

IAB *Materialien*

Informationsdienst des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
Ausgabe Nr. 2/2003

Aus dem Inhalt

Thesen zum Tage

Plädoyer für eine aktive Finanzpolitik

Die antizyklische Finanzpolitik zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage scheint aus der Mode gekommen. Sie ist für diesen Zweck aber das einzige Instrument, das in der Währungsunion den nationalen Regierungen noch geblieben ist.

Der Autor des Essays, Wolfgang Klauder, setzt sich mit den gängigen Einwänden in 15 Abschnitten engagiert auseinander. Wegen der Fülle an Argumenten und Fakten wurde der Beitrag geteilt: Fortsetzung folgt in der nächsten Ausgabe der „IAB-Materialien“. S. 4

BA-Leistungen 2001

Neue Rechnungen für mehr Transparenz beim Transfer

Von der Öffentlichkeit oft unbemerkt fließen gewaltige Transfersummen über die Kassen der Sozialversicherungen. Dieser „heimliche“ Finanzausgleich kann nun für das Haushaltsjahr 2001 der Bundesanstalt für Arbeit nachgezeichnet werden.

In Transferbilanzen zeigt Martin Koller, welche Regionen genommen und welche gegeben haben – insgesamt übrigens deutlich mehr, als im Länderfinanzausgleich umstritten ist. S. 7

Arbeitsämter im Wettbewerb

Nicht immer sind's nur die „Umstände“

Seit Herbst vergangenen Jahres lassen sich mit „Eingliederungsquoten“ die Erfolge der Arbeitsförderung durch die Arbeitsämter sehr viel präziser messen als zuvor. Regionale Unterschiede bei FbW und ABM sind vor allem der Arbeitsmarktlage und der Teilnehmerstruktur geschuldet.

Franziska Hirschenauer hat überdies in mehreren Karten gezeigt, in welchen Ämtern Abweichungen von den Erwartungswerten festzustellen sind. Speziell diese Informationen scheinen uns besonders interessant zu sein. Der Beitrag wurde dadurch aber so umfangreich, dass wir ihn auf diese und die nächste Ausgabe aufteilen mussten. S. 10

Panorama

S. 12

Achtung Verteiler!

Wie in der letzten Ausgabe erläutert, wird mit diesem Heft die gedruckte Auflage der „IAB-Materialien“ deutlich reduziert. Die Dienststellen der BA erhalten nur mehr so viele Exemplare wie vom „IAB-Kurzbericht“. Sein aktueller Verteiler ist ab heute auch für die „IAB-Materialien“ maßgeblich.

Frühzeitige Erkenntnis

Noch kein Durchbruch am Arbeitsmarkt 2004

Wegen der ungünstigen Ausgangslage wird erst in der 2. Jahreshälfte eine leichte Besserung zu beobachten sein

Früher als gewohnt veröffentlicht das IAB bereits in diesem Herbst seine alljährliche Vorausschau auf die Arbeitsmarktentwicklung des kommenden Jahres.^{*)} Wie bisher greift es dabei auf ein Spektrum von Wachstumsvarianten des Bruttosozialprodukts zurück. Favorisiert wird diesmal eine Wachstumsrate von 1,5 Prozent, bei der aber die Gesamtbeschäftigung im Jahresdurchschnitt immer noch abnehmen und die Zahl der registrierten Arbeitslosen nur wenig unter dem Bestand des Jahres 2003 liegen würde.

Die ungünstige Arbeitsmarktperspektive verdankt das neue Jahr dem alten, in dem eine lahrende Konjunktur keine spürbaren Impulse zu geben vermag. Auch die bereits beschlossenen Reformen brauchen mehr Zeit, um ihre Wirkungen (voll) zu entfalten.

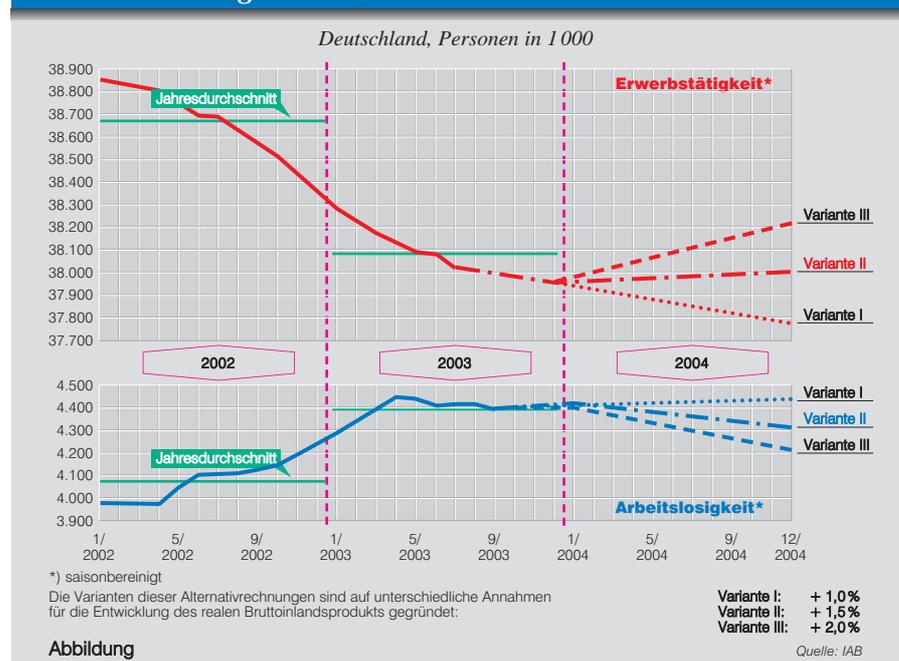
Der deutsche Arbeitsmarkt geht also mit einem ordentlichen Handicap ins Rennen, das der genaueren Betrachtung lohnt.

Die Ausgangslage – 2003

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland stagniert nun schon seit etwa

*) Vgl. IAB-Pressegespräch vom 9. Oktober 2003 im Internet (www.iab.de/iab/aktuell/aktuell.htm)

Entwicklungstendenzen am Arbeitsmarkt 2002 bis 2004



Abbildung



drei Jahren (vgl. *Tabelle auf S. 3*). Im ersten Halbjahr 2003 trug sie vorübergehend sogar rezessive Züge. Die Binnenkonjunktur ist seit langem ohne Schwung und die Weltkonjunktur war – insbesondere im Euro-Raum – zu schwach, um kräftige Impulse zu geben. Einige wichtige Indikatoren deuten zwar auf eine leichte Belebung im zweiten Halbjahr hin. Dennoch wird die reale inländische Produktion von Waren und Dienstleistungen im gesamten Jahr 2003 das Vorjahresergebnis wohl nicht übertreffen.

Die anhaltende wirtschaftliche Schwäche hinterlässt tiefe Spuren im Arbeitsmarkt. Die Zahl der Erwerbstätigen nimmt 2003 um fast 0,6 Mio. Personen ab. Eine Stabilisierung oder gar eine Trendwende der Beschäftigungsentwicklung sind in diesem Jahr nicht mehr zu erwarten. Denn selbst auf eine konjunkturelle Belebung würde die Arbeitskräftenachfrage erst allmählich und nur schwach reagieren.

Die konjunkturabhängigen Komponenten der Arbeitszeit absorbieren zwar einen Teil der negativen Impulse auf die Arbeitsnachfrage: Es werden weniger Überstunden geleistet und die Kurzarbeit nimmt zu. Auch werden Guthaben auf Arbeitszeitkonten verringert und es steigt die Teilzeitbeschäftigung weiter im Trend. Dies alles wird aber (kalenderbedingt) durch mehr Arbeitstage und durch einen rückläufigen Krankenstand ausgeglichen, so dass sich die durchschnittliche Jahresarbeitszeit der Erwerbstätigen gegenüber dem Vorjahr nicht verändert. Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen wird somit 2003 um 1,5 Prozent schrumpfen.

Die Arbeitsproduktivität nimmt 2003 also relativ stark zu (+1,5 Prozent). Offenbar sind Beschäftigung und Arbeitszeit an die schwache Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre bereits weitgehend angepasst. Auslastungsreserven sind derzeit nurmehr in geringem Umfang vorhanden, zumindest im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.

Das Arbeitskräfteangebot in Deutschland nimmt 2003 weiter kräftig um 110 000 Personen zu. Die demographischen Einflüsse vermindern zwar das Arbeitsangebot. Sie werden aber mehr als ausgeglichen durch die im Schnitt steigende Erwerbsbeteiligung – insbesondere der Frauen in Westdeutschland – und durch

die anhaltende Netto-Zuwanderung.

Wegen dieser Entwicklung von Angebot und Nachfrage wird die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2003 stark steigen, und zwar um 330 000 auf fast 4,4 Mio. Das wäre der höchste Stand seit der deutschen Vereinigung. Die Zunahme hält sich jedoch angesichts des tiefen Beschäftigungseinbruchs und des weiter zunehmenden Arbeitskräfteangebots in Grenzen. Nach früher beobachteten Entwicklungsmustern wäre nämlich ein noch stärkerer Anstieg zu erwarten gewesen (um 450 000).

Das bessere Ergebnis ist maßgeblich auf die intensiveren Vermittlungsbemühungen der Arbeitsämter und die Aktualisierung der Bewerberbestände zurückzuführen. Dies brachte u. a. erheblich mehr Abmeldungen aus der Arbeitslosigkeit und einen starken Anstieg der „Stillen Reserve im engeren Sinne“. Sie beläuft sich inzwischen auf rund 2 Mio. Personen, die dem Arbeitsmarkt jedoch ferner stehen als die registrierten Arbeitslosen.

Die „Stille Reserve in Maßnahmen“ dagegen verändert sich nicht. Denn die rückläufigen Teilnehmerzahlen bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung werden durch die verstärkte Inanspruchnahme des § 428 SGB III nahezu ausgeglichen. Danach müssen Ältere nicht mehr vermittlungsbereit sein; sie werden dann auch nicht mehr als Arbeitslose gezählt.

