

Kurzbeiträge

Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – eine Auseinandersetzung mit der Fundamentalkritik

1 Arbeitsmarkt, Arbeitszeit, Qualifikation/Aus- und Weiterbildung, Strukturwandel

In einem Aufsatz in der noch jungen Zeitschrift des Vereins für Socialpolitik „Perspektiven der Wirtschaftspolitik“ zieht Horst Feldmann (2001) eine Bilanz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern und kommt zu einem vernichtenden Ergebnis. Die fundamentale Kritik, die inhaltlich wenig begründet ist, fordert zum Widerspruch heraus. Im Folgenden soll auf die Schwächen der Argumentation Feldmanns aufmerksam gemacht und ihr eine differenziertere Sicht auf die Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland entgegengesetzt werden.

2 Der ostdeutsche Arbeitsmarkt – ein Überblick

Dreizehn Jahre nach der deutsch-deutschen Vereinigung wächst die Sorge um die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern. Der wirtschaftliche Aufholprozess endete bereits 1995. Seitdem ist eine sich vergrößernde Kluft zwischen Ost- und Westdeutschland zu beobachten, ablesbar an der unterschiedlichen Entwicklung der Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts. Während in der ersten Hälfte der 1990er Jahre noch Wachstumsraten von bis zu 10% pro Jahr in den neuen Ländern realisiert werden konnten, fiel dieser Wert nach 1996 beständig bis auf unter 2%. Seit fünf Jahren liegt er unter dem westdeutschen Vergleichswert, was die auseinanderdriftende wirtschaftliche Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland dokumentiert. Während die wirtschaftlichen Wachstumszahlen zumindest anfänglich eine optimistischere Einschätzung der künftigen Entwicklung zu rechtfertigen in der Lage

waren, bestand mit Blick auf die Arbeitslosigkeit zu keiner Zeit Anlass zur Freude. Die Arbeitslosenquote stieg von 10,3% im Jahr 1991 stetig bis auf 19% im Jahr 1999 an. Nur 1995 ging sie um 1,1 Prozentpunkte zurück, was aber bereits im nächsten Jahr durch einen Anstieg um 1,8 Prozentpunkte wieder mehr als kompensiert wurde. Auch der erneut als Trendwende gefeierte Rückgang der Arbeitslosenquote im Jahr 2000 von 19% auf 18,8% erwies sich als wenig nachhaltig, da schon im darauf folgenden Jahr wieder ein Anstieg zu verzeichnen war. In absoluten Zahlen waren 2001 in den neuen Bundesländern (inkl. Berlin-Ost) knapp 1,4 Mio. Arbeitslose registriert, was einer ostdeutschen Arbeitslosenquote von 18,9% entspricht. Hierbei ist jedoch die wahre Arbeitslosigkeit bei weitem noch nicht erfasst. Hinzu gerechnet werden müssen noch die verdeckte Arbeitslosigkeit und die so genannte Stille Reserve. Zur verdeckten Arbeitslosigkeit zählen die in Arbeitslosenäquivalente umgerechneten KurzarbeiterInnen, TeilnehmerInnen in Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM), VollzeitteilnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung, EmpfängerInnen von Vorruhestandsgeld sowie Altersübergangsgeld und 50-65-jährige EmpfängerInnen von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit. Zur Stillen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt, aber auch nicht arbeitslos gemeldet sind, jedoch eine Arbeit aufnehmen würden, wenn Arbeitsplätze zur Verfügung stehen würden. Rechnet man die verdeckte Arbeitslosigkeit von 709.000 Menschen hinzu und geht von einer nur schwer zu ermittelnden Stillen Reserve von rund 230.000 aus, besteht die gesamte Beschäftigungslücke in den neuen Bundesländern im Jahr 2001 aus rund 2,3 Mio. fehlenden Arbeitsplätzen (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2000, 2002, jeweils Tab. A 3). Die Tatsache, dass die neuen Bundesländer mit 15 Mio. Einwohnern zur größten territorial zusammenhängenden „Unterentwicklungsregion“ (Zielregion 1) der Europäischen Union gehören, ist Ausdruck der Misere auf dem

