

Strukturförderprogramm

Das Land Brandenburg hat ein „Strukturförderprogramm - Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ vorgeschlagen, um die Strukturförderung durch Arbeitsförderung zu unterstützen, das Arbeitnehmerpotential zu nutzen und Kosten der Arbeitslosigkeit produktiv zu verwenden (Wortlaut im Auszug):

Es wird daher vorgeschlagen, daß Bund und Länder gemeinsam ein auf drei Jahre befristetes Strukturförderprogramm auflegen, das Mittel für die Finanzierung von wenigstens 500 000 Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern vorsieht.

1) Zielsetzung

- Arbeit: 500 000 zusätzliche Arbeitsplätze.
- Wirtschaft: Vergabe von Aufträgen an Unternehmen.
- Reduzierung der Transferzahlungen mit konsumtiver Ausrichtung.
- Erhöhung der investiv eingesetzten Mittel.
- Aktivierung der Regionen durch die Erarbeitung und Durchführung regionaler Strukturförderprogramme .
- Beschleunigung der Strukturentwicklung durch Verstärkung des Infrastrukturausbaus und Beseitigung von Entwicklungshemmnissen.
- Positive Stimmungsumkehr in den neuen Bundesländern.

2) Durchführung

Die Vorbereitung des Strukturförderprogramms bis zum Beginn der Arbeiten erfolgt in acht Schritten:

- a) Festlegung des Programmumfangs durch Bund und Länder. Hierbei wird der folgende Finanzierungsschlüssel zugrunde gelegt:
Lohnkosten: zu 100% aus Bundesmitteln
Sachkosten: zu 50% aus Bundesmitteln
zu 25% aus Landesmitteln
zu 25% aus Mitteln des unmittelbar aus den Projekten Nutzen Ziehenden (Kommune, Treuhandanstalt).
- b) Mittelaufteilung auf die Regionen (Kreise) entsprechend der regionalen Bedürfnisse und Möglichkeiten; hierbei ist auf die besondere Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt Bedacht zu nehmen; in Brandenburg können durchschnittlich 1800 Arbeitsplätze je Kreis geschaffen werden.
- c) Erarbeitung regionaler Strukturförderprogramme in Abstimmung mit den Landkreisen unter Beteiligung der Landesregierung: Festlegung, welche Arbeiten durchgeführt werden sollen, einschließlich der Angabe des Auftraggebers, der zusätzlichen Arbeitsplätze für Arbeitslose, der Struktur der Qualifizierungsanforderungen, der benötigten finanziellen Mittel, des zeitlichen Verlaufs und des regionalen Finanzierungsbeitrages.
- d) Abstimmung der regionalen Strukturförderprogramme in den Aufbaustäben.
- e) Beantragung der finanziellen Mittel für die Durchführung der regionalen Strukturförderprogramme bei der Landesregierung; gegebenenfalls Abwicklung durch die Bundesanstalt für Arbeit.
- f) Entscheidung über die Sachkostenfinanzierung durch Land und Bund und damit Entscheidung darüber, welche Teile des vorgelegten regionalen Strukturförderprogramms durchgeführt werden.



- g) Vergabe der Aufträge durch die benannten Auftraggeber; hierbei Berücksichtigung der vorgegebenen Zahl an (befristet) einzustellenden Arbeitslosen (dies ist der Schlüssel zur Finanzierung des Programms).
- h) Vermittlung der Arbeitskräfte durch das Arbeitsamt.

Es erscheint sinnvoll, neben den regionalen Strukturförderprogrammen in bestimmten Bereichen auch sektorale Strukturförderprogramme durchzuführen. In Brandenburg könnten dies sein:

- Sonderprogramm Gewerbegebietserschließung
- Sonderprogramm Rekultivierung des Braunkohletagebaus
- Sonderprogramm Tourismuserschließung
- Sonderprogramm Aufforstung

3) Arbeitsfelder

Durch das aufzulegende Programm soll es möglich sein, Arbeiten der Strukturverbesserung (Infrastruktur, soziale Leistungen, öffentliche Dienstleistungen) vorzunehmen, die neue Dauerarbeitsplätze schaffen. Dazu können auch Arbeiten gehören, die zu den typischen oder Pflichtaufgaben des Auftraggebers zählen, aber bisher aus finanziellen Gründen nicht oder nur in geringerem Umfang durchgeführt wurden. Besonderen Vorrang sollen dabei Vorhaben erhalten, die Hindernisse für vermehrte private Investitionen beseitigen oder die in anderer Weise solche Investitionen erleichtern oder beschleunigen.

