

Buscher, Herbert

**Article**

## Kapital für Arbeit: Der JobFloater kommt ab November 2002

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Buscher, Herbert (2002) : Kapital für Arbeit: Der JobFloater kommt ab November 2002, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 13, pp. 371-376

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143206>

**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.*

## Kapital für Arbeit: Der JobFloater kommt ab November 2002

*Ein in der Öffentlichkeit heftig diskutierter Punkt aus dem Bündel der Vorschläge der Hartz-Kommission ist der so genannte JobFloater. Die wesentlichen Teile dieses Moduls wurden inzwischen von der Bundesregierung in ein Programm „Kapital für Arbeit“ übernommen, das von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ab dem ersten November 2002 angeboten wird. Mit Hilfe dieses neuen Programms soll Arbeit anstelle von Arbeitslosigkeit finanziert werden, d. h., Arbeitslose sollen mittels eines Darlehens aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden. Damit dies gelingt, baut das Konzept auf zwei Komponenten auf: erstens werden Anreize für Unternehmen geschaffen, Arbeitslose einzustellen, und zweitens soll insbesondere mittelständischen Unternehmen der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert werden.*

*Eine kritische Würdigung des Programms „Kapital für Arbeit“ gelangt aufgrund seiner Ausgestaltung zu dem Ergebnis, dass es für die Erholung des Arbeitsmarktes nur sehr bedingt geeignet ist, sofern weitere, dringend erforderliche Reformschritte unterbleiben und sich die Ertrags- und Absatzwartungen der Unternehmen nicht spürbar bessern. Allerdings dürfte es allein über Mitnahme-Effekte zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit führen.*

### **Die Vorgeschichte**

Eine der Folgen aus dem Skandal über die Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit (BA) war die Errichtung der Hartz-Kommission durch die Bundesregierung. Neben einer Reform der Bundesanstalt für Arbeit war ihre vordringliche Aufgabe, Vorschläge zu einer verbesserten Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung zu unterbreiten. Im Laufe ihrer Arbeit drangen wesentliche Reformvorschläge der Kommission vor Abschluss des Gutachtens vorsätzlich in die Öffentlichkeit. An den so bekannt gewordenen Vorschlägen wurde insbesondere von ostdeutschen Politikern kritisiert, dass sie wenig geeignet seien, die Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern zu verringern. Der Kern der Kritik lautete, dass

dort, wo keine freien Stellen vorhanden sind, auch eine effizientere Arbeitsvermittlung nicht in der Lage sein wird, die Arbeitslosigkeit spürbar zu verringern. Als Reaktion auf diese Kritik nahm die Hartz-Kommission ein weiteres Modul in ihr Aufgabengebiet auf, den so genannten JobFloater. Mit Hilfe der JobFloaters sollte diesem Einwand im Wesentlichen Rechnung getragen werden. Nach Beendigung ihrer Arbeit im August 2002 übergab die Kommission ihre Empfehlungen der Bundesregierung. Das aus der Hartz-Kommission als JobFloater bekannte Konzept wurde nun von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau als Programm „Kapital für Arbeit“ der Wirtschaft zur Verfügung gestellt. Mit Wirkung vom 1. November 2002 kann dieses Programm von den Unternehmen in Anspruch genommen werden.

### **Das Programm „Kapital für Arbeit“**

Das neue KfW-Programm „Kapital für Arbeit“ geht von zwei Zielsetzungen aus: es soll erstens zur Verringerung der Arbeitslosigkeit beitragen und zweitens mögliche Finanzierungshemmnisse von Unternehmen beseitigen und ihre Finanzierungsstrukturen verbessern. Damit dies gelingt, stellt die Kreditanstalt für Wiederaufbau ein Finanzierungspaket zur Verfügung, das sich an kleine und mittelständische Betriebe wendet. Voraussetzungen für die Gewährung eines Darlehens sind:

- a. eine ausreichende Bonität des das Darlehen beantragenden Betriebs und
- b. die dauerhafte Einstellung eines Arbeitslosen.

