

Sperling, Ingeborg

Article — Digitized Version

Probleme des "zweiten Arbeitsmarktes"

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sperling, Ingeborg (1994) : Probleme des "zweiten Arbeitsmarktes",
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 8, pp. 396-402

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137153>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ingeborg Sperling

Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“

Angesichts der in Westdeutschland steigenden und der in Ostdeutschland auf hohem Niveau verharrenden Arbeitslosigkeit, die mit einer zunehmenden Zahl von Langzeitarbeitslosen verbunden ist, ist in letzter Zeit eine Reihe von Vorschlägen zur Ausweitung bzw. Aufwertung des „zweiten Arbeitsmarktes“ vorgelegt worden¹. Können Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen größeren Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems leisten?

Unter „zweitem Arbeitsmarkt“ wird eine meist voll staatlich finanzierte, befristete Beschäftigung von zuvor Arbeitslosen bei staatlichen Stellen, in privaten Unternehmen oder in eigens dafür geschaffenen Einrichtungen, insbesondere in ABS-Gesellschaften (Gesellschaften für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung) verstanden. Dabei sollen die Tätigkeiten in der Regel im öffentlichen Interesse und stets zusätzlich sein, d.h. keine üblichen Tätigkeiten verdrängen. Die Maßnahmen richten sich dabei auf bestimmte Zielgruppen wie Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer, junge Erwachsene ohne Ausbildungsabschluß, gesundheitlich Beeinträchtigte und andere eingeschränkt Leistungsfähige oder auf bestimmte Regionen bzw. Branchen mit hoher Arbeitslosigkeit.

Ziel der Maßnahmen ist es, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und eine Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den normalen Arbeitsmarkt zu ermöglichen; für Ostdeutschland wurde als weiteres Ziel eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur eingeführt. Als Instrumente dienen im wesentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung Langzeitarbeitsloser.

Unter den diskutierten Reformvorschlägen ist ein im Bundestag abgelehnter Gesetzentwurf der SPD-Fraktion² am umfassendsten; danach soll das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) durch ein Arbeits- und Strukturförde-

rungsgesetz (ASFG) abgelöst werden, und Langzeitarbeitslose sollen einen Rechtsanspruch auf eine befristete ABM-Beschäftigung zu tariflichen oder ortsüblichen Entgelten erhalten. Auch weil damit Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben werden, wird das geforderte Recht auf Arbeit insoweit verwirklicht, daß der Zugang zum Arbeitsmarkt staatlich garantiert wird. Noch darüber hinaus geht die Forderung nach einem allgemeinen Recht auf „Erwerbsintegration“³. Ähnliche Forderungen wie im Entwurf zu einem Arbeits- und Strukturförderungsgesetz werden auch von Seiten der Gewerkschaften gestellt. Während die Gewerkschaften im allgemeinen auf Entgelte vergleichbar denen am normalen Arbeitsmarkt beharren, haben einzelne SPD-Mitglieder wie z.B. Christa Müller niedrigere Entgelte bei ABM vorgeschlagen⁴.

Bisherige Entwicklung

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 eingeführt, um eine weitergehende Förderung als zuvor bei der „wertschaffenden Arbeitslosenhilfe“ zu ermöglichen; dies waren Notstandsarbeiten, bei denen Tagewerke entgolten wurden. Zunächst sollte so konjunkturelle Arbeitslosigkeit bekämpft werden, indem in Rezessionen die Nachfrage staatlicherseits angeregt wurde, entsprechend der damals vorherrschenden keynesianischen Theorie. Die Einrichtung eines „zweiten Arbeitsmarktes“ wurde zuerst

Ingeborg Sperling, 48, Dipl.-Volkswirt, ist Leiterin der Forschungsgruppe Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Vgl. hierzu Ulrike Kress: Der zweite Arbeitsmarkt in der Diskussion, in: IAB-Werkstattbericht, Nr. 5/1994.

² Vgl. hierzu Bundestags-Drucksache Nr. 12/4294 vom 5. 2. 1993.

³ Vgl. Jürgen Lies, Achim Trube: Öffentlich finanzierte Beschäftigungsförderung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1993, H. 9/10, S. 24.

