

# **Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern aus ordnungspolitischer Sicht**

**- Ausgewählte Instrumente und ihre Implikationen -**

von Christian Trapp

verfaßt als Diplomarbeit an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld  
vorgelegt im Mai 1993  
(layout infolge Textkonvertierung geändert)

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abbildungsverzeichnis .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	VI
Einleitung .....	1
I. Die Soziale Marktwirtschaft .....	3
1. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft .....	3
2. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland .....	8
3. Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft .....	10
4. Arbeitsmarktpolitik und ihre sozialpolitische Bedeutung .....	14
II. Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern .....	20
1. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in den neuen Bundesländern – Dimension und Ursachen .....	21
a) <i>Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern</i> .....	24
b) <i>Kurzarbeit in den neuen Bundesländern</i> .....	28
2. Die rechtlichen Grundlagen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den neuen Bundesländern .....	30
a) <i>Qualifizierungsmaßnahmen</i> .....	32
b) <i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i> .....	35
c) <i>Kurzarbeit</i> .....	38
3. Die Zielkonformität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den neuen Bundesländern .....	40
a) <i>Qualifizierungsmaßnahmen</i> .....	43
b) <i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i> .....	49
c) <i>Kurzarbeit</i> .....	52
III. Die Konzeptkonformität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihre ordnungspolitischen Implikationen .....	55
1. Konzeptkonformität als Vereinbarkeit der Instrumente mit den gesellschaftlichen Grundprinzipien .....	55
a) <i>Qualifizierungsmaßnahmen</i> .....	57
b) <i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i> .....	58
c) <i>Kurzarbeit</i> .....	59

2. Konzeptkonformität als Abwägungsregel zwischen Zielkonformität und Marktwirtschaftlicher Ordnung .....	60
a) <i>Qualifizierungsmaßnahmen</i> .....	61
b) <i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i> .....	61
c) <i>Kurzarbeit</i> .....	64
3. Die ordnungspolitischen Implikationen .....	64
a) <i>Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik</i> .....	65
b) <i>Arbeitsmarktpolitik und Regionalpolitik</i> .....	66
c) <i>Arbeitsmarktpolitik und Konjunkturpolitik</i> .....	67
d) <i>Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik</i> .....	67
IV Aussicht .....	69
Kartenanhang .....	70
Tabellenanhang .....	73
Schaubildanhang .....	86
Literaturverzeichnis .....	89
Quellenverzeichnis .....	97

## **Abbildungsverzeichnis**

---

Abbildung		Seite
1	Erwerbspersonen, Beschäftigungsabbau und Beschäftigte in den neuen Bundesländern .....	22
2	Entwicklung der Arbeitslosenzahlen im Beitrittsgebiet von Juli 1990 bis Januar 1993 .....	24
3	Arbeitslosenquoten im Beitrittsgebiet und den neuen Bundesländern in der Zeit von Juli 1990 bzw. Januar 1991 bis Januar 1993 .....	26
4	Arbeitslose und in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfaßte Arbeitnehmer im Beitrittsgebiet von Juli 1990 bis Januar 1993 .....	42

## **Abkürzungsverzeichnis**

---

ABM	=	Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)
ABM-AO	=	„Anordnung über die Förderung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Arbeitsverwaltung“ der DDR vom 1. Juli 1990
Abs.	=	Absatz
Absch.	=	Abschnitt
AFG	=	„Arbeitsförderungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland“ vom 25. Juni 1969
AFG-DDR	=	„Arbeitsförderungsgesetz“ der Deutschen Demokratischen Republik vom 22. Juni 1990
AFKG	=	„Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung“ (Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz) vom 22. Dezember 1981
ANBA	=	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
AO-FuU	=	„Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung“ der DDR vom 1. Juli 1990
Art.	=	Artikel
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
DIW	=	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin)
FDGB	=	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FdJ	=	Freie deutsche Jugend
GBl.	=	Gesetzblatt der DDR
GG	=	„Grundgesetz“ der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
hg.	=	herausgegeben
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
i.e.S.	=	im engeren Sinne
IW	=	Institut der Deutschen Wirtschaft (Köln)
i.w.S.	=	im weiteren Sinne
JG	=	Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Kap.	=	Kapitel
Kug-AO	=	„Anordnung über das Verfahren bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld“ der DDR vom 1. Juli 1990
NVA	=	Nationale Volksarmee der DDR
RGW	=	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SG	=	Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
sog.	=	sogenannte, sogenannter
SVR	=	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

## **Einleitung**

---

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten, die mit der Verabschiedung des Vertrages über die Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 21. Juni 1990 eingeleitet wurde, fand mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 formal ihren Abschluß; die Probleme, die sich aus der damit notwendigen Überführung der Zentralverwaltungswirtschaft der DDR in eine Marktwirtschaft westdeutscher Prägung ergeben, werden jedoch noch etliche Jahre die Politik, insbesondere die Wirtschafts- und Sozialpolitik, im vereinten Deutschland prägen.<sup>1</sup>

Bei diesem Transformationsprozeß kommt dem Arbeitsmarkt als dem Herzstück der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland<sup>2</sup> eine besondere Bedeutung zu. Hier wird die Unterschiedlichkeit beider Wirtschaftssysteme am deutlichsten und werden die Probleme der Transformation von den Menschen am unmittelbarsten erfahren.

Das Thema dieser Arbeit lautet: "Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern aus ordnungspolitischer Sicht – Ausgewählte Instrumente und ihre Implikationen". Es soll in dieser Arbeit untersucht werden, inwieweit das für die Bundesrepublik im Jahre 1969 mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) verankerte Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik einschließlich der für die neuen Bundesländer geltenden Übergangsvorschriften zur Problemlösung in der derzeitigen Situation beitragen kann und welche Konsequenzen sich daraus für das vereinte Deutschland ergeben. Anhand dreier ausgewählter Instrumente – der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, des Kurzarbeitergeldes und der Qualifizierungsmaßnahmen – sollen die wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Probleme beim und Lösungsansätze für den Aufbau Ostdeutschlands herausgearbeitet werden.

Arbeitsmarktpolitische Instrumente lassen sich nach (mindestens) zwei Kriterien beurteilen: Zum einen müssen sie zur Lösung der Probleme, die mit ihnen bewältigt werden sollen, beitragen können (Zielkonformität), zum anderen müssen sie mit der allgemein akzeptierten Vorstellung gesellschaftspolitischer Grundprinzipien vereinbar sein (Konzeptkonformität<sup>3</sup>). An diesen beiden Kriterien sollen die genannten Instrumente in dieser Arbeit gemessen werden.

---

<sup>1</sup>vgl. z.B. K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft. Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung, Mannheim u.a., 1992, S. 14

<sup>2</sup>W. Sesselmeier: Einleitung: Der Arbeitsmarkt im Schnittpunkt ökonomischer Erfordernisse und gesellschaftlicher Zielvorgaben, in: Der Arbeitsmarkt. Probleme, Analysen, Optionen, hg. von W. Sesselmeier, Marburg, 1991, S. 7-9, hier S. 7

<sup>3</sup>der Begriff der Konzeptkonformität wird auf S. 8 erläutert

Im ersten Kapitel sollen die wesentlichen Begrifflichkeiten, auf die sich diese Arbeit stützt, geklärt werden: Nach einer Einführung in die Grundzüge des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft<sup>4</sup> werden die Prinzipien der Sozialpolitik erläutert, da die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern bis zum Aufbau einer tragfähigen Wirtschaftsstruktur sozialpolitische Funktionen mitzuerfüllen hat, die über das in der Bundesrepublik bis zur Vereinigung gekannte Maß hinausgehen. Anschließend wird in diesem Kapitel eine allgemeine Beschreibung dessen gegeben, was Arbeitsmarktpolitik beinhaltet und bezweckt. Auf dieser Grundlage erfolgt dann in den weiteren Kapiteln die Überprüfung der einzelnen Instrumente anhand der oben genannten Kriterien.

Dazu werden im zweiten Kapitel die drei genannten Instrumente vor dem Hintergrund des empirischen Befundes über den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern in ihrer ursprünglichen Intention erklärt und ihre Übertragung auf die besondere Situation in den neuen Bundesländern beschrieben; dabei soll den Veränderungen in den ersten zwei Jahren nach der deutsch-deutschen Vereinigung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zum Schluß dieses Kapitels werden diese Instrumente dann auf ihre Zielkonformität hin überprüft.

Im dritten Kapitel werden die Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland – insbesondere der drei genannten Instrumente – auf die wirtschaftliche Entwicklung dort sowie auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik der gesamten Bundesrepublik betrachtet; in diesem Zusammenhang wird auch die Konzeptkonformität der eingesetzten Instrumente erörtert.

---

<sup>4</sup>zur Definition der Begriffe Konzept und Konzeption vgl. *E. Tuchtfeldt*: Vorwort, in: *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, hg. von E. Tuchtfeldt, 1. Aufl., Freiburg i.Br., 1973, S. 7-13, hier S. 7

## I. Die Soziale Marktwirtschaft

---

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft wird sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch im Alltagssprachgebrauch in zweifacher Weise benutzt: Zum einen bezeichnet er das Leitbild einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wie es im wesentlichen von Alfred Müller-Armack (1901-1978) nach dem Zweiten Weltkrieg entworfen wurde, zum anderen wird er als Synonym für die realisierte Wirtschafts- und Sozialordnung in der Bundesrepublik Deutschland verwandt<sup>5</sup>. Im ersten Abschnitt dieses Kapitels sollen die Grundbestandteile des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft dargestellt werden, im darauffolgenden wird die realisierte Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland in Hinblick auf dieses Konzept charakterisiert. Da der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland eine besondere sozialpolitische Bedeutung zukommt, werden in den Abschnitten drei und vier sowohl die Sozialpolitik als ein wesentlicher Bestandteil dieses Konzeptes als auch die Arbeitsmarktpolitik in ihrer auch sozialpolitischen Bedeutung gesondert erläutert.

### 1. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft

---

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs konnte man in Deutschland im Gegensatz zu anderen marktwirtschaftlich organisierten Staaten nicht an ein „historisch gewachsenes oder gar bewährtes Wirtschaftsmodell“ anknüpfen<sup>6</sup>; die Erfahrungen in der Weimarer Republik und dem Dritten Reich verlangten nach einer neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung<sup>7</sup>. Aufbauend auf den seit den 30er Jahren entwickelten Analysen und ordnungstheoretischen Modellen der *Freiburger Schule* um Walter Eucken (1891-1950) und *neoliberaler Sozialökonom* wie Alexander Rüstow (1885-1963) und Wilhelm Röpke (1899-1966) wurde daraufhin das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft entwickelt<sup>8</sup>.

Der Begriff der *Sozialen Marktwirtschaft* wurde von Alfred Müller-Armack bereits während des Zweiten Weltkriegs – also vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland – geprägt<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup>M. Groser: Soziale Marktwirtschaft, in: Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, hg. von D. Nohlen und R.-O. Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 909f., hier S. 909

<sup>6</sup>K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft..., S. 13

<sup>7</sup>vgl. z.B. F. Vüllers: Ordnung und Funktion der Marktwirtschaft, in: Unsere Wirtschaftsordnung und ihre Hauptprobleme. Ein Überblick, hg. von G. Schmolders, 2. Aufl., Essen, 1976, S. 9-68, hier S. 45ff. sowie S. 58

<sup>8</sup>H. Lampert: Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/1988, S. 3-14, hier S. 4; vgl. auch A. Müller-Armack: Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel, hg. von E. Tuchtfeldt, 1. Aufl., Freiburg i.Br., 1973, S. 15-26, hier S. 15-17

<sup>9</sup>A. Müller-Armack: Alfred Müller-Armack, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, Bonn, o.J., S. 115f., hier S. 115



Nach Müller-Armack kann der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft

„... als eine ordnungspolitische Idee definiert werden, deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden.“<sup>10</sup>

Die Soziale Marktwirtschaft bezeichnet demnach nicht nur ein Leitbild der Wirtschafts-, sondern auch der Gesellschaftspolitik, denn sie bezieht wirtschaftliche wie politische und soziale Ziele – individuelle Freiheit und sozialen Fortschritt – mit ein<sup>11</sup>. Es handelt sich bei der Sozialen Marktwirtschaft also um eine gemischte Wirtschaftsordnung zwischen den beiden Polen *freie Marktwirtschaft* und *Interventionsstaat*<sup>12</sup>, da sich diese in der Geschichte als unzureichende Ordnungsformen erwiesen haben: „Der Interventionsstaat verletzt die Freiheit, die freie Marktwirtschaft das Prinzip der Solidarität“<sup>13</sup>. Als irenische Formel (d.h. befriedende, friedliebende Formel)<sup>14</sup> versucht sie, die in den Konzeptionen des Liberalismus und des sozialstaatlichen Interventionismus als Widersprüche aufgefaßten Elemente zusammenzuführen<sup>15</sup> und „den sachlichen Widerspruch zwischen ›sozial‹ und ›Markt‹“<sup>16</sup> aufzulösen; die positiv bewerteten Eigenschaften der Marktwirtschaft – ihre hohe Effizienz und die individuelle Freiheit – sollen mit einer Sozialpolitik verknüpft werden, die die als sozial ungerecht empfundenen Ergebnisse der Marktwirtschaft ausgleicht:

„Sinn der sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Marke mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“<sup>17</sup>

Das Zusammenwirken der Prinzipien des Leistungswettbewerbs und der sozialen Sicherung soll das sozioökonomische Konfliktpotential in der Gesellschaft vermindern<sup>18</sup>. Ob in dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft die marktwirtschaftliche Ordnung nur instrumentalen Charakter hat oder aber ein eigenständiges Ziel verkörpert – ob die Soziale Marktwirtschaft also eine *bewußte* soziale Steuerung des Marktes oder einen nachträglichen sozialen Ausgleich als sozial ungerecht empfundener Marktergebnisse bei grundsätzlicher Marktkoordination beinhaltet –

---

<sup>10</sup>A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Bd. 9, Stuttgart/ Tübingen/ Göttingen, 1956, S. 390-392, hier S. 390

<sup>11</sup>vgl. B. Henning: Das gesamtwirtschaftliche Zielsystem im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Grundfragen der Ökonomie, Bonn, 1989, S. 11-28 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 277), hier S. 18f. und A. Müller-Armack: Alfred Müller Armack..., S. 115

<sup>12</sup>W. Lachmann: Ethik und Soziale Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/1988, S. 15-26, hier S. 21

<sup>13</sup>A.a.O

<sup>14</sup>vgl. A. Müller-Armack: Der humane Gehalt..., S. 23

<sup>15</sup>vgl. A. P. Müller: Sozialpolitik und Wirtschaftsordnung. Zur Rolle der sozialen Komponente in der öffentlichen Finanzwirtschaft im Lichte alternativer ordnungspolitischer Konzeptionen, Frankfurt a.M., 1983, S. 39

<sup>16</sup>W. Glastetter: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Mannheim u.a., 1992, S. 60; vgl. auch A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft..., S. 391

<sup>17</sup>A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft..., S. 390; Hervorhebung im Original

<sup>18</sup>vgl. H. J. Thieme: Soziale Marktwirtschaft. Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung, München, 1991, S. 15

wird indes bei Müller-Armack nicht eindeutig geklärt<sup>19</sup>; es unterliegt somit dem politischen Interessenausgleich, dieses Verhältnis für die Praxis zu bestimmen.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft basiert im wesentlichen auf folgenden vier Grundprinzipien<sup>20</sup>:

1. dem Wettbewerbsprinzip,
2. dem Sozialprinzip,
3. den konjunkturpolitischen Prinzipien und
4. dem Prinzip der Marktkonformität.

Das *Wettbewerbsprinzip* besagt, daß die Soziale Marktwirtschaft grundsätzlich eine marktwirtschaftlich koordinierte Wirtschaftsordnung darstellt:

„Soziale Marktwirtschaft ist eine bewußt gestaltete marktwirtschaftliche Gesamtordnung. Ihr primäres Koordinierungsprinzip soll der Wettbewerb sein.“<sup>21</sup>

Für Müller-Armack ist der Wettbewerb die Voraussetzung für technischen und ökonomischen Fortschritt, der zu stetem Wirtschaftswachstum führen soll<sup>22</sup>. Wie in der ordoliberalen Konzeption hat der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft den Wettbewerb durch eine „klare Rahmenordnung“ zu sichern<sup>23</sup>; im Vergleich zum Ordoliberalismus entschärften die Verfechter der Sozialen Marktwirtschaft aber die Wettbewerbsordnung<sup>24</sup>, indem sie das Prinzip der vollständigen Konkurrenz<sup>25</sup> dort relativiert sehen wollten, wo sie eine Beeinträchtigung der ökonomischen Effizienz – insbesondere der Wachstumsraten – befürchteten<sup>26</sup>. Die eindeutige Betonung des Wachstumsziels erklärt sich einerseits aus der Situation nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Notwendigkeit des Wiederaufbaus<sup>27</sup>. Andererseits sollten hohe Wachstumsraten eine allgemeine Erhöhung des Lebensstandards garantieren und die Lösung sozialer Aufgaben erleichtern<sup>28</sup>; sie tragen dazu bei, soziale Konflikte zu entschärfen (z.B. in

---

<sup>19</sup>vgl. S. Katterle: Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand, in: Soziale Marktwirtschaft im Widerstreit von Anspruch und Wirklichkeit, hg. von der Evangelischen Sozialakademie Friedewald, Boll, 1991, S. 4f.

<sup>20</sup>vgl. H.-D. Hardes, F. Rahmeyer und A. Schmid: Volkswirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung, 16. Aufl., Tübingen, 1988, S. 33f.

<sup>21</sup>A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft..., S. 390

<sup>22</sup>A.a.O., S. 391

<sup>23</sup>vgl. A.a.O.; siehe dazu auch W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hg. von E. Eucken und K. P. Hensel, 6. Aufl., Tübingen, 1990, S. 254f.

<sup>24</sup>vgl. J. Kromphardt: Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus - von seiner Entstehung bis zur Gegenwart, 2. Aufl., Göttingen, 1987, S. 185

<sup>25</sup>siehe dazu W. Eucken: Grundsätze..., S. 244ff.

<sup>26</sup>W. Glaster: Allgemeine..., S. 60f.; vgl. auch F. Pilz: Das System der Sozialen Marktwirtschaft. Politisch-ökonomische Grundlegung der Konzepte, Prinzipien und Strategien, 2. Aufl., München, 1981, S. 24

<sup>27</sup>F. Vüllers: Ordnung..., S. 64

<sup>28</sup>F. Pilz: Das System..., S. 24f.

der Verteilungsfrage<sup>29</sup>) und schaffen die finanziellen Voraussetzungen dafür, eine effektive Sozialpolitik betreiben zu können<sup>30</sup>. Aus diesen Gründen wird die Politik in der Sozialen Marktwirtschaft auch von Müller-Armack auf das Wachstumsziel verpflichtet<sup>31</sup>.

Das *Sozialprinzip* beruht auf der Erkenntnis, daß die Ergebnisse einer freien Marktwirtschaft nicht zwangsläufig dem gesellschaftlichen Anspruch sozialer Gerechtigkeit entsprechen<sup>32</sup>. Die Soziale Marktwirtschaft wird deshalb von Müller-Armack auch auf das Ziel der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet:

„Zwei großen sittlichen Zielen fühlen wir uns verpflichtet, *der Freiheit und der sozialen Gerechtigkeit* ... So muss die soziale Gerechtigkeit mit und neben der Freiheit zum integrierenden Bestandteil unserer künftigen Wirtschaftsordnung erhoben werden.“<sup>33</sup>

Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wird im Gegensatz zur Konzeption des Ordoliberalismus Sozialpolitik als eigenständige Größe benannt<sup>34</sup>. Die Ergänzung der Marktwirtschaft durch eine soziale Komponente wird dabei sozialetisch begründet<sup>35</sup>. Der Anspruch sozialer Gerechtigkeit – wirtschaftspolitisch interpretiert als ausgewogene Kombination leistungs- und bedarfsgerechter Verteilung<sup>36</sup> – erfordert einerseits *normative Aussagen*<sup>37</sup>, die auf einem ethischen Minimalkonsens in der Gesellschaft beruhen, andererseits institutionelle Absicherungen über die positiv bewerteten Ergebnisse der Marktwirtschaft hinaus<sup>38</sup>, indem beispielsweise Ansprüche nach dem Bedarfsprinzip rechtlich geregelt werden. Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist es, Fehlentwicklungen in dem System der Marktwirtschaft zu begrenzen. Deshalb wird im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, zusätzlich zur auch von Eucken geforderten progressiven Einkommensbesteuerung<sup>39</sup> zur sozialgerechten Verteilung öffentlicher Lasten, eine Politik der Einkommens- und Vermögensumverteilung durch Transferleistungen

---

<sup>29</sup>vgl. H. Lampert: Sozialpolitik, I: staatliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von W. Albers u.a., Bd. 7, Stuttgart u.a., 1977, S. 60-76, hier S. 69

<sup>30</sup>H. Adam: Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen, 1991, S. 59f.

<sup>31</sup>A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft..., S. 391

<sup>32</sup>siehe dazu z.B. W. Röpke: Die Lehre von der Wirtschaft, 11. Aufl., Erlenbach-Zürich/ Stuttgart, 1968, S. 57f.

<sup>33</sup>A. Müller-Armack: Vorschläge zur Verwirklichung der sozialen Marktwirtschaft (1948), in: A. Müller-Armack: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern/Stuttgart, 1974, S. 90-107 hier S. 90; Hervorhebung im Original

<sup>34</sup>W. Meißner und R. Markl: Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 29-48, hier S. 31; zur Bewertung im Ordoliberalismus siehe W. Eucken: Grundsätze..., S. 13, S. 313 und S. 300ff.

<sup>35</sup>K. G. Zinn: Soziale..., S. 45; siehe dazu W. Steinjan: Markt und Moral, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 93-95, hier S. 95

<sup>36</sup>B. Henning: Das gesamtwirtschaftliche..., S. 63

<sup>37</sup>vgl. K. G. Zinn: Wirtschaft und Gerechtigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1989, S. 13-20, hier S. 13

<sup>38</sup>vgl. W. Lachmann: Ethik..., S. 25

<sup>39</sup>vgl. W. Eucken: Grundsätze..., S. 301

und ein System der sozialen Sicherung gefordert<sup>40</sup>. Je nach gesellschaftspolitischer Grundüberzeugung – Subsidiaritätsprinzip auf Basis der Verpflichtung zur Eigenleistung und -vorsorge oder kollektive Verantwortlichkeit für die Lage des einzelnen – kann das Sozialprinzip unterschiedlich interpretiert werden: Entweder „als ergänzende staatliche Fürsorge im Sinne einer sozialen Mindestsicherung oder als allumfassende staatliche Versorgung im Sinne einer vollen Absicherung des Lebensstandards in allen Wechselfällen des Lebens“<sup>41</sup>. Dementsprechend ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sowohl für neoklassische als auch für keynesianische Vorstellungen von Wirtschaftspolitik offen.

Die *konjunkturpolitischen Prinzipien* besagen, daß es zur Gewährleistung der marktwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der sozialen Belange einer Verstetigung des wirtschaftlichen Wachstums bedarf; dabei mißt Müller-Armack der Geldwertstabilität besondere Bedeutung zu<sup>42</sup>. Für Müller-Armack ist Geldwertstabilität eine notwendige Voraussetzung für eine auf Dauer funktionsfähige Marktwirtschaft wie auch für ihre gesamtgesellschaftliche Akzeptanz<sup>43</sup>; erst eine restriktive Geld- und Kreditpolitik erlaubt die marktwirtschaftliche Organisation der Wirtschaft<sup>44</sup>, indem sie Schwankungen in der wirtschaftlichen Entwicklung glättet, die andernfalls die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in Frage stellen bzw. gesellschaftlich nicht erwünschte Entwicklungen (z.B. eine erhöhte Inflationsrate) bewirken<sup>45</sup>.

Das *Prinzip der Marktkonformität*, die von Röpke übernommene Unterscheidung marktkonformer und marktinkonformer Maßnahmen der Wirtschaftspolitik<sup>46</sup>, soll als Ausschließlichkeitsregel<sup>47</sup> jene wirtschaftspolitischen Mittel identifizieren, die mit der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar sind:

„So erstrebt die neue Wirtschaftspolitik sozialen Fortschritt über marktkonforme Maßnahmen. Sie versteht darunter Maßnahmen, die den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen.“<sup>48</sup>

---

<sup>40</sup>vgl. H. J. Thieme: *Soziale...*, S. 22f. und A. P. Müller: *Sozialpolitik...*, S. 43f.

<sup>41</sup>H. Adam: *Wirtschaftspolitik...*, S. 63; siehe auch die dort zuvor angegebenen Beispiele

<sup>42</sup>vgl. A. Müller-Armack: *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (1946), in: A. Müller-Armack: *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, 1. Auflage, Freiburg i.Br., S. 19-170, hier S. 161

<sup>43</sup>vgl. a.a.O., S. 161f.

<sup>44</sup>vgl. a.a.O., S. 159

<sup>45</sup>vgl. a.a.O., S. 164ff.

<sup>46</sup>K. G. Zinn: *Soziale...*, S. 33

<sup>47</sup>R. Blum: *Marktwirtschaft, soziale*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, hg. von W. Albers u.a., Bd. 5, Stuttgart u.a., 1980, S. 153-166, hier S. 161

<sup>48</sup>A. Müller-Armack: *Soziale Marktwirtschaft...*, S. 391

Die Probleme, die Marktkonformität einzelner Instrumente im konkreten Fall zu bestimmen, waren Müller-Armack aber durchaus bewußt<sup>49</sup>; so wurde die Marktkonformität von ihm auch nie eindeutig definiert<sup>50</sup>.

Aus dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ergeben sich für diese Arbeit zwei wesentliche Probleme:

Zum einen muß eine eigene Gewichtung der beiden Komponenten ›Markt‹ und ›Sozialpolitik‹ vorgenommen werden, da das Konzept von Müller-Armack diesbezüglich nicht eindeutig ist. In dieser Arbeit wird Sozialpolitik nicht als nachträgliches Korrektiv gesellschaftlich unerwünschter Ergebnisse des Marktprozesses verstanden, sondern als explizite Zielgröße betrachtet; die von Müller-Armack geforderte Marktkonformität wird dementsprechend als Konzeptkonformität interpretiert, nach der die Zielkonformität der eingesetzten Mittel gegen eine mögliche Verletzung der Norm Marktwirtschaftliche Ordnung abzuwägen ist<sup>51</sup>.

Zum anderen baut die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft auf einem Fundament des wirtschaftlichen Wachstums auf. In Zeiten konjunktureller Einbrüche, erst recht aber in Zeiten langfristig abnehmender Wachstumsraten, wie sie in den westlichen Industriestaaten zu beobachten sind, stellt sich die Frage nach der Tragfähigkeit und den konkreten Inhalten der postulierten Ansprüche stets neu; damit kommt der politischen Zielbestimmung besondere Bedeutung zu, die im Zusammenhang mit der Bewertung der Zielkonformität beachtet werden muß.

## **2. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland**

---

Von dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sorgsam zu unterscheiden ist die realisierte Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland, die insbesondere in der politischen Auseinandersetzung ebenfalls mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft identifiziert wird. Im ersten Fall handelt es sich um eine Konzeption, die Ansprüche an eine zu verwirklichende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung postuliert, im zweiten Fall hingegen um eine von mehreren möglichen Realisationen bzw. um den Versuch einer Realisierung<sup>52</sup>, der an der Konzeption zu messen ist.

---

<sup>49</sup>vgl. A. Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft..., S. 391

<sup>50</sup>H. Adam: Wirtschaftspolitik..., S. 47; zur Verdeutlichung der Problematik dieses Begriffs vgl. auch die dort angegebenen Beispiele

<sup>51</sup>vgl. R. Blum: Marktwirtschaft..., S. 161

<sup>52</sup>vgl. H.-D. Hardes, F. Rahmeyer und A. Schmid: Volkswirtschaftslehre..., S. 38

Die Grundsteine der Sozialen Marktwirtschaft als realisierter Wirtschaftsordnung wurden von Ludwig Erhard (1897-1977) als dem ersten Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland nach 1949 gelegt.

Da eine Verständigung der beiden großen politischen Kräfte CDU/CSU und F.D.P. auf der einen und SPD auf der anderen Seite über die Wirtschafts- und Sozialordnung der zukünftigen Bundesrepublik unmittelbar nach dem Kriege nicht möglich war – dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wurde das Modell des freiheitlichen bzw. demokratischen Sozialismus entgegengestellt<sup>53</sup> –, wurde aus taktischen Erwägungen heraus im Grundgesetz als der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keine Wirtschaftsordnung verankert; jede Seite glaubte, die ersten Wahlen zum Bundestag zu gewinnen und damit die zukünftige Wirtschaftsordnung nach eigenen Vorstellungen gestalten zu können<sup>54</sup>. Das Grundgesetz schließt mit seinen Freiheitsverbürgungen und -beschränkungen lediglich die beiden Extreme *freie Marktwirtschaft* und *Zentralverwaltungswirtschaft* aus; ein rein marktwirtschaftliches System ließe eine Realisierung der sozialen und sozialrechtlichen Ziele des Grundgesetzes nicht zu, ein rein planwirtschaftliches System degradierte die individuellen Freiheitsrechte zu formalen Zusagen<sup>55</sup>. Die konkrete Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung wird, soweit sie sich innerhalb des durch das Grundgesetz gezogenen Rahmens bewegt, dem Gesetzgeber überlassen; diese Auffassung wurde auch vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bestätigt<sup>56</sup>. Dieses Verständnis entspricht auch der Ausgangsidee der Sozialen Marktwirtschaft, sie prinzipiell als einen ständigen Entwicklungsprozeß zu verstehen<sup>57</sup>.

Die realisierte Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich mit dem ordnungspolitischen Konzept Müller-Armacks in der Meinung beider Interpretationen – der mehr marktorientierten wie auch der eher sozialstaatlich orientierten – nur unvollkommen. Für die marktorientierten Interpreten sind die Freiheitsbindungen insbesondere der Unternehmer durch die Tarifautonomie und die Mitbestimmungsregelungen sowie die ihrer Meinung nach zu umfassende soziale Sicherung zu weitgehend, für die sozialstaatlich orientierten gehen sie nicht weit genug<sup>58</sup>. Derartige Auseinandersetzungen sind in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten verstärkt vorzufinden, denn „[o]rdnungspolitische Besinnung ist ein Phänomen der Krise“<sup>59</sup>.

---

<sup>53</sup>vgl. W. Glattler: Allgemeine Wirtschaftspolitik..., S. 63

<sup>54</sup>vgl. H. Adam: Wirtschaftspolitik..., S. 43

<sup>55</sup>vgl. W. Meißner und R. Markl: Der Staat..., S. 29

<sup>56</sup>vgl. E. Benda: Grundgesetz und die Wirtschaftsordnung, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 71f., hier S. 71

<sup>57</sup>vgl. K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft..., S. 11

<sup>58</sup>als Beispiele vgl. W. Hamm: Wer ist schuld an der Arbeitslosigkeit?, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 155-157, hier S. 157 und K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft..., S. 9 und S. 12

<sup>59</sup>A. P. Müller: Sozialpolitik..., S. 34

Für diese Arbeit ergibt sich somit das Problem, bei der Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht nur mit einem dem Wesen nach offenen Konzept konfrontiert zu sein, sondern als Konsequenz daraus auch ihre konkrete Ausgestaltung vor dem Hintergrund der politischen Macht- und Entscheidungsstrukturen im Vergleich mit ihrer prinzipiellen Gestaltbarkeit innerhalb des gesetzlich fixierten Rahmens sehen zu müssen.

### **3. Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft**

---

Jede genaue Definition der Sozialpolitik ist sowohl räumlich als auch zeitlich nur begrenzt gültig, da sich mit dem natürlichen Wandel sozialer Zustände in der Zeit auch die Ziele, Instrumente und Objektgruppen der Sozialpolitik ändern<sup>60</sup>. Zudem muß Sozialpolitik normativ begründet werden, da sie gesellschaftlich nicht erwünschten Entwicklungen oder Sachverhalten entgegenwirken soll; sie beruht somit letztlich immer auf den veränderlichen Wertvorstellungen einer Gesellschaft<sup>61</sup>. Ganz allgemein läßt sich Sozialpolitik definieren als:

„...das (staatliche) politische Handeln, das darauf abzielt, die wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Stellung von als schwach angesehenen Gruppen durch den Einsatz geeignet erscheinender Mittel im Sinne der in einer Gesellschaft verfolgten wirtschaftlichen und sozialen (Grund-)Ziele zu verbessern.“<sup>62</sup>

So umfaßt staatliche Sozialpolitik heutzutage das System der Sozialen Sicherung (Sozialversicherungen), die Arbeitnehmerschutzpolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassungen, die Wohnungspolitik, die Familienpolitik, die Bildungspolitik, die Verteilungspolitik und die Mittelstandspolitik sowie die Jugend- und die Altenhilfe einschließlich der Hilfe für geistig und körperlich Behinderte.<sup>63</sup> Wie diese Auflistung schon zeigt, ist die Sozialpolitik kein Bestandteil der Wirtschaftswissenschaft, wenngleich sich die neuzeitliche Sozialpolitik im Zuge der Industrialisierung entwickelte und die wissenschaftliche Sozialpolitik aus den Wirtschaftswissenschaften hervorging; sie ist vielmehr als interdisziplinäre Wissenschaft zu betrachten, die allerdings sowohl in den Zielen als auch in den Instrumenten Überschneidungen mit den Wirtschaftswissenschaften aufweist.<sup>64</sup>

Staatliche Sozialpolitik ist keine Entwicklung der Neuzeit, sondern läßt sich bis in die Antike zurückverfolgen<sup>65</sup>. Die Wurzeln einer eigenständigen Sozialpolitik liegen aber, wie schon

---

<sup>60</sup>Zu den verschiedenen Inhaltsbestimmungen der Sozialpolitik vgl. *K.-H. Schmidt: Sozialpolitik*, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hg. von W. W. Mickel, (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung,) Bonn, 1986, S. 471-476, hier S. 471ff.

<sup>61</sup>vgl. *H. Lampert: Sozialpolitik*, Berlin/Heidelberg/New York, 1980, S. 4f.

<sup>62</sup>*H. Lampert: Sozialpolitik*, I: staatliche..., S. 61

<sup>63</sup>vgl. *H. Lampert: Sozialpolitik...*, S. 3

<sup>64</sup>vgl. a.a.O., S. 21ff.

<sup>65</sup>A.a.O., S. 26

gesagt, in der zum Ende des 19. Jahrhunderts durchgreifenden Industrialisierung und den mit ihr verbundenen gesellschaftspolitischen Veränderungen, die bei sich auflösenden (groß-) familiären und berufsständischen Strukturen eine soziale Sicherung durch kollektive Sicherungseinrichtungen nötig werden ließen<sup>66</sup>. Diese 'klassische' Sozialpolitik (Arbeiterschutzpolitik) diente in erster Linie der Sicherung der damaligen Gesellschaftsordnung<sup>67</sup>; in der Weimarer Republik wurde sie um neue Inhalte und Ziele erweitert und als Teilbereich der Gesellschaftspolitik begriffen<sup>68</sup>. Mit Ende des Zweiten Weltkrieges erfuhr die Sozialpolitik eine erneute Ausweitung ihrer Inhalte und Ziele, indem sie seitdem weder auf bestimmte Statusgruppen (Arbeiter) noch auf die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit abstellt, sondern auf das Phänomen der individuellen Notlage als solche<sup>69</sup>.

Sozialpolitik befaßt sich mit dem Spannungsverhältnis zwischen Gemeinwohl und dem Interesse einzelner gesellschaftlicher Gruppen; ihr kommt damit eine ordnungspolitische Funktion zu<sup>70</sup>. Sie ist auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensbedingungen ausgerichtet, verfolgt darüber hinaus aber weitergehende gesellschaftspolitische Ziele. Wie die Marktwirtschaft dient auch sie der Verwirklichung der individuellen Freiheit, denn sie schafft die materiellen Voraussetzungen dafür, individuelle Freiheitsrechte – insbesondere die Freiheit der persönlichen Entfaltung (Art. 2 GG) und die Freiheit der Berufswahl (Art. 12 GG) – auch wahrnehmen zu können.<sup>71</sup>

„Weil marktwirtschaftlich organisierte Industriegesellschaften darauf vertrauen, daß die individuelle Freiheit, Veränderungen in Gang zu setzen, gesellschaftlichen Wohlstand fördert, bietet sich folgende Legitimationsbasis für diese sozialpolitische Gestaltungsaufgabe an: Die Gesamtheit der Mitglieder der Gesellschaft soll jene Kosten tragen, die infolge der Nutzung jener Handlungsfreiheit einzelne in unverträglichem hohem Ausmaß belasten können.“<sup>72</sup>

Jede Ausweitung des Systems der sozialen Sicherung beschränkt indessen auch gleichzeitig wieder die persönliche Freiheit – verstanden als die individuelle Verantwortlichkeit für die eigenen Handlungen und Entscheidungen<sup>73</sup> – und erhöht die soziale Kontrolle.

