

Zur Frage des volkswirtschaftlichen Nutzens eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors – Legitimation, Funktion und Probleme

Achim Trube

Abstract

Vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um den aktivierenden Sozialstaat und der nach wie vor andauernden Massen- wie Langzeitarbeitslosigkeit befasst sich die Abhandlung mit dem Sinn und dem Nutzen eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors. Die Untersuchungen ergeben, dass sich die Strategie, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, sowohl volkswirtschaftlich als auch gesamtfiskalisch und nicht zuletzt auch aus der Perspektive der Gemeinwesenökonomie monetär lohnt und zudem erheblichen sozialen Nutzen schafft. Bei dieser professionell angelegten Beschäftigungsförderung geht es jedoch nicht um Zwang oder Pflichtarbeit, wie sie heute z.B. vielfach von der Workfare-Programmatik (Fördern und Fordern) angemahnt wird. Statt dessen geht es vielmehr um die passgenaue Organisation gesellschaftlich sinnvoller Arbeit im Gemeinwesen, die durch ihre Nutzenstiftung zum Empowerment der bisher Ausgegrenzten viel nachhaltiger beizutragen in der Lage ist als negative Sanktionierungen der wieder einmal neu entdeckten „Faulenzer“.

Es herrscht eine Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, und zwar in mehrfacher Millionenhöhe, und – was noch schlimmer ist - es gibt eine Quote von registrierter Langzeitarbeitslosigkeit und Dauerarbeitslosigkeit, die ein Drittel der statistisch erfassten Erwerbslosen weit überschreitet. Gleichzeitig bläst die Bundesregierung angesichts ausbleibender Strukturserfolge in der Arbeitsmarktpolitik zum Halali einer gespenstischen Jagd auf so genannte Faulenzer, die durch – das ist die neue Zauberformel – eine „aktivierende Arbeitsmarktpolitik“ in wie auch immer geartete Beschäftigung gebracht werden sollen, und das bei einem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit von derzeit 6,67 Millionen fehlenden Stellen.

Es ist zunehmend widerlich, wie Opfer einer arbeitsmarktlichen Strukturentwicklung mehr oder weniger offen zu Tätern umdefiniert werden, so als ob die Folgen von Technisierung, Rationalisierung Produktivitätsfortschritt und der Internationalisierung der Geld- und Warenströme von ein paar „faulen Langzeitarbeitslosen“ initiiert wären, die es jetzt nur noch gälte unter Androhung von Leistungsentzug aus der sozialen Hängematte aufzuscheuchen. Die Soziologen nennen dieses Täter-Opfer-Wechselspiel „blame-the-victim“, in dem dann die so genannte Schuldfrage nicht nur an Stammtischen, sondern auch für Wahlen und – noch schlimmer – für den Umgang mit gesellschaftlich Ausgegrenzten ex definitione von vornherein geklärt wird.

Es ist skuril, aber auch erschreckend, wenn einerseits bei der Debatte um den Sinn und die Notwendigkeit eines öffentlichen Beschäftigungssektors streng rational und wissenschaftlich zu argumentieren ist, d.h., Kosten-Nutzen-Analysen anzustellen sind, andererseits aber offensichtlich jenseits aller empirischen Erkenntnisse liegende Parolen ausreichen, um diese öffentliche Debatte über Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik zu dominieren. Es gibt keine Alternative zum rationalen und empirisch fundierten Diskurs –

auch wenn er manchmal etwas komplizierter und langweiliger ist als Parolen, wobei allerdings auch im sachlichen Diskurs nicht die sozioethische Positionierung verschwiegen werden sollte.

Empirische Rahmenbedingungen der Debatte

Die entscheidenden Strukturparameter der Debatte um den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor lassen sich in acht Fakten zusammenfassen:

Fakt 1: Sinkendes Arbeitsvolumen

Das Arbeitsvolumen in unserer Volkswirtschaft hat im langfristigen Trend immer weiter abgenommen (allein zwischen 1991 und 2000 um 6 %), und zwar trotz Stellenzuwaches in den letzten Jahren (s. Fakt 2), was letztlich mit dem Megatrend immer höherer Produktivität zu tun hat, die dazu führte, dass seit Beginn der Massenarbeitslosigkeit (1973) der Wert der pro Kopf erwirtschafteten Güter bzw. Dienstleistungen um annähernd 50 % angestiegen ist.

Fakt 2: Bedingter Beschäftigungszuwachs

Der neue Beschäftigungszuwachs (ca. 600.000 Stellen) im Jahr 2000 geht ungefähr zur Hälfte auf die zusätzliche Entstehung geringfügiger Beschäftigungen zurück, die i.d.R. ohne ausreichenden Sozialversicherungsschutz und langfristige Perspektiven sowie kaum geeignet zur angemessenen Existenzsicherung sind.

Fakt 3: Erosion der Normalarbeitsverhältnisse

Das so genannte Normalarbeitsverhältnis (unbefristete Vollzeitbeschäftigung mit durchschnittlichem Einkommen) ist nicht mehr der Normalfall. Anfang der 70er Jahre kamen auf einen Nicht-Normbeschäftigten noch 5 Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen. Mitte der 90er Jahre ist dieses Verhältnis nur noch 1:2 und in 15 Jahren müsste man bei fortschreitender Entwicklung von einem Verhältnis von 1:1 ausgehen.