Sind beide Voraussetzungen erfüllt, kann ein Unternehmen eine Option auf ein Finanzierungspaket der KfW erhalten, das pro Arbeitslosen bis zu 100 000 Euro beträgt. Die Laufzeit dieses Darlehens beträgt höchstens zehn Jahre.

Mit dem Programm „Kapital für Arbeit“ ist der KfW folgend beabsichtigt, „gesunden Unternehmen, die Arbeitsplätze schaffen, die dafür notwendige Finanzierung zur Verfügung“ zu stellen, die Eigenkapitalausstattung dieser Unternehmen zu

verbessern und somit den Zugang zu einer weiteren Fremdfinanzierung zu erleichtern.<sup>1</sup>

Das Darlehen, das bis zu einer Höhe von 100 000 Euro pro Arbeitslosen gewährt wird, besteht jeweils zur Hälfte aus Mitteln der KfW und der Hausbank des Unternehmens. Der KfW-Anteil an dem Kredit wird in Form eines Nachrangdarlehens vergeben und hat den Charakter einer Eigenkapitalkomponente. Der Teil, den die Hausbank aufzubringen hat, die Fremdkapitaltranche, entspricht einem klassischen Darlehen. Die Vergabe des gesamten Darlehens erfolgt jeweils über die Hausbank, das Geld für beide Tranchen nimmt die KfW im Rahmen ihrer Refinanzierungstätigkeit am Kapitalmarkt auf. Schließlich werden sich die Zinskonditionen für beide Tranchen am unteren Rand des Marktniveaus bewegen, und das jährliche Gesamtvolumen des Programms richtet sich nach der Nachfrage, d. h., es ist a priori keine Obergrenze festgelegt.

#### **Ausgestaltung der Kredittranchen**

##### *Fremdkapitaltranche*

- wird in Höhe von bis zu 50 000 Euro als KfW-Förderkredit vergeben,
- wird banküblich besichert,
- Ausfallrisiko liegt bei der Geschäftsbank und
- bis zu zwei tilgungsfreie Anlaufjahre können vereinbart werden.

##### *Nachrangtranche*

- wird in Höhe bis zu maximal 50 000 Euro als Nachrangdarlehen durch die KfW vergeben,
- Unternehmen benötigen für die Nachrangtranche keine Sicherheiten,
- die durchleitende Bank wird von allen Risiken aus der Nachrangtranche freigestellt,
- die Haftungsfreistellung wird vom Bund garantiert und
- die Nachrangtranche wird endfällig gewährt.

Quelle: <http://www.kfw.de/DE/DIE%20Bank/Aktuelles/ausderKfW/KapitalfrA.jsp>

<sup>1</sup> Vgl. KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU: <http://www.kfw.de>.

Um in den Genuss der Förderung zu kommen, müssen interessierte Betriebe/Unternehmen insgesamt kreditwürdig sein und von ihrer Hausbank positive Zukunftsaussichten bescheinigt bekommen.<sup>2</sup>

#### ***Unterschiede zwischen „Kapital für Arbeit“ und „JobFloater“***

Es ist unmittelbar einsichtig, dass die KfW nur die Durchführungsbestimmungen festlegen kann, die in ihren Kompetenzbereich fallen. Folglich fallen die von der KfW herausgegebenen Informationen knapper aus als die Konzeption des JobFloaters im Bericht der Hartz-Kommission. Insbesondere sind die durch das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung bzw. die Bundesanstalt für Arbeit zu erlassenden Vorschriften und Verordnungen hinsichtlich der Inanspruchnahme des Programms in der Öffentlichkeit noch nicht bekannt. Gleichwohl lassen sich einige Unterschiede in beiden Konzepten erkennen: Von der Hartz-Kommission wurde von einem Emissionsvolumen zwischen 10 und 20 Mrd. Euro ausgegangen. Diese Begrenzung findet sich nicht bei der KfW. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau bestimmt das Emissionsvolumen entsprechend der Nachfrage nach diesem Programm. Diese größere Flexibilität ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, sie macht es aber auch schwieriger, die möglichen Beschäftigungseffekte, das erforderliche Mittelaufkommen und das mit der Kreditvergabe verbundene Ausfallrisiko verlässlich abzuschätzen.

