

Das Paradoxon des Institutionentransfers: Arbeitsmarktpolitische Lehren aus dem ostdeutschen Transformationsprozeß¹

Gabriele Andretta/Martin Baethge

1. Fragestellung

Der Institutionalisierung eines Arbeitsmarktes kommt für die erfolgreiche Transformation einer Plan- in eine Marktwirtschaft eine Schlüsselrolle zu: Über Arbeitsmärkte werden in modernen Volkswirtschaften Austausch und Allokation von Arbeitskräften geregelt; ihre Institutionen fungieren idealiter als Informationsbörsen und stellen die Mobilität der Arbeitskräfte bei zunehmender Mobilität des Kapitals sicher. Sie wirken damit auf individuelle Verhaltens- und Orientierungsmuster als eine wichtige berufliche Sozialisationsinstanz. Im Transformationsprozess kommt den Arbeitsmarktinstitutionen eine weitere Funktion zu - die Anpassung von Qualifikation und Arbeitsvermögen an das neue Berufs- und Arbeitsregime. An dem Umfang, in welchem die genannten Funktionen sichergestellt werden können, entscheidet sich die Frage nach Erfolg oder Mißerfolg des Transfers von arbeitsmarktpolitischen Institutionen.

Das westdeutsche Modell einer wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsmarktpolitik hat für die osteuropäischen Gesellschaften im Transformationsprozeß eine wichtige Orientierung abgegeben. Es steht für jenen Typus eines sozial gebändigten Kapitalismus, der nicht zuletzt über aktive Arbeitsmarktpolitik wirtschaftlichen Strukturwandel, Krisenbewältigung und soziale Integration steuern will. Dieses Modell wurde nach Ostdeutschland voll übertragen.

Die These, die wir im folgenden begründen wollen, lautet:

Der Transfer der westdeutschen Arbeitsmarkt-Institutionen in den Osten, der zunächst als Erfolgsstory betrachtet wurde, wies im Verlauf der Transformation immer mehr Züge einer „institutionellen Fehlregulierung“ (Czada 1997) auf. Die eingesetzten Instrumente der Arbeitsförderung wandelten sehr schnell ihren Charakter von einer arbeitsmarktpolitischen „Brückenfunktion“ (Buttler) in *Richtung auf eine zunehmende Sozialpolitik der Arbeitsmarktpolitik*. Darüber hinaus destabilisierte die politische Steuerung des Transfers über die im deutschen Fall unvermeidlichen Rückkoppelungseffekte die Institutionen im Herkunftsland und führt zu Legitimationseinbußen.

2. Institutionen-Transfer im allgemeinen und seine besonderen Probleme im Fall des Aufbaus eines ostdeutschen Arbeitsmarktes

Eine der gegenwärtigen Hauptdebatten in den westlichen Sozialwissenschaften ist der Frage gewidmet, wie weit man institutionelle Regelungen und Arrangements von einer Gesellschaft auf andere übertragen kann (vgl. Berger/Dore 1996). Diese Debatte ist in erster Linie unter dem Gesichtspunkt geführt worden, ob es unter dem Druck fortschreitender Technisierung und - in neuerer Zeit - zunehmender Globalisierung und Internationalisierung von Wirtschaftsprozessen zur Übertragung von betrieblichen Organisationsstrukturen im Sinne von

1 Der Artikel stellt die überarbeitete Fassung des von uns auf dem 4. Workshop „Institution Building in the Transformation of Central and Eastern European Societies“ des European Science Foundation Networks on Social Transformation in Central and Eastern Europe am 05./06. Dezember 1997 in Budapest gehaltenen Vortrags dar.

„best practices“ zwischen den kapitalistischen Gesellschaften und damit zu konvergenten Entwicklungspfaden komme. Die Debatte ist nicht entschieden, Konvergenz-Theoretikern stehen solche gegenüber, die Divergenzen betonen und als Hauptentwicklungsmerkmal meinen nachweisen zu können (vgl. Berger 1996).

Der von uns behandelte Fall liegt anders, ist einfacher und zugleich komplizierter als der Hauptgegenstand der Debatte über Institutionentransfer. Die Andersartigkeit besteht darin, daß es sich mehr um einen Austausch als einen Wandel des ökonomischen Institutionen-Gerüsts handelt. Der Zusammenbruch der staatssozialistischen Ökonomien wird allgemein - nicht nur von Modernisierungstheoretikern - dahingehend interpretiert, daß die institutionelle Verfassung dieser Gesellschaften sowohl in der ökonomischen Organisation als auch in den sozialen Verhaltensweisen den Anforderungen einer modernen, wissensbasierten Ökonomie nicht mehr gerecht wurde. (Zu stark zentralistisch-bürokratische Strukturen, zu wenig Ungleichheit, zu wenig institutionell geförderte Eigeninitiative und Selbständigkeit - vgl. Adler 1991) Insofern war - und darin ist der Fall einfacher - die Notwendigkeit und die Richtung des Institutionen-Wandels vorgegeben: er mußte auf radikalen Wechsel des institutionellen Arrangements und die Errichtung von Marktinstitutionen sowie die Vermittlung von marktadäquaten Verhaltensweisen gehen.

Dies macht unseren Fall zugleich komplizierter. Wo sich Institutionentransfer als fundamentaler Wechsel vollzieht, sind die Abstände zwischen neuen und alten Arrangements größer, als wenn sich die Institutionentransfer-Prozesse auf Basis des gleichen ökonomischen Systems vollziehen. Die alten Institutionen mögen zerstört sein. Was sie an sozialen Strukturen und Alltagsgewohnheiten geschaffen haben, ist damit nicht verschwunden. Wenn Peter Hall's Hinweis zutrifft, daß Institutionen ein hohes Maß an Kontinuität haben und „daß sie ihrem Wesen nach träge und mit grundlegenden menschlichen Verhaltensweisen verbunden sind“ (Hall 1992, S. 90), muß man davon

ausgehen, daß die alten Institutionen wenigstens unerschwerlich ein beträchtliches Beharrungsvermögen entfalten.²

Institutionen entstehen normalerweise nicht als Sturzgeburten, sie entwickeln sich langsam. Dies bedingt ihre Einbettung in den sozio-ökonomischen und kulturellen Kontext ihrer Entstehung und macht ihre Übertragung in andere Umfelder schwierig. S. Berger vermutet, daß es selbst bei hohem Markt- und externem politischem Druck nicht einfach zu Replikationen fremder Modelle kommt, sondern daß neue „hybride“ Typen entstehen (vgl. Berger 1996, S. 18).

Die Frage, wie rein oder in welchen Mischformen institutionelle Praktiken von einer Gesellschaft in eine andere übertragen werden, stellt sich bei politischen Institutionen, um die es bei der Etablierung von Arbeitsmarktpolitik geht, um so nachdrücklicher, als hier die Übertragung in Form gesetzlicher Regelungen und bürokratischer Organisation vonstatten geht. Deren Übertragung mag relativ schnell und umstandslos in reiner Form geschehen, nur sagt das noch nichts über ihre Funktionsweise im neuen Kontext aus. Man wird hier zwischen *formalem* und *materialelem* Institutionen-Transfer unterscheiden müssen. Die formale Seite betrifft die Übertragung rechtlicher Regelungen und organisationaler Ressourcen, die materiale Seite bezieht sich darauf, ob in der Umsetzung in praktisches Handeln die inhaltlichen Ziele, die sich mit Institutionen verbinden, tatsächlich erreicht werden oder nicht, wie die Institutionen im Alltag arbeiten und welche Effekte sie erzielen.

