

Schultz, Birgit

Article

Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen?

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Schultz, Birgit (1997) : Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen?, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 8, pp. 8-12

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/142839>

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.

betreffen, ergibt sich ohnehin aus der schrittweisen Marktöffnung in der EU, die nach Stromabnahmemengen gestaffelt ist. Aufgrund der künftigen Wettbewerbsintensität und der einsetzenden Innovations- und Modernisierungsprozesse in der gesamten (öffentlichen und nicht öffentlichen) Strombranche eröffnet sich aber die Chance, daß das durchschnittliche Strompreisniveau sinkt und die Strompreisgestaltung flexibler wird. Davon würden auch Kunden außerhalb der großen Industrie profitieren.

Es ist zu erwarten, daß die Tendenz zur gasgefeuerten Eigenerzeugung weiter anhält. Dafür sind bereits jetzt die Rahmenbedingungen für eine Reihe von Industriekunden zu interessant und lohnend. Sie werden sich vermutlich noch verbessern, beispielsweise aufgrund des weiterhin niedrigen Preisniveaus für Erdgas, der entstehenden Kostendegression in der modularen und wachsenden Fertigung der technischen Anlagen sowie neuer gemischter Finanzierungsmodelle.

Allerdings wird es unter künftigen Marktbedingungen für die gesamte Stromerzeugung keine Sicherheit mehr geben, daß einmal gefällte Produktions- und Investitionsentscheidungen längerfristig optimal bleiben. Damit ist auch für die Eigenerzeugung verbunden, daß gravierende Marktveränderungen und -unsicherheiten sowie andere Risiken ohne Wettbewerbsschutz wirken und in Zukunft zu Absatz- bzw. Effizienzschwierigkeiten führen können. Zugleich erscheint aber auch fragwürdig, ob beispielsweise der geplante Gebietschutz für die ostdeutsche Braunkohleverstromung bis zum Jahre 2003 der Herausbildung wettbe-

werbs-fähiger Strukturen in der Strombranche wirklich dienen kann.

Grundsätzlich darf bei diesen Entwicklungsprozessen nicht verkannt werden, daß auch künftig der eigenerzeugte Strom gegenüber dem Angebot der Großkraftwerke der Versorger von begrenztem Umfang bleibt. Außerdem sind die Kraft-Wärme-Kopplungsprozesse prinzipiell an die gleichzeitige Nachfrage von Wärme und Strom gebunden. Daher sind solche gekoppelten Nachfragen a priori begrenzt, wenn sie nicht gezielt, z.B. durch Gründung von Abnehmergemeinschaften oder durch die Einbeziehung der Kälteversorgung aus wärmegeführten Absorptionsanlagen, erweitert werden.

Die Wirtschaftlichkeit dieser Prozesse hängt in dreifacher Hinsicht von den Strompreisen ab:

- Erstens bestimmen die Fremdbezugskosten die obere Preisgrenze der Eigenerzeugung.
- Zweitens ergibt sich der Erlös für die Netzeinspeisung (und damit die verbleibende Kostenbelastung der beiden Kuppelprodukte) aus den geltenden Strompreisen.
- Drittens sind Preishöhe und -struktur für den sog. „Reserve- und Zusatzstrom“ von Bedeutung.

Da nicht zuletzt diese Interdependenzen dem strukturellen Wandel in der deutschen Elektrizitätswirtschaft eine Dynamik verleihen, bleibt abzuwarten, welche tatsächlichen Auswirkungen am Ende mit der Liberalisierung und mit dem brancheninternen Wettbewerb einhergehen.

Martin Weisheimer

Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen?

Der Gesetzgeber begründet die Notwendigkeit von Beschäftigungsprogrammen unter anderem mit der Qualifizierung und Stabilisierung des Arbeitsvermögens der geförderten Teilnehmer. Es ist jedoch zu bezweifeln, daß Beschäftigungsmaßnahmen diesem Anspruch gerecht werden können.

Im Vergleich zum ersten Arbeitsmarkt werden in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen relativ mehr Beschäftigte und weniger technische Hilfsmittel eingesetzt. Dies ist ein Reflex auf die einseitige Subventionierung der Arbeitskosten. Sie setzt Anreize, die entweder dazu führen, daß Standardtechnologie mit mehr Beschäftigten als nötig ein-

gesetzt wird oder daß auf veraltete Technologien zurückgegriffen wird, die per se mehr Beschäftigte benötigen.

