sind teilweise verabredet oder beabsichtigt. Die Lohnstückkosten sind im verarbeitenden Gewerbe der neuen Länder mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Und um Ihnen eine Zahl über die Auswirkungen für die Treuhandanstalt zu nennen. Allein 1% Lohnsteigerung bedeutet für die Treuhandanstalt und ihre Beteiligungsunternehmen einen jährlichen zusätzlichen Personalaufwand von mehr als 300 Millionen DM.
- In den Unternehmen der Treuhandanstalt fehlt es auch weiterhin an qualifizierten Managern. Die Treuhandanstalt konnte zwar viele gestandene und dynamische Unternehmer finden und für die Arbeit in den ostdeutschen Unternehmen begeistern, dennoch fehlen weiterhin viele, die die Restrukturierung und Neuorientierung unserer Unternehmen organisieren. Und ich möchte in diesem Zusammenhang feststellen, daß die Risikobereitschaft bei den Menschen, die 40 Jahre Kommunismus ertragen mußten, oft größer ist als bei denjenigen, die in 40 Jahren Marktwirtschaft dieses doch eigentlich verinnerlicht haben sollten.

Insbesondere im Zusammenhang mit der Kritik an der Treuhandanstalt wird immer wieder der Ruf nach einer oder mehreren Industrieholdinggesellschaften laut. Ob nun das von der IG Metall präferierte Modell einer Treuhand-Industrieholding AG oder die Modelle mehrerer branchen- oder länderbezogener Holdinggesellschaften, es muß die Frage gestellt werden, welche Instrumente diesen Gesellschaften mit Staatsbeteiligung zusätzlich zur Verfügung stünden und was sie besser machen könnten, als es gegenwärtig die Treuhandanstalt, ihre Niederlassungen und ihre Managementgesellschaften tun. An der Situation im Osten Europas und den damit verbundenen schlechten Absatzbedingungen werden auch die Holdings nichts ändern können. Die Märkte im Westen müßten ebenso erkämpft werden wie von unseren Unternehmen. Die Auftragslage würde sich auch bei einem Holdingkonzept nicht ändern.

Auch das Problem der erhöhten Lohnsteigerung würde nicht gelöst werden, nicht das des Managementdefizits. Die Holdings würden, wie es die Treuhandanstalt bereits heute tut, mit hohen finanziellen Eigentümerbeiträgen erhaltenswerte Unternehmen sanieren helfen, Bürgschaften ausreichen und Investitionen finanzieren. All dies tun wir auch. Für mittelfristig privatisierungsfähige Unternehmen, die eine besondere Sanierungsbegleitung benötigen, haben wir das Konzept der sogenannten Managementkommanditgesellschaften entwickelt. In diesen Gesellschaften werden – allerdings nicht unter staatlicher Führung, sondern unter Führung streng ausgewählter Sanierungserfahrener Manager – die Unternehmen zügig saniert und anschließend privatisiert. Es ist also abzusehen, daß die Überführung von Unternehmen in staatliche Industrieholdinggesellschaften keines der Probleme der ostdeutschen Industrie lösen würde.

Was kann die Treuhand zukünftig tun? Wir werden versuchen, das gegenwärtige Privatisierungstempo zu halten. Hierzu ist es notwendig, die Formen von Privatisierungen kreativ weiterzuentwickeln und die Wege in Richtung auf eine verstärkte Einbeziehung von Investmentbanken und sonstigen Beteiligungslösungen weiter zu entwickeln. Auch Minderheitsbeteiligungsmodelle können dabei in Betracht kommen und die Managementkommanditgesellschaften (wir

sind dabei, weitere zu gründen) sollten tendenziell stärker branchenorientiert zusammengesetzt sein, aber keine Konkurrenzsituation innerhalb des Portefeuille zulassen. Wir werden weiterhin alle sanierungsfähigen Unternehmen mit angemessenem Eigenkapital ausstatten, ausreichend entschulden und mit Liquidität versorgen. Wir sind dabei, in einer Investitionskampagne die Unternehmen dazu zu ermuntern, die dringend notwendigen Investitionen vorzunehmen. Gerade die schwieriger werdende wirtschaftliche Situation darf nicht dazu veranlassen, in einer abwartenden Haltung auf den möglicherweise erst in einem oder zwei Jahren kommenden Investor zu warten. Investitionsattentismus wäre eine fatale Folge.

Wir haben wiederholt unsere Unternehmen aufgefordert, diese Investitionen zu beschleunigen. Besonderes Augenmerk soll dabei auf Investitionen in Forschungs- und Entwicklungsabteilungen wie auch in Personalentwicklungsprogramme gelegt werden. Um international wettbewerbsfähig zu werden, benötigen wir insbesondere moderne Technologie und Produktion.

Wir versuchen, an möglichst vielen Orten und in möglichst vielen Branchen die industriellen Kerne zu erhalten, wo immer dies wirtschaftlich einigermaßen vertretbar ist. Dies gilt für Chemie, Stahl, Schiffbau, Teile des Maschinenbaus, insbesondere Fahrzeugbau, Werkzeugmaschinenbau, aber auch für den Braunkohletagebau. Wenn die monostrukturell geprägten Regionen, in denen oft nur wenige Betriebe den industriellen Kern bilden, ohne Industrie auskommen müßten, würde es sehr schwer werden, lange, vielleicht zu lange dauern und noch viel teurer werden, ehe sich wieder neue Industrien ansiedeln würden. Ohne industrielle Arbeitsplätze kann keine Region aus eigener Kraft überleben. Die Sanierungsanstrengungen der Treuhand werden sich deshalb zukünftig insbesondere den zentralen zukunftsträchtigen Industrieunternehmen widmen. Nicht alle Strukturen können dabei erhalten werden, sondern neue wettbewerbsfähige Produktionsstätten müssen aus ihnen erwachsen. Und die Diskussion, welche Bereiche und Regionen dazugehören, wird, siehe Freital, in den nächsten Wochen sicherlich zunehmen. Dies gilt auch für Diskussionen über die Sicherung von Arbeitsplätzen in West-

deutschland bei der Sanierung von ostdeutschen Unternehmen, da der Absatz bestimmter Produktionen nicht beliebig vermehrt werden kann.

Insbesondere die industriellen Unternehmen haben aber das Problem der angesprochenen Lohnsteigerungen zu verkraften. Die Produktivität liegt noch weit unter westdeutschem Niveau. Unsere Unternehmen müssen ihre Waren aber auf nationalen und internationalen Märkten anbieten können. Wir werden dies mit zum Teil doppelt so hohen Lohnstückkosten nicht mit Erfolg tun können, und wir müssen heute bereits feststellen, daß unsere Unternehmen nur wettbewerbsfähige Produkte anbieten können, wenn große Teile der Fertigung in Polen und der Tschechoslowakei von ihnen in Auftrag gegeben werden. Wir müssen also nach meiner festen Überzeugung die Lohnanpassung zeitlich strecken. In diesem Zusammenhang sollte das Thema Investivlohn aus meiner Sicht stärker diskutiert werden. Insbesondere in den neuen Bundesländern, und auch dort in erster Linie im Rahmen betrieblicher Lösungen.

In jedem Fall muß angesichts der steigenden Löhne auf die Qualifizierung der Arbeitnehmer in den neuen Ländern gesetzt werden. Hohe Löhne zwingen zur Orientierung auf qualitativ hochwertige Produktionen. Löhne, die bei gut 60% des westdeutschen Lohnniveaus schon fast auf japanischem Niveau liegen und bis 1995 oder später an die Spitze des internationalen Lohnniveaus klettern werden, können nur mit hochwertigen Produktionen verdient werden. Auch dieses verlangt die eben beschriebenen Investitionen. Wir bieten außerdem zur Qualifizierung als Impuls eigene Seminarveranstaltungen an. Wie positiv Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung zu beurteilen sind, zeigen auch Mitteilungen der Bundesanstalt für Arbeit, wonach weit über 50% aller Absolventen solcher Maßnahmen kurze Zeit nach deren Abschluß eine neue Tätigkeit gefunden haben.

Aber wir benötigen außerdem, denn alle Schulungsmaßnahmen werden nicht kurzfristig genug greifen, einen weiteren Transfer von Managementkenntnissen und technischem Know-how, da wir ansonsten die strukturellen Umstellungen nicht bewältigen werden. Wir brau-

chen aber vor allem, und dies ist das entscheidende, Märkte und Nachfrage nach unseren Produkten. Sie entscheiden, nachdem die notwendigen Personalanpassungen überwiegend bereits vorgenommen wurden, über Existenz und Untergang der ostdeutschen Unternehmen. Der Auftragseingang lag im ersten Halbjahr '92 gegenüber dem ersten Halbjahr '91 um 37% niedriger, zum Teil sogar bis zu 60% niedriger als im Vorjahr. Die Umsatzrendite fiel im Durchschnitt auf etwa 20%.

Es kann zwar nicht richtig sein, Handelsbeziehungen nur durch Subventionen in Gang bringen zu wollen, dennoch werden wir alle kreativen Wege mitgehen, die geeignet sind, den Handel mit den GUS-Staaten einigermaßen in Gang zu halten. 30 bis 60% der Exporte von Treuhandunternehmen gingen in die GUS-Staaten. Zur Revitalisierung des Handels gehört auch Hilfestellung bei der Restrukturierung der Volkswirtschaften in diesen Ländern, und die Treuhand-Osteuropa-Beratungsgesellschaft versucht hierbei unsere Erfahrungen auch im eigenen Interesse einzubringen und bei der Umgestaltung behilflich zu sein. Aber wir müssen unseren Unternehmen auch sagen, daß in der gegenwärtigen Lage von den Ostmärkten kaum Impulse für eine tragfähige Unternehmensentwicklung ausgehen werden. Dies ist bei den Unternehmensplanungen und damit Personalplanungen zu berücksichtigen.

Wir begrüßen alle Modelle für weitere Stützung der Ostexporte, allerdings werden Hermes-Bürgschaften das Problem nicht lösen, hier müssen Verrechnungsmöglichkeiten in Rubel oder mit Rohstoffen vorangetrieben werden. Auch die Bindung von Hilfen an die mittel- und osteuropäischen Staaten an Einkäufe in Ostdeutschland und Warenlieferungen an die GUS-Staaten aus dem Entwicklungsetat könnten helfen, allerdings muß hier die Bundesregierung Wege aufzeigen.

Noch wichtiger ist jedoch eine weitere und stärkere Orientierung auf die westlichen Märkte. Diese sind oft bereits besetzt und mittelfristig kaum mit nennenswerten Marktanteilen zu erobern. Wir werden allerdings kurzfristig auch mit entsprechender Preisgestaltung versuchen, Marktanteile für unsere Unternehmen zu erobern. Dies ma-

chen alle anderen Unternehmen auch, wenn sie in neue Märkte eintreten wollen. Man kann es nur befristete Zeit machen, aber wir meinen, es im Interesse der Erhaltung unserer Unternehmen vorübergehend auch machen zu müssen. Und es wird in den Unternehmen bereits auch praktiziert. Wir suchen aber insbesondere, und das ist letztlich die Lösung, Mitinvestoren, Partner, die uns Vertriebswege und Absatzmärkte quasi mitbringen.

Öffentliche Unternehmen und Gebietskörperschaften müssen stärker als bisher dazu gebracht werden, für eine Übergangszeit ostdeutschen Anbietern Präferenzen einzuräumen. Die bisher vorgesehenen und bestehenden Regelungen von 5 bis 10% reichen unseres Erachtens nicht. Es ist aus unserer Sicht kaum verständlich, wenn die Post lediglich 8 bis 10%, das Bundesinnenministerium 8% und das Bundesverteidigungsministerium lediglich 3% ihrer Aufträge an ostdeutsche Unternehmen vergeben.

Wir planen in den nächsten Wochen und Monaten eine Treuhand-Tour für Ostdeutschland durch westdeutsche Bundesländer, um Aufträge bei privaten und öffentlichen Auftraggebern zu aquirieren. Und wir werden mit Landesregierungen und Landtagen der alten Bundesländer Informationsgespräche führen, um für unsere Firmen zu werden.

Ich komme zum Schluß: Die Sanierung muß weiter vorangetrieben werden, der Strukturwandel weiter fortschreiten. Allerdings, ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern, die jetzt schon, wenn man alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente ausklammert, in vielen Regionen bei 40 bis 60% liegt, muß verhindert werden. Eine Forcierung unserer Sanierungsanstrengungen, das ist unsere feste Überzeugung, wird potentielle Investoren, die noch mit dem Gedanken spielen, in den neuen Ländern zu investieren, ermutigen. Wir können allerdings Sanierungen nur dort vornehmen, wo wir an eine zukunftsorientierte wettbewerbsfähige Produktion glauben können. Und wo wir qualifizierte Arbeitskräfte mit entsprechenden technischen Möglichkeiten verbinden können. Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik, Wohnungsbaupolitik und Infrastrukturinvestitionen sind nicht Aufgabe der Treuhand. Hier muß die Politik

Wege zeigen. Wenn unsere Sanierungsanstrengungen nicht von entsprechenden politischen Rahmenbedingungen begleitet werden, müssen sie ins Leere laufen. Wir brauchen hier einen intensiveren Dialog. Und auf eines möchte ich noch hinweisen: Die erfolgreiche Sanierung von ostdeutschen Unternehmen ist im Einzelfall auch mit der Erarbeitung eines Vorsprungs gegenüber westdeutschen Konkurrenten und entsprechenden Einbußen bei diesen westdeutschen Unternehmen verbunden. Freital kann nur erhalten bleiben, wenn in Siegen Arbeitsplätze abgebaut werden, und diese Fälle werden zunehmen. Ich bitte also auch bei diesen Konsequenzen um Verständnis für unsere ostdeutschen Betriebe.

Politik der Erneuerung und Erhaltung industrieller Kerne - Aufgabe der Treuhandanstalt

Tiefe und Dauer des strukturellen Anpassungsprozesses in der ost-deutschen Industrie sind generell unterschätzt worden. Der Umstand, daß heute in einer sehr schwierigen weltweiten konjunkturellen Situation noch Umstrukturierungsnotwendigkeiten größeren Umfangs vor uns liegen, bzw. z.T. noch nicht begonnen wurden, ist auch durch den verspäteten Erkenntnisprozeß zu erklären. Damit ist auch gleichzeitig das hohe Gewicht der arbeitsmarktpolitischen Begleitmaßnahmen erklärt, insbesondere auch gegenüber der eigentlich zentralen investiven Beschäftigungspolitik. Dabei zeigt sich auch, daß von der Politik möglicherweise das gegenwärtig wichtigste wirtschaftspolitische Instrument, die Treuhandanstalt (THA), mit ihren verschiedenen wirtschaftspolitischen Aufgabenstellungen, zu gering koordiniert wurde. Dabei dürfen Kritikpunkte an der Arbeit der THA nicht übersehen werden.

Im positiven Sinne hat ohne Zweifel die sehr gute Privatisierungsbilanz der Treuhandanstalt wesentlich dazu beigetragen, Arbeitsplätze zu erhalten und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Wenn inzwischen über 11.000 Unternehmen bzw. Unternehmenseinheiten privatisiert sind, und dabei Arbeitsplatzzusagen in Höhe von 1,4 Millionen gemacht wurden, so ist dies eine stolze Bilanz. Diese Bilanz beinhaltet noch eine zusätzliche Zukunftsperspektive durch die rund 170 Milliarden DM Investitionszusagen, die zum größten Teil in den nächsten Jahren schrittweise realisiert werden. Wenn man bedenkt, daß 1992 im industriellen Bereich lediglich 18 Milliarden DM Investitionen getätigt wurden, so ist der Hinweis auf die sehr hohen Zusagen keine Trostformel, die von den aktuellen Problemen ablenken will, sondern ein realer Zukunftswert. Insofern geht jegliche Kritik an der schnellen Privatisierungspolitik der THA fehl, auch wenn man die steigende Zahl in Schwierigkeiten geratener privatisierter Unter-

nehmen sieht. Diese Probleme können in Einzelfalllösungen nur in konzentrierte Aktion aller Beteiligter ggf. gelöst werden.

Diese gute Privatisierungsbilanz hat jedoch nicht verhindern können, daß der Prozeß des industriellen Abbaus in den neuen Bundesländern weitergeht. Wenn heute im verarbeitenden Gewerbe noch rund 900.000 Beschäftigte vorhanden sind gegenüber weit über zwei Millionen zu Beginn des Jahres 1991 und die Produktion auf ein Drittel abgesunken ist, müssen die Sorgen vor einem weiteren Wegbrechen industrieller Kapazitäten auch zu neuen Überlegungen führen. Wir müssen aufpassen, daß die neuen Bundesländer nicht zu einem Mezzogiorno werden. Sorgen bereitet insbesondere die Entwicklung des Maschinenbausektors der THA-Unternehmen. Natürlich kann und will niemand die Überbeschäftigung und Überindustrialisierung der alten DDR restaurieren.

Gleichwohl liegt hier ein wichtiger Kritikpunkt an der Arbeit der Treuhandanstalt. Sie hat immer wieder betont, daß sie sanierungsfähige Unternehmen als Eigentümer "fürsorglich" begleitet. Die Umsetzung dieses wichtigen Grundsatzes ist aber m.E. zumindest in 1992 nicht hinreichend geschehen. Ziel einer solchen Politik sollte es unstrittig sein, den Unternehmen, die sie selbst als sanierungsfähig und -würdig eingestuft hat und die kurzfristig nicht privatisierbar sind, eine echte Perspektive der Umstrukturierung und Modernisierung zu geben. Dabei gibt es erhebliche Vollzugsdefizite. In Zahlen ausgedrückt: die Investitionsquote der Treuhandunternehmen lag 1991 noch bei 11% des Umsatzes und damit zwar nicht auf einer zufriedenstellenden Höhe, aber einer angesichts der Anfangsschwierigkeiten akzeptablen Größenordnung. 1992 hat sich dieser Prozentsatz deutlich verringert auf voraussichtlich 7% und dies vor dem Hintergrund eines Umsatzrückganges von mind. 25%. D.h. also, die absolute Höhe der Investitionen für jedes Unternehmen ist erheblich gesunken. Dies hat zwei Konsequenzen: zum einen einen konjunkturellen, der erstaunlicherweise in der wirtschaftspolitischen Debatte überhaupt keine Rolle spielte. Die Treuhandunternehmen fielen als Nachfrager von Investitionsgütern fast völlig aus mit den entsprechenden Kontraktionswirkungen, auch auf die Nachfrage in den

neuen Bundesländern. Wichtiger ist der zweite Effekt, daß die Unternehmen durch die Begleitung der Treuhandanstalt nicht besser wurden, sondern durch die Zurückhaltung des Eigentümers Treuhandanstalt gegenüber Investitionsgenehmigungen ihr technischer Wert ständig geringer wurden und damit natürlich auch ihre Markt- und Wettbewerbsfähigkeit. Daß damit auch die Privatisierungschancen sich verschlechterten, stellt die Treuhandanstalt heute selbst fest. Wenn die Treuhandunternehmen – bei vielfach völlig überaltertem Kapitalstock – im Durchschnitt gerade die Abschreibungen reinvestieren konnten, so zeigt dies deutlich den zu bemängelnden Tatbestand.

Der Bundeswirtschaftsminister hat schon Anfang 1992 die aktive Sanierungspolitik der Treuhandanstalt angemahnt. Der Hinweis, daß die THA bis Ende 1992 ca. 120 Milliarden DM für die Sanierung ihrer Unternehmen aufgewandt habe, lenkt von Fehlallokationen ab. Der größte Teil dieser Mittel wurde verbraucht für Liquiditätshilfen, Verlustausgleich und Übernahme von Altschulden, aber eben nicht für zukunftsgerichtete Investitionen. Nun kann man einwenden, daß die Treuhandanstalt mit ihrer Politik genau richtig lag. Denn hätte sie großzügig Investitionen genehmigt, hätte die Gefahr bestanden, daß diese bei der Privatisierung und der Übernahme durch den privaten Investor sich als Fehlinvestitionen erwiesen hätten. Es ist anzuerkennen, daß die zukunftsorientierte Sanierungspolitik natürlich nicht für Unternehmen gelten kann, deren Privatisierungspartner im Grundsatz feststeht bzw. deren Privatisierung unmittelbar bevorsteht. Hier muß letztlich der Übernehmer die Investitionen bestimmen. Für die übrigen Unternehmen war aber die Beschneidung auf sog. investor-neutrale Investitionen in ihren Auswirkungen fatal, wobei die Frage erlaubt sein muß, was dieser Begriff eigentlich beinhaltet.

Letztlich war es sicherlich den Abgeordneten aus den neuen Bundesländern aus allen Parteien "zu verdanken", daß das Thema der aktiven Sanierungspolitik der Treuhandanstalt auch von den politisch Handelnden aufgegriffen wurde. Ergebnis war ein Konzept zur Erhaltung industrieller Kerne, das gemeinsam zwischen Bundeswirtschaftsministerium, Finanzministerium und Treuhandanstalt erarbei-

tet wurde. Das Konzept ist inzwischen vielfach in die Kritik geraten; allerdings scheinen oft die Kritiker etwas außerhalb des Textes zu argumentieren. Das Konzept hat folgende Grundelemente:

- Die Privatisierung bleibt nach wie vor die beste Form der Sanierung. Sie muß daher primär durch den privaten Erwerber erfolgen. Insofern muß die Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt mit voller Intensität und zum Teil mit neuen Instrumenten (z.B. Minderheitsbeteiligungen) fortgesetzt werden.
- In der Sanierungspolitik müssen deutlichere Akzente gesetzt werden, um den Gegebenheiten der schwieriger gewordenen Privatisierung Rechnung zu tragen und der Gefahr der Deindustrialisierung zu begegnen:
 - o Es geht ausschließlich um Unternehmen, die nach betriebswirtschaftlichen Kategorien sanierungsfähig sind (letztlich geht es damit um eine Größenordnung von etwa 300 bis 350 Unternehmen mit über 250 Beschäftigten).
 - o Die Unternehmen müssen möglichst rasch aktuelle Unternehmenskonzepte vorlegen (insbesondere unter Ausschaltung der hohen GUS-Abhängigkeit); diese müssen vom Eigentümer Treuhandanstalt unverzüglich beurteilt und ggf. genehmigt werden.
 - o Bei der Beurteilung der Sanierungsfähigkeit wird grundsätzlich nicht von einer aktuellen konjunkturellen Lage ausgegangen, sondern es werden die strukturellen Aussichten zugrundegelegt.
 - o Die Betriebe erhalten die zur Umstrukturierung notwendige Zeit, die im Regelfall mindestens ein Jahr betragen wird (Zeit der Abklärung).
 - o Die Sanierung bzw. die Umsetzung der Sanierung wird seitens der THA nicht an der Finanzierung scheitern.
 - o Auch während der über mehrere Jahre gehenden Sanierungsphase ist eine Privatisierung anzustreben, wenn dadurch das Sanierungsziel nicht in Frage gestellt wird.

- o Die THA wird sich um geeignetes Management bemühen, dem möglichst viel Freiraum für eigenverantwortliches unternehmerisches Handeln einzuräumen ist.
- o Die THA gewährleistet den für die Sanierung erforderlichen Personalbestand; einen Entlassungsstopp kann es während der Sanierungsphase nicht geben.

Die aktuelle breite, sehr kritische Diskussion um dieses Konzept zeigt zunächst auf, daß das Konzept offenbar zuwenig der Öffentlichkeit dargestellt und eher "verschämt" behandelt wurde. Natürlich bewegt man sich auf einer ordnungspolitischen Grenzlinie. Insofern waren die Stimmen der "Bedenkenträger" zu erwarten.

Es ist sicherlich richtig, mit dem ordnungspolitischen Zeigefinger auf latente bzw. drohende Fehlentwicklungen hinzuweisen. Sorge vor Dauersubventionen und Strukturkonservierung wird artikuliert. Dies trifft aber nicht das vorgeschlagene Konzept, denn:

- Es geht nicht darum, alte überkommene Strukturen aufrechtzuerhalten, es geht darum, diese Strukturen aufzulösen und daraus wettbewerbsfähige Einheiten im betriebswirtschaftlichem Sinne zu machen.
- Es geht nicht um eine pauschale Bestandsgarantie für industrielle Kerne. Es geht um die Erarbeitung und Umsetzung einzelner Unternehmenskonzepte mit entsprechender kritischer an betriebswirtschaftlichen Zielgrößen orientierter Prüfung im Einzelfall.
- Es geht nicht um Dauersubventionen, sondern um zeitlich begrenzte Begleitung der Sanierung zur Wettbewerbsfähigkeit, wobei die vorzeitige Privatisierung oder auch Liquidation im Falle des Nichterfolgs offen bleiben.
- Es geht nicht um Beschäftigungsgarantie und Entlassungsstopp. Es geht um die für die Umstrukturierung notwendige Beschäftigung. Insofern ist auch der Kritik des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zu widersprechen.
- Es gibt auch keine vorab definierte zeitliche Festlegung der Sanierung. Es geht um die zeitliche Überbrückung bis zur Klärung

der Wettbewerbsfähigkeit im Einzelfall und der Implementierung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen.

- Es geht nicht darum, den umfangreichen Wünschen von Ländern nach Erhalt regionalpolitisch wichtiger Unternehmen zu folgen. Dies würde die Tür für Erhaltungssubventionen öffnen. Die Letztentscheidung des Eigentümers Treuhandanstalt über die betriebswirtschaftliche Sanierungsfähigkeit muß uneingeschränkt bewahrt bleiben.
- Es geht nicht um einen Privatisierungsstopp, sondern um die Sanierung wettbewerbsfähiger Einheiten zur möglichst schnellen Privatisierung.
- Ein solches Konzept erscheint auch zielgerecht und insbesondere sparsamer als Vorschläge für pauschale "Starthilfen", die letztlich auf die Lohnsubventionen mit der Gießkanne hinauslaufen. Diese sind m.E. auch vor dem Hintergrund der gravierenden Tarifprobleme abzulehnen. Sicherlich differenziert zu beurteilen sind die Überlegungen einer "Wertschöpfungspräferenz", die an einem wichtigen Problembereich, der Absatzstabilisierung ansetzt. Noch bestimmen ausschließlich Haushaltszwänge allerdings diese Diskussion.

Gewichtige Kritik wurde auch von entgegengesetzter Richtung erhoben. Den Kritikern der Sanierungstätigkeit geht es insbesondere um die zu geringe Umsetzung und das zu starke Hineinregieren der Treuhandanstalt in die Unternehmenspolitik. Dies ist verständlich, denn die eigentliche Sanierungstätigkeit geschieht in den Unternehmen und nicht in der Treuhandanstalt. Nur in den Unternehmen ist der unternehmerische Sachverstand vorhanden. Dieser kann nicht von den Direktoren der Treuhandanstalt erwartet werden. Es entspricht auch nicht der Unternehmensverfassung, daß der Eigentümer in einem Konzern die unternehmerischen Entscheidungen in seinen Töchtern selbst vornimmt. Letztlich wirkt dies auf das Management demotivierend. Natürlich muß der Eigentümer seine Kontrollfunktionen, wie sie üblich sind, wahrnehmen. Er muß bei Abweichungen von genehmigten Plänen einschreiten können, er muß die Möglich-

keit haben, über Aufsichtsräte das Management zu kontrollieren. Hier muß offenbar noch ein Lernprozeß in die richtige Richtung in der Treuhandanstalt stattfinden. Daß es anders gehen kann, zeigen die Management-KG's. Hier wird die unternehmerische Verantwortung in die Hand erfahrener Manager gelegt. Hier wurde der richtige Weg gegangen, qualifiziertes Management zu gewinnen und für die Sanierungsaufgabe in mehreren Unternehmen zu bündeln und mit entsprechenden Anreizen die Sanierung zu forcieren und gleichzeitig das Privatisierungsziel möglichst schnell zu erreichen. Es müßte also möglich sein, angesichts der nunmehr überschaubaren Zahl von sanierungsfähigen Unternehmen auch außerhalb der Konstruktion der Management-KG's die Anreizmöglichkeiten anzuwenden und damit genügend Unternehmensführungspotential anzusprechen.

Wenn auch hier Vollzugs- bzw. Umsetzungsdefizite behoben werden, wird auch sehr schnell die Flut von insbesondere auf Organisationsfragen abzielende Vorschläge verebben.

Ob es nun die Modelle Atlas, Anker oder Zeiss sind, letztlich geht es den Ländern als Initiatoren immer um eine Zielrichtung: den Versuch, ländereigene Aufgaben durch die Treuhandanstalt finanzieren zu lassen bzw. die Entscheidung der Treuhandanstalt als Eigentümer über Sanierungsfähigkeit oder Nichtsanierungsfähigkeit eines Unternehmens in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die mit dem Atlas-Modell von Sachsen gefundene Organisation ist akzeptabel. Die Länder können ihre Interesse definieren. Sie müssen aber immer letztlich vor der Treuhandanstalt Bestand haben. Diese hat die Letztentscheidung, da sie letztlich die Finanzlast trägt. Wollen die Länder mehr, also etwa einen nicht sanierungsfähigen Betrieb aus regionalpolitischen Gründen erhalten, müssen sie bereit sein, auch die entsprechenden Mehrkosten (über die Liquidationskosten hinaus) selbst zu tragen. Das gilt auch für die deutlich regionalpolitisch ausgeweiteten Ansätze von Brandenburg und Thüringen, die im Kern richtig sind. Es muß aber eine klare Schnittlinie gezogen werden zwischen den Aufgaben der Länder und den Aufgaben der Treuhandanstalt. Die Treuhandanstalt kann und darf nicht die regionalpolitischen Aufgaben der Länder übernehmen. Es kann also im konkreten Fall

für die Treuhandanstalt nur um die Begleitung einzelner Unternehmen, nicht aber ganzer Standorte oder Problemregionen gehen. Zwar ist die Treuhandanstalt bereit, im Rahmen dieses Konzepts zur Erhaltung industrieller Kerne über Angebote zur Nutzung von Industrieflächen die Regional- und damit Ansiedlungspolitik zu unterstützen. Frühere Überlegungen mit dem Stichwort "integrierte Standortentwicklung", bei der insbesondere die Liegenschaftsgesellschaft der THA eine wichtige Rolle spielt, sollten stärker aktiviert werden. Es gibt bereits einige positive Beispiele, wie etwa Mansfeld. Dies reicht aber nicht. Dies kann aber nicht durch die Kasse der Treuhandanstalt geschehen.

Großen Raum nehmen derzeit auch Diskussionen über eine mögliche Zusammenfassung von sanierungsfähigen Unternehmen in Staats- oder Industrieholdings ein. Man kann über all diese Dinge trefflich diskutieren. Ich fürchte, sie lenken nur vom eigentlichen Problem ab. Ob das Unternehmen als Einzelunternehmen durch die Treuhandanstalt saniert wird, ob ein Unternehmen in eine Management-KG geführt wird, die ein Instrument der integrierten Sanierungs- und Privatisierungspolitik ist, ob Unternehmen in anderen Holdings zusammengefaßt werden und dort saniert werden, ist zunächst zweitrangig. Entscheidend ist und bleibt, daß die Sanierung durch die dafür Verantwortlichen, die Unternehmensleitungen, aufgrund geprüfter und genehmigter Unternehmenskonzepte unmittelbar beginnt. Das Thema Holding kann allerdings möglicherweise am Ende der operativen Tätigkeit der Treuhandanstalt eine Rolle spielen, wenn es darum geht, die restlichen Unternehmen ggf. in unmittelbaren Bundesbesitz zu nehmen und dann diesen Bundesbesitz unternehmerisch zu ordnen.

Reinhard Ebert

Grenzen der Arbeitsmarktpolitik

1. Vorstoß in neue arbeitsmarktpolitische Dimensionen ohne neue Konzeption

"Ost-Deutschland ist weltweit die Region mit den höchsten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik: 1992 = 30,4 Milliarden DM, 1993 = 34 Milliarden DM", so Bundesarbeitsminister Norbert Blüm in der 2. Lesung des Haushalts 1993 am 24.11.1992.

Dies ist ein durchaus zweifelhafter Weltmeistertitel, denn hohe Geldausgaben allein sind noch kein Beleg für erfolgreiche Politik, möglicherweise das Gegenteil. Man könnte auch sagen, fast zwei Millionen Menschen leben auf Kosten der Nürnberger Bundesanstalt und wie lange kann das arbeitsmarktpolitische Versteckspiel noch durchgehalten werden?

Im elementaren wirtschaftlichen Umbruch und im damit verbundenen einschneidenden personellen Anpassungsprozeß, soll Arbeitsmarktpolitik durchaus wirtschafts- und sozialpolitisch entlastend, absichernd, flankierend, auffangend, initiierend, fördernd, umgestaltend wirken.

