

Arbeitsplatzdynamik in Sachsen-Anhalt

Michael Schädlich, Gerald Wagner, Halle

Kurzfassung

Vor dem Hintergrund absehbarer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern werden am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt die aktuelle Arbeitsmarktsituation sowie dynamische Prozesse innerhalb des Beschäftigungssystem skizziert. Festzustellen sind u.a. ein deutliches Nachlassen der in der Frühphase des Transformationsprozesses sehr starken Turbulenzen am Arbeitsmarkt sowie fortschreitende Segregationsprozesse zu Lasten der Personengruppen, die auch in Westdeutschland traditionell als arbeitsmarktpolitische "Problemgruppen" gelten. Die Basis für die Analyse liefert der "Arbeitsmarkt-Monitor für Sachsen-Anhalt", eine repräsentative Panelbefragung von ca. 0,5 Prozent der Wohnbevölkerung des Landes Sachsen-Anhalt im erwerbsfähigen Alter. Anknüpfend an die Ergebnisse verschiedener Forschungsprojekte werden im Schlußteil des Beitrages arbeitsmarktpolitische Handlungsoptionen einer problemadäquaten Landespolitik diskutiert.

Gliederung

1. Arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen
2. Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktsituation aus aktueller Perspektive
3. Arbeitsmarktpolitische Bewertung und Ableitungen aus empirischen Erkenntnissen
 - 3.1 Stabilisierung vorhandener Beschäftigungsverhältnisse
 - 3.2 Förderung der Entstehung neuer, zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten
 - 3.3 Abbau von Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt für "Problemgruppen"
 - 3.4 Milderung der sozialen Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit
 - 3.5 Entlastung des Arbeitsmarktes durch Auffanglösungen für Personen, die keine Chance zur Integration in das Beschäftigungssystem besitzen

1. ARBEITSMARKTPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Der in den neuen Bundesländern in Gang gesetzte gesellschaftliche Transformationsprozeß hat zu einer beispiellosen Dynamik im Beschäftigungssystem geführt. Das Aufbrechen verkrusteter, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht existenzfähiger Wirtschaftsstrukturen ging und geht einher mit gravierenden Veränderungen in der Arbeitslandschaft. Diese Entwicklung stellt sich an der Oberfläche als massenhafter Verlust nicht wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze einerseits und der - wenn auch in erheblich geringerer Zahl - umfangreichen Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten dar. Per Saldo ging die Zahl der Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern zwischen 1989 und dem zweiten Halbjahr 1993 von 9,7 Mio¹ auf 6,1 Mio² bzw. um mehr als ein Drittel zurück. Nach dem Konzept des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) summierten sich die verschiedenen Komponenten der "Unterbeschäftigung" in den neuen Ländern Anfang des Jahres 1994 zu einer Gesamtgröße von rund 2,3 Mio Personen³.

Auch längerfristig wird aller Voraussicht nach ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage im Osten Deutschlands fortbestehen. So geht beispielsweise die Prognos AG in ihrem "Deutschland Report Nr. 1" davon aus, daß trotz deutlicher Verminderung des Erwerbspersonenpotentials die "rechnerische Arbeitsplatzlücke" in den neuen Ländern am Ende des Jahrzehnts noch immer bei 1,6 Mio liegen wird⁴. Auch neueste prognostische Berechnungen des IAB gelangen zu keinem optimistischeren Ergebnis⁵.

Die im Kontext des gesellschaftlichen Umbaus unabdingbare Neuallokation des Faktors Arbeit wird von der Entwicklungsdynamik angebots- wie nachfrageseitiger Einflußfaktoren bestimmt.

Auf der Seite des Arbeitsangebots zählt die nach wie vor hohe Erwerbsneigung - insbesondere von Bevölkerungsgruppen, die im früheren Bundesgebiet in deutlich geringerem Maße am Erwerbsleben beteiligt sind - zu den hervorstechenden Charakteristika. Das vergleichsweise hohe Erwerbspersonenpotential läßt sich im wesentlichen auf

¹ Statistisches Bundesamt: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern. März 1994, S. *11

² IAB: Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt. März 1994, S. 47

³ ebenda, S. 15

⁴ vgl. IAB-Werkstattbericht Nr. 19/1993, Übersicht 2

⁵ vgl. Barth/Klauder: Arbeitsmarkttendenzen bis zum Jahr 2000. Ergebnisse auf der Basis eines makroökonomischen Modells. Nürnberg 1994

zwei Ursachen zurückführen: In der ehemaligen DDR langfristig ausgeprägte Wertvorstellungen und Lebensorientierungen sowie aus dem West-Ost-Einkommensgefälle abgeleitete materielle Notwendigkeiten. Die Annäherung der Potentialerwerbsquoten der Wohnbevölkerung Ost- und Westdeutschlands ist unter diesen Bedingungen ein nur allmählich fortschreitender Prozeß, der zudem gruppenspezifisch mit unterschiedlicher Intensität verlaufen wird⁶.

Demgegenüber weisen die Veränderungen, die sich hinsichtlich Umfang und Strukturierung und Arbeitsnachfrage in den vergangenen Jahren in den neuen Ländern vollzogen haben, eine spürbar höhere Dynamik auf. Nichts belegt diese These eindrucksvoller als der Rückgang der Zahl der Arbeitsplätze im Osten um 3,6 Mio innerhalb von nur 3 Jahren.

Neben diesen zwei grundlegenden Entwicklungslinien gilt es zu berücksichtigen, daß die Restrukturierung des Beschäftigungssystems in den neuen Bundesländern durch massive staatliche Interventionen begleitet war und ist. Als wichtigste Elemente seien hier nur die Modifikationen im Kündigungsrecht, weitreichende Vorruhestandsregelungen, die Subventionierung von Arbeitsplätzen im Bereich der Treuhandanstalt, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit und nicht zuletzt die umfangreiche Investitionsförderung genannt. Damit werden einerseits "sozial verträgliche" Übergänge in Nicht-Erwerbstätigkeit geebnet, andererseits ging und geht es darum, Brücken zu bauen zwischen notwendigem Arbeitsplatzabbau und der Entstehung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten.

