



Statistisches Bundesamt

# **Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt – Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung**

Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium  
am 14. / 15. November 1996 in Wiesbaden

# **FORUM**

Band 30 der Schriftenreihe  
Forum der Bundesstatistik  
herausgegeben vom  
Statistischen Bundesamt

**METZLER  
POESCHEL**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt : Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung; Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 14./15. November 1996 in Wiesbaden / Statistisches Bundesamt. - Stuttgart : Metzler-Poeschel, 1997 (Forum; Bd. 30)  
ISBN 3-8246-0524-4**



Weitere Informationen zu dieser Veröffentlichung können direkt beim Statistischen Bundesamt erfragt werden:

Gruppe I B, Telefon: 0611 / 75 - 21 63 oder Fax: 0611 / 72 40 00

**Herausgeber:** Statistisches Bundesamt, Wiesbaden



**Informationen:** Statistisches Bundesamt  
Allgemeiner Auskunftsdienst  
65180 Wiesbaden  
• Telefon: 0611 / 75 - 24 05  
• Telefax: 0611 / 75 33 30  
• T-Online (Btx): \* 4 84 84#  
• Internet: <http://www.statistik-bund.de>

Zweigstelle Berlin  
Postfach 276, 10124 Berlin  
• Telefon: 030 / 23 24 68 66  
• Telefax: 030 / 23 24 68 72

**Verlag:** Metzler-Poeschel, Stuttgart

**Verlagsauslieferung:** SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH  
Postfach 43 43  
72774 Reutlingen  
Telefon: 07071 / 93 53 50  
Telefax: 07071 / 3 36 53

Erschienen im Oktober 1997

Preis: DM 23,80

Bestellnummer: 1030430 - 97900

ISBN: 3-8246-0524-4

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1997

Alle Rechte vorbehalten. Es ist insbesondere nicht gestattet, ohne ausdrückliche Genehmigung des Statistischen Bundesamtes diese Veröffentlichung oder Teile daraus für gewerbliche Zwecke zu übersetzen, zu vervielfältigen, auf Mikروفilm/-fiche zu verfilmen oder in elektronische Systeme einzuspeichern.

## Vorwort

Seit 1992 veranstalten das Statistische Bundesamt und die Deutsche Statistische Gesellschaft, Ausschuß Methodik Statistischer Erhebungen, in Wiesbaden jährlich ihr gemeinsames wissenschaftliches Kolloquium. Regelmäßig erscheint dazu ein Tagungsband in der Schriftenreihe „Forum der Bundesstatistik“, in dem die Vorträge des Kolloquiums dokumentiert sind; dies ist nunmehr der fünfte Band. Das Kolloquium im November 1996 befaßte sich mit statistischen Informationen zum Arbeitsmarkt und hatte wie die vorangegangenen Veranstaltungen die Aufgabe, eine möglichst aktuelle Information und enge Kooperation zwischen amtlicher Statistik, Wissenschaft und den Nutzern aus Wirtschaft und Politik, Verbänden und Instituten zu erhalten und zu fördern.

Unter der Moderation von Prof. Dr. Hans Würgler, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, wurde das Arbeitsmarkt-Thema grundsätzlich und in speziellen Varianten analysiert und diskutiert, wie z. B. in den Referaten zu Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, zur aktuellen Situation am Arbeitsmarkt, zu Auswirkungen demographischer Entwicklungen, internationalen Vergleichen der Messung von Nichtbeschäftigung, Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsplatzdynamik, geringfügiger Beschäftigung und der Problematik der Schaffung von Beschäftigung aus Sicht von Arbeitgebern und Gewerkschaften.

Allen, die zum wohl gelungenen Verlauf des Kolloquiums ihre Erfahrung, ihr Wissen und ihre Kompetenz einbrachten, gilt der Dank der Veranstalter, darüber hinaus allen Diskutanten, die durch Fragen und Beiträge die Darstellungen und Analysen erweiterten und vertieften. Professor Dr. Hans Würgler leitete in beeindruckender Weise die Präsentation der Themen, grenzte sie ab, verband sie in ihrer Abfolge und leitete die Diskussion zu allseitigem Verständnis und Nutzen. Hierfür gebührt ihm ein hervorgehobener und respektvoller Dank.

Das Kolloquium wird in bewährter Kooperation zwischen dem Statistischen Bundesamt und der Deutschen Statistischen Gesellschaft weitergeführt und – so hoffen die Veranstalter – auch weiterhin das Interesse der Produzenten und Nutzer der Statistik finden, um als ein Medium der Information und Kooperation seine wichtige Mittlerätigkeit zwischen den diversen Sparten der Statistik fortsetzen zu können.

Wiesbaden, im September 1997

Jürgen Chlumsky

Statistisches Bundesamt  
Institut für Forschung und Entwicklung  
in der Bundesstatistik

Dr. Rolf Wiegert

Deutsche Statistische Gesellschaft  
Ausschuß Methodik  
Statistischer Erhebungen

# Inhalt

	Seite
Vorwort .....	3
<i>Johann Hahlen</i>	
Begrüßung .....	6
<i>Peter-Theodor Wilrich</i>	
Grußwort .....	9
<i>Hans Würgler</i>	
Einführung in das Thema .....	11
<i>Günther Schmid</i>	
Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa: Ansätze zu einer Theorie der Beschäftigungsregimes .....	15
<i>Karl Schoer</i>	
Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland .....	40
<i>Johann Fuchs</i>	
Welche Wirkungen gehen von der demographischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt aus? .....	55
<i>Joachim Recktenwald</i>	
International vergleichende Messung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Bestrebungen zur Harmonisierung in der Europäischen Union (EU) .....	77
<i>Lutz Bellmann</i>	
Methodische Ansätze in der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen .....	87
<i>Joachim Wagner</i>	
Analysen zur Arbeitsplatzdynamik mit Betriebspaneldaten aus Erhebungen der amtlichen Industrieberichterstattung – Möglichkeiten und Grenzen .....	102
<i>Johannes Schwarze</i>	
Die Geringfügigkeitsregelung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen – Theoretische Überlegungen, ein ökonometrisches Modell und die Simulation von Reformvorschlägen .....	123

	Seite
<i>Robert Reichling</i>	
Schaffung von Beschäftigung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit – Statistisch belegbare Konzepte aus Sicht der Wirtschaft .....	143
<i>Johannes Jakob</i>	
Schaffung von Beschäftigung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit – Statistisch belegbare Konzepte aus Sicht der Gewerkschaften .....	151
Teilnehmerverzeichnis .....	159

Johann Hahlen\*)

## Begrüßung

Zu unserem gemeinsam mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft veranstalteten Kolloquium, in diesem Jahr zum Thema „Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt – Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung“, heiße ich Sie alle herzlich im Statistischen Bundesamt willkommen. Ich freue mich besonders über die Anwesenheit des neuen Vorsitzenden des Vorstands der Deutschen Statistischen Gesellschaft, Herrn Professor Wilrich aus Berlin. Auch in diesem Jahr haben neben Vertretern der Produzenten statistischer Daten, besonders aus der amtlichen Statistik – d. h. aus kommunalen statistischen Ämtern, Statistischen Ämtern der Länder, dem Statistischen Bundesamt und Eurostat, aus der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesbank –, wieder Interessenten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Verwaltung, Verbänden und von den Tarifparteien den Weg nach Wiesbaden gefunden. Mit der Deutschen Statistischen Gesellschaft bedeutet das nunmehr fünfte Veranstaltungsjahr seit 1992 für uns ein kleines Jubiläum. Wir sind aufgrund des regen Zuspruchs zuversichtlich, diese Reihe weiterführen zu können.

Pünktlich zum diesjährigen Kolloquium ist der Tagungsband zu unserer Veranstaltung im vergangenen Jahr mit dem Titel „*Wohlfahrtsmessung – Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel*“ erschienen. Er wurde, wie schon seine Vorgänger, in der vom Statistischen Bundesamt herausgegebenen Schriftenreihe *Forum der Bundesstatistik* – als Band 29 – gedruckt. Der Tagungsband zum diesjährigen Kolloquium wird in der zweiten Jahreshälfte 1997 vorliegen.

Nun aber zu unserem diesjährigen Thema.

Die amtlichen Statistiken zum Arbeitsmarkt spielen in der öffentlichen und politischen Diskussion eine herausragende Rolle. Dies wird beispielsweise jeden Monat deutlich bei der Bekanntgabe der Arbeitslosenzahlen aus Nürnberg: Die Presse bringt die aktuellen amtlichen Arbeitslosenzahlen oft in relativ ausführlichen Artikeln – neben der überregionalen Meldung auf der ersten Seite – im Regional- und Lokalteil sowie im Wirtschaftsteil.

Worauf ist das große Interesse an statistischen Informationen zum Arbeitsmarkt zurückzuführen? Sicher weil Arbeitslosigkeit elementar in das Leben der Betroffenen eingreift und die Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren erheblich angewachsen ist. Darüber hinaus sind die auf Arbeitsmarktdaten basierenden allgemeinen Einschätzungen des gesellschaftlichen und politischen Klimas sowie die mit solchen Daten korrelierten volkswirtschaftlichen Entwicklungen Gründe für das Interesse, wie mögliche statistische Zusammenhänge mit dem Privaten Verbrauch, der bei sinkender Arbeitslosigkeit infolge höherer verfügbarer Einkommen und abnehmender ökonomischer Unsicherheit ansteigen mag. Naturgemäß ist der Arbeitsmarkt selbst am stärksten von den statistischen Daten betroffen, welche die Tarifverhandlungen im Viereck von Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung, Arbeitsplatzgarantien und neuerdings Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beeinflussen. Mehr noch als in Deutschland haben Arbeitsmarktdaten in den Vereinigten Staaten Einfluß auf das

---

\*) Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

Geschehen an Aktien- und Devisenbörsen. Besonders eng sind die amtlichen Arbeitsmarktdaten mit den darauf basierenden staatlichen oder halbstaatlichen Leistungen, wie mit dem Arbeitslosengeld oder der Arbeitslosenhilfe, gekoppelt.

Gerade diese enge Verbindung stellt eine Stärke der amtlichen Arbeitsmarktdaten dar. Es ist deshalb gut, daß sich die in der Statistik verwendete Definition von „arbeitslos“ an den Abgrenzungen der Arbeitsverwaltung orientiert, mit denen die Berechtigung zum Bezug der genannten staatlichen Leistungen verbunden ist. Mit dieser Orientierung an sogenannten „Hard facts“, etwa an der offiziellen Meldung von Arbeitslosen bei den Arbeitsämtern, zeigt die Bundesstatistik ihre Neutralität und Objektivität.

Liefere unsere Arbeitsmarktstatistiken nun die gewünschten statistischen Informationen? Recht anschaulich läßt sich diese Frage am Beispiel der Arbeitslosenquote festmachen. Oft wird kritisiert, daß in die amtliche Quote bestimmte Arten von Arbeitslosigkeit nicht eingehen. Häufig wird die Ausblendung der „stillen Reserve“ genannt, also von Arbeitssuchenden, die nicht beim Arbeitsamt als solche gemeldet sind. Gängig ist ferner die Argumentation, die Quote sei auch deshalb „zu niedrig“, weil Arbeitsverhältnisse auf dem sogenannten „Zweiten Arbeitsmarkt“, besonders aufgrund von Arbeitsbeschaffungs- und Umschulungsmaßnahmen, nicht herausgerechnet werden. In Richtung „versteckter Arbeitslosigkeit“ kann man allerdings noch weitergehen, wenn auch insoweit die praktische statistische Erfäßbarkeit fraglich wird. Wie sieht es z. B. aus mit Arbeitsplätzen in subventionierten Branchen, wie dem Bergbau? Was ist mit nicht voll ausgelasteten Arbeitsplatzbesitzern, wobei an quantitative und qualitative Unterauslastung zu denken ist? In Japan hat man zeitlich nicht voll beanspruchten Unternehmensmitarbeitern sogar einen besonderen Namen gegeben: „Madogiwa-Zoku“, auf deutsch: „Leute, die nur aus dem Fenster gucken“.

Umgekehrt gibt es Phänomene, welche die amtliche Arbeitslosenquote als „zu hoch“ erscheinen lassen. Zu denken ist z. B. an Schwarzarbeit, während jemand gleichzeitig als arbeitslos gemeldet ist. Wird die Quote als Indikator für einen gesellschaftlichen Mißstand genommen, stellt sich die Frage, ob kurze Arbeitslosigkeit zwischen zwei Arbeitsverhältnissen (sogenannte friktionelle Arbeitslosigkeit) nicht herauszunehmen ist, besonders dann, wenn solche Stellenwechsel zu einer Verbesserung der persönlichen ökonomischen Situation führen. Generell erscheint mir insoweit die jeweilige *Ursache* der individuellen Arbeitslosigkeit von Bedeutung. Schließlich sei noch erwähnt, daß im „Zähler“ der Quote, also in der Zahl der Arbeitslosen, auch Personen mit einer vorübergehend „geringfügigen Beschäftigung“ enthalten sind und im „Nenner“ Soldaten ausgeschlossen sind, was beides in die gleiche Richtung wirkt.

*Teilweise* kann die offizielle Arbeitslosenquote mit anderen Daten aus der amtlichen Statistik ergänzt werden. Informationen zur „stillen Reserve“ beispielsweise liefern die von den statistischen Ämtern durchgeführten Statistiken zur Erwerbstätigkeit, bei der unter anderem Erwerbslose erhoben werden, d. h. Personen ohne Arbeitsverhältnis, die sich um eine Arbeitsstelle bemühen, unabhängig davon, ob sie beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind. Ebenso können Statistiken über Arbeitsbeschaffungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie über geringfügig Beschäftigte zur Differenzierung und Ergänzung dienen.

Komplizierter zu erfassen ist das *Arbeitsvolumen* mit der nachgefragten, angebotenen und geleisteten Arbeitszeit. Schwierigkeiten bereitet ferner die Erfassung der genannten Unterauslastung von Arbeitsplatzbesitzern oder des individuellen Umfangs von Schwarzarbeit. Solche Fragen bewegen sich in die Richtung von „Soft facts“, wenn es z. B. um persönliche Präferenzen bzgl. Arbeitseinsatz, Nettoeinkommen und Freizeit geht. Zu beachten ist, daß sich das *Reden* über solche Präferenzen von den Präferenzen *selbst* unterscheidet, weil z. B. eine echte Offenlegung nur durch entsprechende Handlungen, etwa die Annahme einer angebotenen Arbeitsstelle, möglich wäre.

Gerade die *Ursachen* der Erwerbslosigkeit sind für politische Entscheidungsträger von besonderem Interesse.

Neben *Erhebungen* zur Erfassung von Ursachen für Arbeitslosigkeit kommen auch statistische, ökonometrische *Analysen* auf makro-ökonomischer Ebene in Frage. Dazu zählen beispielsweise Zeitreihenanalysen zur Saisonbereinigung, wie sie von der amtlichen Statistik vorgenommen werden. Multivariate Analysen, wie die statistische Prüfung möglicher Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und anderen Variablen (etwa Wirtschaftswachstum oder Lohnentwicklung und Inflation) fallen in der Regel nicht in den Kernbereich der amtlichen Statistik, sondern gehören eher zum Wissenschaftsbereich.

Mit den Erhebungen über „Soft facts“ bilden statistische Informationen zum Arbeitsmarkt ein gutes Beispiel für die Arbeitsteilung zwischen Wissenschaft und amtlicher Statistik. Heute und morgen werden wir sicher Interessantes über Analysemöglichkeiten auf Basis amtlicher statistischer Daten erfahren. Ich wünsche Ihnen ein Kolloquium mit ähnlich engagierten Diskussionsbeiträgen wie im Vorjahr und bedanke mich ganz herzlich bei unserem Moderator, Herrn Professor Würgeler aus Zürich, und gebe das Wort an Herrn Professor Wilrich weiter.



Peter-Theodor Wilrich\*)

## Grußwort

Als Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Statistischen Gesellschaft begrüße ich Sie zum fünften wissenschaftlichen Kolloquium, das von der Gesellschaft gemeinsam mit dem Statistischen Bundesamt veranstaltet wird, in diesem Jahr zum Thema *Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt*.

Ich möchte die Gelegenheit meines Grußwortes benutzen, um mich Ihnen als neuer Vorsitzender bekanntzumachen. Mein Arbeits- und Forschungsgebiet ist die Anwendung statistischer Methoden in der Technik, mit modischen Worten könnte man auch sagen, sind die Methoden des Qualitätsmanagements. Da sich vermutlich die wenigsten von Ihnen darunter etwas Präzises vorstellen können, gebe ich Ihnen ein Beispiel aus dem Bereich „Milch und Milchprodukte“ der Generaldirektion VI der Europäischen Kommission, bei der ich seit einigen Jahren in einer Sachverständigen-Gruppe mitarbeite.

