



Presse-Information

Nr. 50 Nürnberg/Schwerin, 5. Juli 2002

Arbeitsmarkt in den neuen Ländern

Spürbare Fortschritte in Teilen der ostdeutschen Wirtschaft

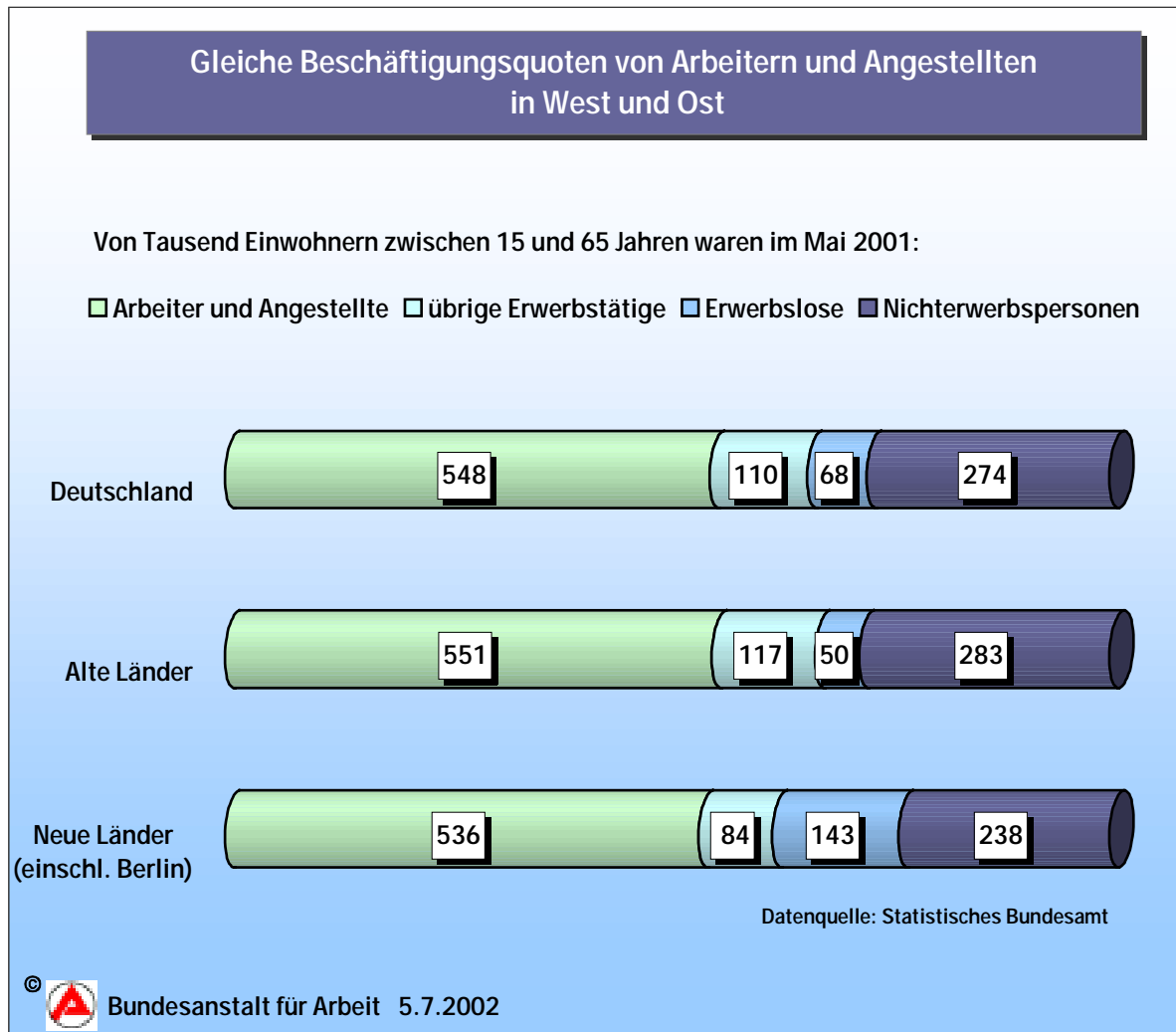
Arbeitsmarkt in den neuen Ländern angespannt – Besserung voraussichtlich im vierten Quartal

Die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik werden ausgeschöpft

Förderung am ersten Arbeitsmarkt bleibt aus konjunkturellen Gründen hinter den Erwartungen zurück

Beschäftigungschaffende Maßnahmen und berufliche Weiterbildung haben positive Effekte auf die Beschäftigungsentwicklung

Die **Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern** (Arbeitslosenquote im Mai 2002: 17,7%) ist mehr als doppelt so hoch wie in den alten (7,6%). Zum Teil hängt dies damit zusammen, dass im Osten die Erwerbsneigung deutlich ausgeprägter ist als im Westen. Von der erwerbsfähigen Bevölkerung wollen in den neuen Ländern 76,2% arbeiten, in den alten sind es dagegen nur 71,7%. Bisher ist es nicht gelungen, für dieses Arbeitsangebot ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen.



