

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Horst-Manfred Schellhaaß und Lars Kelp

Subventionen als Steuerungsinstrumente
des Arbeitsmarktes

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 „Schwerpunkt-heft“, 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. 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).

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; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: 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, 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>

Subventionen als Steuerungsinstrumente des Arbeitsmarktes

Horst-Manfred Schellhaaß und Lars Kelp, Berlin*

In diesem Beitrag werden die Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Subventionen auf Struktur und Niveau der Arbeitslosigkeit untersucht. Als Instrumente stehen auf der einen Seite Subventionen, die über eine Verringerung der Lebensarbeitszeit eine Verknappung des Arbeitsangebotes zum Ziel haben, und Subventionen, die Arbeitslosen über den Erwerb von Qualifikationen den Wiedereintritt in das Arbeitsleben erleichtern wollen, zur Verfügung.

Eine Lösung der Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt würde erfordern, daß an der Stelle der durch die Subventionen in den vorverlegten Ruhestand geschickten Arbeitnehmer insbesondere strukturell benachteiligte Gruppen Beschäftigung finden würden. Wenn ältere Arbeitsplatzinhaber durch Subventionen dazu bewegt werden, ihren Arbeitsplatz zugunsten jüngerer Arbeitsloser zu räumen, kann das bei unterschiedlichen Marktaustrittskosten zu einer Minderung der sozialen Lasten der Arbeitslosigkeit führen. Die Existenz externer Erträge ist ein anerkannter Grund für Subventionen. Allerdings ist die ökonomische Treffsicherheit solcher Subventionen angesichts der mangelnden Quantifizierbarkeit der individuellen Marktaustrittskosten gering. Zudem besteht die Gefahr, daß sich die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt lediglich auf andere Altersgruppen verlagern.

Qualifizierungsmaßnahmen können einen Beitrag zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit leisten, wenn die Produktivität von Langzeitarbeitslosen so weit erhöht wird, daß ihre Beschäftigung für den Arbeitgeber gewinnbringend wird. Nach dem Humankapitalansatz von Gary S. Becker sollten die Arbeitnehmer die Kosten für ihre allgemeine Ausbildung selbst tragen. Dieser Ansatz wird hier in der Weise modifiziert, daß die staatlichen Sozialtransfers, zum Beispiel Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe, in das Modell integriert werden. Es zeigt sich dann, daß eine Subventionierung auch bei Durchführung effizienter Qualifikationsmaßnahmen gerechtfertigt ist, da die Anreize für den Arbeitnehmer, die Ausbildungskosten im Hinblick auf ein marktgerechtes Einkommen in der Zukunft zu übernehmen, durch die Verfügbarkeit von Sozialtransfers gemindert werden.

Die Niveaueffekte können entweder durch die Auswirkungen der Subventionen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit oder auf das Niveau der Beschäftigung gemessen werden. Es wird argumentiert, daß die traditionellen Arbeitslosenentlastungsrechnungen unzureichend sind, da sie den Kosteneffekt von Subventionen vernachlässigen. Die Analyse wird um die langfristigen Weichenstellungen erweitert, die sich durch die Art der Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen ergeben. Wenn arbeitsmarktpolitische Subventionen über die Sozialversicherung finanziert werden, steigen die Lohnnebenkosten, und der Arbeitsplatzabbau konzentriert sich insbesondere auf die marginalen Arbeitsplätze. Erfolgt hingegen die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen über den Bundeshaushalt, werden insbesondere die hochprofitablen Unternehmen stärker belastet; die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik wird dann besonders in den volkswirtschaftlich wichtigen innovativen Segmenten gefährdet.

In diesem Beitrag werden arbeitsmarktpolitische Subventionen als Investitionen in das Humankapital der Arbeitslosen betrachtet, die sich „rechnen“ müssen. Eine effiziente Arbeitsmarktpolitik sollte deshalb jene Maßnahmen fördern, bei denen die gegenwärtigen Ausgaben durch die zukünftigen Einsparungen im Sozialversicherungssystem kompensiert werden. Durch die eintretende Verringerung der Lohnnebenkosten würden sich einkommenspolitische Spielräume für die Beschäftigten und beschäftigungspolitische Spielräume für die Arbeitslosen ergeben.

Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebotes können dieses Effizienzkriterium nicht erfüllen, da sie zu einer dauerhaften zusätzlichen Belastung führen, ohne daß in Zukunft mit irgendwelchen Produktivitätsgewinnen zu rechnen ist. Qualifizierungsmaßnahmen haben den großen Vorteil, daß bei einer Wiedereingliederung des Arbeitnehmers in den primären Arbeitsmarkt die weiteren Unterstützungszahlungen entfallen. Aus diesem investitionspolitischen Ansatz werden Folgerungen für die Auswahl der Teilnehmer und den Inhalt der Programme gezogen.

Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit
 - 2.1 Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebots
 - 2.2 Subventionen zur qualitativen Verbesserung des Arbeitsangebots
- 3 Auswirkungen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit
 - 3.1 Der kurzfristige Arbeitsmarktentlastungseffekt von Subventionen
 - 3.2 Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen einer Finanzierung der Subventionen über die Sozialversicherung
 - 3.3 Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen einer Finanzierung der Subventionen über Steuern

4 Arbeitsmarktpolitik als Investition in Humankapital

5 Fazit

Literaturhinweise

1 Problemstellung

Subventionen sind ein bevorzugtes Instrument der Politiker, um das Wettbewerbsgeschehen auf den Arbeitsmärkten zu beeinflussen. Ihre Eleganz liegt darin, daß sie den Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht ein bestimmtes Verhalten vorschreiben, sondern versuchen, sie durch finanzielle Anreize in eine bestimmte Richtung zu lenken. Das Ziel arbeitsmarktpolitischer Subventionen besteht darin, die Struktur und das Niveau der Arbeitslosigkeit zu beeinflussen.

Der eine Ansatzpunkt von Subventionen umfaßt alle Maßnahmen, die letztlich das Arbeitsangebot erhöhen sollen. Dazu gehören die vielfältigen Subventionen zum Erwerb von Qualifikationen, die den Arbeitslosen den Wiedereintritt in das Arbeitsleben erleichtern sollen. An diesem Beispiel untersuchen wir, ob eine Subventionierung des Eintritts in den

* Prof. Dr. Horst-Manfred Schellhaaß ist Inhaber des Lehrstuhls für Mikroökonomie an der Technischen Universität Berlin; Diplom-Kaufmann Lars Kelp ist Doktorand am gleichen Lehrstuhl. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

Arbeitsmarkt die Struktur und das Niveau der Arbeitslosigkeit dauerhaft verbessern kann.

Der andere Ansatzpunkt von Subventionen umfaßt alle Maßnahmen, die das Arbeitsangebot absenken sollen, indem sie die Nichtteilnahme am Erwerbsleben prämiieren. In neuerer Zeit erfreuen sich insbesondere jene Subventionen zunehmender Beliebtheit, die in verdeckter oder offener Form einen früheren Zugang zur Altersrente finanziell abfedern. Anhand der Vorverlegung des Rentenzugangs wollen wir untersuchen, ob eine Subvention zum Austritt aus dem Erwerbsleben Struktur und Niveau der Arbeitslosigkeit dauerhaft verbessern kann.

Der Aspekt, ob arbeitsmarktpolitische Subventionen zu einer Verbesserung der Arbeitslosenstruktur führen, wird nur selten aufgegriffen. In diesem Beitrag soll mit Hilfe des mikroökonomischen Instrumentariums untersucht werden, ob die Charakteristika, die für die Herausbildung einer Problemgruppe ursächlich gewesen sind, durch die subventionierte Qualifizierung bzw. Ausgliederung dauerhaft beseitigt werden oder ob sie nur auf eine andere, bisher wettbewerbsfähige Arbeitnehmergruppe verlagert werden. Im Mittelpunkt der Analyse zur Behebung der strukturellen Arbeitslosigkeit steht deshalb die Frage, ob sich die Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Subventionen zugunsten der Problemgruppen verändern.

Die arbeitsmarktpolitische Literatur beschäftigt sich vornehmlich mit den Auswirkungen von Subventionen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit. Dabei beschränken sich die meisten Autoren auf den kurzfristigen rechnerischen Arbeitslosenentlastungseffekt. Sie vernachlässigen, daß von der Finanzierungsseite der Maßnahmen her Anreize auf die Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen ausgehen, die in mittelfristiger Sicht die kurzfristigen Entlastungswirkungen abschwächen. In diesem Beitrag soll mit Hilfe des mikroökonomischen Instrumentariums untersucht werden, in welchen Bereichen die Entlastungswirkungen aufgrund der Subventionen durch die beschäftigungsmindernden Wirkungen einer Erhöhung der Lohnnebenkosten oder der Steuern kompensiert werden. Der Beitrag endet mit einer Darstellung der Kriterien, durch die sich effiziente arbeitsmarktpolitische Subventionen auszeichnen.

2 Auswirkungen auf die Struktur der Arbeitslosigkeit

Als strukturelles Ziel arbeitsmarktpolitischer Subventionen wird häufig die gerechtere Verteilung der vorhandenen Arbeit genannt. Dieses Schlagwort läßt sich so interpretieren, daß – wenn Vollbeschäftigung schon ein unerreichbares Ideal darstellt – dann wenigstens alle Arbeitnehmergruppen gleichmäßig unter der Arbeitslosigkeit zu leiden haben sollen. Sowohl für Subventionen zur Angebotsverknappung als auch für Qualifikationsmaßnahmen soll untersucht werden, ob die Gruppen von Arbeitnehmern treffsicher erreicht werden, die aufgrund ihrer Wettbewerbsschwäche am stärksten von der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zum anderen ist zu fragen, ob nicht die Subventionierung einer Arbeitnehmergruppe die Beschäftigungsaussichten anderer Gruppen mit ähnlichen Charakteristika verschlechtert, so daß sich die Strukturprobleme lediglich verlagern.

2.1 Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebots

Ein nicht unerheblicher Teil der arbeitsmarktpolitischen Subventionen zielt darauf ab, das Arbeitsangebot zu reduzieren. Hierzu zählen beispielsweise die zahlreichen Varianten einer

Verkürzung der Lebensarbeitszeit. Der seit Mitte der 60er Jahre bestehende Trend zu höheren Schulabschlüssen sowie die stark angewachsene Studienneigung in Verbindung mit einer Verlängerung der Studiendauer haben dazu geführt, daß sich das durchschnittliche Eintrittsalter in den Beruf drastisch erhöht hat. Während des Berufslebens ist durch die Verlängerung des Urlaubs, durch die Möglichkeit des Erziehungsurlaubs für junge Eltern, durch ein größeres Angebot an Teilzeitarbeitsmöglichkeiten sowie durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld zur Überbrückung von konjunkturellen und inzwischen auch strukturellen Nachfrageeinbrüchen die Zahl der tatsächlich geleisteten Jahresarbeitsstunden stark gesunken. In den letzten Jahren stellen Frühverrentungen von älteren Arbeitnehmern ein besonders beliebtes Instrument dar, weil die vorzeitige Verrentung als eine sozial akzeptierte Form der Personalanpassung gilt. An diesem Beispiel wollen wir untersuchen, welche Auswirkungen Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebotes haben.

Der vorzeitige Übergang in den Ruhestand kann in unterschiedlicher Form finanziell abgedeckt werden. Zusätzliche staatliche Leistungen zur Altersversorgung werden von den Betroffenen nicht immer als solche wahrgenommen, da sie in den seltensten Fällen unmittelbar als „Prämie“ für den Rückzug vom Arbeitsmarkt ausgezahlt werden. Zur Abgrenzung des Subventionsbegriffes soll zunächst überlegt werden, wie eine flexible Altersgrenzenregelung ohne zusätzliche Transferzahlungen aussehen würde.

Der Arbeitnehmer müßte unabhängig vom Zeitpunkt seines Rückzugs vom Arbeitsmarkt Rentenzahlungen erhalten, die dem Gegenwartswert der von ihm geleisteten Beiträge entsprechen würden. Bei der Ermittlung der versicherungsmathematisch neutralen Rentenzahlungen für Frührentner sind zwei Aspekte zu berücksichtigen. Erstens hat ein Arbeitnehmer, der vor seinem 65. Lebensjahr aus dem Erwerbsleben ausscheidet, nur über einen geringeren Zeitraum Beiträge zur Rentenversicherung erbracht. Zweitens erfolgt die Auszahlung der Renten über einen längeren Zeitraum. Beides müßte ohne staatliche Zuschüsse zu einer Reduktion des Rentenbetrages in jeder Auszahlungsperiode führen.

