

Verdeckte Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland: Die Bedeutung der Stillen Reserve

Ruth Grunert

Was ist die D-Mark im Osten Deutschlands wert?

Walter Komar

Arbeitsförderung, Umwelt- und Flächensanierung
im Bereich der BvS

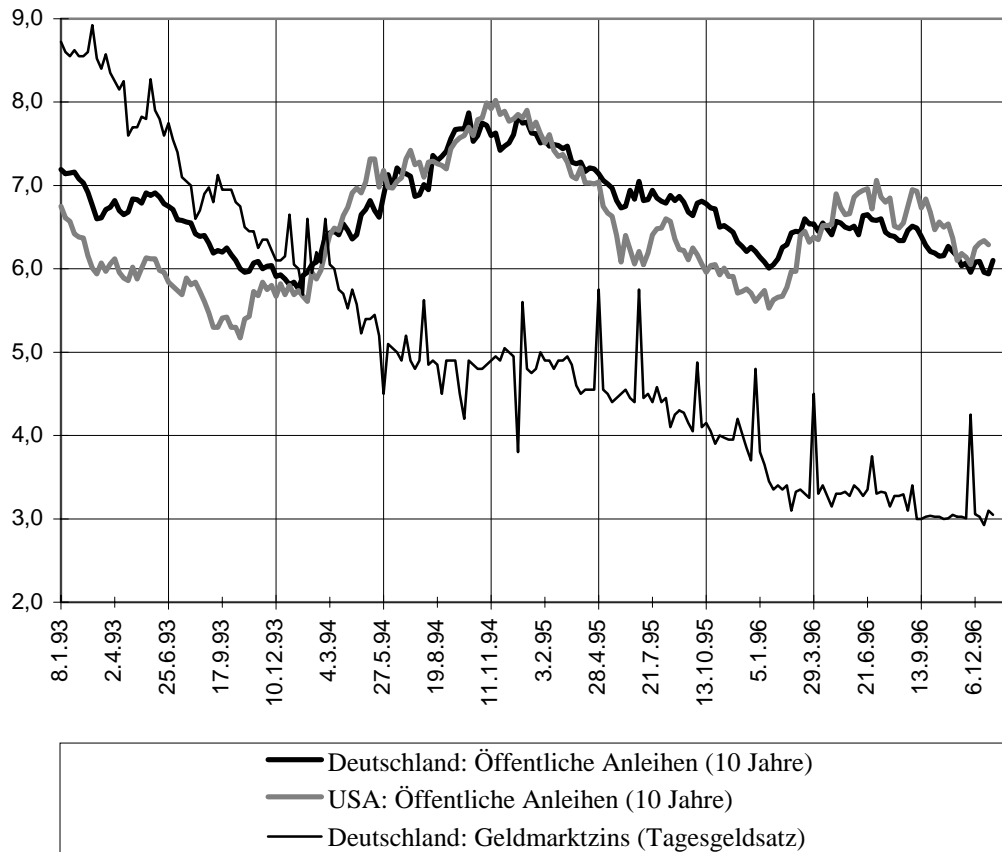
Brigitte Loose

IWH-Bauumfrage:
Geschäftslage und Geschäftsaussichten
im Dezember in allen Sparten abwärts gerichtet

Aktuelle Trends

Zinsen in Deutschland und den USA

- in Prozent -



Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Der Konjunkturaufschwung ist immer noch sehr verhalten, die Arbeitslosigkeit steigt unvermindert an. Die Frage ist zu stellen, inwieweit dem durch wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen zu begegnen ist. Kontrovers wird unter anderem diskutiert, ob die Deutsche Bundesbank weitere Zinssenkungen durchführen sollte. Eine weitere Absenkung des Geldmarktzinses würde verpuffen.

Erstens kann festgestellt werden, daß die konjunkturelle Belebung schon lange nicht mehr durch die Geldpolitik behindert wird. Die Bundesbank hat den von ihr kontrollierten Geldmarktzins von 8,5 Prozent im Jahre 1993 auf nunmehr 3 Prozent zurückgeführt. Dies ist ein historisch niedriges Niveau.

Zweitens hat die Bundesbank über die Steuerung des Geldmarktzinses derzeit kaum einen nachhaltigen Einfluß auf den konjunkturrelevanten langfristigen Zins. Der langfristige Zins wird seit geraumer Zeit entscheidend vom US-amerikanischen Zins dominiert.

Wir müssen uns damit abfinden, daß die Geldpolitik konjunkturell asymmetrisch wirkt: während sie bei inflationären Übersteigerungen mit restriktiver Zinspolitik sehr wirksam sein kann, ist sie es bei schwacher Konjunktur nicht.

Rüdiger Pohl

Verdeckte Arbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland: Die Bedeutung der Stillen Reserve

In Ost- und Westdeutschland kann noch immer nicht von einem einheitlichen Arbeitsmarkt gesprochen werden. Ein Vergleich der beiden Teilarbeitsmärkte allein auf Basis der Arbeitslosenquote gibt daher nur ein unvollständiges Bild wieder. Neben der offenen gibt es einen quantitativ bedeutsamen Umfang verdeckter Arbeitslosigkeit in Form arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie der Stillen Reserve. Die Stille Reserve umfaßt alle Personen, die eine Beschäftigung suchen, aber in der amtlichen Arbeitsmarktstatistik nicht registriert sind. Während in Ostdeutschland der Aufbau einer Stillen Reserve bisher kaum stattgefunden hat, arbeitsmarktpolitische Programme hingegen eine vorherrschende Position einnehmen, ist es in Westdeutschland eher umgekehrt. Hier erreicht die Stille Reserve – je nach Abgrenzung – ein Volumen von rund 600.000 bis 2,2 Millionen Personen.

Auch wenn die Stille Reserve ihrem Ausmaß nach und hinsichtlich der Wiederbeschäftigungschancen nicht die gleiche Bedeutung wie die offene Arbeitslosigkeit erlangt, stellt sie – wie auch der Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – ein wichtiges Element zur Quantifizierung des Arbeitsmarktungleichgewichts dar. Allzuoft wird in wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Fragestellungen vernachlässigt, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit ein zusätzliches Arbeitsangebotspotential darstellt und deswegen ein Zuwachs an Beschäftigung nicht zwangsläufig mit der Reduzierung der offenen Arbeitslosigkeit verbunden ist.

Verdeckte Arbeitslosigkeit als Teil der Unterbeschäftigung

Die monatlich von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Zahlen der arbeitslos gemeldeten Personen gehören nach wie vor zu den meistbeachteten Größen, wenn es um die Beurteilung der Arbeitsmarktsituation in Ost- und Westdeutschland geht. Die Arbeitslosenquote ist zwar ein einheitlicher Indikator und somit als Vergleichsmaßstab grundsätzlich geeignet. Dennoch ist ihre Aussagekraft gering, wenn sie als einzige Meßgröße zur Beschreibung des jeweiligen Ungleichgewichts

auf den Teilarbeitsmärkten herangezogen wird. Sie repräsentiert allein den Umfang der registrierten und damit der offenen Arbeitslosigkeit. Daneben gibt es eine beachtliche Anzahl von Personen, die zwar nicht arbeitslos gemeldet sind, aber dennoch Arbeit suchen. Ein Teil dieser verdeckten Arbeitslosigkeit setzt sich aus dem Umfang der verschiedenen staatlichen Arbeitsmarktprogramme zusammen, der andere Teil definiert sich als Stille Reserve. Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit ergeben in der Summe den Gesamtumfang der Unterbeschäftigung.¹

Zur Stillen Reserve zählen definitionsgemäß alle Erwerbslosen, die nicht in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik erfaßt werden, obwohl sie an der Aufnahme einer Beschäftigung interessiert sind.² Die Arbeitslosigkeitsmeldung beim Arbeitsamt unterbleibt häufig, weil diese Personen entweder auf anderem Weg eine Stelle suchen oder weil sie die Chance einer Vermittlung in Beschäftigung als sehr gering ansehen. Sie werden daher auch „entmutigte Arbeitskräfte“ bzw. „discouraged worker“ genannt. Solche Entmutigungseffekte korrelieren im allgemeinen positiv mit der jeweiligen Situation auf dem Arbeitsmarkt: je geringer die Beschäftigungschance bzw. je höher die Arbeitslosigkeit ist, desto höher ist auch die Stille Reserve und vice versa.³

¹ Die gesamte Unterbeschäftigung läßt sich in einen registrierten und einen nicht registrierten Teil aufgliedern. Zur registrierten Unterbeschäftigung gehören Arbeitslose, Kurzarbeiter sowie Teilnehmer an Fortbildung und Umschulung in Vollzeitäquivalenten, Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Vorrüheständler. Vgl. dazu die Arbeitsmarktbilanz bei SCHNEIDER, H.: Arbeitsmarkt Ostdeutschland 96/97: Keine weitere Beschäftigungsexpansion, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/1996, S. 11-14. Die Stille Reserve wird als nicht registrierte Unterbeschäftigung bezeichnet.

² Vgl. FRANZ, W.: Arbeitsmarktökonomik. Berlin 1996, S. 345 f. – GROSS, J.; ROSENBERG, P.; SARRAZIN, T.: Zum Problem der Schätzung des Erwerbspersonenpotentials und der „Stillen Reserve“, BeitrAB 44. Nürnberg, 1980, S. 28-33.

³ Für internationale empirische Ergebnisse vgl. OECD Employment Outlook. Paris, 1995, S. 47.

Unterschiedliche Erwerbsverläufe bestimmen das Bild auf dem Arbeitsmarkt

Für den zuerst genannten Teil der verdeckten Arbeitslosigkeit – den Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – läßt sich anhand der Arbeitsmarktstatistik leicht nachweisen, welche Bedeutung dieser Größe beim Vergleich der beiden Teilarbeitsmärkte zukommt: 1995 waren in Westdeutschland 5,8 vH, in Ostdeutschland 10,1 vH der erwerbsfähigen Personen arbeitslos gemeldet.⁴ Wird jedoch zusätzlich die Teilnahme an staatlichen Arbeitsmarktprogrammen berücksichtigt, beträgt der Anteil der registrierten Unterbeschäftigung an den Erwerbsfähigen in Westdeutschland 7,1 vH, in Ostdeutschland 19,2 vH. Noch immer spielt Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland eine große Rolle, obwohl der Höhepunkt des massiven Maßnahmeeinsatzes schon lange überschritten ist.⁵

Einen „Bruch“, wie er sich durch die Vereinigung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt vollzogen hat, gab es in Westdeutschland nicht. Hier ist die registrierte Unterbeschäftigung aufgrund einer insgesamt niedrigeren Erwerbsbeteiligung sowie eines weniger umfangreichen arbeitsmarktpolitischen Auffangbeckens geringer ausgeprägt.

Neben der unterschiedlichen Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik sowie der historisch bedingten Entwicklung der Arbeitsangebots- und -nachfragebedingungen ist gewiß auch die unterschiedliche „Lebensdauer“ der beiden Teilarbeitsmärkte ein Faktor, der bei einem Vergleich bedacht werden sollte. Der ostdeutsche Arbeitsmarkt existiert unter den jetzigen Bedingungen erst seit wenigen Jahren. Da insbesondere die Beschäftigungsfreisetzungen nicht älter als dieser Zeitraum sein können, ist davon auszugehen, daß ein Großteil der betreffenden Personen noch Ansprüche auf Arbeitslosengeld/-hilfe hat beziehungsweise Teilnehmer einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme sind. Der Wunsch

nach einer Beschäftigung drückt sich demzufolge in erster Linie durch den Status Arbeitslosigkeit oder den Status Teilnehmer einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme aus.

In Westdeutschland sind die Erwerbsverläufe hingegen von einer größeren zeitlichen Streuung der Ereignisse gekennzeichnet. Bei längeren Phasen der Nichterwerbstätigkeit können die Anspruchsberechtigungen auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit bereits ausgelaufen sein, oder es bestand aufgrund der Nichterfüllung rechtlicher Voraussetzungen nie ein Anspruch auf Unterstützungsleistungen. Die Entwicklung steigender Arbeitslosigkeit über einen wesentlich längeren Zeitraum hat möglicherweise auch zu einem steigenden Entmutigungseffekt geführt. Es ist daher anzunehmen, daß sich in Westdeutschland ein höherer Anteil der Erwerbsneigung in dem nicht registrierten Teil der verdeckten Arbeitslosigkeit, der Stillen Reserve, widerspiegelt. Ob sich durch die Hinzurechnung dieser nicht registrierten Unterbeschäftigung per saldo ein ähnlich hoher Angebotseffekt wie in Ostdeutschland abzeichnet, soll im Folgenden untersucht werden.

