

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Eugen Spitznagel, Hans-Uwe Bach

Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit
und gesamtfiskalische Budgeteffekte
arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

33. Jg./2000

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-Heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Eugen Spitznagel und Hans-Uwe Bach*

Vor dem Hintergrund der gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit von 150 Mrd. DM im Jahr 1999 befasst sich der Beitrag mit der Entlastungsfunktion der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III. Es wird untersucht, in welchem Umfang die Arbeitsmarktpolitik gesamtwirtschaftlich die Beschäftigung stützt und die Arbeitslosigkeit entlastet und wie einzelne Maßnahmen unter ökonomischen Aspekten zu beurteilen sind. Hierbei sind die Nettokosten der Arbeitsmarktpolitik entscheidend (Bruttokosten der Maßnahmen minus Minderausgaben und Mehreinnahmen infolge vermiedener Arbeitslosigkeit). Die Entlastungsrechnungen und Kosten-Ertrags-Erwägungen können aber lediglich Bausteine für Effizienzbetrachtungen liefern, denn es handelt sich um Partialanalysen, die auf Grund bestehender Methodenprobleme mit Unsicherheit behaftet sind. Auf dem Gebiet der aggregierten Wirkungsanalyse besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

Die gesamtfiskalischen Selbstfinanzierungsquoten von ABM liegen 1999 zwischen 66 % und 89 %, je nach dem, ob man indirekte Entlastungseffekte ausklammert oder einbezieht. Für den BA-Haushalt allein werden sie mit 20 % bis 30 % beziffert. Bei den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung wird die gesamtfiskalische Selbstfinanzierungsquote auf 60 % geschätzt. Für den BA-Haushalt allein ergeben sich hier 31 %. Der Haushalt des Bundes wird durch Minderausgaben für Arbeitslosenhilfe bzw. Steuermehreinnahmen jeweils kräftig entlastet. Dies allein würde schon eine Beteiligung des Bundes an den Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA rechtfertigen.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit
 - 2.1 Wertschöpfungsverluste durch Unterbeschäftigung
 - 2.2 Gesamtfiskalische Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit
- 3 Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
 - 3.1 Zur Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA)
 - 3.2 Kosten-Nutzen-Erwägungen
 - 3.2.1 Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)
 - 3.2.2 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)
 - 3.2.3 Reale Nutzen von Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 - 3.3 Fazit
- 4 Zusammenfassung und Ausblick

Literaturverzeichnis

Anhang

1. Einleitung

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen in Deutschland liegt im Jahresdurchschnitt 2000 knapp unter 3,9 Mio. Die lebhaft-

te konjunkturelle Entwicklung und die demografische Entlastung haben zwar die Zahlen sinken lassen, aber ein Ende der Massenarbeitslosigkeit ist nicht in Sicht. Vor allem in Ostdeutschland besteht ein ausgeprägtes Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage.

Neben der registrierten Arbeitslosigkeit gibt es zudem verdeckte Unterbeschäftigung in verschiedenen Formen:¹

- Die *Stille Reserve im engeren Sinne* spiegelt Entmutigungs- und Verdrängungseffekte infolge der insgesamt schlechten Arbeitsmarktlage wider.

- Die *Stille Reserve in Maßnahmen* besteht aus Personen, die in arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Maßnahmen verschiedener Art aufgefangen sind (Berufliche Weiterbildung, Sprachkurse, Vorruhestandsregelungen u. a.).

- Als Defizit an regulärer Beschäftigung sind auch bestimmte direkt oder indirekt *geförderte Beschäftigungsverhältnisse* zu rechnen. So wird ein großer Teil der Beschäftigung durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), Kurzarbeit und andere Hilfen geschaffen oder gesichert.

Je nachdem wie man rechnet, ergibt sich für 1999 ein Arbeitsplatzdefizit in Höhe von 6-7 Mio. Die Übersicht 1 zeigt die Entwicklung des Defizits an regulärer Beschäftigung und seiner Komponenten in West- und Ostdeutschland von 1995 bis 1999.

Es wird allgemein als vordringliches gesamtgesellschaftliches Ziel betrachtet, dieses Arbeitsplatzdefizit möglichst schnell und nachhaltig abzubauen. Strittig sind freilich die Ursachen der hohen Unterbeschäftigung und die einzuschlagenden Wege zur Vollbeschäftigung. Sie sollen hier nicht erörtert werden.² Unstrittig ist, dass eine Unterbeschäftigung dieser Größenordnung nur im Zuge eines mittelfristig forcierten Wachstumsprozesses beseitigt werden kann. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verschiedener Art können diese Entwicklung flankierend fördern. Die dafür eingesetzten För-

* Dr. Eugen Spitznagel ist Leiter des Arbeitsbereiches „Analyse und Vorausschau der kurzfristigen Arbeitsmarktentwicklung; Arbeitszeitforschung“ im IAB, Hans-Uwe Bach ist Mitarbeiter in diesem Bereich. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

¹ Vgl. Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1999 und 2000, in: MittAB Heft 1, 2000, S. 5 ff.

² Vgl. dazu Klauer/Schnur/Zika (1996).

Übersicht 1: Ausmaß der Unterbeschäftigung 1995 - 1999

	Westdeutschland					Ostdeutschland					Deutschland				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Jahresdurchschnitte in 1000															
1.1 Registrierte Arbeitslose	2.565	2.796	3.021	2.904	2.756	1.047	1.169	1.364	1.375	1.344	3.612	3.965	4.385	4.279	4.100
1.2 Stille Reserve im engeren Sinne	1.209	1.237	1.266	1.266	1.218	383	439	383	347	299	1.592	1.676	1.649	1.613	1.517
Arbeitsplatzlücke i. e. Sinne (1.1 + 1.2)	3.774	4.033	4.287	4.170	3.974	1.430	1.608	1.747	1.722	1.643	5.204	5.641	6.034	5.892	5.617
2. Entlastungseffekte durch Arbeitsmarktpolitik															
2.1 Stille Reserve in Maßnahmen	454	462	396	343	361	610	435	311	253	245	1.064	897	707	596	606
Vollzeit - FbW	231	248	201	175	192	219	207	160	147	141	450	455	361	322	333
Reha (Wiedereingliederung)	38	39	37	35	35	4	5	6	7	8	42	44	43	42	43
Teilnehmer an Deutschlehrgängen	37	34	27	22	21	6	7	8	6	6	43	41	35	28	27
Altersübergangsgeld, Vorruhestandsgeld	2	2	1	0	0	374	186	58	1	1	376	188	59	1	1
Leistungsempfänger (ab 58 Jahre) nach § 428 SGB III	146	139	130	111	113	7	30	79	92	89	153	169	209	203	202
2.2 Beschäftigungsförderung	148	180	150	133	149	459	418	322	284	301	607	598	472	417	450
Kurzarbeit ¹⁾	48	74	55	36	37	40	38	25	17	13	88	112	80	53	50
ABM ²⁾	98	97	82	81	92	270	259	208	198	218	368	356	290	279	310
Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM) ³⁾	2	9	12	13	14	149	121	89	68	68	151	130	101	81	82
Altersteilzeit	0	0	1	3	6	0	0	0	1	2	0	0	1	4	8
Entlastung insgesamt	602	642	546	476	510	1.069	853	633	537	546	1.671	1.495	1.179	1.013	1.056
3. Arbeitsplatzlücke im weiteren Sinne (1. + 2.)	4.376	4.675	4.833	4.646	4.484	2.499	2.461	2.380	2.259	2.189	6.875	7.136	7.213	6.905	6.673
4. Erwerbstätige (incl. ABM, Struktur Anpassungsmaßn., Kurzarbeit und Altersteilzeit)	29.996	29.808	29.663	29.799	29.920	6.432	6.343	6.201	6.200	6.186	36.428	36.151	35.864	35.999	36.106
5. Erwerbspersonenpotential	34.284	34.365	34.412	34.378	34.322	8.503	8.423	8.300	8.215	8.116	42.787	42.788	42.712	42.593	42.438

¹⁾ Vollzeitäquivalent

²⁾ Einschließlich indirekte Effekte

³⁾ Einschließlich indirekte Effekte, ohne Lohnkostenzuschüsse für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW)

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB (Arbeitsbereich V / 2)

dermittelt sind möglichst zielgenau, effektiv und effizient einzusetzen.

Die Frage nach der Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik ist in letzter Zeit immer weiter in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt. Dazu hat nicht zuletzt die beträchtliche Höhe des eingesetzten Finanzvolumens beigetragen. So wird zunehmend häufig nach alternativen Mittelverwendungen gefragt, die unter Kosten-Ertrags-Gesichtspunkten möglicherweise besser abschneiden. Die Forschung hat diese Fragen bisher nicht befriedigend beantwortet. Es gibt nur wenige Studien, die arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch unter ökonomischen Aspekten untersucht haben.³ Im Mittelpunkt der meisten Untersuchungen stehen die Zielgruppenorientierung sowie der Eingliederungserfolg. Dies sind eher personenbezogene (soziologische) Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, die aber dennoch auch unter ökonomischen Gesichtspunkten relevant sein können. Nettobeschäftigungseffekte bzw. quantitative Entlastung der Arbeitslosigkeit sowie Kosten-Ertrags-Erwägungen spielen dagegen in der Regel eine Nebenrolle. Dies gilt auch für die strukturpolitisch, oft erst für die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung bedeutsamen realen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z. B. Verbesserung der Infrastruktur und des

Humankapitals). Aber nur eine umfassende, alle genannten Aspekte berücksichtigende Evaluationsforschung kann zu sachgerechten Entscheidungsgrundlagen und zu höherer Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik führen.

Im vorliegenden Beitrag wird nur ein kleiner, aber dennoch wichtiger und oft vernachlässigter Ausschnitt dieses weiten Forschungsfeldes untersucht. Ausgehend von den *gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung* und den (enger gefassten) *gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit* werden *Kosten-Nutzen-Erwägungen* für ABM und FbW angestellt sowie *Forschungsdefizite und -perspektiven* aufgezeigt.

2 Die volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit

2.1 Wertschöpfungsverluste durch Unterbeschäftigung

Unterbeschäftigung volkswirtschaftlicher Produktionsfaktoren bedeutet Verzicht auf mehr Produktion und Beschäftigung. Sie geht einher mit Einkommensverlusten der privaten und öffentlichen Haushalte und gefährdet so das gesamte System der sozialen Sicherung. Die umfassendste rechnerische Größe für die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung ist der Wertschöpfungsverlust, gemessen durch das entgangene Bruttoinlandsprodukt. Es beschreibt gemäß dem Prinzip der Opportunitätskosten in einer fiktiven Ge-

³ Vgl. Fay (1996).

genrechnung reale Erträge, die sich bei Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren hätten erzielen lassen.

Von der *Arbeitsmarktbilanz* ausgehend ist das Ausmaß der Unterbeschäftigung - wie oben dargelegt - im Jahr 1999 auf 6 bis 7 Mio. Personen zu beziffern. Aber schon mit der schlichten Formel „Unterbeschäftigung x Produktivität der Nichtbeschäftigten = Wertschöpfungsverlust durch Unterbeschäftigung“ verbinden sich erhebliche *Probleme*:

- Trotz nicht ausgelasteter Sachkapazitäten und möglicher positiver Kapazitätseffekte infolge von Betriebszeitverlängerungen könnten sich auf dem Weg zur Vollbeschäftigung zumindest in Teilbereichen *Engpässe bei der technischen Kapazität ergeben*, die nur im Zuge eines dynamischen Wachstums- und Investitionsprozesses auf mittlere Sicht zu beheben wären.

- Die zunehmende und anhaltende Unterbeschäftigung hat in den letzten Jahren zu einer ungünstigen *Struktur der Arbeitslosigkeit* geführt, die es wohl kaum zulässt, dass der Beschäftigungsgrad der Hochkonjunkturjahre schnell erreicht wird. Ein Teil der Arbeitslosen dürfte ohne gezielte Hilfen nur schwer integrierbar sein.

- Große Unsicherheit besteht im Hinblick auf die Produktivität der einzelnen Segmente der Unterbeschäftigung (registrierte Arbeitslose, Stille Reserve im engeren Sinne und in Maßnahmen).

⁴ Die nahe liegende Überlegung, Produktionsfunktionen zu schätzen und für die Produktionsfaktoren jeweils Potenzialgrößen einzusetzen, führt z. B. zum Problem, dass die Parameter der Funktionen u. a. anhand von Ist-Daten der Unterbeschäftigungsperioden geschätzt werden müssten und schon allein deshalb verzerrt wären.

⁵ Für diese Annahme spricht folgender empirische Befund: Von den 1990 wiederbeschäftigten Arbeitslosen, die Lohnersatzleistungen bezogen hatten, verdienten jeweils ein Drittel mehr, genauso viel oder weniger als vorher. Im Durchschnitt war ein leichter Einkommenszuwachs (+ 4 %) zu verzeichnen, der auf während der Unterbrechung eingetretene tarifliche Lohnsteigerungen zurückzuführen sein könnte. Zu dieser Verbesserung könnte auch die günstige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung im Jahr 1990 beigetragen haben. Mit zunehmender Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation im Verlauf der 90er Jahre dürften die Möglichkeiten, sich einkommensmäßig zu verbessern allerdings geringer geworden sein. Mangels aktueller Ergebnisse nehmen wir deshalb für den gesamten Untersuchungszeitraum an, dass das potenzielle Einkommen gleich dem vorher erzielten ist.