---

<sup>66</sup>vgl. A. Evers: Sozialpolitik, in: Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, hg. von D. Nohlen und R.-O. Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 934-938, hier S. 935 und W. Albers: Sozialpolitik, IV: In der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von W. Albers u.a., Bd. 7, Stuttgart u.a., 1977, S. 110-130, hier S. 110

<sup>67</sup>vgl. F. Pilz: Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland. Grundzüge der Sozial- und Gesellschaftspolitik, 1. Aufl., München/Basel, 1978, S. 26ff., insbesondere S. 34

<sup>68</sup>A.a.O., S. 29

<sup>69</sup>vgl. a.a.O., S. 35

<sup>70</sup>vgl. P. A. Müller: Sozialpolitik..., S. 80

<sup>71</sup>vgl. V. G. Bethusy-Huc: Sozialstaat, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hg. von W. W. Mickel, (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn, 1986, S. 476-480, hier S. 477

<sup>72</sup>H.-G. Krüsselberg: Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von W. Albers u.a., Bd. 6, Stuttgart u.a., 1981, S. 603-611, hier S. 606

<sup>73</sup>vgl. V. G. Bethusy-Huc: Sozialstaat..., S. 479



Das System der sozialen Sicherung als der zentrale Bereich der (staatlichen) Sozialpolitik beruht auf drei Prinzipien, die zumeist in gemischter Form die soziale Sicherung des einzelnen gewährleisten sollen:<sup>74</sup>

1. dem *Fürsorgeprinzip*:

Das Fürsorgeprinzip (in Deutschland z.B. bei der Sozialhilfe) stellt weder auf einzelne Risiken ab, noch prüft es ein Verschulden; einziges Kriterium für die Gewährleistung dieser individuellen Leistungen ist die individuelle Bedürftigkeit des einzelnen. Ein Rechtsanspruch auf Leistungen besteht allenfalls `dem Grunde nach', die Leistungen werden entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip nach einer Bedürftigkeitsprüfung auf Basis der Entscheidungen zuständiger Behörden aufgrund eines Gesetzes von den Kommunen aus Steuermitteln gewährt. Träger sind i.d.R. die Kommunen.

2. dem *Versicherungsprinzip*:

Im Gegensatz zu den Leistungen nach dem Fürsorgeprinzip, die auf eine individuelle Notlage abstellen, sind Leistungen nach dem Versicherungsprinzip (z.B. der Arbeitslosenversicherung) ebenso wie solche nach dem Versorgungsprinzip (z.B. der Kriegsopferversorgung) an der sozialen Sicherung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen orientiert. Leistungen nach dem Versicherungsprinzip (in Deutschland z.B. das Arbeitslosengeld) werden aus dem Beitragsaufkommen der pflichtversicherten Einkommensbezieher bei Eintritt des versicherten Risikofalles gewährt. Diese Leistungen werden teilweise nach dem Äquivalenzprinzip (z.B. beim Arbeitslosengeld), teilweise nach dem Solidaritätsprinzip (z.B. bei der Krankenversicherung) ohne Bedürftigkeitsprüfung gewährt. Die Beiträge der Pflichtversicherten betragen für alle den gleichen Prozentsatz des monatlichen Einkommens und berücksichtigen somit die individuelle Leistungsfähigkeit. Versicherungspflichtig sind alle zivilen Erwerbspersonen, deren Einkommen eine gewisse Beitragsbemessungsgrenze übersteigt. Da es sich um eine Pflichtversicherung handelt, ist ein Risiko- oder Leistungsausschluß durch die Versicherung nicht möglich, es besteht ein Rechtsanspruch auf die entsprechende Leistung. Träger dieser Leistungen sind die einzelnen Sozialversicherungsträger.

3. dem *Versorgungsprinzip*:

Einen Rechtsanspruch auf Leistungen nach dem Versorgungsprinzip (in Deutschland z.B. die Kriegsopferversorgung oder den Lastenausgleich für Heimatvertriebene) hat jeder Staatsbürger, der Nachteile bzw. Schäden oder Opfer erlitten hat, die grundsätzlich auch jeden anderen hätten treffen können. Die Leistungen sind unabhängig von der Bedürftigkeit für alle Leistungsbezieher gleich und werden aus dem Staatshaushalt finanziert (etatisierte Leistungen). Träger dieser Leistungen ist der Bund. In der Bundesrepublik Deutschland werden Leistungen nach dem Versorgungsprinzip im Sinne einer Sonderversorgung gewährt; im Gegensatz zur Staatsbürgerversorgung anderer Länder, die jedem Staatsbürger einen Anspruch auf Versorgungsleistungen zur Sicherstellung der sozialen Sicherheit

---

<sup>74</sup>vgl. B. Molitor: Soziale Sicherung, München, 1987, S. 9-14 und H. Lampert: Sozialpolitik..., S. 217ff. sowie H. Winterstein: Das System der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, München, 1980, S. 9-16

einräumt, werden sie nur in speziellen Fällen aufgrund bestimmter Ursachen gewährt. Zudem können *soziale Subventionen* (in Deutschland z.B. das Erziehungsgeld) gewährt und *Steuerpräferenzen* (z.B. Freibeträge) eingeräumt werden<sup>75</sup>.

Bei der konkreten Ausgestaltung der Sozialpolitik – deren grundsätzliche Notwendigkeit unumstritten ist – ergeben sich vier grundsätzliche, miteinander verbundene Probleme:

1. In marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften besteht ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen dem Leistungs- und dem Bedarfsprinzip; eine Ausweitung des Leistungsprinzips zulasten des Bedarfsprinzips belastet die ohnehin schon benachteiligten wirtschaftlich und/oder sozial Schwachen zusätzlich, eine Ausweitung des Bedarfsprinzips senkt möglicherweise die Leistungsbereitschaft der Leistungsfähigen<sup>76</sup>.
2. Ähnliches gilt für Leistungen nach dem Versicherungsprinzip bezüglich des Verhältnisses zwischen Solidaritätsprinzip und Äquivalenzprinzip: Eine zu starke Betonung des Äquivalenzprinzips widerspricht der Aufgabe der sozialen Sicherung auch der besonderen Risikogruppen (z.B. Mehrfach- oder Dauerarbeitslose), eine zu starke Betonung des Solidaritätsprinzips vermindert und gefährdet die Akzeptanz des bestehenden Systems der sozialen Sicherung durch jene, die derartige Leistungen nicht in Anspruch (zu) nehmen (brauchen).<sup>77</sup>
3. Da zwischen der Inanspruchnahme einer Leistung der Sozialversicherung und dem eigenen Beitrag zu dieser kein direkter Zusammenhang besteht, ist die Gefahr eines verstärkten Leistungsmissbrauchs aufgrund der nichtkündbaren Zwangsmitgliedschaft gegeben, der letztendlich zu einer 'nachfrageinduzierten Kosteninflation' führt (sogenanntes Moral-Hazard-Problem)<sup>78</sup>.
4. Die staatliche Sozialpolitik, insbesondere jene Bereiche, die dem Versorgungsprinzip entsprechen, dient der Politik oftmals als ein Bereich politischen Wettbewerbs und unterliegt damit selbst politischen Kalkülen<sup>79</sup>. So finden sich denn auch gerade bei den Versorgungsleistungen die in Bezug auf den Anspruch sozialer Gerechtigkeit auffallendsten Mißverhältnisse zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip<sup>80</sup>. Der Gebrauch der Sozialpolitik als politische Manövriermasse entzieht dieser aber oftmals eine wesentliche Grundlage: die langfristige Perspektive.

---

<sup>75</sup>vgl. B. Schäfers: Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland. Ein Studienbuch zur Sozialstruktur und Sozialgeschichte der Bundesrepublik, 5. Aufl., Stuttgart, 1990, S. 222, Schaubild 4

<sup>76</sup>vgl. C. Watrin: Soziale Marktwirtschaft - ihr Programm und die aktuellen Probleme, in: Wirtschaftspolitik, Bonn, 1990, S. 13-30 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 292), hier S. 22f.

<sup>77</sup>vgl. H. Winterstein: Das System..., S. 17ff.

<sup>78</sup>vgl. B. Molitor: Soziale..., S. 21f. und K. Schaper: Soziale Sicherheit, in: Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, hg. von D. Nohlen und R.-O. Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 910-913, hier S. 911 sowie H. Winterstein: Das System..., S. 18

<sup>79</sup>vgl. C. Watrin: Soziale Marktwirtschaft..., S. 23

<sup>80</sup>vgl. H. Lampert: Sozialpolitik..., S. 218

Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wird der Staat auf eine eigenständige Sozialpolitik festgelegt (s.o.) und in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland durch Art. 20 GG und Art. 28 GG auf die Sozialstaatlichkeit verpflichtet; dieses Sozialstaatsgebot wird im Grundgesetz jedoch nicht weiter erläutert<sup>81</sup>. Seine Ausgestaltung beruht auf der politischen Willensbildung der jeweiligen Regierung<sup>82</sup>; die staatliche Sozialpolitik wird somit durch die Ziele der politisch-administrativen Institutionen geprägt<sup>83</sup>. Als ein wesentliches Kriterium der 'sozialen Rechtsstaatlichkeit' erweist sich dabei das Verhältnis der sozialpolitischen Aktivitäten des Staates zur normativen Verfassung<sup>84</sup>, wie sie im gesellschaftspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft verankert ist.

Der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern kommt unmittelbar nach der deutsch-deutschen Vereinigung in erster Linie eine sozialpolitische Funktion zu: Die Folgen der gesellschaftlichen Umbrüche, die sich aus dem Transformationsprozeß ergeben und sich auf dem Arbeitsmarkt widerspiegeln, müssen sozialpolitisch aufgefangen werden, bis die anderen Politikbereiche im Zusammenspiel miteinander die notwendigen Grundlagen der neuen Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur gelegt haben. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik im Sinne des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), wie sie in dieser Arbeit betrachtet wird, kann schließlich erst dann zur spürbaren Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen, wenn ein funktionierender Arbeitsmarkt existiert. Bis dahin besteht die Hauptaufgabe der Arbeitsmarktpolitik in der Existenzsicherung der Arbeitslosen und der Unterstützung arbeitsplatzschaffender und -erhaltender Maßnahmen<sup>85</sup>.

#### **4. Arbeitsmarktpolitik und ihre sozialpolitische Bedeutung**

---

Der Begriff der Arbeitsmarktpolitik ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht einheitlich definiert. Die einzelnen Definitionen unterscheiden sich dabei hinsichtlich des Umfangs der zur Verfügung stehenden Mittel und in der Benennung der Träger der Arbeitsmarktpolitik<sup>86</sup>. Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne der Beschäftigungspolitik umfaßt alle wirtschaftspolitischen Aktivitäten staatlicher und privater Institutionen, die die Beschäftigungslage beeinflussen sollen; somit sind alle Institutionen, die Einfluß auf den Arbeitsmarkt haben, Träger der

---

<sup>81</sup>vgl. *H. Adam*: Wirtschaftspolitik..., S. 63

<sup>82</sup>A.a.O., S. 66

<sup>83</sup>*H.-K. Schmidt*: Sozialpolitik..., S. 473

<sup>84</sup>vgl. *V. G. Bethusy-Huc*: Sozialstaat..., S. 477

<sup>85</sup>ähnlich *H. Friedrich* und *M. Wiedemeyer*: Arbeitslosigkeit - ein Dauerproblem im vereinten Deutschland? Dimensionen, Ursachen, Strategien; Opladen, 1992, S. 11

<sup>86</sup>vgl. *R. Beck*: Sachwörterbuch der Politik, 2. Aufl., Stuttgart, 1986, Stichwort ›Arbeitsmarktpolitik‹; siehe auch *E. Görgens*: Beschäftigungspolitik, München, 1981, S. 2f.

Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne umfaßt demgegenüber nur die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes<sup>87</sup>.

Allgemein läßt sich Arbeitsmarktpolitik definieren als

„... die Summe aller Regelungen, Einrichtungen und Aktivitäten, welche die generellen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den externen und den betriebsinternen Arbeitsmärkten und zwischen ihnen beeinflussen sollen.“<sup>88</sup>

Arbeitsmarktpolitik bezieht sich also zum einen auf die Arbeitsmarktverfassung (ordnungspolitisch), zum anderen auf die Arbeitsmarktsteuerung (prozeßpolitisch) und versucht im arbeitsmarktpolitischen Interesse das Produktionsgefüge (strukturpolitisch) zu beeinflussen<sup>89</sup>; dazu bedient sie sich sowohl der direkten Lenkung, z.B. durch Festlegung von Mindeststandards, als auch der indirekten Lenkung, wie z.B. im Bereich der beruflichen Qualifizierung oder der Information<sup>90</sup>.

Wie bereits aus der Aufzählung der Bestandteile der Sozialpolitik im zweiten Abschnitt ersichtlich wird, läßt sich die Arbeitsmarktpolitik der Sozialpolitik i.w.S. zuordnen<sup>91</sup>:

„Die sozialpolitische Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik resultiert daraus, daß die Arbeitsmarktbedingungen nicht nur die Höhe und die Stetigkeit der Arbeitseinkommen beeinflussen, sondern auch über den realen Gehalt des Rechts auf freie Arbeitsplatz- und Berufswahl, über die faktischen Möglichkeiten zur Berufsausübung und damit über die Möglichkeit der Persönlichkeitsentfaltung durch Arbeit entscheiden.“<sup>92</sup>

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beeinflussen einander: So sichert ein hoher Beschäftigungsstand – ein wesentliches Ziel der Arbeitsmarktpolitik – die Finanzierbarkeit des Systems der sozialen Sicherung und reduziert gleichzeitig die Notwendigkeit der Zahlung von Sozialtransfers, während die Sozialpolitik z.B. durch die Setzung von Mindeststandards (z.B. Sozialhilfesatz = faktisches Mindesteinkommen) das Arbeitsangebot bzw. die Arbeitsnachfrage beeinflusst<sup>93</sup>. Die Verschränkung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik spiegelt sich auch in der Konzentration der Sozialpolitik auf die Gestaltung und die Folgen des Arbeitsmarktprozesses wider; die unzureichende Berücksichtigung `sozialer Randgruppen' läßt sich mit der Theorie des kollektiven Handelns aus der mangelnden Organisierbarkeit der nicht am Arbeitsprozeß Beteiligten

---

<sup>87</sup>vgl. *M. G. Schmidt*: Beschäftigungspolitik, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, hg. von U. Andersen und W. Woyke, Opladen, 1992, S. 28-29, hier S. 28

<sup>88</sup>*D. Mertens und J. Kühl*: Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von W. Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a., 1977, S. 279-292, hier S. 279

<sup>89</sup>A.a.O., S. 283; vgl. auch *Gabler Wirtschaftslexikon*, (Taschenbuchausgabe, 6 Bde.), 11. Aufl., Wiesbaden, 1984, Stichwort »Arbeitsmarktpolitik«

<sup>90</sup>vgl. *D. Mertens und J. Kühl*: Arbeitsmarkt I..., S. 283

<sup>91</sup>vgl. *R. Beck*: Sachwörterbuch der Politik, 2. Aufl., Stuttgart, 1986, Stichwort »Arbeitsmarktpolitik«

<sup>92</sup>*H. Lampert*: Sozialpolitik, I: staatliche..., S. 67

<sup>93</sup>vgl. a.a.O.

erklären<sup>94</sup>. Insofern kommt der Arbeitsmarktpolitik die Rolle zu, durch die Integration auch dieser Gruppen in den Arbeitsprozeß diese für die Sozialpolitik erreichbar werden zu lassen und der Sozialpolitik eine bedarfsgerechtere Orientierung zu geben.

In Deutschland wurde eine eigenständige Arbeitsmarktpolitik mit dem Erlaß des 'Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung' (AVAVG) im Jahre 1927 begründet<sup>95</sup>. Beschränkte sich die Arbeitsmarktpolitik in der Weimarer Republik und in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland noch auf die Arbeitsvermittlung und die Existenzsicherung Arbeitsloser durch das Arbeitslosengeld, so fand mit der Verabschiedung des 'Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft' am 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 582) und des 'Arbeitsförderungsgesetzes' (AFG) am 25. Juni 1969 (BGBl. I, S. 582)<sup>96</sup> eine Neuorientierung in Richtung einer aktiven, der Arbeitslosigkeit vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik statt.

Die (staatliche) Arbeitsmarktpolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland rechtlich im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) verankert, dessen Regelungen durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 14. August 1969, das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) vom 1. Oktober 1971 und das Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7. September 1976 ergänzt werden<sup>97</sup>; als weitere Ergänzungen kam 1985 das Beschäftigungs-Förderungsgesetz (BeschFG) und zur Neuorientierung bereits 1982 das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG) hinzu<sup>98</sup>. Das Arbeitsförderungsgesetz beinhaltet folgende wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele staatlicher Arbeitsmarktpolitik<sup>99</sup>:

1. ein Beschäftigungsziel, das die Vermeidung zukünftiger und die Rückführung bestehender Arbeitslosigkeit umfaßt, aber auch unterwertige Beschäftigung vermeiden soll (§ 2 Nr.1 AFG),
2. ein Allokationsziel, das den optimalen Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit fordert (§ 2 Nr.2 und Nr.7 AFG),

---

<sup>94</sup>vgl. a.a.O., S. 74 und *K. Schaper: Soziale Sicherung...*, S. 912f. sowie *A. Gallas: Arbeitslosigkeit*, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, hg. von U. Andersen und W. Woyke, Opladen, 1992, S. 6-9, hier S. 7f.

<sup>95</sup>zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik vgl. *H. Adam: Arbeitsmarktpolitik*, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hg. von W. W. Mickel, (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung,) Bonn, 1986, S. 17-21, hier S. 17f.

<sup>96</sup>dieser Text bezieht sich - sofern nichts anderes gesagt wird - fortan auf das AFG in der Fassung nach der Änderung durch Gesetz vom 7. Juli 1992 (BGBl. I S. 1225)

<sup>97</sup>*J. Zerche: Arbeitsökonomik*, Berlin/New York, 1979, S. 158

<sup>98</sup>zu den Veränderungen insbesondere der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch das 'Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung' vom 22. Dezember 1981 (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz AFKG, BGBl. I, S. 1497) vgl. *D. Gahrlichs* und *F. Maier: Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung*, in: *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege*, hg. von F. W. Scharpf u.a., Frankfurt a.M./New York, 1982, S. 89-118, hier S. 112ff.

<sup>99</sup>vgl. *A. Fröhlich: Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz zwischen 1974 und 1985*, DiplArb., Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld, 1987, S. 7ff.

3. ein Verteilungs- und Integrationsziel, das sogenannten Problemgruppen Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt verschaffen will (§ 2 Nr.4, Nr.5 und Nr.6 AFG), sowie
4. das Ziel der sozialen Sicherung.

Da im AFG zwischen den drei zuerst genannten Zielen keine eindeutige Rangfolge festgelegt ist, kann es zu Konflikten zwischen ihnen kommen<sup>100</sup>, die bei der Überprüfung einzelner Instrumente auf ihre Zielkonformität hin berücksichtigt werden müssen.

Für diese Arbeit wird der Begriff Arbeitsmarktpolitik fortan in seiner engeren Bedeutung als Bezeichnung für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit auf der Grundlage des AFG verwandt. Die Bundesanstalt für Arbeit als Träger der staatlichen Arbeitsmarktpolitik betreibt auf der Grundlage des AFG sowohl passive (kompensatorische) als auch aktive Arbeitsmarktpolitik; unter passiver Arbeitsmarktpolitik versteht man Maßnahmen zur Existenzsicherung der Arbeitslosen, unter aktiver Arbeitsmarktpolitik solche, die die Arbeitslosigkeit verkürzen oder verhindern sollen<sup>101</sup>. Die passive Arbeitsmarktpolitik umfaßt somit im wesentlichen die Lohnersatzleistungen durch die Sozialversicherungen – in erster Linie der Arbeitslosenversicherung –, insbesondere

- das Arbeitslosengeld,
- die Arbeitslosenhilfe, die im Auftrag des Bundes durch die Bundesanstalt für Arbeit gezahlt wird und
- seit 1974 das Konkursausfallgeld,

die im einzelnen im vierten Abschnitt des Arbeitsförderungsgesetzes geregelt sind (§§ 100-141n AFG).

Aktive Arbeitsmarktpolitik soll demgegenüber im wesentlichen der Vorsorge gegenüber Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt dienen. Zu ihr gehören

- die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung,
- die Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit,
- die Maßnahmen zur beruflichen Förderung Behinderter und
- die Maßnahmen zur Eingliederung von Aussiedlern,

sowie als arbeitsplatzerhaltende bzw. -schaffende Maßnahmen

- die Gewährung von Kurzarbeitergeld,
- die Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft,
- Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung,

und als dienstleistende Funktionen

- die Arbeitsvermittlung sowie
- die Berufsberatung;

---

<sup>100</sup>vgl. a.a.O., S. 11 unter Beachtung des § 5 AFG

<sup>101</sup>H. Schmid und D. v. Dovsky: Oekonomik des Arbeitsmarktes. Bd. 2: Problembereiche und Lösungsansätze, Bern/ Stuttgart, 1991, S. 114

diese Maßnahmen werden im zweiten und dritten Abschnitt des AFG in den §§ 13-99 geregelt.

Der Bundesanstalt für Arbeit steht somit eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, um die unterschiedlichen Formen der Arbeitslosigkeit in ihren Ursachen und ihren Folgen zu bekämpfen. Geht man von den Ursachen der Arbeitslosigkeit aus, so sind folgende Grundformen der Arbeitslosigkeit zu unterscheiden<sup>102</sup>:

1. die saisonale Arbeitslosigkeit:

sie beruht auf im Jahresablauf regelmäßig wiederkehrenden klimatisch oder biologisch bedingten Schwankungen der Produktion und des Absatzes bestimmter Wirtschaftszweige, kann aber auch in traditionellen Verhaltensweisen der Konsumenten begründet liegen; ihrer Bekämpfung dienen jene Instrumente, die auf eine gleichmäßige Auslastung bzw. Beschäftigung dieser Wirtschaftsbereiche zielen; von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit sind dies in erster Linie die Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung (§§ 74-89 AFG).

2. die friktionelle Arbeitslosigkeit:

Ihre Ursache liegt in der Tatsache begründet, daß vor allem bei vom Arbeitgeber gekündigten Arbeitnehmern ein direkter Übergang von dem aufgelösten in ein neues Arbeitsverhältnis nur unter ganz speziellen Bedingungen möglich ist; diese Form der Arbeitslosigkeit entspringt dem Allokationsprinzip und ist symptomatisch für eine funktionierende Marktwirtschaft. Von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit können die Zeiten zwischen der Beendigung des einen und der Aufnahme des anderen Arbeitsverhältnisses durch effiziente Systeme der Arbeitsvermittlung und der Information verkürzt werden.

3. die strukturelle Arbeitslosigkeit:

Ihr Charakteristikum ist das regionale und/ oder qualifikationsbedingte Auseinanderfallen von Arbeitsangebot und -nachfrage bei quantitativ ausreichender Arbeitskräftenachfrage in einer Volkswirtschaft; zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit stehen der Bundesanstalt für Arbeit die Gewährung von Mobilitätserleichterungen zum Ausgleich regionaler Disparitäten und die Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen zur Verfügung.

4. die konjunkturelle Arbeitslosigkeit:

Im Gegensatz zu den drei zuvor genannten Formen der Arbeitslosigkeit, die nur einzelwirtschaftliche Probleme darstellen bzw. nur auf bestimmte Wirtschaftsbereiche wirken, handelt es sich bei der konjunkturellen Arbeitslosigkeit um ein gesamtwirtschaftliches Problem. Konjunkturelle Arbeitslosigkeit beruht auf der allgemeinen Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten infolge konjunktureller Entwicklungen; die Bekämpfung konjunktureller Arbeitslosigkeit kann von der Bundesanstalt für Arbeit nur durch Gewährung von Kurzarbeitergeld für von Entlassung Bedrohte, Lohnsubventionen oder Arbeitsbeschaf-

---

<sup>102</sup>vgl. H. Maneval: Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von W. Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a., 1977, S. 267-279, hier S. 268ff. und E. Görgens: Beschäftigungspolitik..., S. 43-99

fungsmaßnahmen unterstützt werden, ihre Bekämpfung muß aber durch die Konjunktur-, Wachstums-, Finanz- und Geldpolitik erfolgen.

5. die wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit<sup>103</sup>:

Bei ausgelasteten Kapazitäten kann es zu Arbeitslosigkeit kommen, wenn die Wachstumsraten der Produktivität die des Sozialproduktes übersteigen (Stagnations- bzw. technologische Arbeitslosigkeit), oder wenn das Erwerbspersonenpotential relativ schneller wächst als das reale Sozial- bzw. Inlandsprodukt; führt man das vergleichsweise zu geringe Wirtschaftswachstum auf eine gesamtwirtschaftlich unzureichende Investitionstätigkeit zurück, so folgt daraus die Forderung, das Investitionsklima (z.B. durch die Lohnpolitik) zu verbessern<sup>104</sup>. Betrachtet man diese Entwicklung hingegen als dauerhaften (natürlichen) Prozeß, so kann dieser Art von Arbeitslosigkeit nur durch eine Neuverteilung der Arbeit, die Verkürzung der Arbeitszeiten oder die Verringerung der Zahl der Erwerbspersonen begegnet werden<sup>105</sup>. Ebenso wie die konjunkturelle Arbeitslosigkeit ist auch die wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit nicht mit den Mitteln des AFG zu bekämpfen.

Diese in der Theorie klar gegeneinander abzugrenzenden Arten der Arbeitslosigkeit lassen sich in der Realität nur selten so klar identifizieren, noch seltener mit den in der Theorie benannten Instrumenten ursächlich bekämpfen. In der Praxis müssen sich arbeitsmarktpolitische Instrumente nicht nur als sinnvoll, sondern auch als praktikabel erweisen, d.h. es müssen sowohl die technischen und administrativen Restriktionen als auch die Akzeptanz durch die Adressaten berücksichtigt werden. So liegt ein prinzipielles Problem der aktiven Arbeitsmarktpolitik gerade in der Bundesrepublik Deutschland in ihrer Institutionalisierung: Die Bundesanstalt für Arbeit als Träger der (staatlichen) Arbeitsmarktpolitik finanziert sich im wesentlichen aus den Beiträgen der Versicherten (§ 167 AFG), nur das Konkursausfallgeld und die Winterbauförderung werden durch gesonderte Umlagen finanziert (§§ 186a-186d AFG); der Bund ist nach § 187 AFG nur bei einer Unterdeckung zur Gewährung von Darlehen bzw. zur Leistung von Zuschüssen verpflichtet. Da die Arbeitslosenversicherung nach dem Versicherungsprinzip gestaltet ist, steigen in Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit die Pflichtausgaben, während gleichzeitig das Beitragsaufkommen sinkt. Der finanzielle Spielraum für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ebenfalls über das Beitragsaufkommen finanziert werden, sinkt dementsprechend, so daß diese fast zwangsläufig reduziert werden müssen, obwohl sie nach § 5 AFG der Gewährung von Lohnersatzleistungen vorzuziehen sind. Auf derartige Probleme wird im nächsten Kapitel einzugehen sein. Das zweite Problemfeld arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die Wechselwirkungen mit anderen Politikbereichen, wird im dritten Kapitel betrachtet.

---

<sup>103</sup>vgl. E. Görgens: Beschäftigungspolitik..., S. 78ff. und A. Fröhlich: Effektivität..., S. 12f.

<sup>104</sup>vgl. E. Görgens: Beschäftigungspolitik..., S. 79f.

<sup>105</sup>vgl. H. Kreikebaum: Arbeit, in: Handwörterbuch des Personalwesens (HWP), hg. von E. Gaugler und W. Weber, 2. Aufl., Stuttgart, 1992, Sp. 29-39, hier Sp. 35



## **II. Aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern**

---

Die offensichtlichste Begleiterscheinung des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern ist das Entstehen von Arbeitslosigkeit; offene Arbeitslosigkeit hat es in der DDR im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben. Diese für ehemalige DDR-Bürger neue Erfahrung belastet sie daher auch in noch stärkerem Maße als die Bürger in Westdeutschland: Zum einen war die DDR mehr noch als die Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitsgesellschaft, in der der Arbeit entsprechend der sozialistischen Ethik ein zentraler Stellenwert zukam und Arbeitslosigkeit im Zuge der ideologischen Auseinandersetzung zum Kennzeichen allein der kapitalistischen Wirtschaft erklärt wurde, so daß ihr noch immer mit starken Vorbehalten begegnet wird; zum anderen konnten bzw. mußten keine individuellen oder kollektiven Bewältigungsstrategien bezüglich der Konsequenzen der Arbeitslosigkeit entwickelt werden<sup>106</sup>.

Zwar gab es auch in der DDR einen 'Arbeitsmarkt' und eine 'Arbeitsmarktpolitik', doch dienten diese in erster Linie der Verwirklichung des in Art. 24 der Verfassung der DDR garantierten Rechts auf Arbeit<sup>107</sup>, das allerdings durch denselben Artikel mit einer Pflicht zur Arbeit verbunden war. Diese Beschäftigungsgarantie, die sich nur auf die Tatsache der Beschäftigung, nicht aber auf die Art und den Inhalt der Beschäftigung bezog<sup>108</sup>, führte dazu, daß auch unproduktive Arbeitnehmer beschäftigt wurden bzw. beschäftigt werden mußten, so daß es nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes zu einer Offenlegung der bis dahin verdeckten Arbeitslosigkeit kam; die Beschäftigungsgarantie verhinderte eine effiziente Allokation und führte zu einer Konservierung der Beschäftigungsstruktur und damit der Industriestruktur<sup>109</sup>. Nach allgemeiner Auffassung entsprach die Wirtschaftsstruktur der DDR zu Beginn der deutsch-deutschen Vereinigung in etwa der der Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Hälfte der 60er Jahre<sup>110</sup>, wenngleich das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) diese deutlichen statistischen Unterschiede vor allem im Bereich der Dienstleistungen auf die unterschiedlichen Systematiken der Berufstätigenerhebung in den beiden deutschen Staaten zurückführte; demnach wäre bei Zugrundelegung gleicher Systematiken die Beschäftigtenzahl

---

<sup>106</sup> vgl. *H. Friedrich* und *M. Wiedemeyer*: Arbeitslosigkeit..., S. 42 f.

<sup>107</sup> vgl. *H.-E. Gramatzki*: Arbeitsmarktpolitik, in: *Sozialistische Systeme. Politik - Wirtschaft - Gesellschaft*, hg. von K. Ziemer, München, 1989, S. 41-45, hier S. 41ff. und *F. Göttert*: Merkmale und Probleme des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungspolitik beim Übergang der DDR zur Marktwirtschaft, in: *P. Hofmann* und *K. Stingl*: Marktwirtschaft in der DDR. Chancen und Herausforderungen, Freiburg i.Br., 1990, S. 98-117, hier S.101 sowie *M. G. Schmidt*: Beschäftigungspolitik..., S. 28f.

<sup>108</sup> vgl. *H. Friedrich* und *M. Wiedemeyer*: Arbeitslosigkeit..., S. 53

<sup>109</sup> vgl. *W. Heinrichs*: Wirtschaftsreform in der DDR, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, hg. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, Heft 5/1990, S. 464-475, hier S. 474

<sup>110</sup> *T. Lenk*: Einfluß des technologischen Fortschritts und des strukturellen Wandels auf den Arbeitsmarkt, in: *Der Arbeitsmarkt. Probleme, Analysen, Optionen*, hg. von *W. Sesselmeier*, Marburg, 1991, S. 11-31, hier S. 21

im Dienstleistungsbereich in der DDR 1989 anteilmäßig vergleichbar dem der Bundesrepublik Deutschland gewesen, so daß vom IW keine Entlastung des Arbeitsmarktes durch einen wachsenden Dienstleistungssektor, sondern vielmehr nur eine Veränderung der Beschäftigungsstruktur innerhalb dieses Sektors erwartet wurde<sup>111</sup>. Industrie und Landwirtschaft hingegen beschäftigten in der DDR vergleichsweise mehr Arbeitnehmer als in der Bundesrepublik Deutschland<sup>112</sup>, mit der Folge, daß durch die mit der Öffnung der DDR möglich und der deutsch-deutschen Vereinigung notwendig gewordenen Produktivitätssteigerung, die insbesondere in der ostdeutschen Industrie durch eine Erhöhung der Kapitalintensität, weniger über eine erhöhte Kapitalproduktivität herbeigeführt wird, Freisetzungen in erheblichem Umfang zu verzeichnen sind<sup>113</sup>. Da in den neuen Bundesländern bislang Arbeitsplätze schneller abgebaut wurden, als neue entstanden bzw. entstehen konnten und der Arbeitsplatzabbau durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgefangen werden konnte, kam es zwangsläufig zu einem Anwachsen der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit.

## **1. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in den neuen Bundesländern – Dimension und Ursachen**

---

In der öffentlichen Diskussion wird die Entwicklung des Arbeitsmarktes zumeist anhand der Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen bzw. der Arbeitslosenquote beurteilt. Da diese der amtlichen Arbeitsmarktstatistik entnommenen Daten aber für die speziellen Verwaltungserfordernisse der Bundesanstalt für Arbeit erhoben werden<sup>114</sup>, müssen sie durch Daten über die Veränderung des Erwerbspersonenpotentials, der Erwerbstätigkeit und der Beschäftigung ergänzt werden, um die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt annähernd wiedergeben zu können<sup>115</sup>. Zudem muß – insbesondere im Kontext dieser Arbeit – die Entwicklung der Kurzarbeit berücksichtigt werden, da durch die besondere Gestaltung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments in den neuen Bundesländern der anstehende Beschäftigungsabbau zusätzlich verzögert wurde<sup>116</sup> und noch wird.

---

<sup>111</sup>vgl. *o. V.*: Beschäftigung Ost. Umschichtungsproblem, in: iwD Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 27/1991, S. 4f. und SVR: JG 1991/92, Ziff. 149

<sup>112</sup>vgl. Tabelle 1 im Tabellenanhang

<sup>113</sup>vgl. *B. Hof*: Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern - Tendenzen 1992, in: iw-trends. Analysen, Dokumentationen, Prognosen, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 2/1991, A-1-A-23, hier A-18

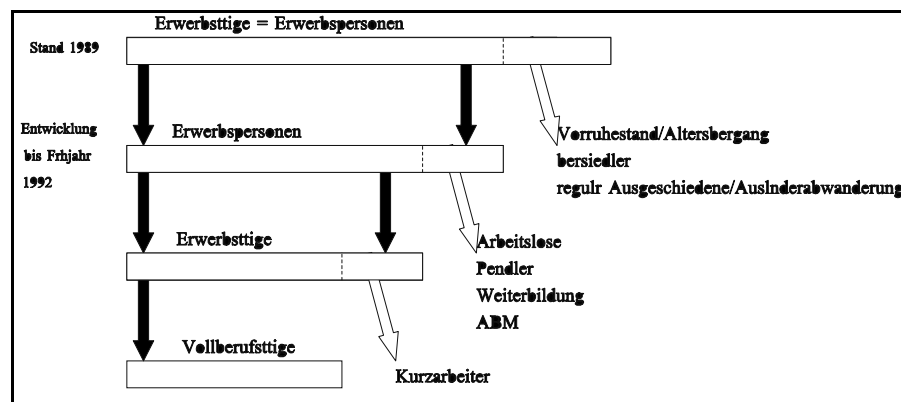
<sup>114</sup>*P. M. v. d. Lippe*: Wirtschaftsstatistik, 3. Aufl., Stuttgart/New York, 1985, S. 58

<sup>115</sup>vgl. a.a.O., S. 59

<sup>116</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 148

In den neuen Bundesländern entwickelte sich die Zahl der *Wohnbevölkerung* durch die Abwanderung in westliche Bundesländer<sup>117</sup> bei Fortsetzung des schon in der DDR seit den 70er Jahren zu verzeichnenden negativen bzw. stagnierenden Bevölkerungswachstums rückläufig<sup>118</sup>. Doch auch das Erwerbspersonenpotential und die Beschäftigung hat sich seit der deutsch-deutschen Vereinigung deutlich reduziert.