Wenn also zweifellos festgestellt werden kann, daß beim Umbau des Beschäftigungssystems in Ostdeutschland marktwirtschaftliche Steuermechanismen zunehmend an Bedeutung gewinnen, so bleibt doch anzumerken, daß der Verlauf dieses Prozesses und der gegenwärtig erreichte Entwicklungsstand nur vor dem Hintergrund der extensiven staatlichen Einflußnahme bewertet werden können. Gleiches gilt spiegelbildlich auch für die systematische Untersuchung von Beschäftigungsverläufen, wie sie sich die vorliegende Studie für das Land Sachsen-Anhalt zum Ziel gesetzt hat.

Die den nachfolgenden Ausführungen zugrunde liegende Untersuchung gründet sich vorwiegend auf eine spezifische Datenbasis, die gegenwärtig in den neuen Bundesländern nicht ihresgleichen hat: Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales des

⁶ vgl. Fuchs/Magvas/Thon: Erste Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer. Modellrechnungen bis 2010 und Ausblick bis 2030. MittAB 4/1991

Landes Sachsen-Anhalt haben im Frühjahr 1992 sowie jeweils im Herbst 1992, 1993 und 1994 breit angelegte, repräsentative Befragungen unter der Gruppe der Einwohner Sachsen-Anhalts im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) stattgefunden. Die ersten zwei Wellen dieses "Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt" wurden durch die Infra-test Sozialforschung GmbH, München, die dritte und vierte Welle durch das Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung e.V. (isw), Halle/S., realisiert.

Im nächsten Abschnitt sollen kurz die aktuellsten Erkenntnisse zur Arbeitsmarktdynamik in Sachsen-Anhalt referiert werden. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, daß der gesamte Fundus der Erhebungsergebnisse der Jahre 1992-94 Ausgangspunkt einer ganzen Reihe vertiefender sozialwissenschaftlicher Forschungsprojekte sind, mit denen der sachsen-anhaltinische Arbeitsmarkt, in gewissem Sinne exemplarisch für die neuen Bundesländer, durchleuchtet wird.

2. BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG UND ARBEITSMARKTSITUATION AUS AKTUELLER PERSPEKTIVE

Im Herbst 1994 hatten ca. 1,92 Mio Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren ihren Wohnsitz in Sachsen-Anhalt. Davon waren rund 1,22 Mio Personen erwerbstätig. Das entspricht einer Quote von knapp 64 Prozent. Damit waren im September 1994 ca. 36.000 Sachsen-Anhaltiner mehr beschäftigt als ein Jahr zuvor. Der Trend zur Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus, der sich bereits abzeichnete, setzte sich im Jahr 1994 fort.

Der Beschäftigungszuwachs ist im wesentlichen auf zwei Komponenten zurückzuführen:

- Rund ein Drittel der Zunahme basiert auf einer Erhöhung der Zahl geförderter Beschäftigungsverhältnisse. Während im Vergleich zum Vorjahr 15.000 Personen weniger von Kurzarbeit betroffen waren, nahm die Zahl der Beschäftigten in ABM und Maßnahmen nach § 249h AFG binnen Jahresfrist um rund 28.000 zu. Per Saldo befinden sich somit im Herbst 1994 13.000 Personen mehr in geförderter Beschäftigung als ein Jahr zuvor.
- Rund zwei Drittel des Beschäftigungszuwachses fanden auf dem regulären Arbeitsmarkt in Sachsen-Anhalt statt. Die Zahl der Personen, die zur Arbeit in die alten Bundesländer pendeln, blieb mit 58.000 nahezu konstant.

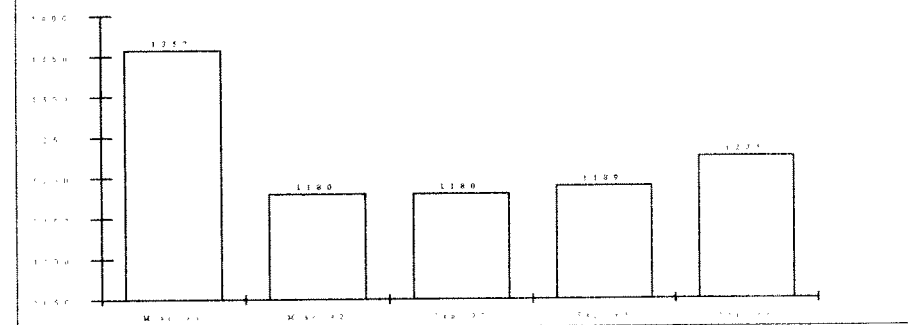
Die in der Vergangenheit beobachtete hohe Dynamik personeller Bewegungen am Arbeitsmarkt hat im Untersuchungszeitraum spürbar nachgelassen. Zwischen Herbst

1993 und Herbst 1994 haben schätzungsweise 255.000 Personen ein neues Beschäftigungsverhältnis begonnen. Davon haben 151.000 den Übergang aus vorheriger Nicht-Erwerbstätigkeit in Beschäftigung vollzogen. 104.000 Personen haben den Betrieb gewechselt. Die daraus resultierende Fluktuationsrate, bezogen auf alle Erwerbstätigen zum jeweiligen Zeitpunkt, sank von ca. 30 Prozent im Zeitraum Herbst '92/Herbst '93 auf ca. 21 Prozent im Zeitraum Herbst '93/Herbst '94. Offensichtlich bewegen sich die personellen Umschichtungsprozesse innerhalb des Erwerbstätigen-Sektors, die in den letzten Jahren einen sehr hohen Umfang erreicht haben, nunmehr auf ein deutlich geringeres Niveau zu.

Abbildung 1

Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen zwischen Frühjahr 1991 und Herbst 1994

Angaben in Tsd.



Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt Herbst 1994

isw-Grafik

Am Abschluß neuer Beschäftigungsverhältnisse waren - mehr oder weniger stark - praktisch alle Branchen der Wirtschaft beteiligt (vgl. Abb. 2). Schwerpunkte lagen in den Bereichen Bauwirtschaft und "Andere Dienstleistungen" (je ca. 40.000) sowie Metall/Elektro, "Sonstige Industrie und Handwerk", Handel, Bildungs-/Gesundheitswesen und Öffentliche Verwaltung (je 20-25.000).

