

Barth, Ulrich

Article — Digitized Version

## Ein Vorschlag zur Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Barth, Ulrich (1995) : Ein Vorschlag zur Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 11, pp. 611-617

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137297>

**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.*

Ulrich Barth

# Ein Vorschlag zur Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung

*In strukturschwachen Regionen ist die Arbeitslosigkeit besonders schwer zu bekämpfen. Welche Beschäftigungseffekte sind von der Beschäftigungs- und von der Investitionsförderung zu erwarten? Inwieweit können beide Maßnahmen beschäftigungswirksam miteinander kombiniert werden?*

Folgt man den von verschiedenen Instituten erstellten Langzeitprognosen<sup>1</sup>, so werden Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung auch über das Jahr 2000 hinaus ein großes gesellschaftspolitisches Problem in Deutschland bleiben. Gleichzeitig nehmen die Zweifel an der Wirksamkeit der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) ist der Ansicht, die traditionellen Mittel („Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“) könnten zu einer Substitution regulärer durch subventionierte Beschäftigung führen<sup>2</sup>. Die SPD wiederum bemängelt in ihrem Entwurf für ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz die unzureichenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und plädiert für „wirtschaftsnahe Förderinstrumente“.

Die Abkoppelung des wirtschaftlichen Aufschwungs von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat auch die Suche nach Modellen eines verbesserten Übergangs aus öffentlich geförderten in eine ungeforderte Beschäftigung in den Mittelpunkt der politischen Diskussionen gerückt. Gefordert wird in diesem Zusammenhang unter anderem eine stärkere Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik<sup>3</sup>.

Eine Voraussetzung zur Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze ist ein wachsender Kapitalstock. Ein für den Übergang in normale Beschäftigungsverhältnisse grundlegender Aspekt ist deshalb die Frage, ob und wie sich Investitions- und Beschäftigungsförderung

miteinander kombinieren lassen. Im folgenden wird dieser Frage nachgegangen und ein Förderverfahren dargestellt, das die Vorzüge der gegenwärtig praktizierten Investitions- und Beschäftigungsförderung vereinigt, gleichzeitig aber ihre Nachteile vermeidet.

Von den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sollen im folgenden nur diejenigen berücksichtigt werden, die eine Bezuschussung der Lohnkosten darstellen. Dazu zählen im wesentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer sowie Maßnahmen nach § 242 s und § 249 h des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG). Mit ihrer Hilfe wird versucht, den Arbeitslosen den (Wieder-)Eintritt in eine normale Dauerbeschäftigung zu erleichtern bzw. zu ermöglichen (Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik).

## Regionalpolitische Förderung

Bei der Förderung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft wird auf die seit 1969 existierende Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Bezug genommen. Der im März 1995 vom Bund-Länder-Planungsausschuß beschlossene 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe be-

<sup>1</sup> Vgl. M. Tessaring: Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2010, in: MittAB, 1/1994; Langfristprognosen für Ostdeutschland sind unter anderem zu finden in: H. Schneider u.a.: Arbeitsmarktperspektiven Ostdeutschlands bis zum Jahr 2010, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Halle 1994; Prognos AG: Deutschland Report Nr.1. Die Bundesrepublik Deutschland 2000-2005-2010. Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, Basel 1993.

<sup>2</sup> Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH): Herausforderung Ostdeutschland: Fünf Jahre Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Kurzfassung, Wirtschaft im Wandel, 8/1995, S. 11.

<sup>3</sup> Arbeitskreis AFG Reform (Hrsg.): Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz, Düsseldorf 1994, S. 22 ff.

*Ulrich Barth, 44, Dipl.-Ökonom, Dipl.-Mathematiker, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Beratungsstelle für arbeitsorientierte Strukturentwicklung in Sachsen (BASIS) e.V.*

tont das Primat der regionalen Strukturpolitik erheblich stärker als bisher. Zukünftig sollen in integrierten regionalen Entwicklungskonzepten unter anderem die Entwicklungsziele und Handlungsprioritäten der Region festgelegt sowie die Abstimmung und Verzahnung der verschiedenen Politikbereiche, und dies betrifft auch die Arbeitsmarktpolitik, dargestellt werden. Investitionen in Regionen mit derartigen schlüssigen strukturpolitischen Konzepten sollen vorrangig gefördert werden.

Die Gemeinschaftsaufgabe ist noch aus einem weiteren Grund für die öffentliche Beschäftigungsförderung von Interesse. Der 24. Rahmenplan enthält als Novum die Möglichkeit der Förderung nicht investiver Tatbestände. Falls es entsprechende Landesprogramme gibt, kann unter anderem die Einstellung von Hochschulabsolventen finanziell unterstützt werden. Diese Regelung ist insofern innovativ, als sie in einem integrierten Ansatz die Investitionstätigkeit und gleichzeitig direkt die Beschäftigung fördert. Es besteht jedoch unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten insofern Verbesserungsbedarf, als die Regelung nur auf die Einstellung von Akademikern zugeschnitten ist und darüber hinaus in keinem Zusammenhang mit den bei der Investitionsförderung verlangten Arbeitsplatzzusagen steht.