Die saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen haben sich im Frühherbst 2003 stabilisiert. Diese Tendenz wird im weiteren Jahresverlauf anhalten, was monatliche Abweichungen nicht ausschließt. Es setzt allerdings voraus, dass der Beschäftigungsrückgang nachlässt und die Bemühungen der Arbeitsämter um eine Aktivierung der Arbeitslosen anhalten und nachhaltig sind.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit ist im Umbruch. Vorrangige Ziele sind die Reintegration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt sowie die Verbesserung von Qualität und Effizienz ihrer Maßnahmen. Aber selbst eine optimal funktionierende Arbeitsmarktpolitik kann konjunkturelle Fehlentwicklungen nur geringfügig korrigieren. So hatte die Arbeitsmarktpolitik der BA im Jahr 2003 den fundamentalen makroökonomischen Bestimmungsfak-

toren der Arbeitsmarktentwicklung naturgemäß nur wenig entgegenzusetzen und vermochte deren belastende Wirkungen lediglich abzuschwächen.

Die Perspektiven – 2004

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Entwicklung einiger Frühindikatoren lassen derzeit eine allmähliche konjunkturelle Belebung erwarten. Wegen vielfacher Unsicherheiten und um Risiken und Chancen am Arbeitsmarkt abschätzen zu können, wird – wie eingangs erwähnt – in der neuen Arbeitsmarktprojektion des IAB wieder ein Alternativenspektrum für die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts zugrunde gelegt.

Die untere Variante mit 1 Prozent Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts steht für eine leichte wirtschaftliche Belebung. Die obere Variante mit 2 Prozent unterstellt, dass die wachstumshemmenden Einflüsse schnell nachlassen und ein kräftiger Aufschwung einsetzt. Dieser könnte von außenwirtschaftlichen Impulsen und einer Stärkung der Konsumnachfrage durch die vorgezogene Stufe der Steuerreform getragen werden.

In der mittleren Variante mit 1,5 Prozent Wachstum werden die konjunkturellen Impulse etwas vorsichtiger eingeschätzt. In dieser Arbeitsmarktprojektion des IAB wird ihrem Eintreffen die größte Wahrscheinlichkeit zuerkannt. Die damit verbundene wirtschaftliche Dynamik erscheint auf den ersten Blick gering. Nach dem schwachen Jahr 2003 setzt diese Annahme gleichwohl eine merkliche Beschleunigung des Wachstums im Jahresverlauf voraus.

Die Jahresarbeitszeit der Erwerbstätigen wird (per Saldo) insbesondere deshalb zunehmen (+0,4 Prozent), weil im Jahr 2004 kalenderbedingt 4 Arbeitstage mehr als im Vorjahr für die Produktion zur Verfügung stehen. Außerdem werden aufgrund der konjunkturellen Belebung wieder mehr bezahlte Überstunden geleistet, die Kurzarbeit nimmt wieder ab. Die Teilzeitarbeit steigt weiter an, unter anderem deshalb, weil es mehr „Mini- und Midi-Jobs“ geben wird. Auch ist wieder mit mehr krankheitsbedingten Ausfallzeiten zu rechnen. Alle diese arbeitszeitverkürzenden Einflüsse gleichen aber die arbeitszeitsteigernden Wirkungen nicht aus.

Unter den Annahmen der mittleren Variante nimmt die Zahl der Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt 2004 um 0,3 Prozent oder 100 000 Personen ab. Der Rückgang betrifft allein die Arbeitnehmer. Die Zahl der Selbstständigen und Mithelfenden Familienangehörigen nimmt dagegen spürbar zu. Die erweiterten Fördermöglichkeiten für Existenzgründer (Ich-AG) tragen dazu wesentlich bei. In Westdeutschland wird der Rückgang auf 60 000 und in Ostdeutschland auf 40 000 Personen geschätzt.

Das Arbeitskräfteangebot in Deutschland wird 2004 nurmehr um 23 000 Personen steigen. Die demographischen Einflüsse vermindern zwar das Arbeitsangebot nach wie vor erheblich und nehmen sogar zu. Sie werden aber erneut durch steigende Erwerbsbeteiligung und Netto-Zuwanderung mehr als ausgeglichen.

Unter diesen Bedingungen wird die registrierte Arbeitslosenzahl mit 4,38 Mio. nur geringfügig unter der des Vorjahres liegen. Hierbei ist zu beachten, dass die Teilnehmer an (geförderten) Trainingsmaßnahmen ab 2004 nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden. In unserer Arbeitsmarktbilanz stehen sie dann systematisch bei der „Stillen Reserve in Maßnahmen“. Außerdem ist in dieser Projektion unterstellt, dass die Bemühungen der Arbeitsämter um die Aktivierung der Arbeitslosen anhalten und zu weiteren Übergängen in die „Stille Reserve im engeren Sinne“ führen werden.

Würde man registrierte Arbeitslosigkeit und Stille Reserve zur gesamten Unterbeschäftigung addieren, ergäbe sich 2004 ein Anstieg von rund 7,2 Mio. auf 7,3 Mio. Personen. Wegen unterschiedlicher Eingliederungschancen und Distanzen der einzelnen Personengruppen zum ersten Arbeitsmarkt verbietet sich jedoch eine undifferenzierte Verwendung dieser Größe.

Fazit

Dieses nach wie vor düstere Szenario vom Arbeitsmarkt wird durch die Entwicklung im Jahresverlauf allerdings etwas aufgehellt. Denn die zunehmende Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung dürfte allmählich auch die Arbeitskräftenachfrage erreichen und den Beschäftigungsrückgang zumindest stoppen. Im zweiten Halbjahr 2004 könnte die Beschäftigungsschwelle überschritten wer-

Alternativrechnung zur Arbeitsmarktentwicklung 2004

		2001	2002	2003	Var I	2004 Var II	Var III
A. Die Nachfrage nach Arbeitskräften							
Bruttoinlandsprodukt (real)	West	+1,0	+0,2	0,0	+1,0	+1,5	+2,0
(Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in %)	Ost	+0,1	-0,1	0,0	+1,0	+1,5	+2,0
	insg.	+0,8	+0,2	0,0	+1,0	+1,5	+2,0
Stundenproduktivität	West	+0,9	+1,0	+1,5	+1,2	+1,3	+1,4
	Ost	+2,8	+2,4	+1,8	+1,7	+1,7	+1,8
	insg.	+1,4	+1,3	+1,5	+1,3	+1,4	+1,4
Arbeitsvolumen	West	+0,0	-0,8	-1,5	-0,2	+0,2	+0,6
	Ost	-2,7	-2,4	-1,8	-0,7	-0,2	+0,2
	insg.	-0,5	-1,1	-1,5	-0,3	+0,1	+0,5
Durchschnittliche Jahresarbeitszeit	West	-0,9	-0,4	+0,1	+0,3	+0,4	+0,5
	Ost	-1,4	-0,8	-0,4	+0,3	+0,4	+0,5
	insg.	-0,9	-0,5	+0,0	+0,3	+0,4	+0,5
Nachr.: Arbeitstage-Effekt	West	-0,3	0,0	+0,2	+1,7	+1,7	+1,7
	Ost	-0,3	0,0	-0,1	+2,4	+2,4	+2,4
	insg.	-0,3	0,0	+0,2	+1,8	+1,8	+1,8
Erwerbstätige	West	+0,8	-0,4	-1,6	-0,5	-0,2	+0,1
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)	Ost	-1,3	-1,6	-1,4	-1,0	-0,6	-0,3
(Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in 1 000)	insg.	+0,4	-0,6	-1,5	-0,6	-0,3	+0,1
	West	+262	-121	-490	-150	-60	+40
	Ost	-99	-119	-100	-70	-40	-20
	insg.	+163	-240	-590	-220	-100	+20
(Jahresdurchschnitte in 1 000)	West	31.522	31.401	30.911	30.761	30.851	30.951
	Ost	7.389	7.270	7.170	7.100	7.130	7.150
	insg.	38.911	38.671	38.081	37.861	37.981	38.101
B. Das Angebot an Arbeitskräften							
Erwerbspotenzial	West	35.581	35.728	35.837	35.918	35.918	35.918
(Jahresdurchschnitte in 1 000)	Ost	9.520	9.489	9.458	9.400	9.400	9.400
	insg.	45.101	45.216	45.295	45.318	45.318	45.318
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1 000)	West	+344	+147	+110	+81	+81	+81
	Ost	-66	-31	-31	-58	-58	-58
	insg.	+278	+116	+79	+23	+23	+23
davon: Demographie	West	-161	-155	-145	-166	-166	-166
	Ost	-18	-6	-7	-22	-22	-22
	insg.	-179	-161	-152	-188	-188	-188
Verhaltenskomponente	West	+291	+169	+135	+135	+135	+135
	Ost	+19	+0	-3	-9	-9	-9
	insg.	+310	+169	+132	+126	+126	+126
Wanderungseffekte und Pendlersaldo	West	+214	+133	+120	+112	+112	+112
	Ost	-67	-25	-21	-27	-27	-27
	insg.	+147	+108	+99	+85	+85	+85
C. Die Arbeitsmarktbilanz							
Registrierte Arbeitslose	West	2.320	2.497	2.762	2.818	2.773	2.723
(Jahresdurchschnitt in 1 000)	Ost	1.532	1.563	1.628	1.616	1.604	1.596
	insg.	3.852	4.060	4.390	4.434	4.377	4.319
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1 000)	West	-61	+177	+265	+56	+11	-39
	Ost	+24	+31	+65	-11	-23	-31
	insg.	-37	+208	+330	+45	-12	-70
Arbeitslosenquoten (in % aller Erwerbspersonen)	West	7,2	7,6	8,4	8,6	8,5	8,3
	Ost	17,3	17,7	18,5	18,5	18,4	18,3
	insg.	9,4	9,8	10,6	10,8	10,6	10,5
Stille Reserve	West	1.739	1.830	2.164	2.339	2.294	2.244
(Jahresdurchschnitte in 1 000)	Ost	599	656	660	683	665	653
	insg.	2.338	2.485	2.824	3.023	2.960	2.898
(Veränderung gegenüber dem Vorjahr in 1 000)	West	+143	+91	+335	+175	+130	+80
	Ost	+9	+57	+4	+23	+5	-7
	insg.	+152	+148	+339	+198	+135	+73
davon: Stille Reserve im engeren Sinn	West	1.319	1.355	1.667	1.776	1.731	1.681
	Ost	295	341	367	359	341	329
	insg.	1.614	1.695	2.034	2.136	2.073	2.011
Stille Reserve in Maßnahmen	West	420	475	497	563	563	563
	Ost	304	315	293	324	324	324
	insg.	724	790	790	887	887	887

Anmerkung: Neue Gebietsabgrenzung: West ohne Ostberlin; Ost mit Berlin

Tabelle

Quelle: Berechnungen des IAB

den und die Beschäftigung saisonbereinigt leicht steigen. Die Arbeitslosenzahlen werden unter den getroffenen Annahmen saisonbereinigt übers Jahr tendenziell nur leicht abnehmen. Insoweit bringt das Jahr

2004 zwar eine allmähliche Besserung, aber noch keinen Durchbruch am Arbeitsmarkt in Deutschland.