ostdeutschen Arbeitsmarkt (Mai/Steinitz 2000, 10). Das in Kaufkraftparitäten gemessene Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erreicht in keinem der neuen Bundesländer das Niveau des gegenwärtig wirtschaftlich schwächsten EU-Mitglieds Griechenland, das auf 65% des EU-Durchschnitts kommt. Nur unterhalb der Ebene der Bundesländer findet man auf der mit deutschen Regierungsbezirken vergleichbaren Ebene regionale Einheiten mit einer noch niedrigeren Wirtschaftskraft wie etwa den Alentejo in Portugal (53%) oder die Extremadura in Spanien (54%) (Kuhn 2000, 79).

3 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Bilanz zwischen Wissenschaft und Ideologie

Vor dem Hintergrund der Misere auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt finden sich in jüngster Zeit vermehrt Analysen, die nach über zehn Jahren eine Bilanz der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland ziehen. Allerdings scheint kaum ein Thema von ideologischen Voreinstellungen so belastet zu sein, wie die Auseinandersetzung über die durchgeführten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den neuen Bundesländern (Reuter 2002). Ein diesbezüglich herausragendes Beispiel ist der Aufsatz von Feldmann (2001). Herausragend ist dieser Beitrag insofern, als dass über *jede* Art der geleisteten Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern (Arbeitslosenunterstützung, Frühverrentung, Kurzarbeit, Förderung beruflicher Bildung, Lohnsubventionen, staatliche Beschäftigungsprogramme, Förderung selbständiger Erwerbstätigkeit, Lohnpolitik) ein geradezu vernichtendes Urteil gefällt wird, ohne dass ein ernsthaftes Bemühen um eine differenzierte Beurteilung erkennbar wird. Eine arbeitsmarktpolitische „*tabula rasa*“-Politik, also ein Verzicht auf den Einsatz *jeglicher* Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, hätte noch fundamentalere Auswirkungen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen in Ostdeutschland gehabt. Insofern ist bei diesem Thema, das wie kaum ein anderes unmittelbar das Schicksal Millionen Arbeitsloser und ihrer Familien betrifft, eine sorgfältige, vorurteilsfreie und fundierte wissenschaftliche Analyse unabdingbar. Feldmanns Auseinandersetzung mit der ostdeutschen Arbeitsmarktpolitik lässt eine derartige Herangehensweise vermessen. Zu sehr beruht die Arbeit auf nicht weiter begründeten Werturteilen, was in häufig benutz-

ten Adjektiven wie „großzügig“, „äußerst großzügig“, „grotesk“, „mangelhaft“, „niederschmetternd“, „exorbitant“ etc. zum Ausdruck kommt. Des Weiteren sticht eine einseitige Auswahl empirischer Untersuchungen ins Auge, deren Ergebnisse zudem sehr vereinfacht und wenig differenziert wiedergegeben werden. Hinzu kommen vage und unpräzise Angaben („wenig“, „selten“, „wahrscheinlich“, „häufig“, „offenkundig“, „offensichtlich“, „zahlreich“, „zumeist“, „eventuell“, „vielfach“), wenn es darum geht, gefällte Urteile zu begründen, ganz abgesehen von vielfach pauschalisierenden und in sich widersprüchlichen Aussagen.