#### **Direkte Beschäftigungseffekte**

Die mit Lohnkosten- bzw. Investitionszuschüssen verbundenen Beschäftigungseffekte sind von den jeweiligen Substitutions- bzw. Outputeffekten der Förderung abhängig. Durch eine Lohnsubvention wird Arbeit im Vergleich zu Kapital billiger. Bei dem Substitutionseffekten wird angenommen, daß bei konstanter Produktion die Tendenz besteht, Kapital durch Arbeit zu ersetzen. Während die Investitionsnachfrage also fällt, steigt die Nachfrage nach Arbeit. Die Zahl der so neu entstehenden Arbeitsplätze hängt neben der Subventionshöhe, der eingesetzten Technologie (Produktionsfunktion) der Unternehmung noch von der Angebotselastizität des Faktors Arbeit ab.

Bleibt der Preis konstant, so kann es zum Outputeffekt der Förderung kommen. Da die Gesamtkosten der Produktion reduziert und die (Stück-)Gewinne erhöht werden, entsteht ein Anreiz, die Produktionskapazitäten zu erweitern und die Produktionsmenge zu erhöhen. Dadurch kann die Arbeitsnachfrage, aber auch die Investitionsnachfrage zunehmen. Die Stärke des Outputeffektes ist dabei abhängig von der jeweiligen Nachfrageelastizität sowie den charakteristischen Merkmalen der unterstützten Branche. Außer der Subventionshöhe und den durch die Produktions-

funktion festgelegten technischen Herstellungsbedingungen ist dabei das Ausmaß der Weitergabe der Kostenentlastung von Bedeutung.

Denkbar ist, daß die Förderung entweder dazu dient, den Unternehmensgewinn zu erhöhen, oder durch Lohnsteigerungen mehr oder weniger neutralisiert wird. In beiden Fällen wird der Produktpreis nur graduell oder überhaupt nicht nachgeben. Werden die gesunkenen Kosten jedoch im Preis weitergegeben, hat die Subvention die Wirkung einer „monetären Abwertung“ und verbessert die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Der Effekt der Zuschüsse auf die Produktpreise ist bei kleinen betrieblichen Wertschöpfungsbeiträgen gering. In arbeitsintensiven Branchen ist der Grad der Wertschöpfung jedoch relativ hoch und damit der Spielraum für eine Preissenkung größer. Unter diesen Umständen kann bei einer preiselastischen Nachfrage die Förderung zu einer Verbesserung der Marktposition der begünstigten Unternehmen führen.

Ähnlich wie bei den Lohnsubventionen wird die Verbilligung der Investitionskosten zunächst dazu führen, daß im Vergleich zum Faktor Arbeit relativ mehr Kapital nachgefragt wird. Der Herstellungsprozeß tendiert dahin, kapitalintensiver und arbeitssparender zu werden (Substitutionseffekt der Förderung). Der Rückgang der Beschäftigung ist von der Subventionshöhe, der Produktionsfunktion und der Angebotselastizität des Kapitals abhängig. Der hier möglicherweise auftretende beschäftigungssteigernde Outputeffekt hängt vom Ausmaß der Kostensenkung, ihrer Weitergabe an die Konsumenten, der Höhe der Wertschöpfung sowie der Nachfrageelastizität ab. Buttler/Klauder irren deshalb, wenn sie schlechthin die Investitionsförderung als Schlüssel zur Lösung des Beschäftigungsproblems ansehen<sup>4</sup>. Durch die Kapitalsubventionen wird die Beschäftigung nur dann steigen, wenn der Outputeffekt stärker als der Substitutionseffekt ist.

Wird für die Förderung ausschließlich die Zielgröße „Schaffung von Dauerarbeitsplätzen“ gewählt, so sind Lohnsubventionen, bei denen der Substitutions- und der Outputeffekt beschäftigungssteigernd wirken, der Bezuschussung der Investitionskosten vorzuziehen. Für eine vollständige Bewertung der Förderung ist die mikroökonomische Analyse dieser Effekte nicht ausreichend. Völlig ausgeklammert werden auf dieser Stufe der Untersuchung die langfristigen indirekten makroökonomischen Wirkungen der Förderung.

<sup>4</sup> F. Buttler, W. Klauder: Investitionsförderung – Schlüssel zur Lösung des Beschäftigungsproblems, in: MittAB, 3/1993, S. 252 ff.