Eine EG-Richtlinie stellt für das Produkt „Butter“ die Qualitätsforderung auf, daß diese unter anderem einen Wassergehalt von höchstens 16 % aufweisen darf. Insbesondere dann, wenn die Europäische Union im Rahmen der Intervention Butter aufkauft, wird der Wassergehalt geprüft. In der Sachverständigen-Gruppe geht es um die Erarbeitung von Probenahmevervorschriften, um Entscheidungsregeln dafür, bei welchen Untersuchungsergebnissen die Qualitätsforderung „Wassergehalt  $\leq 16\%$ “ als eingehalten gilt, welche Anforderungen an die messenden Laboratorien zu stellen sind, ob Alternativverfahren zu den vorgeschriebenen Meßverfahren gestattet werden können, ob die Prüfung reduziert werden kann, wenn der Hersteller ein ordnungsgemäß funktionierendes Qualitätsmanagementsystem nachweist, und um weitere mit der Prüfung von Milch und Milchprodukten zusammenhängende Fragen.

Das alles klingt für Sie, die Sie vor allem mit Wirtschafts- und Sozialstatistik befaßt sind, vermutlich reichlich fremd. Es gibt aber sehr viele Gemeinsamkeiten mit Ihrer Arbeit: Erhebungen müssen geplant werden (dort heißen sie Probenahmen), wobei geschichtete Stichproben, häufiger mehrstufige Stichproben gezogen werden. Es muß sichergestellt werden, daß die Ziehung nach dem Zufallsprinzip erfolgt, meist durch periodische systematische Probenahmen. Es muß Datenscreening erfolgen; ganz allgemein muß die Datenqualität evaluiert und kritisch beurteilt werden. Ferner muß eine zweckentsprechende Auswertung auf der Basis eines adäquaten Modells erfolgen; meist ist das ein hierarchisches Modell der Varianzanalyse. Schließlich müssen die Untersuchungsergebnisse sinnvoll interpretiert werden.

Sieht man das so, dann stellt man eine fast vollständige Übereinstimmung der Erhebungsplanung und -auswertung zwischen den Anwendungsfeldern im Bereich der amtlichen Erhebungen, den Erhebungen im sozialen und ökonomischen Bereich oder eben denen im Bereich der Technik fest.

---

\*) Prof. Dr. Peter-Theodor Wilrich, Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Statistischen Gesellschaft, Freie Universität Berlin.

Leider wird der Anwendungsbereich in der Technik in den Büchern zur Stichprobentheorie – man könnte auch sagen, zur Methodik statistischer Erhebungen, wie der Name des Ausschusses der Deutschen Statistischen Gesellschaft lautet, der dieses Kolloquium mitveranstaltet – nicht erwähnt. Nur in dem von mir sehr geschätzten Buch von William E. Deming mit dem Titel *Some Theory of Sampling* stehen administrative wie technische Anwendungen nebeneinander. Die erste Auflage dieses Buches erschien 1950. Damals war Deming Mitarbeiter beim Bureau of the Budget in Washington. Später wurde er zum Pionier der Einführung statistischer Methoden ins Qualitätsmanagement in Japan. Deming, wie den meisten Statistikern vor 50 Jahren, erschien es ganz selbstverständlich, daß Statistik immer die ganze Statistik umfaßt, also die Gesamtheit der Methoden und die Gesamtheit der Anwendungsfelder. Inzwischen ist die Statistik wie jede andere Wissenschaft so ausdifferenziert, daß sich die Statistiker manchmal untereinander nicht mehr verstehen oder verstehen wollen.

Diese Entwicklung müssen wir nicht nur anhalten, wir müssen sie umkehren, indem wir uns auf das Gemeinsame besinnen und verständigen, auf Prinzipien und Methoden, die sich beispielsweise auf Arbeitsmarktuntersuchungen genauso anwenden lassen wie auf eine Untersuchung von Milch oder Milchprodukten. Ich appelliere an Sie, die Deutsche Statistische Gesellschaft als das gemeinsame Haus anzusehen, in dem sich die Statistiker unterschiedlicher Ausrichtungen wiederfinden und miteinander kommunizieren können.

Wen spreche ich damit an? Alle, die sich selbst als Statistiker oder als statistisch Arbeitende begreifen und daher den folgenden Satz aus dem Vorwort von Stuart A. Rice zum Buch von Deming für sich gelten lassen:

*„Valid and reliable data will not assure a world without war; but a peaceful world will depend heavily for its preservation upon such data, and upon the improvement of statistical methods of obtaining data.“*

Zugegeben, aus der zeitlichen Entfernung von 50 Jahren und der räumlichen Entfernung zwischen den USA und Europa klingt das sehr pathetisch. Aber man muß ja unter Frieden nicht nur den Frieden zwischen Nationen verstehen, sondern etwa auch sozialen Frieden. Notwendig dafür ist – zumindest aus meiner Sicht –, daß jeder sein Grundrecht auf Arbeit verwirklichen kann. Dazu muß es funktionierende Arbeitsmärkte geben, und damit sind wir beim Thema des diesjährigen Kolloquiums.

Ich wünsche Ihnen einen fruchtbaren Verlauf des Kolloquiums, bedanke mich schon jetzt bei den Veranstaltern für die Vorbereitung und die Durchführung und hoffe, daß es im nächsten Jahr ein sechstes wissenschaftliches Kolloquium geben wird, das die Kooperation zwischen amtlicher Statistik, hier dem Statistischen Bundesamt, und der Deutschen Statistischen Gesellschaft weiterführt und festigt.

Hans Würgler\*)

## Einführung in das Thema<sup>1)</sup>

Als eingeladenener Moderator des Kolloquiums bin ich von den Veranstaltern gebeten worden, eingangs die Arbeitsmarktlage in der Schweiz zu schildern. Nachher will ich in das Tagungsthema einführen, indem ich versuchen werde, für die im Programm angekündigten Vorträge einen schematischen Rahmen zu skizzieren; Kurzfassungen der Referate waren dem Programm beigegeben.

Zunächst also zur Arbeitsmarktlage in der Schweiz: Bis zum Jahre 1973 bildete die Schweiz für die Nachkriegszeit im internationalen Vergleich den seltenen „Case of zero unemployment“. Der Erdölpreisschock und die Turbulenzen und Wandlungen in der internationalen Währungsordnung von 1973 bescherten der Weltwirtschaft für die Folgejahre eine starke Rezession, die in der Schweiz in eine eigentliche Krise ausartete; diese mußte später als Strukturbruch mit Langfristwirkungen interpretiert werden.

Im Krisenjahr 1975 brach das Bruttoinlandsprodukt (BIP) real um 8 % ein und die Beschäftigung fiel sogar um 10 %. Aus den rund 300 000 verloren gegangenen Arbeitsplätzen resultierten aber lediglich 30 000 Arbeitslose bzw. eine Arbeitslosenquote von 1 %. Dazu kam eine Rückwanderung von 200 000 ausländischen Arbeitskräften und ein Rückzug von 70 000 Frauen aus der Erwerbsarbeit.

Im Wiederaufschwung der Konjunktur der späten siebziger Jahre bildete sich die Arbeitslosigkeit weitgehend zurück. In der international ablaufenden Rezession von 1981/82 erlitt das BIP der Schweiz eine reale Einbuße von gegen 2 % und die Arbeitslosenquote stieg wieder auf gut 1 %. Wichtig ist dabei festzuhalten, daß – geschockt durch die Krise von 1975 – im Jahre 1976 ein Obligatorium für die Arbeitslosenversicherung eingeführt und sukzessive administrativ umgesetzt wurde.

In der Rezessionsphase, die 1991 begann und unter leichten Schwankungen bis 1996 andauerte, erfuhr die Arbeitslosigkeit einen kontinuierlichen dramatischen Anstieg. Das reale BIP stagnierte im Durchschnitt dieser Periode, wogegen die Arbeitslosigkeit im Februar 1997 mit 206 291 bei den Arbeitsämtern registrierten Personen ohne Arbeit einen Rekordstand erreichte (Quote 5,7 %). Mit einer zwischenzeitlich leichten Konjunkturerholung von 1994 war die Arbeitslosenzahl 1995 auf rund 153 000 zurückgegangen. Gemäß Frühjahrsprognose 1997 der KOF/ETH ist – bedingt durch die getroffenen exogenen Annahmen – für 1998 mit einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote bis auf 6 % zu rechnen.

Die Kausalanalyse dieser Entwicklung kann ich hier nicht vorführen. Natürlich besteht von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus seit jeher immer eine komplexe variable Multikausalität in der Beschäftigungslage, und es findet auch die Hysterese-Hypothese ihre Evidenz. Indessen muß heute die Erkenntnis ins Zentrum gerückt werden, daß die schweizerische Volkswirtschaft in eine neue Ära eingetreten ist, wobei die übermäßig groß gewordene

---

\*) Dr. Hans Würgler, emeritierter Professor der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich und Leiter der dortigen Konjunkturforschungsstelle (KOF/ETH).

1) Überarbeitete Fassung, abgeschlossen am 11. April 1997.

Arbeitslosigkeit schergewichtig mit einem intensivierten Strukturwandel zu tun hat und weitgehend durch den arbeitssparenden technischen Fortschritt bestimmt ist.

Dieser Einschätzung der Lage schließt sich zwingend meine Behauptung an, daß die aktuelle hohe Arbeitslosigkeit mit der tradierten Makropolitik nicht abgebaut werden kann. Diese bedarf der Ergänzung durch eine mikro-ökonomische differenzierte Arbeitsmarktpolitik, wenn annähernd Vollbeschäftigung erreicht werden soll, was ich aus ethischen und ökonomischen Gründen als unabdingbar erachte. Im Vordergrund steht für mich eine produktivitätskonforme Verkürzung der Arbeitszeit kombiniert mit der Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle.

Im Übergang zur Thematik des Kolloquiums für die Bundesrepublik Deutschland will ich noch festhalten, daß bei der Arbeitsmarktstatistik auch die Schweiz ihre nicht wenigen Probleme hat. Aus Anwendersicht für Lageanalyse und Politikberatung geht es bei der Statistik um

1. die Art,
2. die Qualität und Aussagekraft,
3. die Periodizität und
4. die zeitliche Verfügbarkeit der Daten.

In die Produktion der Arbeitsmarktstatistiken teilen sich in der Schweiz verschiedene Bundesämter und kantonale Institutionen. Daß daraus ein leidiges Koordinations- und Kooperationsproblem erwächst, liegt auf der Hand.

Ich beklage für die Schweiz vor allem zwei gewichtige Informationsmängel:

1. Der Wandel in der Wertschöpfungsstruktur der Volkswirtschaft ist beschäftigungsmäßig nicht nachvollziehbar, d. h., die Verminderung der Arbeitsintensität in der Vielfalt der Produktionszweige ist nicht offenkundig. Für die Konzipierung von aktiven arbeitsmarktlichen Maßnahmen wünsche ich eine permanent nachgeführte Matrix, welche die Wirtschaftszweige bezüglich des Arbeitseinsatzes in der Produktion mit den Berufen und Tätigkeiten der Arbeitskräfte verknüpft.
2. Ein weitgehend weißes Feld in der Arbeitsstatistik bildet die Nichterwerbsarbeit mit ihrer breiten Palette. Der Grund hierfür liegt natürlich primär darin, daß es eben für diese Arbeitsarten keine Märkte und keine Löhne gibt. Es geht um die Arbeiten im Haushalt, in der Betreuung von Kindern, Alten und Kranken; es geht auch um kulturelle und politische Arbeit, die nicht bezahlt wird. Die Herausforderung in der heutigen Arbeitsgesellschaft liegt doch darin, daß im Gegensatz zur Nichterwerbsarbeit die Erwerbsarbeit längerfristig auszugehen droht.

Inwieweit diese beiden Informationsmängel auch in der Bundesrepublik Deutschland bestehen, vermag ich nicht zu beurteilen.

Die eigentliche Einführung ins Tagungsthema will ich – wie angekündigt – auf die Konzipierung eines schematischen Rahmens für die Arbeitsmarktprobleme und ihre statistische Fundierung beschränken. Damit sollte es dann möglich werden, alle Referate des Kolloqui-

ums in ihrer Arbeitsmarktverflechtung einzufangen und Lücken in der Vernetzung zu orten. Ich operiere in der bildlichen Vorstellung mit dem üblichen Marktprogramm, also der Verknüpfung von Nachfrage- und Angebotsmengen als bloße Abhängige vom Lohn, wobei alle anderen Bestimmungsfaktoren graphisch in Lage und Gestalt der Nachfrage- bzw. Angebotskurve zum Ausdruck kommen. Die riesige Komplexität der kausalen Bestimmung und Zusammenhänge kann nur in mathematischen Modellen erfaßt werden, die sich bei ausreichenden statistischen Daten zu ökonomischen Modellen erweitern lassen.

Am Anfang jeder Markterfassung steht die Definition des Gutes, hier des Produktionsfaktors Arbeit. Gehen wir aus vom theoretischen Konzept eines vollkommenen Marktes! Die Homogenität der Arbeit als Bedingung für Marktvolkommenheit kann nur für einen spezifischen Teilmarkt gegeben sein, z. B. für Statistiker in Deutschland. Gibt es überhaupt einen in der Wirklichkeit relevanten Gesamtmarkt? Der Gesamtmarkt bildet doch ein Konglomerat unüberschaubar vieler Teilmärkte, die nach mannigfachen Kriterien strukturiert werden können, nach Berufen, nach Regionen, nach Alter, Geschlecht und Nationalität der Personen.

Zur Vollkommenheit des Marktes gehören im weiteren idealtypisch noch zwei Freiheitselemente, nämlich erstens der freie Marktzugang für die potentiellen Akteure auf beiden Marktseiten und zweitens die freie Lohnbildung. Schließlich erfordert der vollkommene Konkurrenzmarkt die Abwesenheit von Monopolen und marktbeherrschenden Oligopolen, ebenfalls auf beiden Marktseiten.

Die Wirklichkeit der Arbeitsmärkte entspricht an allen Ecken und Enden nun eben nicht diesem Konzept des vollkommenen Marktes; eigentlich kommt ihm nur heuristischer Sinn zu. Mit Hilfe der Statistik läßt sich der notwendige Einblick in die Realtypen der Märkte verschaffen. Deren ökonomische Bewältigung verspricht dann die Gewinnung einer empirisch fundierten Theorie der Arbeitsmarktmechanismen.

Ich will darauf verzichten, sozusagen als Umkehrstück zur Vollkommenheit, alle Unvollkommenheitsaspekte der Arbeitsmärkte systematisch aufzulisten. Indessen rücke ich die wichtigsten Rahmenbedingungen für das Spiel der Marktelemente ins Blickfeld. Das Modewort Rahmenbedingungen – früher hieß das Datenkranz – grassiert zur Zeit in der Schweiz. Naive neoliberale Missionare durchstreifen das Land und wollen die staunende Bevölkerung glauben machen, man könne mit bloßen Anpassungen bis Abschaffungen von gewissen Rahmenbedingungen die Arbeitslosigkeit zum Verschwinden bringen, frei nach dem Motto: Der Markt wird's schon richten!

Es wird im Kolloquium sichtbar, daß die Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes sich in vielfältigen Regulierungen bei den drei Marktelementen Nachfragemenge, Angebotsmenge und Arbeitslohn manifestieren. Konkret kann es gehen um Markt Zugangsbeschränkungen, Arbeitsregimes, Lohnrichtlinien und anderes mehr. Dabei gilt es zu beachten, daß Regulierungen sowohl staatliche als auch private Trägerschaften haben können; auch die Mischung von Trägerschaften kommt vor wie etwa bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte gehören ohne Zweifel das Steuersystem und das Sozialversicherungssystem. Insoweit die Sozialversicherungen via Lohnprozente finanziert werden, wirken sie stark in die Marktelemente hinein. Dies trifft vor

allem auch zu für die Arbeitslosenversicherung und die aktiven arbeitsmarktlichen Maßnahmen, die damit kombiniert werden.

Diese Hinweise zeigen, wie schwierig es ist, Rahmenbedingungen und Regulierungen der Arbeitsmärkte auseinanderzuhalten. Methodisch erscheint es möglich, in der analytischen Forschung die Rahmenbedingungen nebst den Regulierungen als Erweiterung in die Funktionen der Marktelemente Nachfrage, Angebot und Lohn einzubauen. Schwierigkeiten in der Erfassung bieten natürlich qualitative Rahmenbedingungen. Gerade daraus erwachsen der Arbeitsmarktstatistik besondere Herausforderungen.