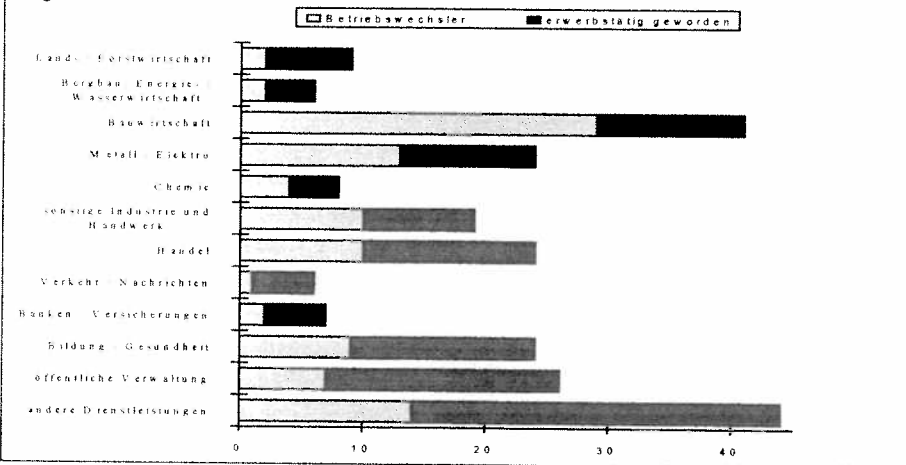
45 Prozent aller neuen Beschäftigungsverhältnisse wurden durch Frauen begründet, 55 Prozent durch Männer. Dabei wechseln männliche Beschäftigte überproportional häu-

fig den Betrieb (knapp zwei Drittel), Frauen sind bei den aus vorheriger Nicht-Erwerbstätigkeit begründeten Beschäftigungsverhältnissen leicht überdurchschnittlich vertreten (54 Prozent).

Abbildung 2
Neue Beschäftigung zwischen Herbst 1993 und Herbst 1994

(Betriebswechsler und Personen die im Herbst 1994, nicht jedoch im Herbst 1993 erwerbstätig waren)

Angaben in Tsd.



Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt Herbst 1994

isw-Grafik

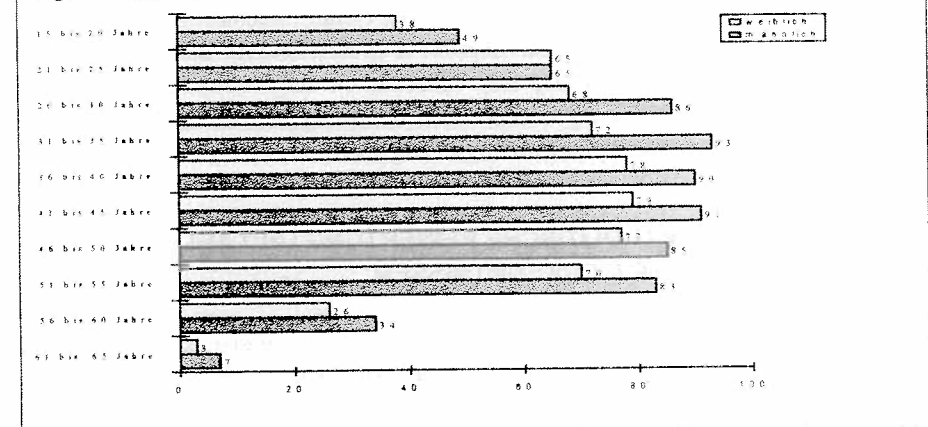
Einzelne Bevölkerungsgruppen tragen sehr unterschiedliche Arbeitsmarktrisiken. Die Arbeitsmarktstatistiken belegen, daß ältere Arbeitnehmer, gering Qualifizierte und Frauen in wesentlich höherem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind als alle anderen Erwerbspersonen.

Strukturiert man die zwischen Herbst 1993 und Herbst 1994 erfolgten Übergänge aus Beschäftigung in Nicht-Erwerbstätigkeit und umgekehrt nach den Merkmalen Geschlecht, Alter und Qualifikation, so zeigt sich, daß in diesem Zeitraum weiterhin Ausleseprozesse zugunsten der Beschäftigung jüngerer Erwerbspersonen stattgefunden haben. Der in den Jahren 1991 bis 1993 festzustellende Trend fortschreitender Verdrängung von Frauen und gering Qualifizierten aus dem Arbeitsmarkt scheint dagegen in den zurückliegenden Monaten gestoppt.

Abbildung 3
Erwerbstätigenquoten (alters- und geschlechtsspezifisch), Herbst 1994

(Anteil der Erwerbstätigen an der jeweiligen Wohnbevölkerung Sachsen-Anhalts im erwerbsfähigen Alter)

Angaben in Prozent



Arbeitsmarkt-Monitor Sachsen-Anhalt Herbst 1994

isw-Grafik

Nach wie vor alarmierend ist die hohe Langzeit-Arbeitslosigkeit in Sachsen-Anhalt. Gegenüber dem Vorjahresstand hat sich, parallel zum Rückgang der Arbeitslosigkeit insgesamt, auch die Zahl der Langzeit-Arbeitslosen um rund 20.000 verringert. Doch waren nach eigener Einschätzung im Herbst 1994 noch immer rund 80.000 Personen ein Jahr oder länger ohne Arbeit, 50.000 von ihnen bereits seit mehr als 2 Jahren. Drei Viertel aller Langzeit-Arbeitslosen in Sachsen-Anhalt sind Frauen.

Selbst angesichts schlechterer Chancen am Arbeitsmarkt ist der Wunsch von Frauen, erwerbstätig zu sein, auch heute noch mindestens ebenso stark ausgeprägt wie bei Männern. Fast 80 Prozent aller Frauen gaben bei der Befragung an, entweder gegenwärtig erwerbstätig zu sein oder innerhalb der nächsten drei Jahre eine Arbeit aufzunehmen zu wollen. Bei den Männern betrug dieser Anteil lediglich 76 Prozent.

