

Schultz, Birgit

**Article**

## Kostenvergleich ABM - Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Schultz, Birgit (1997) : Kostenvergleich ABM - Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 3, Iss. 16, pp. 13-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/142870>

**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.*

daß es sich hierbei zu einem großen Teil um solche Unternehmen handelt, die einem westdeutschen oder einem ausländischen Konzern angeschlossen sind: Nicht allein, daß diese Unternehmen mit finanzieller Unterstützung ihrer Muttergesellschaften verhältnismäßig schnell saniert werden konnten; wichtig ist auch, daß das Problem, aus eigener Kraft neue Märkte erschließen zu müssen, sich bei diesen Unternehmen nicht stellte. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß ostdeutsche Konzernunternehmen häufig ohne personalintensiven Verwaltungsapparat auskommen, da Funktionen, wie Marktforschung, Forschung und Entwicklung, in den Muttergesellschaften ausgeführt werden. Darüber hinaus mögen aber auch branchenspezifische Aspekte eine Rolle spielen, nämlich dann, wenn sich in Ostdeutschland in dieser Größenklasse Unternehmen solcher Wirtschaftszweige konzentrieren, die im Vergleich zu Westdeutschland den Produktivitätsrückstand bereits weitgehend abbauen konnten. Die verfügbaren Informationen aus der Kostenstrukturstatistik reichen aber nicht aus, diesen Aspekt näher zu überprüfen.

### **Auswirkungen auf gesamtwirtschaftliche Produktivitätslücke nur gering**

Alles in allem scheint es somit nicht die geringe Präsenz großer Unternehmen in Ostdeutschland zu sein, die für das niedrige Produktivitätsniveau verantwortlich ist: Abgesehen von den Sonderfällen der beiden oberen Größenklassen – die ohnehin nur geringe Fallzahlen aufweisen – liegt das durchschnittliche Produktivitätsniveau im Verarbeitenden Gewerbe weitgehend unabhängig von der Unternehmensgröße bei etwa zwei Dritteln des westdeutschen Niveaus. Ermittelt man – rein hypothetisch – das durchschnittliche Produktivitätsniveau<sup>21</sup>, das sich bei gleichem Besatz der einzelnen Größenklassen wie in Westdeutschland ergeben würde, so ergibt sich, daß nur etwa vier Prozentpunkte der gesamten Produktivitätslücke durch diesen Effekt erklärbar sind. Damit bestätigt sich einmal mehr, daß der Produktivitätsrückstand, der sich auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zeigt, kein statistischer Effekt ist, sondern realwirtschaftliche Ursachen hat.

*Siegfried Beer (sbr@iwh.uni-halle.de)*

*Joachim Ragnitz (jrg@iwh.uni-halle.de)*

## **Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte**

*Entgegen weitverbreiteter Meinungen ist die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) bedeutend teurer als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit. So erfordert die Finanzierung einer ABM-Stelle verglichen mit den entsprechenden Ausgaben für Arbeitslosigkeit mindestens das 1,5fache an finanziellen Mitteln.*

*Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn die direkten staatlichen Transfers an die Arbeitslosen, die auf Basis von Daten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) dem Mitteleinsatz in ABM jeweils unter Berücksichtigung von Rückflüssen, Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten gegenübergestellt werden. Dabei ist zu beachten, daß die Berechnung der indirekten Kostenentlastungen methodisch verzerrt ist und wesentliche ökonomische Einflußgrößen konzeptionell vernachlässigt werden. Würden auch diese einbezogen, hätte das eine noch wesentlich ungünstigere Relation zur Folge.*

*Während die Bundesanstalt für Arbeit der Hauptfinanzier von ABM ist, profitieren öffentliche Institutionen wie der Bund, die Länder, Kommunen und andere Sozialversicherungsträger von der Durchführung der ABM. Das führt nicht*

*zuletzt zu einem verdeckten Finanzausgleich auf Kosten der Beitragszahler und damit zu einer zusätzlichen Belastung der Lohnnebenkosten.*