Eugen Spitznagel

*Thesen zum Tage***Plädoyer für eine aktive Finanzpolitik**Von Wolfgang Klauder^{*)}

Antizyklische Finanzpolitik zur Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage stößt bei den meisten Politikern und Ökonomen auf entschiedenen Widerstand – Dabei könnte ein Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik den Weg aus der Krise weisen

Mit einer Quote von rund 50 Prozent nimmt der Staat in Deutschland gewaltigen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Frage ist, ob er ihn auch konjunkturpolitisch nutzen soll. Heute wird der Finanzpolitik in Deutschland allenfalls zugestanden, in Krisenzeiten die „automatischen Stabilisatoren“ wirken zu lassen, also ein konjunkturbedingtes Defizit hinzunehmen. Die aktive antizyklische Finanzpolitik zur globalen Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ist aber das einzige konjunkturpolitische Instrument, das den nationalen Regierungen in der Währungsunion noch geblieben ist. Sie wird lediglich im Fall einer eindeutig auf Nachfragemangel beruhenden schweren Störung oder Rezession akzeptiert. Wie stichhaltig sind die gängigen Einwände?

Es wird lediglich ein Strohfener entfacht

In der sozial-liberalen Regierungsära erhöhte sich zwischen 1973 und 1982 trotz zahlreicher Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme die Zahl der Arbeitslosen von 273 000 auf 1,8 Mio. und die Staatsschulden stiegen von 168 Mrd. DM auf 615 Mrd. DM. Dieses katastrophale Ergebnis der Nachfragepolitik in den 70er Jahren hat die antizyklische Finanzpolitik hierzulande so in Misskredit gebracht, dass ihr seitdem nur noch schuldentreibende „Strohfenereffekte“ zugetraut werden.

Die nähere Analyse zeigt indes: Dieses Urteil orientiert sich nur am Ergebnis dieser Politikperiode, ohne die Ursachen zur Kenntnis zu nehmen. Denn der Misserfolg ist nicht dem Politikansatz und der zugrunde liegenden Keynes'schen Theorie zuzuschreiben, sondern einem Versagen der Politik.

So wurde damals Nachfragepolitik nur halbherzig, inkonsequent und kurzatmig betrieben – bei einer viel zu früh einsetzenden „Gegenfinanzierung“. Zwar gelang es in der Rezession von 1974/75 mit zwei größeren Konjunkturprogrammen im Umfang von 12 Mrd. DM sowie einer schon lange vorbereiteten und optimal „getimeten“ Einkommensteuersenkung (1975 fast 14 Mrd. DM) den Anstoß zu einem kräftigen Wirtschaftswachstum von real 5,3 Prozent im Jahre 1976 zu geben. Im Rahmen einer „Doppelstrategie“ wurden aber bereits 1975 auch massive Kürzungen der Staatsausgaben für 1976 bis 1979 um 44 Mrd. DM beschlossen. Die öffentlichen Investitionen sanken schon 1976 um real 4 Prozent. Da sich zugleich auch die Auslandsnachfrage abschwächte, erschlaffte der gerade einsetzende Aufschwung, bevor er auf den Arbeitsmarkt hätte durchschlagen können.

Daraufhin wurden 1977 ein mehrjähriges Zukunftsinvestitionsprogramm (14 Mrd. DM bis 1981) und 1978 ein Nachfragestärkungsprogramm (12 Mrd. DM für 1979 und 1980) aufgelegt. Außerdem wurden die Steuern um insgesamt 24 Mrd. DM gesenkt. Die beiden Investitionsprogramme waren allerdings kaum mehr als ein Gegengewicht zu den inzwischen gekürzten Investitionen der Gebietskörperschaften. Offensichtlich trugen die Maßnahmen aber maßgeblich zur Wiederbeschleunigung des Wirtschaftswachstums 1978 und 1979 auf schließlich 4,2 Prozent bei. Immerhin konnte bis 1980 der Beschäftigungseinbruch der Jahre 1974 bis 1976 in Höhe von 1,2 Mio. Personen fast vollständig ausgeglichen werden. Wäre nicht das Erwerbspersonenpotenzial seit 1974 aufgrund stark besetzter Nachwuchsjahrgänge und wegen

der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit etwa im gleichen Umfang gestiegen, hätte 1980 wieder Vollbeschäftigung geherrscht. Dies wird bei der Beurteilung der Nachfragepolitik dieser Jahre ebenfalls häufig übersehen.

Der Wiedervereinigungsboom war ein typisches Beispiel

Häufig wird auch der Wiedervereinigungsboom als Beispiel dafür genannt, dass kreditfinanzierte staatliche Programme wie das Transferprogramm für Ostdeutschland nur Strohfener entfachen können. Dabei wird jedoch übersehen:

■ Erstens war die Angebotspolitik wirtschaftspolitische Doktrin der damaligen Regierung. Nachfragepolitik war seit dem Sturz der sozial-liberalen Regierung verfeimt.

■ Zweitens erwiesen sich die unerlässlichen Transferzahlungen unter den gegebenen Bedingungen auch als riesiges Konjunkturprogramm für Westdeutschland. Das westdeutsche Wirtschaftswachstum erreichte nicht mehr für möglich gehaltene Wachstumsraten von 5,7 Prozent im Jahr 1990 und 5,0 Prozent im Jahr 1991. Nachfragepolitisch hätte daher das Transferprogramm zu diesem Zeitpunkt nicht mehr kreditfinanziert werden dürfen.

■ Drittens begann die Regierung erst 1991, als der Höhepunkt des Booms schon überschritten war, zur Finanzierung der Einheit schrittweise Steuern und Ausgaben zu erhöhen und Ausgaben zu kürzen. Nach DIW-Angaben wurde durch den Konsolidierungskurs der staatliche Nachfrageimpuls 1992–1994 und somit ausgerechnet in der Abschwungphase um ca. 125 Mrd. DM gedämpft.

^{*)} Dr. Wolfgang Klauder war bis 1996 Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

■ Viertens versäumte die Regierung, die Tarifpartner zur Lohnzurückhaltung zu bewegen. Die Erhöhung der Löhne und Lohnstückkosten erreichte 1992 Spitzenwerte, während das Wirtschaftswachstum bereits auf 2 Prozent zurückging. Die Bundesbank sah sich daraufhin zu einer drastischen Verschärfung ihres Restriktionskurses zur Erhaltung der Preisstabilität gezwungen.

Die Fehler dieser Zeit können daher keineswegs der Nachfragepolitik angelastet werden. Sie sind vor allem die Folge staatlicher Parallelpolitik sowie lohnpolitischer Versäumnisse.

In anderen Ländern lodern auch nur Strohfeuer

Als Beleg für die Strohfeuer-These wird häufig auch auf Japans zahlreiche Konjunkturprogramme hingewiesen. Trotz massiver Interventionen sei Japan in den 90er Jahren immer stärker in eine wirtschaftliche Schiefelage geraten, schließlich sogar mit deflationären Tendenzen.

