

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Eugen Spitznagel

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung  
(ABM) in den neuen Bundesländern

25. Jg./1992

**3**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern

Eugen Spitznagel\*

In diesem Beitrag werden Entwicklungen, Strukturen und Anlaufprobleme von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern aufgezeigt, ihre Entlastungswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit abgeschätzt und die Maßnahmen nach ihren Einsatzfeldern analysiert. Dann werden mögliche Fehlentwicklungen durch Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen diskutiert und die längerfristigen Beschäftigungsperspektiven der Geförderten untersucht. Den Abschluß bildet die Analyse gesamtfiskalischer Budgetwirkungen von ABM.

Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- In der Anlaufphase gab es vor allem bei den Trägern Probleme im Hinblick auf Motivation, Administration, Kooperation, Information und Finanzierung, die aber bald überwunden waren.
- Der Arbeitsmarkt wurde schnell und in erheblicher Größenordnung entlastet – direkt wie indirekt (über zusätzliche Vorleistungs- und Verbrauchseffekte).
- Investive ABM (wirtschaftsnahe Infrastruktur, Umwelt, bauliche Instandsetzung/Planung) machen zusammen gut die Hälfte aller geförderten Maßnahmen aus.
- Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, daß durch ABM bis jetzt in nennenswertem Umfang Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt verdrängt oder unterdrückt und der Wettbewerb verzerrt worden ist. Befragungen haben ergeben, daß die Betriebe in den neuen Bundesländern ABM nicht als unlautere Konkurrenz ansehen.
- Rund die Hälfte der Geförderten mündet nach der Maßnahme in den ersten Arbeitsmarkt ein. Über die Dauerhaftigkeit der Anschlußbeschäftigung und über den arbeitsplatzgenerierenden Effekt von ABM ist allerdings keine Aussage möglich.
- Aus gesamtfiskalischer Perspektive finanzieren sich ABM durch vermiedene Kosten der Arbeitslosigkeit (Minderausgaben und Mehreinnahmen) zu 60% bis 83% selbst (Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit: 46 bis 66%).

Die Untersuchung wurde im IAB durchgeführt.

## Gliederung

- 1 Ausgangssituation
- 2 Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik
- 3 ABM im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik
- 4 ABM in den Jahren 1990 bis 1992: Entwicklung, Strukturen, Probleme und Perspektiven
  - 4.1 Probleme in der Anlaufphase
  - 4.2 Entlastung des Arbeitsmarktes
  - 4.3 Einsatzfelder
  - 4.4 Verdrängungseffekte, Wettbewerbsverzerrungen, Fehlleitung von Ressourcen?
  - 4.5 Längerfristige Beschäftigungsperspektiven
5. Gesamtfiskalische Budgetwirkungen

## I Ausgangssituation

In den drei Jahren seit dem Fall „der Mauer“ ist die Zahl der Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern um über 3 1/2 Millionen, also um mehr als ein Drittel, zurückgegangen. Ende 1992 gibt es in den neuen Bundesländern noch

rd. 6 Millionen Arbeitsplätze (= Erwerbstätige nach dem Inlandskonzept). Zwar sind inzwischen in nicht unbeachtlicher Zahl neue Arbeitsplätze geschaffen worden, doch wird allgemein erwartet, daß bis ins Jahr 1993 hinein mehr Arbeitsplätze wegbrechen als neue zuwachsen<sup>1</sup>. Erst im Verlauf des Jahres 1993 dürfte die Beschäftigung wieder ansteigen.

Diese tiefe Anpassungs- und Strukturkrise wurde ausgelöst durch den schockartigen Übergang der früheren Zentralverwaltungswirtschaft in die arbeitsteilige Weltwirtschaft und verstärkt durch die mit der Währungsunion einhergehende Aufwertung der DDR-Mark. Die ostdeutschen Produkte waren unter den neuen Rahmenbedingungen nicht konkurrenzfähig. Heimische wie osteuropäische Märkte gingen verloren, zumal dort die reale Nachfrage ohnehin stark schrumpfte. Hauptursache des Beschäftigungsrückgangs ist die – vor allem in qualitativer Hinsicht – mangelhafte Ausstattung mit Sachkapital. Der ostdeutschen Volkswirtschaft gebricht es weitgehend an leistungsfähigen Produktionsanlagen und Infrastrukturen, um wettbewerbsfähige Güter und Dienste anbieten zu können. Im Zuge des erforderlichen Strukturwandels muß deshalb der private wie der öffentliche Kapitalstock weitgehend erneuert und verbessert werden<sup>2</sup>.

## 2 Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik

Die mit dem Transformationsprozeß einhergehenden notwendigen Strukturveränderungen der ostdeutschen Wirtschaft brauchen Zeit. Die für den Aufholprozeß bei Produktivität und Löhnen für erforderlich gehaltenen Volumina privater und öffentlicher Investitionen können bestenfalls auf mittlere Sicht mobilisiert werden<sup>3</sup>.

\* Dr. Eugen Spitznagel ist wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

<sup>1</sup> Vgl. Gemeinschaftsdiagnose der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1992. In: DIW-Wochenbericht Nr. 44, 1992.

<sup>2</sup> Vgl. Sachverständigenrat, Gemeinschaftsdiagnose, Autorengemeinschaft (IAB-Werkstattbericht Nr. 7, 1992).

<sup>3</sup> Vgl. Barth: Investitionsbedarf bis zum Jahr 2000 – Eine Modellrechnung. IAB-Werkstattbericht Nr. 12, 1992.

Es mußte und muß wohl weiterhin befürchtet werden, daß auf kurze Sicht zu wenig Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden, hohe Arbeitslosigkeit anhält und sich möglicherweise verfestigt. In dieser Übergangszeit wächst deshalb der Arbeitsmarktpolitik eine Brückenfunktion zu: Solange es am ersten Arbeitsmarkt keine oder nicht genügend Alternativen zur Arbeitslosigkeit gibt, ist es wünschenswert, daß durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vorübergehend Beschäftigungsmöglichkeiten im zweiten Arbeitsmarkt geschaffen werden und/oder Personen durch Maßnahmen zur beruflichen Bildung auf die Anforderungen an modernen Arbeitsplätzen vorbereitet werden.

*Aktuell* sollen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die betroffenen Menschen zunächst materiell absichern, gesamtwirtschaftlich den Beschäftigungsrückgang mindern und/oder die Arbeitslosigkeit entlasten sowie zur gesellschaftlichen Stabilisierung beitragen. *Auf längere Sicht* sollen sie die individuellen Beschäftigungschancen und gesamtwirtschaftlich die Voraussetzungen für die Entstehung von Dauerarbeitsplätzen verbessern<sup>4</sup>.

Die Arbeitsmarktpolitik ist bisher zumindest der vordringlichsten Aufgabe – materielle Sicherung und schnelle Entlastung des Arbeitsmarkts – im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten gerecht geworden. Durch Kurzarbeitergeld, Altersübergangsgeld, Förderung von Maßnahmen der beruflichen Bildung und Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) wurde in den Jahren 1991 und 1992 jeweils Arbeitslosigkeit in Höhe von 1,5 bzw. 1,7 Mio. vermieden (Übersicht 1).

### 3 ABM im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik

Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) fördert ABM durch Gewährung von Zuschüssen und Darlehen an die Träger. Diese Arbeiten müssen im öffentlichen Interesse liegen, zusätzlich und arbeitsmarktmäßig zweckmäßig sein (§ 91 AFG). Vorrangig sollen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Öffentliche Träger kommen nur zum Zuge, wenn sie strukturverbessernde Maßnahmen in Arbeitsamtsbezirken durchführen, deren Arbeitslosenquote um mindestens 30% über dem Durchschnitt liegt oder wenn in den Maßnahmen überwiegend Zielgruppen in den Maßnahmen beschäftigt werden (§ 1a, Abs. 2 ABM-Anordnung).

Im Hinblick auf die besonderen Gegebenheiten in den neuen Bundesländern (Umfang und Struktur des Beschäftigungsrückgangs bzw. der Arbeitslosigkeit, Defizite im Infrastruktur- und Umweltbereich sowie bei sonstigen im öffentlichen Interesse liegenden Arbeiten) werden ABM dort vorübergehend zu günstigeren Bedingungen als im Westen gefördert. So gibt es (bis 31.12.92 befristete) Sonderregelungen v.a. für

- die Trägerschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die keinen Einschränkungen unterliegen,
- die persönlichen Voraussetzungen der zu fördernden Personen und
- die Art und Höhe der Förderung.

<sup>4</sup> Zu den Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern vgl. auch Brinkmann/Emmerich/Gottleben/Müller/Völkel: Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern – braucht der ostdeutsche Arbeitsmarkt arbeitsmarktpolitische Sonderregelungen? In: WSI-Mitteilungen sowie Brinkmann u. a.: Neue Politik für neue Arbeitsplätze. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 20, 1992.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesbankbericht, März 1992.