### **Konzept des Kostenvergleichs ABM – Arbeitslosigkeit**

Die Wirkungen von ABM werden regelmäßig vom IAB quantifiziert. In diesem Konzept werden die Nettokosten des zweiten Arbeitsmarktes als Differenz zwischen durchschnittlichen Kosten der Arbeitslosigkeit und durchschnittlichen Kosten von ABM berechnet. Die Kosten<sup>22</sup> resultieren aus Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und der sonstigen öffentlichen Haushalte. Die Teilnehmer an ABM kommen schwerpunktmäßig aus Zielgruppen, wie Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose und Frauen. Um den Einfluß solcher Struktureffekte auf den Kostenvergleich auszuschalten, beschränkt sich der Vergleich auf eine merkmalsentsprechende Gruppe von Arbeitslosen. Diese bezieht im Ver-

<sup>21</sup> Die Methodik entspricht der bei J. Rothfels, a.a.O., angegebenen Vorgehensweise.

<sup>22</sup> Der Kostenbegriff entspricht hier dem Ausgabenbegriff, da es sich um eine Ein-Perioden-Betrachtung handelt.

gleich zum Durchschnitt der Arbeitslosen etwas geringere Transferleistungen aufgrund niedriger Arbeitslosenentgelte und einem höheren Anteil von Arbeitslosenhilfebeziehern.

Der Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit berücksichtigt direkte und indirekte Rückflüsse an die öffentliche Hand. Zu den direkten Effekten zählen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die in den öffentlichen Bereich zurückfließen. Die indirekten Effekte beinhalten darüber hinausgehende Nachfragewirkungen, z.B. durch Vorleistungsbezug. Die damit verbundenen Multiplikatoreffekte werden mit Hilfe eines Input-Output-Modells quantifiziert.

Wertschöpfungsleistungen werden in dem Kostenvergleich nicht angesetzt, da die erbrachten Leistungen nicht für den Markt bestimmt sind und demzufolge auch keine Preisbewertung vorliegt.<sup>23</sup>

### ***Direkte Kosten von ABM im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie bei Arbeitslosigkeit***

Geht man von den IAB-Daten aus und stellt in einem einfachen Vergleich die direkten staatlichen Transfers an einen Arbeitslosen dem Mitteleinsatz gegenüber, der notwendig ist, um eine ABM-Stelle für die gleiche Zeit zu finanzieren, so kommt man auf das 2,5fache an Kosten gegenüber Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1). Zu den Ausgaben für ABM gehören die Lohnkosten sowie die eingesetzten Mittel für Material und Technik. Die Kosten für Arbeitslosigkeit umfassen die direkten Transfers an die Arbeitslosen und die Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit an die anderen Sozialversicherungsträger. Bei dieser Gegenüberstellung der Bruttokosten werden Rückflüsse in die öffentlichen Kassen nicht berücksichtigt.

Werden diese Rückflüsse als direkte Effekte betrachtet, kann man die Nettokosten von ABM näher quantifizieren. Dazu werden die Beiträge in die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung jeweils bei ABM und Arbeitslosigkeit ermittelt. Die Nettokosten von Arbeitslosigkeit reduzieren sich dadurch von 18.900 DM auf 11.400 DM je Jahr und Arbeitslosen. Bei ABM sind noch weitere Rückflüsse zu berücksichtigen. So erhält die Bundesanstalt für Arbeit einen Teil der ABM-Fördermittel in Form von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung zurück. Dem Fiskus fließen bei ABM zusätzlich höhere

<sup>23</sup> Einen Ansatz für Wertschöpfungsüberlegungen liefern Modellberechnungen des IWH für einen limitationalen Produktionsprozeß. Demnach beträgt die Produktivität in ABM-Projekten lediglich 1/8 derjenigen aus entsprechenden Unternehmen der Privatwirtschaft.

Steuereinnahmen zu, da das Einkommen aus ABM grundsätzlich höher ist als die Transfers bei Arbeitslosigkeit. Unter diesen Prämissen sinkt die absolute Kostenmehrbelastung von ABM gegenüber Arbeitslosigkeit von 28.700 DM je Jahr und Beschäftigten in der Bruttoberechnung auf 17.800 DM je Jahr und Beschäftigten in der Nettoberechnung. Bildet man bei diesem Konzept aber die Relation der Kosten, so ist ein Beschäftigter in ABM immer noch 2,5mal so teuer wie alternativ die Finanzierung von Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1). Die Rückflußeffekte verändern hier also lediglich das Niveau, nicht jedoch die Relation zwischen den Kosten für ABM und Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Bruttokostenbetrachtung.