Ein weiterer Unterschied besteht in der Laufzeit und in der Anzahl der tilgungsfreien Anlaufjahre. Während sich die Hartz-Kommission hierzu nicht explizit äußerte, geht die KfW von einer Laufzeit bis zu zehn Jahren aus, wobei die ersten beiden Jahre tilgungsfrei sein können. Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der zusätzlichen Beschäftigung. Ging die Hartz-Kommission von einem recht großzügigen Ansatz<sup>3</sup> aus – dauerhafte Be-

<sup>2</sup> Da weitere konkrete Ausführungsbestimmungen zurzeit nicht vorliegen, beziehen sich die nachfolgenden Äußerungen sowohl auf die Informationen, die durch die KfW bereitgestellt werden, als auch auf den entsprechenden Abschnitt im Gutachten der Hartz-Kommission, Kapitel 12.

<sup>3</sup> In der Kurzfassung des Gutachtens der Kommission heißt es: „Der JobFloater kann allen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, die einen neuen Arbeitsplatz schaffen und über die entsprechende Bonität verfügen.“ Vgl. BE-

schäftigung eines Arbeitslosen, Arbeitsplatzwechsler, Berufsanfänger nach Abschluss der Lehre sowie zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängende Personen (z. B. vormals discouraged workers) –, so beschränkt sich die KfW auf die dauerhafte Beschäftigung (nach Beendigung der Probezeit) von vormals Arbeitslosen. Damit dies überprüfbar ist, müssen diese Personen als Arbeit-suchende in den zuständigen Arbeitsämter bzw. den zukünftigen JobCentern gemeldet oder bei den zu schaffenden Personal-Service-Agenturen (PSA) beschäftigt sein. Da in den PSA auch die als arbeitsfähig eingeschätzten Sozialhilfeempfänger aufgenommen werden sollen, ist dieser Personenkreis ebenfalls mit einzubeziehen.

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass die Hartz-Kommission dem nun beschäftigten Arbeitnehmer einen Gutschein ausstellt, den „JobFloater“, der für das einstellende Unternehmen die Berechtigung darstellt, einen Antrag zur Gewährung der Darlehen zu stellen. Hierzu finden sich keine Ausführungsbestimmungen auf der Web-Site der KfW.

### ***Verwendung und Verbleib der Darlehen in den Unternehmen***

Über die Zweckbindung des Darlehens finden sich weder im Gutachten der Hartz-Kommission noch auf der Web-Site der KfW Hinweise. Da jedoch ein Teil der Bonitätsprüfung auch auf die Mittelverwendung abstellen wird, ist zu vermuten, dass die Darlehen ganz überwiegend entweder zur Erneuerung und/oder zur Erweiterung des Sachkapitals zu verwenden sind. Laufende Ausgaben wie z. B. Lohn- und Gehaltszahlungen dürfen hiermit nicht finanziert werden. Allerdings ist es auch möglich, die Mittel für eine Verbesserung der Absatzchancen eines Unternehmens zu verwenden (Marktanalysen, Produktverbesserungen, Markterweiterungen etc.). Allerdings ist dann zu erwarten, dass bei einer solchen Mittelverwendung infolge des höheren Kreditausfallrisikos auch mit höheren Zinssätzen auf das Darlehen zu rechnen ist.

Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit dem Darlehen bzw. JobFloater ist, was mit den Mitteln geschieht, wenn der Arbeitnehmer vor Til-

gung den Betrieb verlässt – sei es infolge einer Kündigung durch den Betrieb oder sei es infolge einer eigenen Kündigung. Da zur Zeit keine anderen Informationen vorliegen, ist davon auszugehen, dass den Vorschlägen der Kommission gefolgt wird und die Mittel auch dann weiterhin in dem Unternehmen verbleiben. Als Grund wird hierfür genannt, dass das Unternehmen über eine gewisse Planungssicherheit verfügen muss.