Die Betrachtung der tatsächlichen Arbeits- und Wirkungsweise von Institutionen verweist sowohl auf mögliche strukturelle Barrieren im neuen Umfeld als auch auf eingeschliffene soziokulturelle Verhaltensweisen der Leute, die von den Institutionen betroffen sind. Die Annahme zum Beispiel bei unserem Thema, daß Personen, die Zeit ihres Lebens eine politische Steuerung ihrer Beschäftigung erlebt haben, von einem zum ande-

2 Dies freilich stellt nur den Extremfall eines Problems dar, das auch in anderen Prozessen von Institutionentransfer eine Rolle spielt.

ren Tag Formen der Selbstorganisation auf einem Arbeitsmarkt adaptieren können, ist alles andere als plausibel.

Schließlich wird man eingedenk der Trägheit von Institutionen bei ihrer Übertragung den Hinweis von Locke/Jacoby sehr ernsthaft zu beachten haben, daß man zumeist nicht genau weiß, wie gut die übertragenen Institutionen noch in der Gesellschaft, aus der sie kommen, funktioniert haben (Locke/Jacoby 1996).

Die skizzierten allgemeinen Probleme von Institutionentransfer erfahren im Fall der Arbeitsmarktpolitik bei der deutschen Vereinigung eine besondere historische Zuspitzung: Es ist zum einen ein kompletter und plötzlicher Transfer von *außen*, keine von *innen* kommende Adaption. Die andere Besonderheit liegt darin, daß der Transfer unmittelbar mit dem Herkunftsland verkoppelt bleibt und von vornherein auch unter der Zielsetzung stand, die Institutionen in Westdeutschland nicht zu verändern. Damit geriet der Institutionentransfer unter einem doppelten Legitimationsdruck: Bewältigung der Transformationskrise im Osten und Beweis für die Intaktheit der sozialstaatlichen Arbeitsmarktinstitutionen im Westen. Dies macht die politische Brisanz bei der Beurteilung dieses Institutionentransfer aus. Sie gewinnt an Dramatik, weil der Transfer zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem nicht nur in Westdeutschland Debatten über Aufrechterhaltung oder Abbau sozialer Standards laufen, sondern zu dem europaweit die „sozialdemokratischen Institutionen“ unter Druck geraten sind, wie Boyer konstatiert (1996).

3. Die Übertragung von Arbeitsmarktinstitutionen im Transformationsprozeß - Ausmaß und Effekte

3.1. Zur Ausgangssituation: unterschiedliche Entwicklungspfade und Gemeinsamkeiten Ost- und Westdeutschlands

Der sozio-ökonomische Kontext des Institutionentransfers ist durch die unterschiedlichen Entwicklungspfade gekennzeichnet, die die beiden deutschen Teigesellschaften nach dem 2. Weltkrieg beschritten:

- Wie alle Gesellschaften sowjetischen Typs war auch die DDR in emphatischer Weise Arbeits- und Produktionsgesellschaft. Dies drückte sich in bezug auf die Planung und Steuerung der Arbeitskräfte in Vollbeschäftigung und Ausschöpfung aller Arbeitskraftreserven sowie dem Primat der Industrieproduktion in der staatlichen Entwicklungsplanung aus. Zentral gesteuerte Arbeitskräfteplanung und -einsatz, Prädominanz betriebsinterner Arbeitsmärkte (Lutz/Grünert 1996), hohes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte und sozialpolitischer Paternalismus (Adler 1991) waren wesentliche Merkmale des ökonomischen und arbeitspolitischen Entwicklungspfad der DDR. Hieraus resultierte eine für beide Geschlechter nahezu gleich hohe Erwerbsquote von rund 90 %, ein Anteil von knapp 40 % Industriebeschäftigten und eine geringe Mobilität.
- Der Entwicklungspfad der BRD verlief anders: Eingebunden in die westliche internationale Arbeitsteilung vollzog sie den Strukturwandel von einer Industriegesellschaft zur Dienstleistungsgesellschaft; die Regulation der Arbeit erfolgt über Marktsteuerung, allerdings mit einem hohen Maß an institutioneller Regelungsichte und sozialer Normierung als Ausdruck des Klassenkompromisses. Weitere Merkmale des Sozialmodells Deutschland - bekannt unter dem label "soziale Marktwirtschaft" - sind institutioneller Korporatismus, soziale Absicherung der klassischen Lohnarbeiterrisiken und aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bewältigung des Strukturwandels.

Während die Wirtschafts- und Sozialstruktur der DDR seit den 70er Jahren Erstarrungs- und soziale Schließungstendenzen aufwies (Adler 1991), entfaltete sich in der BRD eine hohe wirtschafts- und beschäftigungsstrukturelle Dynamik. Diese ist seit Beginn der 80er Jahre begleitet von Massenarbeitslosigkeit und einsetzender Deregulierung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktinstitutionen - das Fundament des Sozialmodells Deutschland beginnt zu bröckeln.

Trotz der kurz skizzierten unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungspfade gab es politisch kaum Bedenken, die Systemtransformation als komplette Übertragung der politischen, rechtlichen und ökonomischen Institutionen der Bundesrepublik bewältigen zu wollen. Es gab zwar unterschiedliche Entwicklungspfade, aber auch Gemeinsamkeiten: In beiden deutschen Gesellschaften war der zentrale gesellschaftliche Integrationsmechanismus über Arbeit organisiert; der sozialpolitische Staatsparernalismus Ost korrespondierte mit einem sozialstaatlichen Kapitalismus West; der Arbeitskräftebestand galt jeweils als hoch qualifiziert und historische Gemeinsamkeiten im Berufsbildungssystem (duale Ausbildung) schienen als Garant für ähnliche berufliche Sozialisationsmuster. Hinzu kam, daß die ostdeutsche Volkswirtschaft innerhalb des damaligen RGW eine Spitzenposition einnahm, was als Indiz für deren ökonomische Potenz galt (Hilpert 1997, S. 82). Von daher schienen die Ausgangsbedingungen günstig und das Risiko für ein Scheitern des Transfers westdeutscher Institutionen nach Ostdeutschland gering zu sein.