Umfang der Stillen Reserve

Methodisch lassen sich zwei Konzepte zur Ermittlung der Stillen Reserve unterscheiden. Zum einen handelt es sich um eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) verwendete Modellrechnung. Grundlage dieser Modellrechnung ist die hypothetische Schätzung eines Erwerbspersonenpotentials. Davon ausgehend wird die Stille Reserve als Residualgröße zur registrierten Erwerbsbeteiligung ermittelt.⁶ Zum anderen ist die annähernde Quantifizierung der Stillen Reserve mit Hilfe einer direkten Erfassung über Befragungsergebnisse möglich.⁷ Die folgende Ana-

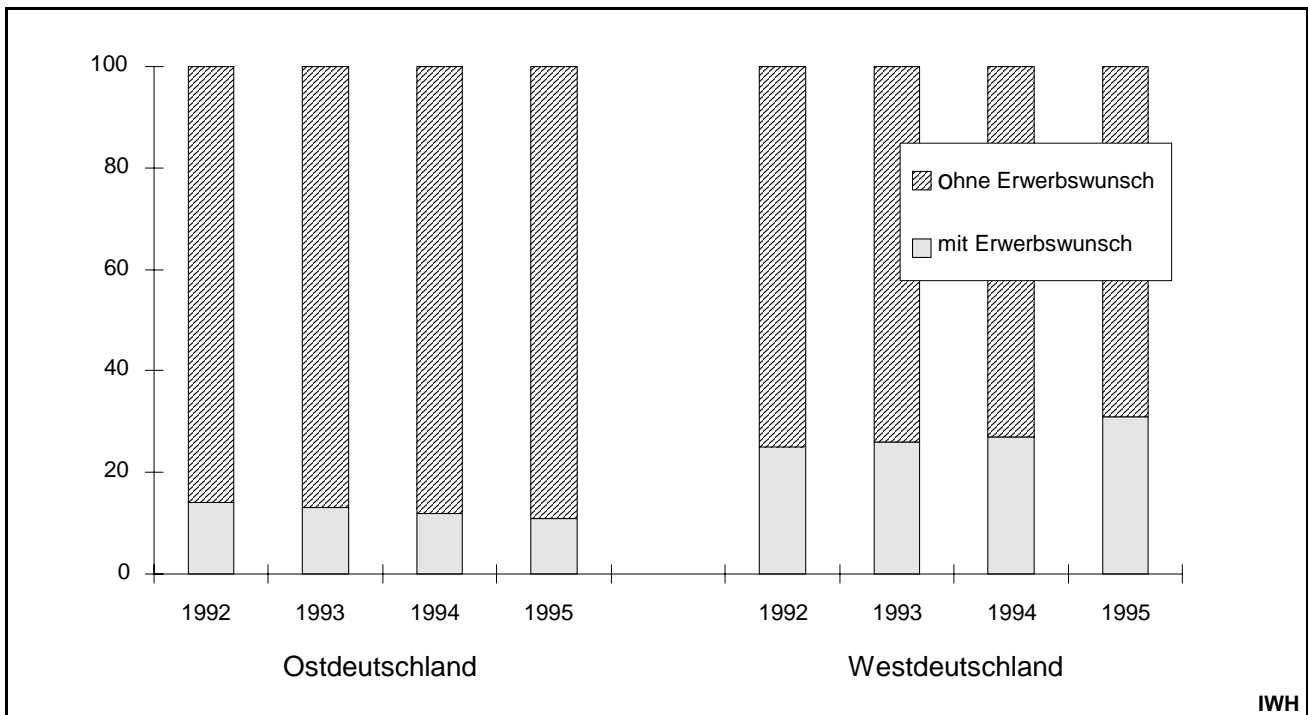
⁴ Zur Herstellung einer einheitlichen Basisgröße werden hier die Arbeitslosen in Relation zu den Erwerbsfähigen ausgewiesen und nicht – wie bei der amtlichen Definition der Arbeitslosenquote – in Relation zu den Erwerbspersonen.

⁵ Ende 1991 kamen auf 100 Arbeitslose über 190 Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (in Vollzeitäquivalenten gerechnet). Durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist es zumindest statistisch gelungen, die Zahl der Arbeitslosen jahresdurchschnittlich unter 1,2 Mio. zu halten, während die Zahl der regulären Arbeitsplätze sehr rasch um mehr als 3 Mio. abgenommen hat.

⁶ Vgl. u.a. BRINKMANN, C.; REYER, L.: Erwerbspersonenpotential und Stille Reserve, in: MittAB, 1/85, S. 4-10. – BRINKMANN, C.; KLAUDER, W.; REYER, L.; THON, M.: Methodische in inhaltliche Aspekte der Stillen Reserve, MittAB, 4/87, S. 387-403.

⁷ Die zugrundeliegende Datenbasis kann zum Beispiel das Sozio-ökonomische Panel oder der Arbeitsmarktmonitor sein. Vgl. STOBERNACK, M.: Stille Reserve und ihre Bindung an den Arbeitsmarkt, in: Helberger, C.; Bellman, L.; Blaschke, D. (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit – Analysen auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels. Nürnberg, 1991, S. 149-159. – PFEIFFER, B.:

Abbildung 1:
Nichterwerbspersonen – gewünschte Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
- Anteil an Nichterwerbspersonen im erwerbsfähigen Alter (15-65) -



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel 1995, Berechnungen des IWH.

lyse beruht auf der letzteren Methode. Als Datenbasis wird das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)⁸ herangezogen. Im Vergleich zu der modellmäßigen Berechnung der Stillen Reserve lassen sich hierdurch detaillierte Informationen über den entsprechenden Personenkreis untersuchen.

Für die Erhebung der Stillen Reserve sind nur Personen im erwerbsfähigen Alter von Relevanz, die nicht erwerbstätig und nicht arbeitslos gemeldet sind (Nichterwerbspersonen).⁹

Erwerbsbeteiligung und Stille Reserve ostdeutscher Frauen, MittAB, 1/96, S. 117-136.

⁸ Das SOEP ist eine repräsentative, jährlich durchgeführte Haushalts- und Personenbefragung und wird seit 1984 in Westdeutschland und seit Juni 1990 auch in Ostdeutschland durchgeführt. Für Details zum SOEP vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW): Desktop Companion to the German Socio Economic Panel Study (GSOEP). Berlin, 1996.

⁹ Ausgeklammert werden darüber hinaus alle Schüler, Studenten und Personen in beruflicher Fortbildungs- und Umschulung mit Ausnahme der Personen, die ein Berufsgrundbildungs- oder -vorbereitungsjahr absolvieren, da hier davon auszugehen ist, daß es sich lediglich um eine „Warteschleifenfunktion“ handelt. Vgl. STOBERNACK, M., a.a.O.

Der größte Teil dieser Nichterwerbspersonen ist aus verschiedenen Gründen gar nicht an der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit interessiert. Hierzu gehören unter anderem Personen, die Hausarbeit, Kindererziehung oder Betreuung von Pflegebedürftigen leisten oder zum Beispiel ältere Personen, die kurz vor ihrem Ruhestand stehen. Die Gruppe der Nichterwerbspersonen ohne Erwerbswunsch war in Ostdeutschland relativ stärker besetzt als in Westdeutschland (vgl. Abbildung 1). Ein Grund dafür dürfte in den Maßnahmen zur Frühverrentung zu suchen sein.¹⁰

Analog weist die in Abbildung 1 dargestellte Relation in Westdeutschland auf einen höheren Anteil der Nichterwerbspersonen mit Erwerbswunsch und damit auf eine relativ größere Bedeutung der Stillen Reserve hin. Im Zeitablauf ist in Westdeutschland eine steigende, in Ostdeutschland hingegen eine leicht sinkende Tendenz zu beobachten.

¹⁰ So zeigt die Analyse der Altersstruktur der Nichterwerbspersonen ohne Erwerbswunsch für den gesamten Zeitraum, daß der Anteil der über 55jährigen in Ostdeutschland mit rund 90 vH deutlich über dem Vergleichswert für Westdeutschland liegt (rund 60 vH).

Über die Ursache dieser gegenläufigen Entwicklung lassen sich nur Vermutungen anstellen. Möglicherweise spielt der Zusammenhang zwischen der allgemeinen Arbeitsmarktsituation im Untersuchungszeitraum und dem daraus resultierenden Entmutigungseffekt eine Rolle. Während in Ostdeutschland von 1992 bis 1995 die reguläre Erwerbstätigkeit zugenommen hat und die Arbeitslosigkeit gesunken ist, war es in Westdeutschland genau umgekehrt. Dieser entgegengesetzte Verlauf würde der beobachteten Entwicklung der Stillen Reserve in den jeweiligen Teilarbeitsmärkten unter der Annahme einer positiven Korrelation zwischen schlechter Arbeitsmarktlage und Entmutigungseffekt entsprechen.

Tabelle 1:
Umfang der Stillen Reserve (Variante 1)^a
- in 1.000 Personen -

	1992	1993	1994	1995
Ostdeutschland	166	164	161	139
Westdeutschland	1.826	1.979	2.127	2.189

^a Die Variante 1 der Stillen Reserve umfaßt alle Nichterwerbspersonen, die in der Befragung den Wunsch äußern, zukünftig eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel 1995, Berechnungen des IWH.

1995 waren in Ostdeutschland hochgerechnet 140.000 Personen, in Westdeutschland 2,2 Mio. Personen der Stillen Reserve zuzuordnen (vgl. Tabelle 1).¹¹ Bei dieser Variante (Variante 1) handelt es sich um eine eher weite Abgrenzung, da lediglich die Angaben zur generellen Erwerbsbereitschaft berücksichtigt werden.¹² Allerdings zeigt sich bereits hier, daß ein quantitativ relevanter Aufbau der Stillen Reserve in Ostdeutschland bis-

¹¹ Die Untersuchungen – insbesondere für Ostdeutschland – basieren auf Stichproben, die aufgrund des nur kleinen Anteils der Stillen Reserve an der Gesamtbevölkerung relativ große Stichprobenfehler aufweisen. Bei einer Vertrauenswahrscheinlichkeit von 93 vH beträgt das Konfidenzintervall der ausgewiesenen Werte für 1995 in Ostdeutschland 83.000 bis 224.000, in Westdeutschland 1.614.000 bis 2.726.000.

¹² Da sich die Operationalisierung der Stillen Reserve an dem Fragebogendesign des SOEP orientiert, sind Überschneidungen zu Abgrenzungen der amtlichen Statistik möglich. Personen, die beispielsweise Vorruhestandsleistungen beziehen, können gleichzeitig die Selektionskriterien der Stillen Reserve erfüllen.

her (noch) nicht stattgefunden hat. Demgegenüber erreicht die Stille Reserve in Westdeutschland immerhin ähnliche Ausmaße wie die offene Arbeitslosigkeit (1995: 2,6 Millionen Personen). Während sich der Gesamtumfang der registrierten und nicht registrierten Unterbeschäftigung in Ostdeutschland durch die Zunahme der Stillen Reserve also nur geringfügig erhöht, nimmt das westdeutsche Volumen der Stillen Reserve im Rahmen der gesamten Unterbeschäftigung eine nicht unbedeutende Position ein.

Die Arbeitsmarktnähe der Stillen Reserve

Allein die Äußerung einer Erwerbsabsicht sagt jedoch noch nichts über den Zeitpunkt des möglichen Beschäftigungsbeginns aus. Zur Beurteilung der Stillen Reserve ist es nicht unerheblich, ob die Personen sehr kurzfristig oder erst in ein paar Jahren dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Diese Angaben lassen Rückschlüsse auf die Arbeitsmarktnähe der Stillen Reserve zu. Je früher die gewünschte Erwerbsaufnahme liegt, desto höher ist auch die Bindung an den Arbeitsmarkt.