Wichtig ist jedoch vor allem für Frauen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dabei spielt die tägliche Arbeitszeit eine besondere Rolle. 60 Prozent aller Frauen, die gegenwärtig berufstätig sind oder eine Beschäftigung anstreben, wären grundsätzlich

an einer Teilzeit-Arbeit (unter 35 Wochenstunden) interessiert. Bei Männern liegt der entsprechende Anteil bei immerhin 45 Prozent. Vor dem Hintergrund ihrer augenblicklichen Lebensumstände würden sich allerdings nur ein Viertel aller Frauen und jeder achte Mann für eine kürzere Arbeitszeit entscheiden.

Eine solche Entscheidung wird, wie die Untersuchungsergebnisse zeigen, von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst. So ist für die meisten Männer, die grundsätzlich zu Teilzeit-Arbeit bereit sind, ein monatliches Netto-Einkommen von mindestens 1.500 DM Voraussetzung. Bei Frauen liegt diese Grenze deutlich niedriger. Während die wichtigsten Motive für Frauen, eine Teilzeitarbeit aufzunehmen, aus der durch Hausarbeit und Kinderbetreuung entstehenden Belastung herrühren, ist für Männer "mehr Zeit für eigene Hobbies" das wichtigste Argument.

3. ARBEITSMARKTPOLITISCHE BEWERTUNG UND ABLEITUNGEN AUS EMPIRISCHEN ERKENNTNISSEN

Die Arbeitsmarktsituation in Sachsen-Anhalt ist gegenwärtig dadurch gekennzeichnet, daß das Arbeitsangebot die Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze bei weitem übersteigt. Unterbeschäftigung und - darin enthalten - offiziell registrierte Arbeitslosigkeit erreichen ein außerordentlich hohes Niveau. Seriöse Prognosen gehen davon aus, daß eine allmähliche Entspannung der prekären Beschäftigungssituation in ganz Ostdeutschland allenfalls mittel- bis langfristig zu erwarten ist. Auch bei Fortsetzung des gegenwärtig hohen wirtschaftlichen Wachstumstempos werden die Beschäftigungszuwächse relativ gering ausfallen.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen sind die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik zur nachhaltigen Reduzierung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung augenscheinlich begrenzt. Mit dem "klassischen" arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium, das primär auf die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsaussichten Arbeitsloser zielt, kann die Kräftenachfrage der Unternehmen bestenfalls graduell ausgeweitet werden.

Der starke Problemdruck auf dem Arbeitsmarkt hat dazu geführt, daß in den neuen Bundesländern und so auch im Land Sachsen-Anhalt im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik die direkte Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ("zweiter Arbeitsmarkt") in völlig neuen Größenordnungen und Organisationsstrukturen (ABS, Trägergesellschaften, § 249h) gefördert wurde. Die damit erzielten Entlastungswirkungen erreichen, obschon

hier das Ausmaß der Förderung bereits deutlich zurückgeführt wurde, noch immer einen beträchtlichen Umfang.

Dennoch bleibt einzuschätzen, daß das Problemlösungspotential der Arbeitsmarktpolitik - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der bestehenden Finanzierungssituation - weitgehend ausgeschöpft ist. Ein weiterer nachhaltiger Abbau von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung erscheint allein durch die Ausrichtung weiterer Politikfelder auf die Bewältigung der Beschäftigungskrise möglich. Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Problemlagen strahlen in fast alle Bereiche der Gesellschaft hinein. Von daher existiert eine gesamtgesellschaftliche, ressortübergreifende Verantwortung für eine Beschäftigungspolitik, die allen Arbeitssuchenden eine reale Chance gibt, mittels Erwerbsarbeit die eigene Lebenssituation zu gestalten. Arbeitsmarktpolitik kann hier nur ein - allerdings sehr wichtiges - Element einer solchen Gesellschaftspolitik sein.

Anknüpfend an eine ganze Reihe von Analyse- und Forschungsergebnisse zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation in Sachsen-Anhalt, von denen hier nur ein kleiner Ausschnitt vorgestellt werden konnte, sollen im folgenden Implikationen der Untersuchungsergebnisse für die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik im Land Sachsen-Anhalt zur Diskussion gestellt werden.

Folgende Vorbemerkung erscheint in diesem Zusammenhang notwendig: Mit dem gewählten Analyseansatz, der sich ganz überwiegend auf personenbezogene, soziodemographische Merkmale von Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen bezieht, rückt zwangsläufig auch eine zielgruppenorientierte Förderpolitik (welche an ebendiesen Merkmalen ansetzt) in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Stabilisierungs- und Integrationsleistungen anderer Förderansätze (Stichwort Projektförderung) für den Arbeitsmarkt und die damit verbundenen wirtschafts- und strukturpolitischen Potentiale (Sanierung, Infrastrukturverbesserung, Forschung und Entwicklung) sollten und konnten mit diesem Untersuchungsansatz nicht aufgenommen und bewertet werden. Gleichwohl soll der hier gewählte Blickwinkel nicht zur Verabsolutierung zielgruppenorientierten arbeitsmarktpolitischen Handelns führen.

Weiter muß darauf verwiesen werden, daß die Erreichung des hauptsächlichen Ziels der Arbeitsmarktförderung, die Integration Arbeitsloser in reguläre Beschäftigungsverhältnisse, natürlich in erster Linie von der Entwicklung der Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem "ersten" Arbeitsmarkt und den Personalstrategien der Unternehmen (bzw. Verwaltungen) abhängt. Zu den Ansprüchen der "Nachfrageseite" des Arbeitsmarktes an zu gewinnendes Personal können aus den Analysen der soziodemographischen

Struktur neu begründeter Beschäftigungsverhältnisse, wie sie hier vorgenommen wurden, zwar einige grundlegende Anhaltspunkte gewonnen werden. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um hier zu tragfähigen Aussagen zu kommen. Vielmehr bedarf es sowohl tiefergehender Analysen von Strategien der Personalrekrutierung in einzelnen Branchen als auch einer qualifizierten Abschätzung von Umfang und Struktur des Personalbedarfes der Unternehmen vor dem Hintergrund der kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung in Sachsen-Anhalt.