⁶ Bei schwacher gesamtwirtschaftlicher Arbeitskräftenachfrage reflektiert die Zahl der (gemeldeten und nichtgemeldeten) Vakanzen im Wesentlichen die Zahl der allein aus friktionellen Gründen aktuell nicht besetzten Arbeitsplätze. Mis-match fällt in konjunkturellen Schwächephasen erfahrungsgemäß gesamtwirtschaftlich nicht ins Gewicht. Dem Gesamtbestand der friktionell bedingten Vakanzen entspricht deshalb ein Sockel friktioneller Arbeitslosigkeit in gleicher Höhe. Der Sockel lag 1970 - im faktisch letzten Vollbeschäftigungsjahr - bei rd. 0,6 % des Erwerbspersonenpotenzials. Wir nehmen an, dass er aufgrund des beschleunigten Strukturwandels von Wirtschaft und Arbeitsmarkt mit tendenziell steigenden Such- und Besetzungszeiten inzwischen zugenommen hat.

Der stärkste Beschäftigungsrückgang der 90er Jahre in Westdeutschland war im Jahr 1993 zu verzeichnen (- 460.000 Arbeitnehmer bzw. - 1,7 %). Die Zahl der Vakanzen sank in diesem Jahr auf ihren seitdem niedrigsten Stand (370.000 im Herbst 1993, vgl. Magvas/Spitznagel 1998). Gemessen am Beschäftigungsbestand gab es demnach 1993 zusätzlich 1,5 % aus friktionellen Gründen unbesetzte Arbeitsplätze. Diese Quote ziehen wir zur Schätzung der friktionellen Arbeitslosigkeit im gesamten Untersuchungszeitraum heran und unterstellen sie hilfsweise auch für die neuen Bundesländer. In Verbindung mit dem jeweiligen Erwerbspotenzial bestimmt diese Quote dann für jedes Jahr den Sockel friktioneller Arbeitslosigkeit unter Vollbeschäftigungsbedingungen. Diese Annahme beruht auf der Überlegung, dass der Umfang der Friktionen abhängt vom gesamtwirtschaftlichen Umfang der Personalfluktuations, die wiederum gleich gerichtet mit dem Beschäftigungsniveau variiert. Faktische Verfestigungserscheinungen in der Arbeitslosigkeit können hier außer Betracht bleiben, weil sie definitionsgemäß unter Vollbeschäftigungsbedingungen so nicht eingetreten wären. Der Umfang möglicher struktureller Arbeitslosigkeit bleibt hier außer Betracht. Die Revision von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom August 2000 konnte in diesen Berechnungen nicht mehr berücksichtigt werden. Sie dürften die Ergebnisse aber nur geringfügig beeinflussen.

⁷ Die in beschäftigungsschaffenden Maßnahmen geförderten Personen sind nicht enthalten, denn sie tragen im Rahmen der geförderten Beschäftigungsverhältnisse zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung bei. Die Ausfallzeiten der Kurzarbeiter sind nur in Höhe des jeweiligen Beschäftigungsäquivalents enthalten.

- Die Frage nach der sektoralen Struktur einer potenziellen Zusatznachfrage bzw. -produktion und damit nach den *Einsatzfeldern* der nichtbeschäftigten Personen ist letztlich nicht präzise zu beantworten.

- Schwer zu quantifizieren ist außerdem der Sockel friktioneller Arbeitslosigkeit. Es kann nicht ohne weiteres unterstellt werden, dass er absolut oder im Verhältnis zu anderen Wirtschafts- oder Arbeitsmarktgrößen heute genauso groß ist wie in früheren Vollbeschäftigungsjahren. Er dürfte heute tendenziell höher sein als damals.

Eine wissenschaftlich voll befriedigende Schätzung des Wertschöpfungsverlusts durch Unterbeschäftigung würde die Kenntnis von Preisen, Mengen, Produktivitäten, Arbeitszeiten und Löhnen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen im Vollbeschäftigungsgleichgewicht voraussetzen. Die Differenz zwischen Bruttoinlandsprodukt bei Vollbeschäftigung und dem bei gegebener Unterbeschäftigung wäre dann Ausdruck der gesamtwirtschaftlichen Kosten der Unterbeschäftigung. Im Hinblick auf eine vollständige und eindeutige *Definition des Vollbeschäftigungsgleichgewichts* sehen wir erhebliche, sehr schwer lösbare methodische Probleme.⁴ Zu bedenken wäre hierbei auch, dass die Annäherung an das Vollbeschäftigungsgleichgewicht bei bestehender Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur Kosten verursachen kann, z. B. durch eine höhere Inflationsrate. Nur um *Größenordnungen* zu verdeutlichen, versuchen wir dennoch eine *grobe Schätzung* auf der Basis folgender Annahmen:

- Es wird unterstellt, dass unter Vollbeschäftigungsbedingungen ein *Sachkapitalstock* in ausreichender Höhe gegeben wäre.

- Die *Produktivitätsstruktur* der Segmente der Unterbeschäftigung entspreche der Struktur der potenziell erzielbaren Einkommen. Wir nehmen an, dass diese im Wesentlichen von dem Arbeitsentgelt abhängen, das im letzten Beschäftigungsverhältnis vor der Arbeitslosigkeit erzielt worden ist.⁵ Aufgrund struktureller Unterschiede zwischen Nichtbeschäftigten und Erwerbstätigen ergibt sich für diese Personen eine Arbeitsproduktivität, die im Westen um 20 %, im Osten um 15 % unter dem jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt.

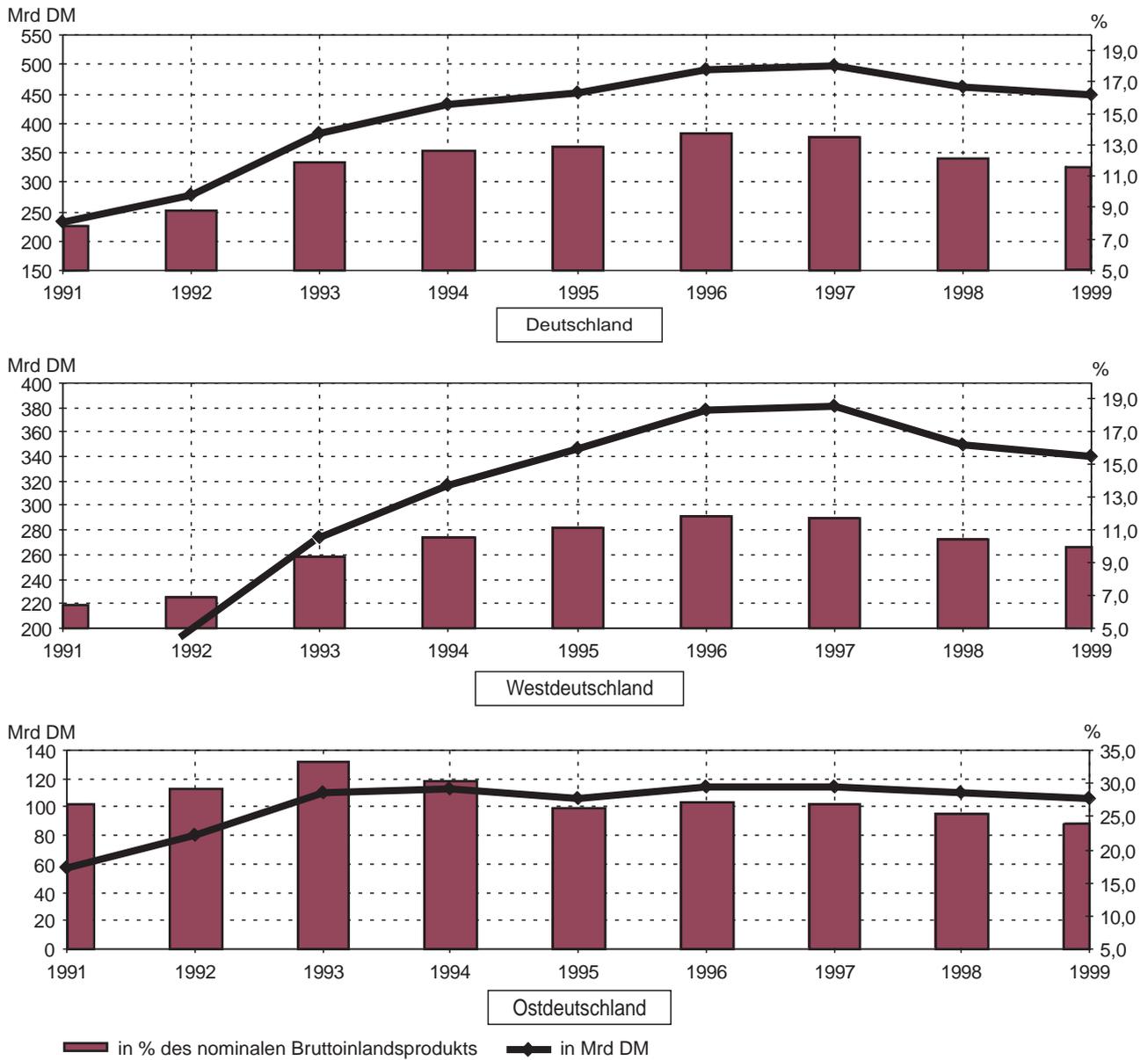
- Wir setzen den Sockel friktioneller und struktureller *Arbeitslosigkeit* für West- und Ostdeutschland in den Jahren 1991 bis 1999 mit jeweils 1,5 % des Erwerbspersonenpotenzials an.⁶ Das entspricht im Jahr 1999 einem durchschnittlichen Bestand von rd. 0,6 Mio. Arbeitslosen, die unter Vollbeschäftigungsbedingungen als unvermeidbar gelten können. Es verbleibt dann ein zumindest mittelfristig aktivierbares Potenzial in Höhe von rd. 5,8 Mio. Erwerbspersonen.⁷

Der gesamten Unterbeschäftigung des Jahres 1999 entspräche dann ein verlorenes *Produktionsvolumen* in Höhe von rd. 450 Mrd. DM, das wären rd. 11 % des Bruttoinlandsprodukts (in jeweiligen Preisen). Für Westdeutschland errechnen wir einen Produktionsausfall in Höhe von rd. 340 Mrd. DM (10 %) und für Ostdeutschland von rd. 110 Mrd. DM (24 %).

Diese rechnerischen gesamtwirtschaftlichen Größen stehen für die materiellen Einbußen an gesellschaftlicher Wohlfahrt, ausgedrückt als Verlust an Waren und Dienstleistungen, die im Jahre 1999 durch die Unterbeschäftigung verursacht wurden. Das Schaubild 1 zeigt die Entwicklung der rechnerischen Produktionsverluste von 1991 - 1999.

Zumindest in der zeitlichen Dimension sind die vorstehenden Berechnungen freilich großenteils fiktiver Natur. Dies gilt v. a. für die neuen Bundesländer, denn es wäre realitätsfern

Schaubild 1: Wertschöpfungsverluste durch Unterbeschäftigung 1991 - 1999



Quelle: Berechnungen des IAB

anzunehmen, im Zuge des wirtschaftlichen Umbruchs hätten quasi über Nacht ein unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wettbewerbsfähiger Kapitalstock aufgebaut und vorhandene Qualifikationsdefizite beim Erwerbspersonenpotenzial geschlossen werden können.

Aufgrund der theoretischen und methodischen Probleme, die sich mit den vorstehenden Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungsverluste durch Unterbeschäftigung verbinden, wird im Folgenden auf die enger definierten *gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit* abgestellt.

⁸ Bei der Ermittlung von Ausgaben und Mindereinnahmen wird von einem durchschnittlichen Arbeitseinkommen ausgegangen, das die Arbeitslosen in einem Beschäftigungsverhältnis erzielen könnten. Dieses Einkommen bildet die Grundlage für die Berechnung potenzieller Sozialbeiträge und Steuern. Die Mindereinnahmen der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung ergeben sich als Saldo aus den potenziellen Einnahmen (im Falle einer Beschäftigung) und den tatsächlichen Einnahmen aus Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (im Falle der Arbeitslosigkeit). Analog ergeben sich die Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern als Saldo. In einer Statistik der BA werden die Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe nach der Höhe des (wöchentlichen) Brutto-Entgelts gegliedert, das bei der Bemessung der Leistung zugrunde gelegt wird. Das hieraus errechnete Monats- bzw. Jahresentgelt wird erhöht um Einkommensbestandteile, die zwar normalerweise in einem Arbeitsverhältnis anfallen, bei der Leistungs Bemessung aber bisher außer Betracht bleiben (z. B. 13. Monatsgehalt, Urlaubsgeld, Mehrarbeitsvergütung). Das potenzielle Einkommen der Nicht-Leistungsempfänger wird unter Berücksichtigung struktureller Besonderheiten dieses Personenkreises geschätzt.

2.2 Gesamtfiskalische Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit

Hierbei handelt es sich um Kosten, die öffentliche Haushalte direkt oder indirekt in Gestalt von Ausgaben oder Mindereinnahmen belasten, weil Arbeitslose kein Arbeitseinkommen beziehen. Berücksichtigt wird dabei nur die *registrierte Arbeitslosigkeit*, die Stille Reserve bleibt außer Betracht.