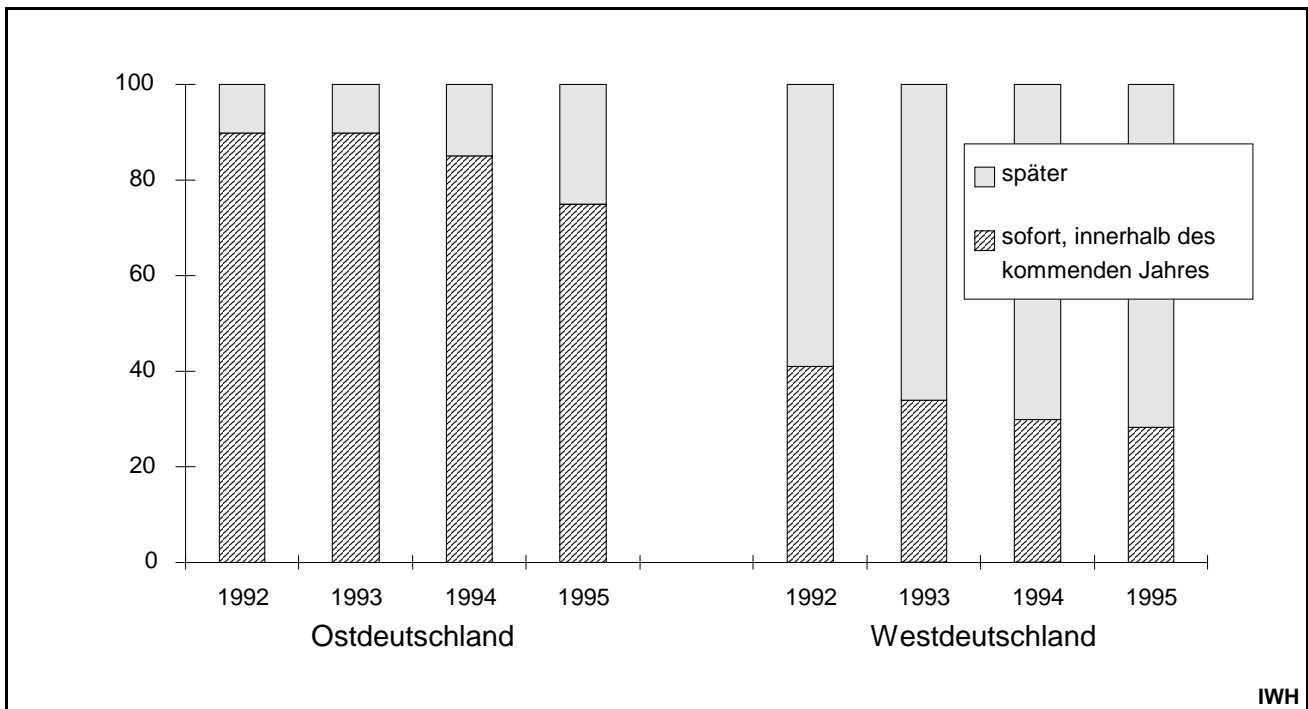
Nach einer Aufteilung in mehrere zeitliche Kategorien sind unterschiedliche Präferenzen der gewünschten Arbeitsaufnahme zwischen Ost- und Westdeutschland zu erkennen. Während die Stille Reserve in Ostdeutschland sofort oder innerhalb des kommenden Jahres eine Arbeit sucht, ist in Westdeutschland überwiegend ein späterer Zeitpunkt anvisiert. Möglicherweise haben diese Personen vorübergehend andere Verpflichtungen übernommen, stehen dem Arbeitsmarkt in der längeren Frist aber grundsätzlich noch zur Verfügung.

Werden in einer engeren Version (Variante 2) nur diejenigen berücksichtigt, die eine Erwerbsaufnahme binnen Jahresfrist wünschen, vermindert sich der Umfang der Stillen Reserve in Westdeutschland 1995 um hochgerechnet etwa 1,5 Mio. Personen auf 596.000. In Ostdeutschland sind noch etwa 100.000 Personen der Stillen Reserve nach Variante 2 zuzurechnen (vgl. Tabelle 2).¹³

Tabelle 2:

¹³ Bei einer Vertrauenswahrscheinlichkeit von 93 vH beträgt das Konfidenzintervall der ausgewiesenen Werte für 1995 in Ostdeutschland 64.000 bis 146.000, in Westdeutschland 414.000 bis 738.000, vgl. auch Fußnote 11.

Abbildung 2:
Gewünschte Arbeitsaufnahme der Stillen Reserve (Variante 1)
- in vH -



Quelle: Sozio-ökonomisches Panel 1995, Berechnungen des IWH.

Umfang der Stillen Reserve (Variante 2)^a
- in 1.000 Personen -

	1992	1993	1994	1995
Ostdeutschland	148	148	130	98
Westdeutschland	731	661	617	596

^a Die Variante 2 der Stillen Reserve umfaßt alle Nichterwerbspersonen, die in der Befragung den Wunsch äußern, sofort oder innerhalb des kommenden Jahres eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel 1995, Berechnungen des IWH.

Eine Auswertung des Erwerbsstatus im Längsschnitt zeigt, daß es sich bei der Stillen Reserve nicht lediglich um unkonkrete Bekenntnisse von Erwerbswünschen handelt. Von den Personen, die 1994 der Stillen Reserve (Variante 2) in Westdeutschland angehörten, waren im darauffolgenden Jahr immerhin 37 vH wieder erwerbstätig.¹⁴ Im Vergleich dazu betrug die Wiederbeschäftigungsquote der beim Arbeitsamt gemeldeten Personen

¹⁴ Als erwerbstätig gelten alle Voll- und Teilzeitbeschäftigte, Auszubildende, geringfügig oder unregelmäßig Erwerbstätige sowie Personen in Mutterschafts-/Erziehungsurlaub.

41 vH. Der Eintritt in Erwerbstätigkeit scheint für die Stille Reserve demzufolge nur wenig schwieriger zu sein als für registrierte Arbeitslose.

Vergleich offener und verdeckter Arbeitslosigkeit

Wird die Größenordnung der Stillen Reserve in den Vergleich der Teilarbeitsmärkte einbezogen, erhöht sich die gesamte Unterbeschäftigung in Westdeutschland bezogen auf alle Erwerbsfähigen – je nach Abgrenzung der Stillen Reserve – um 1,3 bis 4,8 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 3). In Ostdeutschland überwiegt hingegen der Teil der verdeckten Arbeitslosigkeit, der sich in der Arbeitsmarktpolitik widerspiegelt; die Stille Reserve macht höchstens 1,3 vH der Erwerbsfähigen aus.

Unter Verwendung der engeren Version 2 der Stillen Reserve – die bei einer Abschätzung des aktuell relevanten Umfangs zu bevorzugen ist – beträgt die Relation der gesamten Unterbeschäftigung zu Erwerbsfähigen in Westdeutschland 8,4 vH, in Ostdeutschland 20,1 vH. Es läßt sich unschwer erkennen, daß die anfangs aufgestellte Frage, ob sich durch die Einbeziehung der Stillen Reserve in Westdeutschland ein ähnlich hohes Ar-

beitsangebotspotential ergibt wie in Ostdeutschland, nicht bestätigt werden kann. Trotz einer höheren Stillen Reserve in Westdeutschland haben sich die Größenverhältnisse der Unterbeschäftigung nicht nennenswert verschoben.

Tabelle 3:
Bedeutung offener und verdeckter Arbeitslosigkeit
- in vH der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-65)
-

	Ost- deutschland	West- deutschland
Erwerbsfähige	100	100
registrierte Unterbeschäftigung		
• offene Arbeitslosigkeit	10,1	5,8
• arbeitsmarkt- politische Maßnahmen	9,1	1,3
nicht registrierte Unterbeschäftigung		
• Stille Reserve Version 1	0,9	1,3
Version 2	1,3	4,8

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Statistisches Bundesamt, Sozio-ökonomisches Panel 1995, Berechnungen des IWH.

Bei dem vorgenommenen Vergleich registrierter und nicht registrierter Unterbeschäftigung sollte beachtet werden, daß eine prinzipielle Gleichstellung der verschiedenen Teilaggregate des potentiellen Arbeitsangebots mit Schwierigkeiten behaftet ist. Abgesehen von Problemen der Operationalisierung und Messung der Stillen Reserve sind die Bedingungen des Erwerbsverhaltens nicht vorbehaltlos gleichzusetzen. Zum einen wäre eine konsistente Gleichsetzung nur dann legitim, wenn – wie bei der Stillen Reserve – der tatsächliche Erwerbswunsch auch bei Arbeitslosen sowie Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfaßt werden könnte. Zum anderen ist eine Gleichstellung schwierig, weil die Bedingungen der angestrebten Beschäftigung – wie zum Beispiel die Höhe des Akzeptanzlohns – von den Personen der Stillen Reserve individuell festgelegt werden können, während mit dem Status der Arbeitslosigkeit

bestimmte gesetzliche Bestimmungen der Zumutbarkeit einer Beschäftigung verbunden sind.

Beschäftigungspolitische Bedeutung der verdeckten Arbeitslosigkeit

Trotz der beschriebenen Gleichsetzungsprobleme ist es unumstritten, daß ein Vergleich zweier Teilarbeitsmärkte allein auf der Basis der offenen Arbeitslosigkeit nicht ausreichend ist, um die Vielschichtigkeit von Arbeitslosigkeit einzufangen. Erst die Dimension der Unterbeschäftigung zeigt, daß die Zahl derer, die zur Aufnahme einer Beschäftigung grundsätzlich bereit sind, weit größer ist als die registrierte Arbeitslosigkeit. In Ostdeutschland ist das Verhältnis von offener zu verdeckter Arbeitslosigkeit 100 zu 103 (Stille Reserve nach Variante 1) bzw. 100 zu 99 (Stille Reserve nach Variante 2). In Westdeutschland kommen auf 100 registrierte Arbeitslose je nach Version der Stillen Reserve weitere 105 bzw. 45 verdeckte Arbeitslose.

In beschäftigungspolitischer Hinsicht ist die Quantifizierung der gesamten Unterbeschäftigung immer dann unerlässlich, wenn die Fragestellungen in direkter oder indirekter Weise mit dem Arbeitsangebotspotential zusammenhängen. Oft wird nämlich vernachlässigt, daß ein Zuwachs an Beschäftigung nicht in gleichem Ausmaß mit der Reduzierung der Arbeitslosigkeit einhergeht. Wenn beispielsweise, wie im Rahmen des von der Bundesregierung postulierten „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“, die Zahl der registrierten Arbeitslosen halbiert werden soll, kann dieses Ziel zweifellos nicht durch die Schaffung einer gleich großen Anzahl zusätzlicher Arbeitsplätze erreicht werden. Es gibt zwar keine allgemeingültige Formel zwischen Beschäftigungswachstum und der Reduktion von Arbeitslosigkeit. Fest steht allerdings, daß die Besetzung von Arbeitsplätzen sich aus mehr als einer Quelle speist. Neben Arbeitslosen bieten eben auch Personen aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie die Stille Reserve ihre Arbeitskraft an. Die Nichtberücksichtigung des Reservepotentials der verdeckten Arbeitslosigkeit führt demzufolge zu einer Unterschätzung des Arbeitsmarktgleichgewichts.

*Lioba Trabert
(ltr@iwh.uni-halle.de)*

Was ist die D-Mark im Osten Deutschlands wert?

Für einen gleich hohen Verbrauch von Waren und Dienstleistungen in Höhe von 100 D-Mark in Westdeutschland brauchten die Privathaushalte in Ostdeutschland im Jahr 1991 nur rund 76 DM auszugeben, im Jahr 1995 mußten sie dafür bereits 91 DM aufwenden. Dieser regionale Unterschied der relativen Kaufkraft ist hauptsächlich auf bestehende Subventionen für Waren und Dienstleistungen mit staatlich administrierten Verbraucherpreisen in den neuen Bundesländern zurückzuführen. Insbesondere die starken Preisniveaunterschiede bei den Wohnungsmieten zwischen den neuen und alten Bundesländern waren für den Kaufkraftvorteil der D-Mark in Ostdeutschland maßgeblich. Unter Beachtung des im Jahr 1995 noch knapp 10 prozentigen Kaufkraftvorteils einer D-Mark entspricht die Kaufkraft der verfügbaren Einkommen je Einwohner in den neuen Bundesländern gegenwärtig rund drei Vierteln der verfügbaren Einkommen je Einwohner in den alten Bundesländern.

Relative Kaufkraft gleicht sich immer mehr an

Das verfügbare Einkommen je Einwohner in den neuen Bundesländern stieg im Vergleich zum westdeutschen Niveau von rund 49 vH im Jahr 1991 auf gut 67 vH im Jahr 1995 an. Das Kaufkraftgefälle zwischen West- und Ostdeutschland beruht aber nicht allein auf bestehende Unterschiede im Einkommensniveau sondern liegt auch in Preisniveaunterschieden begründet. Im Folgenden wird versucht, allein den Einfluß von Preisniveaunterschieden auf die Kaufkraft zu bestimmen, d.h. die *relative* Kaufkraft einer D-Mark in Ostdeutschland im Verhältnis zu Westdeutschland zu ermitteln.

Kaufkraftuntersuchungen solcher Art basieren auf einer repräsentativen Erhebung des Preisniveaus der für die Lebenshaltung privater Haushalte angebotenen Waren und Dienstleistungen in den miteinander zu vergleichenden Regionen. Einen solchen räumlichen Vergleich hat die amtliche Statistik in 50 Städten der Bundesrepublik Deutschland zum Herbst 1993 durchgeführt.¹⁵ Dem dabei

generell auftretenden Problem, bestehende Qualitätsunterschiede im Verbrauch zu erfassen, wurde durch eine detaillierte Beschreibung der Güterrepräsentanten und deren Preiserhebung in verschiedenen Arten der Einzelhandelsgeschäfte (Warenhäuser, SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte, Supermärkte, Discounter, Fachgeschäfte) Rechnung getragen. Das Ergebnis wies für die westdeutschen Städte gegenüber den ostdeutschen Städten ein im Durchschnitt um knapp 6 Prozentpunkte höheres Preisniveau aus. Dieser Vergleich hat die Wohnungsmieten ausgeklammert. Da sie aber eine ausschlaggebende und damit unverzichtbare Größe für den Ost-West-Vergleich sind, schließen die hier dargestellten Berechnungen die Wohnungsmiete anhand eines externen Gutachtens¹⁶ ein. Dabei werden bewußt gewisse Unschärfen in Kauf genommen, die aufgrund der Schwierigkeit entstehen, gleichwertige Wohnungen in Ost und West herauszufinden. Der Preisniveaunterschied des „50 Städtevergleichs“ wird bei Einbeziehung der Mietpreise nahezu verdoppelt. Nach diesen Berechnungen gaben die ostdeutschen Haushalte im Jahr 1993 für das gleiche Verbrauchsniveau bezogen auf 100 D-Mark in Westdeutschland im Durchschnitt 90 D-Mark aus oder anders ausgedrückt, die durchschnittliche relative Kaufkraft der D-Mark der privaten Haushalte lag in den neuen Bundesländern um rund 10 Prozentpunkte über der in den alten Bundesländern.