3.2. Arbeitsmarktpolitik als kompletter Institutionstransfer

Der für die ostdeutsche Wirtschaft konstatierte Modernisierungsrückstand gegenüber dem Westen sollte durch einen raschen, staatlich forcierten Strukturwandel überwunden werden. Die Sondersituation der ostdeutschen Transformation führte fast zwangsläufig zu einer Strategie, die alle Anzeichen einer Schocktherapie aufwies: mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion Mitte 1990 wurde quasi über Nacht die ostdeutsche Wirtschaft dem Weltmarkt ausgesetzt. Die Folge des plötzlichen und unabgedeckten Eintritts in den Marktwettbewerb war „nicht ein Wirtschaftswunder, sondern ein wirtschaftlicher Alptraum“ (Stark/Bruszt 1997): Binnen kürzester Zeit kam es zum historisch wohl nachhaltigsten Beschäftigungsabbau und zum radikalsten Deindustrialisierungsprozeß in Deutschland. Die Zahl der

Beschäftigten sank zwischen Ende 1989 und 1992 um 3,3 Millionen, wobei sich die Zahl der Industriebeschäftigten halbierte. Der dramatische Beschäftigungseinbruch löste schnell den massiven Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten aus, und zwar sowohl der passiven als auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik.³

Umfangreiche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wurden durchgeführt (allein im Jahr 1992 entsprach die Teilnahme an AFG-geförderter Qualifizierung einem Beschäftigungsvolumen von etwa 0,4 Millionen), öffentliche Beschäftigungsprogramme aufgelegt, Lohnsubventionierungen in Form von Kurzarbeitergeld und Einarbeitungshilfen in hohem Ausmaß gewährt, ein zweiter Arbeitsmarkt installiert und über Vorruhestands- und Alterübergangsgeldregelungen der endgültige Abschied aus der Erwerbsarbeit organisiert. Laut Arbeitsmarkt-Monitor haben zwischen November 1989 und November 1994 mehr als jeder zweite Ostdeutsche (56 %) im erwerbsfähigen Alter (teils mehrfach) an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen (Arbeitsmarkt Monitor 11/94).

3.3. Effekte des Institutionentransfers: hohe Entlastung des Arbeitsmarktes durch Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktinstitutionen

Die Effekte des Transfers von politischen Institutionen sind schwer zu messen und die Meßkriterien in der Regel politisch umstritten. Der am ehesten konsensfähige Weg der Messung liegt in der Orientierung an den impliziten Zielsetzungen der institutionellen Regulationen, ihm werden wir folgen.

³ Als passive Instrumente gelten alle Maßnahmen, die der Alimentierung bei Verlust des Arbeitsplatzes oder vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben dienen: Arbeitslosengeld und Vorruhestandsregelung. Aktive Instrumente dagegen zielen auf eine Anpassung des Arbeitsvermögens an neue Bedingungen am Arbeitsmarkt, zu ihnen zählen Qualifizierung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionierung (Einarbeitungshilfen) und Kurzarbeitergeld.

Was den *formalen Institutionentransfer* und die *Seite der passiven Arbeitsmarktpolitik* angeht, ist die Bilanz beeindruckend positiv. Es gelang in wenigen Jahren, ein flächendeckendes Netz mit Arbeitsämtern aufzubauen, die alle arbeitsmarktpolitischen Funktionen wie im Westen wahrnehmen. Dies war mit einem erheblichen Transfer von Leitungs- und Fachpersonal von West nach Ost verbunden und gelang auch nur, weil eine hochkompetente Organisation im Westen dahinter stand und keine finanziellen Mittel gescheut wurden.

Quelle: IAB-Werkstattbericht Nr. 5, 21.02.1997.

Die passive Seite der Unterstützung bei Arbeitslosigkeit und der Entlastung des Arbeitsmarktes, die bereits zum materialen Institutionentransfer zählen, ist nicht weniger beeindruckend (vgl. Schaubild 1).

Durch die in der Übersicht aufgeführten Maßnahmen wurde der Arbeitsmarkt Ende 1991 insgesamt um 2 Millionen Personen entlastet. Zur gleichen Zeit war „nur“ etwa eine Million Arbeitslose registriert. Dieses hohe Niveau konnte im weiteren Transformationsverlauf nicht aufrecht erhalten werden. Das Auslaufen von Sonderregelungen (u.a. beim Kurzarbeitergeld) und Haushaltsrestriktionen führte dazu, daß sich der Entlastungseffekt

Schaubild 1: Arbeitsmarktdaten der neuen Bundesländer

(Personen in Tausend)

bis Ende 1996 auf 0,7 Millionen verringerte, bei weiterhin sinkender Tendenz (IAB 1997). Parallel dazu stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen an und überschritt im Oktober 1997 die 1,4 Millionen-Grenze. Gemessen an der den Arbeitsmarkt entlastenden Funktion von Arbeitsmarktpolitik war der Transfer arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu Beginn der Transformation erfolgreich.

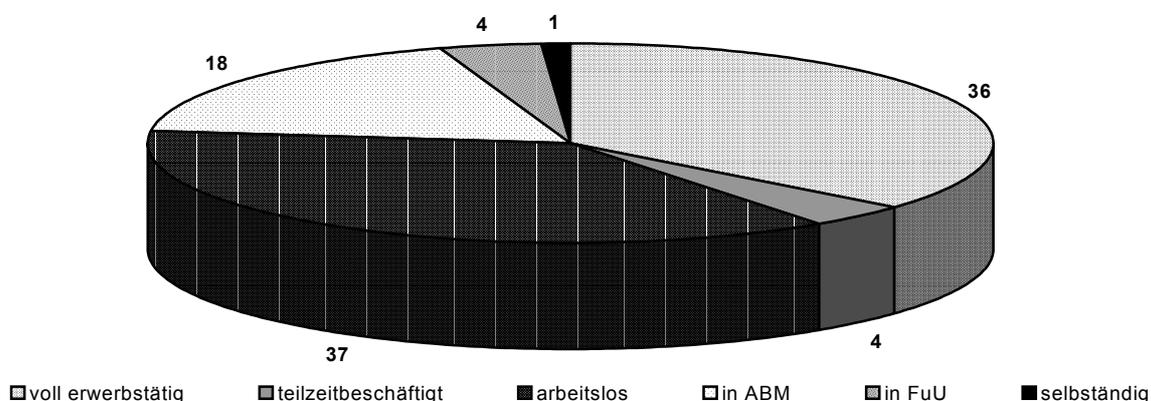
Anders allerdings sieht es aus, wenn man die aktive Seite der Arbeitsmarktpolitik, die den neuen und modernen Akzent der institutionellen Regeln darstellt, betrachtet: Die erhofften positiven arbeitsmarktpolitischen Struktureffekte blieben aus. Bereits 1992 verlangsamte sich die anfangs hohe Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und ein Sockel von Langzeitarbeitslosen begann sich aufzubauen. Mittlerweile beträgt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen knapp 30 %, bei

rapide steigender Tendenz. Belegen die hohen Arbeitslosenzahlen, daß ein Ziel, der Aufbau eines funktionierenden Arbeitsmarktes, verfehlt wurde, bleibt die Frage nach der Kernfunktion aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Förderung der *individuellen beruflichen Mobilität* zur Verbesserung individueller Beschäftigungschancen. Als Maßstab für die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente gilt das Kriterium des Übergangs in Erwerbstätigkeit.