Beide Möglichkeiten laufen den qualifikatorischen Absichten der Arbeitsmarktpolitik zuwider: Weder wirkt sich eine Unterauslastung der Beschäftigten besonders günstig auf die Stabilisierung des Arbeitsvermögens aus, noch kommt es zu einer ausreichenden Qualifizierung entsprechend den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes. Dadurch kann die Teilnahme an ABM letztlich eine Stigmatisierung der Betroffenen nicht verhindern,

so daß die Wiederbeschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht verbessert werden.

Qualifikatorisches Ziel von ABM als notwendiges Förderkriterium definiert

Mit der Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen werden regelmäßig Erwartungen verbunden, die weit über den direkt induzierbaren Beschäftigungseffekt hinausgehen. So sieht der Gesetzgeber vor, daß ABM neben der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen auch strukturverbessernde Arbeiten vorbereiten sowie der Verbesserung der Umwelt oder der sozialen Infrastruktur dienen und schwervermittelbaren Arbeitslosen Arbeitsgelegenheiten bieten sollen.¹⁵ Gleichzeitig müssen die Beschäftigten in ABM qualifiziert oder zumindest beruflich stabilisiert werden, um so ihre Eingliederungsaussichten zu verbessern. Mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes wurden die qualifikatorischen Ziele sogar als grundlegende Voraussetzung für eine Beschäftigungsförderung im Rahmen von ABM definitiv festgelegt.¹⁶ Setzt man allerdings so hohe Erwartungen in das Instrument ABM, so gilt es zu hinterfragen, ob Beschäftigungsmaßnahmen aufgrund der Ausgestaltung der Förderkonditionen überhaupt diesen qualifikatorischen Absichten gerecht werden können. Kann es bei rationalem Verhalten der Akteure zu dem angestrebten Qualifizierungseffekt kommen oder gibt es systemimmanente Widersprüche, die derartiges unterbinden? Mit welchen Folgen ist statt dessen zu rechnen?

Zweiter Arbeitsmarkt ist beschäftigungsintensiv mit geringer technischer Ausstattung

Beschäftigungsmaßnahmen werden schwerpunktmäßig im Garten- und Landschaftsbau, im Baubereich und in den sozialen Diensten durchgeführt. Im sozialen Bereich dominieren die Wohlfahrtsverbände und öffentlichen Institutionen bei der Trägerschaft der Beschäftigungsmaßnahmen. In den eher gewerblich ausgerichteten Bereichen, wie Baugewerbe und Garten- und Landschaftsbau, agieren dagegen kommunal geprägte Beschäftigungsgesellschaften und auch die Kommunen selbst als Träger. Beschäftigungsprojekte zur Flächen- und Umweltsanierung ehemaliger Treuhandunternehmen gehen gegenwärtig stark zurück und dürften in naher Zukunft nur noch eine untergeordnete Rolle spielen.

¹⁵ § 260 Abs. 2 AFRG.

¹⁶ § 260 Abs. 1 Nr. 2 AFRG.

Vergleicht man den gewerblichen Sektor des zweiten Arbeitsmarktes mit den entsprechenden Branchen des ersten Arbeitsmarktes, die bezüglich der angebotenen Leistungen ähnlich sind, ergeben sich teilweise drastische Unterschiede im betriebswirtschaftlichen Bereich. Unter anderem ist auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine ungleich höhere Beschäftigungsintensität als auf dem ersten zu verzeichnen. So ist im privatwirtschaftlich organisierten Bereich der Branche Garten- und Landschaftsbau von einer Beschäftigungsintensität von 0,5 auszugehen, während dieser Indikator im zweiten Arbeitsmarkt 8 mal höher liegt.¹⁷ Das weist darauf hin, daß im zweiten Arbeitsmarkt weniger technische Anlagen und Hilfsmittel und statt dessen mehr Beschäftigte im Produktionsprozeß eingesetzt werden.

