

## DOKUMENTATION

### INSTITUTIONELLE REFORMEN AUF DEM OSTDEUTSCHEN ARBEITSMARKT, VORBILD FÜR DEN WESTEN?

*iw-trends*

*Der institutionelle Rahmen des ostdeutschen Arbeitsmarktes schneidet bei einer Konfrontation mit den Vorschlägen der OECD-Reformagenda zur Verminderung struktureller Arbeitslosigkeit auf einigen Ebenen besser ab als der westdeutsche. Hierzu zählen unter anderem längere Wochenarbeitszeiten, die niedrigere Tarifbindung, eine höhere Vermittlungsbereitschaft der Arbeitslosen, eine geringere Verbreitung der Sozialhilfe sowie die relativ häufigen Berufs- und Betriebswechsel. Auf anderen Gebieten ist Ostdeutschlands Position deutlich ungünstiger, beispielsweise bei der Lebensarbeitszeit, bei der Verbreitung von Teilzeitarbeit, Zeitarbeit und Selbstständigkeit, beim überdimensionierten Öffentlichen Dienst sowie bei den häufig praktizierten teuren und ineffizienten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die vergleichende Bestandsaufnahme zeigt letztlich, dass die Übernahme der westdeutschen Arbeitsmarktverfassung den Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft nicht erleichtert hat und insofern für die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit mitverantwortlich ist.*

*Hintergrund und  
Fragestellung*

Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2000 deutlich entspannt. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wurde mit 7,8 Prozent die niedrigste Erwerbslosenquote seit 1993 gemessen. Doch diese Fortschritte betreffen ausschließlich Westdeutschland. Hier dürfte die konjunkturelle Arbeitslosigkeit inzwischen nahezu abgebaut sein. Die verbliebene Arbeitslosigkeit ist demnach überwiegend struktureller Art (Franz, 2000).

In den neuen Bundesländern ist die Lage wesentlich ungünstiger. Nimmt man die registrierte und die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (ABM) verdeckte Arbeitslosigkeit zusammen, haben dort immer noch mehr als ein Fünftel der Erwerbspersonen keinen vom Markt finanzierten Arbeitsplatz. Die zunehmende Dauer der Erwerbslosigkeit und der steigende Anteil der Langzeitarbeitslosen zeigen zudem, dass sich die Arbeitslosigkeit

im Osten ähnlich wie im Westen verfestigt hat. Das Ungleichgewicht des ostdeutschen Arbeitsmarktes hat dabei seine Ursachen nicht nur auf der Nachfrageseite. Es wird auch von einem durch die Systemreform veränderten Verhalten auf der Angebotsseite geprägt. Hierauf weist jedenfalls die Tatsache hin, dass die Beschäftigungsquote im Osten Deutschlands in deutlich geringerem Ausmaß hinter dem westdeutschen Vergleichswert zurückbleibt, als es die unterschiedlichen Arbeitslosenquoten signalisieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Übernahme der westdeutschen institutionellen Rahmenbedingungen für den ostdeutschen Arbeitsmarkt angemessen war. Der OECD-Reformmonitor, der der Arbeitsmarktpolitik und den ihr vor- und nachgelagerten Politikfeldern Strategien zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit anbietet, gibt dem institutionellen Rahmen des deutschen Arbeitsmarktes kein gutes Urteil. Insofern wäre zu prüfen, ob die strukturelle Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern verringert werden kann, wenn dort von den für Deutschland insgesamt gültigen institutionellen Rahmenbedingungen abgewichen wird.

Übersicht 1:

### OECD-Reformagenda für Deutschland

<b>Größere Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkere Lohndifferenzierung, mehr Vereinbarungen auf Betriebsebene, Öffnungsklauseln</li> <li>• Erleichterte Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, verminderte Anreize zur Frühverrentung</li> </ul>
<b>Flexiblere Arbeitszeit und lockerer Kündigungsschutz</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leichtere Erneuerung befristeter Arbeitsverträge</li> <li>• Erleichterte Teilzeitarbeit</li> <li>• Reform des Kündigungsschutzes</li> </ul>
<b>Weniger verzerrte Transferleistungen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserte Anreizeffekte der Leistungen</li> <li>• Verschärfte Zumutbarkeitskriterien für Stellenangebote, schärfere Sanktionen, strengere Kontrollen</li> <li>• Niedrigere Sozialversicherungsbeitragssätze</li> <li>• Vereinfachtes Einkommensteuersystem, Senkung der Grenzsteuersätze</li> <li>• Weniger großzügige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, stärkere Anreize zur Missbrauchsvermeidung</li> </ul>
<b>Verbesserte aktive Arbeitsmarktpolitik</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein erneuter Anspruch auf Arbeitslosengeld nach Teilnahme an aktiven Maßnahmen</li> <li>• Gezieltes Ausrichten der Maßnahmen auf Risikogruppen</li> <li>• Kopplung von Beschäftigungssubventionen an Löhne, die unterhalb des marktüblichen Niveaus liegen</li> </ul>
<b>Bessere Qualifikation der Arbeitskräfte</b>

- Erhaltung oder Wiederherstellung der Attraktivität des dualen Ausbildungssystems
- Verkürzte und stärker berufsbezogene Hochschulausbildung

Quelle: OECD, 1999a.