Berlin-West) für 33 Städte und in den neuen Bundesländern (einschließlich Berlin-Ost) für 18 Städte auf der Basis von 400 repräsentativ ausgewählten Waren und Dienstleistungen des privaten Verbrauchs (ohne Wohnungsnutzung) durchgeführt. Dabei wurde bei der Auswahl der Städte von vornherein dem interregionalen Vergleich zwischen den neuen und alten Bundesländern Rechnung getragen. – Vgl. STRÖHL, G.: Zwischenörtlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 50 Städten. *Wirtschaft und Statistik* 6/94, S. 415 ff.

¹⁶ Zeitgleich zum „50 Städtevergleich“ ermittelte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) die Mietunterschiede von repräsentativen sowie vergleichbaren Wohnungen in den neuen und alten Bundesländern.

Vgl. LAHMANN, H.; FRICK, J.: Örtlicher Vergleich der Wohnungsmieten in Städten und Gemeinden im gesamten Bundesgebiet, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Berlin, April 1994

¹⁵ Der zwischenörtliche Vergleich des Verbraucherpreisniveaus wurde im früheren Bundesgebiet (einschließlich

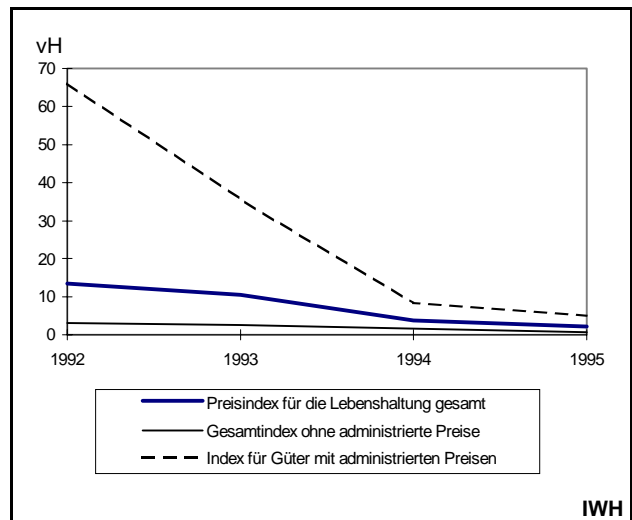
Dieser regionale Preisunterschied hatte eine wesentliche Ursache nicht in herkömmlichen räumlichen Preisdifferenzierungen von Gütern, sondern in der Existenz von Subventionen für Waren und Dienstleistungen mit staatlich administrierten Verbraucherpreisen in den neuen Bundesländern. Während mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion für die überwiegende Mehrheit der handelbaren Güter die Preisbindung aufgehoben wurde und sie sich schnell auf marktwirtschaftliches Preisniveau einpendelten, wurde für eine Reihe von Dienstleistungen, aber auch Sachgüter, die zu DDR-Zeiten hochsubventioniert waren, Preis Anpassungsschritte festgelegt. Dies betraf die Energie- und Wassertarife, die Verkehrstarife, die Gebühren für Erziehungs- und Unterrichtsleistungen, die Preise der Verbrauchsgüter für die Gesundheitspflege sowie vor allem die Wohnungsmieten. Die größten Anpassungsschritte erfolgten insbesondere im Zeitraum von 1991 bis 1993. So erhöhte sich insgesamt der Preisindex für Güter mit administrierten Preisen im Durchschnitt gegenüber dem Vorjahr 1992 um 66 vH und 1993 um 36 vH. Für das Jahr 1991 kann man mindestens von einer ebenso großen Erhöhung des Preisindex für Güter mit administrierten Preisen wie im Jahr 1992 ausgehen.¹⁷ (Die Statistik des Preisindex der Lebenshaltung beinhaltet für die neuen Bundesländer für 1991 keine Angaben zur Veränderung des Index der administrierten Preise zum Vorjahr.) Nach 1993 verlief die preisliche Anpassung in ruhigeren Bahnen. Gleichwohl wiesen Güter mit administrierten Preisen im Durchschnitt in den Jahren 1994 und 1995 mit 8 vH bzw. 5 vH immer noch eine wesentlich höhere Preissteigerung aus als Güter mit Marktpreisen (vgl. Abbildung 1).

Unter Anwendung der Methode des räumlichen Preisvergleichs (siehe Kasten) wurde die relative Kaufkraft einer D-Mark in Ostdeutschland ermittelt. Von 1991 bis 1995 nahm die relative Kaufkraft der D-Mark in Ostdeutschland um rund 15 Prozentpunkte ab. Mit anderen Worten, für einen gleichen Verbrauch von Waren und Dienstleistungen in Höhe von 100 D-Mark eines Privathaushalts in Westdeutschland brauchten die ostdeutschen

Haushalte im Jahr 1991 nur 76 DM ausgeben, im Jahr 1995 waren es bereits 91 DM (vgl. Tabelle 1).

Abbildung 1:
Preisindex für die Lebenshaltung in den neuen Bundesländern

- Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH -



Quelle: Statistisches Bundesamt

Ausschlaggebend für den 1995 noch bestehenden beachtlichen Preisvorteil in den neuen Bundesländern sind die im Durchschnitt um mehr als ein Viertel geringeren Bruttokaltmieten je Quadratmeter Wohnfläche. Darüber hinaus führen insbesondere deutlich ausgeprägte Preisniveauunterschiede bei Dienstleistungen und bei Gütern mit administrierten Preisen zu einem im Durchschnitt um knapp 10 Prozentpunkte niedrigeren Preisniveau in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland. Administrierte Preise für Güter, wie Strom, Gas und Wasser, für Arztleistungen und Krankenhausaufenthalte, für die Nutzung des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs sowie für den Eintritt in Museen und Bäder, bestimmen zum Teil maßgeblich die Kaufkraftparitäten in den Verbrauchsgruppen Energie und Wasser, Gesundheits- und Körperpflege sowie Verkehr und Nachrichtenübermittlung. Da diese Preise über Tarifordnungen schrittweise an das westdeutsche Preisniveau herangeführt werden, bestehen in diesen Verbrauchsgruppen noch Preisvorteile. Der mittlere Preisniveauunterschied bei den Dienstleistungen (z.B. Handwerker- und Friseurleistungen, Verzehr in Gaststätten und Kantinen) betrug 1993

¹⁷ Vgl. NIERHAUS, W.: Administrierte Preise und Verbraucherpreisniveau in Ostdeutschland, in ifo Schnelldienst 4/94, S. 3-9.

etwa 14 Prozentpunkte. Er bestimmt fast zwei Drittel des gesamten Verbrauchs

Räumlicher (bilateraler) Preisvergleich

Kaufkraftparitäten sind mit Verbrauchsanteilen gewichtete Preisrelationen.

Die Berechnungsmethode^a des bilateralen Preisvergleichs ist der des zeitlichen Preisvergleichs ähnlich. Sie basiert auf Formeln der Preisindizes von Laspeyres und Paasche.

$$KKP_{\text{Laspeyres}} = \frac{\sum P_B \cdot Q_A}{\sum P_A \cdot Q_A}$$

wobei

KKP: Zahl der Währungseinheit der Region B (neue Bundesländer), die einer Währungseinheit der Region A (alte Bundesländer) kaufkraftgleich ist (Kaufkraftparität);

P_A, P_B : Preis eines Gutes in der Region A bzw. B;

Q_A : Gekaufte Menge eines Gutes in der Region A.

(Der Laufindex i für die Güter 1 bis n ist der Einfachheit halber weggelassen worden).

Durch Umformung erhält man einen Formelausdruck, welcher der praktischen Berechnung entgegenkommt.

$$KKP_{\text{Laspeyres}} = \frac{\sum \frac{P_B}{P_A} \cdot P_A \cdot Q_A}{\sum P_A \cdot Q_A}$$

wobei

$\frac{P_B}{P_A}$: Preisrelation eines Gutes der Region B zur Region A;

$\frac{P_A \cdot Q_A}{\sum P_A \cdot Q_A}$: Anteil der Ausgaben für ein bestimmtes Gut an den Gesamtausgaben in der Region A.

Die obige Formel wichtet somit die Relation des Preises eines bestimmten Gutes in den neuen Bundesländern zum Preis des Gutes in den alten Bundesländern mit dem Ausgabengewicht dieses Gutes in den alten Bundesländern, d.h. es wird von westdeutschen Verbrauchsstrukturen ausgegangen.

Verwendet man die Verbrauchsstruktur der neuen Bundesländer, so kommt der Preisindex von Paasche zur Anwendung.

$$KKP_{\text{Paasche}} = \frac{\sum P_B \cdot Q_B}{\sum P_A \cdot Q_B}$$

wobei

Q_B : Gekaufte Menge eines Gutes in der Region B.

Durch Erweiterung des Nenners erhält man ebenfalls eine für die Praktikabilität der Rechnung günstige Formel.

$$KKP_{\text{Paasche}} = \frac{\sum P_B \cdot Q_B}{\sum \frac{P_A}{P_B} \cdot P_B \cdot Q_B}$$

Preisrelation und Wägungszahlen bezogen auf die Region B (neue Bundesländer) erscheinen hier mit ihren Reziprokwerten.

Die Region, auf deren Verbrauchsstrukturen die Berechnungen beruhen, erscheint jeweils relativ preisgünstiger. Daher ist es üblich, aus beiden Kaufkraftparitäten einen Mittelwert (Kreuzung der Warenkörbe) zu berechnen.

Dies geschieht durch Berechnung des Fisher-Index als geometrisches Mittel.

$$KKP_{\text{Fisher}} = \sqrt{KKP_{\text{Laspeyres}} \cdot KKP_{\text{Paasche}}}$$

^a Vgl.: ANGERMANN, O.; STAHER, C., Berechnung von Kaufkraftparitäten im Rahmen der internationalen Organisationen, in:

Tabelle 1:

Kaufkraftparitäten (KKP) 1991 bis 1995 in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland

Ausgaben nach Gruppen	Warenkorb 1991(vH) ^a		Kaufkraftparität (ABL=100)				
	ABL	NBL	1991	1992	1993	1994	1995
Nahrungsmittel, Getränke	22,49	31,65	93,1	92,6	92,2 ^b	92,2	91,8
Bekleidung, Schuhe	7,38	8,86	101,9	100,2	98,6 ^b	97,8	97,0
Wohnungsmieten	19,19	6,18	20,4	44,1	66,6 ^c	70,5	71,5
Energie, Wasser	5,34	4,59	67,0	93,2	93,9 ^b	89,5	90,0
Haushaltsführung	7,70	10,54	97,6	96,6	95,5 ^b	94,6	93,9
Gesundheit, Körperpflege	5,35	3,66	73,8	81,5	86,3 ^b	89,7	91,1
Verkehr, Nachrichten	16,79	19,85	93,0	94,7	96,0 ^b	95,7	95,9
Bildung, Unterhaltung	9,17	9,61	91,9	91,4	93,9 ^b	95,6	96,9
Persönliche Ausstattung	6,59	5,06	90,9	92,7	95,3 ^b	97,9	98,3
KKP (gekreuzter Warenkorb)			76,3	85,7	90,3	90,9	91,1

^a Für die Bestimmung der mittleren Kaufkraftparität (KKP_{gekreuzter Warenkorb}) wird ein konstanter Warenkorb – der des Jahres 1991 – als Gewichtung verwendet. Da die Kaufkraftparität des gekreuzten Warenkorbs einen Mittelwert aus den berechneten Kaufkraftparitäten auf Basis des ostdeutschen und des westdeutschen Warenkorbs darstellt, ist hier der Einfluß von Strukturveränderungen mitenthalten. Zumal der westdeutsche Warenkorb als Referenzgröße für den zukünftigen ostdeutschen Warenkorb angenommen werden kann. Berechnet man die Kaufkraftparität für 1994 auf Basis der aktuellen Verbrauchsstruktur, welche letztmalig 1994 getrennt nach Ost- und Westdeutschland für die Haushalte insgesamt vorliegt, ergibt sich mit 90,1 kein wesentlicher Unterschied zur Kaufkraftparität für 1994 auf Basis der 91er Strukturen. – ^b Parität der Ausgabengruppe aus dem „50 Städtevergleich“. – ^c Parität der Wohnungsmiete je m² der Bruttokaltmiete aus DIW-Gutachten.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

cherpreisgefälles (ohne Wohnungsmieten) zwischen den alten und neuen Bundesländern.¹⁸

In keiner der betrachteten Ausgabengruppen hat sich bis 1995 das Preisniveau zwischen Ost- und Westdeutschland vollständig angeglichen. Am geringsten sind mittlerweile mit knapp zwei Prozentpunkten die Preisniveauunterschiede in der Verbrauchsgruppe „persönliche Ausstattung“. Das Gros dieser Gruppe sind Ausgaben für Pauschalreisen und für Dienstleistungen des Beherbergungswesens. Des weiteren gehören Ausgaben für Leistungen des Kredit- und Versicherungswesens sowie Ausgaben für Schmuck, Uhren, Leder und Täschnerwaren in diese Verbrauchsgruppe. Noch deutliche Preisvorteile bestehen neben den Wohnungsmieten mit über 28 Prozentpunkten in den Verwendungsgruppen „Energie und Wasser“¹⁹ sowie

„Gesundheits- und Körperpflege“ mit 8 bis 10 Prozentpunkten.