Nicht einmal die Hälfte aller in ABM geförderten Personen sind sechs Monate nach Abschluß der Maßnahme wieder erwerbstätig (Arbeitsmarkt-Monitor, letzte Befragung November 1994). Noch ungünstiger sieht es für den Kernbereich aktiver Arbeitsmarktpolitik aus, der beruflichen Weiterbildung: von den Teilnehmern an AFG-geförderten Vollzeitmaßnahmen hatten ein gutes halbes Jahr später nur zwei Fünftel (43 %) einen Arbeitsplatz (vgl. Schaubild 2). Zum Vergleich: Von den ehemals Arbeitslosen ohne Maßnahme schafften 31 % den Übergang in die Erwerbstätigkeit. Zudem sind Zweifel in der Zurechnung solcher Ergebnisse zu Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angebracht.⁴ Unsere eigenen Befunde lehren uns, daß der Zusammenhang zwischen Qualifizierung und späterer Erwerbstätigkeit

eher

Schaubild 2:
Erwerbsstatus nach der Maßnahme in %
(n = 260)



vage bleibt. Bei den zwei Fünfteln unseres Untersuchungssamples, die nach der Maßnahme überhaupt in reguläre Beschäftigung einmündeten, ist die Erreichung eines Arbeitsplatzes neben den Merkmalen Geschlecht und Alter vor allem von der Bereitschaft abhängig, erst einmal irgendeinen Arbeitsplatz anzunehmen, was für viele beruflichen Abstieg und Aufschieben vorhandener Ansprüche an Lohn, auch an beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten bedeutete: Fast jeder zweite männliche Erwerbstätige arbeitet nach der Maßnahme auf einem ausbildungsfremden Arbeitsplatz für Un- und Angelernte (vgl. Baethge/Andretta/Naevecke/Roßbach/Trier 1996).

Die hier präsentierten Übergangsquoten beziehen sich alle auf den Zeitraum 1992/93. Da sich im weiteren Transformationsverlauf die Situation am Arbeitsmarkt verschlechterte, haben sich die struktur- und mobilitätsfördernden Effekte weiter abgeschwächt.

Resümieren wir die materialen Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Lichte ihrer institutionellen Zielsetzung, so zeigt sich eine deutliche Verschiebung im Charakter der institutionellen Regulation:

⁴ Vgl. zur Zurechnungsproblematik: Blaschke, D. et al. (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3/92, 381-405.

- Die aktive Arbeitsmarktpolitik kann ihre „Brückenfunktion“ von alten zu neuen Beschäftigungsfeldern nur sehr begrenzt wahrnehmen, weil dem massiven Beschäftigungsabbau und der starken Deindustrialisierung kein auch nur annähernd entsprechender Beschäftigungsaufbau in neuen Feldern gegenübersteht. Man weiß deswegen weder, in welche Berufe man umschulen soll, noch, ob sich mit Qualifizierung überhaupt eine Verbesserung der Beschäftigungschance erreichen läßt. Ein Teil der neu ansiedelnden Betriebe sucht sich zudem auf dem Arbeitsmarkt die qualifiziertesten Arbeitskräfte und bildet sie in eigener Regie on the job weiter, um schnell am Markt handlungsfähig zu sein. In dieser Konstellation *mutieren die Effekte der Arbeitsmarktpolitik von Struktur- und Mobilitätsverbesserung zur Alimentierung der individuellen Daseinsbewältigung*, sie gleichen sich den Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik an. Es kommt zur *Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktpolitik* und zur Entstehung von „Versorgungskarrieren“ (z.B. von Kurzarbeit in Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, von da in Umschulung und dann gegebenenfalls in Arbeitslosigkeit und/oder Vorruhestand).
- Auch auf der Ebene der subjektiven Förderungsziele verfehlt die aktive Arbeitsmarktpolitik ihre Intentionen, wirkt möglicherweise sogar kontraproduktiv. Es bestand Einigkeit unter Sozialwissenschaftlern und Arbeitsmarktpolitikern, daß eine wesentliche Aufgabe in der Transformation darin liegen müßte, gegen den „institutionalisierten Immobilismus“ des Arbeitsregimes der DDR, die Mobilitäts- und Lernbereitschaft der Arbeitskräfte in der Weise zu fördern, daß die Fähigkeit zu eigenständigem Agieren auf dem Arbeitsmarkt und zur Selbstorganisation der eigenen Berufsbiographie gestärkt würde. Es ist schwer vorstellbar, daß dies über jene Erfahrung der Vergeblichkeit von Qualifizierungsanstrengungen erreicht wird, die massenhaft in den Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsförderung gemacht wurde. Im Gegenteil wird man davon ausgehen müssen, daß zum einen die Vergeblichkeits- erfahrung die Qualifizierungsinstrumente in den Augen derjenigen diskreditierte, die damit ihre berufliche Mobilität verbessern wollten. Daß zum anderen die Möglichkeit von „Versorgungskarrieren“ und ihre Praktizierung die Verhaltensweisen des sozialpolitischen Paternalismus bestärkten, ist die kontraproduktive Seite der Sozialpolitisierung der Arbeitsmarktpolitik.⁵

4. Der gescheiterte Institutionentransfer: ein Lehrstück

Man kann die Mängel der Arbeitsmarktpolitik Ost als Ergebnis der Übergangszeit und der Sondersituation Ostdeutschlands interpretieren, das die institutionellen Arrangements nicht grundlegend in Frage stellt: Man hätte dann einen - vielleicht unvermeidlichen - Fehler im Institutionentransfer gemacht, der von der weiteren Entwicklung irgendwann selbst korrigiert werden wird. Ohne eine solche Hypothese von vornherein abweisen zu wollen, erscheint es uns fruchtbarer, die unzulänglichen Ergebnisse vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion über Institutionentransfer zu reflektieren. Im Lichte dieser Debatte (vgl. Abschnitt 1) wirkt die Übertragung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen von West- nach Ostdeutschland wie ein Lehrstück, bei dem allerdings fraglich ist, ob die Politik daraus praktischen Nutzen im Sinne von Regeln zur Neugestaltung von Institutionen ziehen kann oder ob es lediglich eine lehrreiche Bestätigung der Theorie abgibt. Im weiteren wird sich zeigen, daß wohl eher letzteres der Fall ist.

Institutionentheoretisch betrachtet, besteht die erste Lehre darin, daß selbst eine Politik, die das Potential einer der stärksten Ökonomien der Welt im Rücken hat und keine Kosten scheut, trotz eines hohen Einsatzes von Personal und organisatorischem Know-how Institutionen nicht rein übertragen, sondern im Ergebnis, das heißt im tatsächlichen Funktionieren, allenfalls ein „Hybrid-Modell“ (S. Berger) realisieren kann. Als solches läßt sich die im Laufe des Vereinigungsprozesses zunehmende Sozialpolitisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland interpretieren, allerdings auch nur unter der Bedingung, daß immer noch ein gewisses Maß an arbeitsmarktpolitischer Funktionalität durch die Schaffung von neuen Qualifikationspotentialen über den massiven Einsatz von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen übriggeblieben ist. Daß selbst an letzterem für die Absolventen solcher Maßnahmen, die nicht in Arbeit vermittelt werden konnten, Zweifel

⁵ Sicher kann man argumentieren, daß der im Vergleich zu Westdeutschen unbefangene Umgang der Ostdeutschen mit staatlicher Alimentierung (Engler 1995, S. 83) ein Stück Talent

von Lebensbewältigung in Krisen demonstrierte. Dies Talent ist allerdings von der Mobilitätsfähigkeit, die zum Agieren auf modernen Arbeitsmärkten erforderlich ist, weit entfernt.

angebracht sind, ergibt sich aus dem schnellen Wissens- und Qualifikationsverfall. Dieser läßt eine „Qualifizierung auf Halde“ immer weniger sinnvoll erscheinen. Hinzukommt, daß die Unsicherheit über die Entwicklung der Beschäftigung in Ostdeutschland besonders groß war und ist und auch deswegen unklar bleibt, wie sinnvoll die erworbenen Qualifikationen sind.