Feldmann geht von der Gültigkeit des abstrakten neoklassischen Produktions- und Arbeitsmarktmodells aus. Ohne dessen Leistungsfähigkeit für die besonderen Bedingungen einer Transformationsökonomie zu hinterfragen, dient es ihm als Grundlage seiner Kritik der durchgeführten Arbeitsmarktpolitik. Damit geht bekanntlich die Annahme einher, Arbeitslosigkeit beruhe im Wesentlichen auf freiwilligen, strategischen Entscheidungen der Betroffenen. Wäre in Ostdeutschland auf alle Formen der Arbeitsmarktpolitik verzichtet und beispielsweise die Arbeitslosenunterstützung nicht „äußerst großzügig bemessen“ (Feldmann 2001, 259) worden, hätte „der Markt“ – so die Unterstellung Feldmanns – das Problem gelöst, da „die Ostdeutschen“ sich dann „(...) zügig auf die marktwirtschaftlichen Verhältnisse“ (ebd., 261) umgestellt hätten – was immer das auch heißen mag. Strukturelle und institutionelle Probleme, die im Zuge der Transformation der ostdeutschen Plan- in eine westliche Marktwirtschaft aufgetreten und für ein im Vergleich zur Nachfrage defizitäres Angebot an Arbeitsplätzen verantwortlich sind, bleiben ebenso wie die Möglichkeit eines Keynesianischen Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung unangesprochen. Siegfried Katterle (1995, 11) hatte bereits vor einiger Zeit unter Hinweis auf einen der Väter der Sozialen Marktwirtschaft, Wilhelm Röpke, auf den bei derartigen Analysen zu beobachtenden alten, liberalen „Kardinalfehler“ hingewiesen, „die Marktwirtschaft als einen in sich selbst ruhenden und automatisch abschnurrenden Prozess zu betrachten.“ Gerade weil in Ostdeutschland nach 1989 eine gewachsene „regulatory culture“ gänzlich fehlte, ohne die marktwirtschaftliche Prozesse ihre wohlfahrtsfördernde Wirkung nicht ent-

fallen können (ebd., 12f.), ist das Denken in Marktmodellstrukturen völlig wirklichkeitsfern.

So zieht Feldmann beispielsweise an keiner Stelle in Betracht, welche gesamtwirtschaftlichen Opportunitätskosten etwa in Form von sozialen Konflikten und Wanderungsbewegungen von Ost nach Westdeutschland mit hieraus resultierenden zusätzlichen Belastungen des westdeutschen Arbeitsmarktes hätten entstehen können, wäre in Ostdeutschland gänzlich auf Arbeitsmarktpolitik verzichtet worden, und hätten die Löhne stärker als geschehen unter westdeutschem Niveau gehalten werden können. In dem Wissen um derartige Transformationsprobleme bestand nach der deutschen Vereinigung ein breiter Konsens darüber, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in großem Umfang in Ostdeutschland durchzuführen.

Völlig unbeachtet bleibt bei Feldmann auch die Rolle, die die Arbeitsmarktpolitik bei der Restrukturierung der Ostökonomie gespielt hat. Zunächst die ABM-Beschäftigten, später dann vor allem die TeilnehmerInnen an Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) haben, in großen Beschäftigungsgesellschaften organisiert, u.a. Industriebranchen beräumt, ökologische Altlasten beseitigt und Industriegelände für die Privatisierung vorbereitet. Ohne eine aktive Arbeitsmarktpolitik hätten diese zwingend notwendigen Maßnahmen entweder gar nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung und dann zu höheren gesamtgesellschaftlichen Kosten durchgeführt werden können.

Mit Blick auf die geleistete Arbeitslosenunterstützung vertritt Feldmann die These, „die Arbeitslosen hatten einen Anreiz, diese großzügigen Leistungen so lange wie möglich auszunutzen“ – und wurden dann „auf diese Weise (...) letztlich zu Langzeitarbeitslosen“ (Feldmann 2001, 261). Persönliche Ansichten des Autors („großzügige Leistungen“¹) werden mit nicht näher belegten und wissenschaftlich auch nicht belegbaren Aussagen verknüpft („so lange wie möglich auszunutzen“). Abgesehen von der Tatsache, dass insbesondere vor dem Hintergrund niedriger Ostlöhne 60% des letzten Nettogehalts bereits ein Einkommen unterhalb der Armutsschwelle bedeuten kann, beim Übergang in die Arbeitslosenhilfe diese Marge weiter auf 53% fällt, dann jedes Jahr automatisch eine Kürzung um 3% erfolgt, bestand im letzten Jahr mangels Arbeitsplätzen statistisch gesehen

lediglich für jeden 22. registrierten Arbeitslosen die Möglichkeit, freiwillig die Erwerbslosigkeit zu beenden.