⁴ Vgl. Christa Müller: Wenn fünf Millionen eine Beschäftigung suchen, in: Frankfurter Rundschau vom 9. 6. 1993.

während der Rezession Anfang der achtziger Jahre gefördert und begonnen. Dies geschah vor dem Hintergrund der Einschränkungen bei der ABM-Förderung zur Haushaltskonsolidierung durch die Bundesregierung in den Jahren 1980-1982 und angesichts des mit dem Regierungswechsel 1982 verbundenen Konzeptwechsels hin zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik. „Pioniere“ waren damals die Evangelische Kirche und das Bundesland Hamburg⁵. Ziel wurde nun die Bekämpfung längerfristiger, struktureller Arbeitslosigkeit, vor allem der „mismatch-Arbeitslosigkeit“ aufgrund von Unterschieden zwischen den Qualifikationen Arbeitssuchender und den Qualifikationsanforderungen der Arbeitskräfte-nachfrager. Die Maßnahmen wurden auf schwervermittelbare Arbeitslose konzentriert. In den Jahren danach wurden ABM merklich ausgeweitet. Gemessen am Arbeitskräfteangebot in Westdeutschland blieb die Zahl der ABM-Beschäftigten mit einem Höchststand von 0,4% in den Jahren 1987/88 jedoch gering.

Größere Bedeutung gewannen ABM mit der deutschen Vereinigung, vor allem zur sozialen Flankierung der Wirtschafts- und Währungsunion angesichts von erheblichen zeitlichen und inhaltlichen Diskrepanzen zwischen dem Wegfall alter und der Schaffung neuer Arbeitsplätze⁶. In diesem Sonderfall struktureller Arbeitslosigkeit sollte für eine große Zahl von Betroffenen eine wichtige Brücke zu einer neuen Beschäftigung geschaffen werden. Angesichts großzügiger Sonderregelungen und einer großzügigen Finanzierung (vgl. Tabelle 1) erreichte der Anteil von ABM-Beschäftigten am Arbeitskräfteangebot in Ostdeutschland 1992 sogar fast 5%; 400 000 Menschen waren damals in ABM beschäftigt, davon ein Viertel in rund 300 ABS-Gesellschaften.

Zu diesem Zeitpunkt, als ein umfangreicher „zweiter Arbeitsmarkt“ in der Praxis installiert war, belebte sich die Diskussion darüber aufs neue; ähnlich wie vor zehn Jahren wurden die Forderungen nach einem erweiterten „zweiten Arbeitsmarkt“ erhoben, als es Kürzungen in der Förderung gab. Um den mit der Ausweitung von ABM verbundenen steilen Ausgabenanstieg einzudämmen und gleichzeitig für ABM-Beschäftigte den Anreiz zur Suche nach einer ungeforderten Beschäftigung zu vergrößern, schränkte nämlich die Bundesregierung mit der 10. Novellierung des AFG 1993 die Förderkonditionen in Ost-

deutschland ein. Zugleich wurde als neues arbeitsmarktpolitisches Instrument die „Produktive Arbeitsförderung Ost“ (§ 249h AFG) eingeführt. Bei diesen Sonder-ABM wird die Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik mit strukturellen Zielen weiter verfolgt; die Bundesanstalt finanziert jedoch einen kleineren Teil der Projektkosten (vgl. Tabelle 2). Als Folge der Änderungen ging die Teilnehmerzahl in Ostdeutschland um ein Drittel zurück; im ersten Halbjahr 1994 hatten ABM-Beschäftigte noch einen Anteil von 3% am Arbeitskräfteangebot.

In diesem Jahr hat die Bundesregierung auf Forderungen von Kommunen, Projektträgern und Gewerkschaften hin den Aufgabenbereich der Sonder-ABM erweitert und für Westdeutschland eine ähnliche Regelung eingeführt. Außerdem wurde die Förderung schwerstvermittelbarer Arbeitsloser im Rahmen von mittelfristigen Projekten, die in den letzten fünf Jahren aus einem Sonderprogramm der Bundesregierung erfolgte, in das AFG übernommen (§ 62d). Die förderungsfähigen Entgelte bei ABM, die die Grundlage der Lohnzuschüsse bilden, werden ab 1995 auf 90% der Entgelte vergleichbarer Tätigkeiten am normalen Arbeitsmarkt abgesenkt.

Keine Selbstfinanzierung

Die positiven sozialen und psychologischen Wirkungen einer Tätigkeit von Arbeitslosen am „zweiten Arbeitsmarkt“ sind unbestritten. Für den einzelnen bedeutet sie eine geregelte tägliche Arbeit verbunden mit der Möglichkeit zur Umorientierung auf eine andere, ungeforderte Beschäftigung; eine Ausgrenzung aus der Gesellschaft wird vermieden. Umstritten ist dagegen, mit welchen Kosten die Beschäftigung am „zweiten Arbeitsmarkt“ verbunden ist. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für ABM sind im Zeitablauf beträchtlich gestiegen, von 1 Mrd. DM Anfang der achtziger Jahre auf fast 4 Mrd. DM 1988. Seitdem haben sie sich fast verdreifacht (vgl. Tabelle 3). Erstaunlich stark sind dabei die Ausgaben je Teilnehmer gestiegen; inwieweit dies auf allgemeine Tarifierhebungen oder eine Änderung der Teilnehmerstruktur hin zu höheren Entgeltgruppen oder auch auf Zuwächse bei Sachkosten zurückzuführen ist, ist aus den veröffentlichten Angaben nicht zu entnehmen. Für 1994 ist aufgrund der Änderungen in den Förderkonditionen erstmals seit 1990 ein Rückgang der ABM-Ausgaben der Bundesanstalt zu erwarten und dabei auch ein Rückgang der Ausgaben je Teilnehmer.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) hat mehrfach festgestellt, die Kosten von ABM seien nur wenig höher als die Kosten im Fall von Arbeitslosigkeit, ABM-Beschäftigung finanziere sich insoweit zum großen Teil selbst; für Ost-