*Der OECD-  
Reformmonitor*

Der OECD-Reformmonitor (OECD, 1994, 1999a) setzt überwiegend auf der mikroökonomischen Ebene an und betont die Bedeutung wirkungsvoller Anreizstrukturen. Die Reformvorschläge gehen dabei über den Arbeitsmarkt im engeren Sinne hinaus. Beispielsweise wird auch ein beschleunigter technischer Fortschritt, ein verbessertes unternehmerisches Klima und vermehrter Wettbewerb auf den Produktmärkten angemahnt. In der Übersicht 1 wird allerdings schwergewichtig auf die arbeitsmarktrelevanten Inhalte des OECD-Reformmonitors abgestellt. Sie zielen auf mehr Flexibilität bei Löhnen, Arbeitskosten und Arbeitszeiten, auf eine Lockerung des Kündigungsschutzes, auf Anreiz fördernde Transfers sowie auf eine bessere aktive Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik.

In dieser Dokumentation sollen diese OECD-Empfehlungen auf die deutschen Verhältnisse projiziert und so weit wie möglich empirisch ausgefüllt werden. Dies geschieht getrennt für Ost- und Westdeutschland, um so prüfen zu können, ob und inwieweit die neuen Bundesländer den OECD-Empfehlungen näher kommen als die alten.

*Baustein Tarifpolitik*

Unter den Ursachen der ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme haben die von der Tarifpolitik geprägten Arbeitskosten dominantes Gewicht. Die Lohnstückkosten der ostdeutschen Wirtschaft überschreiten das westdeutsche Niveau derzeit um etwa 14 Prozent. Denn die Tarif- und Effektivlöhne haben sich dem westdeutschen Niveau stärker angenähert als die Produktivität (Lesch, 2001). Als unternehmerische Gegenstrategie hierauf sind ein Ausseren aus der Tarifbindung, eine stärker erfolgsabhängige Entlohnung und betriebliche Beschäftigungsbündnisse denkbar.

**Tarifbindung:** Die Daten des IAB-Betriebspanels zeigen eindeutig, dass der Flächentarif in Ostdeutschland deutlich weniger verbreitet ist als im Westen. Das gilt für die Tarifbindung der Betriebe ebenso wie für die der Beschäftigten (Tabelle 1):

- An Branchen-Tarifverträgen waren 1999 im Osten 21 Prozent der Betriebe und 46 Prozent der Beschäftigten gebunden. Für Westdeutschland lautet das entsprechende Wertepaar 44 und 65 Prozent.
- Entsprechend häufiger sind im Osten Firmentarifverträge, die Tarifvertragsorientierung und die völlige Tariffreiheit zu beobachten.

Tabelle 1:

### Tarifbindung in Deutschland 1999

- Anteile in Prozent -

	Tarifgebundene Betriebe		Tarifgebundene Beschäftigte	
	West-deutschland	Ost-deutschland	West-deutschland	Ost-deutschland
Branchen-Tarifverträge	44	21	65	46
Firmen-Tarifverträge	3	5	8	11
Tarifvertragsorientierung	20	29	13	22
Ohne Tarifverträge	32	45	14	21

Quelle: IAB.

Bei den Branchen-Tarifen ist das West-Ost-Gefälle auf der Beschäftigungsebene weniger groß als auf der Betriebsebene. Das ist darauf zurückzuführen, dass Flächentarife vor allem in Großbetrieben verbreitet sind. Fasst man die Firmen-Tarifverträge und die Tariffreiheit zusammen, hat in Ostdeutschland inzwischen jeder dritte Beschäftigte Lohn- und Arbeitsbedingungen individuell geregelt, im Westen nur jeder fünfte.

**Erfolgsabhängige Entlohnung:** Hinsichtlich der Entwicklung der erfolgsabhängigen Entlohnung sind in Ostdeutschland zwei gegensätzliche Effekte denkbar:

- Wegen der häufigeren tariffreien Vergütung müsste die erfolgsabhängige Entlohnung im Osten verbreiteter sein als im Westen.
- Die Tarifverträge stecken aber im Osten noch mehr als im Westen Höchstbedingungen ab. Die Spielräume nach oben sind somit eng. Dies spräche gegen leistungsorientierte Sondervergütungen.

Die Daten des SOEP (DIW, 2000a) geben dem zweiten Effekt höheres Gewicht: Während im Osten rund 8 Prozent der Beschäftigten Sondervergütungen erhalten, sind es im Westen 13 Prozent. Der Anteil der Bonuszahlungen am Direktentgelt ist im Westen mit 7 Prozent fast doppelt so hoch wie im Osten (4 Prozent). Zu ähnlichen Befunden kommt die sechste Welle des IAB-Betriebspanels.

**Bündnisse für Arbeit:** Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit und den Problemen der Unternehmen, im Wettbewerb zu bestehen, müssten Bündnisse für Arbeit im Osten verbreiteter sein als im Westen. Stuft man die geringere Tarifbindung als eine spezielle Art eines betrieblichen Beschäftigungsbündnisses ein, trifft das zweifelsfrei zu. Im Übrigen fällt die empirische Überprüfung von Beschäftigungsbündnissen schwer. Die Betriebsrätebefragung des WSI (Seifert, 1999) verweist darauf, dass konzessionsorientierte Tarifverhandlungen bei den Arbeitszeiten im Osten weniger, bei den Einkommen jedoch weiter verbreitet sind als im Westen. Territoriale Bündnisse für Arbeit gibt es in allen westdeutschen Bundesländern, in Sachsen und in Sachsen-Anhalt dagegen nicht und in Thüringen nur in Form eines Bündnisses für Ausbildung. Trotz der schmalen empirischen Basis gibt es somit einige Indizien dafür, dass Bündnisse für Arbeit - zumindest im üblichen Wortsinn - in den neuen Bundesländern weniger häufig praktiziert werden als in den alten.