Höhe und Struktur dieser Kosten sind unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Empfänger von Leistungen - Arbeitslosengeld (Alg), Arbeitslosenhilfe (Alhi) - handelt oder um Personen, die keine Lohnersatzleistungen beziehen. Deshalb ist eine entsprechend *differenzierte* Kostenrechnung erforderlich.⁸

Übersicht 2: Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit 1991 - 1999

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Westdeutschland										
Registrierte Arbeitslose Kosten pro Arbeitslosen	1000 DM	1.689 30.969	1.808 33.743	2.270 37.290	2.556 39.424	2.565 41.011	2.796 41.332	3.021 39.700	2.904 37.701	2.756 38.103
Gesamtfiskalische Kosten	Mrd DM	52,3	61,0	84,6	100,8	105,2	115,6	119,9	109,5	105,0
Ostdeutschland										
Registrierte Arbeitslose Kosten pro Arbeitslosen	1000 DM	913 15.898	1.170 20.515	1.149 27.168	1.142 30.805	1.047 32.568	1.169 34.426	1.364 33.722	1.375 33.698	1.344 33.687
Gesamtfiskalische Kosten	Mrd DM	14,5	24,0	31,2	35,2	34,1	40,2	46,0	46,3	45,3
Deutschland										
Registrierte Arbeitslose Kosten pro Arbeitslosen	1000 DM	2.602 25.681	2.978 28.546	3.419 33.888	3.698 36.762	3.612 38.564	3.965 39.296	4.385 37.840	4.279 36.415	4.100 36.655
Gesamtfiskalische Kosten	Mrd DM	66,8	85,0	115,9	135,9	139,3	155,8	165,9	155,8	150,3
Nachrichtlich: Mehrausgaben und Mindereinnahmen für Leistungsempfänger nach § 428 SGB III										
Leistungsempfänger Kosten	1000 Mrd DM	105 3,7	134 5,0	198 8,1	226 9,7	243 10,9	267 11,8	318 13,1	301 11,8	300 11,9

Quelle: Berechnungen des IAB

Im Jahr 1999 beliefen sich die *gesamtfiskalischen Kosten der registrierten Arbeitslosigkeit* in Deutschland auf rd. 150 Mrd. DM. Die Verteilung auf West- und Ostdeutschland sowie die Entwicklung von 1991 bis 1999 zeigt die Übersicht 2. Diese Summe enthält Ausgaben (55 %) und Mindereinnahmen (45 %), die den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungsträgern aus der registrierten Arbeitslosigkeit entstanden sind (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe etc., Sozialhilfe und Wohngeld, entgangene Steuern und Sozialbeiträge). 105 Mrd. DM sind der Arbeitslosigkeit in den alten Bundesländern zuzurechnen, 45 Mrd. DM der in den neuen Bundesländern (vgl. auch die Tabellen 1 und 2 im Anhang).

Nicht enthalten sind Kosten, die auf Personen entfallen, die faktisch arbeitslos sind, aber nicht als Arbeitslose gezählt werden. Dazu rechnen z. B. Ältere (ab 58 Jahren), die zwar Arbeitslosengeld oder -hilfe beziehen, aber dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen (müssen) und deshalb in der Statistik nicht mehr auftauchen. Der Gesamtgruppe der Leistungsempfänger nach §§ 125, 126 und 428 SGB III (früher § 105 a-c AFG) sind gesamtfiskalische Kosten in Höhe von zusätzlich rd. 12 Mrd. DM zuzurechnen (West: rd. 7 Mrd. DM, Ost: rd. 5 Mrd. DM).

Die gesamtfiskalischen Kosten - Ausgaben und Mindereinnahmen - betragen 1999 durchschnittlich rd. 37.000 DM pro registrierten Arbeitslosen und Jahr. Höher lag dieser Betrag bei der Gruppe der Arbeitslosengeldempfänger (43.000 DM), die rd. 40 % der Arbeitslosen ausmachte. Unterdurchschnittlich waren die Kosten bei den Arbeitslosenhilfeempfängern (36.000 DM), die 34 % der Arbeitslosen stellten. Unter dem Durchschnitt liegen sie regelmäßig auch bei Arbeitslosen, die

keine Leistungen beziehen. Das war 1999 bei 26 % der Arbeitslosen der Fall. Immerhin belaufen sich die gesamtfiskalischen Kosten bei dieser Personengruppe aber auf 29.000 DM pro Kopf und Jahr. Sie ergeben sich hauptsächlich aus Mindereinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen.

Kostenarten

Die Tabellen 1 und 2 im Anhang zeigen die *Verteilung* der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit nach den Kostenarten und ihre Entwicklung von 1993 bis 1999.⁹

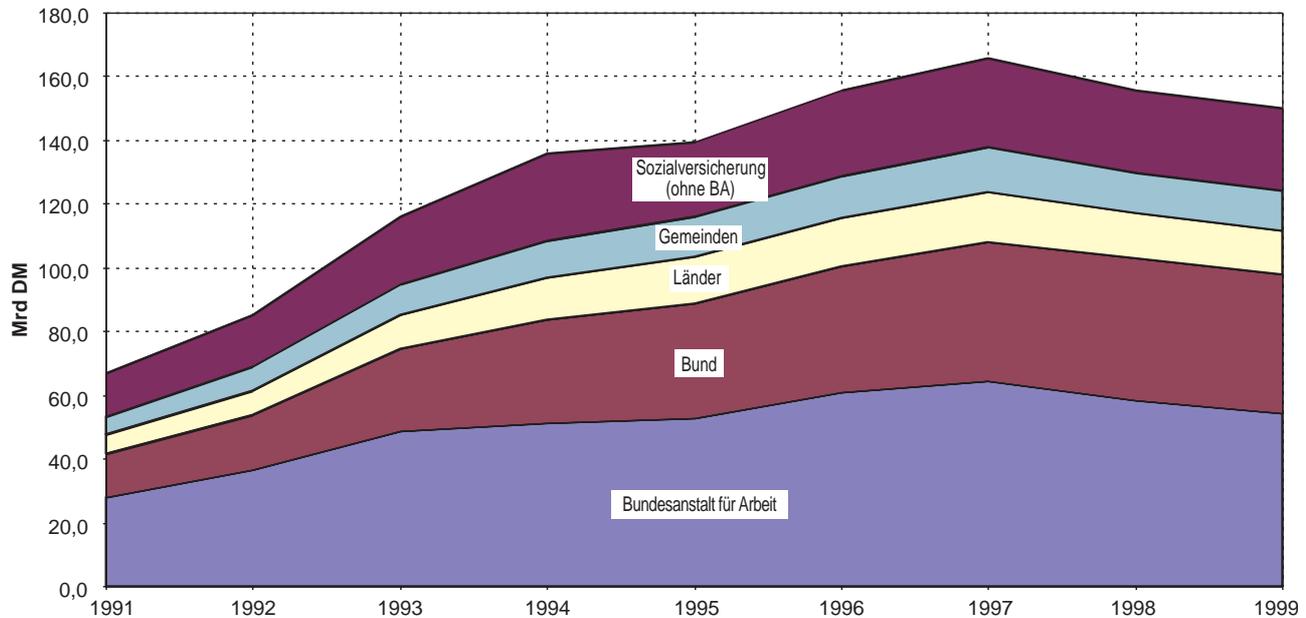
Den größten Kostenblock (rd. 48 %) bildeten 1999 die Ausgaben für *Arbeitslosengeld* (44 Mrd. DM) und *Arbeitslosenhilfe* (29 Mrd. DM). Bemerkenswert ist dabei, dass auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, die als Transfereinkommen *direkt* an Arbeitslose fließen, lediglich 28 % der Gesamtkosten entfielen. Die Ausgaben für die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung der Leistungsempfänger machte weitere 20 % aus.

Langanhaltende Arbeitslosigkeit führt die Betroffenen nicht selten in den *Sozialhilfe- und Wohngeldbezug*. Für 1999 schätzen wir das arbeitslosigkeitsbedingte Gesamtvolumen dieser Sozialleistungen auf rd. 10 Mrd. DM; das waren fast 7 % der Gesamtkosten.

Das gesamtfiskalische Volumen der *Mindereinnahmen* bleibt mit rd. 68 Mrd. DM nur wenig hinter dem Volumen der Ausgaben zurück. Der hohe Anteil der Mindereinnahmen (45 %) ergibt sich aus dem geringeren *Steueraufkommen* und aus geringeren *Sozialbeiträgen*. Die arbeitslosigkeitsbedingten Einkommensausfälle führen zu entsprechend niedrigerem Aufkommen bei der Lohn- und Einkommenssteuer. 1999 hat der Fiskus deshalb rd. 26 Mrd. DM weniger eingenommen. Allein diese Mindereinnahmen bilden 18 % der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit. Außerdem ist das Budget der Haushalte von bzw. mit Arbeitslosen schmaler als im Falle ihrer Beschäftigung. Ihre Verbrauchsspielräume verringern

⁹ Im Zuge dieser Aktualisierung wurden unter Berücksichtigung aktueller Ausgangsdaten auch die Kosten für die zurückliegenden Jahre (vgl. Bach / Spitznagel, 1996) neu berechnet.

Schaubild 2: Entwicklung und Budgetinzidenz der gesamtfiskalischen Kosten der Registrierten Arbeitslosigkeit 1991 - 1999



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des IAB

sich in der Regel entsprechend. Dies dämpft den privaten Konsum und führt zu Mindereinnahmen bei den *indirekten Steuern*. 1999 hat der Fiskus dadurch rd. 5 Mrd. DM verloren. In etwa gleicher Größenordnung wie bei den Steuern sind den Trägern der Sozialversicherung Beiträge entgangen. Die höchsten Ausfälle hatte mit 15 Mrd. DM die *Rentenversicherung* zu verzeichnen. Die *Krankenversicherungen* und die *Bundesanstalt für Arbeit* haben jeweils rd. 10 Mrd. DM weniger eingenommen. Die *Pflegeversicherung* hat gut 1 Mrd. verloren. Diese Mindereinnahmen ergeben sich zum großen Teil, weil für Arbeitslose, die weder Alg noch Alhi beziehen, keine Beiträge an die Träger der Sozialversicherung abgeführt werden.

Kostenträger

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit betreffen die *Bundesanstalt für Arbeit (BA)*, weil sie Arbeitslosengeld und entsprechende Beiträge zur Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung für Arbeitslose bezahlt, und weil sie auf Beiträge der Arbeitslosen verzichten muss. Der *Bundeshaushalt* muss die Arbeitslosenhilfe und dazugehörige Sozialversicherungsbeiträge leisten und Verluste bei den direkten und indirekten Steuern hinnehmen. Die *Länder und Gemeinden* sind - ihren Beteiligungsquoten am Aufkommen der Gemeinschaftssteuern entsprechend - ebenfalls von Steuerverlusten betroffen. Die Gemeinden haben zusätzlich noch die Sozialhilfe zu tragen. Wohngeld wird zu gleichen Teilen von Bund und Ländern finanziert. Erheblich belastet werden auch die *Rentenversicherung* und die *Krankenversicherung* sowie (in geringem Umfang) die *Pflegeversicherung*. Zum einen, weil an diese Sozialhaushalte für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger weniger Beiträge abgeführt werden

als im Fall ihrer Beschäftigung, zum anderen, weil ihnen für Arbeitslose ohne Leistungsanspruch keinerlei Beiträge zufließen.

Die Hauptlast der Gesamtkosten wird von der BA und vom Bund getragen (vgl. Schaubild 2 und Tabellen 1 und 2 im Anhang). Im Jahr 1999 hatten sie Ausgaben und Mindereinnahmen in Höhe von rd. 54 Mrd. bzw. 44 Mrd. DM zu verkraften (36 % bzw. 29 % der Gesamtkosten).¹⁰ Die Länder wurden mit 14 Mrd. DM (9 %), die Gemeinden mit gut 12 Mrd. DM (8 %) belastet - zwei Drittel hiervon entfielen auf arbeitslosigkeitsbedingte Sozialhilfeleistungen. Bei den Mindereinnahmen der Rentenversicherung (15 Mrd. DM, rd. 10 %) und der Krankenversicherung (10 Mrd. DM, 7 %) wirkt sich auch aus, dass die Beiträge für Alg- und Alhi-Empfänger nicht am vorherigen Bruttoentgelt bemessen werden, das der Leistungsgewährung zugrunde liegt, sondern nur an 80 % hiervon. Der Unterschied zu den möglichen Einnahmen im Falle einer Beschäftigung ist also erheblich. Verstärkt wird dies durch den hohen Anteil von Arbeitslosen ohne Leistungsbezug, für die keinerlei Beiträge fließen.

Strukturveränderungen

Die *Struktur der gesamtfiskalischen Kosten* der registrierten Arbeitslosigkeit sowie ihre Budgetinzidenz haben sich im Lauf der Jahre verändert. Bestimmend dafür waren in erster Linie gruppenspezifische Strukturverschiebungen innerhalb der Arbeitslosigkeit v. a. im Hinblick auf die Anteile der Leistungsempfänger sowie sozialrechtliche Änderungen (siehe die Tabelle 2 und Chronologie im Anhang).

Das *Entwicklungsmuster* ist in West- und Ostdeutschland etwa gleich. Unübersehbar sind freilich die regionalen Unterschiede im *Grundmuster*:

- In Ostdeutschland entstehen anteilig höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld und -hilfe wegen des dort höheren Leistungsempfängeranteils.

¹⁰ Bezieht man in die Betrachtung die Kosten für Leistungsempfänger nach §§ 125, 126 und 428 SGB III ein, so erhöht sich der Kostenanteil der BA um 1 %-Punkt zu Gunsten der anderen Kostenträger.

- Sozialhilfe und Wohngeld spielen im Osten dementsprechend eine geringere Rolle als im Westen.
- Die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung wird durch die Ost-Arbeitslosigkeit anteilig weniger stark belastet als durch jene im Westen, denn der Anteil der Leistungsempfänger unter den Arbeitslosen, für die die BA Sozialbeiträge abführt, ist im Osten höher als im Westen.

Die Überlegungen und Berechnungen in diesem Abschnitt zeigen zweierlei:

- Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind beträchtlich und vielschichtig, denn sie treten in unterschiedlichen Formen auf und betreffen prinzipiell alle öffentlichen Haushalte.
- In einer Diskussion um Kosten und Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen müssen die Alternativkosten der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden, wenn sie Effizienzgesichtspunkten Rechnung tragen will.

Aus diesem erweiterten Blickwinkel werden im Folgenden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit analysiert.