Die erreichte Dimension und Dynamik der Arbeitsmarktpolitik wirft unüberhörbare Fragen nach Machbarkeit, Effektivität, Effizienz, Steuerbarkeit, Beherrschbarkeit, Administrierbarkeit, Finanzierbarkeit, überhaupt nach der Geeignetheit auf. Es ist eine kritische Masse erreicht, wo Vorgänge außer Kontrolle geraten bzw. eine Schwelle überschritten, wo das wirtschaftliche Oberziel, nämlich die Schaffung neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in Gefahr zu geraten droht.

Entgegen allen Beteuerungen und Absichten dominiert die lediglich defensiv sozial absichernde Arbeitsmarktpolitik.

Im Grunde war das Arbeitsförderungsgesetz überfordert, denn es geht von einem höchst individuellen, nachfragebezogenen Förderan-

satz aus, der eigentlich durch einen programmatischen, initiativen, angebotsorientierten Ansatz zu ergänzen wäre. Die Teilnahme einzelner Personen wird ausgehend von ihren persönlichen Nöten und arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen in einer beruflichen Bildungsmaßnahme oder einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gefördert, also keine Förderung von Projekten.

Umgekehrt war nach dem Zusammenbruch im Osten ein ungeheurer arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf vorhanden, für den massenhaft und schlüsselfertig Bildungsangebote zu konzipieren und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu projektieren waren.

2. Überdimensionierung der Arbeitsmarktpolitik verursacht vielfältige Fehlwirkungen

Arbeitsmarktpolitik soll die Brücke zu neuen wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen schlagen, nicht aber der Ersatz für Wirtschafts- und Strukturpolitik sein. In diese Lückenbüßerrolle hat sich die Arbeitsmarktpolitik immer mehr drängen lassen. Allerdings kann sie kein Ausfallbürge für ausbleibende anderweitige Aktivitäten in beliebiger Höhe sein. Arbeitsmarktpolitik kann und darf nicht alles machen, was wünschbar ist.

Andere Politikbereiche und Finanzierungsquellen müssen in die Verantwortung gezwungen werden, auch dadurch, daß Arbeitsmarktpolitik die Handlungsnotwendigkeiten und Gestaltungsspielräume aufzeigt bzw. freiläßt und nicht verdeckt bzw. besetzt. Arbeitsmarktpolitik hat sozialpolitisch sicherlich Zeitgewinn im Umstrukturierungsprozeß verschafft, der produktiv zu nutzen wäre. Teilweise wurde nur Oberflächenkosmetik betrieben und so notwendige Kausaltherapien verschleppt.

Das Prinzip Hoffnung erweist sich z.T. als Illusion, die Zeit vertan.

Auch die Institution Arbeitsamt gerät in das Mißverständnis, als ob es ein umfassendes Versorgungsamt wäre, weil es beim fortschreitenden kollektiven Anspruchsdenken zum einzig greifbaren und funktionierenden finanziellen Hilfsanker wird. Das Erscheinungsbild der Ar-

beitsämter ist diffus. Weitgehend unbeachtet bleibt, daß die Vermittlung von Arbeit im Vordergrund steht und daß Arbeitsämter auch eine Serviceeinrichtung für Betriebe bei der Lösung ihrer personellen Fragen sind.

3. Ordnungspolitische Bedenken ernst nehmen

Arbeitsmarktpolitik soll erklärtermaßen vorübergehend und flankierend wirken. Mittlerweile haben sich aber Erwartungen und Verhaltensweisen mehr auf Dauer, mehr passiv abwartend als selbst initiativ agierend eingeschlichen. Statt Anpassungsfähigkeit und Mobilität aktiv zu erhöhen wird so Strukturwandel verzögert oder gar verhindert. Betriebe werden verleitet, bisherige Einheiten zu Lasten der Arbeitsämter umzuwidmen und nur passiv zu sanieren oder gar alte Produktionsstrukturen fortzuführen. Auch Arbeitnehmer ziehen es oft vor, der Neuorientierung auszuweichen und in geförderten Beschäftigungsverhältnissen zunächst weiter auszuharren.

Wenn der Flankenschutz zur Hauptstrategie wird, sind Fehlallokationen unvermeidlich – nicht das wird getan, was am dringendsten ist, sondern das, wofür das Arbeitsamt zahlt. Insgesamt sind Leistungskriterien bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kaum vorgegeben. Produktivität und Effizienz werden kaum kontrolliert. Es besteht kein Druck auf die Wirtschaftlichkeit einer Aufgabenerfüllung und so verwundert nicht, daß Einsatzfreude und Arbeitsmoral spürbar hinter den geläufigen Anforderungen zurückbleiben.

Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind unerwünschte, unnütze Mitnahmeeffekte, d.h. lediglich Umfinanzierungen öffentlicher Aufgaben zu Lasten der Beitragszahler und kontraproduktive Verdrängungseffekte zu Lasten privater Initiativen unvermeidlich. Gegen hoch subventionierte Arbeit können Handwerk und Mittelstand nicht konkurrieren.

Der explizite Hilfs- und Übergangscharakter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen muß verdeutlicht werden wie auch das Ziel, vom Auf-fangen, Versorgen und Bewahren vorzustoßen zu Initiative und Tat-

kraft, zu aktiver Vermittlung und Einbindung in reguläre Beschäftigung.

4. Lohnhöhe bei ABM als besondere Bremse im Strukturwandel

Wenn in der Schonposition einer ABM-Gesellschaft, z.B. im Bergbau mit Rekultivierung tariflich schon 15 DM, dagegen im Handwerk und Handel in einem Arbeitsverhältnis, das sich auf dem freien Markt behaupten muß, nur ca. 9 DM verdient werden, dann läuft etwas falsch. Dann darf man sich nicht wundern, daß sich die ABM-Beschäftigten an finanzielle Illusionen klammern, die bei Normalarbeit nicht zu realisieren sind, daß sie möglichst in alten Besitzständen verharren und nicht das Neue wagen, nämlich auf die Zukunftsarbeitsplätze zu wechseln.

Dieser systematische Mißstand, daß ABM wegen der starren Tarifanbindung sogar vom Lohn her noch verlockender ist, muß beseitigt werden. Dies ist, wenn auch auf Umwegen, durch Gesetzesänderung erfolgt.

Auch andere Regelungen wären denkbar und zweckentsprechender gewesen. Das Arbeitsförderungsrecht setzt für ABM ohne zwingenden Grund – jedenfalls für die Aufgabe im Osten – ein reguläres Arbeitsverhältnis mit normaler Tarifentlohnung voraus. Die davon ausgehenden Fehlsteuerungen für den Einzelnen und den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel hätten durch einen neuen Typus "Gemeinschaftsarbeiten" vermieden werden können.

"Künstliche" Arbeit darf nicht attraktiver sein als "produktive" Arbeit.

5. Berufliche Bildungsmaßnahmen dürfen kein Selbstzweck sein

Berufliche Qualifizierung ist ein wichtiges Instrument, um zeitlich und inhaltlich die Lücke zwischen dem wegfallenden alten und dem

neu entstehenden Arbeitsplatz zu schließen. Qualifizierung ist kein Selbstzweck, sondern das entscheidende Bindeglied zum neuen Arbeitsplatz. Qualifizieren statt entlassen heißt das Zwischenziel, qualifizieren und beschäftigen heißt das Endziel. Bei den explosionsartig angestiegenen Eintritten in Bildungsmaßnahmen von bis zu einer Million im Jahr muß bezweifelt werden, daß berufliche Bildung nachweislich notwendig war zur Verbesserung der Eingliederungschancen auf dem Arbeitsmarkt. In den vielen Statistiken und Forschungen über die Struktur der Bildungsbeteiligung finden sich keine Angaben über die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. So dominiert im Bildungsgeschäft die Beschwörung der Zielsetzung, ohne daß die Zielerreichung zum Handlungsmaßstab wird. Berufliche Qualifizierung wird zum Allheilmittel stilisiert: Qualifizierung ist vorbeugend das Beste gegen Arbeitslosigkeit; es ist das Beste, wenn man arbeitslos ist und noch mehr Qualifizierung tut Not, wenn man immer noch arbeitslos ist. Überdruß und Frustrationen bei den Beteiligten bleiben nicht aus.

Das ausufernde Bildungsgeschäft hält nur zu 57% einer Überprüfung ohne Beanstandungen stand. Es mangelt an der Qualität der Lehrkräfte, der technischen und räumlichen Ausstattungen, den eingesetzten Lehrmitteln, der Durchführung der Praktika. Qualitätsstandards müssen angezogen werden, damit sich dieses Instrument nicht diskreditiert.

6. Arbeitsförderungsgesellschaften – Ein auslaufendes Versuchsmodell professioneller und zielgerichteter Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitgeber haben an dem Konzept der Arbeitsförderungsgesellschaften konkret und praktisch mitgewirkt. Für uns war das ein spezieller organisatorischer Aktivitätsverbund, um Arbeitsmarktpolitik zielgerichtet, effektiv und den Strukturwandel aktiv fördernd umzusetzen. Diese Gesellschaften waren in einer Ausnahmesituation eine praktische Antwort, die über Betroffenheitsbekundungen und gute

Ratschläge hinaus zum Handeln vorstößt. Wichtig war für uns allerdings

- die Beendigung der alten Arbeitsverhältnisse,
- der rechtlich, personell und organisatorisch eigenständige Gesellschaftscharakter,
- die überfachliche Ausrichtung und breite Gesellschafterstruktur,
- die Befristung von Gesellschaft und Tätigkeit darin.

Unbedenklichkeitsbescheinigungen und Vergabe-ABM sollen einen fließenden Übergang von Beschäftigten aus solchen Gesellschaften auf den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen. Dies ist oft dringend notwendig, denn schon jetzt bestehen Tendenzen zur Etablierung einer Dauereinrichtung. Lokale Netzwerke, dauerhafte zementierte Strukturen von Trägerorganisationen sind ordnungspolitisch bedenklich. Ein Rückzug aus den gesellschaftsrechtlichen Engagements entspricht den Verabredungen und ist keine Katastrophe. Die Arbeitsförderungsgesellschaften haben die sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit lindern geholfen. Sie sind aber kein Mittel, um das Beschäftigungsproblem an der Wurzel zu packen.

7. Ein produktiver arbeitsmarktpolitischer Neuansatz mit dem Instrument Arbeitsförderung "Umwelt-Ost"

Arbeitsmarktpolitik muß stärker investitionsvorbereitend und -fördernd angelegt sein. Vorwiegend sollten investive, produktive Zwecke, z.B. im Umwelt-, Infrastruktur- und Industrieansiedlungsbereich, erfolgen. Wichtig wäre, daß bei diesen beschäftigungsperspektivischen Maßnahmen neben Lohnkostenzuschüssen auch Sachkostenzuschüsse gezahlt werden. Finanzmittel des Bundes und anderer Ressorts, z.B. Wohnungsbau, Umwelt, Verkehr, aber auch der Treuhand und der Bundesländer sollten mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln verknüpft und zu sinnvollen Projekten gebündelt werden und so produktive Investitionsschübe auslösen.

Das neue Instrument § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zielt in diese Richtung, ermöglicht die Förderung von Arbeiten im Umweltbereich aber auch im Bereich der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe. Hier wird Arbeitslosengeld in Lohnkostenzuschuß für die Arbeit von sonst Arbeitslosen umgewandelt – investive statt konsumtive Verwendung. Hier wird ein Projekt inhaltlich und finanziell zusammengeschnürt, so daß nicht mehr die Bundesanstalt im Vordergrund der Initiativeverantwortung steht, sondern der Träger muß für Management und Finanzierung, für Sinnhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit geradestehen. Hier stößt Arbeitsmarktpolitik zur Beschäftigungspolitik vor. Durch die Entgeltkorrektur bleibt der Anreiz zum Wechsel auf den ersten Arbeitsmarkt erhalten.

8. Arbeitsmarktpolitische Selbstfinanzierungsthesen nähren Illusionen

Mit dem Hinweis auf gesamtfiskalische Modellrechnungen wird oft suggeriert, als ob arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht teurer seien, als die Zahlung von Arbeitslosengeld und insofern nichts kosteten. Dieser angeblich hohe Selbstfinanzierungsgrad ist eine Selbsttäuschung. Tatsächlich, konkret und heute zu leistende Ausgaben lassen sich nicht mit hypothetisch vielleicht in der Zukunft irgendwo anfallenden fiktiven Ersparnissen finanzieren. Ausgaben für den einen Zweck mindern die Verwendungsmöglichkeiten für einen anderen. Es macht keinen Sinn, mit Beitragsmitteln Steuermittel zu ersetzen. Gesamtfiskalische Mittel sollten geballt eingesetzt werden, um das Grundproblem der Arbeitslosigkeit anzugehen. Gesamtfiskalische Möglichkeiten sollten gerade nicht von der Bundesanstalt ausgefüllt werden.

Aufwendungen für Arbeit sind sicher besser als solche für Arbeitslosigkeit, aber ABM ist weder die einzige noch zwingende Alternative zur Arbeitslosigkeit. Die Bundesanstalt hat keine freie Wahl, ob sie mit Arbeitslosengeld oder ABM reagiert. Sie kann auch das Gesamtvolumen von Unterbeschäftigung tatsächlich dadurch nicht beeinflus-

sen. Im übrigen soll ABM Arbeit und keine andere Variante, keine Kaschierung der Arbeitslosigkeit sein.

9. Das arbeitsmarktpolitische Finanzierungssystem muß korrigiert werden, damit Fehlentwicklungen beseitigt werden

Auch die Arbeitgeber haben sich für eine breitere, sachlich richtigere und gerechtere Finanzierungsbasis der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Unbestreitbar muß im Osten unseres Landes arbeitsmarktpolitische Nothilfe in besonderem Maße geleistet werden. Der einmalige historische Vorgang der Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes ist eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, nicht nur der kleinen Gruppe der Beitragszahler zur Bundesanstalt. Rund die Hälfte des westlichen Beitragsaufkommens werden nicht für den Eigenbedarf im Westen, sondern für die Aufgaben im Osten eingesetzt, wobei diese kaum als typische, diesem Versicherungszweig zurechenbare Risiken bezeichnet werden können. Die Bewältigung der Arbeitsmarktprobleme ist eine solidarische Gesamtaufgabe, zu der alle ihren Beitrag leisten müssen. Es geht also um die Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Arbeitsmarktpolitik, nicht um ein spezielles Modell. Auch gezielte steuerliche Maßnahmen im Verbund mit einem garantierten Bundeszuschuß an die Bundesanstalt sind denkbar. In der extremen Umbruchphase der Wiedervereinigung kann die Normalfinanzierung der Bundesanstalt nicht funktionieren. Mit den anfänglichen Bundeszuschüssen als Anschubfinanzierung war dieser Tatsache zunächst auch Rechnung getragen worden. Jetzt stehen wir vor der paradoxen Situation, daß ein Null-Zuschuß zur politischen Doktrin erhoben wird.

Eine Strukturveränderung in der Finanzierung wie sie z.B. der Sachverständigenrat vorschlägt – Beitragssenkung um zwei Prozentpunkte bei 7%iger Ergänzungsabgabe befristet und degressiv – würde sowohl kleinere Einkommen entlasten als auch die Arbeitskosten reduzieren.

10. Für den innovativen Erneuerungsprozeß zur Schaffung von Arbeitsplätzen muß auch die Lohnpolitik ihren Beitrag leisten

Hauptstrategie ist und bleibt die innovative Flucht nach vorne mit Investitionen, Wachstum und Produktivitätsdynamik, um damit viele neue moderne und rentable Arbeitsplätze zu schaffen. Beharrlich müssen die Voraussetzungen dazu verbessert werden, insbesondere Rechts- und Eigentumssicherheit, Verwaltungseffizienz und Infrastrukturleistungen.

Die Investitionschancen in Ost-Deutschland sind trotz aller staatlichen Förderung nicht so gut wie es nötig wäre. Die Unternehmensinvestitionen pro Kopf haben immer noch nicht das Niveau West-Deutschlands erreicht und ein selbsttragender Aufschwung läßt noch auf sich warten. Gewiß fehlt es in weiten Teilen der ostdeutschen Industrie an modernen und konkurrenzfähigen Produkten, auch ist das Marketing noch nicht überall voll entwickelt und schließlich sind die Produktionsmittel vielerorts noch nicht auf dem neuesten Stand. Um so dringender müssen diese Defizite behoben werden.

Es muß investiert werden in Produkte, in Märkte und in Anlagen – und das Risiko ist hoch. Angesichts eines solchen Investitionsbedarfes ist die Behauptung keineswegs einsichtig, die Lohnhöhe spiele keine Rolle. Das Gegenteil ist vielmehr richtig: Je höher die Löhne, je höher die Investitionssumme, desto riskanter die Investition.

Auch in Ost-Deutschland kann eine Mark nur einmal ausgegeben werden, entweder für mehr Investitionen oder für höhere Löhne bzw. für Arbeitsmarktpolitik. Die gewerkschaftliche Argumentation geht fehl: Sie fordern staatliche Industrieholdings nicht aus Gründen der Sanierung, sondern der Lohnsubventionierung; sie wollen keine Revision der Lohnfahrpläne. Der Staat sollte sich darauf nicht einlassen. Für eine solche Industriepolitik fehlt ihm die Kraft.

Die Schwierigkeiten, marktgängige Produkte zu wettbewerbsfähigen Preisen anzubieten, werden z.T. erheblich unterschätzt. Die Tarifverträge sind nicht Schuld an der Beschäftigungskrise, aber es gibt keine Chance, aus der Beschäftigungskrise herauszukommen, ohne eine

Entlastung bei den Lohnkosten. Diese würden in der Metallindustrie z.B. im Frühjahr 1993 automatisch und mit einem Schlag um fast 30% ansteigen. Da lohnt es schon, ernsthaft die tariflichen Vorgaben zu überprüfen, damit die noch existierenden Betriebe vor einem völligen Zusammenbruch gerettet werden.

Bernhard Schmalz

Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik

Der tiefgreifende Umbruch in den neuen Bundesländern erfordert nach wie vor einen offensiven Einsatz sämtlicher arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Das Handwerk akzeptiert jedoch nicht die drastische Ausweitung des hochsubventionierten zweiten Arbeitsmarktes durch AB-Maßnahmen und die flächendeckende Etablierung von Beschäftigungs- und Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS) mit besonders hohen Förderkonditionen.

Der Haushaltsplan 1991 sah für die neuen Bundesländer 130.000 AB-Maßnahmen vor – absolut und relativ weitaus mehr als jemals in den alten Bundesländern. Dies war wegen der besonderen Umbruchsituation vertretbar; die Kritik des Handwerks setzte ein, nachdem durch zusätzliche Bundesmittel in Milliardenhöhe zunächst eine Zielgröße von 280.000 und dann von 400.000 bis zum Jahresende anvisiert und schließlich nahezu erreicht und mit einem Höchststand von 405.000 Teilnehmern im März und April 1992 sogar überschritten wurde.

Mittlerweile hat sich die Teilnehmerzahl mit 370.000 wieder leicht rückläufig entwickelt in Richtung auf das für das Jahr 1993 politisch angestrebte Niveau von 350.000 AB-Maßnahmen.

Die Kritik des Handwerks läßt sich – kurz skizziert, wie folgt zusammenfassen:

1. Werden vergabefähige Arbeiten in Regiearbeit ausgeführt, entsteht ein starker wettbewerbsverzerrender Eingriff in den Markt und die mögliche und notwendige Entwicklung privater Unternehmen wird blockiert.

Anmerkung: Das Handwerk hat entsprechende Mißstände in der Expansionsphase von ABM beklagt und durch konkrete Fälle exemplarisch belegt.

Die tatsächliche Dimension entsprechenden Mißbrauchs ist nicht bekannt. Unbekannt sind ebenfalls die Ergebnisse der Miß-

brauchskontrollen. Auch fehlen Erkenntnisse darüber, zu welchen Anteilen AB-Maßnahmen in Regiarbeit und im Wege der privaten Vergabe ausgeführt werden.

Frühzeitig forderte der Zentralverband des Deutschen Handwerks die Einführung eines Verfahrens zur Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen durch Handwerkskammern bzw. durch Kreishandwerkerschaften in den neuen Bundesländern. Diesem Votum wurde durch Erlaß der Bundesanstalt für Arbeit im August 1991 entsprochen. Bereits in der Projektierungsphase besteht durch dieses Verfahren die Möglichkeit zur Klärung und Abgrenzung vergabefähiger Arbeiten mit dem örtlichen Handwerk; gefördert wird hierdurch die konstruktive Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung.

2. In großer Zahl haben sich Beschäftigungs- und ABS-Gesellschaften, zum Teil als sog. Mega-Projekte flächendeckend und ohne zeitliche Limitierung etabliert und binden sowohl Beitrags- wie auch Steuermittel.

Bereits in seinem Jahresgutachten 1991/1992 vertrat hierzu der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung folgende Auffassung: "ABS-Gesellschaften sind bereits in großer Zahl und ohne Beschränkungen auf Problemregionen gegründet worden. Es ist an der Zeit, dieser Fehlentwicklung ein Ende zu setzen und sie allmählich wieder zurückzuschrauben. Hierzu bedarf es der konsequenten Durchsetzung der zeitlichen Begrenzung ..."

Und in seinem diesjährigen Jahresgutachten warnt der Sachverständigenrat erneut davor, daß sich solche Gesellschaften institutionell verfestigen und damit zur Dauereinrichtung werden.

3. Obwohl ABM-Förderung als Personenförderung konzipiert ist, nicht jedoch als Projekt- oder gar als Wirtschaftsförderung, hat dieses Förderungsinstrument eine starke Schlagseite in Richtung Projektförderung aufgrund hoher Sachkostenzuschüsse und langfristiger Darlehen erhalten.

4. ABM-Kräfte erhalten häufig überhöhte Löhne, die von Privatunternehmen nicht gezahlt werden können und deshalb den Wechsel in reguläre Arbeitsverhältnisse behindern. Auf dieses Problem haben Handwerksbetriebe wiederholt hingewiesen.
5. ABM-Kräfte stehen nicht immer, wie vorgesehen, der Arbeitsvermittlung tatsächlich zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat in seinem kürzlich vorgelegten Bericht 1992 auf folgendes hingewiesen: "Der BRH hat festgestellt, daß die AÄ teilweise keine Bewerberangebotskarten für solche Arbeitnehmer führten, die unmittelbar nach Beendigung des ungeforderten Arbeitsverhältnisses oder aus Kurzarbeit einer ABM zugewiesen wurden, deren Träger der frühere Arbeitgeber dieser Beschäftigten war." Und weiter: Sie sind deshalb "... für die Dauer der Maßnahmen von Vermittlungsbemühungen der AÄ ausgeschlossen ...". Die Empfehlung des Bundesrechnungshofs: Die Bewerberangebotskarten sind als Grundlage einer effizienten Vermittlungstätigkeit vollständig zu führen.

6. Ob das für die ABM-Förderung erforderliche Kriterium der Zusätzlichkeit nicht gegeben ist, läßt sich nur schwerlich nachvollziehen und nachweisen.

In seinem jüngsten Jahresgutachten führte der Sachverständigenrat aus, es falle auf, daß in zunehmendem Maße über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen öffentliche Aufgaben von hoher Dringlichkeit erfüllt werden, vor allem zur Gestaltung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und zur Sanierung von Umweltschäden. Diese Leistungen, so der Sachverständigenrat, müßten entweder durch die Kommunen oder durch die Länder selbst oder durch von diesen beauftragte Unternehmen auch dann erbracht werden, wenn es keine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gäbe. Die Schlußfolgerung des Sachverständigenrates ist so einfach wie überzeugend: "Liefen diese Mittel nicht über die Bundesanstalt für Arbeit, sondern direkt zu den Kommunen und Ländern, so

würde ebenfalls ein Beschäftigungseffekt erzielt, die Leistungen wahrscheinlich effizienter erbracht, darüber hinaus, soweit private Anbieter ins Spiel kämen, private Unternehmerinitiative gefördert."

Dies ist auch die Auffassung des Handwerks. Bereits im vergangenen Jahr hat das Handwerk eine Neuauflage des Gemeinde-Investitions-Programms ("Aufschwung-Ost", Teil 2) vorgeschlagen, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, daß sie über die Zuweisung zweckgebundener Fördermittel zusätzliche reguläre Aufträge an die private Wirtschaft ohne den Umweg über ABM vergeben und finanzieren können.

Und der Bundesrechnungshof in seinem Bericht 1992:

"Die BA förderte in 82 von 485 geprüften Maßnahmen "vorgezogene Pflichtaufgaben". In 32 Fällen war nicht schlüssig dargelegt, weshalb die Arbeiten nicht unverzüglich durchgeführt werden konnten. Häufig war zumindest zweifelhaft, ob die Förderungsvoraussetzungen "Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse" vorliegen."

7. Werden vergabefähige Arbeiten an private Unternehmen vergeben, dann garantiert die damit finanzierte Beschäftigung zugewiesener Arbeitsloser nicht zwingend eine Verminderung des Problems der Arbeitslosigkeit.

Auch in diesem Zusammenhang sei auf das Jahresgutachten 1991/1992 des Sachverständigenrats verwiesen: "Ein Unternehmer kann in die heikle Lage geraten, daß er einen Auftrag nur erhält, wenn er Arbeitslose im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme einstellt, daß er zugleich aber Schwierigkeiten hat, seine qualifizierte Stammbesetzung zu beschäftigen".

Durch subventionierte Beschäftigung in der gegenwärtigen Größenordnung erfolgen weitreichende Reglementierungen und Eingriffe in das Marktgeschehen, die im Widerspruch zur Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen stehen. Nach Auffassung des Handwerks

wäre es sinnvoller gewesen, die aus dem Steueraufkommen bereitgestellten zusätzlichen Milliardenbeträge statt zur Anschubfinanzierung für mehr ABM-Plätze den Städten und Kommunen zweckgebunden zur Verfügung zu stellen mit der Auflage zur Finanzierung regulärer Vergabearbeiten durch private Unternehmen.

Zumindest ist es zu begrüßen, daß weitere Bundesmittel zur ABM-Finanzierung im Jahre 1993 nicht erneut bereitgestellt werden, sondern verstärkte Anstrengungen vorgesehen sind zur Investitions- und Existenzgründungsförderung sowie zur Belebung der öffentlichen und privaten Nachfrage auf dem Bausektor. Dies entspricht der Forderung des Handwerks zur Verlagerung der Aktivitäten vom subventionierten zweiten auf den regulären ersten Arbeitsmarkt.

Nach dem starken Anstieg der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre muß es nunmehr darum gehen, die weitere Ausgabenentwicklung aufgrund der Konsolidierungserfordernisse strikt zu begrenzen. Dieser Zielsetzung dient die 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), die grundsätzlich notwendig, gleichwohl in den Einsparpotentialen nach Auffassung des Handwerks unausgewogen ist zu Lasten der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen und zugunsten subventionierter Beschäftigung. Völlig verfehlt sind die Leistungskürzungen beim Einarbeitungszuschuß. Gerade dieses arbeitsmarktpolitische Förderungsinstrument zur Finanzierung der beruflichen Qualifizierung eingestellter Arbeitsloser im Betrieb unterstützt aktiv die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter und die Einstellungsbereitschaft der Betriebe. Ausdrücklich zu begrüßen ist jedoch die reduzierte Entlohnung bei Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Arbeitsförderung Ost und bei erhöhter ABM-Förderung.

Nach einem starken Anstieg der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik muß es nunmehr darum gehen, die weitere Ausgabenentwicklung aufgrund der Konsolidierungserfordernisse zu begrenzen. Dieser Zielsetzung dient die 10. AFG-Novelle, die grundsätzlich notwendig, gleichwohl in den Einsparpotentialen unausgewogen ist zu Lasten der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen und zugunsten subventionierter Beschäftigung. Ausdrücklich zu begrüßen ist die redu-

zierte Entlohnung bei Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Arbeitsförderung Umwelt-Ost und bei erhöhter ABM-Förderung.

Das voraussichtliche Defizit in der Größenordnung von 11 Milliarden DM wird durch die Einsparungen aufgrund der 10. AFG-Novelle bei weitem nicht abgedeckt. Dieses hohe Defizit wird maßgeblich verursacht durch die hohe Mittelbindung für AB-Maßnahmen. Nach dem Arbeitsförderungsgesetz (§ 5 AFG) haben die Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen oder Arbeit sowie die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung Vorrang gegenüber den Leistungen nach dem 3. und 4. Abschnitt, d.h. auch Vorrang gegenüber AB-Maßnahmen. Das Handwerk erwartet die Vorlage eines Haushaltsplans, der diesem Vorrang Rechnung trägt und damit eine deutliche Revision des vorliegenden Haushaltsplans, insbesondere auch in seinem Ausgabenvolumen.

Das Handwerk lehnt es strikt ab, der Arbeitsmarktpolitik zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen, beispielsweise

- durch einen Finanztransfer zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung und
- durch die Einführung einer mittelstandsfeindlichen und verfassungswidrigen Arbeitsmarktabgabe für Selbständige.

Der Arbeitsmarktpolitik auf hohem Leistungsniveau sind angesichts der unabweisbaren Konsolidierungserfordernisse enge Grenzen in der weiteren Ausgabenentwicklung gesetzt. Nicht zuletzt wegen der drohenden Stagnation oder gar Rezession und dadurch verursachter steigender Arbeitslosigkeit ist ein Strategiewechsel in der Arbeitsmarktpolitik dringend notwendig. Die breite und kostenträchtige Brücke zur subventionierten Beschäftigung muß schmaler werden, die Förderung beruflicher Bildungsmaßnahmen muß Vorrang haben und die Vermittlungsaktivitäten in reguläre Beschäftigungsverhältnisse müssen – auch durch förderungsrechtliche Flankierung – intensiviert werden.

Verstärkte Anstrengungen sind vorrangig notwendig, um zusätzlich rentable Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Gefordert sind alle Politik-

bereiche ohne überzogene Erwartungen und Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik, die nur einen flankierenden Beitrag leisten kann. Beschäftigungsprogramme auf der Basis von Subventionen mit arbeitsmarktpolitischen Auflagen sind fragwürdige Scheinlösungen. In eine solche Richtung angelegt ist das Strukturförderprogramm "Arbeit statt Arbeitslosigkeit" für 500.000 bzw. 550.000 Arbeitslose zusätzlich zu den bestehenden AB-Maßnahmen. Damit würde die subventionierte Beschäftigung in den neuen Bundesländern für drei Jahre auf nahezu eine Million ansteigen mit einem zusätzlichen Kostenaufwand in Höhe von rund 80 Milliarden DM. Dies ist nach dem Selbstverständnis des Handwerks keine zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik. Die Kritik richtet sich nicht gegen die Zielsetzung, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, sondern gegen den vorgesehenen Weg.

Investive Arbeitsmarktpolitik statt konsumtiver Lohnersatz

1. Einleitung

Die tiefsitzende Beschäftigungskrise in Ostdeutschland stellt die deutsche Arbeitsmarktpolitik vor ihre bisher schwerwiegendsten Herausforderungen. Je länger, um so mehr wird die Arbeitsmarktpolitik in die Rolle des Ausputzers gedrängt, der die Fehler seiner Vordereute korrigieren muß. Diese unfreiwillige Rolle ist in erster Linie die Folge einer unzureichenden Arbeitsteilung zwischen den einzelnen für den Arbeitsmarkt relevanten Akteuren. Dies gilt namentlich für die Tarifpolitik: In dem verständlichen Bemühen, die Lohnlücke zwischen Ost und West rasch zu schließen, wurde bei der Aufholjagd auf der Lohnseite die Produktivitätslücke völlig aus den Augen verloren. Die Folge ist eine gravierende Beschäftigungslücke, die die Arbeitsmarktpolitik vor quantitativ wie qualitativ völlig neuartige Probleme stellt.

Die bisher gefundene Antwort bestand ganz überwiegend in einer – gemessen an Wirtschaftskraft und Bevölkerung – in der modernen Wirtschaftsgeschichte bisher noch nicht zu beobachtenden finanziellen Kraftanstrengung der Arbeitsmarktpolitik. Von den Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS) einmal abgesehen, wurde der gesamte Ressourceneinsatz aber wie bisher durch das Nadelöhr des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) gezwängt. Angesichts der völlig neuen Qualität eines kompletten Strukturbruchs am ostdeutschen Arbeitsmarkt führte dieser Tatbestand zu konzeptionellen wie finanziellen Anspannungen in der Arbeitsmarktpolitik. Sie drängen Beobachter zu der grundlegenden Frage, ob ein so feinkörniges Instrumentarium wie die Maßnahmen des AFG überhaupt in der Lage ist, auf einen grobkörnigen Strukturbruch angemessen zu reagieren.