Der „Hybridcharakter“ ist weniger in einer Vermischung neuer mit alten Institutionen oder in irgendwelchen Formen stummen Widerstands gegen das Neue begründet, wie in der Theorie angenommen wird. Beides spielte so gut wie keine Rolle. Man wollte, sieht man von einer kleinen Gruppe von Reformern in der unmittelbaren Nach-Wende-Zeit ab, im Osten die bundesrepublikanischen Institutionen uneingeschränkt⁶, und zu institutionellen Vermischungen kam es insofern nicht, als die normativen, organisatorischen und ein Großteil der personellen Ressourcen der westdeutschen Arbeitsmarktpolitik übertragen wurden.⁷ Daß die Arbeitsmarktpolitik immer mehr sozialpolitischen Charakter annahm, ist vielmehr vor allem auf die ökonomischen Rahmenbedingungen zurückzuführen.⁸ Nicht daß die ostdeutsche Ökonomie zusammenbrach, sondern daß sie so radikal nachhaltig zusammenbrach, wie sie es tat und wie niemand es erwartet hatte, machte die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stumpf. Dies ist die zweite Lehre: Institutionelle Formen können sich die Bedingungen ihres Funktionierens nicht selbst schaffen (dies aber wurde ihnen im Fall der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern zugemutet). Sie sind auf ein gewisses Maß von Konvergenz in den sozioökonomischen Strukturen mit denen der Herkunftsgesellschaft angewiesen. Selbst wenn man

dieses Maß an Konvergenz nicht genau definieren kann, wird man zu dem Ergebnis kommen müssen, daß im Betrachtungszeitraum (1990 - 1997) die erforderliche strukturelle Annäherung der Ost- an die Westökonomie nicht zu erreichen war. Die Ostökonomie ist eine „Dependenz-Ökonomie“ (Nolte/Sitte 1995, S. 42) geblieben, mit hohem Abstand zu Westdeutschland in Produktivität und Leistungsfähigkeit (vgl. DIW 7/97, S. 124). In der anhaltenden Krisensituation erscheint es nur folgerichtig, daß es zu jener Verschränkung von politischem und individuellem Verhalten kommt, welche ungewollt das Fortwirken des Musters „sozialpolitischer Paternalismus“ hervorbringt.

Die Vernachlässigung des Problems struktureller Konvergenz fand eine Entsprechung in einem Mangel an Reflexion darüber, wie gut die Institutionen der Arbeitsförderung in Westdeutschland noch funktionierten. Die dritte theoretische Einsicht, daß man bereits prekär werdende Institutionen übertrug, erscheint besonders erklärungsbedürftig.

Die Prämisse der spezifischen Form des Institutionentransfers in Deutschland war, daß man erprobte und noch gut funktionierende Regulationen hatte, die man nur zu übertragen brauchte. Die Prämisse hatte zum Zeitpunkt der Wende schon für den Westen keine uneingeschränkte Gültigkeit mehr.

Das arbeitsmarktpolitische Institutionengerüst ist in Westdeutschland in der gesellschaftlichen Reformphase der späten 60er Jahre geschaffen worden. Seiner Konzeptualisierung lag eine gesellschaftliche Entwicklungsinterpretation und Krisenanalyse zugrunde, die davon ausging, daß aufgrund technologischer Veränderungen und ökonomischen Strukturwandels Arbeitsplätze in alten Industrien vernichtet werden, während gleichzeitig neue Arbeitsplätze in den modernen und wachstumstragenden Sektoren entstehen. Zu Arbeitsmarktkrisen und Arbeitslosigkeit kommt es, weil die entlassenen Arbeitskräfte auf den neu entstandenen Arbeitsplätzen nicht eingesetzt werden können, da sie nicht das erforderliche Qualifikationsprofil aufweisen. Da bei struktureller Ar-

6 Insofern ist die vielfach bemühte Metapher der „Kolonialisierung“ für den Vereinigungsprozeß (vgl. u.a. Stark/Bruszt 1997) nur bedingt richtig. Es fehlte das Maß an aufgezwingener gewaltsamer Überfremdung, das für Kolonisierung typisch ist und Widerstand hervorruft.

7 Nach unseren eigenen Erhebungen spielte Personal der ehemaligen 'Ämter für Arbeit' in der DDR zumindest auf der Leitungsebene schon bald nach der Wende in der neuen Arbeitsverwaltung keine Rolle mehr.

8 Zu diesen kann man neben den strukturbezogenen Merkmalen auch die Verhaltensdispositionen zählen, die der anhaltend hohen Erwerbsbeteiligung der ostdeutschen Frauen zugrunde liegen, die im Vergleich zu Westdeutschland eine besondere Herausforderung der Arbeitsmarktpolitik bedeutet.

beitslosigkeit davon ausgegangen wird, daß in quantitativer Hinsicht Arbeitskräfte-Angebot und Arbeitskräfte-Nachfrage im wesentlichen durch sektorale Verschiebungen temporär ins Ungleichgewicht geraten sind, mittelfristig aber in etwa ausgeglichen werden können, kann Arbeitslosigkeit - mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung - durch qualifikatorische Anpassung an neue Beschäftigungsfelder behoben werden. Der zukünftige Qualifikationsbedarf wurde als in etwa prognostizierbar vorausgesetzt, entsprechend konnten die als Kern aktiver Arbeitsmarktpolitik geltenden Qualifikationsförderung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen entsprechend eingesetzt werden.

An dieser Stelle wird zunächst deutlich, wie groß die strukturelle Divergenz zwischen Ostdeutschland und den von der Arbeitsförderungs politik vorausgesetzten ökonomischen Konstellationen ist. Die zentrale Bedingung für die Funktionsfähigkeit der klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik, das Vorhandensein aufnehmender und wachsender Beschäftigungssegmente, war im Transformationsprozeß zu keinem Zeitpunkt gegeben.

- Wir haben es nicht mit einer einfachen sektoralen Strukturkrise, sondern mit einer Verbindung von Modernisierungs-, Struktur- und relativ umfassender Nachfragekrise aufgrund des Zusammenbruchs ganzer Märkte zu tun.
- Statt Formen von qualifikationsbedingter Übergangsarbeitslosigkeit im Strukturkrisenmodell baut sich ein hoher Sockel von Langzeitarbeitslosen auf.
- Statt der relativ zuverlässig berufsförmig faßbaren Abschätzung des Qualifikationsbedarfs herrscht eine hohe Unsicherheit und Offenheit über mögliche berufliche Bedarfe.