Abbildung 1: Erwerbspersonen, Beschäftigungsabbau und Beschäftigte in den neuen Bundesländern<sup>119</sup>



Quelle: H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 24

Die Beschäftigungsgarantie in der DDR führte dazu, daß dort die Zahl der *Erwerbspersonen* per Definition mit der Zahl der Erwerbstätigen identisch war. Durch Übersiedlung in die alten Bundesländer, die Abwanderung von Ausländern<sup>120</sup> und das vorzeitige wie reguläre Ausscheiden älterer Arbeitnehmer<sup>121</sup>, aber auch durch die Einführung der 13. Klasse an den Gymnasien, hat sich bzw. wurde die Zahl der Erwerbspersonen seit 1989 deutlich verringert<sup>122</sup>: Wurden im Beitrittsgebiet 1989 im Jahresdurchschnitt noch über 9,8 Mio. Erwerbspersonen gezählt, so verringerte sich diese Zahl über 9,1 Mio. 1990 und 8,1 Mio. 1991 auf geschätzt 7,3 Mio. 1992<sup>123</sup>. Die Zahl der Erwerbspersonen reduzierte sich in den

<sup>117</sup>dabei erfolgt die Abwanderung aus den neuen Bundesländern vornehmlich aus dem industrialisierten Süden, jedoch kaum aus dem landwirtschaftlich geprägten Norden, was die Strukturprobleme dort weiter verschärft (vgl. o.V.: Arbeitsmarkt Ost. Regionale Brennpunkte, in: iwD Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 28/1991, S. 4)

<sup>118</sup>vgl. R. Geißler: Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur gesellschaftlichen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland, Opladen, 1992, S. 286 und S. 289

<sup>119</sup>nach Inlandskonzept

<sup>120</sup>in der DDR gab es insgesamt nur wenige Ausländer, so daß von deren Abwanderung keine nennenswerte Entlastung des Arbeitsmarktes ausging (vgl. DDR-Wirtschaft '90. Zahlen, Fakten, Hintergründe, hg. von B. Fege, Bonn, 1990, S. 11); vgl. dazu auch ANBA 5/1991, S. 721

<sup>121</sup>durch die starke Inanspruchnahme der Vorruhestandsregelung und des Altersübergangsgeldes nach § 249e AFG ist die Erwerbsquote und in Folge auch die Arbeitslosenquote älterer Arbeitnehmer, deren Erwerbsquote in der DDR deutlich über der der Bundesrepublik lag, gesunken (vgl. H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 140)

<sup>122</sup>vgl. auch SVR: JG 1991/92, Ziff. 151

<sup>123</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, S. 95, Tabelle 23 und JG 1992/93, S. 101, Tabelle 28; Zahlen nach dem Inlandskonzept

neuen Bundesländern in den ersten zwei Jahren nach der deutsch-deutschen Vereinigung also um über 25%, wengleich sich ein Teil dieses Rückgangs auch aus der Umstellung der statistischen Erfassung ergibt<sup>124</sup>.

In der DDR lag die allgemeine *Erwerbsquote*, also der Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung, 1989 mit über 52% deutlich über der der Bundesrepublik Deutschland mit 48,3%; besonders deutlich war der Unterschied bei der Frauenerwerbsquote<sup>125</sup>: Wurden in der DDR fast 49% der Frauen als Erwerbspersonen gezählt, so waren es in der Bundesrepublik Deutschland nur 37,1%<sup>126</sup>; bezieht man die Zahl der Erwerbspersonen auf die der Erwerbsbevölkerung, also der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, so betrug die Erwerbsquote der Frauen wie die der Männer 1989 in der DDR ca. 81%<sup>127</sup>, die der Frauen in der Bundesrepublik hingegen nur 61,2%<sup>128</sup>. Eine Verringerung dieser Quoten im Zuge der Angleichung der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur in den neuen Bundesländern an jene in Westdeutschland wird jedoch nicht in einem solchen Umfang erwartet, daß von ihr eine wesentlichen Entlastung des ostdeutschen Arbeitsmarkt ausgehen könnte<sup>129</sup>.

Da im Zuge der Umstrukturierung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern mehr Arbeitsplätze verloren gingen als gleichzeitig geschaffen wurden, reduzierte sich die Zahl der *Erwerbstätigen* zusätzlich um jene der Arbeitslosen und der in Vollzeitmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung oder der in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung erfaßten Arbeitnehmer sowie der Pendler<sup>130</sup>. Waren 1989 im Jahresdurchschnitt noch über 9,8 Mio. Menschen im Beitrittsgebiet erwerbstätig, so sank diese Zahl über 8,9 Mio. 1990 und knapp 7,2 Mio. 1991 auf für den Jahresdurchschnitt 1992 geschätzte 6,2 Mio.<sup>131</sup>.

---

<sup>124</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 151

<sup>125</sup>zu den Unterschieden der Erwerbsbeteiligung der Frauen in beiden deutschen Staaten und deren Ursachen vgl. *o.V.*: Vereintes Deutschland - geteilte Frauengesellschaft. Erwerbsbeteiligung und Kinderzahl in beiden Teilen Deutschlands, in: DIW-Wochenbericht, hg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Heft 41/90, S. 575-582

<sup>126</sup>vgl. Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland, hg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, 1991, Übersicht 6.1, S. 113; eigene Berechnungen auf der Grundlage des Statistischen Jahrbuchs der Deutschen Demokratischen Republik '90, hg. vom Statistischen Amt der DDR, Berlin, 1990, S. 2 und S. 17

<sup>127</sup>*B. Hof*: Sektorale und regionale Arbeitsmarkttendenzen in den neuen Bundesländern 1989/95, in: iw-trends. Analysen, Dokumentationen, Prognosen, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 3/1991, A-1-A-23, hier A-15

<sup>128</sup>vgl. *o.V.*: Arbeitsmarkt Ost..., S. 4

<sup>129</sup>vgl. *B. Hof*: Sektorale..., A-21f.

<sup>130</sup>da in dieser Arbeit die effektive Beschäftigung ostdeutscher Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern betrachtet werden soll, wäre abweichend von Abbildung 1 die Beschäftigung nach dem Inländerkonzept zu betrachten; Pendler wären demnach den Erwerbstätigen zuzuordnen; der Verfasser konnte jedoch nur Daten nach dem Inlandskonzept finden

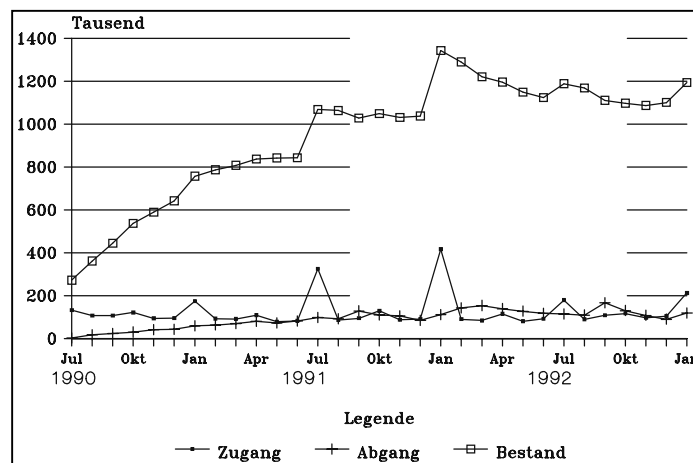
<sup>131</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, S. 95, Tabelle 23 und JG 1992/93, S. 101, Tabelle 28; Zahlen nach dem Inlandskonzept

### a) Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern

Da die Arbeitslosenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland von der Bundesanstalt für Arbeit erhoben werden und nur derjenige als arbeitslos erfaßt wird, der sich bei ihr als arbeitslos gemeldet hat, ist eine Unterzeichnung des Problems Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern nicht auszuschließen, denn arbeitslos gewordene Erwerbspersonen könnten aufgrund der insgesamt schlechten Arbeitsmarktlage und fehlendem Anspruch auf Leistungen des Arbeitsamtes auf eine Arbeitslosmeldung verzichten (Resignationshypothese<sup>132</sup>). Dies wäre allerdings erst für die Zahlen ab Ende des Jahres 1991 plausibel, da mit der deutsch-deutschen Vereinigung eine Berufstätigkeit in der DDR einer beitragsbegründenden Tätigkeit im Sinne des AFG gleichgesetzt wurde, somit für Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern grundsätzlich ein Anspruch auf Leistungen nach dem AFG bestand.

Betrachtet man die Entwicklung der *Arbeitslosenzahlen* im Beitrittsgebiet<sup>133</sup> von Juli 1990 bis Januar 1993, so ist eine kontinuierliche Erhöhung des Bestandes an Arbeitslosen bis zum Juni 1991 festzustellen, dem vom Juni zum Juli 1991, zum Jahreswechsel 1991/92 und zum Jahreswechsel 1992/93 starke Zunahmen der Bestandszahlen folgten; zwischen diesen sprunghaften Anstiegen waren die Zahlen der Arbeitslosen insgesamt rückläufig.

Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitslosenzahlen im Beitrittsgebiet von Juli 1990 bis Januar 1993<sup>134</sup>



Datenquelle: ANBA Monatshefte 1/91-1/93

<sup>132</sup>vgl. J. Kromphardt: Arbeitslosigkeit und Inflation. Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen, Göttingen/Zürich, 1987, S. 26f.

<sup>133</sup>diese Arbeit soll sich zwar mit den Problemen in den neuen Bundesländern beschäftigen, da Ost-Berlin als ehemalige Hauptstadt schon zu Zeiten der DDR bevorzugt behandelt wurde und die amtliche Unterscheidung zwischen Ost- und West-Berlin nach der Vereinigung eher verwaltungstechnisch begründet ist, dennoch werden wegen der noch immer unvollkommenen Datenlage aus Gründen der Konsistenz die Daten für das gesamte am 3. Oktober 1990 beigetretene Gebiet (Beitrittsgebiet) verwendet.

<sup>134</sup>die amtlichen Daten, die dieser selbsterstellten Graphik zugrunde liegen, sind Tabelle 3 im Tabellenanhang zu entnehmen

Die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit hat sich von Juli 1990 bis zum Herbst 1991 von unter 20.000 auf über 120.000 je Monat fast stetig erhöht und bewegt sich seitdem zumeist im Bereich von monatlich 100.000 bis 150.000. Die Entwicklung der Zugänge in Arbeitslosigkeit ist demgegenüber durch vergleichsweise starke Sprünge jeweils zum Jahreswechsel und zur Jahresmitte gekennzeichnet; ihre Zahl unterschritt bis Februar 1992 mit Ausnahme der Monate August, September und November 1991 nie die Zahl der Abgänge, liegt seitdem aber mit Ausnahme des Juli 1992 stets darunter, so daß seither ein Rückgang der (saisonbereinigten) Arbeitslosenzahlen zu verzeichnen ist. Die starken Sprünge bei den Zugängen in Arbeitslosigkeit fallen zusammen mit dem Auslaufen diverser tariflicher Kündigungsschutzvereinbarungen zur Mitte des Jahres 1991, der Kurzarbeiterregelung nach §§ 63ff. AFG-DDR am 31. Dezember 1991, der sogenannten Warteschleife für Staatsbedienstete im April bzw. Juli 1991 und der Stilllegung von Treuhandbetrieben – ein Indiz für die arbeitsmarktentlastende Funktion dieser Regelungen.

Ein wesentlicher Grund für die schon vor Vollzug der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion beginnende Freisetzung von Arbeitskräften lag in der Offenlegung der bis dahin verdeckten Arbeitslosigkeit durch die Öffnung der DDR nach außen und der daraus resultierenden Veränderung der Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen. Als verdeckte Arbeitslosigkeit wird hierbei die bei Anwendung marktwirtschaftlicher Organisationsprinzipien vorhandene Überbesetzung von Arbeitsplätzen in der Zentralverwaltungswirtschaft bezeichnet<sup>135</sup>. Verdeckte Arbeitslosigkeit fand sich demnach zum einen bei jenen Arbeitskräften, die nach heutigen Kriterien auch unter den damaligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen betriebswirtschaftlich nicht notwendig waren, sondern innerhalb des Betriebes im Interesse des Staates für die politische, soziale oder kulturelle Arbeit zuständig oder nur für die Planerstellung tätig waren. Zum anderen umfaßte sie jene Arbeitnehmer, die aufgrund staatlicher Zuteilung beschäftigt werden mußten bzw. wegen gesetzlicher Regelungen nicht entlassen werden konnten, obwohl sie für den Betrieb unproduktiv waren<sup>136</sup>. Ein weiterer Grund für die Überbesetzung von Arbeitsplätzen war die in der DDR übliche Arbeitskräftehortung, um die wegen der ungleichmäßigen Produktion immer wieder auftretenden Produktionsspitzen bewältigen oder eine kontinuierliche Produktion überhaupt gewährleisten zu können<sup>137</sup>; schließlich herrschte in der DDR auch aufgrund der in den meisten Wirtschaftsbereichen unzureichenden Investitionen in Sachkapital und der dadurch notwendigen Substitution des Kapitals durch Arbeit ein Arbeitskräftemangel. Auch die Reduktion oder Auflösung bestimmter Teile des Staatsapparates und wissenschaftlicher Einrichtungen, der NVA, gesellschaftlicher Organisationen wie des FDGB oder der FdJ und die Schließung unrentabler oder ökologisch belastender Betriebe

---

<sup>135</sup>vgl. H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S.16

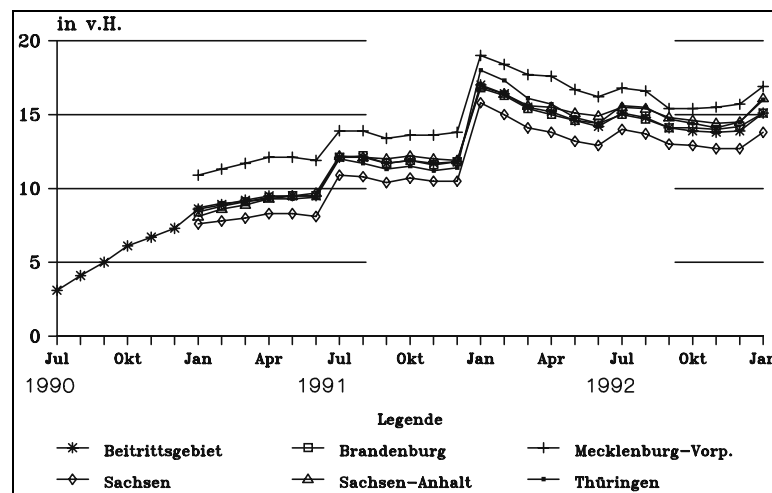
<sup>136</sup>vgl. J. Gürtler, W. Ruppert und K. Vogler-Ludwig: Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, München, 1990, S. 22f.

<sup>137</sup>vgl. a.a.O. und H.-E. Gramatzki: Arbeitsmarktpolitik..., S. 43

erhöhte in der Folgezeit die Arbeitslosenzahlen<sup>138</sup>. Die einseitige Ausrichtung der DDR-Exportwirtschaft auf den Osthandel führte infolge der Währungsumstellung im Zuge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und des Zusammenbruchs des RGW zu weiteren Arbeitsplatzverlusten, da ihr ein wesentlicher Absatzmarkt verloren ging, während sie im Welthandel noch nicht ausreichend wettbewerbsfähig war<sup>139</sup>.

Betrachtet man die Entwicklung der *Arbeitslosenquoten* im Beitrittsgebiet, so stellt man fest, daß die Entwicklung in allen neuen Bundesländern gleichförmig verlaufen ist.

Abbildung 3: Arbeitslosenquoten im Beitrittsgebiet und den neuen Bundesländern in der Zeit von Juli 1990 bzw. Januar 1991 bis Januar 1993<sup>140</sup>



Datenquelle: ANBA Monatshefte 1/91-1/93

Die Arbeitslosenquoten wurden bis zum April 1992 auf der Basis einer Fortrechnung der Erwerbspersonenzahl vom Ende des Dezembers 1989 errechnet, weil neuere Zahlen bis dahin nicht verfügbar waren. Seitdem werden die Arbeitslosenquoten auf der Grundlage der Ergebnisse der Beschäftigterhebung vom November 1990 errechnet<sup>141</sup>. In Anbetracht der schnellen und starken Veränderungen bei der Zahl der Erwerbspersonen in den neuen Bundesländern seit Vollzug der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion sind diese Zahlen daher nur trendmäßig zu interpretieren. Dennoch läßt sich folgendes erkennen: Während die Arbeitslosenquote in Mecklenburg-Vorpommern, im ersten Quartal 1992 auch in Thüringen

<sup>138</sup>vgl. K. Grehn: Arbeitslosigkeit in der DDR, in: Arbeitswissenschaften, Heft 3/1990, S. 191-197, zitiert nach H. Schmid und D. v. Dosky: Oekonomik..., S. 28

<sup>139</sup>vgl. F. Pilz und H. Ortwein: Das vereinte Deutschland. Wirtschaftliche, soziale und finanzielle Folgeprobleme und die Konsequenzen für die Politik, Stuttgart/Jena, 1992, S. 32 und S. 210

<sup>140</sup>die amtlichen Daten, die dieser selbsterstellten Graphik zugrunde liegen, sind in Tabelle 4 im Tabellenanhang zusammengestellt

<sup>141</sup>die wichtigsten Ergebnisse dieser Beschäftigterhebung sind in Tabelle 2 im Tabellenanhang wiedergegeben

und im Frühjahr 1992 in Sachsen-Anhalt, deutlich über der für das gesamte Beitrittsgebiet liegt, weist Sachsen seit Juli 1990 eine deutlich niedrigere Arbeitslosenquote auf. Insgesamt ist die Spannweite der Arbeitslosenquoten im Vergleich zu denen in den westlichen Bundesländern aber gering (im betrachteten Zeitraum in den 'neuen' Bundesländern maximal 3,8 Prozentpunkte (zwischen Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern im April 1991), in den 'alten' bis zu 9,5 (zwischen Bremen und Baden-Württemberg im Juli 1990<sup>142</sup>); dieses ist allerdings weniger auf gleichartige Arbeitsmarktungleichgewichte in den neuen Bundesländern als vielmehr auf den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (i.w.S.) zurückzuführen<sup>143</sup>, die den dortigen Arbeitskräfteüberschuß nicht in voller Höhe in den Arbeitslosenzahlen bzw. der Arbeitslosenquote sichtbar werden lassen. Die ausgewiesenen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten sind Folge des starken Süd-Nord-Gefälles in der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur Ostdeutschlands<sup>144</sup>: Südlich der Linie Magdeburg-Berlin-Cottbus befinden sich Verdichtungsräume von Wirtschaft und Industrie, während die Regionen nördlich dieser Linie überwiegend agrarisch strukturiert und nur gelegentlich von Industrieknoten durchsetzt sind; auch hat die (räumliche) Zusammenfassung der großen Industriekomplexe in der DDR zu einer Monostruktur der Wirtschaft in bestimmten Regionen der neuen Bundesländer geführt<sup>145</sup>, die sich in einer starken Abhängigkeit der Arbeitsmarktsituation von der Situation dieser Betriebe widerspiegelt<sup>146</sup>.

Unterscheidet man die Arbeitslosen nach ihrem Geschlecht, so fällt auf, daß die Zahl der arbeitslosen Frauen die der arbeitslosen Männer stets übersteigt<sup>147</sup>. Wie schon gesagt, war die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der DDR höher als in der Bundesrepublik Deutschland: Dieser Unterschied ist im wesentlichen auf das Erwerbsverhalten verheirateter Frauen mit Kindern zurückzuführen<sup>148</sup>, da in der DDR einerseits eine Berufstätigkeit mit einem Kinderwunsch leichter vereinbar war als in der Bundesrepublik<sup>149</sup>, andererseits ihr Einkommen einen wichtigen Beitrag zum Familieneinkommen leistete<sup>150</sup>. Sind Frauen auch vornehmlich in den Berufsbereichen beschäftigt, die besonders stark vom Arbeitsplatzabbau betroffen sind<sup>151</sup>,

---

<sup>142</sup>eigene Berechnungen nach den in den ANBA ausgewiesenen Arbeitslosenquoten

<sup>143</sup>vgl. *B. Hof*: Sektorale..., A-1, A-11 und A-16

<sup>144</sup>vgl. dazu DDR-Wirtschaft '90..., S. 38ff. sowie Karte 1 und Karte 2 im Kartenanhang

<sup>145</sup>vgl. *o. V.*: Arbeitsmarkt Ost..., S. 4f.

<sup>146</sup>vgl. *H. Friedrich* und *M. Wiedemeyer*: Arbeitslosigkeit..., S. 102 und SVR: JG 1991/92, Ziff. 156

<sup>147</sup>vgl. Tabelle 5 im Tabellenanhang

<sup>148</sup>vgl. Tabelle 6 im Tabellenanhang

<sup>149</sup>vgl. *R. Geißler*: Die Sozialstruktur..., S. 260f.

<sup>150</sup>*R. Neubäumer*: Der ostdeutsche Arbeitsmarkt - Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer auf mehr Beschäftigung ausgerichteten Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik*, hg. von H. Gröner, E. Kantzenbach und O. G. Mayer, Berlin, 1991, S. 79-149, hier S. 89; vgl. auch *C. Holeschovsky*: Sozialunion, in: *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*, hg. von W. Weidenfeld und K.-R. Korte, Frankfurt a.M./New York, 1992, S. 607-614, hier S. 611f.

<sup>151</sup>vgl. *o. V.*: Erwerbstätigkeit und Einkommen von Frauen in der DDR. Hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen sollte erhalten bleiben, in: *DIW-Wochenbericht*, hg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Heft 19/90, S. 263-267



so ist ihr überproportionaler Anteil an den Arbeitslosen doch weniger durch stärkeren Zugang in Arbeitslosigkeit als vielmehr aus dem schwächeren Abgang aus ihr zu erklären<sup>152</sup>.

## **b) Kurzarbeit in den neuen Bundesländern**

Kurzarbeit stellte in der ersten Phase des Übergangs von der Zentralverwaltungswirtschaft der DDR zur Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland das wichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Abfederung der Folgen des Strukturbruchs in den neuen Bundesländern dar. Sie bot den Arbeitnehmern die Möglichkeit, im betrieblichen Umfeld materiell gesichert die Auswirkungen des wirtschaftlichen Wandels auf den eigenen Arbeitsplatz, aber auch die Entwicklung des Arbeitsmarktes insgesamt beobachten und dementsprechend handeln zu können; den Arbeitgebern ermöglichte sie, unter Vermeidung eventuell vorschneller Entlassungen aufgrund eines Rationalisierungsdrucks, neue Unternehmenskonzepte für den eigenen Betrieb zu entwickeln.

In den ersten neun Monaten nach Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hatte sich die Zahl der Kurzarbeiter im Beitrittsgebiet mehr als verdreifacht<sup>153</sup> und erreichte mit 2.018.907 gemeldeten Kurzarbeitern im April 1991 ihren Höchststand innerhalb des in dieser Arbeit betrachteten Zeitraumes; in den darauffolgenden acht Monaten halbierte sich diese Zahl annähernd wieder auf 1.034.543 (Dezember 1991). Auch die Zahl der Kurzarbeitenden Betriebe stieg bis zum zweiten Quartal 1991 kontinuierlich an; sie erreichte im Mai 1991 mit 37.106 ihren bisherigen Höchststand, sank danach aber ebenfalls kontinuierlich bis zum Dezember desselben Jahres bis auf 27.192 ab. Mit Auslaufen der besonderen Kurzarbeiterregelung für das Beitrittsgebiet<sup>154</sup> im Dezember 1991 halbierte sich die Zahl der Kurzarbeiter zum Januar 1992 auf 520.591, die Zahl der Kurzarbeitenden Betriebe sank auf 12.021. Der Rückgang der Zahl der Kurzarbeiter zum Jahreswechsel 1991/92 ging aber mit einer gleichzeitig deutlichen Erhöhung der Zahl der Arbeitslosen einher. Seit Januar 1992 ist sowohl die Zahl der Kurzarbeiter wie auch die der Kurzarbeitenden Betriebe insgesamt rückläufig; so waren im Dezember 1992 nur noch 233.431 Arbeitnehmer in insgesamt 6.737 Betrieben von Kurzarbeit betroffen.

Die Entwicklung der Kurzarbeit in den neuen Bundesländern ist vor allem in zweierlei Hinsicht aufschlußreich:

---

<sup>152</sup>vgl. a.a.O. und H. Bielski, J. Enderle und B. v. Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 7/91 – Textband –, Nürnberg, 1991, S. 11 sowie Tabelle 5 im Tabellenanhang

<sup>153</sup>zur Entwicklung der Zahl der Kurzarbeiter und der Zahl der Kurzarbeitenden Betriebe vgl. Tabelle 3 im Tabellenanhang

<sup>154</sup>vgl. dazu den nächsten Abschnitt in diesem Kapitel

- Unterscheidet man die Kurzarbeiter nach dem Prozentsatz des Arbeitsausfalls, von dem sie betroffen sind, so zeigt sich, daß die Zahl der Kurzarbeiter mit einem Arbeitsausfall von über 50% von Februar 1991 bis einschließlich April 1992, also über einen Zeitraum von 14 Monaten, jeweils jene der Kurzarbeiter mit einem geringeren Arbeitsausfall überstieg<sup>155</sup>; zum Zeitpunkt des Höchststandes der Zahl der Kurzarbeiter, im April 1991, waren von den über 2 Mio. Kurzarbeitern über 1,1 Mio. von einem Arbeitsausfall von über 50% und fast 900.000 von einem Arbeitsausfall von bis zu 50% betroffen. Auch dieses Verhältnis belegt insgesamt die Relevanz dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments, zeigt sich doch gerade in dem hohen Prozentsatz der Kurzarbeiter mit hohem Arbeitsausfall – auch über das gesamte Jahr 1992 hinweg waren monatlich annähernd jeweils ¼ aller Kurzarbeiter von einem Arbeitsausfall über 75% betroffen –, wie tiefgreifend der Strukturbruch und damit die Anpassungskrise in den Betrieben war.
- Betrachtet man die Zahlen der Kurzarbeiter nach Dauer der von ihren Betrieben angemeldeten Kurzarbeit, so läßt sich feststellen, daß sich die Kurzarbeit in den Betrieben, die von ihr Gebrauch gemacht haben, bis zum Auslaufen der Kurzarbeiterregelung verfestigte<sup>156</sup>: So mußten einige Betriebe über einen Zeitraum von 18 Monaten Kurzarbeit anmelden, ebenso konnte die Zahl der Kurzarbeiter in den Betrieben, die Kurzarbeit über einen längeren Zeitraum in Anspruch nahmen, nur relativ langsam abgebaut werden<sup>157</sup>. Die Ursachen dafür sind einerseits institutioneller Art, andererseits sind sie in den Betrieben selber zu suchen: So wurden z.B. zusätzliche Belastungen aufgrund tarifvertraglich vereinbarter Kündigungsschutzklauseln<sup>158</sup> von den Betrieben durch Inanspruchnahme der Kurzarbeiterregelung kompensiert<sup>159</sup>; zudem war Kurzarbeit auf die großen Betriebe des produzierenden Gewerbes und die Landwirtschaft konzentriert, jenen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft, die von der Umstrukturierung in besonderer Weise betroffen sind<sup>160</sup>.

Angesichts der Zahl von seit nunmehr über zwanzig Monaten deutlich über einer Million Arbeitslosen in Ostdeutschland und der Inanspruchnahme der Kurzarbeit für monatlich bis zu zwei Millionen Arbeitnehmer während des Jahres 1991, stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten der potentiellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern

---

<sup>155</sup>vgl. Tabelle 7 im Tabellenanhang

<sup>156</sup>vgl. Tabelle 8 im Tabellenanhang und SVR: JG 1991/92, Ziff. 153

<sup>157</sup>die Verfestigung kommt in Tabelle 8 im Ansteigen der Zahlen innerhalb der einzelnen Klassen mit der jeweils maximal möglichen Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld in Abhängigkeit von der Zeit zum Ausdruck; sie läßt sich auch am wachsenden Anteil der Kurzarbeiter in den Betrieben mit langer Dauer angemeldeter Kurzarbeit an der Gesamtzahl der Kurzarbeiter erkennen

<sup>158</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, S. 112ff., Tabelle 32

<sup>159</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 153

<sup>160</sup>vgl. H. Bielenski, J. Enderle und B. v. Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/90 – Textband –, Nürnberg, 1991, S. 16f.

begegnet wird<sup>161</sup> und wie die Ausgestaltung dieser Instrumente zu bewerten ist. So ist die Halbierung der Kurzarbeiterzahlen im Anschluß an das Auslaufen der besonderen Kurzarbeiterregelung in den neuen Bundesländern zum Dezember 1991 ein Indiz für die arbeitsmarktpolitische Relevanz dieses Instruments, allerdings spricht die deutliche Erhöhung der Zahl der Arbeitslosen zum selben Zeitpunkt für die These einer dadurch nur verzögerten Arbeitslosigkeit. Bevor aber eine prozeß- und ordnungspolitische Beurteilung der in den neuen Bundesländern eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente erfolgt, soll ihre rechtliche Ausgestaltung für die neuen Bundesländern betrachtet werden.

## **2. Die rechtlichen Grundlagen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den neuen Bundesländern**

---

Die wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern bilden die Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Kurzarbeit, da die Hauptprobleme im Hinblick auf den Arbeitsmarkt in der zum Vergleich zur Zahl der freigesetzten Arbeitskräfte bislang zu geringen Arbeitskräftenachfrage und dem Auseinanderklaffen der vorhandenen und der nachgefragten Qualifikation der Arbeitskräfte liegen<sup>162</sup>.

Da es in der DDR keine (nennenswerte) offene Arbeitslosigkeit gab, verfügte sie über kein nennenswertes Instrumentarium zur Existenzsicherung Arbeitsloser<sup>163</sup>, aber auch kein Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik vergleichbar dem des AFG der Bundesrepublik Deutschland. Auch die erstmalige Einführung einer Arbeitslosenunterstützung<sup>164</sup>, erlassen vom Ministerrat der DDR, ist mit der Arbeitslosenunterstützung nach dem AFG nur bedingt vergleichbar, da Leistungen weder nach dem Versicherungs-, noch nach dem Äquivalenzprinzip erfolgten<sup>165</sup>; erste Ansätze einer aktiven Arbeitsmarktpolitik finden sich in einer ebenfalls im Februar 1990 verabschiedeten Verordnung zur Umschulung<sup>166</sup>. Arbeitsmarktpolitik im vollen Sinne des AFG wurde in der DDR aber erst seit der Einführung des Arbeitsförderungsgesetzes der DDR<sup>167</sup> zum 1. Juli 1990 betrieben.

---

<sup>161</sup>Hinweise auf eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit enthalten die Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors, die in Schaubild 1 im Schaubildanhang wiedergegeben sind

<sup>162</sup>H. Schmid und D. v. Dosky: Oekonomik..., S. 32f.

<sup>163</sup>vgl. dazu H.-E. Gramatzki: Arbeitsmarktpolitik..., S. 43

<sup>164</sup>Verordnung über die Gewährung staatlicher Unterstützung und betrieblicher Ausgleichszahlung an Bürger während der Zeit der Arbeitsvermittlung' vom 8. Februar 1990 (GBl. I, S. 41)

<sup>165</sup>vgl. ANBA Nr. 5/1991, S. 795

<sup>166</sup>Verordnung über die Umschulung von Bürgern zur Sicherung einer Berufstätigkeit' vom 8. Februar 1990 (GBl. I, S. 83)

<sup>167</sup>'Arbeitsförderungsgesetz' vom 22. Juni 1990 (GBl. I, S. 403), im folgenden AFG-DDR genannt

Das AFG-DDR basiert auf dem Staatsvertrag zur Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. Mai 1990<sup>168</sup>. Im Zuge der Sozialunion, die die arbeits- und sozialpolitischen Aspekte des deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses regelt, sollte entsprechend Art. 1, Abs. 3 und Abs. 4 des Staatsvertrages eine Vereinheitlichung der sozialen Standards in Ost- und Westdeutschland im Sinne einer Sozialen Marktwirtschaft angestrebt werden; auf dieser Grundlage wurde am 22. Juni 1990 das AFG-DDR verabschiedet. Da der Staatsvertrag auf der Vorstellung einer zumindest noch mittelfristig bestehenden Zweistaatlichkeit beruhte, ist in ihm in Art. 19 nach Maßgabe der Anlage IV, Abschnitt II nur die Angleichung der ostdeutschen Sozialversicherungs- und -leistungssysteme an die westdeutschen, nicht aber deren Übernahme, festgeschrieben, so daß das AFG-DDR in Einzelfragen von dem der Bundesrepublik abweicht<sup>169</sup>. Auch der Einigungsvertrag vom 31. August 1990<sup>170</sup> läßt nach Art. 8 und Art. 9 Abweichungen vom seitdem im Grundsatz einheitlichen Bundesrecht zu, die in den Anlagen I und II des Einigungsvertrages konkretisiert werden; die danach noch bestehenden Unterschiede zwischen den Regelungen des AFG in den westlichen Bundesländern und jenen in den östlichen sind in den jeweiligen Abschnitten des Sachgebietes E der Bestimmungen für den Geschäftsbereich des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung geregelt. Im Rahmen dieser Arbeit ist hierbei insbesondere die Übernahme der zu Zeiten der DDR erlassenen Anordnungen bezüglich der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, der ABM und des Kurzarbeitergeldes<sup>171</sup> als Anordnungen im Sinne des § 191, Abs. 3 AFG sowie das Fortgelten der Anordnung über die Verlängerung der Bezugszeiten von Kurzarbeitergeld<sup>172</sup> von Bedeutung; sie setzen restriktive Voraussetzungen für die Gewährung von Leistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit, die im AFG wie im AFG-DDR vorhanden sind, für eine Übergangszeit außer Kraft.

Die betrachteten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern im einzelnen:

---

<sup>168</sup> Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 (GBl. I, S. 332; BGBl. II, S. 537), im folgenden Staatsvertrag genannt

<sup>169</sup> C. Holeschovsky: Sozialunion..., S. 611

<sup>170</sup> Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - vom 31. August 1990 (BGBl. II, S. 889)

<sup>171</sup> Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1090), im folgenden als AO-FuU bezeichnet; Anordnung über die Förderung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Arbeitsverwaltung vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1115), im folgenden als ABM-AO bezeichnet; Anordnung über Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1119) und Anordnung über das Verfahren bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1114), im folgenden als Kug-AO bezeichnet

<sup>172</sup> Anordnung über die Verlängerung der Frist für den Bezug des Kurzarbeitergeldes vom 20. August 1990 (GBl. I, S. 1396)

## **a) Qualifizierungsmaßnahmen**

Die Auswirkungen der gesamtgesellschaftlichen Veränderungen in den neuen Bundesländern infolge der deutsch-deutschen Vereinigung zwingen die dort nun von Arbeitslosigkeit betroffenen bzw. bedrohten Arbeitnehmer verstärkt zu Veränderungen ihres Qualifikationsprofils; diese Anpassungen an das veränderte Wirtschaftssystem haben sowohl für den einzelnen Arbeitnehmer als auch den wirtschaftlichen Aufschwung in Ostdeutschland essentielle Bedeutung. In dieser Arbeit wird der Begriff der Qualifizierungsmaßnahmen daher auf die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung (§§ 41-52 AFG) beschränkt, Maßnahmen der beruflichen Ausbildung werden nicht betrachtet.

Maßnahmen der beruflichen Fortbildung dienen vorrangig dazu, berufliche Kenntnisse festzustellen, zu erhalten, zu erweitern und der technischen Entwicklung anzupassen (§ 41 AFG); sie unterteilen sich in Maßnahmen der Aufstiegsförderung, der Anpassungsförderung und der Erhaltungsförderung (§ 43, Abs. 1 AFG). Als besondere Zielgruppen dieser Maßnahmen werden im AFG Frauen, ältere Arbeitslose und Arbeitnehmer ohne berufliche Abschlußprüfung, die gewisse Voraussetzungen erfüllen, sowie Arbeitslose genannt (§ 43 AFG in Verbindung mit den §§ 41 und 42 AFG).