### Die Lohnförderung

Allgerneine Lohnkostensubventionen, wie sie beispielsweise für Ostdeutschland von Akerlof et al.<sup>5</sup> vorgeschlagen wurden, können aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Wirtschaftssektoren, Branchen und Unternehmen die notwendigen Anpassungen an veränderte Bedingungen verhindern und zu Strukturverzerrungen und Mitnahmeeffekten führen. Reagiert der Staat auf wachsende Arbeitslosigkeit und Lohn erhöhungen mit kompensierenden Zuschüssen, so besteht zudem die Gefahr, daß „alle Dämme bei den Tarifverhandlungen brechen“<sup>6</sup> und die Förderung lediglich zu steigenden Löhnen führt. Kritische Einwände dieser Art sind durchaus ernst zu nehmen.

Skepsis ist jedoch gegenüber den häufig formulierten ordnungspolitischen Vorbehalten angebracht: Neben einer möglichen Dauersubventionierung wird beispielsweise von Lübbering<sup>7</sup>, Franz oder Thormählen<sup>8</sup>/Nieder-Eichholz<sup>9</sup> insbesondere die Gefahr einer subventionierten Konkurrenz mit dem ersten Arbeitsmarkt als Argument gegen die Lohnförderung

ins Feld geführt<sup>10</sup>. So werden wettbewerbsverzerrende Wirkungen von ABM durch die vorrangige Vergabe der Arbeiten sowie die Bereitstellung von ABM-Kräften an Wirtschaftsunternehmen entgegengewirkt. Ein „crowding out“ soll die seit 1991 bestehende Anweisung der Bundesanstalt für Arbeit, nach der Mittelstandsvereinigungen und Handwerkskammern die „Unbedenklichkeit“ arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bescheinigen müssen, verhindern. Darüber hinaus dürften in den neuen Ländern die größten Probleme für die neugegründeten Unternehmen in ihrer zu geringen Eigenkapitaldecke und nicht in der Konkurrenz mit öffentlich geförderten Beschäftigungsprojekten liegen. Die zitierte Kritik ist deshalb zu relativieren.

In der Literatur sind verschiedene Auffassungen über den Stellenwert und die Bedeutung der öffentlich geförderten Beschäftigung anzutreffen. So vertreten Clement/Röhreke<sup>11</sup> sowie Sperling<sup>12</sup> die Position, die praktizierte Arbeitsmarktpolitik leiste keinen oder nur einen geringen Beitrag zur dauerhaften Lösung des

<sup>5</sup> G. A. Akerlof, A. K. Rose, J. L. Yellen, H. Hessenius: East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, *Brooking Papers on Economic Activity*, 1/1991.

<sup>6</sup> G. Sinn, H.W. Sinn: Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. überarbeitete Aufl., München 1993, S.222.

<sup>7</sup> M. Lübbering: Standortpolitik für mehr Beschäftigung, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 74. Jg. (1994), H. 6, S. 298.

<sup>8</sup> W. Franz: Säkulare Unterbeschäftigung: Ist die Zwei-Drittel-Gesellschaft noch zu vermeiden? in: Alfred Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg): *Arbeit der Zukunft, Zukunft der Arbeit*, Stuttgart 1994, S.65.

<sup>9</sup> T. Thormählen, M. Nieder-Eichholz: Beschäftigungspolitik nach Detroit: Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 74. Jg. (1994), H. 7, S. 357.

<sup>10</sup> Nach Einschätzung des IWH ist die in Ostdeutschland betriebene öffentliche Beschäftigungsförderung in ihrer quantitativen Bedeutung „eher gering“; vgl. IWH, a.a.O., S. 11. Folgt man dieser Auffassung, so dürften von ihr kaum ernsthafte ordnungspolitische Gefahren ausgehen.

<sup>11</sup> R. Clement, H. Röhreke: Beschäftigungsprobleme und strukturelle Fehlentwicklungen, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 74. Jg. (1994), H. 6, S. 296.

<sup>12</sup> I. Sperling: Probleme des „zweiten Arbeitsmarktes“, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 74. Jg. (1994), H. 8, S. 402.

### Olav Hohmeyer (Hrsg.) Ökologische Steuerreform

Die aktuelle Diskussion um die ökologische Steuerreform hat hochgesteckte Erwartungen geweckt. Als eine Art Wundermittel sollen Ökosteuern nicht nur der Umwelt auf die Sprünge helfen, sondern am besten gleich auch noch die Probleme des Arbeitsmarktes lösen. Weniger euphorisch, dafür differenziert und facettenreich, geht der Sammelband »Ökologische Steuerreform« an das Thema heran. Die Frage, in welcher Form Umweltabgaben umgesetzt werden sollten, wird sowohl theoretisch beantwortet als auch unter pragmatischen Gesichtspunkten beleuchtet. Mit der juristischen Seite befassen sich zwei Beiträge: Eine ökologische Steuerreform muß vielfältigen Hindernissen im existierenden deutschen Steuersystem Rechnung tragen, für eine Besteuerung von Emissionen wäre sogar eine Verfassungsänderung erforderlich. Auf europäischer Ebene gibt es für die Einführung einer gemeinsamen Umweltsteuer nur einen begrenzten Handlungsspielraum. Von Unternehmerseite werden unterschiedliche Standpunkte vorgetragen, einer davon dokumentiert eine überraschend positive Haltung gegenüber Umweltsteuern. Nützlich sind schließlich die Informationen zu der schon 1993 in Dänemark eingeleiteten ökologischen Steuerreform und ihren Auswirkungen auf private Haushalte und Unternehmen.

