

Meinhardt, Volker

Working Paper — Digitized Version

Finanzierungs- und Nutzenaspekte der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland

DIW Discussion Papers, No. 64

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Meinhardt, Volker (1993) : Finanzierungs- und Nutzenaspekte der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland, DIW Discussion Papers, No. 64, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/95797>

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.



Diskussionspapiere
Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 64

**Finanzierungs- und Nutzenaspekte
der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland**

von
Volker  Meinhardt*

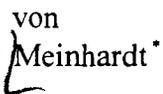
Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers und nicht in der des Instituts.

Opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect views of the Institute.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Diskussionspapier Nr. 64

Finanzierungs- und Nutzenaspekte der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland

von
Volker Meinhardt*

*) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Der Beitrag wurde im Juli 1992 redaktionell als Beitrag einer Auftragsarbeit abgeschlossen. Die Veröffentlichung konnte erst nach Freigabe des Gutachtens erfolgen.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Königin-Luise-Str. 5, 1000 Berlin 33
Telefon: 49-30 - 82 991-0
Telefax: 49-30 - 82 991-200

1. Arbeitsmarktentlastungen

Im Jahresdurchschnitt 1991 wurden im Beitrittsgebiet 3,5 Mill. Arbeitnehmer durch arbeitsmarktpolitische Instrumente unterstützt oder gefördert, im April 1992 hat sich die Zahl der Betroffenen geringfügig auf 3,4 Mill. Personen verringert. Bezogen auf das Erwerbspersonenpotential von 9,8 Mill. Personen¹ des Jahres 1991 sind dies 36 vH. Berücksichtigt man, daß sich die Zahl der Personen, die im Inland als Erwerbspersonen zur Verfügung stehen, durch Pendler, Frühverrentungen und Personen, die sich aus sonstigen Gründen vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, um ca. 1,1 Mill. Personen verringert hat, steigt der Anteil der Betroffenen auf 40 vH; d.h. zwei von fünf Erwerbspersonen sind entweder überhaupt nicht oder nur eingeschränkt erwerbstätig.

Finanziert wurde die Absicherung und Förderung dieser Personen von der öffentlichen Hand, d.h. der Bundesanstalt für Arbeit und dem Bund mit 38 Mrd. DM im Jahr. Den Sozialzuschlag eingerechnet, wurden 8 Mrd. DM direkt in Form des Arbeitslosengeldes - einschließlich der Beiträge für die Renten- und Krankenversicherung - gezahlt. Die restlichen Mittel wurden zur Entlastung des Arbeitsmarktes verwendet.

	Mrd. DM
Ausgaben der BA für Ostdeutschland	29,87
Vorruhestandsgelder	5,20
Aufschwung Ost (ABM-Mittel)	2,50
Arbeitslosenhilfe	0,30
Sozialzuschlag Arbeitslosengeld	0,18
Insgesamt ¹	38,05
¹ Einschließlich der Beiträge an Renten- und Krankenversicherung; allein von der Bundesanstalt für Arbeit wurden 1991 6,6 Mrd. DM an Beiträgen abgeführt.	

¹ Basis dieser Potentialschätzung ist die Zahl der Erwerbspersonen zum Jahresende 1989.

Nicht berücksichtigt sind dabei Sozialplanzahlungen und andere arbeitsmarktpolitisch orientierte Unterstützungsleistungen der Treuhandanstalt. Nach Auskunft der Treuhandanstalt wurden seit der Einführung der D-Mark bis Mai 1992 von Treuhandunternehmen Abfindungen in Höhe von etwa 8 Mrd. DM gezahlt; 6 Mrd. DM davon direkt von der Treuhandanstalt als Zweckzuwendungen und 2 Mrd. DM von den Unternehmen. Allerdings sind vor allem die Angaben über die von den Unternehmen gezahlten Beträge mit erheblicher Ungenauigkeit behaftet. Zum einen, weil die Abfindungen, die von den Unternehmen vor den von Treuhandanstalt, DGB und DAG gemeinsam erarbeiteten Sozialplanrichtlinien gezahlt wurden, nachträglich nicht vollständig zu erfassen sind, zum anderen, weil Unternehmen Abfindungen nicht aus den Zweckzuwendungen der THA, sondern einfach aus den Liquiditätshilfen gezahlt haben.

