

Aktuelle Trends

Steffen Hentrich

Windenergienutzung: Was bringt
der Weltmeistertitel? – ein Kommentar

Herbert Buscher/Tobias Hagen

Job-AQTIV Gesetz –
Eine kritische Würdigung der neuen
Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Herbert Buscher

Reform des Arbeitsmarktes –
Hartz-Vorschläge reichen nicht

Hubert Gabrisch/Thomas Linne

Die Currency boards
der baltischen Beitrittsländer sind stabil und mit
dem Wechselkursmechanismus der EU kompatibel

Cornelia Lang

Weiterhin Differenzen in der subjektiven
Lebenslagebewertung in Ost- und Westdeutschland

Bärbel Laschke

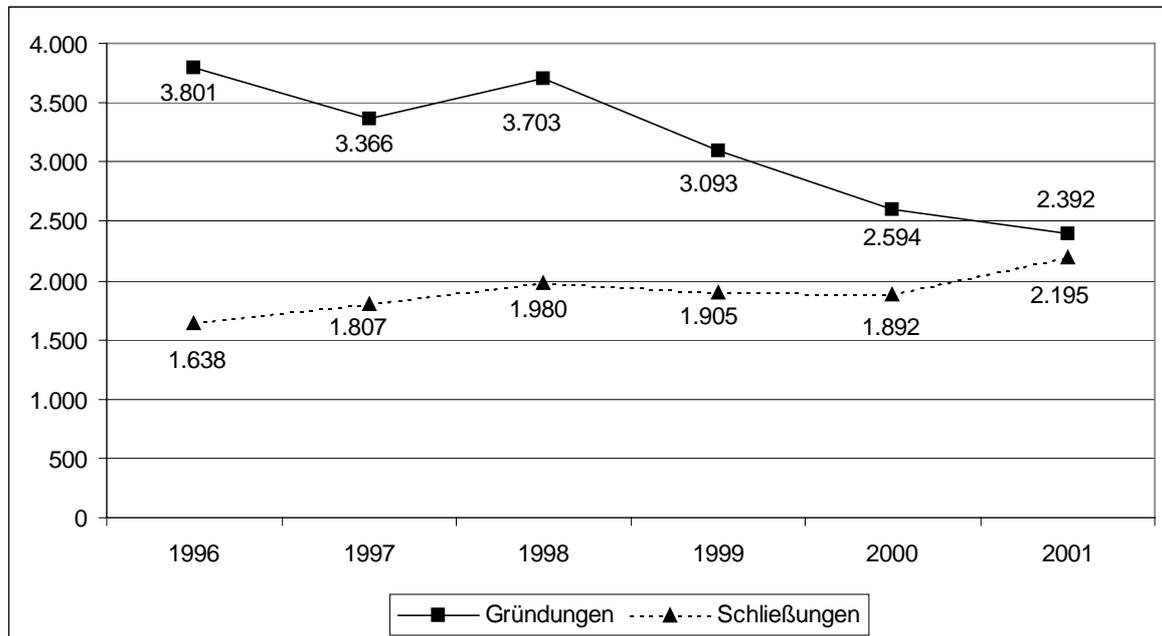
IWH-Industrienumfrage im Juli 2002

11/2002

04.09.2002, 8. Jahrgang

Aktuelle Trends

Zunehmend verschlechterte Bilanz der Betriebsgründungen und Betriebsschließungen im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands



Daten: Ostdeutschland ohne Berlin.

Quellen: Statistische Ämter der neuen Länder; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

In Ostdeutschland hat sich die Bilanz der Betriebsgründungen und Betriebsschließungen in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert. Dies trifft auch für das Verarbeitende Gewerbe zu, das seit Mitte der 90er Jahre der dynamischste Wirtschaftsbereich in Ostdeutschland ist. Während die Zahl der neu gegründeten Betriebe von 1996 bis 2001 erheblich zurückgegangen ist, ist die Zahl der Betriebe, die geschlossen wurden, relativ hoch geblieben und im vergangenen Jahr sogar noch weiter angewachsen, was als Folge der konjunkturellen Abschwächung zu werten ist. Dadurch schrumpfte der Saldo (zugunsten der Gründer) auf nur noch rund 200. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, dürften sich daraus negative Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum ergeben.

Für eine Pfadumkehr wäre es vor allem wichtig, die Zahl der Betriebsgründungen wieder zu erhöhen. Dazu sind die äußeren Rahmenbedingungen, ist aber auch das Klima für Existenzgründer weiter zu verbessern. Spezifischer Handlungsbedarf besteht nach den Ergebnissen einer kürzlich veröffentlichten Studie* im Bereich der Finanzierung der Unternehmensgründungen – hier sind vor allem die regional ansässigen Kreditinstitute gefordert –, in der Verbesserung der Transparenz der Förderprogramme sowie einer stärker koordinierten Zusammenarbeit öffentlicher und privater Beratungsstellen. Positive Erfahrungen, wie sie beispielsweise durch die Errichtung von Gründungsnetzwerken oder die Errichtung zentraler Anlaufstellen für Gründer in einzelnen Regionen gesammelt wurden, sollten hierfür zügiger auch anderswo umgesetzt werden. Um die in Ostdeutschland (im Vergleich zu Westdeutschland) noch stärker verbreitete Angst, bei einer Unternehmensgründung zu scheitern, zu mildern, sollten die Politik und die Medien mehr als bisher anhand erfolgreicher Existenzgründungen aufklärend wirken.

Siegfried Beer
(Siegfried.Beer@iwh-halle.de)

Windenergienutzung: Was bringt der Weltmeistertitel? – ein Kommentar

Wieder einmal verkündet die Presse stolz: Deutschland ist Weltmeister der Windenergienutzung. Was bringt uns dieser Titel? Mehr Klimaschutz, mehr Energie oder gar mehr Arbeitsplätze?

Sicherlich nähern wir uns mit dem Ausbau klimafreundlicher, erneuerbarer Energien unserem nationalen Klimaschutzziel. Aber nicht schneller und vor allem zu höheren Kosten, als mit wirksameren und billigeren Treibhausgasminderungsstrategien. Die identifiziert man aber nicht, indem man eine Hand voll Technologien fördert und damit die Bandbreite der für den Markt rentablen Lösungsalternativen künstlich einengt. Vielmehr sollte die Umweltpolitik das Übel direkt anpacken und die Emission von Treibhausgasen über ein System handelbarer Emissions-Zertifikate absolut begrenzen oder durch eine höhere Besteuerung verteuern. Die Produzenten und Verbraucher sind dadurch gezwungen, sich an die erhöhten Energiepreise anpassen und finden automatisch die billigste Lösung zur Senkung des Energieverbrauchs. Das Ergebnis sind eindeutig positive Umweltschutzwirkungen: Geringere Klimagasemissionen und verminderte energiebedingte Umweltbelastungen.

Den Klimaschutzeffekt der Förderung erneuerbarer Energien schmälern dagegen die Wechselwirkungen mit den Märkten für fossile Energieträger. Mit der künstlichen Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien läuft die Politik Gefahr, bei Anbietern fossiler Energieträger den Anreiz noch zu verstärken, bereits erschlossene Energieträgervorräte angesichts drohender Konkurrenz möglichst rasch abzusetzen. Die Folge sind niedrigere Brennstoffpreise und ein relativer Energieverbrauchsanstieg. Der dadurch verlangsamte Emissionsrückgang schmälert den Klimaschutzeffekt der Förderung erneuerbarer Energien, auch wenn der Anreiz neue Lagerstätten zu erschließen langfristig sinken sollte. Hinzu kommt, dass die Notwendigkeit einer Förderung erneuerbarer Energien einen ineffizient hohen Faktoreinsatz impliziert, den die übrige Volkswirtschaft durch einen entsprechend höheren Energieeinsatz substituiert. Solange dieser jedoch aus fossilen Quellen stammt, schmälert sich die Habenseite der Klimaschutzbilanz weiter.

Stichwort Knappheit fossiler Energieträger: Jahr für Jahr werden die Angaben über verfügbare fossile Energieträgervorräte nach oben korrigiert. Nicht weiter verwunderlich angesichts immer ausgefeilterer Explorationstechnik und der Tatsache, dass es für Rohstoffanbieter nicht rentabel ist, alle langfristigen Reserven auf einmal zu erkunden. In Anbetracht der enormen Energiemenge, die allein die Sonne zur Verfügung stellt, ist die physische Energieknappheit nahezu bedeutungslos. Allein die Kosten der Energieumwandlung bestimmen, auf welchem Wege wir unseren zukünftigen Energiebedarf decken. Der Markt sorgt dafür, dass bei sinkender Verfügbarkeit und steigenden Kosten der fossilen Brennstoffe ein Wechsel zu neuen Energieträgern erfolgt, wenn diese eine wirtschaftliche Alternative zu fossilen Energieträgern werden. Inzwischen suchen langfristig orientierte Energiedienstleister angesichts der mit steigenden Energiepreisen verbundenen Ertragsaussichten nach kostengünstigen Alternativen. Eine zusätzliche Förderung ist überflüssig und deshalb ineffizient. Dass die Förderung einigen Landwirten, Anlagenherstellern und Anbietern Grüner Energie zusätzliche Einnahmen beschert, ändert daran nichts.

Wenn nicht die umwelt- oder energiepolitischen Vorteile eine Förderung der erneuerbaren Energien adeln, lassen dann wenigstens die versprochenen Arbeitsplatzeffekte den erhofften volkswirtschaftlichen Nutzen erwarten? Keine der bisherigen Beschäftigungsstudien liefert ein wirklich belastbares Bild der Arbeitsmarktwirkungen. Entweder bleiben Arbeitsplatzverluste der verdrängten konventionellen Energieproduktion, der strompreisbedingten Nachfrageausfälle und der volkswirtschaftlichen Effizienzverluste der Finanzierung von Subventionen gänzlich unberücksichtigt oder die Schätzmodelle bilden ein methodisch wenig zufriedenstellendes Gesamtbild der volkswirtschaftlichen Zusammenhänge ab. Somit ist auch der Beschäftigungseffekt unsicher. Überdies sind Arbeitsplätze, die zu Lasten der Produktivität des Faktoreinsatzes entstehen, langfristig mit Wohlfahrtsverlusten und einem abnehmenden Beschäftigungswachstum verbunden. Wenig einsichtig ist schließlich der Verweis auf positive Effekte für einheimische klein- und mittelständische Unternehmen: Warum sollten Ertrags- und Arbeitsplatzgewinne in Unternehmen der Windenergiebranche höher zu bewerten sein als Absatz- und Arbeitsplatzverluste bei großen Energieversorgern und in anderen deutschen oder ausländischen Unternehmen?

Was bleibt ist die Frage, ob bei aller Euphorie über die Wachstumserfolge einer einzelnen Branche nicht die eigentlichen Ziele der deutschen Klimaschutzpolitik wieder stärker betont werden sollten.

Steffen Hentrich (Steffen.Hentrich@iwh-halle.de)

Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Seit dem 1. Januar 2002 ist das Job-AQTIV Gesetz in Deutschland in Kraft. Das Gesetz hat nicht nur die Absicht, gemeldete Stellen möglichst schnell und passgenau zu besetzen, sondern Personen, die zum Teil Arbeitslosigkeits- und Maßnahme-Karrieren hinter sich haben, intensiv zu betreuen, deren Suchaktivitäten zu überwachen und sie – bei Bedarf – in die für sie effektivsten Maßnahmen zu vermitteln. Diese Zielsetzung erklärt, wofür das Akronym AQTIV steht: Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln.

Aus einigen Neuregelungen durch das Job-AQTIV Gesetz ergeben sich neue Herausforderungen für die praktische Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Evaluationsforschung. Natürlich ist es noch nicht möglich, die Auswirkungen des Job-AQTIV Gesetzes empirisch zu überprüfen. Gleichwohl sollen einige Erfahrungen aus der Evaluation Aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) sowie theoretische Überlegungen dazu genutzt werden, auf mögliche kritische Punkte hinzuweisen um Fehlentwicklungen zu vermeiden und Bedarf an Evaluationsforschung aufzuzeigen.¹ Im Folgenden werden wichtige Neuerungen aufgrund des Job-AQTIV Gesetzes dargestellt und deren Bedeutung eingeschätzt.

Als Fazit ergibt sich, dass das Job-AQTIV Gesetz in vielen Punkten in die richtige Richtung geht. Viel wird allerdings davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Qualität der Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zu verbessern, private Arbeitsvermittler verstärkt einzuschalten und die gesamte Arbeitsmarktpolitik mittels geeigneter Evaluationsstudien fortlaufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland und der im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern starke Einsatz Aktiver Arbeitsmarktpolitik macht eine effiziente Arbeitsvermittlung um so

wichtiger, sodass das Job AQTIV Gesetz insbesondere für den ostdeutschen Arbeitsmarkt von Bedeutung ist. Darüber hinaus dürfte die Aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) aufgrund ihres Umfangs gerade in Ostdeutschland mit beträchtlichen Aus- und Nebenwirkungen auf die regionale Wirtschaft verbunden sein.

Viele der Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes und einer besseren Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt, so wie sie jetzt von der Hartz-Kommission der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, sind bereits entweder in den Grundzügen oder vollständig im Job-AQTIV Gesetz enthalten. Folglich stehen Job-AQTIV Gesetz und die Vorschläge der Hartz-Kommission nicht in einem Gegensatz, sondern eher in Ergänzungen und/oder Erweiterungen.

Für Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde in den letzten Jahren um die 20 Mrd. Euro jährlich ausgegeben. Dieses beträchtliche Volumen verlangt nach einer regelmäßigen wissenschaftlichen Überprüfung der Wirkungen dieser Maßnahmen. Solche Evaluationen, die von unabhängigen wissenschaftlichen Institutionen durchgeführt werden sollten, haben die Auswirkungen der Maßnahmen auf individueller Ebene, zur Kosten-Nutzen-Relation und zu gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu untersuchen. Diese Möglichkeiten für die entsprechenden Evaluationen wurden jetzt durch das Job-AQTIV Gesetz in Angriff genommen.

Die erste wesentliche Neuerung durch das Job-AQTIV Gesetz besteht in der Einführung des so genannten Profiling und den damit verbundenen Eingliederungsvereinbarungen.

Profiling und Eingliederungsvereinbarung

Die Neufassung von § 6 SGB III verpflichtet das Arbeitsamt, spätestens nach der Arbeitslosmeldung zusammen mit dem Arbeitslosen die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale des Arbeitslosen, seine beruflichen Fähigkeiten und Eignungen festzustellen. Ein solches sogenanntes „Profiling“ soll die Frage beantworten, ob die berufliche Eingliederung erschwert sein wird, welche Hindernisse einer raschen Vermittlung entgegenstehen und welche

¹ Übersichten für Deutschland finden sich u. a. in HAGEN, T.; STEINER, V.: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit: Analysen und Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, in: ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 51. Baden-Baden. 2000. – FITZENBERGER, B.; SPECKESSER, S.: Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Vol. 33(3), 2000, S. 357-370.

Fördermaßnahmen und Hilfen des Arbeitsamtes erforderlich sind, damit eine schnelle und passgenaue Vermittlung gelingt).² In einer verbindlichen Vereinbarung (Eingliederungsvereinbarung) wird anschließend festgelegt, welche Maßnahmen der AAMP (wie geförderte Weiterbildung oder Eingliederungszuschüsse) notwendig sind. Auch die Pflichten der Arbeitssuchenden sind in der Vereinbarung festgeschrieben. Der Einsatz aller Maßnahmen der AAMP ist dann bei Bedarf sofort, d. h. ohne Wartezeit möglich.