Im folgenden soll in einer bewußt grundsätzlich gehaltenen Auseinandersetzung mit der arbeitsmarktpolitischen Realität versucht werden, den beobachtbaren Instrumentenzuschnitt einer kritischen Würdigung zu unterziehen. Dazu ist in Kapitel 2 eine Bestandsaufnahme der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland und ihre Einbettung in einen internationalen Vergleich vorzunehmen. Der sich dabei aufdrängende Befund eines unzureichenden Gewichts investiver, aktiver Arbeitsmarktpolitik soll in Kapitel 3 zum Anlaß genommen werden, über eine Veränderung der Konstruktionsprinzipien für die Gewährung von Unterstützungszahlungen mit dem Ziel nachzudenken, den Ausstieg aus Arbeitslosigkeit mehr als bisher finanziell zu belohnen. Das Hauptkapitel 4 wendet sich der Frage zu, wie mit den umgeschichteten Mitteln der Arbeitsmarktpolitik auf operativer Ebene neue Ansätze zur Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden könnten und welchen Bedingungen sie genügen müßten.

2. Arbeitsmarktpolitik Ostdeutschland: Umfang und Struktur

Ostdeutschland ist mit arbeitsmarktspezifischen Ausgaben durch die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 43 Milliarden DM 1992 und geplanten 47,6 Milliarden DM 1993 zur Region mit den weltweit höchsten arbeitsmarktpolitischen Ausgaben – bezogen auf Wirtschaftskraft und Bevölkerung – aufgestiegen: Bezieht man die Ausgabenansätze auf das in Ostdeutschland erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt (BIP), so ist in beiden Jahren der Anteil der Arbeitsmarktausgaben mit ca. 22% zu beziffern. Diese Ausgabenquote liegt eklatant über derjenigen in Dänemark, die mit gut 6% des BIP die nächsthöchste Ausgabenquote aller OECD-Staaten aufweist (Tabelle 1, siehe S. 75). Bezogen auf eine Erwerbsperson sind damit 1992 in Ostdeutschland Arbeitsmarktausgaben von etwa 5.860 DM allein aus den Kassen der Arbeitslosenversicherung zu veranschlagen.

Auch wenn man die völlig andere Ausgangsposition Ostdeutschlands bei der Transformation eines überkommenen Wirtschaftssystems im

Tabelle 1: **Öffentliche Arbeitsmarktausgaben in % des Bruttoinlandsprodukts**

Türkei	0,16
Japan	0,44
Schweiz	0,61
Portugal	0,80
USA	0,84
Luxemburg	1,07
Griechenland	1,22
Australien	1,39
Österreich	1,44
Italien	1,52
Großbritannien	1,56
Norwegen	2,26
Frankreich	2,68
Deutschland	2,73
Westdeutschland	1,88
Ostdeutschland	22,34
Neuseeland	2,73
Canada	2,87
Niederlande	3,28
Finnland	3,44
Spanien	3,53
Schweden	3,75
Belgien	3,78
Irland	4,31
Dänemark	6,12

Quelle: OECD; jeweils letztverfügbarer Stand.

Vergleich zu den anderen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas in Rechnung stellen muß, so ist doch dieser statistische Befund keineswegs per se Anlaß zur arbeitsmarktpolitischen Zufriedenheit. Bemüht man einen internationalen Vergleich des Zusammenhangs zwi-

schen der Ausgabenintensität bei der Arbeitsmarktpolitik und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit, so ergibt sich der zunächst überraschende Befund, daß die Arbeitslosenquote positiv mit den Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik korreliert ist (Schmid, 1991, 31). Ohne die möglichen Interdependenzen bei der Wirkungsrichtung, die starke Streuung der einzelnen möglichen Kombinationen zwischen Arbeitslosigkeit und Mitteleinsatz sowie die völlig unterschiedlichen institutionellen Arbeitsmarktarrangements in den einzelnen Ländern außer acht zu lassen, gebietet dieser insgesamt eindeutige Zusammenhang eine gewisse Vorsicht bei der Vermutung, daß eine teure Arbeitsmarktpolitik auch eine gute Arbeitsmarktpolitik ist. Der Mitteleinsatz der Arbeitsmarktpolitik als solcher sagt noch nichts über ihren Erfolg aus. Die derzeit in der Öffentlichkeit zu beobachtende Gleichsetzung von finanzieller Dotierung und Güte der Arbeitsmarktpolitik ist daher mit Sicherheit nicht zutreffend. Vielmehr ist aufgrund der statistischen Beobachtungen die Aussage zulässig, daß eine Steigerung der Intensität der Arbeitsmarktpolitik unter Umständen auch zu einer zunehmenden Ineffizienz führt.

Die öffentliche Diskussion sollte sich daher von der Niveaufrage möglichst schnell entfernen und der Strukturfrage zuwenden. Ebenso wie Quantitäten bei Erreichen gewisser Schwellenwerte in neue Qualitäten umschlagen können, so ist auch bei der Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik ohne eine nähere Betrachtung der Struktur der Ausgaben keinerlei Aussage über die Qualität der Arbeitsmarktpolitik möglich. Die Struktur der Arbeitsmarktpolitik läßt sich vergleichsweise gut an der sogenannten Aktivitätsquote (aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent der Gesamtausgaben) festmachen. Untersucht man den Zusammenhang zwischen Aktivitätsquote und Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich, so zeigt sich unter dieser veränderten Fragestellung ganz eindeutig, daß der arbeitsmarktpolitische Erfolg – gemessen an der Arbeitslosenquote – bei einer zunehmenden Aktivitätsquote deutlich zunimmt (Schmid, 1991, 35). In der Tat gibt es bei den Aktivitätsquoten im internationalen Vergleich eklatante Unterschiede, die von unter 20% in Australien bis zu mehr als 60% in Portugal reichen (Tabelle 2, siehe S. 77). Ohne auf die Unterschiede im einzelnen einzugehen, kann aus der Aktivitäts-

quote mit einiger Sicherheit auf die Schwerpunktbildung der nationalen Arbeitsmarktpolitiken rückgeschlossen werden.

Tabelle 2: **Aktivitätsquoten: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % der Gesamtausgaben**

Australien	19,4
Spanien	21,5
Kanada	21,6
Dänemark	22,7
Österreich	24,3
Luxemburg	27,1
Belgien	28,3
Großbritannien	29,3
Japan	29,6
USA	29,8
Frankreich	29,9
Neuseeland	30,4
Niederlande	32,6
Irland	34,3
Finnland	38,1
Schweiz	39,3
Griechenland	40,2
Deutschland	44,3
Westdeutschland	39,2
Ostdeutschland	43,3
Norwegen	45,1
Italien	52,6
Schweden	55,2
Portugal	62,5
Türkei	100,0

Quelle: OECD; jeweils letztverfügbarer Stand.

Diese Schwerpunktbildung gewinnt an Bedeutung, wenn man sich des grundlegenden Unterschiedes zwischen etablierten westlichen

und im Umbruch befindlichen östlichen Arbeitsmärkten erinnert, die sich im Zuge der Wirtschaftstransformation erst allmählich herausbilden und in ihren Funktionsbedingungen kompetitiven Arbeitsmärkten annähern. Insbesondere der Wegfall der alten Arbeitsplätze ist sowohl nach Umfang wie nach Geschwindigkeit im Vergleich zu einem etablierten Arbeitsmarkt weitaus gravierender. Die Turnover-Raten der Arbeitsplätze liegen deutlich über westlichen Niveaus. Beides ist nicht hinreichend aufzufangen, ohne daß die Arbeitsmarktpolitik ihre Instrumente auf die damit verbundene spezifische Form der Transformationsarbeitslosigkeit ausrichtet. Aufgrund der Problemlage ist daher die aktive Arbeitsmarktpolitik in den vom Strukturbruch betroffenen Arbeitsmärkten noch weitaus mehr gefordert als in den Arbeitsmärkten von Volkswirtschaften mit bereits langjähriger marktwirtschaftlicher Tradition.

Der Blick auf die Struktur der ostdeutschen Arbeitsmarktausgaben zeigt allerdings, daß die Umsetzung dieser grundsätzlichen Empfehlung für die Arbeitsmarktpolitik nur außerordentlich schwer gelingt. Naturgemäß nimmt unter dem Eindruck schnell steigender Arbeitslosigkeit in der Frühphase von Arbeitsmarktreformen das Gewicht von Lohnersatzleistungen stark zu. Den statistischen Niederschlag findet dies darin, daß die Aktivitätsquote der Arbeitsmarktpolitik zunächst deutlich hinter den Erfordernissen zurückbleibt. Tabelle 3 (siehe S. 79) zeigt die Entwicklung in Ostdeutschland für die Jahre 1991 bis 1993 auf der Grundlage einer Klassifizierung von aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen, bei der – dies sollte im folgenden berücksichtigt werden – die Arbeitslosenhilfe nicht berücksichtigt wird. Die Kurzarbeit wird den passiven Maßnahmen zugerechnet, weil ihr keine aktive Leistung gegenübersteht.

Folgt man dem Haushaltsplan von 1993, der allerdings mit dem Vorbehalt einer möglicherweise auf inzwischen unrealistischen Eckdaten beruhenden Kalkulation zu versehen ist, so ist immerhin ein Anstieg der Aktivitätsquote von knapp 28% im Jahr 1991 über 43% im Jahr 1992 auf jetzt 47% im Jahr 1993 abzulesen. Entsprechend ging die Passivitätsquote von knapp 70% auf rund 46% im Jahr 1993 zurück.

Tabelle 3: **Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik**
– in Milliarden DM –

	Ostdeutschland		
	1991	1992	1993
Aktiv	8,32	18,61	22,57
ABM	3,08	7,32	9,50
Fortbildung und Umschulung	4,74	8,67	10,65
Berufl. Ausbildung	0,35	1,68	1,43
Rehabilitation	0,11	0,79	0,83
Aussiedlerintegration	0,04	0,15	0,17
in % der Gesamtausgaben	27,8	43,3	47,4
Passiv:	20,49	21,26	22,10
Arbeitslosengeld	7,81	12,60	11,41
Kurzarbeitergeld	10,01	5,23	0,60
Vorruhestands-, Altersübergangsgeld	2,67	3,43	10,09
in % der Gesamtausgaben	68,6	49,4	46,4
Nicht eindeutig zuzuordnen	1,07	3,14	2,95
Gesamt	29,88	43,01	47,62
1991: vorläufig; 1992: Haushaltsplan; ABM-Zuschüsse + Darlehen; hinzu kommen 4,88 Milliarden DM Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt; 1993: vorläufiger Haushaltsplan; Rundungsdifferenzen.			
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.			

Diese spürbare Akzentverschiebung ist zwar eindeutig zu begrüßen. Sie bleibt aber – auch mit Blick auf die internationalen Aktivitätsquoten – noch immer hinter dem Wünsch- und auch Machbaren zurück: So liegen zum Beispiel Portugal, Schweden, Italien und Norwegen (zum Teil deutlich) über dem in Ostdeutschland

erreichten Aktivitätsniveau – ausnahmslos Ökonomien ohne Strukturbrüche auf den Arbeitsmärkten. Höhere Aktivitätsquoten sind also durchaus möglich. Im folgenden soll daher geprüft werden, welche Ansatzpunkte für eine Erhöhung der Aktivitätsquoten im einzelnen bestehen.

Exkurs: Zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in den ehemaligen RGW-Staaten

Die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland vollzieht sich vor einem ganz anderen institutionellen Hintergrund als jene in den ehemaligen sozialistischen Bruderstaaten. Obwohl dort in vielerlei Hinsicht vergleichbare Arbeitsmarktprobleme bestehen und der Aufbau der Arbeitslosigkeit zum Teil eine besorgniserregende Geschwindigkeit angenommen hat, stehen diese Länder vor einem fundamental anderen Ausgangspunkt. Während in Ostdeutschland ein massiver Reallohn- druck besteht, die rasche Einführung einer international voll konvertiblen Währung für eine schnelle Einbindung in den internationalen Wettbewerb gesorgt und damit Weltmarktdruck auf die Beschäftigung ausgeübt hat, gehen die anderen Reformländer – in Ermangelung von Transferleistungen zur Schließung der Einkommens- und Produktivitätslücke – bei der Arbeitsmarktanpassung zunächst den Weg spürbar sinkender Reallöhne. Dies mindert im Vergleich zu einer Strategie der Reallohnsteigerung den Druck auf alte Arbeitsplätze.

Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen beider Reformblöcke spiegeln sich auch in der Arbeitsmarktpolitik wider. Während in Ostdeutschland ein Fünftel des gesamten Bruttoinlandsprodukts für die Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung steht, liegen die entsprechenden BIP-Quoten in den Reformländern Bulgarien, Tschechoslowakei, Ungarn und Polen nur bei etwa einem Prozent. Während in Ostdeutschland der Arbeitsmarktpolitik die Lasten des rapiden Beschäftigungsverfalls aufgeschultert werden und die verdeckte Arbeitslosigkeit deutlich über die registrierte hinausgeht, vollzieht sich in den angrenzenden Reformstaaten zwar der Rückgang der Beschäftigung

langsamer, der Aufbau der offenen Arbeitslosigkeit aber deutlich schneller als in Ostdeutschland. Der niedrige Mitteleinsatz für die Arbeitsmarktpolitik in den Reformländern muß daher als eine wirtschaftspolitische Weichenstellung betrachtet werden, die unter Umständen die Akzeptanz der Wirtschaftsreformen bei der Bevölkerung gefährden kann.

Hinzu kommt, daß unter dem Eindruck der schnell gestiegenen Arbeitslosigkeit auch die Struktur der Arbeitsmarktausgaben erheblich gelitten hat. So sank zum Beispiel die Aktivitätsquote in Bulgarien von knapp 70% auf unter 17%, in Ungarn von 66 auf 24% und in Polen von unter 50 auf knapp 18%. Lediglich in der CSFR konnte sie auf vergleichsweise bescheidene 30% gesteigert werden. Auch hier zehrt also in der Frühphase der Reformen eine schnell steigende Arbeitslosigkeit in Form von reinen Lohnersatzleistungen nahezu das gesamte Arbeitsmarktbudget auf, so daß kein Raum mehr für eine aktive Arbeitsmarktpolitik verbleibt. Zwei Ziffern mögen diese bedenkliche Tendenz noch verdeutlichen: Für Qualifizierungsmaßnahmen verblieben (jeweils letzter verfügbarer Stand) in Bulgarien noch knapp 15%, in Ungarn weniger als 4%, in der CSFR und in Polen sogar weniger als 2% der Gesamtausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Der unmittelbare Vergleich mit den ehemaligen Bruderstaaten zeigt, in welcher komfortabler Lage (gemessen an der Mittelausstattung) die ostdeutsche Arbeitsmarktpolitik sich befindet. Damit wird auch aus anderer Perspektive deutlich, daß es insbesondere darum gehen muß, die verfügbaren Ressourcen arbeitsmarktpolitisch so zu bündeln, daß ein maximaler Transformationsbeitrag der Arbeitsmarktpolitik erzielt werden kann.

3. Rückgewinnung von Handlungsspielraum durch Anreize zum Ausstieg aus Arbeitslosigkeit

In einer marktwirtschaftlich verfaßten Volkswirtschaft, in der die Erwerbseinkommen die Haupteinkommensquelle darstellen, gleichzeitig aber ein Arbeitslosigkeitsrisiko besteht, hat die finanzielle Absiche-

rung bei Wegfall der Erwerbsgrundlage Priorität und eine schon über hundertjährige Tradition (statt aller Brentano, 1879, 200). Grundsätzlich ist dabei aber zu beachten, daß die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung nach Wortlaut und Geist des AFG gegenüber Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und der Qualifizierung nachrangig ist. Unter dem Gesichtspunkt der Transformationseffizienz der Arbeitsmarktpolitik kann man sogar noch weiter gehen und der Auffassung sein, daß die Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, namentlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, allenfalls ultima ratio sein kann.

Aus dieser Prioritätensetzung folgt unmittelbar, daß eine Arbeitslosenunterstützung den Arbeitsuchenden gegenüber dem vorherigen Verdienstniveau auch finanzielle Einbußen zumuten muß. Beim Ausmaß der Verdiensteinbußen orientiert man sich in westlichen Arbeitsmärkten an der generellen Grundauffassung, daß die Arbeitslosenversicherung die Sicherung eines bestimmten Lebensstandards zu gewährleisten habe. Diese eher westliche Philosophie ist für andere Reformländer keineswegs unumstritten. So haben zum Beispiel Weltbank und Währungsfonds den Regierungen der mittel- und osteuropäischen Reformländer empfohlen, sich bei der Bemessung der Arbeitslosenunterstützung an einem gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohn und nicht an den vorherigen Erwerbseinkommen zu orientieren. Der Grund sei die einfachere Administration und die größere fiskalische Sparsamkeit einer solchen Unterstützungsmethode (Holzmann, 1991).

Die prinzipiell versicherungsgemäße Orientierung der Unterstützungsleistungen am vorherigen Erwerbseinkommen hat (unter den ostdeutschen Sonderbedingungen) den grundsätzlichen Nachteil, daß bei einer schnellen Steigerung der Tarifverdienste ein eigenständiger Anreiz zum Verharren in der alten Beschäftigung ausgeübt wird, weil aufgrund der Dynamisierung der Lohnersatzleistungen auch Arbeitslose an den höheren Bemessungsgrundlagen partizipieren wollen. Mit der Dynamisierung unmittelbar verbunden ist ferner ein ganz besonderes Problem einer Arbeitsmarktpolitik, die in ihren finan-

ziellen Restriktionen stark von der Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter der Versicherten bestimmt wird: Durch einige einfache überschlägige Berechnungen kann gezeigt werden, daß sich allein die dynamisierungsbedingte Mehrbelastung für die Bundesanstalt für Arbeit beim Vergleich zwischen einem reallohnsichernden und einem 90% des westdeutschen Effektivverdienstes anstrebenden Aufholkurs bis zum Jahr 1996 für die nächsten vier Jahre auf rund 40 Milliarden DM belaufen würde. Unter den einzelnen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik wiederum entfällt auf das Arbeitslosengeld die größte dynamisierungsbedingte Mehrbelastung.

Offensichtlich ist die Dynamisierung der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Leistungen zusammen mit einem veränderten Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern verantwortlich dafür, daß die Arbeitsmarktpolitik in prozyklisch wirkende Liquiditätsengpässe hineinsteuert. Aus diesen Gründen hat die Lohnentwicklung in Ostdeutschland nicht nur über die direkten Beschäftigungseffekte, sondern auch über die indirekten Dynamisierungseffekte maßgeblich dazu beigetragen, daß die Arbeitslosenversicherung in finanzielle Schwierigkeiten gerät, die durch eine Rückführung des Anteils aktiver Arbeitsmarktpolitik ausgeglichen werden müssen.

Will man diesen Dynamisierungswirkungen und einer sozusagen eingebauten Passivierung der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des geltenden Systems einer an den vorherigen Erwerbseinkommen orientierten Unterstützung entgegenreten, so bleiben als wesentliche instrumentelle Ansatzpunkte die Veränderung von Dauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung, um Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Die Diskussion um eine mögliche Neugestaltung von Dauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung kann sich auf zahlreiche Untersuchungen zur Incentive-Wirkung der Arbeitslosenunterstützung stützen, die zumindestens drei grundlegende Erkenntnisse haben heranreifen lassen:

1. Es kann als nahezu sicher gelten, daß die Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus Arbeitslosigkeit mit dem nahenden Ende des Unterstützungsanspruche überproportional steigt (OECD, 1991).

2. Die Höhe der Lohnersatzrate hat einen spürbaren Einfluß auf die Dauer der Arbeitslosigkeit (Meyer, 1990).
3. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Dauer der Arbeitslosenunterstützungen und dem Umfang von Langzeitarbeitslosigkeit: Je länger hohe Lohnersatzraten gezahlt werden, um so höher ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Schmid, 1991).

Das Bindeglied zwischen Höhe sowie Dauer der Unterstützungszahlungen und dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist, daß über die genannten drei Kanäle die Intensität der Arbeitssuche beeinflusst wird: Generell kann gelten, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit um so höher ist, je weniger ausgeprägt die Eigeninitiative bei der Arbeitssuche ausfällt. Folglich muß die generelle Empfehlung für die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen lauten, daß die aktive Arbeitssuche finanziell zu belohnen und auf jeden Fall besser zu stellen ist als das passive Verharren in Arbeitslosigkeit. Die Förderung der Eigeninitiative ist dabei insbesondere in Volkswirtschaften mit planwirtschaftlichem Erfahrungshintergrund vonnöten. Auf der anderen Seite fällt gerade in solchen Ökonomien der Hilfebedarf besonders groß aus. Eine aktivitätsfördernde Arbeitslosenunterstützung muß also dem überdurchschnittlichen Hilfebedarf einerseits und der unterdurchschnittlich ausgeprägten Eigeninitiative andererseits Rechnung tragen. Sie kann unter dieser Prämisse im wesentlichen drei Formen annehmen:

1. Eine degressive Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung verknüpft die beiden Parameter Dauer und Höhe der Unterstützung. In den anderen Reformländern des ehemaligen Ostblocks ist die degressive Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung gang und gäbe. Die Degressionssätze fallen dort mit bis zu 20% innerhalb von drei Monaten sehr spürbar aus. Es sollte im Hinblick auf die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und die Auswirkungen von dauerhaft hohen Lohnersatzraten durchaus auch für Ostdeutschland überlegt werden, in Anbetracht der Förderungshöchstdauer von maximal 32 Monaten eine Degression der Lohn-

ersatzraten einzuführen, um auf diese Weise einen spürbaren Ausstiegsanreiz für Arbeitslose zu verankern. Dies gilt insbesondere deswegen, weil in der Bundesrepublik in Form der Arbeitslosenhilfe auch noch eine prinzipiell unbefristete Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung möglich ist.

2. Eine andere Form von Ausstiegsprämien bietet das in Japan praktizierte Modell von sogenannten Wiederbeschäftigungsboni. Dabei wird Arbeitslosen, die während der ersten Hälfte des Bezugs von Arbeitslosengeld aus Arbeitslosigkeit ausscheiden, bis zu zwei Dritteln ihrer Restansprüche gegenüber der Arbeitslosenversicherung als Bonus ausgezahlt (OECD, 1992, 143). Diese Bonusregelung hat als Nebeneffekt den Vorteil, daß Arbeitgeber, die ihre Stellenangebote der Arbeitsverwaltung zur Kenntnis bringen, berechnete Hoffnungen haben, Ausstiegswillige und daher besonders motivierte Arbeitsuchende vermittelt zu bekommen. Generell kann auf diese Weise die Selbstsuche von Arbeitsuchenden stimuliert werden.
3. Auch die Arbeitsvermittlung hat ganz wesentlichen Einfluß auf die Aktivitätsorientierung von Arbeitsuchenden. Das bis jetzt geltende Alleinrecht der Arbeitsämter zur Arbeitsvermittlung ist unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Vermittlung und der Notwendigkeit, jede verfügbare offene Stelle mit Arbeitslosen zu besetzen, nicht unkritisiert geblieben (Klöß, 1991). Es fehlt der öffentlich monopolisierten Vermittlung wesensgemäß an einer ausreichenden Marktnähe. Sie kennt daher nur einen geringen Teil des tatsächlichen Stellenmarktes. Auf diese Weise werden Beschäftigungsmöglichkeiten vertan. Für aktiv nach Arbeit suchende Arbeitslose ist die Einschaltung privater Vermittler als eine aktivitätsfördernde Maßnahme nach geltendem Rechtsstand verboten. Die freie Wahl der Vermittlungswege ist damit erheblich eingeschränkt.

Hier könnte eine aktivitätsfördernde Arbeitslosenunterstützung ansetzen: Bei einer Aufstockung eines unentgeltlichen, von den Arbeitsämtern vorgehaltenen Vermittlungsangebotes durch gebühren-

nehmende private Vermittler könnte die Belohnung des Ausstiegs aus Arbeitslosigkeit in einem solchen dualen System die Form annehmen, daß die Arbeitsämter einen Teil der Vermittlungsprovisionen erstatten und damit eine erfolgreiche Selbstsuche finanziell honorieren. Dies dürfte fiskalisch gesehen gegenüber einer Zahlung von Arbeitslosenunterstützung sogar günstiger sein.

Alle drei Maßnahmen zusammen könnten einen Beitrag dazu leisten, daß der Ausstieg aus Arbeitslosigkeit gegenüber dem Verbleib im Leistungsbezug honoriert wird. Damit kann institutioneller Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt, eine selbständige, aktivitätsorientierte Arbeitsuche stimuliert und finanzieller Spielraum für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zurückgewonnen werden.

4. Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Eine aktivitätsfördernde Ausgestaltung der Arbeitslosenunterstützung ist aber nur ein erster Schritt in Richtung auf eine Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zwar besteht zwischen der Mittelbindung für die Lohnersatzleistungen und dem verbleibenden Spielraum für die aktiven Maßnahmen ein direkter Zusammenhang, doch müssen die wesentlichen Impulse aus einem Neuzuschnitt der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik selbst kommen. Ihr Ziel muß generell die Prävention und Therapie anstelle der finanziellen Kompensation von Arbeitslosigkeit sein. Dies gilt namentlich für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die die ureigenste Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik sein sollte: Sieht man in der Langzeitarbeitslosigkeit im wesentlichen die Folge der sogenannten Hysteresis-Eigenschaften von Arbeitslosigkeit, so kann man den größten Erfolg einer "Aktivierung" der Arbeitsmarktpolitik gerade in der Zurückdrängung von Langzeitarbeitslosigkeit sehen (Schmid, 1991, 40).

Die Stärkung von Prävention und Therapie setzt mithin für die aktive Arbeitsmarktpolitik voraus, daß sie sozusagen in die passiven Maßnahmen der finanziellen Kompensation des Beschäftigungsverlustes "eindringt". Dieses Eindringen in die passive Arbeitsmarktpolitik bzw.

die Substitution von passiven durch aktive Instrumente – und nicht, wie jetzt in Ostdeutschland zu beobachten, die Ersetzung eines passiven Instrumentes (Kurzarbeitergeld) durch ein anderes (Altersübergangsgeld) – geht nicht ohne eine konzeptionelle Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Ihre obersten Leitlinien müßten sein:

1. eine investive statt einer konsumtiven Verwendung der arbeitsmarktpolitischen Ressourcen;
2. die Etablierung eines deutlichen Attraktivitätsgefälles von regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt über subventionierte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt hin zur finanziellen Kompensation bei Inaktivität;
3. Arbeitnehmerschutz und nicht Arbeitsplatzschutz.

Während die ersten beiden Postulate weitgehend unumstritten sein dürften, aber in der konzeptionellen wie in der instrumentellen Umsetzung äußerste schwierig zu verwirklichen sind, ist das dritte Postulat auch grundsätzlich nicht unangefochten. Entsinnt man sich beispielsweise des § 1 AFG, so ist das Erreichen und die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes oberstes Ziel der Arbeitsmarktpolitik. Dies kann durchaus dahingehend verstanden werden, daß der Arbeitsplatzschutz per se eine hohe Priorität in der Arbeitsmarktpolitik genießt. Nicht aber erst die Beispiele der westdeutschen Krisenbranchen haben in aller Deutlichkeit gezeigt, daß ein kurzfristig orientierter Arbeitsplatzschutz langfristig zu Arbeitsplatzverlusten führt und Dauersubventionstatbestände schafft. In Anbetracht einer jährlichen Subventionssumme von etwa 70.000 DM im Bergbau ist eine Opportunitätskostenbetrachtung mit der Fragestellung angezeigt, welcher arbeitsmarktpolitische Ertrag mit einem solchen Mitteleinsatz bei einer Verausgabung an anderer Stelle der Volkswirtschaft hätte erzielt werden können. Gerade aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob nicht ein langfristiger Arbeitsplatzschutz weitaus zweckmäßiger über einen investiv gestalteten Arbeitnehmerschutz erreicht werden kann. Dies folgt der aus der Wohlfahrtstheorie bekannten Überlegung, daß personengebundene Transfers mit Verwendungsaufgaben objektbezogenen, über Unternehmen umgesetzten Subventionen deutlich überlegen sind.

Die Übersicht versucht, die zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – einschließlich der von der Treuhand eingesetzten – in einem Tableau zu klassifizieren, das den drei genannten Postulaten Rechnung trägt. Ziel der Arbeitsmarktpolitik

Übersicht: Kategorisierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Maßnahme Ziel	Aktiv/Investiv	Passiv/Konsumtiv
Arbeitsplatzschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Restrukturierung/ Arbeitsplatzzusagen für Treuhandbetriebe <p style="text-align: right;">1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kurzarbeit Null - Bürgschaften/ Liquiditätskredite der Treuhand <p style="text-align: right;">2</p>
Arbeitnehmerschutz	<ul style="list-style-type: none"> - "investive" ABM - Qualifizierung - Existenzgründungshilfen für Arbeitslose - Teilzeitförderung <p style="text-align: right;">3</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Altersteilzeit Rehabilitation</div> <ul style="list-style-type: none"> - "konsumtive" ABM - Arbeitslosengeld/ Arbeitslosenhilfe - Vorruhestandsgeld/ Altersübergangsgeld <p style="text-align: right;">4</p>

müßte es demnach sein, die Maßnahmen auf das Feld zu konzentrieren, das einen aktiven Mitteleinsatz mit einem praktizierten Arbeitnehmerschutz verbindet. Die arbeitsmarktpolitische Realität sieht jedoch noch immer anders aus und tendiert zu einem mindestens gleichen Anteil der passiven beziehungsweise konsumtiven Verwendung. Sucht man folglich nach Ansatzpunkten für eine Stärkung der aktiven, investiven Arbeitsmarktpolitik, so bieten sich im wesentlichen folgende Politikbereiche an:

4.1. Qualifizierungspolitik

In der Qualifizierungspolitik bieten sich drei konkrete Ansatzpunkte für ein "Eindringen" aktiver in passive Maßnahmen an. Dies beginnt bei der grundlegenden Weichenstellung, Qualifizierung finanziell spürbar besser zu stellen als passive Arbeitslosigkeit. Sie muß zweitens so früh als möglich beginnen, um die Zeit der Transformation für eine Investition in das Humankapital der Erwerbsbevölkerung zu nutzen. Drittens sollte die Qualifizierung so nah als möglich an die Betriebe herangerückt werden, um marktgängige Qualifikationen zu vermitteln und die Qualifizierungseffizienz zu erhöhen.

ad 1) Nach mehrmaligen Revisionen des AFG-Förderrechts gilt derzeit als Status quo, daß das Unterhaltsgeld bei Qualifizierung 65 beziehungsweise 73% des letzten Nettoentgelts beträgt, das Arbeitslosengeld hingegen 63 beziehungsweise 68%. Unter Anreizgesichtspunkten ist diese geringe Verdienstlücke zwischen Inaktivität und Qualifizierungsaktivität als zu gering einzustufen. Eine Aufstockung des Unterhaltsgeldes (beispielsweise auf das früher einmal realisierte Niveau von 90% des letzten Nettoeinkommens) ist in Anbetracht des um etwa 40% höheren Kostenansatzes für Qualifizierung und mit Blick auf die finanziellen Restriktionen derzeit kein Thema. Demnach verbleibt der Weg, die Anreizlücke durch eine Absenkung der Lohnersatzraten – namentlich im Wege der Degression – herzustellen. Es ist dringend nötig, auf diese Weise den monetären Qualifizierungsanreiz zu erhöhen. Am Beispiel der Kurzarbeit Null, die widersinnigerweise noch durch tarifliche Zulagen auf 90% des vorherigen Arbeitsentgeltes aufgestockt wurde, lassen sich die fatalen Wirkungen von unzureichenden Qualifizierungsanreizen ablesen: Was ursprünglich einmal als "Einkauf von Zeit" betrachtet wurde, hat sich als ein im Transformationsprozeß nicht wieder einholbarer Verlust von wertvoller Qualifizierungszeit erwiesen.

ad 2) Die Vergrößerung der Anreizlücke ist auch deswegen nötig, weil es arbeitsmarktpolitisch geboten ist, mit der Qualifizierung so früh als möglich zu beginnen und damit gleichsam Arbeitslosigkeitszeit in Qualifizierungszeit umzuwidmen. Die sauberste Form der Syn-

chronisierung zwischen Qualifizierung und Arbeitslosigkeit böte – idealtypisch – das Instrument einer Qualifizierungspflicht. Ein solches Instrument scheint jedoch mit Grundgedanken und Wortlaut des AFG derzeit nicht vereinbar zu sein. Dies sollte jedoch nicht für den Grundgedanken gelten, die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung in Abhängigkeit von der Bereitschaft zur Qualifizierung zu staffeln.