⁵ Vgl. hierzu Evangelische Kirche Deutschland (Hrsg.): Solidargemeinschaft von Arbeitenden und Arbeitslosen, Gütersloh 1982, zit. nach Werner Steinjan: Zweiter Arbeitsmarkt, Köln 1986, S. 5ff.; Jobst Fiedler, Rolf Schroedter: Der zweite Arbeitsmarkt in Hamburg, in: Michael Bolle, Peter Grottian (Hrsg.): Arbeit schaffen – jetzt, Hamburg 1983, S. 165.

⁶ Vgl. Ingeborg Sperling: Eine Konsolidierung der Arbeitsmarktpolitik ist nötig, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992) H. 3, S. 145.

ARBEITSLOSIGKEIT

Tabelle 1
Wichtige Regelungen für ABM seit 1989

Zeit	Ziele und Bedingungen	Förderungsdauer	Förderungshöhe
1989	Förderung von Arbeiten, die Voraussetzungen für eine Dauerbeschäftigung schaffen, Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung ausgleichen, strukturverbessernde Arbeiten vorbereiten, auch in den Bereichen soziale Infrastruktur und Umweltpolitik. Arbeitsgelegenheit für Langzeitarbeitslose. Öffentlich-rechtliche oder private Träger	In der Regel 1 Jahr	Absenkung des Entgeltzuschusses auf in der Regel 50% bis 75%, maximal 100%
1990	Sonderregelungen für Ostdeutschland	Laufzeit bis Mitte 1991	Entgeltzuschuß in der Regel 50% bis 90%, erweiterte Bezugsmöglichkeit für Zuschüsse in Höhe von 100% des Entgelts
1991	Sonderregelung für Ostdeutschland	Verlängerung bis Ende 1992	
1993	Sonderregelung für Ostdeutschland	Verlängerung bis Ende 1995	Beschränkung des Zuschusses auf 90% bei Sondertarifen, die höchstens 90% vergleichbarer Tarife erreichen. Alternativ Entgeltzuschuß von 100% bei auf 80% abgesenkter Arbeitszeit
	Sonder-ABM (§ 249h) für Ostdeutschland: Maßnahmen zur Umweltverbesserung, soziale Dienste, Jugendhilfe für Beziehler von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe und ABM-Teilnehmer. Umweltverbesserung soll grundsätzlich von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden. ABM-Vergabestopp	Laufzeit bis Ende 1997 Förderdauer bis zu 3 Jahren	Entgeltzuschuß pauschal in Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengelds bzw. der durchschnittlichen Arbeitslosenhilfe. Entgeltgrenzen wie bei allgemeinen ABM (s.o.)
	ABM-Sonderprogramm der Bundesregierung: 1,5 Mrd. DM für Ostdeutschland, 0,5 Mrd. DM für Westdeutschland	Laufzeit bis Ende 1993	
1994	Erweiterung des § 249h um Maßnahmen zur Verbesserung des Breitensports, freien Kulturarbeit und Vorbereitung der Denkmalspflege Sonder-ABM (§ 242s AFG) für Westdeutschland: Maßnahmen zur Umweltverbesserung, soziale Dienste, Jugendhilfe Projektförderung (§62d AFG) zur Wiedereingliederung schwerstvermittelbarer Arbeitsloser. Maßnahmen der Beschäftigung, Qualifizierung und sozialen Betreuung. Förderung von öffentlich-rechtlichen, gemeinnützigen und geeigneten privaten Trägern. In der Regel Förderung nur bei Eigenleistung des Trägers. Projekte können Einnahmen erzielen	Laufzeit bis Ende 1997 Förderdauer bis zu 2 Jahren Projektförderungsdauer bis zu 5 Jahren	In der Regel Zuschüsse bis zu 80% der Personal- und Sachkosten, bei Trägern ohne Eigenmittel bis zu 100%. Bauinvestitionen bis zu 200 000 DM
1995	ABM und Sonder-ABM		Bedingung für Entgeltzuschüsse: Sondertarife, die höchstens 90% vergleichbarer Tarife erreichen

Quelle: Arbeitsförderungsgesetz; Verwaltungsanordnungen der Bundesanstalt für Arbeit, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahrgänge.

deutschland wurde bezogen auf das Jahr 1991 ein Selbstfinanzierungsgrad von 80% ermittelt⁷. Allerdings waren die Ausgaben der Bundesanstalt je ABM-Teilnehmer im ersten Halbjahr 1994 nach der Einschränkung der Förderung noch um mehr als 40% höher als die Ausgaben je Arbeitslosengeldbezieher.