3 Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die Bundesanstalt für Arbeit setzt seit Jahren erhebliche Haushaltsmittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik ein (vgl. Übersicht 3 und Schaubild 3a und 3b). Eine rationale Arbeitsmarktpolitik bedarf auch aus diesem Grund der Effizienzanalyse und einer dementsprechenden Mittelsteuerung. Aussagen über die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes durch den Vergleich von Maßnahmekosten und -nutzen sind allerdings aus theoretischen und methodischen Gründen nur in begrenztem Umfang möglich. V. a. die Nutzen sind teils nur schwer oder nicht zu identifizieren und zu messen. Gleichwohl spielen Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte in der Diskussion um den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eine beträchtliche Rolle, so dass eine Effizienzkontrolle mit reduziertem Anspruch unverzichtbar ist.

Die Analyse von Budgeteffekten der Arbeitsmarktpolitik zielt auf die Darstellung des Saldos von fiskalischen Kosten der Maßnahmen und Erträgen, die sich aus Minderausgaben und Mehreinnahmen durch mehr Beschäftigung und/oder weniger Arbeitslosigkeit herleiten. Dies setzt die Analyse der Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Beschäfti-

Schaubild 3a: Zur Entwicklung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Westdeutschland

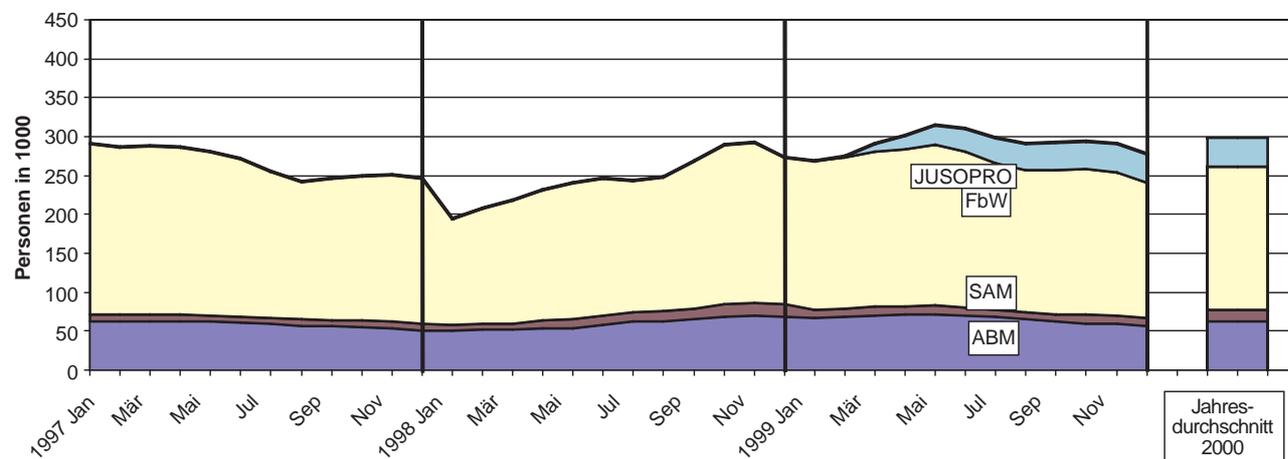
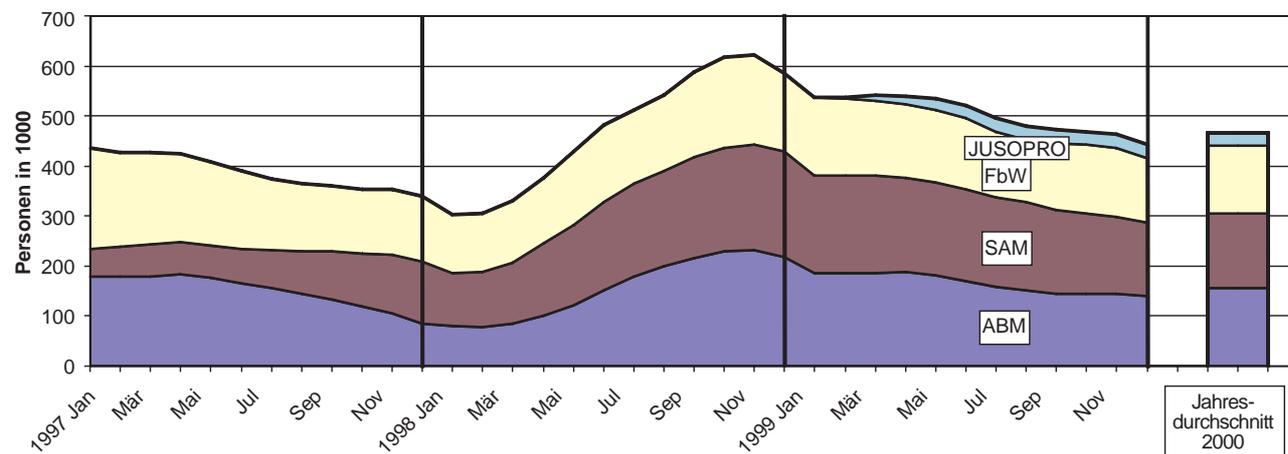


Schaubild 3b: Zur Entwicklung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland



FbW = Förderung der beruflichen Weiterbildung (nur Vollzeit)
 ABM = Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
 SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272 - 279, 415 SGB III)
 JUSOPRO = Artikel 7 (FbW), Artikel 8 (LKZ) und Artikel 9 (Quali-ABM)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit; Schätzung des IAB in Anlehnung an den Haushalt der BA

Übersicht 3: Ausgewählte Ausgaben der BA für Arbeitsmarktpolitik 1991 - 2000

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾
		Millionen DM									
Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im Eingliederungstitel des Haushalts											
Zusammen	West	•	•	•	•	•	•	•	12.079,6	12.946,5	14.200,0
	Ost	•	•	•	•	•	•	•	12.586,8	13.369,1	13.600,0
	Insg.	•	•	•	•	•	•	•	24.664,4	27.315,6	27.800,0
Darunter;											
Unterhaltsgeld (Uhg)	West	3.892,1	4.216,3	4.391,7	4.245,6	4.886,2	5.271,4	4.272,2	4.289,1	4.565,3	4.779,1
	Ost	1.577,5	6.006,4	6.558,1	4.619,0	4.989,3	4.864,6	3.846,6	3.481,0	3.346,1	3.739,0
	Insg.	5.469,6	10.222,7	10.949,8	8.864,6	9.875,5	10.136,0	8.118,8	7.770,1	7.911,4	8.518,1
Maßnahmekosten (FbW)	West	2.447,3	2.669,4	2.362,4	2.090,7	2.572,3	3.036,7	2.512,0	2.749,4	3.204,3	3.197,1
	Ost	2.689,8	4.710,6	3.748,4	2.370,1	2.263,7	2.314,8	1.892,2	1.986,5	2.083,6	2.256,0
	Insg.	5.137,1	7.380,0	6.110,8	4.460,8	4.836,0	5.351,5	4.404,2	4.735,9	5.287,9	5.453,1
Eingliederungszuschüsse bei Einarbeitung, bei erschwerter Vermittlung, und für ältere Arbeitnehmer	West	–	–	–	–	–	–	641,7	851,4	1.386,9	1.646,4
	Ost	–	–	–	–	–	–	298,3	292,1	457,2	512,6
	Insg.	–	–	–	–	–	–	940,0	1.143,5	1.844,1	2.159,0
Allgemeine ABM	West	2.538,6	2.510,6	2.090,8	2.172,9	2.593,9	2.447,8	1.990,6	1.975,2	2.144,2	2.024,1
	Ost	3.075,3	7.783,6	8.585,6	6.811,5	6.790,6	6.835,0	5.264,7	5.452,6	5.661,6	5.777,5
	Insg.	5.613,9	10.294,2	10.676,4	8.984,4	9.384,5	9.282,8	7.255,3	7.427,8	7.805,8	7.801,6
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung											
Kurzarbeitergeld (Kug)	West	478,8	949,9	3.335,2	1.600,1	606,1	1.031,9	774,2	482,9	496,2	468,0
	Ost	10.005,9	2.652,5	918,8	498,7	424,2	435,3	270,7	173,5	118,6	192,0
	Insg.	10.484,7	3.602,4	4.254,0	2.098,8	1.030,3	1.467,2	1.044,9	656,4	614,8	660,0
Förderung selbständiger Tätigkeit	West	55,6	71,5	48,1	122,4	582,1	780,3	681,4	885,5	1.052,5	1.270,0
	Ost	35,0	64,8	50,5	72,4	240,0	282,7	262,5	362,6	433,6	480,0
	Insg.	90,6	136,3	98,6	194,8	822,1	1.063,0	943,9	1.248,1	1.486,1	1.750,0
Sofortprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit	West	–	–	–	–	–	–	–	–	1.126,6	1.200,0
	Ost	–	–	–	–	–	–	–	–	830,5	800,0
	Insg.	–	–	–	–	–	–	–	–	1.957,1	2.000,0
Strukturanpassungsmaßnahmen nach §§ 272-279, 415 SGB III	West	–	–	0,0	0,2	31,2	120,1	146,8	194,8	248,4	328,0
	Ost	–	–	313,9	1.325,3	1.439,3	1.320,0	1.371,0	2.721,4	3.000,8	2.958,0
	Insg.	–	–	313,9	1.325,5	1.470,5	1.440,1	1.517,8	2.916,2	3.249,2	3.286,0
Altersübergangsgeld (Alüg)	West	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Ost	2.680,3	9.329,8	13.459,5	9.033,0	2.232,6	121,9	97,9	44,3	17,7	1,2
	Insg.	2.680,3	9.329,8	13.459,5	9.033,0	2.232,6	121,9	97,9	44,3	17,7	1,2
Zusammen	West	534,4	1.021,4	3.383,3	1.722,7	1.219,4	1.932,3	1.602,4	1.563,2	2.923,7	3.266,0
	Ost	12.721,2	12.047,1	14.742,7	10.929,4	4.336,1	2.159,9	2.002,1	3.301,8	4.401,2	4.431,2
	Insg.	13.255,6	13.068,5	18.126,0	12.652,1	5.555,5	4.092,2	3.604,5	4.865,0	7.324,9	7.697,2

¹⁾ Haushaltsplan der BA

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

gung und Arbeitslosigkeit voraus. Aus der Verknüpfung dieser realen Entlastungswirkungen mit Finanzdaten ergeben sich die monetären Entlastungswirkungen in direkt oder indirekt betroffenen öffentlichen Budgets. Deshalb werden im Folgenden zunächst diese realen Wirkungen diskutiert.

3.1 Zur Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA)

Mit Beginn des Jahres 1998 wurde das Recht der Arbeitsförderung vollständig überarbeitet und als Drittes Buch

(SGB III) in das Sozialgesetzbuch eingeordnet.¹¹ Stärker als im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wird im SGB III die Unterstützungsfunktion der Arbeitsförderung herausgestellt. Die weit reichenden Rahmenzielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG (Beiträge zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur) sind explizit nicht übernommen worden. Hervorgehoben wird die Brückenfunktion arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hin zum ersten Arbeitsmarkt. Stärker als bisher ist deshalb der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen künftig an der angestrebten Eingliederung der Geförderten in den ersten Arbeitsmarkt zu messen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sei dazu folgendes angemerkt: Die Eingliederung eines Geförderten in den ers-

¹¹ Vgl. Brinkmann (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III - Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in diesem Heft.

ten Arbeitsmarkt ist ohne Zweifel ein individueller Erfolg. In der Regel wird dadurch aber kein neuer Arbeitsplatz geschaffen. Es kommt lediglich zu Umschichtungen, denn die Beschäftigungsentwicklung im ersten Arbeitsmarkt hängt von einer Vielzahl ökonomischer Faktoren ab, die mit der Arbeitsmarktpolitik meist wenig zu tun haben. Bei exogen bestimmter Arbeitskräftenachfrage geht der Eingliederungserfolg eines Geförderten in der Regel zu Lasten eines anderen Arbeitsuchenden. Nur im Einzelfall kann unterstellt werden, dass es sich dabei um eine zusätzlich geschaffene oder sonst nicht oder schwer besetzbare Stelle gehandelt hat und ein im gesamtwirtschaftlichen Sinne zusätzliches Arbeitsverhältnis entstanden ist. Auch Besetzungsketten dürften nur selten zu diesem Ergebnis führen.

Im Hinblick auf den Abbau der Unterbeschäftigung und unter Kosten-Ertrags-Gesichtspunkten ist deshalb weiterhin auch zu untersuchen, in welchem Umfang die Arbeitsmarktpolitik aktuell und *gesamtwirtschaftlich* die registrierte Arbeitslosigkeit entlastet, sei es durch befristete Beschäftigung z. B. in ABM, sei es durch vorübergehende Kurzarbeit oder Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen.

Die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik als Instrumente zur Förderung der Beschäftigung und Entlastung der Arbeitslosigkeit sind nicht unumstritten. So wird oft angezweifelt, dass ihr Einsatz einen nennenswerten Beitrag zur Bewältigung des Beschäftigungsproblems leistet. Oft werden derartige Behauptungen allerdings pauschal vorgebracht und nicht mit Daten und Fakten untermauert. Bevor wir Budgetwirkungen der Arbeitsmarktpolitik analysieren, werden deshalb im Folgenden einige wichtige Aspekte der quantitativen Wirkungsanalyse einer näheren Betrachtung unterzogen.

Mikroökonomische Aspekte

Hier geht es vor allem um das Problem, dass Lasten, die von Betrieben, Verwaltungen und Arbeitnehmern zu tragen wären, durch die Arbeitsmarktpolitik substituiert werden können.