Diese Regelung des Job-AQTIV Gesetzes ist positiv zu werten, da die Arbeitslosigkeitsdauer im Allgemeinen nicht als formales Zulässigkeitskriterium für Maßnahmen der AAMP herangezogen werden sollte, so wie es in der Vergangenheit der Fall war. Dies gilt erstens deshalb, da es ineffizient ist Arbeitssuchende, bei denen ex ante ersichtlich ist, dass sie ohne weitere Hilfe keine Beschäftigung finden werden, erst mal eine gewisse Dauer in Arbeitslosigkeit belässt, um sie dann doch in eine Maßnahme zu vermitteln. Zweitens besteht bei der Arbeitslosigkeitsdauer als Zulässigkeitskriterium immer die Gefahr, dass Teilnehmer schon vor Beginn der Maßnahme ihre Suchintensität reduzieren bzw. Stellenangebote ausschlagen, um sich durch die entsprechende Arbeitslosigkeitsdauer für die Teilnahme zu qualifizieren. Darüber hinaus kann es aber auch dann zu verringerter Suchintensität kommen, wenn insbesondere bei Qualifizierungsmaßnahmen kein sofortiger Einstieg möglich ist, sondern auf einen Kursbeginn gewartet werden muss.

Aus diesem Grund ist diese Regelung des Job-AQTIV Gesetzes positiv zu werten. Allerdings setzt die Regelung eine strenge Zielgruppenorientierung auf Personen, die von den Maßnahmen tatsächlich profitieren, sowie die Fähigkeit der Arbeitsvermittler, diese auch zu identifizieren, voraus. Falls nämlich die Arbeitslosigkeitsdauer kein Zulässigkeitskriterium für Maßnahmen der AAMP ist, besteht – bei unvollständigen Prognosemöglichkeiten bezüglich der erwarteten individuellen Wiederbeschäftigungschancen – die Gefahr, dass Personen teilnehmen, obwohl sie ohne Teilnahme viel schneller eine reguläre Beschäftigung gefunden hätten. Dies würde zu einer Senkung der Effektivität der Maßnahmen führen, d. h., Teilnehmer hätten geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten im Vergleich zur Situ-

ation der Nichtteilnahme, und es läge Verschwendung öffentlicher Mittel vor. Diese Argumentation gilt für alle Maßnahmen der AAMP: Wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit kein Zulässigkeitskriterium darstellt, bedarf es strenger Zielgruppenorientierung sowie geeigneter Instrumente für die Arbeitsvermittler die potenziellen Teilnehmer adäquat zu identifizieren.

Wesentliche Elemente des Job-AQTIV Gesetzes

Die Inhalte des Job-AQTIV Gesetzes lassen sich in drei Blöcke unterteilen:

- I. Aktive Arbeitsmarktförderung,
- II. Arbeitslosenversicherung/Arbeitslosenhilfe
- III. Insolvenzgeld.

Der weitaus größte Teil der Änderungen bezieht sich auf den ersten Block „Aktive Arbeitsmarktförderung“, worauf sich auch dieser Beitrag beschränkt. Er umfasst insgesamt 18 Einzelpunkte:

1. Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik
2. Intensivierung der Arbeitsvermittlung und Beratung
3. Frauenförderung
4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf
5. Trainingsmaßnahmen und Mobilitätshilfen
6. Überbrückungsgeld für Existenzgründer
7. Berufsausbildung
8. Übernahme von Regelungen aus dem Jugendsofortprogramm (ab 2004)
9. Berufliche Weiterbildung
10. Job-Rotation
11. Arbeitnehmerüberlassung
12. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
13. Strukturanpassungsmaßnahmen
14. Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung
15. Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber
16. Eingliederungsvertrag
17. Eingliederungsbilanz
18. Wirkungsforschung

Deshalb ist auf die Effektivität des mit dem Job-AQTIV Gesetz eingeführten „Profiling“ sehr viel Wert zu legen. Effektivität heißt hier erstens, dass es den Arbeitsvermittlern (aufbauend auf beobachtbaren Stärken und Risikofaktoren der jeweiligen Arbeitslosen) tatsächlich gelingen muss, die erwartete Arbeitslosigkeitsdauer mit einer ausreichenden Präzision zu prognostizieren. Dieses Erfordernis

² Vgl. BUCHHEIT, B.: Neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik, Bundesarbeitsblatt 2/2002, S. 5-10.

dürfte im allgemeinen nur schwer zu erfüllen sein³. Zweitens sind „Profiling“ und die Eingliederungsvereinbarung dann effektiv, wenn Arbeitslose in die für sie am besten passende Maßnahme vermittelt werden.

Dieses „Profiling“-System sollte deshalb regelmäßig überprüft werden, da eine möglichst präzise Feststellung der erwarteten Arbeitslosigkeitsdauer sowie eine adäquate Zuordnung von Teilnehmern und Maßnahmen eine notwendige Bedingung für den Erfolg der gesamten AAMP ist.⁴

Eine adäquate Zuordnung von Teilnehmern und Maßnahmen (bzw. Kursinhalten) durch die Arbeitsvermittler setzt vor allem Wissen darüber voraus, für welche Personen welche Maßnahmen effektiv sein können. Dieses Wissen dürfte aber aller Wahrscheinlichkeit nach zur Zeit nicht vorliegen, bedenkt man, dass auf einen Vermittler zur Zeit im Durchschnitt mehr als tausend arbeitslose Personen entfallen. Internationale Erfahrungen zeigen zudem, dass sich die Effektivität von Maßnahmen der AAMP zwischen verschiedenen Personengruppen stark unterscheiden kann⁵. Zwar liegen inzwischen einige mikroökonomische Evaluationsstudien zur AAMP in Deutschland vor, diese konnten aber bisher bestenfalls Durchschnittseffekte über alle Kurse und Teilnehmergruppen ermitteln.⁶ Um die Effektivität der AAMP durch zielgerichtete Vermittlung von Arbeitslosen in Maßnahmen zu erhöhen, bedarf es detaillierter Evaluationsstudien mit Kontrollgruppen auf Grundlage reichhaltiger Daten. Die Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit helfen in ihrer jetzigen Form bei dieser Fragestellung nicht oder nur sehr bedingt weiter⁷.

³ Als erste Näherung könnte hier auf Erfahrungswerte vergleichbarer Personen rekurriert werden. Allerdings wird die Dauer der Arbeitslosigkeit auch von der jeweiligen konjunkturellen Situation spürbar beeinflusst.

⁴ Eine Evaluationsstudie zum „Profiling“ in den USA vgl. BERGER, M. C.; BLACK, D.; SMITH, J. A.: Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services, in: Lechner, M.; Pfeiffer, F. (eds.): *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*. ZEW Economic Studies 13, Heidelberg, 2001.

⁵ Zu denken ist hierbei an Arbeitslose mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung und z. B. jenen Personen, die ungelernt sind und eine bestimmte Altersgrenze überschritten haben.

⁶ Vgl. HAGEN, T.; STEINER, V., a. a. O.

⁷ Die Eingliederungsbilanz wird neben der sogenannten Verbleibsquote um eine Eingliederungsquote ergänzt, die

Abgesehen von dem geschilderten Problem, dass eine effiziente Arbeitsvermittlung das Wissen darüber voraussetzt, für welche Personenkreise welche Maßnahme wie effektiv sind, zeigen internationale Erfahrungen, dass Eingliederungsvereinbarungen relativ effektiv sein können. Dazu liegen vor allem Erfahrungen aus Großbritannien vor. Diese zeigen, dass gerade auch jugendliche Arbeitslose von diesen Eingliederungsvereinbarungen profitieren können. Wichtig scheint die Kombination aus Beratung und Vermittlung auf der einen Seite und möglichen Sanktionen auf der anderen Seite zu sein.⁸

Offensichtlich setzen die genannten intensiven Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten eine hinreichende Anzahl qualifizierter und motivierter Arbeitsvermittler voraus. Wie hoch ein sinnvoller Personalschlüssel hier sein sollte und woher kurzfristig das geeignete Personal beschafft werden kann, ist zur Zeit nicht zuverlässig zu beantworten und bedarf im Idealfall entsprechender Kosten-Nutzen-Analysen.⁹

Öffentlich geförderte Beschäftigung

In der Neuregelung des § 1 SGB III findet sich eine Zielsetzung der AAMP, die zumindest in dieser Form eine Neuerung darstellt. Dort heißt es, dass die Leistungen der Arbeitsförderung zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen sollen. Zwar wurden ABM auch schon im alten § 260 SGB III eine strukturpolitische Zielsetzung gegeben, neu (im Vergleich zum SGB III) ist aber, diese auf die gesamte Arbeitsförderung zu übertragen. Darüber

Auskunft darüber geben soll, ob ein Teilnehmer in angemessener Zeit nach Abschluss einer Maßnahme in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung tätig ist. Um den Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beurteilen so können, bedarf es jedoch eines Vergleichs mit so genannten Kontrollgruppen. Hierbei handelt es sich um Personen mit ähnlichen Charakteristika wie die Maßnahmeteilnehmer, die aber nicht an einer Maßnahme teilnehmen. Dies ist aber in den Eingliederungsbilanzen nicht vorgesehen.

⁸ Vgl. STEINER, V.; HAGEN, T.: Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 3, Heft 2, S. 189-206. (2002).

⁹ Vgl. SPERMANN, A.: Das Job AQTIV-Gesetz greift zu kurz – Mehr Vermittler, mehr Wettbewerb zwischen Vermittlern und bessere Erfolgskontrolle sind nötig, *Politische Studien* Heft 382, 53. Jahrgang, März/April 2002, S. 40-47).

hinaus finden sich in § 279a SGB III neue Regelungen zur „Förderung von Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen“.

Insbesondere bei ABM und SAM¹⁰ sollte bedacht werden, dass die Durchführung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen mittels subventionierter Beschäftigung zur Verdrängung regulärer, d. h. nicht geförderter Beschäftigung führen kann. Aus anderen Ländern, wie beispielsweise Schweden¹¹, ist bekannt, dass die Verdrängung regulärer Beschäftigung beachtliche Ausmaße annehmen kann¹². Darüber hinaus ist zu bedenken, dass ein großer Teil der Finanzierung über Beitragseinnahmen erfolgt, die mit einer Belastung des Faktors Arbeit verbunden sind. Schließlich ist fortlaufend zu prüfen, ob das primäre Ziel der AAMP – nämlich die Wiedereingliederung der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt – nicht oft dadurch verfehlt wird, dass Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden, die nicht zu einer Verbesserung des im ersten Arbeitsmarkt verwertbaren Humankapitals führen. Der Versuch, mit der Durchführung von Infrastrukturprojekten mittels subventionierter Beschäftigung gleich „zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“, ist nachvollziehbar. Allerdings besteht angesichts der angespannten Situation in der ostdeutschen Baubranche die fast sichere Erwartung, dass dadurch die individuellen Chancen der Teilnehmer auf eine Wiederbeschäftigung in regulärer, d. h. nicht geförderter, Beschäftigung eher nicht erhöht werden und dass gerade die Baubranche von Verdrängungseffekten bedroht sein dürfte.

Aber auch die Anreize ostdeutscher Kommunen sind im Zusammenhang mit strukturpolitischen Zielsetzungen zu berücksichtigen. Der Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung durch die Teilnahme an ABM (sowie SAM) führte in der Vergangenheit dazu, dass Kommunen diese Maßnahme dazu genutzt haben, die Zahl ihrer Sozialhil-

feempfänger zu reduzieren. So wurde berichtet, dass Kommunen Sozialhilfeempfänger an Träger von ABM mit der Auflage vermittelten, diese nicht vor Ablauf einer Teilnahmedauer von 12 Monaten in reguläre Beschäftigung zu integrieren¹³. Hintergrund dafür ist, dass Teilnehmer nach dieser Frist Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben, sodass die Kommunen im Falle erneuter Arbeitslosigkeit maximal einen gewissen Aufstockungsbetrag an Sozialhilfe zahlen müssen. Weiterhin gibt es etliche Beispiele dafür, dass sich Kommunen ihre Aufgaben und Investitionen über die Einrichtung von ABM-Stellen finanzieren lassen. Auch diese Fehlansätze, die nicht nur die Beitragszahler belasten und reguläre Beschäftigung verdrängen, sondern auch den Trägern keinerlei Anlass geben, die Teilnehmer möglichst rasch in reguläre Beschäftigung zu integrieren, sollten durch entsprechende Regelungen beseitigt werden.

Aus diesem Grund sollte klarer dargestellt werden, dass AAMP in erster Linie eine Hilfe zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt sein kann. Damit können durchaus strukturpolitische Fortschritte verbunden sein. Diese sollten aber nicht als explizites Ziel der AAMP angestrebt werden.

Bei ABM, die an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden, wird die Voraussetzung der Zusätzlichkeit der Arbeiten durch die Voraussetzung des zusätzlichen Fördermitteleinsatzes ersetzt.

Das bisherige Zusätzlichkeitskriterium nach § 261 SGB III bezüglich der mittels ABM durchgeführten Arbeiten impliziert, dass es sich bei den Tätigkeiten um solche mit geringer Produktivität und wenig Bezug zu regulärer Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt handelt. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Arbeitsnachfrage der Unternehmen aufgrund des Zusätzlichkeitskriteriums nach dem in ABM vermittelten Humankapital gering sein dürfte. Demnach besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt zwischen dem Zusätzlichkeitskriterium, das zur Vermeidung von Verdrängungseffekten notwendig erscheint, und der Effektivität der Maßnahme auf mikroökonomischer Ebene im Sinne der Wiedereingliederung der Teilnehmer in reguläre Beschäfti-

¹⁰ SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen.

¹¹ Vgl. CALMFORS, L.; FORSLUND, A.; HEMSTRÖM, M.: Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Seminar Paper No. 700, Institute for International Economic Studies, Stockholm. 2002.

¹² Konkretere Angaben sollen an dieser Stelle nicht gemacht werden, da das Ausmaß der Verdrängungseffekte jeweils von der untersuchten Maßnahme und der Region/dem Land mit seinen institutionellen Ausgestaltungen abhängt. Unstrittig ist jedoch, dass die meisten Studien, auch für andere Staaten als Deutschland, auf Verdrängungseffekte verweisen. Für Details vgl. CALMFORS, L. et al., a. a. O.

¹³ Diese Möglichkeit steht den Kommunen dann offen, wenn ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe zusätzlich Sozialhilfe erhält oder wenn kommunale Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfeempfänger aufgelegt werden, die mindestens zwölf Monate laufen und in dieser Zeit die Tätigkeit sozialversicherungspflichtig ist.

gung. Noch allgemeiner lässt sich aus internationaler Erfahrung ableiten, dass zwar die individuellen Beschäftigungschancen umso mehr verbessert werden, je „näher“ die Maßnahmen an regulären Beschäftigungsverhältnissen des ersten Arbeitsmarktes sind, damit aber gleichzeitig die negativen Nebenwirkungen (Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte) zunehmen.¹⁴ Da die Bedeutung indirekter Effekte mit dem Umfang der Maßnahmen steigt, dürften diese gerade in Ostdeutschland von Relevanz sein.¹⁵

Mit der Neuregelung durch das Job-AQTIV Gesetz wird möglicherweise die Effektivität der Maßnahmen für die einzelnen Teilnehmer erhöht. Dafür sind aber stärkere Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängung regulärer Beschäftigung zu befürchten. Wenn allerdings ABM tatsächlich vom Umfang her reduziert (wie dies in den letzten Jahren in gewissem Maße geschehen ist) und auf besonders schwer vermittelbare Personen beschränkt wird, lassen sich negative indirekte Effekte reduzieren.

Bei ABM, die in Eigenregie eines Trägers durchgeführt werden, muss mindestens ein Fünftel der Zeit auf Qualifizierungen oder Praktika entfallen; dies gilt aber nicht für Arbeitnehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben.

