

Soltwedel, Rüdiger

Article — Digitized Version

Ehrenbergs Buchhaltung: Arbeitsbeschaffungsmassnahmen

Wirtschaftswoche

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1981) : Ehrenbergs Buchhaltung: Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, Wirtschaftswoche, ISSN 0042-8582, Verlagsgruppe Handelsblatt, Düsseldorf, Vol. 35, Iss. 19, pp. 86-92

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3630>

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:

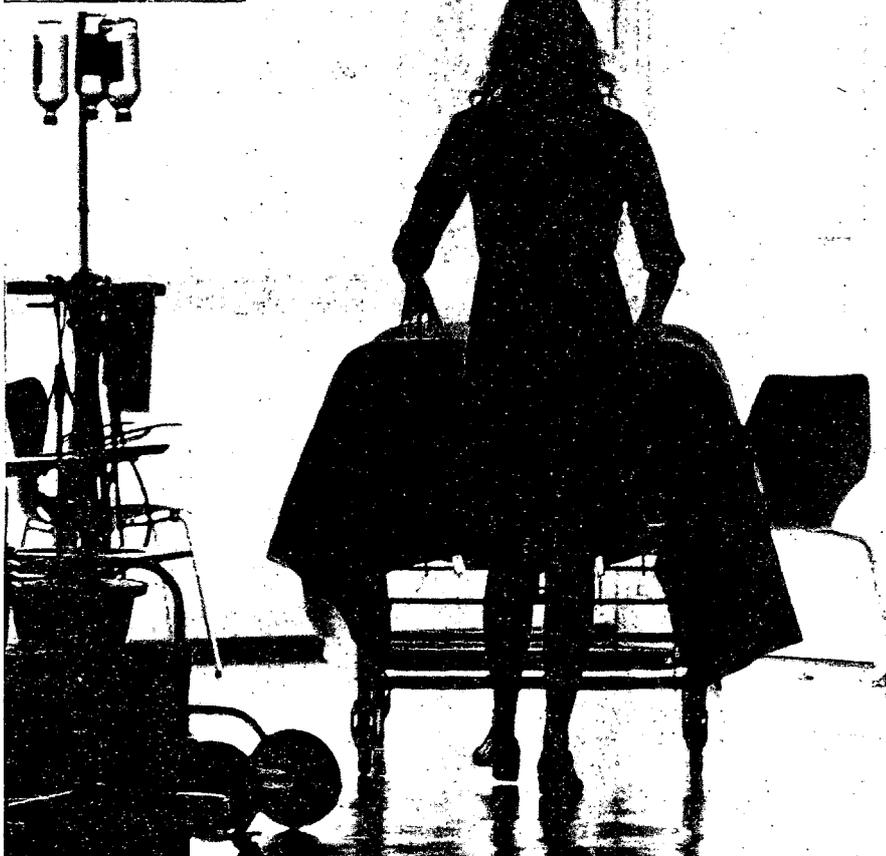
Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

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.

ARBEITSBESCHAFFUNGSMASSNAHMEN

Ehrenbergs Buchhaltung



Am Arbeitsmarkt ist die Wende zum Besseren nicht in Sicht. Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sollen helfen. Für den Kieler Wirtschaftsforscher Rüdiger Soltwedel ist das aber ein fragwürdiger Weg.

Eine alte Idee macht erneut Karriere: Laßt uns die teuren Arbeitslosen für gesellschaftlich wertvolle Arbeit einsetzen. Früher firmierte das unter Notstandsarbeiten, heute heißt es Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM).

Erst kürzlich hat Bundesarbeitsminister Herbert Ehrenberg vor allem für ABM im Bereich der sozialen Dienste weitere 500 Millionen Mark gefordert, für 1981 ist bereits rund eine Milliarde Mark für ABM bewilligt worden. Während sich in den letzten Jahren über 50 000 Arbeitslose in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung befanden, hofft Ehrenberg, mit rund 1,5 Milliarden Mark insgesamt 60 000 Arbeitslose zu beschäftigen.