So wird mit Blick auf die Förderung der beruflichen Weiterbildung oft gefragt, ob und ggf. in welchem Umfang unterlassene betriebliche Investitionen in Humankapital und/oder Weiterbildungsbemühungen der Arbeitnehmer aus eigener Initiative durch geförderte Maßnahmen ersetzt werden. Bei Kurzarbeit könnte vermutet werden, dass Entlassungen (v. a. von Fachkräften) auch ohne Kurzarbeitergeld zumindest teilweise unterblieben wären (*labour-hoarding*). Bei ABM wird befürchtet, die durchgeführten Arbeiten wären größtenteils auch ohne Förderung erledigt worden.

Da unterstellt werden kann, dass sich die Akteure am Arbeitsmarkt rational verhalten, besteht sicherlich eine Tendenz zur Substitution eigener Ressourcen durch Mittel der Arbeitsmarktpolitik. Dies ist umso wahrscheinlicher, je unspezifischer die Förderung erfolgt. Um dieses Risiko zu minimieren, müssen wirksame Sicherungen oder Bremsen eingebaut werden.

Das differenzierte Regelwerk der Arbeitsförderung lässt sicherlich weniger Raum für Substitution, als z. B. Regelungen bei allgemeinen Lohnkostenzuschüssen und Investitionszulagen. Bei ABM z. B. bilden die strenge Prüfung der Förde-

rungsfähigkeit durch die Arbeitsämter, die Kontrolle durch die Selbstverwaltungsorgane sowie die Einschaltung der Handwerkskammern vor Ort die wichtigsten Sicherungen zur Vermeidung von Substitutionseffekten. Diese Aktivitäten beziehen sich allerdings (zwangsläufig, auch weil es die Rechtsgrundlagen so vorsehen) jeweils auf *einzelne* Maßnahmen bzw. Maßnahmenfelder. Die Gesamtaktivität eines Trägers kann meist nicht in die Prüfung einbezogen werden, denn vielfältige interne und externe Wirkungszusammenhänge mit unterschiedlicher Fristigkeit kommen ins Spiel. Deshalb sind Substitutionseffekte aus methodischen Gründen nicht exakt quantifizierbar. Hierzu bedürfte es eines geeigneten Modells, das eine verlässliche Simulation der Beschäftigungsentwicklung unter „Status-quo-ante-Bedingungen“ ermöglicht. Die Abweichung der simulierten Entwicklung, die ohne Förderung eingetreten wäre, von der tatsächlichen wäre das Maß für Nettobeschäftigungs- bzw. Substitutionseffekte. Ein im Hinblick auf die im ABM-Zusammenhang relevanten vielfältigen Institutionen, Strukturen, Entwicklungen, Bestimmungsgrößen, Verhaltensweisen und Interdependenzen hinreichend spezifiziertes und differenziertes Modell liegt allerdings nicht vor und ist wohl auch nicht zu erstellen - schon weil die erforderliche Datenbasis fehlt. Mit bescheideneren Mitteln kann aber anhand von Indikatoren der Risikobereich bei ABM im Hinblick auf Substitutionseffekte eingegrenzt werden, ohne hiermit allerdings den Anspruch auf exakte Quantifizierung zu erheben.¹²

Diese Überlegungen gelten analog für die Schätzung von Substitutionseffekten bei anderen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Im Hinblick auf eine ausgewogene Verteilung von Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktpolitik auf die beteiligten Institutionen verdienen Mitnahmeeffekte generell hohe Aufmerksamkeit.

Makroökonomische Aspekte

Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik können negative gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen auslösen, die beschäftigungspolitische Erfolge und Arbeitsmarktentlastungen konterkarieren können. So kann einerseits die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik durch Erhöhung von Steuern und/oder Beiträgen private Nachfrage verdrängen. Größere staatliche Kreditaufnahme und stärkere Beanspruchung des inländischen Kapitalmarkts kann andererseits das Zinsniveau erhöhen, die private Investitionstätigkeit behindern und den zukünftigen finanzpolitischen Handlungsspielraum einschränken (*Crowding-Out-Effekte*).

Diese Bedenken müssen ernst genommen werden, denn Priorität hat der erste Arbeitsmarkt. Er darf durch die Arbeitsmarktpolitik nicht beeinträchtigt werden. Die Arbeitsmarktpolitik kann nicht die Aufgaben der globalen Beschäftigungspolitik übernehmen. Arbeitsmarktwirkungen externer Preis- oder Mengenschocks, Fehlentwicklungen in Wirtschafts-, Finanz-, Geld- und Lohnpolitik können durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht beseitigt werden. Dazu fehlt es am Auftrag, an Handlungskompetenz und an finanzieller Ausstattung. Gleichwohl wird die Korrektur von Spätfolgen solcher Fehlentwicklungen oftmals der Arbeitsmarktpolitik aufgebürdet. So ist z. B. Langzeitarbeitslosigkeit meist nur mit hohen Kosten und mäßigem Erfolg aufzulösen (*Hysterese*). Der Mitteleinsatz dafür wird denn auch oft sozialpolitisch begründet.

Aufgrund gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge könnte die Arbeitsmarktpolitik allerdings, so wird nicht selten ver-

¹² Eine ältere Untersuchung auf der Grundlage einer Befragung von ABM-Trägern kommt zu einer Substitutionsquote von 5 % (vgl. Sellin/Spitznagel 1988).

mutet, zu Lasten bestehender oder potenziell entstehender Arbeitsplätze gehen. Soweit Ausgaben für die geförderten Maßnahmen aus dem bestehenden gesamtwirtschaftlichen Einkommenskreislauf finanziert werden, könne es zu entsprechenden Verdrängungseffekten im ersten Arbeitsmarkt kommen. Angesichts des nach wie vor hohen Mittelvolumens, das für die genannten Maßnahmen eingesetzt wird, kommt dieser Frage große Bedeutung zu.

Durch Einsparungen, so könnte fälschlicherweise vermutet werden, ließen sich entsprechend Haushaltslücken verkleinern oder schließen. Und: Da das Defizit der BA vom Bund aufzubringen und damit Teil des gesamtstaatlichen Defizits ist, würde letzteres ohne die Arbeitsmarktpolitik geringer ausfallen. Dies könnte den Kapitalmarkt entlasten, über Zinssenkungen die Investitionen anregen und damit die Beschäftigungslage am ersten Arbeitsmarkt verbessern.

Dieser Denkansatz vernachlässigt allerdings volkswirtschaftliche, budgetübergreifende Sachverhalte und Zusammenhänge, denn er geht allein von *Bruttogrößen* aus. Der Abschätzung von wirtschaftlichen Kreislaufeffekten müssen aber vielmehr *Nettogrößen* zugrunde gelegt werden. So würden registrierte Arbeitslose großenteils weiterhin Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen, also *andere* Ausgaben titel des Budgets belasten, wenn sie nicht in Maßnahmen einmünden könnten. Darüber hinaus ergäben sich auch Mindereinnahmen bei Steuern und Beiträgen. Die kreislaufrelevanten Nettoausgaben zeigen sich erst, wenn die Bruttoausgaben um die *Alternativkosten der Arbeitslosigkeit* vermindert werden. Diese Zusammenhänge werden im folgenden Abschnitt am Beispiel von ABM und FbW quantitativ dargestellt.

Gesamtwirtschaftlich verursacht die Arbeitsmarktpolitik nur in dem Maße Zusatzausgaben, wie die Kosten der Arbeitsmarktpolitik die Kosten der Arbeitslosigkeit übersteigen, die sonst anfallen würden. Die Finanzierung dieser und nur dieser Zusatzausgaben kann, unter der Voraussetzung, dass die Mittel aus dem bestehenden Einkommenskreislauf gezogen werden, an anderer Stelle kontraktiv wirken. Wir unterstellen im Folgenden, dass die Nettokosten der Arbeitsmarktpolitik *nicht* zu Lasten des bestehenden Einkommenskreislaufs, sondern aus der Nettokreditaufnahme finanziert werden und dass dadurch keine crowding out-Effekte und Zinssteigerungen am Kapitalmarkt ausgelöst werden.

Fazit

Der gesamtwirtschaftlichen Analyse von Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik sind immer noch enge Grenzen gezogen. Eine systematische Analyse in einem, die volkswirtschaftliche Interdependenz befriedigend berücksichtigenden Rahmen findet bisher nicht statt.¹³ Die folgenden Rechnungen sind Partialanalysen, die zwar wichtige Zusammenhänge ansatzweise berücksichtigen (können). Sie haben aber nur begrenzte Aussagekraft. Gleichwohl liefern sie wichtige Anhaltspunkte für Effizienzerwägungen.

3.2 Kosten-Nutzen-Erwägungen

Wir untersuchen im Folgenden, in welchem Verhältnis die Kosten verschiedener Maßnahmen zu den Kosten stehen, die ohne diese Maßnahmen aus der (vermiedenen) Arbeitslosigkeit erwachsen wären.

Wir verstehen diese Opportunitätskosten als den monetären Nutzen der Arbeitsmarktpolitik. Dabei werden, dem oben beschriebenen gesamtfiskalischen Prinzip folgend, alle bedeutenden Kostenarten und öffentlichen Budgets einbezogen. Auf den realen Nutzen, der sich aus der anderen Allokation von Mitteln (Arbeitsmarktpolitik statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit) herleiten kann, gehen wir abschließend ein.

Zum besseren Verständnis dieser Analyse werden im Folgenden einige methodische Erläuterungen gegeben.

- Die fiskalischen Entlastungswirkungen hängen u. a. ab vom Status der Teilnehmer beim Eintritt in eine Maßnahme (im Hinblick auf Leistungsbezug und Leistungshöhe) sowie von Statusänderungen, die stattgefunden hätten, falls diese Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre. Mit Hilfe von Informationen aus Personen- und Maßnahmestatistiken werden diese potenziellen Statuswechsel und ihre fiskalischen Konsequenzen simuliert. Dabei wird z. B. berücksichtigt, dass Personen, die vor der Maßnahme Arbeitslosengeld bezogen haben, ohne die Maßnahme früher oder später ihren Leistungsanspruch erschöpft hätten. Sie wären teilweise in die Arbeitslosenhilfe übergeleitet worden, teils ganz aus dem Leistungsbezug ausgeschieden, teils hätten sie auch Sozialhilfe bezogen.

- Im Hinblick auf mögliche zukünftige Ausgaben für Arbeitslosengeld (Alg), wenn z. B. Personen ohne Ansprüche nach einer Maßnahme erneut (oder erstmalig) Alg beanspruchen können oder ihre alten Ansprüche verlängern, wird von einer Kompensationsannahme ausgegangen. Solchen möglichen künftigen Haushaltslasten stehen Entlastungen gegenüber, wenn z. B. Alg-Empfänger nach einer Maßnahme in nicht geförderte Arbeit einmünden.

- Mit ähnlicher Begründung werden Verwaltungskosten, die bei der Durchführung von Maßnahmen entstehen, nicht einbezogen. Auch die Verwaltung von Arbeitslosigkeit verursacht Kosten. Der Saldo, auf den es ankommt, kann positiv oder negativ sein. Mangels gesicherter Informationen über Vorzeichen und Größe des Saldos wird dieser Aspekt hier ausgeblendet.

- Bei der Schätzung der Budgeteffekte wird auf der Kosten- wie auf der Ertragsseite von strukturgleichen Personenkreisen ausgegangen. Z. B. liegt der Schätzung von Minderausgaben beim Alg, die aus der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen resultieren, das gleiche Arbeitsentgelt zugrunde wie der Bemessung des Unterhaltsgeldes (Uhg). So wird vermieden, dass die Kosten-Nutzen-Relationen durch unterschiedliche Bemessungsgrundlagen verzerrt werden. Bei ABM werden die im Gesetz vorgesehene Einkommensabsenkung (Lohnabstandsgebot) sowie Teilzeiteffekte berücksichtigt.

- Bei den ABM ist unterstellt, dass während der Maßnahmedauer ein *direkter* Beschäftigungs- und Entlastungseffekt auf die registrierte Arbeitslosigkeit in Höhe der durchschnittlich geförderten Arbeitnehmer eintritt (untere Variante), denn in ABM können in der Regel nur Arbeitslose vermittelt werden. Diese direkten Effekte ziehen *indirekte* Effekte nach. Sie ergeben sich aus der volkswirtschaftlichen Vorleistungsverflechtung sowie aus einkommensmultiplikativen Folgewirkungen (obere Variante). Die indirekten Beschäftigungseffekte wurden mit Hilfe eines erweiterten Input-Output-Modells geschätzt.¹⁴ Aus der Entwicklung der Arbeitsmarktbilanz sowie aus Betriebsbefragungen zur Struktur von Beschäftigungsveränderungen ist herzuleiten, dass sie zu zwei Dritteln die registrierte Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel

¹³ Zu richtungweisenden Bemühungen dieser Art vgl. Buttler/Emmerich: Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozess, in: Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 239, S. 61 ff.

¹⁴ Zu einer kritischen Würdigung der Analyse indirekter Beschäftigungseffekte vgl. Scherl (1994), S. 625 ff.

die Stille Reserve entlasten. Analoge Annahmen wurden bei der Schätzung der Entlastungseffekte von FbW getroffen. Mögliche indirekte Effekte, die sich v. a. aus positiven Arbeitsmarktwirkungen ihrer beträchtlichen Nebenkosten (für Lehrkräfte, Lehr- und Lernmittel usw., vgl. Übersicht 3) herleiten können, sind auf der Entlastungsseite nicht in die Rechnung einbezogen.

- Schließlich ist zu betonen, dass die geschätzten Kosten-Nutzen-Relationen auf Partialanalysen beruhen und entsprechend interpretiert werden müssen. Eine umfassende Effizienzanalyse der Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Optimierung der Ressourcenallokation müsste unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Interdependenz alle potenziellen Alternativen des Mitteleinsatzes (einschl. des arbeitsmarktpolitischen Attentismus) einbeziehen. Im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang wären auch mögliche Einflüsse der Arbeitsmarktpolitik auf den Lohnbildungsprozess zu analysieren.¹⁵

- Generell ist auf die für Wirkungsanalysen unzureichende Datenbasis hinzuweisen. Deshalb besteht weithin große Unsicherheit im Hinblick auf wichtige Wirkungszusammenhänge. Diese Ausgangssituation stellt die empirische Wirtschafts- und Arbeitsmarktforschung vor große Probleme und zwingt teils zu Annahmen, Schätzungen, Analogieschlüssen und zu für plausibel gehaltene Setzungen.