Das IAB stellt dagegen im Rahmen seiner Opportunitätskostenrechnung tatsächliche Kosten von ABM hypothetischen Kosten für den Fall gegenüber, daß der Teilnehmer Arbeitslosengeld bzw. -hilfe bezogen hätte, und es bezieht angenommene mikro- und makroökonomi-

sche Wirkungen mit ein. Am Ergebnis der Rechnung sind indes Zweifel angebracht, denn das verwendete Schätzkonzept weist erhebliche Mängel auf. Insbesondere werden Arbeitskräfteangebot und -nachfrage statisch gesehen. So wird in der Gegenüberstellung des IAB als Alternative zu ABM nur der Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe betrachtet. Andere Möglichkeiten auf seiten des Arbeitskräfteangebots wie ein zeitweiliger

⁷ Vgl. Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, Nürnberg 1992, S. 225.

Rückzug vom Arbeitsmarkt bei ungünstiger Arbeitsmarktlage⁸ oder auch die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung sind nicht einbezogen. Nicht berücksichtigt im Konzept des IAB sind offenbar auch Mitnahmeeffekte seitens der Arbeitskräftenachfrager, bei denen beispielsweise staatliche Aufgaben mit Hilfe von ABM anstatt über eine Planstellenfinanzierung durchgeführt werden. Vermutlich ungenügend einbezogen in die IAB-Rechnung sind u.a. Substitutionseffekte, d.h. die mögliche Verdrängung privater Unternehmen vom Markt bzw. in Ostdeutschland auch die Verhinderung von Unternehmensgründungen. Insbesondere gilt dies für kleine und mittlere Betriebe des Handwerks; für die Vergangenheit wurden Substitutionseffekte lediglich in Höhe von 5% der ABM-Stellen angenommen.

Nicht berücksichtigt wird in dem IAB-Konzept auch der im Vergleich zu normalen Beschäftigungen bei ABM oft weniger effiziente Einsatz der Ressourcen. Wieweit der Einsatz der Mittel überhaupt zu meßbarer Produktion führt, ist schwer zu beurteilen. Das IAB leitet darüber hinaus aus der ABM-Produktion Multiplikatoreffekte ab, deren Ausmaß aber überhöht erscheint. Grundsätzlich

werden zudem die Tarifparteien in ihrer Verantwortung für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entlastet, und auch die vergleichsweise hohen Entgelte bei ABM wirken tendenziell eher auf höhere Lohnanhebungen hin. Außerdem werden negative Wirkungen auf die Beschäftigung im privaten Sektor nicht berücksichtigt, die sich aus erhöhten Beitrags- und Steuerbelastungen zur Finanzierung von ABM ergeben. Auch der Aspekt des Maßnahmenerfolgs im Sinne einer Wiedereingliederung in eine normale Beschäftigung fehlt in der statischen Betrachtung des IAB. Nur 30% der Teilnehmer in Ostdeutschland fanden 1992 eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber, darüber hinaus 15% beim Träger der Maßnahme.

Sicherlich ließe sich auch in einer detaillierteren Analyse der Selbstfinanzierungsgrad von ABM schon angesichts der vielen notwendigen Annahmen kaum befriedigend genau abschätzen; ein neuer, umfassender Versuch sollte dennoch unternommen werden. Vieles deutet gegenwärtig darauf hin, daß die Einschätzung des IAB allzu optimistisch ist. Auf kurze Sicht wäre demnach eine Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarkts“ mit beträchtlichen zusätzlichen Ausgaben bei der Bundesanstalt für Arbeit und bei anderen staatlichen Stellen verbunden, und dies wäre mit der notwendigen Konsolidierung der Staatsfinanzen bzw. Minderung der Abgabenquote kaum vereinbar.