Unter den Bedingungen einer weitgehend autonomen Personalpolitik in den Betrieben sind der regulierenden Einflußnahme des Staates auf das Rekrutierungsverhalten offenkundig enge Grenzen gesetzt. Die Instrumente der Arbeitsmarktförderung können hier in der Regel nicht unmittelbar zur Entstehung neuer Arbeitsplätze beitragen. Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation werden andere, indirekte Wege beschritten. Die Bewertung der hier vorgelegten Untersuchungsergebnisse aus der Sicht der arbeitsmarktpolitischen Akteure setzt zunächst voraus, ein geeignetes Zielsystem für arbeitsmarktpolitische Förderansätze zu formulieren.

Ein solches Zielsystem umfaßt folgende Elemente:

1. Stabilisierung vorhandener Beschäftigungsverhältnisse
2. Förderung der Entstehung neuer, zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten
3. Abbau von Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt für "Problemgruppen"
4. Milderung der sozialen Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit
5. Entlastung des Arbeitsmarktes durch Auffanglösungen für Personen, die keine Chance zur Integration in das Beschäftigungssystem besitzen.

Die aus den Forschungsprojekten hervorgegangenen Analyseergebnisse sollen nachfolgend zu diesem Zielsystem in Beziehung gesetzt werden. Dabei wird auf Handlungsnotwendigkeiten verwiesen, die sich aus der Spezifik der hier bearbeiteten Untersuchungsfelder ergeben. Andere Problemfelder bleiben, wie oben angedeutet, zwangsläufig ausgeblendet.

3.1 Stabilisierung vorhandener Beschäftigungsverhältnisse

Angesichts einer auch im dritten Jahr des Transformationsprozesses anhaltend hohen Dynamik im Beschäftigungssystem Sachsen-Anhalts kommt der Stabilisierung vorhandener Beschäftigungsverhältnisse erhebliche Bedeutung zu. Wie gezeigt wurde, hat sich zwar das Niveau der Erwerbstätigkeit in Sachsen-Anhalt insgesamt stabilisiert, doch haben innerhalb eines Jahres rund 400.000 Personen, d.h. etwa ein Drittel aller

Erwerbstätigen vom Herbst 1992, ein Beschäftigungsverhältnis beendet. Von diesen waren wiederum ca. 36 Prozent im Herbst 1993 nicht oder nicht mehr erwerbstätig. Aus der Mehrzahl der beendeten Beschäftigungsverhältnisse schieden die Betroffenen mehr oder weniger unfreiwillig aus - sei es durch Nicht-Übernahme nach Ausbildungsende, durch das Auslaufen befristeter Arbeitsverträge oder aufgrund einer durch den Betrieb ausgesprochenen Entlassung. Auch jene, die nach dem Ausscheiden wieder einen neuen Arbeitsplatz fanden, haben nur zu 45 Prozent aus eigenem Antrieb gekündigt.

Eine branchenspezifische Betrachtung des Mobilitätsverhaltens zeigt, daß einige Wirtschaftszweige ein erheblich höheres Fluktuationsgeschehen aufweisen als andere. Blendet man hier den Aspekt unterschiedlicher Netto-Beschäftigungsveränderungen in den einzelnen Zweigen aus, so verbleibt ein überdurchschnittliches Niveau von Einstellungen und Entlassungen im Handel, im Bereich "sonstige Industrie und Handwerk" sowie bei den "anderen Dienstleistungen". Gut ein Drittel des Personalbestandes in diesen Zweigen wurde binnen Jahresfrist ausgetauscht.

Beschäftigte in diesen Branchen sind also ausgesprochen hohen Arbeitsmarktrisiken oder "Mobilitätswängen" ausgesetzt. Da in diesen Branchen vorwiegend Frauen Beschäftigung finden, entsteht hier auch eine geschlechtsspezifisch asymmetrische Verteilung von Risikolagen. Für die Eindämmung dieser Risiken durch eine selektive Förderpolitik ergeben sich mehrere Ansatzpunkte:

- a) Das hohe Fluktuationsgeschehen in den genannten Wirtschaftszweigen legt die Vermutung nahe, daß hier tarifliche und arbeitsrechtliche Standards weniger Berücksichtigung erfahren als in anderen Branchen. Wenn dem so ist, wäre die politische Einflußnahme auf Durchsetzung und Einhaltung dieser Standards ein wichtiges Handlungsfeld.
- b) Die Intensität der Umschichtungsprozesse in den Belegschaften der o.g. Branchen läßt den Einsatz von Maßnahmen zur direkten Beschäftigungsförderung (Lohnkostenzuschüsse als Einstellungshilfen) relativ kritisch erscheinen. Stärker noch als in anderen Bereichen der Wirtschaft wäre zu prüfen, ob mit solchen Hilfen tatsächlich die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gefördert wird, oder ob hieraus ein subventionierter Verdrängungswettbewerb entsteht.
- c) Zur Stabilisierung der Betriebsbelegschaften gehört eine bedarfsgerechte Förderung notwendiger Anpassungsqualifikationen. Zu prüfen ist, ob Unternehmen der o.g.

Wirtschaftszweige ausreichenden Zugang zu einschlägigen Fördermöglichkeiten (z.B. Landesprogramm "Qualifizierung von Beschäftigten") besitzen bzw. welche Fördermöglichkeiten die Unternehmen dazu veranlassen könnten, vor der Rekrutierung externer Fachkräfte Priorität auf die gezielte Personalentwicklung des vorhandenen Mitarbeiterbestandes zu setzen.

- d) Nicht zuletzt geht es darum, bereits geförderte Beschäftigungsinitiativen insbesondere im Dienstleistungssektor so zu stabilisieren, daß sie sukzessive aus dem Förderbedarf herauswachsen und mit einem gefestigten Mitarbeiterbestand schließlich eigenständig Leistungen am Markt anbieten. Hierfür kommen vor allem solche Beschäftigungsfelder in Frage, in denen aufgrund der derzeitigen Kosten- und Einkommensstrukturen private Anbieter bisher kaum agieren.