Bestellt werden sollen dabei Arbeitsfelder, die kurzfristig organisatorisch umsetzbar sind, den Qualifikationen der Arbeitslosen entsprechen und Bestandteil einer regionalen Strukturentwicklung sein können. Dies sind u. a.:

- Abriß veralteter Industrieanlagen und Erschließung von Gewerbegebieten
- Unterstützung bei der Neuansiedlung: Errichtung von Gewerbezentren, die zu günstigen Preisen Gewerberaum anbieten; Errichtung von Dienstleistungszentren in Gewerbegebieten
- Forstwirtschaft: Aufforstung
- Landwirtschaft: Landschaftspflege; Wiederherstellung natürlicher Landschaftsformen, z. B. Maßnahmen gegen Winderosion, Gewässerrückbau, Flächenkonversion
- Natur- und Landschaftsschutz einschließlich Schutz und Pflege von Naturparks
- Infrastrukturarbeiten für Tourismusentwicklung: Rad- und Wanderwegbau
- Dorf- und Stadtsanierung
- Rekultivierung im Tagebergbau
- Sanierung von Umweltaltlasten
- Sammlung und Aufbereitung von Wertstoffen
- Universitäten und Fachhochschulen: zusätzlich befristete Stellen für Wissenschaftler und technisches Personal sowie Praktikumsstellen für Wissenschaftler (Innovationsassistenten)
- Verwaltung der Kommunen und Länder: zusätzliche Arbeiten der Übergangszeit (Katasterarbeiten, Beratungsstellen [Verbraucher, Schulden], Kultur-, Ausländerarbeit)
- Sozialbereich
- Kulturarbeit



- Jugendarbeit einschließlich Sport

Welche Arbeiten im einzelnen durchgeführt werden, bedarf der regionalen Abstimmung wie unter 2. dargestellt.

In vielen Bereichen würden dadurch auch Engpässe überwunden werden, die gegenwärtig in der knappen Finanzlage der Länder und Kommunen begründet sind, die aber zugleich dazu führen, daß notwendige Aufgaben nur sehr langsam erledigt werden und damit auch die wirtschaftliche Entwicklung behindert wird. Solche Engpässe konnten bisher trotz vielfältiger Anstrengungen nur teilweise ausgeräumt werden.

- Die Arbeiten sollen vorzugsweise an Unternehmen der Region im Wege der Ausschreibung vergeben werden.
- Es sollen auch Arbeitsförderungsgesellschaften einbezogen werden, insbesondere wenn sich für sie zugleich die Möglichkeit einer Umformung in Wettbewerbsteilnehmer ergibt (z. B. durch Ausgründung und Neugründung).
- Bei öffentlichen Verwaltungen sind in Ergänzung der Stellenpläne zusätzlich befristete Einstellungen möglich, wenn sie den vorstehenden Aufgaben zugeordnet werden können.

Neben der Förderung von Projekten soll im Rahmen des Strukturförderprogramms der Einarbeitungszuschuß als eine Form der Einstellungsstimulierung verstärkt Anwendung finden, die nicht als generelle oder partielle Lohnsubventionierung wirkt, sondern zielgerecht im Rahmen eines solchen Programms zeitlich befristet auf drei Jahre und degressiv von höchstens 75% auf 25% fallend eingesetzt wird. Im Sinne der Förderung von Strukturveränderungen und -Verbesserungen und zur Vermeidung von unvermeidbaren Mitnahmeeffekten sollen die Einarbeitungszuschüsse auf Neugründungen beschränkt bleiben, die ihren Hauptsitz in den neuen Ländern haben und deren Inhaber vor dem 03. 10. 1990 auf dem Gebiet dieser Länder gelebt haben. Dazu müssen unbefristete Beschäftigungsverhältnisse begründet werden. Solche Einarbeitungszuschüsse können zudem auf einen bestimmten Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten beschränkt bleiben.

4) Geförderte Arbeitnehmer

Die zugewiesenen Arbeitnehmer sollen aus der Arbeitslosigkeit kommen. Für die Durchführung der Arbeiten notwendige Regiekräfte, die unter den Arbeitslosen nicht zu finden sind, sollten durch entsprechende Qualifizierung gewonnen werden oder, wenn dies in einem übersehbaren Zeitraum nicht möglich ist, im Rahmen der Sachkosten finanziert werden, die alle für die Durchführung der Arbeiten notwendigen Kosten abdecken.

5) Kostenvergleich: Arbeitslosigkeit versus Arbeit

In den alten Ländern bereits mehrfach geführte Rechnungen weisen deutlich nach, daß es aus volkswirtschaftlicher Sicht kostengünstiger ist, Arbeit zu finanzieren anstatt Arbeitslose zu bezahlen. Vor allem die folgenden Punkte sind dabei zu berücksichtigen:

- Den oben dargestellten Bruttokosten stehen verminderte Ausgaben für Arbeitslosengeld gegenüber.
- Da die Arbeitnehmer für ihre Arbeit tarifgerecht entlohnt werden, liegen die Einnahmen deutlich über dem Arbeitslosengeld. Zugleich fließen umfangreiche Sachmittel in die Maßnahmen ein. Somit steigen die Einnahmen des Bundes aus Lohnsteuer und Umsatzsteuer.
- Je nach Art des durchgeführten Projektes kommt es zu erheblichen Wertschöpfungen, die allerdings häufig nicht unmittelbar am Markt realisiert werden können. Die kommen in der Regel dem Auftraggeber bzw. Träger des Projektes und insgesamt der Strukturverbesserung zugute.