Werden die in Tabelle 1 ausgewiesenen Angaben über Kurzarbeiter und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf Vollzeitäquivalente umgerechnet, ergeben sich folgende Entlastungswirkungen²: Bei einem durchschnittlichen Arbeitsausfall von über 50 vH ergibt sich für die jahresdurchschnittlichen Kurzarbeiter ein Vollzeitäquivalent von 900 000 Personen, die ohne Arbeit gewesen wären.

Die allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) haben im Jahresdurchschnitt 1991 den Arbeitsmarkt direkt um 183 000 Personen entlastet. Zusätzlich zu diesen direkten Effekten wird eine indirekte Entlastung von 0,4 unterstellt (Multiplikatorwirkung), d.h. fünf ABM-Stellen schaffen zwei weitere Arbeitsplätze. Diese Größenordnung wird gestützt von Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und durch die Ergebnisse ökonomischer Studien (Multiplikatorwirkung des Staatsverbrauchs). Der Beschäftigungseffekt der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhöht sich dadurch auf 256 000. In diesem Jahr dürfte der Beschäftigungseffekt der AB-Maßnahmen mit rund 560 000 Personen wesentlich höher liegen.

Im Laufe des Jahres 1991 wurden im Beitrittsgebiet knapp 900 000 Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung gemeldet³. Der Bestand an Teilnehmern wird

² Vgl. dazu: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland. Autorengemeinschaft. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/91, S. 632f.

³ Vgl. Arbeitsmarkt in Zahlen, Förderung der beruflichen Bildung. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Berichtsmonat Mai 1992, Tabelle 7a.

Arbeitslose, Kurzarbeiter und Beschäftigte in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland

Tabelle 1

Monate	Arbeitslose		Kurzarbeiter		Beschäftigte in ABM	Bestände in Fortbildung/ Umschulung	Empfänger von Vorruhestandsgeld	Empfänger von Altersübergangsgeld	Insgesamt Personen
	Anzahl	1) Quote	Anzahl	Vollzeit-äquivalent 2)					
1991									
Januar	757 162	8,6	1 840 639	957 132	34 409	113 400	400 000	25 000	3 170 610
Februar	786 992	8,9	1 947 059	1 061 147	46 967	138 200	400 000	50 000	3 369 218
März	808 349	9,2	1 989 815	1 104 347	62 549	167 800	385 000	86 000	3 499 513
April	836 940	9,5	2 018 907	1 118 474	84 882	210 400	390 000	121 139	3 662 268
Mai	842 285	9,5	1 968 477	1 102 347	113 599	239 000	372 000	136 512	3 671 873
Juni	842 504	9,5	1 898 937	1 078 596	148 235	272 400	366 700	143 991	3 672 767
Juli	1 068 639	12,1	1 610 775	903 645	209 907	313 200	360 000	183 640	3 746 161
August	1 063 237	12,1	1 448 847	818 599	261 804	324 100	360 000	206 519	3 664 507
September	1 028 751	11,7	1 333 362	759 120	313 029	350 500	347 370	225 885	3 598 897
Oktober	1 048 527	11,9	1 192 875	680 400	348 364	382 900	341 278	283 000	3 596 944
November	1 030 719	11,7	1 103 449	627 450	371 055	410 400	335 381	320 000	3 571 004
Dezember	1 037 709	11,8	1 034 543	594 195	389 861	435 200	329 101	376 000	3 602 414
Jahresdurchschnitt	929 318	10,5	1 615 640	900 454	198 722	279 792	365 569	179 807	3 568 848
1992									
Januar	1 343 449	17,0	520 591	297 944	394 083	446 500	328 470	443 175	3 476 268
Februar	1 290 375	16,4	518 849	285 025	399 561	484 200	321 600	455 200	3 469 785
März	1 220 138	15,5	493 940	263 229	401 471	497 000	314 700	464 300	3 391 549
April	1 195 962	15,2	466 263	246 592	404 460	507 300	307 800	472 300	3 354 085
Mai	1 149 140	14,6	436 533	230 537	404 853	510 300	301 300	481 000	3 283 126