Dennoch hat es in Einzelbereichen der ostdeutschen Wirtschaft spürbare Fortschritte gegeben, die Anlass zu Hoffnung geben.

- So ist der Aufbau eines **modernen, leistungsfähigen Kapitalstocks** ein gutes Stück vorangekommen. Sowohl bei der öffentlichen Infrastruktur als auch im privaten Sektor wurde viel erreicht.

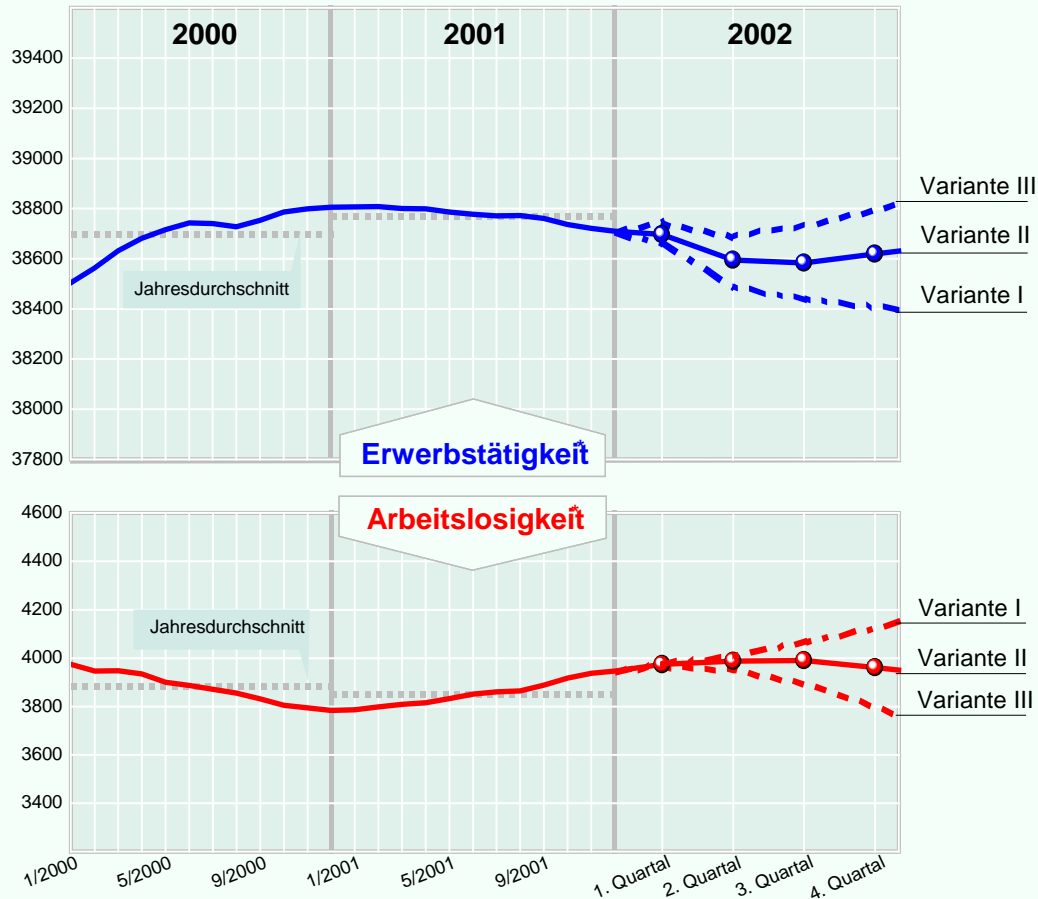
- Die **Industrie** der neuen Länder befindet sich auf einem sehr dynamischen und robusten Wachstumspfad. Immer mehr Unternehmen können im internationalen Wettbewerb mithalten und auf den internationalen Märkten expandieren. Gesamtwirtschaftlich wird dies noch durch den Kapazitätsabbau in der Bauwirtschaft und im öffentlichen Sektor überdeckt.
- Die Zahl der **Selbständigen** hat in den neuen Ländern deutlich zugenommen. Nach Angaben des Mikrozensus gab es 2001 im Osten 562.000 Selbständige, 214.000 mehr als 1991. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen belief sich zuletzt auf 8,6% - im Vergleich zu 4,5% im Jahr 1991.

