

Sozialpolitische Schriften

Heft 62

Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen

**Ein Beitrag zur Analyse der ökonomischen Wirkungen
sozialrechtlicher Normen und zur Arbeitsmarktpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 1989**

Von

Christoph Bohlen



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH BOHLEN

Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen

Sozialpolitische Schriften

Heft 62

Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen

**Ein Beitrag zur Analyse der ökonomischen Wirkungen
sozialrechtlicher Normen und zur Arbeitsmarktpolitik
in der Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 1989**

Von

Christoph Bohlen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bohlen, Christoph:

Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen : ein Beitrag zur Analyse der ökonomischen Wirkungen sozialrechtlicher Normen und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 1989 / von Christoph Bohlen. — Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Sozialpolitische Schriften ; H. 62)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07793-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0584-5998

ISBN 3-428-07793-8

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen wurde im März abgeschlossen und im Oktober vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hamburg als Dissertation angenommen.

Danken möchte ich all denen, die mich beim Schreiben dieser Arbeit auf verschiedene Weise unterstützt haben. Vor allem danke ich sehr herzlich meinem akademischen Lehrer, Herrn Professor Dr. Dr. Harald Scherf, der mir schon während meiner Studienzeit in Vorlesungen und Seminaren zur Keynes'schen Wirtschaftstheorie deutlich vor Augen führte, daß die Ursachen von Arbeitslosigkeit und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung zu den aufregendsten und wichtigsten Themen der Volkswirtschaftslehre gehören. Seine Ideen und Einwände halfen mir bei der Formulierung von Fragestellungen und bei der argumentativen Zuspitzung meiner Ausführungen.

Mit Kirsten Ralf, Uwe Ram, Arnis Vilks und Martina Wendt habe ich während unserer gemeinsamen Zeit am Institut für Statistik und Ökonometrie auf den Fluren und in den Veranstaltungen des Instituts manche Diskussion geführt, die das Entstehen dieser Arbeit direkt oder indirekt geprägt hat. Freunde und Kollegen haben beim Lesen der für den Druck bestimmten Fassung hilfreiche Vorschläge und Anmerkungen gemacht.

Schließlich wäre vielleicht alle Mühe vergebens gewesen, wenn meine Eltern und Hella mir nicht ab und zu entscheidenden Zuspruch und Hilfe gegeben hätten. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Hamburg, im Dezember 1992

Christoph Bohlen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
A. Zur Aktualität des Themas	1
B. Lohnsubventionen	5
C. Aufbau der Arbeit und Anmerkungen zur Methode	9
D. "Ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes"?	15

Erster Teil

Anmerkungen zur Theorie von Lohnsubventionen

Kapitel I

Lohnsubventionen im Konjunkturzyklus 19

A. Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Lohnsubventionen	19
B. Marginale oder allgemeine Lohnsubventionen ?	26
C. Zusammenfassung	30

Kapitel II

Lohnsubventionen und "Natürliche Arbeitslosigkeit" 33

A. Zum Begriff der "Natürlichen Arbeitslosigkeit"	33
1. Sockelarbeitslosigkeit und Friedmans "Natürliche Arbeitslosigkeit"	33
2. Phelps' "These einer natürlichen Arbeitslosenquote"	36
3. Ursachen der Arbeitslosigkeit im makroökonomischen Gleichgewicht	38
4. Nonaccelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU)	43
5. Lohnsubventionen und "natürliche Arbeitslosigkeit": Drei Fragestellungen	44

B. Lohnsubventionen bei Mindestlöhnen und Arbeitslosenversicherung	46
C. Lohnsubventionen auf Sucharbeitsmärkten	52
D. Effizienzlöhne und Lohnsubventionen	66
E. Lohnsubventionen und Lohninflation	80
F. Zusammenfassung	83

Zweiter Teil

**Lohnsubventionen in der Arbeitsmarktpolitik der
Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 1989**

Kapitel III

**Grundlagen der Arbeitsförderung in der
Bundesrepublik Deutschland** 89

A. Begrifflicher Rahmen: Arbeitsmarkt-, Sozial- und Beschäftigungs- politik	89
B. Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland	95
C. Ziele des Arbeitsförderungsgesetzes	102