Tabelle 2

Ausgaben und Finanzierungen bei ausgewählten ABM

Teilnehmer und Ausgaben		Anteil an der Finanzierung %
ABM Westdeutschland 1991		
Teilnehmer	83 000	
Ausgaben je Teilnehmer, Tsd. DM	49 000	
Ausgaben, Mill. DM	4 070	
darunter:		
Bundesanstalt für Arbeit	3 053	75
Länder	100	2
Maßnahmeträger	920	23
Mega-ABM Ostdeutschland 1992 (Neuanträge, Soll-Zahlen)		
Teilnehmer	2 300	
Ausgaben je Teilnehmer, Tsd. DM	68 000	
Ausgaben, Mill. DM	158	
darunter:		
Bundesanstalt für Arbeit	70	44
Bund einschließlich Treuhandanstalt	65	41
Länder	21	14
Europäische Union	2	1
Sonder-ABM Ostdeutschland (§ 249h AFG) 1993 Braunkohlebereich		
Teilnehmer	13 000	
Ausgaben je Teilnehmer, Tsd. DM	96 000	
Ausgaben, Mill. DM	1 250	
darunter:		
Bundesanstalt für Arbeit	360	29
Bund einschließlich Treuhandanstalt	720	58
Länder	170	13

Quelle: Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, Nürnberg 1992, S. 225; Knut Emmerich: Mega-ABM, in: IAB-Werkstattbericht 1993, Nr. 9; Braunkohlesanierungsbüro Berlin; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Gefahr von Verdrängungseffekten

Auch auf längere Sicht erscheinen die Kosten höher und der Nutzen geringer, als häufig aus der IAB-Rechnung abgeleitet wird. Viele der genannten negativen sekundären Wirkungen von ABM würden bei einer Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“ zwangsläufig verstärkt auftreten. Mehr Arbeitsanbieter als bisher würden ABM, insbesondere bei Entgelten zu üblichen Tarifen, einem temporären Rückzug vom Arbeitsmarkt oder einer normalen Beschäftigung vorziehen. Die oben genannten Mitnahmeeffekte wiederum haben in Ostdeutschland bisher offenbar eine geringe Rolle gespielt, bei einer Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“ könnten sie aber Bedeutung erlangen.

Um Verdrängungseffekte zu vermeiden, sollen ABM grundsätzlich zwar nur mit Zustimmung der Arbeitgeberverbände vor Ort durchgeführt werden, obwohl selbst dann zu befürchten ist, daß politischer Druck kaum Ablehnungen zulassen wird. Die Gefahr, daß Verdrängungseffekte vermehrt auftreten, bringen schon die Sonder-ABM und die Projektförderung im Rahmen des

⁸ Vgl. Hans-Peter Klös: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, Köln 1994, S. 33.

Tabelle 3
Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und ABM

	1990	1991	1992	1993
Westdeutschland				
Erwerbstätige, Tsd.	28 486	28 993	29 141	28 652
darunter ABM	83	83	78	51
Arbeitslose, Tsd.	1 883	1 689	1 808	2 270
darunter Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger)	513	454	474	594
Arbeitslosenquote, %	6,2	5,5	5,8	7,3
AMB-Quote, % ¹	0,3	0,3	0,3	0,2
Ausgaben BA, Mrd. DM	41,42	42,05	47,51	58,97
darunter ABM	2,76	3,05	3,12	2,65
Ausgaben je ABM-Beschäftigten, Tsd. DM	33 253	36 747	40 000	52 023
Ostdeutschland				
Erwerbstätige, Tsd.	8 914	7 509	6 709	6 483
darunter ABM	3	183	388	238
§ 249h AFG				22
Arbeitslose, Tsd.	240	913	1 170	1 149
darunter Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger)			271	356
Arbeitslosenquote, %	2,6	10,8	14,8	15,1
AMB-Quote, % ¹	0,0	2,2	4,9	3,4
Ausgaben BA, Mrd. DM	2,46	29,87	46,01	50,57
darunter ABM einschließlich § 249h AFG	0,06	3,08	7,80	8,97
Ausgaben je ABM-Beschäftigten, Tsd. DM	20 000	16 831	20 103	34 496
Deutschland				
Erwerbstätige	37 400	36 502	35 850	35 135
darunter ABM	86	266	466	289
§ 249h AFG				22
Arbeitslose	2 123	2 602	2 978	3 419
darunter Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger)	513	454	745	950
Arbeitslosenquote, %	5,4	6,7	7,7	8,9
AMB-Quote, % ¹	0,2	0,7	1,2	0,8
Ausgaben BA, Mrd. DM	43,88	71,92	93,52	109,54
darunter ABM einschließlich § 249h AFG	2,82	6,13	10,92	11,62
Ausgaben je ABM-Beschäftigten, Tsd. DM	32 791	23 045	23 433	37 370

¹ Anteil der ABM-Beschäftigten am Arbeitskräfteangebot.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