Wie problematisch die Verknüpfung von Lohnersatzquote und Arbeitslosigkeit ist, zeigt auch die von Feldmann selbst erwähnte Tatsache, dass trotz zwischenzeitlich erfolgter Absenkung von Lohnersatzleistungen die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern nicht gesunken, sondern – entgegen neoklassischer Modellerwartungen – gestiegen ist. Auch wenn die eine oder andere mikroökonomische Studie eine negative Korrelation zwischen Lohnersatzquote und durchschnittlicher Dauer der Arbeitslosigkeit feststellt, kommt eine seriöse Analyse nicht umhin, auf das grundlegende und unüberwindbare Problem der „Selektionsverzerrung als dem wesentlichen Problem bei mikroökonomischen Evaluationen“ (Fitzenberger/Speckesser 2000, 368) hinzuweisen. Derartige „Selektionsverzerrungen“ resultieren aus dem Umstand, dass prinzipiell keine identischen Kontroll- bzw. Vergleichsgruppen von Nichtteilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Verfügung stehen, wodurch die Ergebnisse nur eine sehr bedingte Aussagekraft haben (Hujer/Bellmann/Brinkmann 2000, 342). Insofern lassen sich aus mikroökonomischen Evaluationen keine generellen Schlüsse ziehen, insbesondere dann nicht, wenn makroökonomische Entwicklungen gegenläufige Ergebnisse zeigen. Ohne dieses Evaluationsproblem auch nur zu erwähnen, ist sich Feldmann (2001, 261) dennoch sicher, dass „das System der Arbeitslosenunterstützung dazu bei(trug), dass sich die Arbeitslosigkeit im Laufe der Transformation auf hohem Niveau verfestigte.“ Auch die Tatsache, dass in den zitierten Studien die Ergebnisse wesentlich differenzierter interpretiert werden (vgl. z.B. Schneider und Fuchs 2000, 317; Schneider u.a. 2000, 120), als es der Autor erkennen lässt, hindert ihn nicht, ein ums andere Mal die Wirksamkeit der angesprochenen Maßnahmen kategorisch zu verneinen.

Die Erörterungen zur „Kurzarbeit“ und zur „Förderung beruflicher Bildung“ sind darüber hinaus von einem Widerspruch gekennzeichnet, der Feldmanns Ergebnisse weiter relativiert. Obwohl zuvor die Notwendigkeit qualifizierender Maßnahmen betont, im Einzelnen sogar kritisiert

1 Das durchschnittliche Arbeitslosengeld betrug in den neuen Bundesländern im Jahr 2000 monatlich 1313,- DM, die durchschnittliche Arbeitslosenhilfe 911,- DM. Vgl. ANBA 2001.

wird, KurzarbeiterInnen seien nicht gezwungen gewesen, an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, wird wenige Zeilen später beklagt, dass „praktisch jedermann, der arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht war“, an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen konnte. Einerseits wird zu wenig, andererseits zu viel Qualifizierung kritisiert – eine Aussage, die einer differenzierten Erörterung bedürftig hätte. Des Weiteren wird berichtet, Bildungskurse hätten sich auf die TeilnehmerInnen „zumindest kurzfristig negativ ausgewirkt“. Erneut fehlt jeder relativierende Hinweis auf auch hier bestehende Evaluationsprobleme. Den Umstand, dass entsprechende Studien Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte zutage gefördert haben, nimmt Feldmann (2001, 267) zum Anlass, *grundsätzlich* am Sinn der durchgeführten Bildungsmaßnahmen zu zweifeln, da sie „im Endeffekt häufig (geschadet)“ hätten. Dieses Urteil lässt freilich auch die Interpretation zu, dass sie *häufig* oder sogar *häufiger* genutzt haben, was dann aber ein Argument für und nicht gegen Qualifizierungsmaßnahmen wäre. Jüngere Evaluationen, die keine negativen Effekte der beruflichen Weiterbildung nachweisen (Hujer/Wellner 2000), finden bei Feldmann genauso wenig Erwähnung wie die Feststellung etwa von Hujer und Wellner (2000, 417), dass – unabhängig vom konkreten Ergebnis – wegen fehlender differenzierter Informationen und geringer Fallzahlen in den Stichproben die empirischen Befunde lediglich als Tendenzaussagen zu werten sind, so dass es derzeit nicht möglich sei, „arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme im Hinblick auf eine Bewertung der politischen Praxis zu evaluieren“ (ebd., 417).