Zusammengefasst lassen die tarifpolitischen Befunde den Schluss zu, dass die ostdeutsche Wirtschaft zumindest aufgrund der geringeren Tarifbindung den OECD-Empfehlungen stärker entspricht als die westdeutsche. Dieser Flexibilität stehen jedoch die seltenere erfolgsabhängige Entlohnung und die weniger verbreiteten Beschäftigungsbündnisse gegenüber.

*Baustein  
Arbeitszeitpolitik*

Flexiblere Arbeitszeiten und vermehrte Teilzeitarbeit sind aus der Sicht des OECD-Reformmonitors probate Ansätze zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit. Bei der spezifischen Konstitution der ostdeutschen Wirtschaft ist die Arbeitszeit aber auch aus der Perspektive der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der Höhe der Arbeitseinkommen bedeutsam.

**Wochenarbeitszeit:** Die tariflich vereinbarten Wochenarbeitszeiten ostdeutscher Arbeitnehmer haben sich bis auf 1,8 Stunden dem westdeutschen Stand nach unten angenähert. Doch tatsächlich arbeiten die

ostdeutschen Beschäftigten mit 39 Stunden pro Woche 3 ½ Stunden länger als die westdeutschen (Tabelle 2). Bei den ostdeutschen Frauen macht der Vorsprung sogar 6 ½ Stunden aus. Die in Ostdeutschland längeren effektiv geleisteten Arbeitszeiten sind nicht mit Überstunden zu erklären. Deren Zahl lag in den vergangenen Jahren stets, wenn auch mit schrumpfendem Abstand, unter Westniveau. Zuletzt betrug der Abstand noch 10 Stunden im Jahr, nach 20 Stunden zu Beginn der 90er-Jahre. Trotz längerer Arbeitszeiten ist aber der Wunsch nach Arbeitszeitverkürzung im Osten nicht mehr größer als im Westen. Laut DIW (2000b, 830) beträgt er saldiert im Osten wie im Westen etwa eine halbe Stunde. Die längeren Arbeitszeiten ostdeutscher Arbeitnehmer sind somit offenbar vor allem vom Einkommensmotiv bestimmt.

Tabelle 2:

### Arbeitszeit in Deutschland 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland
	Geleistete Arbeitsstunden	
Insgesamt	35,6	39,0
Männer	40,6	41,9
Frauen	28,8	35,4
	Teilzeitbeschäftigte - in Prozent aller Erwerbstätigen -	
Insgesamt	21,2	12,1
Männer	4,8	3,6
Frauen	41,7	22,0

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

**Teilzeitarbeit:** Die Teilzeitquote, also der Anteil Teilzeitbeschäftigter an sämtlichen Arbeitnehmern, ist in Ostdeutschland mit 12 Prozent deutlich niedriger als im Westen (21 Prozent). Der Abstand zwischen den beiden Quoten ist im Laufe der 90er-Jahre sogar größer geworden. Außerdem muss im Blick gehalten werden, dass im Osten jede zweite Teilzeitbeschäftigte, im Westen aber nur jede zehnte deshalb diese Beschäftigungsform wählt, weil kein Vollarbeitsplatz verfügbar ist. Hierzu passt, dass im Osten teilzeitbeschäftigte Frauen 4,5 Stunden länger arbeiten wollen, im Westen sind es nur 3 Stunden. Überdies suchen in den neuen Ländern nur 3 Prozent, in den alten aber 12 Prozent der Arbeitslosen einen Teilzeitarbeitsplatz.

**Flexible Arbeitszeit:** Hinsichtlich der Arbeitszeitflexibilität bleibt der Osten nicht mehr nennenswert hinter dem Westen zurück. Knapp 49 Prozent der ostdeutschen und 50 Prozent der westdeutschen Arbeitnehmer haben Sonderarbeitszeiten wie Wochenend-, Schicht- oder Nachtarbeit (Tabelle 3). Nimmt man die gelegentlichen, regelmäßigen und ständigen Sonderarbeitszeiten zusammen, wird in den neuen Ländern sogar schon häufiger samstags, nachts und in Wechselschicht gearbeitet. Betrachtet man jedoch nur jene Arbeitnehmer mit ständigen Sonderarbeitszeiten, erweist sich lediglich die Wechselschicht als die im Osten häufiger praktizierte Form der Sonderarbeitszeiten. Dies mag mit den damit verbundenen höheren Verdienstmöglichkeiten zusammenhängen, aber auch auf den Mangel alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zurückzuführen sein.

Tabelle 3:

### Sonderarbeitszeiten in Deutschland 1999

- in Prozent aller Erwerbstätigen -

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Erwerbstätige mit Sonderarbeitszeiten		
Insgesamt	50,1	48,8
Samstags	41,2	42,3
Sonntags	23,3	22,3
Abends	34,6	32,1
Nachts	13,0	13,5
Wechselschicht	11,6	14,3
Erwerbstätige mit ständigen Sonderarbeitszeiten		
Samstags	10,0	7,6
Sonntags	7,3	3,0
Abends	7,0	4,8
Nachts	2,2	1,8
Wechselschicht	6,4	6,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Fügt man die einzelnen arbeitszeitrelevanten Befunde zusammen, fallen die längeren Arbeitszeiten ostdeutscher Arbeitnehmer positiv ins Gewicht. Dem stehen aber noch Rückstände bei der Arbeitszeitflexibilität und bei der Teilzeitarbeit gegenüber.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik, vor allem ihre Zielgenauigkeit, Effektivität und Effizienz, wird von der Wissenschaft seit längerem (Hagen/Steiner,