Maßnahmen der beruflichen Umschulung dienen demgegenüber dazu, die berufliche Beweglichkeit zu sichern und zu verbessern und somit den Übergang in eine andere Tätigkeit zu ermöglichen (§ 47, Abs. 1 AFG); derartige Maßnahmen richten sich vor allem an von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer (§ 47, Abs. 3 AFG). Laut AFG gehört auch die Gewährung von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitslose bzw. unmittelbar von Arbeitslosigkeit Bedrohte zu den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Umschulung (§ 49, Abs. 1 AFG), obwohl diese inhaltlich eher der Förderung der Arbeitsaufnahme zuzuordnen ist<sup>173</sup>.

Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung dienen also in erster Linie der Verfolgung des auf S. 19 benannten Allokationsziels; durch sie werden keine neuen Arbeitsplätze, sondern die Voraussetzungen dafür geschaffen, vorhandene Arbeitsplätze schneller und effizienter zu besetzen und das Risiko bzw. die Dauer der Arbeitslosigkeit für die in solchen Maßnahmen Erfassten zu verringern<sup>174</sup>.

Bei der Förderung von Maßnahmen der beruflichen Bildung hat die Bundesanstalt für Arbeit die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen (§ 33, Abs. 1 AFG); dementsprechend sollen Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung nur dann gefördert werden, wenn der Arbeitsmarkt eine solche Maßnahme im Einzelfall als sinnvoll und

---

<sup>173</sup> G. Schmid und K. Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königsstein i.Ts., 1980, S. 28

<sup>174</sup>vgl. H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 176f.

notwendig erscheinen läßt (§ 36, Nr. 3 AFG). Bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen besteht ein individueller Rechtsanspruch auf die Förderung der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung mit Ausnahme der Gewährung von Einarbeitungszuschüssen, die eine Kann-Leistung ist (§ 33, Abs. 1 und § 49 Abs. 1 AFG).

Die Bundesanstalt für Arbeit kann Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung entweder selbst durchführen oder an andere Träger übergeben (§ 33, Abs. 2 AFG); daneben kann sie freie Maßnahmen, also Maßnahmen, die von den Bildungsträgern selbst initiiert und geplant werden, fördern. Dabei können in den neuen Bundesländern entgegen den Regelungen des AFG auch Maßnahmen an Fachhochschulen, Hochschulen oder ähnlichen Einrichtungen gefördert werden, sofern sie im Beitrittsgebiet durchgeführt werden und vor dem 31. Dezember 1992 begonnen wurden (§ 241b AFG in Verbindung mit § 249c, Abs. 29 AFG).

Das AFG unterscheidet zwischen der individuellen und der institutionellen Förderung der beruflichen Bildung:

- Zur institutionellen Förderung kann die Bundesanstalt für Arbeit den Trägern der Qualifizierungsmaßnahmen Darlehen und/oder Zuschüsse gewähren (§ 50 AFG). Betriebliche Maßnahmeeinrichtungen werden dabei i.d.R. nur dann gefördert, wenn die entsprechenden Maßnahmen andernfalls nicht, nicht rechtzeitig oder nicht in ausreichendem Umfang angeboten würden (§ 51, Abs. 2 AFG).
- Zur individuellen Förderung erstattet die Bundesanstalt für Arbeit dem Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen jene Kosten, die ihm unmittelbar durch die Teilnahme an dieser Maßnahme entstehen (§ 47, Abs. 1 AFG bzw. § 45 AFG); zusätzlich kann sie Teilnehmern an Ganztagsmaßnahmen Unterhaltsgeld gewähren (§ 47, Abs. 1 AFG bzw. § 44 AFG). Das Unterhaltsgeld beträgt bei notwendigen Maßnahmen 73% bzw. 65% des entsprechend § 112, Abs. 1 AFG bereinigten Nettolohns (§ 44, Abs. 2 AFG), für zweckmäßige Maßnahmen hingegen 58%<sup>175</sup>.

Bemessungsgrundlage für das Unterhaltsgeld wie auch das Kurzarbeitergeld war bis zum 31. Dezember 1990 in den neuen Bundesländern der sog. Nettodurchschnittslohn, seitdem werden die Ansprüche nach den Regelungen des AFG berechnet. Für notwendige Maßnahmen wird das Unterhaltsgeld als Zuschuß, für zweckmäßige als (in den neuen Bundesländern zinsloses) Darlehen gewährt (§ 44, Abs. 2 und Abs. 2a AFG mit § 10, Abs. 3 - AO-FuU). Auch Teilzeitbeschäftigte und Erziehende bzw. häuslich Pflegende werden in

---

<sup>175</sup>Seit der Änderung des AFG durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975 werden Maßnahmen der beruflichen Bildung in 'notwendige' und 'zweckmäßige' Maßnahmen unterteilt (Art. 1, § 1 Nr. 2 des 'Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes' vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I, S. 3113)); als notwendig gelten seitdem Maßnahmen für Antragsteller, die arbeitslos, unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht oder ohne beruflichen Abschluß sind (§ 44 Abs. 2 AFG)

Teilzeitmaßnahmen nach Maßgabe des § 44, Abs. 2b AFG gefördert, sofern diese bis zum 31. Dezember 1995 begonnen werden. Das nach § 112 AFG errechnete Arbeitsentgelt als Bemessungsgrundlage für das Unterhaltsgeld wird jährlich der Veränderung der Bemessungsgrundlage des jeweils aktuellen Rentenwertes angepaßt (§ 112a AFG); für Arbeitnehmer aus dem Beitrittsgebiet basiert die Erhöhung nach § 249c, Abs. 13 AFG<sup>176</sup> auf der Erhöhung der Bemessungsgrundlage für den Rentenwert im Beitrittsgebiet. Bei der Gewährung des Unterhaltsgeldes werden im Gegensatz zur grundsätzlichen Regelung des AFG in den Fällen, in denen die Maßnahmen auf der Grundlage des AFG-DDR begonnen wurden, zusätzliche Leistungen durch Dritte aufgrund eines noch bestehenden bzw. schon beendeten Arbeitsverhältnisses nicht angerechnet (§ 44, Abs. 5 und § 249d, Nr. 5 AFG).

Für die berufliche Qualifizierung sind laut Einigungsvertrag vorrangig die Arbeitgeber verantwortlich<sup>177</sup>. Für bestimmte Branchen wurde zudem der Vorrang von Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeiter vor betrieblichen Kündigungen tarifvertraglich vereinbart<sup>178</sup>.

Entgegen der grundsätzlichen Regelung fördert die Bundesanstalt für Arbeit in Ausnahmefällen auch Maßnahmen, die überwiegend im Interesse des den Teilnehmer beschäftigenden Betriebes liegen, sofern ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse daran besteht (§ 43, Abs. 2 AFG). Ein solches Interesse ist nach § 9 AO-FuU dann gegeben, wenn die Maßnahmen zur Sicherung oder Bereitstellung anderer Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze notwendig sind oder die Voraussetzungen für eine erwünschte Betriebsansiedlung oder -erweiterung schaffen, sofern ein Mangel an Fachkräften für diese Aufgaben herrscht (§ 9, Abs. 1 AO-FuU); es ist auch gegeben, wenn ein Betrieb aufgrund seiner besonders ungünstigen Beschäftigungslage berufsbildende Maßnahmen für seine andernfalls von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer durchführt oder durchführen läßt (§ 9, Abs. 3 AO-FuU).

Qualifizierungsmaßnahmen sind ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das mittels finanzieller und institutioneller Förderung die Qualifikation des einzelnen Arbeitnehmers den Qualifikationsanforderungen der Arbeitsplatzanbieter anzugleichen sucht; damit dient dieses Instrument in erster Linie dem Allokationsziel und soll den optimalen Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit erleichtern. Gleichzeitig dient es dem Beschäftigungsziel im Sinne des AFG, indem es den Abbau bzw. die Vermeidung von Arbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation bewirkt.

---

<sup>176</sup>§§ 249b bis 249e enthalten die Überleitungsvorschrift aus Anlage I, Sachgebiet E, Abschnitt II des Einigungsvertrages

<sup>177</sup>F. Pilz und H. Ortwein: Das vereinte Deutschland..., S. 14; vgl. auch § 63 Abs. 4 AFG und § 63 Abs. 5 AFG-DDR nach Anlage II Kap. VIII Abschn. III Nr. 1 des Einigungsvertrages

<sup>178</sup>vgl. SVR: JG 1990/91, S. 70ff., Tabelle 20

## **b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – kurz Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – dienen direkt der Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 91, Abs. 1 AFG). Ziel der ABM ist es

- Arbeitslosigkeit abzubauen,
- eine dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung Arbeitsloser zu erreichen und
- Impulse zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zu sonstigen Strukturverbesserungen zu geben, um auch dadurch zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen (§ 1, Abs. 1 ABM-AO).

Vorrangiges Ziel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist die Integration sog. Problemgruppen in den Arbeitsmarkt (§ 1, Abs. 2 und § 2, Abs. 2 ABM-AO); so dürfen in ABM i.d.R. nur Arbeitnehmer zugewiesen werden, die innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Zuweisung mindestens sechs Monate arbeitslos gemeldet waren (§ 2, Abs. 1 ABM-AO). Von dieser Voraussetzung konnte in den neuen Bundesländern bei Arbeitnehmern abgesehen werden, die vor dem 1. Januar 1993 einer ABM zugewiesen wurden (§ 2, Abs. 1 ABM-AO). Die Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen bzw. Arbeit und Maßnahmen der beruflichen Bildung haben aber stets Vorrang vor ABM (§ 2, Abs. 5 ABM-AO).

ABM erfüllen somit eine Pufferfunktion am Arbeitsmarkt, indem die vom Arbeitsamt zugewiesenen Arbeitnehmer in ABM auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß vorbereitet werden sollen, während sich das Arbeitsamt gleichzeitig um eine Vermittlung in ein festes Arbeitsverhältnis oder eine Maßnahme zur beruflichen Bildung bemühen soll (§ 4, Abs. 1 ABM-AO); ist dies im Einzelfall möglich, kann ein Teilnehmer an ABM jederzeit kurzfristig aus dieser Maßnahme abberufen werden (§ 93, Abs. 2 und Abs. 3 AFG). Um diese Pufferfunktion wahrnehmen zu können, sollen ABM den regionalen und strukturellen Gegebenheiten angepaßt werden (§ 5, Abs. 1 ABM-AO).

ABM-Stellen werden in der Regel auf ein Jahr befristet, können aber in bestimmten Fällen auf zwei, in Ausnahmefällen sogar auf drei Jahre verlängert bzw. für einen solchen Zeitraum bewilligt werden (§ 3, Abs. 4 ABM-AO). Arbeitnehmer, die aus einer ABM bis zu deren Auslaufen nicht vermittelt werden können, haben im Anschluß an diese Maßnahme einen originären Anspruch auf Arbeitslosengeld, da die Beschäftigung in einer ABM ein 'normales' Beschäftigungsverhältnis begründet (§ 93, Abs. 2 AFG in Verbindung mit § 104 AFG).

Nach § 91, Abs. 2 AFG können als ABM nur Maßnahmen gefördert werden,

- die im öffentlichen Interesse liegen,



- die andernfalls nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden und
- die arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig erscheinen;

dabei begründet die Beschäftigung Arbeitsloser allein noch kein öffentliches Interesse!<sup>179</sup>. Diese restriktiven Bedingungen werden für Maßnahmen in den neuen Bundesländern, die vor dem 30. Juni 1991 bewilligt wurden, durch § 6, Abs. 3a ABM-AO teilweise aufgehoben. Nach § 7 ABM-AO ist ein öffentliches Interesse schon dann gegeben, wenn das Ergebnis der Maßnahme der Allgemeinheit zugute kommt und der Nutzen für die Allgemeinheit erkennbar ist; somit liegt in den neuen Bundesländern in Erweiterung des § 91, Abs. 3 AFG ein öffentliches Interesse auch dann vor, wenn durch diese Maßnahmen die Privatisierung von Treuhandbetrieben erleichtert oder deren Nutzungsmöglichkeiten verbessert werden können<sup>180</sup>. Tätigkeiten, die dem unmittelbaren Unternehmenszweck dienen, sind aber ausdrücklich ausgeschlossen<sup>181</sup>. Zur Wiedereingliederung sog. Schwervermittelbarer (nach § 2, Abs. 3 ABM-AO) lassen zudem sowohl das AFG als auch das AFG-DDR einen Verzicht auf das Gebot der Zusätzlichkeit der ABM und des Konkurrenzverbots nach § 91, Abs. 2 AFG zu (jeweils § 95 Abs. 3).

Für ABM in den neuen Bundesländern gelten einige wichtige, vom AFG abweichende Regelungen, deren Gültigkeit zumeist zum Ende des Jahres 1992 endete:

- So dürfen ABM, die vor dem 31. Dezember 1991 bewilligt wurden, entgegen der Regelung in § 91, Abs. 4 AFG, in den neuen Bundesländern auch in Arbeitsamtsbezirken mit in Bezug auf die Bundesrepublik günstiger Beschäftigungssituation gefördert werden, sofern diese im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken ungünstig ist (§ 91, Abs. 4, Satz 2 AFG-DDR).
- Kurzarbeiter mit einem Arbeitsausfall von 100% (sog. Null-Kurzarbeit) und Arbeitnehmer, die sich in der sog. Warteschleife<sup>182</sup> befanden, konnten gleichzeitig ABM zugewiesen werden, sofern ihr Erstbeschäftigungsverhältnis (durch die Teilnahme an ABM existierten faktisch zwei Beschäftigungsverhältnisse) keinen sicheren bzw. dauerhaften Arbeitsplatz versprach; in diesem Fall behielt jedoch das Erstbeschäftigungsverhältnis Priorität, so daß eine Sicherung des ursprünglichen Arbeitsplatzes automatisch eine Abberufung aus der ABM bewirkt<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> H. Müller-Roden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit spezieller Rechtsentwicklung, in: Arbeitgeber, hg. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln, Heft 12/91, S. 492-496, hier S. 493

<sup>180</sup> H. Müller-Roden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen..., S. 495

<sup>181</sup> a.a.O.

<sup>182</sup> zur Warteschleife vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 149

<sup>183</sup> H. Müller-Roden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen..., S. 495

- Teilnehmer an ABM werden tarifvertraglich bzw. ortsüblich entlohnt; das Arbeitsamt fördert ABM, indem es den Trägern dieser Maßnahmen einen Zuschuß zu den Lohnkosten gewährt (§§ 94-96 AFG): In den neuen Bundesländern konnte entgegen § 94 AFG für alle Maßnahmen, die bis zum 31. Dezember 1992 bewilligt wurden, generell ein Zuschuß von 90% bzw. 100% des Arbeitsentgelts für ABM-Kräfte beantragt werden<sup>184</sup>. Zuschüsse in Höhe von 100% dürfen allerdings nur für insgesamt 15% aller im Kalenderjahr geförderten Arbeitnehmer bewilligt werden (§ 10, Abs. 2 ABM-AO).
- ABM können von der Bundesanstalt für Arbeit zusätzlich durch Gewährung von Darlehen oder Zinszuschüssen zur Finanzierung der Sachkosten gefördert werden. Voraussetzung für die Gewährung eines solchen Darlehens ist i.d.R. eine 'angemessene' Eigenleistung des Maßnahmeträgers; für Maßnahmen, die in den neuen Bundesländern vor dem 30. Juni 1991 bewilligt wurden und von besonderer arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Bedeutung sind, kann auf diese Eigenleistung verzichtet werden (§ 11, Abs. 2 ABM-AO). Für derartige Maßnahmen, die vor dem 31. Dezember 1992 bewilligt wurden, können diese Darlehen zudem zinsfrei gewährt werden (§ 12, Abs. 1 ABM-AO). Insgesamt dürfen Darlehen bis zur doppelten Höhe des ABM-Zuschusses gewährt werden<sup>185</sup>.
- Die beiden zuvor genannten Regelungen bewirken, daß in den neuen Bundesländern oftmals nicht die dortigen Gebietskörperschaften in ihrer Funktion als Träger der ABM, sondern letztendlich die Bundesanstalt für Arbeit die Kosten der ABM tragen bzw. trägt<sup>186</sup>.
- ABM wurden und werden in den neuen Bundesländern nicht allein durch die Bundesanstalt für Arbeit finanziert: Aus den Mitteln des Gemeinschaftswerks 'Aufschwung-Ost' konnten für Maßnahmen, die nach dem 1. April 1991 bewilligt wurden, Sachkostenzuschüsse bis zur Höhe von 15% des bewilligten Lohnkostenzuschusses, bei Großprojekten mit mehr als 150 Beschäftigten bis zur Höhe von 50%, im Einzelfall sogar bis zu 100% des Lohnkostenzuschusses als Sachkostenzuschuß gewährt werden<sup>187</sup>; insgesamt durfte die Summe dieser Zuschüsse 33% der Summe aller Lohnkostenzuschüsse nicht übersteigen<sup>188</sup>. Diese Regelung war bis zum 31. Dezember 1992 befristet.
- ABM können mit Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung verbunden werden und als Teilzeitmaßnahmen durchgeführt werden; dabei darf der Anteil der Arbeitszeit, der für Qualifizierungsmaßnahmen aufgewendet wird, jedoch 20% nicht

---

<sup>184</sup>auf der Grundlage des § 10 Abs. 2a ABM-AO; vgl. *H. Müller-Roden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen...*, S. 495

<sup>185</sup>Finanzierungshilfen der Bundesregierung 1992. Eine Information für die Städte, Gemeinden und Kreise in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, hg. vom Bundesminister der Finanzen, Bonn, o.J., S. 70

<sup>186</sup>vgl. *H. Schmid und D. v. Dosky: Oekonomik...*, S. 35; vgl. auch SVR: JG 1992/93, Ziff. 310; auf diesen Sachverhalt wird in Kapitel III eingegangen

<sup>187</sup>Finanzierungshilfen..., S. 70

<sup>188</sup>*H. Müller-Roden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen...*, S. 496

übersteigen, liegt damit aber immer noch doppelt so hoch wie in den westlichen Bundesländern<sup>189</sup>.

ABM sind ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das mittels finanzieller Förderung die Wiedereingliederung sog. Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt in den Arbeitsprozeß bewirken will; ABM dienen somit dem Integrationsziel im Sinne des AFG. Gleichzeitig dienen sie dem Beschäftigungsziel: Die Forderung nach der Zusätzlichkeit der Arbeiten, die von ABM ausgeführt werden, bedingt eine Ausweitung der Arbeitskräftenachfrage über das ursprüngliche Maß hinaus, wenngleich diese nur einer eng umrissenen Gruppe Arbeitsloser zugute kommt.

### **c) Kurzarbeit**

Der Begriff der Kurzarbeit bezeichnet ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, mit dem Entlassungen aufgrund einer vorübergehenden Unterbeschäftigung vermieden werden sollen<sup>190</sup>; durch die Übernahme eines Teils der Lohnkosten für den Zeitraum des Arbeitsausfalls durch die Bundesanstalt für Arbeit sollen den Arbeitnehmern die Arbeitsplätze und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitskräfte erhalten werden (§ 63, Abs. 1 AFG); der Betrieb kann durch Kurzarbeit bei Reduzierung seiner Personalkosten den geringeren Arbeitsanfall auf mehr Arbeitnehmer verteilen, für die Arbeitnehmer wird der Einkommensverlust aufgrund des unverschuldeten Arbeitsausfalls zumindest teilweise kompensiert<sup>191</sup>. Kurzarbeitergeld kann auch gekündigten Arbeitnehmern kurzarbeitender Betriebe gewährt werden, solange sie keine andere angemessene Arbeit aufnehmen können (§ 65, Abs. 1 AFG).

Voraussetzung für die Gewährung von Kurzarbeitergeld ist eine vorübergehende Unterbeschäftigung, die nicht vom Betrieb selbst zu verantworten und zu verhindern ist und die einen bestimmten Umfang erreicht (§ 64, Abs. 1 und Abs. 2 AFG); eine solche Unterbeschäftigung darf nach den Regelungen des AFG aber weder branchen- oder betriebsüblich noch saisonbedingt sein und nicht auf ausschließlich betriebsorganisatorischen Gründen beruhen (§ 64, Abs. 3 AFG).

Kurzarbeitergeld wird nach § 67, Abs. 1 AFG für maximal sechs Monate gewährt und kann danach erst nach Ablauf von drei Monaten erneut beantragt werden (§ 67, Abs. 3 AFG). Diese Regelung ist allerdings 1992 durch Rechtsverordnung geändert worden<sup>192</sup>; danach

---

<sup>189</sup>vgl. *H. Müller-Roden: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen...*, S. 495

<sup>190</sup>vgl. *U. Engelen-Kefer: Kurzarbeit*, in: Handwörterbuch des Personalwesens (HWP), hg. von E. Gaugler und W. Weber, 2. Aufl., Stuttgart, 1992, Sp. 1191-1202, hier Sp. 1193

<sup>191</sup>vgl. a.a.O., Sp. 1193

<sup>192</sup>Verordnung über die Verlängerung der Frist für den Bezug des Kurzarbeitergeldes' vom 30. März 1992 (BGBl. I, S. 742) auf der Grundlage des § 67 Abs. 2 AFG

konnte Kurzarbeitergeld in der Zeit vom 1. April bis zum 30. September 1992 für fünfzehn Monate gewährt werden, in der Zeit vom 1. Oktober 1992 bis zum 30. Juni 1993 konnte bzw. kann es für zwölf Monate gewährt werden.

Wie bei den ABM gab es auch bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld für die neuen Bundesländer wesentliche Abweichungen von den Regelungen des AFG, die bis zum 31. Dezember 1991 gültig waren (sog. besondere Kurzarbeiterregelung für die neuen Bundesländer nach § 63, Abs. 5 AFG-DDR<sup>193</sup>):

- Kurzarbeitergeld wurde in den neuen Bundesländern anders als in den westlichen Bundesländern auch dann gewährt, wenn der Arbeitsausfall auf Strukturveränderungen oder betriebsorganisatorischen Maßnahmen beruhte, sofern diese auf die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zurückzuführen sind. In diesem Fall mußten die von Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmer dem Arbeitsamt während der Kurzarbeit zur Vermittlung in einen anderen Betrieb oder einen anderen Beruf zur Verfügung stehen (§ 4 Kug-AO).
- Kurzarbeitergeld wurde entgegen der Regelung des AFG auch in den Fällen gewährt, in denen der Arbeitsausfall nicht nur vorübergehend und eine Sicherung des Arbeitsplatzes durch Kurzarbeit nicht zu erwarten war.
- Für die neuen Bundesländer wurde die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld durch Verordnung auf 18 Monate verlängert.
- Kurzarbeiter, die von einem Arbeitsausfall von mindestens 50% betroffen waren, sollten vorrangig in Maßnahmen zur beruflichen Bildung vermittelt werden; der Betrieb hatte in diesem Fall den Betroffenen eine Qualifizierung zu ermöglichen.
- Grundsätzlich haben Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Bildung, denen Unterhaltsgeld gewährt wird, keinen Anspruch auf Kurzarbeitergeld (§ 65, Abs. 2 AFG); um aber die Teilnahme von Kurzarbeitern an Qualifizierungsmaßnahmen zu fördern, wurde ihnen abweichend von dieser Bestimmung in den neuen Bundesländern ein erhöhtes Kurzarbeitergeld in Höhe des Unterhaltsgeldes (73% bzw. 65% des maßgeblichen Arbeitsentgeltes) gezahlt.
- Für die anderen Kurzarbeiter betrug bzw. beträgt das Kurzarbeitergeld je Stunde Arbeitsausfall wie in den westlichen Bundesländern 68% bzw. 63% des ursprünglichen Nettostundenlohnes (§ 68, Abs. 4 AFG), ist jedoch durch tarifliche Vereinbarungen mit unterschiedlichen Laufzeiten in einigen Branchen – darunter die Chemische Industrie, die Metall- und Elektroindustrie sowie die Eisen- und Stahlindustrie – auf bis zu 90% des vormaligen Nettolohnes erhöht worden<sup>194</sup>; diese Aufstockung des Kurzarbeitergeldes durch

---

<sup>193</sup>§ 63 Abs. 5 AFG galt in den neuen Bundesländern nach Maßgabe des Einigungsvertrages, Anlage II, Kap. VIII, Sachgebiet E, Absch. III fort

<sup>194</sup> vgl. SVR: JG 1990/91, S. 70ff., Tabelle 20 und SVR: JG 1991/92, S. 112ff., Tabelle 32

den Arbeitgeber wird bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld nicht berücksichtigt, d.h. nicht auf das Kurzarbeitergeld angerechnet<sup>195</sup>.

- Um die Teilnahme von Kurzarbeitern an Maßnahmen der beruflichen Bildung zu verstärken, konnte Arbeitnehmern, die die Vermittlung in eine solche Maßnahme unbegründet ablehnten, das Kurzarbeitergeld für zwei Monate verwehrt werden.

Kurzarbeit dient in erster Linie dem Beschäftigungsziel des AFG: Durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld sollen Entlassungen und somit Arbeitslosigkeit verhindert werden; durch Kurzarbeit wird die Anzahl der Arbeitsplätze nicht vergrößert, wohl aber ihrer kurzzeitigen Verringerung entgegengewirkt. Dieser ausgleichenden Funktion kam und kommt in den neuen Bundesländern infolge des rasanten Umbruchs in der ostdeutschen Wirtschaft im Anschluß an die deutsch-deutsche Vereinigung eine stabilisierende Bedeutung zu.

Haben die genannten Instrumente, zumal in ihrer von der westdeutschen abweichenden Regelung, zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland beitragen können? Dieser Frage soll im nun folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

### **3. Die Zielkonformität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den neuen Bundesländern**

---

Als Zielkonformität wurde zu Beginn dieser Arbeit die problemadäquate Auswahl und Ausgestaltung der eingesetzten Instrumente bezeichnet. Welche Aufgaben sollten die in dieser Arbeit betrachteten Instrumente erfüllen, konnten sie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als Folge des umfassenden Strukturbruchs in den neuen Bundesländern beitragen und ließ sich mit ihnen - insbesondere in Form der Übergangsregelungen - der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland zweckmäßig beeinflussen? Diesen Fragen soll nun nachgegangen werden, bevor im nächsten Kapitel eine ordnungspolitische Betrachtung erfolgt. Dabei beschränkt sich die Auswahl der angesprochenen Aspekte auf die in der aktuellen Literatur intensiver diskutierten Sachverhalte, da eine umfassende Betrachtung aufgrund der unzureichenden Tiefe der dem Verfasser zugänglichen amtlichen Daten und des begrenzten Umfangs dieser Arbeit nicht möglich ist.

Spätestens mit dem Wegfall der Beschränkungen zur Übersiedlung aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland waren für einen Großteil der Bürger der DDR die Lebensverhältnisse in Westdeutschland zum Maßstab der Erfolge der Reformen in der DDR

---

<sup>195</sup>G. Schmid und K. Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik..., S. 26

geworden<sup>196</sup>. Da grundlegende und vor allem schnell greifende Veränderungen nicht in Sicht waren, führte die Öffnung der Grenzen zu einer starken Abwanderung aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland<sup>197</sup>. Das Wiedervereinigungsgebot in der Präambel des bundesdeutschen Grundgesetzes und die jahrelange Praxis in Bezug auf die Übersiedler ließen eine administrative Beschränkung dieser Abwanderung von bundesdeutscher Seite nicht zu. Jedoch war es schon vor der Verabschiedung des Staatsvertrages das vornehmliche Ziel der Bundesregierung, die weitere ökonomisch bedingte Abwanderung gerade der Qualifizierten und Leistungsfähigen aus Ostdeutschland zu verhindern<sup>198</sup>; wichtigste Voraussetzung und damit Aufgabe war für sie dabei das Eröffnen der Aussicht auf Besserung der ökonomischen Lage in der DDR bzw. im Beitrittsgebiet<sup>199</sup>. Nach Verabschiedung des Staatsvertrages und der darin gewährten "Freizügigkeit von Deutschen in dem gesamten Währungsgebiet" nach Art. 2 Abs. 1 des Staatsvertrages konnte die weitere Abwanderung jedoch nur durch ökonomische Anreize zum Bleiben und der Eröffnung positiver Perspektiven für die Entwicklung in der DDR eingedämmt werden<sup>200</sup>: In diesem Zusammenhang kam dem Aufbau eines Systems der Arbeitsförderung und dessen konkreter Ausgestaltung entscheidende Bedeutung zu<sup>201</sup>. Von dem Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente versprach man sich eine erhöhte Akzeptanz und erleichterte Durchführbarkeit der Umstrukturierungsmaßnahmen der ostdeutschen Wirtschaft und ihrer Folgen insbesondere für die Arbeitnehmer<sup>202</sup>. Dabei wurden die Ansprüche und Anforderungen an dieses System zusätzlich durch die Zielvorgabe einer schnellen Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- an die in Westdeutschland erhöht<sup>203</sup>.

Schon ein Blick auf die Zahlen der amtlichen Statistik, in denen das bestehende Arbeitsmarktungleichgewicht zum Ausdruck kommt, verdeutlicht die Dimension der Aufgaben für die Arbeitsmarktpolitik:

---

<sup>196</sup>SVR: SG 1990, in: SVR: JG 1990/91, S. 276-305, hier Ziff. 4

<sup>197</sup>zu den diesbezüglichen Erwartungen an die damals in Vorbereitung befindliche Währungsunion siehe Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler, in: SVR: JG 1990/91, S. 306-308, hier S. 306f.

<sup>198</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1990, Ziff. 17 und SVR: SG 1990..., Ziff. 47

<sup>199</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1990, Ziff. 17 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 2

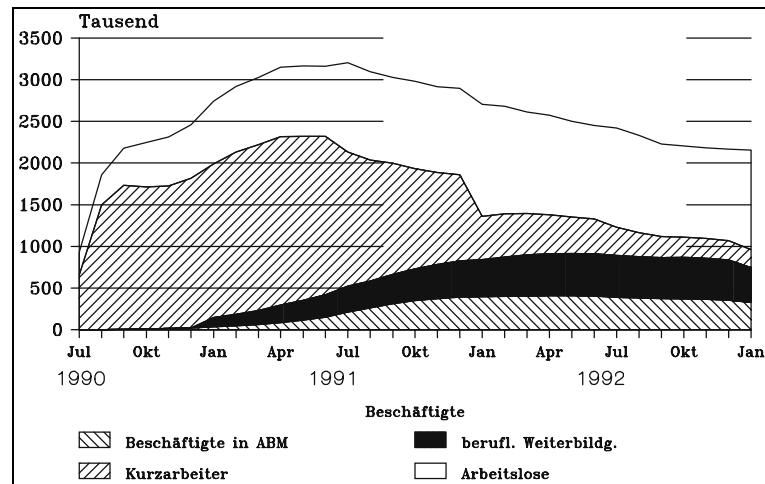
<sup>200</sup>vgl. SVR: SG 1990..., Ziff. 4, Ziff. 10 und Ziff. 47

<sup>201</sup>vgl. a.a.O., Ziff. 44

<sup>202</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 44

<sup>203</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 1 und Ziff. 13

Abbildung 4: Arbeitslose und in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfaßte Arbeitnehmer im Beitrittsgebiet von Juli 1990 bis Januar 1993<sup>204</sup>



Datenquelle: ANBA Monatshefte 5/91-3/93

Von März bis Oktober 1991 waren jeweils über 3 Mio. Arbeitnehmer entweder arbeitslos oder in eine der betrachteten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingebunden; bei rund 8,1 Mio. Erwerbspersonen im Jahresdurchschnitt 1991 waren das bis zu 38% aller Erwerbspersonen. Diese Zahl der Arbeitslosen bzw. in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Erfaßten hat sich bis zum Januar 1993 zwar annähernd kontinuierlich verringert, betrug im Januar 1993 aber noch immer über 2 Mio.

Abbildung 4 liefert erste Anhaltspunkte zum Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Beitrittsgebiet: Während Kurzarbeit sich auf die Zahlung von Lohnersatzleistungen für den Zeitraum des Arbeitsausfalls beschränkt und somit kurzfristig eine Entlastung des Arbeitsmarktes bewirken konnte, setzten ABM und Qualifizierungsmaßnahmen erst zu Beginn des Jahres 1991 ein; dies ist im wesentlichen auf die Vorlaufzeiten für die Planung und Organisation derartiger Maßnahmen zurückzuführen. Zu Beginn des Jahres 1992 stabilisierte sich die Zahl der in ABM Beschäftigten bei ca. 400.000, die der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen bei ca. 500.000, während sich, wie schon gesagt, die Zahl der Kurzarbeiter nach Auslaufen der besonderen Kurzarbeiterregelung drastisch reduzierte.

In der Phase des Übergangs von der Zentralverwaltungswirtschaft der DDR zur Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland war es aus der Sicht der Bundesregierung die vorrangige Aufgabe der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigungsentwicklung positiv zu

<sup>204</sup> die Daten, die dieser selbsterstellten Graphik zugrunde liegen, sind Tabelle 9 im Tabellenanhang zu entnehmen

beeinflussen und den Umstellungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft zu flankieren<sup>205</sup>; Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik speziell sollte es sein, "dazu beizutragen, den Strukturwandel zu fördern, die Qualifizierung sowie die Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitnehmer zu ermöglichen und das Potential von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auszuschöpfen"<sup>206</sup>.

Mit den Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sollten also eine drohende Massenarbeitslosigkeit eingedämmt sowie die Angebotsbedingungen und dadurch die Voraussetzungen für einen dauerhaften Beschäftigungsanstieg verbessert werden<sup>207</sup>. Zu diesem Zweck wurden und werden zusätzlich zu den Mitteln aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit Mittel aus dem Gemeinschaftswerk 'Aufschwung-Ost' und Sonderprogrammen zur Erhöhung des Arbeitsplatzangebotes zur Verfügung gestellt<sup>208</sup>.

Für die Beantwortung der Frage, inwieweit die einzelnen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland bislang beitragen konnten, müssen im folgenden nicht nur die theoretischen Möglichkeiten dieser Instrumente, sondern auch die institutionellen Bedingungen und (damit) die Akzeptanz durch die Adressaten beachtet werden<sup>209</sup>. Für den Einsatz der einzelnen Instrumente ergaben sich dabei im Anschluß an die deutsch-deutsche Vereinigung jeweils unterschiedliche Probleme:

## **a) Qualifizierungsmaßnahmen**

Direkt nach Inkrafttreten des Staatsvertrages existierten in der DDR weder Arbeitsämter noch Bildungsträger in ausreichender Zahl, um eine breite Qualifizierung bewältigen zu können<sup>210</sup>. In dieser Situation wurden daraufhin viele private Bildungsträger gegründet, wobei oftmals das Angebot von Maßnahmen als solches, nicht unbedingt aber die Qualität der Maßnahmen im Mittelpunkt des (arbeits-)marktpolitischen Interesses stand<sup>211</sup>: Industrie- und Handels- sowie

---

<sup>205</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 33 und Ziff. 97, Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 2 sowie Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, Ziff. 38

<sup>206</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 33

<sup>207</sup>vgl. *H.-U. Bach* und *E. Spitznagel*: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: *Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt*, hg. von C. Brinkmann und K. Schober, S. 207-227, hier S. 209

<sup>208</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 14 und Ziff. 69 sowie Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 28

<sup>209</sup>*F. W. Scharpf*: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, hg. von F. W. Scharpf und M. Brockmann, Frankfurt a.M./ New York, 1983, S. 213-232, hier S. 215f.

<sup>210</sup>ein Indiz dafür bietet die Entwicklung der Zahl der Teilnehmer in Auftrags- bzw. freien Maßnahmen, vgl. Tabelle 11 im Tabellenanhang

<sup>211</sup>*J. Weiß* und *O. F. Bode*: Qualifizierungsmaßnahmen und Bildungsmarkt. Eine Art Einleitung, in: *Qualifizierungsmaßnahmen. Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit*, hg. von O. F. Bode und K. Hirschmann, Marburg, 1992, S. 7-23, hier S. 20f.; vgl. auch *F. Pilz* und *H. Ortwein*: *Das vereinte Deutschland...*, S. 117



Handwerkskammern, die eigentlich für die Prüfungsabnahme bei und Zulassung von Qualifizierungsmaßnahmen zuständig sind, existierten zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch nicht, so daß von dieser Seite eine Kontrolle der Inhalte und der Güte der Maßnahmen nicht möglich war; faktisch wurde die Zulassung der Maßnahmen in dieser Zeit oftmals nur durch die Förderungszusage des Arbeitsamtes bewirkt<sup>212</sup>. Im Zuge des abgeschlossenen Aufbaus der Verwaltung und der wirtschaftlichen Erholung in Ostdeutschland sowie angesichts zunehmender Finanzierungsprobleme werden aber verstärkt Prüfungen der Maßnahmen hinsichtlich ihrer arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit und ihrer Qualität gefordert<sup>213</sup>.