3.2 Förderung der Entstehung neuer, zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten

Präventive Arbeitsmarktpolitik umfaßt neben der Stabilisierung vorhandener Beschäftigungsmöglichkeiten auch die Förderung der Entstehung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze. Das Potential dafür ist auch in Sachsen-Anhalt noch nicht ausgereizt. Dabei soll an dieser Stelle nicht die Förderung von Kapitalinvestitionen in neuen Arbeitsplätze angesprochen werden. Vielmehr geht es darum, den durchaus in nennenswertem Umfang vorhandenen Wünschen nach kürzeren Arbeitszeiten Rechnung zu tragen und damit eine "Verteilung" des vorhandenen Arbeitsvolumens auf eine größere Zahl von Erwerbstätigen zu ermöglichen.

Die erfolgreiche Umsetzung einer solchen Strategie setzt allerdings ein sehr differenziertes Vorgehen voraus. Das in der Befragung manifestierte hohe Potential insbesondere weiblicher Teilzeit-Beschäftigter kann nicht durch die schlichte Halbierung von Stellen realisiert werden. Unterschiedliche Präferenzen existieren in Abhängigkeit von der familialen Situation und nicht zuletzt auch im Hinblick auf das verfügbare Haushaltseinkommen. Hohe Attraktivität und Akzeptanz besitzen insbesondere Beschäftigungsverhältnisse mit Arbeitszeiten zwischen 26 und 35 Wochenstunden.

Kreativer Arbeitszeitmodelle bedarf es aber nicht nur für Frauen in der Familienphase. Auch Jugendliche stehen einer kürzeren als der Regelarbeitszeit von 40 Wochenstunden relativ aufgeschlossen gegenüber. Angesichts deutlicher Übergangsprobleme am Beginn und am Ende des Erwerbslebens erscheinen flexible Arbeitszeitmodelle für

Berufsanfänger und ältere Arbeitnehmer als geeignete Instrumente im Kampf gegen Arbeitslosigkeit.

Der Öffentliche Dienst kann und soll in diesem Prozeß eine Vorreiter-Rolle einnehmen. Neben der systematischen Sammlung von Erfahrungen wäre dies Ausgangspunkt für eine Informations- und Werbeoffensive für mehr Teilzeit-Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft - evtl. verbunden mit der Initiierung von Modellprojekten.

Ein zweites, in die vorliegenden Untersuchungen allerdings nicht einbezogenes Handlungsfeld zum Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten betrifft die Förderung von Existenzgründungen. Hier engagiert sich die Arbeitsmarktpolitik des Landes Sachsen-Anhalt bei der Förderung von Existenzgründungsseminaren und durch die Gewährung von Unterhaltsgeld während der Qualifizierungs- und Gründungsphase.

Schließlich soll auch unter dem Gesichtspunkt der Förderung zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse auf die unter (1 d) angesprochenen Möglichkeiten der Initiierung von Beschäftigungsinitiativen verwiesen werden, die sich nach einer Anlaufphase mit ihrem Leistungsangebot am Markt selbst tragen.

3.3 Abbau von Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt für „Problemgruppen“

Traditionell sieht sich die Arbeitsmarktpolitik vorrangig dem Abbau von Zutrittsbarrieren zum Arbeitsmarkt für jene Personengruppen verpflichtet, die aufgrund der faktisch wirkenden Selektionsmechanismen in besonders hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Dies wird mit dem Terminus der Zielgruppenförderung umschrieben.

Auch in den vorliegenden Untersuchungen ist es ein zentrales Anliegen, mit soziodemographischen Merkmalen der Erwerbspersonen verknüpfte Segregationsprozesse am sachsen-anhaltinischen Arbeitsmarkt transparent zu machen. Dabei stehen im Mittelpunkt der Betrachtung die Einflußfaktoren Alter, Geschlecht, schulische Ausbildung, berufliche Qualifikation sowie familiale Situation. Darüber hinaus wird der Einfluß wirtschaftszweigspezifischer Faktoren auf die Erwerbchancen bzw. Arbeitsmarktrisiken ausgewählter Personengruppen untersucht.

Alle im Rahmen des Forschungsprojektes vorgenommenen Analysen haben gezeigt, daß die genannten Merkmale deutlich unterschiedliche Arbeitsmarktchancen für ihre Träger generieren. Dies gilt sowohl für die Wahrscheinlichkeit, in Erwerbsarbeit zu

verbleiben oder auszuschneiden, als auch für die Chance, den (erstmaligen oder Wieder-) Einstieg in Erwerbsarbeit zu bewältigen.

Zwei Aspekte ungleicher Chancenverteilung sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden:

- Zum einen wurde gezeigt, daß die Kumulation mehrerer der für die Negativ-Auslese relevanten Merkmale im Einzelfall bestehende Arbeitsmarktrisiken erheblich verstärkt. Besondere Risikolagen bestehen für die Merkmalsausprägungen "Alter über 50 Jahre", "geringe Qualifikation", "weibliches Geschlecht" und "kleine Kinder im Haushalt".
- Zum anderen wurde deutlich: Der Umstand, als Frau auf dem Arbeitsmarkt aufzutreten, ist, sozusagen quer zu allen anderen Merkmalen liegend, fast durchgängig mit hohen Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt verbunden.

An diese Feststellung knüpft sich die Notwendigkeit, Frauen besondere Fördermöglichkeiten zu gewähren und darüber hinaus in allen geeigneten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Förderung von Frauen Priorität einzuräumen - beispielsweise über eine geschlechtsbezogene Quotierung von Maßnahmen, die sich nach dem jeweiligen Anteil von Frauen an allen Arbeitslosen bemißt.

Solch eine Förderung greift allerdings erst, wenn der Problemfall Arbeitslosigkeit bereits eingetreten ist. Eine im Sinne von gleichberechtigter Frauenbeschäftigung vorsorgende Arbeitsmarktpolitik muß an den Rahmenbedingungen ansetzen: Ausreichende und bezahlbare Kinderbetreuungseinrichtungen, akzeptable Teilzeit-Angebote, Erstausbildungs- und Qualifikationsförderung besitzen für die nachhaltige Integration von Frauen in das Erwerbsleben einen weitaus höheren Stellenwert als "problemgruppenorientierte" Frauenförderprogramme. Nur durch die Bündelung solcherart direkter und indirekter Hilfen besteht eine realistische Chance dafür, daß Frauen die aktuell bestehende Benachteiligung bei unternehmerischen Maßnahmen der Personalrekrutierung allmählich überwinden. Letztlich geht es auch darum, die voraussichtlich anhaltend höhere Erwerbsneigung ostdeutscher und sachsen-anhaltinischer Frauen - verbunden mit einem vergleichsweise hohen formalen Ausbildungsniveau und ausgeprägter Qualifizierungsbereitschaft - nicht als Belastung des Arbeitsmarktes aufzufassen, sondern als Potential für eine zukunftsorientierte wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt. Die Verantwortung für die Schaffung bzw. Erhaltung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen liegt sowohl beim Staat als auch bei den Unternehmen.