Bei den bestehenden Frühverrentungsmöglichkeiten erhalten die Betroffenen hingegen regelmäßig Zahlungen, die die versicherungsmathematischen Rentenansprüche übertreffen. So wurde nach dem Vorruhestandsgesetz von 1984 dem Arbeitnehmer ein zusätzliches Vorruhestandsgeld gewährt, das dem Arbeitgeber wiederum zum Teil von der Bundesanstalt für Arbeit erstattet wurde. Zudem wurden Zuschüsse zu den Versicherungsbeiträgen gezahlt, so daß der vorzeitige Rückzug aus dem Erwerbsleben nicht mit einer nennenswerten Minderung der Rentenansprüche verbunden war. In ähnlichem Maße wurde nach dem Altersteilzeitgesetz von 1989 der partielle Rückzug vom Arbeitsmarkt subventioniert.

An die Stelle von Vorruhestandsgesetz und Altersteilzeitgesetz ist mit der vorgezogenen Altersrente nach der Rentenreform 1992 eine sozialversicherungsrechtliche Lösung getreten. Hiernach können Versicherte über 60 Jahre, die in den letzten eineinhalb Jahren mehr als ein Jahr arbeitslos waren, ein vorgezogenes Altersruhegehalt sowohl als Vollrente als auch als Teilrente beziehen. Als Reaktion auf die Finanzierungsprobleme des Rentensystems sind hier erstmals spürbare Abschläge für jedes Jahr des vorzeitigen Rentenbezuges vorgesehen. Bei der Ermittlung dieser Abschläge wird jedoch nur der verkürzte Zeitraum der Beitragszahlungen, nicht aber die längere erwartete Bezugsdauer berücksichtigt (vgl. Rosenow/ Naschold 1994, S. 71f). Der Abschlag müßte bei einer

versicherungsmathematisch neutralen Lösung höher ausfallen; es kann deshalb nach wie vor von einer Subventionierung des vorgezogenen Ruhestands gesprochen werden.

Weitere Frühverrentungen resultieren aus branchen- oder unternehmensspezifischen Sonderregelungen. Viele Unternehmen lösen ihre Personalprobleme in Rezessionszeiten dadurch, daß sie ihre älteren Mitarbeiter zu einer frühzeitigen Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit ermuntern. Da hierbei die Altersgrenzen für den Erhalt der normalen Altersrente im Regelfall noch nicht erfüllt sind, werden im Sozialplan Lohnersatzleistungen bis zum Bezug der Altersrente vereinbart. Dies stellt zwar eine sozial akzeptierte Form der Personalanpassung dar; in einer ökonomischen Analyse darf man jedoch nicht darüber hinwegsehen, daß den Zahlungen an den Arbeitnehmer keine Arbeitsleistung gegenübersteht. Auch hierbei handelt es sich um eine aus arbeitsmarktpolitischen Gründen vorgenommene Subventionierung des vorzeitigen Übergangs in die Rente. Die Kosten werden zunächst vom Unternehmen in Form des Sozialplanes getragen, mit dem Übergang in eine Form des vorgezogenen Altersruhegeldes wechselt die Kostenträgerschaft zur Rentenversicherung.

Die vielfältigen finanziellen Anreize zum vorzeitigen Übergang in den Ruhestand können sich einerseits an ältere Arbeitsplatzinhaber, andererseits an ältere Arbeitslose richten. So waren die Zielgruppe für Leistungen nach dem Vorruhestandsgesetz sowie dem Altersteilzeitgesetz vornehmlich bisher Beschäftigte, die einen vorhandenen Arbeitsplatz zugunsten Jüngerer räumten, während die vorgezogene Altersrente nach dem Rentenreformgesetz 1992 erst nach einer gewissen Mindestarbeitslosigkeitsdauer gewährt wird.

Wenn ältere Arbeitslose sich vom Markt zurückziehen, um in den Genuß subventionierter Rentenzahlungen zu kommen, führt dies zu einer nachweisbaren Reduktion der Arbeitslosenquote; das primäre politische Ziel wird damit erreicht. Da sich die Maßnahmen an eine Gruppe richten, die von überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit betroffen ist, könnte dies als Beitrag zum Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit interpretiert werden. So hat sich durch die Subventionierung des Vorruhestands die absolute Zahl der Arbeitslosen, die über 60 Jahre alt sind, in der Tat erheblich reduziert. Es handelt sich dabei jedoch lediglich um eine Umschichtung zwischen der Gruppe der Arbeitslosen und der Gruppe der Ruheständler. Es werden zwar weniger Personen aus der Zielgruppe statistisch als Arbeitslose erfaßt; das heißt aber nicht, daß mehr von ihnen beschäftigt sind.

Ein ökonomischer Vorteil einer solchen reinen „Umbenennung“ von Arbeitslosen kann darin liegen, daß für die Betroffenen die immateriellen Kosten der Nichtteilnahme am Erwerbsleben reduziert werden. So ist die Erklärung, man sei im Ruhestand, mit einem geringeren Verlust des Selbstwertgefühls und des sozialen Ansehens verbunden als der Hinweis auf Arbeitslosigkeit. Dabei handelt es sich um einen privaten Ertrag, der vom Arbeitnehmer in seinem Rückzugskalkül berücksichtigt wird. Ein Subventionsbedarf läßt sich daraus nicht ableiten. Vorruhestandsregelungen, die ausschließlich auf die vorzeitige Verrentung älterer Arbeitsloser abzielen, mögen politisch opportun sein; sie leisten vom ökonomischen Standpunkt aus keinen Beitrag zur Lösung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Die Kosten bleiben in etwa gleich, und neue Arbeitsplätze entstehen durch die Verrentung bisheriger Arbeitsloser auch nicht.

Eine Umverteilung vorhandener Arbeitsplätze durch Subventionen kann nur erreicht werden, wenn derzeit Beschäf-

tigte dazu bewegt werden, ihren Arbeitsplatz räumen. Beim Übergang eines Arbeitnehmers aus einem gesicherten Arbeitsverhältnis in den Vorruhestand gehen die Erträge seines Humankapitals bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze verloren. Diesen volkswirtschaftlichen Kosten des Rückzuges steht der Nutzen der zusätzlichen Freizeit als privater Ertrag des Arbeitnehmers gegenüber. Arbeitnehmer und Arbeitgeber maximieren ihren gemeinsamen Gewinn, wenn der Arbeitnehmer in dem Zeitpunkt ausscheidet, in dem seine Opportunitätskosten größer als seine Wertschöpfung werden. Dieses – in Abwesenheit von externen Effekten – effiziente Ergebnis könnte durch eine flexible Handhabung der Altersgrenze mit versicherungsmathematischen Abschlägen erreicht werden; eine Subventionierung würde sich erübrigen.

Es darf jedoch nicht außer acht gelassen werden, daß Arbeitnehmer unterschiedliche Marktaustrittskosten haben. Für Gruppen, die über eine gesellschaftlich anerkannte Alternative zur Teilnahme am Erwerbsleben verfügen, ist die Nichterwerbstätigkeit mit vergleichsweise geringen immateriellen Kosten verbunden (v. Rhein-Kress 1992, S.344). Dies trifft insbesondere auf ältere Arbeitnehmer zu, da sich ihnen mit dem Ruhestand eine sozial weithin akzeptierte Alternative zur Erwerbstätigkeit bietet. Gerade das macht sie zur bevorzugten Zielgruppe für staatliche Maßnahmen zur Angebotsverknappung.

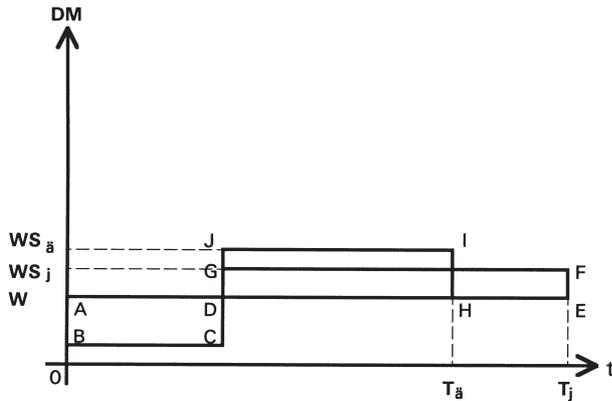
Der Ersatz eines älteren Arbeitnehmers durch einen jüngeren Arbeitslosen führt bei unterschiedlichen Marktaustrittskosten zu einer Minderung der sozialen Belastung, die im Kalkül des einzelnen Arbeitnehmers und Arbeitgebers nicht berücksichtigt wird. Neben seinen privaten Erträgen erwirtschaftet ein älterer Arbeitnehmer, der seinen Arbeitsplatz räumt, einen externen Ertrag, wenn einem jüngeren dafür die weitere Arbeitslosigkeit erspart bleibt. Dieser externe Ertrag kann durch eine Subvention internalisiert werden. Die Entscheidungsträger können durch Subventionen dazu gebracht werden, auch die sozialen Erträge in ihrem privaten Kalkül zum Rückzug aus dem Erwerbsleben zu berücksichtigen. Im Idealfall müßte der Barwert der Subvention genau den externen Erträgen des vorzeitigen Rückzuges entsprechen. Arbeitnehmer und Arbeitgeber würden sich unter diesen Umständen dann für die frühzeitige Verrentung entscheiden, wenn der Humankapitalverlust geringer ist als die Summe aus den privaten Erträgen des Vorruhestandes für den Arbeitnehmer und der Minderung der sozialen Lasten durch die Wiedereingliederung eines jüngeren Arbeitnehmers.

Die ökonomische Treffsicherheit einer solchen Subvention leidet in der Realität darunter, daß die immateriellen Kosten der Arbeitslosigkeit im Einzelfalle kaum zu quantifizieren sind. Der Barwert der zusätzlichen Transferzahlungen wird im Regelfalle nicht mit dem externen Ertrag der Frühverrentung übereinstimmen. Bei einer zu niedrig angesetzten Subvention werden nicht alle volkswirtschaftlich wünschenswerten Wechsel zwischen älteren und jüngeren Beschäftigten realisiert. Eine zu hoch angesetzte Subvention birgt hingegen die Gefahr, daß unnötig Humankapital älterer Arbeitnehmer verlorengeht. Obendrein ist bei einer pauschalen Subventionierung des Vorruhestandes nach dem Gießkannenprinzip ein erhebliches Subventionsaufkommen erforderlich, da auch die Arbeitnehmer, die sich ohne zusätzliche Transferzahlungen für den Vorruhestand entschieden hätten, die Zusatzleistungen in Anspruch nehmen.

Durch Vorruhestandssubventionen soll die Gruppe mit den niedrigsten Marktaustrittskosten zum Verzicht auf eine weitere Erwerbstätigkeit bewegt werden. Da aber nicht damit zu

rechnen ist, daß mit einem Schlag der gesamte Angebotsüberschuß auf dem Arbeitsmarkt abgebaut wird, müssen auch die Auswirkungen auf die Struktur der Restarbeitslosigkeit berücksichtigt werden. Die Subventionen beeinflussen die Beschäftigungschancen der verbleibenden Kandidaten. Längerfristig ist zu befürchten, daß sich die strukturelle Arbeitslosigkeit auf andere Gruppen verlagert, wenn der Rückzug bestimmter Altersgruppen vom Arbeitsmarkt forciert wird.

Abbildung 1: Wettbewerbsnachteil älterer Arbeitnehmer



Bei jeder Einstellungsentscheidung wägt der Arbeitgeber die Wertschöpfung, die ein Kandidat in seinem Unternehmen erzielen kann, gegen die gesamten Kosten ab, die mit dem Beschäftigungsverhältnis verbunden sind. Wenn ein Arbeitnehmer durch Subventionen dazu bewegt wird, vorzeitig aus dem Unternehmen auszuschneiden, geht dem Betrieb Humankapital verloren. In den seltensten Fällen ist am externen Arbeitsmarkt ein Arbeitnehmer mit identischen Qualifikationen verfügbar. Eine Wiederbesetzung ist regelmäßig mit zusätzlichen Investitionen zur Suche, Einstellung und Einarbeitung des neuen Arbeitnehmers verbunden. Abbildung 1 verdeutlicht das Kalkül eines Arbeitgebers, der bei der Einstellung die Auswahl zwischen einem älteren und einem jüngeren Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausgangsqualifikation zu treffen hat.