§ 62d AFG mit sich. Vorgesehen ist bei den Sonder-ABM zwar vorrangig die Vergabe an private Unternehmen über Ausschreibungen; so sollen Ausgründungen aus ABS-Gesellschaften gefördert werden. Tatsächlich sind aber bisher nur 30% der bewilligten Mittel über Ausschreibungen privaten Unternehmen zugeflossen. Es stellt sich die Frage, ob beispielsweise durch die gewählte arbeitsmarktpolitisch geleitete Sanierung unter Beschäftigungsaufgaben nicht private Unternehmen, auch internationale Unternehmen, faktisch von der Teilnahme an den Projekten ausgeschlossen werden. Ebenso wie bei den Sonder-ABM ist bei den Projekten des § 62d AFG die Möglichkeit zur Einnahmenerzielung eingeräumt worden, und die Projektträger können damit in Wettbewerb mit privaten Unternehmen treten. Bei einer Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“ würden auf diese Weise verstärkte Verdrängungseffekte auftreten.

Ineffiziente Ressourcenallokation

Bei der Beurteilung der Produktion in ABM selbst ist zu bedenken, daß staatlich finanzierte ABM-Beschäftigung

bisher kaum unter dem Zwang steht, Erträge erwirtschaften zu müssen. Schon dies führt dazu, daß in der „Ersatzbeschäftigung“ im allgemeinen mit geringerer Produktivität als in der Privatwirtschaft produziert wird und daß Ressourcen ineffizient eingesetzt werden. Auch die Einschränkung im Hinblick auf die angestrebte Vermeidung von Verdrängungseffekten, d.h. nur im öffentlichen Interesse zu arbeiten und zusätzliche Aufgaben zu erledigen, führt oft zu unnützen Tätigkeiten, so daß manche ABM nur eine „sozialpädagogische Beschäftigungstherapie“ sind und daß für die „Schrottkiste produziert wird“⁹. Das alles würde bei einer Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“ wohl zunehmen. Zu befürchten wäre also eine kostenträchtige Aufblähung der Beschäftigung im staatlichen Sektor.

Mit der Begrenzung der Sonder-ABM auf bestimmte Aufgabenbereiche sollen wahrscheinlich Tätigkeiten ohne nennenswerten Nutzen vermieden werden. Aber die

⁹ Vgl. Achim Trube: Strukturprobleme des Ersten und Zweiten Arbeitsmarktes, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1993, H. 3/4, S. 40.

Regelung führte bisher offenbar nicht zu einer Steigerung der Effizienz der Maßnahmen. Ein Beispiel bietet der hohe Zuschuß der Treuhandanstalt – neben Ländermitteln – im Braunkohlebereich (vgl. Tabelle 2). Die Organisation solcher Großmaßnahmen und die Finanzierung aus verschiedenen Quellen erfordern den Aufbau einer Trägerstruktur, die ebenfalls mit Kosten verbunden ist, und sie erfordern Zeit. So dauert z.B. die Vorbereitung der Braunkohlesanierung bereits länger als ein Jahr, und in dieser Anlaufphase sind bereits hohe Kosten angefallen. Ausschreibungen, die auch der Effizienzsteigerung der Maßnahmen dienen sollen, kommen nur sehr langsam in Gang, und Kontrollen finden offenbar nur vereinzelt statt. Folglich ist zu befürchten, daß der im voraus festgelegte Finanzierungsrahmen der Treuhandanstalt nicht ausreicht und schließlich überschritten wird. Positiv zu bewerten ist bei den Sonder-ABM die Beschränkung des Zuschusses der Bundesanstalt für Arbeit auf die durchschnittliche Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeleistung. Damit wird erstmals seit langem in der Arbeitsmarktpolitik wieder dem Äquivalenzprinzip in der Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen und der Beitragszahler entlastet; zusätzlich belastet wird jedoch der Steuerzahler.

Wie früher schon bei Mega-ABM, Großprojekten etwa zur Sanierung von Betriebsgeländen und Gebäuden mit hohen Sachkosten, besteht auch bei derartigen Großprojekten die Gefahr, daß Maßnahmen in der dafür vorgesehenen Frist nicht beendet werden können und „ABM-Ruinen“ entstehen, der „zweite Arbeitsmarkt“ sich weiter verfestigt und die Zuschüsse zur Dauersubventionierung geraten. Die Maßnahmen, mit denen hier die negativen Folgen des Strukturumbruchs für die Beschäftigten gemildert werden, verzögern zugleich die notwendige Anpassung, indem sie zur Bildung und Erhaltung unrentabler Strukturen verleiten. Die Versuche, „aktive“ regionale und branchenbezogene Strukturpolitik zu betreiben, zeitweise im Rahmen von Mega-ABM, von ABS-Gesellschaften und nun auch mit den Sonder-ABM in der Umweltsanierung, erscheinen so unter ökonomischen Gesichtspunkten als Sackgasse.