Ich schließe diese Einführung mit folgender allgemeiner Gebrauchsanweisung ab: Die Themen aller Referate des Kolloquiums können im Konzept des Arbeitsmarktes und seiner Rahmenbedingungen situiert werden. Das Tagungsprogramm läßt auch erkennen, wo die Schwerpunkte liegen und welche Aspekte des komplexen Arbeitsmarktes wenig Beachtung finden.

Günther Schmid\*)

## **Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa: Ansätze zu einer Theorie der Beschäftigungsregimes**

Noch vor einer Generation konnten sich die zwölf Staaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) der Vollbeschäftigung rühmen: Die durchschnittliche Arbeitslosenquote betrug 2 %, und in der Bundesrepublik Deutschland herrschte mit einer Arbeitslosenquote von 0,5 % sogar Überbeschäftigung. Dagegen lag die Arbeitslosenquote in der OECD, zu der neben den westeuropäischen auch andere Industrieländer wie die USA und Japan gehören, schon damals bei 3,4 %.

Bis 1995 stieg in den OECD-Ländern die Arbeitslosenquote auf 7,6 %, und zu diesem Anstieg trugen vor allem die Länder der Europäischen Union (EU) – z. Z. 15 Mitgliedstaaten (EU 15) – bei. Hier kletterte die Zahl der statistisch erfaßten Arbeitslosen auf über 18 Mill., d. h. auf etwa 11 % der Erwerbspersonen. In Deutschland erreichte diese Zahl, zum Teil bedingt durch die Folgewirkungen der Wiedervereinigung, den Nachkriegshöchststand von über vier Mill., was einer standardisierten Arbeitslosenquote von etwa 9 % entspricht. Der jüngste wirtschaftliche Aufschwung hat noch kaum Wirkung auf den Arbeitsmärkten gezeigt, und die OECD (1996 a) prognostiziert für die EU eher noch steigende als fallende Arbeitslosenquoten (siehe Schaubild 1, S. 17).

Warum hat sich die Arbeitslosigkeit in den hochindustrialisierten Ländern (OECD) innerhalb nur einer Generation mehr als verdoppelt und in der EU mehr als verfünffacht?

### **1 Zur Notwendigkeit einer Theorie der Beschäftigungsregimes**

Um diese Frage vernünftig zu beantworten, dürfen wir nicht auf die Arbeitslosenstatistik starren wie das Kaninchen auf die Schlange. Denn die Statistik mißt Arbeitslosigkeit nach ihren eigenen Verfahren und ist keiner theoretischen Deutung verpflichtet. Ihre Verfahren wandeln sich im Zeitverlauf und variieren zwischen den Ländern. Die Frage, zu welchen Bedingungen die Arbeitslosen bereit sind, Beschäftigungsangebote zu akzeptieren, wird von Kultur zu Kultur unterschiedlich beantwortet, und die Beantwortung dieser Frage hängt von den Alternativen zur Arbeitslosigkeit ab, die von Gesellschaft zu Gesellschaft verschieden sind. Darum werden Forscher dauernd mit unterschiedlichen Maßzahlen konfrontiert, die ihnen die Qual der Wahl und Bewertung nicht ersparen.

So bietet uns die OECD (1996 c) z. B. für die Niederlande eine Bandbreite der Arbeitslosenquote von 7 bis 27 % an. Die 7 % sind nach einem Standardverfahren gemessen, das wohl außer dem zuständigen Referenten bei der OECD kein Mensch in der Welt nachvollziehen kann. Und dennoch wird diese Zahl in der ganzen Welt genutzt und z. B. als Argument dafür angeführt, wie erfolgreich die niederländische Politik in den letzten Jahren bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gewesen sei (siehe Schaubild 2, S. 18).

---

\*) Prof. Dr. Günther Schmid, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Freie Universität Berlin.

Für die kompetente Mitarbeit an der Gestaltung der Grafiken und bei den Berechnungen für die Tabellen danke ich Christoph Hilbert und Silke Gülker.

Wählt man jedoch das Konzept der „breiten Arbeitslosenquote“, schneiden die Niederlande im internationalen Vergleich weit schlechter ab. In diesem Konzept werden zu den amtlich erfaßten Arbeitslosen die Frührentner hinzugezählt, die subventionierten Arbeitsplätze, die Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und vor allem die vielen Berufs- und Erwerbsunfähigen, die unter normalen Bedingungen beschäftigt sein könnten. Dies alles addiert sich 1994 in den Niederlanden zu einer Arbeitslosenquote von 27,2 % und in Deutschland zu einer Arbeitslosenquote von ca. 20 % (siehe Schaubild 3, S. 19).

Welche Quote sollen wir nun wählen, um die eingangs gestellte Frage zu klären? Offenbar brauchen wir eine Theorie, die ihren eigenen Begriff der Arbeitslosigkeit hervorbringt. Und wie das niederländische Beispiel zeigt, brauchen wir eine Theorie, die Arbeitslosigkeit nicht isoliert, sondern simultan mit der Entwicklung der Beschäftigung analysiert. Mehr noch: Da auch die Beschäftigung nach statistischen Verfahren gemessen wird, die nicht unbedingt theoretischen Einsichten entspricht, muß eine Theorie der Arbeitslosigkeit auch produktive Tätigkeiten ins Auge fassen, die sich statistisch nicht in entlohnter Arbeit ausdrücken. Ist unter solchen Bedingungen die Frage überhaupt zu beantworten, warum Europa mit Massenarbeitslosigkeit konfrontiert ist, während die Hauptkonkurrenten im globalen Wettbewerb, nämlich die USA und Japan, zumindest im statistischen Erscheinungsbild besser dastehen?

Die Frage ist zu beantworten, so meine These, wenn wir die Arbeitslosigkeit im theoretischen Rahmen von Beschäftigungsregimes betrachten. Unter *Beschäftigungsregimes* verstehe ich das Ensemble von Institutionen und der darauf einwirkenden Politik, die das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung simultan determinieren. Institutionen wirken dabei wie Filter, die bestimmte Reaktionen auf externe Schocks oder Herausforderungen nahelegen und andere (theoretisch mögliche) weitgehend ausschließen.<sup>2)</sup>

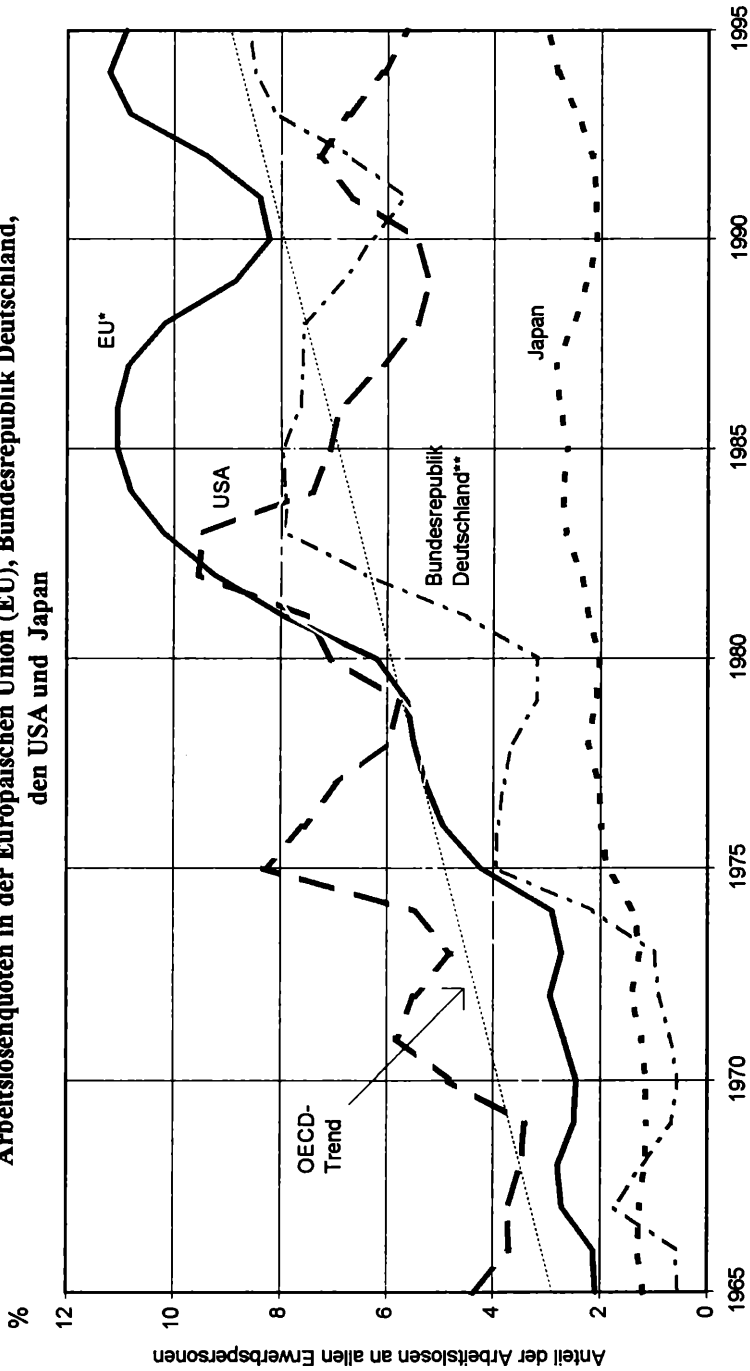
Ein Beschäftigungsregime ist wiederum durch die Interaktion zweier Unterregimes gekennzeichnet: das Produktionsregime und das Arbeitsmarktregime. Im *Produktionsregime* werden Entscheidungen über die Produktion gefällt. Diese Entscheidungen hängen von Zinsen, Wechselkursen, öffentlicher und privater Nachfrage, technologischen Innovationen und Kosten der Produktionsfaktoren ab. Die Veränderung dieser Größen hängt wiederum von Institutionen ab: von der Bundesbank, vom System der Besteuerung und Abgaben, von Außenhandelsbeziehungen, von Forschung und Entwicklung. *Arbeitslosigkeit kann unter diesem Blickwinkel als Resultat unterlassener oder im Wettbewerb schlecht platzierter Produktion verstanden werden* (siehe Schaubild 4, S. 20).

---

2) Zur Bedeutung von Institutionen vgl. unter anderem North (1991), Schmid et al. (1992), Schmid/Schömann (1994), Garrett/Lange (1995).



Schaubild 1  
Arbeitslosenquoten in der Europäischen Union (EU), Bundesrepublik Deutschland, den USA und Japan

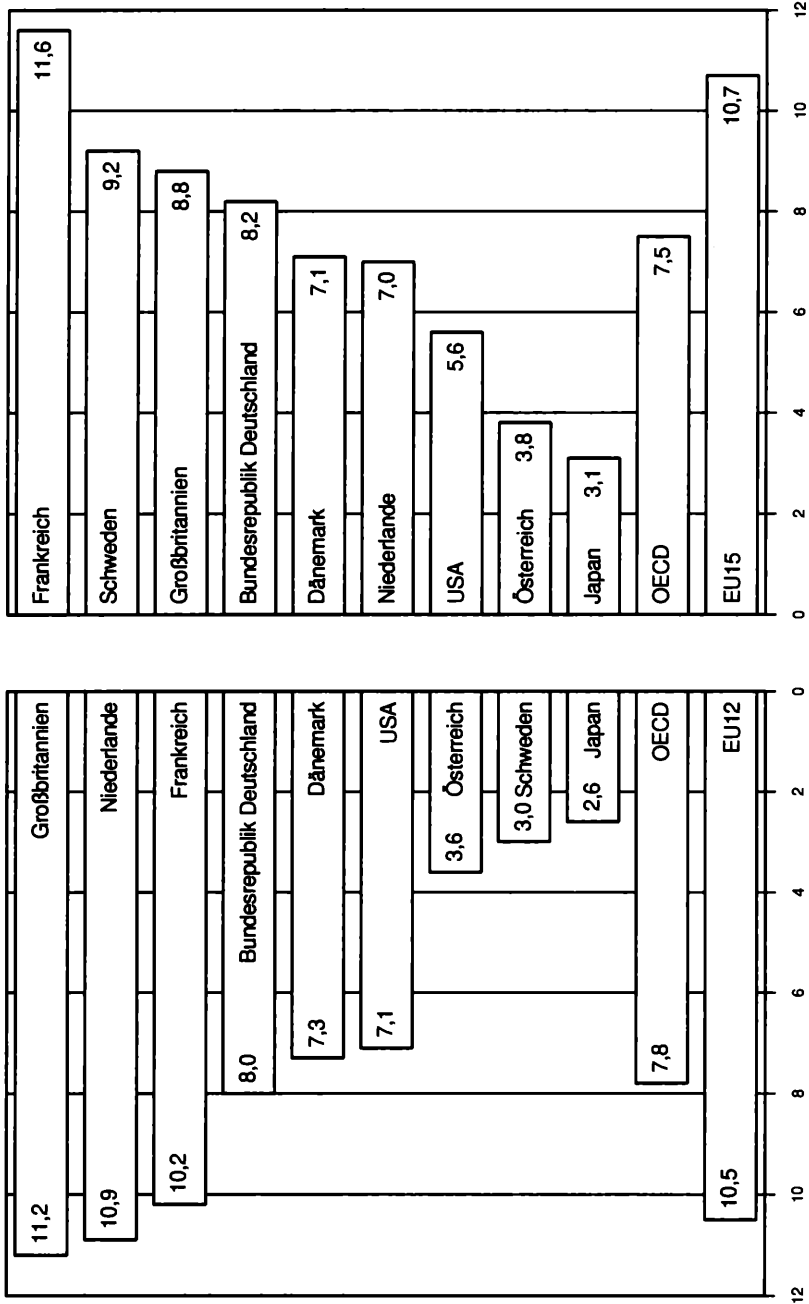


Quelle: OECD Labour Force Statistics; eigene Berechnungen

\* Ab 1991 einschließlich der neuen Länder und Berlin-Ost. - Bis 1993 EU 12, ab 1994 EU 15;

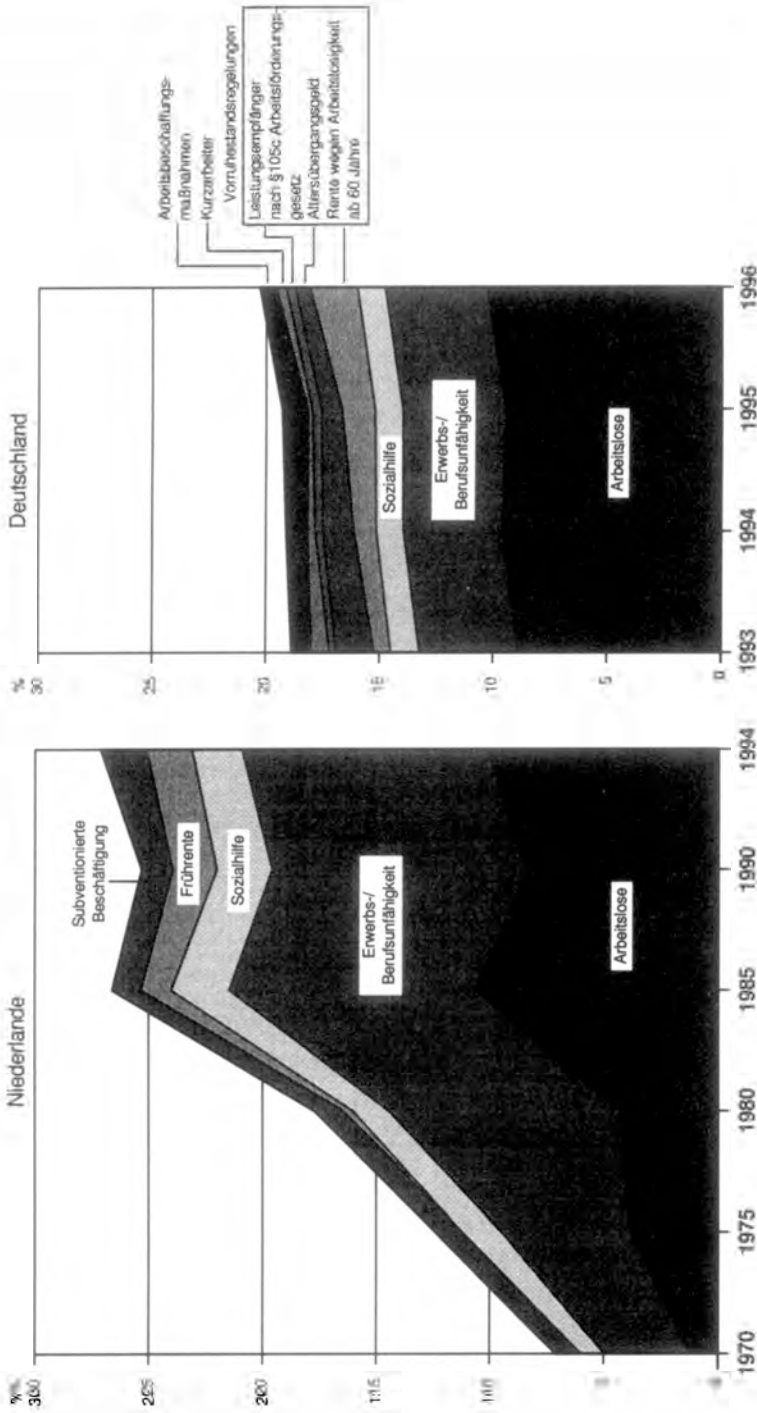
\*\* Bis 1989 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland.

