

# THEMA WIRTSCHAFT

Nr. 69 | INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN

## Arbeit auf Staatskosten: Ein Rezept gegen Arbeitslosigkeit?

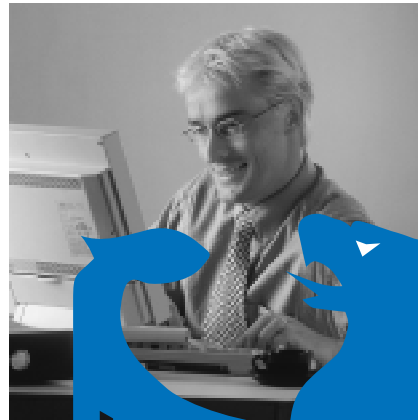


Holger Schäfer

## 1. Arbeitslosigkeit – wie sie entsteht

**1.1 Aktuelle Lage.** Vor allem zwei Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes wecken Besorgnis: die steigende Zahl der Langzeitarbeitslosen und der arbeitslosen älteren Menschen. Seite 1

**1.2 Ursachen.** Im Kampf gegen Arbeitslosigkeit zählen hohe Lohnkosten, Vermittlungsprobleme und die strenge Regulierung des Arbeitsmarktes zu den stärksten Handicaps. Seite 1



## 2. Arbeitsmarktpolitik – was sie bringt

**2.1 Konflikt.** Löst die Formel „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ tatsächlich die Probleme? Seite 6

**2.2 Methode.** Hauptsächlich mit dem Geld von Arbeitnehmern und Arbeitgebern soll Arbeitslosen der berufliche Einstieg ermöglicht werden. Seite 6

**2.3 Instrumente.** Den Arbeitsämtern steht eine überaus große Vielfalt von Fördermaßnahmen zur Verfügung. Seite 7

**2.4 Effizienz.** Zumindest bei den ABM-Maßnahmen ist der Aufwand zu groß. Seite 9

**2.5 Fazit.** Alles hängt von der Art der Maßnahme ab: Weiterbildung zahlt sich aus, ABM meist nicht. Seite 12



# 1. Arbeitslosigkeit – wie sie entsteht

## 1.1 Aktuelle Lage

Obwohl auf dem Arbeitsmarkt grundsätzlich die gleichen Regeln von Angebot und Nachfrage gelten könnten wie auf den Märkten für Waren und Dienstleistungen, ist die menschliche Arbeit aus guten Gründen besonders geschützt, und in allen Industrieländern gibt es Sonderregelungen. In Deutschland sind das vor allem:

- Schutzrechte, wie etwa Kündigungsschutz und Sozialpläne
- Mitbestimmungsrechte für Arbeitnehmer und
- eine kollektive Form der Lohnfindung, bei der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Tarifverträge aushandeln, die für ganze Branchen und Regionen verbindlich sind.

Andererseits ist der Arbeitsmarkt wie jeder andere Bereich einer Volkswirtschaft dem steten Auf und Ab der Konjunktur unterworfen. Aufschwung, Hochkonjunktur, Abkühlung und Rezession machen sich dort unmittelbar bemerkbar. Denn die Beschäftigung ist letztlich von der Menge der produzierten Güter abhängig. Neue Jobs und neue Berufe gehören damit genauso zum Alltag wie Entlassungen und Betriebsschließungen.

Weil derzeit das Wirtschaftswachstum stockt, von dem immer wieder neue Arbeitsplätze erwartet werden, wecken einige Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes große Besorgnis – vor allem die beiden folgenden:

## Mögliche Ziele

Der Lernende soll beurteilen können,

warum auf dem Arbeitsmarkt in vielfacher Hinsicht andere Kriterien herrschen müssen wie auf den „normalen“ Märkten von Produkten und Dienstleistungen

was die wesentlichen Gründe für das Entstehen von Arbeitslosigkeit sind

ob ABM-Maßnahmen und der oft verwendete Slogan „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ wirklich eine Lösung für das Problem der Arbeitslosigkeit darstellen

warum es sinnvoll sein kann, weniger Geld für aktive Arbeitsmarktpolitik auszugeben und stattdessen die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu senken.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, also derjenigen Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, steigt kontinuierlich an. 1995 gehörten noch 31,9 Prozent aller Arbeitslosen zu dieser Gruppe, 2000 waren es schon 36,4 Prozent.

Zudem sind die Chancen älterer Arbeitsloser außerordentlich gering, sich wieder in das Erwerbsleben zu integrieren. Die Arbeitslosenquote, also das Verhältnis von Arbeitslosen zu Erwerbstätigen, liegt bei den über 60-jährigen Männern bei fast 23 Prozent, bei den über 60-jährigen Frauen sogar bei annähernd 30 Prozent. Wer in Deutschland einmal arbeitslos geworden ist, hat es offenkundig schwer, wieder einen Job zu finden – erst recht, wenn er keine 30 mehr ist.

## 1.2 Ursachen

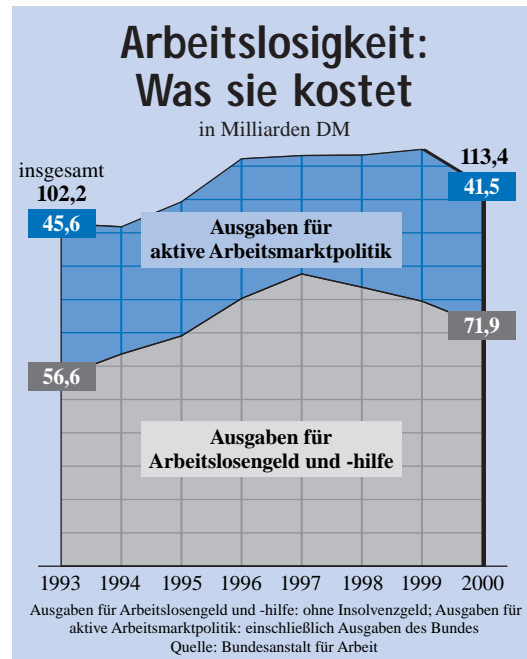
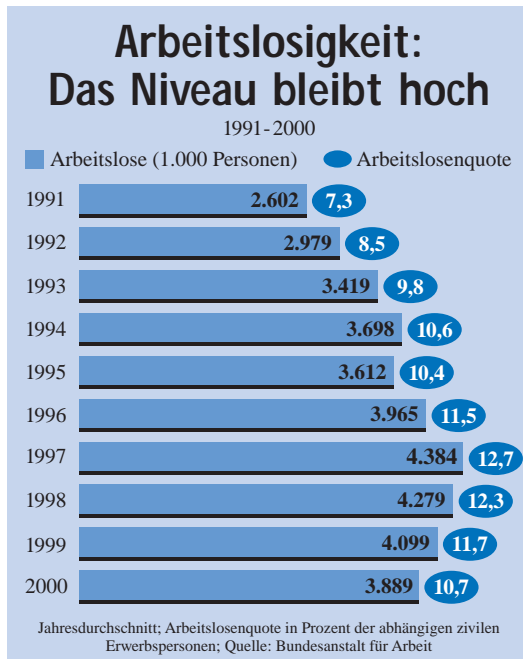
Während hierzulande die Arbeitslosigkeit relativ hoch geblieben ist, boomen zum Beispiel in den USA, Großbritannien, in den Niederlanden oder in Dänemark die Arbeitsmärkte. Dort wurde die These widerlegt, dass in einer modernen Industriegesellschaft die Arbeit ausgeht. Stattdessen herrscht fast Vollbeschäftigung. Technischer Fortschritt – das Ersetzen menschlicher Arbeitskraft durch Maschinen oder Roboter – führt nicht automatisch dazu, dass Arbeitskräfte überflüssiger werden. Denn auch neue Maschinen müssen konstruiert und gebaut, bedient und gewartet werden. Am wichtigsten ist jedoch, dass sich mit ihnen Waren kostengünstiger herstellen lassen. Geringere Preise bedeuten größeren Absatz. Viel Absatz wiederum bedeutet viel Arbeit, die mit der Herstellung und Verteilung der Waren einhergeht. Letztlich sorgen neue Produkte dafür, dass die menschliche Arbeitskraft im Produktionsprozess unersetzlich bleibt.

## Lohnkosten und Lohnnebenkosten

Wenn ein Ökonom gefragt wird, warum ein bestimmtes Produkt nicht gekauft wird, ist die Antwort klar: Es ist zu teuer.

Was für beliebige Waren zutrifft, gilt auch für die Arbeitskraft. Die Unternehmen stellen zumeist nur dann neue Mitarbeiter ein, wenn es sich für sie lohnt. Dabei spielen die Löhne naturgemäß eine wichtige Rolle. Mit ein Grund für die Ar-

# 1. Arbeitslosigkeit – wie sie entsteht

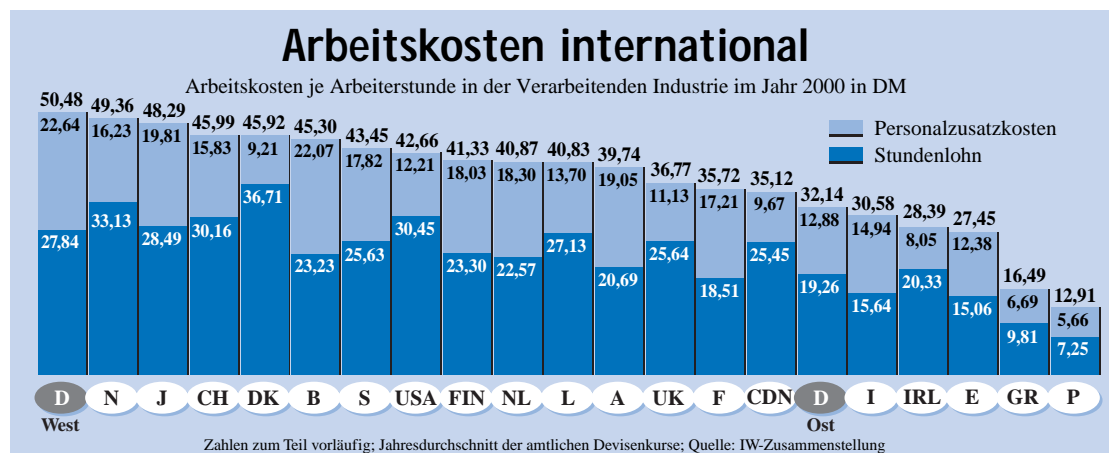


beitslosigkeit ist denn auch, dass Deutschland schon seit langer Zeit Weltmeister bei den Arbeitskosten ist (Grafik unten).

Hohe Arbeitskosten lassen sich jedoch nur verkraften, wenn die Produktivität, also das in Geld bewertete Ergebnis pro Arbeitsstunde, dies zulässt. Je höher die Arbeitskosten sind, desto eher besteht die Gefahr, dass Arbeitsplätze wegen mangelnder Produktivität wegfallen.

Dabei verdienen die Deutschen netto keineswegs mehr als ihre amerikanischen oder japanischen Kollegen. Im Gegenteil: Der Nettojahresver-

dienst eines deutschen Durchschnittsarbeitnehmers betrug 1999 rund 15.000 Euro. In den USA konnte ein Durchschnittsverdiener 18.800 Euro mit nach Hause nehmen. Auch in Großbritannien und Japan liegen die Nettoverdienste über 17.000 Euro im Jahr. Dass Deutschland dennoch die höchsten Arbeitskosten aufweist, liegt an dem, was Steuern und Sozialabgaben auf die Löhne draufschlagen. Denn zum Nettoeinkommen hinzu kommen noch Steuern und Arbeitnehmer- sowie Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung (Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung).



### Mismatch

Trotz der in den 90er Jahren gestiegenen Arbeitslosigkeit hat auch die Zahl der offenen Stellen kontinuierlich zugenommen. Gegenwärtig sind bei den Arbeitsämtern circa 580.000 freie Stellen gemeldet. Weil erfahrungsgemäß nur etwa ein Drittel der Vakanzen den Arbeitsämtern mitgeteilt wird, geht man davon aus, dass die tatsächliche Zahl weit darüber liegt – bei 1,7 Millionen. Gleichzeitig werden Fachkräfte händeringend gesucht. Woran liegt es, dass trotz 3,7 Millionen Arbeitsloser eine große Anzahl von Arbeitsplätzen nicht besetzt werden kann?

Dieses Phänomen – Arbeitslose und unbesetzte Arbeitsplätze passen nicht zusammen – wird Mismatch genannt. Man unterscheidet zwischen regionalem und qualifikatorischem Mismatch.

Ein regionaler Mismatch besteht, wenn Arbeitslose nicht bereit oder in der Lage sind, für einen Arbeitsplatz den Wohnort zu wechseln. Das ist zum

Beispiel zwischen West- und Ostdeutschland der Fall: Die größte Sorge der Arbeitsämter in Freising, aber auch in Göppingen, Nagold oder Ludwigsburg ist nicht die Vermittlung von Arbeitslosen, sondern die Frage, wie sie den Betrieben dringend benötigte Arbeitskräfte vermitteln können. Die Arbeitslosenquote im bayerischen Freising beträgt zum Beispiel ganze 3,3 Prozent und liegt damit unter der Grenze von 4 Prozent, ab der die Arbeitsmarktforscher von Vollbeschäftigung sprechen. Ganz anders sieht es in vielen Regionen im Osten aus: Hier sind Arbeitslosenquoten von über 20 Prozent keine Seltenheit. Trauriger Spit-

zenreiter war zuletzt Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern mit über 25 Prozent.

Zwar bemühen sich die Arbeitsämter um die Vermittlung der Arbeitslosen, zum Wohnortwechsel zwingen können sie jedoch niemanden. Außerdem sind solche Wanderungsbewegungen



nicht in jedem Fall wünschenswert. Die neuen Bundesländer, so wird befürchtet, könnten durch den Verlust zu vieler junger, qualifizierter Menschen „ausbluten“. Untersuchungen haben gezeigt, dass vorwiegend junge und gut ausgebildete Menschen woanders einen neuen Anfang wagen. Im Zweifelsfall dürfte es aber immer noch besser sein, sich in der Ferne eine Arbeit zu suchen, als in der Heimat ohne Perspektive dazustehen.

Nicht weniger bedeutsam als der regionale ist der qualifikatorische Mismatch: Dann sind die Arbeitssuchenden zu wenig qualifiziert für die Stellen, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind.

# 1. Arbeitslosigkeit – wie sie entsteht

Die Ansprüche der Unternehmen an das Know-how ihrer Mitarbeiter sind kontinuierlich gestiegen. Allein im Jahr 2000 sind rund 1,4 Millionen Jobs für Unqualifizierte verloren gegangen. Das ist typisch für den gegenwärtigen Arbeitsmarkt in Deutschland: Es gibt weniger Jobs für Ungelernte und Geringqualifizierte; gut ausgebildete Fachkräfte werden dagegen gesucht.

Dabei spielt nicht nur die Qualität der Ausbildung eine Rolle. So gibt es etwa für Köche und Kellner viele offene Stellen – die Arbeitslosenquote beträgt aber bei Kellnern fast 13 Prozent (1999), bei Köchen über 15 Prozent. Die Vermutung liegt nahe, dass

- die Arbeitslosen solche Tätigkeiten entweder ablehnen, weil sie zu gering entlohnt werden oder die Arbeitsbedingungen nicht angenehm sind,

Wenn jemand aber für längere Zeit arbeitslos ist, besteht die Gefahr, dass er in Sachen Know-how bald hinterherhinkt. Nur so lässt sich das Phänomen erklären, dass in Westdeutschland die Arbeitslosenquote bei Ingenieuren, Chemikern, Physikern und Mathematikern mit 6,7 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt für alle Berufe liegt, in Ostdeutschland dagegen mit 21,2 Prozent deutlich darüber.

## Erwerbsbeteiligung

Die Arbeitslosenquote eines Landes kann steigen, wenn die Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze abnimmt oder wenn sich – bei gleichbleibender Anzahl von Arbeitsplätzen – die Zahl der Arbeitssuchenden erhöht. In der Realität zu meist ist beides der Fall. So ist die Zahl der Er-

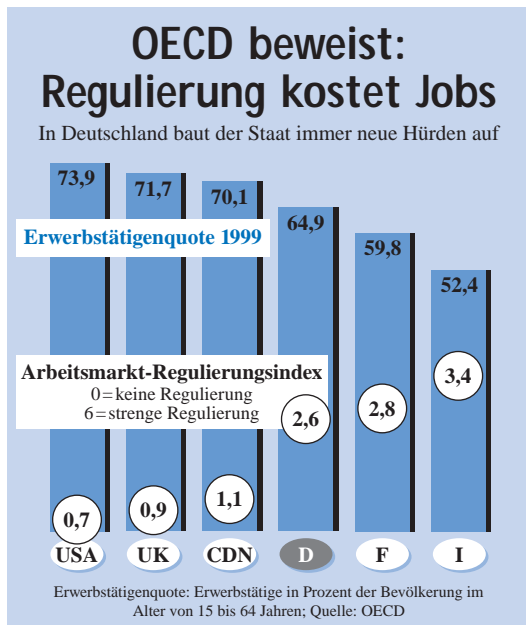


- oder dass sie zwar die qualifikatorischen Voraussetzungen für diese Tätigkeiten mitbringen, sie den Anforderungen aber körperlich nicht gewachsen sind.

Gerade bei hochqualifizierten Tätigkeiten besteht die Gefahr, dass das Wissen im Laufe der Zeit entwertet wird, wenn man nicht ständig am Ball bleibt. So müssen etwa Programmierer und Ingenieure sich durch Weiterbildung oder Training-on-the-job auf dem Laufenden halten, um mit dem technischen Fortschritt mitzuhalten.

werbstätigen im Zeitraum 1991 bis 1999 um rund eine Million zurückgegangen, im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Arbeitslosen jedoch um 1,5 Millionen. Es gingen dabei 1 Million Arbeitsplätze verloren, während per Saldo zusätzlich 0,5 Millionen Personen erwerbstätig sein wollten.

Dieser Zusammenhang erklärt zu einem Teil auch, dass die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland höher ist als im Westen. Dort war der Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige plus Arbeitslose) an der Bevölkerung bei den Männern mit rund



80 Prozent zwar genauso hoch wie in Ostdeutschland. Im Osten gibt es aber mehr Frauen, die Arbeit suchen. Ihr Anteil beträgt 73 Prozent, im Westen liegt er bei 62 Prozent.

#### Regulierung

Aus guten Gründen greift der Staat auf vielfältige Weise in den Arbeitsmarkt ein: So sorgen umfangreiche Gesetze zum Arbeitsschutz mit dafür, dass niemand bei seiner Arbeit in unnötigem Maße Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt ist. Es gibt aber auch staatliche Eingriffe, die sich mehr negativ als positiv auf die Beschäftigung auswirken. So verhält es sich neuerdings mit den Gesetzen zur Betriebsverfassung, zur Teilzeitarbeit und zu den befristeten Jobs (vgl. Thema Wirtschaft Nr. 67 und 68). Wie vielen Menschen durch zusätzliche Regulierungshürden die Job-Chancen verbaut werden, lässt sich zwar nicht exakt beziffern. Orientierungshilfe bietet jedoch die OECD mit einem arbeitsmarktpolitischen Regulierungsindikator.

Mit ihm wird versucht, die Strenge etwa des Kündigungsschutzes sowie die gesetzlichen Vorgaben für befristete Verträge und für die Arbeitnehmerüberlassung zu einer griffigen Kennziffer zusammenzufassen.

Der direkte Vergleich der nationalen Indizes und der jeweiligen Erwerbstätigenquoten zeigt denn auch: Je stärker der Staat die Arbeitsmärkte am Gängelband führt, desto weniger Menschen finden einen Job (Grafik).

Im Trend beschäftigungshemmend wirkt auch die Zahlung von Arbeitslosengeld: Beim Arbeitslosen kann die regelmäßige Überweisung vom Arbeitsamt den Anreiz vermindern, überhaupt eine Arbeit zu suchen. Dabei ist weniger die Höhe des Arbeitslosengeldes ausschlaggebend, als vielmehr die Bezugsdauer. Zwar ist diese in Deutschland per Gesetz begrenzt, de facto gibt es aber für Personen ohne Erwerbseinkommen eine unbegrenzte Unterstützung: Wenn das Arbeitslosengeld ausläuft, wird Arbeitslosenhilfe gezahlt und danach gegebenenfalls Sozialhilfe. Andere Länder sind da weniger generös. So bekommen Arbeitslose in den USA nur für eine bestimmte Zeit Sozialhilfe, danach sind sie auf sich selbst angewiesen.

Viele der staatlichen Eingriffe sind politisch gewollt – unbeschadet der Folgen für den Arbeitsmarkt, der schließlich kein normaler Markt ist. In Deutschland wäre es politisch nicht durchsetzbar und sicher auch nicht wünschenswert, Menschen aus der Solidargemeinschaft auszuschließen. Während aber die Sicherung der materiellen Existenz durch staatliche Fürsorge weitgehend unumstritten ist, wird über die Summe der notwendigen oder überflüssigen Regulierungen des Arbeitsmarktes heftig diskutiert. Das gilt besonders für die „aktive Arbeitsmarktpolitik“ der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit, die jedoch zumindest eine positive Folge hat: Ihr Präsident kann allmonatlich umso günstigere Arbeitslosenzahlen melden, je mehr Personen beispielsweise an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teilnehmen oder von speziellen Eingliederungshilfen für Arbeitslose profitieren. Die Teilnehmer gelten dann eben nicht mehr als arbeitslos. Trotzdem wird der Ruf immer lauter, auf solche Maßnahmen zu verzichten – aus einem einfachen Grund: Der Aufwand ist zu groß, die Maßnahmen kosten zu viel und bringen zu wenig.

## 2. Arbeitsmarktpolitik – was sie bringt

### 2.1 Konflikt

Die erste von zwei Wirtschaftsmeldungen stammt aus dem März des Jahres 1998: „Der zweite Arbeitsmarkt mit seinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) wird im Osten immer mehr zu einer echten Konkurrenz für Handwerksbetriebe.“ Die zweite Meldung war im Juli dieses Jahres zu lesen: „Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Nürnberg, Bernhard Jagoda, will diejenigen Arbeitslosen nicht länger unterstützen, die sich als Fachkräfte in ABM-Projekten verstecken, damit sie sich nicht dem realen Lohnniveau auf dem ersten Arbeitsmarkt aussetzen müssen.“

Die beiden Meldungen beleuchten einen Teilaspekt des deutschen Arbeitsmarkts, der seit Jahren von einem Grundsatzstreit bestimmt ist. Macht ABM Sinn? Löst die vielfach verwendete und populäre Formel „Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ tatsächlich die anstehenden Probleme? Kommt eine aktive Arbeitsmarktpolitik die Gesellschaft wirklich billiger, als wenn der Staat die Untätigkeit von Arbeitslosen mit Arbeitslosengeld oder -hilfe finanziert?

In einer Zeit, da das Arbeitslosenproblem wieder drängender wird, gab es darüber zuletzt sogar Streit zwischen zwei Ministern der deutschen Bundesregierung: Ein im Auftrag des Bundesfinanz-

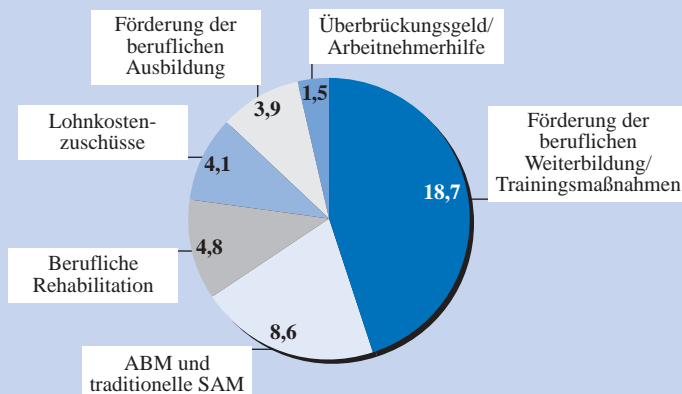
ministeriums tätiges Wirtschaftsforschungsinstitut hatte die derzeit im großen Stil praktizierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kritisiert: „Sie müssen abgeschafft werden, weil sie zwar kurzfristig Arbeitslose von der Straße holen, aber nur zu selten zur Eingliederung in feste Jobs führen.“ Stattdessen seien sie eher teuer, bürokratisch, aufwändig, und sie verdrängten Privatunternehmen vom Markt.

Gegen die Abschaffung wandte sich Bundesarbeitsminister Walter Riester: „So weit würde ich niemals gehen. Wir haben Regionen, wo sie weiterhin notwendig sind. Im günstigsten Fall sind sie eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Im ungünstigsten Fall sind sie eine Beschäftigungsmöglichkeit, damit die betroffenen Menschen nicht ganz enturzelt werden.“

Auch der Blick über die Ländergrenzen hilft bei der Beurteilung der Frage, wie sinnvoll ABM ist, nicht weiter. Die Amerikaner fahren, was aktive Arbeitsmarktpolitik angeht, grundsätzlich einen restriktiven, aber erfolgreichen Kurs: Ihre Arbeitslosigkeit liegt mit 4,5 Prozent auf einem beidenswert niedrigen Stand. Die skandinavischen Länder geben viel Geld für Arbeitsmarktpolitik aus und erzielen, jedenfalls zum Teil, ebenfalls Erfolge.

### Aktive Arbeitsmarktpolitik: Was der Staat ausgibt

Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in Milliarden DM (Jahr 2000)



ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen;  
Angaben teilweise inklusive Ausgaben des Bundes

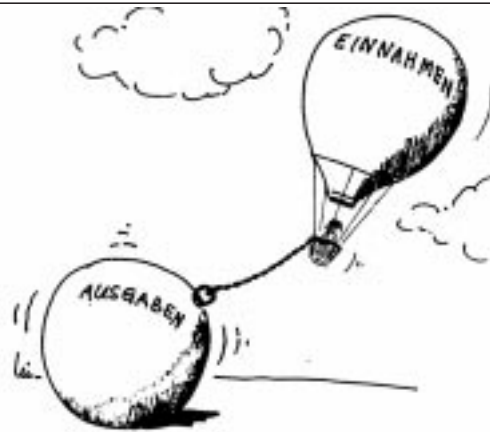
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2000

### 2.2 Methode

Im ersten Arbeitsmarkt einer Volkswirtschaft werden Arbeitsplätze in aller Regel nur dann eingerichtet, wenn sie sich „lohnen“: Was ein Arbeitnehmer zur Produktion oder zur Dienstleistung beiträgt, muss ausreichen, um mit dem eingenommenen Geld nicht nur seine Arbeit zu entlohnen, sondern auch die übrigen Kosten wie Material oder Maschinen zu finanzieren. Dazu soll ein Gewinn übrig bleiben, damit der Unternehmer nicht leer ausgeht und sich sein eingesetztes Kapital verzinst. Vor allem soll ihm Geld für neue Investitionen, zum Beispiel für

**„Es ist nicht der  
Unternehmer,  
der die Löhne zahlt.  
Es ist das Produkt,  
das die Löhne zahlt.“**

Henry Ford



Opa verdiente 1950 als Facharbeiter rund 1,50 Mark in der Stunde.  
Sein Sohn kam 1975 auf 10,50 Mark, sein Enkel hat heute 30,00 Mark.

neue Maschinen oder Forschung und Entwicklung, zur Verfügung stehen. So hat sein Gewinn auch eine Beschäftigungsfunktion: Er schafft Arbeitsplätze – und zwar über die Investitionen. Der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt hat dies einmal so zusammengefasst: „Die Gewinne von heute sind die Investitionen von morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen.“

Wenn es den Unternehmen gut geht, profitieren davon auch die Arbeitnehmer, weil sie anständig bezahlt werden – aber nicht nur sie: Auch das Geld für Arbeitslose und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kommt zum großen Teil aus den Kassen von Unternehmen. Denn in Deutschland sind die Sozialversicherungsbeiträge, also das Geld, mit dem die Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bestritten wird, an den Faktor Arbeit gebunden. Das bedeutet: Unternehmer müssen für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter außer Lohn oder Gehalt einen erheblichen Betrag an so genannten Personalzusatzkosten zahlen, damit diese im Alter, bei Krankheit, aber auch bei Arbeitslosigkeit finanziell abgesichert sind.

Ein Teil des Geldes, nämlich 3,25 Prozent vom Bruttolohn jedes Mitarbeiters, geht an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Nürnberg, die sich dabei nicht nur aus den Beiträgen von Arbeitgebern finanziert. Denselben Betrag haben noch

einmal die Arbeitnehmer in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen. Im Haushaltsjahr 2000 verbuchte die BA so knapp 90,7 Milliarden DM. An anderen Einnahmen (zum Beispiel aus dem Europäischen Sozialfonds) kamen 6,3 Milliarden DM hinzu, was nicht ausreichte, um die Gesamtausgaben von insgesamt 98,7 Milliarden DM zu decken. Der Fehlbetrag von 1,7 Milliarden DM wurde durch den so genannten Bundeszuschuss ausgeglichen. Die Bundesregierung will ihn künftig streichen, so dass die BA dann nur so viel ausgeben könnte, wie sie einnimmt.

### 2.3 Instrumente

Die Aufgaben der BA und der ihr angeschlossenen Arbeitsämter sind vielfältig (vgl. die Textkästen: „Aktive Arbeitsmarktpolitik: Die Instrumente“ auf den Seiten 8 und 10), sie trägt auch die Verantwortung für die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Für die so genannte aktive Arbeitsmarktpolitik hat sie im vergangenen Jahr über 40 Milliarden DM aufgewandt, dies entsprach immerhin 42 Prozent ihres Etats.

Als aktive Arbeitsmarktpolitik bezeichnet man alle diejenigen Aktivitäten der Arbeitsämter, die über die bloße Zahlung von Arbeitslosengeld (passive Arbeitsmarktpolitik) hinausgehen.

## 2. Arbeitsmarktpolitik – was sie bringt

### ABM und SAM

Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind das wohl bekannteste, zugleich aber auch umstrittenste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sollen befristete Arbeitsplätze auf einem „zweiten Arbeitsmarkt“ geschaffen werden. „Zweiter Arbeits-

markt“ bedeutet, dass die Beschäftigung nicht bei normalen Unternehmen entsteht, sondern bei ABM-Trägern, was öffentliche Institutionen sein können oder auch gemeinnützige private Unternehmen. Sie erhalten in Einzelfällen vom Arbeitsamt bis zu 100 Prozent des Lohns, den sie an ABM-Teilnehmer zahlen, wieder erstattet.

### Aktive Arbeitsmarktpolitik: Die Instrumente (1)

Als aktive Arbeitsmarktpolitik bezeichnet die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit (BA) alle Aktivitäten der Arbeitsämter, die über die bloße Zahlung von Arbeitslosengeld hinausgehen. Die über 40 Milliarden DM, die 2000 dafür bereitgestellt wurden, verteilen sich auf eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen, zum Beispiel:

#### Förderung der beruflichen Ausbildung

Für die Förderung der Berufsausbildung vorwiegend von Jugendlichen gab die BA im vergangenen Jahr insgesamt 3,9 Milliarden DM aus. Dazu zählen:

- **Berufsvorbereitende Maßnahmen** beinhalten Lehrgänge, die Jugendliche und Berufseinsteiger an eine Berufsausbildung heranführen und ihre Berufswahl erleichtern sollen. Weiterhin gehören besondere Förderlehrgänge und Praktika für Behinderte dazu. Im März 2001 bereiteten sich auf diese Weise knapp 100.000 Personen auf einen Beruf vor.
- Auszubildenden, die nicht mehr bei ihren Eltern wohnen, kann ab einem bestimmten Einkommen **Berufsausbildungsbeihilfe** gewährt werden. Ebenso förderfähig sind Teilnehmer von berufsvorbereitenden Maßnahmen.
- Die Förderung der **Berufsausbildung benachteiligter Jugendlicher** hat zum Ziel, Jugendlichen mit körperlichen und/oder sozialen Problemen zu einem Ausbildungsabschluss zu verhelfen. Dazu wird ausbildungsbegleitender Förderunterricht angeboten.

Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz finden, kann darüber hinaus eine Ausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung finanziert werden. Im März 2001 machten über 60.000 Personen dabei mit.

#### Förderung der beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen

Das Arbeitsamt fördert die Weiterbildung von Personen, die arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind oder einen fehlenden Berufsabschluss nachholen wollen. Ziel ist es, ihre beruflichen Kenntnisse an die technologische Entwicklung anzupassen. Da-

her liegt ein Schwerpunkt der geförderten Weiterbildung auf der Vermittlung von IT-Kompetenzen (IT = Informationstechnik).

Die Leistungen, die im Rahmen der Förderung der Weiterbildung gezahlt werden, sind zum Beispiel:

- Unterhaltsgeld
- Lehrgangskosten, das heißt die Kosten für die Weiterbildung selbst einschließlich Lernmittel oder Arbeitskleidung
- Fahrtkosten
- Unterbringungskosten
- Kinderbetreuungskosten.

Sollte ein Teilnehmer nach Beendigung der Weiterbildungsmaßnahme nach wie vor arbeitslos sein, besteht unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Anschlussunterhaltsgeld.

Im März 2001 beteiligten sich über 360.000 Personen an der beruflichen Weiterbildung. Im vergangenen Jahr wendeten die Arbeitsämter dafür 18,7 Milliarden DM auf.

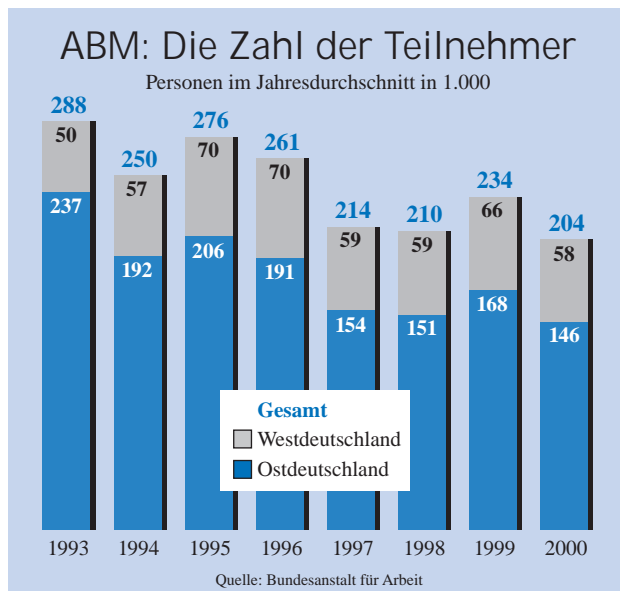
Die von der BA finanzierten Trainingsmaßnahmen, die mit einem Praktikum vergleichbar sind, finden vorwiegend in Betrieben statt. Die Teilnehmer erhalten Arbeitslosengeld. Gegebenenfalls werden vom Arbeitsamt auch Lehrgangskosten, Fahrtkosten usw. bezahlt. 2000 wurden dafür 633 Millionen DM aufgewendet.

#### Berufliche Rehabilitation

Je nach Art und Schwere einer Behinderung übernimmt das Arbeitsamt die Kosten für verschiedene Maßnahmen der beruflichen Erst- und Wiedereingliederung **Behinderter** in das Erwerbsleben.

Fördermaßnahmen zur beruflichen Ersteingliederung richten sich an junge Menschen, die eine berufliche Ausbildung machen wollen.

Mit den gleichen Maßnahmen werden Behinderte gefördert, die eine berufliche Wiedereingliederung anstreben. Der Unterschied besteht darin, dass sie vorwiegend an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, die Kurse also auf bereits vorhandenen Berufserfahrungen aufgebaut werden.



Die gleiche Zielsetzung mit vergleichbaren Mitteln verfolgen die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Im Unterschied zu ABM sind an der Finanzierung aber auch die Bundesländer, Kommunen, der Europäische Sozialfonds und die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben beteiligt.

Mit ABM werden vorrangig Langzeitarbeitslose gefördert. Ihr Lohn liegt in aller Regel höher als das vorher bezogene Arbeitslosengeld. Gleichzeitig wird für sie mehr Geld in die Rentenversicherung eingezahlt, was sich positiv auf ihre zu erwartende Rente auswirkt. Und schließlich begründet die ABM-Teilnahme (wie auch bei SAM) einen erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Die Arbeitsplätze müssen nicht rentabel sein wie auf dem ersten Arbeitsmarkt, wo der Markterfolg (guter Umsatz, kostendeckende Preise) über ihre Existenz entscheidet.

Sie werden statt dessen vom Staat mit Steuergeldern und mit den Beiträgen von Arbeitgebern und -nehmern zur Arbeitslosenversicherung alimentiert (gestützt), um auf diese Weise verschiedene Ziele zu erreichen:

- Mit den ABM-Maßnahmen soll die öffentliche Infrastruktur verbessert werden. So sind der Sachsenring oder der neu gestaltete Nürburgring mit Hilfe von ABM gebaut worden.

- Der (erste) Arbeitsmarkt soll entlastet werden.
- Die Eingliederungschancen der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt sollen verbessert werden, indem sich die Arbeitslosen an einen regelmäßigen Tagesablauf gewöhnen, wieder mit Berufskollegen umzugehen lernen (Sozialkompetenz) und insgesamt durch die Beschäftigung neuen Mut bekommen, im Leben Tritt zu fassen.

#### 2.4 Effizienz

Im Jahr 2000 hat die Nürnberger Bundesanstalt für ABM und SAM insgesamt 8,6 Milliarden DM eingesetzt, davon den größten Teil in den neuen Bundesländern. In der Summe nicht vollständig enthalten sind die Mittel, die Bund, Gebietskörperschaften und Europäische Union zusätzlich beigesteuert haben. Die tatsächlichen Kosten für ABM und SAM liegen noch darüber.

Angesichts dieser Beträge ist die Frage berechtigt, ob die Mittel effizient eingesetzt werden. Die Antwort heißt: Nein! Von einem besonderen Erfolg der Maßnahmen kann nicht gesprochen werden. Und dies aus einer Reihe von Einzelgründen, von denen hier nur einige genannt werden:

Nicht selten stellen ABM-Teilnehmer die ihnen eigentlich auferlegte Suche nach regulärer Arbeit frühzeitig ein, weil sie während der Maßnahme nur wenig Zeit dafür haben. Einen weiteren Grund nannte BA-Präsident Jagoda: Als Fachkräfte in ABM-Maßnahmen bekommen sie oft mehr Lohn als auf dem ersten Arbeitsmarkt. Auch im Anschluss an ABM werden manche nicht aktiv, sondern kasieren lieber für zwei Jahre Arbeitslosenunterstützung – das Recht dazu haben sie durch ihre ABM-Tätigkeit neu erworben. Im Prinzip sollen ABM-Projekte stets „im öffentlichen Interesse“ liegen, und die dort erbrachte Arbeit soll „zusätzlich“ sein. Das würde bedeuten, dass nur diejenigen Projekte gefördert werden dürfen, die durch privatwirtschaftliche Initiative nicht durchgeführt werden können. Damit soll verhindert werden, dass vom Arbeitsamt subventionierte ABM-Träger der privaten Wirtschaft Konkurrenz machen.

## 2. Arbeitsmarktpolitik – was sie bringt

### Aktive Arbeitsmarktpolitik: Die Instrumente (II)

Die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit (BA) zahlt unter bestimmten Voraussetzungen an Unternehmen Zuschüsse zu den Lohnkosten, wenn sie Arbeitslose einstellen. Dazu gibt es eine Vielzahl von Programmen und Maßnahmen:

#### Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber

Speziell für die neuen Länder sind die „**Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen**“ (SAM OfW). Trotz ihres Namens funktionieren sie ganz anders als die „traditionellen“ SAM (vgl. Seite 9). Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin erhalten bei der Einstellung eines durch das Arbeitsamt zugewiesenen Arbeitslosen eine Lohnsubvention von maximal 1.355 DM je Monat und Beschäftigten.

Um Mitnahmeeffekte zu vermeiden, darf das Unternehmen sechs Monate vor und während der Förderung keine Entlassungen vornehmen. Die Förderungsdauer beträgt ein Jahr.

**Eingliederungszuschüsse** werden für verschiedene Zielgruppen vom Arbeitsamt bezahlt – so für die Einarbeitung von Personen, die schwer vermittelt werden können (vorwiegend Langzeitarbeitslose und Behinderte) und für ältere Arbeitnehmer.

Maximal trägt das Arbeitsamt 50 Prozent des Lohns. Die Förderung ist im Höchstfall auf 24 Monate begrenzt, kann in besonders schweren Fällen aber verlängert werden.

**Einstellungszuschüsse für Neugründungen** werden an Existenzgründer gezahlt, die einen schwer vermittelbaren Arbeitslosen einstellen. Das Unternehmen darf nicht älter als zwei Jahre sein und nicht mehr als fünf Mitarbeiter beschäftigen. Das Arbeitsamt trägt höchstens 50 Prozent des Lohns für maximal ein Jahr.

Die **Beschäftigungshilfe für Langzeitarbeitslose** unterstützt Betriebe, die Langzeitarbeitslosen einen unbefristeten Vollzeitarbeitsplatz bieten. Die Förderung ist zunächst bis Ende 2002 befristet.

Die Zuschüsse des Arbeitsamtes zum Lohn staffeln sich nach der Dauer, die der Teilnehmer vorher arbeitslos war, und betragen höchstens 80 Prozent des Arbeitsentgeltes.

Die Förderung ist auf zwölf Monate begrenzt, und der Arbeitgeber ist verpflichtet, den Arbeitnehmer auch danach noch weiter zu beschäftigen.

Mit den so genannten **Eingliederungsverträgen** werden schwer vermittelbare Arbeitslose sechs Mo-

nate auf ihre Eignung in einem Betrieb geprüft. Das Arbeitsamt übernimmt in dieser Zeit Kosten, die durch Fehlzeiten des Arbeitnehmers – etwa durch Urlaub, Krankheit oder Fortbildung – entstehen. Darüber hinaus ist der Vertrag jederzeit ohne Angabe von Gründen kündbar.

Insgesamt wurden für alle Instrumente der Lohnkostenzuschüsse 4,1 Milliarden DM ausgegeben.

Quantitativ bedeutsam waren vor allem die Eingliederungszuschüsse und die SAM OfW. Die Eingliederungsverträge hingegen wurden nur in äußerst geringem Umfang in Anspruch genommen.

#### Überbrückungsgeld und Arbeitnehmerhilfe

Mit dem **Überbrückungsgeld** werden Arbeitslose gefördert, die sich selbstständig machen. Das Risiko, in den kritischen ersten Monaten der Selbstständigkeit den Lebensunterhalt nicht mehr bestreiten zu können, fällt somit weg.

Der Existenzgründer erhält sechs Monate lang den Betrag, den er zuvor an Arbeitslosengeld bezogen hat, zuzüglich der Sozialversicherungsbeiträge, die das Arbeitsamt hätte zahlen müssen.

Die **Arbeitnehmerhilfe** unterstützt Arbeitslose, die eine höchstens auf drei Monate befristete Tätigkeit annehmen. Sie sollen damit einen Anreiz bekommen, Saisontätigkeiten, die typischerweise gering entlohnt werden, aufzunehmen. Meist geht es dabei um Pflanzenbau (Erntearbeiter). Die Förderung beträgt 25 DM für jeden Arbeitstag.

Die BA-Ausgaben im Jahr 2000 beliefen sich auf 1,5 Milliarden DM für Überbrückungsgeld und auf 4,6 Millionen DM für Arbeitnehmerhilfe.

#### Sonstige

Neben den genannten, im Sozialgesetzbuch verankerten Maßnahmen haben die regionalen Arbeitsämter die Möglichkeit, einen Teil der Gelder nach eigenem Ermessen für aktive Arbeitsmarktpolitik zu vergeben. Durch diese **freie Förderung** haben sie die Möglichkeit, neue Modelle der Beschäftigungspolitik zu erproben und an regionalen Bedürfnissen zu orientieren.

Darüber hinaus legt die BA diverse **Sonderprogramme** auf. Darunter sind zum Beispiel Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsfirmen und ein Modellprojekt zur Aufnahme gering entlohnter Tätigkeiten.

Aber erstens plant die Bundesregierung, diesen Vorbehalt aufzuheben, worunter vor allem kleine und mittlere Betriebe aus dem Handwerk leiden würden: Sie hätten keine Chance, sich gegen die stark subventionierten ABM-Träger wirtschaftlich zu behaupten. Die Folgen sind absehbar – mit ABM geförderte Institutionen, die ihr Personal nicht zu bezahlen brauchen, verdrängen private Firmen, die im Extremfall ihr Geschäft schließen müssen. Damit besteht auch die Gefahr, dass sich die Arbeitslosigkeit erhöht.

Zweitens neigen manche Träger dazu, die gesetzlichen Vorschriften überaus großzügig ausulegen. So beklagte das Handwerk im Osten beispielsweise einen Spartrick der Gemeindeverwaltungen: Sie stellten Sozialhilfeempfänger, die bisher aus ihrer Kasse unterhalten wurden, für ein Jahr befristet in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften an. Nach Ablauf der Beschäftigung hatten diese wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld, was den Stadtsäckel erneut entlastete. Auch dieser Spartrick bedrohte zunehmend Handwerksbetriebe, weil ihnen die Billigarbeiter Aufträge vor allem im Bau- und Renovierungsbereich streitig machten.

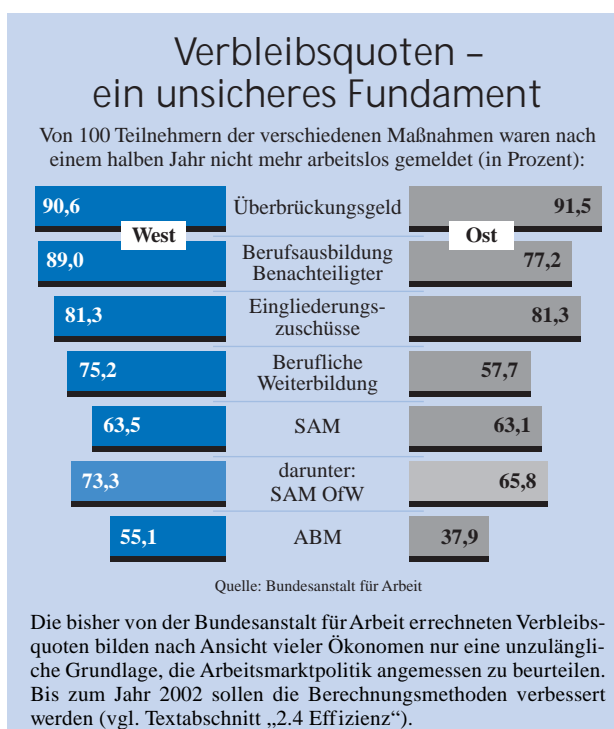
Die geringe Effektivität der Instrumente ABM und traditionelle SAM verwundert nicht, wenn man sich die Ursachen der Arbeitslosigkeit vor Augen führt, wie zum Beispiel zu hohe Lohnkosten oder der qualifikatorische Mismatch, das heißt die Tatsache, dass Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nicht zusammenpassen, weil die Stellenbewerber für den Job nicht die passende Ausbildung haben. Hier setzen beispielsweise die Lohnkostenzuschüsse (vgl. Textkasten auf Seite 10) an der Ursache der hohen Lohnkosten an. Und die Förderung der beruflichen Weiterbildung versucht die Ursache des Mismatch zu bekämpfen.

Die ABM dagegen stehen in keinem Zusammenhang mit irgendeiner Ursache der Arbeitslosigkeit. Folglich ist es auch nicht überraschend, wenn sie an der Arbeitslosigkeit wenig zu ändern vermögen.

Letztlich besteht bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik der BA noch ein ganz anderes Problem: Es gibt zu viele Programme, die sich in einigen Fällen sogar gegenseitig Konkurrenz machen. Als Anfang 2000 die Förderung im Rahmen von SAM OfW (vgl. Textkasten auf Seite 10) an strengere Voraussetzungen gekoppelt wurde, ging die Inanspruchnahme dieser Lohnsubvention stark zurück. Der Grund: Für Arbeitgeber, die Arbeitslose einstellen wollten, gab es andere Programme mit attraktiveren Konditionen. In dieser Hinsicht ist eine Verschlingung des Förderinstrumentariums dringend geboten.

Eigentlich soll die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik mit Hilfe von Eingliederungsbilanzen gemessen werden, die von den Arbeitsämtern zu erstellen sind.

Daraus soll hervorgehen, wie viele Personen mit welchen Instrumenten gefördert wurden, wieviel Geld dafür ausgegeben wurde und wie viele Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt eingliedert werden konnten. Deshalb ist das wichtigste Erfolgsmaß auch die Verbleibsquote, die angibt, wie viele der Teilnehmer an ABM nach ei-



## 2. Arbeitsmarktpolitik – was sie bringt

---

nem halben Jahr nicht wieder als arbeitslos gemeldet waren.

Die bisher errechneten Verbleibsquoten bieten nach Einschätzung vieler Ökonomen jedoch keine Grundlage, die Arbeitsmarktpolitik zu bewerten. Sie lassen zum Beispiel offen, ob die Teilnehmer nicht auch ohne ABM einen Job gefunden hätten.

Auch hat nicht jeder, der sich im Anschluss an ABM nicht mehr arbeitslos gemeldet hat, später tatsächlich eine Beschäftigung aufgenommen. Manche Teilnehmer sind in Rente gegangen oder haben sich aus anderen Gründen ganz aus dem Erwerbsleben zurückgezogen.

Die Nürnberger Bundesanstalt will ihre Methoden verbessern und in Zukunft Verbleibsquoten errechnen, aus denen hervorgeht, ob ein Teilnehmer an einer Maßnahme tatsächlich eine Beschäftigung aufgenommen hat – Ergebnisse werden jedoch nicht vor 2002 erwartet.

### 2.5 Fazit

Zwei von drei Arbeitslosen in Deutschland suchen immer noch länger als ein halbes Jahr nach einer Stelle. Ungünstiger ist die Situation nur in zwei anderen EU-Ländern: Italien und Belgien. Jetzt will die Bundesregierung die Kehrtwende schaffen. Ob ihre Pläne tatsächlich greifen, ist jedoch mehr als fraglich. Zwar soll der Bezug von Arbeitslosengeld ohne Gegenleistung erschwert und von Arbeitslosen mehr Engagement bei der Jobsuche gefordert werden – ganz nach amerikanischem und skandinavischem Vorbild. Doch der Reform würde noch eine Prise mehr USA gut tun, wie der dortige Langzeitarbeitslosenanteil von nur 11 Prozent zeigt. Denn vom Versorgungsdenken hierzulande wird kein Abstand genommen: So soll die ohnehin nicht gerade unterentwickelte öffentlich geförderte Beschäftigung, kurz ABM, ausgebaut werden.

Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik verharrten auch im Jahr 2000 auf hohem Niveau. Mit einer nahezu unüberschaubaren Fülle von Instrumenten sollen die Arbeitsmarktchancen für die verschiedenen Zielgruppen Arbeitsloser verbessert werden. Gleichzeitig werden verschiede-

ne Ursachen der Arbeitslosigkeit angegangen. Dieser im Grunde richtige Ansatz hat jedoch einen Haken: Die Maßnahmen sind nicht umsonst, sondern kosten Milliarden. Das Geld muss von den Erwerbstätigen aufgebracht werden. Die Kosten verteuern den Faktor Arbeit und tragen somit selbst zur Arbeitslosigkeit bei.

Schon deshalb ist es unabdingbar, dass die Ausgaben im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Erstaunlich ist jedoch, wie wenig tatsächlich über die Effekte der einzelnen Maßnahmen bekannt ist. Deshalb ist die aktuell diskutierte Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der falsche Weg. Zuvor muss eine Überprüfung der Kosten-Nutzen-Verhältnisse der Programme erfolgen. Statt mehr von etwas einzusetzen, über dessen Wirkung man nicht allzu viel weiß, wäre eher eine Reduzierung der Maßnahmen angebracht, die im Verdacht stehen, wenig effektiv zu sein, aber viel kosten. Dies gilt in erster Linie für ABM.

Doch die Ausgaben sind insgesamt zu hoch. Würde man die Milliarden einsparen, wäre auch das Ziel der Bundesregierung, die Sozialbeiträge unter 40 Prozent des Bruttolohns zu drücken, wieder in greifbare Nähe gerückt. Denn zumindest mit einem Teil des Geldes sollten besser die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung reduziert werden. Dies verspricht mehr Wirkung, denn: Geringere Personalzusatzkosten erhöhen bei den Unternehmen den Anreiz, Mitarbeiter einzustellen. Auch für Arbeitnehmer würde die Arbeitsaufnahme attraktiver, da ihr Nettoeinkommen entsprechend zunähme.

Zum anderen müssten die Instrumente so gestaltet sein, dass sie die „Einstellungsfähigkeit“ (employability) insbesondere von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten gezielt verbessern. Weiterbildungsmaßnahmen sind deshalb zu bevorzugen, ABM dagegen zu vernachlässigen.

Der Autor

**Holger Schäfer**, Diplom-Ökonom

Studium der Wirtschaftswissenschaften in Bremen, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Harz, Senior-Researcher bei der ProRegio Consult GmbH, seit 2000 Mitarbeiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), Arbeitsbereich Arbeitsmarkt

Nr. 69 – August 2001

Herausgeber: Bundesarbeitsgemeinschaft  
SCHULE WIRTSCHAFT

Redaktion: Diplom-Volkswirt Wolfgang Larmann

Grafik/Layout: Ralf Sassen, Michael Kaspers

© 2001 Deutscher Instituts-Verlag GmbH

Gustav-Heinemann-Ufer 84-88, 50968 Köln

Postfach 51 06 70, 50942 Köln

Telefon: (02 21) 49 81-4 52

Internet: [divkoeln.de](http://divkoeln.de)

E-Mail: [div@iwkoeln.de](mailto:div@iwkoeln.de)

Druck: Druckhaus Locher, Köln

ISBN: 3-602-24268-4