Fakt 4: Prekäre Beschäftigung

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse nehmen rasch zu: Rund 10 % aller Erwerbstätigen in den alten Bundesländern und 16 % in den neuen Bundesländern arbeiten in prekären Beschäftigungsformen (befristet, Leiharbeit, 630-DM-Jobs, freie Mitarbeit). Mit Abstand am häufigsten betroffen sind Erwerbstätige ohne Bildungsabschluss (20,6 % alte Bundesländer 1998/99), wobei sich jedoch ein polarisierendes Muster abzeichnet, da die Uni-Absolventen mit 10,2 % die zweitgrößte Gruppe darstellen.

Fakt 5: Millionenschweres Arbeitsplatzdefizit

Das Arbeitsplatzdefizit in der Bundesrepublik liegt derzeit bei ca. 6,7 Millionen Stellen, wovon 3,8 Millionen als registrierte Arbeitslosigkeit erfasst werden, während der Rest auf die statistische Dunkelziffer entfällt, z.B. auf Personen in Maßnahmen des Arbeitsamtes. Auf Sicht wird das Arbeitsplatzdefizit – so die Prognosen – dauerhaft noch etwas

über 3 Millionen betragen, was im Wesentlichen mit der Abnahme der erwerbsfähigen Bevölkerung durch die demographische Entwicklung zusammenhängt.

Fakt 6: Verfestigung von Langzeit- und Dauerarbeitslosigkeit

Über ein Drittel aller registrierten Arbeitslosen (36,5 % September 2000) sind inzwischen Langzeitarbeitslose (1 Jahr und länger ohne einen Tag Beschäftigung); 1977 betrug diese Quote noch 14,3 % und stieg dann kontinuierlich von 1980 auf 12,9 % über 1990 mit 29,7 % auf den derzeitigen Spitzenwert an. Noch extremer ist die Entwicklung bei den Dauerarbeitslosen (2 Jahre und länger ohne einen Tag Beschäftigung): Sie hatten 1977 noch einen Anteil von 4,4 %, 1980 von 5,1 %, 1990 bereits von 15,2 % und im September 2000 dann sogar von 18,9 %. Damit ist inzwischen der Anteil der Dauerarbeitslosen (2 Jahre und länger) schon größer als der Anteil der „gemäßigt Langzeitarbeitslosen“, die „erst“ ein bis zwei Jahre von Erwerbslosigkeit betroffen sind.

Fakt 7: Polarisierung der Arbeitsmarktentwicklung

Während zwischen September 1999 und September 2000 die allgemeine Arbeitslosigkeit insgesamt um ca. 6,6 % zurückgegangen ist, erhöhte sich zugleich der Anteil jener, die bereits ein bis zwei Jahre ohne Arbeit waren um 3,9 %. Besonders betroffen von der Langzeitarbeitslosigkeit sind die Erwerbslosen ohne abgeschlossene Berufsausbildung – auf sie entfallen ca. 40 % aller Betroffenen (September 2000) – und die älteren Erwerbspersonen. Drei Viertel aller Langzeitarbeitslosen sind 40 Jahre und älter, wobei die 55-60-Jährigen fast 30 % dieser Gruppe stellen.

Fakt 8: Ungleich verteiltes Arbeitsmarktrisiko

Das Arbeitsmarktrisiko ist in der Bundesrepublik außerordentlich ungleich verteilt: Je niedriger die formale Qualifikation desto schlechter die Position auf dem Arbeitsmarkt: Der Anteil der Uni-Absolventen an der Langzeitarbeitslosigkeit beträgt 2,9 % (September 2000), der der langfristig Erwerbslosen mit einer betrieblichen Ausbildung 51,5 %. Ähnliche Selektionseffekte gelten für das Alter: Wenn man in der Bundesrepublik (West) 1996 arbeitslos geworden wäre, hätte man ein allgemeines Risiko von 21,2 % gehabt, bereits 1997 schon zu den Langzeitarbeitslosen zu gehören; wenn man zudem 50 Jahre alt gewesen wäre, hätte das Risiko bereits 30 % betragen; mit 55 Jahren wurden dann schon über die Hälfte aller Arbeitslosen des Jahres 1996 in 1997 langzeitarbeitslos.

Begrifflichkeiten und Konzepte

Soweit die Fakten. Als nächstes gilt es, die zentralen Begriffe der Diskussion um den öffentlichen Beschäftigungssektor zu klären, da hier z.T. eine heillose Sprachverwirrung herrscht: Also, was ist unter passiver, aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik zu verstehen?

Unter passiver Arbeitsmarktpolitik versteht man die Zahlung von Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit, wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Hilfe zum Lebensunterhalt in

der Sozialhilfe etc. D.h., passive Arbeitsmarktpolitik ist die Finanzierung/Alimentierung von erzwungenem Nichtstun.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist hingegen der Einsatz von Instrumenten zur Beschäftigung oder Beschäftigungsförderung, wie z.B.

- Hilfen zur Arbeit (HzA) nach §§ 19ff. BSHG
- Hilfen zum Aufbau oder zur Sicherung einer selbstständigen Lebensgrundlage gem. § 30 BSHG

das ganze SGB-III-Instrumentarium, wie

- Trainingsmaßnahmen nach §§ 48ff.
- Überbrückungsgeld bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit gem. § 57
- der ganze Komplex der Förderung der beruflichen Weiterbildung (früher FuU) gem. §§ 77ff. SGB III
- der Bereich Eingliederungszuschüsse, Lohnkostenzuschüsse und Eingliederungsverträge nach den §§ 217ff.
- und schließlich die weithin bekannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (gem. §§ 260ff. SGB III) und die SAM (Strukturanpassungsmaßnahmen), die in den §§ 272ff. des SGB III zugrunde gelegt sind.