Da Hinweise dafür vorliegen, dass die in ABM vermittelten Fähigkeiten und Kenntnisse der Teilnehmer wenig für die Eingliederung in reguläre Beschäftigung bringen, sind Maßnahmen, die die Qualifikation der Betroffenen erhöhen, zu begrüßen. Gleichzeitig können die oben schon angedeuteten möglichen negativen Anreize für Träger und insbesondere Kommunen minimiert werden. In Frage zu stellen ist aber die Ausnahmeregelung für Arbeitnehmer ab 55 Jahren. Wenn hinter dieser Regelung das Motiv steht, dass bei älteren Arbeitnehmern nicht mehr versucht werden soll, diese in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, ist zu überprüfen, ob die bisherige Finanzierung überhaupt sinnvoll ist.

¹⁴ Vgl. CALMFORS, L. et al., a. a. O.

¹⁵ Zur Relevanz dieser indirekten Effekte siehe u. a. SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12-19. – Durch ABM im Osten „starke Konkurrenz“. Gala-Bau-Betriebe im Osten verlassen ABM-Arbeitsfelder. ABM nicht als größtes Problem gewertet. Taspo 3/1997.

Falls nämlich bei Maßnahmen der AAMP nicht das Ziel der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt angestrebt wird, ist eine Finanzierung über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Frage zu stellen. Wenn man tatsächlich davon ausgeht, dass bestimmte Personengruppen zumindest bei der gegebenen Arbeitsmarktsituation in Ostdeutschland keine Chance mehr auf reguläre Beschäftigung haben, ist darüber hinaus zu prüfen, ob man für diese nicht eigene sozialpolitische Maßnahmen durchführt. So würde verhindert, dass die Maßnahmeteilnahme für Personen, die tatsächlich noch in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden sollen, mit Stigma-Effekten verbunden sind. Aus ökonomischer Sicht ist es nicht auszuschließen, dass auch die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser durch geeignete Maßnahmen verbessert werden können. Auch hier zeigt sich der Bedarf an detaillierten Evaluationsstudien auf Basis adäquater Kontrollgruppenbildung, die Auskunft darüber geben können, welche Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Ostdeutschland wirksam sein können.

Eine ABM-Förderung ist künftig ohne „Wartezeit“ (bisher sechs Monate) möglich, wenn dies für den Arbeitslosen notwendig ist und andere Formen der Förderung nicht erfolversprechend sind.

Wie schon oben im Zusammenhang mit dem „Profiling“ und der Eingliederungsvereinbarung erwähnt, setzt die Abschaffung der Wartezeit voraus, dass gerade bei ABM eine strenge Zielgruppenorientierung auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes eingehalten wird. Das bisherige Zulassungskriterium einer vorherigen Arbeitslosigkeit von sechs Monaten bei ABM hat zumindest in Regionen mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit (in Westdeutschland) in gewissem Maße gesichert, dass eher Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen teilnehmen. Aus diesem Grund sollte – wie es diese Regelung vom Wortlaut her nahe legt – tatsächlich anderen Fördermaßnahmen der Vorrang eingeräumt werden. Dazu gehören unter anderem auch Mobilitätshilfen, die es den Betroffenen durch eine finanzielle Unterstützung erleichtern, in anderen Regionen der Bundesrepublik Deutschland oder auch innerhalb der EU eine Beschäftigung aufzunehmen.

Zur Vermeidung von Förderketten müssen nach Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen vor einer erneuten Förderung grundsätzlich drei Jahre vergangen sein.

Die mehrfache Teilnahme an ABM und SAM ist in Ostdeutschland ein häufiges Phänomen. Die Vermutung liegt nahe, dass eine Teilnahme in vielen Fällen mit dem primären Ziel des Aufbaus von Anspruch auf Arbeitslosengeld erfolgt (man spricht hier von Drehtüreffekten).¹⁶

Aus diesem Grund ist diese Regelung zu begrüßen, da sie möglicherweise auch die regionale Mobilität, d. h. die Bereitschaft Arbeitsloser erhöht, den Wohnort zum Zwecke der Beschäftigungsaufnahme zu wechseln. Darüber hinaus wird damit verdeutlicht, dass AAMP letztlich die Eingliederungschancen in reguläre Beschäftigung erhöhen soll und nicht zum Aufbau von Arbeitslosengeldanspruch gedacht ist.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern und des Ausgleichs von Härtefällen wird die 5 Prozent-Ausnahmekquote zur Förderung von Nichtleistungsempfängern in ABM auf 10% erhöht. Berufsrückkehrer können darüber hinaus gefördert werden.

Zwar erscheint es grundsätzlich begrüßenswert, die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern zu verbessern und so auch vermehrt Sozialhilfeempfängern den Zugang zu Maßnahmen der AAMP zu erleichtern, grundsätzlich sollte aber immer der oben dargestellte Anreiz der Kommunen berücksichtigt werden, ihre Sozialhilfeb belastungen sowie ihre Personalkosten zu reduzieren. Zusätzliche Regelungen sollten dafür sorgen, dass die Kommunen nicht nur den Zweck verfolgen, aus „Nichtleistungsempfängern“ „Leistungsempfänger“ zu machen, sondern Sozialhilfeempfänger tatsächlich in reguläre Beschäftigung zu vermitteln.¹⁷ Sollten die Vorschläge der Hartz-Kommission vollständig umgesetzt werden, dann ist dieser Punkt von geringerer Bedeutung, da vermittlungsfähige Sozial-

hilfeempfänger ebenso wie Arbeitslose in den Job-Centern erfasst werden.

Ob es sinnvoll ist, Berufsrückkehrer in ABM zu vermitteln, ist zu hinterfragen, da deren Defizite in der Regel recht eindeutig identifizierbar sein dürften und meist in fehlender oder veralteter Qualifikation liegen, die sich wahrscheinlich am besten mittels Weiterbildungsmaßnahmen oder Eingliederungszuschüssen beheben lassen. Außerdem ist die Gefahr gegeben, dass diese Regelung vor allem dazu genutzt wird, Berufsrückkehrern die Anspruchsberechtigung zum Arbeitslosengeld zu verschaffen. Allerdings ist, wie schon oben erwähnt, zu berücksichtigen, dass eine mikroökonomische Evaluation, die Auskunft darüber geben kann, für welche Personengruppen welche Maßnahmen wie effektiv sind, bisher für Deutschland noch aussteht.

Geförderte Weiterbildung

Bildungsträger und Arbeitsämter werden verpflichtet, gemeinsam maßnahmebezogene Eingliederungsbilanzen zu erstellen, die Auskunft über den Eingliederungserfolg geben.

Zwar ist Erfolgskontrolle grundsätzlich als positiv zu bewerten, die Eingliederungsbilanzen in ihrer jetzigen Form sind dazu allerdings nur sehr begrenzt geeignet. Da der Erfolgsvariable (bisher die sogenannte „Verbleibsquote“) keine vergleichbare Gruppe von Nichtteilnehmern (die sog. Kontrollgruppe) gegenüber steht, lassen sich nicht wirklich Schlüsse bezüglich der Effektivität der Maßnahme ableiten.¹⁸ Der Erfolg einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme kann nicht daran gemessen werden, ob eine Person nach Ende einer Maßnahme in eine reguläre Beschäftigung vermittelt wird, sondern ist daran zu messen, ob eine vergleichbare Person/Personengruppe ohne diese Maßnahme ebenfalls vermittelt worden wäre.

Ein schwerwiegendes Problem könnte darin bestehen, dass bei einem möglichen „Wettbewerb“ um die höchste Eingliederungsquote ein Anreiz zur Positivselektion entstehen kann, d. h. Personen in FbW-Maßnahmen vermittelt werden, die auch ohne Maßnahme gute Wiederbeschäftigungschancen hätten. Eine solche Positivselektion kann sich sogar negativ auf die mittels Kontrollgruppe ermittelte Ef-

¹⁶ Vgl. MINFORD, P.: Discussion of Layard, R., Preventing Long-Term Unemployment. An Economic Analysis, in: Snower, D. J.; Dehesa G. De La (eds.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambridge, 1997, S. 351-356.

¹⁷ Sollten die Vorschläge der Hartz-Kommission vollständig umgesetzt werden, dann werden die als vermittelbar angesehenen Sozialhilfeempfänger aus der Sozialhilfe herausgenommen und in die Gruppe der Arbeitslosengeld II-Empfänger integriert. Dieser Personenkreis steht dann grundsätzlich über die PSA's zur Vermittlung zur Verfügung.

¹⁸ Zur Diskussion weiterer Schwächen der Eingliederungsbilanz vgl. HAGEN, T.; STEINER, V., a. a. O., Kapitel 2.3.5.

ektivität einer Maßnahme auswirken.¹⁹ Eingliederungsbilanzen dürfen demnach immer nur unter strenger Berücksichtigung der Charakteristika der Teilnehmer betrachtet werden. Außerdem sollten Anreize zur Positivselektion durch die Arbeitsvermittler und Bildungsträger vermieden werden.

Finanzielle Nachteile, die Bildungsträgern durch eine vorzeitige Vermittlung von Weiterbildungsteilnehmern entstehen, werden ausgeglichen, wenn eine Nachbesetzung des frei gewordenen Bildungsplatzes nicht möglich ist.

Diese Regelung ist als positiv zu werten. Das wichtigste Ziel eines Bildungsträgers sollte immer die Vermittlung in dauerhafte reguläre Beschäftigung sein, selbst wenn dadurch ein Lehrgang nicht bis zum Ende besucht wird. Ein solcher vorzeitiger Abbruch zur Aufnahme einer dauerhaften regulären Beschäftigung ist zumindest bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung als Erfolg einer Maßnahme zu sehen.

Positiv ist in dem Zusammenhang zu werten, dass Träger von Maßnahmen der AAMP künftig auch als Vermittler auftreten sollen. Allerdings sollten dadurch die Zugangsmöglichkeiten privater Arbeitsvermittler nicht geschmälert werden. In dem Zusammenhang sollten Anreize gesetzt werden, dass sich private Arbeitsvermittler auch als Bildungsträger betätigen. Dies würde zusätzlich die Anreize zu „bedarfsgerechter“ Qualifizierung steigern, da private Arbeitsvermittler durch ihren permanenten Kontakt zu Unternehmen am besten über deren Anforderungen informiert sind.

Es wird klargestellt, dass das Arbeitsamt auch die Weiterbildung von Beziehern von Sozialhilfe durch die Übernahme der Maßnahmekosten fördern kann, wenn der Sozialhilfeträger die Hilfe zum Lebensunterhalt für den Zeitraum der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme bewilligt.

Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Sozialhilfeträgern und Arbeitsämtern ist, wie oben schon erwähnt, zu begrüßen. Bei Weiterbildungsmaßnahmen ist außerdem im Allgemeinen nicht der Fehlreiz zu erwarten, dass Sozialhilfeempfänger nur zum Aufbau von Arbeitslosengeldanspruch teilnehmen.

Fazit

In vielen Punkten geht das Job-AQTIV Gesetz in die richtige Richtung. Viel wird allerdings davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Qualität der Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten zu verbessern, private Arbeitsvermittler verstärkt einzuschalten und die gesamte Arbeitsmarktpolitik mittels geeigneter Evaluationsstudien fortlaufend auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Hierbei geht es nicht nur darum, mit detaillierten Evaluationsstudien auf Basis geeigneter Kontrollgruppenbildung herauszufinden, für welche Personenkreise welche Maßnahmen effektiv sind, sondern auch darum, das Profiling-System laufend auf seine Qualität zu überprüfen. Auch wenn es in letzter Zeit Anzeichen dafür gibt, dass die Politik verstärkt auf wissenschaftliche Evaluation zurückgreifen möchte, bleibt die Feststellung, dass die Wirksamkeit vieler Instrumente – auch aufgrund der Datenverfügbarkeit – noch völlig unbekannt ist.

Ein besseres Wissen darüber würde allen helfen, den Arbeitslosen, der Arbeitsverwaltung, der Politik und den Beitragszahlern. Hierzu ist aber unabdingbar, dass unabhängigen wissenschaftlichen Institutionen schnell und umfassend die entsprechenden Datensätze zur Verfügung gestellt werden, um über den Erfolg bzw. Misserfolg einer Maßnahme ein Urteil treffen zu können. Angesichts der erheblichen finanziellen Mittel, die für die aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet werden, sollte dies eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein.

Herbert Buscher
(Herbert.Buscher@iwh-halle.de)

*Tobias Hagen*²⁰
(hagen@zew.de)

¹⁹ Vgl. STEINER, V.; HAGEN, T., a. a. O.

²⁰ Tobias Hagen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsbereichs Arbeitsmärkte, Personalmanagement und Soziale Sicherung des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

Reform des Arbeitsmarktes – Hartz-Vorschläge reichen nicht¹

Zwei Millionen Arbeitslose weniger in drei Jahren – wer wünscht sich das nicht? Und das Ziel scheint so nahe zu liegen, setzt man nur die Vorschläge der Hartz-Kommission rasch in die Praxis um. Grundsätzlich sind Vorschläge, die zu einer besseren Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt führen, zu begrüßen. Mit ihren Vorschlägen zur Reform der Arbeitsvermittlung hat die Kommission einen ersten, wichtigen Schritt hin zu einer Neuordnung des Arbeitsmarktes unternommen.

Viele Chancen zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Deutschland, wie sie anfänglich in der Kommission diskutiert wurden, wurden jedoch vertan. Exemplarisch sind hier zu nennen, dass die Bezugsdauer für Arbeitslosengeld nicht auf zwölf Monate gekürzt wurde, und dass es nicht gelang, einen praktikablen Vorschlag für die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu entwickeln. Hier setzten sich wieder partikuläre Interessen durch, die Zweifel aufkommen lassen, ob eine Reform des Arbeitsmarktes von diesen Gruppen ernsthaft erwogen wird.

Die Vorschläge stellen nur einen ersten Reformschritt für einen Teilbereich des Arbeitsmarktes dar, nämlich den Teil, der die Vermittlung betrifft. Für eine grundlegende Reform des Arbeitsmarktes sind zwingend weitere Schritte und Maßnahmen erforderlich. Hierzu zählen unter anderem eine Reform der Tarifpolitik und der Tarifverträge, flexiblere Formen der Entlohnung, eine Reform des Kündigungsschutzes, Änderungen in der betrieblichen Mitbestimmung, neue, flexiblere Formen der Arbeitszeitgestaltung, eine grundlegende Reform des Umschulungs- und Weiterbildungsbereichs für Arbeitslose sowie eine konsequente Durchforstung und Entrümpelung von Verordnungen und Vorschriften, die den Arbeitsmarkt betreffen und belasten, um nur die wichtigsten Punkte zu nennen. Bleiben diese Reformen aus, dann wird sich die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht grundlegend ändern und die Chancen für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit wären wieder vertan.

Nimmt man die wesentlichen Vorschläge der Hartz-Kommission für sich, dann kann hierzu Folgendes gesagt werden: Mit Hilfe von Job-Center,

Quick-Vermittlung, Wettbewerb zwischen den einzelnen Arbeitsämtern, Personal-Service-Agenturen (PSA), Ich-AG's, einer Umkehrung der Beweislast bei Nichtaufnahme einer als zumutbar erachteten Arbeit, einer erhöhten Mobilität und schärferen Zumutbarkeitskriterien, der Einführung/Ausdehnung eines Niedriglohnssektors und einem JobFloater soll dieses Ziel erreicht werden. Die Kommissionsmitglieder gehen bei einer vollständigen Übernahme ihrer Vorschläge von einer Halbierung der Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren aus.