Die Arbeitsämter haben Existenzgründungen in den neuen Ländern kräftig unterstützt; mit dem **Überbrückungsgeld** wurden seit 1991 rd. 270.000 Existenzgründer mit über 2,8 Mrd DM gefördert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat für die Förderjahrgänge 1994/1995 festgestellt, dass 70% der Geförderten drei Jahre nach der Gründung noch immer selbständig waren. Zudem entfiel auf jeden Geförderten, der nach drei Jahren noch selbständig war, ein neuer Mitarbeiter. Damit erweist sich das Überbrückungsgeld unter Kosten-Nutzen-Aspekten als ein Paradebeispiel für gute Arbeitsmarktpolitik.

Gleichwohl: Der **Arbeitsmarkt in den neuen Ländern ist in einer schlechten Verfassung**. Die Beschäftigung ist weiter rückläufig, und die Arbeitslosigkeit nimmt zu (1.385.100). Die aktuelle Entwicklung wird vor allem von der noch schwachen Konjunktur bestimmt. Zwar deuten die Frühindikatoren auf eine konjunkturelle Besserung hin. Sie wird den Arbeitsmarkt aber wohl frühestens im vierten Quartal erreichen.

Entwicklungstendenzen am Arbeitsmarkt in Deutschland 2000 bis 2002

- Personen in 1000 -



*) saisonbereinigte Zahlen

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Die Varianten dieser Alternativrechnungen sind auf unterschiedliche Annahmen für die Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts gegründet:

Variante I: 0 %
 Variante II: + 3/4 %
 Variante III: + 1 1/2 %

Anmerkung:

Das Schaubild zeigt die Entwicklungstendenzen von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit (ohne saisonbereinigte Einflüsse) im Jahr 2002 für die verschiedenen Szenarien. Anhaltspunkte für die Entwicklung der Erwerbstätigkeit über die Quartale liefert die Beschäftigungsfunktion, durch die u.a. der Zusammenhang zwischen Quartals-Erwerbstätigkeit und BIP-Wachstum je Quartal geschätzt wird. Die Ergebnisse vermitteln eine Vorstellung vom Verlauf der Erwerbstätigkeit im Jahr 2002.

IAB Kurzbericht Nr. 8/2002

Auch die Bundesanstalt für Arbeit befindet sich in einer schwierigen Übergangsphase. Erste Reformen sind zwar schon eingeleitet, die entscheidenden Schritte stehen aber noch bevor. Hierzu müssen die Vorschläge der Reformkommission und die folgenden politischen Entscheidungen abgewartet werden. Das gilt nicht nur für die künftige Organisation der Bundesanstalt für Arbeit, sondern – und das ist noch viel wichtiger – für die Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt. Ich denke hier vor allem an die derzeitige Über-

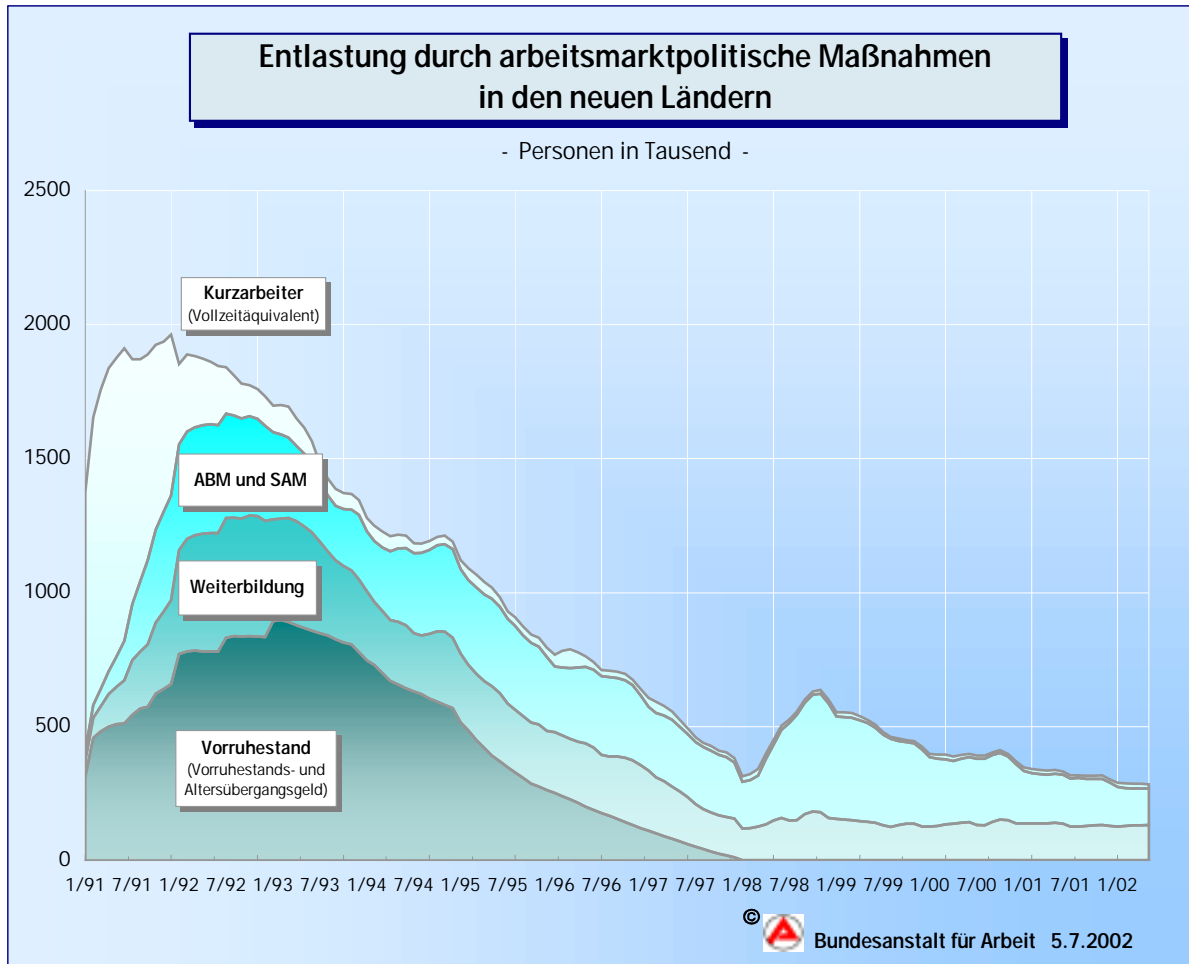
lastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben. Der **Vorstand der Bundesanstalt tut bis dahin, was im Rahmen geltenden Rechts machbar ist, um Beschäftigung zu erhöhen und Arbeitslosigkeit zu senken.**