Dabei gibt es eine Vielzahl von differenzierten Ausgestaltungsmöglichkeiten. Beispielsweise kann ähnlich wie bei der Zumutbarkeit von Stellenangeboten eine auch für Qualifizierungsangebote je nach Zielgruppe gestaffelte Zumutbarkeit mit der Verlängerung von Sperrzeiten bei Ablehnung erwogen werden. Sie erlaubt eine erhebliche Zielgruppendifferenzierung. In zweiter Linie könnten die unterschiedlichen Zumutbarkeitsstufen durch gestaffelte Aufschlagsätze auf das Arbeitslosengeld attraktiver gemacht werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf ältere Arbeitnehmer, die einerseits eine vergleichsweise geringe Qualifizierungsbereitschaft, auf der anderen Seite aber einen hohen Qualifizierungsbedarf aufweisen. Gerade für ältere Arbeitnehmer wären daher gestaffelte Aufschlagsätze ein möglicherweise wirksamer Qualifizierungsanreiz.

ad 3) Qualifizierungsoptimismus sollte nicht mit Qualifizierungsaktivismus verwechselt werden. Es kann nicht darum gehen, Qualifizierung um der Qualifizierung willen zu betreiben, sondern Qualifizierung muß als ein Instrument zur Sicherung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze verstanden werden. Die Fragen nach einer Qualitätssicherung bei der beruflichen Weiterbildung nehmen mittlerweile einen breiten Raum in der Diskussion ein (Sauter, 1992). Auch die Bundesanstalt scheint in diese Debatte einzutreten. Die §§ 34 und 36 in der geplanten AFG-Novelle jedenfalls deuten in diese Richtung.

Bezüglich der instrumentellen Möglichkeiten zur Qualitätssicherung in der öffentlichen Weiterbildung kann man jedoch durchaus skeptisch sein. Dies liegt zum einen an der Unbestimmbarkeit des Gutes Qualifikation und dem hohen Maß an Externalitäten, das mit Qualifizierungsleistungen und Humankapitalinvestitionen verbunden ist. Zum anderen kann aber auch mit Fug und Recht bezweifelt werden,

ob eine Qualitätsselbstkontrolle der Bildungsträger oder einer Stärkung des Qualitätsbewußtseins bei den Nachfragern im gegebenen institutionellen Arrangement einer öffentlich finanzierten Qualifizierung wirklich realistisch ist.

Die generelle Empfehlung zur Qualitätssicherung kann daher nur lauten, die berufliche Qualifizierung als solche so weit als möglich an die Betriebe und deren spezifische Erfordernisse heranzurücken. Eine Qualifizierung im Betrieb bietet die höchstmögliche Gewähr dafür, daß 1. Qualifikationen erworben werden, die am Arbeitsplatz konkret benötigt werden, und daß 2. die erworbene Qualifikation nicht unmittelbar nach Beendigung der Qualifizierungsmaßnahme abwandert und damit Kosten verursacht, die an anderer Stelle als externe Ersparnisse internalisiert werden können. Das Heranrücken der Qualifizierung an die Betriebe als die Orte, wo Qualifikationen eingesetzt werden, nutzt damit sowohl Arbeitgebern wie Arbeitnehmern.

Sucht man nach einer instrumentellen Variante, um das Qualifizierungsinteresse von Arbeitnehmern mit dem von Arbeitgebern zusammenzubinden, so drängt sich das Modell der Qualifizierungsgutscheine auf (Klodt, 1991). Die Ausgabe von Qualifizierungsgutscheinen durch die Arbeitsverwaltung an Weiterbildungswillige, -bedürftige und -fähige bietet ein Höchstmaß an individueller Wahlfreiheit einerseits und Zielgruppenorientierung andererseits. Beispielsweise lehrt das Modell der "training credits" für junge Auszubildende in England, daß die Zweckbindung von Arbeitsmarktressourcen für die Ausbildung von Jugendlichen mit deren eigenen Wünschen gut verzahnt werden kann. Bei einer Einlösung der Qualifizierungsgutscheine bei einem aus- und weiterbildungsbereiten Arbeitgeber stellen sie einen personengebundenen Transfer mit Verwendungsaufgabe dar, der einer Lohnsubvention mit Qualifizierungspflicht gleichkommt. Diese Form der Lohnsubvention schützt aber nicht die alten Arbeitsplätze, sondern die vom Strukturwandel am Arbeitsmarkt betroffenen Arbeitnehmer. Gleichzeitig leistet sie einen Beitrag zur Absicherung neuer Arbeitsplätze von der Qualifikationsseite her. Schließlich bietet sie die Möglichkeit, die Qualifizierung an dem Ka-

pitalstock auszurichten, der derzeit in einer Volkswirtschaft verfügbar ist. Dies beugt marktfernen Qualifizierungsangeboten und -inhalten vor, für die es später keinen Bedarf gibt.

4.2. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Es ist unbestritten, daß die Qualifizierungspolitik erst in mittlerer Frist wirksam werden kann und selbst dann nicht direkt Arbeitsplätze schaffen kann. Daher gibt es zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kurz- und mittelfristig keine Alternative. Allerdings sind sie die teuerste Variante der Arbeitsmarktpolitik und müssen sich deshalb einer besonders strengen Effizienzkontrolle unterziehen lassen. Zwar haben sich die in der Frühphase des flächendeckenden Einsatzes von ABM immer wieder zu vernehmenden Klagen über eine Verdrängung regulärer Beschäftigung nur in den seltensten Fällen als begründet herausgestellt, doch dürfte diese direkte Verdrängungswirkung methodisch ohnehin selten zu beweisen sein.

Dies hängt auch mit einem grundsätzlichen Dilemma zusammen, das bei subventionierter Beschäftigung nicht zu vermeiden ist: Wenn ABM-Maßnahmen effizient eingesetzt werden, verdrängen sie reguläre Beschäftigung. Werden sie nicht effizient organisiert, so stellen sie eine Verschwendung arbeitsmarktpolitischer Ressourcen dar. Grundsätzlich kritisch zu beurteilen bleibt aus diesem Grund die systematische Weichenstellung, daß die ABM-Entlohnung sich an der vergleichbaren tariflichen Eingruppierung der Arbeitskräfte orientiert und daß sie zum zweiten nach wie vor in erheblichem Umfang nicht als investive Maßnahme zu qualifizieren ist. Dies ist nach dem letztverfügbaren Stand nur bei etwa gut der Hälfte aller geförderten ABM-Aktivitäten der Fall (IAB-Werkstattbericht Nr. 11, 1992).

In der Steigerung des investiven Anteils der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen scheint derzeit das größte brachliegende Effizienzpotential bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu stecken. Ein solcher investiver Bezug ist neben den Maßnahmen zur Verbesserung der produktionsorientierten Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation und Energieversorgung) immer auch dann anzunehmen, wenn Eng-

pässe und produktionsbehindernde Altlasten beseitigt werden können und wenn neue Qualifikationen im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme vermittelt werden. In all diesen Fällen leisten AB-Maßnahmen einen Beitrag zur Produktion von Produktionsvoraussetzungen, zur "Veredelung" des privaten Kapitalstocks durch einen öffentlichen Kapitalstock, in deren Gefolge später Erträge realisiert werden können. Leicht vereinfachend kann daher von investiver Arbeitsbeschaffungspolitik dann gesprochen werden, wenn sie Infrastrukturbezüge aufweist, sich an der Sicherung und Schaffung von wettbewerbsfähigen Produktionsstandorten orientiert und gleichzeitig auch auf eine knappheitsorientierte Beseitigung von Flaschenhälsen gerichtet ist. Unter diesen Bedingungen wird auch ein Übergang aus ABM in spätere Dauerbeschäftigung am ehesten wahrscheinlich sein.

Eine solcherart – ökonomisch gesehen effiziente – investive Arbeitsbeschaffungspolitik kann reguläre Beschäftigung verdrängen (Sperling, 1992). Dies gilt gleichermaßen für Regie-ABM wie für Vergabe-ABM: Auch bei Vergabe-ABM wird eine andere betriebliche Kostenkalkulation möglich sein, wenn ein Teil der Arbeitskräfte über ABM mitfinanziert werden kann. Dem Konkurrenzproblem zwischen regulärer Beschäftigung einerseits und Regie- wie auch Vergabe-ABM andererseits kann man daher nur dadurch beikommen, daß man die Entlohnung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deutlich unterhalb der tariflichen Entlohnung im ersten Arbeitsmarkt ansiedelt. Zwar müssen Ersatzarbeitsplätze besser dotiert werden als Inaktivität, aber deutlich schlechter als reguläre Beschäftigung. Nur so können wirksame Ausstiegsanreize verankert werden, die die Verdrängung unsubventionierter durch subventionierte Beschäftigung nach Möglichkeit ausschließen. Die Absenkung der Arbeitszeit bei Erreichen der Kappungsgrenze von 2.500 DM ist in dieser Hinsicht keine Verbesserung, weil die reale Stundenentlohnung nicht ebenfalls zurückgeht. Das gleiche gilt für das Programm Umwelt-ABM, bei dem Unternehmen Sanierungsarbeiten mit ABM-Arbeitskräften durchführen.

Richtig am Konzept der Umwelt-ABM ist aber der Ausgangspunkt, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit privater Initiative zusammenzubinden. Dieser Gedanke sollte – ungeachtet des Konkurrenzproblems – bei einer möglichen Absenkung der ABM-Entlohnung forciert werden. Eine geeignete Form dafür bieten sogenannte Betreibermodelle, bei denen privatwirtschaftliche Funktionsköpfe spezifisch öffentliche Aufgaben übernehmen, beispielsweise in Form von Altlastenbeseitigungsgesellschaften, die einen Teil ihres Personals über ABM finanzieren und bei denen das privatwirtschaftliche Motiv in der Erschließung und dem Erwerb von kontaminierten Gewerbeflächen besteht, die sich in der Vergangenheit als ein wesentlicher Engpaß-Faktor für die wirtschaftliche Wiederbelebung einer früheren Industrieregion erwiesen haben. Arbeitsbeschaffung, Enpaßbeseitigung und ökologische Standortpolitik könnten auf diese Weise möglichst wettbewerbsneutral miteinander verzahnt werden.

Wichtig ist ferner die Verbindung von Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung. Die Kombination ist derzeit offensichtlich nur bei etwa einem Siebtel der ABM-Plätze realisiert. Eine konstruktive Form der Verbindung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Qualifizierung bietet sich in dem Kontext der Qualifizierungsgutscheine, wenn die Unternehmen einen Teil der Qualifizierung über ABM-Kräfte durchführen und auf diese Weise von einem Teil ihrer Kosten, die bei der Vorhaltung von Qualifizierungsangeboten anfallen, entlastet werden könnten. Auf diese Weise wäre zu gewährleisten, daß nicht nur die Qualifizierung, sondern auch die AB-Maßnahme in die betrieblichen Abläufe integriert ist und daß der Lohnkostenzuschuß in den Dienst der Qualifizierung gestellt wird.

Ganz generell sollte bei der Bewilligung von ABM schließlich darauf geachtet werden, daß der unterschiedlichen Belastung einzelner Arbeitnehmergruppen Rechnung getragen wird und daß auch die regionale Komponente – beispielsweise in Form einer monatlichen Indexierung nach Maßgabe der regionalen Arbeitslosigkeit – Berücksichtigung findet. Handlungsbedarf besteht derzeit vor allem bei der Förderung von ABM für Frauen, die einen überproportionalen Teil der Arbeitslosigkeit tragen. Allerdings sollte die Stärkung investiver ge-

genüber konsumtiven ABM keinesfalls einem möglichen Quotendenken geopfert werden.

4.3. Existenzgründungsförderung für Arbeitslose

Gemessen an internationalen Maßstäben hat die Förderung der Existenzgründung für Arbeitslose in Deutschland einen schweren Stand. Der Budgetansatz für das Jahr 1992 betrug für Ostdeutschland weniger als 0,2% des Gesamtetats. Es verwundert daher nicht, daß die Bundesrepublik im internationalen Vergleich bei den Zugängen in Selbständigkeit aus vorheriger Arbeitslosigkeit mit 6% einen hinteren Tabellenplatz einnimmt. In Spanien hingegen kommt schon fast jeder dritte Zugang in Selbständigkeit aus Arbeitslosigkeit. Mag dies in Westdeutschland noch mit der traditionellen Arbeitsteilung zwischen Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik zusammenhängen, so ist für Ostdeutschland dringend allein deshalb ein Kurswechsel geboten, weil nach einer Selbsteinschätzung von befragten Existenzgründern 40% eine bereits eingetretene oder drohende Arbeitslosigkeit als Gründungsmotiv angaben (Hauer et al., 1992, 19). In Zeiten von Strukturbrüchen an Arbeitsmärkten kommt mithin dem Statuswechsel von Arbeitslosigkeit zu Selbständigkeit eine weitaus wichtigere Rolle zu als in etablierten Arbeitsmärkten. Die für westliche Arbeitsmärkte immer wieder geäußerte Skepsis gegenüber Existenzgründungen für Arbeitslose mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik kann daher keinesfalls auch auf Arbeitsmärkte im Umbruch übertragen werden. Einige osteuropäische Nachbarländer sind diesbezüglich übrigens schon weiter fortgeschritten. In der CSFR rechnet man für das Jahr 1992 mit 200.000 Abgängen aus Arbeitslosigkeit in Selbständigkeit.

Auch in Ostdeutschland besteht angesichts einer Selbständigenquote – ohne mithelfende Familienangehörige – von derzeit schätzungsweise 5-6% im Vergleich zu Westdeutschland noch ein erheblicher Nachholbedarf. Aus der Gründungsforschung ist bekannt, daß die Förderung von Selbständigkeit insbesondere Frauen zugute kommt, daß eine Kapitalisierung von Leistungsansprüchen weitaus wirksamer

ist als monatliche Transfers zur Sicherung des Lebensunterhalts, daß aber auch der Mitteleinsatz zu stark auf die Übergangsphase und zu wenig auf die Stabilisierung in der Phase nach der Gründung konzentriert wird und daher viele Gründungsprojekte instabil sind (Schmid, 1991, 48). Die wesentlichen Engpaßfaktoren sind mithin die Ermangelung qualifizierter Beratung auch in der Phase nach der Gründung und die Knappheit an Eigenkapital.

Damit bieten sich zwei Ansatzpunkte für eine gründungsfördernde Arbeitsmarktpolitik. Eine nachsorgende Beratung könnte beispielsweise über das in Frankreich entwickelte Modell eines Scheckbuchsystems verbessert werden, bei dem die Arbeitsverwaltung sozusagen Beratungsschecks ausgibt, die nach und nach bei professionellen Beratern eingelöst werden können. Auf diese Weise ließe sich eine Beratung situationsgerecht abdecken und gleichzeitig auch ein Qualitätswettbewerb zwischen den einzelnen Beratungsinstitutionen etablieren. Der zweite wesentliche Punkt ist die Kapitalisierung von Lohnersatzleistungen zur Gründungsförderung von Arbeitslosen. Ähnlich wie in der CSFR müßte gegen die Zusicherung, sich innerhalb einer bestimmten Frist nicht erneut arbeitslos zu melden, der verbleibende Anspruch gegenüber der Arbeitslosenversicherung auf einmal ausgezahlt werden können. Je nach Höchstförderdauer und Anspruchshöhe kämen damit unter Umständen erkleckliche Beträge zusammen, die bei Banken und sonstigen Existenzgründungsinstitutionen als Sicherheit eingebracht werden könnten. Auf diese Weise könnten auch Vorbehalte bei den Banken und Beratungsinstitutionen gegen den Status der Arbeitslosigkeit abgebaut und ein Beitrag dazu geleistet werden, die Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit als einen der Gründung aus vorheriger Beschäftigung völlig gleichwertigen Pfad zu etablieren. Nur so kann der unterschiedliche Status und Charakter von Arbeitslosigkeit in vom Umbruch betroffenen Arbeitsmärkten ein Aktivum für eine offensive Arbeitsmarktpolitik sein.

Wem die Kapitalisierung der Ansprüche noch nicht weit genug geht, der mag auch darüber nachdenken, die Einarbeitungszuschüsse bei der Aufnahme einer neuen Beschäftigung mit in dieses System einzubinden. Einarbeitungszuschüsse lassen sich der Idee nach gezielt für

die Integration von Problemgruppen und zur Förderung mittelständischer Strukturen einsetzen (IAB-Werkstattbericht Nr. 7, 1992). Sie setzen aber bereits die Besetzung eines Arbeitsplatzes im regulären ersten Arbeitsmarkt voraus und sind so gesehen an eine erfolgreiche Vermittlung in Arbeit gebunden. Die in der AFG-Novelle beabsichtigte Absenkung des Einarbeitungszuschusses von 50% für die Dauer eines Jahres auf nur noch 30% für ein halbes Jahr ist damit ausgesprochen kontraproduktiv.

Die Kapitalisierung von Einarbeitungszuschuß und Lohnersatzleistungen zusammen hingegen böten einen spürbaren Existenzgründungsanreiz für Arbeitslose. Zusätzlich könnte der Förderkreis über die Arbeitslosen hinaus auch auf jene ausgedehnt werden, die sich derzeit noch in anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befinden. Ein solches Vorgehen ist schon fiskalisch gesehen immer dann kostengünstiger, wenn durch die Existenzgründungshilfe eine Arbeitslosigkeitsperiode mit Unterstützungsanspruch vermieden werden kann. Daher ist nach Auffassung der OECD die Gründungsförderung für Arbeitslose eine höchst kosteneffiziente Maßnahme (OECD, 1992).

4.4. Offensive Flankierung des Arbeitsmarktrückzuges

Immer deutlicher zeigt sich, daß das frühere Niveau der Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland nicht wieder erreicht werden kann und daß infolgedessen mittelfristig ein erheblicher definitiver Arbeitsmarktrückzug nicht zu vermeiden ist. Gravierend dabei ist, daß dieser Arbeitsmarktrückzug sich im wesentlichen auf ältere Arbeitnehmer und auf Frauen konzentriert und der Anpassungsdruck in diesen beiden Teilarbeitsmärkten besonders groß ist. In Ostdeutschland wird diesem Problemdruck nahezu ausschließlich durch das Instrument der Frühverrentung begegnet. Die Zahl der Bezieher von Vorruhestands- und Altersübergangsgeld ist innerhalb kürzester Zeit auf fast 840.000 angestiegen. Problematisch an diesem Ausstiegfenster ist, daß es sich um eine höchst defensive und ebenso kostspielige Form des Arbeitsmarktrückzuges handelt. Folgt man den Zahlen des Haus-

haltsplanes für das Jahr 1993, so ist pro Frühverrentungsmaßnahme mit knapp 20.000 DM zu rechnen. Die Vorruhestandsmaßnahmen haben sich damit nach dem Arbeitslosengeld und der Qualifizierung zum insgesamt kostenträchtigen Ausgabenblock entwickelt. Fraglich ist, ob die vorgesehenen gut 10 Milliarden DM nicht auf eine effizientere Weise zur Stabilisierung des Arbeitsmarktes eingesetzt werden könnten.

Dafür bieten sich im wesentlichen zwei instrumentelle Varianten an:

1. Zugeschritten auf die Problemgruppe der älteren Arbeitnehmer geht es im wesentlichen darum, das in Westdeutschland gescheiterte Modell der Altersteilzeit zu revitalisieren. Der Fehlschlag dieses in Westdeutschland seit Januar 1989 geltenden Gesetzes kann schon an der geringen Zahl von 638 im Jahr 1993 zu fördernden Arbeitnehmern abgelesen werden. Für eine Wiederbelebung des Instruments in den neuen Bundesländern wäre zum einen nötig, die Altersgrenze von 58 Jahren nach vorne zu ziehen, um auf diese Weise auch in den Bezug des Altersübergangsgeldes einzudringen, der bereits mit 55 Jahren beginnen kann.

Entfallen müßte zum zweiten die Vorschrift, anstelle des in Altersteilzeit gehenden Arbeitnehmers einen beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldeten Arbeitnehmer auf dem frei gemachten oder auf einem in diesem Zusammenhang durch Umsetzung frei gewordenen Arbeitsplatz zu beschäftigen. Diese Auflage scheint unter den ostdeutschen Arbeitsmarktbedingungen prohibitiv zu sein. Würde diese Vorschrift fallengelassen und drittens ein höherer als der im Gesetz vorgesehene Unterstützungssatz gezahlt, der derzeit pro Maßnahme und Jahr etwa 14.000 DM unter dem Ansatz für das Altersübergangsgeld liegt, so könnte die Attraktivität dieses Instruments unter den spezifischen ostdeutschen Bedingungen deutlich gesteigert und auch davon ausgegangen werden, daß die Bereitschaft von Unternehmen zum Angebot von Teilzeitarbeit für ältere Arbeitnehmer zunehmen dürfte. Der arbeitnehmerseitige Wunsch nach mehr Teilzeitarbeitsplätzen ist ohnehin unstrittig.

2. Dies gilt insbesondere auch für die Frauenerwerbstätigkeit. Teilzeitarbeit war aber in den ehemaligen planwirtschaftlichen Ländern nahezu unbekannt. Dennoch kann bereits jetzt von einer hohen Akzeptanz für Teilzeitarbeit in Ostdeutschland ausgegangen werden. Auch hat die Teilzeitarbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahr um ein Achtel abgenommen, während die gesamte Arbeitslosigkeit um knapp 5% gestiegen ist. Der Markt für Teilzeitarbeit entwickelt sich mithin wesentlich günstiger als der gesamte Arbeitsmarkt. Dieser Tatbestand allein rechtfertigt eine offensive Förderung der Teilzeitarbeit mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik.

Teilzeitarbeit kann ohne Zweifel als eine beschäftigungspolitische Vorwärtsstrategie bezeichnet werden, die – im Gegensatz zu einer forcierten Arbeitszeitverkürzung bei mehr oder weniger vollem Lohnausgleich – auch ökonomisch sinnvoll ist. Die Gründe sind im wesentlichen:

1. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen läßt sich ohne Ausschaltung ökonomischer Effizienzkriterien auf mehr Köpfe verteilen, der Rückgang der Erwerbsquoten fällt weniger stark aus und kann zeitlich gestreckt werden.
2. Hinsichtlich der Teilbarkeit von Arbeitsplätzen sind Dienstleistungen wesentlich teilzeitfreundlicher als Industrie-arbeitsplätze. Die sektorale Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland fördert damit den Wandel von der Vollzeit- zur Teilzeitbeschäftigung.
3. Da Dienstleistungsbeschäftigung eine Domäne der Frauen ist, kommt die Förderung der Teilzeitarbeit besonders Frauen zugute.
4. Dies gilt insbesondere für Frauen mit Familienpflichten. Die frühere Doppelbelastung von Beruf und Familien kann dadurch reduziert werden, ohne daß die Frauen ganz auf ihre Erwerbswünsche verzichten müssen.
5. Teilzeitarbeit erleichtert schließlich auch die Rückkehr in den Beruf nach längeren Phasen der Erwerbslosigkeit oder Inaktivität.

Die Teilzeitförderung könnte dabei zum einen die Form annehmen, daß Unternehmen mit dem Erreichen bestimmter Teilzeitbeschäftigungsquoten aus Mitteln der Arbeitsmarktpolitik finanziell belohnt werden. Dies gilt sowohl für die physische wie auch für die administrative Arbeitsplatzteilung. Zum anderen könnte die Arbeitsmarktpolitik auch bei den Arbeitnehmern ansetzen: In Holland beispielsweise werden Boni für eine bestimmte Zeit gezahlt, wenn Arbeitnehmer von einer Vollzeit- zu einer Teilzeitbeschäftigung wechseln. In Frankreich erhalten Arbeitnehmer, die eine Teilzeitarbeit als Alternative zur Entlassung wählen, staatliche Kompensationszahlungen. In Belgien beziehen Vollzeit Arbeitnehmer, die aus Schwangerschafts- und Kinderbetreuungsgründen eine Teilzeitarbeit aufnehmen, einheitliche staatliche Unterstützungszahlungen (Maier, 1991).

Es gibt also eine Fülle von Maßnahmen, mit denen die Arbeitsmarktpolitik die Teilzeitfreundlichkeit von Beschäftigungssystemen fördern und auf diese Weise zur Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe beitragen kann. Diese Form von Beschäftigungspolitik hat gegenüber den passiven Maßnahmen des kompletten Rückzugs vom Arbeitsmarkt deutliche Vorteile und trägt per saldo zu einem gesamtwirtschaftlich höheren Erwerbsniveau als ohne diese Maßnahmen bei. Entsinnt man sich des § 1 AFG, so ist diesen Maßnahmen allemal der Vorzug über den kostspieligen Frühverrentungsmechanismen zu geben.

5. Ausblick

Versucht man eine kurze Würdigung der Möglichkeiten, durch einen Neuzuschnitt der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einen größeren arbeitsmarktpolitischen Entlastungsertrag zu realisieren, so ist auf folgende Punkte aufmerksam zu machen:

Die Arbeitsmarktpolitik muß erstens investive gegenüber konsumtiven Maßnahmen stärken. Sie sollte zweitens Arbeitnehmerschutz statt eines konservierenden Arbeitsplatzschutzes praktizieren; schließlich sollte sie drittens ein Attraktivitätsgefälle von regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt über subventionierte Beschäf-

tigung im zweiten Arbeitsmarkt bis hin zur finanziell kompensierten Inaktivität etablieren helfen. Dies ist auf der operativen Ebene gleichzusetzen mit einer Stärkung von Qualifizierung und investiver Arbeitsbeschaffung gegenüber Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Frühverrentungsregelungen. Diese Grundsatzentscheidung kann flankiert werden durch Maßnahmen, die Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit fördern und den Rückzug vom Arbeitsmarkt durch eine teilzeitfreundlichere Erwerbsstruktur flankieren. Die finanzielle Kompensation von Arbeitslosigkeit sollte demgegenüber allenfalls ultima ratio der Arbeitsmarktpolitik und dann in jedem Falle so ausgestaltet sein, daß eine aktive Arbeitssuche angeregt und finanziell belohnt wird.

Lassen sich auf diese Weise passive Lohnersatzleistungen zugunsten von aktiven Maßnahmen zurückdrängen, so können Zeiten der Inaktivität durch Arbeitslosigkeit in Aktivitätszeit umgewidmet werden. Damit läßt sich bei gegebenem Mitteleinsatz ein höherer arbeitsmarktpolitischer Ertrag realisieren. Der Mitteleinsatz der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland muß – auch im internationalen Vergleich – mit Blick auf die Belastungen der Beitragszahler als nicht mehr steigerungsfähig betrachtet werden. Prioritäre Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik muß es daher sein, durch den Neuzuschnitt der Instrumente im oben beschriebenen Sinne Handlungsspielraum zurückzugewinnen, um dem Beschäftigungseinbruch in Ostdeutschland offensiv entgegenzutreten zu können. Angesichts der unverkennbaren Verschlechterung auch der westdeutschen Arbeitsmarktsituation sollte diese Kursänderung auch in den alten Bundesländern mitvollzogen werden.

Es bedeutete allerdings eine fahrlässige Überschätzung der Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik, den von den ökonomischen "fundamentals" am Arbeitsmarkt vorgegebenen Trends dauerhaft entgegenwirken zu wollen. Arbeitsmarktpolitik als Bestandteil des Systems der sozialen Sicherung wird der Entwicklung der Beschäftigungsmenge immer nachgelagert bleiben. Einem Beschäftigungseinbruch kann sie nur in Form von kurzfristig bereitgestellten Ersatzarbeitsplätzen begegnen. Die Sicherung bestehender und die Schaffung

neuer Arbeitsplätze wird sich mittelfristig aber nur über die Investitionstätigkeit von privaten und öffentlichen Unternehmen erzielen lassen. Angesichts der Ausreifungszeit von Investitionen bleibt es daher auf absehbare Zeit die vorrangige Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik, die Zeit bis zum Erreichen eines neuen Beschäftigungsniveaus mit dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen durch den arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz so zu nutzen, daß der Entwertung von Humankapital sowie der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit vorgebeugt wird und der Strukturwandel am Arbeitsmarkt von der Qualifikationsseite her abgesichert werden kann.

Literaturverzeichnis:

- Brentano, L.** (1879): Die Arbeitslosenversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig.
- Hauer, A./Kleinhenz, T./Schuttenbach, L. v.** (1992): Mittelstand im Aufbau: Selbständige in den neuen Bundesländern, Veröffentlichungen des Instituts für Mittelstandsforschung Mannheim, Nr. 12, Mannheim.
- Holzmann, R.** (1991): Safety nets in transition economies: concepts, recent developments, recommendation, in: Marer, P./Zecchini, S. (Eds.), The transition to a market economy, Paris, S. 155-179.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (1992): Arbeitsplatzförderung statt Lohnersatz, IAB-Werkstattbericht Nr. 7 vom 26.5.1992.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), IAB-Werkstattbericht Nr. 11 vom 6.8.1992.
- Klodt, H.** (1991): Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer: Qualifizierungsscheine als Alternative? in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 91-113.
- Klös, H.-P.** (1991): Reform der Arbeitsvermittlung, Köln.
- Maier, F.** (1992): The regulation of part-time work, WZB-discussion papers, No. 91-9, Berlin.
- OECD** (1991): Employment Outlook 1991, Paris.
- OECD** (1992): Employment Outlook 1992, Paris.
- Sauter, E.** (1992): Ansätze zur Qualitätssicherung in der beruflichen Weiterbildung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6, S. 380-367.
- Schmid, G.** (1991): Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive, WZB-discussion papers, No. 91-8, Berlin.
- Sperling, J.** (1992): Grenzen der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen, S. 95-109.

Hartmut Seifert

Arbeitsmarktpolitik mit neuen Vorzeichen: Förderung der Infrastruktur

1. Problemstellung

Die außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland verursacht außerordentlich hohe Kosten. An diesem Tatbestand wird sich auf absehbare Zeit nichts ändern, solange die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft andauert, solange die Zahl der wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze bedeutend kleiner ist als die Zahl der Arbeitssuchenden und solange diese Menschen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes auf öffentliche Hilfen angewiesen sind. Für die Bewältigung des wirtschaftlichen Regenerationsprozesses, der über längere Zeit einen gewaltigen Kapitalbedarf erfordert, ist keineswegs unwichtig, ob die zur Finanzierung der unvermeidbaren Arbeitslosigkeit notwendigen Aufwendungen eher konsumtiv oder eher investiv verwendet werden. Je mehr die zur sozialen Sicherung von Arbeitslosigkeit eingesetzten Mittel gleichzeitig dazu dienen, Defizite bei den wirtschaftlichen Entwicklungspotentialen zu beheben, desto günstiger stehen die Chancen, daß die wirtschaftliche Erneuerung gelingt, ein dynamischer Wachstumsprozeß in Gang kommt und sich die desolate Arbeitsmarktlage Schritt für Schritt bessert.

Wie es aussieht, schöpft die Arbeitsmarktpolitik ihre produktiven Potenzen jedoch zu wenig aus. Ein zu hoher Anteil der arbeitsmarktpolitischen Mittel fließt in rein konsumtive Verwendung. Allein die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe im Jahre 1992 entsprechen einer Größenordnung von knapp 6% des Bruttosozialproduktes. Rechnet man die Ausgaben für Kurzarbeitergeld, Vorruhestand- und Altersübergangsgeld hinzu, dann verdoppeln sich die rein konsumtiv verwendeten Leistungen der Arbeitsmarktpolitik. Demgegenüber machen die Aufwendungen für Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld in Westdeutschland nur etwa 1% des Bruttosozialproduktes aus. Aber selbst dieser sehr viel niedrigere Anteil gilt be-

reits als zu hoch, da gleichzeitig die Ausgaben für aktive Leistungen nicht einmal 1% des Bruttosozialproduktes ausmachen.¹ In welchem Maße die passive Finanzierung der Arbeitslosigkeit Mittel bindet, die ansonsten produktiv eingesetzt werden könnten, zeigt sich im Verhältnis zu den Investitionen: Die Aufwendungen für Arbeitslosengeld und -hilfe entsprechen etwa 13 bis 14% der gesamten Anlageinvestitionen und die Gesamtaufwendungen für passive Arbeitsmarktpolitik entsprechen sogar mehr als einem Viertel der Investitionstätigkeit. Die im Rahmen der 10. AFG-Novelle zu erwartenden Verminderungen bei den aktiven Leistungen werden den relativen Anteil der Lohnersatzleistungen an den arbeitsmarktpolitischen Ausgaben weiter erhöhen. In dem Maße, wie die konsumtiven Aufwendungen steigen, reduzieren sich bei konstanten Gesamtausgaben die Mittel für investive Verwendungen.

Sicherlich erfüllen die Lohnersatzleistungen und Zahlungen für Vorruhestands- und Altersübergangsgeld eine wichtige Einkommensfunktion. Sie stützen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und tragen damit zum Wachstum der Wirtschaft bei. Angesichts des riesigen Investitionsbedarfs zur Umgestaltung der ostdeutschen Wirtschaft, der angespannten öffentlichen Haushaltslage in Ost- wie in Westdeutschland und der nachlassenden Wirtschaftskonjunktur in Westdeutschland erscheint es jedoch als ein schwerwiegendes beschäftigungs- und wachstumspolitisches Versäumnis, die investiven Potentiale der Arbeitsmarktpolitik nur zum Teil auszuschöpfen und weiterhin beträchtliche Summen rein konsumtiv zu verwenden. Als zentrale These läßt sich deshalb formulieren, daß der derzeitige arbeitsmarktpolitische Kurs Wachstumsmöglichkeiten vergibt. Diese These gilt es nachfolgend zunächst näher zu erläutern. Anschließend wird erörtert, wie durch eine stärker infrastrukturelle Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik der Investitions- und Wachstumsmotor der Wirtschaft angekurbelt werden kann.