1) In vH der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose). - 2) Errechnet aus dem durchschnittlichen Arbeitsausfall.
 Quellen: Arbeitsmarkt in Zahlen; Förderung der beruflichen Bildung, Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.); Berechnungen des DIW.

von der Bundesanstalt für Arbeit für 1991 auf durchschnittlich 280 000 geschätzt⁴. Der entlastungswirksame Bestand an Teilnehmern in Vollzeitmaßnahmen wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf jahresdurchschnittlich 120 000 angegeben. Die Differenz ergibt sich durch Abzug von Teilnehmern, die bereits bei den Erwerbstätigen (Teilnehmer an Einarbeitungsmaßnahmen, Kurzarbeiter in FuU-Maßnahmen) erfaßt sind oder nur im Teilzeitunterricht umgeschult wurden.

Für die ersten vier Monate des Jahres 1992 wurden bereits 360 000 Eintritte registriert, der durchschnittliche Bestand an Teilnehmern wird auf knapp 480 000 geschätzt. Aufs Jahr wird eine entlastende Wirkung von 320 000 angenommen.

Die Entlastung durch den Vorruhestand basiert auf einer Regelung, die die DDR-Regierung im Februar 1990 getroffen hatte. Vom 3.10.1990 an besteht als Nachfolgeregelung die Möglichkeit, über das Altersübergangsgeld vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Die Vorruhestandsgelder nach der DDR-Regelung werden vollständig vom Bund getragen.

Nimmt man alle Maßnahmen zusammen, dürfte der Arbeitsmarkt 1991 um etwa 1,8 Millionen Personen entlastet worden sein. Im Jahresdurchschnitt 1991 wären folglich ohne die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Entlastungsmaßnahmen nicht 930 000, sondern etwa 2,7 Mill. Personen arbeitslos gewesen.

Entlastung der Arbeitslosenzahlen (in 1 000)

	1991	1992
Kurzarbeit	900	280
ABM	256	560
Fortbildung und Umschulung	120	320
Vorruhestand	366	294
Altersübergangsgeld	189	450
Zusammen	1 831	1 904
Quelle: Der Arbeitsmarkt 1991 und 1992 in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/91, S. 632f; Schätzungen des DIW.		

⁴ Vgl. Arbeitsmarkt in Zahlen. Berichtsmonat Mai, a.a.O., Tabelle 8b; vgl. dazu: Arbeitsmarkt in Zahlen. Förderung der beruflichen Bildung, Schätzung des Bestands an Teilnahmen in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung im Beitrittsgebiet, August 1991.

2. Die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit

Von den 38 Mrd. DM, die für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Ostdeutschland im Jahr 1991 ausgegeben wurden, sind 28 Mrd. DM über Beiträge aufgebracht worden, davon 4,5 Mrd. DM im Beitrittsgebiet und 23,5 Mrd. DM im alten Bundesgebiet. Der Einsatz von Bundesmitteln beschränkt sich auf 10 Mrd. DM. Mehr als die Hälfte dieser Mittel entfiel auf die Finanzierung der Vorruhestandsleistungen, deren gesetzliche Bestimmungen noch von der letzten DDR-Regierung eingeführt worden waren. Mit diesen Ausgaben sind aber nur Teile der gesamten Kosten der Nichtbeschäftigung erfaßt. Hinzuzurechnen sind die Mindereinnahmen des Staates, die aufgrund der Erwerbslosigkeit anfallen, d.h. Sozialversicherungsbeiträge, direkte und indirekte Steuern⁵.