Preisrelationen entwickeln sich unterschiedlich

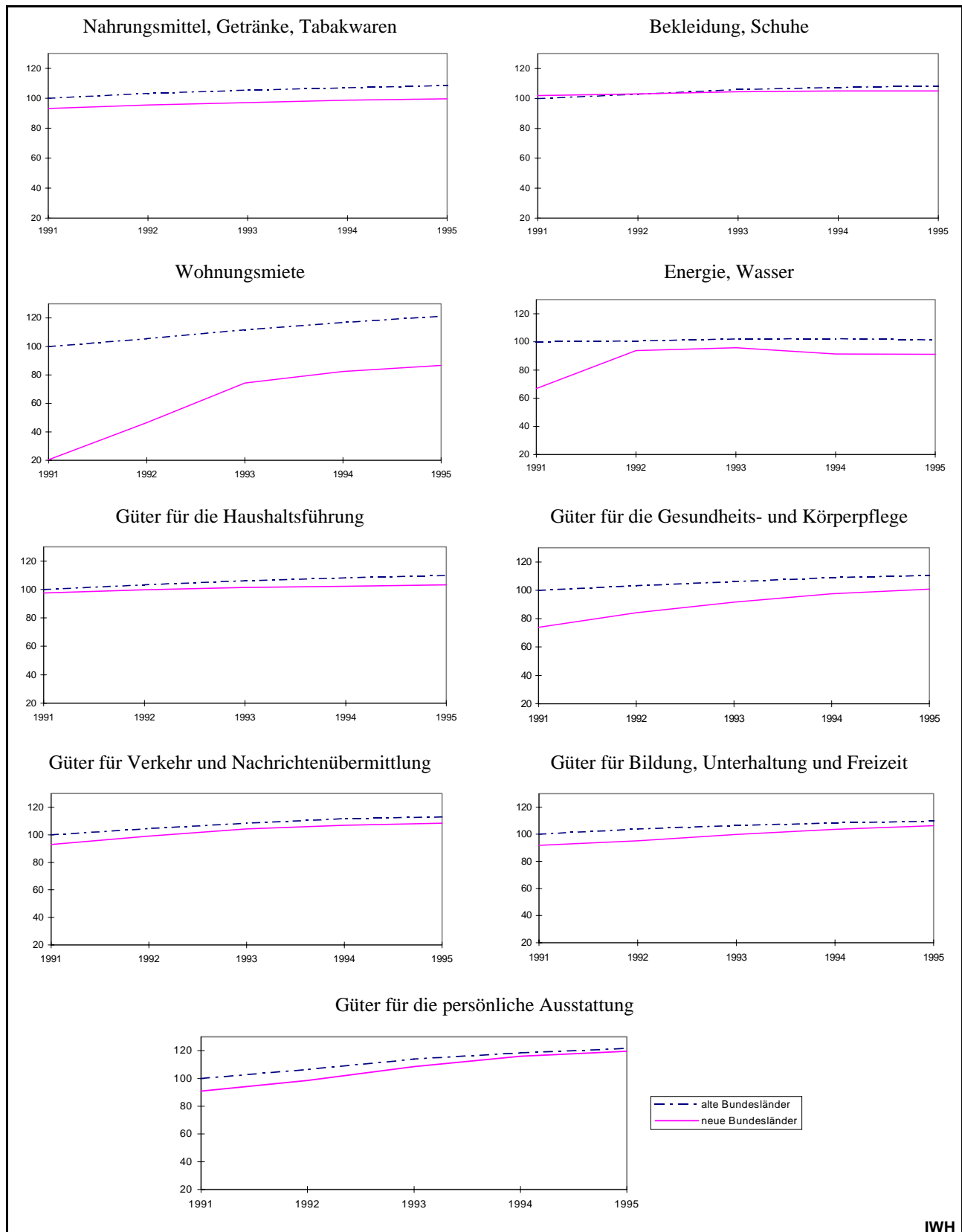
Da nicht jedes Jahr solche aufwendigen zwischenörtlichen Preiserhebungen durchgeführt werden, wurde hier ausgehend von den 93er Ergebnissen des „50 Städtevergleichs“ auf hoch aggregierter Stufe die Entwicklung der Kaufkraftparitäten über die Zeit als Ergebnis der Preisentwicklung nach neun Verwendungsgruppen in beiden betrachteten Regionen ermittelt. Dabei müssen solche Einflußfaktoren, wie die Veränderung detaillierter Warenkörbe oder das Hinzukommen neuer Produkte, außerhalb der Betrachtung bleiben. Trotz eines Anstiegs der Preise in der einen Region kann die Preisrelation zunehmen, wenn die Preise in der anderen Region noch schneller ansteigen. Ausgehend von einem absoluten Preisniveauvergleich für Güterrepräsentanten zu einem bestimmten Zeitpunkt kommt es also im zeitlichen Vergleich auf die Relation der Preisentwicklung zwischen den Regionen an (vgl. Abbildung 2).

des „Kohlepfennig“ ab 1996 haben sich die Strompreise für Haushaltskunden in Ost und West angeglichen.

¹⁸ Vgl. STRÖHL, G.: Zwischenörtlicher Vergleich des Verbraucherpreisniveaus in 50 Städten. Wirtschaft und Statistik 6/94, S. 425.

¹⁹ So waren z.B. im Jahr 1995 im Gegensatz zu den Strompreisen für industrielle Abnehmer, die in den neuen Bundesländern bis zu 20 vH über dem westdeutschen Niveau lagen, die Tarife für den Energieverbrauch der privaten Haushalte in Ostdeutschland noch um rund 6 vH niedriger. Mit Wegfall

Abbildung 2:
 Jahresdurchschnittliche Entwicklung der relativen Preise zwischen Ost- und Westdeutschland nach Verbrauchsgruppen



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

Eine starke Angleichung der Preise hat sich in der Verbrauchsgruppe Energie und Wasser vollzogen, wenn auch ungleichmäßig über die Zeit. Die hohen Preissteigerungen in den Jahren 1991 und 1992 für elektrischen Strom, Gas und Wasser sowie die höheren Umlagen für Heizung und Warmwasser in den neuen Bundesländern ließen den relativen Preis dieser Verbrauchsgruppe von 1991 bis 1993 um über 15 Prozentpunkte steigen. Von 1993 bis 1995 war dagegen wieder ein leichtes Sinken der Preisrelation zu verzeichnen, da es 1994 jahresdurchschnittlich zu einer fast 5prozentigen Preissenkung in dieser Verbrauchsgruppe kam, was hauptsächlich durch die Absenkung der Umlagepauschale für Heizung und Warmwasser von 3,- DM/m² auf 2,50 DM/m² verursacht wurde.

Eine merkliche Preisveränderung gegenüber den alten Bundesländern ist im betrachteten Zeitraum bei den Ausgaben für Güter und Dienstleistungen der Gesundheits- und Körperpflege zu beobachten. Betrag der Preisniveauunterschied zwischen Ost und West 1991 über 25 Prozentpunkte so ist er 1995 auf immer noch beachtliche 9 Prozentpunkte kontinuierlich gesunken.

Drei Verbrauchsgruppen – Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren; Bekleidung und Schuhe; Güter für die Haushaltsführung – fallen dadurch auf, daß ihre Preise langsamer wachsen als in Westdeutschland. Die überwiegende Mehrheit der darin enthaltenen Waren wird im Einzelhandel vertrieben. Sie enthalten kaum Güter mit administrierten Preisen und außer den Dienstleistungen in Gaststätten und Kantinen auch relativ wenig Ausgaben für Dienstleistungen.

Wohnungsmieten – wesentlicher Bestimmungsgrund für Kaufkraftvorteil

Bei den Wohnungsmieten wird die anfangs noch hohe Subventionsabhängigkeit besonders

deutlich. Die Parität von 1993, auf das Jahr 1991 über die Entwicklung der Preisrelation zurückgerechnet, ergibt für 1991 bei der Wohnungsnutzung eine relative Kaufkraft in den neuen Bundesländern, die fünfmal so hoch war wie in den alten Bundesländern.

Mit der ersten und zweiten Grundmietenverordnung stiegen die Wohnungsmieten im Jahresdurchschnitt 1992 um 128 vH und 1993 um 60 vH sprunghaft an. Im Jahresdurchschnitt 1995 betrug die Kaufkraftparität der Wohnungsmieten knapp 72 Prozent. Im Vergleich mit anderen Verbrauchsgruppen ist damit die Kaufkraft der D-Mark in der Verbrauchsgruppe Wohnungsnutzung in Ostdeutschland trotz der stärksten Preissteigerungen immer noch die höchste. Obwohl nochmals betont sei, daß hier Unterschiede bezüglich der Wohnqualität bestehen, die in dem den Berechnungen zugrunde liegenden Quadratmeterpreis der Bruttokaltmiete keinen Niederschlag finden.

Angenommen die Quadratmeterpreise der Mieten in Ost und West hätten im betrachteten Zeitraum von Anfang an das gleiche Niveau gehabt, so wäre die relative Kaufkraft der D-Mark in Ostdeutschland 1991 nur um etwa 8 Prozentpunkte und 1995 um rund 5 Prozentpunkte höher gewesen als in Westdeutschland. Der stetig stärkere Anstieg der Mietpreise in Ostdeutschland hat aber den Einfluß der Wohnungsmieten auf die Kaufkraft der D-Mark in Ostdeutschland sinken lassen. War der relative Kaufkraftvorsprung 1991 noch zu zwei Dritteln durch niedrigere Mietpreise bestimmt, so verringerte sich der Mietpreiseinfluß 1995 auf etwa zwei Fünftel (vgl. Tabelle 2).

Preisvorteil wirkt in Rentnerhaushalten am stärksten

Die relative Kaufkraft der D-Mark in Ost- gegenüber Westdeutschland wurde hier für die Privat-

Tabelle 2:

Vergleich der relativen Kaufkraft mit und ohne Einfluß des Preisunterschieds bei den Wohnungsmieten

	Kaufkraftparität (ABL=100)				
	1991	1992	1993	1994	1995
KKP _{gekrenzter Warenkorb (Parität der Wohnungsmiete=1)}	92,3	94,3	94,8	94,9	94,9
KKP _{gekrenzter Warenkorb}	76,3	85,7	90,3	90,9	91,1

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle 3:

Kaufkraftparitäten 1995 in ausgewählten Typhaushalten in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland

Ausgaben nach Gruppen	Paritäten ^a			Ausgabenanteile 1995 in vH ^b					
	ABL=100			Haushaltstyp 1		Haushaltstyp 2		Haushaltstyp 3	
	Typ 1	Typ 2	Typ 3	ABL	NBL	ABL	NBL	ABL	NBL
Nahrungsmittel, Getränke	91,6	92,1	92,2	24,4	22,5	21,9	24,6	19,6	22,7
Bekleidung, Schuhe	97,1	96,9	96,8	4,5	5,4	6,7	6,6	7,0	7,6
Wohnungsmieten	71,1	71,6	71,6	30,1	18,7	23,9	16,0	21,5	14,4
Energie, Wasser	90,9	90,0	88,3	7,1	6,4	5,0	5,5	4,0	4,8
Haushaltsführung	94,4	94,3	94,0	5,9	11,8	6,7	9,4	7,8	11,0
Gesundheit, Körperpflege	88,2	89,2	89,3	5,4	5,7	3,4	3,1	6,6	3,5
Verkehr, Nachrichten	95,9	95,2	94,9	12,3	16,3	17,2	19,3	16,7	19,8
Bildung, Unterhaltung	96,6	97,8	95,5	6,7	7,7	11,2	11,4	12,2	11,7
Persönliche Ausstattung	96,3	98,7	96,3	3,6	5,5	4,0	4,1	4,6	4,5
KKP_{gekreuzter Warenkorb 1995}	87,5	89,3	89,3						
KKP_{gekreuzter Warenkorb 1991}	89,5	91,2	91,0						

^a Ausgehend von den Paritäten je Ausgabengruppe im Jahr 1993 für Privathaushalte insgesamt wurde anhand der unterschiedlichen Relationen der Preisentwicklung in den drei Typhaushalten für 1995 für jeden Haushaltstyp die entsprechende Verbrauchergeldparität berechnet. – ^b Gewichtsanteile berechnet an Hand der Statistik der Wirtschaftsrechnungen, wobei Haushaltstyp 1 - der Zwei-Personen-Haushalt von Rentnern und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen, Haushaltstyp 2 - der Vier-Personen-Haushalt von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen und Haushaltstyp 3 - der Vier-Personen-Haushalt von Angestellten und Beamten mit höherem Einkommen ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

haushalte insgesamt als Durchschnittswert ermittelt. Innerhalb der privaten Haushalte gibt es zwischen den verschiedenen Haushaltstypen aufgrund von differierenden Verbrauchsstrukturen Unterschiede in den Kaufkraftparitäten.