Wir konzentrieren uns hier auf die Maßnahmen zur „Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)“ und „Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)“ und analysieren ihre Budgeteffekte getrennt für die alten und neuen Bundesländer.¹⁶

3.2.1 Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)

Durch Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung sollen vorrangig berufliche Kenntnisse festgestellt, erhalten, erweitert oder der technischen Entwicklung angepasst und die berufliche Beweglichkeit gesichert und verbessert werden, um den Übergang in eine andere berufliche Tätigkeit mit neuem Inhalt zu ermöglichen.

In der Übersicht 4 sind die durchschnittlichen Kosten eines Teilnehmers an Vollzeitmaßnahmen (der vom Arbeitsamt Unterhaltsgeld bezieht) den entsprechenden Alternativkosten der Arbeitslosigkeit für das Jahr 1999 gegenübergestellt.

Aus *gesamtfiskalischer* Sicht werden demnach in Westdeutschland 59 % der Maßnahmekosten (rd. 42.000 DM auf Jahresbasis) durch Minderausgaben und Mehreinnahmen (rd. 25.000 DM) gedeckt. In Ostdeutschland liegt die Selbstfinanzierungsquote (mit 61 %) etwas höher als in Westdeutschland. Die Selbstfinanzierungsquoten sind im Lauf der Jahre in beiden Landesteilen tendenziell gesunken und haben sich angenähert.

Im *BA-Haushalt* sind die Selbstfinanzierungseffekte erheblich geringer. Die Maßnahmekosten finanzieren sich im Westen zu 34 % und im Osten zu 29 %. Die institutionelle Verteilung des Kosten-Nutzen-Saldos (je Maßnahmeteilnehmer und Jahr) zeigt ebenfalls die Übersicht 4. Gewinner sind v. a. der Bund, aber auch die Renten- und Krankenversicherungen.

¹⁵ Vgl. Bellmann/Jackman (1996).

¹⁶ Zu den Förderungsbedingungen im Einzelnen vgl. das Arbeitsförderungsgesetz bzw. das Sozialgesetzbuch III sowie die hierzu jeweils ergangenen Anordnungen.

Übersicht 4: Kostenvergleich FbW / Arbeitslosigkeit 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
DM pro Person und Jahr			
Zahl der Uhg-Empfänger (1000)	181,8	134,3	316,1
Maßnahmekosten insgesamt	42.210	40.406	41.444
Unterhaltsgeld (Uhg) brutto	26.279	25.739	26.050
Lehrgangskosten u.ä.	15.931	14.667	15.394
Minderausg./ Mehreinnahmen insges.	24.983	24.494	24.775
Arbeitslosengeld (brutto)	14.173	11.527	13.049
Arbeitslosenhilfe (brutto)	6.710	11.161	8.601
Sozialversicherungsbeiträge (Saldo)	1.880	798	1.420
Sozialhilfe und Wohngeld	2.062	825	1.536
Einkommensteuer	0	0	0
Indirekte Steuern	158	184	169
Saldo („+“ = Belastung, „-“ = Entlastung)	+ 17.228	+ 15.912	+ 16.669
davon:			
Bundesanstalt für Arbeit Bund	+ 28.037	+ 28.879	+ 28.395
Länder	- 6.983	- 11.314	- 8.823
Gemeinden	- 260	- 138	- 208
Sozialversicherung (KV, RV, PV)	- 1.688	- 718	- 1.276
	- 1.880	- 798	- 1.420

Selbstfinanzierungsquoten (Minderausgaben und Mehreinnahmen in % der Maßnahmekosten)

	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Gesamtfiskalisch	59	61	60	61	61	60
Nur Bundesanstalt für Arbeit (BA)	34	29	31	32	33	31

Quelle: Berechnungen des IAB.

3.2.2 Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)

Mit ABM sollen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose geschaffen werden, besonders für Schwervermittelbare, um ihre Eingliederungschancen in den „ersten“ Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Ergebnisse der ABM sollen unmittelbar oder mittelbar der Allgemeinheit zugute kommen (öffentliches Interesse). Das Arbeitsentgelt der Geförderten wird bezuschusst. In den neuen Bundesländern waren die Förderungsbedingungen in den letzten Jahren besonders günstig. Anders als im Westen konnten dort auch Zuschüsse für Sachkosten gegeben werden. Damit wurde die investive Komponente von ABM gestärkt.

Bei den ABM unterscheiden wir direkte und indirekte bzw. gesamte monetäre Kosten und Nutzen. Damit wird der Unterscheidung von direkten und indirekten Beschäftigungs- und Entlastungseffekten Rechnung getragen. In der Summe ergibt sich die Gesamtbilanz monetärer Kosten und Nutzen. Es soll erkennbar sein, welche Be- und Entlastungen sich allein aus der Beschäftigung der Geförderten herleiten und welche den indirekten Wirkungen (infolge von Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten) zugeschrieben werden. Letztere können je nach Auslastungssituation der Volkswirtschaft und möglichen negativen Nebeneffekten unterschiedlich groß ausfallen.¹⁷ Das hier für indirekte Effekte angewandte Schätzverfahren (statisches Input-Output-Modell) impliziert relativ günstige Bedingungen. Die entsprechenden Gesamt-Selbstfinanzierungsquoten sind deshalb als Obergrenzen zu verstehen. Die Quoten, die sich allein aus den direkten Entlastungseffekten ergeben, betrachten wir jeweils als Untergrenzen.

Übersicht 5: Kostenvergleich ABM / Arbeitslosigkeit 1999

	West-deutsch-land	Ost-deutsch-land	Deutsch-land
DM pro Person und Jahr			
Beschäftigte in ABM (1000)	66,3	168,1	234,4
Maßnahmekosten insgesamt	48.188	42.942	44.426
Förderung Bundesanstalt für Arbeit	32.305	32.631	32.539
– Lohnkostenzuschüsse ¹⁾	31.136	31.477	31.381
– Darlehen ²⁾	0	0	0
– Verstärkte Förderung	1.169	1.154	1.158
– Vergabemehraufwendungen ²⁾	30	1.059	768
Förderung Länder ³⁾	1.169	1.154	1.158
Trägerleistung (Lohn- / Sachkosten) ⁴⁾	14.684	8.098	9.961
Minderausg./ Mehreinnahmen insges.	45.825	37.196	39.637
Direkte Effekte insgesamt	31.790	28.504	29.434
Arbeitslosengeld (brutto)	5.429	4.746	4.939
Arbeitslosenhilfe (brutto)	13.688	15.894	15.270
Sozialversicherungsbeiträge (Saldo)	4.971	2.556	3.239
Sozialhilfe und Wohngeld	1.643	938	1.138
Einkommensteuer	5.230	3.686	4.123
Indirekte Steuern	828	683	724
Indirekte Effekte insgesamt	14.035	8.692	10.203
Arbeitslosengeld (brutto)	2.532	2.338	2.393
Arbeitslosenhilfe (brutto)	1.956	1.807	1.849
Sozialversicherungsbeiträge (Saldo)	4.463	2.108	2.774
Sozialhilfe und Wohngeld	1.568	382	718
Einkommensteuer	2.520	1.242	1.604
Indirekte Steuern	996	815	866
Saldo („+“ = Belastung, „-“ = Entlastung)	+ 2.363	+ 5.746	+ 4.789
davon:			
Bundesanstalt für Arbeit	+ 21.295	+ 24.224	+ 23.396
Bund	- 20.246	- 20.739	- 20.599
Länder	- 3.284	- 1.761	- 2.191
Gemeinden	- 3.732	- 1.795	- 2.343
Sozialversicherung (KV, RV, PV)	- 6.354	- 2.282	- 3.434
Träger	+ 14.684	+ 8.098	+ 9.961

noch Übersicht 5:

	West-deutsch-land	Ost-deutsch-land	Deutsch-land	
Selbstfinanzierungsquoten (Mindereinnahmen und Mehrausgaben in % der Maßnahmekosten)				
Gesamtfiskalisch				
Direkt (%)	1999	66	66	66
	1998	65	65	65
	1997	66	66	66
	1996	66	64	65
	1995	65	65	65
	1994	64	64	64
Insgesamt (%)	1999	95	87	89
	1998	94	85	88
	1997	96	95	95
	1996	96	92	93
	1995	94	90	91
	1994	92	90	90
Nur Bundesanstalt für Arbeit (BA)				
Direkt (%)	1999	23	19	20
	1998	24	20	21
	1997	25	23	24
	1996	25	30	29
	1995	24	37	34
	1994	23	34	32
Insgesamt (%)	1999	34	28	30
	1998	35	29	31
	1997	37	37	37
	1996	38	44	42
	1995	36	49	45
	1994	34	47	44

¹⁾ Berechnungen der BA.

²⁾ Anders als in früheren Jahren spielten Darlehen zuletzt eine geringfügige Rolle.

³⁾ Landesförderung in Höhe der verstärkten Förderung.

⁴⁾ Schätzung des IAB

Quelle: Berechnungen des IAB

Im *bisherigen Bundesgebiet* wurden 1999 je Maßnahmeteilnehmer 48.000 DM aufgewendet (vgl. Übersicht 5). Sie setzen sich zusammen aus der Förderung von BA, Bund und Ländern sowie den Finanzierungsbeiträgen der Maßnahmeträger (jeweils auf Jahresbasis). Aus gesamtfiskalischer Perspektive ergeben sich daraus direkte Minderausgaben und Mehreinnahmen in Höhe von 66 % der Ausgaben. Bezieht man zusätzlich die indirekten fiskalischen Budgetwirkungen ein, so steigen die Erträge auf 95 % der Ausgaben.¹⁸

Für die ABM in den *neuen Bundesländern* waren 1999 je Maßnahmeteilnehmer rd. 43.000 DM aufzuwenden. Aus den Minderausgaben und Mehreinnahmen errechnen sich Selbstfinanzierungsquoten in Höhe von 66 % bzw. 87 %.

¹⁷ Hierzu wurden im IAB Modellrechnungen durchgeführt. Vgl. Spitznagel, E.: Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: BeitrAB 45.

¹⁸ Zum Vergleich: Eine Modellrechnung mit einem gesamtwirtschaftlichen ökonomischen Modell für die Jahre 1983 - 1987 kommt zu Selbstfinanzierungsquoten in Höhe von 58 - 75 % vgl. Buttler/Emmerich, a. a. O., S. 87.

Die gesamtfiskalischen Selbstfinanzierungsquoten der ABM in Westdeutschland sind in den 90er Jahren bei im Ganzen weitgehend unveränderter Maßnahmenstruktur nahezu gleich geblieben. Bei den ostdeutschen ABM gilt dies nur für die direkten Budgeteffekte. Bezieht man indirekte Budgeteffekte ein, so zeigt sich zuletzt ein deutlicher Rückgang der gesamtfiskalischen Selbstfinanzierungsquoten (auf 85 bzw. 87 %).

Die indirekten fiskalischen Budgeteffekte haben in den Jahren 1998 und 1999 abgenommen, denn die Einkommensabsenkung sowie die Arbeitszeitverkürzungen durch zunehmende Teilzeit-ABM schmälerten die einkommensmultiplikativen Effekte. Demzufolge sind die einkommensabhängigen Budgeteffekte (Mehreinnahmen bei den Sozialbeiträgen und den Steuern) pro Kopf geringer geworden.

Die BA hat relativ bescheidenen fiskalischen Nutzen von ihren eigenen Maßnahmen. Ihre Ausgaben für ABM in Westdeutschland bewirkten 1999 nur zu 23 % (direkt) bzw. 34 % (einschl. indirekter Wirkungen) eigene Minderausgaben und Mehreinnahmen. In Ostdeutschland liegen die Selbstfinanzierungsquoten noch niedriger. Die Ersparnisse kommen in erheblichem Umfang dem Bundeshaushalt zugute, weil ABM auf Langzeitarbeitslose konzentriert ist, die größtenteils Arbeitslosenhilfe beziehen. Außerdem wären auch zahlreiche Arbeitslosengeldempfänger ohne ABM über kurz oder lang in die Arbeitslosenhilfe übergeleitet worden. Hinzu kommt, dass die Teilnehmer an ABM aus ihrem Arbeitseinkommen zusätzliche Steuern und Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zahlen, die ebenfalls nicht im BA-Haushalt zu Buche schlagen.

Aus der BA-Haushaltsperspektive haben sich die Entlastungseffekte unterschiedlich entwickelt. Während sich die Selbstfinanzierungsquoten der westdeutschen ABM wenig verändert haben, ist für die ostdeutschen ABM tendenziell ein Rückgang festzustellen. Dies hat v. a. folgende Gründe: Der Anteil der Leistungsempfänger, insbesondere der Arbeitslosengeldempfänger war in den neuen Bundesländern allgemein rückläufig. Die ABM wurden immer mehr auf schwervermittelbare konzentriert, unter denen die Arbeitslosenhilfeempfänger überdurchschnittlich vertreten sind. Infolgedessen haben sich die Budgetentlastungen zunehmend vom BA-Haushalt auf den Bundeshaushalt verlagert. Außerdem hat die zusätzliche finanzielle Unterstützung von Vergabemaßnahmen die durchschnittlichen Kosten der ABM erhöht.