Die Buchhaltung, mit der der Minister seine Forderung untermauert: Ein Arbeitsloser, der nur Arbeitslosengeld erhält, kostet pro Jahr durchschnittlich rund 18 700 Mark, in der ABM rund 24 000 Mark und in der Umschulung oder Fortbildung rund 28 000 Mark. ABM kostet den Steuer- und Beitragszahler also lediglich 5300 Mark mehr.

Wenn das tatsächlich so wäre, könnte bei einer Arbeitslosigkeit von 1,3 Millionen mit zusätzlichen rund sieben Milliarden Mark Völlbeschäftigung erreicht werden; bezogen auf jeden der 20 Millionen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer wären dies noch nicht einmal 300 Mark im Jahr. Solche Rechnungen erfordern also eine eingehende Beschäftigung mit dem Konzept der ABM.

Nach dem Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) können die AB-Maß-

Fotos: Darchinger/Vollmer

Ein Arbeitsloser erhält ...

| | |
|------------------------|--------------|
| an Arbeitslosengeld | 18700 Mark*) |
| bei ABM-Maßnahmen | 24000 Mark*) |
| während der Umschulung | 28000 Mark*) |

*) durchschnittlicher Jahresaufwand laut Bundesarbeitsministerium

nahmen unter anderem nur dann subventioniert werden, wenn die Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen und nicht zum normalen Geschäftsbetrieb gehören. In der Vergangenheit haben sich ABM vom Bausektor, zum Beispiel Anlegen von Rad- und Fußwegen, zu Arbeiten im Büro und vor allem in den sozialen Bereich verlagert, beispielsweise häusliche Altenbetreuung, Hausaufgaben- und Spielplatzbeaufsichtigung, Sozialstationen, Rettungsdienste, Unterhaltung von Freizeitzentren.

Ziel ist es, eine dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung arbeitsloser – vor allem schwervermittelbarer – Arbeitnehmer zu erreichen. Der Zuschuß zu den Lohnkosten des ABM-Trägers beträgt normalerweise 60 bis 80 Prozent; zusätzlich kann auch ein Darlehen gewährt werden. Die Dauer der Zuweisung von Arbeitslosen in ABM soll in der Regel bis zu einem Jahr erfolgen. Diese Frist kann bis zu zwei Jahren verlängert und in besonderen Ausnahmefällen auf insgesamt drei Jahre erhöht werden.

Eine im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) durchgeführte Untersuchung der Wirkungen von ABM kommt für das Jahr 1978 zu dem Ergebnis, daß eine Beschäftigungswirkung von 90 000 Personen und eine Entlastung der Arbeitslosenzahl zwischen 77 000 und 53 000 zu verzeichnen gewesen seien. Diese Berechnungen beruhen jedoch auf der unrealistischen Annahme, daß sogenannte Mitnehmereffekte nicht auftreten. Wenn jedoch ein Mitnehmereffekt in der Größenordnung unterstellt wird, wie er für andere arbeitsmarktpolitische Programme berechnet wurde, so sind erhebliche Zweifel an der Höhe der Beschäftigungswirkungen berechtigt. Das IAB rückt dem auch qualitative Aspekte in den Vordergrund. „Mit ABM sollen bevorzugt die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik wie langfristig Arbeitslose, ältere Arbeitslose und Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen, vor allem aber Arbeitslose, die mehrere dieser Risikomerkmale aufweisen, erreicht werden.“ Doch das IAB hebt auch hier hervor, daß diese Zielgruppen in der Vergangenheit insgesamt zu wenig erreicht worden sind; dies habe am großen Gewicht der ABM im Bausektor gelegen. Wenn dagegen ABM verstärkt im arbeitsintensiven Dienstleistungs-

bereich eingesetzt würde, könnten die Zielgruppen besser erfaßt werden als in der Vergangenheit. Auch müßte sich – so das IAB – die bisher geübte Praxis erheblich ändern: In der vom Arbeitsminister favorisierten Kategorie „Sozialpflege beziehungsweise soziale Dienste“ wurden fast zur Hälfte Arbeitslose unter 20 Jahren eingestellt. Nahezu zwei Drittel waren erst weniger als drei Monate arbeitslos. Hier scheint sich ABM zu einem Sonderbeschäftigungsprogramm für arbeitslose Soziologen, Psychologen und Sozialarbeiter zu entwickeln, also für hoch-