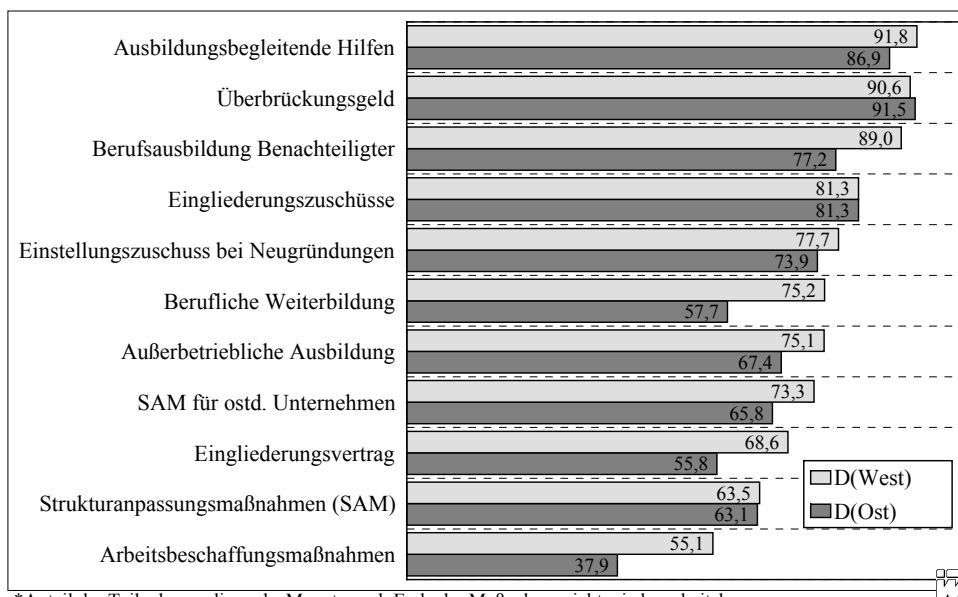
2000; IWH, 2000), neuerdings aber auch von Politikern kritisch betrachtet. Eine systematische empirische Auswertung der deutschen Arbeitsmarktpolitik und damit eine belastbare Erfolgskontrolle ist allerdings nicht möglich, weil die Daten der Leistungsempfängerstatistik noch nicht mit der Beschäftigtenstatistik verknüpft worden sind.

Mit Hilfe der Eingliederungsbilanzen, die für die einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung erstellt werden, errechnet die Bundesanstalt für Arbeit (2000) Verbleibsquoten. Sie informieren über den Anteil der Teilnehmer an einer bestimmten Maßnahme, die ein halbes Jahr später nicht mehr arbeitslos sind. Da damit noch nicht erkennbar ist, wie viele dieser Personen tatsächlich einen Arbeitsplatz gefunden haben, kann dieser Indikator die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik aber allenfalls in der Tendenz beschreiben.

Schaubild 1:

## Verbleibsquoten\* arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

- in Prozent, Stand 1999 -



\*Anteil der Teilnehmer, die sechs Monate nach Ende der Maßnahme nicht wieder arbeitslos waren.  
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit.

Schaubild 1 macht deutlich, dass bei fast allen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik die Verbleibsquoten in Ostdeutschland niedriger sind als im Westen. Bei der dort ungleich schwierigeren Arbeitsmarktsituation überrascht dieser Befund nicht. Er macht freilich auch ein Umsteuern des Mitteleinsatzes auf Instrumente mit hohen Verbleibsquoten empfehlenswert. Bislang ist dies jedoch nur in ersten Ansätzen erkennbar.



Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bei der beruflichen Weiterbildung bleiben die ostdeutschen Verbleibsquoten besonders deutlich hinter den westdeutschen zurück. Außerdem sind diese beiden überdurchschnittlich teuren Instrumente im Osten ohnehin nur mit sehr niedrigen Verbleibschancen verbunden und stehen deshalb im Zentrum der politischen Kritik.

Zur Messung der Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es bislang nur eine schmale und wenig belastbare empirische Basis. Die Benchmarking-Gruppe beim Bündnis für Arbeit (2000) kommt zu folgenden Befunden:

- Aktive Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich zu Mitnahmeeffekten (es werden Personen gefördert, die keinen Förderungsbedarf haben), zu Verdrängungseffekten (geförderte Personen besetzen Arbeitsplätze nicht geförderter) oder zu Substitutionseffekten (Eingriffe in die Kostenstrukturen verzerren die Produktmärkte) führen. Für Deutschland liegen diesbezüglich keine aktuellen Untersuchungen vor. In Schweden kam es bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu Verdrängungseffekten in der Größenordnung von 60 Prozent, bei Qualifizierungsmaßnahmen wurden sie dagegen nicht festgestellt. In den Niederlanden wurden bei Lohnsubventionen Verdrängungseffekte (50 Prozent) und Mitnahmeeffekte (20 Prozent) beobachtet.
- Verminderte Suchaktivitäten während der Maßnahme sind bei den meisten Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik typisch. Dies trifft auch für Ostdeutschland zu: Während und kurz nach Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen wechselten nennenswert weniger Maßnahmenteilnehmer in ein Beschäftigungsverhältnis als Nichtteilnehmer. Dies hat insbesondere mit den während der Maßnahmen verminderten Suchanstrengungen zu tun.
- Qualifizierungsmaßnahmen (Fortbildung und Weiterbildung) haben in Westdeutschland kurzfristig positiv auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer gewirkt. Langfristig verwischen sich aber die Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. In Ostdeutschland minderten dagegen Qualifizierungsmaßnahmen, bei denen vom Arbeitsamt Unterhaltsgeld gezahlt wurde, die Suchaktivitäten vor und nach der Bil-

maßnahme und wirkten so negativ auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer. Etwas günstiger fällt das Urteil bei präventiven Qualifizierungsmaßnahmen aus, die bereits in der Frühphase der Arbeitslosigkeit ansetzen und die kürzer als ein Jahr andauern.