### ***Quantifizierung der indirekten Effekte über Input-Output-Tabellen***

Die direkten Effekte lassen sich nach dem IAB-Konzept relativ eindeutig quantifizieren. Problematisch ist hingegen die weiterführende Berechnung der indirekten Effekte. Grundlage dafür sind Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte.<sup>24</sup> Sie werden aufgrund von Produktionsverflechtungen und damit verbundenen Beschäftigungseffekten aus Input-Output-Tabellen ermittelt.<sup>25</sup> Allerdings beruhen diese auf den empirisch beobachteten Verknüpfungen und Annahmen für die Gesamtwirtschaft, die entscheidend vom ersten Arbeitsmarkt determiniert werden. Effekte des zweiten Arbeitsmarktes fließen lediglich marginal ein.<sup>26</sup>

Die Input-Output-Analyse basiert auf der Annahme, daß Produktionsfaktoren in einem festen Verhältnis kombiniert werden. Diese Annahme ist zweifellos für den zweiten Arbeitsmarkt nicht erfüllt, da hier Technologie durch manuelle Arbeit substituiert wird.<sup>27</sup> Damit unterscheiden sich Input- und Vorleistungsstrukturen sowie die Lohnquoten des zweiten

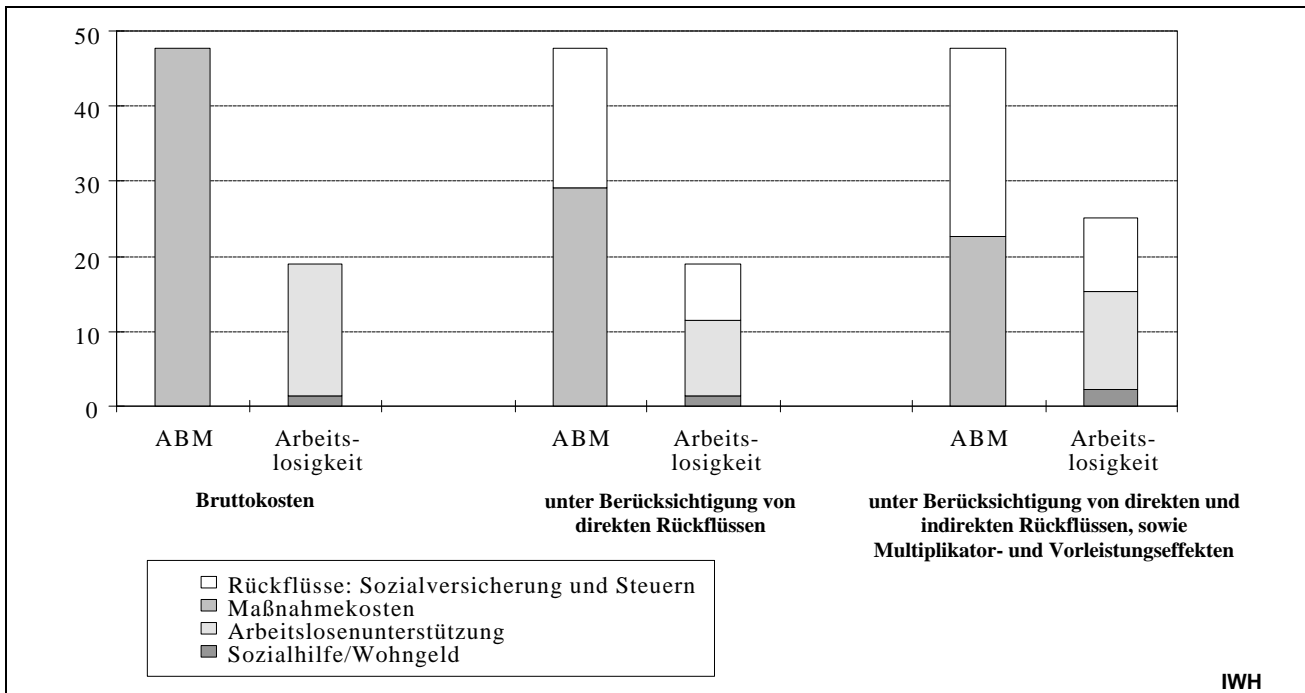
<sup>24</sup> Vgl. BACH, H.-U.; SPITZNAGEL, E.: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in Brinkmann, C.; Schober, K., (Hrsg.): Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 193. Nürnberg 1992, S. 224.