Verdrängungseffekte einerseits und Ineffizienz und Dauersubventionierung andererseits drohen auch bei der Regelung der Projektförderung nach dem in diesem Jahr neu eingeführten § 62d AFG, die ebenso wie die Sonder-ABM Tätigkeiten an der Grenze zwischen „zweitem“ und normalem Arbeitsmarkt und die Möglichkeit der Einnahmenerzielung umfaßt. Einige der Projekte, die auch „Soziale Betriebe“ genannt werden, könnten private handwerkliche oder Dienstleistungstätigkeiten verdrängen. Bei vielen Projekten ist aber eher eine Art dauerhafte „Beschäftigungstherapie“ zu erwarten. Dafür sprechen

die hier vorgesehenen Maßnahmeketten, bei denen Langzeitarbeitslose zwischen ABM-Beschäftigungen, Qualifizierungsmaßnahmen und Maßnahmen der sozialen Betreuung wechseln sollen. Der Mittelbedarf dürfte groß sein, nicht nur für die Maßnahmen selbst, sondern auch für den damit verbundenen Anleitungs- und Betreuungsaufwand sowie für den Verwaltungsaufwand, ohne daß mit einem durchgreifenden Erfolg bei der Wiedereingliederung gerechnet werden kann. Bei den Sonder-ABM zur Umweltsanierung und bei der Projektförderung für Schwerstvermittelbare zeigt sich besonders deutlich die Problematik der Beschäftigung am „zweiten Arbeitsmarkt“. Eine Ausweitung solcher Maßnahmen wäre schwer zu organisieren und auch schwer zu finanzieren.

Mit einem Rechtsanspruch von Langzeitarbeitslosen auf ABM würde der Staat zum „employer of the last resort“; er würde quasi eine Beschäftigungsgarantie abgeben. Damit wären die Tarifparteien aus ihrer Verantwortung für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entlassen. Dies würde die Neigung vergrößern, Abschlüsse ohne Rücksicht auf die Produktivitätsentwicklung zu tätigen, wie es in Ostdeutschland in den letzten Jahren auch angesichts der großzügig gestalteten arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Absicherung bereits geschehen ist; dort wurden Lohnanhebungen von Gewerkschaftsseite sogar damit begründet, daß auf diese Weise von Entlassungen Betroffene höhere Leistungen der Arbeitslosenversicherung erhalten sollten. Bei einer derartigen Beschäftigungsgarantie würde die Beschäftigung im privaten Sektor tendenziell sinken.

Höhe der Entgelte

Umstritten ist auch die Höhe des Entgelts bei ABM. Von Gewerkschaftsseite wird argumentiert, die Beschäftigung am „zweiten Arbeitsmarkt“ sei bei einem Entgelt unterhalb der tariflichen Löhne minderwertig und zweitklassig. Die von der Bundesregierung kürzlich eingeführte Absenkung der Entgelte auf 90% vergleichbarer tariflicher Entgelte bei allen ABM-Zuschüssen wird im Vergleich zu bisher geltenden Regelungen wie 100% Entgelt in 80% der normalen Arbeitszeit erhöhte durchschnittliche Ausgaben je Teilnehmer bzw. bei gleichbleibenden Gesamtausgaben für ABM niedrigere Teilnehmerzahlen bedeuten. Der Anreiz zur Suche nach einer ungeforderten Beschäftigung wurde dabei eher wieder verringert.

Fraglich ist auch der Orientierungsmaßstab für die in ABM gezahlten Entgelte. In manchen Fällen liegen in Ostdeutschland die ABM-Entgelte trotz niedrigerer Produktivität des Einsatzes sogar über denen vergleichbarer Tätigkeiten in normalen Beschäftigungen, weil die letzte

vorherige Tätigkeit zugrundegelegt wird und nicht die tatsächliche. Die Absenkung der förderungsfähigen Entgelte durch die Bundesregierung mildert dieses Problem zwar, löst es aber nicht. Hohe Entgelte dürften auch ein Grund für den mit fast 70 000 DM pro Jahr je Teilnehmer beträchtlichen Zuschuß der Treuhandanstalt bei der Sanierung von Braunkohlegebieten sein; ähnlich wie der Tarif im Steinkohlebergbau Westdeutschlands liegt der im Braunkohlebergbau Ostdeutschlands über dem vieler anderer Branchen. Diese Form der Entgeltfestlegung in ABM führt nicht nur zu hohen staatlichen Ausgaben, sie erschwert auch den notwendigen Wandel der Lohnstrukturen.