- Nach Aussagen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit kommen auf 10 ABM-Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern 4 Arbeitsplätze, die durch sie in der Zulieferung etc. geschaffen werden. Es kann davon ausgegangen werden, daß das Strukturförderprogramm eine ähnliche Wirkung hat. Hier lassen sich also weitere Einsparungen an Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und Mehreinnahmen an Steuern ermitteln.
- Letztlich sind positive Auswirkungen im Bereich der Sozialversicherung zu berücksichtigen, die zwar als Beitragszahlungen schwer unmittelbar erfaßbar sind, aber auch sie entlasten entsprechende Zuschüsse des Bundes.

6) Finanzierung

An dieser Stelle kann nur der Grundgedanke der Finanzierung dargestellt werden. Die konkrete zahlenmäßige Untersetzung muß an Hand der einzelnen Projekte vorgenommen werden.

Der Finanzierungsschlüssel, der unter Punkt 2 schon dargelegt wurde, ergibt sich aus der unter Punkt 5 dargestellten Argumentation und orientiert sich an Erfahrungen, die im Rahmen des Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost 1991 gewonnen wurden:

- Lohnkosten: Die Lohnkosten sollten zu 100% durch den Bund übernommen werden. Die Summe aus Einsparungen an Arbeitslosengeld und der Steuermehreinnahmen, die allerdings nicht nur dem Bund zugute kommen, deckt die gesamten Lohnkosten ab. Ein Einsatz der gesparten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) aus Beitragszahlermitteln erscheint zumindest insoweit gerechtfertigt, als ohnehin zur Deckung von Defiziten der BA Mittel des Bundes hinzugezogen werden müssen (§ 187 AFG). Natürlich werden diese Minderausgaben nur dann verwirklicht, wenn die individuelle Zuweisungsvoraussetzung Arbeitslosigkeit ist, wie dies unter Punkt 4 schon festgehalten wurde.
- Sachkosten: Den Sachkosten werden im wesentlichen die Wertschöpfungen entgegengestellt, die durch die Durchführung der Projekte entstehen. Dies rechtfertigt im Grundsatz einen Finanzierungsmix. Dabei sollte der Bund (Fachressort und Arbeitsministerium bei Querschnittsaufgaben) 50% der Sachkosten übernehmen und das Land (Fachressort und Arbeitsministerium) 25% tragen. Die verbleibenden 25% der Sachkosten sollen von den Auftraggebern übernommen werden, die unmittelbar aus den Projekten Nutzen ziehen (z. B. Kommune, Treuhandanstalt). Bei bestimmten Projekten sollte auch eine Finanzierung der Sachkosten durch Darlehen zu günstigen Konditionen in Betracht gezogen werden.

7) Auswirkungen und Kosten für Brandenburg

Bei dem dargestellten Strukturförderprogramm würden etwa 80 000 Stellen auf Brandenburg entfallen. Hiermit wäre es möglich, die Zahl der Arbeitslosen von derzeit 199 500 auf 119 500 zu senken; die Quote fiel von 16,3% auf 9,8% ohne Berücksichtigung der positiven indirekten Beschäftigungseffekte.

Die Wirtschaft in Brandenburg erhielte eine große Zahl zusätzlicher Aufträge. Bestehende Unternehmen könnten sich stabilisieren; Impulse für Neugründungen würden gegeben. Gleichzeitig könnte eine Reihe wichtiger Strukturverbesserungen vorgenommen werden. Auch wird verhindert, daß bestimmte Regionen des Landes möglicherweise einen Ruf als Notstandsgebiete bekommen und für sie ein wirtschaftlicher Neuanfang besonders schwierig wird, z.B. Lauchhammer, Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Wittenberge.

Aufgrund der Erfahrung aus dem Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost, daß die Sachkosten 1991 im Durchschnitt etwa so hoch waren wie die Lohnkosten, wäre die finanzielle Belastung für das Land Brandenburg pro Jahr

$0,25 \times 0,8 \times 2,6 \text{ Mrd. DM} = 520 \text{ Mio. DM}$

und es würden damit Arbeiten in einem Wert von ca. 4,16 Mrd. DM durchgeführt. Hierbei wird als Berechnungsgrundlage eine Jahreslohnsumme je Arbeitnehmer von 26 000,- DM unterstellt.