Ein Blick auf die Praxis der Arbeitsförderung im Westen zeigt, daß auch dort die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik längst stumpf geworden waren, mithin auch bereits im Herkunftsland problematisch gewordene Institutionen übertragen wurden. Massenarbeitslosigkeit,

ein wachsender Sockel von Langzeitarbeitslosen und zunehmende Segmentierung waren untrügliche Zeichen dafür. Drei Entwicklungsstränge, die sich seit Anfang der 80er Jahre immer mehr durchsetzten, lassen sich hierfür als Ursache aufführen:

- Unter der Bedingung globalen Wettbewerbs und systemischer Rationalisierung mit ihren interindustriellen Vernetzungen ist der traditionelle Typus der Strukturkrise zunehmend hinter breite Gesamtkrisen zurückgetreten, in denen faktisch in vielen Bereichen gleichzeitig Personal reduziert wird. Zwar existieren noch Wachstumsbranchen - zumeist aber ohne durchschlagende positive Beschäftigungseffekte.

Wo mehr oder weniger alle relevanten Beschäftigungsbereiche in Turbulenzen geraten, ist das Wohin der beruflichen Mobilitätsförderung kaum noch zu beantworten. Es existieren keine Leitbranchen oder -berufe mehr, an denen man sich orientieren könnte, eine Restorientierung bieten allenfalls noch quer zu Branchen liegende Tätigkeitstypen wie z.B. informationsverarbeitende Tätigkeiten (vgl. Dostal 1994).

- Die dem AFG zugrunde liegende Mobilitätskonstellation hat sich verändert. Eine im Durchschnitt höhere Allgemeinbildung und eine verbreiterte berufliche Erstausbildung einerseits und die Beschleunigung beruflichen Wandels andererseits erfordern zunehmend andere Formen der qualifikatorischen Anpassung als in der Vergangenheit. Berufliche Anpassungsprozesse nehmen immer weniger den Charakter grundlegend neuer beruflicher Qualifizierung an, vielmehr denjenigen der temporären Qualifikationserweiterung und -anpassung. Gleichzeitig wird der Qualifikationsbedarf enger an betriebliche Reorganisationsprozesse gebunden, mit der Folge, daß interne Qualifizierungsstrategien externer Qualifizierung überlegen sind. Wo aber der Qualifizierungsbedarf zunehmend betriebsspezifisch definiert wird, wird die Lösung des Problems von Arbeitslosigkeit über externe Qualifizierung erschwert.

- Von der Finanzierung her liegt der Systematik der Arbeitsförderung die Annahme einer mittelfristig relativ stabilen Beschäftigungsentwicklung zugrunde, da nur über sie die entsprechenden Beitragsmittel der Versicherten aufgebracht werden können. Ein längerfristiger Beschäftigungsrückgang, verbunden mit hohen Anteilen von Dauerarbeitslosen, wirkt in der Arbeitsförderung prozyklisch bzw. zyklusverstärkend, da bei sinkendem Beitragsvolumen die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik rückläufig sind. Dieser Zusammenhang war bereits in den 80er Jahren in der Bundesrepublik unmißverständlich sichtbar geworden (vgl. Baethge 1985).

Alle drei Entwicklungen, veränderter Krisentypus, grundlegender Wandel der beruflichen Mobilitätsformen und Übergang von der antizyklischen zur prozyklischen Arbeitsmarktpolitik haben seit Ende der 80er Jahre eine Debatte in Gang gesetzt, in der tradierte Institutionen des sozialstaatlichen Kapitalismus zunehmend in Frage gestellt und in deren Gefolge erste Ansätze einer Deregulierungspolitik im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung praktiziert wurden.

5. Verpaßte Lernchancen - verschleppte Reform: Rückkoppelungseffekte des Institutionentransfers

Von der westdeutschen Situation her gesehen, war ein einfacher Transfer der arbeitsmarktpolitischen Regelungen also alles andere als selbstverständlich. Angesichts von Deregulierungsdebatte⁹ und Reformfordernissen, die sich verstärkt seit den 80er Jahren in der westdeutschen Arbeitsförderungspolitik ankündigen, hätte es nahe gelegen, im Osten mit neuen Formen zu experimentieren und den Institutionentransfer zu einem Prozeß des „reverse learning“ zu machen. Tatsächlich fand beides nicht oder nur in sehr begrenztem Maße statt.

Dies ist ebenso erklärungsbedürftig wie die Tatsache, daß man die arbeitsmarktpolitischen Institutionen ohne

größere Debatte und ohne Rekurs auf ihre kritische Diskussion im Westen übertrug.

Es wäre verkürzt, die Gründe nur in dem hohen politischen Handlungsdruck sehen zu wollen, dem zu genügen der einfachste und überzeugendste Weg die im Einigungsvertrag praktizierte 1:1-Übertragung des westdeutschen Institutionen-Modells zu sein schien. Immerhin gab es andere Vorschläge, auch wenn diese sich nicht durchsetzen konnten und bald verstummten.¹⁰ Die relativ diskussionsfreie Entscheidung für den kompletten Institutionentransfer folgte bei den politischen Akteuren in Westdeutschland - und nur diese waren in der Situation handlungsrelevant - im Bereich der Arbeitsmarktpolitik unterschiedlichen Legitimationsinteressen, die im Transformationsprozeß aber überraschenderweise zum gleichen Ergebnis führten:

- Die konservativ-liberale Regierungskoalition war dem Handlungsdruck am stärksten ausgesetzt, da sie die Transformation politisch managen mußte. Zugleich wollte sie die Gunst der Stunde ideologisch nutzen und münzte besonders nachdrücklich den Zusammenbruch des Staatssozialismus zur Bestätigung des eigenen Systems um. Einigungseuphorie und Handlungsdruck machte die neoliberale Kritik am westdeutschen Institutionen-System vorübergehend mundtot. Man konnte nicht gut im selben Atemzug die Institutionen des Systems sozialer Marktwirtschaft in den Osten transferieren, die man im Westen für stark renovierungsbedürftig oder abrißreif erklärte. Insofern handelten Konservative und Liberale im Fall des Institutionentransfers gegen die Politik, die sie bis dato im Westen verfolgt hatten und weiter verfolgten.
- Auf der anderen Seite erhofften sich Gewerkschaften und Opposition vom Institutionentransfer eine Revitalisierung des sozialstaatlichen Regulationsmodells im Sinne neuer Legitimation. Gerade der Einsatz seiner Arbeitsmarkt-Institutionen bei der Bewältigung der Transformationskrise versprach eine hohe Legitimationsrendite.

⁹ Bereits vor dem Fall der Mauer war in Westdeutschland die Enquete-Kommission des Bundestages zur Deregulierung eingesetzt worden.

¹⁰ Es sei daran erinnert, daß die Bürgerrechtsbewegung Anfang 1990 noch die Forderung nach einer Verfassungsdebatte für das ganze Deutschland stellte, die aber bereits im Sommer verstummt war. Auch die politische Opposition im Bundestag war hier skeptischer, die größere Besonnenheit ist ihr nicht honoriert worden, sondern hat sie vermutlich beträchtliche Stimmen im Osten gekostet.

Für alle politischen Akteure des Westens ging es mehr um Legitimation als um neue Erfahrungen, Lernen und Weiterentwicklung von Institutionen, was zu einem relativ hohen Konsens beim Institutionentransfer und der Bereitschaft zur Mobilisierung großer finanzieller Mittel führte. Alle Modifikationen der Instrumente der Arbeitsförderungs politik verstärkten den Charakter (halb)staatlicher Intervention, blieben aber den Prinzipien traditioneller Arbeitsförderung verhaftet.