Die Ursache für die unterschiedlichen Beschäftigungsintensitäten ist in der Finanzierungsstruktur der Beschäftigungsmaßnahmen zu suchen: In ABM werden die Lohnkosten fast vollständig über die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die anderweitig anfallenden Kosten (sogenannte Sach- oder Kapitalkosten) werden dagegen nur anteilig bis zu einer von den Lohnkosten abhängigen Obergrenze gefördert. Der Träger bzw. Auftraggeber des Beschäftigungsprojekts hat lediglich den Fehlbetrag, der sich als Differenz zwischen Gesamtkosten und Zuschüssen seitens der Bundesanstalt für Arbeit und Dritten ergibt, zu finanzieren. Für die Lohnaufwendungen, an denen sich die Arbeitsverwaltung am stärksten beteiligt, bedeutet dies, daß der Träger nur eine äußerst geringe oder gar keine Kostenbeteiligung je Arbeitsstunde leisten muß. Dagegen ist die vom Träger zu zahlende Differenz bei den sonstigen Kosten relativ hoch. Zu diesen gehören neben fixen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen insbesondere die Kosten für Maschinen und Geräte – also technische Anlagen und Hilfsmittel.

Je höher der Lohnkostenzuschuß, desto geringer das technologische Niveau in Beschäftigungsmaßnahmen

Das Preisverhältnis von Arbeit zu Kapital regelt den Mengeneinsatz beider Faktoren im betrieblichen Produktionsprozeß. Im Fall einer Lohnsubventionierung steigt die eingesetzte Beschäftigung

¹⁷ Beschäftigungsintensität ist hier der Quotient von Arbeits- zu Kapitaleinsatz. Die Berechnung beruht auf Angaben aus der ABS-Umfrage des IWH und auf Daten von der Einzugsstelle für Winterbauumlage und Ausbildungsumlage des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau 1995 für Ostdeutschland.

und sinkt der Kapitaleinsatz gegenüber dem Status quo. Somit beeinflußt die Höhe des Lohnkostenzuschusses den durchschnittlichen Technologieeinsatzes negativ. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht nur theoretisch begründbar, sondern läßt sich auch statistisch gesichert nachweisen.¹⁸ Dabei wird als Indikator für das durchschnittliche technologische Niveau der Anteil der Kosten für technologie-determinierende Produktionsfaktoren an den Gesamtkosten der Beschäftigungsmaßnahme verwendet. Zu den Technologiekosten gehören die Kosten für Technikkauf, Technikausleih, Materialkauf und Facharbeit durch Firmen des ersten Arbeitsmarktes.

Regressiert man in einem multiplikativen Ansatz das durchschnittliche technologische Niveau auf den Lohn- und Sachkostenzuschuß, kann man den postulierten Zusammenhang empirisch nachweisen. So hat eine einprozentige Erhöhung des Kapitalkostenzuschusses eine Steigerung des technologischen Niveaus um 0,3 vH zu Folge. Diese Wirkung ist jedoch betragsmäßig erheblich geringer als beim Lohnkostenzuschuß. Würde der Lohnkostenzuschuß um 1 vH gesenkt, stiege das technologische Niveau um immerhin 7 vH. Dabei ist zu beachten, daß der durchschnittliche Lohnkostenfördersatz 7,5 mal so hoch ist wie der Kapitalkostenzuschuß.¹⁹ Eliminiert man den daraus folgenden Basiseffekt, wäre eine 1 vH Erhöhung des Kapitalkostenzuschusses absolut betrachtet genauso zu bewerten wie eine Senkung des Lohnkostenzuschusses um 0,13 vH. Trotzdem würde dann einer Kapitalkostenzuschußelastizität von 0,3 immer noch eine Lohnkostenzuschußelastizität von -0,9 für das durchschnittliche technologische Niveau gegenüberstehen.

Ab wann „rechnet“ sich ABM?

Die einseitige Lohnkostensubventionierung zu Lasten der Kapitalkosten bewirkt, daß sich in der Praxis der Beschäftigungsgesellschaften eine Kostenstruktur herausgebildet hat, bei der durchschnittlich 80 vH auf Lohnkosten und 20 vH auf

Kapital- und Betriebskosten entfallen.²⁰ Die Lohnkosten werden im Durchschnitt zu 98 vH durch die Bundesanstalt gefördert. Die Kapitalkosten werden dagegen bis zu einem Maximalbetrag von durchschnittlich 14 vH der Lohnkosten von BA und dem jeweiligen Land finanziert,²¹ unter der Bedingung, daß der Träger einen Eigenanteil der nicht einmal der Höhe des Kapitalkostenzuschusses entspricht, leisten muß.