Kapitel IV

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung 109

A. Rechtliche Grundlagen und ihre Kritik aus wirtschaftswissenschaft- licher Sicht	109
1. Förderung von Produkten und Produktionstechniken	109
2. Förderung von Arbeitskräften	119
3. Art der Subventionierung	120
4. Änderungen der Rechtslage seit 1980	122
B. Statistische Analyse des Einsatzes von Arbeitsbeschaffungsmaß- nahmen in den Jahren 1980 bis 1989	131
1. Bestände und Bewegungen auf den Arbeitsmärkten der Bundes- republik Deutschland	131
2. Zur Statistik von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	136
3. Zielgruppenorientierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	144
a) Auswahl von Zielgruppen	144

b) Frauen	146
c) Jüngere Arbeitskräfte	155
d) Ältere Arbeitskräfte	159
e) Arbeitskräfte ohne berufliche Ausbildung und Hochschulabgänger	163
f) Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Einschränkungen	166
g) Langzeitarbeitslose	170
4. Eingliederungserfolg von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	174
a) Maßstäbe für die Bewertung des Eingliederungserfolgs	174
b) Methoden zur Schätzung des Eingliederungserfolgs	178
c) Bewertung des Eingliederungserfolgs	184
5. Qualifizierungsaspekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	190
6. Regionale Aspekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	200
7. Finanzielle Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	207
C. Zusammenfassung und Empfehlungen	208

Kapitel V

"Personenbezogene" Lohnsubventionen 218

A. Rechtliche Grundlagen und ihre Kritik aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht	218
1. Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer	218
a) Ziele und Voraussetzungen der Förderung	218
b) Art der Subventionierung	224
c) Änderungen der Rechtslage seit 1980	224
2. Einarbeitungszuschüsse als Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung	226
a) Ziele und Voraussetzungen der Förderung	226
b) Art der Subventionierung	230
c) Änderungen der Rechtslage seit 1980	231
3. Förderung der Arbeitsaufnahme durch Eingliederungsbeihilfen	235
a) Ziele und Voraussetzungen der Förderung	235
b) Art der Subventionierung	238
c) Änderungen der Rechtslage seit 1980	239

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
ABM-AO	Anordnung Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
AfÄ-AO	Anordnung Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer
ÄAO	Änderungsanordnung
ÄndG	Änderungsgesetz
AFdA	Anordnung zur Förderung der Arbeitsaufnahme
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFKG	Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz
AFuU	Anordnung Fortbildung und Umschulung
AL	Arbeitslosigkeit
ALG	Arbeitslosengeld
ALHi	Arbeitslosenhilfe
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
AReha	Anordnung zur Rehabilitation
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAusb	Berufsausbildung
BaWü	Baden-Württemberg
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bund	Bundesgebiet
B(W)	Berlin (West)
EB	Eingliederungsbeihilfe
EH	Eingliederungshilfe

EZ	Einarbeitungszuschuß
FachH/HochS	Fachhochschul-/Hochschulabschluß
FdA	Förderung der Arbeitsaufnahme
FN	Fußnote
FuU	Fortbildung und Umschulung
gEinsch	gesundheitliche Einschränkungen
GG	Grundgesetz
Hes	Hessen
ibv	Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit
idF	in der Fassung
iVm	in Verbindung mit
JD	Jahresdurchschnitt
LAA	Landesarbeitsamtsbezirk
Mio	Millionen
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Mrd	Milliarden
NBay	Nordbayern
NdsBr	Niedersachsen-Bremen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RehaAnglG	Rehabilitationsangleichungsgesetz
RhPfs	Rheinland-Pfalz-Saarland
SB	Schwerbehinderte
SBay	Südbayern
SchHH	Schleswig-Holstein-Hamburg
SchwBG	Schwerbehinderten-Gesetz
SGB I	Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil –
Sp	Spalte
StabWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
Tab	Tabelle
Tsd	Tausend

Einleitung

A. Zur Aktualität des Themas

Im Jahre 1988 finanzierte die Bundesanstalt für Arbeit die Durchführung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (im folgenden abgekürzt: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder ABM) mit etwa 3,4 Mrd DM. Das waren gut 8% ihrer gesamten Ausgaben in jenem Jahr.¹ Diese massive Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde im abgelaufenen Jahr (1991) durch Ausgaben von etwa 5,6 Mrd DM noch erheblich übertroffen. Insbesondere in den fünf ostdeutschen Ländern wurden zahlreiche ABM durchgeführt.² Diese Maßnahmen waren also ein gewichtiges Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind und waren aber auch ein besonders umstrittenes Instrument dieser Politik: Die Bandbreite der Meinungsäußerungen über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen reicht von entschiedener Ablehnung bis zu vorbehaltloser Zustimmung. Sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die einen unabdingbares Instrument einer "aktiven Arbeitsmarktpolitik"³ und einziges Instrument der Bundesanstalt für Arbeit, mit dem "über marktlenkende Maßnahmen das 'Recht auf Arbeit'" von Arbeitnehmern einge-

¹ Arbeitsstatistik 1988 – Jahreszahlen, Sondernummer der Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), August 1989, S. 257 f (im folgenden abgekürzt: ANBA, Jahreszahlen 1988).