Grundsätzlich sind alle Weiterqualifizierungsmaßnahmen mit dem Problem der Abschätzbarkeit künftiger Bedarfe konfrontiert. Dies galt besonders für die ersten Jahre der ostdeutschen Transformationsökonomie, in denen industrielle Strukturen zusammenbrachen und die Ausrichtung auf bestimmte Berufe oder Tätigkeiten in weiten Teilen einem Stochern im Nebel glich. Inzwischen haben sich die Bedingungen gleichwohl verbessert, da Restrukturierungsprozesse weitgehend abgeschlossen und Bedarfe somit besser prognostizierbar sind. Zudem scheiden aus Altersgründen in den nächsten Jahren qualifizierte Kräfte in steigender Zahl aus, für die Nachfolger geschult werden müssen. Da die Erstausbil-

dung mangels einer ausreichenden Zahl junger Menschen diesen Generationswechsel mittelfristig nicht allein bewältigen können, wird mit Blick auf jüngere Entwicklungen die Bedeutung von Qualifizierungsmaßnahmen steigen, was zu berücksichtigen ist, bevor derartige Maßnahmen vorschnell als zur Einstellung empfohlen werden.

An staatlichen Beschäftigungsprogrammen kritisiert Feldmann (2001, 271) weiterhin, dass wegen der „weit verbreiteten Unterauslastung der Arbeitskräfte“ die Gefahr bestehe, „grundlegende Arbeitstugenden wie Ausdauer, Disziplin, Leistungsbereitschaft und Pünktlichkeit“ zu verlieren. MaßnahmenempfängerInnen würden „in ihrer Motivation abgeschwächt, sich um einen regulären Arbeitsplatz zu bemühen.“ Sofern diese Effekte überhaupt nachweisbar sind, in jedem Fall wenigstens zwischen (negativen) kurz- und (positiven) langfristigen Wirkungen zu unterscheiden wäre (Schneider u.a. 2000, 120), bleibt gänzlich undiskutiert, was ohne derartige Beschäftigungsprogramme geschehen wäre. Wenn solche „Gefahren“ für einen ABM- oder SAM-Beschäftigten bestehen (sollten), bestehen sie in ungleich höherer Weise für die/den Arbeitslose(n).

Selbst der Förderung selbständiger Erwerbsarbeit vermag Feldmann keinerlei positive Effekte abzugewinnen. Der Versuch, Erwerbslosigkeit durch die Förderung von Selbständigkeit zu überwinden, sei ebenfalls verfehlt, denn die (ehemals) Erwerbslosen verfolgten lediglich eine „minimalistische Strategie“. Bei Feldmann (2001, 274) gerät sogar der *erfolgreich* geförderte Übergang von der Erwerbslosigkeit in die Selbständigkeit zum Vorwurf gegenüber den Betroffenen wie gegenüber den Förderinstanzen: „Sie (also die vormaligen Arbeitslosen, die Verf.) wollen meist nur für sich selbst einen Arbeitsplatz schaffen, um ihren Lebensunterhalt auf irgendeine Weise zu verdienen. Sie wollen mit ihrem Unternehmen nicht expandieren.“ Kurz: Sie verhalten sich nicht unternehmerisch. Selbst wenn dies – was immer das auch im Einzelnen bedeutet – „meist“ der Fall sein sollte, ist nicht erkennbar, warum dies ein Argument gegen und nicht für diese Art der Arbeitsmarktpolitik ist, zumal auch Unternehmen entstanden sind, die mehrere Arbeitsplätze geschaffen haben.

Im letzten, mit „Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik“ überschriebenen Abschnitt, wird die Lohnpolitik in Ostdeutschland gebrandmarkt. Von der