**Übersicht 1: Entlastung des Arbeitsmarkts durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (Personen)**

Maßnahmeart	Neue Bundesländer		
	1990	1991	1992*
<b>A. Inanspruchnahme (Jahresdurchschnitte in 1000)</b>			
Kurzarbeit	758	1616	370
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)	3	183	388
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung) <sup>1</sup>	5	169	433
Altersübergangsgeld	15	189	516
<b>Zusammen</b>	<b>781</b>	<b>2157</b>	<b>1197</b>
<b>B. Beschäftigungsäquivalent (Jahresdurchschnitte in 1000)</b>			
Kurzarbeit	340	900	193
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)	4	256	543
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung) <sup>1</sup>	5	169	433
Altersübergangsgeld	15	189	516
<b>Zusammen</b>	<b>364</b>	<b>1514</b>	<b>1685</b>
<b>C. Entlastung der Arbeitslosenzahl (Jahresdurchschnitte in 1000)</b>			
Kurzarbeit	340	900	193
ABM (Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung)	4	256	543
FuU (Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung) <sup>1</sup>	5	169	433
Altersübergangsgeld	15	189	516
<b>Zusammen</b>	<b>364</b>	<b>1514</b>	<b>1685</b>

\* 1992 Schätzungen.

<sup>1</sup> Fortbildung und Umschulung ohne Einarbeitung, einschl. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (Paragraf 41a AFG).

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Berechnungen des IAB.

Die wichtigste Modifikation der ABM-Förderung in den neuen Bundesländern ist wohl der leichtere Zugang zum 100%-Lohnkostenzuschuß (einschließlich des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung) sowie die Möglichkeit der Gewährung von Sachkostenzuschüssen aus Mitteln des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ der Bundesregierung in den Jahren 1991 und 1992. Die teilweise Übernahme von Sachkosten war erforderlich um leichter investive ABM auf den Weg zu bringen, die aktuell Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen *und zugleich* in besonderem Maße den Strukturwandel durch Verbesserung der Angebotsbedingungen unterstützen und die Entstehung von Dauerarbeitsplätzen fördern. Zumindest insoweit sind die Ausgaben für ABM keine konsumtiven Transfers, so z. B. die Sicht der Deutschen Bundesbank,<sup>5</sup> sondern Investitionen, die früher oder später volkswirtschaftliche Erträge erwarten lassen.

Übersicht 2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für ABM von 1990 bis 1992 sowie die Ansätze im Haushaltsplan der BA für 1993 (festgestellt durch die Selbstverwaltung). Diese Daten verdeutlichen das große und zunehmende Gewicht von ABM in den letzten Jahren: Von 1990 bis einschließlich 1993 wird die BA rd. 20 Milliarden DM für ABM ausgegeben haben. Hinzu kommen 5 1/2 Milliarden DM aus Mitteln der Bundesregierung. Der Anteil der Zuschüsse und Darlehen an den *Gesamtausgaben der BA*

Übersicht 2: Ausgaben für ABM in den neuen Bundesländern – 1991 bis 1993, in Mio. DM –

Jahr	Bundesanstalt für Arbeit (BA)				in % der Gesamtausgaben der BA	Bundesregierung*	Summe
	Zuschüsse	Darlehen	verstärkte Förderung	insgesamt			
1990	56,3	–	–	56,3	2,3	–	56,3
1991	2 865,3	201,8	8,3	3 075,4	10,3	2 440,0	5 515,4
1992*	6 900,0	263,0	233,0	7 396,0	16,5	3 000,0	10 396,0
1993**	8 334,6	395,0	615,0	9 344,6	19,6	–	9 344,6
1990–1993	18 156,2	859,8	856,3	19 872,3	15,9	5 440,0	25 312,3

\* Schätzung

\*\* Haushaltsplan der BA für das Jahr 1993, in der von der Selbstverwaltung der BA festgestellten Fassung

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (BA); eigene Berechnungen

wird von 10% im Jahr 1991 auf 20% im Jahr 1993 gestiegen sein. Von den rd. 125 Milliarden DM, die die BA von 1990 bis 1993 in den neuen Bundesländern insgesamt ausgegeben haben wird, entfällt damit ein Sechstel auf ABM. Diese Zahlen und Relationen unterstreichen – vor dem Hintergrund der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte – die Notwendigkeit der Wirkungsforschung im ABM-Bereich, auch unter Kosten-/Ertragsgesichtspunkten.

#### 4 ABM in den Jahren 1990 bis 1992: Entwicklung, Strukturen, Probleme und Perspektiven

Im folgenden wird der Einsatz von ABM in den neuen Bundesländern von 1990 bis 1992 untersucht: Welche Entwicklungen, Strukturen und Probleme gab es in der Anlaufphase? Wie groß sind die Entlastungswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit? Auf welchen Einsatzfeldern werden die Maßnahmen durchgeführt? Gibt es Fehlentwicklungen durch Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen? Welche längerfristigen Beschäftigungsperspektiven haben die Geförderten? Welche Be- und Entlastungen ergeben sich für die öffentlichen Haushalte? Welche fiskalischen Verteilungswirkungen hat ABM?

##### 4.1 Probleme in der Anlaufphase

Trotz günstiger Förderungsbedingungen waren ABM zunächst zögerlich angelaufen. Zwar kamen sie im Bereich Landwirtschaft/Gartenbau/Forstwirtschaft sowie vor allem im Bereich der sozialen Dienste schnell auf den Weg, doch war es zunächst nur in relativ geringem Umfang gelungen, ABM im Bereich der investiven Infrastruktur im weiteren Sinne (Verkehrswesen/Versorgungsanlagen/Geländeerschließung/Hochbau) zu starten. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit in etwa vergleichbaren Konjunktur- und Investitionsprogrammen im bisherigen Bundesgebiet und deren Wirkungsverzögerungen überrascht dies nicht, denn derartige Maßnahmen bedürfen einer längeren Vorbereitungszeit und hoher Sach- und Handlungskompetenz der Akteure.

Die Konzipierung und Einrichtung von ABM stellten alle Beteiligten (Träger, Arbeitsverwaltung, Arbeitslose) weit-

gehend vor neue Aufgaben. Mit der Umsetzung von ABM-Fördermitteln in Arbeitsplätze verbanden sich zunächst *Motivations-, Informations-, Administrations-, Kooperations- und Finanzierungsprobleme*. Erkundungen bei verantwortlichen Akteuren vor Ort (z. B. in Landratsämtern, Kommunalverwaltungen, Arbeitsämtern, Betrieben und gemeinnützigen Einrichtungen) haben ergeben, daß die Probleme in spezifischen Kombinationen zeitlich und regional differenziert auftraten und daß die Akteure hiervon unterschiedlich betroffen waren<sup>6</sup>. Offenbar wurden Probleme aber regional mit unterschiedlichem Erfolg bewältigt, denn die Spannweite des Anteils in ABM geförderter Arbeitnehmer an den Arbeitslosen war in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken groß (z. B. im Februar 1991: 2% bis 18%).

Übersicht 3 stellt einen Versuch dar, auf der Grundlage von Expertengesprächen die Probleme sachlich und institutionell aufzufächern und grob zu gewichten (X = weniger bedeutsam, XX = bedeutsam, XXX = besonders bedeutsam). Demnach gab es in der Anlaufphase vor allem bei den *Trägern* Probleme im Hinblick auf Motivation, Administration, Kooperation, Information und Finanzierung.

##### 4.2 Entlastung des Arbeitsmarktes

###### 4.2.1 Direkte Entlastung

Im Verlauf des Jahres 1991 stieg die Zahl der in ABM Geförderten sprunghaft an. Ende September wurden rd. 313.000 Personen und Ende Dezember rd. 390.000 gefördert. Im ersten Halbjahr 1992 schwankte die Zahl geringfügig um 400.000, dem im Rahmen der Haushaltsplanung der BA gesetzten Zielwert für den Jahresdurchschnitt 1992. Ab der Jahresmitte 1992 war sie tendenziell rückläufig.

Das Vermittlungsgeschäft der Arbeitsämter war in diesen Jahren überwiegend von ABM bestimmt. Sie haben 1991 insgesamt rd. 670.000 Personen in Arbeit vermittelt, darunter rd. 422.000 (63%) in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Im Jahr 1992 bezogen sich von insgesamt 660 000 Vermittlungen 45% auf ABM (Übersicht 4).

Nach dem zögerlichen Beginn gewannen investive Maßnahmen besonders rasch an Boden. Im zweiten Halbjahr 1991 ging rund ein Viertel aller ABM-Vermittlungen in den Bereich Geländeerschließung/Hochbau. Im ersten Halbjahr 1992 war dies bei einem Fünftel der Fall. Durch den schnellen Anstieg der Teilnehmerzahlen auf ein hohes Niveau wurde der Arbeitsmarkt auf der Nachfrageseite direkt kräftig entlastet.