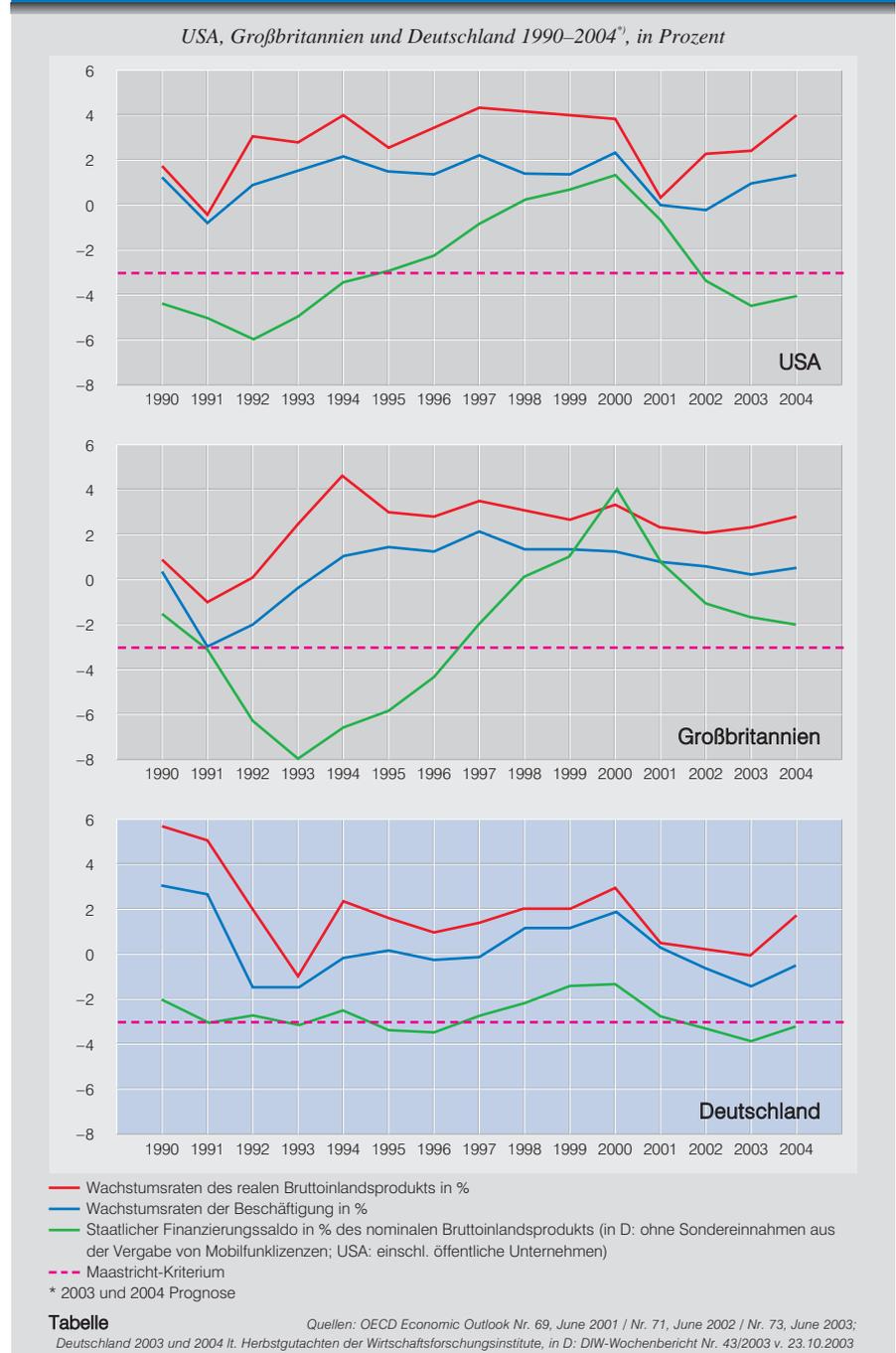
Erstens haben sich in Japan enorme strukturelle Probleme aufgestaut, die mit Nachfragepolitik allein nicht gelöst werden können. Zweitens würgte die japanische Regierung im Frühjahr 1997 wegen hoher Schulden – ähnlich wie die Bundesrepublik 1975/76 – den gerade einsetzenden Konjunkturaufschwung selbst wieder ab.

Erstaunlich ist, dass die Kritiker einer staatlichen Nachfragesteuerung meist nur die negativen Erfahrungen anderer Länder wahrnehmen. Länder wie die USA, Großbritannien, Dänemark und die Niederlande werden zwar oft als Vorbilder für erfolgreiche Entwicklungen genannt. Dabei wird jedoch fast immer der Beitrag der Finanzpolitik verschwiegen und nur das Ergebnis erwähnt, nämlich die erfolgreiche Konsolidierung der Staatshaushalte.

Maastricht ist das Maß der Dinge

Zweifellos setzen die derzeitigen Stabilitätskriterien des Europäischen Stabilitätspaktes einer fiskalischen Konjunkturpolitik enge Grenzen – ganz besonders in Deutschland, das selbst für diese Kriterien vehement eingetreten war. Diese Kriterien sind jedoch theoretisch nicht ableitbar, sondern willkürlich festgelegt. Als konjunkturunabhängige Ziele können sie sogar ausgesprochen prozyklisch wirken. Dies gilt zumindest bei einer defizitären Ausgangslage, weil die Wirkungen der

Staatshaushalt, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung



automatischen Stabilisatoren begrenzt werden. Selbst bei einem anfänglich ausgeglichenen Haushalt verhindern die Maastricht-Kriterien eine aktive Bekämpfung von akuten Nachfrageschwächen oder einer drohenden Rezession. Sie können somit Krisen und Haushaltsprobleme verschärfen oder verlängern und müssten dringend durch ökonomisch sinnvolle und flexible Stabilitätsregeln ersetzt werden. Auch kann das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts kein Ziel „sui generis“ sein.

Eine Revision des Paktes stößt allerdings auf verbreiteten Widerspruch. Hauptargument ist: Eine Revision würde derzeit zu einem Verlust an finanzpolitischer Glaubwürdigkeit führen und das Vertrauen in den Euro schwächen. Eine Revision könne, wenn überhaupt, bestenfalls nach einer erfolgreichen Konsolidierung diskutiert werden.

Weshalb sollte man aber aus eben diesen Gründen einen offensichtlichen Konstruktionsfehler denn nicht beheben dürfen?

Hat sich nicht auch der Höhenflug des Euro trotz der Verletzung des drei Prozent-Kriteriums fortgesetzt? Zeigt nicht das Beispiel der Erfolgsländer, dass sich die Konsolidierung des Staatshaushaltes schneller und billiger erreichen lässt, wenn zunächst mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik ein kräftiger Wirtschaft- und Beschäftigungsaufschwung angestoßen wird? Für den Abbau des Staatsdefizits kommt es auf den richtigen Zeitpunkt an. Es geht also nicht darum, den Stabilitätspakt aufzuweichen, sondern seinen eigentlichen Zweck zu erreichen.

Schulden machen ist nicht schwer, Schuldenabbau ...

Wenn höhere Defizite zeitweilig akzeptiert werden sollen, müssen Bürger und Wirtschaft darauf vertrauen können, dass bei guter Konjunktur Mehreinnahmen und Minderausgaben auch tatsächlich zum Defizitabbau verwendet werden. Wie könnten ökonomisch sinnvolle und zugleich gesellschaftlich akzeptable Defizit-Kriterien aussehen?

Eine einfache Möglichkeit wäre, die drei Prozent-Grenze auf einen mittelfristigen Zeitraum von z. B. sechs Jahren abzustellen. Eine weitere bestünde darin, die Ausnahmeregeln für ein Überschreiten der Defizitgrenze weiter zu fassen, um für den Fall einer Rezession oder in Sonder-situationen wie der Wiedervereinigung besser gerüstet zu sein. Eine andere Alternative wäre, die Defizit-Grenze auf das Produktionspotenzial statt auf das effektive Bruttoinlandsprodukt zu beziehen. Im Prinzip sinnvoll wäre ferner eine Beschränkung auf das konjunkturbereinigte strukturelle Defizit.

Allerdings werfen sowohl das Produktionspotenzial als auch das strukturelle Defizit statistische Abgrenzungsprobleme auf. Außerdem könnte – wie die Geschichte lehrt – die Politik in Versuchung geraten, in Boomjahren zu zögerlich an den Abbau des (antizyklischen) Defizits zu gehen. Vor allem deshalb ist dieses Argument nicht ganz von der Hand zu weisen. Sinnvoll wären daher verbindliche Grenzen für einen Anstieg der konjunkturunabhängigen konsumptiven Staatsausgaben.

Sparen ist immer gut

Schon mehrmals hat man in Deutschland mitten in der Rezession mit dezidiertem Sparpolitik begonnen. Auch in den letzten

Jahren war dies trotz Wirtschaftsflaute festzustellen. Begründet wird eine solche Politik vor allem damit, dass es bei hohen Staatsdefiziten geboten sei, mit einem strikten Konsolidierungskurs das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine solide Finanzpolitik und damit in die Politik insgesamt wiederzugewinnen. Als Beleg wird oft auf die 1989 erreichte Verbesserung der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Haushaltslage verwiesen.

Eine genauere Analyse zeigt jedoch: Die Erfolge von 1989 sind vor allem dem Zusammenspiel expansiver Impulse zu verdanken: Erstens kam es zwischen 1981 und 1985 zu einer Abwertung der DM gegenüber dem Dollar um 40 Prozent. Stark steigende deutsche Exporte bildeten daraufhin ein Gegengewicht zu den negativen Nachfrageeffekten der staatlichen Sparpolitik. Zweitens vollzog die Regierung 1986 einen Kurswechsel, indem sie 1986 und 1988 die Einkommensteuer deutlich senkte, die öffentlichen Investitionen ausweitete und einen vorübergehenden Anstieg des Staatsdefizits um immerhin 24 Mrd. DM in Kauf nahm. Außerdem sanken die Ölpreise nach 1985 um 2/3.

Anders als in den 80er Jahren standen dagegen nach 1991 dem neuerlichen Sparkurs nicht genügend expansive Impulse gegenüber. Die Folgen sind bekannt. Die Arbeitslosigkeit stieg schon bis 1997 auf Rekordniveau, Deutschland wurde eines der Schlusslichter beim Wirtschaftswachstum. Im Jahr 2002 war die Inlandsnachfrage sogar rückläufig, der Sparkurs riss immer neue Löcher in die Haushalte der öffentlichen Hände und Sozialversicherungen, das Konsolidierungsziel wurde bis heute nicht erreicht.

Offensichtlich liegen dieser „rücksichtslosen“ Konsolidierungspolitik zwei fragwürdige Einschätzungen zugrunde. Zum einen wird hausväterliches Handeln auf den Staat übertragen, ohne die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieses Handelns zu beachten. Zum anderen dürfte ein ausgeglichener Haushalt als solcher Wirtschaft und Bürger weniger beeindrucken als etwa die Frage, ob die Finanzpolitik dazu beiträgt, die Konjunkturschwankungen zu dämpfen oder zu verstärken, um damit Aufträge und Arbeitsplätze zu sichern.

Die Angebotspolitik wird's schon richten

Seit gut 20 Jahren dominieren in der Bundesrepublik einzelwirtschaftliche Sichtweisen und angebotspolitische Dogmen. So plädierte der Sachverständigenrat sogar in den Rezessionsjahren um 1982 und 1993 für eine Sparpolitik.