Überzeugung geleitet, die Misere im Osten sei einzig den „exorbitant“ gestiegenen Löhnen geschuldet, sieht Feldmann (2001, 275) gewissermaßen eine Art Verschwörung zwischen ostdeutschen Gewerkschaften und westdeutschen Unternehmern. Letztere hätten den gewerkschaftlichen Forderungen nach Lohnangleichung deswegen nachgegeben, weil es ihr strategisches Ziel gewesen sei, „mögliche Gefahren für westdeutsche Arbeitsplätze und Unternehmen durch neue Konkurrenz aus dem Osten abzuwenden.“ Auch hier bleibt ein offensichtlicher Widerspruch ungelöst: *Sofern* aufgrund niedrigerer Produktivität – deren Ursache und Ausmaß nach recht pauschalen Analysen in der Vergangenheit zunehmend kontrovers diskutiert wird (Müller 1998; Kühn 1999; Ragnitz 2001) – ein niedrigeres Lohnniveau als im Westen erforderlich ist, würde aus niedrigeren Reallöhnen dennoch kein ostdeutscher Konkurrenzvorteil resultieren. Auch bleibt bei Feldmann die breit geführte Diskussion gänzlich außen vor, inwieweit das Reallohnniveau Arbeitsangebot und -nachfrage beeinflusst. Inzwischen besteht, wie Franz (1996, 82ff.) herausgestellt hat, unter Arbeitsmarktökonomern große Einigkeit über die weitgehende Unabhängigkeit des Arbeitsangebots wie der Arbeitsnachfrage vom Reallohn (vgl. auch Kromphardt 1999, 507). Zur Lohnproblematik ist zudem anzuführen, dass eine Lohnangleichung schon seit längerer Zeit nicht mehr absehbar ist und Ostdeutschland, weitgehend unbemerkt von der öffentlichen Debatte, zu einem dauerhaften Niedriglohngebiet geworden ist. Seit Mitte der 90er Jahre hat es keine erkennbaren Anpassungsschritte mehr gegeben. Die Bruttonomatslöhne lagen im Jahr 2000 bei lediglich 76,7% des Westniveaus. Wegen unterschiedlicher Arbeitszeiten betragen die Stundenlöhne sogar nur 70% der vergleichbaren Westlöhne (DIW 2001a). Die unmittelbaren Folgen sind Demotivation der Beschäftigten und fortschreitende massive Abwanderung qualifizierter Kräfte nach Westdeutschland.

Bereits in der Vergangenheit wurde vielfach vor den Gefahren einer Niedriglohnstrategie in Ostdeutschland gewarnt (u.a. Priewe/Hickel 1991, 106-112; Hickel/Priewe 1994, 39-47; Katterle 1995, 18ff.). Zwischenzeitlich mehren sich die Stimmen derjenigen, die stattdessen auf die Produktion qualitativ hochwertiger und innovativer Produkte zur Schaffung von Arbeitsplätzen set-

zen, was auf der Basis von Niedriglöhnen aber nicht möglich ist. Arbeitsplätze sind in der Vergangenheit eben nicht – wie es das neoklassische Produktionsmodell erwarten lässt – überwiegend in den ostdeutschen Betrieben entstanden, in denen die Lohndifferenz zu Westdeutschland besonders groß ist, sondern in jenen Betrieben, die vergleichbare Löhne zahlen (DIW 2001). Darüber hinaus hat Schäfer (1999, 745) darauf hingewiesen, dass „der ganze ‚Niedriglohn-Sektor Ostdeutschland‘ (...) über viele Jahre seines Bestehens belegt (hat), dass selbst Lohndifferenzen von 30 bis 40% (...) den Arbeitsmarkt nicht begünstigen können. Soweit Kosten für die Arbeitsmarktmisere in Ostdeutschland verantwortlich gemacht werden, können dies nicht Lohnkosten sein.“

Ein auf Dauer gestelltes Niedriglohngebiet mit einer sich möglicherweise weiter vom Westniveau abkoppelnden Lohnentwicklungen würde die Produktion in „verlängerten Werkbänken“ mit wenig eigener Wertschöpfung verfestigen und ausbauen. Es würden nur relativ einfache Güter produziert werden, die über niedrige Preise auf dem Markt zu platzieren wären. Sowohl die Renditemöglichkeiten als auch die Aufnahmefähigkeit der Märkte für solche Produkte sind allerdings gering, der Konkurrenzdruck dagegen ist groß. Einen Lohnsenkungswettkampf mit Polen und Tschechien kann Ostdeutschland nicht gewinnen, und er würde die gesamtwirtschaftliche Situation in Deutschland – nicht zuletzt wegen der sich weiter reduzierenden Massennachfrage in einer Phase konjunktureller Abschwächung – nachhaltig belasten.