Ein wichtiges Instrument für eine verbesserte Vermittlung von Arbeitslosen sollen die neu zu gestaltenden Job-Center werden, die aus den bestehenden 181 Arbeitsämtern heraus entwickelt werden. In diesen Job-Centern werden alle Dienstleistungen eines Arbeitsamtes zusammengefasst, und sie sind die Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden. Dieser Personenkreis besteht aus den Arbeitslosen und den als vermittelbar eingestuften Sozialhilfeempfängern, deren Zahl auf etwa 800 000 geschätzt wird. Den Job-Centern angegliedert sind Personal-Service-Agenturen (PSA), deren Aufgabe es sein soll, Arbeitslose an Unternehmen zu verleihen, um so mögliche Einstellungsbarrieren in den ersten Arbeitsmarkt zu senken. Für Arbeitslose besteht die Verpflichtung, die ihnen von den PSA's angebotenen Arbeiten anzunehmen. Die Ablehnung eines Arbeitsangebots kann zu Leistungskürzungen führen. Nach einer sechsmonatigen Probezeit werden die Arbeitslosen als Angestellte der PSA übernommen und nach einem noch zu bestimmenden Tarif bezahlt.

Für dieses Konzept spricht, dass mit Hilfe der Job-Center und der PSA's Instrumente geschaffen werden, die eine schnellere und passgenauere Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erlauben. Berücksichtigt man noch zusätzlich, dass zumindest von ledigen Personen eine höhere Mobilität erwartet wird und die Zumutbarkeitskriterien für eine Arbeitsaufnahme etwas verschärft werden, dann ist zu erwarten, dass es zu einer höheren Zahl von Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt kommen wird. Problematisch ist, dass es sich bei den PSA's um staatliche Einrichtungen handelt, die dann unter Umständen in Konkurrenz mit privaten Leiharbeitsfirmen treten. Hier müssen noch Wege gefunden werden, die auf ein kooperatives Handeln von privaten und staatlichen Vermittlungsfirmen hinwir-

¹ Dieser Beitrag wurde bereits am 19.08.2002 als Pressemitteilung veröffentlicht.

ken. Bislang ist unklar, wie die in den PSA's beschäftigten Personen zu sehen sind: gelten sie weiterhin als arbeitslos und werden in den entsprechenden Statistiken auch so aufgeführt, gelten sie nur als Arbeitslose, wenn sie aktuell nicht ausgeliehen sind, oder gelten sie generell nicht mehr als arbeitslos, da sie in den staatlichen Personal-Service-Agenturen angestellt sind. Ist Letzteres der Fall, dann kann eine beliebige Zahl von Arbeitslosen sofort in „Beschäftigungsverhältnisse“ überführt werden. Dies kann und sollte nicht der Sinn einer effizienteren Vermittlung sein.

Ein weiterer viel diskutierter Punkt sind die Ich-AG's beziehungsweise Familien-AG's. Die Ich- bzw. Familien-AG ist gedacht als ein Instrument, das Arbeitslosen den Schritt in die Selbständigkeit erleichtern soll. Ursprünglich sollte über diesen Mechanismus die Schwarzarbeit deutlich reduziert werden, indem die geleistete Schwarzarbeit in legale Beschäftigung umgewandelt wird. Beschäftigungsverhältnisse, gleichgültig ob sie legal oder illegal ausgeübt werden, sind Beschäftigungsverhältnisse. Eine Umwandlung illegaler in legale Beschäftigung schafft somit keine zusätzlichen Arbeitsplätze – sie bestehen ja bereits –, sie führt lediglich den öffentlichen Haushalten Steuereinnahmen zu und verringert das Einkommen der Schwarzarbeiter um die zu entrichtende Steuer. Im Mittelpunkt möglicher Ich-AG's stehen nun nur noch Personen, die illegal in Haushalten arbeiten. Da dieser Bereich insgesamt nur sehr schwer und nur mit großem Aufwand kontrolliert werden kann, ist zu vermuten, dass nur wenige Personen die Option einer Ich-AG wählen werden.

Mit dem Vorschlag, für geringfügig Beschäftigte die Einkommensgrenze bis zu 500 Euro monatlich zu erhöhen (von derzeit 325 Euro), worauf dann pauschal eine 10-prozentige Sozialabgabe zu entrichten ist, wird der Niedriglohnsektor weiter ausgebaut. Es ist zu vermuten, dass diese Form der Beschäftigung insbesondere in Ballungszentren auf eine ausreichende Nachfrage stoßen wird. Voraussetzung ist allerdings, dass zunächst das Gesetz über die Scheinselbständigkeit außer Kraft gesetzt wird, da es ansonsten zu erheblichen Unsicherheiten kommen wird, was eine Ich-AG ist und was als Scheinselbständigkeit anzusehen ist. Mit der Erhöhung des monatlichen Einkommens von 325 auf 500 Euro dürfte auch ein Anreiz gesetzt sein, zumindest teilweise auf Schwarzarbeit zugunsten der Minijobs zu verzichten.

Die Vorschläge der Kommission zum Umgang mit älteren Arbeitslosen sind insgesamt enttäuschend. Angesichts der zum Teil dramatischen Folgen auf dem Arbeitsmarkt infolge des demographischen Wandels, die in zehn bis fünfzehn Jahren zu spüren sein werden, hätte man innovative Konzepte erwartet, wie ältere Arbeitslose zum einen wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können und zum anderen, wie verhindert werden kann, dass Arbeitnehmer ab 55 Jahren vielfach von den Unternehmen in die Frühverrentung abgeschoben werden bzw. wurden. Die hier von der Hartz-Kommission unterbreiteten Vorschläge, dass Arbeitslose ab 55 Jahre auf eigenen Wunsch aus der Vermittlung ausscheiden, weiterhin (um 25% reduziert) Arbeitslosengeld beziehen, aber nicht mehr unmittelbar in der Arbeitslosenstatistik aufgeführt werden, deuten eher auf eine kurzfristige Verbesserung der Arbeitsmarktstatistik hin denn auf eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungssituation für diesen Personenkreis.

Der letzte wesentliche Block in den Reformvorschlägen betrifft den sogenannten JobFloater. Unternehmen, die nach einer Probezeit dauerhaft einen Arbeitslosen beschäftigen, erhalten eine Option auf ein Darlehen bis zu maximal 100 000 Euro, wovon die Hälfte als Nachrangdarlehen gewährt wird. Voraussetzung für die Gewährung ist allerdings, dass das Unternehmen kreditwürdig ist, eine gute Prognose erhält und seine Bonität nicht zu beanstanden ist. Das ist zwar nachvollziehbar, doch ist damit zugleich die Bedeutung des JobFloaters stark reduziert. Unternehmen, für die eine „gute Prognose“ gegeben ist, werden solche mit guter Marktposition, reichlichen Aufträgen und üblicher Eigenkapitalausstattung sein. Diese Unternehmen werden aber in der Regel schon heute keine gravierenden Finanzierungsprobleme haben. Wenn diese Unternehmen aufgrund ihrer Auftragslage auch noch zusätzliche Arbeitskräfte einstellen müssen, würden sie das auch ohne die JobFloater tun. Das lässt die Vermutung aufkommen, dass der JobFloater im Wesentlichen Mitnahmeeffekte finanzieren wird. Insofern beseitigt der JobFloater Engpässe, die kaum bestehen.

*Herbert Buscher
(Herbert.Buscher@iwh-halle.de)*

Die *Currency boards* der baltischen Beitrittsländer sind stabil und mit dem Wechselkursmechanismus der EU kompatibel

Das Wechselkurssystem der meisten Beitrittskandidaten entspricht zur Zeit nicht dem Wechselkursmechanismus der EU (WKM II). Die EU sieht auch die Currency boards (Estland, Litauen und Bulgarien) als nicht akzeptable Substitute an. Gleichwohl ist die Aufrechterhaltung dieser Systeme auch nach Beitritt zum WKM II unter bestimmten formalen Voraussetzungen möglich. Dann hängt eine Prüfung ihrer Stabilität nur von ökonomischen Kriterien ab. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob bei einem Fixkurssystem ohne Band die nur sehr beschränkte geldpolitische Manövrierfähigkeit der Zentralbanken dieser Länder ausreicht, unerwünschte Devisenzuflüsse zu sterilisieren oder gar spekulativen Attacken erfolgreich zu begegnen. Die bisher erfolgreiche Funktionsfähigkeit der Currency boards und die ihr zugrunde liegenden Faktoren wecken wenig Zweifel an der zukünftigen Stabilität im WKM II zumindest im Falle der baltischen Länder. Ebenso unwahrscheinlich ist, dass vom EU-Beitritt negative Anreizwirkungen auf die Fiskal- und Lohnpolitik ausgehen.

Currency board ein „nicht akzeptables Substitut“ für den WKM II?

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union werden die mittel- und osteuropäischen Länder mittelfristig auch an der Währungsunion teilnehmen. Ihnen wurde keine *Opting-out*-Klausel eingeräumt, wie sie noch Großbritannien und Dänemark erhalten hatten. Als neue Mitglieder der EU haben die Länder die Stabilität ihrer Währung in einer zumindest zwei Jahre dauernden Phase zu testen, dem WKM II, bis sie den Euro übernehmen können. Der WKM II beinhaltet einen fixen Leitkurs mit Schwankungsbreiten von üblicherweise $\pm 15\%$.¹ Die Testphase beinhaltet zwei wichtige Verpflichtungen: Zum einen sind die Zentralbanken bei Erreichen der Interventionskurse verpflichtet, am De-

visenmarkt zu intervenieren, um den Wechselkurs im Band zu halten. Sie können dabei auf verzinlichte kurzfristige Kredite der EZB und der anderen Zentralbanken zurückgreifen.² Zum anderen sind die Zentralbanken gehalten, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik zu verfolgen. Die damit einhergehende Pflicht zur weitgehenden Neutralisierung eines etwaigen Devisenangebotsüberschusses setzt einen funktionsfähigen Geldmarkt mit entsprechenden Instrumenten der Zentralbank voraus.

Bisher hat von den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten nur Ungarn wichtige Regelungen des WKM II bereits im Verlaufe des Jahres 2001 eingeführt. Die bis dahin bestehende gleitende Parität des Forint zum Euro wurde fixiert und das enge Band von $\pm 1,25\%$ auf $\pm 15\%$ ausgeweitet. Kompatibilitätsprobleme dürfte es auch im Falle Lettlands nicht geben, welches seit Anfang 1994 ein Fixkurssystem hat (bisher ohne Schwankungsbreite), wobei die Währung an die Sonderziehungsrechte gebunden ist. Eine Reihe anderer Länder hat einen floatenden Wechselkurs eingeführt, dieser ist am weitesten von den Regeln des WKM II entfernt.

Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU nimmt eine eher ablehnende Haltung gegenüber der Vereinbarkeit eines *Currency boards* (Bulgarien, Estland und Litauen) mit einer Mitgliedschaft im WKM II ein. Der Rat hat in einer Stellungnahme von 2000 ein *Currency board* als ein nicht akzeptables Substitut für eine Teilnahme am WKM II bezeichnet, weil es die marktmäßige Überprüfung der Stabilität des Wechselkurses in der Testphase nicht zuzulassen scheint. Der Rat hat allerdings hinzugefügt, dass es unter Umständen durchaus mit dem WKM II kompatibel ist, ohne diese Umstände

¹ Zur Ausgestaltung des WKM II vgl. DEUTSCHE BUNDESBANK: Die technische Ausgestaltung des neuen europäischen Wechselkursmechanismus, in: Monatsbericht Oktober 1998, S. 19-25 und EUR-LEX: Community Legislation in force – Document 498Y1113(01), Art. 3. http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1998/en_498Y1113_01.html vom 12. März 2002.

² Interventionskurse werden gemeinsam von EZB und Zentralbank des Mitgliedslandes festgelegt und liegen innerhalb des $\pm 15\%$ -Bandes. Die EZB und die anderen Zentralbanken können eine weitere Kreditvergabe suspendieren, wenn sie befürchten, dass die Preisstabilität in der EU gefährdet wird – was allerdings bei den relativ kleinen baltischen Ländern –, die im Vordergrund unserer Betrachtung stehen, kaum vorstellbar ist. Trotz des $\pm 15\%$ -Bandes halten wir den WKM II nicht für einen annähernd freien Float, wie häufig von Kritikern angeführt. Mit den automatischen Interventionen testet der WKM II die Stabilität eines Wechselkurses eher unter den harten Restriktionen eines Fixkurssystems.

näher zu beschreiben.³ Damit besteht eine Unsicherheit bezüglich der formalen und ökonomischen Kompatibilität eines *Currency boards* mit dem WKM II vor allem gegenüber einer Mitgliedschaft Estlands und Litauens, denn mit diesen beiden Ländern nähern sich die Beitrittsverhandlungen absehbar Ende 2002 einem Ende. Estland hat bereits seine Absicht bekundet, sein derzeitiges Wechselkurssystem auch im WKM II beizubehalten.⁴ Für Bulgarien stellt sich die Frage erst mittelfristig.

Die Grundidee bei der Einführung eines *Currency boards* in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas war, durch die Aufgabe einer eigenständigen Geldpolitik und die Anbindung an die Währung eines Ankerlandes dessen geldpolitische Glaubwürdigkeit zu importieren. Die heimische Geldmenge wird exogen bestimmt und hängt im Wesentlichen von einer Änderung der Devisenreserven ab. Durch den Verzicht auf eine eigenständige Geldpolitik gelang es in den baltischen Ländern die Inflation relativ zügig herunterzuführen und somit die Grundlage für eine realwirtschaftliche Erholung zu legen.

Currency boards auch mit WKM II formal kompatibel

Im Rahmen der Heranführungsstrategie zur Einführung des Euro bedarf es der ausdrücklichen Zustimmung der EU, dass ein Mitgliedsland dem WKM II mit einer geringeren als der üblichen Bandbreite beitrifft. Dänemark beispielsweise erlangte diese; die Schwankungsbreite der Krone liegt bei 2,25%. Insofern ist ein $\pm 0\%$ -Band, wie von Estland angestrebt, formal mit dem WKM II vereinbar. Gleichwohl ist zu fragen, warum für Neu-Mitglieder nicht der Regelfall gelten sollte. Die Antwort gibt nur eine eingehende und positiv ausfallende Prüfung der Tragfähigkeit einer solchen Lösung. Letztendlich ist die Zulässigkeit des *Currency boards* im WKM II auch eine politische Entscheidung,

³ Vgl. EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS: Exchange rate aspects of enlargement, in: European Economy: Supplement C, Economic Reform Monitor 2001, No. 1, S. 1-3 vom 4. April 2002. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2001/c_2001_01_en.pdf.

⁴ Vgl. KRAFT, V.: Estonia's upcoming Financial Policy Tasks and Accession to the European Union, in: Eesti Pank Bulletin 2001, No. 7, S. 6-8 vom 4. April 2002. <http://www.ee/epbe/bulletin01/7/europe/index.pdf>. Hier nach bezeichnet Estland sein Wechselkurssystem nicht als Currency board, sondern als Fixkurssystem.

dennoch ist die Frage nach der ökonomischen Vorteilhaftigkeit der Sonderbehandlung unabdingbar. Hier ist eine Betrachtung aus verschiedenen Blickwinkeln erforderlich:

- (a) Wo liegen die zentralen Konflikte zwischen einem *Currency board* und einem Fixkurssystem á la WKM II?
- (b) Welche Eigenschaften weisen die *Currency-board*-Systeme der Beitrittskandidaten auf?
- (c) Bedeutet der EU-Beitritt einen exogenen Schock für die Neu-Mitglieder, der die Stabilität eines *Currency boards* im WKM II gefährdet?