Um den schnellen Aufbau eines Systems von Bildungsträgern in Ostdeutschland zu fördern, wurden 1990 sowohl vom Ministerium für Arbeit und Soziales der DDR als auch vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung im Rahmen von Sonderprogrammen finanzielle Mittel zur institutionellen Förderung bestimmter Bildungsträger zur Verfügung gestellt<sup>214</sup>: Bis zum Jahre 1993 sollten zusätzlich zu den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit insgesamt 440 Mio. DM durch Sonderprogramme des Bundes zur Verfügung gestellt werden<sup>215</sup>. Zudem konnten zur institutionellen Förderung der beruflichen Bildung Mittel der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' in Anspruch genommen werden<sup>216</sup>. Die Bundesregierung war bestrebt, in der DDR vorhandene Ausbildungs- und Weiterbildungskapazitäten zu erhalten und den neuen Erfordernissen anzupassen, um somit den schnellen Aufbau eines Systems von Qualifizierungsmaßnahmen zu unterstützen<sup>217</sup>; dabei beschränkte sich die institutionelle Förderung derartiger Einrichtungen im wesentlichen auf solche, die mit "anerkannte[n] Weiterbildungsträger[n] aus dem bisherigen Bundesgebiet... kooperieren"<sup>218</sup>.

Ein wesentliches Problem nicht nur bei der Konzipierung der Qualifizierungsmaßnahmen stellte in der Anfangsphase die Unsicherheit über die Richtung der wirtschaftlichen Strukturveränderung dar<sup>219</sup>: Der Aufbau eines Systems von Maßnahmen zur beruflichen Bildung mußte auf der Grundlage relativ unzuverlässiger weil ungenauer Arbeitsmarktprognosen in Angriff genommen werden, die den zukünftigen Bedarf weder vom Umfang noch von den Inhalten her genügend genau abschätzen konnten<sup>220</sup>. Dennoch mußte in kürzester Zeit ein breitangelegtes System staatlich geförderter Qualifizierungsmaßnahmen geschaffen werden,

---

<sup>212</sup>vgl. J. Weiß und O. F. Bode: Qualifizierungsmaßnahmen..., S. 20f.

<sup>213</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 31 und Ziff. 45 sowie Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, Ziff. 44

<sup>214</sup>ANBA 5/1991, S. 784

<sup>215</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 35

<sup>216</sup>vgl. a.a.O.

<sup>217</sup>vgl. a.a.O.

<sup>218</sup>vgl. ANBA 5/1991, S. 784

<sup>219</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 44

<sup>220</sup>vgl. J. Weiß und O. F. Bode: Qualifizierungsmaßnahmen..., S. 16 und R. Niebäumer: Der ostdeutsche Arbeitsmarkt..., S. 123

da der Aufbau neuer Arbeitsplätze dem Abbau alter Arbeitsplätze nicht nachkam und (deshalb) eine innerbetriebliche Qualifizierung der Mitarbeiter, die aufgrund der detaillierteren Kenntnisse der Unternehmen grundsätzlich Vorrang gegenüber den öffentlichen Maßnahmen genießt, oftmals nicht möglich war bzw. unterblieb<sup>221</sup>.

Der Aufbau eines Systems zur beruflichen Bildung fand also unter schwierigen äußeren Bedingungen statt. Hinzu kamen die Anforderungen an die Lehrinhalte selbst: Im Gegensatz zu Qualifizierungsmaßnahmen in Westdeutschland ging es bei denen in Ostdeutschland nicht allein um die Vermittlung technischer und betriebswirtschaftlicher Kenntnisse, sondern auch um Fragen des gesamten Wirtschaftssystems und seiner Organisation<sup>222</sup>. Schon aus diesem Grunde waren die westdeutschen Prüfungs- und Ausbildungsordnungen nicht einfach auf die neuen Bundesländer zu übertragen.

Weiterhin ergaben sich Probleme aus den trotz formal ähnlicher Qualifikationen der Arbeitnehmer in West- wie in Ostdeutschland<sup>223</sup> unterschiedlichen faktischen Qualifikationen; diese sind im wesentlichen auf die Unterschiede im Bildungs- und Ausbildungssystem beider deutscher Staaten zurückzuführen<sup>224</sup>: Das Bildungs-, insbesondere das Berufsbildungssystem der DDR, war auf das sozialistische Gesellschafts- und Wirtschaftssystem der DDR ausgerichtet und hatte sich in erster Linie am Bedarf des Beschäftigungssystems zu orientieren (sog. Arbeitskräfte-Bedarfsansatz<sup>225</sup>).

- So konnten in der DDR Facharbeiterabschlüsse auch ausschließlich durch langjährige berufliche Tätigkeit erworben werden, ohne daß eine berufliche Ausbildung vergleichbar den westdeutschen Anforderungen tatsächlich erfolgte<sup>226</sup>;
- gleichzeitig wurde ein Teil der Arbeitnehmer unterhalb ihrer formalen Qualifikation, somit im Sinne des AFG unterwertig, beschäftigt, wodurch ihr formaler Abschluß faktisch entwertet wurde<sup>227</sup>.

---

<sup>221</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 155 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1990, Ziff. 36

<sup>222</sup>vgl. O. F. Bode: Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext von Ordnungstransformation und Transformationsarbeitslosigkeit. Eine systemtheoretische Betrachtung, in: Qualifizierungsmaßnahmen. Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit, hg. von O. F. Bode und K. Hirschmann, Marburg, 1992, S. 25-49, hier S. 46

<sup>223</sup>R. Neubäumer: Der ostdeutsche Arbeitsmarkt..., S. 100

<sup>224</sup>a.a.O.

<sup>225</sup>zum Arbeitskräfte-Bedarfsansatz vgl. F. Gründger: Arbeitsökonomik und Bildungsökonomik, in: J. Zerche: Arbeitsökonomik, Berlin/New York, 1979, S. 162-188, hier S. 176ff.

<sup>226</sup>K. Hirschmann: Qualifizierung des Humankapitals zur Bewältigung der Transformationsarbeitslosigkeit. Strukturwandel und Konsequenzen, in: Qualifizierungsmaßnahmen. Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit, hg. von O. F. Bode und K. Hirschmann, Marburg, 1992, S. 51-78, hier S. 65

<sup>227</sup>a.a.O.

Diese Unterschiede zwischen formaler und faktischer Qualifikation erschwerten die Konzipierung der Maßnahmen, da nicht bei allen Teilnehmern von denselben Grundlagen ausgegangen werden konnte.

- Aufgrund des technischen Rückstands der DDR und der für moderne Industriestaaten überholten Wirtschaftsstruktur orientierte sich die Ausbildung dort zudem eher am Bedarf der Industrie als dem des Dienstleistungsbereiches<sup>228</sup>, so daß es zu einem Überschuß der Arbeitnehmer mit industriell-technischem Wissen und einem Mangel an Arbeitskräften mit Fertigkeiten für den Dienstleistungsbereich kam.
- Gleichzeitig herrschte in der DDR bei den Produktions- und Organisationstechniken ein Rückstand gegenüber der Bundesrepublik<sup>229</sup>, der dazu führte, daß das technische und organisatorische Wissen oftmals überholt war<sup>230</sup>.

Der Überschuß an in Westdeutschland gesuchten Facharbeitern entlastete zwar kurzfristig den Arbeitsmarkt, da die westdeutsche Nachfrage nach Facharbeitern viele Arbeitnehmer zur Übersiedlung oder zum Pendeln nach Westdeutschland veranlaßte<sup>231</sup>; eine Konsequenz daraus war aber, daß gerade diejenigen Arbeitnehmer, deren Qualifikation der westdeutschen am ehesten entsprach und die somit eine wesentliche Stütze des wirtschaftlichen Umbaus Ostdeutschlands hätten sein können, dafür nicht mehr zur Verfügung standen bzw. stehen<sup>232</sup>.

Die Ausbildungs- und Prüfungsordnungen mußten aber auch der andersgearteten Qualifikationsstruktur der Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Bildung in den neuen Bundesländern angepaßt werden:

- Die Auflösung des Staatsapparates der DDR und gesellschaftlicher Organisationen wie des FDGB oder der FDJ, der NVA sowie bestimmter Wissenschaftseinrichtungen haben zu einem verstärkten Anteil Höherqualifizierter an den Arbeitslosen geführt<sup>233</sup>.

Die notwendige 'Neuqualifizierung' dieser Personen aufgrund der in der DDR oftmals ideologie-gesteuerten Lehr- und Lerninhalte stellen ein besonderes Problem bei der Übertragung des bundesdeutschen Ausbildungs- und Berufsbildungssystems dar, da diese Arbeitnehmer häufig den formalen Zulassungs- oder Fördervoraussetzungen für eine ihrem bisherigen Status oder aber auch ihrer Qualifikation genügenden Maßnahme zur beruflichen Bildung nicht genügen<sup>234</sup>.

---

<sup>228</sup>vgl. a.a.O., S. 67

<sup>229</sup>R. Neubäumer: Der ostdeutsche Arbeitsmarkt..., S. 100

<sup>230</sup>T. Lenk: Einfluß des technologischen Fortschritts..., S. 23

<sup>231</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1990, Ziff. 35

<sup>232</sup>vgl. ANBA 5/1991, S. 715

<sup>233</sup>H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 31

<sup>234</sup>vgl. J. Weiß und O. F. Bode: Qualifizierungsmaßnahmen..., S. 14f.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Voraussetzungen war also eine einfache Übertragung des westdeutschen Systems von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung nicht möglich. Inwieweit wurden aber die von den westdeutschen abweichenden Regelungen den andersgearteten Anforderungen in Ostdeutschland gerecht?

In Ostdeutschland traten im ersten Halbjahr nach Vollzug der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion über 120.000 Erwerbspersonen in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung ein<sup>235</sup>. Die Zahl der monatlichen Eintritte in derartige Maßnahmen stieg seitdem kontinuierlich von über 113.000 im Januar bis auf über 510.000 im Mai 1992, ging danach wieder leicht zurück und reduzierte sich zum Jahreswechsel 1992/93 deutlich auf unter 420.000 im Januar 1993<sup>236</sup>. Dabei werden diese Zahlen den wirklichen Umfang vermutlich noch unterzeichnen, da es über diese Maßnahmen keine zentral geführte Statistik gibt: Die Geschäftsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit erfaßt nur die von ihr geförderten Fälle, innerbetriebliche Maßnahmen, die nicht von ihr gefördert werden, gehen in diese Zahl nicht ein<sup>237</sup>. Doch schon die amtlichen Zahlen sind ein Indiz dafür, daß Qualifizierungsmaßnahmen in der Breite von den ostdeutschen Arbeitnehmern angenommen wurden. Seit März 1991 stieg der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Eintritte in eine vom Arbeitsamt geförderte Maßnahme an und hatte schon im September desselben Jahres die 50%-Marke überschritten; seit März 1992 beträgt er stets deutlich über 70%<sup>238</sup>. Diese Entwicklung führt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) allerdings im wesentlichen auf das Auslaufen der besonderen Kurzarbeiterregelung für die neuen Bundesländer zurück<sup>239</sup>.

Das Schwergewicht der Qualifizierungsmaßnahmen lag über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg auf den Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, auf die stets mehr als 50% der Eintritte in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung entfielen<sup>240</sup>. In Umschulungsmaßnahmen traten demgegenüber wesentlich weniger Arbeitnehmer ein<sup>241</sup>; angesichts der noch immer ungewissen Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern und des immer noch großen Arbeitskräfteüberhangs in einer zudem noch

---

<sup>235</sup>ANBA 5/1991, S. 784

<sup>236</sup>vgl. Tabelle 9 im Tabellenanhang

<sup>237</sup>vgl. *H. Hofbauer* und *F. Stoß*: Beruf und Berufsbildung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 1, Stuttgart u.a., 1977, S. 468-478, hier S. 475f.

<sup>238</sup>vgl. Tabelle 10 im Tabellenanhang

<sup>239</sup>vgl. SVR: JG 1992/93, Ziff. 151

<sup>240</sup>eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten aus Tabelle 11 im Tabellenanhang

<sup>241</sup>vgl. Tabelle 11 im Tabellenanhang

rezessiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind Umschulungsmaßnahmen im großen Umfang bislang nur für Beschäftigte in 'aussterbenden' Berufen sinnvoll<sup>242</sup>.

Insgesamt wurden überwiegend kurz- und mittelfristige Maßnahmen gefördert<sup>243</sup>, der überwiegende Teil davon in schulischen Einrichtungen<sup>244</sup>. Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) waren im Jahresdurchschnitt 1991 rund 170.000 Teilnehmer in Vollzeitmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung erfaßt, zum Jahresende 1991 ca. 300.000; diese Zahl sollte auf ca. 420.000 im Jahresdurchschnitt 1992 steigen<sup>245</sup>. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schätzte demgegenüber die Zahl der Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen auf ca. 206.000 im Jahresdurchschnitt 1991 und rund 380.000 im Jahresdurchschnitt 1992<sup>246</sup>.

Der andersgearteten Qualifikationsstruktur der Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen wurde durch die Option zur Förderung von Maßnahmen auch an Fachhochschulen, Hochschulen oder ähnlichen Einrichtungen entsprochen. Von den monatlichen Eintritten in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung entfielen bis zum Juli 1991 jeweils über 5% auf Maßnahmen bei diesen Einrichtungen<sup>247</sup>. Der Anteil der Arbeitnehmer mit Hochschulabschluß an diesen Maßnahmen betrug dabei jeweils zwischen 40% und 64%<sup>248</sup>.

Der Aufbau eines Systems von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung in den neuen Bundesländern ist also in vergleichsweise kurzer Zeit gelungen, die Maßnahmen wurden von den Arbeitnehmern angenommen. Inwieweit die Maßnahmen die in sie gesetzten Erwartungen auch erfüllten oder überhaupt erfüllen konnten, läßt sich mit den bislang vorliegenden Materialien (soweit dem Verfasser bekannt) allerdings nicht sagen; hierzu bedürfte es einer Primärerhebung zu diesen Fragen.

Zwar liegt die Hauptlast der Bewältigung des Strukturbruchs in Ostdeutschland für die Arbeitnehmer auf den Qualifizierungsmaßnahmen<sup>249</sup>, für die kurzfristige wirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung am ostdeutschen Arbeitsmarkt im Anschluß an die deutsch-deutsche Vereinigung kommt der Zweckmäßigkeit der beiden anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente – der ABM und der Kurzarbeit – aber entscheidendere Bedeutung zu; Qualifizierungsmaßnahmen können zwar das Angebot an Arbeitskräften bezüglich der Qualifi-

---

<sup>242</sup>vgl. J. Weiß und O. F. Bode: Qualifizierungsmaßnahmen..., S. 14ff.

<sup>243</sup>SVR: JG 1991/92, Ziff. 155

<sup>244</sup>vgl. Tabelle 12 im Tabellenanhang

<sup>245</sup>H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 215

<sup>246</sup>vgl. SVR: JG 1992/93, S. 121, Tabelle 37

<sup>247</sup>vgl. Tabelle 12 im Tabellenanhang

<sup>248</sup>eigene Berechnungen auf Basis der Daten in Tabelle 12 im Tabellenanhang

<sup>249</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 45

kationen der Arbeitskräftenachfrage anpassen, diese aber im Gegensatz zu den beiden anderen Instrumenten kaum beeinflussen.

## **b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Aufgabe von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung ist es, Arbeitslosigkeit allgemein, regional und gruppenspezifisch abzubauen<sup>250</sup>. In den neuen Bundesländern sollten sie in der ersten Phase der deutsch-deutschen Vereinigung zusammen mit der besonderen Kurzarbeiterregelung in der DDR bzw. für das Beitrittsgebiet die negativen Folgen der Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft und des damit verbundenen Arbeitsplatzabbaus für die Arbeitnehmer abmildern<sup>251</sup>. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dienen und dienen in Ostdeutschland in erster Linie der allgemeinen Entlastung der lokalen Arbeitsmärkte<sup>252</sup>. Im Gegensatz zum westdeutschen Verständnis, ABM als Instrument zur Wiedereingliederung sog. Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt zu gebrauchen, dienten sie in den neuen Bundesländern der Verhinderung bzw. der Bekämpfung einer Massenarbeitslosigkeit<sup>253</sup>; sie sollten aber mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung Ostdeutschlands und dem Aufbau 'regulärer' Arbeitsplätze auf ihre ursprüngliche integrative Funktion für Problemgruppen zurückgeführt werden<sup>254</sup>.

Für den Aufbau eines Systems von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bestanden in den neuen Bundesländern in der ersten Phase der deutsch-deutschen Vereinigung ähnliche Probleme wie für die Qualifizierungsmaßnahmen: Das Fehlen von Arbeitsämtern und Trägern von ABM<sup>255</sup> sowie die Planungsvorlaufzeiten für solche Maßnahmen ließen die Zahl der in ABM Beschäftigten erst zum Sommer des Jahres 1991 die anvisierte Größenordnung erreichen<sup>256</sup>. Um die Einrichtung von ABM zu beschleunigen, wurden von der Bundesregierung zusätzlich zu den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit 2,45 Mrd. DM für 1991 und 3 Mrd. DM für 1992 aus den Mitteln des Gemeinschaftswerks 'Aufschwung Ost' bereitgestellt<sup>257</sup>. Mit diesen Mitteln und

---

<sup>250</sup> T. Dücker: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - ein beschäftigungspolitisches Instrument?, Frankfurt a.M./New York, 1984, S. 124

<sup>251</sup> vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 14 und Gemeinsame Erklärung der Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 18. September 1990: Für mehr Beschäftigung in der DDR, abgedruckt in: Arbeitgeber, hg. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln, Heft 19/42-1990, S. 754-758

<sup>252</sup> SVR: JG 1991/92, Ziff. 154

<sup>253</sup> vgl. M. Heckel und U. Weidenfeld: Ab in die Hängematte, in: Wirtschaftswoche, Nr. 42/1991 (Ostausgabe), S. 15 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 97 sowie Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 47

<sup>254</sup> vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 47

<sup>255</sup> vgl. H. Schmid und D. v. Dosky: Oekonomik..., S. 35

<sup>256</sup> zur Entwicklung der Zahl der Beschäftigten in ABM vgl. Tabelle 9 im Tabellenanhang

<sup>257</sup> vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, S. 12, Übersicht 2 sowie Finanzierungshilfen der Bundesregierung..., S. 174

den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit sollten in beiden Jahren jeweils ca. 400.000 ABM gefördert werden<sup>258</sup>; dieses Ziel wurde ab Herbst 1991 annähernd erreicht<sup>259</sup>.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden und werden in den neuen Bundesländern in erster Linie zur zeitlichen Überbrückung der Umstellungsprozesse in der ostdeutschen Wirtschaft eingesetzt: ABM sollen die Möglichkeit eröffnen, in ihnen Beschäftigte – ähnlich wie die Kurzarbeiter – aus einer Beschäftigung heraus in neue Dauerarbeitsverhältnisse zu vermitteln, während von ihnen in der Zwischenzeit gesamtwirtschaftlich nicht nur sinnvolle, sondern notwendige Arbeiten<sup>260</sup> ausgeführt werden. Durch Kombination mit Qualifizierungsmaßnahmen soll gleichzeitig ihr Arbeitskraftangebot der Nachfrage angepaßt werden. Tatsächlich entfielen von den insgesamt rund 720.000 Arbeitsvermittlungen von Oktober 1990 bis zum Ende des Jahres 1992 ca. 440.000 auf Beschäftigte aus ABM<sup>261</sup>.

Bis zum Aufbau einer den Arbeitsmarkt entlastenden Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland sollten ABM im wesentlichen zur Verbesserung der sozialen, wirtschaftsnahen und ökologischen öffentlichen Infrastruktur eingerichtet werden<sup>262</sup>, da in diesen Bereichen einerseits ein enormer Handlungsbedarf bestand und noch besteht, andererseits diese Bereiche besonders arbeitsintensiv sind und somit die Möglichkeit zur Zuweisung vieler Arbeitnehmer bieten<sup>263</sup>; gut die Hälfte der Beschäftigten in ABM sind nach wie vor in derartigen Maßnahmen beschäftigt<sup>264</sup>. In diesen Bereichen konkurrieren ABM mittlerweile aber oftmals mit privaten Anbietern, so daß mittlerweile eine Umorientierung der ABM und eine engere Auslegung des AFG verlangt wird<sup>265</sup>: ABM sollten sich demnach verstärkt den Problemgruppen zuwenden und das Gebot der Zusätzlichkeit solcher Maßnahmen nach § 91 Abs. 2 AFG stärker beachtet werden. Diese Forderung wurde 1992 von der Bundesregierung aufgegriffen, die seitdem die Konzentration der ABM auf Bereiche fordert, in denen sie nicht mit privaten Anbietern konkurrieren; zu diesem Zweck sollen Industrie- und Handels- bzw. Handwerkskammern vor Einrichtung einer ABM deren wettbewerbliche Unbedenklichkeit bestätigen<sup>266</sup>.

Um den regionalen Arbeitsmarktproblemen durch die industrielle Monostruktur besser gerecht werden zu können, wurde im Zuge des Gemeinschaftswerkes 'Aufschwung Ost' die Arbeits-

---

<sup>258</sup>Finanzierungshilfen der Bundesregierung..., S. 170

<sup>259</sup>vgl. Tabelle 9 im Tabellenanhang

<sup>260</sup>vgl. O. Sund: Arbeit und Beschäftigung in den neuen Bundesländern - Eindrücke und Wahrnehmungen beim Aufbauprozess in der ehemaligen DDR -, in: WSI-Mitteilungen, hg. vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln, Heft 4/1991, S. 259-262, hier S. 261

<sup>261</sup>H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 212; zur Entwicklung der Arbeitsvermittlung aus ABM vgl. auch Tabelle 13 im Tabellenanhang

<sup>262</sup>vgl. Finanzierungshilfen der Bundesregierung..., S. 170

<sup>263</sup>vgl. T. Dücker: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen..., S. 140

<sup>264</sup>vgl. SVR: JG 1992/93, Ziff. 150 und H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 212

<sup>265</sup>vgl. M. Heckel und U. Weidenfeld: Ab in die Hängematte..., S. 18ff.

<sup>266</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 48; auf das Problem der Konkurrenz mit privaten Anbietern gleicher Leistungen wird in Kap. III eingegangen

beschaffung in Großprojekten gefördert<sup>267</sup>. Derartige Maßnahmen sind aber oftmals mit einer gewissen Eigendynamik verbunden, die dazu führen kann, daß sie sich verfestigen<sup>268</sup>. Trotz dieser Großprojekte kam es aber bis 1992 zu keiner regionalen Konzentration der geförderten Arbeitsbeschaffung in den neuen Bundesländern<sup>269</sup>; seither erfolgt eine Konzentration der ABM auf Gebiete mit besonderen Arbeitsmarktproblemen<sup>270</sup>.

Vorrangige Aufgabe der ABM in den neuen Bundesländern war also die zeitliche Überbrückung der wirtschaftlichen Umstrukturierung. Die Hauptaufgabe für die Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Strukturwandels in den neuen Bundesländern sollte aber in der Qualifizierung der Arbeitnehmer bestehen<sup>271</sup>; dazu wurde für ABM nach dem AFG der Anteil der Zeit für Qualifizierungsmaßnahmen an der Gesamtarbeitszeit eines in ABM Beschäftigten auf maximal 20% erhöht, und seit 1992 für in ABM Beschäftigte bei Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ein Teilunterhaltsgeld gewährt<sup>272</sup>. Gleichzeitig wurden seit 1991 auch mit Unterstützung und Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit verstärkt *Qualifizierungsgesellschaften* gegründet<sup>273</sup>; diese Qualifizierungsgesellschaften unterscheiden sich von ABM durch den Schwerpunkt der Qualifizierung in diesen Maßnahmen. Daneben erfolgte die Gründung von sog. *Beschäftigungsgesellschaften* und von *Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung* (ABS-Gesellschaften), deren Aufgabe es ist, den von Betriebsstillegungen und Massenentlassungen großer Betriebe bedrohten Arbeitnehmern in einer Art Auffanggesellschaft subventionierte Ersatzarbeitsplätze zur Verfügung zu stellen<sup>274</sup>; auch an der Finanzierung dieser Gesellschaften ist die Bundesanstalt für Arbeit beteiligt. Im Gegensatz zu den ABM unterliegen sie aber nicht zwangsläufig den gesetzlichen Anforderungen des AFG, so daß sie prinzipiell flexibler einsetzbar sind und somit auch in ihnen eine verstärkte Qualifizierung möglich ist.

Entsprechend der gesetzlichen Regelung der ABM sollten diese aber auch in den neuen Bundesländern zur Verringerung gruppenspezifischer Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. So forderte die Bundesregierung 1991, den Anteil der Frauen an den Beschäftigten in ABM

---

<sup>267</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 156 und Finanzierungshilfen der Bundesregierung..., S. 170

<sup>268</sup>vgl. F. Pilz und H. Ortwein: Das vereinte Deutschland..., S. 119; auch dieses Problem wird in Kap. III aufgegriffen

<sup>269</sup>SVR: JG 1991/92, Ziff. 154

<sup>270</sup>Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 48

<sup>271</sup>a.a.O., Ziff. 45

<sup>272</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 45

<sup>273</sup>vgl. G. Sinn und H.-W. Sinn: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Aufl., Tübingen, 1992, S. 205f.

<sup>274</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 156 und H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 174f. sowie W. Sesselmeier: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Mehr als nur Lohnpolitik?, in: Ökonomische und rechtliche Konsequenzen der deutschen Vereinigung: wirtschaftspolitische sowie arbeits- und unternehmensrechtliche Gestaltungsaspekte der Systemtransformation, hg. von D. Ipsen und E. Nickel, Marburg, 1992, S. 115-125, hier S. 121f.



entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu gestalten<sup>275</sup>; dennoch sind sie bis heute in ABM unterrepräsentiert, da ihnen in den besonders expandierenden investiven Maßnahmen in geringerem Umfang als den Männern Beschäftigung geboten wird<sup>276</sup>.

Insgesamt betrachtet konnten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern die Aufgabe eines temporären Ersatzarbeitsmarktes während der Übergangszeit erfüllen und den Arbeitsmarkt innerhalb relativ kurzer Zeit deutlich entlasten: In ihnen wurde und wird eine hohe Zahl von andernfalls Arbeitslosen beschäftigt, werden für den wirtschaftlichen Aufbau Ostdeutschlands notwendige Arbeiten verrichtet und wird den Beschäftigten eine im Vergleich zur westdeutschen Regelung verstärkte Inanspruchnahme von Qualifizierungsmaßnahmen zur Anpassung an den sich herausbildenden Arbeitskräftebedarf ermöglicht. Im Rahmen der gesetzlichen wie auch der finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten stoßen ABM nach dem AFG aber zusehendst an ihre Grenzen<sup>277</sup>, weshalb der Umfang der obengenannten, nicht derart restriktiv geregelten Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Beschäftigung zunimmt; darin spiegeln sich Probleme, auf die im folgenden Kapitel eingegangen wird.

### **c) Kurzarbeit**

Der Kurzarbeit kam in der Anfangsphase die Aufgabe zu, den enormen Beschäftigungsabbau infolge der Umstellung der ostdeutschen Wirtschaft auf eine marktwirtschaftliche Ordnung abzufangen<sup>278</sup>, bis eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung einträte bzw. die arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Instrumente zur Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung greifen konnten. Im Kern beinhaltet Kurzarbeit jedoch nur die Gewährung von Lohnersatzleistungen an von Arbeitsausfall Betroffene bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses; damit eignet sich dieses Instrument aufgrund der schnellen Einsetzbarkeit zur kurzzeitigen Abwehr einer akuten Massenarbeitslosigkeit, indem sie den Status-quo der Beschäftigtenzahl erhält, kann im Gegensatz zu Qualifizierungs- bzw. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aber weder das Arbeitskräfteangebot noch die Arbeitskräftenachfrage beeinflussen.

Die besondere Kurzarbeiterregelung der DDR bzw. für das Beitrittsgebiet sollte, wie schon gesagt, den Beziehern von Kurzarbeitergeld die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen aus einem Beschäftigungsverhältnis heraus ermöglichen. Dennoch blieb der Anteil der Kurzarbeiter

---

<sup>275</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 36

<sup>276</sup>H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 212; zur Entwicklung der Zahl der in ABM beschäftigten Frauen vgl. Tabelle 13 im Tabellenanhang

<sup>277</sup>vgl. O. Sund: Arbeit und Beschäftigung..., S. 261f.

<sup>278</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 153

an diesen Maßnahmen anfangs vergleichsweise gering; er stieg allerdings im Verlauf des Jahres 1991 infolge der Ergänzung des § 63, Abs. 5 AFG-DDR durch den Einigungsvertrag, wonach eine unbegründete Ablehnung der Teilnahme an einer angebotenen Qualifizierungsmaßnahme zu einer Sperre des Kurzarbeitergeldes für zwei Monate führen konnte<sup>279</sup>. Von den 'normalen' Kurzarbeitern wurde die Möglichkeit der beruflichen Qualifizierung hingegen zunehmend genutzt; so befanden sich zum Ende des Jahres 1992 ca. 75.000 Kurzarbeiter in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung<sup>280</sup>.

Als Ursache für die anfangs geringe Inanspruchnahme von Qualifizierungsmaßnahmen durch Kurzarbeiter wird zumeist die besondere Kurzarbeiterregelung selbst bezeichnet, die dazu führte, daß den nur aufgrund dieser Regelung noch nicht freigesetzten Arbeitnehmern die Notwendigkeit einer arbeitsplatz- oder gar berufsmäßigen Neuorientierung nicht bewußt oder von ihnen verdrängt wurde<sup>281</sup>. Diese anfangs geringe Akzeptanz von Qualifizierungsmaßnahmen wurden die vom Arbeitgeber gewährten, tarifvertraglich vereinbarten Aufstokkungen des Kurzarbeitergeldes<sup>282</sup> oftmals verstärkt, die dazu führte, daß es für viele Kurzarbeiter auch keinen materiellen Anreiz zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen gab<sup>283</sup>. Zudem unterstützte die Unabsehbarkeit der Art und Richtung der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands eine abwartende Haltung von Seiten der Arbeitnehmer.

Auf der anderen Seite führte die besondere Kurzarbeiterregelung dazu, daß auch die Betriebe oftmals auf eigene Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Mitarbeiter verzichteten und stattdessen das Kurzarbeitergeld als Form der Subventionierung vakanter Arbeitsplätze auffaßten<sup>284</sup>. Die besondere Kurzarbeiterregelung sollte mit ihren Ausnahmeregelungen eine verstärkte Nutzung auch des betrieblichen Umfeldes für Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung ermöglichen<sup>285</sup>; daß sich auch diese Erwartung nicht erfüllt hat, erklärt sich auch aus der Situation der kurzarbeitenden Betriebe selbst, die oftmals stärkere Probleme bei der Umstrukturierung aufweisen als andere<sup>286</sup>.

Aufgabe der Kurzarbeit in den neuen Bundesländern war und ist es aber nicht nur, Arbeitslosigkeit abzufangen<sup>287</sup>, sondern auch, den Betrieben die eigene wirtschaftliche Umstellung zu erleichtern und ihnen die Möglichkeit zu eröffnen, nach erfolgter Umstellung auf die einge-

---

<sup>279</sup>vgl. a.a.O., Ziff. 155; vgl. auch Tabelle 10 im Tabellenanhang

<sup>280</sup>vgl. *H.-U. Bach* und *E. Spitznagel*: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 212

<sup>281</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 599

<sup>282</sup>vgl. S. 45

<sup>283</sup>vgl. SVR: JG 1990/91, Ziff. 99

<sup>284</sup>vgl. *o.V.*: Ostdeutscher Arbeitsmarkt. Probleme und Chancen, in: iwD Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 10/1991, S. 6; dieses Problem wird in Kap. III aufgegriffen

<sup>285</sup>*H. Bielenski* und *B. v. Rosenblatt*: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 11/90..., S. 16 und SVR: JG 1990/91, Ziff. 99

<sup>286</sup>vgl. *H. Bielenski* und *B. v. Rosenblatt*: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 11/90..., S. 17

<sup>287</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 6 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 6

arbeiteten Arbeitnehmer zurückgreifen zu können; ein Großteil der Kurzarbeit 1990/1991 ging auf sog. betriebliche Strukturveränderungen infolge der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zurück<sup>288</sup>. Nach Erhebungen des Arbeitsmarkt-Monitors für die neuen Bundesländer, einer Repräsentativbefragung ostdeutscher Bürger durch Infratest Sozialforschung im Auftrag der Bundesanstalt für Arbeit, wurde Kurzarbeit zumindest bis zum Ende des Jahres 1991 zu einem hohen Prozentsatz direkt wieder in ein Vollzeitbeschäftigungsverhältnis überführt<sup>289</sup>.

Kurzarbeit, insbesondere unter den Bedingungen der besonderen Kurzarbeiterregelung, hat also kurzfristig den Arbeitsplatzabbau verhindern können, stellt sich aber rückblickend als oftmals nur verlängerter Weg in die Arbeitslosigkeit dar<sup>290</sup>; insofern konnte insbesondere die besondere Kurzarbeiterregelung den politischen Zielvorgaben, die schnelle Zunahme der Arbeitslosigkeit abzufangen, zwar gerecht werden, ihr Beitrag zur Verhinderung der Arbeitslosigkeit bleibt aber zweifelhaft. Die Möglichkeiten zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen wurden zumindest anfangs nicht in vollem Umfang von den betroffenen Arbeitnehmern genutzt; entscheidender aber ist, daß der Umstrukturierungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft länger braucht als ursprünglich erwartet, und der Arbeitskräfteüberhang auf dem Arbeitsmarkt trotz der umfassenden Maßnahmen zur Reduktion der Zahl der Erwerbspersonen<sup>291</sup> nicht zuletzt aufgrund der Stagnation der westdeutschen Wirtschaft nicht entscheidend verringert werden konnte. Somit stellt sich gerade bei diesem Instrument, verstärkt bei seiner von der westdeutschen abweichenden Ausgestaltung in Ostdeutschland, die Frage nach der Konzeptkonformität.

---

<sup>288</sup>vgl. R. Neubäumer: Der ostdeutsche Arbeitsmarkt..., S. 117

<sup>289</sup>vgl. Schaubild 2 im Schaubildanhang

<sup>290</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 6 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 6

<sup>291</sup>vgl. Kap. II a) und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, S. 19, Schaubild 5

### III. Die Konzeptkonformität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und ihre ordnungspolitischen Implikationen

---

Inwieweit entsprechen oder widersprechen die in dieser Arbeit betrachteten Instrumente bzw. ihre Ausgestaltung in den neuen Bundesländern den gesamtgesellschaftlichen Grundvorstellungen, und welche Auswirkungen haben sie auf andere Politikbereiche? Um diese Fragen zu beleuchten, werden die einzelnen Instrumente im folgenden zuerst hinsichtlich ihrer Konzeptkonformität betrachtet, bevor abschließend ihre Einbettung in und Verwebung mit anderen Politikbereichen erörtert wird. Wie im vorhergehenden Abschnitt erfolgt hierbei eine Beschränkung auf die in der aktuellen Literatur am häufigsten aufgezeigten und am intensivsten diskutierten Probleme.

Der Begriff der Konzeptkonformität wurde in dieser Arbeit bislang mit zwei Inhalten versehen: Zum einen bezeichnet er die Vereinbarkeit bestimmter Instrumente mit den gesellschaftlichen Grundprinzipien<sup>292</sup>, zum anderen eine Interpretation des Prinzips der Marktkonformität nach Müller-Armack, nach der die Zielkonformität der Instrumente gegen eine eventuelle Verletzung der Norm *marktwirtschaftliche Ordnung* abzuwägen ist<sup>293</sup>; beide Bedeutungen liegen zwar eng beieinander, sind aber nicht identisch, weshalb sie vorerst getrennt betrachtet werden sollen.

#### 1. Konzeptkonformität als Vereinbarkeit der Instrumente mit den gesellschaftlichen Grundprinzipien

---

Unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit der betrachteten Instrumente mit den gesellschaftlichen Grundprinzipien ist insbesondere das Verhältnis der beiden Komponenten der bundesdeutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, der *Marktwirtschaftlichen Ordnung* und ihrer *sozialen Ausgestaltung*, von Bedeutung. In diesem Zusammenhang konzentriert sich die augenblickliche Diskussion vor allem auf das im Überblick über die Grundzüge der Sozialpolitik genannte Spannungsverhältnis zwischen Leistungs- und Bedarfsprinzip bzw. zwischen Versicherungs- und Solidarprinzip<sup>294</sup>.