<sup>6</sup> Vgl. IAB-Kurzbericht: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) im neuen Teil des Bundesgebiets in der Anlaufphase: Entwicklung, Strukturen, Probleme, 08. März 1991.

**Übersicht 3: Probleme bei ABM in sachlicher und institutioneller Auffächerung**

Problemfeld / Defizitbereich	Träger	Arbeitsver-waltung	Arbeitslose
<i>Administration</i>			
- handlungs- und gestaltungsfähige Verwaltung	xxx	x	
- Koordinierung	xxx		
- Ansprechpartner/Multiplikatoren	xx	x	
- anstehende Struktur- und Personalentscheidungen	xx		
- Heranbildung von Sachkompetenz	xxx		
- Kapazitätsgrenzen	x	x	
<i>Kooperation</i>			
- Herausbildung von Trägerstrukturen sowie Formen der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit	xx	x	
- Verzahnung von ABM mit allgemeiner Strukturpolitik	xx	x	
- Schaffung leistungsfähiger Beiräte in den Arbeitsämtern			xx
<i>Information</i>			
- Werbung für ABM als Element aktiver Arbeitsmarktpolitik	xx	xx	xx
- Erfahrungen bei der Bündelung von Fördermitteln	xxx	xx	
- Darstellung der Vorteile von ABM	xx	xx	x
- Ausbau der analytischen Basis (Statistik, Forschung)	x	xx	
<i>Finanzierung</i>			
- schwache Finanzausstattung	xx		
- Beschaffung von Drittmitteln	xx		
- Nutzung von Darlehen (Verständnis marktwirtschaftlicher Zusammenhänge)	xx		
<i>Motivation</i>			
- existentielle Probleme/unklare Zukunft führen zu Inaktivität	x		x
- Überforderung durch Informations- und Problemflut	xx	xx	x
- Vorurteile gegenüber ABM (Prestigevorbehalte durch historische Begriffsbelegung, Falschinformation)	x		x
- materielle Vorbehalte (geringes Entgelt bei öffentlich-rechtlichen Trägern)			x

(x = weniger bedeutsam, xx = bedeutsam, xxx = besonders bedeutsam)

Quelle: siehe Fußnote 6

**4.2.2 Indirekte Entlastung**

Der Arbeitsmarkt hat zusätzlich indirekte, von ABM ausgelöste Impulse empfangen. Grundsätzlich gilt folgendes:

<sup>7</sup> Vgl. Stäglin/Pischner: Darstellung des um den Keynes'schen Multiplikator erweiterten, offenen statischen Input-Output-Modells. In: MittAB 3/1976, S. 345 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Lüsebrink: Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe. In: MittAB 4/1992.

- Jeder Beschäftigte in ABM trägt zur Wertschöpfung bei, denn es werden in den Maßnahmen gewerbliche Leistungen erbracht und Dienste geleistet. Dies erfordert oft Vorleistungen anderer Wirtschaftsbereiche. Dadurch wird die Beschäftigung in vorgelagerten Sektoren stabilisiert (= mittelbare Wirkung über die Vorleistungsverflechtung).

Im Rahmen einer IAB-Sonderuntersuchung von ABM wurden die mit Sachkostenzuschüssen finanzierten Ausgaben näher analysiert. Demnach entfällt rd. die Hälfte der Ausgaben auf Materialien, die zur Durchführung der ABM erforderlich sind und beschafft werden müssen. Gut ein Fünftel wird für gewerbliche Leistungen verwendet.

Für die Anschaffung oder Miete von Maschinen, Geräten, Kraftfahrzeugen und sonstigen Ausrüstungen wird gut ein Zehntel der Sachkostenzuschüsse aufgewandt. Ein weiteres Zehntel entfällt auf sonstige Sachkosten.

Von den Sachkostenzuschüssen gehen also erhebliche positive Wirkungen auf den ersten Arbeitsmarkt aus. Da oftmals komplementär dazu eigene Mittel der Träger eingesetzt werden, kann von einem Ausgabenmultiplikator gesprochen werden, dessen Größe mit den hier verfügbaren Daten allerdings nicht bestimmt werden kann.

Sicher ist, daß hiervon (v.a. infolge von Materiallieferungen und gewerblichen Leistungen) auch Firmen im ersten Arbeitsmarkt profitieren: Das durch ABM dadurch direkt induzierte Auftragsvolumen ist 1991 und 1992 auf mindestens 1,6 Mrd DM zu schätzen.

- Aus den Beschäftigungswirkungen entsteht Arbeitseinkommen, das höher als das Arbeitslosengeld ist, das alternativ zu zahlen wäre. Da der betroffene Personenkreis in der Regel eine niedrige Sparquote aufweist, wird das Einkommen weitgehend konsumtiv verwendet. Die Konsumnachfrage nimmt also zu und fördert bei Unterauslastung der Kapazitäten kurzfristig die Produktion und stabilisiert so ebenfalls die Beschäftigung (= mittelbare Wirkung über zusätzliche Konsumnachfrage).

- Je nach Einsatzfeld von ABM können die geschaffenen Güter und Dienste zu einem weiteren Anstieg der Leistungskraft der Volkswirtschaft insgesamt, eines Sektors oder einer Region beitragen. Diese Fernwirkungen sind - weil empirisch schwer faßbar - hier nicht berücksichtigt. Insbesondere ABM im Bereich „Infrastruktur“ verbessern die Standortbedingungen und fördern damit privates Wirtschaften. Neben den oben bezeichneten kurzfristigen mittelbaren Wirkungen über die Vorleistungsverflechtung und über die Konsumquote erhöht ABM somit auch das Produktionspotential der Volkswirtschaft („Kapazitätseffekt“).

Für ABM in den alten Bundesländern werden indirekte Beschäftigungseffekte seit längerem mit Hilfe eines erweiterten Input-Output-Modells geschätzt<sup>7</sup>. Die Ergebnisse sind allerdings nicht ohne weiteres auf die neuen Länder zu übertragen: In den *alten Bundesländern* werden vorwiegend arbeitsintensive Maßnahmen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Büro/Verwaltung sowie soziale Dienste gefördert. Beschäftigt werden überwiegend Langzeitarbeitslose. Oft haben diese Personen ihren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft, oder sie stehen kurz davor. Viele leben von Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe<sup>8</sup>. Multiplikatorwirkungen entstehen hier hauptsächlich aus dem Einkommenseffekt bei den Geförderten (mittelbare Wirkung über die zusätzliche Konsumnachfrage). In den *neuen Bundesländern* dagegen werden vielfach investive Maßnah-

Übersicht 4: Arbeitsvermittlungen, Abgänge und Bestände bei ABM 1990–1992

	Arbeitsvermittlungen*			Abgänge** aus ABM	geförderte Arbeitnehmer*		
	insgesamt – Personen –	darunter: in ABM in % der Sp. 1			Monatsend- bestand	Veränderung gegen Vormonat	im Quartals- verlauf
1990							
September	.	.	.	.	4 268	.	
Oktober	17 337	4 888	28,2	739	8 417	+ 4 149	
November	17 911	6 575	36,7	447	14 545	+ 6 128	
Dezember	17 535	7 735	44,1	1 964	20 316	+ 5 771	+ 16 048
1991							
Januar	25 871	14 229	55,0	136	34 409	+ 14 093	
Februar	26 203	14 241	54,3	1 683	46 967	+ 12 558	
März	29 876	16 500	55,2	918	62 549	+ 15 582	+ 42 233
April	42 774	24 014	56,1	1 681	84 882	+ 22 333	
Mai	47 419	30 240	63,8	1 523	113 599	+ 28 717	
Juni	61 091	40 351	66,1	5 715	148 235	+ 34 636	+ 85 686
Juli	95 869	68 121	71,1	6 449	209 907	+ 61 672	
August	82 610	56 631	68,6	4 734	261 804	+ 51 897	
September	86 931	58 757	67,6	7 532	313 029	+ 51 225	+ 164 794
Oktober	66 234	40 229	60,7	4 894	348 364	+ 35 335	
November	58 575	32 541	55,6	9 850	371 055	+ 22 691	
Dezember	48 384	26 495	54,8	7 689	389 861	+ 18 806	+ 76 832
1992							
Januar	60 606	30 831	50,9	26 609	394 083	+ 4 222	
Februar	57 741	29 200	50,6	23 722	399 561	+ 5 478	
März	63 304	30 361	48,0	28 451	401 471	+ 1 910	+ 11 610
April	60 697	28 207	46,5	25 218	404 460	+ 2 989	
Mai	52 300	22 962	43,9	22 569	404 853	+ 393	
Juni	53 614	22 721	42,4	25 694	401 880	- 2 973	+ 409
Juli	58 756	26 710	45,5	39 898	388 692	- 13 188	
August	50 558	21 590	42,7	28 853	381 429	- 7 263	
September	58 978	25 259	42,8	31 786	374 902	- 6 527	- 26 978
Oktober	53 343	21 799	40,9	27 000	369 701	- 5 201	
November	46 652	16 995	36,4	23 348	363 348	- 6 353	
Dezember	45 381	19 365	42,7	27 849	354 864	- 8 484	- 20 038
Jan. – Dez. 91	671 837	422 349	62,9	52 804	183 324	.	.
Jan. – Dez. 92	661 930	296 000	44,7	330 997	388 062	.	.