1995, 128 S., brosch., 38,- DM, 281,50 öS, 38,- sFr, ISBN 3-7890-3901-2  
(ZEW – Wirtschaftsanalysen, Bd. 1)



Nomos Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Beschäftigungsproblems. Andererseits gehen nach Ansicht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)<sup>13</sup> von bestimmten Maßnahmen positive Wirkungen aus. Zurückzuführen sind derartige divergierende Einschätzungen auf den Umstand, daß es über die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Lohnsubventionierung keine gesicherte empirische Evidenz gibt.

#### Abschätzung der Förderungswirkungen

Abgesehen von technischen Problemen – beispielsweise ist davon auszugehen, daß die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik endogen bestimmt sind und deshalb Probleme mit Kausalitätsfragen auftauchen – erweist sich die Bewertung der öffentlichen Beschäftigungsförderung aufgrund der zu berücksichtigenden Einflußfaktoren als schwierig und komplex. Sehr vage sind die Kenntnisse der durch ABM induzierten Zahl von Dauerarbeitsplätzen oder der gesamtfiskalischen Budgetwirkungen der über die Selbstfinanzierungsquote der Maßnahmen hinausgehenden notwendigen öffentlichen Finanzierung<sup>14</sup>.

Zusätzlich erschweren die unterschiedlichen Zielsetzungen des eingesetzten Instrumentariums die Analyse. Durch Einarbeitungszuschüsse wird beispielsweise versucht, die am Arbeitsmarkt wirkenden Selektionsprozesse zugunsten der Schwervermittelbaren zu beeinflussen. Erreicht werden soll zwar die Besetzung eines Dauerarbeitsplatzes, es wird aber nicht, wie bei ABM, die Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes vorausgesetzt. Aus statistischen Gründen gibt es über die Effekte der Lohnkostenzuschüsse auf die Beschäftigungschancen von Schwervermittelbaren nur lückenhafte Informationen. Entsprechendes gilt auch für die in den neuen Ländern durch Ausgründungen aus den Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) geschaffenen Zahl von Dauerarbeitsplätzen<sup>15</sup>.

Zwar fehlen für die Bundesrepublik Daten für eine empirische Bewertung, es können aber Hinweise auf die (regionalen) Wirkungen von Lohnsubventionen aus

den für den angelsächsischen Raum vorliegenden Modelluntersuchungen und empirischen Analysen gewonnen werden. Ende der 70er Jahre wurde in einigen ausgewählten Regionen Großbritanniens die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte mit einem Zuschuß in Höhe von 30% des Wochenlohns subventioniert (marginal employment subsidy). In einem Vergleich mit den nicht geförderten Gegenden bezieht Layard<sup>16</sup> den dabei erreichten direkten Beschäftigungszuwachs auf rund 12%. Layard/Nickell<sup>17</sup> haben versucht, die durch die Förderung induzierte Beschäftigung nicht über den mikroökonomischen Substitutions- und Outputeffekt, sondern makroökonomisch zu bestimmen. Für Großbritannien prognostizierten sie dabei unter anderem eine Erhöhung der Beschäftigung um 0,7% bis 1%<sup>18</sup> und eine Senkung der Preise um 0,5% bis 0,9%. Die von Hart<sup>19</sup> durchgeführte Analyse bestätigt diese positiven Resultate: Nach seinen Erkenntnissen führen die Zuschüsse auf Betriebsebene zu einer Verringerung der Überstunden und zu einer Zunahme der Beschäftigung.

Besonders zwei der Mechanismen, durch welche über die unmittelbar geförderten Arbeitsplätze hinaus weitere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, sind für Regionen bedeutsam: Layard/Nickell nehmen in ihrer Studie an, daß die durch die Förderung ausgelösten Kosten- und Preissenkungen es den regionalen Herstellern erlauben würden, die Preise importierter Güter zu unterbieten. In der Folge kommt es zu einem Anstieg der lokalen bzw. regionalen Beschäftigung. Analog dazu können auch Anteile auf den Exportmärkten gewonnen werden und ebenfalls zu einer Zunahme der regionalen Beschäftigung führen. Von Relevanz ist weiterhin, daß die Lohnzahlungen über den Haushaltssektor direkt in die re-

<sup>16</sup> R. Layard: The Costs and Benefits of Selective Employment Policies: The British Case, in: *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 17 (1979), Nr. 2, S. 187 ff.