Dem Arbeitgeber entstehen bei beiden identische Kosten von $ABCD$ dadurch, daß der Arbeitnehmer in der Ausbildungsperiode nicht in vollem Maße einsetzbar und die Wertschöpfung unter dem Lohn W liegt¹. Diese Kosten müssen dadurch kompensiert werden, daß die Produktivität des Arbeitnehmers im weiteren Verlauf des Arbeitsverhältnisses höher ist als der ihm zu zahlende Lohn. Der jüngere Arbeitnehmer, der voraussichtlich bis T_j im Unternehmen beschäftigt wird, muß für die Dauer seiner Beschäftigung eine Wertschöpfung von WS_j erzielen, damit die abgezinnten Humankapitalerträge $DEFG$ genauso groß wie die Investitionskosten $ABCD$ sind und die Beschäftigung für den Arbeitgeber insgesamt gewinnbringend ist.

Ein älterer Arbeitnehmer bleibt *ceteris paribus* nur für einen kürzeren Zeitraum im Unternehmen. Bei einer Beschäftigungsdauer von OT_a müßte die Wertschöpfung WS_a pro Periode höher als beim Jüngeren sein, damit $DHJI$ genauso groß ist wie $DEFG$ und sich die Anfangsinvestition für den Arbeitgeber rentiert. Die kürzere Amortisationszeit für die mit

der Einstellung anfallenden Anfangsinvestitionen stellt ein Handikap für ältere Arbeitslose bei der Bewerbung um offene Stellen dar.

Durch das subventionierte Ausscheiden einiger älterer Arbeitnehmer wird kein Beitrag geleistet, um die bestehenden Wettbewerbsnachteile der auf dem Arbeitsmarkt verbleibenden Mitglieder aus der anvisierten Altersgruppe auszugleichen und ihre Beschäftigungschancen zu verbessern. Wenn eine bestimmte Anzahl an Arbeitsplätzen durch die Subventionierung des Vorruhestands frei wird, werden diese von den wettbewerbsstärksten Arbeitslosen in der Arbeitskräftewarteschlange eingenommen. Die eigentlichen Problemgruppen werden aufgrund ihrer starken Produktivitätsnachteile durch die Politik der Verknappung des Arbeitsangebotes nicht erreicht.

Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß neue Problemgruppen am Arbeitsmarkt geschaffen werden. Wenn die schwächste Gruppe mit Hilfe von Subventionen aus dem Erwerbsleben ausgegliedert wird, wirken die Strukturalisierungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt zuungunsten der nächsten Gruppe, die die gleichen Wettbewerbsnachteile in etwas abgeschwächter Form aufweist. Die Hypothek kürzerer Amortisationszeiten für die Einstellungsinvestitionen macht sich dann für immer jüngere Arbeitnehmergruppen bemerkbar. Bei verstärkter Ausgliederung älterer Arbeitnehmer werden die verbleibenden Arbeitnehmer unvermeidlich immer früher als „zum alten Eisen“ gehörig angesehen.

Als Reaktion auf diese Verschiebung des Strukturalisierungseffektes wurden von staatlicher Seite neue Möglichkeiten geschaffen, zu einem noch früheren Zeitpunkt in den subventionierten Vorruhestand überzugehen. So ist zu erklären, daß mit der Reduktion des Arbeitsangebotes aus der Gruppe der 60-65jährigen auch das durchschnittliche Rentenzugangsalter und die Erwerbsbeteiligung in der Gruppe der 55-59jährigen deutlich gesunken ist (vgl. Jacobs 1990, S. 150). Die Arbeitsmarktpolitik begibt sich in einen Teufelskreis; angesichts der dramatischen Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung kann ein Ausbau der Vorruhestandssubventionen kein zukunftsweisender Weg zur Lösung struktureller Arbeitsmarktprobleme sein.

2.2 Subventionen zur qualitativen Verbesserung des Arbeitsangebotes

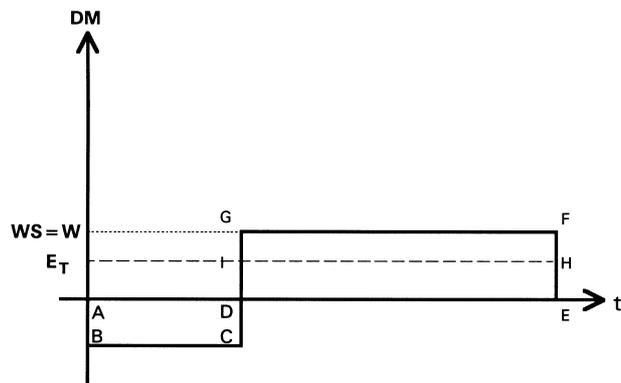
Aktive Arbeitsmarktpolitik versucht im Gegensatz zu den bisher untersuchten Maßnahmen zur Angebotsverknappung nicht, das Arbeitsangebot auf das Niveau der Nachfrage „zurechtzustutzen“, sondern die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes durch die Überwindung struktureller Probleme zu verbessern. Ein kurzer Blick auf die Arbeitslosenstatistik zeigt, daß ein Großteil der Langzeitarbeitslosen nur eine geringe oder überhaupt keine Ausbildung aufweist. Statt diese Gruppe endgültig aus dem Erwerbsleben auszugliedern, kann versucht werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Beseitigung der Qualifikationsdefizite, die die Wiedereingliederung bisher verhindert haben, wiederherzustellen.

Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen einer Qualifizierungsmaßnahme aus der Sicht des Teilnehmers. Ohne zusätzliche Qualifikationen würde er arbeitslos bleiben und weder eine Wertschöpfung erbringen noch einen Lohn erzielen. Durch die Teilnahme an einer Ausbildungsmaßnahme kann er versuchen, seine Wertschöpfung mindestens auf das Niveau des Marktlohnes W anzuheben, so daß die Einstellung für den Arbeitgeber gewinnbringend wird².

¹ In Anlehnung an Becker (1962) wird von Anfangsinvestitionen ausgegangen, die gleichmäßig über einen genau abgegrenzten Ausbildungszeitraum verteilt sind.

² Der Einfachheit soll davon ausgegangen werden, daß der Arbeitnehmer nur allgemeine Qualifikationen bildet, so daß der Lohn nach Abschluß der Ausbildung genau der Wertschöpfung entspricht

Abbildung 2: Kosten und Erträge von Qualifizierungsmaßnahmen



Dafür fallen zunächst Ausbildungskosten in Höhe von $ABCD$ an. In Anlehnung an Becker (1962) kann die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen als Humankapitalinvestition verstanden werden. Die Investition würde sich für den Arbeitnehmer immer dann lohnen, wenn die Erträge der Ausbildung im Bereich $DEFG$ abgezinst größer als die Kosten $ABCD$ sind. Das ist gleichzeitig die Bedingung für die ökonomische Effizienz einer solchen Maßnahme; das volkswirtschaftlich wünschenswerte Ergebnis würde sich ohne staatliche Subventionierung einstellen. In Erwartung eines marktgerechten Einkommens in der Zukunft müßte ein Arbeitsloser bereit sein, sich selbst um die Erhöhung seines Qualifikationsniveaus zu bemühen und die Kosten für den allgemeinen Teil der Ausbildung zu übernehmen.

Diese Überlegungen vernachlässigen allerdings das Transfereinkommen, das der Arbeitslose auch dann erzielt, wenn er auf die notwendigen Humankapitalinvestitionen zur Wiedereingliederung in die Erwerbstätigkeit verzichtet. Um Arbeitslosen auch nach Verlust ihres Arbeitsplatzes einen gewissen Mindestlebensstandard zu sichern, erhalten sie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe. Hierfür gibt es aus sozialpolitischen Erwägungen viele gute Gründe. Es steht aber außer Zweifel, daß durch solche Lohnersatzleistungen die Anreize der Arbeitslosen, sich durch eigene Anstrengungen aus ihrer mißlichen Lage zu befreien, geschwächt werden.

Dem Arbeitslosen ist auch ohne Ausbildungsinvestition ein Einkommen in Höhe von E_T sicher; die Teilnahme an der Qualifizierungsmaßnahme bringt ihm nur noch zusätzliche Erträge in Höhe der Differenz zwischen dem Marktlohn und dem Transfereinkommen. Die privaten Erträge des Arbeitnehmers $IHFG$ stimmen nicht mehr mit den volkswirtschaftlichen Erträgen $DEFG$ überein. Zwar könnten Transferzahlungen in Höhe von $DEHI$ eingespart werden, wenn der ehemals Arbeitslose nach der Ausbildung eine Beschäftigung finden würde und nicht mehr auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen wäre. Für den Betroffenen handelt es sich dabei jedoch um einen externen Ertrag der Teilnahme; ihm ist es egal, ob er $DEHI$ als Lohnzahlung oder aus staatlichen Mitteln erhält.

Der Arbeitslose ist unter diesen Umständen nicht mehr bereit, die vollen Kosten für die allgemeine Ausbildung selbst zu übernehmen. Je näher das Transfereinkommen am zu realisierenden Marktlohn liegt, desto geringer sind die privaten Erträge aus der Teilnahme an Ausbildungsprogrammen. Da eine Wiedereingliederung vornehmlich auf Arbeitsplätzen mit niedriger Wertschöpfung zu erwarten ist, sind die Anreize für eigene Bemühungen entsprechend schwach.

Wenn dem Arbeitslosen durch die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen keine zusätzlichen Belastungen aufgebürdet werden sollen, kann die Durchführung effizienter Ausbildungsmaßnahmen durch staatliche Subventionen gesichert werden. Dem Arbeitnehmer werden die Ausbildungskosten dann quasi als Belohnung dafür erstattet, daß er in der Zukunft keine Arbeitslosenunterstützung mehr in Anspruch nimmt. Auch in diesem Fall ist die Subvention ein Mittel zur Internalisierung eines externen Ertrages.

Die Finanzierung von Qualifizierungsprogrammen sollte auch aus Sicht des Staates eine gewinnbringende Investition sein. Kurzfristig fallen zwar zusätzliche Ausgaben für die Subventionierung der Ausbildungsmaßnahmen an; längerfristig entfallen bei erfolgreicher Eingliederung dafür aber die weiteren Ausgaben zur „Alimentierung der Arbeitslosigkeit“ (Hülsmeier 1994, S. 299). Darin liegt der entscheidende Unterschied zu Subventionen zur Angebotsverknappung, da dort die Ausgliederung aus dem Arbeitsleben mit einer dauernden Subventionierung bis zur gesetzlichen Altersgrenze verbunden ist.

3 Auswirkungen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit

Kurzfristig beschränken sich die Beschäftigungswirkungen von arbeitsmarktpolitischen Subventionen auf den rechnerischen Arbeitslosenentlastungseffekt. Hierbei wird unter der Annahme konstanter Kosten der sozialen Sicherung berechnet, wieviele der bisher Arbeitslosen aufgrund der vorgesehenen Maßnahme nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erscheinen. Davon abweichend berücksichtigen wir, daß die arbeitsmarktpolitischen Subventionen entweder über die Sozialversicherung oder über Steuern finanziert werden müssen. Alle Kostenerhöhungen haben einen negativen Beschäftigungseffekt, der sich allerdings je nach Art der Finanzierung unterschiedlich auswirkt. Eine Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen über eine Erhöhung der Lohnnebenkosten verstärkt die Wettbewerbsprobleme der im Preiswettbewerb stehenden Standardprodukte. Dagegen belastet eine Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen über Steuern stärker die gewinnträchtigen innovativen Segmente. Es soll deshalb überlegt werden, welche Weichenstellung für die Ausgestaltung und Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen für den Wirtschaftsstandort Deutschland am günstigsten ist.