Im Übrigen gehören zur aktiven Arbeitsmarktpolitik auch

- zahlreiche Beschäftigungsprogramme der Länder (AQUA, QUAZI etc.) und natürlich
- die einschlägigen EU-Programme aus dem ESF oder die Gemeinschaftsinitiativen, wie EQUAL usw.

Die Logik aktiver Arbeitsmarktpolitik liegt darin, dass von den öffentlichen Körperschaften (Bund, Länder, Gemeinden, BA) passive Transferleistungen mehr oder weniger umgewidmet werden in Leistungen zur Finanzierung von (befristeter) Beschäftigung bzw. Beschäftigungsförderung. D.h., der Staat aktiviert sich selbst, indem er z.B. auf kommunaler Ebene in der Sozialhilfe Fälle nicht nur zahlbar macht und damit seine Aufgabe als erledigt ansieht, sondern tatsächlich Hilfe zur Selbsthilfe leistet, indem er z.B. eine kohärente lokale Beschäftigungspolitik entwickelt.

Die aktivierende Sozialpolitik als politisches Konzept meint dann noch etwas anderes, obwohl sie ebenfalls auf aktiver statt passiver Arbeitsmarktpolitik fußt: Sie meint mit „Aktivierung“ nicht primär Aktivierung des Staates, sondern Aktivierung der Arbeitslosen, was sich in der Programmatik „Fördern und Fordern“ ausdrückt. Wenn dies der entscheidende Punkt ist - und so sehen das die Protagonisten dieser Programmatik -, dann ist die Analyse im Ansatz schon schief, weil ein Strukturproblem – nämlich das Millionen-Defizit von Arbeitsplätzen (in Westdeutschland kommen rein rechnerisch auf eine offene Stelle acht registrierte Arbeitslose im Osten sogar 23) - schlichtweg zu einem Individualproblem (z.B. fehlender Arbeitsmotivation, mangelnder Bewerbungstechnik etc.) umdefiniert wird.

Dieses Dilemma löst auch nicht das neue Job-AQTIV-Gesetz, das Eingliederungsvereinbarungen zwischen Arbeitslosen und Arbeitsvermittlern vorsieht (§ 35), wobei zwar einerseits die Beweisspflicht bei angeblichen „Verfehlungen“ im vereinbarten Bewerbungsverfahren faktisch gegen die Betroffenen gekehrt wird (§ 144), andererseits jedoch für die Arbeitsämter nach wie vor das Angebot von Maßnahmen zur aktiven Arbeitsförderung eine Ermessensleistung bleibt, die letztlich zur Disposition verfügbarer Haushaltsmittel stehen wird.

Im Fördern-Fordern-Konzept wird explizit zudem eine programmatische Abgrenzung von der traditionellen Sozialstaatlichkeit gesucht, was zusätzlich aus der Sozialwissenschaft flankierend unterstützt wird. So heißt es beispielsweise bei Evers und Leggewie, den spindoctors der Bundesregierung in Sachen ‚Sozialpolitik‘ (1999: 337): „Noch schwerer tut sich eine traditionelle Sozialpolitik mit dem Ansatz, Rechte oder auch nur Optionen (...) mit Verpflichtungen oder mit positiven und negativen Sanktionen zu verbinden, die eine effektive Verhaltensänderung der Adressaten bzw. Anspruchsberechtigten bezwecken.“ Das mit den fehlenden Sanktionen ist zwar de jure und de facto falsch – wie jeder aus der Praxis der Arbeitsförderung und erst recht aus der Sozialhilfe weiß – es eignet sich jedoch sehr gut zur Profilierung in der aktuellen Diskussion, auch wenn z.B. die Bestimmungen der §§ 2, 147 SGB III oder auch 18, 25 BSHG schlichtweg ignoriert werden. Die Arbeitslosen haben nach geltender Rechtslage im SGB III jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, auch wenn sie dort nach einem halben Jahr nicht mehr verdienen sollten als die Höhe ihres Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe, was letztlich sogar mehr als die Halbierung des zuvor erzielten Einkommens bedeuten kann. Fehlt die Bereitschaft dazu, eine solche Arbeit anzunehmen oder weiter auszuführen, verhängt das Arbeitsamt die so genannten Sperrzeiten (über 300.000 im Jahr 2000), die im Wiederholungsfalle schließlich den Verlust des gesamten Anspruchs auf Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe nach sich ziehen (17.000 im Jahr 2000).

Die aktivierende Sozialpolitik reduziert im Übrigen die gesamte Frage des Erfolgs sozialer Leistungen bzw. sozialer Angebote auf die so genannte Eingliederungsbilanz, also die Quoten individueller Einmündungen in den Arbeitsmarkt. Das verkürzt den gesamten Komplex der Effektivität und Effizienz sozialer Leistungen auf einen einzigen Teilaspekt, der außerdem über die Leistungserbringer nur bedingt steuerbar ist. Denn, wo keine Stellen sind, können auch keine Einmündungen stattfinden.