**Schaubild 2**  
**Standardisierte Arbeitslosenquoten in Ländern der OECD 1985 und 1995**  
**in Prozent**



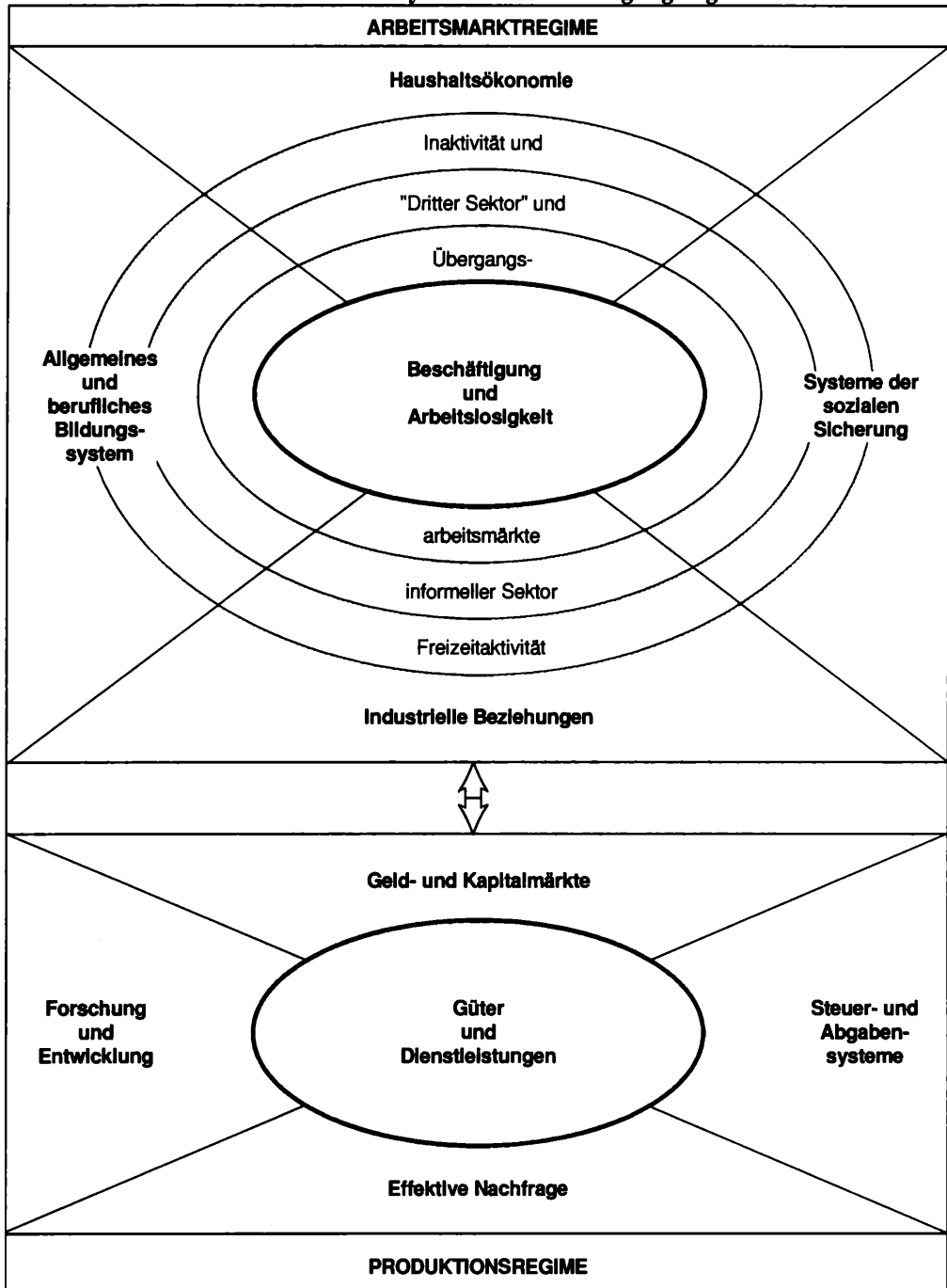
Quelle: OECD Labour Force Statistics; Eurostat, Themenkreis 3, Reihe B

Schaubild 3  
Breite Arbeitslosenquoten in Deutschland und in den Niederlanden  
in Prozent der Erwerbspersonen, Vollzeitäquivalent



Quelle: OECD Labour Force Survey Netherlands 1994; Statistisches Jahrbuch 1996; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, IAB-Kurzberichte; Arbeit + Beruf 2 / 1996; Schmid (1996b).

**Schaubild 4**  
**Das institutionelle System von Beschäftigungsregimes**



Aus diesem Blickwinkel läßt sich der säkulare Trendanstieg der Arbeitslosigkeit recht gut erklären. In den siebziger und achtziger Jahren halbierten sich die Wachstumsraten fast aller Industrieländer mit Ausnahme Japans. Branchen mit den höchsten Produktivitätssteigerungen sind nicht mehr, wie in den fünfziger und sechziger Jahren, die Wachstumsträger der Beschäftigung. Im Gegenteil: Auf Grund von Sättigungsgrenzen sinkt in vielen Branchen, die bislang die Träger des Beschäftigungswachstums gewesen waren, die Preiselastizität der Nachfrage, so daß Produktivitätssteigerungen zum massiven Beschäftigungsabbau führen. Der internationale Preiswettbewerb verschärft diese Situation, und ein beschäftigungstragender langer Konjunkturzyklus auf der Basis der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ist noch nicht in Sicht.<sup>3)</sup>

Warum jedoch die dramatische relative Verschlechterung Europas gegenüber Wettbewerbern, die dem gleichen Trend unterliegen? Da sich die quantitativen Wachstumsraten zwischen den USA und Europa kaum unterscheiden, kann hier des Pudels Kern nicht liegen. Es gibt aber Anhaltspunkte dafür, daß Europa ein qualitatives Wachstumsproblem hat. Die europäischen Produktionsregimes scheinen weniger innovativ zu sein als das amerikanische. Jedenfalls hinkt Europa in einigen neuen Wachstumsfeldern hinterher.<sup>4)</sup> Darüber hinaus gibt es Anhaltspunkte von Koordinationsdefiziten in der Geld- und Finanzpolitik. Geldkapitalanlagen lohnen sich nach wie vor mehr als Realinvestitionen, und der Faktor Arbeit wird gegenüber Konsum und Vermögen zu hoch belastet.<sup>5)</sup> Ich werde auf diese Seite der Beschäftigungsregimes nicht weiter eingehen können. Diese knappen Andeutungen waren aber wichtig, weil derzeit die Tendenz besteht, den Sündenbock für die europäische Beschäftigungsmisere nur im Arbeitsmarkt zu suchen.

Trotzdem wende ich mich nun der anderen Seite von Beschäftigungsregimes zu. Denn Entscheidungen über Produktion sind nicht mit Entscheidungen über Beschäftigung gleichzusetzen. Diese Entscheidungen werden auf dem Arbeitsmarkt getroffen. Die Spielregeln und Anreize, die zu Beschäftigungsentscheidungen führen, wollen wir als *Arbeitsmarktregime* bezeichnen. *Arbeitslosigkeit kann unter diesem Blickwinkel als Resultat von unterlassener oder schlecht platzierter Beschäftigung verstanden werden.* Bei solchen Entscheidungen spielen mindestens vier Institutionen des Arbeitsmarkts eine Rolle, die ihrerseits interagieren:

- Erstens die *privaten Haushalte*, die Alternativen zur Erwerbsarbeit bieten, Werte und Einstellungen zur Arbeit sozialisieren und das zeitliche Angebot für marktförmige Arbeit einschränken;
- zweitens das *System der industriellen Beziehungen*, in dem die Sozialpartner Kompromisse ihrer unterschiedlichen Interessen verhandeln und deren Spielregeln und Machtverhältnisse mehr oder weniger starken Einfluß auf die Lohnbildung haben;
- drittens das *Bildungssystem*, das allgemeines Wissen, Lernfähigkeit und berufliche Qualifikationen produziert und die Grenzen beruflicher Mobilität und Flexibilität bestimmt;
- viertens das *System der sozialen Sicherung*, das gleich in dreifacher Weise auf Entscheidungen des Arbeitsangebots einwirkt: 1. über den *Staat als Arbeitgeber*, der in sozialen

---

3) Vgl. Appelbaum/Schettkat (1993), etwas optimistischer Freeman/Soete (1994).

4) Vgl. z. B. OECD (1994), Freeman/Soete (1994).

5) Vgl. unter anderem Dornbusch (1994), Europäische Kommission (1994).

Feldern alternative Beschäftigung außerhalb des Marktes anbieten kann, 2. über das weitgehend staatlich regulierte System der *Lohnersatzleistungen*, das Alternativen zum marktförmigen Einkommen in Risikofällen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) bietet, und 3. über die *Regulierung* der Arbeitsverträge wie Kündigungsschutz, Befristungs- und Arbeitszeitregeln.

*Arbeitsmarktpolitik* kann über alle vier institutionellen Kanäle Einfluß auf Beschäftigungsentscheidungen nehmen: durch systematische Information und Beratung (Arbeitsvermittlung), durch Lohnsubventionen, durch Beseitigung von Qualifikationsdefiziten, durch öffentliche Beschäftigungsbrücken oder durch die Veränderung von Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen sowie schließlich durch Deregulierung oder Reregulierung von Arbeitsverträgen.<sup>6)</sup>

Beschäftigungsregimes sind also sehr komplexe institutionelle Arrangements. Sie verbieten eindimensionale Faktortheorien der Arbeitslosigkeit, sind jedoch gleichwohl keine beliebigen Konglomerate möglicher institutioneller Faktoren. Sie bilden in der Regel einen konsistenten funktionellen Zusammenhang, der historisch gewachsen und regional wie national geprägt ist. Es scheint so etwas wie eine institutionelle Hegemonie zu geben, die diesen Zusammenhalt in den tausendfachen alltäglichen Interaktionen der Gesellschaftsmitglieder gewährleistet.

Man spricht daher etwa vom *Konkurrenzkapitalismus* und meint damit das Vorherrschen von Marktmechanismen bei Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen beispielsweise in den USA; oder vom *Konkordanzkapitalismus* und meint damit das enge Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft bei Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen beispielsweise in Japan; oder vom *Wohlfahrtskapitalismus* und meint damit die große Bedeutung sozialer Sicherungssysteme bei Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen in den meisten europäischen Staaten. Nach dem Ende des Wettbewerbs zwischen Kapitalismus und Sozialismus folgt nun ein *Wettbewerb zwischen diesen kapitalistischen Systemen*.

Die Frage stellt sich nun, wie diese Systeme auf die neuen Herausforderungen des Strukturwandels – ich erwähne nur als Stichworte Globalisierung und Individualisierung – reagieren. Lassen sich Strukturmuster in der Dynamik von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung der kapitalistischen Staaten erkennen, die interessante Aufschlüsse über die Anpassungsfähigkeit unterschiedlicher Beschäftigungsregimes ergeben? Geben sie auch Aufschlüsse über den Wandel von Beschäftigungsregimes? Und geben Unterschiede oder Wandlungstendenzen der Beschäftigungsregimes Hinweise auf institutionelle Alternativen, beispielsweise Alternativen zum amerikanischen oder japanischen Modell, die aus unterschiedlichen Gründen in Europa nicht erwünscht oder – wenn sie erwünscht wären – nicht adaptierbar sind?

Ich möchte diese Fragen im folgenden zu beantworten versuchen. Dabei skizziere ich eher ein Forschungsprogramm als fertige Resultate. Bei empirischen Illustrationen beschränke ich mich auf Vergleiche zwischen der Triade USA, Japan und EU. Darüber hinaus ziehe ich immer wieder Vergleiche zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden, da die Niederlande in zunehmendem Maße als Modell erfolgreicher Bewältigung des Strukturwandels gelten, während das deutsche Modell als tot gilt.

---

6) Zu einem umfassenden Überblick über den Stand der internationalen Forschung zur Arbeitsmarktpolitik und zur Evaluierung ihrer Effektivität und Effizienz vgl. Schmid et al. (1996).

## 2 Beschäftigungselastizität im Regimevergleich

Wie hängen nun Entscheidungen über die Beschäftigung mit Entscheidungen über die Produktion zusammen? Stimmt die derzeit häufig geäußerte These vom beschäftigungslosen Wachstum?

Diese Fragen lassen sich in einem ersten Schritt durch die Berechnung der Beschäftigungselastizität beantworten. Dabei sind zwei Koeffizienten von Interesse: Erstens die *Nullschwelle* ( $El_0$ ), d. h. die Wachstumsrate, die notwendig ist, um ein positives Beschäftigungswachstum zu erzeugen; je höher diese Schwelle, desto unelastischer das Beschäftigungsregime; zweitens die *Einprozentschwelle* ( $El_1$ ), d. h. die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die erforderlich ist, um die Beschäftigung um einen Prozentpunkt zu steigern (siehe folgende Tabelle 1).<sup>7)</sup>

**Tabelle 1: Beschäftigungselastizitäten (El) im Regimevergleich**

Land	$El_0 = a + b_{\Delta BIP}$		$El_1 = 1/b_{\Delta BIP}$	
	1974 – 1995	1983 – 1995	1974 – 1995	1983 – 1995
USA .....	0,6	1,1	1,3	1,6
Japan .....	2,4	2,1	4,3	3,1
EU 12 .....	2,0	2,0	11,1	6,5
Bundesrepublik Deutschland .....	2,0	2,2	4,4	5,2
Niederlande .....	1,3	1,0	2,4	1,6

Quelle: OECD Employment Outlook; OECD Labour Force Statistics; eigene Berechnungen

Man erkennt leicht, daß die USA sowohl die geringste Nullschwelle als auch die geringste Einprozentschwelle aufweisen: In der gesamten Periode 1974 bis 1995 begann die Beschäftigung schon bei 0,6 % Wirtschaftswachstum zu steigen, während es nur eines Wirtschaftswachstums von 1,3 % bedurfte, um die Beschäftigung um einen Prozentpunkt zu erhöhen. In den achtziger und neunziger Jahren verschlechterten sich jedoch die Werte leicht. Dagegen brauchte die EU 12 mindestens 2 % Wirtschaftswachstum, um die Nullschwelle zu überwinden, und über 11 % Wirtschaftswachstum, um die Beschäftigung um einen Prozentpunkt zu steigern. Die Beschäftigungselastizität verbesserte sich zwar erheblich in den achtziger und neunziger Jahren, liegt jedoch noch weit unter der in den USA und Japan.

Bei der Nullschwelle liegt die Bundesrepublik Deutschland im EU 12-Durchschnitt, verschlechterte sich aber in neuerer Zeit. Dagegen haben die Niederlande wesentlich günstigere Werte bei tendenzieller Verbesserung. Auch die deutsche Einprozentschwelle verschlechterte sich, während die der Niederlande sich deutlich verbesserte und das Niveau der USA erreicht hat.

7) Die Einprozentschwelle  $El_1 = 1/b_{\Delta BIP}$  entspricht dem Kehrwert des Steigungsmaßes der Beschäftigung. Je niedriger der Wert, desto beschäftigungsintensiver das Wachstum.

Wie lassen sich die unterschiedlichen Niveaus und die zeitliche Veränderung der Beschäftigungselastizitäten erklären? Die für Ökonomen naheliegendste Hypothese bezieht sich auf die Institutionen der Lohnbildung, also auf die industriellen Beziehungen.<sup>8)</sup> Je weniger die Beschäftigung auf Wachstum reagiert, desto rigider müssen die Lohnstrukturen sein. Wieviel gibt dieses Argument her?

Die Antwort ist nicht einfach, denn Löhne sind nicht nur Kosten, sondern auch Anreize für produktives Arbeitsverhalten, für ständige Innovationen und, last but not least, auch Basis kaufkräftiger Nachfrage. Deshalb gibt es alternative Strategien der Lohnflexibilität. Die USA wählten die Strategie der Lohnstrukturflexibilisierung. Die Konsequenzen einer solchen Strategie sind einerseits große und weiter steigende Einkommensdisparitäten, andererseits steigende Beschäftigung insbesondere der Frauen. Die Frauen aus niedrigen Sozialschichten und unteren Mittelschichten müssen die sinkenden Reallöhne der Männer kompensieren, während die Frauen aus der oberen Mittelschicht und der Bildungselite durch die steigenden Reallöhne auf der anderen Seite der Einkommenskala zu höherer Erwerbsbeteiligung ange-regt werden.