<sup>25</sup> Vgl. SPITZNAGEL, E.: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.): Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 45. Nürnberg 1979, S. 38 ff.

<sup>26</sup> Vgl. STÄGLIN, R.: Input-Output-Rechnung für die Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Beiträge zur Strukturpolitik. Berlin 1973, S. 40.

<sup>27</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 8/1997, S. 8-12.

Abbildung 1:  
 Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit  
 - in Tausend DM je Person und Jahr -



Quelle: Autorengruppe: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996, in: IAB Werkstattbericht 5/1997, Tabelle 17; Berechnungen des IWH.

Arbeitsmarktes stark von denen im Verflechtungsmodell. Die ermittelten indirekten fiskalischen Effekte von ABM sind folglich verzerrt, da sie die für Beschäftigungsmaßnahmen typischen Strukturen nicht berücksichtigen. Dabei ist freilich unbestritten, daß es neben den direkten auch indirekte Effekte gibt, fraglich ist nur ihre quantitative Ausprägung.

Erweitert man ungeachtet der genannten Vorbehalte die bisherige Kostenvergleichsrechnung ABM-Arbeitslosigkeit um die indirekten Effekte, so ergibt sich immerhin noch eine Kostenmehrbelastung von 50 vH gegenüber der Arbeitslosigkeit (vgl. Abbildung 1). Der Anstieg der Kosten für Arbeitslosigkeit ergibt sich hierbei aus der Zurechnung von Folgekosten. Arbeitslosigkeit reduziert gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Konsum und Vorleistungen). Dadurch verringert sich die bestehende Beschäftigung – Arbeitslosigkeit induziert weitere Arbeitslosigkeit.

**Wesentliche Einflußgrößen auf indirekte Effekte im Input-Output-Ansatz nicht thematisiert**

Eine Reihe von relevanten Effekten fehlen im Input-Output-Ansatz des IAB. Diese sind konzeptionell und methodisch schwer integrierbar, aber dennoch von entscheidender Wichtigkeit.

Einige von diesen nicht quantifizierten Effekten mindern die Kosten von ABM gegenüber der Arbeitslosigkeit, die meisten erhöhen sie allerdings.

1. So wird ABM eine wichtige soziale Funktion zugesprochen. Durch die Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme und einer daraus resultierenden sozialen Integration können öffentliche Ausgaben<sup>28</sup> z.B. durch geringere Kriminalität oder weniger psychosomatische Erkrankungen eingespart werden. Zweifellos ist ABM aber nicht die einzige Alternative, um diese sozialen Kosten zu senken.

2. ABM haben auch zum Ziel<sup>29</sup>, die Chancen der Teilnehmer für eine Wiederbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen. Gelingt dies, könnten in Zukunft öffentliche Ausgaben für Arbeitslosigkeit eingespart und Mehreinnahmen durch Sozialbeiträge und Steuern realisiert werden. Obwohl ABM zum Zeitpunkt der Durchführung teurer ist als Arbeitslosigkeit, besteht damit die Möglichkeit, daß sich zukünftig diese Mehrausgaben rentieren und ABM damit eher als Investition zu be-

<sup>28</sup> Vgl. TRUBE, A.: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung: eine exemplarische Untersuchung, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 189. Nürnberg, 1995.

<sup>29</sup> § 91 ff AFG.

trachten ist. Allerdings weisen bisherige empirische Befunde nicht auf tatsächlich signifikant gestiegene Wiederbeschäftigungschancen hin,<sup>30</sup> so daß der erwartete zukünftige positive Ertrag der Beschäftigungsmaßnahmen eher gering ausfallen dürfte. Kostensteigernd wirkt hingegen, daß durch ABM der Anspruch auf Arbeitslosengeld – der teuersten Form der passiven Unterstützung – erneuert wird. So können im Fall von Arbeitslosigkeit nach Ablauf der ABM für die öffentlichen Kassen sogar höhere Kosten entstehen als ohne Teilnahme an der Maßnahme.