Sowohl bei der KfW als auch in den Ausführungen der Hartz-Kommission zum JobFloater sind jedoch keine Informationen zu finden, wie lange das Beschäftigungsverhältnis mindestens dauern muss, ob es vor Ablauf der Tilgung beendet werden kann und ob Kündigungen durch den Arbeitgeber oder den Arbeitnehmer gleichwertig behandelt werden. Geregelt ist bislang nur, dass mit Hilfe einer Stichtagserfassung, die die Zahl der Beschäftigten in einem Betrieb festhält, verhindert werden soll, dass eine bereits beschäftigte Person durch den neu eingestellten Arbeitslosen entlassen wird.

Ungeklärt ist auch, wie im Falle unvorhergesehener Probleme zu verfahren ist. Zu denken wäre hier beispielsweise an konjunkturell bedingte Entlassungen. Werden die aufgrund des JobFloaters eingestellten Personen anders behandelt als die bereits vorher beschäftigten?

Weiterhin ist ungeklärt, ob ein durch den JobFloater Beschäftigter, der das Unternehmen nach kurzer Zeit verlässt oder verlassen muss, im Falle einer neuen Beschäftigung in einem anderen Unternehmen erneut einen Gutschein JobFloater erhält und somit dem neuen Arbeitgeber die Möglichkeit eröffnet, einen Antrag auf Gewährung des Darlehens zu stellen. Ohne weitere Regelungen durch den Gesetzgeber ist hier eine Möglichkeit gegeben, die zu erheblichem Missbrauch führen kann.

### ***Gefahr von Mitnahmeeffekten***

Wie bei allen Förderprogrammen besteht auch hier die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Unternehmen, die sowieso bereit gewesen wären, einen Arbeitslosen einzustellen, nehmen nun zusätzlich die damit verbundenen Vorteile (günstige Kreditkonditionen, verbesserte Eigenkapitalausstattung etc.) wahr. Gegen diese Art von Mitnahmeeffekten kann man sich in der Regel nicht effektiv schützen, will man nicht einen riesigen Verwaltungsapparat zur

---

RICHT DER KOMMISSION: letzte Seite der Kurzfassung des Berichts „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, 16. August 2002. Berlin.

Kontrolle aufbauen. Mitnahmeeffekte treten aber auch dadurch auf, dass nur Unternehmen mit einer guten Bonität und guten Zukunftsaussichten in den Genuss des Programms kommen. Da diese Unternehmen aber im Allgemeinen nicht das Problem haben, auf dem Kapitalmarkt zu regulären Bedingungen die benötigten Finanzmittel zu erwerben, werden durch das Programm Unternehmen gefördert, die dieser Förderung nicht bedürfen. Andererseits kann das Ziel einer Förderung mit öffentlichen Mitteln nicht darin bestehen, Unternehmen mit einer schlechten oder nicht ausreichenden Bonität in den Genuss eines solchen Programms kommen zu lassen. Eine nicht ausreichende Bonität besagt ja nichts anderes, als dass die betroffenen Unternehmen Probleme haben, sich am Markt (zukünftig) zu behaupten. Eine Darlehensgewährung wäre hier vermutlich mit einem sehr hohen Ausfallrisiko verbunden. Zusätzlich besteht dann die Gefahr, dass durch die Förderung Anreize zu einer Fehlallokation knapper Mittel geschaffen werden, also Unternehmen und Branchen gefördert werden, die ansonsten im Laufe der Zeit vom Markt verdrängt würden. Schließlich ist bei dem Förderprogramm „Kapital für Arbeit“ zu bedenken, dass die Gefahr besteht, dass nun von den begünstigten Unternehmen Investitionen durchgeführt werden, die unter Umständen mit hohen Risiken verbunden sind und ansonsten unterlassen worden wären.

Diese Bedenken können grundsätzlich gegen (fast) alle öffentlichen Förderprogramme vorgebracht werden und sind somit kein Spezifikum des Programms „Kapital für Arbeit“. Gleichwohl aber zeigen sie die potentiellen Gefahren auf, mit denen eine staatliche Förderung konfrontiert ist.