<sup>17</sup> R. Layard, S. Nickell: The Case for Subsidising extra Jobs, in: *Economic Journal*, Vol. 90 (1980), S. 51 ff.; J. Whitley, R. Wilson: The macroeconomic merits of a marginal employment subsidy, in: *Economic Journal*, Vol. 93 (1983), S. 862-880, bemängeln in ihrer Kritik hauptsächlich den komparativ-statischen Charakter des Modells von Layard/Nickell. Der von ihnen statt dessen verwendete dynamische Modellansatz liefert aber nur geringfügig andere Resultate; vgl. R. Layard, S. Nickell: Marginal Employment Subsidies Again: a Brief Response to Whitley and Wilson, in: *Economic Journal*, Vol. 93 (1983), S. 881 ff.

<sup>18</sup> Nach Einschätzung von S. Roper, G. O'Shea: The Effect of Labour Subsidies in Northern Ireland 1967-1979: A Simulation Analysis, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 38 (1991), Nr. 2, S. 273-292, stieg im verarbeitenden Gewerbe Nordirlands Anfang der 70er Jahre durch Lohnsubventionen die Beschäftigung um 3%.

<sup>19</sup> R. Hart: The Employment and Hours Effects of a Marginal Employment Subsidy, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 36 (1989), Nr. 2, S. 385 ff.

<sup>13</sup> D. Blaschke, Ch. Brinkmann, E. Nagel: Einarbeitungszuschüsse – Befunde und Perspektiven –, IAB Werkstattbericht Nr. 2 v. 30.1. 1995, S. 5 ff.

<sup>14</sup> Vgl. E. Spitznagel: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, in: *MittAB*, 3/1992, S.286 f.; H. U. Bach, E. Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, *BeitrAB*, 163/1992, S. 219 ff.; J. Kromphardt: Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: *MittAB*, 3/1992, S. 227.

<sup>15</sup> A. Wagner: Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung im Transformationsprozeß Ostdeutschlands, in: *WSI Mitteilungen*, 2/1994, S. 77.

gionale Wirtschaft eingehen. Lohnsubventionen haben von daher einen wesentlich höheren regionalen Multiplikatorwert als Investitionszuschüsse: Kapitalausrüstungen werden häufig von auswärts bezogen, und dadurch wird auch ein Großteil der Subventionen in der Region weder produktions-, einkommens- noch beschäftigungswirksam.

### Die Investitionsförderung

Es ist unstrittig, daß durch die Investitionsförderung die Ausstattung der Wirtschaft mit neuen, technologisch hochwertigen Kapitalgütern unterstützt wird. Langfristig ist ein leistungsfähiger Kapitalstock eine unabdingbare Voraussetzung für die (regionale) Wettbewerbsfähigkeit. Auch der Umstand, daß in der Regel gerade Wachstumsbranchen sehr kapitalintensiv sind, spricht für die Subventionierung des Kapitaleinsatzes. Umgekehrt können öffentliche Finanzhilfen für Investitionsvorhaben aber zur Anwendung exzessiv arbeitssparender, kapitalintensiver Produktionsverfahren führen und so zu einer Verschärfung des Beschäftigungsproblems beitragen.

Die makroökonomischen Wirkungen der im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung in den alten Bundesländern gewährten Investitionszuschüsse sind in diversen ökonometrischen Studien untersucht worden. Assmacher et al.<sup>20</sup> kommen für den Zeitraum 1978 bis 1982 zu dem Ergebnis, daß die Subventionen in den Fördergebieten trotz des Substitutionseffektes eine zusätzliche Beschäftigung von 28 000 Personen jährlich induzierten. Zwei Jahre später korrigiert Assmacher<sup>21</sup> allerdings dieses Ergebnis auf 12 000 zusätzlich Beschäftigte. Deitmer<sup>22</sup> hat in seiner Studie festgestellt, daß während des Zeitraums 1980 bis 1989 die Förderung bis 1982 zu einer Abnahme der Beschäftigung (Substitutionseffekt) führte. Von 1982 bis 1986 verlief die Beschäftigungsveränderung positiv (Outputeffekt), nach 1986 war eine Änderung nicht mehr feststellbar. Die Wirkung des Outputeffektes in den Fördergebieten wird auf jährlich durchschnittlich rund 43 000 zusätzliche Arbeitsplätze beziffert.