Die EU wählte die Strategie der Exklusion älterer und teurer Arbeitskräfte.<sup>9)</sup> Diese Form der Lohnkostenreduktion wird – ganz im Sinne der institutionellen Filtertheorie – durch zwei spezifische Merkmale europäischer Arbeitsmärkte begünstigt: einerseits durch vergleichs-weise unbewegliche Lohnstrukturen, andererseits durch ein gut ausgebautes soziales Sicherungssystem. Dieses Sicherungssystem ermöglichte den Austausch älterer durch qualifizier-tere jüngere Arbeitskräfte, die in der Senioritätslohnstufe weiter unten stehen.

Das Ergebnis dieser unterschiedlichen Strategien spiegelt sich deutlich in der Entwicklung der Erwerbsquoten wider: Während in den USA die Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen, raketentartig anstieg, fiel sie in der EU (siehe Schaubild 5, S. 25, und 6, S. 26). Noch deutlicher sichtbar wird der Effekt der Exklusionsstrategie in der Beschäftigungsquote (siehe Schaubild 7, S. 27). In der heutigen EU 15 fiel die Beschäftigungsquote – also der Anteil der Beschäftigten an der arbeitsfähigen Wohnbevölkerung – auf 60 %, während sie in Japan auf 77 % und in den USA auf 73 % anstieg. Vor 30 Jahren waren in der EG noch relativ mehr Menschen beschäftigt (65 %) als in den USA (63 %). Hätte, mit anderen Worten, die EU heute dieselbe Beschäftigungsquote wie die USA, wären etwa 33 Millionen mehr beschäftigt, weit mehr sogar als die Zahl der Arbeitslosen von etwa 18 Millionen.

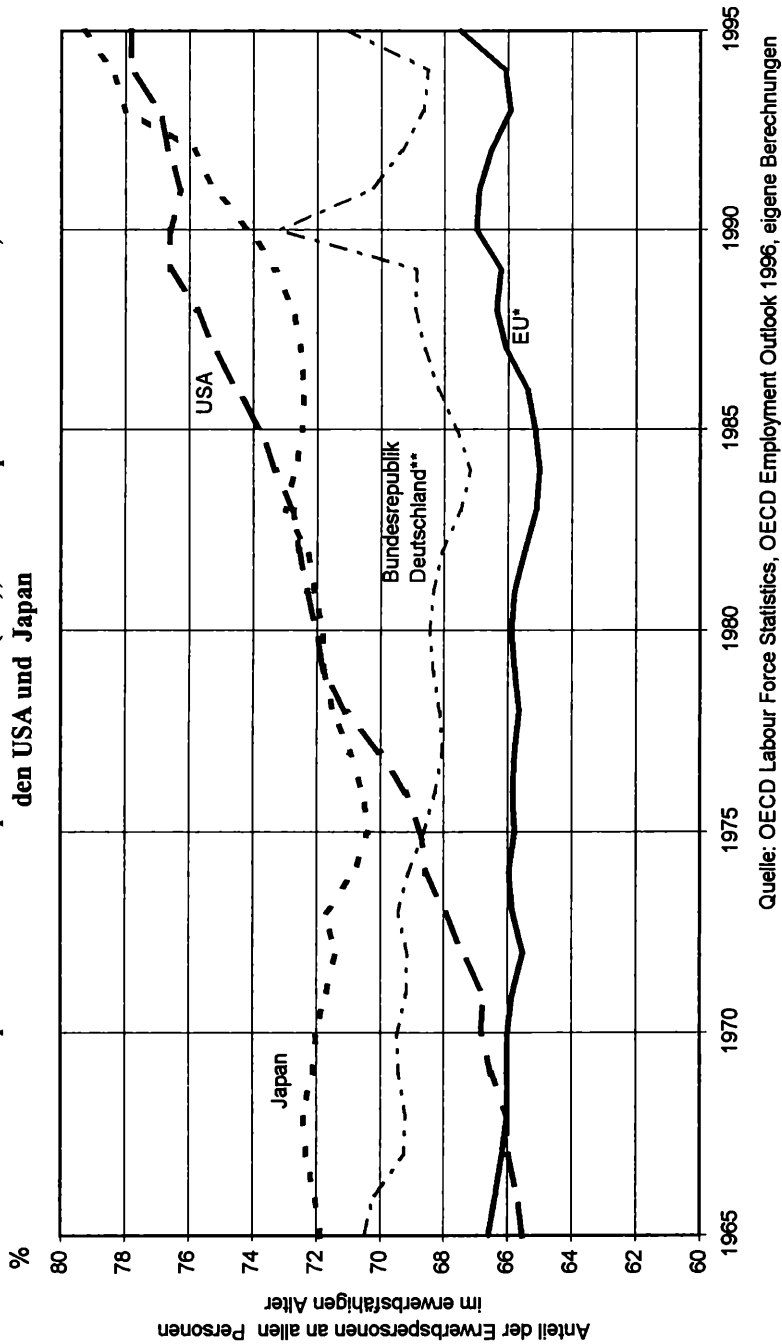
---

8) Selbstverständlich müssen auch die anderen Institutionen des Arbeitsmarktregimes als mögliche Ursachen herangezogen werden, was jedoch den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde. In der geplanten Erweiterung dieser Studie wird diesem Mangel Rechnung getragen.

9) Vgl. unter anderem Freeman/Soete (1994), Jürgens/Naschold (1994).



Schaubild 5  
 Erwerbsquoten in der Europäischen Union (EU), Bundesrepublik Deutschland,  
 den USA und Japan

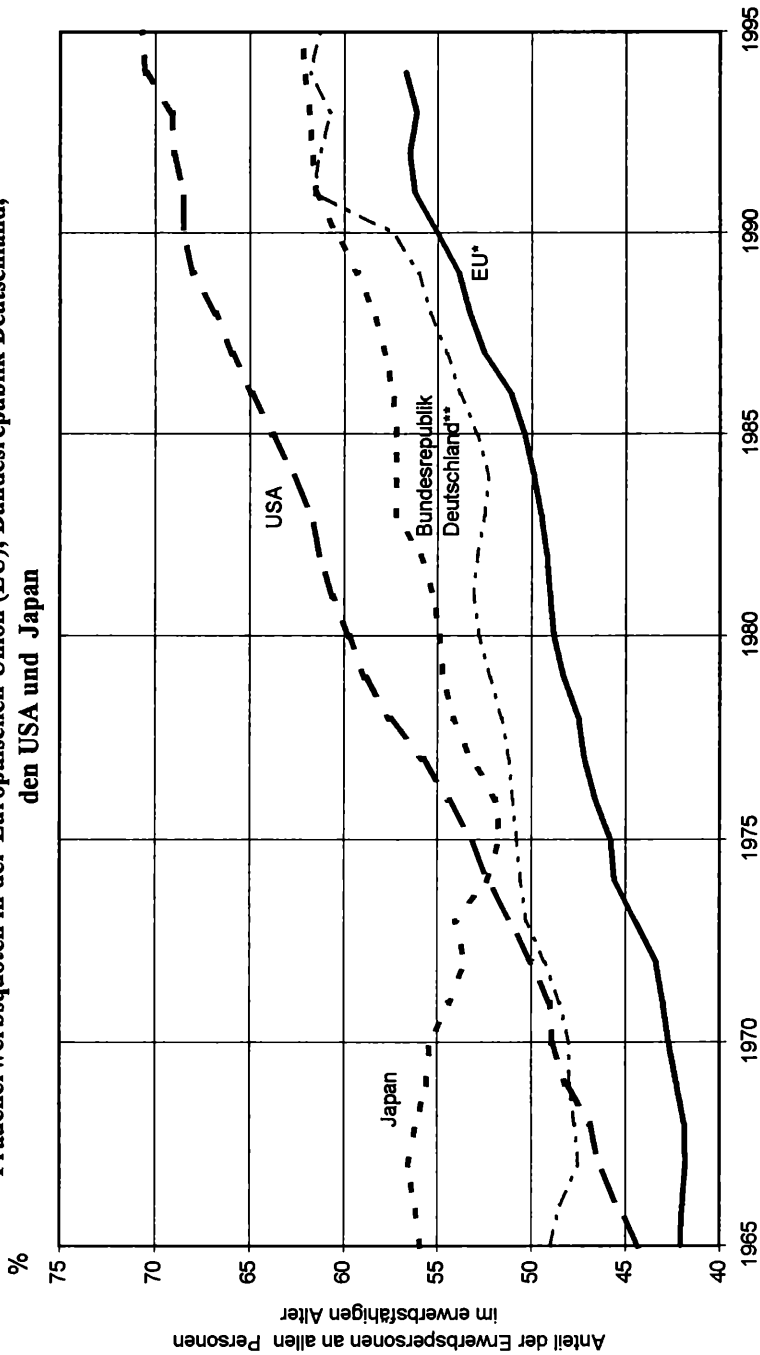


Quelle: OECD Labour Force Statistics, OECD Employment Outlook 1996, eigene Berechnungen

\* Ab 1991 einschließlich der neuen Länder und Berlin-Ost. - Bis 1993 EU 12, ab 1994 EU 15;

\*\* Bis 1989 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland.

**Schaubild 6**  
**Frauenverbsquoten in der Europäischen Union (EU), Bundesrepublik Deutschland, den USA und Japan**

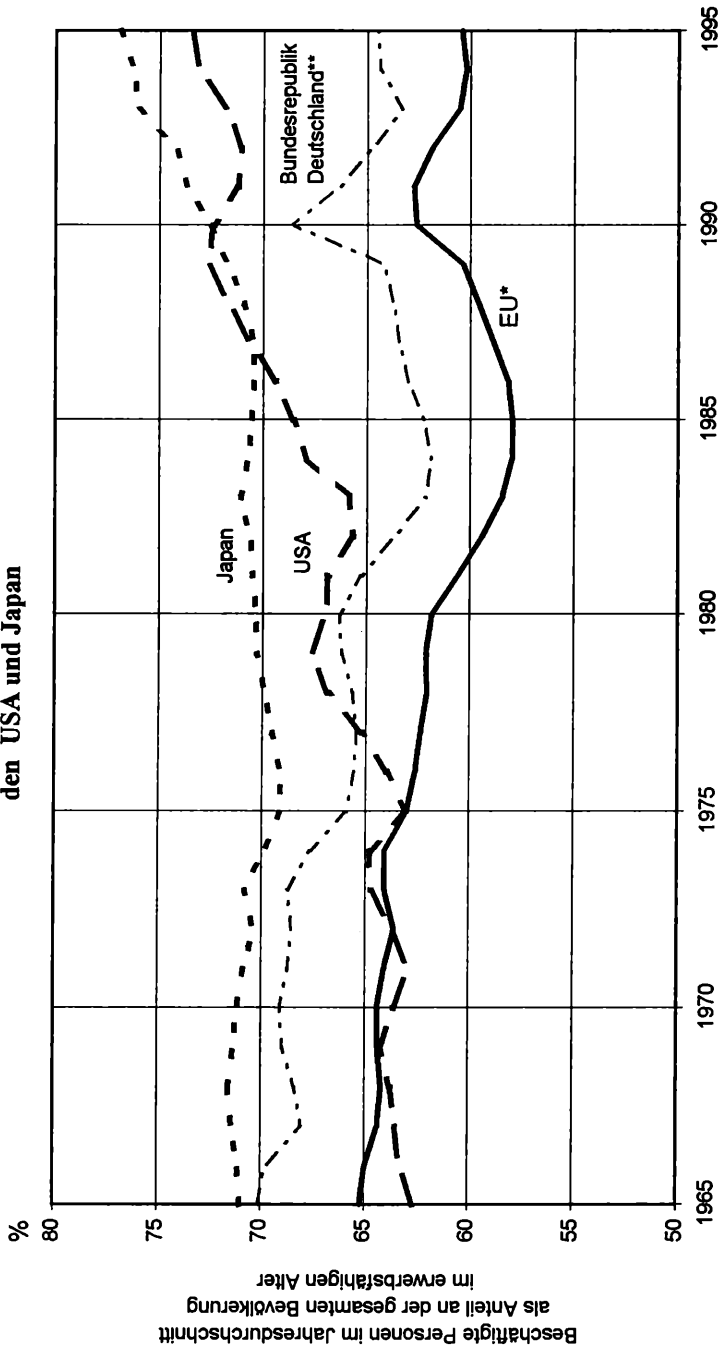


Quelle: OECD Historical Statistics, OECD Employment Outlook 1996

\* Ab 1991 einschließlich der neuen Länder und Berlin-Ost. - Bis 1993 EU 12, ab 1994 EU 15;

\*\* Bis 1989 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland.

Schaubild 7  
Beschäftigungsquoten in der Europäischen Union (EU), Bundesrepublik Deutschland, den USA und Japan



Quelle: OECD Labour Force Statistics; Europäische Kommission (1996), eigene Berechnungen

\* Ab 1991 einschließlich der neuen Länder und Berlin-Ost. - Bis 1993 EU 12, ab 1994 EU 15;

\*\* Bis 1989 früheres Bundesgebiet, ab 1990 Deutschland.

Feste Lohnstrukturen und geringe Lohndifferenziale sind, wie wir aus der Theorie der Effizienzlöhne wissen (Akerloff/Yellen 1986), nicht unbedingt schädlich. Ihr Vorteil sind hohe Anreize zur ständigen Weiterbildung, zur Innovation und Rationalisierung der Produktion. Dies erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und schafft die Voraussetzungen für beschäftigungswirksame Investitionen. Unterbleiben jedoch solche Investitionen zum Beispiel wegen Koordinationsdefiziten im Produktionsregime, dann sinkt der Beschäftigungsgrad und die Strategie gräbt sich ihr eigenes Grab. Der Ausschluß von Menschen aus der aktiven Kooperationsgemeinschaft mindert nicht nur das verfügbare (und verteilbare) Sozialprodukt. Sie bedroht auch die soziale und politische Kohäsion einer Gesellschaft. Wenn darüber hinaus die Finanzierung der sozialen Sicherung eng an die Arbeitseinkommen gekoppelt ist, steigen die Lohnnebenkosten weiter und Entscheidungen zugunsten beschäftigungswirksamer Produktion, insbesondere in personennahen Dienstleistungen, unterbleiben.

Gibt es Alternativen zu dieser auf Dauer unhaltbaren Exklusionsstrategie? Insbesondere eine Alternative, welche die extremen Einkommensunterschiede in den USA vermeidet? Der Fall Niederlande könnte uns bei der Beantwortung dieser Frage weiterhelfen.

### **3 Das niederländische Beschäftigungswunder**

Während die deutschen Metallarbeiter 1984 einen ihrer härtesten Streiks für die 35-Stunden-Woche mit vollem Lohnausgleich ausfochten, haben sich die niederländischen Sozialpartner offenbar schon frühzeitig auf ein Bündnis für Arbeit geeinigt. Dieses Bündnis hieß starke Lohnmäßigung gegen Beschäftigung, aber Beschäftigung überwiegend in Form von Teilzeitarbeit. Der niederländische Staat spielte hier als Kooperant aktiv mit, beispielsweise durch Prämien für Teilzeitarbeitsplätze, Ausnahmeregelungen des Kündigungsschutzes für geringfügige Teilzeit, Ersteinstellungen im öffentlichen Dienst in Form von Teilzeit mit berechtigter Aussicht auf einen Vollzeitarbeitsplatz. Während die deutschen Gewerkschaften die Teilzeitarbeit noch fürchteten wie der Teufel das Weihwasser, arrangierten sich die niederländischen Gewerkschaften also schon frühzeitig mit dieser Form flexibler Arbeitszeit.

Der Effekt dieser Strategie war überwältigend. Von 1971 bis 1991 stieg die Zahl der Beschäftigten von 4,8 auf 6,5 Mill., also um sage und schreibe 36 %. Selbst die USA schafften nicht so viel, und im früheren Bundesgebiet stieg der Beschäftigungspegel in diesem Zeitraum gerade mal um 8 %.

Der überwiegende Teil des niederländischen Jobwunders geht jedoch auf die Schaffung von *Teilzeitarbeitsplätzen* zurück. Kein OECD-Land hat derzeit eine so hohe Teilzeitbeschäftigung wie die Niederlande. Binnen 22 Jahren, und vor allem in den achtziger Jahren, stieg die Teilzeitquote von etwa 4 auf 37 %, die der Frauen sogar von 16 auf 67 %. Der Anstieg der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland war wesentlich magerer und ist gerade mal bei einem Gesamtniveau von 16 % angelangt, bei den Frauen bei etwa 34 % (siehe Tabelle 2, S. 29).