² Ende Dezember 1991 waren in den westdeutschen Ländern knapp 82.000 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt, in den ostdeutschen Ländern gab es sogar knapp 390.000 Beschäftigte in solchen Maßnahmen. Vgl.: ANBA 1992, S. 129, 133, 219. Im Jahre 1988 waren dagegen "nur" etwa 115.000 Arbeitskräfte (Jahresdurchschnitt) in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt. Vgl.: Tabelle 3 im Anhang 2.

³ Vgl.: *Maier*, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: *Aktive Arbeitsmarktpolitik, Scharpf/Brockmann/Groser/Hegner/Schmid* (Hrsg.), Frankfurt/M., New York 1982, S. 119 ff. Im Hinblick auf die Situation in den ostdeutschen Ländern vergleiche die folgenden Diskussionsbeiträge: *Günther*, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden den Beschäftigungsaufschwung in Ostdeutschland unterstützen, in: *Wirtschaftsdienst* 71 (1991), S. 111 ff; *Engelen-Kefer*, Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen müssen ausgeweitet werden, in: *Wirtschaftsdienst* 71 (1991), S. 114 ff; *Siegers*, Zu einem ABM-Großeinsatz gibt es keine brauchbare Alternative, in: *Wirtschaftsdienst* 71 (1991), S. 117 ff.

löst werden kann,⁴ so sind sie für andere reine "Aufbewahrungsmaßnahmen", mit denen die überfällige Anpassung der Lohnrelationen aufgeschoben wird,⁵ oder sie werden kritisiert, weil sie einen Abbau regulärer Arbeitsverhältnisse im staatlichen Bereich zur Folge hätten.⁶

In der Debatte über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird ihr Einsatz häufig damit begründet, daß es besser sei, "zusätzliche", sonst nicht erledigte öffentliche Aufgaben von Arbeitslosen ausführen zu lassen, anstatt das "Herumsitzen" dieser Arbeitslosen durch die Zahlung von Arbeitslosengeld oder -hilfe zu finanzieren. Gegenüber "konsumtiven (...) Fürsorge- und Lohnersatzleistungen" sei also ein "Einsatz dieser Mittel zu produktiven Zwecken" vorzuziehen.⁷ Hintergrund dieser Position ist offensichtlich die Vermutung, daß Zeiten der Arbeitslosigkeit und der Suche nach einer bezahlten Tätigkeit unter allen Umständen "unproduktiv" und daher soweit wie möglich zu vermeiden seien. Außerdem wird angenommen, daß die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen per Saldo, also unter Berücksichtigung aller von ihnen ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, zu einer höheren Beschäftigung und beschleunigtem Wachstum der Volkswirtschaft führe.⁸ Oft wird zugunsten dieser Maßnahmen argumentiert, daß sie sich günstig auf die Qualifikation, die Motivation und die Integration in das Erwerbsleben der in den Maßnahmen beschäftigten Arbeitskräfte auswirken und dabei insbesondere sonst nur schwer vermittelbare Personen fördern.⁹

Dieser Bewertung wird von anderer Seite entschieden widersprochen: So seien gerade die besonders schwer vermittelbaren Arbeitskräfte in den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unterrepräsentiert, die in diesen Maßnahmen ausgeübten Tätigkeiten trügen nicht zu einer beruflichen Qualifizierung der schwer

⁴ Vgl.: *Gagel/Bieback/Pitschas/Richter/Steinmeyer/Ebsen*, Arbeitsförderungsgesetz, Loseblatt-Kommentar, 2. Aufl., 5. Lieferung, Stand: Januar 1990, München 1990, Vor § 91 (A), Ziff. 7, 88 (im folgenden abgekürzt: *Gagel u.a.*, [Kommentar AFG]).