Im folgenden werden für die einzelnen Arten der Nichtbeschäftigung die fiskalischen Kosten berechnet. Sie sind als Opportunitätskosten aufzufassen. Die jeweilige Vergleichssituation ist die Beschäftigung. Da sich während des Jahres 1991 die Beschäftigungssituation und die Löhne sehr stark verändert haben, ist es schwierig, mit sinnvollen Jahresdurchschnittswerten zu arbeiten. Deshalb werden die folgenden Rechnungen auf der Basis der Aprilzahlen des Jahres 1992 durchgeführt. Eine Hochrechnung auf Jahreswerte erfolgt über eine Multiplikation mit 12 und den geschätzten Bestandszahlen für die einzelnen Maßnahmen. Bei den Berechnungen ließ sich eine gewisse Pauschalierung nicht umgehen. Diese mußte immer dann greifen, wenn zusätzlich zu den Wertgrößen für die einzelnen Personen auch haushaltsbezogene Größen einzubeziehen waren, z.B. Höhe des Wohngeldes, der Sozialhilfe oder der Einkommensteuer. Die Berechnungen erfolgen je Kopf und Monat im Vergleich zu dem Status der Beschäftigung. Bei Arbeitslosigkeit werden somit die Ausgaben, die aufgrund der Arbeitslosigkeit anfallen, als Mehrausgaben aufgelistet, als Mindereinnahmen die Beträge, die mit dem Verlust der Erwerbstätigkeit entfallen.

Fiskalische Kosten des Bezuges von Arbeitslosengeld

Im April 1992 wurde an 893 600 Leistungsempfänger Arbeitslosengeld im Gesamtbetrag von 1,05 Mrd. DM gezahlt. Daraus ergeben sich folgende fiskalische Kosten:

⁵ Zur Problematik der Kosten der Unterbeschäftigung: Vgl. Martin Koller, Die Kosten der Erwerbslosigkeit. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB). K.M. Bolte et al. (Hrsg.), Stuttgart 2/79; Eugen Spitznagel: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche. In: MittAB 1/85.

Mehrausgaben (in DM je Monat und Kopf)

Arbeitslosengeld		1 177,50
davon:		
KV Beiträge	198,00	
RV Beiträge	147,00	
Nettozahlbetrag	832,50	
- Wohngeld ^{6,7}		200,00
Gesamt		1 377,50

Mindereinnahmen⁸

- Beiträge zur KV	-	
- Beiträge zur RV	133,20	
- Beiträge zur BA	97,65	
- Einkommensteuer ⁹	44,00	
- Indirekte Steuern ¹⁰	39,20	
Gesamt		314,05
Indirekte Kosten		640,00
Insgesamt		2 331,55

Mit den indirekten Kosten soll der die Arbeitslosigkeit verstärkende Effekt eines negativ wirkenden Multiplikators wiedergegeben werden. Der Ausfall von Produktion und Einkommen bei dem Eintritt von Arbeitslosigkeit oder Nichtbeschäftigung wirkt multiplikativ. Als Anhaltspunkt für die Größenordnung dieses "Multiplikators" wird wiederum von der Information ausgegangen, daß fünf neue Arbeitsplätze zwei weitere nach sich ziehen. In Analogie hierzu wird der negative Multiplikator auf 0,4 geschätzt und mit 640 DM/Monat, d.h. ca 40 vH der direkten fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit beziffert.

⁶ Vgl. Wohngeldsondergesetz, Anlage 3. Unterstellt wird ein Haushaltstyp mit zwei Erwachsenen und einem Kind, und Wohnkosten (Warmmiete) von 360,- bis 400,- DM je Monat. Da angenommen wird, daß häufig neben dem der Arbeitslosengeldbezieher(in) eine weitere Person Einkünfte bezieht, wurde der ausgewiesene Wohngeldbetrag von 259,- DM auf 200,- DM reduziert.

⁷ Der zum Arbeitslosengeld ausgezahlte Betrag des Sozialzuschlages wird hier wegen Geringfügigkeit vernachlässigt. Vgl. Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit, Übersicht III/2.

⁸ Zugrunde gelegt wird hier im Durchschnitt das Bruttoeinkommen, das sich rechnerisch als Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes ergibt. Dies sind 1 550,- DM je Monat.

⁹ Der Betrag wurde ermittelt aus den Belastungen der Fülle der Steuerklassen III/1 und IV/1.