So hat sich die relative Kaufkraft der D-Mark in einem ostdeutschen Vier-Personen-Haushalt von Arbeitern und Angestellten schon stärker an die Kaufkraft des entsprechenden westdeutschen Haushalts angeglichen als die eines Zwei-Personen-Rentnerhaushalts (vgl. Tabelle 3).

Gerade die Waren und Dienstleistungen mit den noch höchsten preislichen Niveauunterschieden zwischen Ost und West, wie z.B. Wohnungsmieten, Dienstleistungen für die Haushaltsführung und für die Gesundheits- und Körperpflege sowie Verkehrsleistungen, nehmen in den Rentnerhaushalten ein stärkeres Gewicht an den gesamten Verbrauchsausgaben ein. So führt die Zusammensetzung der Ausgaben für den privaten Verbrauch im Zwei-Personen-Rentnerhaushalt (Haushaltstyp 1) zu einem relativen Preisvorteil von etwa 2 Pro-

zentpunkten gegenüber dem Vier-Personen-Haushalt von Arbeitern und Angestellten (Haushaltstyp 2 und 3).

Wie unterschiedliche Verbrauchsstrukturen auf die relative Kaufkraft wirken, zeigt die Berechnung der mittleren Kaufkraftparität zum einen mit den Ausgabenanteilen von 1995 und zum anderen mit dem Warenkorb von 1991 (vgl. Tabelle 3). Die Verbrauchsstruktur in den drei Haushaltstypen gleicht sich immer mehr den westdeutschen Verbrauchsmustern an. Während 1995 gegenüber 1991 die Ausgabengewichte für Nahrungsmittel, Bekleidung sowie für Güter des Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung sanken, stiegen die Verbrauchsausgaben für Wohnungsmieten, Energie und Wasser sowie Güter der persönlichen Ausstattung in ihrem Gewicht an. Da die Verbrauchsgruppe Wohnungsmieten ihr Gewicht an den Gesamtausgaben in allen drei Haushaltstypen verdreifacht hat, wirkt insbesondere die günstige Kaufkraftparität der Wohnungsmieten erhöhend auf den relativen Kaufkraftvorteil im Osten Deutschlands.

Dennoch ist die Wirkung einer solch starken Veränderung der Verbrauchsstruktur, wie sie sich in Ostdeutschland von 1991 bis 1995 vollzogen hat, auf die relative Kaufkraft mit maximal 2 Punkten Unterschied nicht so groß, wie allgemein angenommen. Dies ist ein Indiz dafür, daß die Veränderung der Ausgabenstruktur in erster Linie durch preisliche Anpassungen und in geringerem Maße durch mengenmäßige Verbrauchsreaktionen hervorgerufen wurde.

* * *

Wie eingangs betont, sagt die hier ermittelte relative Kaufkraft der D-Mark in den neuen Bundesländern noch nichts über das tatsächliche Kaufkraftgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland aus. Berücksichtigt man den durchschnittlichen relativen Kaufkraftvorteil einer D-Mark in Ostdeutschland von rund 10 vH im Vergleich zu Westdeutschland, so ist die tatsächliche Kaufkraft je Einwohner in den neuen Bundesländern gemessen an der westdeutschen Kaufkraft je Einwohner von etwa 64 vH im Jahr 1991 auf rund 75 vH im Jahr 1995 gestiegen.

Ruth Grunert (rgr@iwh.uni-halle.de)

Arbeitsförderung, Umwelt- und Flächensanierung im Bereich der BvS

In der Diskussion um die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) stehen Arbeitsmarktwirkungen im Vordergrund. Bei Sonder-ABM nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Bereich der Umweltsanierung sind Arbeitsmarkt- mit Umwelt- und Infrastruktureffekten verbunden. Letztere wurden aber bisher kaum untersucht und waren deswegen Schwerpunkt einer IWH-Analyse. Diese stützt sich vor allem auf eine Befragung von Projektträgern, die im ersten Halbjahr 1996 im Bereich der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) realisiert wurde. Im Jahr 1995 wurden hier durchschnittlich rund 36.000 Personen gefördert. Etwa 1,9 Mrd. DM bzw. 85 vH der Kosten aller Projekte entfielen auf umweltschutz- und infrastrukturelevante Maßnahmen. Nach Hochrechnungen des IWH, die auf den Erhebungsdaten basieren, waren Ende 1995 ca. 5.050 ha sanierte Flächen wieder an Altstandorten verfügbar. Das Volumen der auf diesen Arealen bislang getätigten und bis Ende 1997 zugesagten Investitionen wird auf etwa 13 Mrd. DM geschätzt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann aber nicht gesagt werden, ob die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen effizient waren.

Spezifika der Sonder-ABM im Bereich der BvS

Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und des Auslaufens umfangreicher Allgemeiner ABM wurde das arbeitsmarktpolitische Instrumen-

tarium für Ostdeutschland durch die 10. Novelle des AFG im Dezember 1992 erweitert. Danach kann die Bundesanstalt für Arbeit (BA) seit 1993 die Beschäftigung von Arbeitslosen u.a. in Projekten der Umweltsanierung und -verbesserung befristet bis Ende 1997 in Sonder-ABM fördern.²⁰ Wichtige Charakteristika dieser Maßnahmen sind:

- Die Hauptfinanzierung ist durch den Projektträger (im Untersuchungsbereich durch die Treuhandanstalt (THA) bzw. ihre Nachfolgerin BvS) zu sichern. Die BA bezuschußt mit pauschalisierten Lohnkostenzuschüssen in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe einen deutlich geringeren Teil der Lohn- und Maßnahmekosten als bei den Allgemeinen ABM.²¹
- Arbeiten der Umweltsanierung und -verbesserung sind grundsätzlich über Vergaben an Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Struktur-

²⁰ Vgl. Anordnung des Verwaltungsrates der BA zur Förderung der Beschäftigung in Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste oder der Jugendhilfe vom 27. Januar 1993 (A Lohnkostenzuschüsse Ost), in: BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.): Finanzierungshilfen der Bundesregierung. Bonn, 1994, S. 122 ff.

²¹ Da die geförderten Personen in der Regel zu 90 vH der Arbeitsentgelte für gleiche oder vergleichbare ungeforderte Tätigkeiten entlohnt werden, müssen die Projektträger über den Lohnkostenzuschuß der BA hinaus weitere Mittel für die Finanzierung der Personalkosten einschließlich der Personalnebenkosten beisteuern.

entwicklungsgesellschaften (ABS-Gesellschaften) und private Firmen durchzuführen.

Mit den Maßnahmen sollen arbeitsmarktpolitische Ziele – wie der Erhalt der beruflichen Qualifikation von Arbeitslosen durch befristete Beschäftigung – eng mit umwelt- und infrastrukturpolitischen Zielen – wie der Sanierung und Revitalisierung von Altstandorten – verknüpft werden. Im Bereich der THA/BvS waren die Voraussetzungen für die Nutzung dieses Instrumentariums günstig:

- An vielen Altstandorten lagen beträchtliche Umweltschäden vor, so daß Maßnahmen der Gefahrenabwehr für die natürliche Umwelt und/oder die menschliche Gesundheit notwendig waren.
- Durch die Demontage stillgelegter Anlagen sollten Flächen für künftige Nutzungen vorbereitet werden. So war die ohnehin durchzuführende Beseitigung von Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen zugleich eine Bedingung für die Revitalisierung der Altstandorte.
- Für die Sanierung war es günstig, das standort- und anlagenspezifische Wissen des vormals in den Altanlagen beschäftigten, aber wegen notwendiger Produktionsstillegungen in die Arbeitslosigkeit entlassenen Personals zu nutzen.²²

Im Bereich der THA/BvS wurden seit 1993 umfangreiche Projekte nach § 249h AFG vorbereitet und realisiert. Auch wenn im Erhebungsjahr nicht alle Vorhaben beendet waren, können bereits erste Aussagen über Umwelt-, Infrastruktur- und Beschäftigungswirkungen von Sonder-ABM in diesem Untersuchungsbereich getroffen werden.²³

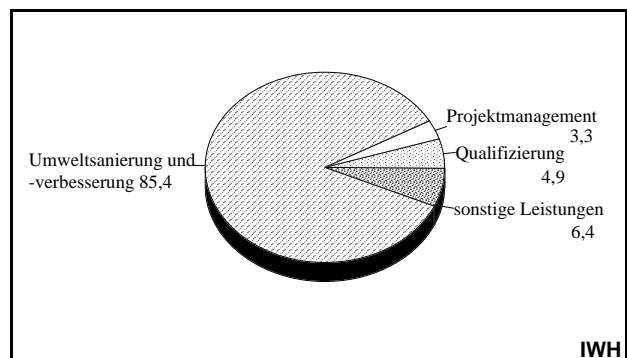
Umwelt- und Infrastrukturwirkungen

Im Berichtsjahr 1995 wurden 349 Projekte mit einem Leistungsumfang von etwa 2,2 Mrd. DM durchgeführt. Darunter befanden sich 16 Großpro-

jekte in Sachsen-Anhalt, in denen Teilprojekte regional zusammengefaßt wurden, um Synergieeffekte der Vorbereitung, des Managements und Controllings zu erzielen. Nach dem Maßnahmenprofil können 90 vH aller Vorhaben der Umweltsanierung und -verbesserung im Sinne des § 249h AFG zugeordnet werden.²⁴ Etwa 93 vH dieser Projekte sind umweltschutz- und infrastrukturelevante Demontageprojekte. Die BvS einschließlich ihrer Projektträger hatten einen durchschnittlichen Anteil von 44 vH an der Finanzierung der Maßnahmen. Der Finanzierungsanteil der BA (neuen Länder) betrug 35 (21) vH.

Nach der Befragung entfielen 1995 ca. 85 vH aller Projektkosten bzw. rund 1,9 Mrd. DM auf Leistungen der Umweltsanierung und -verbesserung²⁵ (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Leistungsstruktur aller Projekte 1995
- durchschnittliche Kostenanteile in vH -



Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

Zu den sonstigen Leistungen, die etwa 6 vH der Gesamtkosten ausmachten, zählen die Sicherung und Pflege von Industriedenkmälern, Archivierungsarbeiten, der Aufbau von Straßenzustandskatastern usw.

Mit etwa 76 vH wurde der Hauptteil der umweltschutzbezogenen Leistungen für den Rückbau

²² Nach einer Vereinbarung zwischen der BvS und der BA können Arbeitnehmer, die in der Zeit vom 30. September 1994 bis 30. Juni 1995 aus einem Arbeitsverhältnis mit einem Unternehmen der Treuhandnachfolgeorganisation ausscheiden, vorrangig in Projekten der BvS gefördert werden.

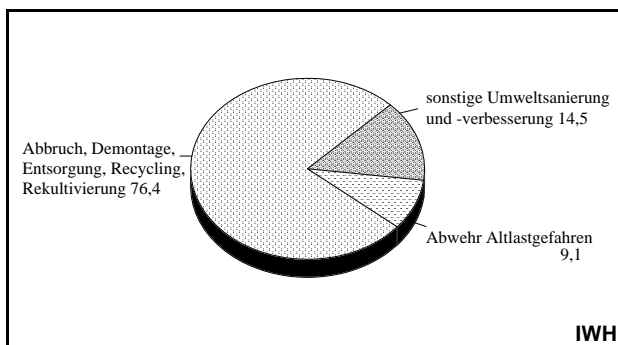
²³ Die Ergebnisse werden demnächst in einem Forschungsheft des IWH publiziert. Befragt wurden Projektträger: noch nicht privatisierte bzw. in Liquidation befindliche Unternehmen der BvS, aus Betrieben der THA/BvS hervorgegangene Firmen (betriebliche Vermögensverwertungs- und -verwaltungsgesellschaften), die Treuhandliegenschaftsgesellschaft mbH und dergleichen. Durch den verwertbaren Rücklauf der Erhebung wurden 42 vH aller Projekte erfaßt.

²⁴ Vgl. dazu Anlage 1 der A Lohnkostenzuschüsse Ost, a.a.O., S. 126 ff.