Für den Träger bedeutet die gewählte Kostenstruktur, daß er maximal nur 11 vH der Gesamtkosten selbst zu finanzieren hat. Verglichen mit anderen realisierbaren Kostenstrukturen stellt dieser Beitrag ein Kostenminimum für den Beschäftigungsträger dar. Der überwiegende Teil – 89 vH – der Kosten wird von der Arbeitsverwaltung gefördert. Für den Träger einer Maßnahme ist deren Durchführung daher nicht nur aus sozialen Gründen attraktiv, sondern auch aus ökonomischen. Selbst wenn die Produktivität in einem Beschäftigungsprojekt nur einem Neuntel derjenigen eines marktwirtschaftlich geführten Unternehmens entspräche, wäre die Durchführung eines solchen Projektes der Vergabe an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vorzuziehen. Dabei ist die Entlastung der kommunalen Haushalte durch eine sinkende Verpflichtung zu Sozialleistungen noch nicht einmal berücksichtigt.

Den Beschäftigungsträgern stehen zwei Strategien zur Verfügung

Hinter dem negativen Zusammenhang von Lohnsubventionen und dem durchschnittlichen technologischen Niveau stehen zwei ökonomische Strategien – die Niedrigtechnologie und die Unterauslastungsstrategie –, die erklären, wie es aufgrund rationaler Entscheidungen der Träger zu einer Anpassungsreaktion an die Bedingungen des zweiten Arbeitsmarktes kommt.

1. Technologie der Vergangenheit kann keine Zukunftschancen eröffnen

Eine rationale Strategie, die ein Beschäftigungsträger wählen kann, ist die Anpassung des technologischen Verfahrens an die geringen Kosten der Arbeitskraft. Um die für den Träger ko-

¹⁸ Multiplikativer Regressionsansatz mit der abhängigen Variable technologisches Niveau und den Regressoren Lohnkostenzuschuß in vH der Lohnkosten und Sachkostenzuschuß in vH der Lohnkosten, Daten aus ABS-Befragung des IWH März/April 1996, Regressionsansatz bezieht sich auf die einzelnen ABM der Beschäftigungsgesellschaften.

¹⁹ Vgl. SCHULTZ, B.: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung, in: IWH, Forschungsreihe 1/1997, S. 61.

²⁰ Daten aus der ABS-Befragung des IWH.

²¹ Vgl. SCHULTZ, B.: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung –, in: IWH, Forschungsreihe 1/1997, S. 61.

stenoptimale Beschäftigungsintensität zu erreichen, wird eine niedrigere Technologie als die Standardtechnologie²² eingesetzt. Diese entspricht tendenziell einem veralteten und unter den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes nicht mehr wettbewerbsfähigem technologischen Niveau. Kennzeichnend für diese Produktionsmethode ist eine extreme Ausweitung einfachster manueller Tätigkeiten. So weit wie möglich werden Arbeiten ohne technische Hilfsmittel durchgeführt. Anstatt mit dem im ersten Arbeitsmarkt üblichen Arbeitsaufwand zu produzieren, wird ein Vielfaches an Arbeitszeit für die gleiche Leistung benötigt. Daß damit unter Effizienzkriterien betrachtet der zweite Arbeitsmarkt dem ersten weit unterlegen ist, ergibt sich von selbst.

2. Unterauslastungsstrategie bietet nicht allen Teilnehmern eine sinnvolle Beschäftigung

Bei der Unterauslastungsstrategie entspricht das eingesetzte Produktionsverfahren dem aktuellen technischen Stand bzw. dem allgemein gebräuchlichen technologischen Niveau. Jedoch ist diese Technologie der Relation zwischen Lohn- und Kapitalkosten des ersten Arbeitsmarktes angepaßt und entsprechend kapitalintensiv. Das entspricht aber nicht der optimalen Kostenstruktur der Beschäftigungsträger, die sich aus den Förderkonditionen ergibt. Weitet er die Beschäftigung einseitig aus, kann er seine Kosten senken. Das scheint paradox, findet jedoch seine Erklärung in den gesetzlichen Bestimmungen: Die Förderung der Kapitalkosten erfolgt proportional zu den eingesetzten Beschäftigten. Ein zusätzlich eingestellter ABM-Teilnehmer kostet den Träger fast gar nichts, erhöht aber den Anspruch auf den Kapitalkostenzuschuß. Damit die Kosten für die technische Ausstattung maximal gefördert werden, ist es folglich unumgänglich, zusätzliche Teilnehmer in den Beschäftigungsmaßnahmen einzustellen, für die es jedoch keine sinnvolle, dem Produktionsprozeß entsprechende Beschäftigung gibt.