Dabei beruht der Hauptkritikpunkt auf der Form der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bzw. auf der Frage, welche Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik von wem in welcher Weise aus welchen Mitteln zu finanzieren sind: Das zentrale Problem der

---

<sup>292</sup>vgl. S. 2

<sup>293</sup>vgl. S. 9

<sup>294</sup>vgl. S. 15 und G. Schmid und K. Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik..., S. 195

bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik, das durch den Umfang der arbeitsmarktpolitischen Aufgaben und Aktivitäten in den neuen Bundesländern wieder in das Blickfeld der öffentlichen Diskussion gelangt ist, besteht in einem Mißverhältnis zwischen Funktion und Organisationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik bzw. ihrer Träger<sup>295</sup>: So wurde schon vor Jahren der Zusammenhang zwischen der Beitragsfinanzierung der Bundesanstalt für Arbeit als der Trägerin der (staatlichen) Arbeitsmarktpolitik und der zunehmenden Aussteuerung Arbeitsloser aus dem Bezug von Lohnersatzleistungen wie auch der Beschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik festgestellt; auf diese Form der Finanzierung ist auch das entgegen der ursprünglichen Intention des AFG oftmals pro- statt antizyklische Verhalten der Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen<sup>296</sup>. Die Dimension der Probleme auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt und der Umfang der Kompensation von Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik<sup>297</sup> haben dieser grundlegenden Problematik neue Aktualität verliehen.

Die Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland verlangt bei Zugrundelegung des Versicherungsprinzips grundsätzlich einen individuellen Bezug zwischen geleistetem Beitrag und erhaltener Leistung<sup>298</sup>; somit wäre eine Ausweitung der Ausgaben für allgemeine beschäftigungspolitische Aufgaben, bei denen kein direkter Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme und Beitragspflicht begründet wird, allenfalls in Zeiten günstiger Arbeitsmarktentwicklung möglich, sofern die Bundesanstalt für Arbeit einen Einnahmeüberschuß aufweist<sup>299</sup>. Die Ausgaben und damit die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit beruhen aber nicht zwangsläufig auf dem Versicherungsprinzip: Eine Leistungspflicht der Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich im Einzelfall nämlich `nur' aus den im AFG geregelten Ansprüchen der Beitragszahler, nicht aber direkt aus deren Beitragspflicht als solcher; die Beiträge dienen gemäß § 167 AFG nicht der Versicherung der Arbeitnehmer gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit, sondern allgemein der Aufbringung der Mittel für die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit, die erst durch Gesetz oder Verordnung geregelt werden<sup>300</sup>. Da sich die Regelungen des AFG aber am Äquivalenzprinzip orientieren, besteht zwangsläufig ein Konflikt zwischen dem Postulat der Vorrangigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik nach § 5 AFG und den faktischen Möglichkeiten, die der Bundesanstalt für Arbeit aufgrund ihrer Ausgabenbindung gegeben sind<sup>301</sup>.

---

<sup>295</sup> G. Schmid und B. Reissert: Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, in: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, hg. von M. G. Schmidt, Opladen, 1988, S. 284-305, hier S. 285f.

<sup>296</sup>vgl. a.a.O., S. 286 und S. 297f.

<sup>297</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, S. 19, Schaubild 5

<sup>298</sup>vgl. S. 14 und G. Schmid und B. Reissert: Machen Institutionen..., S. 290f.

<sup>299</sup>vgl. G. Wilke und G. Götz: Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Stuttgart u.a., 1980, S. 71f. und G. Schmid und B. Reissert: Machen Institutionen..., S. 290f.

<sup>300</sup>vgl. G. Wilke und G. Götz: Die Finanzen..., S. 104

<sup>301</sup>vgl. A. Fröhlich: Effektivität..., S. 44f.

Der Bundesanstalt für Arbeit könnten nach § 167 AFG grundsätzlich auch 'versicherungsfremde' Aufgaben zugewiesen werden. Eine Ausweitung der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit stieße in diesen Fällen aber schnell auf Legitimationsprobleme, solange auch diese Aufgaben nur aus dem Beitragsaufkommen der pflichtversicherten Arbeitnehmer zu finanzieren wären. Faktisch erfüllt die Arbeitsmarktpolitik jedoch gerade in den neuen Bundesländern auch allgemeine sozial- und stukturpolitische Funktionen, deren Nutzen oftmals über den Kreis der bei der Bundesanstalt für Arbeit Versicherten hinausreicht<sup>302</sup>. Zudem ist Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern ein Phänomen, dessen Ursachen nicht wie in den westlichen Bundesländern Folge der stetigen Veränderung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen ist, sondern Folge eines gesamtgesellschaftlichen und -wirtschaftlichen Strukturbruchs. Aus diesen andersgearteten Voraussetzungen und Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern erklärt sich auch die andauernde Diskussion um die Beteiligung der Beamten und Selbständigen an der Finanzierung der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer – Gruppen, die in der 'gewachsenen' Wirtschaftsstruktur der 'alten' Bundesrepublik keinen Beitrag zur Arbeitsmarktpolitik i.e.S. zu leisten haben, da sie von ihr nicht profitieren können.

Der schon seit Jahren konstatierte Widerspruch zwischen den der Arbeitsmarktpolitik zugeschriebenen Aufgaben und ihren tatsächlichen Möglichkeiten führte bislang aber (noch) nicht dazu, strukturelle Veränderungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung vorzunehmen; stattdessen wurden und werden Ersatzinstrumente geschaffen, die diese Restriktionen umgehen, und den gegebenen Instrumenten neue Inhalte und Formen zugewiesen<sup>303</sup>. Doch auch die Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in die Wirtschaftspolitik und ihre direkte Abhängigkeit von politischen Entscheidungen in anderen Politikfeldern verändern Inhalte und Aufgaben der einzelnen Instrumente<sup>304</sup>. Von diesen Entwicklungen sind die in dieser Arbeit betrachteten Instrumente in unterschiedlicher Weise betroffen:

### **a) Qualifizierungsmaßnahmen**

In der ersten Phase der deutsch-deutschen Vereinigung erhielten Qualifizierungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern allein schon aufgrund der äußeren Umstände einen anderen Inhalt und andere Funktionen als in den westlichen: In sich entwickelnden Volkswirtschaften ist die stete Qualifizierung der Arbeitnehmer notwendige Voraussetzung zur Unterstützung des

---

<sup>302</sup>vgl. Abschn. 3 dieses Kapitels; grundsätzlich zum Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Nutznießern vgl. *H. Lampert, J. Englberger und U. Schüle: Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1991, S. 55ff.

<sup>303</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, Ziff. 40 und Ziff. 22

<sup>304</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 529

sich stetig vollziehenden Strukturwandels<sup>305</sup>. Dabei kommt der Förderung von Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung durch die Bundesanstalt für Arbeit aus Sicht der Bundesregierung allerdings nur subsidiärer Charakter zu<sup>306</sup>: Die Qualifizierung der Arbeitnehmer ist demnach im wesentlichen Aufgabe der Arbeitgeber, die Förderung solcher Maßnahmen durch die Bundesanstalt für Arbeit nur für spezielle Gruppen und Aufgaben vorzusehen<sup>307</sup>. In den neuen Bundesländern konnte sich die Bundesanstalt für Arbeit aufgrund des Umfangs der Qualifizierungsbedarfs und des unzureichenden Qualifizierungsangebotes anfangs allerdings nicht auf diese Funktion beschränken<sup>308</sup>, sondern mußte eine breitangelegte Qualifizierung als Voraussetzung und zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung Ostdeutschlands nach dem Strukturbruch bewerkstelligen.

Angesichts unzureichender Kenntnis der zukünftigen Wirtschaftsstruktur und damit des zukünftigen Bedarfs spezifischer Qualifikationen und in Anbetracht des enormen Arbeitskräfteüberhangs auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt erfüllten Qualifizierungsmaßnahmen, der „Kernbereich einer aktiven Arbeitsmarktpolitik“<sup>309</sup>, in der ersten Phase der deutsch-deutschen Vereinigung oftmals allerdings nur die Funktion von Beschäftigungsmaßnahmen<sup>310</sup>; für den einzelnen konnten sie die Aussichten auf ein neues Arbeitsverhältnis nicht unbedingt verbessern.

Um im Sinne des AFG einen Beitrag zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit leisten zu können, sollten Qualifizierungsmaßnahmen zudem vor einem möglichen bzw. absehbaren Arbeitsplatzverlust erfolgen. Auch dieses war in den neuen Bundesländern aufgrund des Umfangs des Arbeitsplatzabbaus bislang kaum möglich, so daß dort Qualifizierungsmaßnahmen im wesentlichen von schon aus dem Arbeitsprozeß ausgegliederten Arbeitnehmern in Anspruch genommen wurden<sup>311</sup>.

## **b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Am Beispiel der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden die oben genannten politischen Problembewältigungsstrategien besonders deutlich:

Zum einen erfolgte zwar eine Ausweitung der Finanzierungsbasis, doch wurden damit die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik nicht grundsätzlich erweitert: Da Arbeitsbeschaffungs-

---

<sup>305</sup>vgl. *H. Lampert, J. Englberger und U. Schüle: Ordnungs- und prozeßpolitische...*, S. 78

<sup>306</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1990, Ziff. 36

<sup>307</sup>vgl. a.a.O.

<sup>308</sup>vgl. Kap. II, Absch. 3

<sup>309</sup>*H.-D. Harges: Öffentliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Weiterbildung*, in: *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II*, hg. von H. Winterstein, Berlin, 1986, S. 53-89, hier S. 56; vgl. auch a.a.O., S. 63f.

<sup>310</sup>vgl. *O. Sund: Arbeit und Beschäftigung...*, S. 261

<sup>311</sup>vgl. Tabelle 10 im Tabellenanhang und *F. Pilz und H. Ortwein: Das vereinte Deutschland...*, S. 24

maßnahmen aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit nur in begrenztem Umfang finanziert werden können, wurden zusätzlich Mittel aus dem Gemeinschaftswerk 'Aufschwung Ost' für ABM zur Verfügung gestellt<sup>312</sup>; statt also die Finanzierungsbasis der Bundesanstalt für Arbeit den neuen Anforderungen anzupassen, wurden Mittel aus Quellen bereitgestellt, die einer nicht nur arbeitsmarktpolitischen Zielbestimmung unterliegen. Gleichzeitig wird seit 1992 mittels arbeitsrechtlicher Vereinbarungen das Arbeitsentgelt für in ABM zugewiesene Beschäftigte unter das Arbeitsentgelt nicht zugewiesener Arbeitnehmer gesenkt<sup>313</sup>, um die Kosten für die Bundesanstalt für Arbeit zu senken, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Zahl der in diesen Maßnahmen Erfassten zu erhöhen und einer drohenden Verfestigung der ABM zu einem 'zweiten'Arbeitsmarkt zu begegnen. Zusätzlich wird eine Verkürzung der Förderungsdauer von ABM auf i.d.R. sechs Monate angestrebt, um insgesamt mehr Personen über ABM wieder dem Arbeitsmarkt zuführen zu können<sup>314</sup>.

Zum anderen wurden mit den schon erwähnten Qualifizierungs-, den Beschäftigungs- und den ABS-Gesellschaften Ersatzinstrumente geschaffen, die bei oftmals annähernd gleicher Aufgabenstellung nicht den gleichen engen Restriktionen wie die ABM unterliegen und damit sowohl im Interesse der Arbeitgeber als auch der Arbeitsmarktpolitik flexibler einsetzbar sind<sup>315</sup>.

### **c) Kurzarbeit**

Aufgabe des Instruments Kurzarbeit ist ursprünglich die Vermeidung von Entlassungen aufgrund vorübergehender Unterbeschäftigung: Kurzarbeit ist also – ebenso wie die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen – ein prophylaktisches Instrument und soll also Arbeitslosigkeit vermeiden helfen<sup>316</sup>. Doch schon das AFG läßt eine Ausweitung dieses Instrumentes auch für andere Aufgaben zu. So wird die Grenze zwischen Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit manipulierbar, indem die Gewährungsfrist für Kurzarbeitergeld durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung durch Rechtsverordnung verlängert werden kann<sup>317</sup>; von dieser Möglichkeit wurde in den neuen Bundesländern innerhalb der besonderen Kurzarbeiterregelung auch Gebrauch gemacht. Kurzarbeit wird dadurch oftmals – zumal in der erweiterten Form wie in den neuen Bundesländern – zu einem Instrument, das Arbeitslosigkeit nicht mehr verhindert, sondern sie nur noch verdeckt<sup>318</sup>. Damit befindet sich Kurzarbeit als politisches Instrument „im

---

<sup>312</sup>vgl. Kap. II, Abschn. 3 b)

<sup>313</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, Ziff. 43

<sup>314</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 48

<sup>315</sup>vgl. R. Böhmer: Sket: Vorbild Stiftung Saarstahl, in: Wirtschaftswoche, Nr. 42/1991 (Ostausgabe), S. 21

<sup>316</sup>U. Engelen-Kefer: Kurzarbeit, in: Handwörterbuch des Personalwesens (HWP), hg. von E. Gaugler und W. Weber, 2. Aufl., Stuttgart, 1992, Sp. 1191-1202, hier Sp. 1193

<sup>317</sup>vgl. H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 17

<sup>318</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 6 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 6 sowie H. Bielenski und B. v. Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/90..., S. 15



Spannungsverhältnis gesamtwirtschaftlicher, betrieblicher, arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Zielsetzungen<sup>319</sup>. In diesem Spannungsverhältnis birgt Kurzarbeit einerseits die Gefahr, durch die Bindung 'unproduktiver Faktoren' den notwendigen Strukturwandel in den neuen Bundesländern zu verzögern und nur eine statistische Beschönigung der Arbeitslosenzahlen zu bewirken, andererseits die Gefahr, von den Unternehmen als Instrument zur Subventionierung an und für sich unrentabler Arbeitsplätze zulasten der Bundesanstalt für Arbeit mißbraucht zu werden<sup>320</sup>.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß ein Mißverhältnis zwischen den der Bundesanstalt für Arbeit zugewiesenen bzw. zugeschriebenen Aufgaben und ihren faktischen Möglichkeiten besteht, Arbeitslosigkeit in hohem Maße wirksam zu bekämpfen<sup>321</sup>. In Hinblick auf die Konzeptkonformität als Vereinbarkeit der einzelnen Instrumente mit den gesellschaftlichen Grundprinzipien wird der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland deshalb oftmals eine Mißachtung des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit aber auch der Forderung nach Konstanz der Wirtschafts- und damit auch der Arbeitsmarktpolitik bescheinigt<sup>322</sup>; die Folgen des Mißverhältnisses zwischen Aufgaben und Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik werden an den Problemen der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern besonders deutlich. Bislang werden sie jedoch nur durch prozeßpolitische Maßnahmen aufgefangen<sup>323</sup>. Inwieweit aber beeinträchtigten bzw. beeinträchtigen diese Eingriffe in den Ablauf des Arbeitsmarktes die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft? Diese Frage berührt den zweiten Aspekt der Konzeptkonformität, das Verhältnis zwischen Zielkonformität der Instrumente und der marktwirtschaftlichen Ordnung.

## **2. Konzeptkonformität als Abwägungsregel zwischen Zielkonformität und Marktwirtschaftlicher Ordnung**

---

Wie im vorhergehenden Abschnitt über die Vereinbarkeit der betrachteten Instrumente mit den gesellschaftlichen Grundprinzipien geht es auch in diesem Abschnitt um das Verhältnis zwischen der marktwirtschaftlichen Ordnung und ihrer sozialen Ausgestaltung. In Abgrenzung zu der zuvor betrachteten Interpretation der Konzeptkonformität geht es hier allerdings weniger um die grundsätzliche Struktur und Konzeption der Arbeitsmarktpolitik als vielmehr um die (öffentliche) Bewertung ihrer praktischen Auswirkungen im Vergleich zu den postulierten

---

<sup>319</sup> U. Engelen-Kefer: Kurzarbeit..., Sp. 1192

<sup>320</sup> vgl. B. Hof: Strukturbruch..., A-19

<sup>321</sup> vgl. H. Lampert, J. Englberger und U. Schüle: Ordnungs- und prozeßpolitische..., S. 64

<sup>322</sup> vgl. a.a.O., S. 59 und G. Schmid und B. Reissert: Machen Institutionen..., S. 286 und S. 297f.

<sup>323</sup> vgl. H.-R. Peters: Transformation der Wirtschaftsordnung in Ostdeutschland, in: WiST Wirtschaftswissenschaftliches Studium, München und Frankfurt, Heft 9/September 1992, S. 447-452, hier S. 452

Werten; im engeren Sinne geht es also um die Abwägung der positiven Beschäftigungseffekte der betrachteten Instrumente mit den zu beobachtenden oder behaupteten Beeinträchtigungen des Prinzips der Marktwirtschaft.

### **a) Qualifizierungsmaßnahmen**

Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung werden von der Bundesanstalt i.d.R. nicht selbst durchgeführt, sondern nur finanziell gefördert<sup>324</sup>; insofern ist ein Konflikt zwischen Qualifizierungsmaßnahmen und Wettbewerbsprinzip nahezu ausgeschlossen. Probleme können sich allerdings hinsichtlich der Ausrichtung des Angebots an Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung ergeben<sup>325</sup>: Qualifizierungsmaßnahmen haben über die durch sie betriebene Bildung von Humankapital eine (indirekt) das Arbeitsangebot lenkende Funktion. Angesichts der zu Beginn der deutsch-deutschen Vereinigung unzureichenden Kenntnis der zukünftigen Wirtschaftsstruktur Ostdeutschlands bestand somit die Gefahr von Fehlinvestitionen in das Humankapital des einzelnen wie auch von Fehllenkungen des (regionalen) Arbeitskräfteangebotes<sup>326</sup>. Dieser Gefahr sollte durch eine bessere Abstimmung zwischen den staatlichen Instanzen, den Arbeitsämtern und der Wirtschaft sowie der Treuhandanstalt begegnet werden.

### **b) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern werden von den Kritikern als marktinkonforme Mittel bezeichnet, da

- sie im Einzelfall dazu führen könnten, daß ABM mit Privatunternehmen konkurrierten und diese somit benachteiligt würden,
- ABM die Tarifbedingungen im öffentlichen und privaten Bereich unterliefen und
- über ABM nur eine Ersatzfinanzierung notwendiger öffentlicher Aufgaben auf Kosten des Arbeitsamtes erfolgte (Mitnahmeeffekt)<sup>327</sup>.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dienen, wie bereits ausgeführt, sowohl dem Abbau allgemeiner als auch dem Abbau regionaler und gruppenspezifischer Arbeitslosigkeit. Werden

---

<sup>324</sup>vgl. G. Schmid: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, hg von F. W. Scharpf und M. Brockmann, Frankfurt a.M./New York, 1983, S. 135-165, hier S. 155

<sup>325</sup>vgl. a.a.O.

<sup>326</sup>zu den grundsätzlichen Problemen einer Arbeitsmarktprognostik vgl. H. Lampert, J. Englberger und U. Schüle: Ordnungs- und prozeßpolitische..., S. 86ff.

<sup>327</sup>H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit..., S. 181 und F. Pilz und H. Ortwein: Das vereinte Deutschland..., S. 113 sowie O. Sund: Arbeit und Beschäftigung..., S. 261f.

vornehmlich sog. Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt in ABM zugewiesen, so trifft das Argument, sie stellten eine unzulässige Konkurrenz für die privaten Unternehmen dar, im Einzelfall vielleicht zu, übersieht jedoch, daß die in ABM Beschäftigten bei Vergabe der Aufträge an Private von diesen zumeist nicht beschäftigt würden, der arbeitsmarktpolitische Sinn somit verfehlt würde<sup>328</sup>; in diesem Fall läge ein Konflikt zwischen dem Integrationsziel des § 2 AFG und dem Wettbewerbsprinzip vor, der politisch zu entscheiden ist. Werden ABM hingegen, wie bislang in den neuen Bundesländern, in erster Linie zur Bekämpfung einer Massenarbeitslosigkeit eingesetzt, so besteht ein Konflikt zwischen dem Beschäftigungsziel des § 2 AFG und dem Wettbewerbsziel, sofern das Gebot der Zusätzlichkeit der Arbeiten in ABM nach § 91 Abs. 2 AFG beachtet wird; andernfalls würden durch ABM keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen und es läge in der Tat ein Verstoß gegen das Wettbewerbsprinzip vor, der nicht auf einem Spannungsverhältnis alternativer Ziele beruht<sup>329</sup>. In diesem Zusammenhang ist allerdings auch die Schwierigkeit nicht zu übersehen, die Zusätzlichkeit bestimmter Maßnahmen exakt zu bestimmen<sup>330</sup>. Vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit wird denn auch im Einsatz von ABM in den neuen Bundesländern insgesamt keine grundsätzliche Beeinträchtigung des Wettbewerbsprinzips gesehen<sup>331</sup>; gleichwohl werden z.B. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wegen der Konkurrenz einzelner ABM zu privatwirtschaftlichen Angeboten und der Gefahr der Etablierung eines `zweiten' Arbeitsmarktes ein behutsamerer Einsatz der ABM und ihre stärkere Konzentration auf regionale Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit verlangt<sup>332</sup>.

Durch die staatliche Subventionierung der Arbeitsentgelte der Beschäftigten in ABM war es den Maßnahmeträgern oftmals möglich, diesen höhere Löhne als vergleichbare Privat- oder öffentliche Unternehmen zu zahlen<sup>333</sup>; deshalb wurden ABM von den von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern in Ostdeutschland oftmals als `bessere Alternative' zu den Privatunternehmen betrachtet<sup>334</sup>, was die Tendenz zur Verfestigung eines `zweiten' Arbeitsmarktes unterstützte und zu einer Beeinträchtigung des Strukturwandels in den neuen Bundesländern beigetragen hat. Nicht zuletzt deshalb wird, wie im vorhergehenden Abschnitt bereits ausgeführt, seit 1992 mittels arbeitsrechtlicher Vereinbarungen das Arbeitsentgelt für in ABM zugewiesene Beschäftigte unter das Arbeitsentgelt nicht zugewiesener Arbeitnehmer gesenkt<sup>335</sup>.

---

<sup>328</sup>H. E. Maier: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, hg. von F. W. Scharpf u.a., Frankfurt a.M./New York, 1982, S. 119-140, hier S. 129f.

<sup>329</sup>zur Bewertung der Zweckmäßigkeit des Einsatzes von ABM in Ostdeutschland vgl. O. Sund: Arbeit und Beschäftigung..., S. 261f.

<sup>330</sup>vgl. T. Dücker: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen..., S. 137f.

<sup>331</sup>vgl. H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 213

<sup>332</sup>vgl. SVR: JG 1992/93, Ziff. 309

<sup>333</sup>vgl. SVR: JG 1991/92, Ziff. 530

<sup>334</sup>vgl. a.a.O. und M. Heckel und U. Weidenfeld: Ab in die Hängematte..., S. 21ff.

<sup>335</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, Ziff. 43

ABM in den neuen Bundesländern erfüllen aber nicht nur eine sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Funktion, sondern schaffen notwendige Voraussetzungen für die Beschleunigung des wirtschaftlichen Aufschwungs, indem sie zur Durchführung notwendiger Maßnahmen genutzt werden. Faktisch erfolgt damit eine Umfinanzierung von eigentlich aus den Haushalten der Kommunen und Ländern zu erbringenden Leistungen zulasten der Bundesanstalt für Arbeit. Auch in diesem Fall ergibt sich wiederum das Problem, die Zusätzlichkeit der Maßnahmen zu bestimmen, um die Konzeptkonformität im Einzelfall beurteilen zu können. Grundsätzlich jedoch würde die Ersatzfinanzierung notwendiger und andernfalls durch die Kommunen oder die Länder finanzierter ABM dann mit dem Wettbewerbsprinzip unvereinbar, wenn es zu einem *crowding-out*, einer Verdrängung privater oder öffentlicher Produktion oder Dienstleistung durch die Bindung finanzieller Mittel durch in diesem Fall die Bundesanstalt für Arbeit, käme<sup>336</sup>. Eine Vermeidung dieses *crowding-out* setzt also voraus, daß die dafür aufgewendeten Mittel im wesentlichen durch die Einsparungen an Leistungen für jene Arbeitslosen finanziert werden, die in diese Maßnahmen eingebunden werden<sup>337</sup>, ABM sollten sich im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit also im wesentlichen selbst finanzieren: Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beträgt die direkte Selbstfinanzierungsquote der ABM (durch eingesparte Leistungen an den Arbeitslosen) in den neuen Bundesländern 45%, einschließlich der indirekten Entlastungswirkungen (z.B. der eingesparten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit an die anderen Sozialversicherungsträger) für die Bundesanstalt für Arbeit 64%<sup>338</sup>; die Kosten der ABM werden also für die Bundesanstalt für Arbeit zu 64% durch Minderausgaben kompensiert. Um einen möglichen *crowding-out*-Effekt von ABM zu erkennen, müssen jedoch auch die Entlastungs- oder Belastungswirkungen dieser Maßnahmen bei anderen Institutionen beachtet werden, da Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen durch in ABM Beschäftigte, andernfalls Arbeitslose, nicht nur bei der Bundesanstalt für Arbeit anfallen, sondern auch bei anderen Institutionen entstehen<sup>339</sup>: So beträgt die gesamtfiskalische Selbstfinanzierungsquote der ABM in den neuen Bundesländern nach denselben Berechnungen des IAB in Bezug auf die direkten Entlastungswirkungen 59%, in Bezug auf die direkten und indirekten Entlastungswirkungen zusammen insgesamt 82%<sup>340</sup>. Nach diesen Berechnungen wäre ein *crowding-out* durch ABM also nur in geringem Umfang zu befürchten.

---

<sup>336</sup>vgl. T. Dücker: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen..., S. 142

<sup>337</sup>vgl. G. Schmid und B. Reissert: Machen Institutionen..., S. 292

<sup>338</sup>vgl. H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 223f.

<sup>339</sup>vgl. G. Schmid und B. Reissert: Machen Institutionen..., S. 300f.

<sup>340</sup>vgl. H.-U. Bach und E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen..., S. 223f.

### **c) Kurzarbeit**

Wie im vorhergehenden Abschnitt schon ausgeführt, stehen der arbeitsmarktpolitischen Funktion der Vermeidung von Arbeitslosigkeit mittels Kurzarbeit die Mißbrauchsmöglichkeit zur Subventionierung auch mittel- und langfristig unrentabler Arbeitsplätze mit der Folge der Strukturkonservierung und weiteren Subventionsbedarfs von Seiten der Arbeitgeber gegenüber<sup>341</sup>; diese Gefahr war in den neuen Bundesländern durch die besondere Kurzarbeiterregelung in verstärktem Maße gegeben. Obwohl von politischer Seite jede Art langfristiger Subventionierung von Betrieben als ein Verstoß gegen die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft betrachtet wird<sup>342</sup>, und auch der Bundesregierung bewußt war, daß diese Kurzarbeit oftmals nur bestehende Arbeitslosigkeit verdeckte<sup>343</sup>, wurde dieses Instrument aus sozialpolitischen Erwägungen heraus bis zum Ende des Jahres 1991 im wesentlichen unverändert weitergeführt. Seitdem ist Kurzarbeit auch in den neuen Bundesländern auf seine im AFG geregelte arbeitsmarktpolitische Funktionen zurückgeführt; ein Verstoß gegen das Wettbewerbsprinzip ist somit seither nur im Einzelfall zu überprüfen.

Bei Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kurzarbeit als den zentralen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik handelt es sich aber nicht um autarke Instrumente. Ihre Aufgaben und Möglichkeiten werden wesentlich von den Entwicklungen und Aktivitäten in anderen Politikbereichen beeinflußt, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wirken ihrerseits in andere Politikbereiche hinein. Welche über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit hinausgehenden Funktionen erfüllen die betrachteten Instrumente in den neuen Bundesländern und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für den Sozialstaat? Zur Beleuchtung dieser Frage sollen im folgenden die struktur-, regional- und konjunkturpolitischen Wirkungen der betrachteten Instrumente sowie ihre Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Sozialstaates angesprochen werden.

## **3. Die ordnungspolitischen Implikationen**

---

Definiert man Ordnungspolitik als „...jenen Bereich wirtschaftspolitischer Aktivität..., der darauf ausgerichtet ist, eine gewünschte Wirtschaftsordnung zu verwirklichen oder eine Wirtschaftsordnung zu sichern und auszubauen“<sup>344</sup>, so sollten in ihr in demokratisch, zumal in

---

<sup>341</sup>vgl. U. Engelen-Kefer: Kurzarbeit..., Sp. 1192

<sup>342</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 28

<sup>343</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 6 und Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992, Ziff. 6

<sup>344</sup>A. Bohnet: Ordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaft (HdV), hg. von W. Glastetter u.a., 2. Aufl., Wiesbaden, 1980, Sp. 938-948, hier Sp. 939

föderalistisch organisierten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland die oben genannten Aspekte der Konzeptkonformität zum Tragen kommen<sup>345</sup>; in der Ordnungspolitik sollten sich sowohl der gesellschaftliche Grundkonsens über die Wirtschafts- und Gesellschaftsform als auch die jeweilige Gewichtung der einzelnen Grundprinzipien innerhalb der Gesellschaft wiederfinden. Die vorhergehende Betrachtung der Konzeptkonformität der betrachteten Instrumente wäre somit Bestandteil der ordnungspolitischen Betrachtung.

In diesem Abschnitt sollen nun als Ergänzung zur Betrachtung der Konzeptkonformität die Auswirkungen des Einsatzes dieser Instrumente auf und ihre Einbettung in andere Politikbereiche beleuchtet werden: Die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik i.e.S. sind zwar auf der Grundlage des AFG vergleichsweise konkret definiert, sind aber nicht unabhängig von den Entwicklungen anderer Politikbereiche, als deren Resultante sie sich oftmals ergibt<sup>346</sup> und die selbst wiederum von den Ergebnissen der Arbeitsmarktpolitik beeinflusst werden. Welche über die arbeitsmarktpolitischen hinausgehenden Funktionen fallen den betrachteten Instrumenten im Zuge der Eingliederung des ostdeutschen Wirtschaftssystems in die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland zu? Auch bei der Betrachtung dieser Fragen erfolgt eine Konzentration auf die offensichtlichsten Sachverhalte.

### **a) Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik**

Strukturpolitik bezeichnet allgemein die Gesamtheit aller staatlichen Maßnahmen zur Einflußnahme auf die Gestaltung der Wirtschaftsstruktur und dient der Beeinflussung der Bedingungen, der Geschwindigkeit sowie der Intensität des in Marktwirtschaften üblichen Strukturwandels<sup>347</sup>; somit wäre die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern mit ihrer bislang vornehmlich sozialpolitischen Aufgabenstellung als auch strukturpolitisches Instrument zu kennzeichnen, da es ihr in erster Linie um eine Abfederung der sozialen Folgen der Umstellung der ostdeutschen Wirtschaftsordnung und eine Unterstützung des Strukturwandels in der ostdeutschen Wirtschaft ging<sup>348</sup>.

Unterscheidet man zwischen Strukturerhaltungs- und Strukturanpassungspolitik<sup>349</sup>, so lassen sich die betrachteten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ihrem Sinne nach der Strukturanpassungspolitik zuordnen, sollten und sollen sie doch den Transformationsprozeß der

---

<sup>345</sup>vgl. *W. Rudzio*: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 3. Aufl., Opladen, 1991, S. 57f.; kritisch zur Rolle und den Möglichkeiten der Politik im Hinblick auf das 'Gemeinwohl' *J. A. Schumpeter*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen, 1950, S. 397-456

<sup>346</sup>vgl. *D. Mertens*: Quantitative Arbeitsmarktpolitik. Aktuelle Zielprobleme der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung, in: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD, hg. von H. Lampert, Berlin, 1975, S. 9-28, hier S. 11

<sup>347</sup>*E. Görgens*: Strukturpolitik, in: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 2, hg. von E. Dichtl und O. Issing, München/München, 1987, S. 664-665, hier S. 664

<sup>348</sup>vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991, Ziff. 33

<sup>349</sup>vgl. *A. Yenal*: Strukturpolitik, in: Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, hg. von D. Nohlen und R.-O. Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 1001-1002, hier S. 1001

ostdeutschen Wirtschaft sozialverträglich flankieren, ohne die Umgestaltung der Wirtschaft selbst zu behindern. Der massive Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, vor allem aber der Einsatz der besonderen Kurzarbeiterregelung in den neuen Bundesländern, hatte aber oftmals zumindest kurzfristig strukturerhaltende Wirkungen<sup>350</sup>. Dabei werden derartige strukturerhaltende Maßnahmen ordnungspolitisch dann problematisch, wenn eine Verfestigung dieser Maßnahmen eintritt, es in anderen Politikbereichen also nicht gelingt, Konzepte und Instrumente zur Lösung der strukturellen Probleme zu finden.

Unterteilt man Strukturpolitik nicht nach der Art, sondern nach den Bereichen und bzw. Ebenen, in und auf denen sie aktiv wird, so lassen sich Infrastruktur- sowie sektorale und regionale Strukturpolitik unterscheiden<sup>351</sup>; dabei fallen in den neuen Bundesländern sektorale und regionale Strukturpolitik aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive wegen der in der DDR begründeten regionalen Monostruktur der ostdeutschen Wirtschaft weitgehend zusammen, weshalb beide an späterer Stelle im Zusammenhang mit der Regionalpolitik betrachtet werden. Bleibt die Infrastrukturpolitik: Gerade in den neuen Bundesländern kommt dabei den Infrastrukturmaßnahmen durch ABM besondere Bedeutung zu: Durch sie werden notwendige Voraussetzungen zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern geschaffen, gleichzeitig können nur in ihnen derart viele Arbeitnehmer beschäftigt werden, wie dies in Ostdeutschland der Fall ist.

Auf der anderen Seite beeinflussen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – hier vor allem die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung – auch aktiv die Gestaltung der Wirtschaftsstruktur<sup>352</sup>, indem sie durch Lenkung des Arbeitsangebotes über das Humankapital der Arbeitnehmer wichtige Grundlagen zur Erhaltung oder Veränderung der Wirtschaftsstruktur legen.

## **b) Arbeitsmarktpolitik und Regionalpolitik**

Versteht man unter Regionalpolitik „den Mitteleinsatz staatlicher Instanzen, der an der regionalen Disparität der wirtschaftlichen Entwicklung ansetzt“<sup>353</sup>, so sind insbesondere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gerade in den neuen Bundesländern ein regionalpolitisches Instrument. Die regionalpolitische Verantwortung der Arbeitsmarktpolitik ergibt sich dabei im wesentlichen aus der vorgefundenen Monostrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft und den deshalb im Zuge der Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur oftmals regional konzentrierten Beschäftigungsverluste<sup>354</sup>.

---

<sup>350</sup>vgl. *H. Friedrich und M. Wiedemeyer: Arbeitslosigkeit...*, S. 167

<sup>351</sup>vgl. *Gabler Wirtschaftslexikon, (Taschenbuchausgabe, 6 Bde.) 11. Aufl., Wiesbaden, 1984, Stichwort »Wirtschaftspolitik«*

<sup>352</sup>vgl. *K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft...*, S. 113

<sup>353</sup>*S. Klatt: regionale Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 2, hg. von E. Dichtl und O. Issing, München/München, 1987, S. 456-457, hier S. 456*

<sup>354</sup>vgl. *B. Hof: Sektorale...*, A-2

ABM können sowohl den regionalen als auch den strukturellen Erfordernissen des Arbeitsmarktes angepaßt werden<sup>355</sup> und eignen sich somit als Instrument einer Regionalpolitik, die darauf ausgerichtet ist, einerseits regional konzentrierte Arbeitslosigkeit als Folge der Monostrukturierung der Ostdeutschen Wirtschaft aufzufangen, andererseits gezielt die Voraussetzungen für eine Veränderung der Wirtschaftsstruktur in Problemregionen zu verbessern. Dazu bedarf es allerdings einer engen Abstimmung mit den anderen Trägern der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Treuhandanstalt, da diese mit Entscheidungen für ihre Betriebe direkt die regionale Wirtschaftsstruktur beeinflusst<sup>356</sup>.