3.1 Der kurzfristige Arbeitsmarktentlastungseffekt von Subventionen

Die Bedeutung, die Subventionen für Qualifizierungsmaßnahmen zugemessen wird, kann man an der Größenordnung der bereitgestellten Mittel erkennen: 1994 sind immerhin 44 Mrd. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt worden. Ihre politische Attraktivität liegt darin, daß die Teilnehmer an einem Programm der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mehr als Arbeitslose gezählt werden. Da sich diese Fördermaßnahmen grundsätzlich an Arbeitslose richten, ist die anfängliche Entlastungswirkung sehr hoch. Unmittelbar mit Anlaufen der Fördermaßnahme reduziert sich das Niveau der Arbeitslosigkeit um die Zahl der Programmteilnehmer. Wie lange der Arbeitsmarktentlastungseffekt von Qualifizierungsmaßnahmen nach deren Abschluß andauert, hängt nicht zuletzt von der Effizienz der Maßnahme ab.

Günstig ist die Bilanz bei den Fördermaßnahmen, die sich an qualifizierte und motivierte Arbeitslose richten, die beispielsweise aufgrund eines Unternehmenszusammenbruchs

ihre bisherige Arbeitsstelle verloren haben. Bei diesen Personen ist die Wiedereingliederungsquote hoch, da sie ein starkes Interesse an einer Fortsetzung ihrer Erwerbstätigkeit haben. Günstig sieht auch die Bilanz bei den Einarbeitungszuschüssen aus, die gewährt werden, um Qualifikationsdefizite gegenüber der Stammbesetzung zu beseitigen. Da die einstellenden Unternehmen im eigenen Interesse auf die Vermittlung marktgängiger Qualifikationen achten, sind die Voraussetzungen für eine dauerhafte Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses günstig. Modellversuche in Essen haben gezeigt, daß sich durch eine intensive Kooperation mit den Unternehmen sogar bei den schwervermittelbaren Langzeitarbeitslosen überraschend hohe Wiedereingliederungsquoten erzielen lassen.

Dagegen ist die Zahl der Programmteilnehmer, die den Weg von einer traditionellen Maßnahme im zweiten Arbeitsmarkt zu einer dauerhaften Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt finden, erschreckend niedrig. Die erfolglosen Programmteilnehmer werden anschließend wieder als Arbeitslose registriert, so daß die Entlastungswirkung nach Abschluß der Fördermaßnahme verpufft. Dieser kurze Überblick über die kurzfristigen Arbeitslosenentlastungswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen zeigt, daß sie je nach der Auswahl der Teilnehmer und der Betriebsnähe der Ausbildungsangebote sehr unterschiedliche Wiedereingliederungsquoten aufweisen. Damit zeigen sich hier bereits erste Ansatzpunkte für eine Optimierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die kurzfristigen Arbeitsmarktentlastungseffekte von Vorruhestandssubventionen hängen im wesentlichen davon ab, ob sich die Angebote zum vorzeitigen Rentenübergang an Arbeitslose oder an Berufstätige wenden. Beispielsweise besteht für Männer, die seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos sind, die Möglichkeit, bereits mit 60 Jahren in Rente zu gehen. Kurzfristig ändert sich hierdurch in volkswirtschaftlicher Betrachtung kaum etwas, denn ihre Wertschöpfung ist sowohl als Arbeitslose als auch als Rentner gleich Null. Das primäre Ziel, die Arbeitslosenstatistik zu entlasten, wird bei der Frühverrentung von Arbeitslosen am besten erreicht: die Arbeitslosenzahl vermindert sich für die Dauer der vorgezogenen Frühverrentung um die gleiche Zahl, wie Personen gefördert werden.

Wesentlich schwieriger ist die Berechnung der kurzfristigen Arbeitsmarktentlastungswirkungen, wenn die Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebotes bisher Berufstätiger gewährt werden. 1973 wurde die flexible Altersgrenze eingeführt, die es jedem Arbeitnehmer erlaubt, ohne besondere Begründung mit 63 Jahren in Rente zu gehen. Ursprünglich war die flexible Altersgrenze als ein Instrument gesehen worden, um die individuellen Wahlmöglichkeiten zu erweitern; heute wird sie weitgehend unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten gesehen. Unter dem Aspekt der Ausgliederung älterer Mitarbeiter ist sie sehr erfolgreich gewesen, denn heute arbeiten nur noch wenige sozialversicherungspflichtig Beschäftigte bis zu ihrem 65. Lebensjahr.

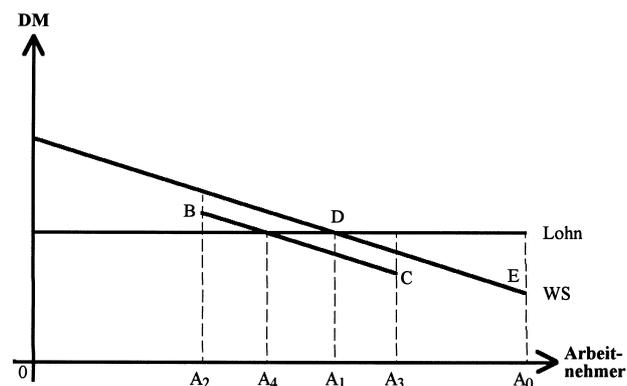
Noch einen kräftigen Schritt weiter in Richtung auf eine Vorverlegung der Altersgrenze ist man 1984 mit dem Vorruhestandsgesetz gegangen. Das Angebot richtete sich an Arbeitnehmer, die mindestens 58 Jahre alt waren. Sie konnten eine relativ großzügig subventionierte Vorruhestandszahlung erhalten, wenn sie ihren Arbeitsplatz räumten. Die frühzeitige Verrentung ganzer Altersjahrgänge als solche löst noch keine Arbeitsmarktprobleme; positive Wirkungen treten erst dann ein, wenn die vakanten Arbeitsplätze Ersatzstellungen induzieren und auf diese Weise die Arbeitslosigkeit verringern.

Aus diesem Grunde konnte der Arbeitgeber bis auf Ausnahmefälle nur Zuschüsse von der Bundesanstalt für Arbeit für die entstehenden Vorruhestandszahlungen erhalten, wenn er den freigemachten Arbeitsplatz wiederbesetzt hat. Das primäre Ziel der Regelungen war demnach der Austausch von älteren Beschäftigten durch jüngere Arbeitslose.

Zur Ermittlung der Nettoeffekte einer frühzeitigen Verrentung muß die Rentenzugangsentwicklung nach Einführung dieser Option prognostiziert und mit jener verglichen werden, die ohne eine solche Regelung zu erwarten wäre. Bei einer korrekten „with-and-without-Analyse“ müssen von den Bruttorentenzugängen beim Bestehen einer Vorruhestandsregelung die Rentenzugänge ohne eine solche Regelung („Status-quo-Entwicklung“) subtrahiert werden, um zu dem arbeitsmarktpolitisch wichtigen Nettoentzugseffekt zu kommen. Dabei ist zu beobachten, daß der relativ hohe Entlastungseffekt in den Altersjahrgängen 58 und 59 Jahre anschließend schnell abbröckelt, weil es dann vielfältige andere Verrentungsmöglichkeiten gibt; d.h., eine große Zahl von Vorruheständlern wäre auch ohne eine solche Regelung früher als mit 65 Jahren in Rente gegangen (vgl. Schellhaab/Weis 1984).

Für die arbeitsmarktpolitische Effizienz der subventionierten Verknappung des Arbeitsangebotes ist entscheidend, in welchem Umfange die Frührentner durch Neueinstellungen ersetzt werden. Um die hier relevanten Entscheidungsgrundlagen zu charakterisieren, genügt das einfache Grenzproduktivitätsmodell. In einem gewinnmaximierenden Unternehmen werden so viele Arbeitnehmer beschäftigt, bis die Grenzproduktivität dem Lohn entspricht, d.h. A_1 Arbeitnehmer in Abb. 3. Demgemäß sind in der Ausgangslage A_1, A_0 Erwerbspersonen arbeitslos. Ihnen soll durch die subventionierte Verknappung des Arbeitsangebotes geholfen werden.

Abbildung 3: Ersatzstellungen durch Vorruhestandssubventionen



Maßnahmen zur Frühverrentung sind im allgemeinen nur an das Erreichen einer bestimmten Altersgrenze gekoppelt. Es scheiden dann Mitarbeiter aller Qualifikationsstufen aus, auch wenn diese Option von den gering qualifizierten stärker als von den hochqualifizierten Mitarbeitern wahrgenommen wird. Es entspricht dem üblichen personalpolitischen Vorgehen sowie den Vorgaben des Betriebsverfassungsgesetzes, daß Aufstiegspositionen zunächst innerbetrieblich ausgeschrieben werden. Wir wollen davon ausgehen, daß sämtliche Aufstiegspositionen innerbetrieblich besetzt werden, so daß ausschließlich die Einstiegsarbeitsplätze am unteren Ende der Mobilitätsketten für eine eventuelle Wiederbesetzung zur

Verfügung stehen³. Nach Ablauf dieser innerbetrieblichen Anpassungsvorgänge würden demnach die Arbeitsplätze A_2A_1 frei werden.

Es wäre jedoch verfehlt, aus der Freisetzung von A_2A_1 Personen auf eine gleich große Abnahme der Arbeitslosigkeit zu schließen. Zu Einstellungen der bisher arbeitslosen Personen kann es nur kommen, wenn sich ihre Produktivität erhöht. Die Produktivität hängt zum einen von der Qualifikation der Person und zum anderen von dem zugewiesenen Arbeitsplatz ab. Da das subventionierte Ausscheiden bisher Beschäftigter keine Auswirkungen auf die Qualifikation der Arbeitsplatzsuchenden hat, kann sich nur der zweite Faktor ändern. Beispielsweise hat ein organisatorisch sehr befähigter Arbeitnehmer nur begrenzte Möglichkeiten, seine komparativen Vorteile zur Geltung zu bringen, wenn er am Fließband eingesetzt wird. Wird dagegen durch die vorgenommene Ausgliederung von älteren Mitarbeitern ein Arbeitsplatz frei, auf dem Organisationstalent benötigt wird, zum Beispiel als Gruppenleiter, steigt die erwartete Produktivität dieser Person.

Diese Produktivitätssteigerung führt dazu, daß sich der Ast *DE* der Grenzproduktivitätskurve nicht nur parallel nach links, sondern gleichzeitig auch nach oben verschiebt. Da hierbei nur der arbeitsplatzbezogene Produktivitätsschub zum Tragen kommt und der Produktivitätsnachteil des neuen gegenüber dem alten Arbeitsplatzinhaber erhalten bleibt, liegt *BC* unterhalb der alten Wertschöpfungskurve. Dies hat zur Folge, daß von den freigemachten A_2A_1 Arbeitsplätzen nur A_2A_1 wiederbesetzt werden. Selbst in einer Hochkonjunktur kommt es deshalb nicht zu einer vollständigen Wiederbesetzung der von den älteren Arbeitnehmern vorzeitig freigemachten Arbeitsplätzen. Bei der Einführung des Vorruhestandes rechnete man selbst bei einer normalen Konjunkturlage nur mit einer Wiederbesetzung von 50 bis 70 Prozent der freigemachten Arbeitsplätze. Insofern steht der Verknappung des Arbeitsangebotes auch eine Verknappung der Arbeitsnachfrage gegenüber, d.h. die Gesamtzahl der Beschäftigten nimmt in jedem Falle ab.

In der bisherigen Analyse hatten wir unterstellt, daß sich die Ökonomie in einem normalen Zustand befinde. Dies wollen wir jetzt ändern, indem wir annehmen, daß eine konjunkturelle oder strukturelle Krise der Anlaß für die Verknappung des Arbeitsangebotes sei. In diesem Fall ist es das Unternehmen, das Anreize hat, die subventionierten Möglichkeiten zur Ausgliederung von Mitarbeitern wahrzunehmen. Ursächlich für das unternehmerische Interesse an den Frühverrentungsmöglichkeiten sind betriebliche Verluste, so daß die Wertschöpfung unterhalb des Lohnes liegt. In der Rezession wird daher der Umfang der induzierten Mehrnachfrage nach Arbeitskräften – abgesehen von dem Ersatz einiger Spezialisten – gegen Null tendieren. Da jedoch Frühverrentungsprogramme im politischen Raum insbesondere in Zeiten steigender Arbeitslosigkeit favorisiert werden, ist der Entlastungseffekt durch Ersatz Einstellungen gerade dann, wenn die Arbeitslosigkeit hoch ist, gering.

Zudem ist die Zahl der Neueinstellungen noch nicht mit der Entlastung der Arbeitslosenstatistik identisch. Nach bisherigen Erfahrungen kann damit gerechnet werden, daß 70 Prozent der eingestellten Arbeitskräfte zuvor registrierte Ar-

beitslose waren. Nur diese entlasten die Arbeitslosenstatistik, auf die die Politiker jeden Monat mit Spannung warten. Schellhaaß/ Weis (1984) stellen für die Vorruhestandsregelung fest, daß sich der Arbeitslosenentlastungseffekt – abgesehen vom Einführungsjahr – bei normaler Konjunkturlage bei einem jährlichen Zugang zur Vorruhestandsregelung von ca. 300.000 Personen auf lediglich 10.000 bis 15.000 Personen pro Jahr beläuft. Dies bedeutet, daß einer Subventionierung von 300.000 Vorruheständlern gerade etwa 15.000 Neueinstellungen gegenüberstehen, die die Arbeitslosenversicherung entlasten. In einer Rezession, in der die von den Älteren freigemachten Arbeitsplätze nur in Ausnahmefällen wiederbesetzt werden, wäre dieser Arbeitslosenentlastungseffekt noch wesentlich geringer.

Was hier am Beispiel des Vorruhestandes dargestellt worden ist, gilt auch für die anderen Formen der Verknappung des Arbeitsangebotes. Trotz der signifikanten Verlängerung der Ausbildungszeiten, der Verkürzung der Wochenarbeitszeiten, der Verlängerung des Urlaubs sowie der Vorverlegung der Altersgrenze haben sich die erhofften günstigen Auswirkungen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit nicht eingestellt.

Aus diesem Ergebnis ist der Schluß zu ziehen, daß rechnerische Entlastungswirkungen unter der Annahme konstanter Kosten der sozialen Sicherung das tatsächliche Geschehen auf den Arbeits- und Gütermärkten nicht hinreichend beschreiben. Bei diesen rechnerischen Entlastungseffekten bleibt außer acht, daß die arbeitsmarktpolitischen Subventionen Kosten verursachen, die in irgendeiner Weise von der arbeitenden Bevölkerung getragen werden müssen. In den nächsten beiden Kapiteln wollen wir untersuchen, welche wirtschaftspolitischen Auswirkungen entstehen, wenn die Subventionen einmal über die Lohnnebenkosten und einmal über die Steuern finanziert werden.

3.2 Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen einer Finanzierung der Subventionen über die Sozialversicherung

In der vorangehenden Analyse der Arbeitslosenentlastungseffekte wurde ausschließlich untersucht, wieviele der freigemachten Arbeitsplätze bei ansonsten unveränderten Bedingungen durch die Einstellung von Arbeitslosen ersetzt werden, d.h., die Analyse beschränkte sich im wesentlichen auf das Arbeitsangebot. Nun wollen wir die Untersuchung in der Weise erweitern, daß wir danach fragen, welche Rückwirkungen die Finanzierung der Leistungen auf die Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen hat, d.h. nun steht die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes im Mittelpunkt der Untersuchung.

Um die volkswirtschaftlichen Entlastungswirkungen und Budgeteffekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu berechnen, hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung eine gesamtfiskalische Vorgehensweise entwickelt (z.B. Spitznagel 1992, S. 286 f.). Dieser Opportunitätskostenansatz untersucht, in welchem Verhältnis die Kosten von ABM zu den Kosten stehen, die ohne diese Maßnahmen aus der dann nicht vermiedenen Arbeitslosigkeit erwachsen wären. Dabei wird darauf abgestellt, daß bei Arbeitslosigkeit Mindereinnahmen bei den Beiträgen zur Sozialversicherung und den Steuern sowie Mehrausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe, Sozialhilfe und Wohngeld anfallen. Dieser Ansatz bleibt nicht bei den Ressortgrenzen der einzelnen Behörden stehen, sondern faßt alle Mehr- oder Minderausgaben zusammen, die irgendwo in der Volkswirtschaft aufgrund von vermiedener Arbeitslosigkeit entstehen. Die größere Aussagefähigkeit dieser Vorgehensweise bei der Berechnung der fiskalischen Kosten

³ Unter einer Mobilitätskette verstehen wir die Abfolge von Arbeitsplätzen, die von den erfolgreichen Kandidaten im Laufe ihrer Karriere normalerweise durchlaufen werden.

der Arbeitslosigkeit gegenüber einer ressortbezogenen Ausgabenrechnung ist unübersehbar.

Bach/Spitznagel (1992) und Spitznagel (1992) wollen die gesamtfiskalische Vorgehensweise nicht nur für die Berechnung der saldierten Mehrbelastung der öffentlichen Hände von ABM gegenüber Arbeitslosigkeit, sondern auch zur Abschätzung der von den geforderten Aktivitäten ausgehenden Multiplikatoreffekte verwenden. Letztere beruhen darauf, daß die höhere Kaufkraft der nun beschäftigten ABM-Personen weitere Arbeitsplätze außerhalb der AB-Maßnahmen schafft und dadurch Unterstützungszahlungen einspart und Steuereinnahmen erhöht. Spitznagel (1992, S. 287) kommt zu dem Ergebnis, daß durch die direkten Budgetwirkungen bereits 60 Prozent der ABM-Ausgaben gedeckt sind. Rechnet man noch die indirekten Wirkungen hinzu, kommt er auf einen Deckungsgrad von 83 Prozent. Teilweise wird in anderen gesamtfiskalischen Belastungsrechnungen ein Deckungsgrad von nahe 100 Prozent erreicht. Häufig wird deshalb davon gesprochen, daß sich die aktive Arbeitsmarktpolitik fast selbst finanziere. Wenn dem so wäre, dürfte die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen keine negativen Beschäftigungswirkungen auslösen.

Die rauhe Wirklichkeit sieht etwas anders aus. Erfolgskontrollen beruhen stets auf einem „with-and-without-Vergleich“, d.h. auf einer Gegenüberstellung der tatsächlichen Entwicklung mit ABM mit der hypothetischen status-quo-Entwicklung ohne ABM. Spitznagel (1992) hat den Einkommensmultiplikator ausschließlich in der tatsächlichen Entwicklung, nicht aber in der status-quo-Entwicklung berücksichtigt. Implizit unterstellt er damit, daß die Mehrkosten von ABM gegenüber den alternativen Arbeitslosigkeitskosten nicht zu Entzugseffekten an anderer Stelle des volkswirtschaftlichen Kreislaufs führen. Damit hätte die gesamtfiskalische Rechnung des IAB nur dann Gültigkeit, wenn der Staat das Geld, das er heute für arbeitsmarktpolitische Subventionen verwendet, in der status-quo-Entwicklung im Tresor der Bundesbank nachfrageunwirksam vergraben hätte. Das ist eine ziemlich unrealistische Annahme.

In einem realistischen Szenario wäre das Geld für andere sinnvolle Projekte ausgegeben worden, z.B. für die Einstellung zusätzlicher Assistenten an den überfüllten Universitäten oder unmittelbar für die Wirtschaftsförderung. In sämtlichen alternativen Verwendungszwecken erhöht sich ebenfalls das Einkommen der jeweils Begünstigten, und es entstehen vergleichbare Multiplikatoreffekte. Theoretisch können die Einkommensmultiplikatoren in dem ABM-Szenario bzw. in der status-quo-Entwicklung etwas voneinander abweichen. Setzt man sie in einer pragmatischen Rechnung wegen der fehlenden Datenbasis als gleich an, kürzen sich die indirekten Einkommenseffekte in einem „with-and-without-Vergleich“ heraus. Dies bedeutet, daß sich das IAB in seiner gesamtfiskalischen Entlastungsrechnung durch eine methodisch unzulässige Einbeziehung der indirekten Einkommenseffekte „reich“ rechnet.

Neben dem Einkommensmultiplikator trägt der Vorleistungsmultiplikator zu dem günstigen Ergebnis der IAB-Rechnung

bei. Die Bewertung des Vorleistungsmultiplikators in der Erfolgskontrolle hängt von der Wertschöpfung der AB-Maßnahme ab. Nach dem Gesetzeswortlaut sollen ABM nur für „zusätzliche“ Leistungen vorgesehen werden. Bach/Spitznagel (1992, S. 215) bestätigen, daß das Zusätzlichkeitsfordernis in der Praxis eingehalten wird: „Zumindest derzeit ist nicht erkennbar, daß durch ABM Beschäftigungsmöglichkeiten am „ersten“ Arbeitsmarkt verdrängt werden oder nicht zur Entfaltung kommen“. In ökonomischer Ausdrucksweise bedeutet dies, daß die ABM-Leistungen unterhalb des Marktgleichgewichtes, aber oberhalb der Sättigungsmenge auf der Nachfragekurve angesiedelt sind. Sie stiften zwar unbestritten einen positiven Nutzen, aber dieser Nutzen ist nicht so hoch, als wenn das Geld an anderer Stelle verwendet worden wäre, d.h. die Kosten übersteigen den volkswirtschaftlichen Nutzen der mit Hilfe von ABM produzierten Güter und Dienste. Unter diesem Blickwinkel ist eine hohe Vorleistungsverflechtung ungünstig, denn diese Vorleistungen werden aus höherwertigen Verwendungszwecken abgezogen und in die wertschöpfungsschwachen AB-Maßnahmen gelenkt. Insofern ist der Vorleistungsmultiplikator im Regelfall nicht wie in der IAB-Rechnung als positiver indirekter Effekt, sondern negativ als eine spezielle Form einer Ressourcenverschwendung zu interpretieren⁴.

Insgesamt ergibt sich bei einer gesamtwirtschaftlichen „with-and-without-Analyse“ von ABM folgendes Resultat: die indirekten Wirkungen von ABM entfallen, da der Einkommensmultiplikator bei ABM und bei einer alternativen Verwendung etwa gleich groß ist und sich deshalb herausaldert. Eine hohe Vorleistungsverflechtung ist im allgemeinen negativ zu interpretieren, da die Vorleistungen in ABM für eine wertschöpfungsschwächere Aktivität als in der status-quo-Entwicklung eingesetzt werden. Die Gesamtkosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik setzen sich demnach zusammen aus der Differenz zwischen den ABM-Personalkosten und den Kosten bei Arbeitslosigkeit sowie der Differenz der Wertschöpfung zwischen einem marktmäßigen und dem ABM-Einsatz der Vormaterialien. Dieser Betrag ist so hoch, daß die Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen Auswirkungen auf die Beschäftigungsentscheidungen der Unternehmen hat.

In den meisten Fällen werden die Lohnersatzleistungen durch einen Zweig der Sozialversicherung übernommen, z.B. durch die Rentenversicherung bei den vorverlegten Altersgrenzen oder durch die Bundesanstalt für Arbeit bei den Qualifikationsmaßnahmen. In anderen Fällen hat das Unternehmen einen Teil der Lohnersatzleistungen zu tragen, beispielsweise beim Vorruhestand. In beiden Fällen erhöhen sich die Lohnnebenkosten. Die Kurve der Arbeitskosten in der Abbildung 3 verschiebt sich nach oben, so daß der Schnittpunkt mit der Wertschöpfungskurve weiter links liegt.

Die subventionsbedingte Erhöhung der Lohnnebenkosten führt ins Zentrum der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion: zum einen stellt sich die Frage, ob die Erhöhung der Lohnnebenkosten durch eine gleich hohe Senkung der Lohnkosten kompensiert werden sollte. Die beschäftigungspolitischen Nachteile erhöhter Lohnnebenkosten ließen sich vermeiden, wenn diese bei der Aushandlung der Tariflöhne voll berücksichtigt würden. Denn für die Einstellungsentscheidungen der Unternehmen spielen nur die Arbeitskosten insgesamt eine Rolle, nicht ihre Aufteilung in Lohn- und Lohnnebenkosten. Zum zweiten stellt sich die Frage, ob der Erhalt von wertschöpfungsschwachen Arbeitsplätzen überhaupt eine wünschenswerte Option für die Bundesrepublik Deutschland darstellt.

⁴ Keine Ressourcenverschwendung liegt vor, wenn durch ABM meritorische Güter hergestellt werden, bei denen die auf dem Markt wirksame Nachfrage unterhalb des wohlfahrtsökonomisch optimalen Niveaus liegt. Eine individuell unzureichende Finanzausstattung kann bei einzelnen sozialen Diensten vorliegen. Für das Gesamtspektrum der AB-Maßnahmen stellen dies jedoch Ausnahmen dar.

Bei den Klagen über die hohen Arbeitskosten in der Bundesrepublik Deutschland stehen die Lohnnebenkosten mehr noch als die reinen Lohnkosten im Mittelpunkt der Kontroverse. Von ihrer Höhe her ist das durchaus berechtigt, denn sie betragen inzwischen 84 Prozent des Direktentgelts. Dabei ist die Unterscheidung in reine Lohnkosten und Lohnnebenkosten eine künstliche Klassifikation. Man könnte beispielsweise die Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung den Beschäftigten in Form einer Lohnerhöhung auszahlen und sie gleichzeitig verpflichten, ihrerseits eine Krankenversicherung abzuschließen. Materiell würde sich nichts ändern, aber bisherige Lohnnebenkosten würden zu Lohnkosten werden. Insofern stellt sich die Frage, wieso gerade die Lohnnebenkosten im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik stehen.

Viel spricht für die Annahme, daß im öffentlichen Bewußtsein die Gegenleistung für die Lohnnebenkosten geringer als für den Direktlohn ausfällt. Den ausgezahlten Nettolohn kann der Arbeitnehmer nach eigenem Gutdünken verausgaben, d.h. er wird in der Regel die Anschaffungen tätigen, die seinen Nutzen maximieren. Diese individuelle Nutzenkomponente ist bei den Leistungen, die aus den Lohnnebenkosten finanziert werden, nicht immer klar zu erkennen: während sich beispielsweise die Rentenversicherung einer hohen Wertschätzung erfreut, weil hier eine enge Beziehung zwischen den eingezahlten Geldbeträgen und späteren Rentenleistungen erkennbar ist, stehen die Subventionen für eine Vorverlegung des Rentenzugangs sowie für die aktive Arbeitsmarktpolitik stärker im Schußfeld der Kritik. Bedenkt man, daß viele Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur mit relativ niedrigen Wiedereingliederungsquoten aufwarten können, ist diese Kritik nachvollziehbar. Für die meisten Arbeitnehmer ist deshalb der Gegenwert der von den Sozialversicherungen erbrachten Leistungen weniger wert als die eingezahlten Geldbeträge. Insofern ist der Widerstand gegen eine Anrechnung erhöhter Lohnnebenkosten in den Tarifverhandlungen verständlich.

Die unvollständige Anrechnung der Erhöhung der Lohnnebenkosten in den Tarifverhandlungen führt zu einem Verlust der marginalen Arbeitsplätze. Dies kann einmal dadurch geschehen, daß bei einer Kostenvorwälzung die nachgefragte Menge aufgrund des gestiegenen Produktpreises zurückgeht. Zum anderen kann bei unverändertem Produktpreis die Produktion aufgrund der gestiegenen Kosten verlustbringend werden, so daß der Unternehmer von sich aus die Produktion einschränken wird. Angesichts des weltweiten Strukturwandels, durch den fortlaufend marginale Arbeitsplätze in Deutschland verlorengehen, fragt man sich, ob der weitere Verlust von Arbeitsplätzen durch die Erhöhung der Lohnnebenkosten als ein gravierender Nachteil für den Wirtschaftsstandort Deutschland anzusehen ist. Die Antwort hängt davon ab, ob eine erfolgversprechende Strategie verfügbar ist, um die wegbrechenden marginalen Arbeitsplätze durch wertschöpfungsstarke innovative Arbeitsplätze zu ersetzen.

Für die Frage, in welchen Bereichen die zukünftigen Arbeitsplätze für die zur Zeit Arbeitslosen entstehen sollen, ist ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte hilfreich. Alle Industriestaaten stehen vor dem gleichen Problem: die Produktivitätsfortschritte im Verarbeitenden Gewerbe sind überdurchschnittlich hoch, so daß zur Herstellung einer gegebenen Menge an Industriegütern Jahr für Jahr weniger Arbeitnehmer benötigt werden. Gleichzeitig können die Industrieprodukte durch die Weitergabe der Produktivitätsfortschritte immer billiger angeboten werden. Diese Preisermäßigung führte in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg dazu, daß die Beschäftigungszunahme aufgrund der hohen Preiselastizität der Nachfrage größer war als die

Beschäftigungsabnahme aufgrund der Rationalisierungserfolge. Diesem Umstand hatten wir das glückliche Ergebnis zu verdanken, daß gleichzeitig hohe Einkommenszuwächse als auch hohe Beschäftigungszuwächse in der Industrie realisiert werden konnten (vgl. Appelbaum/ Schettkat 1993).

Seit Beginn der 80er Jahre sind die Industriestaaten in ihre Ausreifungsphase eingetreten, die dadurch charakterisiert ist, daß die Nachfrage nach Industrieprodukten ungefähr im Gleichschritt mit dem volkswirtschaftlichen Wachstum ansteigt. Die ungebrochenen Produktivitätsfortschritte im Verarbeitenden Gewerbe führen nach wie vor zu überdurchschnittlichen Preissenkungen, diese haben aber aufgrund der unelastisch gewordenen Nachfrage keine großen Mengenausweitungen mehr zur Folge. Dies hat die arbeitsmarktpolitisch bedeutsame Konsequenz, daß die Arbeitsplatzverluste aufgrund der Rationalisierungserfolge nicht mehr durch die Nachfrageausweitungen aufgrund der Preissenkungen überkompensiert werden. Im Gegenteil, in den meisten Industriestaaten geht die Beschäftigung in der Industrie seit mehr als einem Jahrzehnt und in der Bundesrepublik Deutschland seit vier Jahren zurück. Dieser Trend ist unumkehrbar.

Angesichts der andauernden Arbeitsplatzverluste im Verarbeitenden Gewerbe müssen die neuen Arbeitsplätze für die Arbeitslosen in den Dienstleistungssektoren gefunden werden. Das Problem dabei ist, daß diejenigen Dienstleistungen, die industrieleiche Bedingungen bieten können, nicht nennenswert ausgeweitet werden können. Die neuen Arbeitsplätze müssen dadurch entstehen, daß Tätigkeiten, die bislang von den Haushalten selbst erledigt worden sind, weitgehend über den Markt abgewickelt werden. Diese neuen Arbeitsplätze sind wertschöpfungsschwach, und die Arbeits- und Einkommensbedingungen sind aufgrund der starken Substitutionskonkurrenz durch do-it-yourself unterdurchschnittlich. Die USA haben dieses Dilemma in der Weise gelöst, daß der Angebotsdruck die Löhne in diesen Segmenten abgesenkt hat, bis sich Gelegenheiten für ein rentables Angebot ergeben haben. Diese starke Effizienzorientierung der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik hat zu einer erstaunlich starken Beschäftigungszunahme, gleichzeitig aber auch zu einer sehr starken Spreizung der Lohnstruktur geführt.

Schweden und Deutschland sind einen anderen Weg gegangen. Beide Länder sind durch ein zentralisiertes Lohnbildungssystem mit einer geringen Lohndifferenzierung gekennzeichnet. Dadurch war der Weg über den Markt zur Expansion der Dienstleistungsbereiche versperrt, weil es durch die Tarifbindung nicht möglich war, die Löhne in den neuen Dienstleistungssektoren so stark abzusenken, daß ein rentables Angebot möglich gewesen wäre.

In Schweden ist der Staat in die Bresche gesprungen und hat die fehlende Marktnachfrage durch Subventionen oder öffentliche Beschäftigung kompensiert. Solange sich Schweden in seiner Wachstumsphase befand, konnte die high-tech-Industrie ihr Beschäftigungsvolumen insgesamt noch ausdehnen, so daß nur ein kleiner Teil der Volkswirtschaft durch staatliche Beschäftigungsprogramme unterstützt werden mußte. Das heißt, während der Wachstumsphase hat das schwedische Modell die Solidarität der Arbeitnehmer auf keine allzu große Probe gestellt. Das schwedische Modell bekam Risse, als in den 80er Jahren das gleichzeitige Auftreten von hohen Produktivitätszuwächsen und einer unelastischen Nachfrage nach Industrieprodukten dazu führte, daß Arbeitskräfte in den Hochtechnologiesektoren freigesetzt werden mußten. In der Folge stieg der Subventionsbedarf für die aktive Arbeitsmarktpolitik deutlich an.

Die Bundesrepublik Deutschland steht vor dem gleichen Problem wie Schweden, nämlich daß die Dienstleistungsmärkte zu schwach wachsen, um den Angebotsüberschuß auf den Arbeitsmärkten aufzufangen. Hier hat man durch eine Verlängerung der Ausbildungszeit und eine Verkürzung der Wochen- und Lebensarbeitszeit massiv das Arbeitsangebot verknappt. Der beschäftigungspolitische Erfolg dieser Politik ist gleich Null, da die resultierende Erhöhung der Steuern und Sozialversicherungsabgaben die Wettbewerbsposition der deutschen Industrie noch weiter verschlechtert hat.

Es führt kein Weg an der bitteren, aber unvermeidbaren Erkenntnis vorbei, daß die zusätzlichen Arbeitsplätze wertschöpfungsschwächer als die vorhandenen Arbeitsplätze sein werden. Aber auch die wertschöpfungsschwächeren Arbeitsplätze müssen rentabel sein, wenn sie von Unternehmen angeboten werden sollen. Insofern gehören zu wertschöpfungsschwächeren Arbeitsplätzen unabdingbar geringere Kosten, wovon die Lohn- und Lohnnebenkosten nicht ausgenommen werden können. Will man also die Arbeitsmarktprobleme lösen, darf man nicht durch Prämien für die Nichtteilnahme am Erwerbsleben die Lohnnebenkosten in die Höhe treiben, sondern die Lohnnebenkosten müssen durch eine effizientere Organisation der Arbeitsmarktpolitik gesenkt werden. Eine Reduzierung der Lohnnebenkosten schafft einkommenspolitische Spielräume für die beschäftigten Arbeitnehmer und beschäftigungspolitische Spielräume für die Arbeitslosen.

Hohe Lohnnebenkosten verhindern nicht nur die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Dienstleistungsbereichen, sondern vernichten auch vorzeitig marginale Arbeitsplätze in den Industriesektoren. In Vollbeschäftigungszeiten gehört es zum normalen Lauf des Wettbewerbsgeschehens, daß marginale Arbeitsplätze aufgegeben werden, weil die bisherigen Arbeitsplatzinhaber von den höheren Lohnangeboten wertschöpfungstärkerer Arbeitsplätze weggelockt werden. Charakteristisch für diese Entwicklung ist, daß die marginalen Arbeitsplätze erst dann abgebaut werden, nachdem die Arbeitnehmer bessere Arbeitsplätze gefunden haben.

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit werden jedoch die wertschöpfungsschwachen Arbeitsplätze dann abgebaut, wenn der Kostendruck zu stark geworden ist. Es wird nicht erwartet, bis der Arbeitnehmer einen besser bezahlten Arbeitsplatz gefunden hat, sondern er wird in die Arbeitslosigkeit entlassen. Die Erhöhung der Lohnnebenkosten zur Finanzierung der arbeitsmarktpolitischen Subventionen verstärkt diesen Aspekt der in der Bundesrepublik Deutschland überhöhten Arbeitskosten. Insofern ist es kontraproduktiv, wenn der Staat durch eine Erhöhung der Lohnnebenkosten die Rentabilität der marginalen Arbeitsplätze gefährdet. Denn in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind wertschöpfungsschwache Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt immer noch besser als ABM-Arbeitsplätze.

Als Fazit läßt sich zusammenfassen: Die Finanzierung ausgedehnter arbeitsmarktpolitischer Subventionen über eine Erhöhung der Lohnnebenkosten trifft, da die Sozialabgaben als Prozentsatz des Arbeitseinkommens festgelegt sind, formal alle Unternehmen in gleicher Weise. Die beschäftigungspolitischen Reaktionen sind jedoch sehr unterschiedlich: in den wertschöpfungsstarken Unternehmen wird dadurch zwar der Gewinn geschmälert, aber die Beschäftigung wird praktisch nicht tangiert, da die Deckungsbeiträge hoch genug sind, um die Erhöhung der Lohnnebenkosten zu tragen. In den wettbewerbschwachen Unternehmen ist jedoch die Wertschöpfung so niedrig, daß die Erhöhung der Lohnnebenkosten schnell die marginalen Arbeitsplätze unrentabel werden läßt

bzw. neue Arbeitsplätze in den Dienstleistungssektoren erst gar nicht entstehen läßt. Insofern wird durch eine flächendeckende Erhöhung der Lohnnebenkosten gerade die Rentabilität derjenigen Arbeitsplätze empfindlich beeinträchtigt, die am besten auf die Qualifikation der Arbeitslosen zugeschnitten werden können.