Hohe Projektkosten als Folge der Unterauslastung im zweiten Arbeitsmarkt

Für einen Vergleich des zweiten mit dem ersten Arbeitsmarkt ist die Branche Garten- und Landschaftsbau aufgrund überwiegend gleicher bzw. ähnlicher Leistungsstrukturen gut geeignet. In den

²² Unter Standardtechnologie ist hier der aktuelle technische Stand bzw. das allgemein gebräuchliche technologische Niveau auf dem ersten Arbeitsmarkt gemeint.

ostdeutschen ABM ist der Garten- und Landschaftsbau der größte Teilbereich. Im Durchschnitt ist knapp die Hälfte aller geförderten Teilnehmer hier beschäftigt.

Der Träger der Beschäftigungsmaßnahme erreicht die für ihn günstige Kostenstruktur (80 vH Lohnkosten und 20 vH Kapitalkosten) unter den Bedingungen eines technologisch limitierten Leistungsprozesses, indem er bei gleichem Kapitaleinsatz die achtfache Beschäftigung gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt zur Realisierung einer Wertschöpfungseinheit einsetzt.²³ Damit entstehen für die gleiche Wertschöpfung mindestens das 3,3-fache an Gesamtkosten aufgrund der zusätzlich eingestellten, aber technologisch nicht notwendigen Teilnehmer. Oder anders ausgedrückt, es werden gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt im Bereich Garten- und Landschaftsbau nur 1/3 der Wertschöpfung bei gleichen Gesamtkosten erreicht.

Die Arbeitsproduktivität liegt in diesem Szenario bei 12,5 vH des Referenzwertes des Garten- und Landschaftsbaus. Der relativ geringe Wert beruht jedoch lediglich auf der Unterauslastung des Arbeitsvermögens der Teilnehmer, die zwecks Erhalt eines Kapitalkostenzuschusses eingestellt werden. Ineffizienzen aufgrund fehlenden Wettbewerbs bleiben dabei unberücksichtigt. Sie könnten ein weiteres Absinken der Arbeitsproduktivität bewirken.

In der Praxis äußert sich das Phänomen der Unterauslastung unter anderem in der häufig vorgebrachten Kritik bezüglich der Arbeitsmoral von ABM-Beschäftigten, die aber gerechterweise aus eben gezeigten Gründen gar nicht den geförderten Maßnahmeteilnehmern angelastet werden kann. Auch die Träger der Beschäftigungsmaßnahmen handeln vielmehr rational und reagieren nur auf die vorgegebenen Lohnsubventionen in dem ihnen möglichen Rahmen. An dieser Kritik kann letztlich nur der Gesetzgeber etwas ändern.

Einzelstrategien werden in der Praxis kombiniert

Welche der beiden zur Verfügung stehenden Strategien in der Praxis der Beschäftigungsmaßnahmen angewendet wird, ist von Fall zu Fall un-

²³ Im Garten- und Landschaftsbau ist eine durchschnittliche Kostenstruktur von 33 vH Lohnkosten und 67 vH Kapitalkosten zu beobachten. Wenn angenommen wird, daß der Kapitaleinsatz den Output limitiert ist, muß der Kapitaleinsatz im zweiten Arbeitsmarkt von 20 vH auf 66 vH steigen. Wenn die optimale Kostenstruktur des Trägers erhalten bleiben soll, muß gleichzeitig auch der Beschäftigungseinsatz um das 3,3-fache steigen.

terschiedlich. Grundsätzlich ist von einer Kombination beider Varianten auszugehen. Der Einsatz von älterer Technologie geht mit einer gewissen Unterauslastung der ABM-Teilnehmer einher. Eine Beschäftigungsmaßnahme, die eindeutig nur einer Strategie folgt, dürfte dagegen äußerst selten sein.