Vor- und Nachteile eines Currency boards im Vergleich mit dem traditionellen Fixkurssystem

In der vergangenen Dekade ließ sich unter den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten ein Wechsel von fixen oder quasi-fixen⁵ Systemen zu einem floatenden Wechselkurs oder zu einem *Currency board* beobachten (vgl. Abbildung). Die Entwicklung folgte einem weltweiten Trend: Unter 185 beobachteten Wechselkursen stieg der Anteil der floatenden Wechselkurse zwischen 1991 und 1999 von 23% auf 42%.⁶ Die Anzahl der sog. *hard pegs* nahm ebenfalls, wenn auch etwas schwächer, zu. Dazu gehört das *Currency board*, aber auch die Übernahme einer stabilen Fremdwährung als Landeswährung („Dollarisierung“).⁷

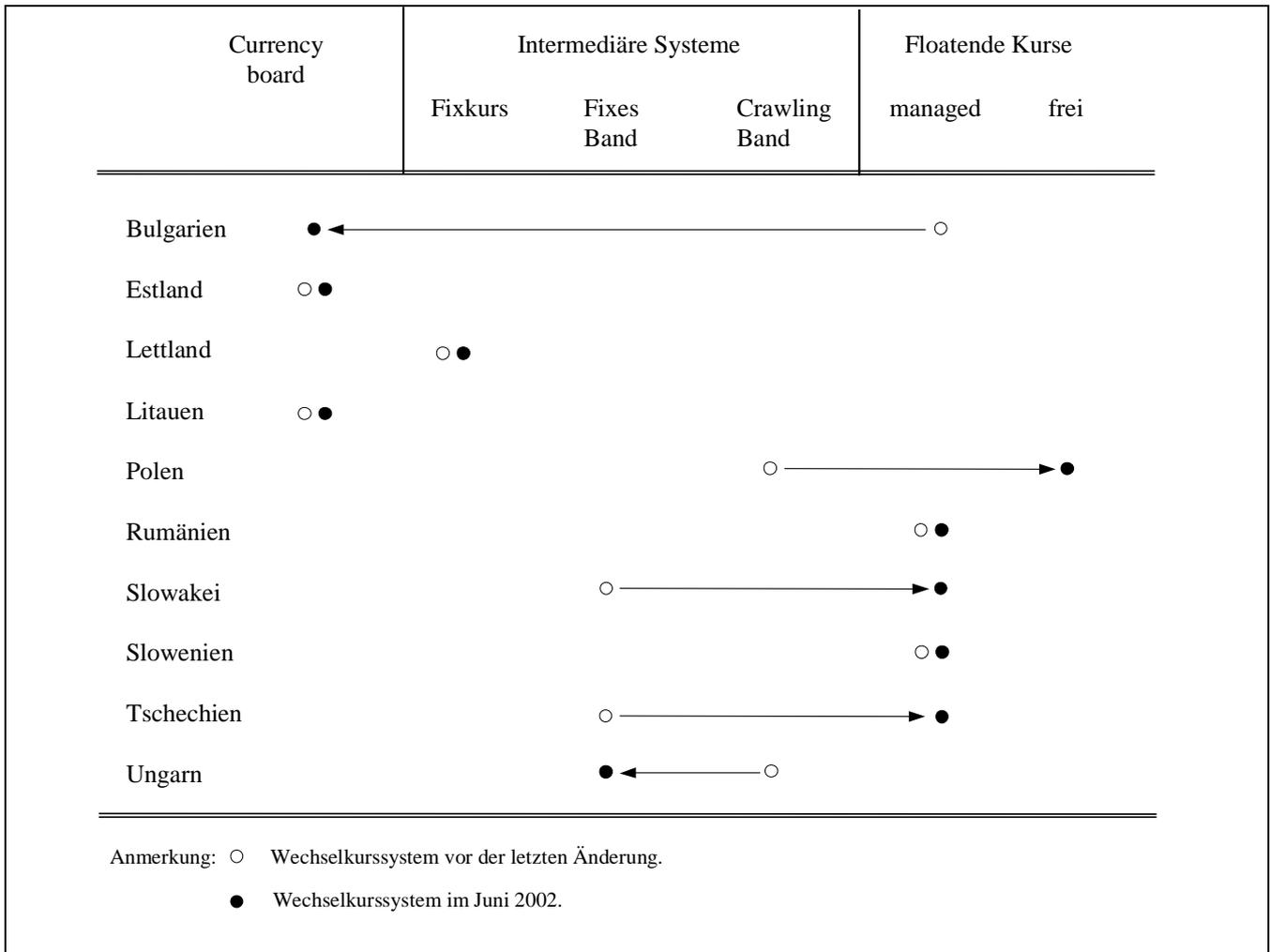
Die Absetzbewegung hin zum Float oder zum *Currency board* erfolgte vor dem Hintergrund einer stärkeren Anfälligkeit insbesondere von Schwellenländern für Finanzkrisen.

⁵ Als quasi-fix wollen wir fixe Kurse mit einem Band, gleitende Kurse sowie Bänder mit einem gleitenden Kurs bezeichnen. In diesen Fällen liegt ein explizites Wechselkursziel der Zentralbank vor. Der Begriff „flexibler Wechselkurs“ wird von uns nicht verwendet, weil er die substantielle Unterscheidung zwischen einem frei floatenden Kurs und einem Band um eine zentrale Parität nicht erlaubt.

⁶ Vgl. CORKER, R.; BEAUMONT, C.; VAN ELKAN, R.; IAKOVA, D. (2000): 'Exchange Rate Regimes in Selected Advanced Transition Economies – Coping with Transition, Capital Inflows, and EU accession', IMF Policy Discussion Papers, PDP/00/3. IMF 2000.

⁷ In einigen Beitrittskandidatenländern wird eine einseitige Euroisierung diskutiert, die das IWH jedoch nicht als realistische Option ansieht, sodass sie hier nicht weiter betrachtet wird.

Abbildung:
Wechselkursarrangement von Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa



Quellen: Nationale Zentralbankberichte; EBRD Transition Report, verschiedene Ausgaben; Darstellung des IWH.

Die Nachteile eines traditionellen Fixkurssystems sind bekannt. In der Regel gelten sie als erste Opfer spekulativer Attacken. In Mittel- und Osteuropa steht dafür die Währungskrise in der Tschechischen Republik vom Mai 1997.

Im *Currency board* ist zwar wie bei jedem Fixkurssystem die Präsenz der Zentralbank am Devisenmarkt alltäglich, sie übernimmt lediglich eine Umtauschfunktion, aber sie interveniert nicht, um den gewählten Kurs zu halten. Die Regierung kann ihn auch nicht diskretionär abwerten. Darüber hinaus sind eigene geldpolitische Aktivitäten quasi gesetzlich verboten (bzw. extrem eingeschränkt), mit denen alternativ zu Interventionen der Kurs verteidigt werden könnte. Im Falle eines freien Wechselkurses, der anderen Ecklösung, wird die Aktivität der Zentralbank auf die banktypische Steuerung der

Geldmenge („Sterilisierung“) reduziert; der Wechselkurs passt sich an. Im klassischen *Currency board* fehlt genau dies. Die Aktivitäten reduzieren sich auf den Umtausch von Fremdwährung zu einem gesetzlich festgelegten Kurs; die inländische Geldmenge passt sich an.

Ein *Currency board* wird als adäquate Lösung des Stabilitätsproblems für ein Land angesehen, dessen Währung international nicht als Reservewährung akzeptiert wird, sodass auch ein freier Wechselkurs die Anfälligkeit gegenüber Währungskrisen nicht verringert. Bei einem freien Wechselkurs sind die Akteure bemüht, ihr Währungsrisiko abzusichern (*Hedging*). Dies setzt aber voraus, dass es Finanzintermediäre gibt, die die Inlandswährung des Schuldners akzeptieren. Dies ist häufig nicht der Fall, wenn die Währung eines Landes

eine Geschichte von Abwertung und Inflation ist.⁸ So brach 1996 in Bulgarien trotz eines Floats eine schwere Währungskrise aus, die erst mit der Einführung des *Currency boards* im Juli 1997 beendet werden konnte. Dieses Beispiel zeigt, dass das mangelnde Vertrauen der Märkte in die Währung gerade der jungen Marktwirtschaften in Mittel- und Osteuropa eine Absicherung des Währungsrisikos bei einem freien Kurs erheblich beeinträchtigen könnte.

Gleichwohl sind auch *Currency boards* nicht immun gegenüber Finanzkrisen: Sie sind erstens wirkungslos gegen einen *Bank Run*, der durch ein schwindendes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des inländischen Bankensystems ausgelöst wird.⁹ Auf die Liquidität des Bankensektors kann sich ebenfalls das Fehlen einer *Lender-of-Last-Resort*-Funktion der Zentralbank im Falle eines plötzlichen Abzugs von ausländischem Kapital problematisch auswirken. Zweitens: Wenn internationale Investoren nach einer Währungskrise in einem Drittland ihr Portfolio anpassen, kann dies zu einer drastischen Verringerung der Geldmenge im *Currency board* führen. Wenn drittens die Faktorpreise nicht ausreichend nachfrageelastisch reagieren, wird die Verringerung des Geldangebots, ausgehend vom Bankensystem, eine reale Anpassung erzwingen. Die damit ausgelöste Wachstumsschwäche könnte Zweifel in die Fähigkeit, ausländische Forderungen zu bedienen, wecken. Diese Risiken sind der Grund für eine Aufweichung des reinen *Currency boards* in der Praxis. Ein modifiziertes *Currency board* lässt noch Spielraum für zentralbanktypische Aufgaben.¹⁰ Zwar erfolgt die Notenemission nach einer festgelegten Deckungsvorschrift, aber die Zentralbank hält eine Überschussreserve und kann beispielsweise über die Mindestreservpolitik den Geldschöpfungsmultiplikator und damit Geldangebot und Zinssatz beeinflussen.

Ein *Currency board* ist viertens auch nicht immun gegenüber Nachfrage- und Terms-of-Trade-

Schocks. Um dieses Risiko zu verringern, binden Länder ihre Währung typischerweise an eine stabile Auslandswährung, in der der Handel vorwiegend verrechnet wird. In der mangelnden Überdeckung von Verrechnungs- und Basiswährung lag ein wesentliches Element des Kollapses des argentinischen *Currency boards*. Argentinien band den Peso – auch aus Mangel an Alternativen – an den US-Dollar. Aber nur 12% des Handels wurden mit den USA abgewickelt, 30% dagegen mit Brasilien. Nachdem der brasilianische Real im Januar 1999 um 40% gegenüber dem US-Dollar und damit auch gegenüber dem Peso abwertete, wurde die bis dahin schleichende reale Aufwertung des Peso dramatisch beschleunigt. Die folgende Rezession hat letztendlich zum Zusammenbruch der Peso-Bindung im Januar 2002 geführt.

Gründe für den Erfolg der Currency boards in Kandidatenländern

All diese Risiken werfen die Frage auf, warum die *Currency boards* in Mittel- und Osteuropa trotz vieler Instabilitäten im Umfeld und auch trotz einiger spekulativer Attacken (beispielsweise 1997 im Gefolge der Asien-Krisen) nicht in ernsthafte Schwierigkeiten geraten sind. Mehrere Gründe waren dafür ausschlaggebend:

- Die Zentralbanken von Estland, Litauen und Bulgarien besitzen eine gewisse Sterilisierungskapazität. In allen Fällen wird das Sterilisierungsverbot des reinen *Currency boards* nicht vollständig gehalten. Neben der Basisgeldmenge sind auch die Einlagen der Geschäftsbanken bei der Zentralbank in vollem Umfang durch die Devisenreserven bzw. die Netto-Auslandsaktiva gedeckt. Durch diese Überdeckung verfügen die Zentralbanken über eine Interventionsreserve. Diese gibt ihnen die Möglichkeit, die Geldmenge über eine Variation der Mindestreservesätze zu beeinflussen, was sie auch in der Vergangenheit mehrmals taten, beispielsweise während der Asienkrise im Sommer 1997.¹¹
- Im Falle der baltischen Länder kommt hinzu, dass es sich nur um kleine inländische Aktien- und Schuldtitelmärkte handelt, deren Umsätze makroökonomisch mit den verbleibenden (ver-

⁸ In der Währungskrisenliteratur wird dies als *Original-sin*-Hypothese bezeichnet. Vgl. EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R.: *Exchange Rates and Financial Fragility*, NBER, Working Paper No. 7418, Cambridge, MA 1999.

⁹ Modelliert haben dies CHANG, R.; VELASCO, A.: *The Asian Liquidity Crisis*, NBER Working Paper No. 6796, Cambridge, MA 1998.

¹⁰ Vgl. CAPRIO, G.: *The Lender of Last Resort Function Under a Currency Board: The Case of Argentina*, in: *Open Economies Review* 1996, Vol. 7, Suppl. 1, S. 625-650.

¹¹ Vgl. BRÜGGEMANN, A.; GABRISCH, H.; KÄMPFE, M.; LINNE, T.; ORLOWSKI, L.; STEPHAN, J.: *Währungskrisen in Mittel- und Osteuropa*, Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 2000, Band 5, S. 120 ff.

fügbaren) geldpolitischen Instrumenten offenbar kontrollierbar waren. Angesichts der relativ kleinen Bevölkerungszahl könnten die Märkte selbst im besten Fall wenig Anreize für große internationale Investoren liefern. Aber selbst dieser Rahmen wurde bisher nicht ausgeschöpft, weil die Privatisierung hauptsächlich in Form von Direktverkäufen (und nicht in Form der so genannten Massenprivatisierung) erfolgte, und die geringen fiskalischen Defizite überwiegend langfristig finanziert wurden. Von daher gesehen fiel der Zufluss von kurzfristigem Kapital aus dem Ausland sehr gering aus und beschränkte sich auf die Finanzierung von Handelsumsätzen. Kapitalzuflüsse waren vorwiegend langfristiger Natur – in Form von ausländischen Direktinvestitionen. Vor allem dieser Faktor trug dazu bei, dass die spekulativen Attacken gegen die estnische Krone infolge der Asienkrise von der *Eesti Pank* relativ leicht beherrscht werden konnten.

- Die Anfälligkeit gegenüber Finanzkrisen, etwa auf dem Wege der Übertragung, ist auch dann gering, wenn der Bankensektor privatisiert und vorwiegend in ausländischem Eigentum ist. Dies gilt insbesondere für Estland. Die fast vollständige internationale Integration des Bankensektors (in die EU) relativierte den Verlust der *Lender-of-last-resort*-Funktion der Zentralbank und das Problem etwaiger Liquiditätsengpässe. Gleichzeitig wurden die besten Voraussetzungen für eine Aufsicht und Kontrolle durch die Eigentümer gegeben.
- Schließlich gestaltete sich die Kombination von Verrechnungs- und Basiswährung in den baltischen Ländern und Bulgarien erheblich günstiger als etwa im erwähnten Beispiel Argentinien. Die Währungen Bulgariens und Estlands wurden vollständig an den Euro (bzw. vorher an die DM) gebunden, die Währung Lettlands an die Sonderziehungsrechte. Lediglich die litauische Währung wurde an den US-Dollar gebunden.¹² Das Verhältnis zwischen Euro und US-Dollar war aber in der Vergangenheit relativ stabil.¹³ Alle betrachteten Länder haben ihren Handel in den 90er Jahren auf die Europäische Union um-

orientiert. Als der russische Rubel im Herbst 1998 drastisch abwertete, wurden die baltischen Länder und Bulgarien nur marginal betroffen. Russland absorbiert nur knapp 7% der Exporte Estlands und 7% derjenigen von Litauen.¹⁴ Bulgarien exportiert wenig mehr als 2,5% nach Russland. Umgekehrt beträgt der Anteil der EU an den Exporten zwischen 48% (Litauen) und 69% (Estland).

EU-Beitritt als exogener Schock?

Könnte der EU-Beitritt die institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen dergestalt ändern, dass er einem exogenen Schock für die Neu-Mitglieder gleichkäme? Demzufolge könnte es zu verstärkten Kapitalzuflüssen kommen, die die Stabilität des *Currency boards* unterminierten. Die Kapitalzuflüsse sind aber vor allem in Form von Direktinvestitionen und Strukturfondsmitteln zu erwarten. Hierbei handelt es sich um langfristige und investiv verwendete Mittel, die erfahrungsgemäß mit Produktivitätssteigerungen einhergehen, sodass die Befürchtung einer destabilisierenden Wirkung der Zuflüsse eher unbegründet erscheint.