Rüdiger Soltwedel, 36, ist Mitarbeiter in der Konjunkturabteilung des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Hauptarbeitsgebiet: Arbeitsmarkt.

qualifizierte Jungakademiker – kaum – die im Gesetz vorgesehene Zielgruppe.

Bleibt Minister Ehrenbergs Hinweis darauf, daß sich für rund die Hälfte aller Teilnehmer Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als „Sprungbrett“ in eine reguläre Beschäftigung erwiesen hätten. Die IAB-Untersuchung ergab, daß 30 Prozent der Teilnehmer unmittelbar im Anschluß an ABM in reguläre Arbeit gingen, davon zehn Prozent aufgrund eigener Anstrengungen. Zum Zeitpunkt einer Nacherhebung fünf Monate später waren es 42 Prozent; allerdings war der gleiche Teil auch dann nach wie vor ohne marktabhängige Arbeit, das heißt arbeitslos (23 Prozent) oder erneut in ABM (19 Prozent). Nur wenn man annehmen würde, ohne AB-Maßnahmen wäre kaum ein Arbeitsloser in reguläre Arbeit gekommen, lassen sie sich tatsächlich als „Sprungbrett“ qualifizieren.

Die Kritik an ABM, vor allem auf dem Gebiet der sozialen Dienste, konzentriert sich daher auf die folgenden Punkte:

□ Wie dargestellt, argumentieren die Befürworter von ABM mit dem angeblich geringen finanziellen Mehraufwand, der dafür erforderlich sei. Derart mechanische Rechnungen übersehen allerdings, daß es wirtschafts- und gesellschaftspolitisch allein darauf ankommt, wieviel Arbeitsplätze unter Abzug aller sogenannten Mitnehmer- und Verdrängungseffekte tatsächlich zusätzlich geschaffen worden sind. Entscheidend ist nicht der Bruttoeffekt, sondern der Nettoeffekt der Maßnahmen am Arbeitsmarkt. Zudem ist für eine Beurteilung wichtig, inwieweit es sich hierbei auch um rentable Dauerarbeitsplätze handelt. So kam letztlich erhebliche Kritik an der Durchführung der ABM auch aus den Reihen der Gewerkschaften: Im Bereich der Kommunalverwaltungen wurde eine mißbräuchliche Verwendung von ABM-Mitteln zur Finanzierung regulärer Aufgaben festgestellt, was eine teilweise Finanzierung der öffentlichen Gemeindehaushalte mit Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bedeutete.

□ Der Rotation von bezuschußtem ABM-Personal und der damit vielfach verbundenen Verdrängung von konkurrierenden Personen, die nicht staatlich subventioniert werden, dürfte mit den bisherigen Regelungen kaum hinreichend begegnet werden können. Es fehlen vor allem objektive Kriterien, die es erlauben, auch die wichtigen Nebenwirkungen von AB-Maßnahmen quantitativ zu erfassen. Deshalb besteht die Gefahr, daß eine isolierte Betrachtung von ABM zu falschen arbeitsmarktpolitischen Schlüssen verleitet.