Teilnahme an ABM – keine gute Startposition für den ersten Arbeitsmarkt

Effizienzverluste aufgrund einer veralteten Technologie oder durch die Unterauslastung der Beschäftigten sind zwar ökonomisch gesehen bedauerlich, jedoch viel schwerwiegender dürften die Folgen dieser Strategien für die qualifikatorischen Ziele der Arbeitsmarktpolitik sein.

Die Hoffnung auf einen erfolgreichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt wird von den Befürwortern mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und einer Qualifizierung durch die Teilnahme an einer ABM begründet. Jedoch ist aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen zu bezweifeln, daß derartige Ansprüche überhaupt eine Realisierungsmöglichkeit haben.

Die Vermittlung von Qualifikationen und Fähigkeiten, für die es auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Nachfrage gibt, ist durch den Einsatz von Technologien und Produktionsverfahren, die nicht dem gegenwärtigen Niveau entsprechen, sondern veraltet sind, kaum realisierbar. Aber selbst die Stabilisierung und Aufrechterhaltung des Arbeitsvermögens durch eine regelmäßige Beschäftigung in ABM wird infolge der tendenziellen Unterauslastung erschwert. Für die Teilnehmer an den Beschäftigungsmaßnahmen besteht die Gefahr der Gewöhnung an einen geringeren Leistungseinsatz. Im ersten Arbeitsmarkt würde ein derartiges Verhalten schnell zu Problemen in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen führen. Demzufolge vergrößert die tendenzielle Unterauslastung eher die Vermittlungshemmnisse von Beschäftigten in ABM.

Daß dem so ist, zeigen nicht zuletzt die Ergebnisse der Praxis: So konnten die Erwartungen an die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt meistens nicht erfüllt werden. Bisherige statistische Untersuchungen weisen darauf hin, daß ABM-Teilnehmer gegenüber anderen Arbeitslosen nicht häufiger einen regulären Arbeitsplatz finden.²⁴ Ei-

²⁴ Vgl. HÜBLER, O.: Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216/1 Stuttgart 1997, S. 42 und vgl. STEINER, V.; KRAUS, F.: Haben Teilnehmer an

nen Erklärungshinweis liefert das Verhalten der Unternehmen, die oft nicht bereit sind, Bewerber einzustellen, die vorher in einer Beschäftigungsmaßnahme tätig waren.²⁵

Derartige Ergebnisse verdeutlichen, daß Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen parallel zu anderen Gruppen unter den Arbeitslosen zunehmend einer Stigmatisierung unterliegen. Das ist insofern besorgniserregend, als gerade durch die Beschäftigungsmaßnahme derartige Ausgrenzungseffekte verhindert werden sollen.

Befürchtungen, daß die geförderten Beschäftigten eine Beharrungstendenz im zweiten Arbeitsmarkt aufweisen, erhalten nicht zuletzt dadurch neue Impulse. So kann nicht nur die Verdiensthöhe gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt, sondern auch das Risiko, auf einem regulären Arbeitsplatz zu versagen, ausschlaggebend sein für die Präferenz der Betroffenen, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu bleiben. Und die Wahrscheinlichkeit, daß letzteres zutrifft, dürfte mit der Verweildauer am zweiten Arbeitsmarkt steigen.

Erwartungen an ABM nicht zu hoch setzen

Aus der Tatsache, daß ABM ihrem qualifikatorischen Anspruch in der Praxis nicht gerecht werden können, sollte nicht folgen, daß ABM deswegen durchweg zu verwerfen sind. ABM haben nicht zuletzt eine sozialpolitische Funktion, deren Legitimität hier nicht bestritten werden soll. Eine eindeutige Orientierung auf dieses sozialpolitische Ziel wäre notwendig, um die Überfrachtung des Instruments mit unrealistischen Vorstellungen zu vermeiden, die letztlich nur die Rechtfertigung von Beschäftigungsmaßnahmen gänzlich untergraben.

Birgit Schultz
bsc@iwh.uni-halle.de

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: Viktor Steiner, Lutz Bellmann (Hrsg.) Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192, 1995, S. 412 ff.

²⁵ Laut der Garten- und Landschaftsbau-Umfrage des IWH sind 40 vH der Unternehmen der Branche Garten- und Landschaftsbau grundsätzlich nicht bereit, Bewerber einzustellen, die vorher in einer ABM beschäftigt waren. Zu den Umfrageergebnissen vgl. SCHULTZ, B.: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung –, in: IWH, Forschungsreihe 1/1997, S. 93.