Trotz Sonderregelungen für den Osten und hohem Mitteleinsatz blieben die Innovationseffekte begrenzt. Dies hat mehrere Gründe, teils pragmatische, teils ordnungspolitische, wie an zwei einschlägigen Beispielen deutlich wird.

Unter dem hohen politischen Handlungsdruck nach der Wende mußten die Einrichtungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik mehr oder weniger aus dem Boden gestampft werden. Für die Qualifizierungsinstitute boten sich vor allem zwei Wege an, die beide ihre Haken und Ösen hatten: Zum einen exportierten westdeutsche Weiterbildungseinrichtungen und Unternehmensberatungsfirmen ihre Standardprogramme in den Osten, ohne sich gründlich auf die besonderen Qualifizierungsbedürfnisse des Ostens vorzubereiten und häufig ohne für diese Aufgabe hinreichend trainiertes Personal zu haben (oft wurde mit Studenten als Dozenten gearbeitet). Man verdiente mit bedenklicher Qualität die „schnelle Mark“. Der andere Weg bestand darin, die ausgegründeten Aus- und Weiterbildungsabteilungen der Kombinate zu nutzen. Diese kannten zwar die Situation im Osten, mußten sich aber selbst erst das neue Know-how für die Marktwirtschaft aneignen. In beiden Fällen kommt es nicht zu institutionellen Innovationen, die Vorbildcharakter für den Westen haben könnten.

Ähnlich, wenn auch anders begründet, sieht es mit dem zweiten Komplex aktiver Arbeitsmarktpolitik, den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) aus. Zwar wurden sie in einer Größenordnung und mit

infrastrukturellen und die individuelle Mobilität fördernden Zielen (Verbindung von Arbeiten und Lernen) eingesetzt, wie nie zuvor in den alten Ländern, und wiesen damit im Ansatz innovative Akzente auf.¹¹ Diese Akzente aber konnten sich nicht wirklich durchsetzen. Zum einen versuchten die Interessenverbände des ersten Arbeitsmarktes, allen voran die Handwerkskammern, die Ausdehnung und Verfestigung der sogenannten „Mega-ABM“ zu verhindern, weil sie um ihre eigene Auftragslage bangten. Das hartnäckige Festhalten der politischen Instanzen am Prinzip der Nachrangigkeit des zweiten gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt begrenzte strukturinnovative Experimente. Zum anderen konzentrierten sich die sogenannten „Mega-ABM“ auf die strukturbezogene Zielsetzung zumeist der ökologischen Sanierung von Gebäuden und Gebieten und vernachlässigten die Seite der individuellen Mobilitätsförderung durch Qualifizierung. Ein überzeugendes Modell der Verbindung von Arbeiten und Qualifizieren im Rahmen von „Mega-ABM“ ist unseres Wissens nicht entwickelt worden, zumeist handelte es sich bei den Arbeiten um sehr einfache Abriß- oder Sanierungstätigkeiten bei kontaminierten Arealen. Da zudem die Bedingung für den Einsatz von „Mega-ABM“, ein extrem hoher Sanierungsbedarf, in Westdeutschland nicht gegeben ist, gibt es auch kaum positive Rückkopplungseffekte. Allenfalls der hohe Einsatz von ABM und Beschäftigungsgesellschaften könnte eine Ermutigung für die Befürworter eines „zweiten Arbeitsmarktes“ zur Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit bewirkt haben (vgl. Benz-Overhage 1995; Bosch u.a. 1998).

Die Rückkopplungseffekte auf die Arbeitsförderungsinstitutionen der Bundesrepublik erschöpfen sich nicht in verpaßten Lernchancen auf der Ebene der Gestaltung von konkreten Maßnahmen. Wenigstens in drei Dimen-

11 Zu diesen gehören etwa die Einrichtung sogenannter Mega-ABM nach § 249h oder die Gründung zahlreicher betrieblicher Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften, welche unterschiedliche Kombinationen von Arbeiten und Qualifizierung praktizierten (Qualifizierungsanteile zwischen 20 % und 50 %). Das gemeinsame Charakteristikum der neuen Ansätze war, daß sie eine deutliche Verlagerung vom *Personen-* zum *Strukturbezug* aufweisen (vgl. Andretta 1995, S. 71-76).

sionen kommt es unseres Erachtens zu negativen Rückkopplungseffekten, die das herkömmliche sozial-staatliche Institutionengefüge grundlegend tangieren. Die Dimensionen lassen sich mit den Stichworten *Reformstau*, *Leistungsabbau* und *Legitimationseinbußen* kennzeichnen.

Das Problem des Reformstaus, der durch die Art des Institutionentransfers und die unvermeidliche Verlagerung der politischen Konzentration auf die Bewältigung der Vereinigung hervorgerufen wurde, liegt nicht allein in der Verzögerung von notwendigen Reformen in der Arbeitsmarktpolitik. Die Verschleppung ist mit einer Verschlechterung der materiellen Bedingungen und einer Entkopplung bzw. Diffusion der Problemlagen und politischen Perspektiven zwischen West und Ost verbunden. Solange es in der Ost-Ökonomie nicht zu einer strukturellen Annäherung an die West-Ökonomie kommt und sie im „Dependenz“-Status verbleibt, wird die Arbeitsmarktpolitik kaum eine aktive Rolle spielen können und in hohem Maße weiter zur sozialpolitischen Abfederung dienen müssen. Auf der anderen Seite steht im Westen längst eine Reform an, die auf Stärkung von Selbständigkeit und Selbstorganisation im Rahmen von Innovationsstrategien auf unterschiedlichen Qualifikationsebenen, insbesondere auch im Niedrigqualifizierten-Bereich, setzen muß (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1998, Teil 3.2.). Dies verweist, bezogen auf die politischen Handlungsparameter, im Westen mehr auf Fortführung des Deregulierungs- bzw. Reregulierungs-Diskurses, während im Osten ein hohes Maß staatlicher Regulierung bleibt. Ob es unter der Bedingung dieser widersprüchlichen Politiktendenzen in West und Ost zu wirklichen Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik kommen kann, erscheint mehr als fraglich.

Die *negativen Rückkopplungseffekte* dieser Art Institutionentransfer auf der Ebene des Leistungsvolumens verbinden sich mit dem Sachverhalt, daß die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik verteilungstheoretisch auf einem horizontalen Umverteilungs- und Solidar-Modell beruht. Wer arbeitet, zahlt einen bestimmten Anteil des Lohns in die Kasse der Bundesanstalt für Arbeit. Wer arbeitslos wird, erhält aus der Kasse der BA Arbeitslo-

sengeld und hat ein Anrecht auf eine Qualifizierungsmaßnahme. Das Problem des Modells: je größer und länger die Arbeitslosigkeit, desto höher die Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Dieses Finanzierungsmodell setzt ein etabliertes Beschäftigungssystem voraus. Da es ein solches im Transformationsprozeß nicht gab, mußte die Finanzierung weitgehend von außen kommen. Die Hauptlast der Arbeitsmarktkosten wurde den westdeutschen Beitragszahlern aufgebürdet. Von ihnen wurden zwei Drittel der Vereinigungskosten finanziert, der Staat beteiligte sich nur mit einem Drittel (IAB Kurzbericht 11/93). Positive Wirkungen der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Osten, unter anderem durch die Stabilisierung der Konjunktur und Mitfinanzierung der sozialen Sicherung¹², stehen krisenverschärfenden Wirkungen im Westen gegenüber: Zum einen verteuern sich dort die Arbeitskosten durch Erhöhung der Sozialabgaben¹³, zum anderen wurden die hohen Vereinigungskosten zum Anlaß für erhebliche Kürzungen der Arbeitsförderungs- und der Sozialleistungen genommen. Anhaltende Massenarbeitslosigkeit im Westen und die Beschäftigungsfolgen der Transformationskrise im Osten bewirken zusätzlich, daß die Spielräume für aktive Arbeitsmarktpolitik sowohl im Osten als auch im Westen geringer geworden sind.