Diese Zahlen verdeutlichen auch, daß die in den Bewilligungsstatistiken der Gemeinschaftsaufgabe angegebenen Plandaten der subventionierten Unter-

nehmen über geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze grundsätzlich keine Bewertungsgrundlage für die Beschäftigungseffekte der Förderung darstellen: In Deitmers Modell wird durch den Einsatz von 1 Mill. DM an Fördergeldern die Schaffung von 40 Arbeitsplätzen induziert. Legt man die Daten der Bewilligungsstatistiken zugrunde, so hätten aber 49 Arbeitsplätze pro „Fördermillion“ entstehen müssen<sup>23</sup>.

Die Beschäftigungseffekte der massiven Investitionsförderung in den neuen Bundesländern lassen sich gegenwärtig nur näherungsweise bestimmen. Stäglin/Filip-Köhn<sup>24</sup> haben im Rahmen einer biregionalen Input-Output-Tabelle für Deutschland nachgewiesen, daß aufgrund der ostdeutschen Produktionsstruktur und der interregionalen Verflechtungen zwischen alten und neuen Bundesländern nur ein Teil der Endnachfrage der neuen Länder hier auch produktions-, einkommens- und beschäftigungswirksam wird. Die Autoren sind auch der Frage nach den direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen einer in den neuen Ländern getätigten zusätzlichen Nachfrage nach Ausrüstungsinvestitionen in Höhe von 1 Mill. DM nachgegangen. Ihren Schätzungen nach ergibt sich dabei eine Arbeitsplatzbindung von insgesamt elf Personen. Dieser Arbeitplatzeffekt liegt deutlich unter der aus einer zusätzlichen Nachfrage von 1 Mill. DM im Durchschnitt resultierenden Arbeitsplatzbindung von 16 Personen<sup>25</sup>. Es ist daher fraglich, ob über den Modernisierungseffekt hinaus die Investitionsförderung noch einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarktes leisten kann.

### Ein alternativer Förderansatz

Die Investitionsförderung unterstützt zwar die Ausstattung der Wirtschaft mit einer hochwertigen Technologie, ihr Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems darf jedoch nicht überschätzt werden. Lohnsubventionen andererseits rufen zwar grundsätzlich positive Arbeitplatzeffekte hervor, der Beschäftigungsförderung gelingt es aber nur in sehr unvollkommener Weise, den Übergang in normale, dauerhafte Arbeitsplätze zu unterstützen. Lohnkostenzuschüsse können weiterhin die Gefahr der Konservierung alter, technologisch rückständiger Strukturen in sich bergen.

<sup>20</sup> Ch. Assmacher, H. J. Schalk, R. Thoss: Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente, Münster 1987, S. 177 ff.

<sup>21</sup> Ch. Assmacher: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Münster 1989, S. 119 ff.

<sup>22</sup> I. Deitmer: Effekte der regionalen Strukturpolitik auf Investitionen, Beschäftigung und Wachstum, Münster 1993, S. 109 ff.

<sup>23</sup> Bund und Länder haben zum 1. 1. 1994 die Einführung einer zusätzlichen Statistik der Gemeinschaftsaufgabe beschlossen, in der auf der Grundlage der Verwendungsnachweiskontrollen die tatsächlichen Förderergebnisse erfaßt werden.

<sup>24</sup> R. Stäglin, R. Filip-Köhn: Quantitative Analyse der wirtschaftlichen Verflechtungen von alten und neuen Bundesländern und ihrer Arbeitsmarktwirkungen, BeitrAB 183, Nürnberg 1994, S. 42 ff.

<sup>25</sup> Ebenda, S. 62.

Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten wäre es optimal, die beschriebenen Vorteile der beiden Subventionsansätze miteinander zu kombinieren und dabei die jeweiligen Negativeffekte so gering wie möglich zu halten. In bezug auf die wirtschaftspolitische Förderung wird so eine Gleichbehandlung der beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erreicht. Die Einbeziehung der Beschäftigungsförderung in die (regionale) Investitionsförderung entspricht auch der in Artikel 72 GG festgelegten Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Die Investitionsförderung bezieht sich auf den Zuwachs des Kapitalstocks (= Investitionen). Das Prinzip kann auch bei Lohnsubventionen Anwendung finden, indem hier ebenfalls der Zuwachs an beschäftigten Arbeitskräften bezuschußt wird. Bei einem solchen, gegenwärtig z.B. im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) bereits praktizierten Verfahren hätten Betriebe, die zusätzlich Arbeitskräfte einstellen, Anspruch auf Förderung. Als zusätzlich könnte jeder Arbeitsplatz gelten, der über die Anzahl der in den letzten zwölf Monaten bestandenen Arbeitsplätze hinaus geschaffen wird. Die Bedingung der Zusätzlichkeit verhindert, daß Unternehmen erst Entlassungen vornehmen und die freien Stellen dann anschließend wieder mit subventionierten Arbeitskräften besetzen<sup>26</sup>.