1 Vgl. Kühl, J.: Konzeptionelle Überlegungen für die Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsgesetzes, in: WSI-Mitteilungen 7/1992; Keller, B., Seifert, H.: Vom steigerungsfähigen, aber begrenzten Nutzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: WSI-Mitteilungen 7/1992.

2. Ausgangslage und Perspektiven: Gefahr dauerhafter Deindustrialisierung

Für eine stärker Infrastruktur orientierte Mittelverwendung der Arbeitsmarktpolitik sprechen nicht nur allgemeine Knappheitsabwägungen der verfügbaren Ressourcen, die sich aufgrund rasch zunehmender Langfristarbeitslosigkeit und erhöhter Ausgaben für Sozialhilfe vor allem bei den Kommunen in zunehmenden Finanzierungsschwierigkeiten niederschlagen werden. Eine Umschichtung von der konsumtiven zur investiven Mittelverwendung ist vor allem wegen der enormen Investitionsaufwendungen dringend erforderlich, die notwendig sind, um die Standortqualität in Ostdeutschland zu verbessern und den dramatischen Deindustrialisierungsprozeß aufzuhalten und umzukehren. Angesichts der im Laufe des Jahres 1992 bedrohlich abgeflachten Wirtschaftsdynamik ist eine aktive Arbeitsmarktpolitik schließlich sogar aus konjunkturpolitischen Überlegungen zu begrüßen. So können vermehrte Ausgaben in Infrastruktur helfen, die Investitionstätigkeit anzukurbeln.

Der Kernbereich der ostdeutschen Wirtschaft, der industrielle Sektor befindet sich in einem dramatischen Verfallsprozeß, der noch nicht zum Stillstand gekommen ist. Während im 4. Quartal 1990 durchschnittlich noch 2,287 Millionen Beschäftigte im ostdeutschen produzierenden Gewerbe gezählt wurden, reduzierte sich deren Zahl auf nur noch knapp 875.000 Personen im Oktober 1992. Der Kernbereich der ostdeutschen Wirtschaft hat damit gut 60% seiner Arbeitsplätze verloren. Gleichzeitig ist der Industrialisierungsgrad Ostdeutschlands deutlich unter das Niveau in Westdeutschland gesackt. Während in Westdeutschland von 1.000 Einwohnern etwa 113 Personen einen Arbeitsplatz in der Industrie haben (Oktober 1992), sind es in Ostdeutschland mit knapp 55 nicht einmal die Hälfte der westdeutschen Relation.²

Angesichts dieser dramatischen Entwicklung wirft der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten die zentrale Frage auf, ob es

2 Vgl. Ziegler, A.: De-Industrialisierung in den ostdeutschen Bundesländern, erscheint demnächst als WSI-Arbeitsmaterial.

sich bei diesem bereits weit fortgeschrittenen Prozeß der Deindustrialisierung um die erste Phase eines Strukturwandels handelt "in dem der Aufbau neuer industrieller Produktionen zwar nur sehr langsam, aber letztlich doch in hinreichendem Umfang vorankommt, oder um einen nachhaltigen, irreversiblen durch Neuaufbau nur unzureichend kompensierten Verfallsprozeß. Letzteres wäre zu befürchten, wenn man davon ausgehen müßte, daß die Standortbedingungen in den jungen Bundesländern auf längere Sicht erheblich schlechter blieben als in den alten".³ Antworten hierauf bleiben zwangsläufig spekulativ. Allerdings läßt sich mit Hilfe der verschiedenen bislang erarbeiteten langfristigen Entwicklungsszenarien abschätzen, an welche Bedingungen eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels geknüpft ist und welche quantitativen Handlungsanforderungen sich hieraus ergeben.

Verschiedene Szenarien haben versucht, den Investitionsbedarf für den Auf- und Umbau der ostdeutschen Wirtschaft abzuschätzen. Sie beziffern die für den wirtschaftlichen Aufholprozeß benötigten jährlichen Anlageinvestitionen auf 130 bis 200 Millionen DM (real). Das jüngste IAB-Westphal-Szenario⁴ bewegt sich eher im Mittelfeld dieser Schätzungen und veranschlagt die insgesamt im öffentlichen wie im gewerblichen Bereich bis zum Jahre 2000 benötigten Investitionen auf 1,3 Billionen DM (gerechnet in konstanten Preisen von 1990). Zu beachten ist, daß selbst dieser gewaltige Investitionsschub nicht ausreicht, den Arbeitsmarkt in Ostdeutschland ins Gleichgewicht zu bringen. Für das Jahr 2000 wird noch mit etwa 900.000 nicht beschäftigten Erwerbspersonen gerechnet. Deren Zahl wird sich in dem Maße erhöhen, wie die tatsächliche Investitionsentwicklung hinter den errechneten Bedarfsmargen zurückbleibt.

Dreh- und Angelpunkt der zukünftigen Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt ist die Investitionsdynamik. Das IAB-Westphal-Szenario geht von einem durchschnittlichen jährlichen Investitions-

3 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR): Jahresgutachten 1992, Bundestagsdrucksache 12/3774, Ziffer 293.

4 Vgl. IAB-Werkstattbericht Nr. 12, 10.8.1992.

volumen von rund 145 Milliarden DM aus. Von diesem Wert ist die derzeitige Investitionstätigkeit noch ein gutes Stück entfernt. 1992 lagen die Investitionen bei 101,4 Milliarden DM in Preisen von 1991. Bezieht man die Gesamtinvestitionen auf die Zahl der Einwohner und vergleicht die jeweiligen Werte für die beiden Teile Deutschlands, dann hat die Investitionstätigkeit in Ostdeutschland 1992 72% des Westniveaus erreicht. Der Vergleichswert für 1991 lag bei etwa 60%. Diese Werte verdeutlichen, daß sich der Abstand in der Kapitalausstattung trotz beschleunigter Investitionen in Ostdeutschland weiter zwischen den beiden Teilen Deutschlands vergrößert hat. Allerdings nimmt die Geschwindigkeit, mit der der Abstand wächst, etwas ab. Um aber im Aufholprozeß mit Westdeutschland voranzukommen, müßte die Investitionstätigkeit je Einwohner den Wert in den alten Bundesländern überschreiten. Noch aber läuft der Investitionsmotor noch auf zu geringer Tourenzahl.

Vor diesem Hintergrund lautet die Schlüsselfrage, wie läßt sich der Aufbau wettbewerbsfähiger Kapazitäten schneller in Gang bringen, sich die Runderneuerung des privaten und öffentlichen Kapitalstocks beschleunigen und welche Rolle kann die Arbeitsmarktpolitik hierbei übernehmen.

3. Entwicklungspotentiale

Es dürfte unstrittig sein, daß der Wandlungsprozeß zu einer modernen Industriestruktur, der industrielle Neuaufbau und die schrittweise Lösung der Beschäftigungsprobleme nur vorankommen werden, wenn es gelingt, diejenigen Kräfte zu stärken, "die den komparativen Vorteil der gesamten Region ausmachen".⁵

Zu den Stärken des Industriestandortes Ostdeutschland zählt sicherlich, daß qualifizierte und der neuen Technik gegenüber aufgeschlossene Arbeitskräfte reichlich vorhanden sind. Es besteht allerdings die Gefahr, daß langandauernde Arbeitslosigkeit die vorhandene Quali-

5 SVR: Jahresgutachten 1992, a.a.O., Ziffer 298.

fikationsausstattung entwertet und die Mobilisierungsbereitschaft der gut qualifizierten und anpassungsfähigen Arbeitskräfte fördert. Beiden denkbaren Reaktionsweisen gilt es vorzubeugen. Arbeitsmarktpolitik hat vielmehr dazu beizutragen, daß dieser wichtige Entwicklungsfaktor erhalten und sogar noch verbessert wird.

Weniger rosig sieht es zur Zeit noch bei anderen wichtigen Entwicklungsfaktoren aus.⁶ Das Hauptproblem ist der in weiten Teilen der Wirtschaft veraltete Kapitalstock. Förderprogramme bieten finanzielle Hilfen für eine rasche Runderneuerung und senken die Kapitalkosten.

Die Produktionsbedingungen leiden ferner darunter, daß das für eine arbeitsteilig funktionierende Produktion notwendige lokale Geflecht von Dienstleistungsunternehmen, Zulieferer- und Abnehmerbetrieben noch nicht systematisch und eng geknüpft ist. Die Arbeits- und Organisationsstrukturen des Kombinatprinzips wirken noch nach.⁷

Zwar funktioniert die politisch-administrative Infrastruktur in Teilbereichen (Arbeitsverwaltung) immer besser, andere Bereiche (Grundbuchämter, Finanzämter) sind noch ein Stück weit davon entfernt, die anfallenden Arbeiten rasch zu erledigen.

Das Lohnniveau in Ostdeutschland erreicht 1992 zwar erst 60% des westdeutschen Wertes.⁸ Die bereits vereinbarten weiteren stufenweisen Anpassungen des Lohnes an Westdeutschland verwandeln Ostdeutschland in zügigen Schritten in ein Hochlohngebiet.

Erhebliche Defizite werden schließlich im Infrastrukturbereich gesehen: Der Mangel an Gewerbeflächen wirkt preistreibend. Neben den ungeklärten Eigentumsverhältnissen behindert vor allem die Kontaminierung von Industrieflächen eine Ausweitung der Gewerbeflä-

6 Vgl. Krakowski, M., Lau, D., Lux, A.: Die Standortqualität Ostdeutschlands, in: Wirtschaftsdienst 10/1992.

7 Vgl. ebenda, S. 532.

8 Vgl. Bispinck, R./WSI-Tarifarchiv: Tarifpolitik in den neuen Bundesländern – Bilanz des 1. Halbjahres 1992, in: WSI-Mitteilungen 9/1992.

chen.⁹ Weitere Infrastrukturengpässe liegen im mangelhaften Ausbau der Verkehrswege sowie der Abwasser- und Abfallbeseitigung.¹⁰ Die Engpässe im Telekommunikationsbereich haben sich zwar rasch verringert, sie sind aber noch nicht beseitigt. Trotz deutlicher Besserungen während der letzten zwei Jahre dürfte die Infrastrukturausstattung Ostdeutschlands insgesamt noch längst nicht das Niveau Westdeutschlands oder anderer im Vordergrund der EG stehender Länder erreicht haben. Mit diesen Ländern gerät Ostdeutschland aber als Industriestandort zunehmend wegen des rasch steigenden Lohnniveaus in Konkurrenz. Um aber unter Hochlohnbedingungen wettbewerbsfähig zu sein und anlagesuchendes Kapital anziehen zu können, müssen die übrigen Standortfaktoren und Wettbewerbsp Parameter entsprechend attraktiv sein. Dazu gehört eine leistungsfähige Infrastruktur, die reibungslosen, raschen, zuverlässigen und kostengünstigen Transport von Gütern, Geld und Informationen erlaubt.

4. Infrastrukturorientierte Arbeitsmarktpolitik

Die rasche Modernisierung der Infrastruktur hängt zum einen von kurzen Genehmigungszeiten und effizienten Genehmigungsverfahren ab. Gefordert sind verbesserte Organisations- und Planungsformen, wobei dezentrale Entscheidungsstrukturen förderlich sein dürften. Der zweite Engpaß liegt bei der Finanzierung. Als gesichert gilt, daß der Nachholbedarf im Infrastrukturbereich einen enormen Mitteleinsatz auf längere Zeit notwendig macht. Rechnet man die verschiedenen einzelnen Schätzungen für die Infrastrukturbereiche zusammen, kommt man leicht auf eine Größenordnung von mehr als einer Billion DM. Diese Schätzungen enthalten zum Teil auch Aufgaben im Umweltbereich. In seinem Gutachten von 1991 bezifferte der Sachverständigenrat den Finanzbedarf für Infrastrukturinvestitionen mit vergleichsweise bescheidenen 480 Milliarden DM.¹¹ Als

9 Vgl. SVR: Gutachten 1992, a.a.O., Ziffer 460.

10 Vgl. Krakowski, M. u.a.: Die Standortqualität ..., a.a.O., S. 532.

11 Vgl. SVR: Gutachten 1991, Ziffer 318.

Referenzgröße bei den Berechnungen dient dabei der Kapitalbestand des Bruttoanlagevermögens des Staates je Einwohner in Westdeutschland. Der aus diesem Vergleich ermittelte Investitionsbedarf ist als Untergrenze anzusehen, der realistischerweise nach oben zu korrigieren ist. Nicht berücksichtigt in diesen Schätzungen sind die Kosten für die Beseitigung der Umweltschäden. Ferner beziehen sich die Kosten für die Angleichung der Infrastruktur auf den Stand des Jahres 1990. Selbst wenn in Westdeutschland wegen der angespannten Finanzlage der öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren verhaltener als in der Vergangenheit in öffentliche Infrastruktur investiert werden sollte, so müßte gleichwohl der auch weiterhin stattfindende Zuwachs im öffentlichen Bruttoanlagevermögen berücksichtigt werden, wenn Ostdeutschland bei der Infrastrukturausstattung gleichziehen will. Insofern sind die vom Sachverständigenrat auf real knapp 50 Milliarden DM bezifferten jährlichen öffentlichen Investitionen sicherlich zu niedrig gegriffen und dürften eher in einer Größenordnung nahe bei 100 Milliarden DM angesiedelt sein. Von diesen Margen sind die öffentlichen Investitionen im Augenblick aber noch weit entfernt. Für 1992 kann man die Investitionen der öffentlichen Hand sowie von Bahn und Post auf zusammen gut 50 Milliarden DM beziffern. Angesichts der prekären Finanzlage bei den öffentlichen Haushalten dürfte es nicht einfach sein, die Infrastrukturinvestitionen zu steigern und zukünftig auf hohem Niveau zu halten.

Wie kann nun die Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, Ausbau und Modernisierung der ostdeutschen Infrastruktur zu beschleunigen? Dreh- und Angelpunkt ist die Frage, inwieweit gelingt es, bislang konsumtiv verwendete Mittel in den investiven Bereich umzuschichten. Wenn die investive Komponente der Arbeitsmarktpolitik stärker zum Zuge kommen soll, bieten sich letztlich zwei Varianten an: Erstens könnte das mit der 10. AFG-Novelle neu geschaffene Instrument des § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG) über den Umweltbereich hinaus auch auf Infrastrukturaufgaben ausgedehnt werden. Mit dieser Regelung, "die als Produktive Arbeitsförderung Ost be-

zeichnet werden kann",¹² wird die Möglichkeit eröffnet, die Beschäftigung arbeitsloser bzw. diesen nahezu gleichgestellter Arbeitnehmer in den Bereichen der Umwelt, der sozialen Dienste und der Jugendhilfe zu fördern. Ausgaben für Lohnersatzleistungen werden im Rahmen eines pauschalen Festbetrages für jeden einzelnen Arbeitnehmer in produktive Beschäftigungsförderung umgewandelt. Der Finanzierungsbeitrag der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 15.600 DM jährlich deckt allerdings nur einen Teil der im Umweltbereich auf 50.000 und in den sozialen Diensten und Jugendhilfe auf 35.000 DM geschätzten Gesamtkosten ab.¹³ Die Hauptfinanzierung ist von den Trägern oder anderen Finanzierungsförderern zu leisten. Eine denkbar zweite beschäftigungspolitische Variante besteht darin, arbeitsmarktpolitische Leistungen als Grundlage für ein mittelfristig angelegtes Infrastrukturprogramm einzusetzen. Was spricht für die eine oder die andere Variante?

Gibt man einer inhaltlichen Ausweitung des mit § 249h geschaffenen Konzeptes den Vorzug, dann sind folgende Schwierigkeiten zu meistern. Erstens bedeutet die Ausdehnung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf den Infrastrukturbereich noch nicht automatisch auch eine Erhöhung der Aktivitätsrate der Arbeitsmarktpolitik. Eine Möglichkeit besteht darin, die aktiven arbeitsplatzschaffenden Leistungen in den rechtlichen Anspruchsvoraussetzungen den kompensatorischen gleichzustellen.¹⁴ Dieser Vorschlag sieht vor, Arbeitslosen bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen auf Arbeitslosengeld freizustellen, sich zwischen Lohnersatzleistungen oder öffentlich geförderter Beschäftigung (und besonders in Kombination mit beruflicher Qualifizierung) zu entscheiden. Die finanziellen Unterschiede zwischen diesen Leistungsarten müßten so gestaffelt sein, daß sie Anreize für Beschäftigung und Qualifizierung geben. Derartige Rege-

12 Schmidt, R.: Produktive Arbeitsförderung Ost, in: Bundesarbeitsblatt 1/1993, S. 10.

13 Ders.: Neue Arbeitsförderung in den Bereichen Umwelt, Soziale Dienste, Jugendhilfe, in: Handelsblatt vom 3.12.1992, S. 7.

14 Vgl. Keller, B., Seifert, H.: Vom steigerungsfähigen aber begrenzten Nutzen des Arbeitsförderungsgesetzes, in: WSI-Mitteilungen 7/1992, S. 417.

lungen kommen einem Recht auf Arbeit gleich und sind deshalb ordnungspolitisch sicher nicht unumstritten. Eine andere Variante wäre es, den Anspruch auf öffentlich geförderte Beschäftigung zumindest für Langzeitarbeitslose zu verankern. Weitere Überlegungen, die aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik zu steigern, schlagen vor, einen ressortübergreifenden Budgetausgleich einzuführen, so daß sich diejenigen, die die Hauptlasten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik tragen, durch die hiermit erzielten Einsparungen besser refinanzieren können. Diskutiert wird auch, einen bestimmten Mindestanteil der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben für aktive arbeitsplatzterhaltende und -schaffende Leistungen zu reservieren. Gemeinsames Ziel all dieser Vorschläge ist es, den Anteil der aktiven Ausgaben im Vergleich zu den passiven Lohnersatzleistungen zu steigern.

Zweitens ist in Rechnung zu stellen, daß eine stärker investive Verwendung arbeitsmarktpolitischer Mittel zunächst teurer kommt als eine konsumtive Verausgabung. Zusätzlich zu den Lohnkosten, die für sich genommen kaum höher als Lohnersatzleistungen sind, fallen Sachkosten an. Wie Erfahrungen beim Einsatz von MEGA-ABM zeigen, entfielen nur durchschnittlich 46% der Gesamtkosten auf den Personalkostenbereich, die Sachkosten machten den etwas größeren Kostenanteil aus.¹⁵ Für die Sachkostenfinanzierung bieten sich zwei Wege an.

Entweder übernimmt die Bundesanstalt für Arbeit einen höheren Sachkostenanteil, oder es wird im Rahmen von mischfinanzierten Projekten versucht, zusätzliche Mittel z.B. aus der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung, dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, der Städtebauförderung oder anderen Programmtöpfen einzuwerben. Gegen die erste Variante spricht das Argument der Verteilungsgerechtigkeit. Die Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturaufgaben ist keine Angelegenheit der Beitragszahler zur Bundesanstalt für Arbeit. Die zweite Alternative hat mit dem Problem des erhöhten organisatorischen Aufwandes fertig zu werden. Bisherige Erfahrungen beim Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaß-

¹⁵ Vgl. IAB: Kurzbericht vom 7.11.1991.

nahmen zeigen, daß nur etwa 22% aller auf diesem Wege geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse mischfinanziert waren. Der Anteil der Mischfinanzierungen ist bei Großprojekten höher als bei kleineren.¹⁶ Kleineren Maßnahmenträgern fehlt es in aller Regel am entsprechenden Know-how und personellen Kapazitäten für ein komplizierteres Antrags- und Programmmanagement.

Drittens spricht schließlich das Argument der Planungsunsicherheit gegen eine infrastrukturorientierte Arbeitsmarktpolitik nach dem Muster des § 294h AFG. Infrastrukturinvestitionen setzen oftmals längere Planungs- und Erstellungshorizonte voraus. Da die Haushaltsplanungen der Bundesanstalt für Arbeit nicht mittelfristig, sondern nur im Rahmen jährlicher Planungshorizonte angelegt sind, orientiert sich die Mittelbewilligung für einzelne Leistungsarten in aller Regel an der jeweiligen aktuellen Finanzlage. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß die aktiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, auf die kein Rechtsanspruch besteht, gerade in Phasen angespannter Haushaltslagen im Konkurrenzkampf um die Mittelverwendung wiederholt unterlegen waren. Haushaltskürzungen gingen vorrangig auf Kosten der aktiven Leistungen. Eine unsichere mittelfristige Finanzierungsbasis bietet keine günstigen Voraussetzungen für aufwendige Infrastrukturprojekte mit längeren Planungs- und Ausreifungszeiten.

Vor diesem Hintergrund erscheint ein mittelfristiges Infrastrukturprogramm, an dessen Finanzierung die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen pauschalierter Beiträge für Arbeitslosengeld zu beteiligen ist, vorteilhafter. Auch Kommunen und Länder sind als Nutznießer der zukünftigen Infrastruktur und weil sie von den Kosten der Arbeitslosigkeit (vor allem Sozialhilfe) entlastet werden, in die Finanzierung einzubeziehen. Dabei sind nach der jeweiligen Finanzkraft gestaffelte Beteiligungssätze denkbar.

Die Umsetzung eines mittelfristigen Infrastrukturprogrammes sollte dezentral erfolgen, wobei eine überregionale Koordinierungsstelle notwendig ist. Als Vorbild für das Implementationsverfahren können

¹⁶ Vgl. IAB: Werkstattbericht Nr. 11 vom 6.8.1992.

Erfahrungen mit der Zukunftsinitiative Montanregionen bzw. der Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalens (ZIN) dienen, bei denen die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in den Implementationsprozeß einbezogen waren. Es wurde versucht, Kommunen, Verbände, Kammern, Gewerkschaften, Universitäten, die Arbeitsverwaltung sowie die Unternehmen in die Abstimmung regionaler Entwicklungskonzepte einzubeziehen, die einzelnen dezentral entwickelten strukturpolitischen Programme auf Landesebene zu koordinieren und die verschiedenen struktur- und technologiepolitisch relevanten Einzelprogramme zu bündeln. ZIN ist also eher als eine Art prozeßsteuerndes Mega-Programm oder eine Methode bzw. ein Verfahren dezentraler Strukturpolitik zu verstehen.¹⁷

Eine den Ausbau der Infrastruktur unterstützende Arbeitsmarktpolitik kann sicherlich dazu beitragen, die Standortbestimmungen in Ostdeutschland zu verbessern. Damit ist natürlich nicht garantiert, daß die private Investitionstätigkeit an Dynamik gewinnt, die Schaffung produktiver Arbeitsplätze und damit der Abbau der extrem hohen Arbeitslosigkeit vorankommt. Die gesamtwirtschaftliche Nachfragesituation ist stets mit ins Kalkül zu ziehen. Sie steht angesichts der augenblicklichen Konjunkturlage in Westdeutschland wie auch in den ost- und westeuropäischen Nachbarländern unter keinen sehr günstigen Vorzeichen. Rückläufige Kapazitätsauslastungen und ein vorangegangener Modernisierungsschub geben wenig Anlaß, in Ostdeutschland neue Produktionskapazitäten aufzubauen. Gleichwohl bietet ein Infrastrukturförderprogramm sicherlich einen besseren Ansatz, die Investitionstätigkeit positiv zu beeinflussen als die passive Finanzierung der Arbeitslosigkeit im Rahmen von Lohnersatzleistungen.

17 Vgl. Schäffer, W.: Neue Pfade der regionalen Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: WSI-Mitteilungen 7/1990, S. 465.

Norbert Baunach

Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik – Barrieren und Gestaltungsspielräume aus der Sicht eines Arbeitsamtes

Sie werden eine kleine Änderung gegenüber dem ausgedruckten Thema festgestellt haben: Im Folgenden erhebe ich nicht den Anspruch, aus der Sicht "der" Arbeitsämter zu sprechen; das wäre wohl vermessen. Ich beschränke mich vielmehr darauf, wie sich diese Gestaltungsspielräume und Barrieren aus der Sicht des Arbeitsamtes Weiden darstellen. Nehmen Sie das, was ich sage, also als Fallbeispiel.

Arbeitsämter sind Behörden. Sie sind an Recht und Gesetz gebunden und Teil einer bundesweiten Organisation, der Bundesanstalt für Arbeit. Arbeitsmarktpolitik im Sinne eines Handelns zur Verwirklichung grundsätzlich vorgegebener Ziele in einer konkreten politischen und sozialen Situation ist Sache der Regierung, bei der Feinarbeit auch noch der Bundesanstalt für Arbeit, also unserer Zentrale.

Wir im Arbeitsamt setzen um. Nun ist ein solches Arbeitsamt ein Zwitter. Es ist zum einen Teil der Bundesanstalt, gleichzeitig aber auch Teil des Bezirks, in dem und für den es arbeitet. So versucht also ein Amt in seinem Bezirk Ziele, die "von oben" politisch gesetzt werden, möglichst weitgehend zu erreichen; es versucht aber auch, die Ressourcen, die "von oben" verfügbar gemacht werden, in der spezifischen Arbeitsmarktsituation seines Bezirks für diesen möglichst effizient zu nutzen.

Das schließt ein: Die lokale und regionale Situation analysieren, Probleme erkennen und gewichten, und Ressourcen unter Berücksichtigung zentraler, auch arbeitsmarktpolitischer, Vorgaben bestmöglich zur Problemlösung einsetzen.

Jetzt, wo ich so hehre Ziele postuliere, komme ich leicht ins Schwitzen. Denn von Montag bis Freitag schlägt die Alltagsarbeit so über

uns zusammen, daß solch feine Gedanken mit Goldkante uns gar nicht kommen. Werfen wir deshalb gemeinsam einen Blick auf unseren Bezirk, auf die nördliche Oberpfalz im bayerischen Osten, sehen wir uns kurz die Entwicklung des Bezirks und die arbeitsmarktliche Problemstellung an, die sich daraus ergibt und prüfen wir, ob, wenn ja wie weit, wir zur Lösung bestehender Probleme beitragen können.

Der Arbeitsmarkt der nördlichen Oberpfalz

Die nördliche Oberpfalz war von jeher ein strukturschwaches, im Wortsinne armes Gebiet, seit dem Kriege Zonenrandgebiet, mit geringer Bevölkerungsdichte und lückenhafter Infrastruktur.

Bis heute dominiert die gewerbliche Wirtschaft, strukturprägend sind hier die Bau-, Glas- und Porzellanindustrie mit wenig qualifizierten Arbeitsplätzen, geringer Produktivität und entsprechend geringem Einkommen. Der Dienstleistungssektor ist unterentwickelt.

Nach dem Krieg hatte die nördliche Oberpfalz vor allem einen Exportschlag: ihre Menschen. Es sind fleißige, zuverlässige, tüchtige Menschen, die vor allem in den Ballungszentren München und Nürnberg sehr geschätzt wurden. Sie wären gerne in der Nordoberpfalz geblieben; aber dort gab es zu wenig Arbeitsplätze. Ein massives Arbeitsplatzdefizit kennzeichnete bis in die 80er Jahre hinein den Arbeitsmarkt der Nordoberpfalz.

Erst der 1983 bundesweit beginnende in der Nordoberpfalz erst nach 1985 spürbare wirtschaftliche Aufschwung, in dem sich vor allem die Stadt Weiden – auch Dank einer dynamischen und expansiven städtischen Infrastruktur- und Ansiedlungspolitik – zum Impulsgeber für die Region entwickelte, ist dieses Defizit zumindest rechnerisch beseitigt worden. In den Jahren ab 1987 zeigte sich eine Übernachfrage nach Arbeitskräften, vor allem nach Facharbeitern.

Vom Herbst '87 bis zum Herbst '91 ist die Zahl der abhängig Beschäftigten von 64.500 auf 74.500, also um 10.000, gestiegen. Obwohl in dieser Zeit Aussiedler und Übersiedler, später Asylbewerber und – in ganz großer Zahl – tschechische Arbeitnehmer im Rahmen der

Grenzgängerregelung auf den Arbeitsmarkt strömten, ist nicht nur die Zahl der Arbeitslosen bis zum Herbst '91 gesunken, sondern sogar die Zahl der schwervermittelbaren Arbeitslosen. Noch 1988 lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote über 10%; 1990 waren es 5%. In der Zeit vom Herbst '88 bis zum Herbst '91 hat sich die Zahl der Langzeitarbeitslosen halbiert.

Die Konjunktur hat in diesen Jahren den strukturellen Beschäftigungsabbau in den Traditionsbranchen, vor allem in der feinkeramischen und in der Glasindustrie, in der Bekleidungsindustrie und im Bau, überkompensiert. Wir haben die Umschichtung im Bereich gewerblicher Arbeitsplätze und zwischen sekundärem und tertiärem Sektor nicht als problematisch erlebt. Man konnte davon ausgehen, daß sie sich im Generationenwechsel "unblutig" erledigen würden.

Die Auswirkungen der Grenzöffnungen vor allem zur Tschechoslowakei im Verein mit der Konjunkturabschwächung haben dann deutlich gemacht, daß der ewige Verlierer Nordoberpfalz immer noch auf dünnen Beinchen läuft und schnell ins Stolpern kommt. Die Grenzöffnung rückte die Nordoberpfalz zwar in den vielbeschriebenen Mittelpunkt Europas, aber wirtschaftlich auch neben ein Land mit minimalen Löhnen und Sozialleistungen bei geringem Lebensstandard. Aus diesem Land dringen hochmotivierte, gut ausgebildete Arbeitskräfte, begünstigt durch die Grenzgängerregelung von 1990, auf den nordoberpfälzer Arbeitsmarkt, wo sie mit Deutschen um die Arbeitsplätze konkurrieren. Deutlich wird zunehmend, daß vor allem die Älteren, die gesundheitlich Angeschlagenen, die Geringqualifizierten, kurz, die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik, in dieser Konkurrenz den Kürzeren ziehen.

Eine weitere akute Gefährdung bestehender Arbeitsplätze ergibt sich schließlich vor allem in den wenig produktiven Traditionsbranchen, in denen die Lohnkosten immer noch bis zu 50% der Gesamtkosten ausmachen. Solche Betriebe etwa aus dem Feinkeramik- und Glasbereich begegnen Ostkonkurrenten mit vergleichbarem Know-how und Stückkosten, die unsere nordoberpfälzer Betriebe vor allem in den Exportländern zwangsläufig zu Verlierern machen.

Insgesamt erleben wir heute die unmittelbare Konkurrenz zwischen tschechischen und deutschen Arbeitnehmern und einen massiven Druck in Richtung auf einen Strukturwandel, der – zumindest vorübergehend – Arbeitslosigkeit erzeugen muß. Der befürchtete Konjunkturreinbruch würde diese Entwicklung erneut beschleunigen und die Arbeitslosigkeit insgesamt verstärken.

Eine andere Entwicklung wird wohl erst in naher Zukunft auf den Arbeitsmarkt durchschlagen: Die zunehmend erkennbare Abwanderung von Arbeitsplätzen in das "Südkorea vor der Haustür".

Einen weiteren Unsicherheitsfaktor stellt der Truppenübungsplatz Grafenwöhr mit ca. 3.000 Zivilbeschäftigten dar. Bei deutlicher Reduzierung der US-Truppen kann im regionalen Teilarbeitsmarkt Grafenwöhr-Eschenbach die Arbeitslosenzahl rapide anwachsen; dies auf längere Zeit, weil Beschäftigungsalternativen z.Z. fehlen.

Folgerungen:

Aus der skizzierten Entwicklung ergeben sich für das Klientel des Arbeitsamts Folgerungen, die – hat man die Ziele und Aufgaben der §§ 2 und 3 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vor Augen zur Aktivität herausfordern:

1. Unterstützung beim Entstehen neuer, zukunftssicherer Arbeitsplätze,
2. Versuch der Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze,
3. Erleichterung der Umorientierung von Arbeitnehmern, Hilfen zum neuen Arbeitsplatz,
4. Schaffung von Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten für Arbeitslose, die in den (ersten) Arbeitsmarkt nicht reintegrierbar sind.

Haben wir im Arbeitsamt Mittel und Möglichkeiten, solchen Herausforderungen zu begegnen? Wie scharf oder stumpf sind die arbeits-

marktpolitischen Instrumente? Was fördert oder behindert ihre Anwendung?