### **c) Arbeitsmarktpolitik und Konjunkturpolitik**

Ziel jeglicher Konjunkturpolitik ist es, die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsentwicklung zu verstetigen; unter diesem Gesichtspunkt kommt sowohl der Kurzarbeit als auch den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konjunkturpolitische Bedeutung zu. So bewirkt die Zahlung von Kurzarbeitergeld wie auch das Einkommen der in ABM Beschäftigten eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen und somit der effektiven Nachfrage, die ihrerseits zu einer Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung beitragen soll<sup>357</sup>. Zudem verhindert Kurzarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument die Selbstverstärkung konjunktureller Abschwünge<sup>358</sup>. Auf der anderen Seite bewirkt eine stabile Wirtschaftsentwicklung eine Entlastung des Arbeitsmarktes und damit eine Entlastung für die Arbeitsmarktpolitik, deren Möglichkeiten in Phasen wirtschaftlichen Wachstums, wie zuvor schon erläutert, zunehmen.

### **d) Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik**

Die enge Verflechtung der Sozialpolitik mit der Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes führt in der Bundesrepublik Deutschland durch die Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit zu einem Legitimationsproblem für den Sozialstaat, da von den Leistungsbeziehern kein eigener Beitrag zur Finanzierung des Systems der Sozialen Sicherung mehr erfolgt<sup>359</sup>: Je länger Arbeitslosigkeit im Einzelfall dauert oder sich in bestimmten Gruppen konzentriert, desto stärker wird das Äquivalenzprinzip belastet; dieses gilt erst recht bei einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit in großem Umfang, wie sie sich seit einigen Jahren in der Bundesrepublik und nun auch in den neuen Bundesländern abzeichnet.

---

<sup>355</sup>H. E. Maier: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, hg. von F. W. Scharpf u.a., Frankfurt a.M./New York, 1982, S. 119-140, hier S. 121

<sup>356</sup>vgl. B. Hof: Strukturbruch..., A-23

<sup>357</sup>vgl. T. Dücker: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen..., S. 136f. und F. Pilz und H. Ortwein: Das vereinte Deutschland..., S. 110

<sup>358</sup>vgl. G. Wilke und G. Götz: Die Finanzen..., S. 131

<sup>359</sup>vgl. A. Evers: Sozialpolitik..., S. 937



Insofern hat die Arbeitsmarktpolitik nicht nur sozialpolitische Funktionen wahrzunehmen, sondern beeinflusst diese zugleich<sup>360</sup>.

Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Kurzarbeit erfüllen und erfüllen also gerade im Prozeß der wirtschaftlichen Umgestaltung in den neuen Bundesländern auch Funktionen, die über die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik i.e.S. hinausreichen; auch wenn diese Instrumente bislang nur wenig dazu beitragen konnten, die Arbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang zu reduzieren, so weisen ihnen diese Funktionen für andere Politikbereiche gleichwohl wichtige Aufgaben bei der Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaftsstruktur zu. Dieses Mißverhältnis zwischen den arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik und ihren Funktionen für andere Politikbereiche aber ist ein ordnungspolitisches Problem, dessen Lösung langfristig nicht durch nur prozeßpolitische Maßnahmen zu bewerkstelligen ist.

---

<sup>360</sup>vgl. S. 18

## IV Aussicht

Bislang ist die deutsch-deutsche Vereinigung noch immer durch die Existenz zweier sich stark voneinander unterscheidender Wirtschaftsräume gekennzeichnet<sup>361</sup>. Diese Zweiteilung kommt in der unterschiedlichen Entwicklung der Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland besonders deutlich zum Ausdruck; dabei kommt gerade der Entwicklung des ostdeutschen Arbeitsmarktes für die gesamtwirtschaftliche aber auch die gesellschaftliche Entwicklung der 'neuen' Bundesrepublik Deutschland besondere Bedeutung zu, da über ihn nicht nur individuelle Lebenslagen bestimmt werden, sondern auch gesamtgesellschaftliche Prozesse an ihm festmachen:

So zwingen die Probleme auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt verstärkt zur Überprüfung gesellschaftlicher Grundwerte und zur Hinterfragung postulierter oder rechtlich gefaßter Prinzipien<sup>362</sup>; im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wird dabei insbesondere durch die infolge der anhaltenden Arbeitsmarktprobleme in Ostdeutschland auch den Westdeutschen zugemuteten Opfer die Diskussion um Funktion und Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik neu belebt. Als eine der bedeutendsten Fragen kristallisiert sich dabei die grundsätzliche Frage nach der Zukunft der bundesdeutschen Gesellschaft als 'Arbeits-' bzw. 'Leistungsgesellschaft' heraus<sup>363</sup>.

Die Art des Umgangs mit den genannten Problemen und die Antworten auf die durch die Vereinigung (wieder) offengelegten Fragen werden maßgeblich das Gesicht und das Ansehen der Sozialen Marktwirtschaft nicht nur in der 'neuen' Bundesrepublik bestimmen<sup>364</sup>, denn

„[v]on der Art und Weise, wie Umfang und Dauer der Arbeitslosigkeit auf ein Minimum zurückgeführt und sozial abgefedert werden können, wird die gesellschaftliche Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft mit abhängen.“<sup>365</sup>

---

<sup>361</sup>Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993, Ziff. 13

<sup>362</sup>vgl. K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft..., S. 14

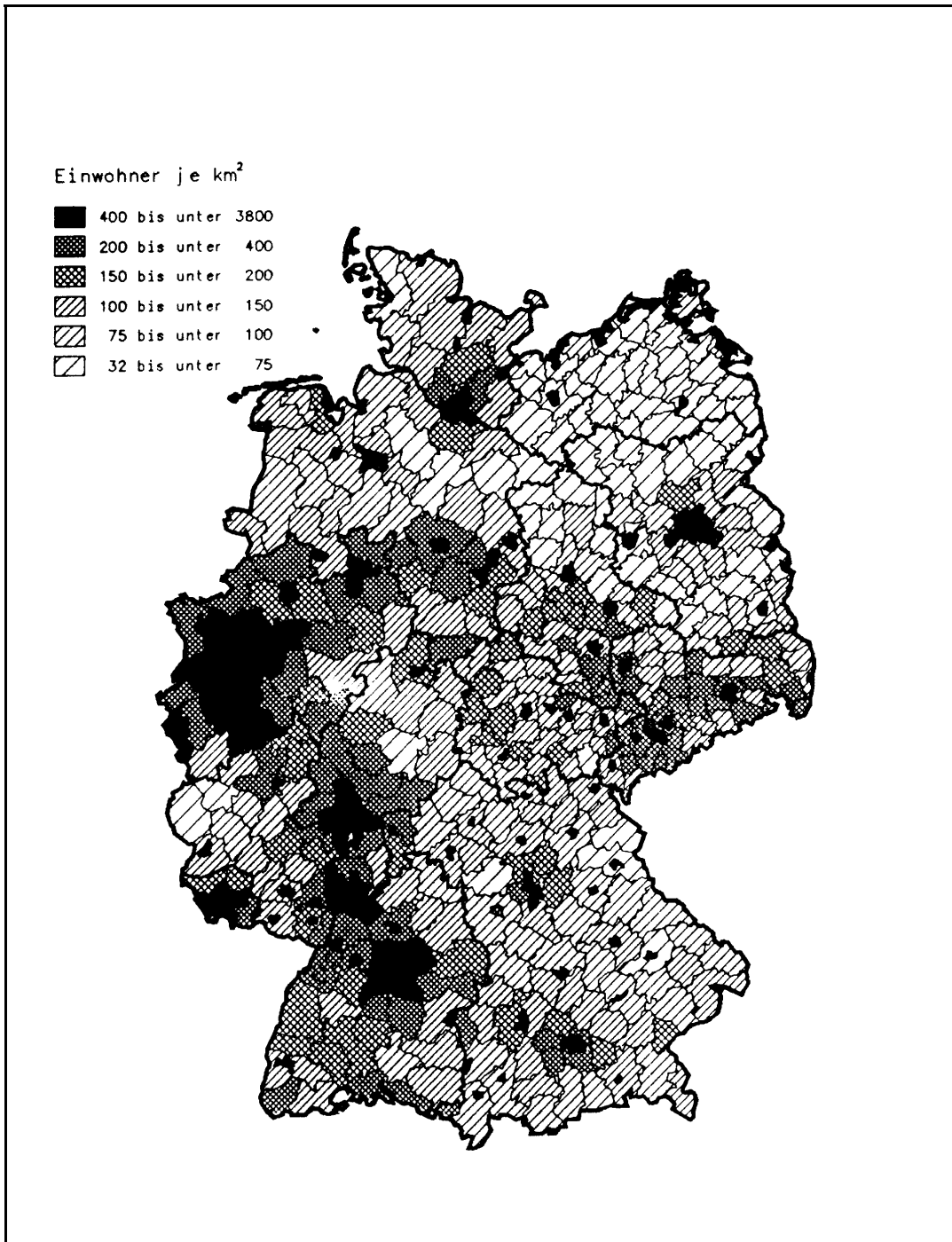
<sup>363</sup>vgl. H.-P. Conibol und R. Stimpel: Zwischenbilanz: Zweite Lohntüte, in: Wirtschaftswoche, Nr. 40/1991 (Ostausgabe), S. 15-20, hier S. 18

<sup>364</sup>vgl. K. G. Zinn: Soziale Marktwirtschaft..., S. 14

<sup>365</sup>W. Heinrichs: Wirtschaftsreform in der DDR, in: Wirtschaftspolitische Blätter 5/1990, hg. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, 1990, S. 464-475, hier S. 474

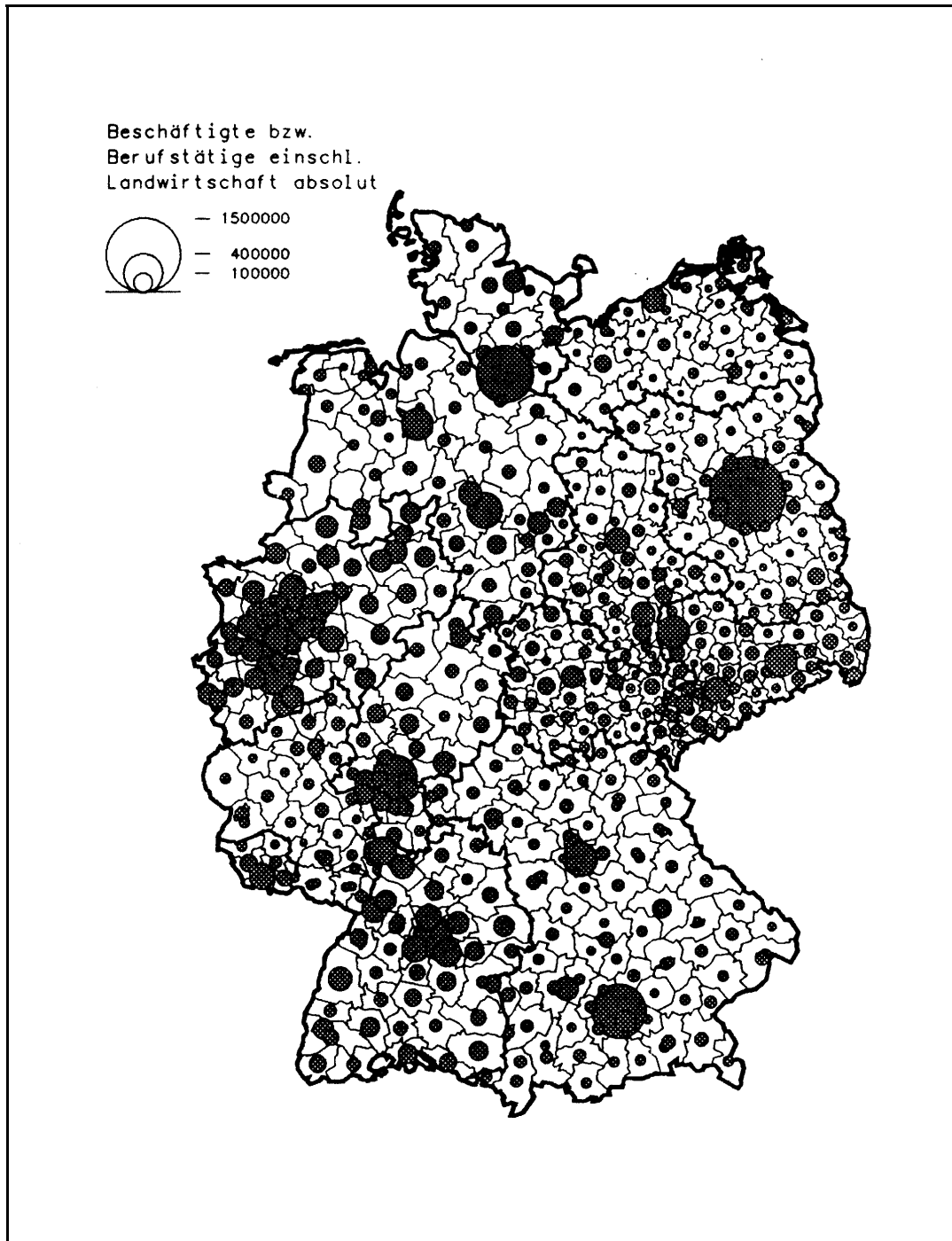
## Kartenanhang

Karte 1: Bevölkerungsdichte 1989 in den Kreisen des Bundesgebietes



Quelle: Regionalreport Sachsen-Anhalt 1990, hg. von H.-U. Jung, Hannover/Halle/Magdeburg, 1990, S. 4

Karte 2: Beschäftigte 1989 in den Kreisen des Bundesgebietes



Quelle: Regionalreport Sachsen-Anhalt 1990, hg. von H.-U. Jung, Hannover/Halle/Magdeburg, 1990, S. 6

## Tabellenanhang

Tabelle 1: Prozentuale Verteilung der Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern, der DDR und der Bundesrepublik Deutschland nach Wirtschaftsbereichen 1989

	Land- und Forstwirtschaft/ Fischerei	Produzierendes Gewerbe	Handel, Verkehr, Nachrichten	übrige Wirtschafts- bereiche
Brandenburg	14,3	44,5	17,4	23,8
Mecklenburg-Vorpommern	20,2	32,8	20,8	26,2
Sachsen	7,4	54,0	16,1	22,5
Sachsen-Anhalt	12,0	48,2	16,9	22,9
Thüringen	10,0	52,1	15,2	22,7
bisherige DDR	10,8	49,9	17,7	21,6
bisherige BRD	3,7	40,9	17,9	37,5

Datenquelle: Regionalreport Sachsen-Anhalt 1990. Grundzüge räumlicher Strukturen und Aufgabenfelder für die regionale Wirtschaftspolitik, hg. von H.-U. Jung, Hannover/Halle/Magdeburg, 1990, Übersicht 1, S. 7

Tabelle 2: Ausgewählte Ergebnisse der Beschäftigenerhebung vom 30. November 1990 in den neuen Bundesländern

	insgesamt	Frauen	Männer
Beschäftigte insgesamt	7.612.855	3.557.658	4.055.197
davon: nebenberuflich	28.391	13.995	14.396
Teilzeitbeschäftigt	739.932	687.369	52.563
tätige Inhaber	193.434	48.592	144.842
mithelfende Familienangehörige (unbezahlt)	52.768	41.131	11.637
Angestellte (einschließlich Auszubildender)	3.386.511	2.155.102	1.231.409
Arbeiter (einschließlich Auszubildender)	3.980.142	1.312.833	2.667.309

Datenquelle: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, hg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, 1992, Heft 1/1992, Tabellen 10.3.1 und 10.3.2

Tabelle 3: Entwicklung der Arbeitslosenzahl, der Kurzarbeiterzahl und der Zahl der kurzarbeitenden Betriebe im Beitrittsgebiet von Juli 1990 bis Januar 1993

	Arbeitslose			Kurzarbeit		
	Bestand	Abgang	Zugang	Kurzarbeiter	Kurzarbeitende Betriebe	statistischer Durchschnitt
Juli '90	272.017	2.121	132.042	656.277	k.A. <sup>1)</sup>	-
Aug.	361.286	17.730	106.999	1.499.872	k.A.	-
Sep.	444.856	23.482	107.052	1.728.749	k.A.	-
Okt.	536.800	29.952	121.896	1.703.782	k.A.	-
Nov.	589.178	41.612	93.990	1.709.899	k.A.	-
Dez.	642.182	42.398	95.402	1.795.264	k.A.	-
Jan. '91	757.162	59.347	174.327	1.840.639	28.854	63,79
Feb.	786.992	62.980	92.810	1.947.059	32.225	60,42
März	808.349	69.832	91.189	1.989.815	34.219	58,15
Apr.	836.940	80.775	109.366	2.018.907	36.339	55,56
Mai	842.285	73.337	78.682	1.968.477	37.106	53,05
Juni	842.504	81.566	81.785	1.898.937	36.850	51,53
Juli	1.068.639	98.720	324.855	1.610.775	34.709	46,41
Aug.	1.063.237	92.171	86.769	1.448.847	32.963	43,95
Sep.	1.028.751	128.981	94.495	1.333.362	31.417	42,44
Okt.	1.048.527	109.660	129.436	1.199.875	29.705	40,39
Nov.	1.030.719	105.676	87.868	1.103.449	28.638	38,53
Dez.	1.037.709	84.082	91.072	1.034.543	27.192	38,05
Jan. '92	1.343.449	110.998	416.738	520.591	12.021	43,31
Feb.	1.290.375	143.126	90.052	518.849	12.818	40,48
März	1.220.138	154.203	83.966	493.940	13.325	37,07
Apr.	1.195.962	138.967	114.791	466.263	12.251	38,06
Mai	1.149.140	127.263	80.441	436.533	11.791	37,02
Juni	1.123.202	117.901	91.963	417.383	11.375	36,69
Juli	1.188.234	114.268	179.300	337.758	8.995	37,55
Aug.	1.168.732	109.105	89.603	287.150	7.762	36,99
Sep.	1.110.751	166.671	108.690	251.476	6.822	36,86
Okt.	1.097.452	130.393	117.094	240.017	6.637	36,16
Nov.	1.086.464	107.837	96.849	236.571	6.736	35,12
Dez.	1.100.749	90.260	104.545	233.431	6.737	34,65
Jan. '93	1.194.365	118.825	212.441	214.487	6.176	34,73

<sup>1)</sup> k.A. = keine Angabe; vom Verfasser konnte für diesen Monat keine Angabe ausfindig gemacht werden

Datenquelle: ANBA 1/91-3/93, 'Daten zum Arbeitsmarkt im Beitrittsgebiet' und Übersichten 'Arbeitslose, offene Stellen, Arbeitsvermittlungen und Kurzarbeit nach Arbeitsamtsbezirken im Beitrittsgebiet' (bzw. Bundesgebiet Ost); eigene Berechnung



Tabelle 4: Arbeitslosenquoten im Beitrittsgebiet und den neuen Bundesländern von Juli 1990 bis Januar 1993

	Beitrittsgebiet insgesamt	Brandenburg	Mecklenburg- Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Juli '90	3,1	3,1	3,8	2,4	3,0	3,3
Aug.	4,1	k.A. <sup>1)</sup>	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Sep.	5,0	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Okt.	6,1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Nov.	6,7	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Dez.	7,3	7,4	8,7	6,2	7,0	7,3
Jan. '91	8,6	8,4	10,9	7,6	8,1	8,7
Feb.	8,9	8,8	11,3	7,8	8,6	9,0
März	9,2	9,1	11,7	8,0	8,9	9,1
Apr.	9,5	9,4	12,1	8,3	9,3	9,3
Mai	9,5	9,5	12,1	8,3	9,5	9,3
Juni	9,5	9,5	11,9	8,1	9,7	9,4
Juli	12,1	12,1	13,9	10,9	12,2	12,0
Aug.	12,1	12,2	13,9	10,8	12,1	11,7
Sep.	11,7	11,7	13,4	10,4	12,0	11,3
Okt.	11,9	11,9	13,6	10,7	12,2	11,5
Nov.	11,7	11,6	13,6	10,5	12,0	11,2
Dez.	11,8	11,8	13,8	10,5	11,9	11,4
Jan. '92	17,0	16,8	19,0	15,8	16,9	18,0
Feb.	16,4	16,3	18,4	15,0	16,4	17,3
März	15,5	15,4	17,7	14,1	15,6	16,1
Apr.	15,2	15,0	17,6	13,8	15,5	15,7
Mai	14,6	14,6	16,7	13,2	15,1	14,8
Juni	14,2	14,4	16,2	12,9	14,9	14,4
Juli	15,1	15,0	16,8	14,0	15,5	15,6
Aug.	14,8	14,7	16,6	13,7	15,4	15,5
Sep.	14,1	14,1	15,4	13,0	14,8	14,7
Okt.	13,9	14,1	15,4	12,9	14,6	14,4
Nov.	13,8	14,0	15,5	12,7	14,4	14,1
Dez.	13,9	14,2	15,7	12,7	14,5	14,5
Jan. '93	15,1	15,1	16,9	13,8	16,1	16,0

<sup>1)</sup> k.A. = keine Angabe; vom Verfasser konnte für diesen Monat keine Angabe ausfindig gemacht werden

Datenquelle: ANBA 1/1991-3/1993, 'Regionaldaten zum Arbeitsmarkt im Beitrittsgebiet'

Tabelle 5: Arbeitslosenquoten und Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Beitrittsgebiet nach Geschlecht von Juli 1990 bis Januar 1993

	Arbeitslosenquoten			Bestand an Arbeitslosen		Zugang an Arbeitslosen	
	Beitrittsgebiet	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
Juli '90	3,1	k.A. <sup>1)</sup>	k.A.	140.481	131.536	70.911	61.131
Aug.	4,1	k.A.	k.A.	192.247	169.039	57.518	49.481
Sep.	5,0	k.A.	k.A.	244.842	200.014	57.494	49.558
Okt.	6,1	k.A.	k.A.	291.081	245.719	59.576	62.320
Nov.	6,7	7,5	5,9	321.618	267.560	45.908	48.082
Dez.	7,3	8,2	6,4	351.779	290.403	48.845	46.557
Jan. '91	8,6	9,6	7,6	414.950	342.212	92.307	82.020
Feb.	8,9	10,0	7,9	430.446	356.546	45.715	47.095
März	9,2	10,4	8,0	446.523	361.826	47.054	44.135
Apr.	9,5	10,9	8,2	469.129	367.811	57.472	51.894
Mai	9,5	11,1	8,1	476.819	365.466	40.203	38.479
Juni	9,5	11,2	8,0	482.392	360.112	42.523	39.262
Juli	12,1	14,5	9,8	625.493	443.146	182.973	141.882
Aug.	12,1	14,6	9,6	630.545	432.692	45.090	41.679
Sep.	11,7	14,3	9,1	617.492	411.259	48.547	45.948
Okt.	11,9	14,9	9,0	641.366	407.161	74.993	54.443
Nov.	11,7	14,6	8,9	631.132	399.587	44.413	43.455
Dez.	11,8	14,7	8,9	634.710	402.999	45.375	45.697
Jan. '92	17,0	21,8	12,6	827.783	515.666	246.279	170.459
Feb.	16,4	21,0	12,1	795.703	494.672	43.874	46.178
März	15,5	20,1	11,2	760.599	459.539	41.281	42.685
Apr.	15,2	19,9	10,8	752.553	443.409	60.990	53.801
Mai	14,6	19,2	10,3	726.070	423.070	40.767	39.674
Juni	14,2	18,9	10,0	714.874	408.328	47.431	44.532
Juli	15,1	20,1	10,4	759.949	428.285	98.446	80.854
Aug.	14,8	19,9	10,1	753.223	415.509	46.137	43.466
Sep.	14,1	19,0	9,6	718.749	392.002	56.288	52.402
Okt.	13,9	18,8	9,4	712.525	384.927	62.900	54.194
Nov.	13,8	18,5	9,4	702.596	383.868	47.616	49.233
Dez.	13,9	18,6	9,7	703.513	397.236	50.143	54.402
Jan. '93	15,1	19,6	11,0	743.042	451.323	100.781	111.660

<sup>1)</sup> k.A. = keine Angabe; vom Verfasser konnte für diesen Monat keine Angabe ausfindig gemacht werden

Datenquelle: ANBA Arbeitsmarktstatistik 1991 - Jahreszahlen, Übersicht 171; ANBA 1/92-3/93, Tabelle 'Eckwerte des Arbeitsmarktes für 2. Halbjahr 1990 - Beitrittsgebiet', 'Daten zur Entwicklung des Arbeitsmarktes im Beitrittsgebiet' (bzw. im Bundesgebiet Ost) und Übersichten 'Zugang an Arbeitslosen und an offenen Stellen nach Wirtschaftsgruppen im Bundesgebiet Ost'

Tabelle 6: Anteil berufstätiger Ehefrauen an den Ehefrauen insgesamt nach Art der Berufstätigkeit und Anzahl der im Haushalt lebenden Kinder<sup>1)</sup> in vH

	1980		1985		1988	
	BRD	DDR	BRD	DDR	BRD	DDR
Berufstätige Ehefrauen insgesamt	44,1	89,3	42,7	90,9	44,1	91,0
ohne Kind	47,1	87,2	44,4	88,7	46,0	89,4
mit 1 Kind	47,2	92,2	45,3	94,4	47,3	94,2
mit 2 Kindern	39,4	89,1	37,5	92,3	39,8	91,4
mit 3 und mehr Kindern	35,7	81,3	31,8	73,4	34,7	83,2
Vollzeitbeschäftigte Ehefrauen <sup>2)</sup>	25,0	64,5	20,8	67,0	22,8	69,0
ohne Kind	31,7	62,1	24,9	62,1	27,3	64,5
mit 1 Kind	22,4	64,4	18,4	68,4	20,3	71,8
mit 2 Kindern	17,3	67,9	14,6	74,3	15,8	73,9
mit 3 und mehr Kindern		63,2		54,3	15,7	65,2
Teilzeitbeschäftigte Ehefrauen <sup>3)</sup>	19,1	24,8	21,9	23,9	21,3	22,0
ohne Kind	15,4	25,1	19,5	26,6	18,7	24,9
mit 1 Kind	24,8	27,8	26,9	26,0	27,0	22,4
mit 2 Kindern	18,4	18,4	21,6	18,0	24,0	17,5
mit 3 und mehr Kindern		18,1		19,1	19,0	18,0

<sup>1)</sup>Ehepaare zusammenlebend, Frauen im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Alter der Kinder in der DDR bis unter 17, in der Bundesrepublik bis unter 18 Jahre. - <sup>2)</sup>in der Bundesrepublik bei einer Wochenarbeitszeit von 40 bzw. 36 und mehr Stunden. - <sup>3)</sup>bei einer Wochenarbeitszeit in der Bundesrepublik unter 40 bzw. 35 Stunden, in der DDR unter 40 Stunden.

Quelle: Statistisches Bundesamt, (Hrsg.), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 3, versch. Jahrgänge - Ergebnisse der DDR: Statistisches Amt der DDR - Berechnungen des DIW, zitiert nach: o. V.: Vereintes Deutschland - geteilte Frauengesellschaft. Erwerbsbeteiligung und Kinderzahl in beiden Teilen Deutschlands, in: DIW-Wochenbericht, hg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Heft 41/90, S. 575-582, hier S. 580, Tabelle 4

Tabelle 7: Von Kurzarbeit betroffene Arbeitnehmer nach Arbeitsausfall in vH im Beitrittsgebiet von September 1990 bis Januar 1993

	Kurzarbeiter mit einem Arbeitsausfall von				(jeweils zusammengefaßt:)		Kurzarbeiter insgesamt
	10% bis 25%	über 25% bis 50%	über 50% bis 75%	über 75%	bis 50%	über 50%	
Sep. '90	431.162	739.893	352.704	204.990	1.171.055	557.694	1.728.749
Okt.	445.727	658.226	377.951	221.878	1.103.953	599.829	1.703.782
Nov.	370.920	693.272	383.542	262.165	1.064.192	645.707	1.709.899
Dez.	332.124	725.287	445.225	292.628	1.057.411	737.853	1.795.264
Jan. '91	282.613	657.666	510.408	389.952	940.279	900.360	1.840.639
Feb.	250.806	643.310	580.896	472.047	894.116	1.052.943	1.947.059
März	253.113	614.848	607.491	514.363	867.961	1.121.854	1.989.815
Apr.	270.481	605.995	620.562	521.869	876.476	1.142.431	2.018.907
Mai	260.384	578.527	595.579	533.987	838.911	1.129.566	1.968.477
Juni	244.107	535.672	579.173	539.985	779.779	1.119.158	1.898.937
Juli	216.106	482.896	454.263	457.510	699.002	911.773	1.610.775
Aug.	203.466	411.503	403.486	430.392	614.969	833.878	1.448.847
Sep.	190.061	360.218	377.682	405.401	550.279	783.083	1.333.362
Okt.	174.340	331.525	326.761	367.249	505.865	694.010	1.199.875
Nov.	159.556	298.087	308.002	337.695	457.643	645.697	1.103.340
Dez.	150.371	262.792	297.499	323.881	413.163	621.380	1.034.543
Jan. '92	62.087	151.724	153.002	153.778	213.811	306.780	520.591
Feb.	76.950	164.721	130.969	146.209	241.671	277.178	518.849
März	87.580	154.007	122.635	129.718	241.587	252.353	493.940
Apr.	84.437	148.165	112.782	120.879	232.602	233.661	466.263
Mai	77.959	141.246	104.248	113.080	219.205	217.328	436.533
Juni	73.993	137.822	102.532	103.036	211.815	205.568	417.383
Juli	63.904	117.724	75.568	80.562	181.628	156.130	337.758
Aug.	53.547	102.425	61.557	69.621	155.972	131.178	287.150
Sep.	79.379	69.084	36.284	66.729	148.463	103.013	251.476
Okt.	79.321	68.042	31.582	61.072	147.363	92.654	240.017
Nov.	79.015	66.227	32.202	59.127	145.242	91.329	236.571
Dez.	80.027	62.225	33.386	57.793	142.252	91.179	233.431
Jan. '93	69.814	63.686	30.640	50.347	133.500	80.987	214.487

Datenquelle: ANBA 1/91-3/93, 'Daten zum Arbeitsmarkt im Beitrittsgebiet' bzw. 'Daten zur Entwicklung des Arbeitsmarktes im Beitrittsgebiet'; eigene Berechnungen

Tabelle 8: Zahl der Kurzarbeiter nach Dauer der von ihren Betrieben angemeldeten Kurzarbeit im Beitrittsgebiet von November 1990 bis Januar 1993

	Kurzarbeiter in Betrieben mit einer zum Stichtag angemeldeten Dauer der Kurzarbeit von				Kurzarbeiter insgesamt
	bis zu 3 Monaten	über 3 bis zu 6 Monaten	über 6 bis zu 12 Monaten	über 12 bis zu 18 Monaten	
Nov. '90	415.127	1.294.772	-	-	1.709.899
Dez.	318.511	1.475.518	-	-	1.794.029
Jan. '91	254.118	1.162.167	424.354	-	1.840.639
Feb.	252.048	742.066	952.945	-	1.947.059
März	208.553	561.265	1.219.997	-	1.989.815
Apr.	164.245	447.029	1.407.633	-	2.018.907
Mai	133.928	340.649	1.493.900	-	1.968.477
Juni	98.156	258.091	1.542.690	-	1.898.937
Juli	76.873	173.707	1.102.403	257.792	1.610.775
Aug.	64.097	132.416	646.544	605.790	1.448.847
Sep.	53.318	100.490	410.537	769.017	1.333.362
Okt.	40.063	68.177	315.532	776.103	1.199.875
Nov.	39.283	59.746	235.531	768.889	1.103.449
Dez.	34.222	51.907	204.974	743.440	1.034.540
Jan. '92	519.037	1.396	158	-	520.591
Feb.	516.819	1.900	130	-	518.849
März	491.373	2.437	130	-	493.940
Apr.	72.631	393.022	610	-	466.263
Mai	39.673	396.018	842	-	436.533
Juni	31.940	382.367	3.076	-	417.383
Juli	26.790	50.507	260.455	6	337.758
Aug.	20.573	29.614	236.963	-	287.150
Sep.	18.909	24.970	207.597	-	251.476
Okt.	21.374	21.905	196.738	-	240.017
Nov.	26.882	18.173	191.516	-	236.571
Dez.	28.596	21.444	183.348	43	233.431
Jan. '93	63.442	22.713	36.436	91.896	214.487

Datenquelle: ANBA 4/91-3/93, Übersichten 'Dauer der Kurzarbeit nach Landesarbeitsamtsbezirken sowie im Beitrittsgebiet nach Wirtschaftsgruppen' bzw. 'Dauer der Kurzarbeit nach Landesarbeitsamtsbezirken sowie nach Wirtschaftsgruppen im Bundesgebiet Ost'

Tabelle 9: Zahl der Arbeitslosen und in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfaßten Arbeitnehmer im Beitrittsgebiet von Juli 1990 bis Januar 1993

	Arbeitslose	Arbeitnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen		
		in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	in Maßnahmen zur beruflichen Bildung	in Kurzarbeit
Jul. '90	272.017	k.A. <sup>1)</sup>	k.A.	656.277
Aug.	361.286	k.A.	k.A.	1.499.872
Sep.	444.856	4.268	k.A.	1.728.749
Okt.	536.800	8.417	k.A.	1.703.782
Nov.	589.178	14.545	k.A.	1.709.899
Dez.	642.182	20.316	k.A.	1.795.264
Jan. '91	757.162	34.409	113.400	1.840.639
Feb.	786.992	46.967	138.200	1.947.059
März	808.349	62.549	167.800	1.989.815
Apr.	836.940	84.882	210.400	2.018.907
Mai	842.285	113.599	239.000	1.968.477
Juni	842.504	148.235	272.400	1.898.937
Juli	1.068.639	209.907	313.200	1.610.775
Aug.	1.063.237	261.804	324.100	1.448.847
Sep.	1.028.751	313.029	350.500	1.333.362
Okt.	1.048.527	348.364	382.900	1.199.875
Nov.	1.030.719	371.055	410.400	1.103.449
Dez.	1.037.709	389.861	435.200	1.034.543
Jan. '92	1.343.449	394.083	446.500	520.591
Feb.	1.290.375	399.561	470.900	518.849
März	1.220.138	401.471	496.900	493.940
Apr.	1.195.962	404.460	507.300	466.263
Mai	1.149.140	404.853	510.300	436.533
Juni	1.123.202	401.880	509.300	417.383
Juli	1.188.234	388.692	503.700	337.758
Aug.	1.168.732	381.429	493.900	287.150
Sep.	1.110.751	374.902	490.600	251.476
Okt.	1.097.452	369.701	499.200	240.017
Nov.	1.086.464	363.332	494.600	236.571
Dez.	1.100.749	354.717	479.600	233.431
Jan. '93	1.194.365	325.510	419.631	214.487

<sup>1)</sup> k.A. = keine Angabe; vom Verfasser konnte für diesen Monat keine Angabe ausfindig gemacht werden

Datenquelle: ANBA 1/91-3/93, 'Daten zum Arbeitsmarkt im Beitrittsgebiet'

Tabelle 10: Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Bildung (Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung) im Beitrittsgebiet nach Status der Teilnehmer im Arbeitsprozeß von März 1991 bis Januar 1993

	Status im Arbeitsprozeß				Anteil der Kurz- arbeiter an der Gesamtzahl der Eintritte
	arbeitslos	nicht arbeitslos			
		insgesamt	ohne Kurzarbeit	mit Kurzarbeit	
März '91	25.531	29.492	8.824	20.668	37,56
Apr.	31.331	41.646	13.521	28.125	38,54
Mai	29.448	40.060	12.647	27.413	39,44
Juni	35.173	46.090	16.326	29.764	36,63
Juli	40.081	55.533	17.062	38.471	40,24
Aug.	36.346	41.748	15.504	26.244	33,61
Sep.	48.057	37.682	13.807	23.875	27,85
Okt.	55.166	36.727	12.891	23.836	25,94
Nov.	55.457	34.220	16.679	17.541	19,56
Dez.	55.436	33.243	22.867	10.376	11,70
Jan. '92	48.257	28.957	21.081	7.876	10,20
Feb.	69.573	32.185	32.185	-	-
März	74.363	25.025	25.025	-	-
Apr.	64.964	19.270	19.270	-	-
Mai	60.324	16.828	16.828	-	-
Juni	59.657	14.744	14.744	-	-
Juli	53.289	15.701	15.701	-	-
Aug.	44.214	13.082	13.082	-	-
Sep.	48.786	11.221	11.221	-	-
Okt.	53.355	13.981	13.981	-	-
Nov.	49.540	14.813	14.813	-	-
Dez.	42.328	13.098	13.098	-	-
Jan. '93	23.988	7.741	7.741	-	-