\*) Statistik der BA

\*\*) Abgänge (errechnet) = Endbestand des Vormonats + Vermittlungen – Endbestand

men mit vergleichsweise hohem Sachkostenanteil gefördert. Hier entstehen größere mittelbare Wirkungen über die Vorleistungsverflechtung. Einkommenseffekte kommen dazu. Aufgrund der (noch) relativ hohen Zahl von Arbeitslosengeldbeziehern ist der Einkommens- und Nachfrageeffekt per Saldo aber relativ geringer als im Westen. Zu bedenken ist auch, daß im Osten der Importgehalt der Nachfrage höher ist – wenn auch mit abnehmender Tendenz -, so daß von der Nachfrage (nach Vorleistungen wie nach Konsumgütern) z. T. auch der Arbeitsmarkt im Westen profitiert<sup>9</sup>.

In den neuen Bundesländern sind derartige Berechnungen bisher nur in grober Näherung möglich. Wir sind folgen-

dermaßen vorgegangen: Es wurden für die einzelnen Maßnahmebereiche zunächst die Westmultiplikatoren unterstellt. Es ergab sich rechnerisch ein durchschnittlicher Gesamtmultiplikator von 1,53 (West: 1,40). Für einen höheren Multiplikator im Osten spricht die Tatsache, daß es relativ mehr große, investive ABM als im Westen gibt. Andererseits handelt es sich dabei vielfach um Stilllegungs- und Abrißarbeiten ohne *große* Vorleistungsintensität. Es kann auch davon ausgegangen werden, daß im Osten aufgrund der geringeren Arbeitsteiligkeit die Vorleistungsverflechtung weniger ins Gewicht fallen und ein Teil der Vorleistungs- und Konsumnachfrage aus dem Westen gedeckt wird. Auch gibt es weniger zusätzliche Einkommens- und Verbrauchseffekte, weil die Leistungsempfängerquote höher ist als im Westen. Deshalb haben wir den Beschäftigungsmultiplikator auf 1,4 verringert.

Die registrierte Arbeitslosigkeit wird durch die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte in voller Höhe entlastet. Der Abschlag, der im Westen beim indirekten Beschäftigungseffekt zu Gunsten der Stillen Reserve gemacht wird, ist im Osten (noch) nicht angebracht, weil

<sup>9</sup> So kommt eine aktuelle Untersuchung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) zu dem Ergebnis, daß die Lieferungen nach Ostdeutschland Produktion und Arbeitsplätze im Lande Nordrhein-Westfalen sichern. Vgl. Hamm: Der Warenhandel Nordrhein-Westfalens mit den neuen Bundesländern – Eine Analyse mit Folgerungen zur Konstitution der nordrhein-westfälischen Wirtschaft, RWI-Mitteilungen Heft 3, 1992.

ein dem Westen vergleichbarer Aufbau aktuell (1991 und 1992) noch nicht stattfand.

Ohne ABM wäre die Zahl der registrierten Arbeitslosen (unter sonst gleichen Bedingungen) 1991 um  $\frac{1}{4}$  Mio. und 1992 um gut 500.000 Personen höher ausgefallen (Übersicht 1).

Hier ist eine methodische Bemerkung anzubringen: Die für Wirkungsanalysen erforderliche Datenbasis befindet sich in den neuen Bundesländern erst im Aufbau. Große Unsicherheit besteht dort auch im Hinblick auf wichtige Wirkungszusammenhänge. Dies stellt die empirische Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung vor große Probleme und zwingt teils zu Annahmen, Schätzungen, Analogieschlüssen und zu für plausibel gehaltene Setzungen. Das bedeutet aber nicht, die Ergebnisse grundsätzlich in Frage zu stellen. Die geschätzten Beschäftigungs- und Entlastungseffekte durch ABM sind der Übersicht 1 zu entnehmen.

### 4.3 Einsatzfelder

ABM sollen in der schwierigen Umstellungsphase aktuell Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und den Arbeitsmarkt entlasten. Andererseits sollen sie aber zugleich den Strukturwandel durch Verbesserung der Angebotsbedingungen unterstützen, die Entstehung von Dauerarbeitsplätzen fördern und damit individuelle wie gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktperspektiven verbessern, ohne allerdings die Entstehung von Dauerarbeitsplätzen im privaten wie im öffentlichen Sektor zu behindern.

Die ABM-Statistik der BA für die neuen Länder (sie wird derzeit noch mit reduziertem Programm geführt) liefert allerdings nur wenige Informationen über die Einsatzfelder und diese nicht in hinreichender Differenzierung. Das IAB hat deshalb eine Sonderuntersuchung durchgeführt, die Antwort gibt auf die häufig gestellte Frage „Was wird hier eigentlich gefördert?“. Die Ergebnisse belegen, daß ABM bisher in beachtlichem Umfang auf Defizitfeldern eingesetzt wurden (Übersicht 5):

Rund 22% der Geförderten sind in Maßnahmen tätig, die einer Verbesserung der *wirtschaftsnahen Infrastruktur* dienen. Hauptsächlich werden dort marode Anlagen in Industrie und Landwirtschaft abgebaut, Entsorgungsmaßnahmen durchgeführt und Nutzflächen erschlossen, um Voraussetzungen für gewerbliche Neuansiedlungen zu schaffen. In ABM zur *Umweltverbesserung* arbeiten 25% der Geförderten, insbesondere in Landschaftspflege- und Rekultivierungsmaßnahmen. ABM im Bereich *soziale Infrastruktur* folgen, mit nur geringem Abstand, an dritter Stelle (rd. 20%). Den Schwerpunkt bilden hier Kinderbetreuungsmassnahmen. Der Bereich *bauliche Instandsetzung* (hier vor allem Wohnungs-, Dorf-, Stadtsanierung) und *Planung* schlägt mit 11% zu Buche, *administrative Infrastruktur/Bildung/Wissenschaft/Kultur* ebenfalls mit 11%. Der Bereich *touristische Infrastruktur/Sport* spielt mit 6% eine relativ geringe Rolle.

Diese nach Einsatzfeldern differenzierte Beschreibung der (im wesentlichen bis Herbst 1991 begonnenen und 1992 laufenden) Aktivitäten läßt freilich noch keine Bewertung der Effizienz der einzelnen Maßnahmen zu, weil sie bislang

analysiert werden können. Gleichwohl ist zu erkennen, daß bei ABM die *investive Komponente* im engeren Sinne (Maßnahmen im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur, die vor allem Voraussetzungen für privates Wirtschaften verbessern, umweltbezogene Maßnahmen sowie bauliche Instandsetzung/Planung) zusammengenommen *gut die Hälfte aller geförderten Aktivitäten* ausmacht.

Aber es werden auch Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur, die die Lebensbedingungen bestimmter Bevölkerungsgruppen verbessern sollen, in beachtlichem Umfang gefördert. Hier ist zu bedenken, daß nach dem Zusammenbruch vieler mit Sozialaufgaben befaßter Einrichtungen Lücken entstanden sind. Sie sind zumindest teilweise und vorübergehend, bis sich eine leistungsfähige Trägerlandschaft herausgebildet hat und Aufgaben mit eigenen Mitteln und Dauerarbeitskräften übernommen werden können, zu überbrücken. Ähnliches gilt für den Bereich administrative Infrastruktur/Bildung/Wissenschaft/Kultur, wo ABM ebenfalls eine wichtige Überbrückungshilfe darstellen.

Eine Sonderrolle spielen die sog. „Mega-ABM“<sup>10</sup>. Es handelt sich dabei um Großprojekte, die in der Regel jeweils mit mehr als 3 Millionen DM (Zuschüsse und Darlehen) aus BA-Mitteln gefördert werden und jeweils über 150 Personen beschäftigen. (Zum Vergleich: Im Durchschnitt aller ABM arbeiten 5 Personen in einer Maßnahme). Im Herbst 1992 liefen rd. 175 Mega-ABM mit zusammengekommen rd. 50.000 Geförderten. Zwar bilden diese Großprojekte einen relativ kleinen Sektor (rd. 12%), doch sind investive Maßnahmen im engeren Sinne dort besonders stark vertreten: Gut 60% der Geförderten arbeiten in Projekten zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, 10% im Bereich bauliche Instandsetzung/Planung und 25% in Maßnahmen zur Umweltverbesserung (Übersicht 5).