3.3 Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen einer Finanzierung der Subventionen über Steuern

In jüngerer Zeit verstärken sich angesichts der Höhe der Lohnnebenkosten die Forderungen, daß der Staat einen Teil der bisherigen Aufgaben der Sozialversicherung finanzieren soll. Unbestritten ist, daß versicherungsfremde Leistungen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollten. In letzter Zeit werden jedoch, um die Lohnnebenkosten zu senken, die Grenzen immer weiter gezogen. Beispielsweise haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände jüngst gefordert, daß die Bundesanstalt für Arbeit nur die Arbeitslosenversicherung finanzieren solle, während die Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Bundeshaushalt eingestellt werden sollten. Es fällt schwer, dies als eine versicherungsfremde Leistung anzusehen. Es soll deshalb untersucht werden, welche arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen aus einer Steuerfinanzierung eines größeren Teils der aktiven Arbeitsmarktpolitik folgen würden.

In gesamtökonomischer Betrachtung ändert sich die Belastung der arbeitenden Bevölkerung nicht, da Sozialversicherungsabgaben und Steuern in gleicher Weise das verfügbare Einkommen schmälern. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß sich bei einer Übernahme der arbeitsmarktpolitischen Subventionen in den Bundeshaushalt die Struktur der Besteuerung nicht spürbar ändern wird. Nach neuen Berechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaft werden deutsche Unternehmen mit einer Gesamtsteuerbelastung von 47,1 % deutlich stärker als die Konkurrenz in Großbritannien (25,2 %) und Frankreich (39,6 %) zur Kasse gebeten. Ertragsunabhängige Steuern tragen dazu nur den kleineren Teil bei. Unternehmen mit höheren Gewinnen werden folglich stärker als Unternehmen mit geringen Gewinnen oder gar Verlusten besteuert. Plausibel ist auch die Annahme, daß die hochprofitablen Unternehmen eher dem innovativen Segment als den ausgereiften Sektoren der Volkswirtschaft zugeordnet werden können. Daraus folgt, daß der Ersatz der bisherigen Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus Sozialversicherungsabgaben durch eine stärkere Steuerfinanzierung hauptsächlich die innovativen Unternehmen in der Volkswirtschaft belasten würde.

Angesichts der hohen deutschen Lohnkosten ist das innovative Segment von besonderer Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland. In der Vergangenheit haben die innovativen Unternehmen aufgrund der einheitlichen Branchentarife einen preispolitischen Spielraum gehabt, den sie dazu genutzt haben, um durch Preissenkungen ihren Marktanteil auf den internationalen Märkten auszuweiten. Soskice (1990) führt auf diesen Umstand die hohen Exporterfolge der deutschen Unternehmen zurück. Durch eine Exportoffensive konnte deshalb die deutsche Industrie das Abschmelzen der Beschäftigung in Bereichen mit hohen Produktivitätsfortschritten lange Zeit verzögern, wenn letztlich auch nicht verhindern.

Hier deuten sich Änderungen an, die für den Wirtschaftsstandort Deutschland bedrohlich werden. Lange Jahre galt die Bundesrepublik Deutschland wegen des guten Ausbildungsstandes ihrer Arbeitnehmer, des sozialen Friedens und der

ausgezeichneten Infrastruktur als bevorzugter Investitionsstandort. Nach der deutschen Einheit und den marktwirtschaftlichen Reformen in Osteuropa ist die absatzstrategische Bedeutung Deutschlands eher noch gewachsen. Das Ausland hätte somit allen Grund, den deutschen Markt durch unmittelbare investive Präsenz zu pflegen. Entgegen diesen Erwartungen sind die Investitionen von ausländischen Unternehmen in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt annähernd konstant geblieben. Das heißt, seit den 80er Jahren macht ausländisches Kapital einen Bogen um Deutschland.

Der industriepolitische Vorteil von Direktinvestitionen liegt darin, daß die Volkswirtschaften über den Kapitalimport stark am technischen Fortschritt im Ausland partizipieren. Diese Vorteile der internationalen Arbeitsteilung werden zur Zeit von der Bundesrepublik kaum genutzt. Die Konsequenzen zeigen sich bereits. Im high tech-Bereich haben die Deutschen international und im eigenen Land in den vergangenen Jahren Marktanteile verloren.

Diese Entwicklung im innovativen Bereich ist auf Dauer gesehen bedrohlicher als der Verlust der marginalen Arbeitsplätze bei den Standardprodukten. Denn dann, wenn das neue Produkt von der Innovations- in die Expansionsphase übergeht, in der sich die Nachfrage überproportional stark ausweitet, zeigen sich die positiven Beschäftigungswirkungen von innovativen Produkten. Die Rentabilität dieser Produktionen schafft die sicheren Arbeitsplätze für die qualifizierten Facharbeiter, die es den deutschen Arbeitnehmern erlauben, ihren Rang im internationalen Wohlfahrtsgefälle beizubehalten. Es wäre unklug, die Standortbedingungen für innovative Industrien durch einen Übergang zur Steuerfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Subventionen weiter zu verschlechtern.

4 Arbeitsmarktpolitik als Investition in Humankapital

Arbeitsmarktpolitische Subventionen müssen nicht zwangsläufig die Lohnnebenkosten erhöhen. Effiziente Maßnahmen zeichnen sich dadurch aus, daß sie zwar nicht sofort, aber auf Dauer die Belastung der Gesellschaft vermindern. In diesem Sinne sollte man Arbeitsmarktpolitik als eine Investition betrachten. Die heute anfallenden Ausgaben für Lohnersatzleistungen oder Qualifikationsmaßnahmen müssen sich wie eine normale Sachinvestition rentieren; die zukünftige Entlastung der Sozialversicherungssysteme muß höher als die gegenwärtige Belastung sein. Der Königsweg zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme liegt darin, sich in Zukunft auf effiziente Arbeitsmarktprogramme zu beschränken.

Der Gedanke, daß sich auch sozialpolitische Maßnahmen einer Effizienzkontrolle unterziehen müssen, ist in der Bundesrepublik Deutschland nur wenig verbreitet. Ein Umbau des Sozialsystems im Hinblick auf eine größere Wirtschaftlichkeit würde jedoch die Akzeptanz des Systems erhöhen und neue Arbeitsplätze, insbesondere für gering qualifizierte Bewerber schaffen. Aber nicht nur die – etwas unsichere – Aussicht auf neue Arbeitsplätze, sondern auch die voraussehbare Ausgabenentwicklung in der Sozialversicherung sollten den Druck auf eine höhere Effizienz verstärken. Prognosen schätzen, daß in den Jahren 2010 bis 2015 etwa 22 bis 24 Prozent des Arbeitseinkommens für die Rentenversicherung, etwa 15 bis 17 Prozent für die Krankenversicherung, etwa 6 Prozent für die Arbeitslosenversicherung sowie etwa 3 Prozent für die Pflegeversicherung benötigt werden. Wenn man alles zusammenzählt, sind das über 50 Prozent des Arbeitseinkommens (Biedenkopf 1994, S. 18).

Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebots können den Effizienztest nicht bestehen, da dauerhaft zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen, ohne daß mit einer zukünftigen Entlastung des Sozialversicherungssystems gerechnet werden kann. Lohnersatzleistungen, die für die Nichtteilnahme am Erwerbsleben gezahlt werden, erhöhen die Lohnnebenkosten, ohne die Produktivität in der Volkswirtschaft zu steigern. Es besteht keine volkswirtschaftliche Veranlassung, daß die Gemeinschaft der Versicherten den früheren Rentenbeginn einiger Versicherungsnehmer subventioniert. Dies soll keineswegs die Möglichkeit für einen Arbeitnehmer beseitigen, individuell einen früheren Rentenbeginn als mit 65 Jahren zu wählen. Allerdings sollte er für die Kosten des früheren Rentenbeginns durch versicherungsmathematische Abschläge von seiner Rente aufkommen. Der Abbau dieser Subvention würde die Beiträge zur Rentenversicherung erheblich mindern, so daß durch ein Sinken der Lohnnebenkosten weitere rentable Arbeitsplätze in Deutschland erhalten oder neu geschaffen werden könnten.

Eine dauerhafte Entlastung des Sozialversicherungssystems durch arbeitsmarktpolitische Subventionen ist nur zu erwarten, wenn durch Qualifizierungsmaßnahmen die Produktivität des Programmteilnehmers zumindest auf den durchschnittlichen Produktivitätsstand der Belegschaft gebracht werden kann. Effiziente Qualifizierungsprogramme zeichnen sich dadurch aus, daß die Teilnehmer nach einer marktorientierten Ausbildung auf dem primären Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig sind. Die anfänglichen Maßnahmekosten sollen bei einer Wiedereingliederung des Teilnehmers in den primären Arbeitsmarkt dadurch überkompensiert werden, daß der ehemals Arbeitslose in Zukunft keine weiteren Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung benötigt. Am einfachsten läßt sich der Erfolg der arbeitsmarktpolitischen Programme deshalb durch die Wiedereingliederungsquote in den primären Arbeitsmarkt messen.

Um diesen Erfolg zu verwirklichen, muß bereits bei der Zulassung zu den Fortbildungsprogrammen nach Eignung und Motivation ausgewählt werden. Heute werden noch viele Subventionen für Maßnahmen vergeben, bei denen bereits im vorhinein absehbar ist, daß die Teilnehmer auch nach einem erfolgreichen Abschluß auf dem primären Arbeitsmarkt nicht wettbewerbsfähig sein werden. Einer der wesentlichen Gründe für die moderate Erfolgsbilanz der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist der ungelöste Konflikt zwischen den sozial- und den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen. Auf der einen Seite stehen die Sozialgerichte, die praktisch jedem Arbeitnehmer einen Quasi-Rechtsanspruch auf Fördermaßnahmen zuerkennen. Auf der anderen Seite steht das ökonomische Ziel der Arbeitsmarktwirksamkeit, bei dem die Teilnehmer an Förderprogrammen nach Eignung und Arbeitsmarkterfordernissen ausgewählt werden sollen.

Die staatlichen Zuschüsse sollten sich auf die Erstattung der Ausbildungskosten an die Maßnahmenträger beziehungsweise die auszubildenden Unternehmen beschränken. Eine Notwendigkeit für über das Arbeitslosengeld hinausgehende zusätzliche Lohnersatzleistungen als Anreiz zur Programmteilnahme besteht nicht. Wenn man sich vor Augen führt, daß ein Großteil der Studenten die finanziellen Lasten eines Studiums ohne staatliche Transferzahlungen in Kauf nimmt und die Nachfrage nach Studienplätzen trotz stagnierender Bafög-Sätze und schwierigerer Studienbedingungen weiterhin hoch ist, ist schwer nachvollziehbar, warum zusätzliche Anreize für Arbeitslose geschaffen werden müssen, um sich die am Arbeitsmarkt benötigten Qualifikationen anzueignen. Die Tatsache, daß Arbeitslosigkeit mit besonderen sozialen Lasten

verbunden ist, müßte die Nachfrage nach geeigneten Qualifikationsmaßnahmen sogar noch steigern.

Wenn kein ausreichender Zustrom zu den staatlich geförderten Qualifikationsmaßnahmen zu verzeichnen ist, ist das kein Grund, nach höheren Lohnersatzleistungen zu rufen. Es ist eher ein Hinweis darauf, daß die bisher angebotenen Maßnahmen aus Sicht der Arbeitnehmer keinen hinreichenden Erfolg bei der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit erwarten lassen. Künftiges Ziel der staatlichen Förderung sollte es deshalb sein, die Attraktivität von Qualifizierungsmaßnahmen über eine verbesserte Wiedereingliederungsquote zu erhöhen, statt Arbeitslose über künstliche Teilnahmeanreize in Programme zu leiten, die keine ausreichenden Investitionsströme versprechen.