Darüber hinaus können negative Anreizwirkungen für die Solidität der Fiskalpolitik ausgelöst und eine Verhaltensänderung der Tarifparteien induziert werden. Die Tarifparteien könnten versucht sein, hohe Lohnabschlüsse zu finden, um die Einkommenslücke gegenüber den Alt-Mitgliedern der EU rasch zu schließen. Diese Befürchtung erscheint unbegründet. Die noch relativ hohe Arbeitslosigkeit und die liberale Arbeitsmarktpolitik in den baltischen Ländern lassen keine Lohnpolitik erwarten, die kurz- bis mittelfristig die Preisniveaustabilität und letztendlich die Stabilität der *Currency boards* gefährden könnten.¹⁵

Hinsichtlich der Anreizwirkungen für die Fiskalpolitik gelten auch für die zukünftigen Mitglieder bereits die Regelungen des *Acquis communautaire* und bei der abschließenden Prüfung der wirtschaftlichen Konvergenz die relevanten Kriterien. Die baltischen Länder haben den Art. 101 des EG-Vertrags (Amsterdamer Fassung), der die Zentralbankfinanzierung der Defizite des öffentlichen Sektors verbietet, bereits in nationales Recht umgesetzt.

¹² Litauen hat sein *Currency board* am 2. Februar 2002 vollständig auf den Euro umgestellt.

¹³ Auch wenn man den Wertverlust des Euro seit seiner Einführung berücksichtigt, handelte es sich nicht um einen schockartigen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit für Litauen und Lettland gegenüber dem US-Dollar.

¹⁴ 4% der lettischen Exporte gehen nach Russland.

¹⁵ Vgl. zur Arbeitsmarktpolitik in Estland IMF: Republic of Estonia: 2002 Article IV Consultation – Staff Report, Country Report No. 02/134, Washington, D. C., S. 26.

Tabelle:

Konvergenzkriterien für ausgewählte mittel- und osteuropäische Länder

- Angaben in % -

	Inflationsrate		Budgetsaldo/BIP		Öffentliche Verschuldung/BIP		Langfristige Zinssätze
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	2001
Bulgarien	123,0	10,3	-15,3	-0,7	107,4	76,9	5,0
Estland	19,8	3,9	-1,6	-0,7	6,8	5,3	6,8
Lettland	17,6	2,6	-1,3	-2,7	10,6	14,1	10,2
Litauen	27,4	0,9	-2,8	-3,3	15,7	23,7	6,3
<i>Nachrichtlich:</i> EU-Referenzwert		2,8		3,0		60,0	

Quelle: Economic Commission for Europe, Economic Survey of Europe, 2002 No. 1, S. 190.

Dies gilt auch für einige andere Beitrittskandidaten, nicht jedoch für Bulgarien.¹⁶

Ohnehin stellt gerade ein funktionierendes *Currency board* besonders hohe fiskalische Anforderungen. Ein Ausweis dessen sind die Defizit- und Verschuldungsquoten der *Currency-board*-Länder, die in den meisten Fällen besser ausfallen als die EU-Referenzwerte (vgl. Tabelle).

Somit erscheint nach dem EU-Beitritt auch im Hinblick auf die Fiskalpolitik ein Regimewechsel unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass auch die Maastricht-Kriterien – wie schon bei den Alt-Mitgliedern – einen disziplinierenden Effekt auf die Fiskalpolitik ausüben. Schädlicher erscheint vielmehr für die zukünftigen Mitglieder die Diskussion innerhalb der EU um eine Aufweichung des Budgetkriteriums, die die Bindungswirkung der Kriterien insgesamt schwächen könnte. In diesem Falle könnte ein *Currency board* disziplinierender auf die Fiskalpolitik wirken als die übliche WKM II Regel.

Auch ein anderer Einwand gegen ein *Currency board* im WKM II ist nicht zwingend: der fehlende Markttest der Wechselkursstabilität. Zwar entfällt hinsichtlich der Tauglichkeitsprüfung für die Übernahme des Euro das formale Wechselkurskriterium der spannungsfreien Teilnahme am WKM II, gleichwohl bleibt ein adäquater Markttest weiterhin möglich. Wachsende Devisenreserven, eine sich ent-

spannende Leistungsbilanzposition und die Konvergenz des Zinsniveaus sind ebenfalls aussagekräftige Indizien für einen angemessenen und stabilen Wechselkurs. Jeder Regimewechsel würde nur zur Verunsicherung der Märkte beitragen und wäre daher nicht empfehlenswert.

Insgesamt würde der Beitritt zur EU und zum WKM II nichts an den Gründen ändern, die bisher zum Erfolg der *Currency boards* beitragen. Insofern erscheint ein Fixkurs ohne Band im WKM II auch ökonomisch tragfähig. Damit ist auch ein nahtloser Übergang von *Currency boards* in die Euro-Zone – allerdings ohne eine vorzeitige Euroisierung – möglich.

Hubert Gabrisch
(Hubert.Gabrisch@iwh-halle.de)

Thomas Linne
(Thomas.Linne@iwh-halle.de)

¹⁶ Sämtliche Fortschrittsberichte der Beitrittskandidaten sind zugänglich unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/-report2001/#Regular Reports> vom 18. August 2002.

Weiterhin Differenzen in der subjektiven Lebenslagebewertung in Ost- und Westdeutschland*

Die rasche Angleichung der ostdeutschen Lebensverhältnisse an das hohe westdeutsche Niveau war eine der wesentlichen Erwartungen an den Prozess der deutschen Wiedervereinigung. Inzwischen ist Ernüchterung eingetreten und es hat sich die Erkenntnis verbreitet, dass das Zusammenwachsen der ost- und westdeutschen Bundesländer ein längerfristiger Prozess ist. Dem entsprechend bestehen auch aktuell noch deutliche Unterschiede in der Einschätzung der persönlichen und allgemeinen wirtschaftlichen Lage durch Ostdeutsche und Westdeutsche. Die Differenzen in den Wahrnehmungen reflektieren die jahrzehntelang getrennten politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen genauso wie die Erfahrungen im wieder vereinigten Deutschland, manifestieren sich aber nicht in einer Ablehnung der Bundesrepublik und ihrer Institutionen durch die ostdeutsche Bevölkerung.

Subjektive Befindlichkeiten und wirtschaftliche Wahrnehmungen

Auch mehr als ein Jahrzehnt nach der Aufhebung der staatlichen Teilung Deutschlands hängt ein Urteil über das Gelingen der Wiedervereinigung noch immer von der Wahl des Maßstabes ab. Der Institutionentransfer als Kriterium dürfte dabei besser abschneiden als die Angleichung der Lebensverhältnisse oder der Abbau der „Mauer in den Köpfen“. Die Gestaltung der Transformation ist vor allem für die ostdeutsche Bevölkerung mit gravierenden Veränderungen ihres Alltags einhergegangen; für die Westdeutschen hat sich an den zentralen Rahmenbedingungen ihrer Existenz wenig oder nichts verändert.¹ Die individuelle Lage vieler Ostdeutscher

hat sich in den letzten Jahren verbessert, die Einkommen sind gestiegen, Wohnbedingungen und Ausstattung der Haushalte mit Gütern haben sich positiv verändert.² Diese Entwicklung findet ihren Niederschlag auch in einer steigenden Lebenszufriedenheit der Bevölkerung.³

Die empirische Grundlage für die in diesem Artikel vorgenommene Darstellung der Befindlichkeiten und wirtschaftlichen Wahrnehmungen durch Ostdeutsche und Westdeutsche zehn Jahre nach der Aufhebung der deutschen Teilung bilden die Daten der „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) 2000. Dieser Survey ist eine Repräsentativerhebung unter der erwachsenen Bevölkerung in Privathaushalten der Bundesrepublik Deutschland. Die Interviews des ALLBUS 2000 fanden im ersten Halbjahr 2000 statt.⁴ Befragt wurden insgesamt 3 138 Personen, 2 036 in Westdeutschland (einschließlich West-Berlin) und 1 102 in Ostdeutschland (einschließlich Ost-Berlin).

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass es aus gesamtdeutscher Perspektive in erster Linie die Ostdeutschen sind und unter ihnen vor allem die jüngeren und besser gebildeten, die in den vergangenen Jahren Verbesserungen erlebt haben. Für viele Befragte dürfte das aber ein Effekt sein, der aus dem niedrigeren Ausgangsniveau resultiert.⁵ Wenige ältere Ostdeutsche meinen, eine Verschlechterung ihrer Lage konstatieren zu müssen.

* Der Beitrag stellt in gekürzter Form die Ergebnisse des Kapitels 7 des Fortschrittsberichtes wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland vor. Dieser Bericht ist unter <http://www.iwh-halle.de> abrufbar.

¹ Das heißt nicht, dass nicht auch in Westdeutschland negative Folgen der Wiedervereinigung erwartet wurden, beispielsweise in Form höherer Steuern. In den Alltag der Westdeutschen reichten die Veränderungen aber kaum hinein. Siehe auch KAASE, M.: Zur politischen Kultur und zur Lebenssituation der Bürger in West- und Ostdeutschland, in: Schluchter, W.; Quint, P. (Hrsg.): Der Vereinigungsschock. Vergleichende Betrachtungen zehn Jahre danach. Weilerswist 2001.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 1999. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2000, S. 112, 129 ff, 137.

³ Vgl. ebenda, S. 422.

⁴ Der ALLBUS wird in zweijährigen Abständen erhoben, sodass die Erhebung 2000 die aktuellsten Daten dieses Surveys enthält. Weitere Informationen gibt es im Internet unter http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Allbus/service_guide.htm

⁵ So zeigen beispielsweise die Daten des Jugendsurveys von 1997, dass die Einkommenssituation Jugendlicher und junger Erwachsener in Ostdeutschland schlechter ist als im Westen. Öffentliche Transferleistungen spielen bei den Einkommensquellen für 16- bis 29-jährige Ostdeutsche eine doppelt so große Rolle wie für gleichaltrige Westdeutsche. Vgl. GILLE, M.; KRÜGER, W. (Hrsg.): Die unzufriedenen Demokraten. Politische Orientierungen der 16-29-jährigen im vereinigten Deutschland. Opladen 2000.

Tabelle 1:

Vergleich der persönlichen wirtschaftlichen Lage im Jahr 2000 mit der Zeit davor^a

- Angaben in % -

	Persönliche wirtschaftliche Lage hat sich ...					
	eher verbessert ^b		nicht verändert		eher verschlechtert ^c	
	Ost	West	Ost	West	Ost	West
Insgesamt	40,7	36,6	42,2	43,8	17,1	19,6
Geschlecht						
Männlich	39,0	41,1	43,5	40,5	17,5	18,4
Weiblich	42,4	32,4	40,9	47,0	16,7	20,6
Alter						
18 bis 29	51,2	58,2	31,8	30,3	17,0	11,5
30 bis 44	41,3	40,5	36,7	38,7	21,0	20,8
45 bis 59	39,4	35,7	37,9	41,4	22,7	22,9
60 und älter	35,3	20,1	57,6	59,8	7,1	20,1
Schulabschluss						
Hauptschule	34,7	30,0	51,4	46,5	13,9	23,5
Realschule/Mittlere Reife	42,3	39,9	35,2	41,2	22,5	18,9
Fachhochschulreife/Abitur	51,3	45,7	36,3	42,5	12,4	11,8
Subjektive Schichteinstufung						
Unter-/Arbeiterschicht	34,8	28,8	42,2	40,2	23,0	31,0
Mittelschicht	46,1	39,3	40,8	45,5	13,1	15,2
Obere Mittelschicht/Oberschicht	61,1	49,4	33,3	43,4	5,6	7,2

^a Frage: Und wenn Sie Ihre eigene wirtschaftliche Lage heute mit der vor ein paar Jahren vergleichen: Ist Ihre eigene wirtschaftliche Lage heute viel besser, etwas besser, gleichgeblieben, etwas schlechter oder viel schlechter als vor ein paar Jahren?. – ^b Summe der Nennungen „viel besser“ und „etwas besser“. – ^c Summe der Nennungen „etwas schlechter“ und „viel schlechter“.

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

Für die Mehrzahl von ihnen brachten die neuen Rentenregelungen deutliche Verbesserungen, die sich auch in einer hohen Lebenszufriedenheit und einer positiven Bilanz der Wiedervereinigung niederschlagen.⁶ Die Daten des ALLBUS zeigen aber, dass es auch in den wirtschaftlichen Wahrnehmungen der Westdeutschen in den letzten Jahren Veränderungen gegeben hat. Gegenüber ihren ostdeutschen Referenzgruppen haben vor allem die Älteren, die Angehörigen der Arbeiterschicht und die Frauen seltener eine Verbesserung und häufiger eine Verschlechterung ihrer Situation erlebt.

Auch wenn die Ostdeutschen für die vergangenen Jahre in stärkerem Maße als die Westdeutschen eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage bilanzieren konnten, heißt das nicht, dass sie das Niveau im anderen Landesteil schon erreicht haben. Noch immer bestehen Lücken beim verfügbaren Einkommen und bei den Vermögenswerten. Wie lange es dauert, bis sie geschlossen sind, hängt von der Wirtschaftskraft im Osten ab. Diese widerspiegelt sich für die Individuen unter anderem in der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Von den berufstätigen

Befragten im Westen geben 17,9% an, dass sie in den letzten 10 Jahren von Arbeitslosigkeit betroffen waren, im Osten sagen das 43%. An einen Rückgang der Arbeitslosenzahlen in nächster Zukunft glaubt ein Drittel der Westdeutschen und knapp ein Viertel der Ostdeutschen. Nicht zuletzt wegen solchen Erwartungen meint auch nur jeder sechste Ostdeutsche, dass seine Situation in einem Jahr besser sein wird (vgl. Tabelle 2). Im Westen ist es jeder fünfte. 70,4% der Ostdeutschen und 70,5% der Westdeutschen schätzen, dass ihre wirtschaftliche Lage in einem Jahr unverändert sein wird.

Bezüglich der Erwartungen an die gesamtdeutsche Wirtschaftsentwicklung sind die Bewertungen aus beiden Regionen ebenfalls sehr ähnlich und etwas verhaltener. 16,2% der Westdeutschen und 17% der Ostdeutschen erwarten eine Verschlechterung, von einer unveränderten Situation gehen jeweils ca. 60% aus. Das deutet darauf hin, dass die Rahmenbedingungen für die Zukunft in beiden Regionen in etwa gleich wahrgenommen werden und die meisten Befragten in nächster Zeit nicht mit gravierenden Veränderungen rechnen. Die individuellen Lebenslagen werden somit (vgl. Tabelle 2) etwas optimistischer gesehen als die allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse.

⁶ Vgl. WINKLER, G. (Hrsg.): Sozialreport 1999. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin 1999, S. 76 ff.

Tabelle 2:

Erwartung an die persönliche wirtschaftliche Lage in einem Jahr^a

- Angaben in % -

	Ost	West
wesentlich besser als heute	0,8	1,7
etwas besser als heute	16,0	19,7
gleichbleibend	70,4	70,5
etwas schlechter als heute	12,3	7,6
wesentlich schlechter als heute	0,6	0,5

^a Frage: Und wie wird Ihre eigene wirtschaftliche Lage in einem Jahr sein?