3.2.3 Reale Nutzen von Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Die fiskalische, gegenwartsbezogene Bilanzierung von Kosten und monetärem Nutzen (im Sinne von Alternativkosten der Arbeitslosigkeit) wird den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht voll gerecht, denn der *reale Nutzen* der Arbeitsmarktpolitik, der teils erst längerfristig wirksam wird, ist - weil kaum quantifizierbar - in den vorstehenden Kosten-Nutzen-Erwägungen nicht enthalten. So erhöhen beschäftigungsschaffende Maßnahmen teilweise das Angebot an öffentlichen Leistungen. Besonders in den neuen Bundesländern trugen sie - vor allem mit ihren investiven Inhalten - zur

Verbesserung der Angebotsbedingungen und zur Entstehung von Dauerarbeitsplätzen bei. Im Gegensatz zur Alimentierung von Arbeitslosigkeit entsteht hier ein Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung (mehr Güter und Dienste). Unproduktive „Lohnersatzverhältnisse“ werden in produktive Arbeitsverhältnisse umgewandelt. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung verbessern und schaffen individuelles und gesamtwirtschaftliches Humankapital. Auch solche Nutzen von Bildungsmaßnahmen, die erst auf mittlere und längere Sicht eintreten, müssten in Kosten-Nutzen-Erwägungen eingehen.

Ähnliche Überlegungen beziehen sich auf *monetär schwer darstellbare* Kosten, die sich vor allem aus langfristiger Arbeitslosigkeit ergeben können.¹⁹ Sie liegen oft außerhalb des allgemeinen Blickfelds: Arbeitslosigkeit kann zu Dequalifizierung, beruflichem Abstieg und Entwertung des brachliegenden Humankapitals führen. Von erheblicher Bedeutung sind auch psycho-soziale sowie gesundheitliche Belastungen infolge von Arbeitslosigkeit. Zu bedenken sind weiterhin mögliche Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Radikalismus und Kriminalität sowie Langzeitfolgen, die sich aus beruflichen Sozialisationsproblemen vor allem für arbeitslose Jugendliche ergeben können. Langanhaltende Arbeitslosigkeit kann die Motivation zur Arbeit und zu gesellschaftlichem Engagement zerstören - und auch dies ist teuer, langfristige ganz besonders.

Solche realen Nutzen, die teils erst längerfristig wirksam werden, sind - weil kaum quantifizierbar - in unserer Kosten-Nutzen-Rechnung nicht enthalten.

3.3 Fazit

Die mögliche Einsparung durch eine Einschränkung der Arbeitsmarktpolitik ist per Saldo weitaus kleiner, als es zunächst den Anschein hat. Ohne die eingangs genannten Maßnahmen ergäbe sich zwar ein kleineres Defizit im Haushalt der BA, allerdings um den Preis höherer Arbeitslosigkeit. Analoges gilt im Prinzip für eine Ausweitung der Arbeitsmarktpolitik. Dennoch gelten die vorstehenden Überlegungen und Rechnungen nicht auf beliebigen Aktivitätsniveaus, denn tendenziell dürften die Grenzkosten der Arbeitsmarktpolitik zunehmen und ihre Grenznutzen abnehmen.

Die institutionelle Verteilung der Kosten-Nutzen-Salden zeigt, dass v. a. der Bund, aber auch die Renten- und Krankenversicherungen von der Arbeitsmarktpolitik profitieren. An diesem Befund ungleicher fiskalischer Verteilungswirkungen können weitergehende Überlegungen zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik anknüpfen. Dies würde aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Deshalb wird hier auf einschlägige Literatur verwiesen.²⁰ Dennoch sei folgendes herausgestellt: Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wird durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nur in relativ bescheidenem Umfang entlastet. Aufgrund der ausgeprägten Orientierung hin zu Langzeitarbeitslosen werden aber erhebliche Mittel bei der Arbeitslosenhilfe eingespart. Dies und die Mehreinnahmen aus Steuern, die anfallen, wenn in den Maßnahmen Arbeitseinkommen erzielt werden, rechtfertigt schon einen Zuschuss des Bundes zum Haushalt der BA.

Die gesamtfiskalische Betrachtung zeigt andererseits auch, dass sich die Arbeitsmarktpolitik nicht in Gänze selbst finanziert. Es verbleiben Nettokosten, die volkswirtschaftliche Kreislaufwirkungen haben können. Ihr Einfluss auf dem Arbeitsmarkt hängt u. a. davon ab, wie sie finanziert werden. Werden sie aus den *Beitragseinnahmen* gespeist, könnten

¹⁹ Vgl. Brinkmann/Wiedemann (1994)

²⁰ Vgl. Bruche/Reissert: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Campus 1985, v. a. S. 81 ff. und die dort angeführte Literatur.

- unter sonst etwa gleichen Bedingungen - negative Beschäftigungseffekte in entsprechender Höhe in Ansatz gebracht werden, weil dies die verfügbaren Einkommen und damit die kaufkräftige Nachfrage schmälert, sowie die Lohnzusatzkosten erhöht. Werden zur Finanzierung höhere *Kredite* aufgenommen, so hängen die Arbeitsmarkteffekte vom Ergebnis der Transmissionsmechanismen des Kapitalmarkts ab.

Die prinzipiell einfache volkswirtschaftliche Saldenmechanik wird also schnell kompliziert, denn es kommen vielgliedrige Wirkungsketten ins Spiel. Das Gesamtergebnis der Wirkungsbilanz ist sehr unsicher, zumal der Arbeitsmarktpolitik neben den aktuell fassbaren Entlastungseffekten auch positive Allokationseffekte zugeschrieben werden können, die dem Arbeitsmarkt oft auf mehr oder weniger lange Sicht zugute kommen und die Nettokosten verringern dürften.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Ergebnisse dieser Untersuchungen machen deutlich, dass die fiskalischen Belastungen durch die registrierte Arbeitslosigkeit in unserem horizontal wie vertikal sehr differenzierten System öffentlicher Finanzwirtschaft und sozialer Sicherung an zahlreichen verschiedenen Stellen auftreten: Die Haushalte der Bundesanstalt für Arbeit, von Bund, Ländern und Gemeinden sowie von Trägern der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung stehen dabei im Vordergrund. Diese Haushalte sind zwar - namentlich im Hinblick auf ihre Einnahmen - durch verschiedene Grundregeln zum Teil miteinander verbunden (Aufteilung des Steueraufkommens auf die drei Ebenen der Gebietskörperschaften, Zuschusspflichten zu den Haushalten der Sozialversicherung usw.). Ausgabewirtschaftlich handeln sie jedoch voneinander getrennt und - z. B. in der Frage der Finanzierung von Alternativen zur Arbeitslosigkeit - nahezu ohne Verbund. Eine gesamtfiskalische, alle tangierten Haushalte umfassende Betrachtung und Behandlung der Probleme „Unterbeschäftigung“ und „Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik“ findet in der Regel nicht statt. Es ist auch eine Herausforderung für die Forschung, solche Fragen stärker als bisher unter gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Gesichtspunkten zu untersuchen, denn die hohen Kosten der Unterbeschäftigung, ihre institutionelle Verteilung sowie die eher qualitativen Aspekte sind in der Diskussion um beschäftigungspolitische Alternativen zur Arbeitslosigkeit zu beachten.

Die gesetzliche Grundlage der Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA), das SGB III, stellt zwar die Unterstützungs- und Brückenfunktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Vordergrund. Dennoch sind gesamtwirtschaftliche Entlastungseffekte sowie gesamtfiskalische Kosten und Erträge der einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf ihre makroökonomische Effektivität und Effizienz weiterhin von erheblicher Bedeutung. So wird zunehmend gefragt, ob eine *grundsätzlich andere* strategische Ausrichtung der Beschäftigungspolitik zu insgesamt besseren Arbeitsmarktergebnissen führen würde. So könnten z. B. anstelle der ar-

beitsmarktpolitischen Aktivitäten die Beiträge zur BA gesenkt werden. Dies würde die Nettoeinkommensquote erhöhen sowie die Lohnzusatzkosten verringern und könnte im Ganzen die Güter- und Arbeitsnachfrage steigern. Oder: An die Stelle der Arbeitsmarktpolitik könnten theoretisch auch Investitionen der Gebietskörperschaften treten. Es sind auch Kombinationen dieser und anderer Alternativen denkbar.

Die Frage nach dem optimalen policy-mix ist allerdings nicht wissenschaftlich befriedigend beantwortet. Dies würde die Simulation der verschiedenen alternativen Mittelverwendungsstrategien und eine Bewertung ihrer Ergebnisse erfordern. Die vielfältigen Probleme, die eine anspruchsvolle Wirkungsforschung diesbezüglich zu bewältigen hätte, sollen hier aber nicht erörtert werden, ebenso wenig die Facetten der Implementationsforschung.

Alternative Mittelverwendungen würden sicherlich auch Beschäftigungs- und Entlastungseffekte erzielen. Allerdings wären die Möglichkeiten, sie zu steuern und gezielt für Personengruppen, regionale Brennpunkte, Sektoren oder Maßnahmefelder einzusetzen, sehr begrenzt. So ist denn der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch aus diesen Gründen weiterhin große Bedeutung beizumessen. Wenn sie dem Prinzip „Einsatz v. a. dort, wo es am nötigsten ist“ folgt, sich also an Grenzerträgen ausrichtet, kann sie auch Effizienzanforderungen gerecht werden. Diesem Prinzip versucht die BA durch die regionale Mittelverteilung mit Hilfe eines, die regionale Arbeitsmarktsituation beschreibenden Indikators, Rechnung zu tragen.²¹

Auf dem Forschungsfeld der aggregierten Wirkungsanalyse bestehen immer noch erhebliche Defizite. Regionale Querschnittsanalysen²² helfen hier nur bedingt weiter, weil die Erklärung von Disparitäten auf den regionalen Arbeitsmärkten zwar differenzierter Ansätze bedarf²³, wichtige Einflussvariablen aber nicht statistisch belegt sind und weil die volkswirtschaftliche Interdependenz mit diesen Ansätzen nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden kann. Schon wegen der schmalen Datenbasis ist es schwer, ein empirisch gehaltvolles Erklärungsmodell für die regionale Arbeitsmarktentwicklung zu formulieren und den Einfluss arbeitsmarktpolitischer Variablen zu isolieren und zu messen. Zwischen dem theoretischen Anspruch, den solche Modelle oft erheben und ihrer Umsetzbarkeit in der empirischen Analyse besteht deshalb oft eine tiefe Kluft. Sie kann meist nur durch vereinfachende Annahmen, Setzungen und Hilfskonstruktionen überbrückt werden²⁴, was wiederum die Aussagekraft der Ergebnisse in Frage stellen kann. Hinzu kommt oft noch die einseitige Fokussierung des Eingliederungserfolgs, der zwar die Verbesserung individueller Beschäftigungschancen, aber keinesfalls Nettobeschäftigungseffekte widerspiegelt.

Ein zielführender Weg könnte die Analyse von Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen eines gesamtwirtschaftlichen Modells sein, das einen entwickelten und entsprechend disaggregierten Arbeitsmarktteil enthält. Nicht weniger wichtig sind Mikroanalysen des Eingliederungserfolgs mit Hilfe soziometrischer Verfahren sowie der realen Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik auf der Basis von speziellen Erhebungen. Das IAB bemüht sich, in Kooperation mit anderen Forschungseinrichtungen auf diesem integrativen Weg voranzukommen.

Literaturverzeichnis

Autorengemeinschaft (2000): Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1999 und 2000. In: MittAB1, S. 5-38

²¹ Vgl. Blien, Uwe: Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik, in: MittAB, Heft 4, 1998.

²² Vgl. Schmid, Günther et. al.: Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: MittAB, Heft 4, 1999, S. 547 ff.

²³ Vgl. Blien, Uwe et. al.: Regionalwissenschaft im IAB, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg, 2000.

²⁴ Vgl. z. B. Hagen, Tobias / Steiner, Viktor (2000 a): Aktive Arbeitsmarktpolitik erfolglos?, in: ZEW news - Juli/August 2000 und dieselben (2000 b): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit - Kurzfassung eines Berichts für das Bundesfinanzministerium, Mannheim, 28.02.2000

- Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen (1996): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, In: Brinkmann u.a. (Hrsg.), Erwerbsarbeit und Arbeitslosigkeit im Zeichen des Strukturwandels. Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 163. Nürnberg, S. 207-227
- Blien, Uwe (1998): Die regionale Mittelverteilung für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Politikberatung des IAB für Zwecke der Maßnahmesteuerung. In: MittAB 4, S. 674-690
- Blien, Uwe et. al. (2000): Regionalwissenschaft im IAB. Unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg
- Bellmann, Lutz/Jackman, Richard (1996): Aggregate impact analysis. In: Schmid u.a. (Hrsg.), International handbook of labour market policy and evaluation. Cheltenham, S. 143-162
- Brinkmann, Christian (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III - Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in diesem Heft.
- Brinkmann, Christian/Wiedemann, Eberhard (1994): Zu den psychosozialen Belastungen durch Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift 'Das Parlament', B 16/94, vom 22. April 1994.
- Bruche, Gert/Reissert, Bernd (1985): Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze. Campus, v. a. S. 81 ff. und die dort angeführte Literatur.
- Buttler, Friedrich/Emmerich, Knut (1994): Kosten und Nutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik im ostdeutschen Transformationsprozess. In: Gutmann, Gernot (Hrsg.), Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 239. Berlin, S. 61-94.
- Fay, Robert G. (1996): Entrancing the effectiveness of active labour market policies. Evidence from programme evaluations in OECD-countries. In: Organisation for Economic Co-operation and Development, Labour market and social policy occasional papers No. 18. Paris
- Hagen, Tobias/Steiner, Viktor (2000a): Aktive Arbeitsmarktpolitik erfolglos? In: ZEW news - Juli/August 2000
- Hagen, Tobias/Steiner, Viktor (2000b): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit - Kurzfassung eines Berichts für das Bundesfinanzministerium. Mannheim, 28.02.2000
- Klauder, Wolfgang/Schnur, Peter/Zika, Gerd (1996): Wege zu mehr Beschäftigung. Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland. IABwerkstattbericht Nr. 5
- Magvas, Emil/Spitznagel, Eugen (1998): Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal des Jahres 1997. IABkurzbericht Nr. 9.
- Schmid, Günther et. al. (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie. In: MittAB 4, S. 547 ff.
- Scherl, Hermann (1994): Zur Forderung: Statt Kosten von Arbeitslosigkeit hinzunehmen, sollte der Staat besser in großem Umfang Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanzieren. In: Schachtschneider, K. A. (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Staat im Umbruch. Berlin
- Sellin, Christine/Spitznagel, Eugen (1988): Chancen, Risiken und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern. In: MittAB 4, S. 483 ff.
- Spitznagel, Eugen (1980): Globale und strukturelle Auswirkungen von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Eine empirische Analyse. BeitrAB 45. Nürnberg.