□ Nach den bisherigen Erfahrungen bevorzugen die Trägerinstitutionen in den sozialen Diensten überwiegend Arbeitslose mit einschlägigen Berufserfahrungen. So erfordert die Arbeit in Sozialstationen vornehmlich qualifizierte Beschäftigte, deren Einarbeitungszeit kaum unter einem Jahr liegt. Gemäß einer Auswertung des arbeitsmarktpolitischen Programms von 1977 kommen aus diesen spezifischen Berufsfeldern rund 75 Prozent der ABM-Geförderten. Dies deutet darauf hin, daß der eigentlichen Zielgruppe von ABM – den Schwervermittelbaren – nur unzureichend geholfen wird. Und selbst wenn diese Problemfälle des Arbeitsmarktes erreicht werden, ist schwer vorstellbar, wie sich jene Qualifikationen, die im spezifisch sozialen Bereich erworben werden, nach Ablauf der Fördermaßnahmen

in den übrigen Arbeitsmarktberreichen verwenden lassen können.

Verglichen mit stärker berufsorientierten Schulungsmaßnahmen vor Ort dürfte ABM deshalb kaum die Wettbewerbsfähigkeit dieser Personen am Arbeitsmarkt stärken. Die geringe Quote der ABM-Teilnehmer, die von den Trägern in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen wird, deutet sogar auf ein gewisses Ausnutzen von ABM als personalpolitisches Instrument hin im Sinne einer verlängerten Probezeit.

□ Die ABM-Fördersätze orientieren sich an der Lohn- und Gehaltsstruktur des öffentlichen Dienstes, zum Beispiel für einen Jungakademiker

am „Einstiegsgehalt“ BAT IIa. Diese relativ hohen Arbeitsentgelte aber führen vielfach zu Anspruchsnormen, die sich später am Arbeitsmarkt nur schwer durchsetzen lassen. Es ist daher nicht überraschend, wenn häufig kein ausgeprägtes Interesse besteht, einen anderen Arbeitsplatz zu suchen, zumal selbst Berufsanfänger bereits nach 26 Wochen in ABM den Anspruch auf Arbeitslosengeld erlangt haben. Insoweit kann ABM wie eine Schleuse wirken, die ohne nennenswerte Beiträge das Tor zum Unterstützungssystem der Bundesanstalt für Arbeit öffnet.

Insgesamt kann nicht ausgeschlos-

sen werden, daß ABM-Teilnehmer oftmals Qualifikationen erwerben, die nicht marktgängig sind und/oder daß sie sich an ein „Staatsgehalt“ gewöhnen, das sich später nicht am Markt durchsetzen läßt. Bei allgemein schwieriger Arbeitsmarktentwicklung kann es daher zu einem ständig steigenden Druck auf Verlängerung und Ausweitung der ABM kommen, um einen erneuten Rückfall in längere Arbeitslosigkeit zu verhindern. Damit aber wäre ABM zur Dauersubvention für eine ständig steigende Zahl von Trägerinstitutionen und arbeitenden Arbeitslosen geworden. Überdies würde der verstärkte ABM-Einsatz tendenziell zu einem „Selbstversorgungsinstrument“, insbesondere für Berufsanfänger in bestimmten sozialen Arbeitsfeldern. Das aber müßte die Anpassungskräfte der berufsspezifischen Arbeitsmärkte behindern.

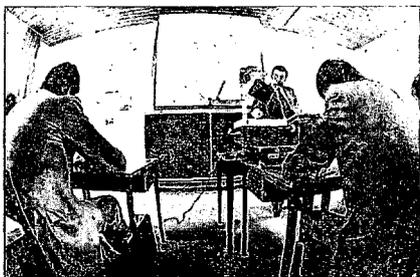
Natürlich ist in unserer hochentwickelten Industriegesellschaft der Bedarf an sozialen Diensten nahezu unendlich groß. Läßt man die Kosten dafür außer acht oder gelingt es, sie auf andere abzuwälzen, setzt sich dieser Bedarf auch in Nachfrage um. Doch sollte hierbei immer gesehen werden, daß es letztlich die Steuer- und Beitragszahler sind, die die staatliche Arbeitsmarktpolitik zu bezahlen haben. Bei der Frage nach wirksameren Alternativen dürfte jedenfalls eines sicher sein: Den entscheidenden Wachstums- und Beschäftigungsproblemen ist mit antizyklisch angelegten ABM-Programmen nicht beizukommen.