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

Einstellungen zur deutschen Vereinigung

Im Verlauf des Transformationsprozesses haben die anfänglich überzogenen Erwartungen an eine rasche Angleichung der Lebensverhältnisse Ostdeutschlands an die des Westens einer Relativierung und Ernüchterung Platz gemacht. Die Ostdeutschen konstatieren zwar mehrheitlich eine Erhöhung des individuellen Lebensstandards und diesbezüglich ein Aufschließen an das westdeutsche Wohlstandsniveau, sehen sich aber nicht in jedem Fall gesellschaftlich gleichwertig. Als ein Indikator wird dafür häufig die Aussage herangezogen, dass sich Ostdeutsche als Bürger zweiter Klasse empfinden. Dieses Gefühl kann nach einer Untersuchung von POLLACK (2000) verschiedene Aspekte haben: einen materiellen Aspekt (vor allem Unterschiede bei Löhnen und Gehältern zwischen Ost und West), einen Erbschaftsaspekt (der Scherbenhaufen, den die DDR hinterlassen hat) und einen Anerkennungsaspekt (das Gefühl, durch die Westdeutschen nicht akzeptiert zu sein). Nach seinen Untersuchungen gibt es keinen statistischen Zusammenhang zum Erbschaftsaspekt, einen starken zum materiellen Aspekt und den stärksten zum Anerkennungsaspekt.⁷ In der gleichen Untersuchung (aus dem Jahr 1998) antworteten auf die Frage, ob es zwischen Ost- und Westdeutschland bereits eine Gleichberechtigung gäbe, 78% der Ostdeutschen mit Nein.⁸ Auch der ALLBUS liefert aufschlussreiche Daten über Ost-West-Bewertungen zu verschiedenen Aspekten des Vereinigungsprozesses. Teilweise sind

⁷ Vgl. POLLACK, D.: Wirtschaftlicher, sozialer und mentaler Wandel in Ostdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 40/2000, S. 18.

⁸ Vgl. ebenda, S. 16.

die Meinungen der Ost- und Westdeutschen im Jahr 2000 geradezu spiegelbildlich, vor allem dann, wenn gezielt nach dem Verhalten oder der Situation der Bürger in einem Landesteil gefragt wird (vgl. Abbildung). Diese Differenzen sind im allgemeinen hochsignifikant.⁹ So sind beispielsweise knapp drei Viertel der Ostdeutschen der Meinung, dass die Bürger im Westen mehr Opferbereitschaft für den Osten zeigen sollten, in den alten Ländern teilt nur reichlich ein Viertel der Befragten diese Auffassung. Während im Westen die Zustimmung, dass die Ostdeutschen mehr Geduld zeigen sollten bei 89,2% liegt, ist sie in den neuen Ländern mit 45,3% nur halb so hoch. Die Ostdeutschen glauben mehrheitlich, dass die Wiedervereinigung mehr Vorteile als Nachteile für die Bürger in den alten Bundesländern gebracht hat; diese sehen das genau anders herum: Es gab mehr Vorteile als Nachteile für den Osten. Der Anteil von Ostdeutschen, die dies genauso sehen, ist leicht gestiegen. Identisch ist die Zustimmung in beiden Regionen zur Feststellung, dass einem die Bürger im anderen Teil Deutschlands viel fremder sind als Bürger anderer Staaten. Dem stimmen gegenwärtig 27,5% der Ostdeutschen und 27,3% der Westdeutschen zu. Diese Einschätzung hat sich in den letzten Jahren kaum verändert; Ost- und Westdeutsche haben sich demnach in ihren Einstellungen und gegenseitigen Wahrnehmungen nicht weiter angenähert. Betrachtet man die Aussagen der Ostdeutschen zur Wiedervereinigung nach Altersgruppen, lässt sich nicht belegen, dass die jüngeren Befragten (die über weniger „DDR-Erfahrung“ verfügen) in bedeutsamen Umfang ein anderes Meinungsbild als die Älteren entwickelt haben.

Untersuchungen über Selbst- und Fremdbilder zeigen, dass sich das Selbstbild der Ostdeutschen in den vergangenen Jahren verbessert hat. Die Einschätzung der Westdeutschen durch Ostdeutsche ist hingegen negativer geworden¹⁰. KAASE (2001) kommt deshalb zu dem Schluss, dass eine Annäherung zwischen Ost- und Westdeutschen in dem Sinne, dass den Positionen der „Gegenseite“ durch besseres Kennenlernen mehr Verständnis entgegengebracht wird, derzeit nicht zu erkennen ist. Vielmehr scheinen sich Ost- und Westidentität weiter getrennt zu behaupten, was nicht allzu überra-

⁹ Das Signifikanzniveau wurde durch einen Chi-Quadrat-Test ermittelt.

¹⁰ Vgl. KAASE, M., a. a. O., S. 131 ff.

schend ist, wenn man in Anlehnung an VIERHAUS (1985) Identität als ein auf relativer Konstanz von Verhaltensweisen, Mentalitäten und ideellen Orientierungen beruhendes, geschichtlichen Wandel (relativ) überdauerndes Selbst- und Weltverständnis betrachtet.¹¹

Einstellungen zu sozialer Ungleichheit und zum Wohlfahrtsstaat

Die Bewertung sozialer Ungleichheit ist ein Dauerthema im deutschen Wiedervereinigungsprozess. Wie die Verteilungsgerechtigkeit im Jahr 2000 bewertet wird, zeigt Tabelle 3. Die Unterschiede im Antwortverhalten der Ost- und Westdeutschen sind wiederum hochsignifikant.

Tabelle 3:
Gerechter Anteil^a
- Angaben in % -

	Ost	West
mehr als gerechter Anteil	3,3	8,4
gerechter Anteil	33,0	59,5
etwas weniger	50,1	27,6
sehr viel weniger	13,6	4,5

^a Frage: „Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben: Glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger oder sehr viel weniger?“

Quellen: ALLBUS 2000; Berechnungen des IWH.

Die Daten zeigen noch immer eine erhebliche Differenz, wenngleich die Schere zwischen den Bewertungen der Ost- und Westdeutschen in den vergangenen Jahren kleiner geworden ist. 1992 gaben noch 82% der Ostdeutschen und 34% der Westdeutschen an, dass sie ihrer Meinung nach weniger als den gerechten Anteil an dem erhalten, was die Gesellschaft zu verteilen hat. 1996 meinten das 62% der Ostdeutschen und wiederum ein Drittel der Westdeutschen (der Wert für Westdeutschland ist seit Jahren relativ konstant, der für Ostdeutschland spiegelt durchaus die Verwerfungen im Zuge der Transformation wider).

Betrachtet man die Altersgruppen in den jeweiligen Regionen, so bekommt man – mit Ausnahme derjenigen, die 60 Jahre und älter sind – eine seitenverkehrte Widerspiegelung der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“. Während in den alten Bundesländern in

den Altersgruppen der 18- bis 29-Jährigen, der 30- bis 44-Jährigen und der 45- bis 59-Jährigen (Altersgruppen, die wesentlich gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse gestalten) jeweils etwa zwei Drittel der Meinung sind, dass sie einen gerechten Anteil oder sogar mehr erhalten und jeweils ein Drittel meint, weniger als den gerechten Anteil zu bekommen, verhält es sich in den neuen Bundesländern genau anders herum. Nur ca. ein Drittel der Befragten dieser Altersgruppen schätzt ein, mindestens einen gerechten Anteil zu bekommen und jeweils ca. zwei Drittel sagen, sie bekommen weniger als ihnen zustünde. Der Anteil von Befragten, der sich in der Gesellschaft relativ depriviert¹² fühlt, ist also im Osten nahezu doppelt so hoch wie im Westen. Es scheint plausibel, dass die zentrale Referenzgruppe für die Ostdeutschen die Bürger in den alten Bundesländern waren und sind, umgekehrt ist das sicher nicht der Fall.¹³ Deprivationsgefühle können verschiedene Verhaltensreaktionen auslösen: Krankheit, Protest, Hinnahme, Verweigerung. Die Effekte reichen bis hin zu negativen Auswirkungen auf die Legitimität des politischen Systems.¹⁴ Aber auch positive Effekte sind möglich: der Wunsch nach Verbesserung der eigenen Situation.

Die oben getroffenen Aussagen zum höheren Anteil von Ostdeutschen mit Deprivationsgefühlen liefern einen ersten Hinweis darauf, dass es auf der Ebene der Einstellungen zu sozialer Gerechtigkeit und damit im weitesten Sinne zu den Verteilungsprinzipien in der Marktwirtschaft beträchtliche Differenzen in den Bewertungen durch Ost- und Westdeutsche gibt. Im Folgenden wird darauf ausführlicher eingegangen. Ein Vergleich zum Jahr 1994 zeigt, dass der Annäherung in bestimmten Bereichen fortbestehende oder gar wachsende Unterschiede in anderen Bereichen gegenüberstehen.

Wahrgenommene Gerechtigkeitsprobleme sind mit Verantwortlichkeitszuweisungen verbunden.

¹¹ Vgl. VIERHAUS, R.: Historische Entwicklungslinien deutscher Identität, in: Die Frage nach der deutschen Einheit, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 221, Bonn 1985, S. 22.

¹² Konzepten relativer Deprivation liegt die Annahme zugrunde, dass die Deutung von sozialen Situationen und Positionen unabhängig von der objektiven Lage aufgrund von sozialen Vergleichsprozessen erfolgt.

¹³ Ein Vergleich mit den Lebensbedingungen und der Einkommenssituation der Bevölkerung in anderen osteuropäischen Transformationsländern stand für die Ostdeutschen wohl zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion, was auch der speziellen Form der Transformation hierzulande geschuldet sein könnte.

¹⁴ Siehe auch FALTER, J. W.: Wer wählt rechts? Die Wähler und Anhänger rechtsextremistischer Parteien im vereinigten Deutschland. München 1994.

Tabelle 4:

Zustimmung zu Auffassungen über soziale Ungleichheit und über den Wohlfahrtsstaat^a

- Angaben in % -

	Ost	West	Differenz ^b	Ost	West	Differenz ^b
	1994	1994	Ost/West	2000	2000	Ost/West
a) Was man im Leben bekommt, hängt gar nicht so sehr von den eigenen Leistungen ab, sondern von Wirtschaftslage, der Lage auf dem Arbeitsmarkt, den Tarifabschlüssen und den Sozialleistungen des Staates.	64,9	52,0	12,9	78,1	62,4	15,7
b) Das Einkommen sollte sich nicht allein nach der Leistung des einzelnen richten. Vielmehr sollte jeder das haben, was er mit seiner Familie für ein anständiges Leben braucht.	42,2	40,1	2,1	56,1	47,4	8,7
c) Nur wenn Unterschiede im Einkommen und im sozialen Ansehen groß genug sind, gibt es auch einen Anreiz für persönliche Leistungen.	44,2	62,2	-18,0	49,2	66,6	-17,4
d) Die Rangunterschiede zwischen den Menschen sind akzeptabel, weil sie im wesentlichen ausdrücken, was man aus den Chancen, die man hat, gemacht hat.	34,5	57,6	-23,1	45,5	60,5	-15,0
e) Ich finde die sozialen Unterschiede in unserem Land im großen und ganzen gerecht.	11,6	45,7	-34,1	18,0	47,1	-29,1
f) Der Staat muss dafür sorgen, dass man bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter ein gutes Auskommen hat.	96,7	87,1	9,6	92,6	85,4	7,2
g) Alles in allem gesehen, kann man in einem Land wie Deutschland sehr gut leben.	79,9	93,4	-13,5	84,4	96,3	-11,9

^a Frage: Hier ist eine Liste mit verschiedenen Auffassungen darüber, wie es in Deutschland mit den sozialen Unterschieden tatsächlich aussieht und wie es sein sollte. Bitte gehen Sie die Aussagen der Reihe nach durch und sagen Sie mir, ob Sie der jeweiligen Auffassung voll zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder überhaupt nicht zustimmen. Dargestellt ist der Anteil derjenigen, die dem jeweiligen Statement voll zustimmen oder eher zustimmen. – ^b In Prozentpunkten.

Quellen: ALLBUS 1994, 2000; Berechnungen des IWH.

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass Ostdeutsche einen anderen Zuweisungsstil haben als Westdeutsche, der sich empirisch u. a. daran ablesen lässt, dass Ostdeutsche den Staat stärker in die sozial- und wirtschaftspolitische Pflicht nehmen wollen als Westdeutsche.¹⁵ Das zeigt sich auch in den Daten von Tabelle 4.

Die in der Tabelle dargestellten Statements lassen sich mittels einer Faktorenanalyse zu zwei Dimensionen bündeln: die Einstellungen zum Egalitarismus und damit verbunden zum Etatismus (Staat soll mehr Gleichheit durchsetzen; Statement a, b, f) und Statements, die eine funktionalistische Haltung zu den Verteilungsergebnissen der Marktwirtschaft

beschreiben (Statement c, d, e, g). Die größten Ost-West-Differenzen zeigen sich in dieser zweiten Dimension, vor allem bei der Bewertung der sozialen Unterschiede. Fast die Hälfte der Westdeutschen findet sie im Jahr 2000 gerecht, im Osten aber gerade einmal jeder sechste. In dieses Bild passt, dass 58,8% der Westdeutschen zustimmen, dass in der Bundesrepublik heute jeder die Möglichkeit hat, sich ganz nach seinen Begabungen und Fähigkeiten zu bilden, aber nur 25% der Ostdeutschen das so sehen. Sie gehen eher nicht von einer Chancengleichheit aus und empfinden soziale Unterschiede seltener als Westdeutsche als akzeptabel. Die Daten verweisen aber auch auf einen großen Teil von westdeutschen Befragten, die einer Intervention des Staates zustimmen und von ihm Unterstützungsleistungen einfordern, beispielsweise bei den Sozialleistungen. Eine Ausweitung der Sozialleistungen wünschen sich aber mit 21,4% nur etwa halb so viele westdeutsche wie ostdeutsche Befragte (46%).

¹⁵ Sehr ausführlich wird dieses Thema diskutiert in SCHMITT, M.; MONTADA, L. (Hrsg.): Gerechtigkeits erleben im wiedervereinigten Deutschland. Opladen 1999, sowie bei LANG, C.; POHL, R.: Erfolg gegen Misserfolg. Maßstäbe für die Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland, in: Deutschlandarchiv, Heft 1/2000, S. 4-18 und SCHROEDER, K.: Der Preis der Einheit. Eine Bilanz. Wien 2000.

Fazit

Auch zehn Jahre nach der Aufhebung der staatlichen Teilung lässt sich kein pauschalisierendes Urteil über den Stand dieses Prozesses abgeben. Für die ostdeutsche Bevölkerung stehen in ihren Wahrnehmungen den Gewinnen in bestimmten Bereichen (z. B. Warenangebot, allgemeiner Lebensstandard) Verluste in anderen gegenüber (z. B. Arbeitsplätze, soziale Sicherheit). Die ostdeutsche Gesellschaft hat sich im vergangenen Jahrzehnt ausdifferenziert und ist der westdeutschen damit ähnlicher geworden. Die Angleichung der materiellen Lebensverhältnisse ist ein weites Stück vorangekommen. Das sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach wie vor viel Trennendes zwischen Ost und West gibt, nicht nur auf der materiellen Ebene, sondern auch und vor allem auf der Einstellungsebene. Zum Teil sind diese Differenzen systembedingte Nachwirkungen, resultie-

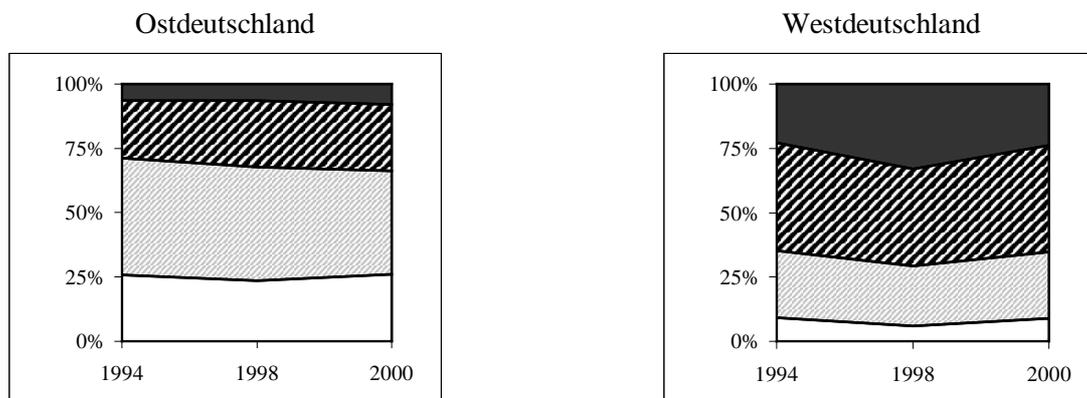
rend aus den jahrzehntelangen unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen und -bedingungen, zum Teil resultieren sie auch aus den Erfahrungen des Vereinigungsprozesses. Exemplarisch seien hier nur die unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen Ostdeutscher und Westdeutscher genannt, die Unterschiede in den Einstellungen zum Staat und in den Erwartungen, die man an ihn hat. Die Ostdeutschen sind dennoch in der Bundesrepublik angekommen, auch wenn noch längst nicht alle Herausforderungen der Wiedervereinigung bewältigt wurden. Diese zu meistern, bedarf es weiterer Bemühungen aller Beteiligten, nicht nur im ökonomischen Bereich, sondern auch im alltäglichen Umgang.