⁵ Vgl.: *Soltwedel*, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt, Eine Kritik, Diss. Universität Kiel 1984, S. 189, 253 f (im folgenden abgekürzt: [Staatliche Interventionen]).

⁶ Vgl.: *König/Krüger*, ABM-Kritik, in: 'Eine Zeitlang gehöre ich dazu', ABM und zweiter Arbeitsmarkt, *König/Krüger/Schröder* (Hrsg.), Hamburg 1987, S. 176.

⁷ Vgl.: *Gagel u.a.*, [Kommentar AFG], Vor § 91 (A), Ziff. 53, 59.

⁸ Vgl.: *Gagel u.a.*, [Kommentar AFG], Vor § 91 (A), Ziff. 56 ff, 63 ff; *Spitznagel*, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM): Beschäftigungswirkung, Zielgruppenorientierung und gesamtwirtschaftlicher Kostenvergleich, in: *Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, *Mertens* (Hrsg.), 3. Aufl., Nürnberg 1988, S. 320 ff (im folgenden abgekürzt: [Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen]).

⁹ Vgl.: *Gagel u.a.*, [Kommentar AFG], Vor § 91 (A), Ziff. 67 ff; *Spitznagel*, [Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen], S. 326 ff.

vermittelbaren Arbeitskräfte bei, und ihre Chancen, nach Abschluß der Beschäftigung in ABM eine reguläre, nicht subventionierte Beschäftigung zu finden, seien demzufolge relativ gering. Vermutet wird außerdem, daß die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu vernachlässigen oder sogar negativ seien. Begründet wird dieser Standpunkt mit den vermuteten hohen Opportunitätskosten, die sich daraus ergäben, daß die Finanzierung solcher Maßnahmen aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung und aus allgemeinen Steuereinnahmen die Rentabilität anderer, nicht subventionierter Arbeitskontrakte verhindere. Kritisiert wird außerdem, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen keine "Dauerarbeitsplätze" begründen, sondern nur befristete Beschäftigung ermöglichen.¹⁰

Aus einer ganz anderen Perspektive werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen deshalb kritisch beurteilt, weil sie es möglicherweise den Gemeinden und den Ländern erlauben, finanzielle Belastungen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer originären Aufgaben und Angelegenheiten ergeben, teilweise auf den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit und damit auf die beitragspflichtigen Beschäftigten zu verlagern.¹¹

Schließlich wird gerade von Seiten der privaten Arbeitgeber häufig die Kritik geäußert, daß die von den staatlichen Arbeitgebern durchgeführten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in einzelnen Wirtschaftsbereichen (z.B. im Gartenbau) eine massive und ordnungspolitisch bedenkliche Konkurrenz für privatwirtschaftlich geführte Unternehmen seien.¹²

¹⁰ Vergleiche die folgenden Erörterungen der Kritik an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: *Hardes*, Langzeit-Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: *Wirtschaftsdienst* 68 (1988), S. 465 f; *Seifert*, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Beschäftigungspolitische Lückenbüßer für Krisenregionen?, in: *Sozialer Fortschritt* 37 (1988), S. 121, 125 f, 128 (im folgenden abgekürzt: [Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen]); *Soltwedel*, [Staatliche Interventionen], S. 184 f; *Votteler*, Die prinzipielle Eignung von "Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung" als Instrument der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. 1984, S. 171 ff, 199.

¹¹ Vgl.: *Mackscheidt*, Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 34/35, 16.8.1991, S. 26. Mackscheidt argumentiert, daß die Bundesanstalt für Arbeit indirekt beim Länderfinanzausgleich mitwirkt; er bezieht diese Bemerkung allerdings nicht speziell auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der Sachverständigenrat kritisiert in seinem Jahresgutachten 1991/92 die "Subventionierung der Gemeinde(n) durch die Bundesanstalt für Arbeit", wie sie über die Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vielfach erfolge. Vgl.: *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Die wirtschaftliche Integration in Deutschland: Perspektiven – Wege – Risiken, Jahresgutachten 1991/92, Stuttgart 1991, S. 239, Ziff. 531.

¹² Dieses Argument wird gerade in der Diskussion um die Durchführung von ABM in den ostdeutschen Ländern besonders hervorgehoben: Die Durchführung von ABM auf kommunaler Ebene verhindere insbesondere die Entstehung neuer und die Auslastung bestehender Handwerksbetriebe und mittelständischer Industriebetriebe. Vgl.: *Möller*, Die Tarifvertragsparteien sollten