**Tabelle 2: Teilzeitarbeit im Regimevergleich 1973 und 1995**

Land	Teilzeitarbeit in % aller					
	Beschäftigten		Männer		Frauen	
	1973	1995	1973	1995	1973	1995
USA .....	13,9	18,6	7,2	11,0	24,8	27,4
Japan .....	7,9	20,1	4,8	10,1	17,3	34,9
EU 15 <sup>1)</sup> .....	12,5	15,3	3,3	5,2	27,3	30,3
Bundesrepublik Deutschland ....	7,7	16,3	1,0	3,6	20,0	33,8
Niederlande .....	4,4	37,4	1,1	16,8	15,5	67,2

1) Die Werte beziehen sich auf die Jahre 1985 und 1994.

Quelle: OECD Employment Outlook (mehrere Jahrgänge)

**Tabelle 3: Komponenten der Teilzeitzunahme von 1983 bis 1995**

Land	$\Delta T$	=	$\Delta TmBm_0$	+	$\Delta TfBf_0$	+	$(Tf_0 - Tm_0) \Delta Bf$	+	$[\Delta Tm \Delta Bm + \Delta Tf \Delta Bf]$
USA .....	0,2	=	0,1		- 0,3		0,4		0,03
Japan .....	4,0	=	1,7		2,0		0,2		0,02
EU 15 <sup>1)</sup> .....	3,0	=	0,9		1,3		0,8		0,05
Bundes- republik Deutschland	3,7	=	1,2		1,5		0,8		0,05
Niederlande	16,0	=	6,4		5,8		3,2		0,6

1) Die Werte beziehen sich auf die Jahre 1985 und 1994.

T = Teilzeit; B = Beschäftigung; m = Männer; f = Frauen.  $\Delta TmBm_0$  und  $\Delta TfBf_0$  repräsentieren die Komponente des Teilzeitwachstums, die auf die Veränderung der Teilzeit von Männern bzw. Frauen zurückzuführen ist;  $(Tf_0 - Tm_0) \Delta Bf$  ist die Komponente, die auf die Verschiebung der Beschäftigungsstruktur zugunsten der Frauen zurückgeht;  $\Delta Tm \Delta Bm + \Delta Tf \Delta Bf$  ist eine Interaktionsgröße, die den Einfluß der Wechselwirkung in der Komponentendynamik wiedergibt.

Quelle: OECD Employment Outlook (mehrere Jahrgänge), eigene Berechnungen

Drei Punkte sind am Jobwunder der Niederlande positiv hervorzuheben. Erstens ist die überwiegende Zahl der Teilzeitarbeitsverhältnisse freiwillig; zweitens verfügen zwei Drittel der Teilzeitbeschäftigten über eine höhere Ausbildung; drittens sind immerhin 17 % der Männer teilzeitbeschäftigt gegenüber nur 4 % in Deutschland. Dies deutet auf einen ausgeprägten Gleichheitssinn hin, der tiefe historische Wurzeln hat. Wird das Wachstum der Teilzeitbeschäftigung durch eine Shift-Share-Analyse in Struktur- und Verhaltenskomponen-

ten aufgliedert, wird noch deutlicher, daß in den Niederlanden in jüngster Zeit das Wachstum der Teilzeitbeschäftigung fast proportional auf Verhaltensänderungen von Frauen und Männern zurückgeht und nur noch marginal durch den Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft bedingt ist. In der Bundesrepublik Deutschland ist dagegen noch alles weitgehend beim alten (siehe Tabelle 3).

Bedenklich stimmt dagegen der hohe Anteil geringfügiger Teilzeitbeschäftigung in den Niederlanden: 35 % (43 % bei den Männern und 32 % bei den Frauen) der Teilzeitbeschäftigten arbeiten unter 10 Wochenstunden. Die entsprechenden Anteile in Deutschland betragen 29 % bei den Männern und 17 % bei den Frauen. Wegen der niedrigen Arbeitszeit und der daraus zu schließenden niedrigen Verdienste dürfte es sich bei diesen Beschäftigten zum großen Teil um Personen handeln, die ihren Lebensunterhalt aus anderen Quellen beziehen. Ein weiteres Bedenken betrifft die Einschränkung des arbeitsrechtlichen Schutzes. Das versetzt zwar Unternehmen in die Lage, mit solchen Beschäftigungsverhältnissen flexibel auf Nachfrageschwankungen zu reagieren, erschwert aber den Eintritt von Schulabgängern und von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt.<sup>10)</sup> Gesetze in jüngerer Zeit gewährleisteten nun diesen Schutz.

Wie ist eine derartige Arbeitsumverteilung ökonomisch zu beurteilen? Teilzeitarbeit kann erstens erhebliche Produktivitätspotentiale mobilisieren. Zweitens kann sie zu flexiblerer Arbeitsorganisation und höherer Ausnutzung von Anlagen dienen. Drittens ist der Beschäftigungseffekt von Arbeitszeitverkürzungen um so höher, je höher die Distanz zur Vollzeitbeschäftigung ist; bei geringen Differenzen zur Vollzeitbeschäftigung überwiegen die Effekte der Arbeitsintensivierung und -rationalisierung.

Ein volkswirtschaftlicher Vorteil der Frühverrentungspolitik liegt darin, daß leistungsgeminderte ältere Erwerbsspersonen durch leistungsstarke und qualifiziertere jüngere Arbeitskräfte ausgetauscht werden. Bei rigiden Lohnstrukturen mit Senioritätscharakter und bei geringen Lohndifferenzen – beides trifft für den niederländischen wie für den deutschen Arbeitsmarkt zu – übernimmt Frühverrentung darüber hinaus auch (wie schon erwähnt) die Funktion der Lohnflexibilisierung; dies wirkt sich günstig auf die Beschäftigung aus. Andererseits steigen die Lohnnebenkosten oder die Einkommensteuern, um die steigenden Sozialausgaben zu bezahlen. Die Sozialbudgets in Deutschland und noch mehr in den Niederlanden sind darum sehr hoch. Das erhöht den Lohnkeil, und dieser mindert wieder die Arbeitsanreize und erhöht die Arbeitskosten. Beides zusammen wirkt sich negativ auf die Beschäftigung aus. Wie die Balance am Ende aussieht, ist nur empirisch zu bestimmen. Wie sieht sie aus?

---

10) Die Langzeitarbeitslosigkeit (Anteil der länger als ein Jahr Arbeitslosen in % aller Arbeitslosen) war in den Niederlanden im Jahre 1983 höher als in der Bundesrepublik Deutschland (47,8 % gegen 41,6 %); dieses Verhältnis hat sich nun aber umgekehrt (43,2 % gegen 47,8 %). Dagegen ist die Jugendarbeitslosenquote mit 12,8 % im Jahre 1995 noch deutlich über dem Niveau von Deutschland (8,5 %), konnte aber jüngst auf Grund besonderer Arbeitsmarktprogramme und des arbeitsrechtlich verbesserten Schutzes der Teilzeitbeschäftigung gegenüber 1983 halbiert werden (Schmid 1996 b).

#### 4 Beschäftigungsregimes und ökonomische Wohlfahrt

Die Balance läßt sich an der volkswirtschaftlichen Wohlfahrt und am Einkommenszuwachs ablesen. Dazu eignet sich die *Dekomposition* des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf (WB – Wohnbevölkerung) in die Größen der Arbeitsproduktivität (BIP/h), Arbeitsstunden (h) je Erwerbstätigen (E) und Erwerbstätigenquote (E/WB). Während die Arbeitsproduktivität als Effizienzindikator für Arbeitsmärkte gelten kann, läßt sich die Arbeitszeit je Erwerbstätigen als Indikator für den Grad der Arbeits- und Einkommensumverteilung, aber auch als Indikator für Zeitsouveränität und Flexibilität interpretieren; die Erwerbstätigenquote wiederum dient als Indikator für den sozialen Integrationsgrad (siehe folgende Tabelle 4).

**Tabelle 4: Dekomposition des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf (BIP/WB) in Indikatoren der Effizienz, Arbeitsumverteilung und Integration 1994**  
ECU

Land	BIP/WB	=	BIP/h	*	h/E	*	E/WB
USA .....	19 364	=	21,09	*	1,945	*	0,47
Japan .....	15 735	=	16,07	*	1,898	*	0,52
<hr/>							
Bundesrepublik Deutschland .....	14 933	=	21,50	*	1,575	*	0,44
Niederlande .....	14 109	=	23,43	*	1,397	*	0,43

Quelle: Eigene Berechnungen; BIP-Daten aus OECD 1996 c (Basic Statistics, International Comparison) und Transformation der dortigen US-Dollar-Angaben in ECU mit dem Umrechnungsfaktor 0,759; h-Daten aus OECD 1996 a (Table C, S. 190); E- und WB-Daten aus OECD 1996 c (Basic Statistics, Total Civilian Employment)

Tabelle 4 zeigt, daß die USA gemessen am BIP pro Kopf (in Kaufkraftparität) im Jahre 1994 den höchsten Stand ökonomischer Wohlfahrt aufweisen, gefolgt von Japan und Deutschland; die Niederlande schneiden unter diesen Ländern am schlechtesten ab. Ob das Volkseinkommen pro Kopf der rechte Maßstab für die Wohlfahrtsmessung ist, ist eine andere Frage, auf die ich am Ende zurückkomme.

Im Hinblick auf den *Effizienzindikator*, nämlich die Stundenproduktivität, sieht die Rangordnung aber ganz anders aus. Die Niederlande und (schon mit einem Abstand) Deutschland liegen an der Spitze, dann erst folgen die USA und Japan. Auch in der Rangordnung beim Indikator der *Arbeitsumverteilung* bzw. der *Zeitsouveränität* stechen die Niederlande mit der geringsten durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen am deutlichsten hervor; darauf folgt Deutschland, während überraschenderweise die USA noch hinter Japan das Schlußlicht bilden.

Schließlich wundert es nicht mehr, daß die Rangordnung beim Indikator für den *sozialen Integrationsgrad* des Arbeitsmarkts wiederum eine andere ist. Japan weist den höchsten Integrationsgrad auf, gefolgt von den USA, während nun die Niederlande noch hinter Deutschland den geringsten Integrationsgrad aufweisen. Die Tatsache, daß die Niederlande

trotz höchster Effizienz ein relativ geringes BIP pro Kopf aufweisen, läßt sich durch die Dekompositionsmethode nun leichter lokalisieren: Es ist vor allem der niedrige Beschäftigungsgrad, der aus der langjährigen Frühverrentungsstrategie folgt und auch durch die massive Schaffung von Teilzeitbeschäftigung nicht wettgemacht wurde.

Bevor wir uns jedoch voreilig vom niederländischen Modell verabschieden, soll noch kurz ein Blick auf die ökonomische Wohlfahrtsdynamik geworfen werden. Haben sich die Niederlande infolge ihrer Strategie der massiven Arbeits- und Einkommensumverteilung vergleichsweise verschlechtert, wie es sowohl neoklassische Gelehrtenweisheit als auch klassischer Keynesianismus voraussagen würden? Weit gefehlt. Zerlegen wir nämlich die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Kopf in den Jahren 1983 bis 1994 ebenfalls in die Komponenten Arbeitsproduktivität, Arbeitsumverteilung und Arbeitsmarktintegration, dann zeigt sich folgendes Bild (siehe folgende Tabelle 5):

**Tabelle 5: Dekomposition des Wirtschaftswachstums in Indikatoren der Effizienz, Arbeitsumverteilung und Integration 1983 bis 1994**

Land	Jährliche durchschnittliche Wachstumsraten						
	$\Delta\text{BIP}/\text{WB}$	=	$\Delta\text{BIP}/h$	+	$\Delta h/E$	+	$\Delta E/\text{WB}$
USA .....	2,0		0,8		0,3		0,9
Japan .....	3,0		3,2		- 0,9		0,7
Bundesrepublik Deutschland .....	1,8		0,3		- 0,9		2,4
Niederlande .....	2,0		0,8		- 0,8		2,1

Quelle: OECD Employment Outlook; OECD National Account, OECD Economic Outlook; Statistisches Jahrbuch; UN Demographic Yearbook; eigene Berechnungen

Die Dekomposition der Steigerung des Volkseinkommens pro Kopf in der letzten Dekade zeichnet ein erstaunliches Bild: Die Niederlande, die Bundesrepublik Deutschland und die USA unterscheiden sich in der Entwicklung ökonomischer Wohlfahrt kaum: Das BIP pro Kopf stieg durchschnittlich um knapp 2 %; nur Japan hat höhere Werte, und die Niederlande schneiden noch besser ab als die Bundesrepublik Deutschland!

Die Zusammensetzung dieses Wachstums ist jedoch höchst unterschiedlich. Knapp die Hälfte wird in den USA jeweils von der Zunahme der Arbeitsproduktivität und von der Steigerung der Erwerbstätigkeit getragen. Rechnet man noch die Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen hinzu, kann das Beschäftigungsregime der USA als ein eher extensives Wachstumsregime gekennzeichnet werden.

Japan ist jedoch das Hochproduktivitätsregime par excellence: Die Zunahme der Arbeitsproduktivität übersteigt noch das Wachstum, und nur wegen der Verkürzung der Arbeitszeit (allerdings von einem extrem hohen Niveau aus) konnte der relative Beschäftigungsgrad noch gesteigert werden.



Überraschend ist der hohe Beitrag des Integrationsfaktors in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden. Dieses Ergebnis widerspricht zunächst völlig der Erwartung, nachdem andere Indikatoren auf eine zunehmende Exklusion und auf eine geringe Beschäftigungsintensität des Wachstums hingewiesen haben. Der Widerspruch löst sich jedoch auf, wenn man die im Vergleich zum Wachstum extreme Verkürzung der Arbeitszeit je Erwerbstätigen berücksichtigt. Diese minderte zwar das mögliche Wachstum um fast 50 %, war aber offenbar in beiden Fällen umverteilungs- und beschäftigungswirksam. In den Niederlanden wurde dieser Effekt, wie schon dargelegt, durch Teilzeitbeschäftigung und Frühverrentungen erzielt, in der Bundesrepublik Deutschland vor allem durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit und Frühverrentung. Darüber hinaus wurde das Beschäftigungswachstum in den USA weit mehr als dort und in den Niederlanden durch den Anstieg der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung getragen. Das amerikanische Beschäftigungswunder hat, in anderen Worten, weniger mit der Funktionstüchtigkeit des Beschäftigungsregimes zu tun, sondern ist überwiegend der Ausdruck einer demographischen Entwicklung; 75 bis 80 % des Beschäftigungswachstums wird durch den Anstieg der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter erklärt (siehe folgende Tabelle 6):

**Tabelle 6: Dekomposition des Beschäftigungswachstums**

Land	Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten							
	1979 bis 1989				1990 bis 1995			
	$\Delta E$	$= \Delta WB_e$	$+ \Delta EWQ$	$+ \Delta(1-ALQ)$	$\Delta E$	$= \Delta WB_e$	$+ \Delta EWQ$	$+ \Delta(1-ALQ)$
USA .....	1,72	1,23	0,43	0,05	1,23	1,05	0,16	0,00
Japan .....	1,13	1,23	-0,08	-0,02	0,55	0,17	0,52	-0,17
EU 15 .....	0,77	1,41	-0,12	-0,75	0,39	1,23	-0,12	-0,73
Bundesrepublik Deutschland	0,42	0,60	0,13	-0,29	-0,67	0,51	-0,43	-0,73
Niederlande	1,91	0,96	1,36	-0,28	0,95	0,31	0,52	0,07

E = Beschäftigung,  $WB_e$  = Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter, EWQ = Erwerbsquote, 1-ALQ = Beschäftigtenquote; durch „Geräusche“ in den Ausgangsdaten sowie durch Abschneiden von Kommastellen ergibt die Summierung der Komponenten nicht immer exakt den Wert des Wachstums von E.

Quelle: Für 1979 bis 1989 und die Länder USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Vereinigtes Königreich und Frankreich vgl. Houseman (1995), S. S95; sonst eigene Berechnungen

Als Zwischenresümee läßt sich festhalten: Die EU hat mit der Entwicklung der ökonomischen Wohlfahrt in den USA (gemessen als Wachstumsrate des BIP pro Kopf) Schritt gehalten. Insbesondere die Strategie der Arbeits- und Einkommensumverteilung in den Niederlanden ist von bemerkenswertem Erfolg gekennzeichnet. In den Niederlanden scheint sich zunehmend ein konsistentes neues Modell zu entwickeln, das die Vorzüge von Konkurrenz- und Konkordanzkapitalismus mit einem modernisierten Wohlfahrtsstaat verbindet. Es verknüpft Elemente der Deregulierung, Dezentralisierung und allgemeinen Lohnmäßigung mit generöser sozialer Sicherung der Verlierer im Strukturwandel. Der Staat spielt eine aktive

Rolle im Modernisierungsprozeß, hält sich jedoch als eigenständiger Produzent heraus. Dieses Modell könnte als *kooperativer Sozialstaat* gekennzeichnet werden. Es könnte die gesuchte institutionelle Alternative zum Modell des Konkurrenzkapitalismus sein, dessen Konsequenzen extremer Einkommensungleichheit nicht akzeptabel sind (Schmid 1996 a).