1. Unterstützung beim Entstehen neuer, zukunftssicherer Arbeitsplätze

Neue Arbeitsplätze werden fast überwiegend von Betrieben geschaffen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, auf lokaler Ebene in begrenztem Maße auch arbeitsmarktpolitische Instrumente, können die Rahmendaten hierfür verbessern.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) können lokal einen wesentlichen Beitrag leisten, die Rahmenbedingungen für Betriebsansiedlungen zu verbessern. In der nördlichen Oberpfalz ist dies seit den 40er Jahren geschehen. Mit teilweise massivem Mitteleinsatz – allein in den letzten 10 Jahren sind über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen rund 300 Millionen DM in die nördliche Oberpfalz geflossen – wurden Straßen, Kanalisationen, Kläranlagen gebaut und Gewerbegebiete erschlossen. Über ABM wurden auch Einrichtungen gefördert, die die Standortqualität verbessern: Schulen, Kindergärten, Freizeitanlagen, soziale Dienste.

Solange Arbeitslosigkeit in der nördlichen Oberpfalz vor allem ein quantitatives Problem war, gab es keinen Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarkteffekt und Strukturförderungseffekt. Das hat sich geändert in gleichem Maße, in dem sich die Arbeitsmarktsituation verbesserte. Jetzt war das Arbeitsmarktziel nicht mehr die Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten schlechthin; sondern die Verbesserung der Situation der sogenannten Zielgruppenangehörigen. Um den Arbeitsmarkteffekt zu wahren, mußte die Förderung vorrangig schwervermittelbaren zugute kommen, deren Leistungsfähigkeit teilweise deutlich unter der anderer Arbeitnehmer lag.

Gleichzeitig wurden die Fördermittel verringert, die Förderkonditionen verschlechtert; der Eigenanteil der Träger stieg. Da ABM für die Träger teurer wurde, konnten und wollten sie wenig leistungsfähige ABM-Arbeitnehmer um so weniger.

Ergebnis: Die Ehe von Strukturförderung und ABM wurde aufgelöst; seit dem Ende der 80er Jahre führt das Arbeitsamt Weiden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Baubereich grundsätzlich nicht mehr durch. Im Ergebnis tat die Scheidung aber nicht weh, weil die Infrastruktur der nördlichen Oberpfalz sich dem westdeutschen Standard inzwischen weitgehend angepaßt hatte.

Die rechtlich gebotene und sinnvolle Kombination von ABM mit Maßnahmen der Strukturverbesserung stößt ohne eine Interessengleichheit, wie sie bei Maßnahmen zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur vorlag, auf Schwierigkeiten.

So wurde ab 1986 versucht, die zunehmende Zahl von ABM im Grünflächenbereich, wo sich gute Beschäftigungsmöglichkeiten für Leistungsgeminderte boten, in eine längerfristige Planung der Landkreise zu integrieren. Ziel: Verlagerung der Arbeiten vom Bereich Grünpflege in den Bereich Naturschutz, Landschaftsschutz, Wohnumfeldverbesserung, um bleibende Ergebnisse zu erreichen. Als Problem ergab sich beim Versuch einer Abstimmung, daß bei den Gebietskörperschaften längerfristige Planungen überwiegend nicht vorlagen. Interessenkonflikte, die deutlich wurden, waren einer solcher Planung auch nicht förderlich; es war schwer verständlich zu machen, daß die Ziele der Strukturförderung einerseits, die Beschäftigung Schwervermittelbarer als Arbeitsmarktziel andererseits als gleichwertig zu behandeln waren. Die Vertreter der Gebietskörperschaften sahen in ABM primär, gelegentlich ausschließlich, zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten; sie konnten oder wollten die Arbeitnehmer, die aus der Sicht des Arbeitsmarktes vorrangig beschäftigt werden mußten, nicht akzeptieren.

Abstimmungs- und Verständnisschwierigkeiten ergeben sich vor allem dann, wenn der Erfolg von der Zusammenarbeit "Zuständiger" auf sehr unterschiedlichen hierarchischen Ebenen abhängt. Beispiel: Ab 1989 war das Arbeitsamt bereit, in Vohenstrauß, einem grenznahen, strukturschwachen Ort, den Ausbau einer Burg zur Erwachsenenbildungsstätte in nennenswertem Umfang zu fördern. Nachdem vor allem Gesichtspunkte der Denkmalspflege zu einer deutlichen Kostenerhöhung des Projekts geführt hatte, war die bayerische

Staatsregierung nicht bereit, entstandene Mehrkosten durch eine Förderungszusage abzudecken. Ergebnis: Im Jahre '92 steht die Burg als Bauruine da. Das strukturpolitische Ziel, die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze vor allem für Frauen in Angestelltenberufen und die Belegung der örtlichen Nachfrage nach Konsumgütern durch eine große Zahl von Bildungsteilnehmern wurde verfehlt. Immerhin konnte das Arbeitsmarktziel, die Beschäftigung Schwervermittelbarer, erreicht werden.

Ganz wesentliche Hilfe bei der Bewältigung des Strukturwandels kann das Arbeitsamt durch Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Verbindung mit der Förderung der beruflichen Bildung leisten.

Beispiel: Ein finanzkräftiges Unternehmen des Dienstleistungssektors plant aus Kostengründen, bei betrieblicher Expansionen neu entstehende Arbeitsplätze im Bereich Datenverarbeitung in der nördlichen Oberpfalz zu schaffen. Für den Arbeitsmarkt ist dieses Vorhaben hoch interessant, weil in der nördlichen Oberpfalz Frauenarbeitsplätze mit vergleichsweise geringen Anforderungen in großer Zahl in der Industrie verloren gehen werden, durch das genannte Vorhaben aber Frauenarbeitsplätze mit mittlerem Anforderungsniveau und vergleichsweise günstiger Bezahlung im Dienstleistungssektor entstehen würden. Aus Kenntnis des Arbeitsmarkts hat das Arbeitsamt unmittelbar und verbindlich zugesagt, daß dem Unternehmen geeignete Bewerberinnen in großer Zahl vorgestellt werden können. Bei dieser Zusage kann sich das Arbeitsamt darauf stützen, daß mit finanzieller Förderung nach dem AFG in den vergangenen Jahren eine Reihe von Lehrgängen durchgeführt wurden, die Frauen nach der Familienpause auf die Arbeitsanforderungen in modernen Büros vorbereitete. Falls dieses Reservoir nicht ausreicht, wird der Fortbildung und Umschulung von Frauen in Richtung moderner Bürotechnik Vorrang gegeben werden.

In der Vergangenheit hat das Arbeitsamt Hilfe bei Betriebsansiedlungen durch gezielte Qualifizierung wiederholt und effektiv geleistet. So konnte erreicht werden, daß eine Batterie- und eine Waggonfabrik - heute beide wichtige Arbeitgeber - vor allem in der Start-

phase zahlreiche Männer und Frauen aus dem Klientel des Arbeitsamtes einstellen, statt sie aus der Fluktuation zu gewinnen.

So eindeutig die Unterstützung des Arbeitsamtes bei konkreten Plänen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze sein kann, so schwierig wird dies Unterfangen, wenn die Zeithorizonte der Beteiligten auseinanderfallen.

Beispiel: Ein großes Fragezeichen zur Entwicklung eines regionalen Teilarbeitsmarkts setzt das Bemühen der Amerikaner, ihre Truppenpräsenz in Europa zu verringern. Um den Truppenübungsplatz Grafenwöhr mit rund 3.000 deutschen Zivilbeschäftigten gibt es (zu) wenige gewerbliche Betriebe. Schon zu Kaisers Zeiten war nicht erwünscht, daß durch eine Betriebsansiedlung Arbeitskräfte vom Truppenübungsplatz abgezogen würden. Z.Z. verringert sich die Zahl der Arbeitsplätze für deutsche Arbeitnehmer jährlich um rund 200; Entlassungen in größerem Umfang sind nicht auszuschließen.

In dieser Situation hat ein Mitglied des Verwaltungsausschusses des Arbeitsamtes Weiden in Zusammenarbeit mit einem Forschungs- und Planungsinstitut ein Umwelt-Technologie-Zentrum für den Raum Grafenwöhr vorgeschlagen und hierfür erhebliche Vorarbeit geleistet. Seine Bemühungen sind vom Kreistag grundsätzlich unterstützt worden. Als Problem erweist jedoch zunehmend, daß Neuheit und Komplexität des Vorhabens eine positive Entscheidung der politischen Mandatsträger verzögern.

Das Arbeitsamt wäre sehr gerne bereit, Bildung auf Vorrat zu unterstützen, durch Beratung, Fortbildung oder Umschulung Arbeitnehmern zu helfen, sich auf die wesentlich neuen Arbeitsplatzanforderungen eines derartigen Zentrums einzustellen. Arbeitnehmer, die Zeit und persönliches Engagement in eine Bildungsmaßnahme investieren, wollen aber nach deren Ende unmittelbaren Erfolg sehen: Arbeit und Einkommen aus der neuen Tätigkeit. So verhindert einerseits die ausstehende Entscheidung über das Zentrum die eigentlich notwendige Vorbereitung im Rahmen einer Qualifizierungsmaßnahme; zum andern behindert die Tatsache, daß vorgebildete Arbeitnehmer nicht verfügbar sind, die Vorbereitung des Zentrums. In die-

sem Fall bleibt nur, aus der Fluktuation, die erfahrungsgemäß durch einen neuen, größeren Betrieb ausgelöst wird, dessen Bedarf in der Anfangsphase abzudecken und Bildungsmaßnahmen durch Absprache mit Trägern organisatorisch und inhaltlich soweit vorzubereiten, daß sie, nachdem eine positive Entscheidung über das Zentrum gefallen ist, unmittelbar beginnen können.

2. Versuch der Sicherung gefährdeter Arbeitsplätze

Wenn ein Betrieb zusammenzubrechen droht, erscheint es aus der Sicht des Arbeitsmarkts sinnvoll, alles zu unternehmen, die gefährdeten Arbeitsplätze zu erhalten. Das gilt zumindest solange, wie alternative Arbeitsangebote fehlen. Darüber hinaus wären etwa für ältere oder gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer selbst unbesetzte Arbeitsplätze nur schwer zugänglich; hier verhindert der Erhalt von gefährdeten Arbeitsplätzen oft Dauerarbeitslosigkeit. Andererseits kann eine solche Hilfe strukturpolitisch zweifelhaft sein. Durch solche Hilfen werden möglicherweise mit viel Geld der Exitus eines Todgeweihten lediglich hinausgezögert, das Entstehen zukunftssicherer Arbeitsplätze behindert.

Generell hat das Arbeitsamt dann, wenn gefährdete Arbeitsplätze gesichert werden sollen, nur wenige Pfeile im Köcher.

Wenn – auch harte – Stöße des Marktes abzufedern sind, bleibt das probate Mittel der Kurzarbeit. Sie hilft, die betriebliche Leistungsfähigkeit aufrechtzuerhalten auch dann, wenn sie vorübergehend weniger genutzt wird. Die kritische Schwelle ist dann erreicht, wenn aus der geringeren Kapazitätsauslastung eine Bedrohung betrieblicher Existenz wird, und wenn das Licht am Ende des Tunnels nicht mehr auszumachen ist. Dann hat Kurzarbeit nur noch Berechtigung, wenn sich eine Sanierung oder eine Übernahme des Betriebes abzeichnet.

Gerät ein Betrieb in eine kritische Lage, werden Stilllegung, Konkurs, Übernahme zum Thema, dann beginnt in der Regel eine Pokerrunde. Arbeitnehmer und Gewerkschaften suchen zu erreichen, daß Arbeitnehmeransprüche, in der Regel rückständige Löhne, möglichst weit-

gehend befriedigt werden und daß durch einen Sozialplan die individuelle Stolperstrecke nach dem Verlust des Arbeitsplatzes wenigstens geringfügig entschärft wird.

Vor diesem Hintergrund entwickeln sich typische Abläufe. Sobald die Gefährdung "der Arbeitsplätze" öffentlich wird, beginnt eine hektische Aktivität, die neben objektiven Bemühungen zur Rettung der Arbeitsplätze auch durch Profilierungsversuche und das bekannte Schwarze-Peter-Spiel gekennzeichnet ist. Auch eifrige Verfechter der Deregulierung rufen plötzlich nach der starken Hand des Staates. In dieser Phase erhält regelmäßig auch das Arbeitsamt Besuch.

Gerade in solch kritischen Situationen ist die Beratung von Betrieben durch das Arbeitsamt besonders wichtig. Der – oft als erstes übernommene – Versuch einer personellen Abmagerung und damit Kostenminderung kann böse ins Auge gehen, wenn beim Versuch der Lösung vom Arbeitnehmer wichtige Regelungen des Arbeitsfördergesetzes übersehen werden.

Dies gilt z.B. für den Versuch, längerfristige Kündigungsfristen durch Arbeitnehmerkündigung oder Vertragsauflösung in gegenseitigem Einvernehmen zu umgehen. Hier können eintretende Sperrzeiten mit der Folge, daß bis zur drei Monaten Dauer kein Arbeitslosengeld gezahlt wird zu herben Enttäuschungen führen.

Ebenso wichtig ist Klarheit darüber, daß im Rahmen von Sozialplänen vereinbarte Abfindungen durchaus zur Anrechnung auf das prinzipiell zu beanspruchende Arbeitslosengeld führen können.

Schließlich darf nicht übersehen werden, daß beim Versuch, über Arbeitslosigkeit Arbeitnehmern zu einem vorgezogenen Ruhestand zu verhelfen, Beträge, die das Arbeitsamt zahlt, unter bestimmten Bedingungen vom Arbeitgeber zu erstatten sind (§ 128 AFG).

Bei diesen Fragen geht es um Entlastungen. Daneben steht der Wunsch nach finanzieller Förderung.

Finanzielle Leistungen im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums sind prinzipiell Individualleistungen. Stehen in einer betrieblich oder arbeitsmarktlich kritischen Phase, etwa bei beabsich-

tigter Betriebsübernahme solche Individualleistungen z.B. Eingliederungsbeihilfe, Einarbeitungszuschuß, Lohnkostenzuschuß für ältere Arbeitnehmer, in einer größerer Zahl von Einzelfällen zur Debatte, dann werden diese in der Summe häufig instrumentalisiert und gedanklich als betriebliche oder arbeitsmarktliche Finanzhilfen in Finanzpläne eingebracht. Das kann durchaus sinnvoll sein, nämlich dann, wenn neben der Individualhilfe als Sekundärwirkung etwa die Erhaltung oder die Schaffung von Arbeitsplätzen erreicht wird. Eine solche additive Wirkung ist auch für die Leute vom Arbeitsamt verführerisch, weil auf diese Art wirklich ein effizienter Mitteleinsatz erreicht wird. Die Grenze ist aber dort erreicht, wo arbeitsmarktpolitische Leistungen primär als Finanzierungsmittel verstanden und mehr oder minder gewaltsam – auf die Individualebene zurücktransformiert werden, indem man Förderungsanlässe für Arbeitnehmer erst sucht.

Hierzu ein Beispiel aus dem Bereich Berufliche Bildung:

In einem Fall hat das Arbeitsamt zur Sicherung von Arbeitsplätzen in einem gefährdeten Betrieb, für den ein schlüssiges Sanierungskonzept vorlag, die Flucht nach vorn angetreten. Sowohl die beabsichtigte Straffung der Fertigung wie auch die angestrebte neue Produktpalette stellten an die bisher beschäftigten Arbeitnehmer deutlich höhere Anforderungen. Die Arbeitnehmer konnten mit einer stark praxisbezogenen Bildungsmaßnahme, die als Fortbildung auf dem bisherigen Know-how aufbaute, ihre berufliche Existenz sichern. Vorteil dieser – von einem Bildungsträger im Betrieb durchgeführten – Bildungsmaßnahme: Der sehr hohe Anteil älterer Arbeitnehmer nahm an der Fortbildungsmaßnahme teil; die Leute blieben im Betrieb. Einmal arbeitslos, wären diese Arbeitnehmer kaum zu bewegen gewesen, an einer Bildungsmaßnahme teilzunehmen, die sie in der Regel als Überforderung empfunden und – mit Blick auf den "Rest" ihres Arbeitslebens – als zu aufwendig empfunden hätten. Sinnvoll werden die erheblichen finanziellen Bildungsinvestitionen des Arbeitsamts aber erst dann sein, wenn das Sanierungskonzept aufgegangen ist und die Arbeitsplätze auf Dauer gesichert bleiben.

Bei der Konzeption von Bildungsmaßnahmen wie der beschriebenen ist wichtig, daß die Bildungsinhalte nicht zu eng und nicht nur auf den gefährdeten Betrieb zugeschnitten werden. Die vermittelten Qualifikationen sollten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verwendbar sein. Dies entspricht nicht nur rechtlichen Anforderungen, es erweist sich auch als Risikominderung der Arbeitnehmer, die auf neue Aufgaben vorbereitet werden.

Sonderfälle:

Nachdem die Möglichkeit, Eingliederungsbeihilfen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen nach § 54 Arbeitsförderungsgesetz weggefallen sind, ist die Diskussion dieser Frage z.Z. nur theoretisch interessant. Das gilt auch für die Frage der Mitnahmeeffekte aus derartigen Hilfen. Dennoch sollte die – auch so genannte – kapitalisierte Eingliederungsbeihilfe nicht völlig vergessen werden. Sie könnte in Regionen mit massivem Strukturwandel neue Bedeutung bekommen. Voraussetzung wäre allerdings, daß eine von Betrieb und Verwaltung gleichermaßen unabhängige, kompetente Einrichtung zur Beurteilung von Sanierungskonzepten für gefährdete Betriebe verfügbar ist.

Die Lohnersatzleistungen nach dem dritten Abschnitt des Arbeitsförderungsgesetzes dienen generell zur Sicherung des Lebensunterhalts. Im Einzelfall können solche Leistungen aber auch die Sekundärwirkung der Sicherung von Arbeitsplätzen besitzen.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung kann auch das Konkursausfallgeld nach § 141 AFG sein. Gerät ein Betrieb in ernsthafte Schwierigkeiten, dann ergeben sich in aller Regel Lohnrückstände. Diese Rückstände sind bis zur Dauer von drei Monaten prinzipiell durch das Konkursausfallgeld abgesichert.

Für jemanden, der an der Übernahme eines gestrandeten Betriebs interessiert ist, kann das Konkursausfallgeld durchaus interessant sein. Jeder Übernehmer ist ja nach § 613a BGB verpflichtet, mit der Betriebsübernahme in alle Rechte und Pflichten des alten Arbeitgebers einzutreten. Die Lohnrückstände, für die der Übernehmer aufzu-

kommen hat, können schon bei einem Betrieb mit 300 Beschäftigten Millionenhöhe erreichen. Mit Eröffnung des Konkurses tritt das Arbeitsamt mit Mitteln, die aus einem Umlagetopf stammen, für den bisherigen Arbeitgeber ein und zahlt die rückständigen Löhne.

Wer vor oder nach Konkurs einen Betrieb übernimmt, ist nach § 613a BGB grundsätzlich verpflichtet, in alle bestehenden Rechte und Pflichten einzutreten. Das schließt die Haftung für das gezahlte Konkursausfallgeld gegenüber dem Arbeitsamt ein. Kauft aber der Übernehmer nach Konkurs vom Konkursverwalter, dann kann damit ein Verzicht des Arbeitsamts auf die Rückforderung gezahlten Konkursausfallgeldes verbunden sein. Damit ergibt sich für den Finanzierungsplan des Übernehmers eine Entlastung, die im Ergebnis einer Förderung gleichzustellen ist. – Ich habe hier bewußt vorsichtig formuliert, weil es sich um eine sehr schwierige Materie handelt. Frühzeitige und intensive Gespräche mit dem Arbeitsamt sind auf jeden Fall nötig.

3. Erleichterung der Umorientierung von Arbeitnehmern; Hilfen zum neuen Arbeitsplatz

Stand bisher der Arbeitsplatz im Mittelpunkt des Interesses, so ist es jetzt der **Arbeitnehmer**, der ja Arbeit und Einkommen braucht.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Arbeitsämter gehören Beratung und Vermittlung. Gerade in kritischen Situationen des Berufslebens sind unsere Berater, das behaupte ich mit Überzeugung, gute Gesprächspartner. Sie verfügen – nach Menge und Qualität – über Informationen zu Fragen der Berufsbildung, der Berufsentwicklung, auch der regionalen Arbeitsmarktentwicklung, wie niemand sonst. Da es hier aber um das Standardrepertoire der Arbeitsämter geht, soll mit Blick auf das Thema dieses Referats zu dieser eigentlich sehr interessanten Thematik nicht mehr gesagt werden.

Auch zu den Hilfen zur beruflichen Eingliederung und zur Verbesserung der beruflichen Situation nur wenige Anmerkungen.

Hilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme (§ 53 AFG) sind grundsätzlich geeignet, Übergangsschwierigkeiten auf dem Weg zum neuen Arbeitsverhältnis auszuräumen. Voraussetzung ist allerdings, daß das Portemonnaie der Arbeitsämter genügend gefüllt ist, um wirklich helfen zu können, wenn Hilfe Not tut. Leider verlocken gerade diese Haushaltsmittel zu pauschalen Kürzungen, wenn in Deutschland das Geld knapp wird. Eine Kürzung wird hier kaum zu politischen Interventionen führen, aber dem Arbeitsvermittler tut es weh, wenn ein durchaus sinnvoll erscheinender Vermittlungsversuch daran scheitert, daß ein weitgehend mittelloser Bewerber die Fahrt zum Arbeitgeber, bei dem er sich vorstellen soll, nicht bezahlen kann.

Das Zwillingsspärgchen Eingliederungsbeihilfe und Einarbeitungszuschuß wird, ungeachtet der unterschiedlichen Zielsetzung, von Arbeitgebern primär als Lohnsubvention verstanden. Wieweit es hier Mitnahmeeffekte gibt, wird auch die nächste und übernächste Diskussion zu diesem Thema nicht beantworten können. In der Vermittlungspraxis sind beide Instrumente jedoch wichtige Hilfen. Mit ihnen gelingt es Vermittlern, in der Konkurrenz um die offene Stelle auch jemandem eine Chance zu geben, der sonst immer 2. Sieger bleiben würde.

Gerade bei den genannten, sehr auf die Verhältnisse des Einzelfalls bezogenen finanziellen Hilfen, sind Anmerkungen zu einem ewigen Dilemma von effizienter Einzelfallhilfe durch kompetente Fachleute einerseits, Kontrollgelüste und dem ewigen Zwang zum Sparen andererseits notwendig.

Wer mit der Realität des Arbeitsmarkts konfrontiert wird und diesen nicht als Zahlentableau sondern als Häufung sehr vieler und sehr unterschiedlicher Individualprobleme erlebt, der muß fordern, daß der Entscheidungsspielraum der Arbeitsberater und Arbeitsvermittler grundsätzlich respektiert und möglichst erweitert wird. Wer mit Eingliederungsbeihilfe und Einarbeitungszuschuß arbeiten will, muß ja zunächst analysieren, auf welche Defizite die Wettbewerbsminderungen der Bewerber zurückzuführen sind, die durch finanzielle Hilfen ausgeglichen werden müssen. Ergebnis kann sein, daß ausschließlich höheres Alter, gesundheitliche Probleme, aber auch persönliche Un-

zuverlässigkeit, vorlaute und unverträgliche Wesensart, Neigung zum Alkohol, Mangel an Handgeschick, die Schwierigkeit, zu üblichen Arbeitszeiten einen Betrieb zu erreichen oder auch häufiger Arbeitsplatzwechsel einen Arbeitgeber von der Einstellung eines Bewerbers abhalten. Die Reihe der Beispiele läßt sich beliebig fortsetzen.

Wer weiter vom Tatort entfernt ist, tut sich mit der Vielfalt der Lebenswirklichkeit schwer. Will er feststellen, ob Mittel zielgerecht eingesetzt werden, muß er entweder der Kompetenz der Fachleute der Arbeitsvermittlung vertrauen oder aber versuchen, die Vielfalt der Einzelfälle handlichen Kategorien zuzuordnen. Dann wird Zugehörigkeit zu einer dieser Kategorien Förderungsvoraussetzung. Danach fällt Prüfen leicht. Mehr noch: Wird das Geld knapp, dann kann man auf abstrakter Ebene zwischen Schwer- und Schwerstvermittelbaren unterscheiden, die Fördermittel einer kleineren Bewerbergruppe vorbehalten und den Haushaltsansatz kürzen.

Ein solches Verfahren trägt dazu bei, daß Arbeitsmarktinstrumente stumpf bleiben. Was als Fokussierung von Fördermitteln auf Zielgruppen und damit als Effizienzsteigerung angesehen wird, erweist sich in der Realität als Verkürzung notwendiger Handlungsspielräume und Verschlechterung der Leistungskraft des arbeitsmarktlichen Instrumentariums.

Ich will dies an einem Beispiel deutlich machen: Immer wieder wird versucht, Förderleistungen besonders Langzeitarbeitslosen zugute zu kommen lassen. Um dies zu erreichen, werden besonders wirkungsvolle und attraktive Hilfen ihnen vorbehalten. Richtig ist, daß dadurch Bemühungen der Arbeitsämter auf Langzeitarbeitslose konzentriert werden; ihnen wird verstärkt geholfen.

Das heißt aber gleichzeitig auch, daß die arbeitsmarktlich so wichtige Prävention erschwert wird. Oft bleibt nichts anderes übrig, als einen Arbeitslosen, für den bei entsprechender Hilfe Eingliederungschancen bestünden, zum Langzeitarbeitslosen "heranreifen" zu lassen, weil nur so wirksame Hilfen möglich sind. Damit wird aber auch das schwerste Handikap erhöht, das ein Arbeitsloser haben kann: die Dauer der Arbeitslosigkeit.

Was bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahme geltende Weisung ist, sollte verstärkt bei anderen Förderungsinstrumenten, vor allem bei der Eingliederungsbeihilfe und beim Einarbeitungszuschuß, möglich sein: daß 'vor Ort' definiert werden kann, was Schwervermittelbarkeit begründet. Im Falle der beiden genannten Leistungen gehe ich noch einen Schritt weiter. Hier muß einfach das Vertrauen in die Fachkompetenz einerseits, in das Kostenbewußtsein andererseits der Fachkräfte des Arbeitsamtes groß genug sein, ihnen die Situationsanalyse im Einzelfall und die darauf aufbauende Entscheidung über den Einsatz individueller Förderleistungen zuzutrauen.

Wo Beratung, Vermittlung und finanzielle Hilfen zur Eingliederung in den Betrieb nicht unmittelbar helfen, ist zu prüfen, ob nicht durch Qualifizierung eine neue berufliche Basis geschaffen werden kann. Die rechtlich und finanziell gegebenen Fördermöglichkeiten lassen z.Z. wenig Wünsche offen.

Leider läßt sich diese positive Feststellung zum Thema Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) nicht wiederholen. Die Bewilligungsmöglichkeiten für ABM sind in den vergangenen Jahren für das Arbeitsamt Weiden stetig gekürzt worden. Das war prinzipiell wenig problematisch, weil es der Arbeitsmarktentwicklung entsprach. Dies gilt jedoch nicht für das Jahr 1992. In diesem Jahr stieg die Arbeitslosigkeit um ca. 20%. Gleichzeitig sind die Bewilligungsmöglichkeiten für neue Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegenüber dem Vorjahr auf (nicht um) ein Fünftel gekürzt worden. Vor diesem Hintergrund werden Überlegungen zu einem auch strukturell effizienten Mitteleinsatz einerseits, einer Optimierung des Arbeitsmarkteffektes von ABM andererseits, zur bloßen Theorie.

Damit wird ein grundsätzliches Dilemma deutlich, das immer wieder neu entsteht. Der Einsatz finanzieller Mittel zur Verbesserung der Arbeitsmarktentwicklung sollte dann ansteigen, wenn diese Entwicklung ins Negative umschlägt und ihre Spitze dann erreichen, wenn die Situation kritisch ist. Tatsächlich erleben wir jedoch nicht diesen antizyklischen, sondern einen durchaus zyklischen Mitteleinsatz. Erst ein massiver Anstieg der Arbeitslosenzahlen aktiviert die Politik, erst dann werden Entscheidungen vorbereitet, die sich finan-

ziell frühestens im folgenden Haushaltsjahr, arbeitsmarktlich nicht selten erst im übernächsten Haushaltsjahr auswirken. Nicht selten treffen die verstärkten Hilfen dann auf eine schon deutlich verbesserte Arbeitsmarktsituation. Sackt später die Konjunktur ab, geht das Steueraufkommen zurück, muß gespart werden, dann treffen Sparsentscheidungen – wie jetzt auch – eben jene Instrumente, die in der Krise den Arbeitsmarkt wirkungsvoll entlasten könnten.

Ist der Gedanke verwegen, das Instrumentarium der Deutschen Bundesbank dahingehend zu erweitern, daß die Träger der Sozialversicherung Überschüsse aus höherem Beitragsaufkommen zur Rücklagenbildung nutzen und erst in Krisenzeiten arbeitsmarktlich einsetzen dürfen? Damit wäre die Versuchung ausgeräumt, allzu kurzfristig zu denken und Einnahmeverbesserungen entweder zu – vorübergehenden – Beitragssenkungen oder zu konsumtiv wirksamen Wohltaten zu verwenden.

4. Schaffung von Arbeitsmarkt- und Einkommensmöglichkeiten für Arbeitslose, die in den (ersten) Arbeitsmarkt nicht reintegrierbar sind

Ich muß hier nicht besonders unterstreichen, daß der "erste" Arbeitsmarkt das eigentliche Objekt der Bemühungen der Arbeitsämter ist. Wir erleben aber bei einer nicht geringen Zahl Arbeitsloser, daß diese Bemühungen fehlschlagen. Die Gründe hierfür sind ebenso interessant wie vielfältig, jedoch nicht Gegenstand dieses Referats.

Seit langem wird versucht, auch auf unkonventionellen Wegen persönliche Lösungen für aus dem "ersten" Arbeitsmarkt dauerhaft ausgegrenzte Arbeitslose zu finden. Es ist aber das Verdienst des laufenden Langzeitarbeitslosen-Sonderprogramms der Bundesregierung, daß solche Anstrengungen für eine noch begrenzte Zahl von Arbeitsämtern zum amtlichen Auftrag wurden.

Was ist hierzu im Arbeitsamtsbezirk Weiden geschehen?

In Kenntnis der genannten Problematik und in dem Versuch, neue Wege zu gehen, haben wir 1986 einen "Arbeitskreis Beschäftigungs-

initiativen für die nördliche Oberpfalz" gegründet. Während das Konzept der späteren "runden Tische" vorsieht, möglichst alle relevanten Institutionen einer Region einzubinden, haben wir auf persönliches Engagement gesetzt. Wir haben also nicht Einrichtungen, sondern Personen angesprochen und gehofft, daß wir über den persönlichen Einsatz der Beteiligten auch ihre Institutionen einbinden könnten. Erst 1988, unter dem Vorzeichen des Langzeitarbeitslosen-Sonderprogramms, haben wir den Kreis auch institutionell abgerundet.

Ich meine auch heute noch, daß ein Kreis persönlich Interessierter gegenüber einem Kreis aus Vertretern von Institutionen große Vorteile hat. Es geht weniger darum, Interessen der eigenen Institution zu wahren, es gibt weniger Schaukämpfe. Wir haben von Anfang an bei allen Beteiligten einen starken Sachbezug gehabt, den sehr erkennbaren Willen, Fortschritte zu erreichen, wie und durch wen auch immer.

Dennoch hat der Arbeitskreis nicht gehalten, was wir alle gehofft hatten. Er hat zwar Ideen geboren, zur Realisierung aber wenig beigetragen. Die Hoffnung, daß sich die Träger von Projekten aus dem Arbeitskreis ergäben, hat sich nicht verwirklicht. Neben dem Kopf war ein Arm nötig, der umsetzt, was der Kopf denkt.

Deshalb haben wir 1987 eine "Beratungsstelle für Beschäftigungsinitiativen" gegründet, mit der Aufgabe, Ideen aufzugreifen, auf Realisierbarkeit zu prüfen und Hilfestellung bei der Verwirklichung zu geben. Der Träger – dem wir für vielfältige Unterstützung besonders zu danken haben – war die "Gemeinnützige Gesellschaft für berufliche Bildung" in Weiden.

Die Beratungsstelle hat bei Punkt Null angefangen. Der Versuch, Know-how zu importieren, hat sich als Fehlschlag erwiesen. Gründe: Externe, erfahrene Beratungseinrichtungen hatte nicht die personelle und finanzielle Kapazität, in der Provinz generell Aufbauarbeit zu leisten. Von ihnen war wichtige Hilfe bei der Gründung von Einzelprojekten und bei der Klärung von Einzelfragen zu erwarten.

Obwohl wir wußten, daß in ganz Deutschland Arbeitslosenprojekte in größerer Zahl längst arbeiteten, haben wir von deren Erfahrung we-

nig partizipieren können. Wir haben sie einfach nicht gekannt und nicht erreicht. (Diese Erfahrung war Anlaß zu Gründung eines Projekts, auf das ich später eingehe.) D.h.: Die Beratungsstelle hat von vorne angefangen, Daten gesammelt – beispielsweise über Förderungsmöglichkeiten – Kontakte geschaffen, Voraussetzungen geprüft, nach engagierten Leuten gesucht usw.