4 Zur Reform der Arbeitsmarktpolitik

Das Resümee Feldmanns (2001, 275), dem zufolge „die Bilanz der in Ostdeutschland während des Transformationsprozesses betriebenen Arbeitsmarktpolitik niederschmetternd“ ist, erscheint angesichts der hier skizzierten Einwände als nicht haltbar. Ohne aktive Arbeitsmarktpolitik hätten in der letzten Dekade jährlich bis zu 400.000 Menschen, die in den Genuss von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gekommen sind, den Bestand an Arbeitslosen in Ostdeutschland erhöht. Ein differenzierter Umgang mit dem Thema hätte mit Blick auf die widersprüchlichen Evaluationen und die umfassende Kritik am neoklassi-

schen Arbeitsmarkt- und Produktionsmodell (vgl. den Überblick bei Kress 1998, 496f.) in eine Reflexion über Verbesserungen der bisherigen Praxis münden müssen, die derzeit in der Tat kaum befriedigt. So ist etwa zu fordern, dass der präventive Charakter der aktiven Arbeitsmarktpolitik stärker in den Vordergrund rückt. Hierzu könnte u.a. ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Angebote zur Erwerbsintegration und zur Qualifikationsanpassung beitragen. Sinnvoll erscheint in diesem Kontext auch eine stärkere Koordination der Förderangebote der Arbeitsämter mit denen der Sozialämter sowie eine stärkere Verzahnung regionaler Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Auch müsste der ständig an Bedeutung zunehmende Bereich der Qualifizierung, Fortbildung und Umschulung transparenter, effizienter, zeit- und arbeitsmarktnäher gestaltet werden. Überfällig erscheint überdies die Institutionalisierung eines stärkeren Wettbewerbs zwischen den Anbietern von Qualifizierungsmaßnahmen, womit eine größere Integration der „Kunden“, also der Arbeitslosen oder der von Arbeitslosigkeit Bedrohten angesprochen ist. Schließlich müsste verstärkt darüber reflektiert werden, wie Arbeitsförderung als professionelle Dienstleistung zu organisieren ist, in der Qualitätsstandards und -management eine zentrale Bedeutung erlangen.

Da aber auch die aktivste Arbeitsmarktpolitik das Problem eines zu geringen wirtschaftlichen Wachstums in fortgeschrittenen Industriegesellschaften nicht dauerhaft kompensieren kann (Zinn 1994), gehört in diesem Zusammenhang auch die Frage nach zusätzlichen fiskalpolitischen Impulsen ebenso wie jene nach weiterer Arbeitszeitverkürzung erörtert. Erstere sind in den letzten Jahren Opfer umstrittener Sparmaßnahmen geworden (Reuter 2000a), während Letztere entgegen dem historischen Trend seit längerem fast vollständig zum Erliegen gekommen ist (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2000, 212-218).

Überlegungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik dürfen nicht lediglich auf der Grundlage von Modellen stattfinden, sondern sind in makroökonomische und langfristig angelegte Entwicklungsszenarien einzubetten (vgl. hierzu Reuter 2000). Eine einseitige und in ihren Ergebnissen völlig überzogene, zudem lediglich mikroökonomisch ansetzende Kritik ohne den geringsten Ansatz realistischer Alternativen erweist sich –

auch wenn sie gegenwärtig en vogue ist – zur Lösung der realen Probleme als wenig hilfreich.