Es gibt aber Anzeichen, daß sich die niederländische Strategie der Arbeitsumverteilung in der bisherigen Form nicht aufrechterhalten läßt. Sie führt zu hoher Faktorbelastung der Arbeit, so daß viele mögliche Entscheidungen zum Produktions- oder Dienstleistungsangebot – als notwendige Voraussetzung für mehr Beschäftigung – ausbleiben. Auch die starke Lohnmäßigung und das allgemeine Niveau der Teilzeitbeschäftigung läßt sich nicht mehr weiter forcieren.

Soll dennoch an der Strategie der Arbeitsumverteilung und der Verkürzung der durchschnittlichen (Lebens-) Arbeitszeit festgehalten werden – und dafür sprechen sozialpolitische und ökologische Gesichtspunkte –, dann muß nach neuen Wegen gesucht werden, um das Beschäftigungsniveau allgemein zu heben. Auf seiten des Produktionsregimes gilt es, die Rahmenbedingungen für Innovationen und Investitionen zu verbessern; vor allem muß der Faktor Arbeit von der hohen Steuer- und Abgabenlast befreit werden, um mehr Produktionsentscheidungen und, in deren Folge, auch Beschäftigungsentscheidungen zu fördern. In Deutschland stellt sich das Problem ähnlich, nur mit anderer Gewichtung. Hier gibt es noch Spielraum für beschäftigungswirksame Arbeitsumverteilung durch Teilzeitbeschäftigung.

## 5 Übergänge in eine neue Vollbeschäftigung

Aber auch die aktive Arbeitsmarktpolitik muß neu konzipiert werden. Sie könnte sich verstärkt der Institutionalisierung von *Übergangsarbeitsmärkten* zuwenden. Übergangsarbeitsmärkte sind, bildlich gesprochen, durch Arbeitsmarktbrücken charakterisiert, die verschiedene Wahlmöglichkeiten der Beschäftigung ermöglichen. Diese Wahlmöglichkeiten sollten institutionalisiert werden, was heißt, daß sie nicht nur Bestandteil des tradierten Wertebereichs werden, sondern auch in gesetzlicher oder tarifvertraglicher Form Verankerung finden. Sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite des Arbeitsmarkts erfordern einen Quantensprung an optionalen oder virtuellen Beschäftigungsformen. Die Gründe dafür sind vielfältig und können hier nur in zwei Stichworten umrissen werden. Auf der Angebotsseite stehen wir vor einem neuen säkularen *Individualisierungsschub*. Durch diesen werden sowohl die persönliche Entwicklung als auch das Familienleben noch wechselhafter als bisher. Auf der Nachfrageseite hält uns der *Globalisierungstrend* in Trab. Er verschärft den Lohn- und Qualifikationswettbewerb und lockert – im Vergleich zur Agrar- und Industriegesellschaft – noch einmal die räumliche Bindung von Betrieben; es kommen Zeiten, wo der Betriebsort nur noch ein virtueller ist (vgl. Schmid 1994 und das folgende Schaubild 8, S. 36).

Der traditionelle Gesellschaftsvertrag des Arbeitsmarkts à la Lord Beveridge ist daher passé: Heute noch für alle, damals selbstredend männlichen Haushaltsvorstände eine kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung zu schaffen, d. h., eine Beschäftigung von acht Stunden am Tag, fünf oder sechs Tagen in der Woche, 48 bis 50 Wochen im Jahr und 40 bis 50 Jahre im Leben, wäre nicht nur eine unrealistische, sondern auch eine rückwärtsgewandte Utopie. Eine 30-Stunden-Woche für alle, für Männer und Frauen, wäre eine realistische Ziel- oder

Sollgröße. Dies kann angesichts der veränderten sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen jedoch nur ein Durchschnittswert in einer Erwerbsbiographie sein. Die tatsächliche Arbeitszeit würde stark um die 30 Stunden herum schwanken, je nach biographischer Lebenslage und nach wirtschaftlichen Bedürfnissen. Im Extremfall erlaubt dieses Modell also auch Phasen der Übergangsarbeitslosigkeit wie Phasen hoher Arbeitsintensität; Normalfälle werden jedoch zunehmend kombinierte Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit plus Bildung oder abhängige Teilzeitbeschäftigung plus selbständiges Unternehmertum.

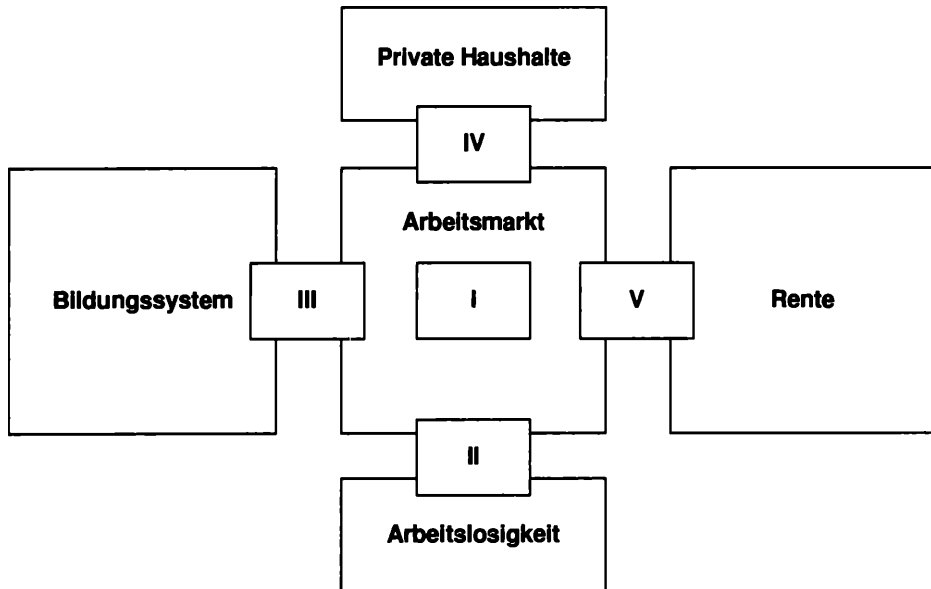
Übergangsarbeitsmärkte zeichnen sich durch folgende Prinzipien aus:

- *Organisatorisch* durch die Kombination entlohnter Beschäftigung mit anderen gesellschaftlich nützlichen Aktivitäten wie Weiterbilden, Umschulen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Betätigung, soziales Engagement, selbständiges Unternehmertum;
- *einkommenspolitisch* durch die Kombination von Löhnen mit Transferzahlungen aus Fonds der sozialen Sicherung, mit Steuerkrediten oder mit Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen;
- *sozialpolitisch* durch den Erwerb von Rechtsansprüchen auf zeitweise Nutzung von institutionalisierten Übergängen unter Bedingungen, die durch Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge oder Gesetz festgelegt und daher auch einklagbar sind;
- *fiskalpolitisch* durch die Finanzierung von Beschäftigung oder nützlicher Aktivitäten statt von Arbeitslosigkeit mit Geldern, die sonst zur Alimentierung der Arbeitslosigkeit genutzt werden.

Ich kann hier nur mit einigen Beispielen die Richtung andeuten, wie eine Arbeitsmarktpolitik im Sinne des kooperativen Sozialstaats solche Übergangsarbeitsmärkte fördern könnte:

- Erstens könnten statt Entlassungen Betriebsvereinbarungen mit befristeter Teilzeitarbeit für alle und eventuell kombiniert mit Weiterbildung getroffen werden; die Viertagewoche von Volkswagen ist dafür ein Beispiel.
- Zweitens könnte die Integration von Arbeitslosen in gesellschaftlich wichtigen Strukturbereichen wie Umwelt, Soziales und Infrastruktur durch längerfristige und degressive Lohnsubventionen gefördert werden; auch die schamlose Förderung von Existenzgründern und -gründerinnen, die den Schritt zum Kleinbetrieb wagen, gehört zu einer solchen Politik strukturorientierter Lohnsubventionen; bei der Definition förderungswerter Beschäftigungsstrukturen sollten die Regionen großen Entscheidungsspielraum haben.
- Drittens könnten nach dänischem und schwedischem Vorbild massiv Rotationsmodelle gefördert werden, also Weiterbilden von Beschäftigten und befristetes Einstellen von Arbeitslosen als Stellvertreter.
- Viertens könnte wiederum nach dänischem Vorbild das Recht zur Inanspruchnahme von „Sabbaticals“ gesetzlich oder tarifvertraglich verankert werden; während der Sabbaticals könnten bei Wiederbesetzung der freien Stellen mit Arbeitslosen kostenneutral Lohnerersatzleistungen gezahlt werden, oder die Sabbaticals könnten nach dem Vorbild des Berliner Lehrermodells durch Lohneinsparungen finanziert werden.
- Fünftens könnten in massiver Form Modelle des graduellen Übergangs in die Rente, also Altersteilzeitmodelle gefördert werden, anstatt wie bisher totale Frühverrentung zu finanzieren, die sozial fragwürdig und volkswirtschaftlich sehr kostspielig ist.

**Schaubild 8**  
**Arbeitsmarktpolitik als Strategie**  
**von Übergangsmärkten**



- I Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung oder zwischen Lernen und Arbeiten am Arbeitsplatz
- II Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung
- III Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem
- IV Übergänge zwischen privater Haushalts- und Erwerbstätigkeit
- V Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Rente

Abschließend möchte ich noch einmal eine Lanze für das niederländische Modell führen, dessen Strategie mit dem Konzept von Übergangsarbeitsmärkten weitgehend übereinstimmt. Auf die Kehrseiten der niederländischen Art von Arbeits- und Einkommensumverteilung habe ich schon hingewiesen: Zu viele werden noch aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen, die ihre produktiven Fähigkeiten gerne unter Beweis stellen würden; die starke Lohnmäßigung gefährdet die Wachstumsdynamik; darüber hinaus ist die ökonomische Wohlfahrt gemessen durch das BIP pro Kopf im Vergleich zu Japan und den USA sowie auch zu Deutschland niedrig.

Aber gerade letzterer Punkt kann auch anders gesehen werden. Man kann mit Recht in Frage stellen, ob das BIP pro Kopf ein angemessener Indikator für ökonomische Wohlfahrt ist. Dieser Indikator ist nur insoweit angemessen, als er marktvermittelte Transaktionen mißt. Das schließt selbstverständlich auch Transaktionen ein, die nur Schäden ausgleichen, wie Reparatur von Unfallschäden, Umweltverschmutzung oder Hurrikanschäden; solche Transaktionen erbringen nicht eine Bohne zusätzlichen Wohlfahrtsgewinn. Andererseits mißt das BIP pro Kopf nicht die zusätzliche ökonomische Wohlfahrt, die ohne marktwirtschaftliche Transaktionen „erwirtschaftet“ wird, wie Eigenarbeit am Haus oder im Garten, Kindererziehung oder Krebse fangen in einem schwedischen Waldsee und deren Zubereitung mit selbst gefundenen Pilzen. – Von der informellen Ökonomie ganz zu schweigen: Ihr Produktionswert beträgt nach neuesten Berechnungen in den Niederlanden 13,9 % des BIP, in Deutschland 13,1 %.<sup>11)</sup>

Bei gegebenem technologischem Stand (den man im Industrieländervergleich als relativ gleich voraussetzen kann) ist wertschöpfende Eigenarbeit um so wahrscheinlicher, je kürzer die marktvermittelte Arbeitszeit ist. Insofern kann ein Land mit niedrigerem BIP pro Kopf ökonomisch reicher sein als ein Land mit hohem BIP pro Kopf. Das gilt insbesondere dann, wenn die Stundenproduktivität wie in den Niederlanden sehr hoch ist. Schließlich ist Lebensqualität nicht nur ökonomisch vermittelt. Freie Zeiten können z. B. auch für kulturelle, spielerische oder sportliche Aktivitäten verwendet werden, die nur teilweise oder gar keine marktwirtschaftlichen Transaktionen beinhalten.

Wir brauchen deswegen ein neues Wohlfahrtsmaß, das auch Zeitwohlstand mißt. Und im Hinblick auf Zeitwohlstand, rate ich, sollte Deutschland dem sich abzeichnenden Beschäftigungsregime der Niederlande folgen und nicht Japan oder den USA.

---

11) In den USA 8,6 %. – Schätzungen nach Schneider (1994 und 1996).

## Literaturhinweise

*Akerloff, George A.; Yellen, Janet L. (Hrsg., 1986):* Efficiency Wage Models of the Labor Market, Cambridge (Mass.).

*Appelbaum, Eileen; Schettkat, Ronald (1993):* Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

*Dornbusch, Rüdiger (1994):* Is There a Role for Demand Policy?, in: Swedish Economic Policy Review, 1 (1 – 2), S. 155 – 177.

*Europäische Kommission (1994):* Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.

*Europäische Kommission (1996):* Employment in Europe 1996, Luxemburg.

*Freeman, Chris; Soete, Luc (1994):* Work for all or Mass Unemployment? Computerized Technical Change into the 21st Century, London.

*Garrett, Geoffry; Lange, Peter (1995):* Internationalization, Institutions and Political Change, International Organization, 49 (4), S. 627 – 655.

*Houseman, Susan N. (1995):* Job Growth and the Quality of Jobs in the U.S. Economy, in: Labour (IIRA), S. S93 – S124.

*Jürgens, Ulrich; Naschold, Frieder (1994):* Arbeits- und industriepolitische Entwicklungsgänge der deutschen Industrie in den neunziger Jahren, in: W. Zapf, M. Dierkes (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, Berlin, WZB Jahrbuch 1994, S. 239 – 270.

*North, Douglas C. (1991):* Institutions, in: Journal of Economic Perspectives, 5 (1), S. 97 – 112.

*OECD (1994):* The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies, OECD Publications, Paris.

*OECD (1996 a):* Employment Outlook, OECD Publications, Paris.

*OECD (1996 b):* Economic Outlook, OECD Publications, Paris.

*OECD (1996 c):* OECD Economic Surveys 1995 – 1996, Netherlands, OECD Publications, Paris.

*Schmid, Günther (1994):* Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12 – 13, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 9 – 23.

*Schmid, Günther (1996 a):* Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, in: WSI-Mitteilungen, 49 (10), S. 629 – 641.

*Schmid, Günther (1996 b):* Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, Discussion Paper FS I 96 – 206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

*Schmid, Günther; Reissert, Bernd; Bruche, Gerd (1992):* Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy: An International Comparison of Financing Systems, Detroit.

*Schmid, Günther; Schömann, Klaus (1994):* Institutional Choice and Flexible Coordination: A Socioeconomic Evaluation of Labor Market Policy in Europe, in: G. Schmid (Hrsg.): Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance, Armonk, New York, S. 9 – 58.

*Schmid, Günther; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus (Hrsg., 1996):* International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham.

*Schneider, Friedrich (1994):* Determinanten der Steuerhinterziehung durch Schwarzarbeit im internationalen Vergleich, in: Ch. Smekal, E. Theurl (Hrsg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden, S. 247 – 288.

*Schneider, Friedrich (1996):* Aktuelle Ergebnisse über die Schattenwirtschaft (Pfuscher) in Österreich, Manuskript, Institut für Volkswirtschaftslehre, Johannes Kepler Universität Linz.

*Walwei, Ulrich (1997):* Are Part-Time Jobs Better Jobs than no Jobs?, in: C. Fagan, J. O'Reilly (Hrsg.): Prospects and Paradoxes of Part-Time Work, Routledge (im Erscheinen).

Karl Schoer\*)

## **Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland**

### **Bestimmungsgründe für die steigende Sockelarbeitslosigkeit im früheren Bundesgebiet und die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in den neuen Ländern und Berlin-Ost**

#### **Vorbemerkung**

Die Zahl der Arbeitslosen bzw. die Arbeitslosenquote werden in der Regel als die zentralen Indikatoren zur Charakterisierung der Arbeitsmarktlage herangezogen. Das kommt dem Wunsch der Politik nach einer Beschreibung der Lage anhand einer einzigen einfachen Zahl entgegen. Aber auch aus der Sicht des Analytikers hat der Arbeitslosenbegriff durchaus seinen Nutzen. Er ist ein wichtiger sozialpolitischer Indikator. In der Begriffswelt der Ökonomen beschreibt er die Differenz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Die Zahl der Arbeitslosen bzw. die daraus abgeleitete Arbeitslosenquote zeigt also an, inwieweit das wirtschafts- und sozialpolitische Ziel des Arbeitsmarktgleichgewichts erreicht oder nicht erreicht wurde. Eine allein darauf beruhende Diagnose mag Handlungsbedarf anzeigen, bleibt aber unzureichend, da sie die Ursachen für das Ungleichgewicht nicht benennen kann.