Die Verknüpfung der regionalen Strukturpolitik mit der Investitions- und Lohnförderung erfolgt durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“: In den dort ausgewiesenen ost- und westdeutschen Fördergebieten sind die laut Positivliste förderfähigen kleinen und mittleren Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten antragsberechtigt. Fördervoraussetzung ist die Durchführung einer Investition mit besonderen Struktureffekten und die gleichzeitige Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen. Ein integriertes regionales Entwicklungskonzept muß vorliegen.

Das vorgeschlagene Förderverfahren räumt den Unternehmen eine Wahlmöglichkeit zwischen einer Investitions- oder einer Lohnsubvention ein. Im ersten Fall könnten in den neuen Ländern (alten Ländern) Investitionszuschüsse in Höhe von bis zu 50% (28%) der förderfähigen Investitionen gezahlt werden. Die Förderung darf den Betrag von 200 000 DM (100 000

DM) pro zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz nicht überschreiten. Nimmt das Unternehmen alternativ die Lohnsubvention in Anspruch, so könnte es für jeden zusätzlich eingestellten Beschäftigten, der vorher arbeitslos war, für die Dauer eines Jahres einen pauschalierten Lohnkostenzuschuß im Sinn des § 249 h AFG erhalten. Verlangt wird eine Nachbeschäftigungspflicht des Unternehmens von einem Jahr. Die gezahlten Lohnsubventionen dürfen 40% der förderfähigen Investitionen nicht überschreiten.

Um eine deutlich ausgeprägte Förderpräferenz für neugeschaffene Arbeitsplätze in kleinen und mittleren Betrieben zu schaffen, besteht für Firmen mit mehr als 250 Beschäftigten die oben beschriebene Wahlmöglichkeit nicht. Sie haben aber weiterhin Anspruch auf eine Unterstützung durch die Gemeinschaftsaufgabe. Die Investitionszuschüsse sollten sich dabei auf maximal 25% (15%) belaufen.

Erforderlich für die Umsetzung des beschriebenen Ansatzes ist die Änderung einiger der gegenwärtig im Arbeitsförderungsgesetz enthaltenen Bedingungen der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Für die begünstigten Unternehmen müßte die Bestimmung, nur Arbeiten zu finanzieren, die im öffentlichen Interesse liegen oder die ohne Förderung nicht bzw. erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden können, entfallen<sup>27</sup>. Die notwendigen Finanzmittel sollten aus Steuergeldern aufgebracht und in die Gemeinschaftsaufgabe eingestellt werden.

#### Vorteile einer Kombination

Das vorgeschlagene Verfahren erscheint gleichzeitig als Lösungsansatz für mehrere Probleme:

Die Förderung begünstigt eindeutig kleine und mittlere Firmen, die investieren und gleichzeitig zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Die öffentlichen Zuschüsse kommen somit dynamischen Unternehmen zugute, die Förderung ist also zielgenau und sachadäquat. Durch die eingeräumte Wahlmöglichkeit zwischen Lohn- und Investitionszuschuß sowie die vorgeschriebenen Förderhöchstbeträge ist eine zu starke Unterstützung kapitalintensiver Herstellungsverfahren ausgeschlossen. Ordnungspolitisch lassen sich gegen die vorgeschlagenen Lohnkostenzuschüsse nicht mehr und nicht weniger Einwände vorbringen als gegen die Investitionsförderung.

Die zeitlich befristeten Lohnkostenzuschüsse sind nur bei Durchführung einer Investition erhältlich. Die

<sup>26</sup> Im Entwurf eines Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes (ASFG) der SPD (Bundestags-Drucksache 12/4294 vom 5.2. 1993) ist für kleine und mittlere Unternehmen die Zahlung von Einarbeitungszuschüssen vorgesehen. Da diese Mittel bei Einstellungen gewährt werden sollen, sind Entlassungen und anschließende Wiedereinstellungen denkbar. Die Gefahr von Mitnahmen ist folglich groß.

<sup>27</sup> Vgl. Arbeitsförderungsgesetz (AFG) v. 25. Juni 1969, zuletzt geändert durch Gesetz v. 26. 7. 1994 (BGBl. I, S.1792), § 91(2), § 249 (h).

Begrenzung der Zuschüsse auf maximal 40% der förderfähigen Investitionen stellt ein Mindestmaß an Kapitalausstattung sicher und beeinflusst positiv die Wettbewerbsfähigkeit. Im Zusammenhang mit der Nachbeschäftigungspflicht bestehen gute Chancen, durch die Förderung tatsächlich dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Selbst eine lediglich temporäre Eingliederung des geförderten Arbeitnehmers in den betrieblichen Prozeß bringt für diesen einen erheblichen Gewinn an Erfahrung und Wissen mit sich.