Datenquelle: ANBA 5/91-3/93, Übersichten 'Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Beitrittsgebiet nach Bundesländern' bzw. 'Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Bundesgebiet-Ost nach Bundesländern'; eigene Berechnungen

Tabelle 11: Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Bildung (Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung) im Beitrittsgebiet nach Art und Form der Maßnahme von März 1991 bis Januar 1993

	Art der Maßnahme zur beruflichen Bildung			Form der Maßnahme	
	Fortbildung	Umschulung	Einarbeitung	Auftragsmaßnahme	freie Maßnahme
März '91	41.782	8.202	5.039	24.608	25.376
Apr.	53.432	10.075	9.473	34.187	29.320
Mai	51.555	8.648	9.305	33.750	26.453
Juni	58.741	10.266	12.256	38.005	31.002
Juli	69.786	9.530	16.298	47.260	32.056
Aug.	53.592	9.409	15.093	37.193	25.808
Sep.	57.051	13.765	14.923	39.474	31.342
Okt.	61.745	15.649	14.499	39.725	37.669
Nov.	61.077	16.697	11.903	38.495	38.498
Dez.	58.185	14.259	16.235	36.495	36.730
Jan. '92	51.130	12.889	13.195	28.904	35.115
Feb.	71.146	16.455	14.157	39.878	47.723
März	66.677	18.561	14.150	37.649	47.589
Apr.	56.741	14.876	12.617	29.670	41.947
Mai	52.764	14.745	9.643	26.794	40.715
Juni	52.986	14.589	6.826	24.901	42.674
Juli	47.191	12.847	8.952	23.370	36.668
Aug.	35.378	13.853	8.065	16.910	32.321
Sep.	35.598	16.529	7.880	14.648	37.479
Okt.	41.894	18.786	6.656	13.992	46.688
Nov.	42.239	16.110	6.004	13.223	45.126
Dez.	37.272	12.849	5.305	11.059	39.062
Jan. '93	22.313	6.661	2.755	4.993	23.981

Datenquelle: ANBA 5/91-3/93, Übersichten 'Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Beitrittsgebiet nach Bundesländern' bzw. 'Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Bundesgebiet-Ost nach Bundesländern'



Tabelle 12: Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Bildung (Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung) im Beitrittsgebiet nach Ort der Maßnahme von März 1991 bis Januar 1993

	Ort der Maßnahme zur beruflichen Bildung				
	Schule	Betrieb	Schule und Betrieb	Fachhochschule, Hochschule o.ä.	
				insgesamt	davon mit Hochschul-Ab-schluß
März '91	44.024	7.744	3.255	1.301	682
Apr.	55.948	13.035	3.994	1.895	980
Mai	50.583	15.144	3.781	1.781	783
Juni	60.824	15.767	4.672	1.798	823
Juli	68.560	21.295	5.759	1.814	742
Aug.	55.038	17.335	5.721	864	444
Sep.	62.189	16.582	6.968	1.105	475
Okt.	66.579	16.809	8.505	1.416	893
Nov.	64.890	13.804	10.983	983	376
Dez.	60.724	17.618	10.337	1.084	501
Jan. '92	52.775	13.700	10.739	-	-
Feb.	71.427	15.526	14.805	-	-
März	68.249	14.509	16.630	-	-
Apr.	56.265	13.469	14.500	-	-
Mai	51.034	10.492	15.626	-	-
Juni	49.720	8.834	15.847	-	-
Juli	43.610	10.186	15.194	-	-
Aug.	34.957	8.790	13.549	-	-
Sep.	35.162	8.814	16.031	-	-
Okt.	40.202	7.860	19.274	-	-
Nov.	36.834	7.199	20.320	-	-
Dez.	31.368	6.263	17.795	-	-
Jan. '93	17.716	3.124	10.889	-	-

Datenquelle: ANBA 5/91-3/93, Übersichten 'Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Beitrittsgebiet nach Bundesländern' bzw. 'Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Bundesgebiet-Ost nach Bundesländern'

Tabelle 13: Beschäftigte in ABM nach Geschlecht, begonnene ABM und zugewiesene Teilnehmer sowie monatliche Arbeitsvermittlungen aus ABM im Beitrittsgebiet von Januar 1991 bis Januar 1993

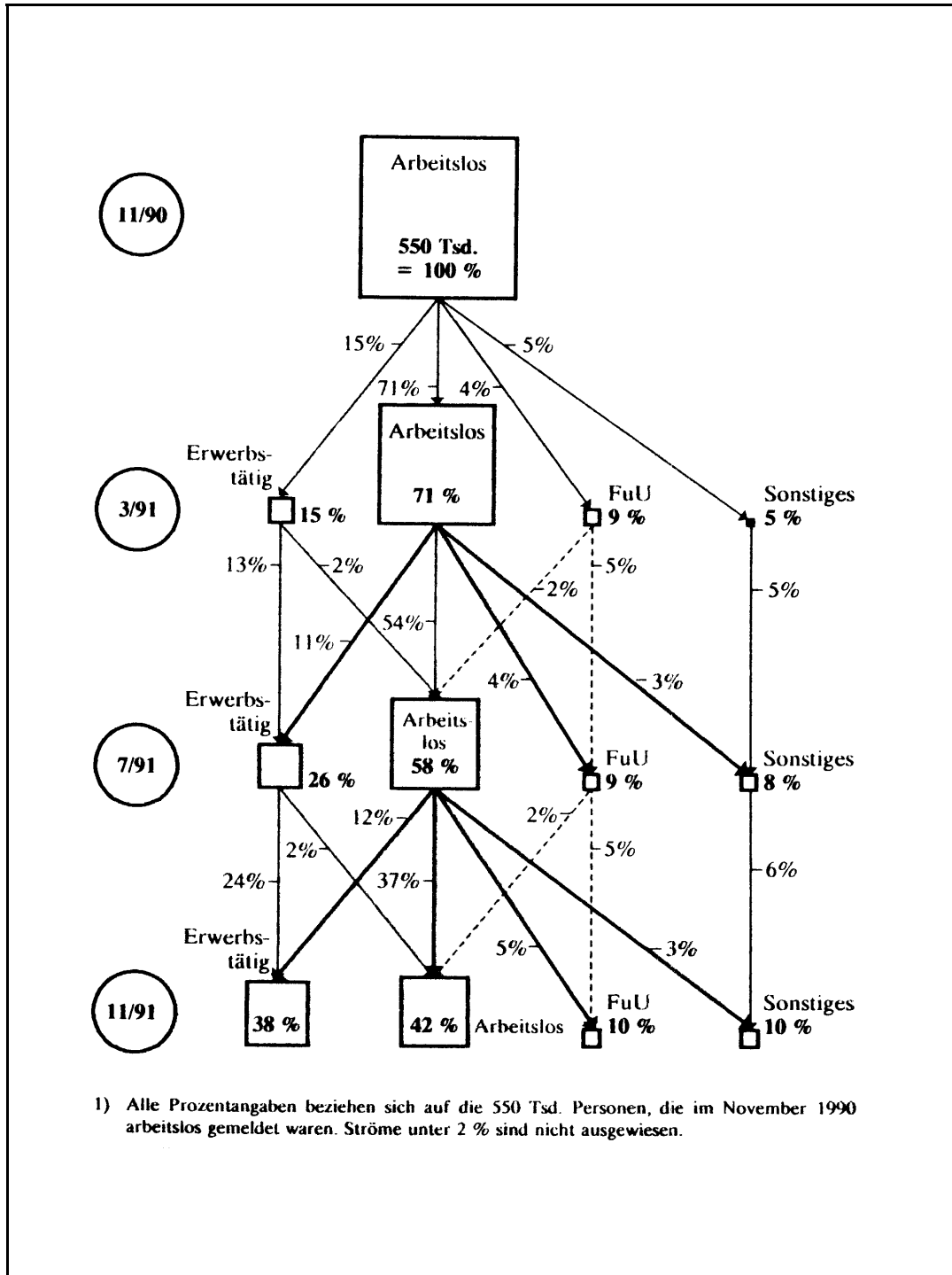
	Beschäftigte in ABM			im Monat		Arbeitsvermittlungen
	Insgesamt	Frauen	Männer	begonnene Maßnahmen	zugewiesene Teilnehmer	
Jan. '91	34.409	12.409	22.000	k.A. <sup>1)</sup>	k.A.	14.229
Feb.	46.967	18.440	28.527	k.A.	k.A.	14.241
März	62.549	24.061	38.488	k.A.	k.A.	16.500
Apr.	84.882	31.444	53.438	k.A.	k.A.	24.014
Mai	113.599	40.490	73.109	k.A.	k.A.	30.240
Juni	148.235	50.657	97.578	7.501	46.244	40.351
Juli	209.907	72.413	137.494	11.301	74.975	68.121
Aug.	261.804	91.243	170.561	9.453	59.915	56.631
Sep.	313.029	109.238	203.791	8.071	48.652	58.757
Okt.	348.364	124.081	224.283	4.827	28.826	40.229
Nov.	371.055	133.883	237.172	3.533	21.272	32.541
Dez.	389.861	143.081	246.780	3.025	18.057	26.495
Jan. '92	394.083	148.388	245.695	2.982	18.925	30.831
Feb.	399.561	152.333	247.228	2.528	14.461	29.200
März	401.471	158.374	243.097	2.311	13.765	30.361
Apr.	404.460	162.780	241.680	2.099	11.092	28.207
Mai	404.853	166.122	238.731	1.815	8.879	22.962
Juni	401.880	168.448	233.432	2.326	11.306	22.721
Juli	388.692	164.636	224.056	2.474	12.300	26.710
Aug.	381.429	163.780	217.649	2.205	11.187	21.590
Sep.	374.902	162.656	212.246	2.415	13.714	25.259
Okt.	369.701	162.365	207.336	1.988	11.045	21.799
Nov.	363.348	161.355	201.993	1.789	9.650	16.995
Dez.	354.717	158.389	196.328	2.153	13.679	19.365
Jan. '93	325.510	145.559	179.951	2.419	20.479	34.172

<sup>1)</sup> k.A. = keine Angabe; vom Verfasser konnte für diesen Monat keine Angabe ausfindig gemacht werden

Datenquelle: ANBA 1/1991-3/1993, Übersichten ` Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Beitrittsgebiet nach Landesarbeitsamtsbezirken und Art der Maßnahmen bzw. ` Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung nach Landesarbeitsamtsbezirken und Art der Maßnahmen im Bundesgebiet Ost

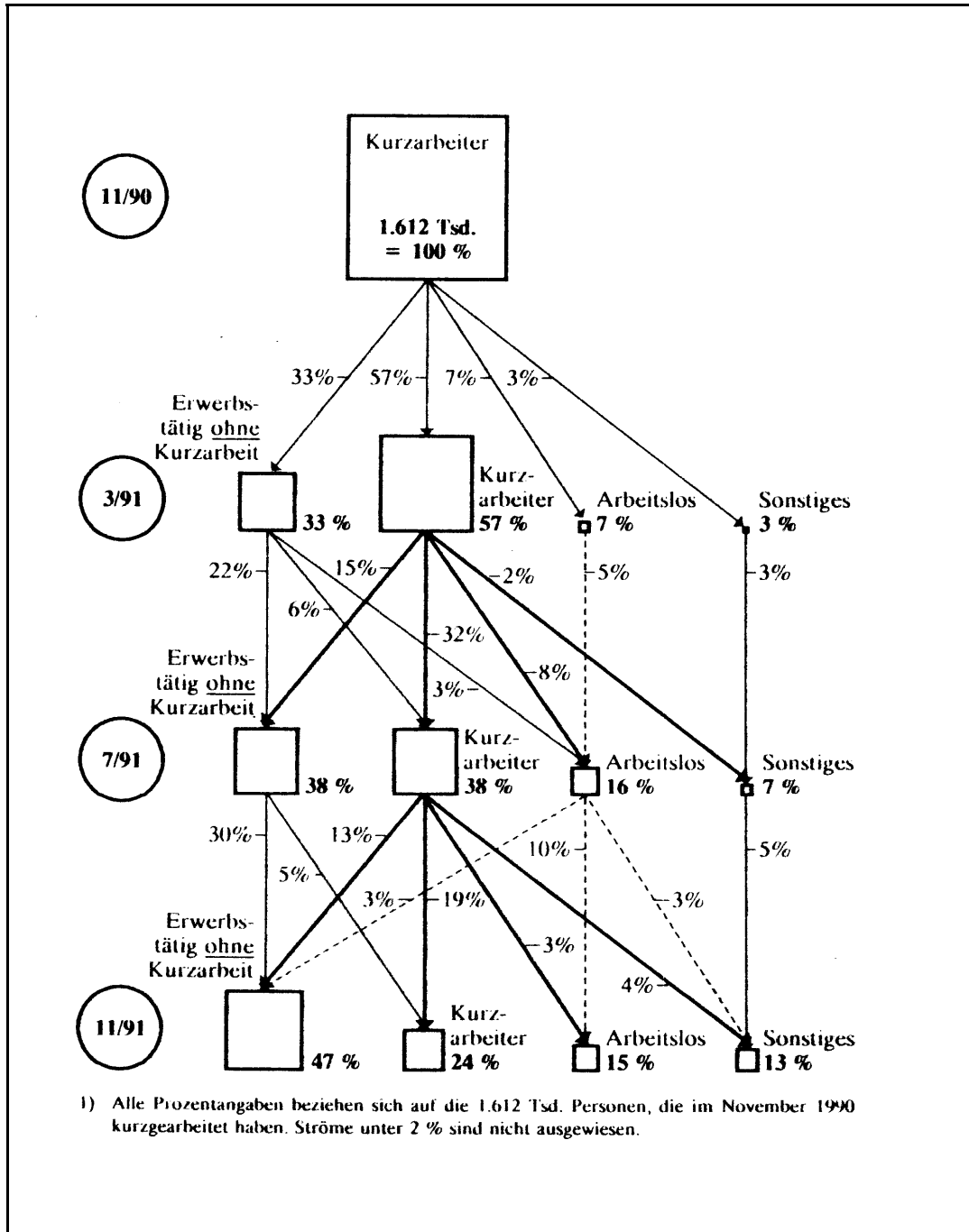
## Schaubildanhang

Schaubild 1: Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Beitrittsgebiet von November 1990 bis November 1991



Quelle: H. Bielski, J. Enderle und B. v. Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 11/91 – Textband –, Nürnberg, 1992, S. 28, Übersicht 11

Schaubild 2: Ergebnisse des Arbeitsmarkt-Monitors zur Entwicklung der Kurzarbeit im Beitrittsgebiet von November 1990 bis November 1991



Quelle: H. Bielski, J. Enderle und B. v. Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 11/91 – Textband –, Nürnberg, 1992, S. 36, Übersicht 15

## Literaturverzeichnis

---

- Adam, Hermann:* Arbeitsmarktpolitik, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hg. von Wolfgang W. Mickel, Bonn, 1986, S. 17-21 (Lizenz Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung; Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 237)
- Adam, Hermann:* Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen, 1991
- Albers, Willi:* Sozialpolitik, IV: In der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von Willi Albers u.a., Bd. 7, Stuttgart u.a., 1977, S. 110-130
- Bach, Hans-Uwe und Eugen Spitznagel:* Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt, hg. von Christian Brinkmann und Karen Schober, Nürnberg, 1992, S. 207-227 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 163)
- Beck, Reinhart:* Sachwörterbuch der Politik, 2. Aufl., Stuttgart, 1986, Stichwort »Arbeitsmarktpolitik«
- Benda, Ernst:* Grundgesetz und die Wirtschaftsordnung, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 71f.
- Bethusy-Huc, Viola Gräfin:* Sozialstaat, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hg. von Wolfgang W. Mickel, Bonn, 1986, S. 476-480 (Lizenz Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung; Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 237)
- Bielenski, Harald und Bernhard von Rosenblatt:* Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 11/90 – Textband –, Nürnberg, 1991 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 148.1)
- Bielenski, Harald, Jovita Enderle und Bernhard von Rosenblatt:* Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer. Umfrage 7/91 – Textband –, Nürnberg, 1991 (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 148.3)
- Blum, Reinhard:* Marktwirtschaft, soziale in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von Willi Albers u.a., Bd. 5, Stuttgart u.a., 1980, S. 153-166
- Bode, Otto F.:* Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext von Ordnungstransformation und Transformationsarbeitslosigkeit. Eine systemtheoretische Betrachtung, in: Qualifizierungsmaßnahmen. Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit, hg. von Otto F. Bode und Kai Hirschmann, Marburg, 1992, S. 25-49
- Böhmer, Reinhold:* Sket: Vorbild Stiftung Saarstahl, in: Wirtschaftswoche, Nr. 42/1991 (Ostausgabe), S. 21

- Bohnet, Armin:* Ordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaft (HdV), hg. von Werner Glastetter u.a., 2. Aufl., Wiesbaden, 1980, Sp. 938-948
- Conibol, Hans-Peter und Roland Stimpel:* Zwischenbilanz: Zweite Lohntüte, in: Wirtschaftswoche, Nr. 40/1991 (Ostausgabe), S. 15-20
- Dückert, Thea:* Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - ein beschäftigungspolitisches Instrument?, Frankfurt a.M./New York, 1984
- Engelen-Kefer, Ursula:* Kurzarbeit, in: Handwörterbuch des Personalwesens (HWP), hg. von Eduard Gaugler und Wolfgang Weber, 2. Aufl., Stuttgart, 1992, Sp. 1191-1202
- Eucken, Walter:* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hg. von Edith Eucken und K. Paul Hensel, 6. Aufl., Tübingen, 1990 (Uni-Taschenbücher; 1572)
- Evers, Adalbert:* Sozialpolitik, in: Politikwissenschaft. Theorien - Methoden - Begriffe, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 934-938 (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1, 2. Halbbd.)
- Friedrich, Horst und Michael Wiedemeyer:* Arbeitslosigkeit – ein Dauerproblem im vereinten Deutschland? Dimensionen, Ursachen, Strategien; Opladen, 1992
- Fröhlich, Alfred:* Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz zwischen 1974 und 1985, DiplArb., Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld, 1987
- Gabler Wirtschaftslexikon, (Taschenbuchausgabe, 6 Bde.) 11. Aufl., Wiesbaden, 1984, Stichwort ›Arbeitsmarktpolitik‹
- Gabler Wirtschaftslexikon, (Taschenbuchausgabe, 6 Bde.) 11. Aufl., Wiesbaden, 1984, Stichwort ›Wirtschaftspolitik‹
- Gahrlichs, Dietrich und Friederike Maier:* Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, hg. von Fritz W. Scharpf u.a., Frankfurt a.M./ New York, 1982, S. 89-118 (Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin)
- Gallas, Andreas:* Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, hg. von Uwe Andersen und Wichard Woyke, Opladen, 1992, S. 6-9 (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung)
- Geißler, Rainer:* Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur gesellschaftlichen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland, Opladen, 1992 (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung)
- Glastetter, Werner:* Allgemeine Wirtschaftspolitik, Mannheim u.a., 1992 (Meyers Forum; Bd. 7)
- Görgens, Egon:* Beschäftigungspolitik, München, 1981

- Görgens, Egon*: Strukturpolitik, in: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 2, hg. von Erwin Dichtl und Otmar Issing, München/ München, 1987, S. 664-665
- Gottert, Frank*: Merkmale und Probleme des Arbeitsmarktes und der Beschäftigungspolitik beim Übergang der DDR zur Marktwirtschaft, in: Peter Hofmann und Kurt Stingl: Marktwirtschaft in der DDR: Chancen und Herausforderungen, Freiburg i.Br., 1990. S. 98-117
- Gramatzki, Hans-Erich*: Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialistische Systeme. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft, hg. von Klaus Ziemer, München, 1989, S. 41-45 (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 4)
- Grehn, K.*: Arbeitslosigkeit in der DDR, in: Arbeitswissenschaften, Heft 3/1990, S. 191-197
- Groser, Manfred*: Soziale Marktwirtschaft, in: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 909f. (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1, 2. Halbbd.)
- Gründger, Fritz*: Arbeitsökonomik und Bildungsökonomik, in: Jürgen Zerche: Arbeitsökonomik, Berlin/ New York, 1979, S. 162-188
- Gürtler, Joachim, Wolfgang Ruppert und Karl Vogler-Ludwig*: Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, München, 1990 (Ifo-Studien zur Arbeitsmarktforschung; 5)
- Hamm, Walter*: Wer ist schuld an der Arbeitslosigkeit?, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 155-157
- Hardes, Heinz-Dieter*: Öffentliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Weiterbildung, in: Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II, hg. von Helmut Winterstein, Berlin, 1986, S. 53-89 (Schriften des Vereins für Socialpolitik; NF Bd. 152)
- Hardes, Heinz-Dieter, Fritz Rahmeyer und Alfons Schmid*: Volkswirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung, 16. Aufl, Tübingen, 1988
- Heckel, Margaret*: Großprojekte: Wenig Kontrolle, in: Wirtschaftswoche, Nr. 42/1991 (Ostausgabe), S. 18
- Heckel, Margaret und Ursula Weidenfeld*: Ab in die Hängematte, in: Wirtschaftswoche, Nr. 42/1991 (Ostausgabe), S. 14-23
- Heinrichs, Wolfgang*: Wirtschaftsreform in der DDR, in: Wirtschaftspolitische Blätter, hg. von der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien, Heft 5/1990, S. 464-475
- Henning, Bernd*: Das gesamtwirtschaftliche Zielsystem im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Grundfragen der Ökonomie, Bonn, 1989, S. 11-28 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 277)
- Hirschmann, Kai*: Qualifizierung des Humankapitals zur Bewältigung der Transformationsarbeitslosigkeit. Strukturwandel und Konsequenzen, in: Qualifizierungsmaßnahmen. Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit, hg. von Otto F. Bode und Kai Hirschmann, Marburg, 1992, S. 51-78 (Probleme der Einheit; Bd. 10)



- Hof, Bernd:* Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern – Tendenzen 1992, in: iw-trends. Analysen, Dokumentationen, Prognosen, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 2/1991, A-1-A-23
- Hof, Bernd:* Sektorale und regionale Arbeitsmarkttendenzen in den neuen Bundesländern 1989/95, in: iw-trends. Analysen, Dokumentationen, Prognosen, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 3/1991, A-21-A-23
- Hofbauer, Hans und Friedemann Stoß:* Beruf und Berufsbildung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von Willi Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a., 1977, S. 468-478
- Holeschovsky, Christine:* Sozialunion, in: Handwörterbuch zur deutschen Einheit, hg. von Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte, Frankfurt a.M./New York, 1992, S. 607-614
- Katterle, Siegfried:* Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand, in: Soziale Marktwirtschaft im Widerstreit von Anspruch und Wirklichkeit, hg. von der Evangelischen Sozialakademie Friedewald, Boll, 1991, S. 3-20 (Friedewalder Texte 3/1991)
- Klatt, Sigurd:* regionale Wirtschaftspolitik, in: Vahlens Großes Wirtschaftslexikon, Bd. 2, hg. von Erwin Dichtl und Otmar Issing, München/München, 1987, S. 456-457
- Kreikebaum, Hartmut:* Arbeit, in: Handwörterbuch des Personalwesens (HWP), hg. von Eduard Gaugler und Wolfgang Weber, 2. Aufl., Stuttgart, 1992, Sp. 29-39
- Kromphardt, Jürgen:* Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus - von seiner Entstehung bis zur Gegenwart, 2. Aufl., Göttingen, 1987 (Uni-Taschenbücher; 1017)
- Kromphardt, Jürgen:* Arbeitslosigkeit und Inflation. Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen, Göttingen/Zürich, 1987 (Uni-Taschenbücher; 1452)
- Krüsselberg, Hans-Günter:* Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von Willi Albers u.a., Bd. 6, Stuttgart u.a., 1981, S. 603-611
- Lachmann, Werner:* Ethik und Soziale Marktwirtschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B17/1988, S. 15-26
- Lampert, Heinz:* Sozialpolitik, I: staatliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), hg. von Willi Albers u.a., Bd. 7, Stuttgart u.a., 1977, S. 60-76
- Lampert, Heinz:* Sozialpolitik, Berlin/Heidelberg/New York, 1980
- Lampert, Heinz:* Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/1988, S. 3-14
- Lampert, Heinz, Josef Englberger und Ulrich Schüle:* Ordnungs- und prozeßpolitische Probleme der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1991 (Volkswirtschaftliche Schriften; Heft 411)

- Lenk, Thomas:* Einfluß des technologischen Fortschritts und des strukturellen Wandels auf den Arbeitsmarkt, in: *Der Arbeitsmarkt: Probleme, Analysen, Optionen*, hg. von Werner Sesselmeier, Marburg, 1991, S. 11-31 (Probleme der Einheit, Bd. 1)
- Lippe, Peter Michael von der:* *Wirtschaftsstatistik*, 3. Aufl., Stuttgart/New York, 1985 (Uni-Taschenbücher; 209)
- Maneval, Helmut:* Arbeitslosigkeit, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, hg. von Willi Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a., 1977, S. 267-279
- Meißner, Werner und Rainer Markl:* Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: *Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive*, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 29-48
- Mertens, Dieter:* Quantitative Arbeitsmarktpolitik. Aktuelle Zielprobleme der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung, in: *Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD*, hg. von Heinz Lampert, Berlin, 1975, S. 9-28 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 81)
- Mertens, Dieter und Jürgen Kühl:* Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW)*, hg. von Willi Albers u.a., Bd. 1, Stuttgart u.a., 1977, S. 279-292
- Molitor, Bruno:* *Soziale Sicherung*, München, 1987 (Theorie der Sozialpolitik, Bd. 1)
- Müller, Anton Peter:* *Sozialpolitik und Wirtschaftsordnung. Zur Rolle der sozialen Komponente in der öffentlichen Finanzwirtschaft im Lichte alternativer ordnungspolitischer Konzeptionen*, Frankfurt a.M., 1983
- Müller-Armack, Alfred:* *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (1946)*, in: *Alfred Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, 1. Aufl., Freiburg i.Br., S. 19-170 (Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 4)
- Müller-Armack, Alfred:* *Vorschläge zur Verwirklichung der sozialen Marktwirtschaft (1948)*, in: *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern/Stuttgart, 1974, S. 90-107
- Müller-Armack, Alfred:* *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW)*, Bd. 9, Stuttgart/Tübingen/Göttingen, 1956, S. 390-392
- Müller-Armack, Alfred:* Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, hg. von Egon Tuchfeldt, 1. Aufl., Freiburg i.Br., 1973, S. 15-26 (Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 20)
- Müller-Armack, Andreas:* Alfred Müller-Armack, in: *Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive*, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 115f.
- Müller-Roden, Helge:* Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit spezieller Rechtsentwicklung, in: *Arbeitgeber*, hg. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln, Heft 12/91, S. 492-496

- Neubäumer, Renate:* Der ostdeutsche Arbeitsmarkt - Bestandsaufnahme und Ansatzpunkte einer auf mehr Beschäftigung ausgerichteten Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Probleme der Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik, hg. von Helmut Gröner, Erhard Kantzenbach und Otto G. Mayer, Berlin, 1991, S. 79-149 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 212)
- Peters, Hans-Rudolf:* Transformation der Wirtschaftsordnung in Ostdeutschland, in: WiST Wirtschaftswissenschaftliches Studium, München und Frankfurt, Heft 9/September 1992, S. 447-452
- Pilz, Frank:* Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland. Grundzüge der Sozial- und Gesellschaftspolitik, 1. Aufl., München/Basel, 1978 (Uni-Taschenbücher; 769)
- Pilz, Frank:* Das System der Sozialen Marktwirtschaft. Politisch-ökonomische Grundlegung der Konzepte, Prinzipien und Strategien, 2. Aufl., München, 1981 (Uni-Taschenbücher; 330)
- Pilz, Frank und Heike Ortwein:* Das vereinte Deutschland. Wirtschaftliche, soziale und finanzielle Folgeprobleme und die Konsequenzen für die Politik, Stuttgart/Jena, 1992 (Uni-Taschenbücher; 1695)
- Röpke, Wilhelm:* Die Lehre von der Wirtschaft, 11. Aufl., Erlenbach-Zürich/ Stuttgart, 1968
- Rudzio, Wolfgang:* Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 3. Aufl., Opladen, 1991 (Uni-Taschenbücher; 1280)
- Schäfers, Bernhard:* Gesellschaftlicher Wandel in Deutschland. Ein Studienbuch zur Sozialstruktur und Sozialgeschichte der Bundesrepublik, 5. Aufl., Stuttgart, 1990
- Schaper, Klaus:* Soziale Sicherheit, in: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 910-913 (Pipers Wörter-buch zur Politik, Bd. 1, 2. Halbbd.)
- Scharpf, Fritz W.:* Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, hg. von Fritz W. Scharpf und Marlene Brockmann, Frankfurt a.M./ New York, 1983, S. 213-232 (Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin)
- Schmid, Günther:* Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, hg. von F. W. Scharpf und M. Brockmann, Frankfurt a.M./New York, 1983, S. 135-165
- Schmid, Günther und Bernd Reissert:* Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, in: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, hg. von Manfred G. Schmidt, Opladen, 1988, S. 284-305 (Politische Vierteljahresschrift PVS, Sonderheft 19/1988)
- Schmid, Günther und Klaus Semlinger:* Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königsstein i.Ts., 1980 (Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin: Sozialwissenschaft und Praxis, Bd. 31)

- Schmid, Hans* und *Doris von Dosky*: Oekonomik des Arbeitsmarktes. Bd. 2: Problembereiche und Lösungsansätze, Bern/ Stuttgart, 1991 (Uni-Taschenbücher; 1579)
- Schmidt, Karl-Heinz*: Sozialpolitik, in: Handlexikon zur Politikwissenschaft, hg. von Wolfgang W. Mickel, Bonn, 1986, S. 471-476 (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung; Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 237)
- Schmidt, Manfred G.*: Beschäftigungspolitik, in: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, hg. von Uwe Andersen und Wichard Woyke, Opladen, 1992, S. 28-29 (Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung)
- Schumpeter, Joseph A.*: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 6. Aufl., Tübingen, 1987
- Sesselmeier, Werner*: Einleitung: Der Arbeitsmarkt im Schnittpunkt ökonomischer Erfordernisse und gesellschaftlicher Zielvorgaben, in: Der Arbeitsmarkt. Probleme, Analysen, Optionen, hg. von Werner Sesselmeier, Marburg, 1991, S. 7-9 (Probleme der Einheit, Bd. 1)
- Sesselmeier, Werner*: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern: Mehr als nur Lohnpolitik?, in: Ökonomische und rechtliche Konsequenzen der deutschen Vereinigung: wirtschaftspolitische sowie arbeits- und unternehmensrechtliche Gestaltungsaspekte der Systemtransformation, hg. von Dirk Ipsen und Egbert Nickel, Marburg, 1992, S. 115-125 (Probleme der Einheit; Bd. 8)
- Sinn, Gerlinde* und *Hans-Werner Sinn*: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 2. Aufl., Tübingen, 1992
- Steinjan, Werner*: Markt und Moral, in: Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, o.J., S. 93-95
- Sund, Olav*: Arbeit und Beschäftigung in den neuen Bundesländern - Eindrücke und Wahrnehmungen beim Aufbauprozeß in der ehemaligen DDR -, in: WSI-Mitteilungen, hg. vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln, Heft 4/1991, S. 259-262
- Thieme, H. Jörg*: Soziale Marktwirtschaft. Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung, München, 1991
- Tuchtfeldt, Egon*: Vorwort, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel, hg. von Egon Tuchtfeldt, 1. Aufl., Freiburg i.Br., 1973, S. 7-13 (Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 20)
- Vüllers, Frieder*: Ordnung und Funktion der Marktwirtschaft, in: Unsere Wirtschaftsordnung und ihre Hauptprobleme – Ein Überblick, hg. von Günter Schmolders, 2. Aufl., Essen, 1976, S. 9-68
- Watrin, Christian*: Soziale Marktwirtschaft – ihr Programm und die aktuellen Probleme, in: Wirtschaftspolitik, Bonn, 1990, S. 13-30 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 292)

*Weiß, Jürgen* und *Otto F. Bode*: Qualifizierungsmaßnahmen und Bildungsmarkt. Eine Art Einleitung, in: Qualifizierungsmaßnahmen. Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit, hg. von Otto F. Bode und Kai Hirschmann, Marburg, 1992, S. 7-23

*Wilke, Gerhard* und *Gerhard Götz*: Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, Stuttgart u.a., 1980 (Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit; Heft 25)

*Winterstein, Helmut*: Das System der Sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, München, 1980

*Yenal, Alparslan*: Strukturpolitik, in: Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe, hg. von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze, 4. Aufl., München, 1992, S. 1001-1002 (Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1, 2. Halbbd.)

*Zerche, Jürgen*: Arbeitsökonomik, Berlin/New York, 1979

*Zinn, Karl Georg*: Wirtschaft und Gerechtigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 52-53/1989, S. 13-20

*Zinn, Karl Georg*: Soziale Marktwirtschaft. Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung, Mannheim u.a., 1992 (Meyers Forum; Bd. 4)

## Quellenverzeichnis

---

- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarktstatistik 1991 – Jahreszahlen
- Anordnung über das Verfahren bei der Gewährung von Kurzarbeitergeld vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1114)
- Anordnung über die Förderung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung aus Mitteln der Arbeitsverwaltung vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1115)
- Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1090)
- Anordnung über die Verlängerung der Frist für den Bezug des Kurzarbeitergeldes vom 20. August 1990 (GBl. I, S. 1396)
- Anordnung über Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer vom 1. Juli 1990 (GBl. I, S. 1119)
- Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I, S. 582)
- Arbeitsförderungsgesetz vom 22. Juni 1990 (GBl. I, S. 403)
- Brief des Sachverständigenrates vom 9. Februar 1990 an den Bundeskanzler, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91. Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Stuttgart, 1990, Anlage V, S. 306-308
- DDR-Wirtschaft '90. Zahlen, Fakten, Hintergründe, hg. von Berthold Fege, Bonn, 1990
- Finanzierungshilfen der Bundesregierung 1992. Eine Information für die Städte, Gemeinden und Kreise in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, hg. vom Bundesminister der Finanzen, Bonn, o.J.
- Gemeinsame Erklärung der Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 18. September 1990: Für mehr Beschäftigung in der DDR, abgedruckt in: Arbeitgeber, hg. von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln, Heft 19/42-1990, S. 754-758
- Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I, S. 3113)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I, S. 1)

Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1990

Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1991

Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1992

Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1993

*o.V.:* Arbeitsmarkt Ost. Regionale Brennpunkte, in: iwd Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 28/1991

*o.V.:* Beschäftigung Ost. Umschichtungsproblem, in: iwd Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 27/1991, S. 4f.

*o.V.:* Erwerbstätigkeit und Einkommen von Frauen in der DDR. Hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen sollte erhalten bleiben, in: DIW-Wochenbericht, hg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Heft 19/90, S. 263-267

*o.V.:* Ostdeutscher Arbeitsmarkt. Probleme und Chancen, in: iwd Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, hg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, Heft 10/1991, S. 6

*o.V.:* Vereintes Deutschland – geteilte Frauengesellschaft: Erwerbsbeteiligung und Kinderzahl in beiden Teilen Deutschlands, in: DIW-Wochenbericht, hg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Heft 41/90, S. 575-582

Regionalreport Sachsen-Anhalt 1990. Grundzüge räumlicher Strukturen und Aufgabenfelder für die regionale Wirtschaftspolitik, hg. von Hans-Ulrich Jung, Hannover/Halle/Magdeburg, 1990

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten 1990: Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91. Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Stuttgart, Anhang IV, S. 276-305

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1990/91. Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Stuttgart, 1990

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1991/92. Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken, Stuttgart, 1991

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1992/93. Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Stuttgart, 1992

Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik '90, hg. vom Statistischen Amt der DDR, Berlin, 1990

Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland, hg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, 1991

Verordnung über die Gewährung staatlicher Unterstützung und betrieblicher Ausgleichszahlung an Bürger während der Zeit der Arbeitsvermittlung vom 8. Februar 1990 (GBl. I, S. 41)

Verordnung über die Umschulung von Bürgern zur Sicherung einer Berufstätigkeit vom 8. Februar 1990 (GBl. I, S. 83)

Verordnung über die Verlängerung der Frist für den Bezug des Kurzarbeitergeldes vom 30. März 1992 (BGBl. I S. 742)

Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 (GBl. I, S. 332; BGBl. II, S. 537)

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31. August 1990 (BGBl. II, S. 889)

Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern, hg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden, 1992, Heft 1/1992