¹⁰ Unterstellt wird ein durchschnittlicher Mehrwertsteuersatz von 10 vH. Bemessungsgrundlage ist der Differenzbetrag zwischen Nettoeinkommen und Arbeitslosengeld (netto).

Für die Leistungsempfänger der Arbeitslosenhilfe ergibt sich folgende Berechnung. Im April 1992 wurden im Beitrittsgebiet 104,3 Mill. DM an 98 400 Leistungsträger ausgezahlt¹¹:

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Arbeitslosenhilfe ¹²	1 060,00
davon:	
KV Beiträge	198,00
RV Beiträge	129,60
 Nettozahlbetrag	 722,40
 Wohngeld	 220,00
 Gesamt	 1 280,00
 <u>Mindereinnahmen</u> ¹³	
- Beiträge zur KV	-
- Beiträge zur RV	144,75
- Beiträge zur BA	97,65
- Einkommensteuer	44,00
- Indirekte Steuer	49,20
 Gesamt	 335,60
 Indirekte Kosten	 640,00
 Insgesamt	 2 255,60

Bezogen auf die im April registrierten Arbeitslosen empfangen 74,7 vH Arbeitslosengeld und 8,2 vH Arbeitslosenhilfe¹⁴. Unterstellt man, daß die Zahl der noch nicht bearbeiteten Fälle etwa der Zahl der Neuzugänge entspricht - und damit als Überhang in die nächste Periode verschoben werden -, dann ergibt sich für Nicht-Leistungsberechtigte eine Quote von etwa 10 vH an den registrierten Arbeitslosen.

¹¹ Vgl. Abrechnungsergebnisse der BA, April 1992; Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt. In: IAB-Werkstattbericht, Nr. 1.5.

¹² Von einer Aufstockung der Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfe wurde abgesehen.

¹³ Unterstellt wird ebenfalls ein früheres Bruttoentgelt von 1 550,- DM/Monat.

¹⁴ Vgl. Aktuelle Daten vom Arbeitsmarkt. IAB-Werkstattbericht 1.5., a.a.O., S. 37f.

Bisher liegen für das Beitrittsgebiet keine Erkenntnisse darüber vor, aus welchen Quellen dieser Personenkreis seinen Unterhalt und den seiner Haushaltsmitglieder bestreitet. Hier wird unterstellt, daß die Hälfte, d.h. 5 vH der registrierten Arbeitslosen und deren Familien, Sozialhilfe beantragt.

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Sozialhilfe ¹⁵	1 150,00
Wohngeld	250,00
Gesamt	1 400,00

Mindereinnahmen

- Beiträge zur KV	198,00
- Beiträge zur RV	274,40
- Beiträge zur BA	97,50
- Einkommensteuer	44,00
- Indirekte Steuer	49,00
Gesamt	662,90
Indirekte Kosten	640,00
Insgesamt	2 702,90

Für die Personen, die in keiner Weise leistungsberechtigt sind, werden als Kosten nur die Mindereinnahmen in Höhe von 663,- DM und die indirekten Kosten, d.h. insgesamt 1 303,00 DM angesetzt.

Fiskalische Kosten der Kurzarbeit

Im April 1992 wurden von der Bundesanstalt für Arbeit 228,17 Mill. DM Kurzarbeitergeld an 466263 Personen gezahlt; mit dem durchschnittlichen Arbeitsausfall gewichtet ist diese Anzahl äquivalent zu 247 000 Vollzeitbeschäftigten.

Die fiskalischen Kosten je Vollzeitäquivalent sind somit (in DM/Monat):

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Kurzarbeitergeld davon:	925,30

¹⁵ Berechnet für einen Drei-Personenhaushalt mit einem Kind zwischen acht und vierzehn Jahren, einschließlich Mietanteil und Ausgaben für die Krankenhilfe. Vgl. Regelsätze nach § 22 BSHG für Länder im Beitrittsgebiet.