²⁵ Die Abgrenzung der umweltschutzbezogenen Kosten stützt sich auf die förderungsfähigen Einsatzfelder der A Lohnkostenzuschüsse Ost. Dies ist insofern unscharf, als nicht exakt zwischen umweltschutzbezogenen und nicht umweltschutzbezogenen Kosten unterschieden werden kann. Beispielsweise beinhaltet die Demontage von Altanlagen zugleich umweltschutzbezogene und infrastrukturerschließende Komponenten, die schwierig zu isolieren sind und deswegen nicht gesondert erfaßt werden konnten.

stillgelegter Anlagen bzw. Anlagenteile, Gebäude und Bauwerke, das Beräumen von Abrißflächen, die Entsorgung und das Recycling von Rückbauabfällen sowie für Flächenrekultivierungen aufgebracht (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:
Leistungsstruktur der Umweltsanierung und -verbesserung 1995
- durchschnittliche Kostenanteile in vH -



Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

Zur sonstigen Umweltsanierung und -verbesserung gehören Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes, technologiebegleitende Maßnahmen des Rückbaues, die Verfahrensentwicklung im Zusammenhang mit der Entsorgung und dem Recycling von Rückbauabfällen, die Dokumentation von Umweltdaten und dergleichen.

Nach den Angaben der Befragten wurden durch die Demontagearbeiten in 41 vH Projekten unmittelbare Vorleistungen für die Abwehr von Altlastgefahren erbracht. Eigentliche Altlastensanierungen wurden an 27 vH aller Demontagestandorte durchgeführt. Meistens waren dies technische Maßnahmen wie die Selektion und Entsorgung von schadstoffbelastetem Abbruch- oder Erdmaterial. Das Volumen dieser Maßnahmen betrug ca. 172 Mio. DM. Das ist knapp das 1,3fache der Summe, die der Bund und die neuen Länder im BvS-Bereich außerhalb von Arbeitsförderprojekten im Rahmen des Verwaltungsabkommens über die Altlastenfinanzierung vom 1. Dezember 1992 im Zusammenhang mit Freistellungen von der Verantwortung für Altlastenschäden ausgaben.²⁶

²⁶ Unter bestimmten Voraussetzungen können die Länder Eigentümer, Besitzer und Erwerber von Anlagen und Grundstücken von der Verantwortung für Altlastenschäden freistellen. Sind in diesem Zusammenhang Altlastensanierungen notwendig, werden diese im Bereich der BvS als ge-

Nach einer Hochrechnung, die auf der Basis der Befragungsdaten durchgeführt wurde, waren durch die geförderten Rückbau- und Sanierungsmaßnahmen Ende 1995 sanierte Altflächen im Umfang von etwa 5.050 ha wieder für die BvS bzw. die Treuhandliegenschaftsgesellschaft mbH (TLG) verfügbar.²⁷ Dies entspricht etwa 8 vH der 1990 in den neuen Ländern und Berlin-Ost bebauten Industrie- und Gewerbefläche (ohne bebaute Verkehrsflächen). Die Verwertung der Liegenschaften erfolgt in der Regel nach Abschluß der Projekte durch die TLG, die BvS bzw. durch an den Standorten ansässige Vermögensverwertungs- und -verwaltungsgesellschaften der BvS. Werden Neuansiedlungen auf diesen Arealen vorgenommen, kann damit dem Neufächenverbrauch und der Bodenversiegelung entgegengewirkt werden. Freilich müßten neben günstigen Immobilienpreisen weitere Faktoren, wie die Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur, die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, die Ausstattung mit Humankapital, soziale Infrastruktureinrichtungen usw. vorteilhaft sein, um Investoren für Ansiedlungen zu interessieren.

Investitionen auf sanierten Altflächen

Wegen des bisher günstigen Neufächenangebotes und einer Reihe nicht voll ausgelasteten Gewerbegebiete auf der grünen Wiese sind Ansiedlungen auf den sanierten Arealen eher mittel- als kurzfristig zu erwarten. Darauf weist die Befragung hin, nach der mit Stand von Ende 1995 an 89 vH aller Demontagestandorte Investitionen auf derartigen Flächen für den Zeitraum bis Ende 1997 verbindlich zugesagt, aber Anfang 1996 noch nicht begonnen wurden. Dagegen wurde bis Ende 1995 lediglich an 42 vH aller Demontagestandorte auf sanierten Arealen investiert.

sonderte Vorhaben außerhalb der Arbeitsförderungsprojekte durchgeführt sowie durch den Bund und die neuen Länder gemäß dem VA-Altlastenfinanzierung ohne den Einsatz von Mitteln nach § 249h AFG finanziert. Vgl. Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten (VA-Altlastenfinanzierung) vom 1. Dezember 1992, in: Bundesanzeiger 1993, S. 2842 einschließlich Erstes Änderungsabkommen vom 10. Januar 1995 sowie EISENBARTH, S.: Altlastensanierung und Altlastenfinanzierung. Bonn, 1995.

²⁷ Aus den Befragungsdaten wurden Extremwerte (Ausreißer) eliminiert, um mit normalverteilten Stichprobendaten hochrechnen zu können. Eine Schätzung mit unbereinigten Stichprobendaten ergab eine Fläche von 6.225 ha.

Tabelle 1:

Geschätzte Investitionen auf sanierten Altflächen und neu geschaffene bzw. erhaltene Arbeitsplätze

Investitionspositionen	Investitionsvolumen Mrd. DM	Anzahl neu geschaffener und erhaltener Arbeitsplätze
1. Bis Ende 1995 realisierte (abgeschlossene) Investitionen	1,0	5.600
2. Begonnene (nicht abgeschlossene) Investitionen	5,2	28.800
3. Bis Ende 1997 vorgesehene (noch nicht begonnene) Investitionen mit verbindlicher Zusage von Investoren	6,9	38.600
4. Insgesamt	13,1	73.000

Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

Nach einer Schätzung des IWH beträgt die Summe der Investitionen, die auf den durch Sonder-ABM sanierten und erschlossenen Altflächen bis Ende 1995 vorgenommen wurden und bis Ende 1997 noch getätigt werden, etwa 13 Mrd. DM (vgl. Tabelle 1). Das entspricht ca. 13 vH des Investitionsvolumens, das Käufer von Grundstücken bzw. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes der BvS bis Ende 1994 vertraglich zugesagt hatten.

Unterstellt man, daß die Beschäftigungswirkungen der Investitionen auf den sanierten Flächen denen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA) entsprechen, können die mit diesen Investitionen verbundenen Arbeitsplätze auf etwa 73.000 geschätzt werden.²⁸ Diese Größe ist aber insofern vorsichtig zu interpretieren, als der für die Hochrechnung herangezogene Arbeitsplatzkoeffizient auf der Basis von Antragsdaten der Förderstatistik ermittelt wurde.²⁹ So kann nicht ausgeschlossen werden, daß Antragsteller Arbeitsplatzzahlen überhöht angeben, um in den Genuß von Zuschüssen der GA zu kommen. Deswegen können die berechneten Arbeitsplätze überschätzt sein.

Betrachtet man die Umwelt- und Infrastruktur- sowie die Investitions- und arbeitsplatzschaffende

Wirkung der geförderten Projekte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, kann allerdings nicht gesagt werden, ob diese zusätzlich und effizient waren. Vermutlich wären Umwelt- und Flächensanierungen sowie Investitionen auch zustande gekommen, wenn es das Instrument der Arbeitsförderung nach § 249h AFG nicht gegeben hätte. So könnten Flächen auch ohne die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen der BA für Investoren vorbereitet bzw. die Investitionen auf anderen Arealen vorgenommen werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre dies unter Umständen effizienter.

Bruttobeschäftigungswirkungen

Bei angespannter Arbeitsmarktlage sollen arbeitslose Personen befristet in ABM-Projekten beschäftigt werden, ohne dabei reguläre (nicht subventionierte) Arbeitsplätze zu gefährden bzw. zu verdrängen (Auffangfunktion). Die geförderten Arbeitnehmer sollen ihre berufliche Qualifikation und Motivation erhalten, um so eine Wiederbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnehmen zu können (Brückenfunktion). Jedoch ist zu beachten, daß ein Teil der Arbeitslosen auch ohne ABM eine Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt finden würde. Außerdem läßt sich das Verdrängen von konkurrierender Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht vermeiden.³⁰ Ferner hätten die für ABM verausgabten Mittel auch alternativ an anderer Stelle der Volkswirtschaft unter Umständen stärker beschäftigungswirksam eingesetzt werden können, zum Beispiel für Infra-

²⁸ Dabei wird unterstellt, daß für die Investitionen Mittel der GA zum Einsatz kamen. Dies dürfte in der Regel zutreffen.

²⁹ Der auf der Basis der GA-Statistik für den Zeitraum von 1993 bis 1995 für die neuen Länder ermittelte Arbeitsplatzkoeffizient beträgt im Bereich der gewerblichen Wirtschaft rund 5,59 neu geschaffene bzw. erhaltene Arbeitsplätze pro Mio. DM geförderte Investition. Ein auf der Grundlage der Befragungsdaten ermittelter Arbeitsplatzkoeffizient lag darüber. Dieser konnte für die Hochrechnung der Arbeitsplätze nicht verwendet werden, weil der entsprechende Stichprobenzufallsfehler groß war.

³⁰ Vgl. SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbau in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12.

strukturinvestitionen. Aussagefähig ist also allein der gesamtwirtschaftliche Nettobeschäftigungseffekt, der unter Berücksichtigung der genannten Aspekte zu ermitteln wäre.³¹ Dies ließ sich aber wegen der fehlenden Datenbasis empirisch nicht realisieren. Deshalb kann im weiteren lediglich die Bruttobeschäftigungswirkung der geförderten Projekte dargestellt werden, die in ihrer Aussagekraft entsprechend eingeschränkt ist.

Durch Maßnahmen nach § 249h AFG wurden 1995 im Jahresdurchschnitt ca. 107.000 Arbeitnehmer in Ostdeutschland beschäftigt. Davon entfielen rund 36.000 Arbeitnehmer auf den Bereich der BvS. Das waren 3,4 vH aller registrierten Arbeitslosen. Die durch Sachausgaben außerhalb der Projekte induzierten indirekten, zeitweiligen Beschäftigungseffekte können mit Hilfe eines Multiplikators, der auf der Basis einer Befragung für Maßnahmen der Braunkohlesanierung ermittelt wurde,³² auf ca. 6.700 Personen geschätzt werden.

Ein wichtiges Ziel der Förderung, eine Wiederbeschäftigung der ABM-Teilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erreichen, wurde durch arbeitsbegleitende Qualifizierung unterstützt. Auf diese entfielen 1995 durchschnittlich 5 vH der Projektkosten. Nach Angaben der BvS nahmen 23 vH der im Jahr 1995 aus dem ABM ausgeschiedenen Personen wieder eine Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt auf.³³ Da Ende 1995 noch nicht alle Vorhaben beendet waren, konnte der Wiederbeschäftigungseffekt nicht abschließend ermittelt werden. Die Analysen weisen aber darauf hin, daß bisher die Brückenfunktion der Förderung im Vergleich zur Auffangfunktion weniger relevant war.

Wettbewerbliche Vergabe und Kosteneinsparung

³¹ Vgl. SCHELLHAASS, H.-M.; KELP, L.: Subventionen als Steuerungsinstrumente des Arbeitsmarktes, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1995, S. 406.

³² Der verwendete Multiplikator wurde durch eine Projektgruppe der TU Cottbus ermittelt. Vgl. FISCHER, J.; GENSIOR, S.; MIETHE, H.; RINGER, A.; WESSEL, C.: Arbeitsmarktpolitischer Multiplikatoreffekt der nach dem Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten vom 1. Dezember 1992 geförderten Projekte/Maßnahmen der Braunkohlesanierung in der Lausitz und im mitteldeutschen Raum. Gutachten im Auftrag des Steuerungs- und Budgetausschusses für die Braunkohlesanierung. Cottbus, 1996.

³³ Vgl. BvS: Beschäftigungswirksame Maßnahmen nach § 249h AFG, Monatsbericht Dezember 1995. Berlin.

Durch die wettbewerbliche Vergabe von Maßnahmeleistungen lassen sich die Kosten der Projektrealisierung grundsätzlich verringern. Im Ausschreibungsverfahren setzen sich in der Regel Bieter mit dem preisgünstigsten Angebot durch. Sofern die Wettbewerber mit gleichen Rahmenbedingungen konfrontiert werden, lassen sich unerwünschte Verdrängungseffekte der Förderung abschwächen. Das erklärt sich aus Mitteleinsparungen, die sich im Zuge der wettbewerblichen Vergabe ergeben. Bei gegebenem Budget können die eingesparten Mittel für nicht geförderte Maßnahmen ausgegeben werden. Dies kann zusätzliche Nachfrage in der privaten Wirtschaft auslösen und möglichen Verschiebungen zugunsten subventionierter Beschäftigung entgegenwirken.³⁴

Während 1993 anlaufbedingt noch häufig „freihändige“ Auftragsvergaben erfolgten, wurden 1994 bei einem großen Teil und 1995 bei allen Vorhaben wettbewerbliche Vergaben durchgeführt. Damit wurde im Bereich der BvS eine Forderung erfüllt, die seit langem in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion angemahnt wird. Für die ausgeschriebenen Sanierungsmaßnahmen bewarben sich 1993 (1995) mit 86 (90) vH deutlich mehr private Firmen als ABS-Gesellschaften (vgl. Tabelle 2). Im Vergabeprozess konnten sich private Unternehmen zunehmend durchsetzen. So hat sich deren Anteil an den insgesamt vorgenommenen Vergaben von 1993 zu 1995 um etwa 16 vH zu Lasten der ABS-Gesellschaften erhöht. Die privaten (ostdeutschen) Unternehmen konnten etwa 60 (54) vH des Auftragswertes, die ABS-Gesellschaften ca. 29 vH auf sich vereinigen.³⁵ Das restliche Volumen ging an Bietergemeinschaften. Dennoch lag der Vergabeteil der ABS-Gesellschaften deutlich über ihren Bewerberanteil. Inwieweit dies auf Wettbewerbsverzerrungen oder auf effizientere Leistungserstellung zurückgeht, konnte mit den hier durchgeführten Untersuchungen nicht geklärt werden.