Im Rahmen der genannten Sonderuntersuchung des IAB wurden die ABM unter weiteren Aspekten untersucht. Die Ergebnisse sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt<sup>11</sup> und deshalb im folgenden nur kurz wiedergegeben:

ABM werden in einer *Vielzahl von Wirtschaftszweigen* eingesetzt. Zwar entfällt auf den Staatssektor mit 38% der größte Teil der Geförderten, doch kommen Landwirtschaft, Energie, Bergbau und Produzierendes Gewerbe zusammen immerhin auf 32%. ABM setzen also auf breiter Basis an, um Angebots- und Investitionsbedingungen zu verbessern.

Fast die Hälfte der Teilnehmer arbeitet in Ein-Jahresmaßnahmen. Durch ABM wird somit *kein „zweiter Arbeitsmarkt auf Dauer“* angelegt.

45% aller Geförderten arbeiten bei *öffentlichen Trägern*, und zwar weit überwiegend bei Städten und Gemeinden. ABM in Trägerschaft von *privaten Unternehmen* – vorwiegend Treuhandbetriebe und Gesellschaften zur Arbeits-, Beschäftigungs- und Strukturförderung (ABS) – bleiben mit 38% nur wenig dahinter zurück. Wohlfahrtsverbände, Vereine, private Initiativen u. ä., haben einen relativ kleinen Anteil (zusammen 14%). Selten sind kirchliche Träger (ohne Wohlfahrtsverbände) mit 2,5%.

22% aller ABM sind *inhaltlich und/oder finanziell mit anderen Maßnahmen oder Programmen verzahnt*. Es bestehen dabei meist Verbindungen zu anderen ABM, aber auch zu Qualifizierungsmaßnahmen. Davon abgesehen sind die ABM insgesamt in relativ geringem Maße mit der

<sup>10</sup> Vgl. hierzu auch die Strukturuntersuchung von Emmerich: Mega-ABM, Teile I-III, IAB-Werkstattberichte vom 04., 07. und 11. November 1991.

<sup>11</sup> Vgl. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Neue Forschungsergebnisse. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 11, 1992.

### Übersicht 5: Einsatzfelder von ABM in den neuen Bundesländern

Einsatzfelder	geförderte Arbeitnehmer * (September 1991)		Zum Vergleich: geförderte Arbeitnehmer ** in Großmaßnahmen
	Personen (in 1000)	%	%
<i>Wirtschaftsnahe Infrastruktur</i>	67,4	21,5	60,5
Geländeerschließung	14,1	4,5	
Abriß stillzul. Industrieanl./landw. Einricht.	32,3	10,3	
Verkehrswesen	3,3	1,1	
Versorgung	1,7	0,5	
Entsorgung	16,0	5,1	
<i>Soziale Infrastruktur</i>	63,2	20,2	0,1
Allgemeines Gesundheitswesen	4,5	1,4	
Kinderbetreuung	19,2	6,1	
Jugendhilfe	1,8	0,6	
Altenhilfe	10,3	3,3	
Behindertenhilfe	6,6	2,1	
Allgemeine Familien- und Bürgerhilfe	8,4	2,7	
Sonstige Sozialarbeit	12,4	4,0	
<i>Administrative Infrastruktur, Bildung, Wissenschaft, Kultur</i>	33,7	10,7	0,3
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,5	1,1	
Öffentliche Verwaltung (s. n. a. g.)	17,0	5,4	
Bildungswesen	4,7	1,5	
Wissenschaft und Forschung	4,1	1,3	
Kultur und Kunst	4,4	1,4	
<i>Bauliche Instandsetzung und Planung</i>	34,8	11,1	10,4
Regional-, Siedlungs- u. Stadtpl. u. -entw.	4,5	1,4	
Wohnungs-, Dorf- und Stadtsanierung	18,1	5,8	
Instandsetzung öffentlicher Gebäude	7,7	2,5	
Restaurierung, Denkmalschutz	4,5	1,4	
<i>Umweltverbesserung</i>	78,2	25,0	25,4
Luft- und Lärmschutz	0,7	0,2	
Gewässerschutz	8,4	2,7	
Abfallwirtschaft	1,8	0,6	
Bodenschutz (einschl. Altlastenbeseitigung)	21,2	6,8	
Landschaftspflege und Naturschutz	33,4	10,7	
Umweltplanung/Information	1,6	0,5	
Innerstädtische Begrünung	11,1	3,6	
<i>Touristische Infrastruktur/Sport</i>	18,7	5,9	0,9
Naherholung und Freizeit	14,5	4,6	
Sport	4,2	1,3	
<i>Sonstiges</i>	17,0	5,4	2,2
Summe	313,0	100	100

\* hochgerechnete Ergebnisse einer Stichprobenerhebung (1335 Maßnahmen mit rd. 6700 Geförderten)

\*\* Ergebnisse einer Zusatzstichprobe aus den im September 1991 laufenden ABM-Großprojekten mit insgesamt rd. 5700 Geförderten

Geringe Differenzen durch Runden der Zahlen

Quelle: siehe Fußnote 11

Wirtschafts- und Strukturpolitik verzahnt. Ausnahmen bilden die ABM in Trägerschaft von Treuhandunternehmen und ABS<sup>12</sup>.

Die *Gesamtkosten* der ABM werden zu rd. 90% aus Mitteln der BA und des Bundes finanziert. Die Träger und die Länder tragen jeweils rd. 5%. Die Lohnkosten der geförderten Arbeitnehmer sind fast ausnahmslos zu 100% durch Zuschüsse abgedeckt. (Zu Finanzierungsaspekten siehe auch Abschnitt 5).

<sup>12</sup> Zu ABM in Trägerschaft von ABS vgl. Kaiser: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS-Gesellschaften) als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – Neue Bundesländer. In: IAB-Werkstattbericht Nr. 10, 1992.

#### 4.4 Verdrängungseffekte, Wettbewerbsverzerrungen, Fehlleitung von Ressourcen?

In der Diskussion um den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spielt die Frage nach Verdrängungseffekten und Wettbewerbsverzerrungen eine wichtige Rolle. Oftmals werden wirtschafts- und ordnungspolitische Bedenken vorgebracht. Diese sind ernst zu nehmen, denn Priorität haben Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt. ABM dürfen ihre Entstehung nicht behindern bzw. ihre Existenz nicht gefährden.

Mit Blick auf diese Diskussion erscheint uns eine begriffliche Klärung notwendig und hilfreich. Wir unterscheiden folgende Fälle:

- Fehlallokation von Ressourcen (wenn ABM-Mittel ineffizient eingesetzt werden oder in Verwendungen fließen, die wirtschafts- und strukturpolitisch posterior sind).
- Substitutionseffekte (wenn die Arbeiten vom Träger auch ohne Förderung durchgeführt worden wären; Fördermittel „mitgenommen“ werden).
- Verdrängungs-/Unterdrückungseffekte (wenn Arbeiten, die ihrer Art nach an Privatbetriebe hätten vergeben werden können, in Eigenregie der Träger durchgeführt werden).
- Wettbewerbsverzerrungen auf Güter- oder Faktormärkten (Wenn ABM-Träger Güter und Dienste aufgrund der Förderung zu niedrigeren Kosten als andere Betriebe anbieten und in Konkurrenz zu diesen treten. Wenn durch zu hohe Löhne in ABM die Mobilität der Arbeitnehmer gehemmt wird und dadurch Arbeitskräfte den Betrieben mit drängendem Bedarf vorenthalten werden).

Daß es bisher zu *Fehlallokationen von Ressourcen* in erheblichem Umfang gekommen ist, darf bezweifelt werden. Städte und Gemeinden hätten die eingesetzten Mittel kaum so rasch und zielorientiert umsetzen können, weil politische Entscheidungsgremien und Verwaltungen erst aufgebaut werden mußten. Auch ist nicht auszuschließen, daß öffentliche Träger Mittel z. B. zur Finanzierung personeller Überbesetzung verwendet hätten, wenn sie ihnen ohne Bedingungen oder Auflagen zur Verfügung gestellt worden wären. Außerdem konnte und kann das Wissen vor Ort um die dringlichsten Aufgaben grundsätzlich durch die Setzung von Prioritäten bei der Antragstellung eingebracht werden. Tatsächlich wird ABM ja auch überwiegend investiv eingesetzt (siehe oben) und zwar in Bereichen, wo aufgrund von Defiziten (Infrastruktur, Umwelt) hohe Förderprioritäten bestehen.

*Substitutions- und Mitnahmeeffekte*, die zu Beschäftigungsverlusten und Arbeitslosigkeit an anderer Stelle führen können, sind nicht gänzlich auszuschließen: Wenn sich die Akteure am Arbeitsmarkt individuell rational verhalten, werden sie versuchen, eigene Ressourcen durch Fördermittel zu substituieren. Derartige Fehlentwicklungen sind um so wahrscheinlicher, je unspezifischer die Förderung erfolgt. Um sie im ABM-Bereich zu minimieren, sind Sicherungen und Bremsen eingebaut. Das differenzierte Regelwerk der ABM-Förderung läßt prinzipiell sicherlich weniger Raum für Substitution als z. B. Regelungen bei *allgemeinen* Lohnkostenzuschüssen und Investitionszulagen. Für ABM kommen nur Arbeiten in Frage, die ohne Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden, arbeitsmarktlich zweckmäßig und zugleich im öffentlichen Interesse sind. Gegen die Vermutung größerer Substitutionseffekte in den neuen Bundesländern spricht, daß die öffentlichen Träger (Kommunen, Landkreise) dort finanziell so schwach waren und es grobenteils noch sind, daß angesichts des lokalen Problemdrucks kaum Substitutionsmöglichkeiten bestanden.