3. Auch besteht die Gefahr, daß durch ABM reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Der Garten- und Landschaftsbau in Ostdeutschland ist dafür ein prägnantes Beispiel.<sup>31</sup> Gerade in diesem Sektor werden durch einen massiven Einsatz von ABM im kommunalen Grünpflegebereich private Unternehmen verdrängt bzw. deren Marktzutritt erschwert. Die Konsequenz ist, daß durch die öffentlich finanzierten Beschäftigungsmaßnahmen Beschäftigte der Privatwirtschaft entlassen werden und somit auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen sind. Damit steigen durch ABM gleichzeitig auch die Kosten für die Arbeitslosenunterstützung.

4. Nicht zuletzt verhindert bzw. verzögert der massive Einsatz von Beschäftigungsmaßnahmen die Anpassung des Arbeitsmarktes an die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Das führt zu Effizienzverlusten, auch in Form von Arbeitslosigkeit und daraus folgend zu zusätzlichen öffentlichen Kosten.

5. Überdies beeinflußt die Höhe der Mehrbelastung durch öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen letztlich auch den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung. Eine Überschlagsrechnung zeigt, daß Einsparungen bei ABM eine Beitragsreduzierung in Höhe bis zu einem halben Prozentpunkt rechtfertigen könnten.<sup>32</sup> Damit wäre man dem Ziel der

Senkung der Lohnnebenkosten zumindest ein Stück näher.

Durch die negativen indirekten Effekte von ABM steigen die Kosten der öffentlichen Haushalte nicht nur im Zeitpunkt der Finanzierung, sondern auch noch in nachfolgenden Perioden. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Effekte, die finanziell entlastend wirken könnten, sind hingegen eher gering. So kann von einer insgesamt höheren Kostenmehrbelastung der ABM als die erwähnten 50 vH im Vergleich zur Arbeitslosigkeit ausgegangen werden.

### ***Kosten-Nutzen-Bilanz von ABM für die verschiedenen öffentlichen Institutionen***

Obwohl die Finanzierung von ABM gegenüber der Arbeitslosigkeit mehr kostet, stellt sich diese Bilanz für die verschiedenen öffentlichen Institutionen erheblich differenzierter dar (vgl. Abbildung 2). Selbst bei der öffentlichen Hand gibt es Nutznießer und Kostenträger von ABM. Von Interesse ist dabei insbesondere, wie die Nettozahlungsströme zwischen den Institutionen verteilt werden und welche Wirkungen das hat.

Die Hauptlast an den Kosten der Arbeitslosigkeit und auch an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen trägt eindeutig die Bundesanstalt für Arbeit. ABM ist im Vergleich zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit für die Bundesanstalt für Arbeit fast 5mal teurer.<sup>33</sup> Ein Grund dafür ist, daß auch Arbeitslosenhilfeempfänger von der Bundesanstalt für Arbeit bei einer ABM gefördert und auf diesem Wege sogar wieder einen Rechtsanspruch auf Arbeitslosengeld erlangen. Bringt man den zeitlichen Aspekt in die Kostenbetrachtung ein, ist festzustellen, daß die Bundesanstalt für Arbeit sogar noch eine höhere Belastung aufgrund der Durchführung von ABM zu tragen hat. Ist der Teilnehmer nach Ablauf der ABM erneut arbeitslos, kann er nun auf einen Versicherungsanspruch zurückgreifen, dessen Aufbau die Bundesanstalt für Arbeit selbst finanziert hat.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. STEINER, V.; KRAUS, F.: Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in Steiner, V.; Bellmann, L. (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192. (1995), S. 412 ff.

<sup>31</sup> Vgl. SCHULTZ, B.: Verdrängungseffekte und Wettbewerbsverzerrungen durch Beschäftigungsprogramme am Beispiel des Garten- und Landschaftsbaus in Ostdeutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 3/1996, S. 12-19.