Die Gründungsaktivitäten waren in den 90er-Jahren in Ostdeutschland erwartungsgemäß größer als im Westen. Im Jahresdurchschnitt 1995/98 machten die Neugründungen in Ostdeutschland 13 Prozent des Unternehmensbestandes aus, im Westen (1993/98) waren es 9 Prozent (Berlecon Research, 2000). Außerdem ist empirisch gesichert, dass neu gegründete Unternehmen in Ostdeutschland beschäftigungsintensiver sind als im Westen und dass sie, soweit sie die Startphase überleben, dynamischer expandieren. Insofern wirkte das Gründungsgeschehen stabilisierend auf den ostdeutschen Arbeitsmarkt und war damit effektiver als die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Qualifikationsaktivitäten. Insgesamt aber erweist sich die in Ostdeutschland verfolgte aktive Arbeitsmarktpolitik im Licht des OECD-Reformmonitors keineswegs als vorbildlich.

*Gründungsaktivitäten*

Die Kosten der sozialen Sicherung gehen überwiegend zulasten des Faktors Arbeit. Zum einen vergrößern sie den Keil zwischen Brutto- und Nettoeinkommen der Arbeitnehmer, zum anderen verteuern sie die Arbeitskosten. Überdies lösen sie als Transfers unter Umständen negative Anreizeffekte aus. Umfang und Struktur der Sozialpolitik beeinflussen somit über die diversen Entzugs-, Kosten- und Anreizebenen sowohl das Arbeitsangebot der Erwerbspersonen als auch die Arbeitsnachfrage der Unternehmen.

*Baustein  
Sozialpolitik*

Tabelle 4:

### **Rentenzugangsalter und Rentenbezugsdauer**

	Westdeutschland	Ostdeutschland
	Rentenzugangsalter 1999 - in Jahren -	
Renten insgesamt	60,5	58,5
Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit	52,1	49,9
Renten wegen Alters	62,5	60,6
	Rentenbezugsdauer - in Jahren -	
	16,0	16,4

Quelle: VDR.

**Lebensarbeitszeit:** 30 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung beziehen Rente, in Westdeutschland sind es 25 Prozent. 63 Prozent der Personen, die nicht zu den Erwerbspersonen zählen, geben als Grund für ihr Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt den Ruhestand an, in Westdeutschland sind es nur 54 Prozent. Dies sind Indizien für die im Osten häufiger praktizierte Frühverrentung. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter ist in den neuen Bundesländern um zwei Jahre niedriger als im Westen und die Rentenbezugsdauer um ein halbes Jahr länger (Tabelle 4). Bei gleichem Berufseintrittsalter folgt hieraus, dass in Ostdeutschland die Lebensarbeitszeiten kürzer ist und der Rentenbezug länger dauert.

**Krankenstand:** Der Krankenstand war 1999 in Ostdeutschland laut Arbeitsvolumenberechnung des IAB mit 4,5 Prozent der Arbeitnehmer etwas höher als im Westen. Dieser Befund passt nicht zu den Ergebnissen empirischer Untersuchungen, die mit steigender Arbeitslosigkeit zunehmend dämpfende Effekte auf den Krankenstand nachweisen. Allerdings zeigt die Arbeitslosenstatistik, dass die in Ostdeutschland registrierten Arbeitslosen weniger häufig gesundheitlich beeinträchtigt sind (knapp 20 Prozent) als in Westdeutschland (28 Prozent).

**Zumutbarkeit:** Strengere Kriterien hinsichtlich der Zumutbarkeit angebotener Arbeitsplätze ist für die OECD ein wichtiger Reformbaustein. Die wenigen einschlägigen empirischen Belege lassen auf dieser Ebene keine wesentlichen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland erkennen. Im Osten erreicht der Anteil der sofort verfügbaren Arbeitslosen 88,8 Prozent und ist damit etwas höher als im Westen (83,5 Prozent). Die verhaltensbedingte Arbeitslosigkeit ist somit in den neuen Bundesländern weniger ausgeprägt als in den alten. Bei den verhaltensbedingten Sperrzeiten hingegen haben sich die ostdeutschen Verhältnisse bereits weitgehend den westdeutschen angenähert. Dort sind 11 Prozent aller Sperrzeiten wegen Ablehnung eines zumutbaren Arbeitsplatzes verhängt worden, hier 12 Prozent.

**Sozialtransfers:** Mit 84 Prozent aller Arbeitslosen bekommen wesentlich mehr ostdeutsche Arbeitslose Lohnersatzleistungen als westdeutsche (69 Prozent). Die Differenz von 15 Prozentpunkten erklärt sich jeweils zur Hälfte mit der höheren Bezugsrate bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Die im Osten höhere Leistungsempfängerquote (Anteil der Lohnersatzempfänger an allen Arbeitslosen) ist zum einen darauf zurückzuführen,

dass der unmittelbare Übergang von der Erwerbstätigkeit in die Arbeitslosigkeit im Osten mit 51 Prozent häufiger ist als im Westen (47 Prozent). Andererseits sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Ansprüche auf Arbeitslosengeld wiederherstellen, im Osten verbreiteter als im Westen.