Im Rahmen der zielgruppenorientierten Arbeitsmarktförderung stellt die Förderung von Frauen einen zentralen Punkt dar. Aber neben dem Geschlecht bedingen auch andere individuelle Merkmale unterschiedliche Beschäftigungsrisiken. So fallen bspw. die Chancen über 50jähriger, im Erwerbsleben zu verbleiben bzw., einmal ausgeschieden, dorthin zurückzukehren, gegenüber jüngeren Altersgruppen rapide ab. Auf der anderen Seite gibt es deutliche Anzeichen dafür, daß Jugendliche (und hier wiederum insbesondere Mädchen) in Sachsen-Anhalt erhebliche Schwierigkeiten beim Übergang in das Beschäftigungssystem haben. Ein Anteil von 10 Prozent "Westpendlern" in der Altersgruppe bis 19 Jahre sowie die Tatsache, daß Mädchen wesentlich öfter als Jungen nach dem Ende der Ausbildung zunächst arbeitslos werden, verweisen hier auf spezifische Problemlagen und Förderbedarfe an der ersten und zweiten "Schwelle".

Auch eine unterdurchschnittliche Qualifikation (schulischer Abschluß unterhalb der 10. Klasse, berufliche Ausbildung bis einschl. Facharbeiterniveau) impliziert bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation in Sachsen-Anhalt überproportionale Arbeitslosigkeitsrisiken. Zwar wurde nachgewiesen, daß es im sachsen-anhaltinischen Beschäftigungssystem über alle Qualifikationsstufen hinweg einen deutlichen Trend gibt, Beschäftigte auf solchen Arbeitsplätzen einzusetzen, die ein geringeres als das von ihnen erreichte Qualifikationsniveau erfordern. Dies gilt für Frauen, die aus Nicht-Erwerbstätigkeit in Beschäftigung eintreten oder zurückkehren, in besonders starkem Maße. Doch trägt diese Bereitschaft zur "Abwärts-Mobilität" zweifellos zur Beschäftigung höher Qualifizierter ebenso bei wie zur Verdrängung gering Qualifizierter aus dem Arbeitsmarkt. Eine gute schulische und berufliche Ausbildung ist, wie die Untersuchungen gezeigt haben, eine notwendige, doch allein noch nicht hinreichende Bedingung für günstige individuelle Beschäftigungsperspektiven.

Angesichts dieser Situation war die Entscheidung der Bundesregierung zur Abschaffung der Förderung von Hauptschulabschlüssen aus Mittel der Bundesanstalt für Arbeit - eine im übrigen sehr geringe finanzielle Belastung - hochgradig kontraproduktiv und sollte, falls eine Wiederaufnahme in das AFG nicht absehbar ist, durch eine entsprechende landespolitische Fördermöglichkeit ausgeglichen werden.

Im Kontext von beruflicher Qualifikation wirkt auch unzureichende berufliche Erfahrung als Hemmnis für die Integration in das Beschäftigungssystem. Mit diesem Problem sind vor allem Jugendliche nach Ende der beruflichen Erstausbildung konfrontiert. Die tendenzielle Verschiebung der Gewichte in Richtung überbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen kommt hier noch verstärkend hinzu. Eine wichtige Forderung der Politik für dieses (nicht nur Sachsen-Anhalt, sondern die neuen Bundesländer ins-

gesamt stark betreffende) Problem richtet sich darauf, den Übergang in das Erwerbsleben nicht mit der Erfahrung von Arbeitslosigkeit beginnen zu lassen. Erfahrungsgemäß gestalten sich derart vorgeprägte Erwerbsbiographien auch späterhin wesentlich problematischer als ein mehr oder weniger "reibungslöser" Berufsstart. Jugendarbeitslosigkeit steht erwiesenermaßen in engem Zusammenhang mit instabilen Erwerbskarrieren, wiederholter oder andauernder Arbeitslosigkeit in späteren Lebensabschnitten. Von daher ist in diesem Bereich die Suche nach tragfähigen Lösungen im Sinne von befristeter Anschlußbeschäftigung für Ausbildungsabgänger - evtl. verbunden mit flexiblen Arbeitszeitregelungen - von größter Wichtigkeit.

Die Bedeutung beschäftigungsfördernder Maßnahmen, insbesondere ABM und "Arbeitsförderung Ost" nach § 249h AFG, soll hier wegen der Spezifik der Untersuchung nur unter dem Blickwinkel der Zielgruppeninzidenz bewertet werden. Wie die aktuellen Umfrageergebnisse ausweisen, waren ABM bisher für rund die Hälfte der Teilnehmer tatsächlich eine Brücke in nicht-geförderte Beschäftigung. Nimmt man Integrationsraten aus der Erfahrung der ABM-Förderung in den alten Bundesländern zum Maßstab, so ist dies ein beachtliches Resultat.

Zum anderen bestätigen die Untersuchungsergebnisse die These, daß ABM vorrangig den Verbleib älterer Arbeitnehmer im Beschäftigungssystem unterstützen, die - einmal arbeitslos geworden - nur noch sehr geringe Chancen haben, aus eigener Kraft in den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Männer und Frauen partizipieren inzwischen zu ungefähr gleichen Teilen an diesem Förderinstrument, wobei Männern offensichtlich eher der Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis nach Ende der Förderung gelang. Auch tragen AB- und 249h-Maßnahmen dazu bei, daß der Beschäftigungseinbruch vor allem in (ehemaligen) Großbetrieben tendenziell gemildert und zeitlich gestreckt wird.