### ***Abschätzung der Beschäftigungseffekte***

In den Ausführungen der Hartz-Kommission wurde von einem Emissionsvolumen von 20 Mrd. Euro ausgegangen, die jeweils zur Hälfte von der KfW und den Geschäftsbanken aufzubringen sind. Wird unterstellt, dass dieser Betrag in etwa auch dem Programm „Kapital für Arbeit“ zugrunde liegt: Welche direkten Beschäftigungseffekte könnten dann erwartet werden? Um diese Frage beantworten zu können, benötigt man Informationen über die Höhe der einzelnen Kredite an die Unternehmen sowie über die Höhe der in An-

spruch genommenen Mittel. Zusätzlich ist zu unterstellen, dass es nicht zu Substitutionseffekten kommt, d. h., es kommt nicht zu Entlassungen bereits beschäftigter Arbeitnehmer infolge der Einstellung von Arbeitslosen mit Hilfe des JobFloaters. Für die Dauer der Laufzeit des Darlehens wird unterstellt, dass die begünstigten Unternehmen weiterhin am Markt bestehen bleiben. Schließlich sind reine Mitnahmeeffekte zu ignorieren.

Würden alle Mittel abgerufen (20 Mrd. Euro) und würden die Darlehen jeweils mit ihrer Höchstsumme (100 000 Euro) vergeben, dann könnten 200 000 Arbeitslose in ein Beschäftigungsverhältnis überführt werden. Die zusätzlich Beschäftigten führen zu einer entsprechenden Entlastung des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit, zu höheren Steuereinnahmen und zu höheren Einnahmen bei den Sozialversicherungen. Beträgt andererseits die Höchstsumme 50 000 Euro, dann käme es bei voller Mittelverwendung zu einem direkten Beschäftigungseffekt von 400 000 Personen. Werden hingegen die Mittel nur unvollständig in Anspruch genommen, dann verringert sich selbstredend der Beschäftigungseffekt. Diese recht grobe Überschlagsrechnung zeigt jedoch bereits, dass die zu erwartenden Beschäftigungseffekte nicht sehr hoch ausfallen. Beschäftigungsveränderungen in einer solchen Größenordnung treten in jedem Konjunkturzyklus auf. Jedoch gebietet es die Fairness zu erwähnen, dass dieses Förderprogramm ja nur ein Teil eines ganzen Maßnahmebündels ist, das von der Hartz-Kommission zur Reform der Arbeitsvermittlung vorgeschlagen wurde.

### ***Die Rolle der Hausbanken***

Ob und in welchem Ausmaß das „Kapital für Arbeit“-Programm von Unternehmen in Anspruch genommen werden kann, hängt entscheidend von dem Verhalten der Hausbanken ab. Ihnen obliegt die Bonitätsprüfung des Unternehmens und die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit des mit dem beantragten Darlehen verbundenen Projekts. Abgesehen davon, dass sich Banken in Zeiten konjunktureller Unsicherheiten eher zurückhaltend in ihrer Kreditvergabe zeigen, ist gleichwohl ein weiteres Problem zu bedenken. Insbesondere in den neuen Bundesländern mussten Banken und Sparkassen in den letzten Jahren erhebliche Wertberichtigungen auf vergebene Kredite vor-

nehmen. Dies führte in Folge zu einer sehr restriktiven Prüfung von neuen Kreditanträgen und zu einer restriktiven Kreditvergabe. Als Konsequenz aus dieser Praxis folgte, dass viele Unternehmen wegen nicht ausreichender Bonität keine neuen Kredite erhielten und die Banken und Sparkassen über ausreichende Mittel zur Kreditvergabe verfügen, diese aber nicht verwenden können, da die Kreditnachfrager häufig nicht ihren Bonitätsansprüchen genügen.

Ob mit dem Programm „Kapital für Arbeit“ dieses Problem gelöst werden kann, ist zumindest fragwürdig. Einerseits ist der Kreis der Begünstigten durch die Forderung nach einer hohen Bonität und guten Zukunftsaussichten beschränkt, andererseits ist auch ein Nachrangdarlehen, trotz des eigenkapitalähnlichen Charakters, Fremdkapital, das in einer bestimmten Frist zurückzuzahlen ist und auf das Zinsen zu entrichten sind.