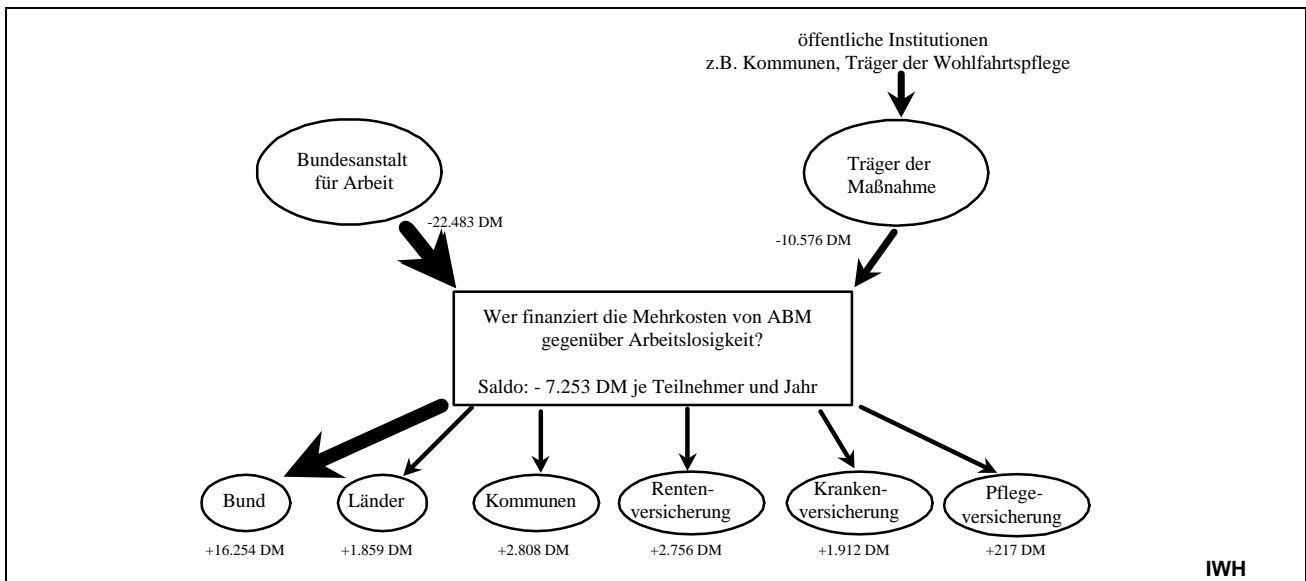
<sup>32</sup> Grundlage für die Berechnung sind die Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die 1996 84,3 Mrd. DM betragen. Unter der Annahme, daß der Bundeszuschuß konstant bleibt, wären ohne ABM lediglich Einnahmen in Höhe von 77,4 Mrd. DM notwendig, um den Haushalt zu decken.

---

<sup>33</sup> Laut Angaben des IAB fördert die Bundesanstalt für Arbeit ABM durchschnittlich mit 35.566 DM je Beschäftigten und Jahr. Die in ABM geförderten Teilnehmern haben zuvor im Durchschnitt (strukturbereinigt) bei der Bundesanstalt Kosten in Höhe von 6.846 DM je Beschäftigten und Jahr (Arbeitslosengeld und Sozialversicherung) verursacht. Durch die Teilnahme an einer ABM fließen je Beschäftigten und Jahr 2.044 DM an Beiträgen zurück.

<sup>34</sup> Bei dem Instrument der Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG ist die Kostenbelastung für die Bundesanstalt in der laufenden Periode kostenneutral, da nur das durchschnittliche Arbeitslosengeld zu Förderung verwendet wird. In späteren Perioden und bei anderen Institutio-

Abbildung 2:  
Finanzierung der Mehrkosten von ABM gegenüber Arbeitslosigkeit durch die öffentlichen Institutionen



Quelle: Autorengemeinschaft: Arbeitsmarktentwicklung und aktive Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozeß 1990-1996, in: IAB Werkstattbericht 5/1997, Tabelle 17; Berechnungen des IWH.