Zum einen forcieren wir das **Vermittlungsgeschäft**. Offene Stellen werden schnellstmöglich mit geeigneten Bewerbern besetzt. Freie Stellen sind aber knapp: Solange das so ist, bleiben Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes unverzichtbar. Die im BA-Haushalt für Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden **Mittel werden in bestmöglicher Weise eingesetzt.**

Erste Priorität haben dabei weiterhin **Förderung von Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt** und **Qualifizierung**. Allerdings ist der erfolgreiche Einsatz dieser Instrumente von der Konjunktur und der Struktur des regionalen Arbeitsmarkts abhängig. Fehlen – wie im Osten – in großer Zahl Arbeitsplätze und wird zudem Beschäftigung noch abgebaut, dann finden z.B. Absolventen einer beruflichen Weiterbildung nur schwer Arbeit, und auch die Bereitschaft von privaten Arbeitgebern, Arbeitslose mit Lohnkostenzuschüssen einzustellen, nimmt ab. In einer solchen Situation haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchaus ihre Berechtigung. Sie leisten einen direkten Beitrag zur – zumindest befristeten – Beschäftigung und helfen damit, Humankapital zu erhalten oder auch wieder aufzubauen. Häufig werden auch wichtige Beiträge zur regionalen Infrastruktur geleistet und Wachstumschancen verbessert.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind – das gilt auch für die neuen Länder – ein Notnagel. Für sonst langfristig Arbeitslose und für die Region sind sie aber besser als nichts. Die schlechte Arbeitsmarktlage erlaubt es nicht, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in dem Maße zurückzufahren, wie das am Jahresanfang noch geplant war; sie werden im Vorjahresvergleich zwar rückläufig bleiben, wir müssen den Rückgang aber vorübergehend bremsen. Haushaltsmittel, die wegen der schlechten Konjunktur nicht am ersten Arbeitsmarkt einsetzbar sind, werden dafür genutzt. Jedes Arbeitsamt in den neuen Ländern wird die zu Jahresbeginn vorgenommene Aufteilung der Mittel im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung überprüfen.

Ein **Blick in die Vergangenheit** zeigt: Arbeitsmarktpolitik wurde immer wieder neuen Herausforderungen angepasst und kann bemerkenswerte Erfolge aufweisen.



In den ersten Jahren nach der Wende wurde der Arbeitsmarkt in einer Größenordnung von an die 2 Millionen Menschen entlastet. Das war ein entscheidender Beitrag zum sozialen Frieden. Kurzarbeit und Vorruhestandsregelungen hatten zunächst das größte Gewicht. 1991 befanden sich jahresdurchschnittlich 1,6 Mio Menschen in **Kurzarbeit**, was einem Vollzeitäquivalent von rd. 900.000 Jahreskräften entsprach. Danach hat die Inanspruchnahme erheblich abgenommen; seit Ende der 90er Jahre gab es jahresdurchschnittlich nur noch etwa 20.000 bis 30.000 Kurzarbeiter in den neuen Ländern. Im laufenden Jahr hat Kurzarbeit etwas zugenommen; im Mai waren 35.000 Kurzarbeiter registriert.