### ***Unternehmer handeln rational***

Unternehmen tätigen Investitionen und weiten ihre Beschäftigung nur dann aus, wenn sie eine angemessene Rendite und höhere Umsätze in der Zukunft erwarten können. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, dann besteht für ein Unternehmen kein Anreiz, Mittel aus dem Programm „Kapital für Arbeit“ zu beantragen. Bei der Einschätzung von Investitionsvorhaben spielen konjunkturelle Überlegungen aber auch mittel- und langfristige Marktperspektiven eine Rolle. Diese wiederum hängen nicht unwesentlich von den wirtschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen ab, innerhalb derer sich ein Unternehmen bewegen kann. Hierzu gehören die Infrastrukturausstattung einer Region ebenso wie die Abgabenbelastung und die Gesetze und Bestimmungen, die den Arbeitsmarkt regulieren, um nur einige wenige zu nennen.

### ***Für eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes***

Will man nachhaltig die Beschäftigung erhöhen und die Arbeitslosigkeit senken, dann sind mehr und einschneidendere Maßnahmen erforderlich als sie von der Hartz-Kommission unterbreitet wurden. Die Aufgabe der Hartz-Kommission bestand darin, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Arbeitsvermittlung effizienter gestaltet werden kann. Zusätzlich befasste sich die Kommission mit Finan-

zierungsfragen, die eine Erhöhung der Beschäftigung bewirken sollen. Jenseits aller Detailkritik weisen einige Vorschläge der Kommission in die richtige Richtung hin zu einer höheren Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Und auch das Programm „Kapital für Arbeit“ wird aufgrund seiner Ausgestaltung tendenziell die Beschäftigungslage etwas verbessern.

Für mehr Beschäftigung bedarf es jedoch weiterer Maßnahmen, die sowohl den Staat als auch die Tarifparteien betreffen. Es gehört zu den trivialen Erkenntnissen, dass ein Staat isoliert weder Beschäftigung in einem wesentlichen Umfang erhöhen noch die Arbeitslosigkeit senken kann. Diese Aufgabe wird in einer Marktwirtschaft von den Unternehmen, den Arbeitnehmern und den jeweiligen Tarifparteien zugleich wahrgenommen. Die Aufgabe des Staates ist es, Rahmenbedingungen zu setzen, die sowohl den Standort attraktiv machen als auch wirtschaftliche Aktivitäten lohnend erscheinen lassen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind dringend die Systeme der sozialen Sicherung zu reformieren. Aber auch das Bildungssystem bedarf dringender Reformen. Auf den Prüfstand gehören weiterhin das Betriebsverfassungsgesetz, der Kündigungsschutz und das Tarifrecht, um die wichtigsten Bereiche zu nennen. Schließlich ist das Steuerrecht zu reformieren und die Verteilung der Steuereinnahmen auf die politischen Ebenen neu zu organisieren. Unterbleiben diese notwendigen Reformschritte, dann ist für die weitere Zukunft nicht mit einer höheren Beschäftigung und einer niedrigeren Arbeitslosigkeit zu rechnen.

### ***Fazit***

Der JobFloater kann sich unter Umständen als ein Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit erweisen – aber hierfür gibt es keine Garantie. Mitnahmeeffekte und Missbrauch sind in der Ausgestaltung des JobFloater unmittelbar angelegt. Aber auch Substitutionseffekte können trotz eines Stichtages, der die Beschäftigtenzahl angibt, nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Da in Ostdeutschland im Vergleich zu Westdeutschland viel zu wenig klein- und mittelständische Unternehmen existieren, wäre es wünschenswert gewesen, insbesondere Existenzgründern einen relativ unkomplizierten Zugang zu den Darlehen zu ermöglichen. Aber nicht nur Existenzgrün-

der, auch neu gegründete Unternehmen, die sich noch in der Aufbauphase befinden und naturgemäß eine schlechte Bonität haben, hätten verstärkt berücksichtigt werden sollen. Nicht nur, dass diese Unternehmen in relativ kurzer Zeit Beschäftigung aufbauen, sie wirken auch dem Trend zunehmender Unternehmensschließungen – sei es durch Insolvenz oder Aufgabe – entgegen. Zur Information: im Verarbeitenden Gewerbe Ostdeutschlands wurden im Jahre 2001 gerade einmal 200 Unternehmen mehr gegründet als aufgegeben wurden.