Diese eindimensionale Erfolgsmessung war übrigens auch das einzige Kriterium der Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung der Universität Mannheim (Hagen/Steiner 2000), die die Untersuchung über die Effektivität und Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik für das Finanzministerium fertigte, die jetzt durch alle Zeitungen schwirrt, weil darin empfohlen wird, das Instrument ABM doch am besten abzuschaffen, weil es nichts bringen würde, bzw. sogar kontraproduktiv sei. Diese Untersuchung ist unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten u.a. deswegen mangelhaft, weil sie – neben ihrer eklatanten Unkenntnis vergleichender Studien in der Arbeitsmarktforschung – durchgängig Effektivität und Effizienz verwechselt und darum zu Schlussfolgerungen

kommt, die aus den angestellten Analysen gar nicht ableitbar sind, weil eben das nicht untersucht wurde, worüber man meint Aussagen machen zu können.

Wenn man jedoch den Nutzen und die Wirksamkeit eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors untersuchen will, gilt es zuerst einmal die Termini ‚Effektivität‘ und ‚Effizienz‘ zu klären, um dann wissenschaftlich differenzierte Aussagen zu entwickeln.

Effizienz bezeichnet den Grad der Wirtschaftlichkeit, also z.B. das Input-Output-Verhältnis von ökonomischen Ressourcen und Ertrag. Effektivität ist hingegen der Grad der Wirksamkeit, also der Grad inhaltlicher/fachlicher Zielerreichung, der die Definition von konkreten Zielen/gesetzliche Normen voraussetzt, an denen die Wirksamkeit von Maßnahmen gemessen werden kann. Effektivität und Effizienz sind nur dann identisch, wenn die inhaltlichen Ziele einer Organisation ausschließlich wirtschaftlicher Natur sind, also wie im Profit-Sektor üblich, wo das Unternehmensziel die Erwirtschaftung von Renditen/Profiten ist - und nicht etwa die Verteilung von Wohlfahrt.

Im Non-Profit-Sektor und dem Staatssektor ist dies ausdrücklich anders: Hier geht es um die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben, wie etwa die Ermöglichung von Hilfe zur Selbsthilfe gem. § 1 Abs. 2 BSHG, oder die Erfüllung gemeinnütziger Zwecksetzungen, wie z.B. die Förderung von Behinderten usw. In Bezug auf die Effektivität von aktiver Arbeitsmarktpolitik könnten demgemäß z.B. die folgenden Aspekte einschlägige Erfolgskriterien sein:

- die Förderung der Employability von Langzeitarbeitslosen
- die Schaffung neuer Arbeitsfelder durch Initialfinanzierung mittels ABM (z.B. Schuldnerberatung, E-Schrott-Recycling etc.)
- die Erhaltung und Förderung von Human-Kapital durch psychosoziale Stabilisierung, Förderung sozialer Kompetenz etc.
- und natürlich u.a. auch die individuellen Einmündungen in den Arbeitsmarkt.

In der Reflexion der Frage des wirtschaftlichen Nutzens des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors steht die Ebene der Effizienz im Zentrum, d.h. der Grad der Wirtschaftlichkeit. Dies muß offen ausgewiesen werden, was dann die Grenzen einer Untersuchung hinlänglich deutlich macht.

Aktive Arbeitsmarktpolitik läßt sich also unter sehr unterschiedlichen Erfolgsgesichtspunkten bewerten und einer davon ist die Wirtschaftlichkeit, wobei es auch hier wieder genau zu differenzieren gilt zwischen

- volkswirtschaftlichem Nutzen
- gesamtfiskalischem Nutzen
- oder auch dem gemeinwesenökonomischen Nutzen dieses geförderten Beschäftigungssektors.

Vom volkswirtschaftlichen Nutzen

Zu allen drei Aspekten werden im Folgenden Kosten-Nutzen-Analysen vorgestellt. Zuerst zu dem volkswirtschaftlichem Aspekt: Arbeitslosigkeit bedeutet Unterbeschäftigung, damit Verzicht auf mehr Produktion sowie Verlust von Einkommen in privaten Haushalten und Ausfälle von Einnahmen in öffentlichen Kassen. In der Summe kann man sagen, ist Arbeitslosigkeit entgangenes Bruttoinlandsprodukt, und vice versa ist also geförderte Beschäftigung im Sinne einer Opportunitätskostenberechnung die (Teil-)Kompensation dieses Wertschöpfungsverlustes.

Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) hat sich die Mühe gemacht, eine Schätzung dieser volkswirtschaftlichen Kosten von Arbeitslosigkeit vorzunehmen (Spitznagel/Bach 2000) und ist dabei wie folgt vorgegangen: Es wurde das Maß der Unterbeschäftigung (6,7 Millionen) multipliziert mit der durchschnittlichen Produktivität der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik, was – ceteris paribus – den Wertschöpfungsverlust durch Erwerbslosigkeit ergibt. Dabei wurden aber zwei Korrekturfaktoren zur vorsichtigeren Schätzung eingebaut, und zwar wie folgt: Man nahm erstens einen Produktivitätsabschlag im Vergleich zu dem Bevölkerungsdurchschnitt für die Arbeitslosen an, der im Westen mit 20 %, im Osten mit 15 % beziffert wurde. Zweitens ging man davon aus, dass Arbeitslosigkeit nie vollständig abbaubar ist, und unterstellte deswegen eine Restgröße verbleibender friktioneller Arbeitslosigkeit von über einer halben Million – genau 600.000, was 1,5 % der Erwerbsbevölkerung entspricht. Bei diesem eher vorsichtigen Schätzverfahren ergibt sich das folgende Bild: Der gesamten Unterbeschäftigung des Jahres 1999 entspricht ein verlorenes Produktionsvolumen von rund 450 Milliarden DM, das sind ca. 11 % des Bruttoinlandsprodukts, und zwar in der Form von materiellen Einbußen für unsere Volkswirtschaft durch nicht erstellte Produkte und Dienstleistungen wegen Erwerbslosigkeit. Anders herum gesehen, könnte eine gezielt geförderte Beschäftigung – bei entsprechendem Absatz - zu Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes führen, die in vergleichbarer Größenordnung in der Bundesrepublik zuletzt 1955 bestanden. Aber es müssten zum einen dann die Kosten, die eine solche Beschäftigungsförderung verursacht, quantifiziert und gegengerechnet werden, und zum anderen müsste mikroanalytisch genauer hingeschaut werden, was denn nun eigentlich in solchen Beschäftigungsprojekten passiert, d.h., ob dies im eigentlichen Sinne Wertschöpfungen sind und in welchem Ausmaß diese anfallen.