Die leeren Kassen haben nicht nur zu Leistungskürzungen und Abbau von sozialem Schutz geführt, sondern auch die Debatte um die Finanzierbarkeit von Sozialversicherungssystem und Sozialstaat angeheizt, so daß deren Zukunft in Deutschland insgesamt finanziell wie politisch in Frage gestellt ist. Die folgenschwere ironische Pointe des Institutionentransfers liegt in der paradoxen Situation, daß die Übertragung der Institutionen der Arbeitsmarktpolitik nach Ostdeutschland die Aushöhlung dieser Institutionen im Herkunftsland verschärft und da-

12 Während die BA-Ausgaben am westdeutschen BIP nur einen geringen, wenn auch steigenden Anteil von 2 % ausmachen, sind es in Ostdeutschland 1993 ein Sechstel, 1992 sogar ein Fünftel des dort erwirtschafteten BIP (vgl. IAB Kurzbericht 11/1993).

13 Wäre die Arbeitsmarktpolitik im Osten aus Steuermitteln bezahlt worden, hätte der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bis zu 1,5 Prozentpunkte niedriger ausfallen können (vgl. IAB Kurzbericht 11/1993).

zu beiträgt, das Modell des sozialstaatlichen Kapitalismus in Turbulenzen zu bringen. Die Verfechter des Sozialstaats, allen voran Gewerkschaften und Sozialdemokratie, die durch die langanhaltende Beschäftigungskrise und den Trend zu neuen Arbeitsformen (Selbständigkeit u.a.) ohnehin in die Defensive geraten sind, verlieren dadurch weiter an Boden.

Der politische Effekt ist unübersehbar: Im Westen geht zunehmend Legitimation verloren und das Vertrauen in die politischen Institutionen sinkt; im Osten baut sich Vertrauen in die Institutionen erst gar nicht auf, bleibt die gesellschaftliche Integration labil (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Vertrauen in politische Institutionen in West- und Ostdeutschland 1991 und 1995

| | West | | Ost | |
|------------------------|------|------|------|------------|
| | 1991 | 1995 | 1991 | 1995 |
| Bundestag | 1,5 | 1,1 | 0,5 | 0,0 |
| Bundesregierung | 1 | 0,8 | 0,4 | 0,1 |
| Partien | - | 0,1 | - | 0,5 |
| Gewerkschaften | 0,8 | 0,4 | 0,8 | 0,8 (1993) |

Angaben: Mittelwert auf einer Skala von -5 (kein Vertrauen) bis +5 (Vertrauen).
Quelle: IPOS Daten, vgl. WALZ 1997, S. 154.

Literaturverzeichnis

Adler, F. (1991): Ansätze zur Rekonstruktion der Sozialstruktur des DDR-Realsozialismus. In: Berliner Journal für Soziologie 2/91, S. 157-175.

Arbeitsmarkt Monitor 11/1994

Andretta, G. (1995): Mobilitätsdilemma: Arbeitsmarktpolitische Lehren aus dem Transformationsprozeß. In: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (Hrsg.), Im Zeichen des Umbruchs. Opladen, S. 59-77.

Baethge, M. (1985): Finanzierung der Weiterbildung. In: DIHT (Hrsg.) Die Zukunft gestalten: Dynamik durch Weiterbildung. Bonn.

Baethge, M. et al. (1996): Die berufliche Transformation in den neuen Bundesländern. Münster.

Benz-Overhage, K. (1995): Podiumsbeitrag Panel 1. In: Soziologisches Forschungsinstitut (Hrsg.), Im Zeichen des Umbruchs. Opladen, S. 78-80.

Berger, S. (1996): Introduction. In: Berger, S./Dore, R. (Ed.): National Diversity and Global Capitalism. Ithaca and London, S. 1-25.

Berger, S./Dore, R. (Ed.) (1996): National Diversity and Global Capitalism. Ithaca and London, S. 1-25.

Blaschke, D. et al. (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. In: MittAB 3/92, S. 381-405.

- Bosch, G.; Knuth, M.; Weinkopf, C. (1998): Neue Arbeitsformen, neue Verknüpfungen und neue Kooperationen: Ansätze zur innovativen Veränderung von Arbeit. In: Lehner, F./Baethge, M. et al (Hrsg.): Beschäftigung durch Innovation. Eine Literaturstudie. München und Mering.
- Boyer, R. (1996): The Convergence Hypothesis Revisited: Globalization but still the Century of Nations? In: Berger/Dore, a.a.O.
- Czada, R. (1997): Vereinigung und Systemtransformation als Governance Problem. In: Corsten, M./Voelzkow, H. (Hrsg.): Transformation zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor. Marburg, S. 181-209.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW (1997): „Weitere Annäherung der Arbeitseinkommen in Ost- und Westdeutschland - ostdeutsche Lohnstückkosten nach wie vor über Westniveau“. DIW-Wochenbericht 7/97, S. 119-125.
- Dostal, W. (1994): Eine Informationsgesellschaft von Hochqualifizierten. In: Die Mitbestimmung 10/94.
- Engler, W. (1995): Die ungewollte Moderne. Ost-West-Passagen. Frankfurt.
- Hall, P. (1992): Governing the Economy. In: Steinmo, S./Thelen, K./Longstreth (Ed.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative Analysis. Cambridge.
- Hilpert, U. (1997): Transformation und Orientierung. Zur Bedeutung extra-ökonomischer Faktoren bei Prozessen industrieller Modernisierung. In: Corsten, M./Voelzkow, H., a.a.O., S. 81-106.
- IAB-Kurzbericht 11 (1993): Nürnberg.
- IAB-Werkstattbericht 5 (1997): Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996. Nürnberg.
- Locke, R./Jacoby, W. (1996): The Dilemmas of Diffusion: Institutional Transfer and the Remaking of Vocational Training in Eastern Germany. In: Politics and Society, July.
- Lutz, B./Grünert, H. (1996): Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989-1993. In: Lutz, B. et al. (Hrsg.): Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe. Opladen, S. 69-120.
- Nolte, D./Sitte, R. (1995): „Aufschwung Ost: Bilanz und Ausblick“. Nolte, D. and Sitte, R.; Wagner, A. Ed.: Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz. Köln, S. 27-47.
- Stark, D./Bruszt, L. (1997): „Enabling Constraints: Institutional Sources of Policy Coherence in Post-socialism.“ Paper presented at the 4th Workshop of the European Science Foundation Networks, December 5-7 in Budapest.