Der Bestand an **Vorruhestands- und Altersübergangsgeldempfängern** baute sich bis 1993 auf jahresdurchschnittlich 853.000 Empfänger auf; noch bis 1997 entlasteten diese Instrumente in nennenswertem Umfang. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde dann die vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III stärker in Anspruch genommen, zuletzt auch Altersteilzeit. Im Mai 2002 machten ca. 95.000 Leistungsempfänger vom § 428 SGB III Gebrauch, in von der Bundesanstalt geförderter Altersteilzeit befanden sich ca. 12.000 Personen.

Weiterbildung wurde nach der Wende rasch ausgeweitet. 1992 gab es jahresdurchschnittlich 383.000 Teilnehmer in Qualifizierungsmaßnahmen. In den Jahren darauf wurde die Förderung deutlich reduziert; seit 1998 besuchten jährlich durchschnittlich etwa 140.000 Menschen eine von den Arbeitsämtern geförderte Weiterbildung. Im Mai 2002 waren 133.000 Teilnehmer registriert. Der Strukturwandel in den neuen Ländern wurde damit in erheblichem Umfang durch Qualifizierung unterstützt. Die Anforderungen an die berufliche Flexibilität der Menschen waren und sind groß.

Auch die **Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt** gewann schnell an Bedeutung. 1992 wurden jahresdurchschnittlich 388.000 Arbeitnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert. Danach wurde die Förderung wieder deutlich verringert. Ab 1993 gab es dann zusätzlich Strukturanpassungsmaßnahmen; schon 1995 wurden mit diesem neuen Instrument jahresdurchschnittlich 106.000 Arbeitnehmer beschäftigt. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre war die Förderung, mit Ausnahme des Jahresverlaufs 1998, rückläufig, und zwar besonders bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Im Mai 2002 waren insgesamt nur noch 121.000 Beschäftigte am zweiten Arbeitsmarkt tätig, davon 79.000 in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und 42.000 in traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen.

Viele Maßnahmen dienten der Verbesserung der lokalen Produktionsbedingungen, z.B. der Beseitigung von Altlasten oder der Erhaltung von Humankapital; sie haben damit einen wichtigen Beitrag zum Strukturwandel geleistet. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass auf Grund der Entwicklung des Arbeitsmarktes und der gesamten Rahmenbedingungen die Förderung des zweiten Arbeitsmarktes nicht mehr wie in der ersten Hälfte der 90er Jahre fortgesetzt werden konnte. Aus diesem Grund wurde umgesteuert, und zwar **weg vom zweiten, hin zum ersten Arbeitsmarkt**. Gleichzeitig wurden aber auch die Instrumente fortentwickelt. So wird mit der zu Jahresbeginn eingeführten Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung die Ausrichtung auf den ersten Arbeitsmarkt noch

stärker akzentuiert. Denn diese Maßnahmen sind nur dann förderbar, wenn die Arbeiten an ein Wirtschaftsunternehmen vergeben werden.

Mit Hilfe von ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) wurden in den 90er Jahren zahlreiche Projekte gefördert, die in hohem Maße zur Infrastrukturverbesserung beigetragen haben. Folgende Beispiele machen das anschaulich:

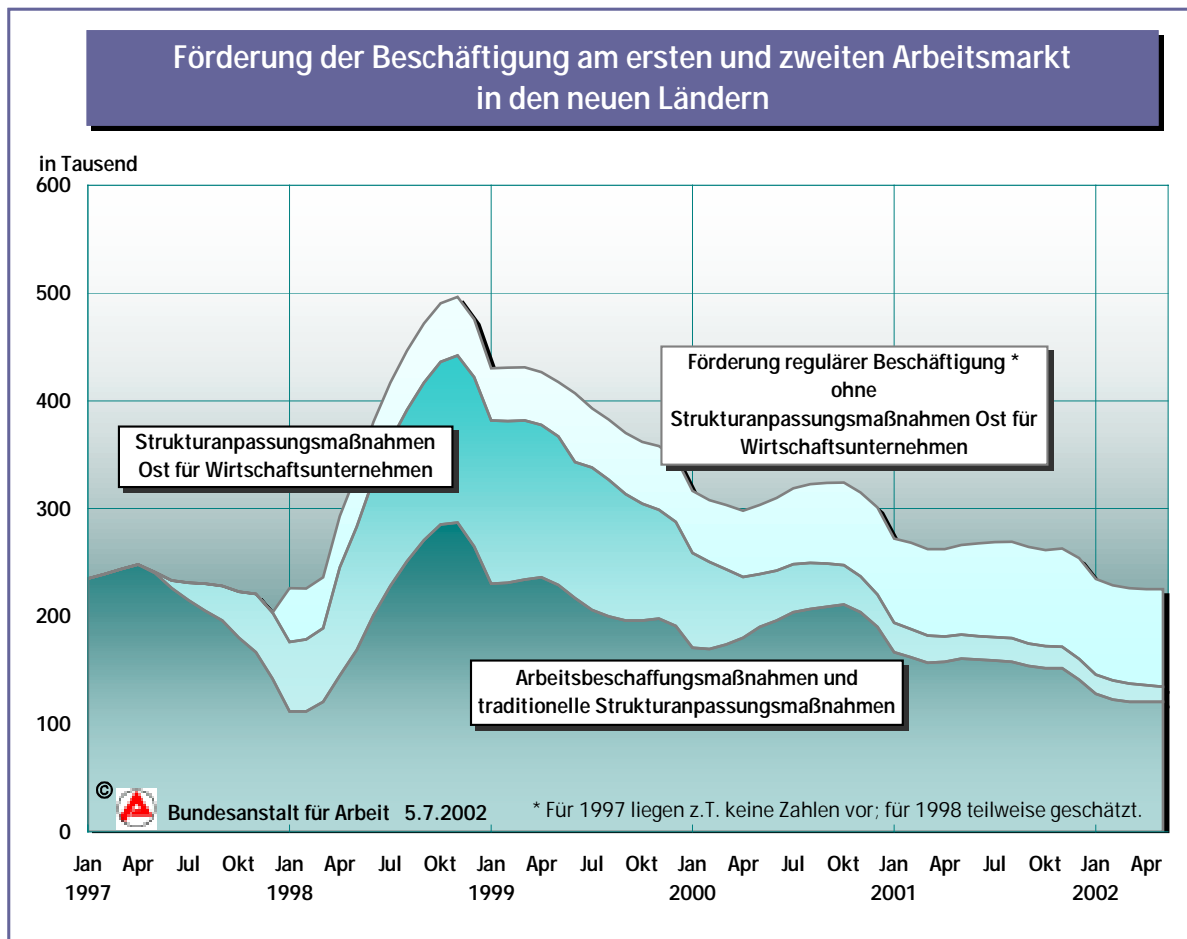
Von 1991 bis 1993 wurde im Rahmen so genannter Mega-ABM mit der Rekultivierung der ostdeutschen Braunkohletagebauflächen begonnen. In Spitzenzeiten kamen hier fast 20.000 geförderte Arbeitnehmer zum Einsatz. Nach dem Auslaufen der ABM-Förderung wurden diese Arbeiten als Strukturanpassungsmaßnahmen mit einer im Laufe der Zeit zurückgehenden Anzahl geförderter Arbeitnehmer fortgesetzt. Im Jahr 2001 wurden immerhin noch rd. 3.000 Arbeitnehmer durch die beteiligten Arbeitsämter mitfinanziert. Besonders hervorzuheben ist auch, dass durch Multiplikatoreffekte jedem direkt in der Braunkohlesanierung Beschäftigten ein weiterer Arbeitnehmer in einer Vielzahl an den Sanierungsarbeiten beteiligten klein- und mittelständischen Betrieben gegenübersteht. Damit sichert und schafft die Arbeitsförderung direkt und indirekt ein beträchtliches Volumen an Arbeitsplätzen und trägt durch die Umwandlung von industriellen Altlasten in Naherholungsgebiete und neue Gewerbeflächen zur Verbesserung der Infrastruktur in Regionen bei, die durch die frühere Monostruktur erheblichen Entwicklungsbedarf haben.

Ein weiteres Beispiel sind die 1991 mit ABM begonnenen und mit Strukturanpassungsmaßnahmen fortgesetzten Sanierungsarbeiten im Chemiedreieck Buna-Leuna-Bitterfeld. Hier galt es insbesondere, belastete Böden zu dekontaminieren, veraltete und auffällige Industrieanlagen zu demontieren und die Flächen für neue Nutzungsmöglichkeiten vorzubereiten. Allein auf dem ca. 1.300 Hektar großen Gelände des heutigen Chemieparks Bitterfeld-Wolfen waren bis zum Jahr 2000 über 16.000 ABM-Kräfte und mehr als 18.000 im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen geförderte Arbeitnehmer tätig. Zwischenzeitlich haben sich mehr als 300 klein- und mittelständische Betriebe mit rd. 10.000 Arbeitsplätzen im Chemiepark angesiedelt. Viele der dort Beschäftigten haben durch ihre Mitarbeit an den ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen selbst die Grundlagen für diese positive Entwicklung geschaffen.