Zu beiden Fragen wird im Folgenden versucht, Hinweise auf mögliche Antworten zu geben, und zwar hinsichtlich der Kosten wieder im Rückgriff auf IAB-Studien (Spitznagel/Bach 2000) und hinsichtlich der Wertschöpfungen mit Material aus eigenen mikroanalytischen Untersuchungen (Trube 1998).

Vom gesamtfiskalischen Nutzen

Zunächst zur Frage der fiskalischen Kosten von Arbeitslosigkeit und vice versa von Beschäftigung. Die fiskalische Perspektive fragt: Welche Verluste und Mehrkosten treten in den öffentlichen oder quasi-öffentlichen Haushalten, das sind die Parafiski – also z.B. die gesetzlichen Sozialversicherungen –, auf, wenn Arbeitslosigkeit herrscht. Umgekehrt wird zudem gefragt, welche Mehrkosten, aber auch Mehreinnahmen, entstehen, wenn wir Arbeit (z.B. ABM) statt Arbeitslosigkeit finanzieren.

Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit setzten sich 1999 aus Mehrausgaben von ca. 82,2 Mrd. DM und Mindereinnahmen von ca. 68,1 Mrd. DM zusammen. Das Gesamtvolumen der Kosten von Erwerbslosigkeit in den öffentlichen Haushalten (von Gemeinden über Bund/Länder und BA) betrug ca. 150,3 Mrd. DM. Davon entfielen der größte Brocken auf die Bundesanstalt für Arbeit, dann den Bund; Länder und Gemeinden hatten zusammen ungefähr die gleiche Last zu tragen, wie die Sozialversicherungen ohne Bundesanstalt für Arbeit. Ein Arbeitsloser kostete demnach im Jahresdurchschnitt 1999 die öffentlichen Haushalte 36.655 DM, d.h. – grob herunter gerechnet – 3.000 DM im Monat.

Der Gedanke liegt nahe, ob nicht wenigstens unter fiskalischen Gesichtspunkten es sinnvoll sei, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren – auch wenn man einmal ganz davon absieht, dass es zu fiskalischen Inkongruenzen hinsichtlich des Nutzens und der Kosten bei den verschiedenen öffentlichen Körperschaften kommt. Das IAB (Spitznagel/Bach 2000) hat auch diese Modellrechnung aufgestellt, und zwar indem erstens die durchschnittlichen Kosten einer ABM ermittelt und zweitens dann saldiert wurden mit den durchschnittlichen Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen, die bei Arbeitslosigkeit dieser Personen entstehen (würden).

Die durchschnittliche ABM 1999 kostete einen Aufwand von 44.426 DM. Rechnet man die Kosten (also Mehrausgaben plus Mindereinnahmen) dagegen, die die Arbeitslosigkeit ein und derselben Personen im Durchschnitt verursachen würde, d.h. im Bundesdurchschnitt 36.555 DM, dann ergibt sich die so genannte Selbstfinanzierungsquote, die bei weit über 80 % lag. So sind also - gesamtfiskalisch betrachtet - weit über 80 % der Strategie „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ finanziert und es fehlt lediglich nur noch eine „freie Spitze“ von weniger als 20 %, wenn man aktive statt passiver Arbeitsmarktpolitik betreiben würde.

Diese eigentlich gesamtfiskalische rationale Strategie scheitert an den einzelwirtschaftlichen Rationalitäten bzw. Egoismen der jeweiligen Akteure in diesem Milliardenpiel, indem z.B. der Bund durch Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe Kosten auf die Kommune abwälzt, oder indem die Kommunen z.B. durch Hilfe-zur-Arbeit-Maßnahmen, in denen es ausschließlich um 360 Tage sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geht, die Kosten wieder zurückwälzen auf die Bundesanstalt für Arbeit, wenn keinerlei Weiterbeschäftigungschancen im Anschluss an die Maßnahmen bestehen.

Vom gemeinwesenökonomischen Nutzen

Trotz dieses gebietskörperschaftlichen Raubritterspiels sollte die Grundidee eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors nicht fallen gelassen werden. Denn neben den sozialpolitischen und sozialetischen Gründen überzeugen auch noch einmal fiskalische Gesichtspunkte davon, eine aktive statt einer passiven Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, und zwar aus Sicht der lokalen Gemeinwesenökonomie. In den vorherigen fiskalischen Berechnungen fehlte völlig der Aspekt der konkreten Wertschöpfung, also die Frage, was machen die Menschen in den Maßnahmen eigentlich substantiell, und entsteht dabei ein Wertzuwachs/eine Wertschöpfung für das öffentliche Gemeinwesen?