Für den Bund dagegen bedeutet die Durchführung von ABM gegenüber der Finanzierung von Arbeitslosenhilfe eine starke fiskalische Entlastung, denn Kosten werden von der allgemeinen Steuerfinanzierung in die Beitragsfinanzierung der Versicherten verschoben. Lediglich über die Defizitdeckung des Haushaltes wird der Bund an den höheren Kosten der Bundesanstalt für Arbeit beteiligt.

Für die Kommunen kann die Alternative ABM gegenüber Arbeitslosigkeit unter bestimmten Bedingungen vorteilhaft sein. Tatsächlich ist im kommunalen Bereich die Durchführung von ABM der reinen Arbeitslosigkeit vorzuziehen, wenn – wie vor allem in Ostdeutschland – der Eigenanteil der Maßnahmeträger sehr gering ist. Die Kommune spart in diesem Fall Sozialhilfeleistungen und das Wohngeld ein.

Ob die Sozialversicherungsträger höhere Einnahmen durch einen Arbeitslosen oder durch einen ABM-Teilnehmer erzielen, hängt von dem Verhältnis der Bemessungsgrundlage für die Arbeitslosenunterstützung und dem Arbeitslohn in ABM ab. Als pauschaler Richtwert gilt: Wenn die Entlohnung in ABM deutlich unter 80 vH des früheren Arbeitslohnes liegt, nach dem die Arbeitslosenunterstützung berechnet wird, so fließen den Sozialkassen im Fall von ABM weniger Beiträge zu als bei Arbeits-

losigkeit. Allerdings ist diese Konstellation bei der gegenwärtigen zielgruppenspezifischen Förderpraxis eher die Ausnahme, so daß die Sozialversicherungsträger bei der Durchführung von ABM im Durchschnitt profitieren.

Vergleicht man die verschiedenen öffentlichen Institutionen hinsichtlich ihrer Netto- bzw. entlastung, so ist die Durchführung von ABM für die Gebietskörperschaften und den Bund nicht nur kostenneutral, sondern sie profitieren sogar wesentlich durch die Beschäftigungsmaßnahmen. Damit werden die Beitragszahler der Sozialversicherung übermäßig belastet und die Steuerzahler entsprechend entlastet. Inwieweit dies zu rechtfertigen ist, hängt wesentlich von der Zielsetzung der Beschäftigungsmaßnahmen ab. Wird das Ziel der ABM primär in der Verbesserung der Wiedereinstiegschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt gesehen, so kann die überproportionale Finanzierung der Maßnahmen durch die Arbeitslosenversicherung durchaus zu rechtfertigen sein. Dann ist jedoch eine strenge Evaluierung dieses Zielkriteriums nötig. Bisherige Untersuchungen weisen eher darauf hin, daß ABM die individuellen Chancen auf eine reguläre Beschäftigung nicht verbessern.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Vgl. STEINER, V.; KRAUS, F.: Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192, (1995), S. 412 ff.

nen treten jedoch genau die gleichen Effekte auf wie bei ABM.

Liegt das Hauptanliegen der Beschäftigungsmaßnahmen dagegen im sozialen Bereich, wovon derzeit aufgrund der sozialpolitischen Diskussion eher auszugehen ist, handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sollte entsprechend über Steuermittel finanziert werden.

Sind ABM also primär unter diesem sozialen Gesichtspunkt zu betrachten, so ist die derzeitige Finanzierungsstruktur kritisch zu bewerten. Tatsächlich erfolgt dann ein verdeckter Finanzausgleich zu Lasten der Bundesanstalt für Arbeit. Da

die Finanzierung des Haushaltes der Bundesanstalt erheblich durch Beiträge bestimmt wird, werden die Kosten von ABM und darüber hinaus auch die Entlastungen der anderen öffentlichen Haushalten im wesentlichen von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgebern getragen. Ein möglicher Beschäftigungsimpuls für den ersten Arbeitsmarkt durch eine Senkung der Lohnnebenkosten wird durch die Durchführung von ABM eher verhindert.