KV-Beiträge ¹⁶	87,76	
RV-Beiträge ¹⁷	79,83	
Nettozahlbetrag	757,71	
Gesamt		925,30
 <u>Mindereinnahmen¹⁸</u>		
- Beiträge zur KV	-	
- Beiträge zur RV	133,20	
- Beiträge zur BA	97,65	
- Einkommensteuer	44,00	
- Indirekte Steuer	39,20	
Gesamt		314,05
Indirekte Kosten		640,00
Insgesamt		1 879,35

Mehrausgaben in Form von Wohngeldzahlungen können außer Betracht bleiben, weil zu den jeweiligen Kurzarbeiterzahlungen ja noch im Durchschnitt ca. 50 vH des regulären Lohns hinzukommen.

Für das Jahr 1992 werden bei angenommenen 280 000 Vollzeitäquivalenten somit insgesamt 6,3 Mrd. DM an Kosten anfallen.

¹⁶ Nach § 163 Abs. 2 AFG sind die Krankenversicherungsbeiträge im Falle der Kurzarbeit vom Arbeitgeber zu tragen. Nach der bis Ende 1991 gültigen Regelung wurden KV- und RV-Beiträge im Beitrittsgebiet voll von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen. Die hier ausgewiesenen KV-Beiträge gehören zu den bis Ende 1991 begonnenen Fällen.

¹⁷ Nach § 166 Abs. 3 AFG kann sich der Arbeitgeber die Hälfte der auf das Kurzarbeitergeld entfallenen Beiträge zur Rentenversicherung von der Bundesanstalt für Arbeit erstatten lassen. Für hier noch enthaltene Altfälle besteht ein voller Erstattungsanspruch.

¹⁸ Auch hier wird ein früheres durchschnittliches Bruttoentgelt von 1550,- DM/Monat angenommen. Die Bestimmung der Höhe der geminderten Beitragseinnahmen ist aufgrund der Mischung der Fälle (volle Übernahme der Beiträge durch die Bundesanstalt für Arbeit, Teilübernahme) nicht eindeutig möglich. Deshalb wurden hier die Werte eingesetzt, die für den Arbeitslosengeldbezug errechnet wurden.

Fiskalische Kosten der Fortbildung und Umschulung

Die Bestimmung der fiskalischen Kosten dieser Maßnahmen gestaltet sich schwierig, da der Personenkreis, der sich umschulen oder fortbilden läßt, nicht eindeutig zu bestimmen ist. Der Bestand an Teilnehmern an FuU-Maßnahmen wird für April 1992 mit 507 000 beziffert; die Zahl der Empfänger von Unterhaltsgeld bzw. Eingliederungsgeld liegt für denselben Monat bei 276 000¹⁹. Ein großer Teil der Teilnehmer an FuU-Maßnahmen ist somit über andere Einkünfte sozial abgesichert (Einkommen, Kurzarbeit). Für diesen Personenkreis werden 25 vH der Ausgaben der beruflichen Fortbildung angesetzt. Die folgenden Berechnungen beziehen sich nur auf die Unterhaltsgeldempfänger.

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Unterhaltsgeld	1 794,20
davon:	
KV-Beiträge	313,35
RV-Beiträge	202,00
Nettozahlbetrag	1 278,85
 Kosten der FuU	 1 015,00
 Gesamt	 2 809,20
 <u>Mindereinnahmen</u> ²⁰	
- Beiträge zur KV	-
- Beiträge zur RV	223,00
- Beiträge zur BA	151,20
- Einkommensteuer	190,00
- Indirekte Steuer	50,00
 Gesamt	 614,20
 Insgesamt	 3 423,40

Für 1992 ergeben sich somit für den Kreis der Teilnehmer an FuU mit Unterhaltsgeldanspruch - bei einem Jahresdurchschnitt von 295 000 Teilnehmenden - fiskalische Kosten in Höhe von 12,1 Mrd. DM.

¹⁹ Vgl. Arbeitsmarkt in Zahlen, Förderung der beruflichen Bildung. Berichtsmonat Mai 1992, a.a.O, Tabelle 10.

²⁰ Für den Kreis der Unterhaltsgeldempfänger errechnet sich ein früheres Bruttoeinkommen von 2 400,- DM.