Hierzu sind mehrere mikroanalytische Studien durchgeführt worden, die sich mit der Frage der direkten Wertschöpfung vor Ort durch Beschäftigungsförderung befassten. Zu diesem Komplex werden im Folgenden Daten aus einer Evaluation eines Bundesmodellprojekts vorgestellt (Trube 1998). Das Projekt hieß „Neue Wege der Wirtschaftsförderung durch Gemeinwesenökonomie“, fand in ländlichen Gebieten der Neuen Bundesländer mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und desolater Infrastruktur statt. Es war als Frauen-Projekt mit so genannten Vor-Ort-Teams aus gestandenen und bislang arbeitslosen Frauen ausgestattet, die auf der Basis der Bundesfinanzierung im Rahmen von Gemeinwesenarbeit in den Dörfern über aktivierende Bürgerbefragung, Projektentwicklung, Bürgerengagement und Netzwerkarbeit versuchen sollten, zur Verbesserung der Infrastruktur beizutragen, wirtschaftliche Impulse zu geben sowie Beschäftigung und das Entstehen von neuen Arbeitsplätzen zu fördern. Bei der Evaluation des Projekts war zu untersuchen, was die Frauen in den ländlichen Regionen alles gemacht haben und wie dies als Leistung zu beschreiben ist. Schaubild 1 listet die typischen Gegenstandsfelder der Gemeinwesenarbeit und die Dimensionen ihres wirtschaftlichen Nutzens auf.

Der nächste Schritt der Analyse war der Versuch, die Leistungen in monetären Kategorien zu erfassen. Hier wurden erstens Vergleichsangebote eingeholt, zweitens zusätzlich eingeworbene Leistungen in Geld quantifiziert und drittens Wertermittlungsverfahren in drei Schätzvarianten durchgeführt. Dies kann an zwei Gegenstandsfeldern der gemeinwesenorientierten Beschäftigungsförderung in dem Projekt Auleben im Landkreis Nordhausen in Thüringen verdeutlicht werden.

Die direkten Leistungen des Teams bei der aktivierenden Bürgerbefragung wurden in Stunden erfasst, in Tagwerke umgerechnet und dafür die Lohnkosten ermittelt, die aus den Mitteln des Bundes für die Beschäftigungsförderung gezahlt wurden. Im Vergleich hierzu wurden dann externe Angebote eingeholt, was diese Leistung der aktivierenden Bürgerbefragung z.B. gekostet hätte, wenn man sie bei einem Unternehmensberatungsinstitut einkaufen würde. Aufgrund der konkreten Angebote dieser Unternehmen wurden dann deren Kosten gegengerechnet und anschließend in der Kostenwertermittlung in drei Varianten saldiert. Die erste Variante sieht vor, dass die Leistungen des Teams genauso viel wert waren wie die Leistungen der Unternehmensberatungsgesellschaft (1:1), die zweite Variante nahm an, dass die Leistungen der Frauen im Vor-Ort-Team nur halb so viel wert gewesen wären wie die Leistungen des kommerziellen Anbieters und die dritte Variante unterstellte sogar nur ein 30 %iges Leistungsäquivalent der Projektentwickle-

rinnen in dem Modell. So ergaben sich dann die folgenden Werte, die als Netto-Nutzen-Werte der Wertschöpfung für das Gemeinwesen gelten können: In der ersten Variante ergab sich ein Netto-Nutzen-Wert in Höhe von 69.635 DM, in der zweiten Variante einer von 29.097,50 DM und in der letzten Variante ein Wert von 12.882,50 DM.

Schaubild 1: **Gegenstandsfelder der Gemeinwesenarbeit und Dimensionen wirtschaftlichen Nutzens**

Gegenstandsfelder:

- G1 Aktivierende Bürgerbefragung / Local survey-feedback
- G2 Beschilderung von Sehenswürdigkeiten im Ort
- G3 Gestaltung eines Wanderwegenetzes und diverser Schaukästen
- G4 Vorbereitung und Durchführung von zwei Heimatfesten
- G5 Vorbereitung und Durchführung von zwei Weihnachtsmärkten
- G6 Erhaltung / Sanierung des Schlotheimer Hauses
- G7 Entwicklung einer Nutzungskonzeption und baulicher Verbesserungen für das Humboldtsche Schloss
- G8 Erhaltung und Sanierung der Ritzau-Scheune
- G9 Optimierung allgemeiner Infrastruktur / ganzheitliche Dorfentwicklung

Dimensionen wirtschaftlichen Nutzens:

- D1 Projektentwicklung, Projektberatung und Prozessbegleitung
 - Befragung, Beratung, Feedback
 - Projektentwicklung und Projektberatung
 - Kontinuierliche Prozessbegleitung
- D2 Wertschöpfung durch die Projektarbeit im Bereich öffentlicher Infrastruktur und / oder Dienstleistungen
- D3 Multiplikationseffekte im Bereich öffentlicher Zuwendungen und des privaten Sponsorings
- D4 Förderung ehrenamtlichen Bürgerengagements
- D5 Mediationsleistungen und Konfliktschlichtung

Am Beispiel eines anderen Gegenstandsfelds der Wirtschaftsförderung durch Gemeinwesenarbeit lässt sich noch ein zusätzlicher Aspekt verdeutlichen, der bei den entsprechenden Berechnungen auch vielfach mit in die Kalkulation einzubringen war: Neben den direkten Leistungen des Teams, wie z.B. Projektentwicklung Projektberatung, aber auch Mediation zwischen den divergierenden Interessen vor Ort, warben die Frauen des Teams noch zusätzliche Leistungen von Dritten ein. Hier waren dann die entsprechenden Geldwerte bzw. geldwerten Differenzen zu berechnen. Die direkten Kosten für Leistung des Teams für Projektentwicklung und -beratung lagen bei 5.590 DM, die Kosten für den gleichen Leistungsumfang bei externen Dienstleistern hätten 43.800 DM betragen.