Die Vermutung von *Verdrängungseffekten* muß näher geprüft werden, denn tatsächlich spielen Vergabearbeiten aufs Ganze gesehen bisher eine untergeordnete Rolle. Dies zeigen sowohl die seit einiger Zeit dazu geführte Statistik der BA als auch die Ergebnisse unserer Untersuchung.

<sup>13</sup> Vgl. Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. In: DIW-Wochenbericht Nr. 39, 1992.

Demnach sind nur rd. 4% der Geförderten in Maßnahmen tätig, die ganz oder zumindest zum Teil an private Betriebe vergeben wurden.

Um Fehlschlüsse zu vermeiden, muß den Ursachen für diesen Befund nachgegangen werden. Zuerst ist dabei nach dem Anteil vergabefähiger ABM zu fragen. Unsere Untersuchung ergab dazu folgendes:

- 61% der Geförderten sind in ABM tätig, die als *nichtvergabefähig* eingestuft werden (z. B. Arbeiten im Verwaltungsbereich und in sozialen Diensten; Arbeiten, die üblicherweise nicht von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden; Arbeiten vielfältiger Art, die trägerspezifische Kenntnisse voraussetzen).

- 39% der Geförderten arbeiten in ABM, die von ihrer Art her grundsätzlich *vergabefähig* sind (z. B. Arbeiten im Bereich des Bau- und Baunebengewerbes, des Garten- und Landschaftsgartenbaus; sonstige Arbeiten, die üblicherweise von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden).

Von den vergabefähigen ABM wurden somit nur 10% (ganz oder teilweise) vergeben. Bei den neun Zehntel vergabefähiger, aber *nicht* vergebener ABM wurde die Regiearbeit weit überwiegend damit begründet, daß der Träger sonst aus finanziellen Gründen (weil Vergabe zu teuer sei) außerstande gewesen wäre, die ABM durchzuführen. Aber auch die besondere arbeitsmarktpolitische Zielsetzung (Vermittlung von Problemgruppen) spielte offenbar bei vielen Maßnahmen eine große Rolle. Oft wurde Regiearbeit auch mit der Überleitung von „Null-Kurzarbeitern“ des Trägers in die ABM begründet. Fehlende potentielle Auftragnehmer oder Desinteresse von Betrieben an ABM-Aufträgen wurden dagegen nur bei einer kleinen Minderheit angeführt.

Zu beachten ist auch, daß Gesellschaften zur Arbeits-, Beschäftigungs- und Strukturförderung (ABS) u. ä. als Träger Beschäftigungsmöglichkeiten bieten wollen und deshalb ABM in eigener Regie durchführen.

Eine Stellungnahme von Organisationen des Handwerks oder der mittelständischen Wirtschaft zur Ausführung der Arbeiten in Regie lag bei einem Zehntel der von uns untersuchten ABM vor. Offenbar wurde dies (zumindest bei den, überwiegend vor Inkrafttreten des „Steuerungserlasses“ der BA, bis September 1991 angelaufenen ABM) nach wenig praktiziert.

Eine im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft vom DIW und vom Kieler Institut für Weltwirtschaft 1992 durchgeführte Unternehmensbefragung in den neuen Bundesländern kommt jedenfalls zu folgendem Ergebnis: „Kaum ein Unternehmen indes sieht ABM-Projekte als unlautere Konkurrenz an.“ Und weiter: „Der früher stark kritisierte Einsatz von ABM-Kräften ist mittlerweile für das Handwerk kein Thema mehr. Dazu hat beigetragen, daß die Arbeitsämter vorher bei den Handwerkskammern eine Unbedenklichkeitsbescheinigung einholten.“<sup>13</sup>

Arbeiten, von denen *wettbewerbsverzerrende Wirkungen* ausgehen, sind von der Förderung als ABM ausgeschlossen. Produktion von Gütern, die am Markt angeboten werden, erfolgt in ABM ohnehin nur in relativ wenigen Fällen (z. B. im Rahmen von gewerblich ausgerichteten ABS oder Teilen hiervon). Wie oben dargelegt, handelt es sich bei der weit überwiegenden Zahl von ABM in Trägerschaft privater Betriebe um Abrißarbeiten bei stillzulegenden Anlagen oder um ökologische Sanierung.

Wichtiger ist die Frage nach Wettbewerbsverzerrungen auf dem *Arbeitsmarkt*: Oft wird die Befürchtung geäußert, in ABM werden nichtmarktgerechte, zu hohe Löhne gezahlt und damit würde die Bereitschaft der Geförderten zu beruflicher und/oder regionaler Mobilität gemindert. In der Übersicht 6 sind – nach Wirtschaftssektoren unterschieden – die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne der geförderten Arbeitnehmer ausgewiesen und konzeptionell vergleichbaren Werten gegenübergestellt, die vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) errechnet wurden.

**Übersicht 6: Bruttomonatslohn in ABM und im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft (Ost) im Jahr 1991**

Wirtschaftsabteilungen	in ABM	im Durchschnitt*
	DM	DM
Land- und Forstwirtschaft	1589	1460
Energiewirtschaft, Bergbau	2312	2609
Verarbeitendes Gewerbe	1845	1905
Baugewerbe	2198	2622
Handel	1502	1887
Verkehr und Nachrichtenüberm.	1418	2196
Kreditinst. und Versicherungsgew.	1637	2345
Sonst. Dienstleistungen	1961	1911
Organisat. o. E., P. Haushalte	1908	1725
Gebietskörp., Sozialvers.	1682	2382
Durchschnitt	1801	2097

\* Interne Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; Arbeitnehmer ohne Kurzarbeiter.

Quelle: eigene Berechnungen

Aus diesen Lohnunterschieden können allerdings nur begrenzte Schlußfolgerungen gezogen werden. Die Vergleichbarkeit kann vor allem durch unterschiedliche Qualifikations- und Tätigkeitsstrukturen eingeschränkt sein. Auch die Periodisierung der ABM-Löhne ist mit gewissen Unschärfen behaftet: Die Lohnkostenzuschüsse werden auf der Grundlage der Tarifabschlüsse kalkuliert, die zu Maßnahmebeginn für den Träger gelten. Liegen Stufenabschlüsse vor, können – bei entsprechender Laufzeit der ABM – in die Bemessung *künftige* Lohnsteigerungen einfließen. Dies läßt dann die Einkommenssituation in ABM besser erscheinen als sie 1991 tatsächlich war. Hinzu kommt, daß die zum Vergleich herangezogene durchschnittliche Bruttolohn- und Gehaltssumme 1991 die allgemeine Einkommenssituation im 2. Halbjahr, in dem die meisten ABM begonnen haben, unterzeichnet.

Trotz dieser Unschärfen ist zu erkennen, daß in den einzelnen Wirtschaftszweigen im Durchschnitt fast ausnahmslos mehr verdient wird als in ABM (Durchschnitt: + 16%). Die Einkommensdifferenz von rd. 300 DM pro Monat zwischen ABM und Gesamtwirtschaft ist aus den obengenannten Gründen eine Untergrenze.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß sich viele Geförderte während der ABM um anderweitige Arbeit bemühen, offenbar vielfach mit Erfolg. Nicht wenige der Geförderten scheiden vor Beendigung der

Maßnahme aus. Offenbar tun sich für die Geförderten oft während ihrer Tätigkeit Beschäftigungschancen außerhalb von ABM auf: Etwa die Hälfte aller vorzeitigen Abgänge erfolgt wegen anderweitiger Arbeitsaufnahme.

Beachtenswert sind in diesem Zusammenhang auch Ergebnisse von Betriebsbefragungen in den neuen Bundesländern: In den monatlichen Befragungen des ifo-Instituts berichtet nur eine kleine Minderheit von Betrieben über Behinderungen durch Arbeitskräftemangel. Bei diesen aktuell ungedeckten Bedarfen handelt es sich zum großen Teil um Berufe bzw. Qualifikationen, die allgemein knapp und in ABM schwach vertreten sind.

#### 4.5 Längerfristige Beschäftigungsperspektiven

ABM sollen aktuell Beschäftigung schaffen und – im Idealfall – eine Brücke zu Dauerarbeitsplätzen sein. Diese kann *unmittelbar* zum Ziel führen, wenn nämlich die Geförderten nach der ABM vom Träger übernommen werden oder wenn aus der Maßnahme neue Arbeitsplätze entstehen. Die Brücke kann aber auch *mittelbar* zum Ziel führen bzw. näherführen, wenn Entstehungsbedingungen für Dauerarbeitsplätze verbessert werden.