Im Jahr 1999 erhielten 2,7 Prozent der ostdeutschen Einwohner Sozialhilfe im klassischen Sinn (Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen), im Westen waren es 3,7 Prozent. Auch die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs ist mit 13 Monaten im Osten noch nicht einmal halb so lang wie im Westen. Hinzu kommt, dass die Langzeitarbeitslosigkeit mit 33,5 Prozent aller Arbeitslosen im Osten noch etwas weniger ausgeprägt ist als im Westen (36,5 Prozent). Folglich ist dort die Tendenz, das Fürsorgeproblem von den Arbeitsämtern zu den Sozialämtern zu verschieben, noch nicht so verbreitet wie hier. Deshalb findet man im Osten seltener als im Westen Ansätze einer innovativen Zusammenarbeit zwischen beiden Ämtern auf kommunaler Ebene.

Zusammenfassend brachte die vergleichende Dokumentation der Sozialpolitik folgende Befunde:

- Die Lebensarbeitszeiten sind im Osten kürzer, das Rentenzugangsalter niedriger und die Rentenbezugsdauer länger.
- Im Osten bekommt ein höherer Anteil der Arbeitslosen Lohnersatzleistungen als im Westen.
- Trotz schwieriger Arbeitsmarktlage ist der Krankenstand in den neuen Bundesländern höher als in den alten.
- Verhaltensbedingte Sperrzeiten sind trotz ungünstigerer Arbeitsmarktlage im Osten nicht seltener anzutreffen als im Westen.
- Sozialhilfe ist im Osten weniger verbreitet und folglich gibt es weniger innovative Kooperationen zwischen Arbeits- und Sozialämtern.

Die Aus- und Weiterbildung ist für die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft entscheidend. Für die neuen Bundesländer ist hierbei die hohe Repräsentanz der Berufsfachschulen ein Aktivposten: Der Anteil Ostdeutschlands an sämtlichen Berufsfachschülern ist bei den anerkannten Ausbildungsberu-

*Baustein  
Bildungspolitik*

fen dreimal so hoch, bei sonstigen Ausbildungsberufen fast doppelt so hoch wie der Anteil des Ostens an der deutschen Bevölkerung in den entsprechenden Altersgruppen. Als Gegenposten ist zu werten, dass die betriebliche Ausbildung in den neuen Bundesländern ein höheres Gewicht hat als in den alten: Auf 100 betriebliche Ausbildungsverträge kommen 35 staatlich mitfinanzierte Ausbildungsstätten. Im Westen sind es nur sieben. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass Ausbildungsverträge im Osten inzwischen häufiger vorzeitig aufgelöst werden als im Westen.

Hinsichtlich der beruflichen Weiterbildung schlägt für Ostdeutschland positiv zu Buche, dass dort die Beteiligung an Weiterbildungsmaßnahmen um reichlich 1 Prozentpunkt höher liegt als im Westen. Das trifft mit Ausnahme der 25-30 Jährigen für alle Altersgruppen zu, also auch für ältere Arbeitnehmer.

Dieses Ergebnis wird allerdings dadurch relativiert, dass in Deutschland generell die berufliche Aus- und Weiterbildung an Bedeutung verloren hat. Von 1991 bis 1999 ging laut Mikrozensus die Zahl der Teilnehmer an einer beruflichen Aus- und Weiterbildung um 1,5 Millionen auf 3,9 Millionen zurück. Die verminderte arbeitsamtliche Qualifizierungsaktivität vor allem in Ostdeutschland spielt hierbei eine Rolle, der leicht zurückgeführte Weiterbildungsaufwand der gewerblichen Wirtschaft aber auch (Weiß, 2000, 41).

#### *Baustein Arbeitsmarktregulierung*

Im internationalen Vergleich ist der deutsche Arbeitsmarkt überdurchschnittlich reguliert (OECD, 1999b). Dies ist vor dem Hintergrund des empirisch eindeutigen Befundes, dass mit zunehmender Arbeitsmarktregulierung die Erwerbstätigenquote sinkt, negativ zu werten. Die OECD schlägt in ihrem Reformmonitor vor, hierzulande ungenutzte Beschäftigungspotenziale insbesondere durch vermehrte befristete Arbeitsverträge und einen gelockerten Kündigungsschutz auszuschöpfen. Für Ostdeutschland gilt zwar der gleiche gesetzliche Rahmen wie für den Westen. Dennoch gibt es Indizien dafür, dass der ostdeutsche Arbeitsmarkt teilweise durchlässiger ist als der westdeutsche.

**Befristung:** Die Befristungsquote, also der Anteil der befristet Beschäftigten an sämtlichen abhängig Beschäftigten, ist laut Mikrozensus in Ostdeutschland mit 14,5 Prozent um 6,5 Punkte höher als im Westen (Ta-

belle 5). Die Quote sinkt allerdings auf 8 Prozent und der Vorsprung zum Westen reduziert sich auf 1 Prozentpunkt, wenn man die Auszubildenden und die Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik herausrechnet (Klös/Schäfer, 2000). Gleichwohl kann die höhere Befristungsquote auf der Habenseite des ostdeutschen Arbeitsmarktes verbucht werden.

**Selbstständigkeit:** Auf der Sollseite steht dagegen die niedrigere Selbstständigenquote, die in Ostdeutschland mit 8,2 Prozent noch immer um 2 Prozentpunkte unter dem westdeutschen Vergleichswert liegt. Dieser Rückstand besteht trotz der großen Fortschritte, die in den 90er-Jahren erreicht worden sind: Gut ein Drittel des Anstiegs der deutschen Selbstständigenzahl entfällt in dieser Periode auf die neuen Bundesländer.