Neben den direkten Leistungen des Teams konnten bei der Gestaltung des Wanderwegenetzes zusätzliche Leistungen, z.B. bei einer Beschäftigungsgesellschaft eingeworben werden, die die notwendigen Arbeiten im Garten- und Landschaftsbau durchführte und diese ebenso wie das entsprechende Material kostenfrei zur Verfügung stellte. Überdies akquirierte das Vor-Ort-Teams zusätzlich noch im Rahmen eines Sponsorings Schaukästen, Kartenwerke, Pläne etc., deren Geldwert einzusetzen war und ehrenamtliche Arbeit zur Testung des neuen Wanderwegenetzes, die hier mit der untersten tariflichen Gehaltsgruppe in der Region kalkuliert wurden. Insgesamt konnten auf diesem Wege nochmals zusätzlich Arbeit und Ausrüstungen im Wert von 43.168,90 eingeworben werden, die dann in die entsprechenden Berechnungen mit eingingen.

Im letzten Schritt der mikroanalytischen Untersuchungen wurde dann der gesamte geldwerte Nutzen der Beschäftigungsförderung, d.h. die gemeinwesenökonomische Wertschöpfung, berechnet. Diese wurde als Gemeinwesenrendite beziffert, die den wirtschaftlichen Netto-Nutzen der eingesetzten Mittel der Beschäftigungsförderung für den lokalen Wirtschaftsraum beschreibt. Schaubild 2 dokumentiert diese umfangreichen Berechnungen.

Die Aufstellung zeigt für die verschiedenen Gegenstandsfelder (GF 1-9) die Lohnkosten des Vor-Ort-Teams (Gestehungskosten), die vom Bund zur Verfügung gestellt wurden. Diese wurden abgeglichen unter den drei verschiedenen Nutzenparametern mit dem Wert eingekaufter bzw. eingeworbener Leistungen von Dritten. In der Subtraktion der Gestehungskosten von den Brutto-Nutzen-Werten ergaben sich die Netto-Nutzen-Werte, also das, was an Wertschöpfung abzüglich der Kosten für die Leistungen des Vor-Ort-Teams für das Gemeinwesen zu beziffern war. Die Gemeinwesenrendite drückt die Vervielfachung des eingesetzten Geldes für das Vor-Ort-Team hinsichtlich der Wertschöpfungen aus, die lokal durch diese Arbeit erzielt werden konnten. Alles in allem lässt sich zusammenfassend sagen, dass sich die Beschäftigungsförderung in der Verbindung mit der öffentlichen Infrastrukturentwicklung außerordentlich gelohnt hat, was sich minimal (Nutzenparameter 30 %) in einer Verdreifachung der eingesetzten Mittel ausdrückt bzw. maximal (Nutzenparameter 100 %) in einer Gemeinwesenrendite von 9,9 zeigt, die eine annähernde Verzehnfachung der Mittel dokumentiert.

Schaubild 2: Gesamtwertermittlung des monetären Nutzens von Gemeinwesenarbeit

Gegenstands-feld	Gestehungs-kosten	Nutzen-para-meter	Brutto-nutzenwerte	Netto-nutzenwerte	Geste-hungs-kosten-anteil	Gemein-wesen-rendite
GF 1	11.440 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	81.075,00 DM 40.537,50 DM 22.322,50 DM	69.635,00 DM 29.097,50 DM 12.882,50 DM	14,1 % 28,2 % 47,0 %	7,1 3,5 2,0
GF 2	2.600 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	20.033,70 DM 10.016,85 DM 6.010,11 DM	17.433,70 DM 7.416,85 DM 3.410,11 DM	13,0 % 26,0 % 43,3 %	7,7 3,9 2,3
GF 3	5.590 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	86.968,90 DM 43.484,45 DM 26.090,67 DM	81.378,90 DM 37.894,45 DM 20.500,67 DM	6,4 % 12,9 % 21,4 %	15,6 7,8 4,7
GF 4	3.640 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	41.161,20 DM 20.580,60 DM 12.348,36 DM	37.521,20 DM 16.940,60 DM 8.708,36 DM	8,8 % 17,7 % 29,5 %	11,3 5,7 3,4
GF 5	975 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	8.876,00 DM 4.438,00 DM 2.662,80 DM	7.901,00 DM 3.463,00 DM 1.687,80 DM	11,0 % 22,0 % 36,6 %	9,1 4,6 2,7
GF 6	4.355 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	35.100,00 DM 17.555,00 DM 10.530,00 DM	30.745,00 DM 13.195,00 DM 6.175,00 DM	12,4 % 24,8 % 41,0 %	8,1 4,0 2,4
GF 7	4.810 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	39.126,00 DM 19.563,00 DM 11.737,80 DM	34.316,00 DM 14.753,00 DM 6.927,80 DM	12,3 % 24,6 % 40,1 %	8,1 4,1 2,4
GF 8	2.015 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	73.550,00 DM 36.775,00 DM 22.065,00 DM	71.535,00 DM 34.760,00 DM 20.050,00 DM	2,7 % 5,5 % 9,1 %	36,5 18,3 11,0
GF 9	19.110 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	153.555,00 DM 76.777,50 DM 46.066,50 DM	134.445,00 DM 57.667,50 DM 29.956,50 DM	12,5 % 24,9 % 41,5 %	8,0 4,0 2,4
Gesamt-werter-mittlung Σ	54.535 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	539.445,80 DM 269.727,90 DM 159.833,74 DM	484.910,80 DM 215.187,90 DM 110.299,15 DM		
Ø	6.059,44 DM	NP ₁ NP ₂ NP ₃	59.938,42 DM 29.969,77 DM 17.759,30 DM	53.878,98 DM 23.909,77 DM 12.255,46 DM	10,4 % 20,7 % 34,4 %	9,9 4,9 2,9