*Birgit Schultz (bsc@iwh.uni-halle.de)*

## Ostdeutsches Baugewerbe: Schrumpfung setzt sich 1998 fort

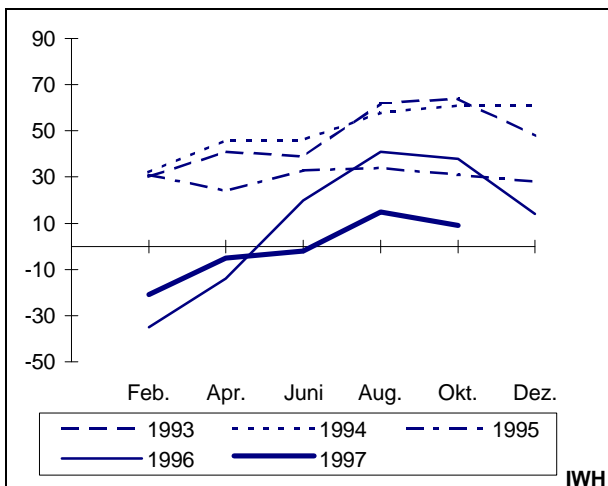
Laut IWH-Umfrage unter 300 ostdeutschen Bauunternehmen im Oktober 1997 hat sich die Geschäftslage nach dem Sommerhoch verschlechtert. Die ohnehin schwache Aufwärtstendenz ist damit in diesem Jahr beendet. Die Stimmung unterschreitet den Wert aus der vorangegangenen Befragung im August um weit mehr als ein Drittel, den Vorjahreswert sogar um drei Viertel. Nur noch 15 vH der befragten Unternehmen schätzen die aktuelle Geschäftslage mit „gut“ ein, 40 vH mit „eher gut“. Dagegen stufen 37 vH das derzeitige Baugeschäft mit „eher schlecht“ und 8 vH sogar mit ausgesprochen „schlecht“ ein.

Die Erwartungen, die jetzt bis in das Frühjahr 1998 reichen, flauen besonders deutlich ab. Der Saldo aus den positiven und negativen Bewertungen der Geschäftsaussichten erreicht den niedrigsten Wert seit Beginn der Befragung 1993. Mit zwei

Dritteln der Unternehmen überwiegen hier eindeutig die Pessimisten. Das trifft mit graduellen Unterschieden auf alle Sparten zu. Die ostdeutsche Bauproduktion wird bei rückläufiger Nachfrage nach Wirtschafts- und Wohnbauten auch 1998 weiter sinken.

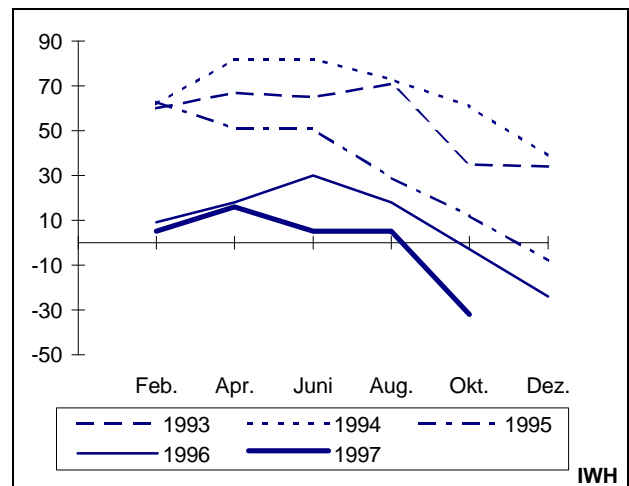
Ausschlaggebend für den Nachfragerückgang ist, daß sich der Wirtschaftsbau angesichts umfangreicher Investitionen in den zurückliegenden Jahren und bereits bestehender Angebotsüberhänge weiter kräftig abschwächt. Diese Entwicklung trifft in hohem Maße auf den gewerblichen Hochbau zu, während verschiedene Infrastrukturinvestitionen im Umweltschutz, der Energie- und Wasserversorgung die Nachfrage eher noch stützen. Die Impulse aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der neuen Länder bleiben aber derzeit insgesamt zu schwach, um die Abwärtstendenz im Wirtschaftsbau aufzu-

Abbildung 1:  
Entwicklung der Geschäftslage im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.

Abbildung 2:  
Entwicklung der Geschäftsaussichten im ostdeutschen Baugewerbe  
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Bauumfragen.