Fiskalische Kosten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Mit dem Förderpaket Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost" sind für AB-Maßnahmen für das Vorjahr 2,5 Mrd. DM und für dieses Jahr 3,0 Mrd. DM bereitgestellt worden. In die folgenden Berechnungen gehen diese Beträge in der Weise ein, daß sie in großen Teilen für Sachmittelausgaben vorgesehen sind²¹.

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Lohnzuschuß	1 719,00
(Trägerleistung ²²)	344,00)
Sachmittel ²³	500,00
Gesamt	2 219,00

Mindereinnahmen an Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern fallen nicht an, da ABM-Kräfte nach Tarif entlohnt werden.

Die fiskalischen Kosten für die AB-Maßnahmen können somit bei jahresdurchschnittlich 400 000 Personen auf 10,7 Mrd. DM (einschließlich Sachmittel) geschätzt werden.

Fiskalische Kosten der Vorruhestandsregelung

Im April 1992 wurden 308 000 Empfänger von Vorruhestandsgeld gezahlt; die Ausgaben beliefen sich auf 435,6 Mill. DM²⁴.

²¹ Von den 3,0 Mrd. DM für 1992 etwa 1,75 Mrd. DM.

²² Pauschal wurde hier eine Eigenleistung des Trägers in Höhe von 20 vH des Zuschusses eingesetzt. In der Kostenrechnung wurde dieser Eigenanteil aber außer acht gelassen, weil auch nach der 1. Änderungsanordnung zur ABM-Anordnung vom 10. Juli 1991 eine Übernahme des Zuschusses zu 100 vH möglich ist. Zum anderen, weil in den Fällen, in denen eine Trägerleistung erfolgt, diese keine staatliche Leistung ist.

²³ Der Sachmittelanteil wurde berechnet aus den für Sachmittel veranschlagten 1,75 Mrd. DM aus dem Gemeinschaftswerk "Aufschwung Ost" und aus dem im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit für 1992 vorgesehenen 700 Mill. DM der verstärkten Förderung. Wie weit die Ausgaben für Sachmittel in eine Kostenrechnung einbezogen werden sollen, ist u.E. diskussionswürdig. Auf der einen Seite gehen sie als Vorleistung in die Wertschöpfung ein, auf der anderen Seite müssen Finanzmittel in entsprechender Höhe zur Verfügung gestellt werden.

²⁴ Quelle: Angaben des Bundesamtes für Finanzen, Außenstelle Berlin.

Die fiskalischen Kosten lassen sich wie folgt berechnen:

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Vorruhestandszahlung	1 415,00
davon:	
KV-Beiträge ²⁵	244,70
RV-Beiträge	176,00
Nettozahlbetrag	994,30
Gesamt	1 415,00
<u>Mindereinnahmen²⁶</u>	
- Beiträge zur KV	-
- Beiträge zur RV	178,00
- Beiträge zur BA	126,00
- Einkommensteuer ²⁷	150,00
- Indirekte Steuer	50,00
Gesamt	504,00
Indirekte Kosten	640,00
Insgesamt	2 559,00

Fiskalische Kosten des Altersübergangsgeldes

473 000 Personen bezogen im April 1992 Altersübergangsgeld; 705,7 Mill. DM wurden dafür ausgegeben.

Fiskalische Kosten:

<u>Mehrausgaben</u>	(in DM je Monat und Kopf)
Altersübergangsgeld	1 492,80
davon:	
KV-Beiträge	252,20
RV-Beiträge	168,40

²⁵ Errechnet aus den Summen für die Sozialversicherungsbeiträge. Verminderter KV-Beitragssatz, da kein Anspruch auf Krankengeld besteht.

²⁶ Basis ist ein aus den Vorruhestandszahlungen errechnetes Bruttoeinkommen von 2 000,- DM/Monat.

²⁷ Das Mittel aus der Belastung der Steuerklassen III/O und IV/O.