Tabelle 1: Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den Jahren 1993 - 1999

	Deutschland														
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Registrierte Arbeitslose	Westdeutschland					Ostdeutschland					Deutschland				
Mio	2,27	2,56	2,57	2,80	3,02	2,90	2,76	1,15	1,14	1,05	1,17	1,36	1,38	1,34	
Kosten pro Arbeitslosen	37,3	39,4	41,0	41,3	39,7	37,7	38,1	27,2	30,8	32,6	34,4	33,7	33,7	33,7	
Kosten pro Alg-Empfänger	43,3	46,1	48,6	49,2	47,4	44,6	45,4	29,0	33,5	36,0	38,1	37,7	37,6	37,7	
Kosten pro Alhi-Empfänger	36,3	38,2	39,7	39,7	37,9	36,7	37,1	29,7	31,7	32,5	33,2	31,6	32,5	33,0	
Kosten pro Nicht-Leistungsempfänger	28,3	30,7	32,6	32,7	31,7	29,8	30,2	18,0	21,3	23,1	24,1	24,0	24,0	23,9	
Gesamtfiskalische Kosten	84,6	100,8	105,2	115,6	119,9	109,5	105,0	31,2	35,2	34,1	40,2	46,0	46,3	45,3	
davon:															
Ausgaben Arbeitslosengeld / -hilfe	37,9	42,2	45,5	51,6	54,4	51,0	47,8	16,4	17,3	17,7	21,9	25,5	25,4	24,5	
- Leistung Alg ¹⁾ ²⁾	18,5	19,3	18,3	20,5	20,0	17,8	16,8	8,7	8,1	7,3	9,2	10,1	9,3	8,7	
- Rentenversicherungsbeiträge	3,3	3,7	7,0	8,1	8,9	7,8	6,9	1,6	1,6	2,7	3,5	4,3	3,8	3,4	
- Krankenversicherungsbeiträge	5,7	6,4	5,1	5,5	5,8	5,2	4,7	2,5	2,6	1,9	2,4	2,9	2,7	2,4	
- Pflegeversicherungsbeiträge	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	0,7	0,6	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	
- Leistung Alhi ¹⁾ ³⁾	6,7	7,9	8,2	9,5	10,3	10,7	10,6	2,4	3,1	3,1	3,6	4,3	5,1	5,4	
- Rentenversicherungsbeiträge	1,2	1,5	3,6	4,3	5,0	5,0	4,7	0,4	0,6	1,4	1,7	2,0	2,3	2,4	
- Krankenversicherungsbeiträge	2,5	3,2	2,7	3,0	3,3	3,4	3,2	0,8	1,3	1,1	1,2	1,4	1,6	1,7	
- Pflegeversicherungsbeiträge	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	
Ausgaben Sozialleistungen	6,2	7,7	8,5	9,3	9,3	8,2	8,1	1,2	1,4	1,3	1,5	1,5	1,6	1,7	
- Sozialhilfe	5,0	6,2	6,8	7,5	7,5	6,6	6,5	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	
- Wohngeld	1,2	1,5	1,7	1,9	1,9	1,6	1,6	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Mindereinnahmen Steuern	18,4	22,7	25,0	25,3	26,1	23,1	22,4	6,3	7,8	8,0	8,4	9,5	9,4	9,2	
- Einkommensteuer	16,0	19,7	21,8	21,8	22,5	19,6	18,9	5,3	6,6	6,9	7,0	7,9	7,8	7,5	
- Indirekte Steuern	2,4	3,0	3,1	3,5	3,6	3,5	3,5	1,1	1,2	1,2	1,4	1,5	1,7	1,7	
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	22,2	28,2	26,2	29,3	30,1	27,2	26,6	7,3	8,7	7,0	8,5	9,5	9,8	9,9	
- Rentenversicherung (Saldo)	11,9	16,0	10,7	11,8	12,3	11,2	10,8	4,0	5,1	2,7	3,1	3,5	3,8	3,7	
- Krankenversicherung (Saldo)	4,2	5,0	7,4	8,5	8,4	7,4	7,5	1,0	1,1	1,8	2,3	2,5	2,5	2,7	
- Pflegeversicherung (Saldo)	0,0	0,0	0,6	0,9	1,0	0,9	1,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	
- Bundesanstalt für Arbeit	6,1	7,2	7,5	8,2	8,4	7,7	7,4	2,2	2,5	2,4	2,8	3,2	3,2	3,1	
Bundesanstalt für Arbeit	33,5	36,7	38,2	42,7	43,8	39,2	36,3	14,9	14,8	14,5	18,2	20,8	19,3	18,0	
Bund	19,3	23,6	26,7	29,2	31,4	30,6	29,7	6,7	8,7	9,3	10,5	12,2	13,7	13,9	
Länder	8,1	10,0	11,1	11,4	11,7	10,4	10,0	2,7	3,3	3,4	3,6	4,0	4,0	3,9	
Gemeinden	7,7	9,4	10,4	11,2	11,3	9,9	9,8	1,9	2,2	2,2	2,4	2,6	2,7	2,7	
Rentenversicherung	11,9	16,0	10,7	11,8	12,3	11,2	10,8	4,0	5,1	2,7	3,1	3,5	3,8	3,7	
Krankenversicherung	4,2	5,0	7,4	8,5	8,4	7,4	7,5	1,0	1,1	1,8	2,3	2,5	2,5	2,7	
Pflegeversicherung	0,0	0,0	0,6	0,9	1,0	0,9	1,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	
Nachrichtlich: Mehrausgaben und Mindereinnahmen für Leistungsempfänger nach § 428 SGB III															
Leistungsempfänger (in Mio)	0,18	0,20	0,20	0,20	0,20	0,17	0,17	0,02	0,03	0,04	0,07	0,12	0,13	0,13	
Kosten (in Mrd DM)	7,5	8,8	9,6	9,4	8,8	7,2	7,3	0,5	0,9	1,3	2,4	4,4	4,6	4,5	

¹⁾ Ohne Leistungsempfänger Alg bzw. Alhi nach § 125, 126, 428 SGB III ²⁾ Einschl. Egg-Empfänger ³⁾ Einschl. Eghi-Empfänger

Quelle: Berechnungen des IAB

Tabelle 2: Die Struktur der gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den Jahren 1993 - 1999

	1993			1994			1995			1996			1997			1998			1999					
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100				
Registrierte Arbeitslose																			Deutschland					
- Alg.-Empfänger ^{1) 2)}	%	47,8	44,4	41,1	41,2	39,8	38,8	37,4	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100				
- Alhi-Empfänger ^{1) 3)}	%	23,2	25,1	25,8	26,3	28,5	31,4	32,0	61,3	54,0	51,3	54,5	53,3	48,2	45,6	45,6	45,6	45,6	45,6	45,6	40,1			
- Ohne Leistungsbezug	%	29,0	30,5	33,2	32,5	31,8	29,8	30,5	20,6	28,3	30,1	29,4	32,1	37,2	38,5	38,5	38,5	38,5	38,5	38,5	34,1			
Gesamtfiskalische Kosten	%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100			
davon :																			Ostdeutschland					
Ausgaben Arbeitslosengeld / -hilfe	%	44,7	41,8	43,3	44,7	45,3	46,6	45,5	52,5	49,2	51,9	54,5	55,4	54,9	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	48,1			
- Leistung Alg ^{1) 2)}	%	3,8	3,7	6,7	7,0	7,4	7,1	6,6	27,7	23,0	21,5	22,9	21,9	20,0	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	17,0			
- Rentenversicherungsbeiträge	%	6,8	6,4	4,8	4,7	4,8	4,8	4,4	8,0	7,4	5,6	6,0	6,2	5,8	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	6,9			
- Krankenversicherungsbeiträge	%	0,0	0,0	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,0	0,0	0,4	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	4,7			
- Pflegeversicherungsbeiträge	%	7,9	7,9	7,8	8,2	8,6	9,8	10,1	7,7	8,9	9,0	9,0	9,3	11,1	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	10,7			
- Leistung Alhi ^{1) 3)}	%	1,4	1,5	3,4	3,7	4,2	4,5	4,4	1,4	1,7	4,2	4,1	4,5	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	4,7			
- Rentenversicherungsbeiträge	%	3,0	3,2	2,6	2,6	2,8	3,1	3,1	2,6	3,7	3,1	2,9	3,0	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,3			
- Krankenversicherungsbeiträge	%	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,0	0,0	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4			
- Pflegeversicherungsbeiträge	%	7,4	7,6	8,1	8,1	7,8	7,5	7,8	3,9	3,8	3,9	3,6	3,4	3,5	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	6,6			
Ausgaben Sozialleistungen	%	5,9	6,1	6,5	6,5	6,2	6,0	6,2	3,1	3,1	3,1	2,9	2,7	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	5,3			
- Sozialhilfe	%	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,3			
- Wohngeld	%	21,7	22,5	23,7	21,9	21,8	21,1	21,3	20,3	22,2	23,5	20,8	20,6	20,4	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	20,3	1,3		
Mindereinnahmen Steuern	%	18,9	19,5	20,8	18,8	18,8	17,9	18,0	16,9	18,8	20,1	17,4	17,2	16,8	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	16,5	1,3		
- Einkommensteuer	%	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,3			
- Indirekte Steuern	%	26,2	28,0	24,9	25,4	25,1	24,8	25,4	23,4	24,7	20,7	21,0	20,7	21,2	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	21,9	3,4		
Mindereinnahmen Sozialbeiträge	%	14,1	15,9	10,2	10,2	10,3	10,2	10,3	12,9	14,6	8,0	7,8	7,6	8,2	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	24,3		
- Rentenversicherung (Saldo)	%	5,0	5,0	7,0	7,3	7,0	6,7	7,1	3,3	3,1	5,2	5,6	5,5	5,4	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	9,7		
- Krankenversicherung (Saldo)	%	0,0	0,0	0,6	0,8	0,9	0,8	0,9	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	6,7		
- Pflegeversicherung (Saldo)	%	7,2	7,1	7,1	7,1	7,0	7,0	7,0	7,2	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	0,9		
- Bundesanstalt für Arbeit	%	39,6	36,4	36,3	37,0	36,5	35,8	34,6	47,9	41,9	42,4	45,1	45,2	41,6	39,7	39,7	39,7	39,7	39,7	39,7	39,7	7,0		
Bundesanstalt für Arbeit	%	22,8	23,4	25,4	25,2	26,2	27,9	28,2	21,4	24,8	27,4	26,0	26,5	29,6	30,8	30,8	30,8	30,8	30,8	30,8	30,8	7,0		
Bund	%	9,5	9,9	10,6	9,8	9,8	9,5	9,6	8,5	9,3	10,0	8,9	8,8	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	29,0		
Länder	%	9,1	9,4	9,9	9,7	9,4	9,1	9,3	6,1	6,3	6,5	5,9	5,7	5,7	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	9,3		
Gemeinden	%	14,1	15,9	10,2	10,2	10,3	10,2	10,3	12,9	14,6	8,0	7,8	7,6	8,2	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3		
Rentenversicherung	%	5,0	5,0	7,0	7,3	7,0	6,7	7,1	3,3	3,1	5,2	5,6	5,5	5,4	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	9,7		
Krankenversicherung	%	0,0	0,0	0,6	0,8	0,9	0,8	0,9	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	6,7		
Pflegeversicherung	%	0,0	0,0	0,6	0,8	0,9	0,8	0,9	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9		

¹⁾ Ohne Leistungsempfänger Alg bzw. Alhi nach § 125, 126, 428 SGB III ²⁾ Einschl. Egg-Empfänger ³⁾ Einschl. Eghi-Empfänger

Quelle: Berechnungen des IAB

Wichtige gesetzliche Änderungen im Untersuchungszeitraum

1994 Absenkung der Lohnersatzquoten

(Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumprogramms [1. SKWPG] vom 21.12.93)

Für Alg-Empfänger ohne Kind von 63 % auf 60 %
mit Kind von 68 % auf 67 %

Für Alhi-Empfänger ohne Kind von 56 % auf 53 %
mit Kind von 58 % auf 57 %

des um die bei Arbeitnehmern in der Regel anfallenden Abzüge verminderten Bemessungsentgelts.

1995 Änderung der Berechnung der Beiträge für Arbeitslosengeld- / -hilfeempfänger an Kranken- und Rentenversicherung

(Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung [Rentenreformgesetz 1992] vom 18.12.89, in Kraft ab 1.1.95)

Der Beitragssatz wird an 80 % des Bemessungsentgelts angelegt.

Vorher wurde der KV-Beitragssatz an das volle Bruttobemessungsentgelt, der RV-Beitragssatz an die Lohnersatzleistung angelegt

Einführung der Pflegeversicherung

1996 Steuerreform führt im Durchschnitt über niedrigere Steuersätze zu höheren Leistungen bei Alg / Alhi