Ganz anders die Amerikaner: Trotz der 1981 von Präsident Reagan verkündeten „Supply-Side-Economics“ kombinierten sie in den Rezessionen von 1982 und 1991 – wie auch jüngst wieder – ganz pragmatisch die Angebotspolitik mit antizyklischer Geld- und Finanzpolitik. Auch scheuten sie sich nicht, unter Inkaufnahme hoher Defizite „zu klutzen statt zu kleckern“ und der expansiven Wirkung und längerfristigen Selbstfinanzierung massiver Steuersenkungen zu vertrauen. Das Ergebnis war jeweils ein kräftiger Wirtschaftsaufschwung, der in den 80er Jahren 7 und in den 90ern sogar 9 Jahre anhielt. Offensichtlich hat der wirtschaftswissenschaftliche Nobelpreisträger des Jahres 2001, der Amerikaner Joseph Stiglitz, die deutschen Verhältnisse nicht gekannt, als er feststellte: „Seit sechzig Jahren vertritt kein seriöser Volkswirt mehr die Meinung, dass eine Volkswirtschaft, die auf eine Rezession zusteuert, einen ausgeglichenen Staatshaushalt haben sollte.“

Eine andere Frage ist, ob eine dezidierte Angebotspolitik selbst bei optimaler Gestaltung die binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte überhaupt schnell ausreichend und nachhaltig stärken kann. Zwar werden lange Wachstumswellen vor allem von neuen Produkten und Märkten ausgelöst und von Investitionen getragen. Ein Konjunkturaufschwung basiert jedoch immer nur zum Teil auf der Einführung neuer Produkte.

Auch Analysen des IAB belegen, dass ein Investitionsaufschwung nicht nur von den Gewinnen abhängig ist, sondern etwa gleich stark vom Auslastungsgrad und noch stärker von den mittelfristigen Wachstumserwartungen. Ohne einen entsprechenden Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und der Wachstumserwartungen läuft daher jede Angebotspolitik ins Leere. So bieten auch moderate Lohnzuwächse und niedrigere Lohnnebenkosten für sich allein noch keine Gewähr für einen Aufschwung.

BA-Leistungen 2001**Neue Rechnungen für mehr Transparenz beim Transfer**

Über den Haushalt der Arbeitslosenversicherung laufen – oft unbemerkt – beachtliche Kapitalströme, die prinzipiell einen sinnvollen Beitrag zum regionalen Finanzausgleich leisten – Mehr und mehr stoßen aber politische Zielvorgaben an ökonomische Grenzen

Die Transfers über die Bundesanstalt für Arbeit leisten einen erheblichen, in der Öffentlichkeit kaum bemerkten Beitrag zum Finanzausgleich zwischen reichen und armen Regionen. Am stärksten schlägt dabei der Nettotransfer von West nach Ost zu Buche. Im Jahr 2001 waren dies 12,5 Mrd. Euro und damit mehr als doppelt so viel, wie im Länderfinanzausgleich mit 5,8 Mrd. Euro in diese Richtung bewegt wurde.

Dieser Finanzstrom wird gespeist von Beitragseinnahmen aus Regionen mit relativ günstiger Arbeitsmarktentwicklung. So betrug der Nettotransfer aus Bayern und Baden-Württemberg im Beispieljahr 2001 zusammen fast 6 Mrd. Euro.

Insgesamt addieren sich die Nettotransfers über die BA an alle Empfängerregionen sogar auf etwa 14 Mrd. Euro. Denn auch im Westen weisen inzwischen viele Landkreise und Städte negative Transferbilanzen auf.

Teile dieses Finanzausgleichs sind völlig unbestritten und entsprechen den Zielen unserer Sozialstaatsverfassung. Lohnersatzleistungen, also passive Transfers, gehen vor allem in die Regionen, in denen die Arbeitslosigkeit besonders ausgeprägt ist. Dies entspricht dem Versicherungsprinzip bei garantierter Gleichbehandlung – und ist ein wesentlicher Teil der Funktion der BA als „automatischer Stabilisator“.

Politisch umstritten sind hingegen Umfang und Struktur der aktiven arbeitsmarktpolitischen Hilfen. Diese sind wesentlich im „Eingliederungstitel“ ausgewiesen, der in diesem Jahr mit über 14 Mrd. Euro ausgestattet ist. Daraus können Qualifizierungsmaßnahmen und die Be-

schäftigungsförderung finanziert werden. Auch damit kann und soll investive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag leisten zur Wiederherstellung und Förderung der Wettbewerbskompetenz der Regionen. In den besonders strukturschwachen Gebieten wird der arbeitsmarktpolitische Spielraum sogar entscheidend von der Zuteilung dieser Mittel bestimmt.

Seit der Wiedervereinigung hat die Bundesanstalt für Arbeit 138 Mrd. Euro für aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern ausgegeben. Sie hat damit wesentlich zu Strukturwandel und sozialem Frieden beigetragen. Über 6 Millionen Menschen nahmen seitdem im Osten an Arbeitsbeschaffungs- oder Bildungsmaßnahmen teil. Das entspricht etwa der heute erwerbstätigen Bevölkerung. Der Zwang zur Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte wird nun zu einer verschärften Prüfung auch dieses speziellen Mittelansatzes führen.

Aktive Transfers

Von besonderer Bedeutung für die regionale Finanzkraft sind die Zuweisungen von BA-Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik. Ohne diese Finanzhilfen könnten viele Kommunen ihre strukturpolitischen Aufgaben nicht mehr erfüllen. Berlin allein erhielt 1,4 Mrd. Euro an arbeitsmarktpolitischer Unterstützung. An zweiter Stelle folgt mit großem Abstand die Hansestadt Hamburg mit 367,7 Mio. Euro (vgl. *Tabelle 1*).

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist als Wertmesser für die wirtschaftliche Leistungskraft einer Region eine vertraute Größe. Wenn man nun die Zahlungen der BA für beschäftigungspolitische Maßnahmen an eine Region auf das BIP dieser Region bezieht, dann reicht die Spreizung

von 7,3 Prozent (Demmin) bis zu 0,1 Prozent (München Land). Das heißt, dass die regionalen Subventionswerte um den Faktor 70 streuen.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik waren schon immer politisch und ökonomisch umstritten (vgl. auch den Beitrag von Franziska Hirschenauer auf S. 10–12). Vor allem Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen stehen im Brennpunkt der Kritik. Die wichtigsten Argumente betreffen die vermuteten „Crowding out“- und „Drogen“-Effekte.

Relativ unbestritten sind die Einkommenswirkungen dieser Transfers. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik haben über die Lohnersatzleistungen hinaus zusätzliche Kaufkraft in die Regionen transportiert. Dadurch haben sie zur Stabilisierung von Beschäftigung und zur Vermeidung offener Arbeitslosigkeit beigetragen. Bundesweit wird dieser Effekt vom IAB mit rund 940 000 Personen im Jahr 2001 beziffert. Ob aber die Annahmen hinter den Rechnungen tatsächlich erfüllt sind, muss derzeit noch weitgehend offen bleiben.

Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik 2001

höchste und niedrigste Kostensätze

Stadt/Kreis/Land	Ausgaben 2001 in Euro
Berlin	1.417.076.721
Hamburg, Stadt	367.675.989
Leipzig, Stadt	280.788.423
Dresden, Stadt	233.605.356
Köln, Stadt	216.054.264
Halle (Saale), Stadt	175.414.285
Magdeburg, Stadt	175.177.839
Dortmund, Stadt	169.619.300
Chemnitz, Stadt	167.731.287
München, Stadt	163.164.333
Kreis Recklinghausen	139.560.487
...	
Straubing, Stadt	8.298.291
Kreis Cochem-Zell	8.267.141
Kreis Lindau (Bodensee)	8.163.928
Kreis Daun	8.082.324
Zweibrücken, Stadt	8.070.367
Baden-Baden, Stadt	7.211.703
Kaufbeuren, Stadt	7.196.461
Landau (Pfalz), Stadt	7.164.617
Memmingen, Stadt	7.095.445
Ansbach, Stadt	6.797.709
Schwabach, Stadt	5.315.758

Tabelle 1

Quelle: M. Koller / A. Stichter

Transferbilanz für Bundesländer

2001 in Mio. Euro

Bundesländer	Transfers über BA			Länderfinanz- ausgleich ⁴⁾
	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ²⁾	Netto- transfers ³⁾	
Schleswig-Holstein	1.250	1.387	-137	-59
Hamburg	1.433	833	600	266
Niedersachsen	3.762	3.809	-47	-954
Bremen	497	365	131	-402
Nordrhein-Westfalen	10.106	7.884	2.222	269
Hessen	3.893	2.314	1.579	2.622
Rheinland-Pfalz	1.906	1.564	342	-231
Baden-Württemberg	6.746	3.470	3.276	2.132
Bayern	7.431	4.822	2.610	2.298
Saarland	566	468	98	-146
Berlin-West	1.181	1.601	-420	
Berlin-Ost	563	1.310	-747	
Berlin	1.743	2.911	-1.167	-2.654
Brandenburg	992	3.036	-2.044	-500
Mecklenburg-Vorpommern	689	2.332	-1.643	-436
Sachsen	1.804	5.184	-3.380	-1.036
Sachsen-Anhalt	972	3.378	-2.406	-595
Thüringen	970	2.763	-1.793	-575
Bund – West ohne Berlin	37.591	26.916	10.675	5.796
Bund – Ost einschl. Berlin	7.171	19.604	-12.433	-5.796

Tabelle 2

Quelle: M. Koller / A. Stichter

Passive Transfers

Selbst bei den Lohnersatzleistungen, also den passiven Transfers der BA, überraschen die Analyseergebnisse. Bislang nämlich blieben die Strukturen bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe von Politik und Wissenschaft nahezu unbeachtet.

Die Spreizung der Kostenrelationen ist aber enorm und wirft viele Fragen auf. Der Rangplatz einzelner Regionen kann mit dem Hinweis auf regionale Unterschiede bei Arbeitslosigkeit oder Lohnstruktur nicht hinreichend erklärt werden.

Transferbilanzen

Auch 13 Jahre nach dem Fall der Mauer ist Ostdeutschland weit davon entfernt, auf Transferleistungen verzichten zu können. An diesen Transferprozessen waren alle Systeme der sozialen Sicherung von Anfang an und in erheblichem Umfang beteiligt. In welchem Ausmaß dies tatsächlich geschieht, war bisher verborgen.