Netto-Zahlbetrag	1 072,20	
Gesamt		1 492,80
<u>Mindereinnahmen</u>		
- Beiträge zur KV	-	
- Beiträge zur RV	203,00	
- Beiträge zur BA	132,00	
- Einkommensteuer	171,00	
- Indirekte Steuer	50,00	
Gesamt		556,00
Indirekte Kosten		640,00
Insgesamt		2 688,80

Fiskalische Kosten der Nichtbeschäftigung (1992)

	Monatsbetrag je Person in DM	Jahresdurch- schnittsbestand in Tsd. Personen	Jahresbetrag in Mrd. DM
Registrierte Arbeitslosigkeit ¹ mit Anspruch auf:			
- Alo-Geld ²	2 332	938	26,2
- Alo-Hilfe ²	2 256	100	2,7
- Sozialhilfe ²	2 703	63	2,0
- Keine Leistung	1 303	63	1,0
Kurzarbeiter	1 879	280	6,3
FuU	3 423	295	12,1
ABM	2 219	400	10,7
Vorruhestand	2 559	294	9,0
Altersübergangsgeld	2 689	450	14,5
Gesamt			84,5

¹ Jahresdurchschnittlicher Bestand an gemeldeten Arbeitslosen nach Schätzung des DIW; 1,25 Mill. - ² Quote für Empfänger von Arbeitslosengeld 75 vH, von Arbeitslosenhilfe 8 vH, von Sozialhilfe 5 vH und Arbeitslose ohne Bezug einer Transferleistung 5 vH.

3. Arbeit statt Arbeitslosigkeit

Die im vorigen Abschnitt durchgeführten Rechnungen zeigen, daß die fiskalischen Kosten die tatsächlich ausgabewirksamen Kosten deutlich übersteigen. Die schon häufig und besonders in letzter Zeit von einigen neuen Bundesländern wieder diskutierte Strategie²⁸, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, weist nochmals besonders auf die Notwendigkeit hin, die fiskalischen und die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Nichtbeschäftigung auszuweisen. Dies könnte dazu dienen, daß der Arbeitsmarkt aus der z.Zt. paradoxen Situation herausgeführt wird: einerseits herrscht hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, andererseits existieren eine große Zahl sinnvoller und dringend notwendiger Aufgaben, die nicht erledigt werden.

Insgesamt werden für 1992 die fiskalischen Kosten der Unterbeschäftigung auf knapp 85 Mrd. DM geschätzt. Nicht ganz drei Viertel dieser Kosten entfallen auf reine Lohnersatzleistungen, d.h. unproduktive Leistungen. Allein durch die AB-Maßnahmen wird ein Produkt erstellt, in entfernter Weise auch durch die FuU-Maßnahmen.

Die Auflistung der fiskalischen Kosten je Monat und Person zeigt, daß die Kosten für AB-Maßnahmen nur durch die Kosten bei Kurzarbeitern und Arbeitslosen ohne Leistungsbezug unterboten werden. Dies liegt im wesentlichen daran, daß die AB-Maßnahmen infolge der Einbindung in Produktionszusammenhänge zusätzlich positive Wirkungen entfalten, die bei Lohnersatzleistungen fehlen. Die Förderung von AB-Maßnahmen würde danach unter diesem Kostengesichtspunkt entlastend wirken. Positiv zu Buche schlägt auch der Wert des geschaffenen Produkts, dies ist in dieser Rechnung noch nicht einmal berücksichtigt. Gründe, die zu dem hohen Anteil der Lohnersatzleistungen führen, sind vor allem darin zu suchen, daß sich politisches Handeln in Kategorien der ausgabewirksamen Kassengrößen und der Ressorts abspielt. Institutionen, die die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik bereitstellen müssen (Bund, Bundesanstalt für Arbeit), erfahren die teilweisen Vorteile der Selbstfinanzierung dieser Maßnahmen nur mittelbar, verzögert oder gar nicht. Die Entlastungen machen sich in großen Teilen in anderen Einzelhaushalten bemerkbar.

Dieses Ressort- und Kassendenken muß vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Aufgabe überwunden werden. Aufgrund der errechneten Kostenbelastungen kann es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nur ein Plädoyer für einen stärkeren Einsatz der Kurzarbeit und der AB-Maßnahmen geben²⁹.

²⁸ In Form von Strukturförderprogrammen.

²⁹ Zu den Problemen einer möglichen Verdrängung siehe Kapitel 5.