Tabelle 5:

### Berufliche Mobilität in Deutschland 1999

- in Prozent aller abhängig Beschäftigten -

	Westdeutschland	Ostdeutschland
Beschäftigte mit Betriebswechsel	10,3	15,1
Beschäftigte mit Berufswechsel	5,6	9,7
Befristet Beschäftigte	8,0	14,5

Quelle: Statistisches Bundesamt; Mikrozensus.

**Fluktuation:** Eine größere berufliche und betriebliche Fluktuation wirkt sich positiv auf die Beschäftigungsentwicklung aus. Ostdeutschland schneidet diesbezüglich besser ab als der Westen (Tabelle 5):

- Mit knapp 10 Prozent aller abhängig Beschäftigten waren 1999 Berufswechsel im Osten doppelt so häufig wie im Westen.
- Betriebswechsel waren im Osten ebenfalls merklich zahlreicher als im Westen.

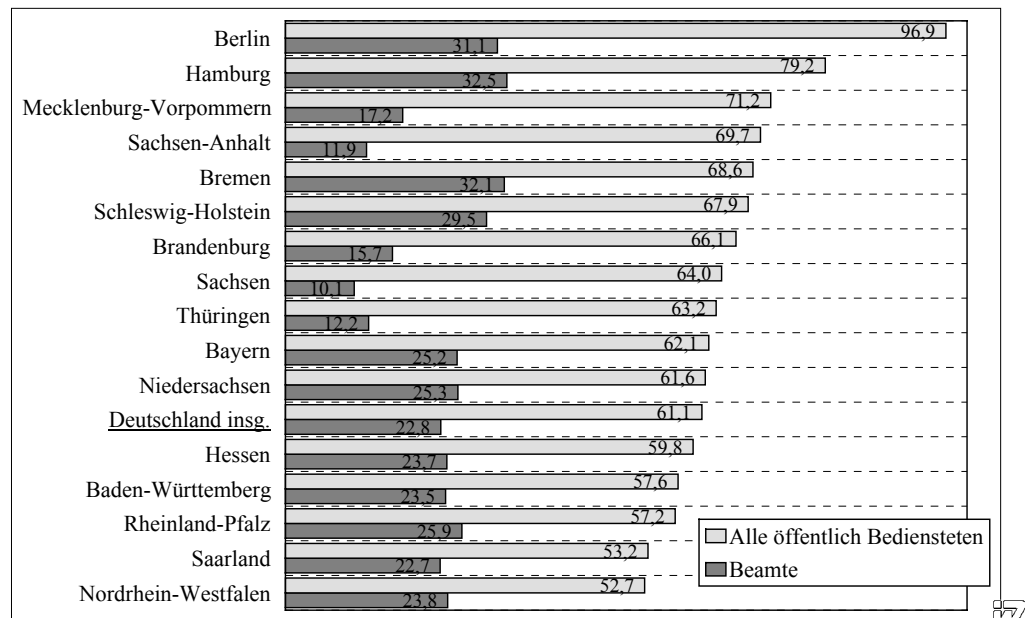
**Zeitarbeit:** Zeitarbeit ist dagegen in den neuen Bundesländern weniger verbreitet als in den alten. Dies ist als ostdeutsches Manko zu werten. Denn Zeitarbeit war nach den bisherigen Erfahrungen für viele Arbeitslose, vor allem für Langzeitarbeitslose, ein Sprungbrett zur dauerhaften Beschäfti-

gung, sie wirkte somit beschäftigungspolitisch positiv. Die Statistik der Arbeitnehmerüberlassung kann hierbei allerdings nicht als statistische Quelle genutzt werden. Denn sie unterscheidet nicht zwischen alten und neuen Bundesländern. Informationen über den Sitz der Verleihfirmen weisen aber darauf hin, dass Zeitarbeit immer noch ein überwiegend westdeutsches Phänomen ist: Nur 13 Prozent der Verleihbetriebe haben ihren Sitz im Osten Deutschlands.

Schaubild 2:

## Beschäftigte des öffentlichen Dienstes

- je 1.000 Einwohner, Stand 1998 -



Quelle: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

**Öffentlicher Dienst:** Die ostdeutschen Bundesländer liegen beim Personalstand des öffentlichen Dienstes ausnahmslos über dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 61 öffentlich Bediensteten je 1.000 Einwohner (Schaubild 2). Bei der Beamtendichte zeigt sich zwar ein anderes Bild. Hier liegen die ostdeutschen Bundesländer deutlich unter dem deutschen Durchschnittswert, weil es dort bis zur Wende den Beamtenstatus nicht gab. Dies ändert jedoch nichts an dem Befund der Überrepräsentanz öffentlicher Beschäftigung in Ostdeutschland.

### Resümee

In der Übersicht 2 werden die 23 in dieser Dokumentation dargestellten Einzelbefunde wertend zusammengeführt. Sie orientiert sich an den in Über-

sicht 1 dargestellten Empfehlungen des OECD-Reformmonitors. Dabei wird der Frage nachgegangen, inwieweit der institutionelle Rahmen des ostdeutschen Arbeitsmarktes eher den OECD-Empfehlungsmustern entspricht als der Westdeutschlands und er folglich für den Westen Vorbildcharakter haben könnte. Die Schlussfolgerungen ergeben ein uneinheitliches Bild:

Übersicht 2:

### **Institutionelle Indikatoren des ostdeutschen Arbeitsmarktes im Spiegel des OECD-Reformmonitors**

<b>OECD-Empfehlung</b>	<b>Beobachtetes Kriterium</b>	<b>Befund für Ostdeutschland verglichen mit Westdeutschland</b>	<b>Bewertung vor dem Hintergrund der OECD-Empfehlungen</b>
<b>Größere Flexibilität der Lohn- und Arbeitskosten</b>	Tarifbindung	geringer	positiv
	Mitarbeiterbeteiligung	seltener	negativ
	Betriebliche Bündnisse für Arbeit	seltener	mit Einschränkung negativ
<b>Flexiblere Arbeitszeit</b>	Wochenarbeitszeit	länger	positiv
	Lebensarbeitszeit	kürzer	negativ
	Teilzeitarbeit	seltener	negativ
	Flexible Arbeitszeit	seltener	negativ
<b>Weniger verzerrte Transferleistungen</b>	Krankenstand	höher	negativ
	Leistungsempfängerquote	höher	negativ
	Zumutbarkeit von Arbeit	größer	positiv
	Sozialhilfebezug	seltener	positiv
<b>Verbesserte aktive Arbeitsmarktpolitik</b>	Verbleibsquote	geringer	negativ
	Effizienz	geringer	negativ
	Existenzgründung	häufiger	mit Einschränkung positiv
<b>Bessere Qualifikation der Arbeitskräfte</b>	Lebenslanges Lernen	verbreiteter	positiv
	Überbetriebliche Berufsbildung	verbreiteter	negativ
	Berufsfachschule	verbreiteter	positiv
<b>Gelockerter Kündigungsschutz</b>	Befristete Beschäftigung	häufiger	mit Einschränkung positiv
	Selbstständigkeit	seltener	negativ
	Zeitarbeit	seltener	negativ
	Öffentlich Bedienstete	mehr	negativ
	Beamte	weniger	positiv
	Fluktuation	höher	positiv

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

- Positiv sind zu werten: die niedrigere Tarifbindung, die längeren Wochenarbeitszeiten, die prinzipiell größere Verfügbarkeit von Arbeitslo-



sen, der relativ geringe Sozialhilfebezug, die weit verbreiteten Berufsfachschulen und höheren Weiterbildungsraten, der niedrigere Beamtenanteil sowie die häufigeren Betriebs- und Berufswechsel.

- Negativ fallen dagegen ins Gewicht: die relativ seltenen Mitarbeiterbeteiligungen, die deutlich niedrigere Lebensarbeitszeit, die geringere Verbreitung von Teilzeitarbeit und flexiblen Sonderarbeitszeiten, der höhere Krankenstand, die höhere Leistungsempfängerquote, die niedrigere Verbleibsquote bei nahezu allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und die geringe Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hinzu kommen die weit verbreitete überbetriebliche berufliche Bildung, die niedrigere Selbstständigenquote, die seltenere Zeitarbeit sowie die Überrepräsentanz des öffentlichen Dienstes.

Damit kann aus der empirischen Bestandsaufnahme geschlossen werden, dass der ostdeutsche Arbeitsmarkt, seine Rahmendaten und institutionellen Gegebenheiten dem Reformgebäude der OECD keineswegs durchgängig besser entsprechen als der westdeutsche. Vielmehr ist zu vermuten, dass die Übernahme der westdeutschen Arbeitsmarktverfassung den transformationsbedingten Strukturwandel der ostdeutschen Wirtschaft nicht erleichtert hat.

Februar 2001

Hans-Peter Klös

---

Literatur:

Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, 2000, Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Thesen, Berlin.

Berlecon Research, 2000, Beschäftigungseffekte von Unternehmensgründungen, Endbericht einer Studie im Auftrag des BMWi, Berlin.

Bundesanstalt für Arbeit, 2000, Daten zu den Eingliederungsbilanzen 1999, Nürnberg.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2000a, Betriebliche Sondervergütungen in Deutschland, Wochenbericht, Nr. 35, S. 561-566.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2000b, Förderung von Teilzeitarbeit durch gesetzlichen Rechtsanspruch - Reform oder Hindernis für mehr Beschäftigung?, Wochenbericht, Nr. 49, S. 825-832.

- Franz, Wolfgang, 2000, Neues von der NAIRU?, ZEW-Discussion Paper 41, Mannheim.
- Hagen, Tobias und Viktor Steiner, 2000, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit, Baden-Baden.
- Institut für Wirtschaftsforschung (IWH), 2000, Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern, Halle.
- Klöß, Hans-Peter und Holger Schäfer, 2000, Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung: Zur Arbeitsmarktrelevanz einer Reregulierung, in: iw-trends, 27. Jg., Heft 4, S. 74 - 88.
- Lesch, Hagen, 2001, Tariflohnpolitik und Tariflohntrends in den 90er-Jahren, in: iw-trends, 28. Jg., Heft 1.
- OECD, 1994, The Jobs Study, Part I and II, Paris.
- OECD, 1999a, Wirtschaftsbericht Deutschland 1998-1999, Paris.
- OECD, 1999b, Employment Outlook 1999, Paris.
- Seifert, Hartmut, 1999, Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S.156 - 164.
- Weiß, Reinhold, 2000, Wettbewerbsfaktor Weiterbildung, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik, Nr. 242, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

\*\*\*

## **Institutional Reforms of the East German Labour Market - A Model for West Germany?**

When confronted with the recommendations of the OECD reform agenda for reducing structural unemployment, East Germany performs better in some policy areas than West Germany. These include among others weekly working hours, willingness to work among the unemployed, welfare dependency, coverage of tariff contracts and job mobility. In other areas the East German performance is much less favourable, for example in regard to life-time employment, the share of part-time work, temporary work and self-employment, the size of the civil service and the cost effectiveness of active labour market measures. A comparative assessment shows that extending the West German labour market framework to East Germany has not facilitated structural change in the East and is thus jointly responsible for the high structural unemployment.

*iw-focus*