Mit dem vom IAB entwickelten Konzept können nun nicht nur die Ausgaben in tiefer regionaler Gliederung dargestellt werden, sondern auch die Beitragsein-

nahmen. Kennt man beide Seiten der Bilanz, kann man die Nettotransfers berechnen.

Basis für die Bilanzierung sind u. a. Messergebnisse für ca. 30 Mio. sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer mit ca. 35 Mio. Jobs und einem Gesamteinkommen von 700 Mrd. Euro pro Jahr. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld und aktive Arbeitsmarktpolitik summierten sich im Beispieljahr 2001 auf 46,5 Mrd. Euro. Die Beiträge betragen nach unseren Schätzungen 47,3 Mrd. Euro.

Sowohl Beitragsaufkommen wie Ausgabenstrukturen werden in diesen neuen Modellrechnungen des IAB für alle Stadt- und Landkreise sichtbar gemacht. Addiert man beide Bilanzseiten, ergeben sich auch Bilanzen für einzelne Länder.

Regionale Nettotransfers

Die Gegenüberstellung von BA-Leistungen an eine Region und dem Beitragsaufkommen aus der Region ergibt die Nettobilanz der Transfers. Geber und Nehmer werden nun sichtbar in diesem ansonsten verdeckten Finanzausgleich über die Arbeitslosenversicherung. Das

Volumen ist dabei – wie eingangs erwähnt – erheblich größer als der so heftig umstrittene Kern des Länderfinanzausgleichs (vgl. Tabelle 2).

Stille Nutznießer sind Städte und Gemeinden, die ohne diesen verdeckten Finanzausgleich zusätzliche Sozialhilfezahlungen aus ihren meist überschuldeten Haushalten leisten müssten.

In der Karte (vgl. S. 9) sind die wichtigsten Bilanzergebnisse dargestellt: Auf den ersten Blick scheint ihr Profil mit der vertrauten Wirtschaftskraft der Regionen übereinzustimmen. Eine genauere Prüfung zeigt jedoch:

■ Noch sind die Städte im Westen Nettospender in Höhe von 4 148 Mio. Euro – viele aber schon mit nachlassender Finanzkraft.

Geber- und Nehmerregionen 2001

Stadt/Kreis	Euro
Geberregionen – Überschuss	
München, Stadt	903.310.656
Frankfurt a. M., Stadt	767.246.834
Hamburg, Stadt	600.313.142
Stuttgart, Stadt	496.024.188
Düsseldorf, Stadt	432.970.102
Köln, Stadt	377.531.343
Kreis München	264.377.720
Kreis Böblingen	222.003.897
...	
Mönchengladbach, Stadt	981.944
Kreis Wesermarsch	927.600
Kreis Altenkirchen	872.450
(Westerrw.)	
Kreis Aichach-Friedberg	493.314
Kreis Merzig-Wadern	411.946
Nehmerregionen – Defizit	
Berlin-Ost, Stadt	-746.989.537
Berlin-West, Stadt	-420.427.664
Leipzig, Stadt	-278.437.536
Halle (Saale), Stadt	-179.373.174
Kreis Uckermark	-178.202.782
Kreis Löbau-Zittau	-174.351.382
Dresden, Stadt	-173.671.847
Vogtlandkreis	-166.208.520
...	
Kreis Coburg	-939.828
Kreis Bad Kreuznach	-779.320
Kreis Göttingen	-554.497
Kreis Fürstfeldbruck	-282.271
Kreis Stade	-47.666

Tabelle 3

Quelle: M. Koller / A. Stichter

■ Gemessen an der Wirtschaftskraft der Regionen (in Prozent vom BIP) erreicht der Nettotransfer allein über die BA an die ärmsten Regionen Spitzenwerte bis zu 13 Prozent (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern). Der Anteil der Bruttoleistungen liegt noch höher.

■ Der Nettotransfer je Beitragszahler variiert zwischen -4 528 Euro in der „Empfängerregion“ Nordvorpommern und 1 503 Euro aus der „Spenderregion“ München-Land.

■ Umverteilung findet aber nicht nur von West nach Ost statt. Auch in Westdeutschland gleichen Sozialtransfers die unterschiedliche Leistungskraft der Regionen aus. In welchem Ausmaß dies tatsächlich geschieht, zeigt die Karte.

Es liegt auf der Hand, dass über die anderen Sozialversicherungssysteme ebenfalls beachtliche, bisher aber intransparente Finanztransfers laufen. Dies ist besonders bedenklich, da die Beitragssätze dort wesentlich höher sind. Das Konzept dieser Rechnungen könnte genauso gut für das Renten- oder Gesundheitssystem genutzt werden.

Die „Geberregionen“

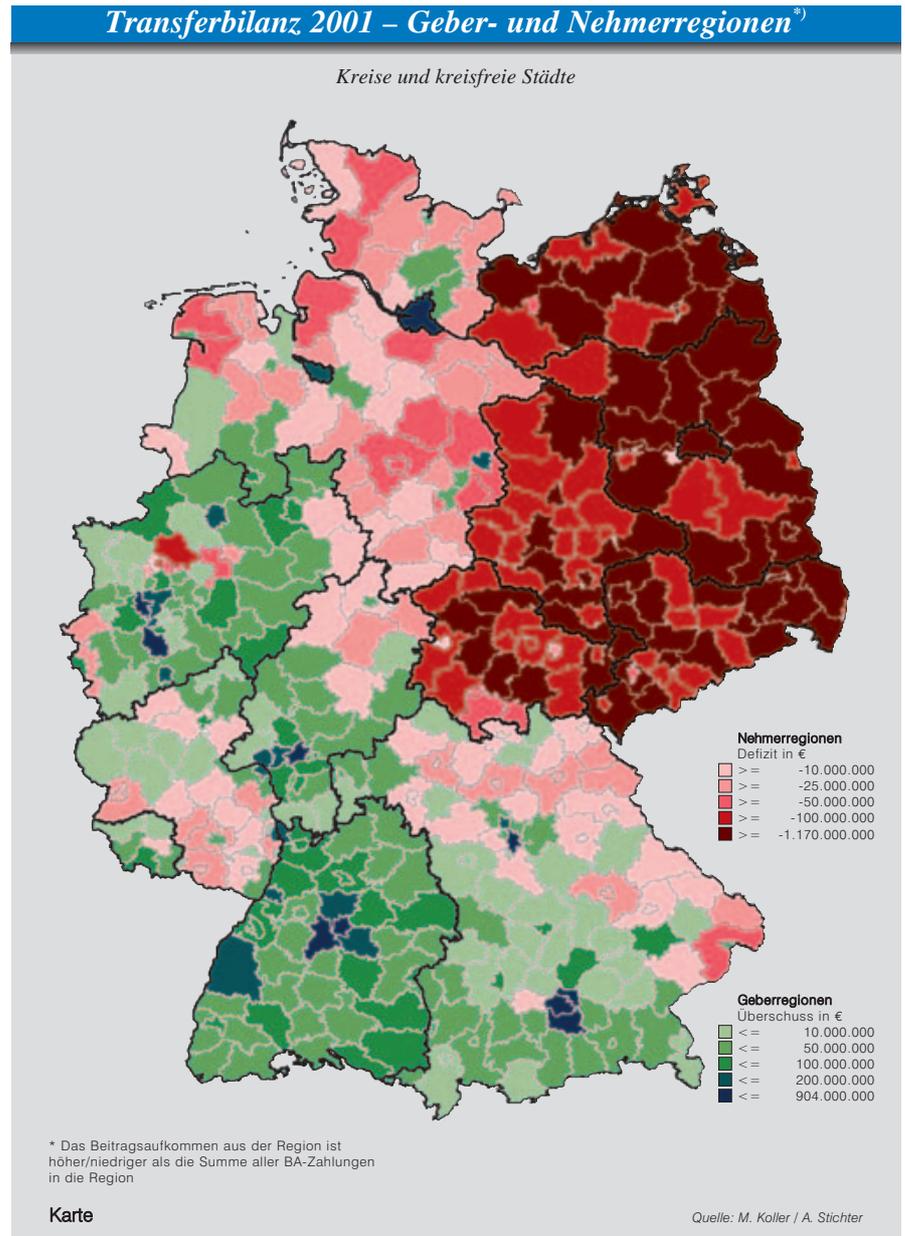
Die größten Geberregionen sind die „reichen“ Großstädte München bis Köln, die zusammen einen Überschuss von 3,6 Mrd. Euro erwirtschaften und in das Ausgleichssystem einspeisen (vgl. Tabelle 3). Danach folgen im Ranking schon die wirtschaftsstarken Landkreise. Viele Städte haben aber – nicht nur in Ostdeutschland – mittlerweile eine negative Bilanz, wie Gelsenkirchen, Oberhausen, Lübeck, Bremerhaven.

Die Konturen regionaler Transferströme wären sogar noch schärfer, würde man die Pendlerverflechtung zwischen Stadt und Umland berücksichtigen. Leistungsansprüche werden ja am Beschäftigungs-ort erworben, bei Arbeitslosigkeit aber am Wohnort realisiert.

Die „Nehmerregionen“

Die Städte und Kreise mit dem höchsten Finanzbedarf liegen in Ostdeutschland. An der Spitze der Defizitpyramide steht Berlin mit einem Minus von fast 1,2 Mrd. Euro. Der Transfer nach Ostberlin ist mit 750 Mio. Euro etwa gleich hoch wie der „Überschuss“ von Frankfurt.

Danach folgen in der Nehmerliste die beiden alten Industriestädte Leipzig und Halle. Allein in diese drei Regionen sind



BA-Leistungen in Höhe von mehr als 1,6 Mrd. Euro geflossen. Erst auf Rang 81 kommt mit Recklinghausen (-77,8 Mio. Euro) die erste westdeutsche Region.