Literatur

- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) (2001): Sondernummer Arbeitsmarkt 2000. Nürnberg
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2000): Memorandum 2000. Köln
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2002): Memorandum 2002. Köln
- Feldmann, Horst (2001): Transformation in Ostdeutschland: Hat die Arbeitsmarktpolitik den Betroffenen geholfen?; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2, 3, 259-278
- Fitzenberger, Bernd, Stefan Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 3, 357-370.
- Franz, Wolfgang (1996): Arbeitsmarktökonomik. Berlin
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001): Ostdeutschland: Sind die Löhne das Wettbewerbsproblem der Betriebe?; in: DIW-Wochenbericht 68, 17, 271-279
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2001a): Löhne in Ostdeutschland – Anpassung an das westdeutsche Niveau erst auf lange Sicht möglich; in: DIW-Wochenbericht 68, 23, 357-364
- Hickel, Rudolf, Jan Priewe (1994): Nach dem Fehlstart. Ökonomische Perspektiven der deutschen Einigung. Frankfurt a.M.
- Hujer, Reinhard, Marc Wellner (2000): Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 3, 405-420
- Hujer, Reinhard, Lutz Bellmann, Christian Brinkmann (2000): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik – Probleme und Perspektiven; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33, 3, 341-344
- Katterle, Siegfried (1995): Erwartungen und Gestaltungsprinzipien im Transformationsprozess; in: Heinrich A. Henkel, Ingeburg Nahsen, Hajo Romahn (Hg.): Gestaltungsprinzipien im Transformationsprozess. Regensburg, 3-20
- Kress, Ulrike (1998): Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Ein Literaturbericht; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 31, 3, 488-505
- Kromphardt, Jürgen (1999): Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik aus keynesianischer Sicht; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 32, 4, 499-513

- Kühn, Wolfgang (1998), Arbeitsproduktivität im innerdeutschen Vergleich; in: WSI Mitteilungen 51, 3, 211-218
- Kühn, Wolfgang (2000): Ostdeutsche Regionen im Transformationsprozess – eine Bestandsaufnahme. Memo-Forum 27 (Schwerpunktheft „Zehn Jahre »Aufbau Ost« – widersprüchliche Ergebnisse, Probleme und Alternativen), Bremen. 73-81
- Mai, Karl, Klaus Steinitz (2000): Probleme selbsttragender Wirtschaftsentwicklung und der weiteren Niveauangleichung der neuen Bundesländer; in: Memo-Forum 27 (Schwerpunktheft „Zehn Jahre »Aufbau Ost« – widersprüchliche Ergebnisse, Probleme und Alternativen“, Bremen. 2-26
- Müller, Gerald (1998): Schmalere Produktivitätslücke bei Beachtung von Preiseffekten; in: Wirtschaft im Wandel 4, 4, 14-19
- Priewe, Jan, Rudolf Hickel (1991): Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung. Frankfurt a.M.
- Ragnitz, Joachim (2001): Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft: Eine zusammenfassende Bewertung; in: Wirtschaft im Wandel 7, 7-8, 181-189
- Reuter, Norbert (2000): Ökonomik der „Langen Frist“. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften. Marburg
- Reuter, Norbert (2000a): Generationengerechtigkeit in der Wirtschaftspolitik. Eine finanzwissenschaftliche Analyse staatlicher Haushalts- und Rentenpolitik; in: Prokla 30, 4, 547-566
- Reuter, Norbert (2002): Mehr „error“ als „trial“. Der Prozess der deutschen Einheit im Spannungsfeld ökonomischer Theorien; in: Heiner Heseler u.a. (Hg.): Gegen die Markt-Orthodoxie. Perspektiven einer demokratischen und solidarischen Wirtschaft. Hamburg, 203-216
- Schäfer, Claus (1999): Umverteilung ist die Zukunftsaufgabe. Zur Verteilungsentwicklung 1998 und den Vorjahren; in: WSI Mitteilungen 52, 11, 733-751
- Schneider, Hilmar u.a. (2000): Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen (IWH-Sonderheft 3). Halle
- Schneider, Hilmar, Olaf Fuchs (2000): Anreizwirkungen der Arbeitslosenunterstützung auf die Arbeitssuche; in: Wirtschaft im Wandel 6, 11, 312-317
- Zinn, Karl Georg (1994): Die Wirtschaftskrise. Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften. Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich
- PD Dr. Norbert Reuter
RWTH Aachen
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre
(Prof. Dr. K.G. Zinn)
Templergraben 64/III
D-52062 Aachen
- Wlfrid Kurtzke
Schillerstr. 49
D-39108 Magdeburg
(Wiss. Mitarbeiter bei GAISA (Gesellschaft zur Förderung arbeitsorientierter innovativer Strukturentwicklung in Sachsen-Anhalt))