Erste Informationen über den Verbleib von ABM-Teilnehmern liefert der *Arbeitsmarkt-Monitor*. Dies sind Repräsentativ-Befragungen bei Erwerbspersonen in den neuen Bundesländern, die seit Ende 1990 regelmäßig von Infracrest (im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums und der BA) durchgeführt werden. Unter den Befragten sind auch Personen, die in ABM gefördert werden oder wurden. Die Befragungsergebnisse rechtfertigen die Annahme, daß die Befristung der ABM-Tätigkeit zusammen mit dem Einkommensgefälle zum ersten Arbeitsmarkt (Abschnitt 4.4) die Mobilität der in ABM beschäftigten Personen fördert. In Erwartung einer dauerhaften Beschäftigung bemühen sich nämlich mehr als die Hälfte aller Geförderten (57% )<sup>14</sup> während ihrer ABM-Tätigkeit um einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt, offenbar mit relativ großem Erfolg: Ende Mai 1992 gab es 0,2 Mio. Personen, die schon einmal in einer ABM tätig waren und inzwischen ausgeschieden sind (Übersicht 4). 17% davon wurden nach der Maßnahme vom Träger übernommen. 25% haben bei einem anderen Betrieb Arbeit gefunden. 3% haben sich selbständig gemacht. 37% hatten keine Beschäftigung und 18% machten keine Angabe<sup>15</sup>. Mindestens die Hälfte aller ausgeschiedenen ABM-Teilnehmer hat demnach im ersten Arbeitsmarkt eine Tätigkeit aufgenommen. Über Dauer und Stabilität dieser Beschäftigungsverhältnisse kann allerdings noch keine Aussage gemacht werden. Hier sind die Ergebnisse der November-Befragung 1992 des Arbeitsmarkt-Monitors abzuwarten.

Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang im Gefolge von ABM *Dauerarbeitsplätze* (z. B. durch Gewerbeansiedlungen auf Flächen, die mit ABM saniert wurden) entstehen, ist diesen Befragungsdaten allerdings nicht anzusehen. Hierzu liefert aber die IAB-Sonderuntersuchung über ABM vom Herbst 1991 erste Anhaltspunkte: Sie sind jedoch vage, weil die Situation im Erhebungszeitraum (Herbst 1991) von großer Unsicherheit bei den Trägern und in deren Umfeld geprägt war und weil viele Maßnahmen erst angelaufen waren. Hinzu kommt, daß als Informationsquelle ausschließlich die Akten der Arbeitsämter zur Verfügung standen. Die folgenden Ergebnisse, die sich größtenteils auf Angaben der Träger im Antragsverfahren stützen, zeigen deshalb nur ein „Stimmungsbild“ vom Spätherbst 1991.

<sup>14</sup> Vgl. Bielenski, Enderle, v. Rosenblatt: Arbeitsmarkt-Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/91 -Textband-, BeitrAB 148.4, S. 40

<sup>15</sup> Vgl. dieselben, BeitrAB 148.5

Danach waren bei gut 60% der ABM damals keine Perspektiven erkennbar oder es erschien keine Einschätzung möglich. Andererseits war es vor dem düsteren gesamtwirtschaftlichen Hintergrund durchaus beachtlich, daß – wie die Untersuchung ergeben hat – bei 25% der ABM mittelbar Dauerarbeitsplätze in Aussicht waren. Um Zusatzinformationen über die Anschlußperspektiven zu gewinnen, wird derzeit eine Nachuntersuchung abgeschlossener ABM im IAB vorbereitet.

### 5 Gesamtfiskalische Budgetwirkungen

Die Arbeitsmarktpolitik bedarf aus ökonomischer Sicht der Effizienzkontrolle. Aussagen über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes durch Vergleich von Maßnahmekosten und -erträgen sind allerdings aus theoretischen und methodischen Gründen nur in begrenztem Umfang möglich. Vor allem die Nutzen sind teils nur schwer oder nicht zu identifizieren und zu messen<sup>16</sup>. Gleichwohl spielen Kosten-Ertrags-Gesichtspunkte in der Diskussion um den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eine beträchtliche Rolle, so daß eine Effizienzkontrolle mit reduziertem Anspruch unverzichtbar ist.

Wir untersuchen im folgenden, in welchem Verhältnis die Kosten von ABM zu den Kosten stehen, die ohne diese Maßnahmen aus der (dann nicht vermiedenen) Arbeitslosigkeit erwachsen wären. Wir verstehen diese *Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit* als den monetären Ertrag der ABM. Den Ausgangspunkt bildet folgende Überlegung: Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit bedeuten gesamt- und einzelwirtschaftliche Produktions- und Einkommensverluste. Daraus entstehen Mindereinnahmen bei den Beiträgen zur Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung, bei den direkten und indirekten Steuern sowie Mehrausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, aber auch für Sozialhilfe und Wohngeld, weil diese Zahlungen an die (sich bei Arbeitslosigkeit normalerweise verschlechternde) Einkommenssituation anknüpfen. Diesem *gesamtfiskalischen Prinzip* folgend, werden in die Kosten-Ertrags-Rechnung alle bedeutenden Kostenarten und öffentlichen Budgets einbezogen<sup>17</sup>.

Den direkten und indirekten Beschäftigungs- und Entlastungseffekten entsprechend, unterscheiden wir direkte und indirekte Budgeteffekte. Es soll erkennbar sein, welche Be- und Entlastungen sich allein aus der Beschäftigung der Geförderten herleiten und welche den indirekten Wirkungen (infolge von Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten) zuzuschreiben sind. Letztere können je nach Auslastungssituation der Volkswirtschaft unterschiedlich ausfallen<sup>18</sup>. Aufgrund des Schätzverfahrens (statisches Input-Output-Modell mit integriertem Einkommensmultiplikator-Modell) sind sie als Obergrenze aufzufassen. In der Summe ergibt sich die Gesamtbilanz monetärer Kosten und Erträge.

Bei der Analyse der Budgeteffekte von ABM in den neuen Bundesländern ist zu beachten, daß 1991 und 1992 Maßnahmen aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit und aus

Mitteln des Bundesprogramms „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ gefördert wurden. Das Bundesprogramm eröffnete die Möglichkeit, Sachkostenzuschüsse für ABM zu gewähren (was im Rahmen der AFG-Förderung nicht vorgesehen ist) und erweiterte die Förderungsmöglichkeiten durch zusätzliche Mittel für Lohnkostenzuschüsse. Gleichwohl wurden ABM nach prinzipiell einheitlichen Vorgaben gefördert (siehe oben). Nach außen (für Arbeitsämter, Beschäftigte und Träger) war nicht erkennbar, aus welchem Haushalt die Fördermittel für die Lohnkostenzuschüsse kommen. Im folgenden wird dennoch (fiktiv) zwischen BA und Bund unterschieden, um

- den zusätzlichen Entlastungseffekt des Bundesprogramms darzustellen und
- mögliche Fehlschlüsse zu vermeiden, die aus der Analyse der Budgetinzidenz im Hinblick auf den ABM-Einsatz der BA gezogen werden könnten.

Mit dem ABM-Schwerpunkt im Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“ hat der Bund faktisch ein Sofort-Beschäftigungsprogramm initiiert, das im modifizierten rechtlichen und administrativen Rahmen des AFG zu vollziehen ist. Dies hat die Möglichkeit eröffnet, *mehr Personen zu fördern* (weil mehr Mittel für Lohnkostenzuschüsse zur Verfügung standen) und geholfen, *investive Maßnahmen* auf den Weg zu bringen (weil Mittel für Sachkostenzuschüsse bereitgestellt wurden).

Diese zusätzlichen Fördermittel des Bundes beeinflussen die Bilanz der Be- und Entlastungen der beteiligten Haushalte erheblich: Der Bund hat 1991 und 1992 einen Teil der Finanzierungslasten im ABM-Bereich getragen. *Ohne* Berücksichtigung dieser Tatsache ergibt sich unter Kosten-/Ertragsgesichtspunkten aus der Perspektive des BA-Haushalts ein relativ günstiges Bild, das allerdings nicht verallgemeinert werden darf, weil die erweiterten und verbesserten Fördermöglichkeiten aus Bundesmitteln befristet sind.

Von der BA finanzierte ABM (einschl. der Unterstützung mit Sachkostenzuschüssen) und aus dem Bundesprogramm „Aufschwung Ost“ finanzierte ABM werden deshalb im folgenden auseinandergelassen (Übersicht 7).