Zugleich nahm der Wettbewerb um die Leistungsvergabe zu. Im Durchschnitt aller Projekte mußte sich ein beauftragtes Unternehmen 1993 gegen drei, 1994 und 1995 gegen elf Bewerber

³⁴ Vgl. RABE, B.; EMMERICH, K.: Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 1, 1996, S. 97.

³⁵ Vgl. ebenda, S. 99.

Tabelle 2:
 Struktur der Bewerber und der beauftragten Unternehmen
 - in vH -

Bewerber/Beauftragte nach wettbewerblicher Vergabe		1993	1994	1995
1.	Bewerber (Unternehmen) insgesamt =100			
1.1	private Unternehmen	85,7	92,0	89,5
1.1.1	ostdeutsche Unternehmen	84,9	71,7	68,8
1.1.2	westdeutsche Unternehmen	0,8	20,3	20,6
1.2	ABS-Gesellschaften	14,3	8,0	10,5
2.	Beauftragte = 100			
2.1	private Unternehmen	55,0	70,2	70,8
2.1.1	ostdeutsche Unternehmen	55,0	64,6	66,1
2.1.2	westdeutsche Unternehmen	0,0	5,6	4,7
2.2	ABS-Gesellschaften	45,0	29,8	29,2

Quelle: IWH-Trägerbefragung 1996, Berechnungen des IWH.

durchsetzen. Die verstärkte Konkurrenz dürfte zu Kosteneinsparungen und zur Verbesserung der Qualität der Projektrealisierung beigetragen haben. Darauf deuten Unterschreitungen der bewilligten Kostenzusagen hin, die 1995 im Durchschnitt aller Projekte etwa 9 vH ausmachten. Freilich sind diese auch auf das Controlling der BvS und der Projektträger zurückzuführen, mit dem Einsparreserven aufgedeckt wurden. Wegen der hohen Konkurrenz um Sanierungsaufträge dürften die unerwünschten Verdrängungseffekte geringer als in anderen Bereichen der Förderung von ABM ausgeprägt sein.

Ausblick

Nach Auffassung der Projektträger sind an 69 vH der Altstandorte nach dem Abschluß der laufenden Maßnahmen weitere förderungsfähige Einsatzfelder nach § 249h AFG gegeben. Mit der Realisierung dieser Anschlußprojekte könne zur Entlastung des Arbeitsmarktes und zur Verbesserung der Standortqualität beigetragen werden. Diesen Maßnahmen werden wegen Finanzierungsschwierigkeiten aber wenig Realisierungschancen eingeräumt. Ohnehin dürfte der Umfang der weiterführenden, auf die Standorterschließung gerichteten Vorhaben im Vergleich zu den bisher durchgeführten deutlich geringer sein. So ging das Volumen der für 1996 zugesagten Projektkosten gegenüber den Istkosten des Jahres 1995 um knapp zwei Drittel, das entsprechende Beschäftigungsvolumen (in Mannjahren) um drei Viertel zurück. Dies weist auf abnehmenden Sanierungsbedarf hin.

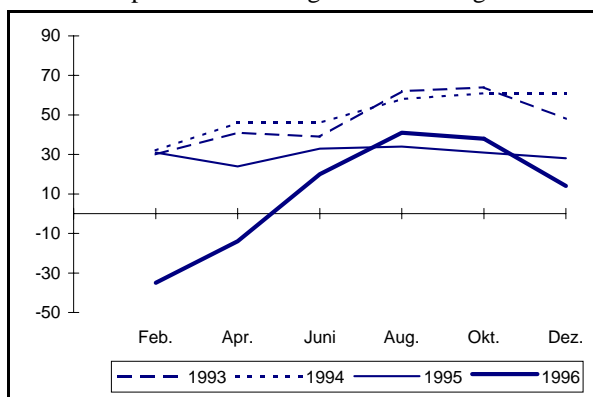
Werden mit Anschlußprojekten Gewerbeflächen für Investoren vorbereitet – etwa durch den Anschluß an die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, durch Baufeldvorbereitungen, Gebäudesanierungen und dergleichen – bietet sich an, diese nicht als Arbeitsförderungsmaßnahmen sondern räumlich konzentriert als Vorhaben der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu planen und zu finanzieren. In diesen Fällen können Zuschüsse der GA beantragt werden. So können Mittel der GA auch nichtkommunalen Trägern – also auch Projektträgern der BvS – gewährt werden, wenn auf den erschlossenen Gewerbeflächen Investitionen vorgenommen werden. Durch die anteilige Finanzierung mit Mitteln der GA wäre zugleich eine stärkere Einflußnahme der Länder auf die Investitions- und arbeitsplatzschaffenden Wirkungen der Erschließungsmaßnahmen möglich, die im Vergleich zur zeitweiligen Arbeitsmarktentlastung der ABM bedeutsamer sind.

Walter Komar
 (kmr@iwh.uni-halle.de)

Ostdeutsches Baugewerbe: Geschäftslage und Geschäftsaussichten im Dezember in allen Sparten abwärts gerichtet

Die vom IWH unter 300 ostdeutschen Bauunternehmen ermittelten Konjunkturindikatoren Geschäftslage und Geschäftsaussichten zeigen im Dezember übereinstimmend Abwärtsentwicklungen. Die Produktionsausfälle vom Jahresbeginn 1996 dürften inzwischen kompensiert sein, zusätzliche Impulse sind nicht in Sicht.

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



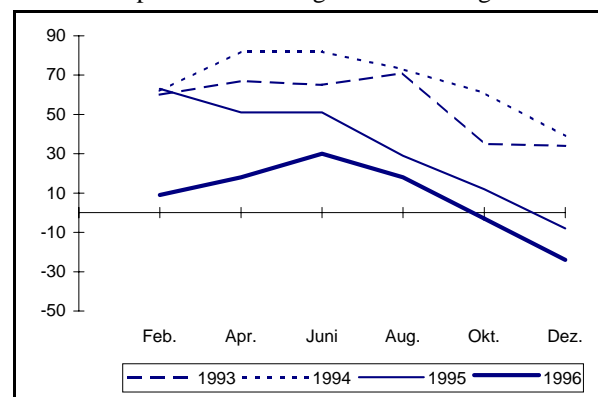
Quelle: IWH-Bauumfragen.

Der Saldo aus den optimistischen und pessimistischen Bewertungen der *Geschäftslage* sank im Vergleich zur vorangegangenen Befragung im Oktober um 24 Punkte, im Vorjahresvergleich halbierte er sich. Inzwischen bezeichnen 43 vH der Unternehmen ihre geschäftliche Lage als „schlecht“ oder „eher schlecht“. Während sich im Wohnungsneu- und -ausbau die Lage im Verlaufe des zurückliegenden Jahres aufgrund der Vorzieheffekte der auslaufenden Sonderabschreibungsregelung zeitweilig aufgeheitert hatte, ergibt sich nun zum Jahresende auch hier eine eindeutige Eintrübung. Im Hochbau wird der Vorjahreswert um 15 Punkte, im Ausbau um 4 Punkte unterschritten. Im Tiefbaubereich überwiegen wie im Vorjahr die Pessimisten. Da die Umfrage am 18. Dezember abgeschlossen wurde, bleibt der Kälteeinbruch in der letzten Dezemberdekade dabei weitgehend unberücksichtigt.

Bereits seit Mitte des Jahres deuten die Erwartungen der Unternehmen darauf hin, daß die ost-

deutsche Bauproduktion 1997 in eine Schrumpfungphase eintritt. Die im Dezember gemeldeten *Geschäftsaussichten* für das nächste halbe Jahr erreichen per saldo gar den niedrigsten Wert seit Beginn der Befragung im Jahre 1993. Drei von fünf Unternehmen sehen ihre Zukunft in einem pessimistischen Licht. Die vom öffentlichen und ge-

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



Quelle: IWH-Bauumfragen.

werblichen Bau ausgehende Dämpfung der Bau nachfrage in Ostdeutschland wird künftig durch den schrumpfenden Mietwohnungsbau verstärkt.

Wegen der angespannten finanziellen Lage der Gebietskörperschaften wird der öffentliche Bau auch 1997 kaum neue Impulse erhalten. Bestehende Angebotsüberhänge und rückläufige Renditen im Gewerbe- und Bürobereich sowie im höherwertigen Mietwohnungssegment werden zukünftig auch den Wirtschafts- und den Wohnungsneubau eher schwächen. Zudem wird der Wirtschaftsbau durch die verlangsamte gesamtwirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands und die noch geringe Wettbewerbsfähigkeit und Ertragskraft des ostdeutschen Unternehmenssektors beeinträchtigt. Dem Abwärtstrend dürften lediglich die Maßnahmen im Wohnungsbestand und der Eigenheimbau entgegenwirken. Sie werden ihn zwar nicht aufhalten, aber doch abmildern können.

Brigitte Loose (blo@iwh.uni-halle.de)

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage im ostdeutschen Baugewerbe - Dezember 1996
Vergleich zum Vorjahr und zur Vorperiode

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Dez 95	Okt 96	Dez 96	Dez 95	Okt 96	Dez 96	Dez 95	Okt 96	Dez 96	Dez 95	Okt 96	Dez 96	Dez 95	Okt 96	Dez 96
	- in vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a -														
Geschäftslage															
Baugewerbe insgesamt	21	23	20	43	46	37	31	27	38	5	4	5	28	38	14
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe	17	18	16	44	46	35	34	31	42	6	4	7	21	28	3
darunter ^b															
Hochbau	20	24	20	46	57	38	29	18	37	6	1	6	31	64	15
Tiefbau	7	9	15	42	34	32	46	47	44	6	11	10	-3	-15	-7
Ausbaugewerbe	37	42	32	39	42	41	20	14	26	5	2	1	51	68	47
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	33	37	31	42	51	36	22	9	23	3	3	10	50	77	33
20 bis 249 Beschäftigte	27	25	23	40	45	40	28	26	34	5	4	4	34	39	24
250 und mehr Beschäftigte	0	15	12	52	50	27	42	35	54	7	0	8	3	30	-23
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	9	17	15	45	48	32	39	30	47	7	5	6	28	29	-5
Neugründungen	34	20	24	45	45	43	17	35	27	4	0	5	59	30	35
Bauhandwerk	42	41	30	33	41	45	24	15	21	2	3	4	50	65	50
Geschäftsaussichten															
Baugewerbe insgesamt	11	11	7	35	38	31	48	46	51	6	6	11	-8	-3	-24
Zweige/Sparten															
Bauhauptgewerbe	9	8	5	31	34	28	53	50	56	7	8	12	-20	-14	-36
darunter ^b															
Hochbau	11	9	6	33	44	31	50	43	54	7	4	9	-12	7	-26
Tiefbau	3	10	4	25	19	18	64	61	63	8	11	16	-44	-43	-56
Ausbaugewerbe	19	16	13	48	51	41	28	33	36	5	0	10	35	34	9
Größengruppen															
1 bis 19 Beschäftigte	19	11	8	42	57	36	31	29	39	8	3	18	22	37	-13
20 bis 249 Beschäftigte	15	11	8	33	39	33	47	44	49	6	7	11	-5	-1	-18
250 und mehr Beschäftigte	0	10	4	42	30	19	52	60	65	7	0	12	-16	-20	-54
Statusgruppen															
Bauindustrie															
Privatisierte															
Unternehmen	5	6	6	35	37	23	53	50	59	7	7	13	-20	-13	-42
Neugründungen	10	16	8	39	41	36	46	41	49	6	3	8	-4	13	-13
Bauhandwerk	29	18	9	32	38	49	34	39	32	5	5	10	21	12	16

^a Summe der Wertungen pro Jahr jeweils gleich 100 – Ergebnisse gerundet.

^b Hoch- und Tiefbau werden als Darunterposition ausgewiesen, da ein Teil der an der Umfrage beteiligten Unternehmen keiner dieser Sparten eindeutig zugeordnet werden kann.

Quelle: IWH-Baumfragen.