Was heute an Projekten läuft, ist damals im wesentlichen vorbereitet worden.

Nach zwei Jahren hat die Beratungsstelle, die selbst ein Beschäftigungsprojekt für Langzeitarbeitslose war, das Schicksal so vieler Projekte erlitten: Die Sachkostenfinanzierung durch das Bundesarbeitsministerium (2-Millionen-Topf) lief aus, die personellen Förderungsmöglichkeiten über ABM waren Mangels Zusage eines Dauerarbeitsplatzes über das zweite Jahr hinaus nicht möglich. Das Ende war erreicht.

Danach haben wir Bilanz gemacht. Wir haben uns gefragt: was braucht der Markt, was haben wir anzubieten und wo sind Lücken? Und wir haben uns gefragt: wie stellen wir sicher, daß die organisatorische Grundlage der Projektvorbereitung nicht jeweils nach Ende der Förderungsdauer zusammenbricht? Ergebnis: Wir haben einen Verein gegründet, die "Denkstatt". Vorteil: Die "Denkstatt" setzt die Arbeit der Beratungsstelle inhaltlich fort. Sie bindet eine Reihe kompetenter Leute zu ehrenamtliche Arbeit ein. Haben wir – wie jetzt durch das Langzeitarbeitslosen-Sonderprogramm – Förderungsmöglichkeiten, wird der Tätigkeitsbereich ausgeweitet. Fällt die Förderung, dann wird die Arbeit auf das ehrenamtlich Machbare reduziert.

Das Potential bleibt erhalten.

Parallel zur "Denkstatt" ist aus einer Initiative des Verwaltungsausschusses unseres Arbeitsamts die "Kommunale Entwicklungsstelle" entstanden. Sie läuft, finanziell gestützt als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, in Trägerschaft des Landkreises Neustadt/Waldnaab in enger Zusammenarbeit mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund Weiden/Waldsassen. Die "Kommunale Entwicklungsstelle" sollte und soll zunächst Daten sammeln, um eine bessere Grundlage zur Überwindung

struktureller und sozialer Defizite zu schaffen. Sie hat sich ebenfalls zur Beratungsstelle entwickelt.

Zwischen "Kommunaler Entwicklungsstelle" und "Denkstatt" hat sich inzwischen eine Arbeitsteilung entwickelt. Die "Kommunale Entwicklungsstelle" deckt den öffentlich-rechtlichen Bereich ab, die "Denkstatt" eher den gemeinnützig-privaten Bereich. Anmerkungen zu beiden Einrichtungen:

In beiden Fällen hat sich gezeigt, wie ausschlaggebend Qualifikation und Engagement der verantwortlichen Mitarbeiter für den Arbeitserfolg ist. Die Vorstellung, solche Beratungsstellen von außen zu steuern, sie zum Erfüllungsgehilfen Dritter zu machen, hat sich als unrealistisch erwiesen. Anstrengungen, lokale Arbeitsmarktpolitik für Benachteiligte zu machen, können derartige Beratungsstellen nur durch ihre Eigendynamik erreichen.

Als problematisch hat sich die Einbindung der "Kommunalen Entwicklungsstelle" in eine behördliche Struktur erwiesen. Braucht der eine Partner Kreativität, sind Versuch und Irrtum gängige Handlungsmuster, so registriert der andere dies eher als abweichendes Verhalten, ist er doch institutionell und hierarchisch fest verankert, eher auf Vollzug und Kontrolle ausgerichtet. So ergeben sich Reibungspunkte schon im Alltäglichen. Die günstigere Alternative wäre wohl, Beratungsstellen auch organisatorisch auf eigene Beine zu stellen und Aufträge der öffentlichen Hand zu vergüten.

Mit Arbeitskreis und Beratungsstellen war die Möglichkeit gegeben, Arbeitslosenprojekte zu gründen und zu unterstützen.

Wo sollten diese ansetzen? Was sollte ihre Aufgabe sein?

Die Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt scheitert regelmäßig daran, daß sie den Anforderungen der Betriebe nicht genügen. Dabei können diese Anforderungen sich auf die formale Qualifikation, aber auch auf die soziale Qualifikation beziehen. Das Angebot mußte also, sollte eine berufliche Eingliederung erreicht werden, umgekehrt werden. Nicht die Arbeitnehmer sollten sich den Arbeitsanforderungen anpassen, vielmehr sollten die

Arbeitsanforderungen der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer angepaßt werden.

Je nach Schwere der Arbeitsmarktdefizite sollten die Angebote ausgestaltet sein:

Das erste und wichtigste Angebot hieß: Schaffung marktorientierter Dauerarbeitsplätze (für Minderleistungsfähige).

Dabei liegt die Betonung auf Dauerarbeitsplatz. Diese Arbeitsplätze sollten in speziell eingerichteten Betrieben angeboten werden. Und diese Betriebe sollten sich am Markt behaupten wie jeder andere auch. Ausnahme: Da die Arbeitnehmer durchweg weniger leisten als andere Arbeitnehmer, sollte diesen Betrieben die Minderleistung durch staatliche Förderung dauerhaft ausgeglichen werden.

Schaffung marktorientierter Dauerarbeitsplätze

Beispiel:

Der erste Versuch in diese Richtung wurde schon zwei Jahre vor dem Langzeitarbeitslosen-Sonderprogramm gemacht. Als Fördermöglichkeit bot sich § 97 i.V. mit § 98 Arbeitsförderungsgesetz an. Entsprechend mußten die Arbeitsangebote überwiegend auf ältere Arbeitnehmer konzentriert werden.

Als Ende 1985 das Zweigwerk der Firma Grundig in Vohenstrauß geschlossen wurde (eine typische verlängerte Werkbank), gelang es der gemeinnützigen Gesellschaft für berufliche Bildung (GfB), Weiden, mit Hilfe leitender Mitarbeiter der Firma Grundig, einen kleinen Teil der Produktionsanlagen, mit denen einfache Befestigungsteile für Autoradios produziert wurden, für ein Projekt sehr kostengünstig zu erstehen.

Mit Mitteln nach § 98 Arbeitsförderungsgesetz wurden diese Maschinen finanziert. Im Jahre 1986 entstand in Weiden ein Betrieb der GfB für zunächst 20 Arbeitnehmer. Es waren fast ausschließlich Frauen im Alter über 50 Jahre mit deutlichen gesundheitlichen Problemen. Nach anfänglichen Schwierigkeiten konnte der Betrieb eine

Reihe von Auftraggebern gewinnen und sich mit qualitativ erstklassiger Ware sowie ausgeprägter Liefertreue am Markt behaupten. Das Produktionsprogramm ist inzwischen wesentlich ausgeweitet worden. Schwerpunkt der Arbeit ist heute die Montage von Tastaturen für PC's und die Montage von Kabelbäumen. 1988 konnten im Betrieb über 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt werden.

Von vornherein war klar, daß die Achillesferse des Betriebs in der geringen Produktivität der geleisteten Arbeit lag. Dies wurde aber bewußt in Kauf genommen, weil die so gestalteten Arbeitsplätze der Leistungsfähigkeit der beschäftigten Arbeitnehmerinnen entsprach.

Problematisch wurde die Lage erst, als mit der Grenzöffnung zur Tschechoslowakei dort Arbeit zu Löhnen angeboten wurde, die nur ein Bruchteil der Tariflöhne der nördlichen Oberpfalz ausmachten. Der gewaltige Unterschied der Lohnnebenkosten vergrößerte die Differenz nochmals wesentlich. Diese Lohnkostendifferenz traf das Projekt voll. Denn die Lohnsubventionierung aus öffentlichen Mitteln stellte das Projekt ja nicht besser als vergleichbare Betriebe, sondern glich lediglich die Minderleistung der Arbeitnehmer aus. Jetzt wurde zum Problem, daß die Arbeitsinhalte sehr einfach waren, Aufträge also ohne größeren Vorlauf an Betriebe in der CSFR übergeleitet werden konnten.

Da die GfB nach wie vor einen qualitativen und organisatorischen Vorsprung vor den Mitbewerbern jenseits der Grenze hat, ist und bleibt ihre Existenz gesichert. Allerdings waren Phasen der Kurzarbeit nötig. Die Zahl der Mitarbeiter mußte heruntergefahren werden; sie liegt heute zwischen 20 und 30.

Zur Ergänzung: Wir wollten marktorientierte Arbeitsplätze für Leistungsgeminderte nicht nur im Zentrum der Region, in Weiden, anbieten, sondern möglichst auch auf dem flachen Land, um diese Arbeitsplätze leichter zugänglich zu machen. Entsprechend sind im Rahmen des Langzeitarbeitslosen-Sonderprogramms zwei Zweigbetriebe gegründet worden, in denen insgesamt ca. 50 Arbeitnehmer beschäftigt werden.

Die Erfahrungen, über die ich eben berichtet habe, wurden berücksichtigt, als in Tirschenreuth im Herbst letzten Jahres ein Betrieb der Kolping-Berufshilfe seine Arbeit aufnahm. Hier wurde bewußt versucht, eine höhere Arbeitsproduktivität und damit eine bessere Wettbewerbssituation zu erreichen. Entsprechend höher waren die Förderungsleistungen, die wiederum nach § 98 Arbeitsförderungsgesetz bewilligt wurden.

Der Kolping-Betrieb befindet sich noch in der Anlaufphase. Erst in einigen Jahren kann über Ergebnisse berichtet werden.

Noch eine wichtige Erfahrung: Als eminent wichtig hat sich für die Betriebe die Auswahl des – ich nenne es bewußt so – Managements erwiesen. Mit ihm steht und fällt ein solcher Betrieb, der unter Marktaspekten ständig gefährdet erscheint. Von einem solchen Betriebsleiter müssen im ganz besonderen Maße Kontaktfähigkeit und Überzeugungskraft erwartet werden, dies sowohl in Richtung der eigenen Mitarbeiter, bei denen ständige Motivation von besonderer Bedeutung ist, als auch gegenüber Auftraggebern, die ebenfalls immer neu motiviert werden müssen. Ein solcher Betriebsleiter sollte gute Nerven und Freude am Krisenmanagement haben. Denn: Ein solcher Betrieb ist auf einer ständigen Gratwanderung.

Es gibt im Arbeitsamtsbezirk Weiden eine Reihe weiterer Beschäftigungsprojekte, auf die ich aus zeitlichen Gründen hier nicht eingehen kann. Lassen Sie mich jedoch abschließend einige Erfahrungen aus der Projektarbeit auflisten:

Ein Einwand gegen Beschäftigungsprojekte war stets Diskussionsgegenstand: Der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung.

Nach der Reinlehre haben im Kampf um die Fleischtöpfe der Nation ja in der Tat die Matadoren nackt anzutreten und nur das Muskelspiel entscheidet, wer auf dem Markt Erfolg hat und wer nicht. Mit der reinen Lehre wird auch stets argumentiert.

Nun sieht die Realität unserer sozialen Marktwirtschaft anders aus. Wie anders wären die Milliarden-Beträge an Subventionen an die Wirtschaft zu erklären, die vor allem, wenn in Bund, Ländern und Kommunen Schmalhans Küchenmeister ist, die Gewissen von Sach-

waltern der Marktwirtschaft belasten, Subventionen, die immer wieder abgebaut und ausgeräumt werden sollen, ohne daß dies je geschähe.

Nun sagt die reine Lehre, man könne allen Mißstand nicht durch einen anderen begründen. Gibt es aber, so muß man jetzt fragen, nicht gesellschaftlich, auch volkswirtschaftlich, legitime Anliegen, die der Markt nicht erfüllen kann?

Beispiel: die Forschung. Der Staat subventioniert anwendungsbezogene Forschung mit Milliarden-Mark. Das ist auch kaum umstritten, weil hier der Wirtschaft die Zukunft geöffnet wird und nur wenige (Groß-)firmen die Kapazität haben, solche Forschungen zu tragen. Da das Gemeininteresse über das Firmeninteresse hinausgeht, wird ein Teil des Aufwandes vom Staat vergütet. Das klingt logisch.

Nicht weniger logisch ist es, für das Ziel, den Faktor Arbeit auch in seinen Grenzbereichen produktiv zu erhalten, öffentliche Mittel einzusetzen. Ist der Faktor Arbeit prinzipiell leistungsfähig, jedoch nicht wettbewerbsfähig, dann ist es legitim, die Leistung von Betrieben, die aus betrieblicher Sicht unzureichende Leistung in marktfähige Leistung transformieren, zu honorieren. Wie im Falle der Forschung wird hier eine spezifische Leistungsfähigkeit aktiviert, die der Markt selbst nicht in Bewegung setzen kann.

Aus meiner Sicht ist die Schaffung marktorientierter Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer mit sehr deutlichen Wettbewerbsproblemen auf dem Arbeitsmarkt vielleicht nicht in der Marktwirtschaft, sehr wohl aber in der sozialen Marktwirtschaft gerechtfertigt. Denn der Sozialauftrag des Staates in unserer Gesellschaft besteht ja gerade auch darin, über sozialen Ausgleich Gerechtigkeit herzustellen, wo der Marktmechanismus hierzu nicht im Stande ist.

Die erste Folgerung und Forderung aus unserer Projektarbeit heißt also:

Die vorliegenden Erfahrungen zeigen, daß Projektarbeit für bestimmte Gruppen Arbeitsloser in besonderer Weise soziale Integration und berufliche Stabilität fördern kann und, das umgekehrt dies für sie nur durch Projektarbeit zu erreichen ist. Somit braucht Pro-

jektarbeit gesellschaftliche und politische Akzeptanz. Sie muß als Bereich mit eigener Struktur und Funktionen anerkannt werden.

Weiter: Projektarbeit bedarf der Konstanz der Personen und Mittel. Zumindest die Leistungsträger der Projektarbeit müssen langfristig arbeiten können, damit Know-how, Kontakte und Vertrauen nicht verloren gehen.

Schließlich: Projektarbeit braucht Professionalität, damit langfristig eigene Schulungskapazitäten, -inhalte und -methoden. Als Manager, Koordinatoren usw. führen nicht besonders Hilfsbedürftige, sondern besonders Leistungsfähige Projekte zum Erfolg.

Diskussion:

Neue Ansätze der Arbeitsmarktpolitik

Zusammenfassung der Diskussion

Die beiden Einleitungsreferate boten Gelegenheit zu einer umfassenden Bewertung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik im Gesamt-rahmen der Umbruchphase der neuen Bundesländer angesichts der unvermindert dramatischen Beschäftigungskrise.

Umriss eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes

Die von Ottmar Schreiner vorgestellten Ansätze wurden einleitend im Hinblick auf die folgenden drei Leitgedanken diskutiert:

1. Die Aufspaltung des Beitragssatzes und des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit (BA) selbst in einen Versicherungs-Sektor für die passiven Leistungen an die bisherigen Risikoträger und in einen Aktivitäten-Sektor unter Einschluß der übrigen Erwerbstätigen stieß auf den Einwand, daß damit die Einheitlichkeit der bewährten Rangfolge – reine Arbeitsvermittlung, Vermittlung mit Maßnahmen, passive Leistung – gefährdet werde.

Andererseits sei dieser Ansatz strategisch richtig, um die bisherigen verfassungsrechtlichen Einwände gegen einen Arbeitsmarktbeitrag der übrigen Erwerbstätigen auszuschalten. Die Diskussion in verschiedenen Verbänden gehe in diese Richtung.

2. Die Sicherstellung des Volumens der aktiven Maßnahmen ist eine absolute Notwendigkeit in der gegenwärtigen Situation. Eingriffe nach Art der 10. AFG-Novelle sind völlig inakzeptabel und kontraproduktiv, da die Kontinuität auf zwei Ebenen infrage gestellt wird: Nicht nur die Teilnehmerzahl an den Maßnahmen geht zurück, sondern auch die Trägerlandschaft geht nun kaputt. Damit ist die Umsetzung der Maßnahmen auch in der Zukunft gefährdet.

Der Vorrang der aktiven vor den passiven Leistungen ist zwar im Gesetz grundsätzlich verankert. Es bedarf aber einer eindeutigen Festlegung, wie dieser Vorrang auch in den kritischen Phasen durchzusetzen sei, da er im Westen nie erreicht worden ist, lediglich im Osten läßt sich gegenwärtig ein 50 zu 50-Verhältnis feststellen. Alternativ wurde vorgeschlagen:

- Eine Plafondierung der aktiven Mittel, erweitert um einen steuerlichen Teil,
- eine Regelmechanismus zum Einsatz von allgemeinen Steuermitteln ab einem bestimmten Schwellenwert der Arbeitslosigkeit.

Gegen eine steuerliche Komponente wurde vorgebracht, daß sie sehr sanktionsträchtig und damit unsicher sei. Außerdem schließe sie mehrjährige Haushaltsansätze aus.

3. Die Regionalisierung wurde zwiespältig diskutiert. Ein gezielter Einsatz der Instrumente vor Ort nach erweiterten Indikatoren ist sinnvoll. Hier ergibt sich aber ein Umsetzungsproblem. Die Maßnahmen können nicht von den Arbeitsämtern selbst, sondern nur in Kooperation mit regionalen Partnern und Maßnahmeträgern umgesetzt werden.

Die von einigen Bundesländern aufgeworfene Regionalisierungsfrage in der Sozialversicherung hat nicht die Kumulierung aktiver Maßnahmen in Problemregionen sondern die Bindung des Beitragsaufkommens in der Region zum Ziel. Damit wird ein klarer Entsolidarisierungszweck verfolgt. In diesem Zusammenhang wurden auch fragwürdige Erfahrungen mit der Landesbeteiligung nach § 96 Arbeitsförderungsgesetz (verstärkte Förderung), sowie mit den in den 70er Jahren gegebenen Möglichkeiten einer Kapitalisierung von Eingliederungshilfe beim Betriebsübergang artikuliert. Sie lassen erkennen, daß der mögliche Kofinanzier massive Eigeninteressen ins Spiel bringt, die den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des Arbeitsamtes zuwiderlaufen können. Davon gehen zusätzliche Gefahren für die Kontinuität aus.

Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden Arbeitsförderung

Auf diesem Hintergrund erfolgte eine globale Bewertung der bisherigen Arbeitsmarktpolitik in der Umbruchphase der neuen Bundesländer, sowie der vorgeschlagenen Neuansätze im Bereich des Instrumentariums.

Die Arbeitsmarktpolitik ist in der Umbruchsituation generell überfordert. Als erster verfügbarer und funktionierender Politikbereich mußte sie zwar unmittelbar der massenhaften Arbeitslosigkeit gegensteuern und mit ihrem Instrumentarium auf der individuellen und kollektiven Ebene handeln. Sie konnte und kann aber nicht in den luftleeren Raum hineinagieren. Ihr fehlen schlicht die Partner und das wirtschaftliche/betriebliche Umfeld. Eigentlich sind ihre qualitativen und quantitativen Grenzen mit dem Aufbau einer umfassenden Trägerlandschaft erreicht. Sie ist unzweifelhaft produktiv und sinnvoll, da überwiegend investitionsfördernde und infrastrukturelevante Ziele verfolgt werden.

Die grundlegende Ursache für den unakzeptablen Zustand des Arbeitsmarktes ist, daß die eigentlich beschäftigungspolitische Verantwortung der Wirtschaftspolitik und der übrigen Politikbereiche nicht wahrgenommen wird. In einer solchen Situation, die gekennzeichnet ist vom völligen Verfall der industriellen Wertschöpfungsketten, kann auch die Arbeitsmarktpolitik nichts mehr retten. Dafür fehlt ihr das Geld, das Personal, das Wissen und insbesondere die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit.

Deshalb ist angesichts der sich abzeichnenden Beschäftigungskatastrophe in den neuen Bundesländern eine Art staatliches Beschäftigungsprogramm, ein massiver und gebündelter Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente und die Sanierung der noch bestehenden industriellen Bereiche notwendig. Die vorgeschlagenen Instrumentarien im Spannungsfeld arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten können nicht aus den Arbeitsämtern heraus geleistet werden. Hier bedarf es einer Koordination verschiedener Akteure, einer gemeinsamen Vorgehensweise, die unter anderer Federführung geleistet werden muß.

Die übrigen Politikbereiche und die staatlichen Institutionen müssen ihre Rolle spielen und ihre Verantwortung wahrnehmen, d.h.

- ein angemessen dimensioniertes Beschäftigungsprogramm ins Werk setzen bzw.
- von anderer Seite - einen An Schub zur Stärkung der Marktkräfte und der bereits expansiven Bereiche der Wirtschaft leisten.

Die Arbeitsmarktpolitik hat teilweise bereits ihre Grenzen überschritten und Ersatzfunktionen übernommen. Die Maßnahmen lassen sich im gegenwärtig erreichten Umfang als Nothilfe in einer Situation wirtschaftlicher Depression zwar rechtfertigen, sie laufen jedoch Gefahr als Ersatz für das Ausbleiben der übrigen staatlichen Rollenwahrnehmung zu dienen. Dies ist insbesondere evident, wo mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) originäre Aufgaben, z.B. der Kommunen, wahrgenommen werden bzw. wo ganz generell die im föderalen System existierenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten durch Maßnahmen ersetzt bzw. substituiert werden. Hier muß die Arbeitsmarktpolitik auch eigene Grenzen setzen, insbesondere indem sie ihre eigentlichen beschäftigungspolitischen und zielgruppenspezifischen Ziele zur Geltung bringt. Eine strikt an der eigenen Zielsetzung orientierte Kofinanzierung der von anderen Stellen initiierten Maßnahmen wäre hier ein Ausweg, der durchaus nicht mit den bisher verfolgten strukturpolitischen Zielsetzung in Widerspruch gerät.

Bei dem Ansatz einer wirtschaftsnahen Ausrichtung des Förderinstrumentariums wurde angemerkt,

- a) Dies läuft letztlich immer auf eine Art Lohnsubvention hinaus. Aus der Erfahrung mit den bereits bestehenden Formen dieser Lohnsubventionen ergibt sich, daß damit nicht das Volumen der Beschäftigung, sondern die Struktur der Beschäftigten beeinflusst wird. Es lassen sich mithin nicht Beschäftigungslücken füllen, sondern nur Zielgruppenprobleme lösen. Darüber hinaus erfordert dieser Ansatz eine neue Vorgehensweise in der Umsetzung, da damit das Spektrum der Aktivitäten und Zuständigkeiten der Ar-

beitsämter verlassen wird. Hier muß eine neue Ebene der Koordination und Entscheidung hinzutreten, die klare übergreifende Verantwortlichkeiten und Kontrollmechanismen innehat.

Erfolgversprechender ist dagegen die Kapitalisierung. Hier kommt der zusätzliche Effekt der Verfügung über Kapital und damit Kreditspielraum hinzu. Mit einem kapitalisierten Anspruch des einzustellenden Arbeitslosen kann sofort Kapital mobilisiert werden. Die Kreditlinien des Betriebes lassen sich erweitern und er kann an mischfinanzierten Programmen teilnehmen. Die Erfahrungen mit dem Einarbeitungszuschuß waren im Unterschied zur Eingliederungshilfe (s.o.) positiv, wenngleich sie unbestreitbar mit sehr viel Mitnahmeeffekten verbunden waren.

Im Hinblick auf den Problemkomplex Betriebsschließungen und Massenentlassungen erweisen sich die Anknüpfungspunkte im AFG für Beschäftigungsgesellschaften und die Konzepte des zweiten Arbeitsmarktes dürftig und in der Handhabung enorm schwierig. Hier bedarf es einer klaren Option, mit der unter Beteiligung des Betriebes die Beschäftigungsprobleme der Region oder der Branche über die Individualansprüche hinaus aufgefangen werden können.

- b) Hier sind die Grenzen der Arbeitsmarktpolitik erreicht, da sie keine strukturpolitische Verantwortung hat, die sie sich auch nicht anmaßen darf. Generell ist die Entscheidungssituation beim Instrumenteneinsatz in den Betrieben äußerst sensibel, da immer Mißbrauchs- und Mitnahmeeffekte zu beachten sind. Grundsätzlich sind solche Ansätze bereits in Gestalt des Einarbeitungszuschusses und des Überbrückungsgeldes (mit Sachkosten) vorhanden. Die Erfahrungen zeigen, daß es nur einen geringen Anwendungsbereich gibt.

Grundsätzlich weist das AFG keine Lücken auf, da es alle Bewegungsstränge des Arbeitsmarktes (Einstieg, Aufstieg, Ausstieg) mit Instrumenten abgedeckt hat. Angesichts der Fülle der gegenwärtig verfügbaren Programme und Fördertatbestände sind Lücken unwahrscheinlich.

Erfolge waren in der Vergangenheit immer dann gegeben, wenn die verfügbaren Maßnahmen zu einem Bündel zusammengefaßt und kampagneartig umgesetzt worden sind (Qualifizierungsoffensive, berufspraktisches Jahr, Langzeitarbeitslosen-Programm). Hier können die Stärken der AFG-Konstruktion eingesetzt werden: ein klares und einleuchtendes Instrumentarium, für dessen Umsetzung die erforderlichen Akteure bereits in den Selbstverwaltungsgremien zusammengefaßt sind.

- c) Ein ausgebauter zweiter Arbeitsmarkt ist im Osten aus Beschäftigungsgründen noch auf längere Sicht unabweisbar. Er ist auch aus wirtschaftlichen Gründen notwendig, da angesichts der auf der Straße liegenden Arbeit eine passive Finanzierung von Arbeitslosigkeit völlig unakzeptabel ist. Allerdings ist die Abstufung der Zeiteffizienz und Intensität der Arbeit auch in der Bezahlung ausgedrückt werden, so daß im zweiten Arbeitsmarkt eine geringere Entlohnung stattfinden müßte. Auch muß Qualifizierung im Entgeltbereich stärker gefördert und stimuliert werden.

Dem wurde entgegengehalten, daß Arbeit in ABM genauso zeiteffizient gestaltet werden kann und wird. Demzufolge kann nicht die Subventionsart AFG-Instrument, sondern nur der Subventionstatbestand allgemein als Lohndifferenzierungsmerkmal herangezogen werden. Damit wären alle subventionierten Branchen (Steinkohle, Landwirtschaft, Werften etc.) angesprochen.

Darüber hinaus existiert bereits eine breite Differenzierung im Entgeltbereich, die empirisch belegbar ist. Der erste Arbeitsmarkt weist eine interne Lohndifferenz zwischen den verschiedenen Teilarbeitsmärkten auf. Ebenfalls hat sich zwischen Treuhandbetrieben und privatisierten Betrieben bereits ein erheblicher Differenzierungsspielraum eingestellt. Die Differenzen nehmen im zweiten Arbeitsmarkt weiter zu, da in ABM nur der nackte Tariflohn gezahlt wird und bei Qualifizierungsmaßnahmen bestenfalls noch 3/4 dieses Wertes erreicht wird. Insbesondere im letztgenannten Bereich ist eine Anhebung auf 90% bzw. 100% drin-

gend erforderlich, um Motivation zu erzeugen. Eine untertarifliche Orientierung wäre finanziell und sozial unzumutbar.

Ein weiterer – nur in Umrissen andiskutierter – Komplex betrifft schließlich die älteren Arbeitnehmer. Die gegenwärtige Ausgliederung über Altersübergangsgeld stellt zwar eine unter sozialen Gesichtspunkten unabweisbare Notwendigkeit dar, da die Alternative lediglich in der offen ausgewiesenen Arbeitslosigkeit besteht. Sie steht auch im Bereich der Industriearbeiterschaft mit subjektiven Befindlichkeiten im Einklang, da hier vielfach das Gefühl des physischen Verbrauchseins wahrgenommen wird.

Andererseits macht der demographische Wandel bereits in wenigen Jahren in der Altersgruppe ab 45 Jahren eine massive Gegensteuerung notwendig, um sie für den Arbeitsmarkt verfügbar zu halten.

Die Treuhandproblematik und die Wirtschaftspolitik im Osten

Eine eingehende Erörterung der Treuhandpolitik und der davon ausgehenden Impulse für die Wirtschaftsentwicklung im Osten schließt inhaltlich an das Mißverhältnis zwischen dem enormen Mittelaufwand und dem dennoch unveränderten Niedergang der Industriebeschäftigung und der Betriebe an.

Als völlig unbefriedigend wurde wahrgenommen, daß sich auch angesichts des extrem hohen Mitteleinsatzes (Treuhand 42 Milliarden DM, BA 45 Milliarden DM) der Niedergang des Industriebereichs und damit wichtiger Kernbestandteile des Beschäftigungssystems fortsetzen. Die – noch gegebene – Verantwortung der Treuhand für 500.000 in direkt-unterstehenden Betrieben und weiteren 100.000 im Beteiligungsbereich beschäftigten Arbeitnehmer repräsentieren 40% der Industriebeschäftigten. Die Privatisierungstätigkeit findet 1994 ihren Abschluß und hinterläßt einen Schuldenberg von 250 Milliarden DM.

Wiewohl dieses Gesamtbild nicht zu bestreiten ist, wurde entgegengehalten, daß es sich dabei um eine Addition von vielerlei Einzel-

maßnahmen handelt, die unternehmensbezogen jeweils auf der Grundlage eines individuellen Unternehmenskonzepts erfolgen. Bezogen auf die einzelnen Unternehmen ergibt sich eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen im passiven (Entschuldung, Befreiung von Altlasten, Schaffung einer Eigenkapitalbasis etc.) und offensiven (Standortkonzentration, Ausstattung mit neuen Geräten, Deckung laufender Verluste, Investitionen, Vertriebssystem etc.) Bereich, zu denen es in der gegebenen Situation bei gegebenem Aufgabenzuschnitt keine Alternative gibt.

Dem Vorwurf mangelnder industriepolitischer Ausrichtung wurde entgegengehalten, daß in einer Reihe von Fällen – Chemie, EKO-Stahl, Werften – industriepolitische Maßnahmen durchgeführt worden sind und weiterhin durchgeführt werden, da sich bisher kein Investor gefunden hat, aber andererseits ein sanierungswürdiges Potential vorhanden ist. Allerdings sind diese Maßnahmen im Unterschied zum Westen nicht mit Erhaltungssubventionen für nichtmarktgängige Bereiche verbunden. Die Ausrichtung erfolgt streng nach dem Kriterium der in absehbarer Zeit erreichbaren Behauptung auf dem Markt.

In der Regel sollen die sanierungsfähigen Betriebe bis Ende 1993 in Management-KGs überführt werden, um dort individueller betreut und fortgeführt werden zu können, als dies von der Treuhandzentrale möglich ist. Nach einem Einvernehmen mit den Gewerkschaften wird diese Linie nun beschleunigt.

Kleinere Betriebe können auch in Fonds-Modelle, die gegenwärtig noch in der Konzeptionsphase sind, überführt werden.

Die gegenwärtig diskutierten "industriellen Kerne" lassen sich nur durch intensive Einzelprüfungen aller Unternehmen ermitteln. Dabei wird es darum gehen, insbesondere negative Entscheidungen zu treffen, d.h. in den erkennbar hoffnungslosen Fällen zu einer raschen Liquidation zu kommen. Dies wird mit Sicherheit zu unerfreulichen Situationen führen, da gegenwärtig nur an die positiven Entscheidungen gedacht wird.

Für die verbleibenden Unternehmen wird dann eine Art Beschäftigungsuntergrenze definiert, die bis Ende 1993 erreicht werden soll. Auf diese Weise wird dann ein längerfristiges Sanierungskonzept erreichbar, auf dessen Basis Investitionsentscheidungen möglich sind. Die in diesem Zusammenhang gelegentlich diskutierten Kooperationen zwischen Ländern und Treuhand markieren einen ersten Umriss der Definition des industriellen Kerns – z.B. ATLAS-Sachsen. Eine weitere Zielsetzung ist es, für die Unternehmen zu einem längerfristigen Planungs- und Handlungsrahmen zu kommen, da von den bisherigen Intervallen (zumeist sechs Monate) eine beträchtliche Beunruhigung ausgegangen ist.

Zu den Innovationspotentialen in Treuhandbetrieben wurde erläutert, daß sie sich parallel zu den Betriebsgrößen entwickelt haben. Es ergibt sich dabei eine überwiegend mittelständische Struktur, die unvermeidlich eine erheblich zurückgefahrenen Forschungs- und Entwicklungskapazität nach sich zieht. Auch im Westen sind im mittelständischen Bereich keine großen FuE-Abteilungen anzutreffen, so daß dies nicht verwundern kann.

Der verschiedentlich artikulierten Kritik an zögerlichen bzw. abschlägigen Entscheidungen der Treuhand über Investitionsanträge aus den Unternehmen wurde entgegengehalten, daß solche Entscheidungen nur auf einem genehmigten Unternehmenskonzept aufbauen können. Plausible und im Rahmen solcher Unternehmenskonzeptionen stehende Anträge wurden positiv beschieden und bewilligt. Die Treuhand hat auch von sich aus wiederholt an die Betriebe appelliert, solche Investitionen zu beantragen und zu tätigen.