Es ist zu prüfen, inwieweit für den Landesbeitrag in den Haushalten der Ressorts, insbesondere MSWV, MELF, MUNR, MW, MWFK und MASGF, projektbezogenen Deckung angeboten werden kann. Sollte das Programm realisiert werden, so ist für 1992 maximal mit einem Halbjahresansatz von 260 Mio. DM zu rechnen; in den nachfolgenden Jahren sollten die Haushaltsansätze der Fachressorts die entsprechenden Finanzierungsbeiträge für das Strukturförderprogramm ausweisen. Soweit Haushaltsansätze, die für investive Ausgaben vorgesehen sind, anteilig in das Programm einfließen, sollten sie auch innerhalb des Programms für Investitionen eingesetzt werden. Gerade an dieser Stelle kommt der Grundgedanke des Strukturförderprogramms zum Tragen: Durch die Herstellung einer Verbindung der andernfalls rein konsumtiv ausgerichteten Aufwendungen für Arbeitslosenunterstützung mit den Mitteln der investiv ausgerichteten Projektförderung kommt es zu einer Erhöhung der investiv eingesetzten Mittel.

Das Programm faßt gleichrangig Aufgaben der Infrastrukturverbesserung und des Angebots von Arbeit zusammen. Es bedarf daher nicht mehr der Abwägung im Einzelfall, ob vorrangig arbeitsmarktliche oder wirtschaftsförderliche Zielsetzungen erreicht werden.

Bei einer arbeitsmarktlichen Bewertung darf nicht vernachlässigt werden, daß durch den Einsatz investiver Ressortmittel an anderer Stelle auch Beschäftigungswirkungen zustande gekommen wären. So induzieren Investitionen in Höhe von 520 Mio. in einem Branchenmix mit einem vergleichsweise hohen Anteil an Bauinvestitionen nach unserer Schätzung eine Beschäftigung von unmittelbar 15 600 Arbeitnehmern, die ihrerseits bei einem Multiplikator von 1,4 (vgl. Punkt 3) eine Gesamtbeschäftigung von 21 800 bedeuten würden. Dieser negative Verdrängungseffekt, von dem ohnehin nicht sicher vorhersagbar ist, inwieweit er sich in Brandenburg realisiert, wird aber deutlich kompensiert durch die indirekten Beschäftigungseffekte aus dem vorgelegten Programm in einer Höhe von etwa 30 000 Arbeitsplätzen.

8) Fortsetzung der Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau

Bislang mußte die Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes Aufgaben übernehmen, die vorrangig von der Wirtschafts- und Strukturpolitik gelöst werden sollten, dort jedoch mit den zeitlichen Anforderungen hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen nicht in Einklang gebracht werden können. Das Strukturförderprogramm ist gerade für die Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt und Wirtschaftspolitik konzipiert und würde insofern die Arbeitsmarktpolitik entlasten.

Gleichwohl müssen die arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes auf hohem Niveau fortgesetzt werden und können sich entsprechend ihrer Konzeption auf die Zielgruppen der Schwervermittelbaren konzentrieren, die mittlerweile auch in den neuen Ländern entstanden sind. Es wird also für die immer noch verbleibende hohe Zahl von Arbeitslosen zu einer vollen Anwendung der Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (im wesentlichen Qualifizierung und ABM), aber auch des Altersübergangsgeldes kommen müssen.

9) Machbarkeit

1991 haben die Menschen in den neuen Bundesländern, die in der Arbeitsverwaltung, in den Kommunalverwaltungen, in den Unternehmen oder in den Arbeitsförderungsgesellschaften tätig sind, bewiesen, daß sie in der Lage sind, kurzfristig ein großes Potential an Arbeitsfeldern zu erschließen. Hierin besteht die große Chance, die das Strukturförderprogramm ergreifen soll: Der drastische Abbau von Arbeitsplätzen kann dadurch abgefangen und mit der individuellen Lebensplanung eher in Einklang gebracht werden, daß zum einen der kurzfristig vorliegende Nachholbedarf an der Erledigung von Arbeiten im öffentlichen Interesse umgesetzt wird, zum anderen entsprechend den zahlreichen zeitlich befristeten Aufgaben in der Umstellung der Verwaltung und Wirtschaft auch hier zusätzlich Arbeitskräfte eingesetzt werden.

Als Alternativen werden gegenwärtig

- die Erhöhung des ABM-Kontingentes um mehrere hunderttausend Stellen,
- die Erhöhung der Mittel für investive Vorhaben im Bereich des Städte-, Wohnungs- und Verkehrswegebbaus und



- die Erhöhung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)

diskutiert.

Nach: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, Strukturförderprogramm - Arbeit statt Arbeitslosigkeit, Potsdam, 24. 3. 1992