□ Die vorgeschlagene Beschäftigungsförderung ist strikt auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet. Eine Substitution regulärer durch subventionierte Beschäftigung ist aufgrund der Förderbedingungen so gut wie ausgeschlossen. Ineffizienzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie beispielsweise die verstärkt auftretenden Konflikte zwischen strukturpolitischen Zielsetzungen (Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen im Infrastruktur- und Umweltbereich) einerseits und Brückenfunktion zum ersten Arbeitsmarkt andererseits, werden hier vermieden. Die Bezuschussung greift weder in die Tarifautonomie ein, noch erfolgt sie zu untertariflichen Bedingungen. Die für die Arbeitsmarktpolitik entscheidende Frage, was die „in staatliche Beschäftigungsprogramme oder in subventionierte Privatprojekte zu übernehmenden Personen überhaupt produzieren sollen, ohne den Menschen auf dem ersten ... Arbeitsmarkt die Arbeit wegzunehmen“<sup>28</sup> erweist sich als gegenstandslos.

□ Die Lohnsubventionen lassen sich problembezogen in die von der Gemeinschaftsaufgabe geforderten Entwicklungskonzepte integrieren. Die Koordinierung von Arbeitsmarkt- und regionaler Strukturpolitik ist damit sichergestellt. Die Vorgabe von Förderhöchst-sätzen erlaubt es, gezielt und flexibel auf regionale Problemgruppen und unternehmensindividuelle Anforderungen einzugehen. Denkbar ist beispielsweise, eine erforderliche Qualifizierung einzustellender Beschäftigter über das Förderverfahren zu finanzieren.

□ In den Diskussionen um arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wird häufig übersehen, daß die einkommenswirksamste Verwendungsart von öffentlichen Mitteln im Import von Gütern und Dienstleistungen aus strukturschwachen Gebieten besteht. Werden in arbeitsintensiven Branchen die durch die Förderung bedingten Kostensenkungen im Preis weitergegeben und ist die Nachfrage preiselastisch, so kann dieser

Vorschlag in den west- und ostdeutschen Fördergebieten einen Beitrag zur Stärkung der Exportbasis bzw. der Importsubstitution leisten und die Beschäftigungssituation verbessern.

□ Das Verfahren läßt sich ohne größeren Aufwand im Rahmen der bisherigen Förderung nach der Gemeinschaftsaufgabe abwickeln und ist verwaltungstechnisch somit unmittelbar praktikabel. Die augenblickliche Investitionsförderung, die bei der Einstellung von Akademikern noch einmal aufgestockt werden kann, ist aus fiskalischen und beschäftigungspolitischen Gründen als fragwürdig anzusehen. Die fehlende Verbindung zu den bei der Investitionsbezuschussung gemachten Arbeitsplatzzusagen ist gleichfalls problematisch. Die vorgeschlagene Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung, die für die Unternehmen bei jedem zusätzlich einzustellenden Arbeitslosen in Betracht kommt, ist den gegenwärtigen Problemen angemessener.

### Schlußbemerkungen

In der Vergangenheit konnten bei der Investitionsförderung in den alten Ländern in Einzelfällen Mitnahmen zwar nicht ausgeschlossen werden, der Mitnahmeeffekt wird aber insgesamt als sehr gering eingeschätzt<sup>29</sup>. Die Frage nach den möglichen Mitnahmewirkungen des oben vorgeschlagenen Förderkonzepts muß gegenwärtig noch als klärungsbedürftig angesehen werden.

Aus sozialpolitischen Gründen ist eine Fortführung der augenblicklich betriebenen Form der öffentlich finanzierten Beschäftigung erforderlich und sinnvoll. Es ist deshalb nicht beabsichtigt, die gesamten für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel in den vorgeschlagenen Förderansatz einzubinden. Eine teilweise Einstellung dürfte aber den Arbeitsmarkt entlasten und gleichzeitig die regionale Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Anlaß zu diesen Erwartungen geben die in Großbritannien in der Zeit von 1984 bis 1988 gemachten Erfahrungen. Mit Billigung der Europäischen Gemeinschaft wurden dort, in ähnlicher Weise wie oben vorgeschlagen, Lohn- und Kapitalsubventionen kombiniert. Die Evaluierung der in Cleveland erreichten Ergebnisse hat für die Beschäftigungsentwicklung dabei ein günstiges Bild ergeben<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Ch. Assmacher, H. J. Schalk, R. Thoss, a.a.O., S. 122; I. Deitmer, a.a.O., S. 128.

<sup>30</sup> Vgl. C. M. Wren: The Revised Regional Development Grant Scheme: a Case Study in Cleveland County of a Marginal Employment Subsidy, in: Regional Studies, Vol. 23 (1989), Nr. 2, S. 127-135.

---

<sup>28</sup> M. Lübbering, a.a.O., S. 298.