Allerdings verbieten sich Investitionsentscheidungen im unmittelbaren Umfeld eines Verkaufs. In solchen Fällen kann es durchaus zu aufgrund verzögerter bzw. auch wegfallender Verkaufsvorgänge berechtigten Beschwerden kommen.

Im Hinblick auf die Beteiligung der Treuhandbetriebe an der Arbeitsmarktpolitik wurden Untersuchungsergebnisse zitiert, nach denen Treuhandbetriebe zwar überdurchschnittlich Kurzarbeit genutzt und diese auch mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden

hätten. Dies sei aber ohne konzeptionelle Grundlage geschehen, so daß eine willkürliche und diffuse Qualifikationsstruktur entstanden sei. Der Vorteil der gegenüber den Arbeitsämtern erheblich besseren Planungs- und Umsetzungsgrundlage sei nicht zum Tragen gekommen. Das Instrument Kurzarbeit sei insgesamt bei Eintritt der ersten Verschlechterungen bei den Förderkonditionen (Arbeitgeberanteil zu den Sozialversicherungsbeiträgen) auf unbedeutende Größen reduziert worden.

Dieser Eindruck wurde bestätigt und vor allem damit erklärt, daß in der Phase der Personalreduzierungen die Planungsgrundlagen ebensowenig vorhanden waren wie bei den Arbeitsämtern. Im Grunde sind solche Vorteile erst jetzt – nach Abschluß der großflächigen Abbauphasen – gegeben, so daß solche Vorteile erst jetzt in Personalentwicklungskonzepte und entsprechende Qualifizierungsprogramme umgesetzt werden können. Darüber hinaus gab es in der Vergangenheit schlicht Fehlbesetzungen und Qualitätsmängel auf der Managerebene, so daß ärgerlicherweise ein großer Zeitverlust eingetreten sei, der nicht immer unvermeidbar war. Die Treuhand selbst kann aber nur beraten und beeinflussen, da die Initiative in den Betrieben selbst liegt. Die Voraussetzungen haben sich aber durch die gegenüber früher drastisch verminderte Anzahl der betreuten Betriebe verbessert.

Im Hinblick auf den Privatsektor wurde die positive Wirkung der wirtschaftspolitischen Instrumente hervorgehoben. Sie haben gegriffen und einen wesentlichen Beitrag zur positiven Entwicklung insbesondere im Handwerk beigetragen. Im Kammerbezirk Leipzig wuchs die Zahl der Betriebe von 8.600 auf 9.000, die der Arbeitnehmer pro Betrieb von 6,5 auf 9,7. Die IHK Halle, die das gesamte Chemiedreieck einschließt, verzeichnete im Verlauf der vergangenen zwei Jahre einen Zuwachs von 6.000 auf 43.000 Betriebe. Die Branchenstruktur ist konjunkturkonform, d.h. im örtlich gebundenen Bereich (Bau, Nahrung etc.) gut, in den übrigen Bereichen teilweise problematisch (Chemie, Maschinenbau, Textil). Dementsprechend ging die Industriebeschäftigung auf 30% des Ausgangswertes zurück. Als besonders erratisch wurde die Entwicklung in Thüringen zitiert, die erst-

mal eine die Zahl der Industriebeschäftigten übersteigende Zahl von Arbeitnehmern im Handwerksbereich verzeichnet.

Expansive Strategien der Betriebe stoßen nunmehr zunehmend auf Begrenzungen, insbesondere bei der Investitionszulage. Die zweckgebundene Aufstockung auf 20% wurde begrüßt. Auch sei es wünschenswert, wenn dieses Instrument räumlich gezielter eingesetzt werden könnte.

Die Erfahrungen mit einer abgestuften Investitionszulage nach räumlichen Prioritäten in Brandenburg haben jedoch ergeben, daß sich dadurch die Mittelströme nur unzureichend umlenken lassen. Die verausgabten Volumina bleiben von den wirtschaftlichen Aktivitäten abhängig, so daß auch abgesenkte Fördersätze im "Speckgürtel" um Berlin wegen der größeren Aktivitäten einen höheren Mittelzufluß bewirken.

Der Einsatz der Arbeitsförderung wurde aus der wirtschaftlichen Perspektive kontrovers wahrgenommen.

Die teilweise massive Kritik an Volumen und Auslegung der ABM als Behinderung bzw. Beeinträchtigung der Expansionsphase der Betriebe konzentrierte sich in der Hauptsache auf den Aspekt der globalen Mittelverteilung. Die Aufwendungen für den massiven Instrumenteneinsatz könne – so die Hauptthese – mit dem annähernd gleichen Beschäftigungseffekt auch im Bereich der primären Wirtschaftsförderung ausgegeben werden. Ein vorgezogener Länderfinanzausgleich oder verbesserte Finanzausstattungen der Kommunen könnten über direkte Auftragsvergaben zu effektiveren Verwendungen führen.

Insbesondere der Handwerksbereich sei für diesen Effekt durch eine geringere Kapitalaustattung pro Arbeitsplatz prädestiniert. Darüber hinaus weist er eine Wachstumsdynamik auf, die erfolgreichen Existenzgründungen breiten Raum bieten kann und über zusätzliche Instrumente im Bereich der Wohnungsbauförderung/Wohnungsprivatisierung mit verhältnismäßig geringem Aufwand ein beträchtliches Investitionspotential freisetzen kann.

Dem wurde entgegengehalten, daß der bisherige Instrumenteneinsatz ganz offensichtlich die Expansion nicht gestört hat. Im Gegenteil sind unbestreitbar positive Effekte durch Vergabe-ABM eingetreten. Die Arbeitsförderung will sich nun – nicht aus Expansionsgelüsten, sondern der Not der Massenarbeitslosigkeit gehorchend – der Schwelle zwischen zweitem und erstem Arbeitsmarkt zuwenden, um einen Beitrag zum Beschäftigungszuwachs zu leisten. Der vorgeschlagene Ansatz bemüht sich um die Rückführung der subventionierten Arbeit in den ersten Arbeitsmarkt, weil genau an dieser Stelle eine wirksame und nachhaltige Brückenfunktion von der betrieblichen und wirtschaftlichen Seite fehlt.

Hier stellt sich im Gegenteil die Frage, wo die entscheidenden Investitionshemmnisse liegen, die eine breite und beschäftigungswirksame Investitionswelle der westdeutschen Unternehmen verhindern. Als sichtbares Handicap muß hier die Eigentumsfrage benannt werden. Die Einräumung von Restitutionsansprüchen stellt die gravierendste ordnungspolitische Fehlentscheidung des Einigungsprozesses heraus, da sie ohne erkennbare Not neben Kapital und Arbeit auch den dritten Produktionsfaktor verteuert hat. Eigentum als ordnungspolitisches Gestaltungsprinzip setzt Übertragung voraus. Deshalb erweisen sich die unerledigten Eigentumsfragen als Investitionshindernis par excellence.

Die Instrumente der Arbeitsförderung sind in diesem Zusammenhang eher als dynamischer Faktor zu werten, da sie von Anfang an dem Faktor Arbeit Mobilität verliehen haben. Durch Qualifizierung und ABM konnten – so ist an Beispielen klar belegbar – Neu- und Ausgründungen erfolgreich in den Markt überführt werden. Sie stellen wirksame, an den aus der Beschäftigung ausgegliederten orientierte Verbindungsglieder in die neuentstehenden Strukturen dar. Dies wird auch belegbar durch negative Beispiele, wo neu qualifizierte Arbeitnehmer aus Arbeitsförderungsgesellschaften (ABS) regelrecht herausgekauft werden, und auf diese Weise der Sprung in die Marktängigkeit bei ABS verhindert wird.

Als weiteres schwerwiegendes Handicap für die Beschäftigungslage wurde der vereinbarte Lohnanpassungsschritt der Metallindustrie

zum 1. April genannt. Er sei unter den obwaltenden konjunkturellen Voraussetzungen nicht mehr durchführbar, insbesondere Treuhandbetriebe werden dadurch existentiell gefährdet. Eine Revision zumindest eine Reduzierung auf die Inflationsrate sei unausweichlich.

Andererseits aber war diese Vereinbarung ein politisch gewolltes und von Arbeitgeberseite aktiv mitgetragenes Signal, um eine langfristige Anpassungsperspektive zu vermitteln, die der weiteren Abwanderung aus den neuen Bundesländern eine Grenze setzen sollte. Dies ist unverändert notwendig, da die Abwanderungstendenzen immer noch in abgeschwächter Form fortbestehen. Die Konsequenzen weiterer Abwanderungswellen bestehen in überalterten und verödeten Landstrichen, in denen keinerlei Voraussetzungen für künftige Investitionen gegeben sind. Damit würden sich die sozialen Kosten in noch höhere Größenordnungen bewegen.

Ergänzend wurde auch darauf hingewiesen, daß die umstrittene Vereinbarung auch den Aspekt hatte, den Westunternehmen Billiglohnkonkurrenz vom Leibe zu halten. Es kann also nicht von einem widerspruchsfreien Bild einer unter veränderten Bedingungen nunmehr revisionsbedürftigen politischen Entscheidung gesprochen werden.

Außerdem ergibt sich ein insgesamt uneinheitliches Bild, da neben den zweifellos existenzgefährdeten Betrieben der Treuhand auch florierende Betriebe existieren, die z.T. übertarifliche Löhne zahlen und eine bereits dem Westen stark angenäherte Kostenstruktur aufweisen.

Ein zusätzlicher Aspekt ergibt sich durch die Kollateralwirkung dieser Vereinbarung, da sich der Lohnsprung auch auf die Lohnersatzleistungen und die Entgelte des zweiten Arbeitsmarktes auswirkt. In diesem Zusammenhang sei z.B. im Handwerk die Entwicklung denkbar, daß eine Vermittlung ins Elektrohandwerk für einen aus einem Treuhand-eigenen Metallindustrie-Arbeitnehmer aus Gründen der Lohndifferenz den Unzumutbarkeits-Tatbestand erfülle.

Daraus ergab sich zum einen die Schlußfolgerung, daß eine Revision des Tarifsprungs, ggf. durch Begrenzung auf die Inflationsrate, unvermeidbar sei. Die Grundannahmen der Vereinbarung seien

mittlerweile völlig gegenstandslos geworden, da der Kapitalstock weniger als nichts wert war, nahezu sämtliche Voraussetzungen für schnell-wirksame Investitionen gefehlt hätten. Deshalb müssten die Anpassungsschritte aufgeschoben werden. Die Politik habe die Aufgabe, diesen Zusammenhang zu vermitteln. Auch im Westen gebe es nichts mehr zu verteilen, müßten Reallohnseinbußen in Kauf genommen werden.

Von anderer Seite wurde gefolgert, daß eine generelle Revision eine gefährliche Signalwirkung hätte, die die mühsam erreichte Stabilität in den Betrieben infrage stelle. Angesichts der gravierenden Unterschiede zwischen den Betrieben und der unbestreitbaren wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Treuhandbetriebe könnte eher daran gedacht werden, die Vereinbarung derart zu verändern, daß das betriebliche Lohnniveau an die Produktivität gekoppelt werde und die Abstände zu den tariflich vereinbarten Löhnen durch degressiv gestaltete Lohnsubventionen der öffentlichen Hand gezahlt werden. Hier käme auch der politische Wille zum Ausdruck, die konkreten Anpassungsschritte zu unterstützen und auf diese Weise die sozialen Kosten erneuter Abwanderungswellen (bei revidiertem Tarif) bzw. umgekehrt lohninduzierter Entlassungswellen (bei angepaßtem Tarif) zu vermeiden.

Reformbedarf und neue Ansätze für Instrumente der Arbeitsförderung

Die Sorge um das Attraktivitätsgefälle zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt und der Abstand zwischen den primären Erwerbseinkommen und den Lohnersatzleistungen durchzogen die Diskussion der Instrumente der Arbeitsförderung sehr stark.

Systematische Bedenken gegen die derzeitige Situation knüpften vor allem an den zuvor diskutierten Lohnanpassungs-Schritten im Metallbereich an. Hier wurde darauf hingewiesen, daß diese qualitativen Einkommenssprünge auf einen bestimmten Tarifbereich begrenzt sind, die davon abgeleiteten Niveaus der Lohnersatzleistungen aber eine starke Ausstrahlung auf die übrigen Bereiche ausüben. Es

könnte nicht ausgeschlossen werden – so der Haupteinwand – daß die aus diesem Tarifniveau in die Arbeitslosigkeit entlassenen Arbeitnehmer einen Übergang in ein anderes Arbeitsverhältnis oder sogar in eine Maßnahme unter Verweis auf die damit verbundene Lohnabsenkung verweigern können (Zumutbarkeitsbegriff). Aber auch die Tatsache, daß bereits eine gewisse Zahl nicht besetzbarer offener Stellen und damit eine eigentlich im Osten völlig unakzeptable Mißmatch-Arbeitslosigkeit zu verzeichnen ist, unterstreiche die Notwendigkeit auch mit Degressionsansätzen zu operieren.

Dem wurde andererseits entgegengehalten, daß das bestehende Attraktivitätsgefälle und der Abstand zwischen den Einkommen im ersten und zweiten Arbeitsmarkt völlig hinreichend sind. Es läßt sich empirisch darstellen, daß die Abstufung von Primäreinkommen im ersten Arbeitsmarkt, Tariflohn in ABM, Unterhaltsgeld bei Qualifizierung, Arbeitslosengeld und schließlich der Schritt in die bedarfsabhängigen Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe jeweils große Differenzen aufweisen, die durch die Reallohn- und Preisentwicklung noch erheblich verstärkt werden. Es hat zwar in einzelnen Bereichen Probleme gegeben, da in den Krisenbranchen Chemie und Bergbau in ABM höhere Löhne gezahlt worden sind, als langfristig in der Region zu erwarten waren. An ein solches ganz eng begrenztes auftretendes partielles Problem könne aber keine generelle Lösung mit dann viel weitergehenden Kollateralschäden geknüpft werden. Insgesamt bestehe hier kein Spielraum bzw. Perspektive für positive Wirkungen.

Darüber hinaus sei es – so ein weiterer grundsätzlicher Einwand – eine unzulässige Verkürzung, das Attraktivitätsgefälle auf finanzielle Fragen zu verkürzen. Das wichtigste Gefälle besteht in der Befristung der Maßnahmen mit all ihren Folgerungen und Konsequenzen. Die Menschen seien nach aller Lebenserfahrung nur in Notfällen bereit diese Konsequenzen für sich zu akzeptieren und blieben weiterhin bemüht, auf den ersten Arbeitsmarkt in ein normales unbefristetes Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln. Parallel hierzu wird im Osten angesichts der aussichtslosen Lage beobachtet, daß die Betroffenen bestrebt sind, durch die abgestufte Wahrnehmung der Maß-

nahmen (Kurzarbeit – ABM – Qualifizierung) den Eintritt der offenen Arbeitslosigkeit hinauszuschieben. Dadurch werden beide Aspekte der Wirksamkeit des bestehenden Attraktivitätsgefälles unterstützt.

Ganz generell wurde bezüglich der Situation im Osten eingewendet, daß eine degressive Gestaltung der Lohnersatzleistungen und damit durch Zeitablauf eintretende Sanktionen gegen Arbeitslose angesichts der unbestreitbaren Arbeitsplatzdefizite im Osten unzumutbar sind. Davon könnten keine positiven Wirkungen ausgehen, solange der generelle Trend zum Arbeitsplatzabbau unverändert anhält.

Die wirtschaftliche Entwicklung kann trotz steigender Investitionen keinen durchgreifenden Arbeitplatzeffekt bringen. Auch im Hinblick auf die Investitionstätigkeit in Treuhandunternehmen wurde festgestellt, daß Investitionen auch bei drastisch abgesenkten Belegschaftszahlen noch Rationalisierungsaspekte besitzen.

Daraus verstärkte sich der Eindruck, daß die wirtschaftspolitische Seite von sich aus immer noch keine Ansätze für wirkungsvolle Verzahnung mit der Arbeitsförderung bietet.

Daraus wurde insbesondere im Hinblick auf den Bereich ältere Arbeitnehmer/Altersteilzeit/Altersübergangsgeld gefolgert, daß im Osten angesichts der unverändert großen Unterbeschäftigung eigentlich keine Alternative zur Ausgliederung über Altersübergangsgeld existiert. Auch wenn langfristig in beiden Teilen Deutschlands das Thema Altersteilzeit ein dringendes Anliegen sein muß, bietet sich dafür gegenwärtig kein wirksamer Ansatzpunkt. Auch im Westen sind die diesbezüglichen Instrumente gescheitert:

- Vorruhestand war eine befristete Angelegenheit. Bei der Wiederbesetzung mit Arbeitslosen erwies sich die eigentliche Problematik des Ansatzes. Sie ist gegenwärtig und in absehbarer Zeit nicht gegeben.
- Altersteilzeit hat eine viel zu geringe Dimensionierung und Auslegung. Gegenüber dem Altersübergangsgeld ergibt sich ein um drei Jahre höheres Zugangsalter. Das kann also nur über betriebliche

Anpassungsmaßnahmen erreicht werden, für die kein Spielraum zu sehen ist.

Dennoch kann dies nicht der Grund sein, eine neue Offensive insbesondere im Osten zu unterlassen. Denn das betriebliche Interesse, den Facharbeiterstamm zu halten und ihn den neuen Herausforderungen durch Qualifizierung anzupassen, ist gegeben.

Die neuen Umwelt-ABM wurden zwispältig beurteilt. Einerseits wurde begrüßt, daß sie im Anwendungsbereich begrenzt sind und dadurch eine breite Implementierung in den gewerblichen Bereich hinein verhindert wird. Außerdem sei durch die Lohnabsenkung auf 80% ein wirksamer und notwendiger Abstand zu den gewerblichen Tarifen gegeben, der einen Motivationsfaktor zum Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt ergibt.

Andererseits wurde argumentiert, daß diese Maßnahmen im politischen Tagesgeschäft ein Ablenkungsmanöver darstellten, die der gleichzeitig erfolgte Reduzierung bei normalen ABM die Aufmerksamkeit nehmen soll. Die Umwelt-ABM seien eine Art Krüppel, da sie um die entscheidenden Faktoren – Fördersatz, Sachkosten, Anwendungsbereich – für eine breite und wirkungsvolle Anwendung im Bereich des ersten Arbeitsmarktes gekappt worden seien. Die Absenkung des Entgelts für die Betroffenen ist darüber hinaus ein absolutes Novum, das in etlichen Fällen zu Arbeitsentgelten unter dem Sozialhilfeniveau führt.

Dagegen wurden die vorgeschlagenen Instrumente der Lohnkostenzuschüsse gesetzt, die in den Rahmen eines breit angelegten Infrastrukturprogramms einzubauen sind. Da immer noch Beschäftigung als solche fehlt und die Investitionen immer noch an negativen Standortfaktoren im Verwaltungs- und Infrastrukturbereich scheitern, erweist sich hier der zentrale Ansatzpunkt für einen multifunktionalen Ansatz, der im Osten wie auch in bestimmten strukturschwachen Regionen des Westens dringend geboten ist. Es wäre verheerend, die Gelegenheit einer Verbindung ohnehin zu verausgabender Mittel im passiven Bereich mit der Möglichkeit, erforderliche Arbeiten zu erledigen, ungenutzt verstreichen zu lassen. Denn eine ge-

samtfiskalische Betrachtung der Kosten von Arbeitslosigkeit und von subventionierter Beschäftigung in ABM bzw. durch Lohnkostenzuschüsse ergibt annähernde Kostenneutralität. Die über die Zeitachse diskontierten Gewinne bezahlter Beschäftigung (materielle wie immaterielle) entsprechen den über die passiven Kosten der Lohnersatzleistung hinausgehenden Aufwendungen.

Ebenso kontrovers wurde die Frage eines Rechtsanspruchs auf ABM für bestimmte Personenkreise bzw. Altersgruppen diskutiert. Während die grundsätzlichen Gegner subventionierter Beschäftigung dies als ordnungspolitischen Systemwechsel bewerteten und entsprechend würdigten, wurden von den Befürwortern die positiven Beispiele aus Dänemark und Schweden hervorgehoben. Der Ansatz in Deutschland ergibt sich aus dem Umstand, daß einer bestimmten Klientel einfach die Wiedereingliederung verwehrt ist und sich nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit die Notwendigkeit einer Reaktivierung, auch verbunden mit Qualifizierung, zwingend ergibt. Die Alternative wäre eine mehr oder weniger stillschweigende Ausgliederung mit den entsprechenden Konsequenzen.

Qualifizierung krankt im Osten nach übereinstimmender Auffassung immer noch daran, daß die Orientierung an einem erkennbaren Struktur- und Qualifikationsprofil des ersten Arbeitsmarktes in der Region immer noch nicht möglich ist. Darüber hinaus ergibt sich aus den Erfahrungen mit der Verknüpfung von Kurzarbeit und ABM mit Qualifizierung, daß Qualifizierung einer Attraktivitätskomponente bedarf. In diesem Zusammenhang wurde auf die wiederholten Versuche der SPD-Fraktion verwiesen, das Unterhaltsgeld aufzustocken und auf diese Weise auch die Verknüpfung mit anderen Instrumenten wirksam zu machen.

Qualifizierungsgutscheine wurden positiv bewertet. Allerdings müßte einer breiten Einführung eine begrenzte Experimentierphase vorangehen, da die Konzentration auf die Zielgruppen noch nicht im erforderlichen Ausmaß fortgeschritten ist. Auch gehe es darum, die Erfahrungen der 70er Jahre mit dem Bildungspaß hier einzubeziehen.

Angesichts der Tatsache, daß mittlerweile im Osten vielfach zweite und dritte Maßnahmen durchlaufen werden, ohne daß eine Anschlußbeschäftigung sichtbar wird, ergibt sich aber auch, daß Qualifizierung nicht isoliert betrachtet werden kann.

Ein in absehbarer Zeit mit Sicherheit im Osten massiv auftretendes Problem stellt die Langzeitarbeitslosigkeit und die Frauenarbeitslosigkeit dar. Hier droht erneut ein Hinterherhinken der Politik hinter bereits erkennbar problematisch werdenden Entwicklungen. Bereits im Westen ergab sich Ende der 80er Jahre ein hoher Sockel von Langzeitarbeitslosigkeit, der zu einem Sonderprogramm geführt hat. Die dort gesammelten, sehr verschiedenen Erfahrungen gilt es jetzt auszuwerten und auf ihre Tauglichkeit für neue Ansätze auch im Osten abzuklopfen. Es wird im Osten – allein schon angesichts der zahlenmäßigen Dimensionen – auf eine Art zweiten Arbeitsmarkt hinauslaufen müssen, der den Ausgliederten zumindest eine eingeschränkte Reintegrationsperspektive bieten kann. Hier existieren bereits verschiedene Erfahrungen mit Sozialen Betrieben, d.h. einem Konzept, das der individuellen Ausgliederung entgegenwirkt, indem es in zurückgenommener Dimension und mit sozialen Betreuungsmöglichkeiten ausgestattete Arbeit für den Markt anbietet.

Existenzgründungen über den Weg des § 55a AFG (Überbrückungsgeld) können ebenfalls als Instrument dienen, wenngleich sie in der Dimension beschränkt und mit Mißbrauchs- und Mitnahmeeffekten verbunden sind. Es gibt sicherlich in bestimmten Branchen und Wirtschaftsbereichen – insbesondere im Handwerks- und im Dienstleistungsbereich – expansive Phasen und Spielräume für vermehrte Existenzgründung. Allerdings darf aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive (§ 55a AFG) nicht außer Betracht bleiben, daß einerseits ein hoher Mitnahmeeffekt unvermeidbar ist, und andererseits Existenzgründungen auch scheitern können. Dennoch beweise die hohe Motivation der Existenzgründer (40%), dadurch drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden, daß hier eine Dynamik vorhanden ist, die einen konzentrierten Mitteleinsatz rechtfertigt.

Auch wurde auf positive Erfahrungen in Berlin verwiesen, wo Überbrückungsgeld mit einem Aufstockungsbetrag aus Landesmitteln

kombiniert wurde. Das Programm werde ohne Mißbrauchseffekte und mit hoher Erfolgsquote gefahren. Es erzeuge einen hohen Arbeitsplatzeffekt (pro Förderfall zwei Angestellte nach zwei Jahren).

Insbesondere auch der von der Treuhand jetzt forcierte Weg des Management-buy-out (MBO), wo vielfach gewerbliche Arbeitnehmer involviert sind, weist nach einer gewissen Zwischenphase einen hohen Nachsorgebedarf auf, der dann auf Landesebene erledigt werden muß. Erneut stellt sich die Frage, was eigentlich von wirtschaftspolitischer Seite zu erwarten ist.

Deshalb muß aus der arbeitsmarktpolitischen Perspektive auf jeden Fall die beschränkte Reichweite des Instruments gesehen werden. Es kommt hinzu, daß insbesondere Existenzgründungen eine Arbeitsmarktabgabe der übrigen Erwerbstätigen, einen Steueranteil oder eine wie immer auch zusätzliche Finanzierung erzwingen, da definitiv der Bereich der Arbeitsförderung überschritten wird.

Implementationsprobleme und Reformbedarf bei den Arbeitsämtern

Ausgehend von den referierten Praxiserfahrungen aus einem Arbeitsamt wurden schließlich die Fragen der praktischen Umsetzung aktiver Instrumente erörtert.

Die Entwicklung im Osten hatte zunächst zu einem völlig ungesteuerten Aufwuchs von Maßnahmen geführt, mit denen entweder zumeist Betriebe und Kommunen eigentlich originäre Aufgaben substituierten (Kurzarbeit und ABM) oder die ein stürmisches Wachstum von Bildungsträgern (Qualifizierung) erzeugten. Erst mit dem Gemeinschaftswerk Aufbau Ost gelang es, durch ein Maßnahmenbündel auch die anderen Politikbereiche einzubeziehen und die Aufbauphase in einen Gesamtrahmen zu stellen. Dennoch gelang es nicht, eine wirksame Koordinierung der Maßnahmen und der verschiedenen Akteure zu erreichen, so daß die Arbeitsförderung weiterhin auf sich gestellt bleibt. Die Vielfalt der verschiedenen Programme und Fördertöpfe - ca. 600 parallele Instrumente -

erzeugt bei den Akteuren und Trägern der Aufbaumaßnahmen hauptsächlich Beratungsbedarf, anstatt Hilfestellungen bei der Orientierung über den wirtschaftlichen und strukturpolitischen Wachstumspfad.

Die Arbeitsämter selbst bieten zwar in Gestalt der Selbstverwaltungsorgane bereits eine Art Nukleus eines Koordinierungsinstruments, können aber dieses "Pfund" angesichts der originären Verwaltungsaufgaben und der rechtlichen Beschränkung ihres Aufgabefeldes nicht zum "Wuchern" bringen. Im übrigen sind die dort vertretenen Gruppierungen gleichzeitig Träger von Eigeninteressen, die den originären arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen zuwiderlaufen (können). Die Arbeitsämter bedürfen bei der Implementierung neuer Instrumente bzw. neuer Zielsetzungen mithilfe der bestehenden Instrumente externer Hilfe, die als Mittler zwischen Amt und Maßnahmeträger funktioniert.

Die in Weiden und Jena mittlerweile gleichzeitig operierende "Denkstatt" ist ein Beispiel dafür, wie diese Funktion besetzt werden kann. Sie ist eine unabhängige Einrichtung in der Rechtsform eines gemeinnützigen Vereins - hervorgegangen aus einem lokal eingerichteten Arbeitskreis derjenigen Akteure, die an neuen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen für Instrumente interessiert waren, die je nach Lage von hauptamtlichen Kräften unterstützt wird, ihre hauptsächliche Arbeit aber ehrenamtlich und unentgeltlich erbringt. Damit sollen die Maßnahmen inhaltlich, organisatorisch und konzeptionell so vorbereitet werden, daß sie von einem Träger direkt übernommen und ausgeführt werden können.

Die Frage nach einer institutionellen bzw. anderweitig formell organisierten Koordinationsinstanz wurde kontrovers diskutiert. Einerseits wurde der Generaleinwand gegen rechtlich-verbindliche Konstruktionen formuliert, daß es an einem originären Interesse an der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung fehle und die kreative Entfaltung von Ideen und Konzepten eher verhindert als befördert werde. Außerdem sei gerade wichtig, daß solche Koordinationsprozesse in die praktische Umsetzung von Maßnahmen führen müßten, bei der die Involvierung umfänglicher Apparate und Abstimmungsmodi eher

hinderlich sei. In diesem Zusammenhang wurde auf die ebenfalls in Weiden – als formelles Gegenstück fungierende – KES (Kommunale Entwicklungsstelle, als Initiative des Selbstverwaltungsorgans entstanden) verwiesen, die als Mittler im offiziellen Bereich mit Anbindung an eine Behörde arbeitet. Dort treten massive Hemmnisse und Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Maßnahmen auf, die ihre Ursache zumeist in Zuständigkeits- und Interessenquerelen haben.

Andererseits wurde argumentiert, daß nur mithilfe solcher formeller Koordinierungsebenen eine wirksame Einbindung der übrigen Zuständigkeiten und Kompetenzen gelingen könne. Eine wirksame Verknüpfung der verschiedenen Fördertatbestände und daraus folgend verknüpfter Programme sei auf eine geregelte und koordinierte Vorgehensweise angewiesen. Hier spielt auch der lokale/regionale Problemdruck eine Rolle, da es positive Beispiele – insbesondere im Hinblick auf die Verknüpfung von Wirtschafts- und Arbeitsförderung – vor allem in sehr bedrängten Regionen und Kommunen gibt. Es bedarf dann sicherlich auch der formellen Kompetenzen, die die praktische Umsetzung gewährleisten kann und im Zweifelsfall das übergeordnete Interesse gegenüber den beteiligten Apparaten auch durchsetzen kann. Hier bietet sich Kofinanzierung als geeignete Technik an, da damit gemeinsame Interessen, gemeinsame Zuständigkeiten und gemeinsame Förderkriterien zur Geltung gebracht werden können.

Der Reformbedarf innerhalb der Arbeitsverwaltung selbst wurde vor allem im Hinblick auf die Freisetzung kreativer Potentiale und dezentral verteilter Kompetenzen diskutiert. Die Personaldecke sei nicht zu dünn, sondern das Personal werde insofern falsch eingesetzt, als es sich um qualifizierte und motivierte Leute handelt, die als einfache Rechtsanwender eingesetzt werden. Hier könnte sehr viel mehr erreicht werden, wenn Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf die unteren Ebenen und an die einzelnen Mitarbeiter verlagert würden. Letztlich lassen sich die Instrumente auch nur umsetzen, wenn sie in die konkrete Problemlage passen und insofern auch von den zentral vorgeschriebenen Förderfällen und Personenkreisen abweichen könnten. Die Situationen und demzufolge auch die Einsatzbe-

dingungen der Instrumente sind regional verschieden. Hier bietet sich an, durch flexible Vorschriften und dezentralisierte Entscheidungskompetenzen und -verantwortlichkeiten den jeweiligen Sachverstand und die Motivation der beteiligten Mitarbeiter zu nutzen und zur Geltung zu bringen.

Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung

Norbert Baunach, Arbeitsamt Weiden/Oberpfalz und Jena

Dr. Christian Brinkmann, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Reinhard Ebert, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln

Dr. Horst Föhr, Treuhandanstalt Berlin

Dr. Fritz Homann, Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn

Dr. Hans-Peter Klös, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln

Peter König, Abteilung Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Jürgen Kühl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Dr. Ursula Mehrländer, Leiterin der Abteilung Arbeits- und Sozialforschung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Bernhard Schmalz, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Bonn

Ottmar Schreiner, MdB, Bonn

Dr. Hartmut Seifert, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des DGB, Düsseldorf

Reihe "Gesprächskreis Arbeit und Soziales"

- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1
Ausländer im vereinten Deutschland – Perspektiven der Ausländerpolitik
(vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2
Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft
(vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3
Zuwanderungspolitik der Zukunft
(vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4
Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer
(vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5
Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6
Multikulturelle Gesellschaft – Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung?
(vergriffen)
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7
Ursula Mehrländer, Günther Schultze
Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland – Fakten Argumente, Vorschläge
- Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8
Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9
Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10
Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher Interessenvertreter in den neuen Bundesländern
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11
Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12
Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13
Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik – Eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14
Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik – Vergleich mit europäischen Ländern

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 15
Fremdenfeindlichkeit und Gewalt – Ursachen und Handlungsperspektiven

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 16
Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 17
Gesundheitsstrukturgesetz – Geeignet zur Lösung der Probleme im Gesundheitswesen?

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 18

Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik – Ist ein Gesamtkonzept für die neuen und alten Bundesländer erforderlich?

Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:

*Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Arbeits- und Sozialforschung
Godesberger Allee 149
W-5300 Bonn 2*