Cornelia Lang
(Cornelia.Lang@iwh-halle.de)

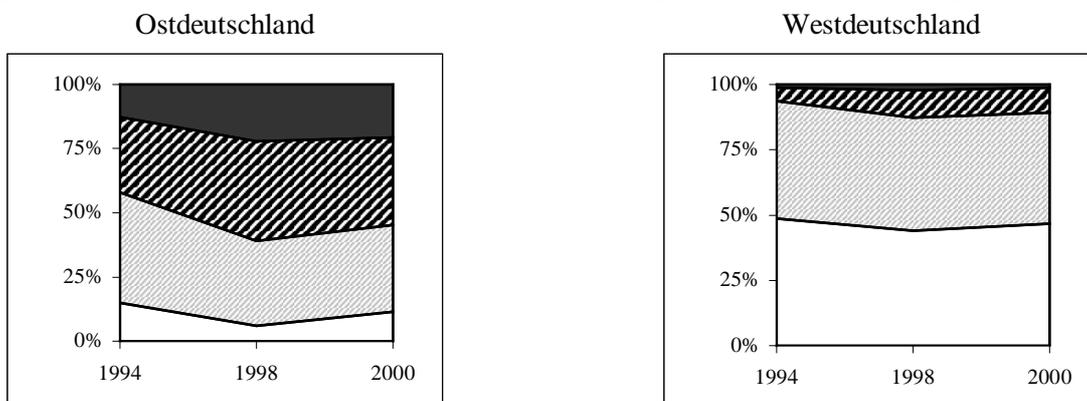
Abbildung :

Einstellungen zur deutschen Vereinigung

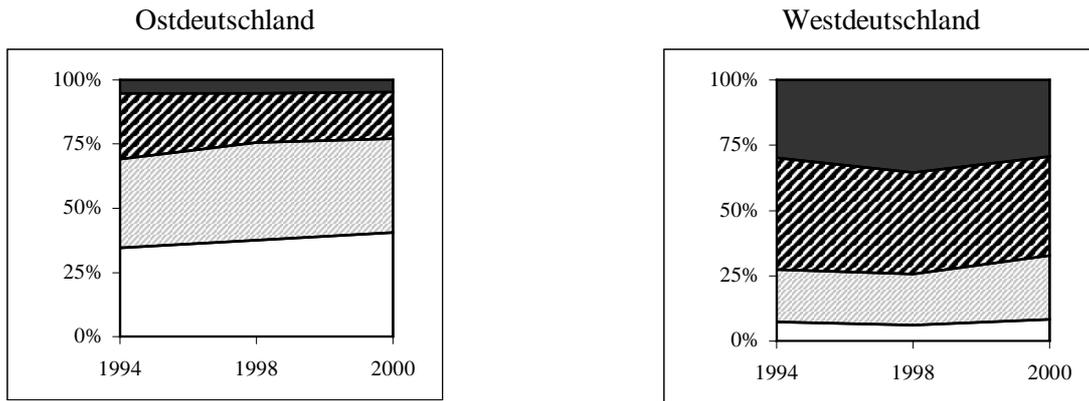
Die Bürger in den alten Bundesländern sollten zu mehr Opfern bereit sein, um die Lage der Bürger in den neuen Bundesländern zu verbessern.



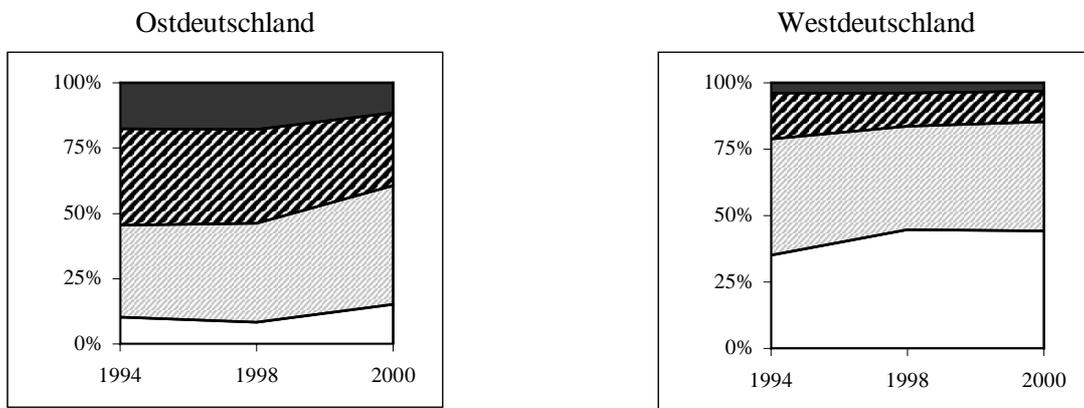
Die Bürger in den neuen Bundesländern sollten mehr Geduld zeigen, was die Verbesserung ihrer Lage betrifft.



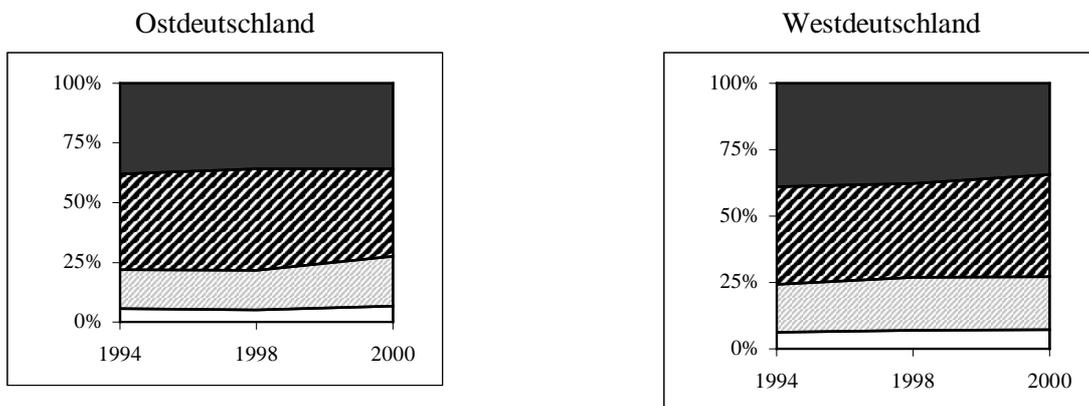
Die Wiedervereinigung hat für die Bürger in den alten Bundesländern mehr Vorteile als Nachteile gebracht.



Die Wiedervereinigung hat für die Bürger in den neuen Bundesländern mehr Vorteile als Nachteile gebracht.



Die Bürger im anderen Teil Deutschlands sind mir in vielem fremder als die Bürger anderer Staaten.



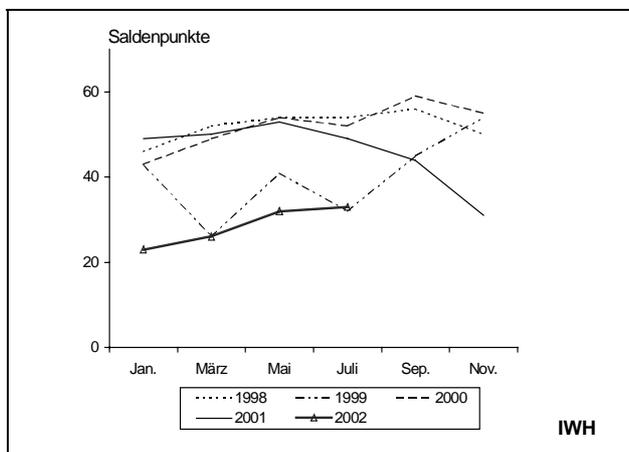
stimme überhaupt nicht zu
 stimme eher nicht zu
 stimme eher zu
 stimme voll zu

Quellen: ALLBUS 1994, 1998, 2000; Berechnungen des IWH.

Aufschwung in der ostdeutschen Industrie tut sich schwer

Laut IWH-Umfrage unter rund 300 ostdeutschen Industrieunternehmen hat sich das Geschäftsklima im Juli 2002 gegenüber Mai kaum aufgehellt. Sowohl die Lageeinschätzung als auch die Geschäftsaussichten haben sich – selbst bei Ausschaltung der Saisoneinflüsse – nur minimal gegenüber der vorangegangenen Umfrage verbessert. Die Industriekonjunktur in Ostdeutschland kommt damit nur schwer in Gang. Von den positiven Einschätzungen im Vorjahreszeitraum sind die Urteile der Unternehmen noch weit entfernt.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



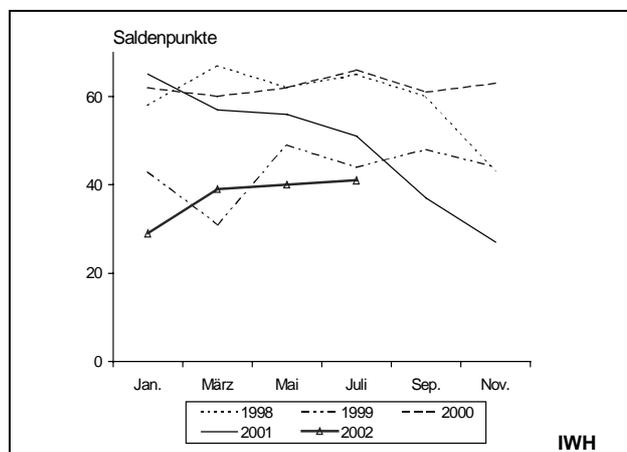
Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen zur *Geschäftslage* ist um 1 Punkt gegenüber der Umfrage vom Mai 2002 gestiegen und beträgt jetzt 33 Punkte. Damit bleibt er zwar aufwärtsgerichtet. Dies ist jedoch im Wesentlichen dem Saisoneinfluss geschuldet. Das Niveau vor Jahresfrist verfehlt er noch um 16 Saldenpunkte. Allerdings fällt es den Unternehmen schwer, ihre Lage klar einzuschätzen. Der Anteil von Unternehmen im Unschärfbereich von „eher gut“ und „eher schlecht“ ist mit 73% sehr hoch, wobei es knapp der Hälfte der Unternehmen „eher gut“ geht. Insgesamt sehen mehr als zwei Drittel der Unternehmen ihre geschäftliche Situation in einem überwiegend günstigen Licht und lediglich 6% bezeichnen sie als eindeutig „schlecht“.

Die Bewertung der Geschäftslage gegenüber Mai fällt in den einzelnen fachlichen Hauptgruppen differenziert aus. (vgl. Tabelle) Hier spiegelt sich

die allgemeine Konjunkturflaute wider. Zwar hat sich die Lageeinschätzung im Vorleistungsgüterbereich, insbesondere in der Chemischen Industrie sowie bei Metallherzeugern und -bearbeitern, überdurchschnittlich verbessert, die Schwäche der Inlandsnachfrage zeigt sich jedoch in den zurückhaltenden Urteilen der Investitions- und Konsumgüterhersteller. Die Lage im Investitionsgütergewerbe wird durch die erneut schlechte Stimmung im Maschinenbau gedrückt. Die Produzenten von Ge- und Verbrauchsgütern meldeten zwar leichte Anstiege.

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen.

Allerdings verbirgt sich dahinter eine gegenläufige Entwicklung bei den Herstellern von Gebrauchs- und von Nahrungsgütern. Das schwache Konsumklima schlägt sich in einem kräftigen Rückgang der Lageeinschätzung unter den Erzeugern von Gebrauchsgütern nieder.

Auch das Urteil zu den *Geschäftsaussichten* für die nächsten sechs Monate hat sich mit 41 Saldenpunkten nur um einen Punkt gegenüber der Maiumfrage verbessert. Im Vergleich zum Juli des vergangenen Jahres bewegt sich die Einschätzung weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Das Vertrauen in den Aufschwung hat sich bislang nicht gefestigt. Lediglich die Hersteller von Nahrungsgütern sind zuversichtlich.

Bärbel Laschke
(Baerbel.Laschke@iwh-halle.de)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – Juli 2002

- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Juli 01	Mai 02	Juli 02	Juli 01	Mai 02	Juli 02	Juli 01	Mai 02	Juli 02	Juli 01	Mai 02	Juli 02	Juli 01	Mai 02	Juli 02
	- in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a -														
Geschäftslage															
Industrie insgesamt	26	24	21	49	42	46	19	27	27	6	7	6	49	32	33
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	21	24	19	47	37	44	23	32	31	9	7	6	35	23	26
Investitionsgüter	31	12	16	47	49	46	18	27	29	4	12	9	55	23	23
Ge- und Verbrauchsgüter	29	31	27	54	43	49	14	21	21	3	5	4	66	48	50
dar.: Nahrungsgüter	34	31	27	58	51	57	4	15	13	4	3	3	84	64	68
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	19	15	17	37	37	38	31	34	31	13	13	14	13	5	9
50 bis 249 Beschäftigte	26	24	20	56	45	50	15	27	26	3	4	3	64	38	41
250 und mehr Beschäftigte	30	30	27	46	41	44	19	22	24	5	8	5	51	41	41
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	27	24	18	49	43	51	18	25	25	5	7	6	53	35	37
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	25	25	18	50	46	52	20	21	26	5	8	4	50	42	39
Management-Buy-Outs	18	18	19	59	41	43	19	36	32	5	6	6	53	18	25
Reprivatisierer	30	37	18	47	33	52	18	25	18	5	5	12	54	40	39
Neugründungen	20	22	28	48	38	31	23	32	35	9	8	6	37	21	19
Geschäftsaussichten															
Industrie insgesamt	23	23	20	53	47	51	20	26	26	4	4	4	51	40	41
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	21	22	15	49	45	50	23	26	32	7	6	4	41	35	30
Investitionsgüter	20	10	14	52	55	52	23	32	29	4	3	6	46	31	31
Ge- und Verbrauchsgüter	26	32	29	59	44	51	14	22	18	1	2	2	70	51	62
dar.: Nahrungsgüter	31	32	33	51	48	54	18	17	13	0	3	0	65	60	74
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	18	13	15	42	45	42	31	31	33	9	11	10	20	17	15
50 bis 249 Beschäftigte	24	23	21	58	48	55	17	27	23	1	2	2	63	43	51
250 und mehr Beschäftigte	19	30	20	53	43	51	19	24	29	6	3	0	50	46	41
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	24	25	19	54	46	52	20	26	26	3	3	4	55	41	41
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	23	26	19	57	50	51	17	22	28	3	2	3	60	51	39
Management-Buy-Outs	17	14	26	52	49	49	30	36	22	1	1	4	38	27	49
Reprivatisierer	28	32	14	41	25	46	28	38	29	3	5	11	38	14	21
Neugründungen	18	16	24	50	52	46	24	27	27	8	6	3	36	35	40

a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für Juli 2002 vorläufig. – b Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrieumfragen.