

in J. Rangnitz (Ed.), Zehn Jahre Deutsche Einheit:
Bilanz und Perspektiven, Halle: IWH, 2001, 148- 168

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

MARTIN EICHLER und MICHAEL LECHNER *

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)

Universität St. Gallen

September 2000

Kommentare sind erwünscht und willkommen

Korrespondenzadresse

Dipl.-Vw. Martin Eichler, Prof. Dr. Michael Lechner

Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW)

Universität St. Gallen

Dufourstr. 48, CH-9000 St. Gallen, Schweiz

Martin.Eichler@unisg.ch, Michael.Lechner@unisg.ch, www.siaw.unisg.ch/lechner

* Martin Eichler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des SIAW. Michael Lechner ist Ordinarius für Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie an der Universität St. Gallen, Direktor des SIAW, Forschungsprofessor des ZEW und Research Fellow des IZA. Wir danken dem Schweizerischen Nationalfonds (Projekt 1214-53735) und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Projekt LE 928/2-2) für die Unterstützung mehrerer Arbeiten, die die Grundlage für dieses Papier bilden.

Abstakt

Von Beginn des Transformationsprozesses an spielte die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) in den neuen Bundesländern (NBL) eine wichtige Rolle. Daran hat sich bis heute wenig geändert. Als die auf Dauer bedeutendsten einzelnen Massnahmen der AAMP werden in diesem Beitrag vor allem die Massnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung (FuU) und Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) vorgestellt und deren Wirksamkeit diskutiert. Unbestritten ist dabei die kurzfristige sozialpolitische Wirkung der AAMP in den NBL, unklar bleibt jedoch, ob dieses Ziel nicht günstiger und mit weniger ordnungspolitischen Risiken zu erreichen gewesen wäre. Die Autoren plädieren für eine umfassende politische Diskussion, um abzuklären, welches Gewicht überhaupt den kurzfristigen sozialpolitischen Zielen im Vergleich zu den längerfristigen beschäftigungspolitischen Zielen angestrebt wird, insbesondere wenn diese wie bei der AAMP im wesentlichen aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Für die beschäftigungspolitischen Ziele konnte nämlich bisher in wissenschaftlichen Evaluationsstudien, auch wenn die Tendenz der Studien eindeutig Probleme bzgl. der Wirksamkeit aufzeigen, weder für noch gegen die beschäftigungspolitische Wirksamkeit der AAMP ein konsensfähiger Beleg gefunden werden, was insbesondere an der in Deutschland vergleichsweise schlechten Datenverfügbarkeit liegt. Aus den genannten Gründen sehen die Autoren bisher für keine der beiden gegensätzlichen Positionen im Bezug auf die künftige Entwicklung der AAMP in den NBL, den schnellen Abbau auf Westdeutsches Niveau wie z.B. von einigen Instituten und Arbeitgeberverbänden gefordert, bzw. der oft von Gewerkschaftsseite vertretenen gegensätzlichen Position, nämlich den Erhalt des derzeitigen Umfangs bzw. sogar eines weiteren Ausbaus, eine wissenschaftlich fundierte Begründung.

JEL Klasifikation: H 43, J 60, J 68

1 Einleitung

Die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) spielte in den neuen Bundesländern (NBL) von Beginn des Transformationsprozesses an eine gewichtige Rolle. Bis 1999 hat die Bundesanstalt für Arbeit als ausführendes Organ über 145 Mrd. DM für die AAMP in den NBL ausgegeben. Im Schnitt hielten sich jedes Jahr deutlich über 30% der Arbeitssuchenden in den verschiedensten Massnahmen der AAMP auf, wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist.¹ Obwohl das Niveau der AAMP in den NBL im Laufe der Jahre stark schwankte, war der Umfang der AAMP zu Beginn, in den Jahren 1991 und 1992, deutlich am höchsten und sank bis 1996 in etwa auf das heutige Niveau. Trotz diesem fallenden Trend konnte auch 1999 noch ein durchschnittlicher Bestand von ca. eine halbe Million Teilnehmer gezählt werden. Obwohl langsam eine Angleichung an das westliche Niveau stattfindet, kann man auch für 1999 noch feststellen, dass der Anteil der Teilnehmer Bildungsmassnahmen (Fortbildung und Umschulung, FuU) bezogen auf die Gesamtzahl der Arbeitssuchenden im Osten um ca. 30% über dem entsprechenden Anteil im Westen liegt. Für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) ist dieser Anteil im Osten sogar Osten etwa 6 mal so gross (um 600% höher). Betrachtet man den Mix der AAMP in den neuen Bundesländern, wird aus Tabelle 1 ersichtlich, dass im Osten die ABM von Anfang an neben FuU eine Hauptrolle gespielt haben – ein wesentlicher Unterschied zum Westen, wie aus einem Vergleich mit Tabelle 3 ersichtlich wird. Daran hat sich auch bis heute nichts geändert.

Von Beginn an verfolgte die AAMP in den NBL sowohl sozialpolitische Ziele, also konkret die Abfederung des Transformationsprozesses durch Substitution von individuellen Zeiten der Arbeitslosigkeit durch Zeiten in Bildungsprogrammen oder subventionierter Beschäftigung, als auch beschäftigungspolitische Ziele, nämlich die Erhöhung der individuellen Chancen auf eine dauerhafte Beschäftigung für die einzelnen Teilnehmer an diesen Programmen. Durch die Reform des bisherigen Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) durch das Sozialgesetzbuch III (SGB III) wurden vom Gesetzgeber die beschäftigungspolitischen Ziele der AAMP allerdings eindeutig in den Vordergrund gerückt.

¹ In diesem Beitrag werden als AAMP nur die in Abschnitt zwei erläuterten Massnahmen Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit, und - mit Einschränkungen - Vorruhestand zusammengefasst. Verschieden kleinere und spezialisierte Massnahmen, insbesondere Massnahmen im Rahmen der seit 1998 mit dem Sozialgesetzbuch III möglichen *freien Förderung*, konnten hier nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 1: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

| | 1992 | 1995 | 1999 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|
| Vorruhestand | 811 | 374 | 6 |
| Fortbildung und Umschulung | 383 | 219 | 141 |
| Arbeitsbeschaffungsmassnahmen u.ä. | 388 | 312 | 348 |
| Kurzarbeit | 376 | 87 | 29 |
| Beschäftigte | 5.644 | 5.962 | 5.884 |
| Arbeitslose (gemeldet) | 1.173 | 1.051 | 1.345 |
| Insgesamt | 8.758 | 8.086 | 7.689 |

Anmerkungen: In 1000 Personen; durchschnittlicher Bestand ein Teilnehmern/Betroffenen im Jahresverlauf. Vgl. Tabelle A.1 für die restlichen Jahre. FuU ausschliesslich Einarbeitungszuschuss; Arbeitsbeschaffungsmassnahmen u.ä. umfasst ABM, §249H, SAM und SAM für Wirtschaftsunternehmen; Kurzarbeit einschliesslich Schlechtwettergeld, Winterausfallgeld; Vorruhestand einschliesslich Altersübergangsgeld und Altersteilzeit.

Datenquelle: Autorengemeinschaft (2000), Tab. 3b und 4b; ANBA (1992-2000).

Im grossen und ganzen kann es als relativ unstrittig gelten, dass die AAMP aus sozialpolitischer Sicht den Transformationsprozess deutlich abgefedert hat und somit aus der kurzfristigen sozialpolitischen Perspektive durchaus als erfolgreich eingestuft werden kann. Der fehlende wissenschaftliche Nachweis ihres beschäftigungspolitischen Erfolgs hat die AAMP in den NBL inzwischen jedoch heftig in die Diskussion gebracht, denn die immensen Kosten sind natürlich ohne die beschäftigungspolitische Komponente wesentlich schwieriger zu rechtfertigen.² Ein Beispiel der Hitzigkeit dieser Diskussion ist die Stellungnahme von Herrn Zwickel von der IG Metall ("*wirtschaftspolitische Schreibtischtäterei*") auf das Thesenpapier der hier repräsentierten drei Institute (DIW, IWH und IfW), die im Prinzip einen Abbau der AAMP in den NBL auf westliches Niveau, also mehr als eine Halbierung, verlangen. Aus wissenschaftlicher Sicht ist allerdings die Beobachtung hinzuzufügen, dass diese Diskussion eher von gegensätzlichen politischen Grundüberzeugungen als von überzeugender empirischer Evidenz geprägt zu sein scheint.³ Zumindest ein Teil der gegensätzlichen Positionen resultieren ausserdem weniger aus einer unterschiedlichen Bewertung der Effizienz der AAMP bezüglich den beiden Teilzielen, sondern auf einer unterschiedlichen Gewichtung der jeweiligen Teilziele. Es wäre sicher förderlich, diese Diskussion aufzuspalten und zunächst in einer politischen Debatte abzuklären, welche und in welchem Umfang sozialpolitische Ziele mit der AAMP erreicht werden sollen. Nur im Anschluss daran kann geklärt werden, in wie weit die AAMP unter den jeweiligen Rahmenbedingungen ein geeignetes Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziel darstellt oder ob

² Der ebenfalls fehlende empirische Nachweis des Erfolgs der AAMP im Westen wird hier nicht weiter thematisiert.

es Alternativen gibt. Dabei muss den berechtigten ordnungspolitischen Bedenken Rechnung getragen werden, wenn Sozialpolitik zum grossen Teil aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung finanziert wird.

2. Die aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern

2.1 Die wichtigsten Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Ziele

Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland und der Bundesanstalt für Arbeit als ausführendes Organ soll im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik insbesondere einen hohen Beschäftigungsstand erzielen und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur verbessern und damit das Wachstum der Wirtschaft fördern.⁴ Zur Verfolgung dieser Ziele stehen der Bundesanstalt für Arbeit und den ihr unterstellten Arbeitsämtern neben den häufig als passive Arbeitsmarktpolitik bezeichneten Instrumenten, der Gewährung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und anderen Lohnersatzleistungen, eine Reihe von aktiven arbeitsmarktpolitischen Massnahmen zur Verfügung. Abgesehen von Beratung und Stellenvermittlung sind die im Rahmen dieser Arbeit wichtigsten Massnahmen Kurzarbeitergeld, berufliche Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in unterschiedlicher Ausprägung und verschiedene Möglichkeiten zum vorzeitigen Übergang in Rente. Im folgenden werden die einzelnen Massnahmen kurz erläutert.

Kurzarbeitergeld (KAG) soll einen Ausgleich für einen teilweisen und temporären Ausfall des Arbeitsumfangs und der damit verbundenen Einkommenseinbussen schaffen, um Entlassungen auf Grund temporärer Schwankungen in der Arbeitsnachfrage eines Betriebs zu vermeiden. Allerdings darf KAG nicht dazu verwendet werden, regelmässige und/oder vorhersehbare Schwankungen auszugleichen, wie z.B. typisch im Gaststättengewerbe. In den neuen Bundesländern wurde KAG bis 1992 in erheblichem Umfang durch die Anwendung von Ausnahmeregelungen auch dann verwendet, wenn die Arbeitszeit auf Null reduziert wurde und vorab klar war, dass die Verringerung des Arbeitsbedarfs eines Unternehmens nicht nur temporär

³ Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass die Autoren dieses Beitrags beide Positionen als wissenschaftlich ungenügend fundiert betrachten und eine Versachlichung der Diskussion als nützlich erachten würden.

⁴ Vgl. AFG §§1,2. Die seit 1997 geltenden Regelungen des SGB III für die Arbeitsförderung sind vergleichbar, allerdings mit einer stärkeren Fokussierung auf die beschäftigungspolitischen Ziele anstelle der allgemeineren wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele.

war, die sogenannte *Kurzarbeit Null*. Je nachdem, ob während dieser Zeit Arbeiten im Betrieb durchgeführt wurden (z.B. Abriss- und Sanierungsarbeiten), eine Fortbildung stattfand oder der Bezieher tatsächlich ohne Beschäftigung war, entspricht diese Art der Kurzarbeit in ihrer erwarteten Wirkung mehr ABM, FuU oder Arbeitslosigkeit.

Das Ziel von *Fortbildung- und Umschulung* (FuU) ist es, die Qualifikationen einer Person an die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts anzupassen. Dies kann auf sehr unterschiedliche Art geschehen und umfasst von Kursen, die zur Orientierungs- und Bewerbungshilfe im Arbeitsamt durchgeführten werden und nur wenige Tage dauern, bis zu mehrjährigen Umschulung auf einen neuen Beruf ein weites Spektrum. Je nach individuellen Voraussetzungen übernehmen die Arbeitsämter hierbei die Kosten der Fortbildung ganz oder teilweise. Auch können die Arbeitsämter während der Teilnahme an FuU ein Unterhaltsgeld bezahlen, das in der Höhe vergleichbar zum Arbeitslosengeld ist. Da in den neuen Bundesländern die individuellen Voraussetzungen von der überwiegenden Mehrheit der Beschäftigten wie auch der Arbeitslosen erfüllt wurden und bis 1993 ein Rechtsanspruch auf entsprechende Förderung und die Zahlung von Unterhaltsgeld bestand, übernahmen die Arbeitsämter in den neuen Bundesländern für den Kreis der Teilnehmer an FuU den überwiegenden Teil der Kosten der Fortbildung, der direkten Kosten wie auch der indirekten Kosten in Form von entgangenem (potentiellen) Einkommen bzw. Arbeitslosenunterstützung.

Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) unterteilen sich in originäre ABM und in produktive Lohnkostenzuschüsse (§249h) bzw. seit 1997 Strukturanpassungsmassnahmen (SAM). Diese unterscheiden sich in einigen Details, insbesondere auch in der Höhe der Förderung, jedoch ist eine ausführlichere Diskussion dieser Unterschiede im Rahmen dieser Arbeit nicht nötig. Prinzipiell stellen ABM einen Lohnkostenzuschuss für einen Arbeitsplatz dar. Formale Voraussetzung ist, dass die ausgeführten Arbeiten ohne die Förderung nicht durchgeführt würden, dass sie nicht in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Angeboten stehen und dass die Allgemeinheit von der Durchführung der Arbeiten profitiert. Die Zuweisung zu ABM soll sich besonders auf die Problemgruppen des Arbeitsmarkts konzentrieren.

Der vorzeitige Übergang in die Rente in seinen unterschiedlichen Formen, in den NBL insbesondere die Gewährung von *Vorruhestands-* und *Altersübergangsgeld*, dient der direkten Entlastung des Arbeitsmarkts durch die Reduktion des Arbeitskräfteangebots älterer Arbeitnehmer. Diese können bei Erreichen der Altersgrenze (55 oder höher) und Arbeitslosigkeit

vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und werden trotz Leistungen durch die Arbeitsämter von der Pflicht zur Beschäftigungssuche entbunden. Hier ist es nicht Ziel, die individuellen Wiederbeschäftigungschancen zu erhöhen, sondern ganz im Gegenteil soll eine Wiederbeschäftigung vermieden werden. Es kann also nur ein kleiner Teil der im folgenden diskutierten Ziele der AAMP überhaupt erreicht werden. Dementsprechend spielen diese Massnahmen hier nur eine untergeordnete Rolle und werden in der weiteren Diskussion, sofern nicht explizit erwähnt, nicht berücksichtigt.

Das vorrangige Ziel aller Massnahmen der AAMP soll es sein, Arbeitslosigkeit zu verhindern oder abzubauen. Während KAG dadurch hilft, dass temporäre Schwierigkeiten überbrückt werden, sollen FuU und ABM stärker der Verbesserung der individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt dienen. Dies kann durch eine Verbesserung der individuellen Qualifikation erreicht werden. Offensichtlich ist dies die Zielrichtung von FuU, aber auch im Rahmen von ABM soll Humankapital gebildet oder zumindest der Verlust von Humankapital bei lang anhaltender Nichtbeschäftigung vermieden werden. Dies geschieht auch formal durch die Einbeziehung von Fortbildungsanteilen, aber insbesondere informell durch Berufserfahrung. Die Teilnahme an AAMP kann auch dazu dienen, die Arbeitsmotivation des Teilnehmers zu erhöhen und/oder diese Motivation zukünftigen potentiellen Arbeitgebern gegenüber zu demonstrieren. ABM, aber auch FuU wenn diese beispielsweise Praktika einschliessen, können unter Umständen von einem potentiellen Arbeitgeber genutzt werden, um einen Arbeitnehmer kostenlos oder -günstig und unverbindlich zu testen.

Neben der Verbesserung der individuellen Vermittlungschancen kann die AAMP auch zur Verbesserung der Gesamtsituation des Arbeitsmarktes beitragen. Wie jede nicht budgetneutrale zusätzliche Staatsausgabe kann AAMP direkt und indirekt zusätzliche Arbeitsnachfrage schaffen. Direkt können Arbeitsplätze zum Beispiel im Rahmen von ABM geschaffen werden, aber beispielsweise auch durch den Bedarf an Lehrkräften für FuU und den Verwaltungsaufwand bei den Arbeitsämtern. Darüber hinaus könnten sich die Arbeitsnachfrage zumindest kurzfristig auch indirekt über Multiplikatoreffekte bei dem Einkauf von Vorprodukten und/oder durch zusätzlichen Konsum der Teilnehmer noch erhöhen. Um also positiv auf die Arbeitsmarktentwicklung zu wirken, müssen der Effekte der Staatsausgaben für AAMP grösser sein als für alle alternativen Verwendungen der Finanzmittel (auf Ausgabenseite wie z.B. für Infrastruktur-

projekte, aber auch auf Einnahmeseite, beispielsweise für eine Senkung der Staatsverschuldung oder Steuersenkungen). Hierbei sollten nicht nur kurzfristige Effekte Berücksichtigung finden.

Eine weitere Wirkungsmöglichkeit der AAMP auf die Gesamteffizienz des Arbeitsmarkts besteht darin, dass durch Qualifikation in FuU bestimmte Stellen für Spezialisten besetzt werden können, die ansonsten nicht zu besetzen gewesen wären. Zusätzlich ist nicht auszuschliessen, dass eine mit der Besetzung der Spezialistenstelle einhergehende Erweiterung der Tätigkeit eines Unternehmens dazu führt, dass auch zusätzlicher nicht spezialisierter Arbeitskräftebedarf entsteht.

Neben diesen arbeitsmarktbezogenen Zielen werden häufig auch sozialpolitische Ziele als Rechtfertigung für AAMP angeführt, auch wenn diese nicht explizit in den gesetzlichen Regelungen genannt werden. Der Beitrag zur Existenzsicherung für die Teilnehmer und zum Erhalt des sozialen Friedens sind hier zu nennen, insbesondere vor dem Hintergrund der gewaltigen Veränderungen in den neuen Bundesländern seit der Wiedervereinigung. Schliesslich könnten auch rein politische Ziele, ein 'optisches' Absenken der Arbeitslosenquote, eine (implizite) Rolle bei der Ausgestaltung der AAMP spielen.

2.2 Die Teilnahme an der AAMP in den NBL 1991-1999

Im folgenden soll kurz geschildert werden, welche Bedeutung die AAMP in den NBL auf Grund ihres grossen Umfangs hatte. Seit der Wiedervereinigung haben in den NBL insgesamt mehr als sieben Millionen mal Personen an FuU oder ABM teilgenommen. Dies entspricht nahezu der Zahl der Beschäftigten Anfang der neunziger Jahre, bedeutet jedoch aufgrund von Mehrfachteilnahme und Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt nicht, dass jede Person einmal an einer Massnahme teilgenommen hätte. Die Zahl belegt jedoch die immense Bedeutung der AAMP für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern. Tabelle 2 enthält die jährlichen Eintritte in FuU bzw. ABM einschliesslich den prozentualen Anteil verschiedener Unterkategorien. Deutlich lässt sich erkennen, dass auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Umbruchsphase, 1991 und 1992, auch die Anzahl der Massnahmeneintritte am höchsten war, insbesondere für FuU, dem bei der Ergänzungs-, Um- und Neuqualifizierung der Arbeitskräfte der ehemaligen DDR eine erhebliche Bedeutung beigemessen wurde. Nicht ersichtlich ist aus der Tabelle allerdings die Tatsache, dass es sich hier im Durchschnitt um wesentlich kürzere Massnahmen handelte als in späteren Jahren, so dass der Rückgang der Bedeutung von FuU in Tabelle 2 überzeichnet wird. Für ABM lässt sich eine solche Reduktion nicht beobachten,

sondern die Teilnehmerzahlen entwickeln sich eher Wellenförmig mit besonders grosser Beteiligung in 1991, 1994 und 1998, ohne einen Auf- oder Abwärtstrend klar erkennen zu lassen. Diese Struktur ist weniger überraschend, als es auf den ersten Blick scheint. Wegen der Umstellung von technischen, organisatorischen und rechtlichen Normen mit oder kurz nach der Wiedervereinigung war der Anpassungsbedarf in der beruflichen Qualifizierung und damit an FuU zu Beginn der neunziger Jahre in den NBL sicher besonders gross. ABM dagegen soll den Verlust von Humankapital und Demotivation durch längerfristige Arbeitslosigkeit vermeiden, und zielt stärker auf die Problemgruppen des Arbeitsmarkts, auch aus sozialpolitischen Sicht heraus. Die entsprechenden Problemgruppen zeigten bzw. bildeten sich erst nach einiger Zeit, und die Arbeitslosigkeit hat sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verfestigt, so dass auch der Bedarf an ABM nicht gesunken ist.

Tabelle 2: Eintritte in die wichtigsten Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den NBL

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|------|
| Fortbildungsmassnahmen (FuU) | 892 | 888 | 294 | 287 | 257 | 269 | 166 | 236 | 183 |
| davon in %: | | | | | | | | | |
| Frauen | 60 | 66 | 62 | 67 | 70 | 66 | 59 | 54 | 52 |
| Langzeitarbeitslose | | 10 | 16 | 33 | 32 | 28 | 26 | 27 | 25 |
| berufliche Fortbildung | 50 | 52 | 62 | 69 | 72 | 76 | 77 | --- | --- |
| Umschulung | 15 | 21 | 28 | 24 | 21 | 18 | 16 | --- | --- |
| kurze Massnahmen | 21 | 15 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Einarbeitung | 15 | 13 | 11 | 7 | 8 | 6 | 7 | --- | --- |
| ABM und ähnliches | 422 | 296 | 313 | 356 | 279 | 283 | 243 ^{a)} | 528 ^{a)} | 401 |
| davon in %: | | | | | | | | | |
| Frauen | 37 | 44 | 41 | 56 | 58 | 58 | 53 | 52 | 40 |
| Langzeitarbeitslose | | | | | 39 ^{a)} | 53 ^{a)} | 76 ^{a)} | 72 ^{a)} | 60 |
| org. ABM | 100 | 100 | 78 | 82 | 80 | 83 | 58 | 52 | 52 |
| §249h/SAM | -- | -- | 22 | 18 | 20 | 17 | 42 ^{a)} | 49 ^{a)} | 12 |
| SAM für Wirtschaftsunternehmen | -- | -- | -- | -- | -- | -- | n.v. ^{a)} | n.v. ^{a)} | 36 |

Anmerkungen: Eintritte in Programm in 1000 Personen. "Kurze Massnahmen" beziehen sich auf §41a AFG, der 1993 gestrichen wurde. Ab 1998 gehört der Einarbeitungszuschuss nicht mehr zu FuU, daher wird er hier nicht mehr ausgewiesen. a) Zahlen aus Steiner und Hagen (2000), SAM und SAM für Wirtschaftsunternehmen gemeinsam, der Anteil der Langzeitarbeitslosen wurde auf Basis der Bestände und ohne Informationen für die Teilnehmer an SAM berechnet und ist daher hier nur als 'Näherung' zu verstehen.

n.v.: Informationen nicht verfügbar.

Quellen: ANBA (1992-2000), Steiner und Hagen (2000).

Der Rückgang der Teilnahme an FuU im Jahr 1993 geht einher mit – und war z.T. bedingt durch – deutlichen Veränderungen in der Struktur des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit sowie erheblichen Gesetzesänderungen. Auf dem Arbeitsmarkt begann sich die Arbeitslosigkeit zu verfestigen, und es bildeten sich deutliche Problemgruppen heraus. Dem wurde Rechnung getragen, indem Problemgruppen bei der Zuweisung zur AAMP stärkere Berücksichtigung fanden. In Tabelle 2 wird dies beispielhaft an den beiden wohl bedeutendsten Problemgruppen in den neuen Bundesländern verdeutlicht, nämlich Frauen und Langzeitarbeitslosen. Auch hier zeigt sich wieder, dass insbesondere das Instrument ABM für die Förderung dieser Problemgruppen eingesetzt wurde. Gleichzeitig wurden 1993 einige der Zugangsbedingungen zur AAMP verschärft und insbesondere der Rechtsanspruch auf Unterstützung zu FuU gestrichen, so dass eine genauere Fokussierung der Massnahmen und der verfügbaren finanziellen Mittel möglich wurde.

Ein erneuter erheblicher Wandel der gesetzlichen Rahmenbedingung der AAMP fand 1998 mit der Einführung des SGB III statt. Hierbei wurde u.a. auch die Zusammensetzung der AAMP neu gestaltet und erheblich mehr Flexibilität bei ihrer Ausgestaltung geschaffen. Auf eine Diskussion dieser Änderungen wird jedoch in diesem Beitrag verzichtet. Auch sind die Auswirkungen dieser Änderungen bisher wegen der vergleichsweise kurzen Zeitspanne noch kaum zu beobachten.⁵

Neben den absoluten Teilnehmerzahlen wird die Bedeutung der AAMP auch durch die Anteile der Teilnehmer an AAMP an allen Arbeitssuchenden besonders deutlich. Tabelle 3 enthält die entsprechenden Zahlen. Sie zeigen für die NBL einen seit 1993 kontinuierlich fallenden Trend. Waren 1993 noch ca. 40% der offiziell Stellensuchenden in AAMP, so fiel dieser Anteil bis 1999 auf ca. 26%.⁶ Im Vergleich dazu bleibt im Westen ohne Berücksichtigung der Kurzarbeit der Anteil der Personen in AAMP relativ konstant und schwankt ab 1993 zwischen 7 und 10%.

Bezüglich der Zusammensetzung der AAMP treten ebenfalls deutliche Unterschiede auf. ABM spielte im gesamten betrachteten Zeitraum im Osten eine erheblich grössere Rolle als im Westen. Dieser Trend wurde im Laufe der Zeit sogar verstärkt. Während die Bedeutung von FuU im Osten mit der Reduktion eines Anteils der FuU Teilnehmer von 19% (1993) an allen Arbeitssuchenden auf 8% (1999) sank, stieg der vergleichbare Anteile von ABM Teilnehmern sogar von 12% (1993) auf 19% (1999) an. Während nach den letzten Zahlen von 1999 im Osten der Anteil der FuU Teilnehmer an allen Arbeitssuchenden nur noch etwa 30% über dem

⁵ Der interessierte Leser sei für Details auf den Text des SGB's III verwiesen.

⁶ Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass in den verwendeten Teilnehmerzahlen einige kleinere Massnahmen nicht berücksichtigt sind, und die vollständigen Quotienten für die gesamte AAMP damit etwas höher liegen.

entsprechenden Anteil in den alten Bundesländern lag, beträgt die gleiche Grösse für ABM 600%. Es ist diese Dominanz der ABM im Osten, die im Mittelpunkt der oft geäusserten Kritik an der AAMP in den NBL steht.

Tabelle 3: Vergleich der durchschnittlichen Bestände der AAMP in den neuen Bundesländern und den alten Bundesländern

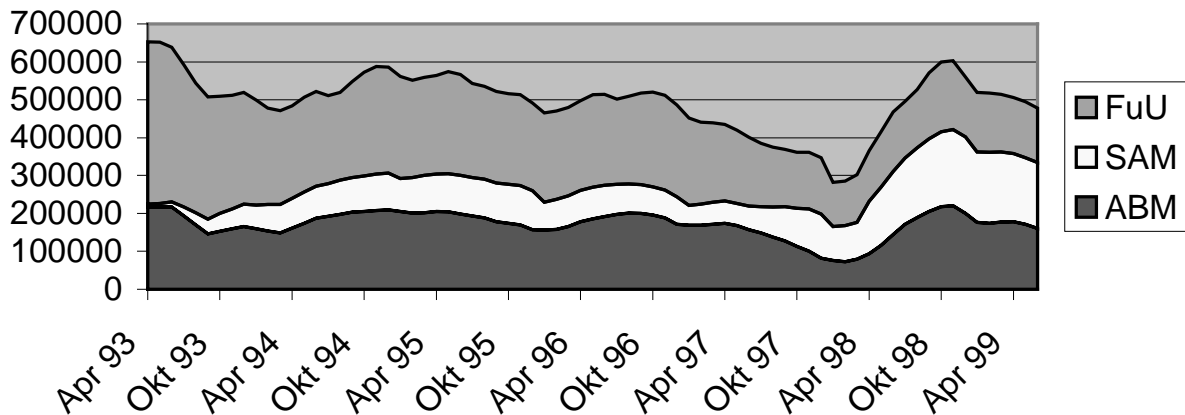
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Neue Bundesländer | | | | | | | | | |
| Arbeitslose | 445 | 913 | 1170 | 1149 | 1142 | 1047 | 1169 | 1364 | 1375 |
| Teilnehmer an FuU | n.v. | n.v. | 378 | 257 | 254 | 238 | 184 | 147 | 141 |
| Teilnehmer an ABM | 183 | 388 | 237 | 280 | 312 | 277 | 234 | 317 | 348 |
| Teilnehmer an Kurzarbeit | 1616 | 370 | 181 | 97 | 71 | 71 | 49 | 34 | n.v. |
| Arbeitssuchende ^{a)} | n.a. | n.a. | 1966 | 1783 | 1779 | 1633 | 1636 | 1862 | 1864 |
| FuU-Quotient | n.a. | n.a. | 0.19 | 0.14 | 0.14 | 0.15 | 0.11 | 0.08 | 0.08 |
| ABM-Quotient | n.a. | n.a. | 0.12 | 0.16 | 0.18 | 0.17 | 0.14 | 0.17 | 0.19 |
| AAMP-Quotient | n.a. | n.a. | 0.40 | 0.36 | 0.36 | 0.36 | 0.29 | 0.27 | 0.26 |
| Alte Bundesländer | | | | | | | | | |
| Arbeitslose | 1689 | 1808 | 2270 | 2556 | 2565 | 2796 | 3021 | 2904 | 2756 |
| Teilnehmer an FuU | 213 | 225 | 214 | 203 | 231 | 248 | 201 | 175 | 192 |
| Teilnehmer an ABM | 83 | 78 | 51 | 57 | 70 | 75 | 67 | 71 | 81 |
| Teilnehmer an Kurzarbeit | 145 | 283 | 767 | 275 | 128 | 206 | 133 | 81 | n.v. |
| Arbeitssuchende ^{a)} | 2130 | 2394 | 3302 | 3091 | 2994 | 3325 | 3422 | 3231 | 3029 |
| FuU-Quotient | 0.10 | 0.09 | 0.06 | 0.07 | 0.08 | 0.07 | 0.06 | 0.05 | 0.06 |
| ABM-Quotient | 0.04 | 0.03 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.02 | 0.03 |
| AAMP-Quotient | 0.21 | 0.24 | 0.31 | 0.17 | 0.14 | 0.16 | 0.12 | 0.10 | 0.09 |

Anmerkungen: Durchschnittliche Teilnehmer/Betroffene in 1000 Personen. FuU beinhaltet berufliche Fortbildung, Umschulung, kurze Massnahmen und – bis 1997 – Einarbeitung; ABM beinhaltet org. ABM, §249h und SAM; 'Arbeitssuchend' ist definiert als Arbeitslos oder in einem der genannten Programme. a) 1999 ohne Kurzarbeiter. n.v.: Informationen nicht verfügbar.

Quellen: ANBA (1992-2000); Autorengemeinschaft (2000), Tab. 3b und 4b.

Betrachtet man neben den jährlichen Zahlen auch die monatlichen Bestände in den Massnahmen, so erkennt man eine erhebliche Variabilität (siehe Schaubild 1), die jedoch auch nach Massnahmenart sehr unterschiedlich ist. Gibt es bei FuU einen mehr oder weniger stetigen Abwärtstrend, so schwanken die ABM Bestände ausserordentlich stark. Hierbei zeigt sich auch ein verblüffender Zusammenhang zu den jeweiligen Terminen der Bundestagswahlen. Sowohl 1994 als auch 1998 ist ein starkes Ansteigen der Teilnehmer an AAMP zu erkennen. Im September und Oktober 1998 wurden bezüglich der Gesamtzahl der Teilnehmer sogar die Niveaus vom Frühjahr 1993 nahezu wieder erreicht, wenn auch nur kurzfristig. Im Anschluss an diese Monate fielen die Bestände jeweils wieder.

Schaubild 1: Bestand an Teilnehmern in den wichtigsten Massnahmen der AAMP



Datenquellen: Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit (in elektronischer Form).

3 Kosten und Nutzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Für die wirtschaftspolitisch entscheidende Frage, ob und in welchem Umfang die Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitergeführt werden sollen, müssen letztendlich Kosten-Nutzenabwägungen entscheiden, auch wenn diese oft sehr schwierig in objektiver Art und Weise zu treffen sind. In diesem Abschnitt wollen wir daher die zur Verfügung stehende Evidenz zu den Kosten-Nutzensaspekten konzentriert darstellen und bewerten.

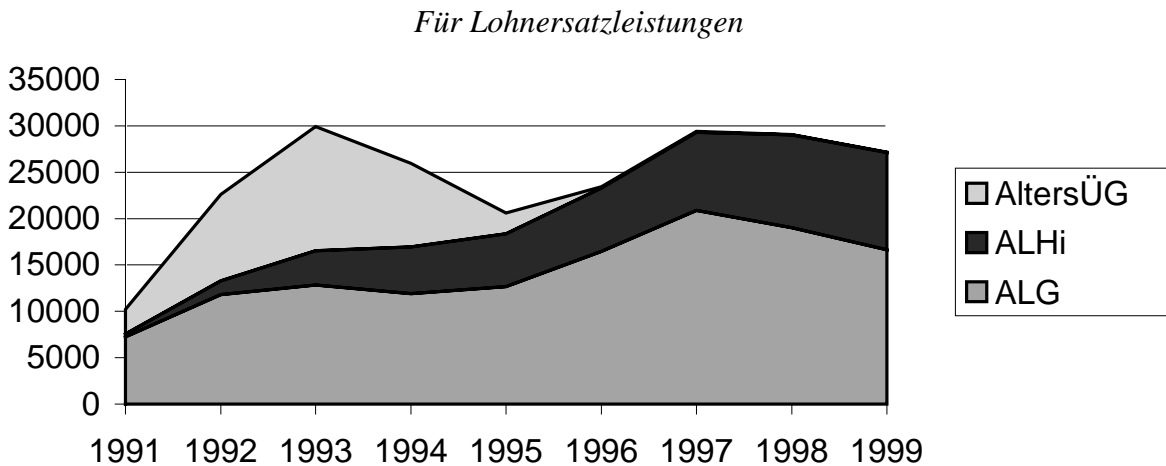
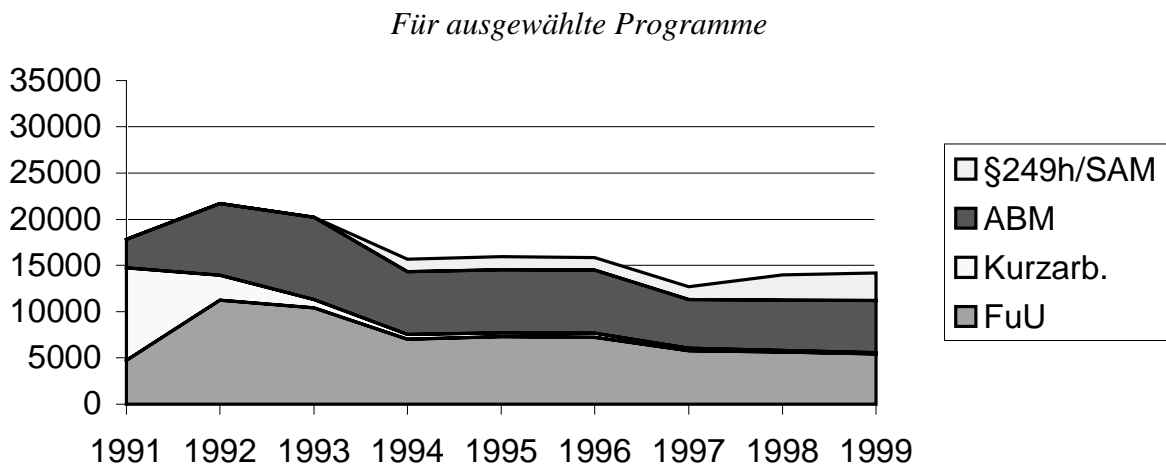
3.1 Kosten

Betrachtet man als Approximation für die Bruttogesamtkosten der Massnahmen die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, so ergibt sich folgendes Bild. Von 1990 bis 1999 wurden für die wichtigsten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den NBL (ohne Altersübergangsgeld, mit Kurzarbeit) über 145 Milliarden DM Ausgaben, zuletzt im Jahre 1999 über 14 Milliarden.⁷ Schaubild 2 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für einzelne Programme und in einer separaten Graphik die Ausgaben für ALG und ALH. Vergleicht man die Entwicklung der Quoten der hier aufgeführten Ausgaben für die AAMP im Vergleich zu den Ausgaben für die passive Politik

⁷ Da die Finanzierung der AAMP aus sehr vielen unterschiedlichen Budgets geschieht, handelt es sich hier nur um den wichtigsten Teil der Ausgaben. Die staatlichen Gesamtausgaben liegen jedoch höher. Die exakten Werte der Ausgaben für die AAMP können Tabelle A.2 im Anhang entnommen werden.

(ALG + ALH), so erkennt man, dass diese Quote seit 1996 in etwa konstant bei 50% liegt, während sie 1992 noch über 200% betrug.

Schaubild 2: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in den NBL



Anmerkungen: In Millionen DM; Darstellung in kumulierender Form. ALG einschliesslich Konkursausfallgeld; FuU zweckmässig, notwendig, Einarbeitungszuschuss (bis 1997) und Unterhaltsgeld, ABM einschliesslich §249h/SAM. Altersübergangsgeld 1997 einschliesslich Vorruhestand / Altersteilzeitgesetz; für 1998 und 1999 nur ausschliesslich Vorruhestand / Altersteilzeitgesetz.

Quellen: ANBA (1992-2000), BA (1990-9); Steiner und Hagen (2000), Tab. 8.

Eine andere Art, die Bruttokosten der AAMP zu betrachten, besteht darin, die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmer in den einzelnen Massnahmen zu vergleichen mit den Bruttokosten, den der Verbleib in Arbeitslosigkeit verursachen würde. Dieser Vergleich, der in Tabelle 4 für die einzelnen Massnahmengruppen enthalten ist, zeigt deutlich, dass die Bruttokosten der Teilnahme an AAMP doppelt so hoch sein können wie die passive Finanzierung der Arbeitslosigkeit. Dies

gilt nicht für Massnahmen nach §249h bzw. SAM, was nicht überrascht, da in diesem Fall ja nur die pauschalierten Einsparungen der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe als Lohnsubvention gezahlt werden.

Tabelle 4: Durchschnittliche Kosten der Arbeitsmarktpolitik pro Teilnehmer

| Ausgaben pro Teilnehmer und Monat | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| beruf. Weiterbildung | n.a. | n.a. | 2926 | 2746 | 2831 | 2905 | 2979 | 3161 |
| org. ABM | 3503 | 2851 | 3805 | 3172 | 2896 | 3074 | 2870 | 2992 |
| §249h/SAM | --- | --- | 1688 | 1824 | 1875 | 1846 | 1493 | 2149 |
| Arbeitslosengeld | 1351 | 1440 | 1675 | 1781 | 1971 | 2077 | 2061 | 2023 |
| Arbeitslosenhilfe | 1298 | 1308 | 1439 | 1401 | 1566 | 1650 | 1533 | 1524 |

Anmerkungen: Rückflüsse über Steuern und Sozialabgaben etc. an die öffentliche Hand und die Sozialversicherungen sind in den angeführten Kalkulationen nicht berücksichtigt.

Quelle: Steiner und Hagen (2000), Tabellen 8, 12, 16 und 18.

Bei der Interpretation der Zahlen aus Tabelle 4 ist jedoch zu beachten, dass der Bruttokostenvergleich (durchschnittliche Kosten für AAMP minus durchschnittliche Kosten für ALG/ALH) aus vielerlei Gründen problematisch ist. Zum einen kann die Teilnahme an der AAMP den individuellen Zeitpunkt bis zum Auslaufen des Anspruchs auf ALG hinausschieben, wodurch zusätzliche Kosten entstehen können. In manchen Fällen entstehen sogar neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld durch die Teilnahme an AAMP. Zum anderen sind sich nahezu alle empirischen Studien dahingehend einig, dass die Chancen, eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt aufzunehmen, für Teilnehmer an einer Massnahme während ihrer Teilnahme erheblich geringer sind als für vergleichbare Nichtteilnehmer. Dies lässt diesen angestellten Grobvergleich der Differenz der beiden Kostengrössen wohl eher als Untergrenze der wahren durchschnittlichen Kosten erscheinen. Auf der anderen Seite steht zumindest bei ABM der Subvention auch eine Leistung der ABM-Gesellschaft gegenüber, die ansonsten nicht erbracht worden wäre, oder anders hätte finanziert werden müssen. In die gleiche Richtung wirken auch die von der ABM Gesellschaft und deren Mitarbeitern gezahlten Steuern und Sozialabgaben. Umgekehrt wird aber ein Teil der Kosten der ABM auch vom Träger der ABM getragen, was bei der Berechnung der Gesamtwirkung berücksichtigt werden müsste. Allerdings liegen hierzu keine statistischen Informationen vor. Ähnliche Effekte müssen auch bei FuU berücksichtigt werden, auch wenn diese in ihrem Umfang von geringerer Bedeutung sind. So wird während FuU nur ein Unterhaltsgeld gezahlt, von dem keine Einkommenssteuer erhoben wird.

Will man die Kosten von FuU und ABM vergleichen, stösst man auf ein vergleichbares Problem. Unterhaltsgeld während FuU beträgt ca. zwei Drittel des letzten Netto-Lohns, während in den Kosten für ABM bis zu 100% des aktuellen Brutto-Tariflohns enthalten sein können. Dies ist einer der Gründe, warum ABM im Vergleich zu FuU recht teuer erscheint, aber beide Zahlungen sind auch sehr unterschiedlich zu beurteilen. Wie diese kurze Diskussion zeigt, ist die Vergleichbarkeit der Werte innerhalb von Tabelle 4 stark eingeschränkt, und auch insgesamt ist bei der Interpretation der Tabelle erhebliche Vorsicht angebracht.

Während die direkten Kosten noch *relativ* gut abzuschätzen sind, ist die Frage nach den indirekten Kosten nur mehr spekulativ zu beantworten. Diese Kosten kommen in Form der (üblichen) indirekten fiskalischen Kosten jeder Ausgabe des Staates bzw. der Arbeitslosenversicherung daher, also der Kosten, die dadurch entstehen, dass es eben nicht zu einer Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, zu einer geringeren Bundesüberweisung an die Bundesanstalt für Arbeit, zu einer geringeren Staatsverschuldung oder zu einer alternativen Verwendung der Mittel, z.B. für Infrastrukturmassnahmen, kommt. Hinzu kommen noch vor allem im Falle von ABM die berechtigten ordnungspolitischen Befürchtungen, dass staatliche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen private Unternehmen, und somit Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt, verdrängen, bzw. nicht zur Entfaltung kommen lassen. Eine Quantifizierung all dieser Effekte erscheint aus heutiger Sicht ausserordentlich schwierig. Nimmt man die direkten Kosten zusammen mit den indirekten Kosten und berücksichtigt auch noch die a priori während der Teilnahme arbeitslosigkeitsverlängernde Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, so wird deutlich, dass ein erheblicher Rechtfertigungsbedarf zur Hinnahme all dieser Kosten besteht. Der nächste Abschnitt wird zeigen, dass die heute zur Verfügung stehende empirische Evidenz nicht in der Lage ist, diesen Rechtfertigungsbedarf zu befriedigen.

3.2 Nutzen der AAMP

Von einer idealen AAMP würde man erwarten, dass sie zu einer deutlichen Verringerung der individuellen Arbeitslosigkeitsrisiken (und Erhöhung der Einkommen) ihrer Teilnehmer führt, ohne allzu grosse Verdrängungseffekte und Kosten aufzuweisen. Somit würde langfristig die Arbeitslosigkeit in der Volkswirtschaft verringert und das Wachstum gestärkt.

Die wissenschaftliche Evidenz tut sich allerdings sehr schwer, derart positive Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu finden. Wir möchten uns zuerst der Fragestellung zuwenden, ob denn die

an den Massnahmen teilnehmenden Personen von den Massnahmen profitieren. Eine positive Antwort auf diese Frage scheint eine Grundvoraussetzung für eine positive Beurteilung der Massnahmen zu sein, ist jedoch alleine noch lange nicht hinreichend. Zur Beantwortung dieser Fragestellung werden typischerweise mikroökonomische Vorgehensweisen gewählt, die dann mit unterschiedlichen statistischen Methoden der Fragestellung nachgehen: "Welche Arbeitsmarktchancen hätten die Teilnehmer an den verschiedenen Massnahmen der AAMP gehabt, wenn sie nicht teilgenommen hätten?". Zur Beantwortung dieser Frage werden dann explizite oder implizite Vergleiche der Teilnehmer an der jeweils zu untersuchenden Maßnahme mit Nichtteilnehmern oder Teilnehmern an einer anderen Maßnahme angestellt, die sich von den Teilnehmern bis auf die Tatsache der Teilnahme nicht systematisch unterscheiden. Der dann abgeschätzte Unterschied in der Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, kann als Effekt der Massnahme interpretiert werden. Die Vergleichbarkeit von Teilnehmern und Nichtteilnehmern ist ausserordentlich wichtig, denn (unkorrigiert) beobachtet man erhebliche und systematische Unterschiede zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern. Der Erfolg dieser Studien hängt neben der Wahl des geeigneten ökonomisch-statistischen Instrumentariums ausserordentlich von der Güte der zur Verfügung stehenden Datenbasis ab. Notwendig sind für diese Studien informative und grosse Individualdatensätze, die es erlauben, für derartige Unterschiede der Teilnehmerstrukturen zu kontrollieren.

Inzwischen gibt es für die neuen Bundesländer eine Reihe von Studien, die mit teilweise verschiedenen Ansätzen und Datenbasen unterschiedliche Programme der AAMP auf ihre individuelle Wirkung hin überprüfen.⁸ Sollten diese Studien zur alleinigen Rechtfertigung der AAMP in den NBL dienen, so müsste die AAMP in den NBL wohl umgehend beendet werden. Der Tenor der überwiegenden Mehrheit der Studien deutet in Richtung auf keine Wirkung oder sogar eine negative Wirkung der AAMP.⁹ Aus all diesen Studien lässt sich sicher, trotz partieller positiver Befunde, keine gesicherte Evidenz für eine positive Wirkung bestimmter Teile der AAMP in den neuen Bundesländern ableiten. Diese Aussage gilt sowohl für die unterschiedlichen Wirkungen von ABM und FuU als auch für die Wirkung bezüglich

⁸ Es sollen keine einzelnen Studien genannt werden, sondern auf die Übersichtsarbeiten von Eichler und Lechner (2000), Fitzenberger und Speckesser (2000), Lechner (1998) und Steiner und Hagen (2000) verwiesen werden. Einzelne Studien der Autoren dieses Papiers über die Wirkung von AAMP (auch für andere Länder) können auch von unserer Webseite am SIAW in St. Gallen heruntergeladen werden (www.siaw.unisg.ch/lechner).

⁹ Für mögliche Ineffektivität beispielsweise von Trainingsprogrammen lassen sich viele mögliche Gründe anführen, wie 'schlechte' Kurse, falsche Ausrichtung der Massnahmen, falsche Auswahl der Teilnehmer, fehlender Qualifikationsmismatch auf dem Arbeitsmarkt oder Stigmaeffekte.

sogenannter Problemgruppen. Aus theoretischer Sicht scheint als durchaus plausibel zu vermuten, dass Fortbildung aufgrund des wesentlich ausgeprägteren Humankapitalakkumulierungsaspektes ABM vorzuziehen ist. Solide empirische Befunde, die diese Vermutung für die neuen Länder deutlich unterstützen, sind allerdings auch hierfür nicht vorhanden. Das gleiche gilt für die inzwischen oft geforderte und auch von der BA durchgeführte Zielgruppenorientierung der Massnahmen. Auch hier ist es empirisch absolut nicht klar, dass Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen von den Massnahmen bezüglich zukünftiger Beschäftigungschancen stärker profitieren können als Personen, denen auch ohne Massnahmen mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt eingeräumt würde. Jedoch kann eine derartige Fokussierung bei Berücksichtigung anderer, kurzfristig sozialpolitischer, Kriterien durchaus gerechtfertigt sein. Diese Themen werden weiter unten noch behandelt.

Es muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass alle Studien an einem grossen Mangel leiden, nämlich der unzureichenden Datenqualität. Die Studien basieren auf unterschiedlichen Sekundärerhebungen, die ursprünglich für andere Zwecke durchgeführt wurden. Entsprechend waren sie auch nicht optimal für mikroökonomische Evaluationsstudien geeignet. Da die staatlichen und halbstaatlichen Stellen erst in jüngster Zeit anfangen, den Bedarf nach einer wissenschaftlichen Wirkungsevaluation der ausgabenintensiven AAMP festzustellen, stehen im Gegensatz zu einigen anderen Ländern in Deutschland bis heute noch keine Daten aus den offiziellen Datenbanken der Arbeitslosen- und Sozialversicherung für eine Evaluation der AAMP zur Verfügung. Es ist jedoch zu vermuten, dass dieses Problem nun auch 'offiziell' erkannt wurde und sich die Datenlage bald deutlich verbessern wird. Zusammenfassend lässt sich auf Basis der bisherigen Ergebnisse der mikroökonomischen Evaluationsstudien sagen, dass zwar keine robusten positiven Effekte der AAMP gefunden wurde, es sich allerdings aufgrund der unzureichenden Datenlage auch nicht ganz ausschliessen lässt, dass es doch solche Effekte geben könnte.

Es muss auch erwähnt werden, dass sich diese Studien typischerweise nur mit der aus der Massnahmenteilnahme resultierenden Veränderung des individuellen Erfolgs am Arbeitsmarkt auseinandersetzen. Weitere Ziele der AAMP, insbesondere die sozialpolitische Abfederung des Wandlungsprozesses (individuell betrifft dies insbesondere die Zeit, in der die Individuen in der Massnahme sind) werden nicht oder nur am Rande betrachtet. Dies scheint auch nicht notwendig, da der Nutzen der AAMP hier relativ offensichtlich und unstrittig ist. Während der Massnahmen

haben die betroffenen Personen eine Beschäftigung und dies ist sozialpolitisch einer passiven Zeit in Arbeitslosigkeit mit all ihren negativen sozialen Aspekten vorzuziehen. Darüber hinaus wird durch die Teilnahme an AAMP das Ein- und Auskommen gesichert. Auch gerade am Beginn des Transformationsprozesses war die AAMP ein wichtiges Instrument zur Wahrung des sozialen Friedens in einem abrupten Transformationsprozess. Ob sich allerdings die immensen Kosten der AAMP nur aufgrund ihrer sozialpolitischen Bedeutung während der Teilnahmezeit ohne eine Verbesserung des individuellen Arbeitsloskeitsrisikos in Zukunft rechtfertigen lassen, scheint ausserordentlich fraglich. Letztendlich kann dies aber nur aufgrund von Werturteilen entschieden werden. Darüber hinaus stellt sich aber auf jeden Fall die Frage, ob derartige sozialpolitische Massnahmen finanziell tatsächlich über die Arbeitslosenversicherung abgewickelt werden sollten.

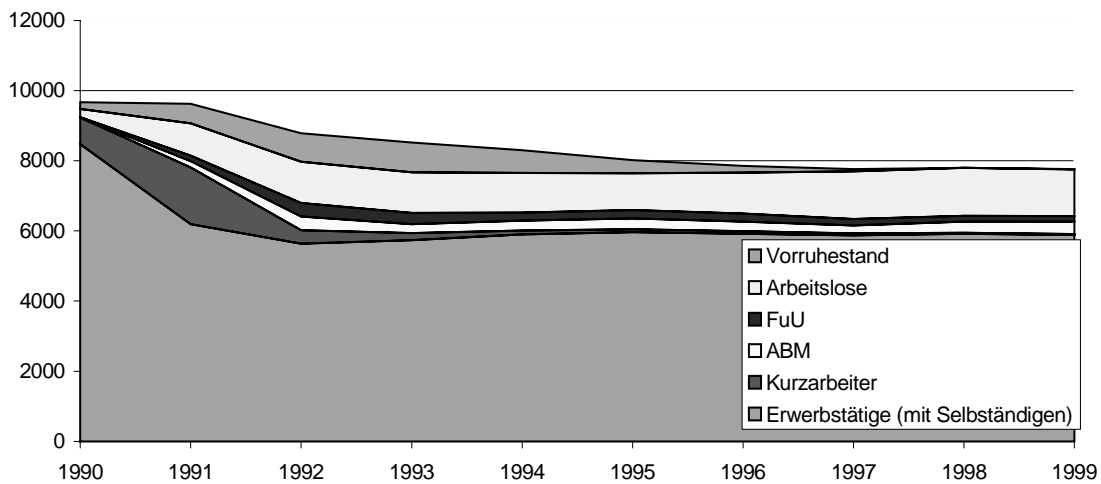
Nach dem Nutzen für die Teilnehmer sollen nun die Auswirkungen auf die Nichtteilnehmer kurz betrachtet werden. Hier ist insbesondere der in der Diskussion über die Wirkung der AAMP (zu) stark beachtete sogenannte direkte Entlastungseffekt des Arbeitsmarktes von Bedeutung. Dieser Effekt gibt an, wie viele Personen dem Arbeitsmarkt entzogen werden und somit bei der Suche eines Arbeitsplatzes im ersten Arbeitsmarkt temporär nicht in Konkurrenz zu den übrigen Arbeitslosen treten.¹⁰ Schaubild 3 verdeutlicht den Umfang dieses Effekts, der natürlich aufgrund der schon hinreichend dokumentierten Bedeutung der AAMP in den NBL gross ist.¹¹

Aus Schaubild 3 wird deutlich, dass auch 1999 noch ein Entlastungseffekt von über 400.000 Personen relativ zu 1,3 Millionen verbleibenden Arbeitslosen bestand, jedoch das Niveau des Effekts seit 1991 (1,8 Mio. Personen relativ zu 0,9 Millionen verbleibenden Arbeitslosen) stark abgesunken, was zum grössten Teil 1996 – zumindest vorläufig – abgeschlossen war. Leider ist nicht ersichtlich, ob diese Entlastung des Arbeitsmarktes wirklich zu erhöhten Chancen für die verbleibenden Arbeitslosen führt. Und selbst wenn dies so wäre, ist es nicht offensichtlich, warum die temporäre Verschlechterung der Beschäftigungschancen der Teilnehmer an AAMP zugunsten der Nichtteilnehmer ein wünschenswertes Ergebnis einer aktiven Arbeitsmarktpolitik sein soll.

¹⁰ Dies ist nicht zu verwechseln mit dem sogenannten Beschäftigungsäquivalent und der Entlastung des Arbeitsmarktes, der von der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) ausgewiesen wird, da dort indirekte Effekte (Multiplikatoreffekte) berücksichtigt werden. Die für diese Berechnungen verwendeten Grössen sind jedoch bei Anlegung der für Evaluationsstudien üblichen wissenschaftlichen Standards zumindest für die NBL nur schwer zu rechtfertigen. Die hier diskutierten Zahlen ignorieren daher diese Effekte und stellen somit eine Untergrenze dar.

¹¹ Während sich der Trend dieses Effekts aus Schaubild 3 entnehmen lässt, befinden sich die exakten Zahlen in Tabelle A.2 im Anhang.

Schaubild 3: Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern durch die AAMP



Anmerkungen: In 1000 Personen; durchschnittlicher Bestand im Jahresverlauf.
 Datenquelle: Autorengemeinschaft (2000), Tab. 3b und 4b; ANBA (1992-2000).

Abschliessend lässt sich natürlich noch festhalten, dass diese Senkung der veröffentlichten Arbeitslosenzahlen sowohl im Bezug auf das allgemeine Ziel des sozialen Friedens als auch direkt für die Politiker der jeweiligen Regierungsparteien einen positiven Nutzen aufweist, der gerade in Wahljahren nicht zu unterschätzen ist: Personen in einer Massnahme der AAMP werden in der Arbeitslosenstatistik üblicherweise nicht als arbeitslos gezählt. Somit könnte die Versuchung gross sein, die politisch wichtige (offizielle) Arbeitslosenquote durch Steuerung der AAMP künstlich zu beeinflussen. Man ist auch geneigt die Unstetigkeit der AAMP in den letzten zehn Jahren in diesem Zusammenhang zu interpretieren.

Neben dem oben diskutierten Nutzen der AAMP auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer und die offizielle Arbeitslosigkeit kann die AAMP auch einen Nutzen für die Nichtteilnehmer entfalten, sei es direkt auf die Nichtteilnehmer oder über Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Wie sich schon im Abschnitt zu den Zielen der AAMP gezeigt hat, ist davon auszugehen, dass dieser Nutzen insgesamt auch negativ werden kann. Für eine Abschätzung dieses Effekts wurden verschiedene Ansätze verwendet, bisher gibt es jedoch nur wenige Erkenntnisse für die NBL. International vergleichende Studien scheinen für den Fall der neuen Bundesländer kaum sinnvoll, da sich sowohl die Zusammensetzung der AAMP als auch die wirtschaftliche Rahmenstruktur in den NBL zu sehr von allen Vergleichsmöglichkeiten unterscheidet. Auch sind gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsmodelle für die NBL noch nicht

so ausgereift, dass politikrelevante Ergebnisse erwartet werden könnten. Daher wird auf einen eher als partiell zu bezeichnenden Ansatz zurückgegriffen, in dem regionale Unterschiede in der Entwicklung des Arbeitsmarkts auch durch Unterschiede in der (vergangenen) AAMP erklärt werden sollen. Obwohl die Anzahl der verfügbaren Studien viel geringer ist, führen auch diese Untersuchungen wie schon bei den mikroökonomischen Studien nicht zu einem einheitlichen Ergebnis.¹² ABM, die nur in einer der Studien überhaupt berücksichtigt wurden, scheinen insgesamt die Arbeitslosigkeit kurz- wie langfristig eher zu erhöhen. Auch für FuU ist ein eher arbeitslosigkeitserhöhend wirkender Gesamteffekt festzustellen, auch wenn die Resultate diesbezüglich widersprüchlicher sind und es scheint, als ob eine günstigere Schlussfolgerung zu ziehen ist, wenn man nur die kurzfristige Effekte (3 Monate) oder nur einen späteren Zeitraum ab Mitte der neunziger Jahre betrachtet. Insgesamt sind Aussagen in diesem Bereich jedoch noch mit grossen Unsicherheiten behaftet, und es muss darauf hingewiesen werden, dass nicht alle Effekte erfasst werden können, da beispielsweise die Finanzierung der AAMP in den NBL nicht auf der in den Studien verwendeten regionalen Ebene erfolgt, sondern in grossem Masse durch Transfers aus den alten Bundesländern.

4 Schlussfolgerungen und Ausblick

Abschliessend stellt sich wieder die Gretchenfrage: Sollen die Programme der AAMP und insbesondere ABM in den NBL ungefähr auf dem jetzigen Stand weitergeführt werden, wie beispielsweise von Herrn Zwickel gefordert, oder sollen sie drastisch in Richtung westliches Niveau reduziert werden? Eine Beantwortung dieser Frage hängt unserer Meinung nach zum Einen wesentlich von der Gewichtung der kurzfristigen sozialpolitischen versus der längerfristigen beschäftigungspolitischen Ziele sowie von der Frage der Beweislast ab. Das Problem besteht in fehlender überzeugender Evidenz für die beschäftigungspolitische Wirksamkeit der AAMP, allerdings fehlt natürlich auch der schlagkräftige Gegenbeweis für die Ineffizienz der AAMP. Bewertet man allerdings die sozialpolitischen Ziele wesentlich höher als die beschäftigungspolitischen Ziele, dann lässt sich das momentane Niveau besser rechtfertigen. Geht man weiterhin davon aus, dass die AAMP bis zum Beweis des Gegenteils beschäftigungspolitisch positiv zu bewerten ist, kann man das momentane Niveau ebenfalls recht gut rechtfertigen. Beides zusammengenommen führt dann wohl zu einer strikten Ablehnung

¹² Eine Übersicht über die bisherigen Resultate findet sich in Steiner und Hagen (2000).

jedweder Reduktion der AAMP. Spielen umgekehrt sozialpolitische Ziel keine Rolle (mehr) bei der AAMP, und erwartet man für die Annahme der beschäftigungspolitischen Wirksamkeit zumindest nach einigen Jahren einen Beleg, so kann die Schlussfolgerung derzeit nur lauten, dass die Intensität der AAMP in den NBL zu reduzieren ist. Nach Auffassung der Autoren kann keine der beiden Positionen derzeit fundiert vertreten werden, da weder die politische Zielsetzung der AAMP ausreichend geklärt ist, noch sich aus den vorliegenden empirischen Studien eindeutige Schlussfolgerungen ziehen lassen.

Für die Entscheidung über Ausgestaltungen und Umfang der zukünftigen AAMP in den neuen Bundesländern ist zunächst zu klären, ob die AAMP auch in Zukunft mit den inzwischen geänderten und gefestigten Rahmenbedingungen in starkem Masse sozialpolitischen Zielen dienen soll, oder ob inzwischen geeignetere Instrumente zur Erreichung dieser Ziele verfügbar sind. Dabei muss insbesondere den ordnungspolitischen Bedenken hinsichtlich der Finanzierung der Sozialpolitik durch die Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen werden.