In Leipzig wurden im Rahmen eines Modellprojekts in den Jahren 1998 und 1999 Erhaltungs- und Sanierungsarbeiten an 100 Gebäuden aus der Gründerzeit durchgeführt. Einbezogen waren nur Gebäude im öffentlichen Eigentum bzw. mit einer auf 10 Jahre gesicherten öffentlichen Nutzung. Die Ausführung der Arbeiten wurde als Vergabe-ABM für 500 geförderte Arbeitnehmer ausgeschrieben und in Losen an Baubetriebe vergeben. Durch die Beschäftigung bei den Bauunternehmen sind die ABM-Kräfte nicht auf einem künstlich geschaffenen zweiten Arbeitsmarkt, sondern unter den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes zum Einsatz gekommen. Ca. 10% sind nach der ABM direkt von den beteiligten Baufirmen weiterbeschäftigt worden.

Abschließend ein aktuelles Beispiel aus der Region. In Trägerschaft des Landesbauamtes Schwerin werden seit Ende letzten Jahres betriebstechnische Einrichtungen der ehemaligen Garnison Wismar entkernt und demontiert. Zielsetzung ist die Errichtung eines Naherholungsgebiets. Die Arbeiten wurden an Wirtschaftsunternehmen vergeben, die im Rahmen des bis Ende dieses Jahres laufenden Projekts 16 ABM-Kräfte einsetzen. Ein geförderter Arbeitnehmer konnte bereits aus dem Projekt heraus in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden.

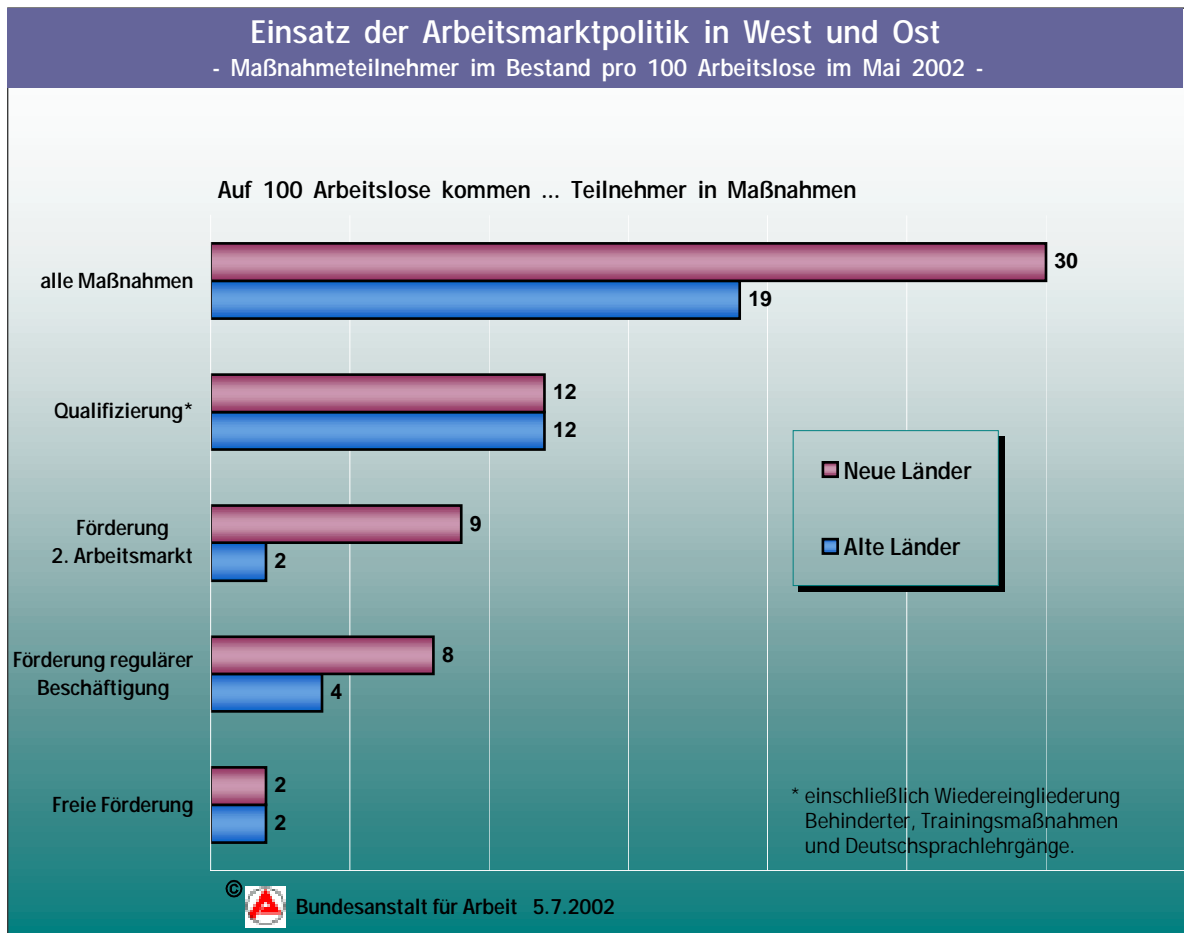
Bereits seit 1998 gewann die **Förderung am ersten Arbeitsmarkt** zunehmend an Gewicht. Das SGB III führte neue Instrumente ein, die auf eine Eingliederung in reguläre Beschäftigung abzielten. Schon bestehende Instrumente wurden verbessert. Zu nennen sind vor allem die Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen, Eingliederungszuschüsse und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen. Mit diesen Maßnahmen wurden 1998 jahresdurchschnittlich ca. 160.000 Beschäftigte gefördert. Dass die Zahlen der Geförderten bis 2002 rückläufig waren, geht allein auf weniger Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen zurück – um Mitnahmeeffekte einzudämmen, wurden hier die personenbezogenen Förderungsvoraussetzungen und die Förderkonditionen zum 1.8.1999 und 1.1.2000 deutlich eingeschränkt. Dagegen haben Eingliederungszuschüsse und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen kräftig zugenommen. Im Mai 2002 wurde insgesamt die Beschäftigung von 104.000 Personen am ersten Arbeitsmarkt gefördert.