Fazit

Einmal angenommen, alle Regionen müssten die BA-Ausgaben selbst finanzieren, so ergäbe sich eine Spreizung des Beitragssatzes zur BA von 1,5 Prozent in München Land bis 36 Prozent in Ostvorpommern. Die Beschäftigung in den schwachen Regionen würde dann wohl völlig zusammenbrechen.

Da andererseits die Wohlfahrt im Gesamtstaat nicht zuletzt von der Leistungsfähigkeit der Schwächeren abhängt, ist wirksame Regionalpolitik mehr denn je

gefordert. Nur wenn es gelingt, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale auch in den schwachen Regionen zu erschließen und deren Wettbewerbskompetenz zu stärken, ist der Sozialstaat dauerhaft zu finanzieren.

Eine besser gezielte Steuerung und effizientere Verwendung sind hierfür unerlässliche Nebenbedingungen – insbesondere bei Transfers aus beitragsfinanzierten Versicherungssystemen. Die (politischen) Vorteile des „stillen Finanzausgleichs“ finden dort ihre Grenzen, wo Umschichtungen nicht mehr ökonomisch überzeugend gerechtfertigt werden können.

Martin Koller
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 16/2003)

Arbeitsämter im Wettbewerb

Nicht immer sind's nur die „Umständ“

Mit den neuen Eingliederungsquoten lassen sich die Ergebnisse regionaler Arbeitsförderung nun besser abbilden – Abweichungen von den Erwartungswerten bei FbW und ABM können vielerlei Ursachen haben

Arbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, ist nach wie vor Hauptziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Regionale Eingliederungsquoten für das Jahr 2001 zeigen, inwieweit dieses Ziel nach beruflichen Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (FbW und ABM) erreicht werden konnte. Diese Quoten sind aussagekräftiger als die bisherigen Verbleibsquoten und geben Auskunft über die maximalen Eingliederungseffekte, die in den einzelnen Regionen gegenwärtig zu erwarten sind. Dabei dürfte so manche Erwartung enttäuscht werden.

Eingliederungsquoten sagen mehr

Die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt konnte bisher nur mit Hilfe von Verbleibsquoten dargestellt werden. Diese geben jedoch lediglich an, wie viele der Absolventen 6 Monate nach Ende der Maßnahme nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Offen bleibt, ob hinter dem „Nichtverbleib in Arbeitslosigkeit“ tatsächlich die Aufnahme einer regulären Beschäftigung steht. Es könnte sich ja auch um erneute Eintritte in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen handeln, den Rückzug in die Stille Reserve oder einen Übergang in den Ruhestand.

Für die meisten Instrumente der aktiven Arbeitsförderung stehen seit Herbst vergangenen Jahres nun auch „Eingliederungsquoten“ zur Verfügung. Sie erfassen derzeit Maßnahmeteilnehmer, die im Zeitraum Juli 2000 bis Juni 2001 eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme beendet haben. Erstmals erlauben sie Aussagen darüber, wie viele der Maßnahmeabgänger 6 Monate nach Ende der Förderung sozialversicherungspflichtig

beschäftigt sind. Im Vergleich zu den Verbleibsquoten informieren Eingliederungsquoten damit präziser über die berufliche Wiedereingliederung der Maßnahmeteilnehmer, wenngleich – datentechnisch bedingt – weniger zeitnah.

Wie die Verbleibsquoten werden auch die neuen Eingliederungsquoten regional vergleichend betrachtet, was den Wettbewerb unter den Ämtern und den Austausch von „Best practice-Erfahrungen“ fördern soll.

Regionale Unterschiede in den Eingliederungsquoten

Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Betrachtet man zunächst die großräumigen Durchschnittswerte, zeigt sich folgendes Bild: Im Westen liegt die FbW-Eingliederungsquote bei 47,9 Prozent und im Osten bei 33 Prozent. Von den Personen, die zwischen Juli 2000 und Juni 2001 eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme beendet haben, sind also 6 Monate später knapp die Hälfte im Westen und ein Drittel im Osten auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Zwischen der Verbleibsquote und der Eingliederungsquote bestehen dabei erhebliche Differenzen. Sie betragen 16,2 Prozentpunkte in Westdeutschland (64,1 Prozent gegenüber 47,9 Prozent) und 14,3 Prozentpunkte in Ostdeutschland (47,3 Prozent gegenüber 33 Prozent). Hinter dem „Nichtverbleib in Arbeitslosigkeit“ steht also keineswegs immer die Aufnahme einer regulären Beschäftigung.

Die Regionalwerte der FbW-Eingliederungsquote (vgl. Karte 1) streuen in Westdeutschland zwischen 36 Prozent und 62 Prozent. Sie lassen ein relativ ausgeprägtes Süd-Nord-Gefälle erkennen. Während bayerische und baden-württembergische Ämter in der Regel überdurchschnittliche Eingliederungsquoten aufweisen, sind unterdurchschnittliche Werte nur außerhalb der süddeutschen Bundesländer zu finden: vor allem entlang der Nord- und Ostseeküste, im Südosten Niedersachsens, im Ruhrgebiet und in einigen großstädtischen Ämtern wie Hamburg, Hannover und Köln.

Die ostdeutschen Regionalwerte liegen zwischen rund 27 Prozent und rund 44 Prozent. Überdurchschnittliche Quoten sind – von Potsdam abgesehen – ausschließlich in Sachsen und Thüringen anzutreffen, unterdurchschnittliche in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und – mit Nordhausen und Altenburg – auch in Thüringen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

Die Karte der ABM-Eingliederungsquote (vgl. Karte 2 auf S. 12) macht zunächst deutlich, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland noch immer eine wesentlich größere Rolle spielen als in Westdeutschland. Dabei ist der Teil-

Zur Berechnung der Eingliederungsquote

Die hier berechneten Eingliederungsquoten weichen in zweierlei Hinsicht von jenen ab, die in den offiziellen Eingliederungsbilanzen ausgewiesen werden: Erstens umfasst der Zähler nur jene Maßnahmeabgänger, die ein halbes Jahr nach Ende der Förderung (mit oder ohne Unterstützung durch betriebliche Einstellungshilfen) auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Nicht enthalten sind solche Maßnahmeabgänger, die wieder in eine Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahme eingetreten und somit nur auf dem zweiten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

Zweitens wurde der Nenner der ABM-Eingliederungsquote um die Zahl jener Abgänger bereinigt, die – innerhalb von nur 6 Monaten – erneut in ABM eingetreten sind. Diese Fälle wurden nicht mitgezählt, weil es sich bei der Mehrzahl nicht eigentlich um Maßnahmeabgänger handeln dürfte.

nehmerbestand in Ostdeutschland von 1992 bis 2001 um rund 70 Prozent zurückgegangen.

Das Ziel der beruflichen Wiedereingliederung wird bei ABM nur selten erreicht. In Westdeutschland waren nur knapp 29 Prozent derjenigen, die zwischen Juli 2000 und Juni 2001 eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beendet hatten, 6 Monate später auf dem ersten Arbeitsmarkt sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In Ostdeutschland waren es noch weniger, nämlich nur knapp 14 Prozent.

Abgesehen von statistischen „Ausreißern“ streuen die westdeutschen Regionalwerte der ABM-Eingliederungsquote von 16 Prozent bis 53 Prozent. Ein großräumiges Süd-Nord-Gefälle besteht nicht. Niedrige Werte von unter 25 Prozent sind nicht nur in Schleswig Holstein, im Nordwesten Niedersachsens und im Ruhrgebiet zu finden, sondern auch im Norden und Osten Bayerns.

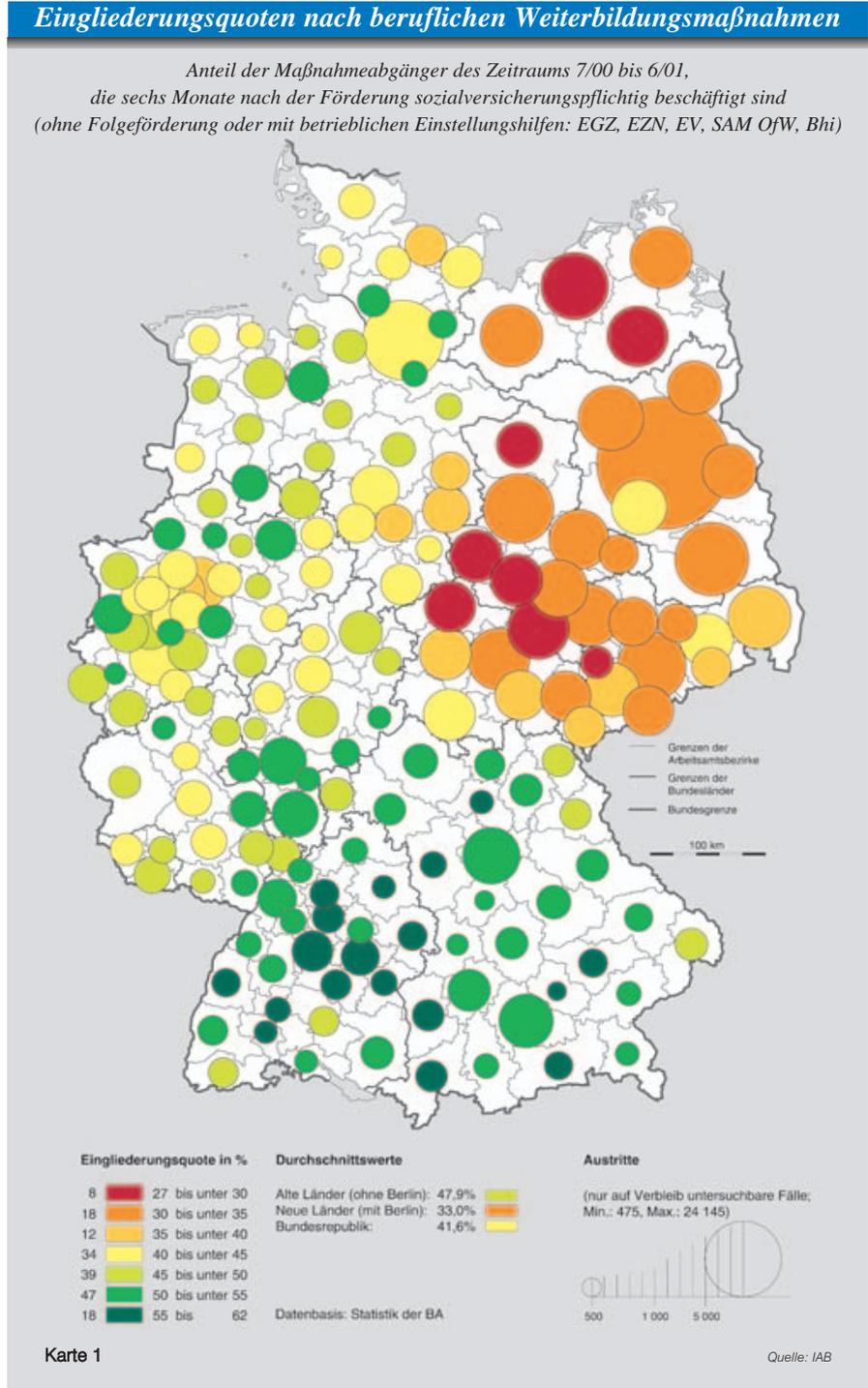
Die ostdeutschen Regionalwerte liegen zwischen rund 9 Prozent und rund 18 Prozent. Sie sind damit überall sehr niedrig.