Sinnvolle Arbeit statt Zwang

Die Daten und Zahlen lassen sich inhaltlich in ein paar Punkten resümieren: Öffentlich geförderte Beschäftigung lohnt sich, wenn sie professionell betrieben wird und am Kriterium allokativer Effizienz ausgerichtet ist. Allokative Effizienz meint, dass die öffentlich finanzierten Angebote dort ankommen, wo ihr Wirkungsgrad am größten ist, d.h., die

Zielgruppen bedient werden, die der Maßnahmen am dringendsten bedürfen (Langzeit-Dauerarbeitslose etc.) und kein "creaming-the-poor" unter den Arbeitslosen stattfindet, wie es heute vielfach der Fall ist, in der Konkurrenz um die besten Ergebnisse bei der leidigen Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III. Allokative Effizienz heißt aber auch, dass die Beschäftigungsförderung nicht für die Tonne, den Komposter oder die Halde produziert oder sich gießkannenmäßig in undifferenzierter Branchensubventionierung erschöpft (z.B. im Bergbau, der Landwirtschaft etc.), sondern eben treffgenau dort ansetzt, wo die öffentliche, verkehrliche, soziale, ökologische Infrastruktur am dringendsten der Optimierung bedarf, um Multiplikationseffekte des Mitteleinsatzes zu erzielen.

Beschäftigungsförderung sollte vor allem lokal ansetzen, wo jenseits der globalen Geld- und Warenströme subsistenzwirtschaftliche Ansätze existieren bzw. aufbaubar sind, ohne dass sie in internationaler Konkurrenz stehen. Das wäre eine Rückbesinnung auf die endogenen Potentiale, die ja bereits vorhanden sind, und die als kleinteilige Gemeinwesenökonomie abseits der Globalökonomie die vor Ort vorhandenen Bedarfe mit den Bedürfnissen der ausgegrenzten Menschen nach Erwerbsarbeit verknüpfen können.

Es geht bei professioneller Beschäftigungsförderung deswegen nicht um Zwang oder Pflichtarbeit, die „Verhaltensänderungen bezwecken“ will (Ewers/Leggewie 2000: 337). Es geht vielmehr um gesellschaftlich sinnvolle Arbeit vor Ort, die durch ihre Nutzenstiftung zum Empowerment der bisher Ausgegrenzten viel nachhaltiger beitragen kann als negative Sanktionierungen.

Dass eine öffentlich geförderten Beschäftigungssektor notwendig ist, zeigen die Strukturdaten, die eingangs vorgelegt worden sind. Sie ist unabweisbar, will man die Älteren und zugleich eher gering Qualifizierten, insbesondere in den strukturschwachen Regionen, nicht als Entsorgungsposten globalisierter Marktwirtschaften abschreiben. Alter, gesundheitliche Einschränkungen oder kognitive Benachteiligungen sind nicht durch oktroyierte Arbeit „weg zu erziehen“, was übrigens auch für andere „vermittlungshemmende Merkmale“ wie Kinder gilt.

Beschäftigungsförderung darf im Sinne einer nachhaltigen Sozialpolitik auch nicht durch administrative Abschiebung in prekäre Beschäftigung erfolgen, da man sich so die sozialen Problemlagen von morgen vorprogrammiert, z.B. in den Systemen der gesetzlichen Sozialversicherung und Sozialhilfe (Trube/Wohlfahrt 2001). Nachhaltige Sozialpolitik verlangt Inklusion statt Umerziehung, um die vorhandenen Potenziale der bisher Ausgegrenzten in das Gemeinwesen wieder einzubinden und so Synergien für die Einzelnen und die Gemeinschaft zu entwickeln.

Literaturhinweise:

Ewers, Adalbert; Leggewie, Claus 1999: Der ermunternde Staat – Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 9, S. 332-340

Hagen, Tobias; Steiner, Viktor 2000: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zu Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, Baden-Baden

Spitznagel, Eugen; Bach, Hans-Uwe (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 500-517

Trube, Achim (1998): Sozioökonomische Analysen zum geldwerten Nutzen von Gemeinwesenarbeit, Stuttgart/Berlin/Köln

Trube, Achim; Wohlfahrt, Norbert (2001): „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit. In: WSI-Mitteilungen, Heft 1, S. 27-35

Prof. Dr. Achim Trube, Zentrum für Evaluation und Planung sozialer Dienste, Universität Siegen, Fachbereich 1, Adolf-Reichwein-Str. 2, 57068 Siegen, e-mail: trube@ispa.uni-siegen.de

[Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik](#)