Vom Bund wurden 5,44 Mrd DM bereitgestellt und bis Ende 1991 gebunden. Die Ausgaben verteilen sich folgendermaßen (Schätzung, in Mio. DM):

Jahr	Sachkostenzuschüsse	Lohnkostenzuschüsse	Summe
1991	840	1600	2440
1992	1450	1550	3000
Summe	2290	3150	5440

Mit BA-Mitteln konnten 1991 118 000 Personen, mit den Bundesmitteln zusätzlich 65 000 gefördert werden (jeweils jahresdurchschnittlich). Von den 1991 im Rahmen von ABM insgesamt geförderten Arbeitnehmern hat somit zwei Drittel die BA, ein Drittel der Bund finanziert (vom Verbund beider Haushalte über die Zuschußpflicht des Bundes bei Defiziten im BA-Haushalt sei hier abgesehen). Die entsprechenden Teilnehmerzahlen für 1992 werden auf rd. 310 000 und 70 000 geschätzt.

Die fiskalischen Be- und Entlastungen sind der Übersicht 7 zu entnehmen. Auf der Finanzierungsseite wird, wie oben begründet, zwischen BA und Bund unterschieden. Bei der

<sup>16</sup> Vgl. Mertens/Reyher/Kühl: Ziele und Möglichkeiten von Wirkungs-Analysen. In: MittAB 3/1981, S. 209 ff.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu den Grundsatzbeitrag von Bach/Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: BeitrAB 163, Nürnberg 1992.

<sup>18</sup> Hierzu wurden im IAB Modellrechnungen durchgeführt. Vgl. Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), BeitrAB 45, Nürnberg 1980.

**Übersicht 7: Gesamtfiskalischer Kostenvergleich „ABM/Arbeitslosigkeit“ in den neuen Bundesländern 1991 (DM je Geförderten auf Jahresbasis)**

	mit Lohnkostenzuschuß aus Mitteln der BA	
	der BA	des „Aufschwung Ost“
<i>Maßnahmekosten insgesamt</i>	31 700	31 700
Förderung Bundesanstalt für Arbeit	25 350	1 150
– Lohnkostenzuschüsse	24 200	·
– Darlehen 1)	1 100	1 100
– Verstärkte Förderung (insg.) 1)	50	50
Verstärkte Förderung der Länder	50	50
Lohnkostenzuschüsse des Bundes 3)	·	24 200
Sachkostenzuschüsse des Bundes 3)	4 600	4 600
Trägerleistung (zu Lohn-/Sachkosten) 4)	1 700	1 700
Geförderte Personen (Jahresdurchschnitt)	5) 118 000	65 000

- 1) Der Relation zu den Ausgaben für Lohnkostenzuschüsse entsprechend
- 2) § 96, 2 AFG entsprechend, in Höhe der verstärkten Förderung aus BA-Mitteln angenommen
- 3) Aus dem Gemeinschaftswerk „Aufschwung Ost“
- 4) Nach IAB-Sonderuntersuchung 5 % der Gesamtkosten
- 5) Schätzung aufgrund der jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahl (183 000) und der Relation der Lohnkostenzuschüsse aus BA-Mitteln (2,9 Mrd.) zu denen aus Bundesmitteln (1,6 Mrd.).

<i>Minderausgaben/Mehreinnahmen</i>	direkt	indirekt	insgesamt
Arbeitslosengeld (netto)	7 350	3 090	10 440
RV-Beitrag	1 320	560	1 880
KV-Beitrag	1 850	780	2 630
Arbeitslosenhilfe (netto)	410	90	500
RV-Beitrag	70	20	90
KV-Beitrag	100	20	120
BA-Beitrag	1 230	490	1 720
RV-Beitrag (Saldo)	2 280	900	3 180
KV-Beitrag (Saldo)	660	240	900
Sozialhilfe und Wohngeld	650	220	870
Einkommensteuern	1 640	650	2 290
Indirekte Steuern	1 380	420	1 800
<b>Summe</b> (in % der Maßnahmekosten)	18 940 (60)	7 480 (23)	26 420 (83)
nachrichtlich: BA-Haushalt Summe (in % der Maßnahmekosten)	11 750 (46)	4 920 (20)	16 670 (66)

Quelle: eigene Berechnungen

ergänzenden Förderung (Darlehen und verstärkte Förderung von BA und Ländern), den Sachkostenzuschüssen und der Trägerleistung wird jeweils die gleiche Struktur angenommen.

Auf der Entlastungsseite muß nicht differenziert werden, weil die Maßnahmen unabhängig von der Mittelaufbrin-

gung nach einheitlichen Vorgaben gefördert wurden und deshalb von gleichen Inhalten ausgegangen werden kann. Insgesamt, aus *gesamtfiskalischer* Perspektive, werden die Maßnahmekosten in Höhe von rd. 32 000 DM je Teilnehmer (im Jahr 1991) zu 60% (direkt) bzw. zu 83% (direkt plus indirekt) durch Minderausgaben und Mehreinnahmen gedeckt. Dabei haben wir die Multiplikatoreffekte vorsichtig eingeschätzt (siehe Abschnitt 4.2). Hinzu kommt, daß die Maßnahmen zum Teil auch auf den Westen ausstrahlen und infolgedessen – in unbekannter Höhe – zusätzlich die öffentlichen Haushalte entlasten. So kommt z. B. das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in einer aktuellen Untersuchung zu dem Ergebnis, daß die Lieferungen von Nordrhein-Westfalen nach Ostdeutschland, die auch Konsumgüter und Vorleistungen enthalten, Produktion und Arbeitsplätze im Herkunfts-Lande sichern<sup>19</sup>.

Aus der *Perspektive des BA-Haushalts* sind die Ausgaben für ABM zu 46% bzw. 66% durch Minderausgaben und Mehreinnahmen abgedeckt.

Da ABM großenteils in Trägerschaft von *Gemeinden* durchgeführt werden, belasten sie deren Haushalte, wenn eigene Finanzierungsbeiträge aufzubringen sind. Diese Lasten sind den Entlastungen, die sich aus höheren Steuern und geringeren Ausgaben für Sozialhilfe/Wohngeld ergeben, gegenzurechnen. Die gesamte Finanzierungsposition der Gemeinden läßt sich allerdings nur grob abschätzen, weil ihr Finanzierungsanteil nicht statistisch nachgewiesen wird. Unter der Annahme, daß sie zu den Trägerleistungen ihrem Anteil an den geförderten Arbeitnehmern entsprechend beitragen (ein Drittel), werden die Gemeinden leicht entlastet. Beim *Bundshaushalt* überwiegen in den neuen Ländern bei weitem die Belastungen. Dies liegt am hohen Beitrag zur Finanzierung von Lohn- und Sachkosten, die der Bund leistete (in den Jahren 1991 und 1992).

Da Arbeitslose in den neuen Bundesländern 1991 im Durchschnitt erst wenig von ihren Ansprüchen auf Arbeitslosengeld verbraucht hatten, ergeben sich durch ABM Entlastungen weniger bei der (vom Bund zu tragenden) Arbeitslosenhilfe und mehr beim Arbeitslosengeld. Von den bundesfinanzierten ABM hat der BA-Haushalt 1991 u. a. deshalb zweifellos profitiert. Zusätzliche Beiträge und Minderausgaben beim Arbeitslosengeld haben zu einer Entlastung in Höhe von (netto) rd. 1 Mrd DM geführt (einschl. indirekter Effekte). Andererseits wurde der BA-Haushalt durch ABM-Aktivitäten aus eigenen Mitteln per Saldo mit 1 Mrd DM belastet. Diese ausgeglichene Bilanz darf allerdings nicht, wie oben angesprochen, als Begründung für die Möglichkeit einer haushaltsneutralen ABM-Expansion gedeutet werden, denn sie ist das Ergebnis der Sondersituation bei der Mittelaufbringung.

Die fiskalische, gegenwartsbezogene Bilanzierung von Kosten und monetären Erträgen (im Sinne von Alternativkosten der Arbeitslosigkeit) wird den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht voll gerecht. So erhöhen ABM auch das volkswirtschaftliche Produktionspotential. Vor allem in den neuen Bundesländern tragen sie aufgrund ihrer überwiegend investiven Inhalte zur Verbesserung der Angebotsbedingungen und zur Entstehung von Dauerarbeitsplätzen bei. Die aktuelle Wertschöpfung sowie Erträge, die teils erst längerfristig anfallen, sind – weil kaum quantifizierbar – in unserer Kosten-Nutzen-Rechnung nicht enthalten.

Dies gilt auch für Kosten, die sich aus langfristiger Arbeitslosigkeit ergeben können: Sie kann zu Dequalifizierung,

<sup>19</sup> Vgl. Hamm, a.a.O.

beruflichem Abstieg und Entwertung des Humankapitals führen. Von erheblicher Bedeutung sind auch psychosoziale sowie gesundheitliche Belastungen infolge von Arbeitslosigkeit, die es zu vermeiden gilt. Zu bedenken sind weiterhin mögliche Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität sowie Langzeitfolgen, die

sich aus beruflichen Sozialisationsproblemen vor allem für Jugendliche ergeben können. All dieses kann ebenfalls auf kurze oder längere Sicht öffentliche Kassen belasten und sollte bei der Diskussion über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in der gegenwärtigen Situation bedacht werden.