Schließlich ist zu bedenken, dass Unternehmen nur dann investieren, wenn diese Investitionen zukünftig eine marktgerechte Rendite abwerfen. Fördermittel können dazu beitragen, dass einerseits notwendige Investitionen überhaupt erst durchführbar sind, weil vorher die entsprechenden Finanzmittel fehlten. Aber sie können auch dazu füh-

ren, dass nun Investitionen durchgeführt werden, die unter Umständen mit hohen Risiken verbunden sind und ansonsten unterlassen worden wären. Weiterhin ist zu bedenken, dass grundsätzlich durch jede Förderung Anreize zu einer Fehlallokation knapper Mittel geschaffen werden.

Ohne eine umfassende Reform des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherungssysteme, des Gesundheitswesens, der Bildungspolitik, des Tarifrechts und der Steuergesetze ist jedoch nicht mit einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigung und einer Verringerung der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Diese notwendigen Reformen sind von allen Beteiligten rasch in Angriff zu nehmen.

Herbert S. Buscher  
(Herbert.Buscher@iwh-halle.de)

## Wachstum des ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbes vor allem durch höhere Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

*Das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland, für das der Übergang in die Marktwirtschaft besonders schwierig war, hat sich seit Mitte der 90er Jahre sehr dynamisch entwickelt. Daraus resultiert die Frage, worauf sich das hohe Wachstum gründet.*

*Die Analyse zeigt, dass ein Wachstumsfaktor die Ausweitung des Kapitalstocks, vor allem in produktivitäts- und wachstumsstarken Branchen, war. Dadurch wurden Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Verarbeitende Gewerbe seinen Absatz auf den überregionalen Märkten ausweiten konnte, vor allem auch im Ausland. Ein weiterer wesentlicher Einflussfaktor war die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen. Dieser Faktor dürfte nach den erzielten Ergebnissen sogar noch bedeutsamer gewesen sein als die Ausweitung der Produktionskapazitäten – ein Indiz dafür, dass die dynamische Entwicklung im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe zu einem guten Teil die verbesserte Marktposition der Betriebe widerspiegelt.*

Das Verarbeitende Gewerbe ist seit Mitte der neunziger Jahre der Wirtschaftsbereich mit der stärksten Dynamik in Ostdeutschland. Im Jahr

2001 war die Bruttowertschöpfung, zu Preisen von 1995, den Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zufolge um fast 38% höher als 1996,<sup>4</sup> was einem jahresdurchschnittlichen Zuwachs von 6,6% entspricht. Selbst im vergangenen Jahr, als sich die Konjunktur weltweit eintrübte, erwies sich das Wachstum – mit einer Zuwachsrate von 5,3% – weiterhin als robust.<sup>5</sup> Der Anteil dieses Wirtschaftsbereichs an der gesamten Bruttowertschöpfung in Ostdeutschland erhöhte sich dadurch von rund 12% im Jahr 1996 auf über 15% im Jahr 2001. In den Jahren 2000 und 2001 kam es auch – zum ersten Mal seit 1990 – zu einem über zwei Jahre anhaltenden Beschäftigungsaufbau, sodass die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2001 mit rund 878 500 fast wieder so hoch war wie 1996 (880 000); von 1991 bis 1995 waren – zum Vergleich – rund 850 000 Arbeitsplätze abgebaut worden.

<sup>4</sup> Die Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche stieg im gleichen Zeitraum nur um 5,6%.

<sup>5</sup> In Westdeutschland verringerte sich die Bruttowertschöpfung des Verarbeitenden Gewerbes 2001 gegenüber 2000 um 0,3%.