Nur wenn Qualifizierung nicht um der kurzfristigen Lohnersatzleistungen willen angestrebt wird, sondern in der Absicht, langfristig am Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu werden und ein marktgerechtes Einkommen ohne Transferleistungen zu erzielen, ist auch von Arbeitnehmerseite eine gezielte Ausrichtung der Ausbildungsinvestitionen am vorhandenen Qualifikationsbedarf zu erwarten. Dem wird beispielsweise in der Neufassung der gesetzlichen Grundlage für Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung von 1994 dadurch Rechnung getragen, daß als Basis für die Ermittlung der Zuschüsse nicht mehr der volle Marktlohn herangezogen wird, sondern ein „berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt“ von 90% des tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelts. Damit ist ein erster Schritt zur Effizienzsteigerung der Maßnahmen erfolgt; ob er ausreicht, ist fraglich.

Die Arbeitsmarktwirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen ist nicht zuletzt vom Ort abhängig, an dem die Qualifikationen vermittelt werden. Die Qualifizierung kann außerhalb des Betriebes oder – wie bei den ABM – in besonders vom Wettbewerb abgegrenzten Bereichen erfolgen; es kann aber auch die direkte Eingliederung und Ausbildung des Arbeitnehmers in einem bestimmten Betrieb durch staatliche Zuschüsse gefördert werden.

Bei betriebsexternen Umschulungsmaßnahmen werden in der Regel umfassende Qualifikationen zur Erlangung eines bestimmten Berufsabschlusses vermittelt. Voraussetzung für die Überwindung struktureller Arbeitsmarktprobleme durch solche Maßnahmen ist, daß bestehende Qualifikationsmängel einwandfrei identifiziert werden können. Das ist relativ unproblematisch, wenn ganze Branchen über einen generellen Mangel an geeigneten Fachkräften klagen. Die Umschulungsmaßnahmen erfüllen dann in erster Linie eine Umlenkungsfunktion zwischen rückläufigen und zukunftsträchtigen Sektoren.

In Zeiten erheblicher Sockelarbeitslosigkeit über weite Bereiche der Gesamtwirtschaft haben zentral gesteuerte externe Qualifizierungsmaßnahmen jedoch den Nachteil, daß wichtige Informationsquellen zur Ausrichtung der Ausbildungsinvestitionen am tatsächlichen Qualifikationsbedarf der Unternehmen nicht genutzt werden. Es kommt in zunehmendem Maße darauf an, auch einzelne Qualifikationslücken schnell zu identifizieren und ohne den Umweg zentraler Informati-

onssammlung und Bewilligung zu schließen. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Reintegration vom Problemgruppen wirklich über eine umfassende – und dementsprechend aufwendige – Berufsqualifikation erfolgen muß oder ob nicht vielfach erhebliche Mittel dadurch verlorengehen, daß mit Kanonen auf Spatzen geschossen wird. Realistische Integrationsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose bieten sich insbesondere auf wertschöpfungsschwachen Arbeitsplätzen. Hier genügt oft die Vermittlung einfacher Qualifikationen, die möglicherweise nur im betreffenden Betrieb verwendbar sind. Diese spezifischen Qualifikationen können in externen Umschulungsmaßnahmen nicht vermittelt werden.

Ähnliche Zweifel hinsichtlich der Zukunftsträchtigkeit der vermittelten Qualifikationen sind bei ABM angebracht. Hier sollen schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose mit Aufgaben betraut werden, die im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich zu den im privaten Sektor erstellten Leistungen erfolgen. Über die „künstliche“ Nachfrage, die durch ABM geschaffen wird, können Arbeitslose aus der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und Schwervermittelbaren einbezogen werden; die Zielgruppentreffsicherheit ist im Vergleich zu anderen Maßnahmen hoch (vgl. Schmid/Krömmelbein 1992, S. 326).

Die wohlfahrtsökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen von ABM stehen allerdings häufig in Konflikt. Durch ABM soll die Produktion von Gütern gefördert werden, für die grundsätzlich eine Nachfrage besteht, deren Bereitstellung jedoch zu Externalitäten führt und deshalb für private Produzenten nicht rentabel ist. Ausdrücklich vom Gesetzgeber genannt sind dabei Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und der Umwelt. Über die Zusätzlichkeitsbedingung soll eine Abgrenzung zur privaten Produktion erfolgen und Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Das führt jedoch zur Bildung von Qualifikationen, die außerhalb der Maßnahmen nur sehr begrenzt einsetzbar sind (vgl. Bohlen 1993, S.210f). Es wird ein vor dem Wettbewerb geschützter „Zweiter Arbeitsmarkt“ geschaffen; die Integration der Programmteilnehmer in den primären Arbeitsmarkt nach Ablauf der Maßnahme wird erschwert⁵. Zudem setzt ein Teil der gesetzlichen Einsatzfelder besonders umfassende Qualifikationen voraus. So kommen beispielsweise im Bereich des Umweltschutzes besonders innovative und komplexe Technologien zum Einsatz. Bei den sozialen Dienstleistungen kommt langjährigen Erfahrungen eine besondere Bedeutung zu. Eine zügige Einarbeitung von Langzeitarbeitslosen kann in solchen Bereichen nicht erwartet werden.

Im Gegensatz zu betriebsexternen Bildungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird bei der Zahlung von Einarbeitungszuschüssen für die Beschäftigung produktivitätsschwacher Arbeitslose auf „normalen“ Arbeitsplätzen der wirkliche Qualifikationsbedarf berücksichtigt. Das Unternehmen wird keine Qualifikationen vermitteln, die nach Abschluß der Einarbeitungsphase nicht zu verwenden sind. Auch die Eignung einzelner Arbeitnehmer für bestimmte Programme kann besser berücksichtigt werden. Die Anforderungen des vorgesehenen Ausbildungs- und Arbeitsplatzes können mit den Eigenschaften der potentiellen Programmteilnehmer verglichen werden, so daß einerseits eine Selektion nach Erfolgsaussichten ermöglicht wird und andererseits die Einarbeitung in Hinsicht auf die individuellen Defizite maßgeschneidert werden kann.

Ein weiterer Vorteil von Einarbeitungsbeihilfen ist, daß Vorurteile abgebaut werden können. Länger anhaltende Arbeits-

⁵ Sell (1994, S.290) hält dem entgegen, daß durch ABM-Maßnahmen oft eine Anschubfinanzierung für innovative Leistungen im sozialen Bereich erfolgt, deren Bereitsstellung sich dann später auch für einen privaten Anbieter als profitabel erweist. Der Staat fungiert in diesem Falle somit als „venture-capital-Geber“. Es ist allerdings kaum zu erwarten, daß er diese Funktion effizienter erfüllt als eine private Institution, die sich an der erwarteten Verzinsung der eingesetzten Mittel orientiert.

losigkeit ist oft mit einer Stigmatisierung der Betroffenen verbunden. Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird dann als Indikator für mangelnde Produktivität und Integrationsfähigkeit verwendet, selbst wenn sie auf andere Faktoren zurückzuführen ist. Solche Vorurteile schlagen sich im Einstellungskalkül des Arbeitgebers als Minderung der erwarteten Produktivität nieder. Der vorübergehend subventionierte Einstieg in ein Arbeitsverhältnis bietet in diesem Falle die Möglichkeit, die tatsächliche Wertschöpfung festzustellen. Wenn sich im Verlauf der Maßnahme herausstellt, daß die Produktivität des Arbeitnehmers höher ist als vom Arbeitgeber vorher vermutet, kann die Weiterbeschäftigung dann auch nach Wegfall der Subvention rentabel sein.

Bei direkten staatlichen Transferzahlungen an Unternehmen dürfte noch schneller als bei ABM der Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung erhoben werden. Hier kommt der Bemessung der Subventionshöhe eine entscheidende Bedeutung zu. Durch einen Zuschuß in Höhe des tatsächlichen Produktivitätsnachteils kann verhindert werden, daß Unternehmen, die Langzeitarbeitslose beschäftigen, bevorteilt werden. Ein Arbeitgeber, dem die Lohnkosten für einen Arbeitnehmer, der die Hälfte der durchschnittlichen Wertschöpfung erbringt, zur Hälfte ersetzt werden, hat keinen Wettbewerbsvorteil.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Förderung betrieblicher Bildungsmaßnahmen mit den geringsten Streuverlust verbunden. Wenn die Arbeitnehmer mit einer hohen Wiedereingliederungsquote rechnen, können sie besser dazu bewegt werden, eigene Beiträge zu ihrer Ausbildung zu erbringen. Da im Gegensatz zu allen externen Maßnahmen auch betriebsspezifisches Humankapital gebildet wird, werden auch die Arbeitgeber eher bereit sein, einen Teil der Ausbildungskosten zu tragen. Durch den verstärkten Einsatz von Einarbeitungszuschüssen könnte die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesteigert und der Subventionsaufwand reduziert werden.

5 Fazit

Unsere Analyse hat gezeigt, daß arbeitsmarktpolitische Subventionen durchaus ihre Berechtigung haben. Entscheidend für ihre zukünftige Unterstützung ist jedoch, daß sie stärker als bisher als Investitionen in Humankapital begriffen werden. Da sich effiziente Maßnahmen dadurch auszeichnen, daß die Erträge höher als die Kosten sind, ist von einer effizienzorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Dauer eine Reduktion der Lohnnebenkosten zu erwarten. Dies würde vor allem die marginalen Arbeitsplätze, die besonders leicht auf die Qualifikationen der Arbeitslosen zugeschnitten werden können, erhalten.

Keinen Platz in einer effizienten Arbeitsmarktpolitik haben Subventionen zur Verknappung des Arbeitsangebotes, da ihnen kein längerfristiger Produktivitätsgewinn gegenübersteht. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen ließen sich erhebliche Effizienzgewinne erwirken, wenn die Teilnehmer stär-

ker nach Eignung und Motivation ausgewählt und die Kooperation mit den Unternehmen bei der Festlegung der Ausbildungsinhalte verstärkt werden würde. Es ist nicht einzusehen, warum die Qualifizierungsprogramme der Bundesanstalt für Arbeit im Hinblick auf die Karrierechancen nicht genau so attraktiv sein können wie die für den einzelnen erheblich teureren Ausbildungsangebote der Universitäten.

Literaturhinweise:

- Appelbaum, E. / Schettkat, R. (1993): Employment Development in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends. Diskussionspapier FS - I - 93-313. Wissenschaftszentrum Berlin
- Bach, H.-K. / Spitznagel, E. (1992): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte. In: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 163, S. 207-227
- Becker, G. (1962): Investment in Human Capital – a Theoretical Analysis. In: Journal of Political Economy 70, no.5, pt.2., suppl., S. 9-49
- Biedenkopf, K. (1994): Im Osten nichts Neues? – Eine andere Politik für Gesamtdeutschland. In: Veränderungsstrategien im Non-Profit-Bereich. Hrsg. von M. Braune-Krickau, K. Doppler u.a. Basel, S. 8-21
- Bohlen, C. (1993): Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen – Ein Beitrag zur Analyse der ökonomischen Wirkungen sozialrechtlicher Normen und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1980-1989. Hamburg
- Hülsmeier, C. (1994): Für einen Neubeginn in der Arbeitsmarktpolitik. In: Soziale Sicherheit 43, S. 298-300
- Jacobs, K. (1990): Der Übergang in den Ruhestand. In: Wirtschaftsdienst 70, S. 150-159
- v. Rhein-Kress, G. (1992): Die quantitative Steuerung des Arbeitsangebots als Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: MittAB 3, S. 344-357
- Rosenow, J. / Naschold, F. (1994): Die Regulierung von Altersgrenzen: Strategien der Unternehmen und die Politik des Staates. Berlin
- Schellhaaß, H.M. / Schubert, A. (1992): Internationale Entwicklungen der Evaluierungsmethoden für arbeitsmarktpolitische Programme. In: MittAB 3, S. 371-380
- Schellhaaß, H.M. / Weis, P. (1984): Die beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer Vorruhestandsregelung. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics 140, S. 448-474
- Schmid, A. / Krömmelbein, S. u.a.: (1992): Neue Wege der Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose – Sonderprogramm und Modellvorhaben. In: MittAB 3, S. 323-332
- Sell, S. (1994): Umbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Perspektiven nach dem „Beschäftigungsförderungsgesetz“. In: Soziale Sicherheit 43, S. 288-293
- Soskice, D. (1990): Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. In: Oxford Review of Economics Policy 6, S. 36-61