Die Verbleibsquote taugt als Indikator für die berufliche Wiedereingliederung bei ABM noch weniger als bei FbW. Ihre Abstände zur Eingliederungsquote betragen hier: 24,4 Prozentpunkte in Westdeutschland (53,3 Prozent gegenüber 28,9 Prozent) und 22,6 Prozentpunkte in Ostdeutschland (36,3 Prozent gegenüber 13,7 Prozent).

ABM und FbW im Vergleich

Zwischen den großräumigen Durchschnittswerten der ABM-Eingliederungsquote und denen der beruflichen Weiterbildung bestehen beachtliche Differenzen: gut 20 Prozentpunkte in West- und knapp 20 Prozentpunkte in Ostdeutschland. In West wie Ost gelingt also die berufliche Integration von ABM-Teilnehmern wesentlich seltener als die von FbW-Teilnehmern.

Überraschend ist dieser Befund nicht, da die „Zielgruppenorientierung“ bei ABM sehr viel stärker ausgeprägt ist als bei FbW. So gehörten im Betrachtungszeitraum 87,4 Prozent der Abgänger aus ABM, aber nur 37,9 Prozent der Abgänger aus FbW zu den „besonders förderungsbedürftigen Personengruppen“. Hinzu kommt, dass sich ABM – zumindest in Westdeutschland – auf Gebiete



mit ungünstigen Rahmenbedingungen für die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitslosen konzentrieren.

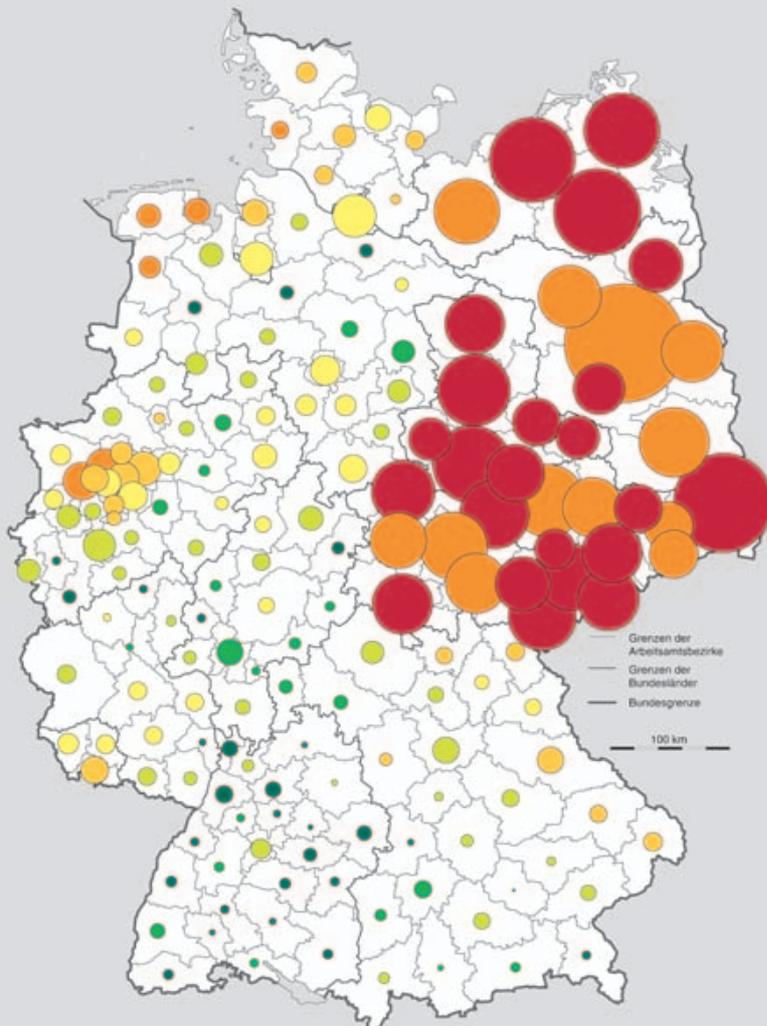
Außerdem erneuert seit 1998 nur noch die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Weiterbildungsteilnehmer dürften deshalb intensiver nach einer Beschäftigung suchen.

Aus diesen Gründen sind von Weiterbildungsmaßnahmen höhere Eingliederungsquoten zu erwarten als von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Franziska Hirschenauer
(aus IAB-Kurzbericht Nr. 17/2003)

Eingliederungsquoten nach Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Anteil der Maßnahmeabgänger des Zeitraums 7/00 bis 6/01,
die sechs Monate nach der Förderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind
(ohne Folgeförderung oder mit betrieblichen Einstellungshilfen: EGZ, EZN, EV, SAM OfW, Bhi)



Karte 2

Symposium in Japan

Ältere Arbeitnehmer im Fokus

In Zusammenarbeit mit dem japanischen Arbeits- und Sozialministerium veranstaltete die Chiba-Universität in Tokio ein zweitägiges deutsch-japanisches Symposium zum Thema „Alternde Gesellschaft“. Am ersten Tag ging es um Fragen der längerfristigen Finanzierung der Rentenversicherung, am zweiten um Arbeitsmarktreformen, insbesondere in den Be-

reichen Arbeitslosenversicherung und Kündigungsschutz - immer mit dem Fokus auf der Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer.

Das Thema „alternde Gesellschaft“ mit all seinen Konsequenzen betrifft die Japaner noch härter als die Deutschen. Dort sind nämlich die Fertilitätsrate noch geringer und die Lebenserwartung noch höher als bei uns.

Die in beiden Ländern im Wesentlichen umlagefinanzierte Rentenversicherung könnte –

wenn aktuelle Reformvorschläge umgesetzt werden – auf immer mehr Akzeptanzprobleme stoßen. Die Lohnersatzraten der so genannten „Eckrentner“ würden bis 2030/2040 in Deutschland von 64 Prozent auf 54 Prozent und in Japan von 59 Prozent auf 5 Prozent sinken. Damit wäre man in beiden Ländern nicht mehr so weit von der bedarfsorientierten Grundsicherung bzw. Mindestrente (40 Prozent) entfernt.

Professor Schmähl sprach zwar in diesem Zusammenhang von einem Rückfall in das 19. Jahrhundert, als die Rentenversicherung nur der Armutsvorsorge diene. Die gesetzliche Rente wird aber für viele ältere Menschen in 30 oder 40 Jahren – anders als im 19. Jahrhundert – sicher nicht die einzige Einkommensquelle sein. Gleichwohl ist sein zugespitztes Argument unter Anreizgesichtspunkten natürlich ernst zu nehmen.

Der „Antidiskriminierung“ älterer Arbeitnehmer kommt in beiden Ländern wachsende Bedeutung zu – nicht nur wegen der demographischen Entwicklung, sondern auch aus rechtlichen Gründen. In Deutschland spielt hierbei das Europarecht eine besondere Rolle. Bis 2006 ist eine Richtlinie der Europäischen Union umzusetzen, die das Arbeitsrecht in vielerlei Hinsicht verändern dürfte. Es ist wohl damit zu rechnen, dass ähnliche Regelungen wie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen Platz greifen werden.

In Japan wird – anders als in Deutschland – der Kündigungsschutz nicht dereguliert, sondern ab 2004 überhaupt erst eingeführt – interessanterweise nach deutschem Vorbild. Die noch immer existente „lebenslange Beschäftigung“ verliert an Bedeutung. Man darf deshalb gespannt sein, wie sich die Fluktuation am Arbeitsmarkt und die bislang niedrige Arbeitslosigkeit in Japan entwickeln werden.

Ulrich Walwei

Impressum

IAB Materialien Nr. 2/2003

Redaktion: Ulrich Möller • **Technische**

Herstellung: Cleeves Communication, Meckenheim • **Rechte:** Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet • **Auflage:** 24 000 Exemplare

Bezugsmöglichkeit: Zentralamt der Bundesanstalt für Arbeit, Geschäftsstelle für Veröffentlichungen, Regensburger Straße 106, D-90327 Nürnberg, Tel.: 09 11 / 1 79 - 41 62, Fax: 09 11 / 1 79 - 1 1 47; Schutzgebühr € 2,50 (Einzelheft, zzgl. Porto); Schutzgebühr € 10,- (Jahresabonnement, inkl. Porto) • **ISSN** 0177-1426

Interne Rückfragen bitte unter Tel.: 09 11 / 1 79 - 30 25 • **Verteiler für AA, bes. DSt. und LAA:** wie „IAB-Kurzbericht“

Das IAB im Internet: www.iab.de