Wegen der absehbaren demographischen Entwicklung, des Überangebots unqualifizierter Arbeitskräfte und der Richtung des Strukturwandels hin zu höherqualifizierteren Tätigkeiten bedarf es vielmehr großer Anstrengungen, berufliche Fertigkeiten zu vermitteln. Immerhin sind etwa die Hälfte der Arbeitslosen unqualifizierte Personen. Daher sollte die einseitige Ausrichtung von ABM auf soziale Infrastrukturbereiche aufgegeben werden.

Statt dessen ist die Förderung von Arbeitslosen in den Bereich der beruflichen Bildung zu integrieren, den das Arbeitsförderungsgesetz ohnehin schon vorsieht. Bildungsmaßnahmen, beispielsweise in Übungsbetrieben, würde den Arbeitslosen eher als in ABM zu jenen Qualifikationen und Arbeitsnormen verhelfen, die ihre Chancen auf den Arbeitsmärkten nachhaltig erhöhen. □

Foto: Vollmer

Studien



Außerbetriebliche Weiterbildung

Was vor fünf Jahren an Fachhochschulen und Universitäten an Wissen erworben wurde, taugt in vielen Fällen für die Probleme von heute kaum noch. Kein Wunder, daß private und halbstaatliche Weiterbildungsinstitutionen Hochkonjunktur haben. Auch Hochschulen sinnieren angesichts des kommenden, demographisch bedingten Rückgangs der Auslastung ihrer Kapazitäten darüber nach, wie sie im Bereich der beruflichen Weiterbildung stärker als bisher Fuß fassen können.

Doch trotz der vielen Anbieter auf diesem Markt ist es schier unmöglich, einen Überblick über die Angebote zu bekommen. Eine jetzt vorgelegte Untersuchung des Weiterbildungsangebotes für Ingenieure und Wirtschaftswissenschaftler (Allesch, Jürgen; Preiß, Dagmar; Roggan, Dirk: Analyse des Weiterbildungsangebotes für Ingenieure und wirtschaftswissenschaftliche Berufe. Vorwort: Friedrich Edding; Bundesanzeiger Verlag, Köln 1981) bietet hier erste

Ergebnisse. Untersucht wurden Institutionen im außerbetrieblichen Bereich, die Angebote der wissenschaftsbezogenen beruflichen Weiterbildung zu Ingenieur- und wirtschaftswissenschaftlichen Themen in ihrem Angebot haben. Dementsprechend wurde speziell der Teilnehmerkreis von Führungskräften aus Wirtschaft, Industrie und Verwaltung berücksichtigt.

Die Studie beruht vor allem auf den Auswertungen einer 1979 durchgeführten Befragungsaktion. Allerdings zeigte sich hier auch gleich das methodologische Dilemma der Untersuchung. Denn die Unterscheidung von nichtwissenschaftlicher und wissenschaftlicher Weiterbildung gerade im außeruniversitären Bildungsbereich ist für Führungskräfte aus Wirtschaft und Verwaltung in aller Regel nicht üblich.

So haben sich die Industrie- und Handelskammern sowie einige Bildungswerke nicht an der Befragung beteiligt, „weil sie sich in einer Weise dem Bedarf der Berufspraxis verpflichtet fühlen, die eine Einigung über das Kriterium der Wissenschaftlichkeit von Veranstaltungen nicht zustandekommen ließ“ (Edding). Doch die Untersuchungsergebnisse dürfte trotzdem hinlänglich repräsentativ anzunehmen sein. Jedenfalls ist das, was über Teilnehmer, Lehrende, Umfang, Inhalt, Didaktik, Organisation und Finanzierung der Veranstaltungen ausgebreitet wird, ergiebiger als alles bisher dazu bekannte.