Unserer Meinung nach lässt sich das momentane Niveau der AAMP in den NBL insbesondere bei Berücksichtigung der Finanzierungsform nicht allein mit sozialpolitischen Argumenten rechtfertigen. Um über die weitere Entwicklung der AAMP zu entscheiden, ist es daher dringend notwendig, vermehrte Anstrengungen zu unternehmen, um solide empirische Evidenz über die längerfristige beschäftigungspolitische Wirksamkeit der AAMP zu erhalten. Als Beispiel für eine gleichzeitige Einführung einer gesetzlichen Evaluationsverpflichtung mit einer bedeutenden AAMP können die Schweiz¹³ und Grossbritannien unter der aktuellen Regierung der *New Labour Party* angeführt werden. Grossbritannien hat kürzlich unter dem Titel *New Deal* eine ausgesprochen facetten- und umfangreiche AAMP eingeführt. Zur Zeit sind unter Einbezug der statistischen Ämter, der Wirtschaftsforschungsinstitute und ausgewählter Wissenschaftler an den Universitäten vehemente Anstrengungen im Gange, die Datenbasis und die Infrastruktur für mikroökonomische Evaluationen zu legen. Es sollen damit nicht nur einmalig die existierenden Programme evaluiert werden, sondern es soll eine permanente Evaluation eingeführt werden, so dass Programme, die ineffizient werden, ausgeschieden werden können, und neue Programme von Beginn an auf ihre Wirkung hin überprüft werden. Bezogen auf einzelne Programme werden somit die Kosten der Evaluation gesenkt, und fast noch wichtiger, der notwendige Zeitraum bis zur Verfügbarkeit der gewünschten Information verkürzt.

Eine derartige Evaluationskultur basierend auf der notwendigen Infrastruktur kann auch in Deutschland Evidenz produzieren, die es nicht nur erlauben wird, die in der Vergangenheit durchgeführte AAMP als Ganzes besser beurteilen zu können, sondern detailliertere und vergleichsweise zeitnahe Kenntnisse über die unterschiedlichen Wirkungen einzelner Massnahmen für einzelne Personengruppen zu erhalten. Diese Erkenntnisse können wesentlich zu einer Verbesserung des Massnahmenmixes und einer effizienzorientierteren Allokation bestimmter Personen in die für sie am besten geeignete Massnahme beitragen.¹⁴

Aufgrund der mangelhaften Erkenntnisse über die beschäftigungspolitische Wirkungen für Deutschland wollen wir abschliessend kurz auf die jüngsten Evaluationsergebnisse für die Schweiz eingehen, die eine ähnliche AAMP wie die Bundesrepublik Deutschland durchführt.¹⁵ Die Arbeiten dort basierten auf von Regierungsstellen zur Verfügung gestellten gut geeigneten grossen Individualdatensätzen, die aus verbundenen Prozessdaten der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung sowie der Rentenversicherung gewonnen wurden. Die Ergebnisse bezüglich der kurzfristigen beschäftigungspolitischen Bedeutung der Massnahmen lassen eine klare Reihung erkennen. Als am effektivsten zeigten sich sogenannte Zwischenverdienste. Das Instrument des Zwischenverdienstes ist in dieser Form in Deutschland unbekannt. Es besteht darin, ein strikt temporäres Arbeitsverhältnis mit einer privaten Firma, das vom Lohn- und Qualifikationsniveau für den Arbeitslosen nicht zumutbar wäre, durch eine Aufstockung des Lohnes über das Arbeitslosengeld, aber unter das Niveau des Lohns der früheren Beschäftigung, für den Arbeitslosen attraktiv zu machen. Bezüglich der Effektivität folgen danach die verschiedenen Qualifizierungsmassnahmen, während sich die klassischen Beschäftigungsprogramme (analog zu den deutschen ABM) als die bei weitem ineffektivsten Programme erwiesen. Interessant ist noch zu erwähnen, dass diese Reihung der einzelnen Massnahmentypen für die sogenannten Problemgruppen am Arbeitsmarkt besonders stark ausgeprägt war.

¹³ Da das Arbeitslosigkeitsproblem in der Schweiz inzwischen allerdings fast wieder verschwunden ist, und damit auch die AAMP stark reduziert wurde, hat das politische Interesse verständlicherweise nachgelassen.

¹⁴ Entsprechende Verfahren werden zur Zeit im Rahmen eines auf die Schweiz bezogenen Forschungsprojekts entwickelt.

¹⁵ Für Details siehe Lechner und Gerfin (2000) und die dort zitierten Quellen.

Anhang

Tabelle A.1: Entwicklung des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Vorruhestand | 190 | 554 | 811 | 853 | 650 | 374 | 186 | 59 | 3 | 6 |
| FuU | 6 | 152 | 383 | 311 | 217 | 219 | 207 | 160 | 147 | 141 |
| ABM | 3 | 183 | 388 | 260 | 281 | 312 | 278 | 235 | 317 | 348 |
| Kurzarbeit | 758 | 1619 | 376 | 199 | 106 | 87 | 74 | 50 | 36 | 29 |
| Beschäftigte | 8474 | 6188 | 5644 | 5736 | 5905 | 5962 | 5922 | 5878 | 5916 | 5884 |
| Arbeitslose (gemeld.) | 240 | 929 | 1173 | 1152 | 1135 | 1051 | 1172 | 1366 | 1369 | 1345 |

Anmerkungen: In 1000 Personen; durchschnittlicher Bestand an Teilnehmern/Betroffenen im Jahresverlauf. FuU ausschliesslich Einarbeitungszuschuss; Arbeitsbeschaffungsmassnahmen u.ä. umfasst ABM, §249H, SAM und SAM für Wirtschaftsunternehmen; Kurzarbeit einschliesslich Schlechtwettergeld, Winterausfallgeld; Vorruhestand einschliesslich Altersübergangsgeld und Altersteilzeit.

Datenquelle: Autorengemeinschaft (2000), Tab. 3b und 4b; ANBA (1992-2000).

Tabelle A.2: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für ausgewählte Programme in den NBL

| Ausgaben | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| FuU | 181 | 4735 | 11281 | 10396 | 7032 | 7314 | 7234 | 5780 | 5655 | 5430 |
| org. ABM | 56 | 3075 | 7784 | 8900 | 6812 | 6791 | 6835 | 5265 | 5453 | 5661 |
| §249h/SAM | --- | --- | --- | --- | 1325 | 1439 | 1320 | 1371 | 2721 | 3000 |
| Kurzarbeit | 1171 | 10006 | 2653 | 919 | 499 | 424 | 435 | 271 | 174 | 118 |
| Summe AAMP ^{a)} | 1419 | 20494 | 31030 | 33625 | 24674 | 18182 | 15957 | 12788 | 14028 | 14245 |
| Altersübergangsgeld | 11 | 2678 | 9312 | 13410 | 9006 | 2214 | 133 | 101 | 25 | 36 |
| Arbeitslosengeld | n.v. | 7239 | 11809 | 12868 | 11898 | 12668 | 16503 | 20897 | 19016 | 16649 |
| Arbeitslosenhilfe | n.v. | 295 | 1488 | 3658 | 5057 | 5726 | 6792 | 8425 | 10041 | 10494 |

Anmerkungen: In Millionen DM. ALG einschliesslich Konkursausfallgeld; FuU umfasst Zahlungen für notwendige und zweckmässige Fortbildungen und Umschulungen, Unterhaltsgeldzahlungen und bis 1997 Einarbeitungszuschüsse; ABM einschliesslich §249h/SAM; Altersübergangsgeld einschliesslich Vorruhestand / Altersteilzeitgesetz ab 1997.

n.v.: Informationen nicht verfügbar.

a) AAMP umfasst hier nur die oben genannten Programme.

Quellen: ANBA (1992-2000); BA (1990-9); Steiner und Hagen (2000), Tab. 8.

Literatur

- ANBA (1992-2000): Verschiedenen monatliche und jährliche Veröffentlichungen sowie Sondernummern der "Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit" sowie diverse Hefte der Reihe "Arbeitsmarkt in Zahlen", Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Autorengemeinschaft (2000): "Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1999 und 2000", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 1/2000, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- BA (1990-9): "Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit" für die Jahre 1990-1999, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Eichler, M. und Lechner, M. (2000): "Some Econometric Evidence on the Effectiveness of Active Labour Market Programmes in East Germany", The William Davidson Institute, *Working Paper*, 318.
- Fitzenberger, B., und S. Speckesser (2000): "Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick", wird erscheinen in den *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*.
- Lechner, M. (1998), *Training the East German Labour Force*, Heidelberg: Physica.
- Lechner, M., und Gerfin, M. (2000): "Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen", wird erscheinen in *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (BeitrAB), IAB, Nürnberg.
- Steiner, V., und T. Hagen (2000): "Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung der Arbeit", *Gutachten im Auftrag des BMWi*.