Die bereits jetzt hohe Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern, die auch auf die Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zurückgeht, hemmt die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Eine Ausweitung des „zweiten Arbeitsmarktes“ wäre, unter der Annahme, daß das Staatsdefizit nicht steigen soll, nicht ohne eine weitere Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung oder der Steuern zu finanzieren. Damit würden die Wachstumsaussichten verschlechtert und auch die Aussichten auf neue Arbeitsplätze im privaten Sektor.

Reformbedarf

Der „zweite Arbeitsmarkt“ kann nach alledem nur einen geringen Beitrag zur Milderung des Beschäftigungsproblems liefern. Sinnvoll, machbar und in den nächsten Jahren finanzierbar erscheinen angesichts der hohen Defizite in den öffentlichen Haushalten nur zeitlich eher enger begrenzte Hilfen im Hinblick auf eine Wiedereingliederung. Der „zweite Arbeitsmarkt“ in Ostdeutschland sollte ebenso wie in Westdeutschland zunehmend auf die sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes konzentriert werden. Die Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik mit „aktiver“ Strukturpolitik wie bei den Sonder-ABM im Bereich der Umweltsanierung muß möglichst bald gelöst werden. Der hohe Finanzierungsbeitrag der Treuhandanstalt im Rahmen der Umweltsanierung in der Braunkohle-, Stahl- und chemischen Industrie Ostdeutschlands mit jährlich 3,5 Mrd. DM ist möglichst bald erheblich zu verringern. Zumindest sollte die Mittelvergabe degressiv gestaltet werden. Aus ökonomischer Sicht wäre es zweckmäßiger, die Mittel umzuwidmen und die Tätigkeiten als Aufträge der öffentlichen Hand ohne Beschäftigungsaufgaben auszuschreiben, um das Entstehen rentabler Arbeitsplätze zu unterstützen.

Um das Entstehen neuer Arbeitsplätze im privaten Sektor durch eine Verminderung der Lohnkosten zu fördern, ist eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung anzustreben, und zwar über Ausgabenkürzun-

gen. Dabei könnte der Anreiz zum Verbleib in ABM verringert werden, indem die ABM-Entgelte von 90% auf 80% vergleichbarer Tätigkeiten abgesenkt und zugleich an der aktuellen, nicht an der früheren Arbeit orientiert werden. Um die Effizienz der Maßnahmen zu erhöhen, sollten ABM-Mittel mehr als bisher und über den Rahmen der Sonder-ABM hinaus im Ausschreibungsverfahren an Träger vergeben sowie häufiger Kontrollen durchgeführt werden. „Soziale Betriebe“ erscheinen, abgesehen von den Verdrängungseffekten, kaum als ein geeignetes Instrument, um eine Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen zu erreichen. Maßnahmeketten und, damit verbunden, dauerhafte Subventionierungen sollten vermieden werden; zweckmäßiger wäre eine zeitlich eng befristete Kombination von Teilzeit-ABM mit Fortbildung, und zwar in oder in der Nähe von privaten Unternehmen. Auch die Idee der Umwandlung von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld in Qualifizierungsgutscheine, die Arbeitslosen Einstellung, Einarbeitung und Fortbildung in privaten Unternehmen ermöglichen, sollte in die Arbeitsmarktpolitik Eingang finden.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und damit auch der „zweite Arbeitsmarkt“ können im Hinblick auf eine dauerhafte Besserung der Beschäftigungssituation kaum mehr als eine sozialpolitische Flankierung der Wirtschafts- und Lohnpolitik bilden. Zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit sind vor allem diese Politikbereiche gefordert. Am Arbeitsmarkt muß sich die Wirtschaftspolitik darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen für mehr Flexibilität zu verbessern. Sie sollte starre Regulierungen abbauen, etwa – wie kürzlich von der Monopolkommission vorgeschlagen – die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen abschaffen. Um den Anreiz zur Aufnahme einer Tätigkeit am normalen Arbeitsmarkt zu erhöhen, ist auch eine Vergrößerung des Abstandes zwischen Sozialhilfe, Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und tariflichen Entgelten nötig.

Am wichtigsten erscheint aber ein Umdenken bei den Tarifparteien. Die Verantwortung für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit kann nicht an den Staat delegiert werden. Eine Abkehr vom Besitzstandsdenken und eine Beachtung des Beschäftigungsziels sind nötig. Nicht nur Regelungen für „Insider“, sondern auch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für „Outsider“ müssen gesucht werden, etwa indem Einstiegtarife für Arbeitslose vereinbart werden, wie es die Monopolkommission bereits 1991 vorgeschlagen hatte und wie es in der Chemieindustrie schon praktiziert wird. Die Tarifparteien müßten einsehen, daß sie selbst mit ihren Vereinbarungen über Löhne und Arbeitsbedingungen entscheidend das Ausmaß von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bestimmen.