In großem Umfang wird vor allem **jungen Menschen** geholfen. So bieten die Arbeitsämter Maßnahmen an, die Jugendliche auf eine Ausbildung vorbereiten oder direkt zu einem Berufsabschluss führen. Darüber hinaus wird die Beschäftigung von Jugendlichen sowie ihre berufliche Weiterbildung gefördert. Seit Anfang 1999 ergänzt das „Sofortprogramm

der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit“ die im SGB III verankerten Instrumente. Alles in allem befanden sich im Mai 2002 in den neuen Ländern rd. 230.000 junge Menschen in den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, davon 45.000 im Jugendsofortprogramm. Dabei wurde die Förderung von Jüngeren in den letzten Jahren deutlich ausgeweitet.

Der **Einsatz der Arbeitsmarktpolitik** in den neuen Ländern ist nach wie vor wesentlich größer als in den alten. So kamen im Mai auf 100 Arbeitslose 30 Teilnehmer in den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Kurzarbeit, vorruhestandsähnliche Regelungen sowie Maßnahmen für Jüngere) – im Westen betrug diese Relation 100 zu 19. Auch die Struktur des Instrumenteneinsatzes ist deutlich unterschiedlich. Angesichts des Mangels an Arbeitsplätzen spielt im Osten vor allem der zweite Arbeitsmarkt eine erheblich größere Rolle als in den alten Ländern. In den neuen Ländern stehen 100 Arbeitslosen rd. 9 in Arbeitsbeschaffungs- oder traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen Beschäftigte gegenüber, in den alten nur 2. Diese Unterschiede spiegeln die unterschiedlichen ökonomischen Realitäten in Ost und West.



Arbeitsmarktpolitik wurde also seit der Wende in erheblichem Umfang eingesetzt. Dabei werden die **Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik**, vor allem von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in letzter Zeit zunehmend kontrovers diskutiert. Es gibt wissenschaftliche Studien, die zu schlechten Ergebnissen kommen. Allerdings ist kritisch einzuwenden, dass deren Datenbestand sehr klein und auch ihr methodisches Vorgehen nicht unumstritten ist. Eine neuere Untersuchung, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, gefördert von der Kreditanstalt für Wiederaufbau, durchgeführt hat, kommt zu insgesamt positiven Ergebnissen. Anders als die bisherigen Studien werden auch indirekte Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik einbezogen und eine differenzierte Datenbasis im Rahmen eines größeren Modells der Regionalentwicklung verwendet.

Solche indirekten Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik sind:

- Durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können spezifische Engpässe auf den lokalen Arbeitsmärkten beseitigt werden, was auch die Einstellung weiterer Arbeitskräfte zur Folge haben kann.

- Bildungsmaßnahmen können den gesamten Humankapitalbestand der Region erhöhen und damit das Klima in der gesamten Region für Innovation und Produktivitätsfortschritt verbessern.
- Die Maßnahmeteilnahme erhöht das Einkommen der Teilnehmer und regt die lokale Güternachfrage und schließlich die Beschäftigung an (Kreislaufeffekte).
- Allerdings gibt es auch negative Wirkungen; so können Maßnahmeteilnehmer andere Arbeitskräfte verdrängen (Substitutionseffekt).

Fazit der Studie ist: **Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit hatte in der Zeitspanne von 1993 bis 1999 zusätzliche positive Effekte auf die regionale Beschäftigungsentwicklung in Ostdeutschland.** Dazu liegen belastbare Ergebnisse sowohl für Weiterbildungsmaßnahmen als auch für Beschäftigungschaffende Maßnahmen vor.