3.4 Milderung der sozialen Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit

Aus den Untersuchungen wurde deutlich, daß die Zahl der Langzeit-Arbeitslosen in Sachsen-Anhalt rapide zugenommen hat. Im Herbst 1993 waren nach eigenen Angaben bereits knapp die Hälfte aller Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Daraus folgt: Das Land und die Kommunen werden zunehmend auf die sozialen (und finanziellen) Folgeprobleme von Dauerarbeitslosigkeit zu reagieren haben. Aber nicht nur die Kassen der Kommunen erfahren durch explodierende Sozialhilfeausgaben eine zusätzliche Belastung. Für die betroffenen Haushalte und Personen nehmen in der Folge anhaltender Arbeitslosigkeit Armutrisiken und Gefahren des sozialer Abstiegs spürbar zu.

Diese Annäherung an Problemlagen, die im früheren Bundesgebiet seit langem bekannt sind, lenkt den Blick der Akteure auf im Westen Deutschlands entwickelte Integrationsstrategien. Individuelle "Förderketten", soziale Betreuung, "Arbeit statt Sozialhilfe" seien hier als Stichworte genannt. Zweifellos werden diese Förderformen auch in Sachsen-Anhalt künftig eine größere Rolle spielen müssen. Voraussetzung dafür ist die Herausbildung geeigneter Trägerstrukturen: Kleine Projekte, möglichst in Kooperation mit privatwirtschaftlichen Unternehmen und damit verbunden von vornherein eine erwerbswirtschaftliche Orientierung der geförderten Vorhaben. Eine Annäherung an dieses "Idealbild" erzeugt wohl die besten Aussichten zur späteren-Integration in den regulären Arbeitsmarkt.

3.5 Entlastung des Arbeitsmarktes durch Auffanglösungen für Personen, die keine Chance zur Integration in das Beschäftigungssystem besitzen

Die finanzielle Förderung des "Austrittes" aus dem Erwerbsleben kann nur die ultima ratio einer mit ihren Integrationsmöglichkeiten überforderten Arbeitsmarktpolitik sein. Gleichwohl ist sie für diejenigen Arbeitssuchenden, die kaum noch eine realistische Chance auf Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß haben, zumindest eine Befreiung vom Stigma der Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund der extrem geringen Integrationsraten der über 55jährigen (nur 1 bis 2 Prozent aller Nicht-Erwerbstätigen dieser Altersgruppe schafften binnen Jahresfrist die Rückkehr in Erwerbsarbeit) erscheint hier eine Initiative zur befristeten Neuaufnahme der Ende 1992 ausgelaufenen Altersübergangsregelung geboten.

Die Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung machen, wie die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt haben, vor den Fördertöpfen der Arbeitsmarktpolitik nicht Halt - auch nicht in Phasen extrem hoher Arbeitslosigkeit. Angesichts der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation kann die (Mindest-) Forderung des Augenblicks jedoch nur lauten: Aufrechterhaltung der finanziellen Spielräume für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf dem erreichten Stand - allmähliche Rückführung nur in dem Maße, wie tatsächlich neue, ungestützte Arbeitsplätze nachwachsen. Dieser Prozeß wird nach allen ernstzunehmenden Prognosen bis weit in das nächste Jahrzehnt hineinreichen.

Aufrechterhaltung des Förderniveaus bedeutet nicht Fortschreibung der Förderstrukturen und -konditionen. Im Gegenteil, hier ist Beweglichkeit und zügiges Reagieren auf

veränderte Rahmenbedingungen und Problemlagen angezeigt. Voraussetzung dafür ist eine verstetigte, auf die Entwicklung des Beschäftigungssystems, die Zielgruppen der Förderung und die Wirkung der Förderinstrumente fokussierte Arbeitsmarktbeobachtung.

Mit dem sachsen-anhaltinischen Instrument des Arbeitsmarkt Monitor wurden in der Vergangenheit wesentliche informationsseitige Voraussetzungen hierfür geschaffen. Eine Fortentwicklung dieses Instrumentes in Übereinstimmung mit spezifischen Informationsbedarfen und Erkenntniszielen kann für eine ganze Reihe von Politikfeldern von Nutzen sein - sei es Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs-, Frauen-, Jugend- oder Wirtschaftspolitik. In diesem Sinne liegt auch die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Projektes Arbeitsmarkt Monitor nicht nur im Blickfeld der Sozialwissenschaftler, sondern mindestens ebenso stark im Interesse von Landes- und Regionalpolitik in Sachsen-Anhalt.

Technik und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter

Wie ein soziales Problem eine Region stärken kann...

Karin Scharfenorth, Gelsenkirchen

Kurzfassung

Der Aufsatz beschäftigt sich mit der Entstehung einer neuen Dienstleistungsbranche - der Altenwirtschaft. Die demographische Entwicklung, die Erosion traditioneller Familienstrukturen, der Strukturwandel des Alters und ein nennenswertes Finanzbudget der neuen Altengenerationen drängen zu tiefgreifenden Umbrüchen in der Altenwirtschaft. Dabei stehen die Professionalisierung und marktliche Organisation der traditionell in Eigenarbeit und Ehrenamt erbrachten Unterstützungsleistungen auf der Tagesordnung, genauso wie die Entwicklung von neuen Angeboten. Eine Vision für die Altenunterstützung der Zukunft bietet das 'virtuelle Altenheim'. Dieses Konzept wurde entwickelt, um eine hochwertige Erneuerung der altenbezogenen Infrastruktur mit der Entwicklung neuer Markt- und Beschäftigungschancen zu verbinden.

Gliederung

1. Einleitung: Emotionalisierung der Altersphase
2. Charakteristika der überkommenen Altenhilfe
3. Wachstumsquellen einer neuen Branche 'Altenwirtschaft'
 - 3.1 Demographische Entwicklung
 - 3.2 Erosion traditioneller Familienstrukturen
 - 3.3 Strukturwandel des Alters
 - 3.4 Finanzbudget der neuen Altengenerationen
4. Das 'Virtuelle Altenheim': Vision für die Altenhilfe vor Ort
5. Das 'Virtuelle Altenheim' als regionales Anbieter-Netzwerk