In dieser Ausarbeitung werden daher auch vor allem die Bestimmungsgründe von Angebot und Nachfrage näher beleuchtet und weniger das Ungleichgewicht selbst.

Ein einheitlicher deutscher Arbeitsmarkt existiert noch nicht. Zwar gibt es erhebliche Pendler- und Migrationsbewegungen zwischen den neuen Ländern und Berlin-Ost und dem früheren Bundesgebiet (im folgenden zur sprachlichen Vereinfachung auch Ost- bzw. Westdeutschland genannt). Schätzungsweise 450 000 Personen mit Wohnsitz in Ostdeutschland arbeiten in Westdeutschland, und umgekehrt pendeln über 100 000 Westdeutsche nach Ostdeutschland. Seit 1989 haben sich mehr als 1,7 Mill. Ostdeutsche in Westdeutschland niedergelassen und gut 600 000 Personen sind von Westdeutschland nach Ostdeutschland gezogen. Weitere konvergierende Tendenzen sind erkennbar. Dennoch sind die globalen Bestimmungsgründe für die Arbeitsmarktentwicklung auch nach über sechs Jahren Wirtschafts- und Währungs- sowie Sozialunion noch so unterschiedlich, daß eine gemeinsame Betrachtung wenig Sinn macht. Wenn man also die Arbeitsmarktlage in Deutschland beschreiben will, kommt man nicht umhin, zwei Vorträge zu halten.

Für Westdeutschland erscheint es mir lohnend, den Blick auf die in längerer Perspektive durchaus positiv verlaufene Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften zu lenken, um die These von der unabänderlich steigenden „Sockelarbeitslosigkeit“ zu relativieren.

Der ostdeutsche Arbeitsmarkt war in den letzten Jahren stark durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit geprägt, so daß die Zahl der registrierten Arbeitslosen eher als eine zufällige Restgröße zu interpretieren ist. Zuletzt wurde der Arbeitsmarkt vor allem durch davon unabhängige Entwicklungen auf der Angebotsseite deutlich entlastet. Diese Tendenzen möchte ich dann im zweiten Teil näher darstellen.

---

\*) Dr. Karl Schoer, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.



## 1 Der Arbeitsmarkt im früheren Bundesgebiet

Konjunkturell geht es zur Zeit in Deutschland und speziell auch in Westdeutschland nach übereinstimmender Meinung der Konjunkturforscher wieder aufwärts. Das Konjunkturgeschehen schlägt sich in der Regel jeweils mit zeitlicher Verzögerung in der Entwicklung der Erwerbstätigenzahl nieder. Eine Wende bei der Nachfrage nach Arbeitskräften ist aber zur Zeit noch nicht in Sicht.

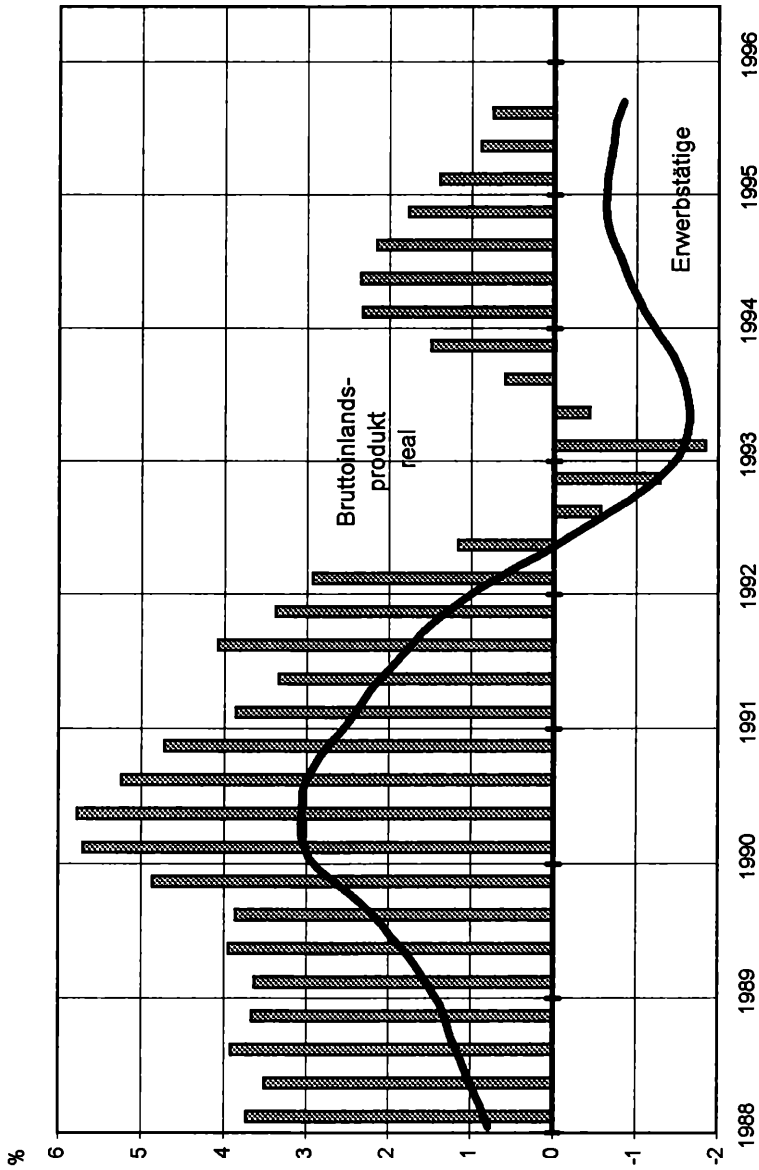
Ein grundsätzlicher Zusammenhang zwischen *Konjunktur und Beschäftigung* ist aber durchaus erkennbar. In Schaubild 1 (siehe S. 42) wird die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die der Erwerbstätigenzahl auf der Grundlage von Monats- bzw. Vierteljahresangaben gegenübergestellt. Es zeigt sich, daß die Beschäftigung den Bewegungen des BIP mit zeitlicher Verzögerung folgt. Zu einem Anstieg der Erwerbstätigenzahl kommt es offenbar erst dann, wenn das BIP preisbereinigt stärker zunimmt als die Produktivität. Daher hat die leichte Zunahme des BIP seit dem ersten Vierteljahr 1994 auch nicht sofort zu einem Anstieg der Erwerbstätigenzahl geführt, sondern der Rückgang hat sich nur vorübergehend etwas abgeschwächt.

In Schaubild 2 (siehe S. 43) wird der Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen für einen längeren Zeitraum dargestellt. Da der Produktivitätszuwachs konjunkturell bedingt von Jahr zu Jahr stark schwankt, wurde die Reihe durch die Berechnung eines gleitenden Fünfjahresdurchschnittes geglättet (fette Linie). Die Graphik zeigt, daß die sogenannte *Beschäftigungsschwelle* in den sechziger Jahren noch bei etwa 4 % lag, dann bis Anfang der achtziger Jahre auf rund 1 % zurückgegangen war, in den letzten Jahren aber wieder etwas gestiegen ist und jetzt bei einem Zuwachs des BIP von etwa 2 % liegen dürfte. Erst wenn das Wachstum in Westdeutschland über diesen Schwellenwert hinausgeht, werden wieder mehr Arbeitskräfte nachgefragt werden. Abzuwarten bleibt, ob die verstärkten Rationalisierungsanstrengungen der Unternehmen in der letzten Zeit sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht spürbar auf die Höhe der Beschäftigungsschwelle auswirken.

Eine Zunahme der Beschäftigung führt aber nicht zwangsläufig zu einer Verringerung des Arbeitsmarktungleichgewichts. Für die letzten Jahrzehnte läßt sich nämlich eine deutliche *Entkopplung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitslosigkeit* in Westdeutschland nachweisen.

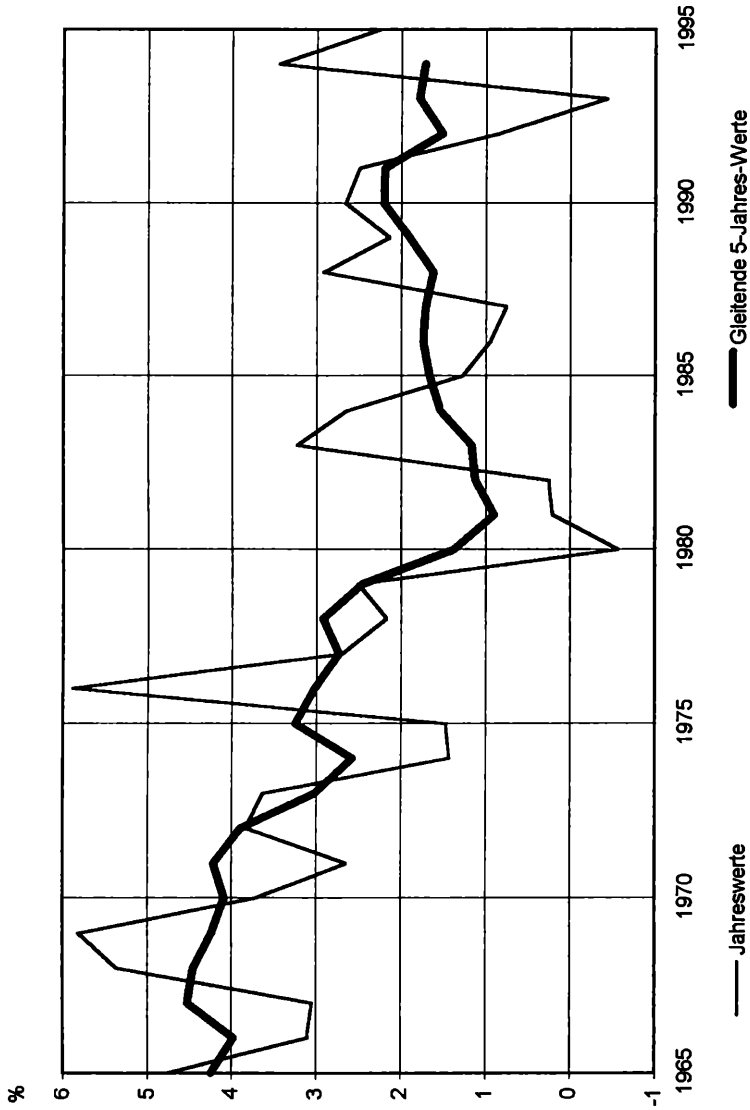
In Schaubild 3 (siehe S. 44) ist die Entwicklung der Arbeitslosen-, Erwerbstätigen- und Erwerbsspersonenzahl seit 1960 dargestellt, und zwar als Veränderung gegenüber 1960 in 1 000. Beginnen wir mit den Arbeitslosen. Im Jahr 1960 lag die *Arbeitslosenzahl* bei etwa 270 000. Die Zahl war, abgesehen von einem aus heutiger Sicht geringfügigen Anstieg während der Rezession im Jahr 1967, bis Mitte der siebziger Jahre nahezu unverändert. Im Verlaufe der ersten Ölkrise erhöhte die Arbeitslosenzahl sich dann um rund 800 000 auf über 1 Mill. Der nachfolgende Konjunkturaufschwung führte zu keinem Rückgang. Während der zweiten Ölkrise zu Beginn der achtziger Jahre stieg die Arbeitslosenzahl um 1,4 Mill. Personen, verringerte sich danach, größtenteils erst während des Vereinigungsbooms zu Beginn der neunziger Jahre, um rund 500 000 Personen, um dann in den Jahren seit 1994 erneut um rund 1 Mill. Personen zu steigen. 1995 lag die Zahl der Arbeitslosen damit in Westdeutschland um über 2,3 Mill. höher als 1960.

**Schaubild 1**  
**Bruttoinlandsprodukt (real) und Erwerbstätige im früheren Bundesgebiet**  
**Gleitender Jahresdurchschnitt**  
**Veränderung gegenüber dem Juli des Vorjahres**



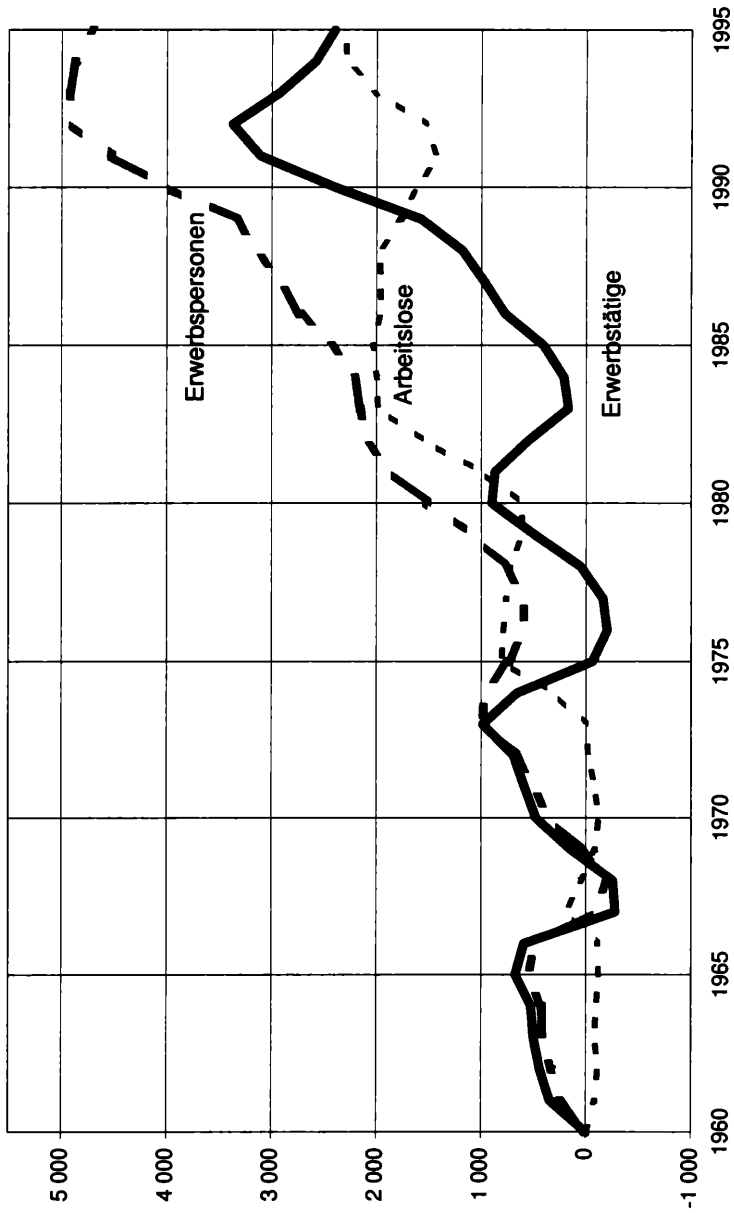
Quelle: Statistisches Bundesamt

Schaubild 2  
Produktivitätsentwicklung im früheren Bundesgebiet  
Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen je Erwerbstätigen  
Veränderung gegenüber dem Vorjahr



Quelle: Statistisches Bundesamt

**Schaubild 3**  
**Erwerbspersonen, Erwerbstätige und Arbeitslose im früheren Bundesgebiet**  
**Veränderung gegenüber 1960 in 1 000**



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit

In diesem Zeitraum ist die Zahl der *Erwerbstätigen* nicht etwa entsprechend zurückgegangen. Ganz im Gegenteil, per Saldo ergibt sich zwischen 1960 und 1995 ein Gewinn von 2,4 Mill. Arbeitsplätzen. Allein zwischen 1983 und 1994 hat sich die Zahl der Erwerbstätigen um über 3 Mill. Personen erhöht, während sich die Arbeitslosenzahl gerade einmal um 450 000 verminderte.

Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf den starken Anstieg des *Arbeitskräfteangebots* in diesem Zeitabschnitt. Eine wichtige Rolle spielte dabei die demographische Komponente. Das heißt insbesondere, daß stark besetzte Geburtsjahrgänge ab Mitte der siebziger Jahre das erwerbsfähige Alter erreichten und damit das Arbeitskräfteangebot erhöhten. Hinzu kamen massive Zuwanderungen. Wie aus Schaubild 3 ersichtlich, stieg die Zahl der Erwerbspersonen in Westdeutschland zwischen 1960 und 1995 um nahezu 4,7 Mill. Allein seit Beginn der achtziger Jahre nahm die Zahl der Erwerbspersonen um über 3 Mill. zu.

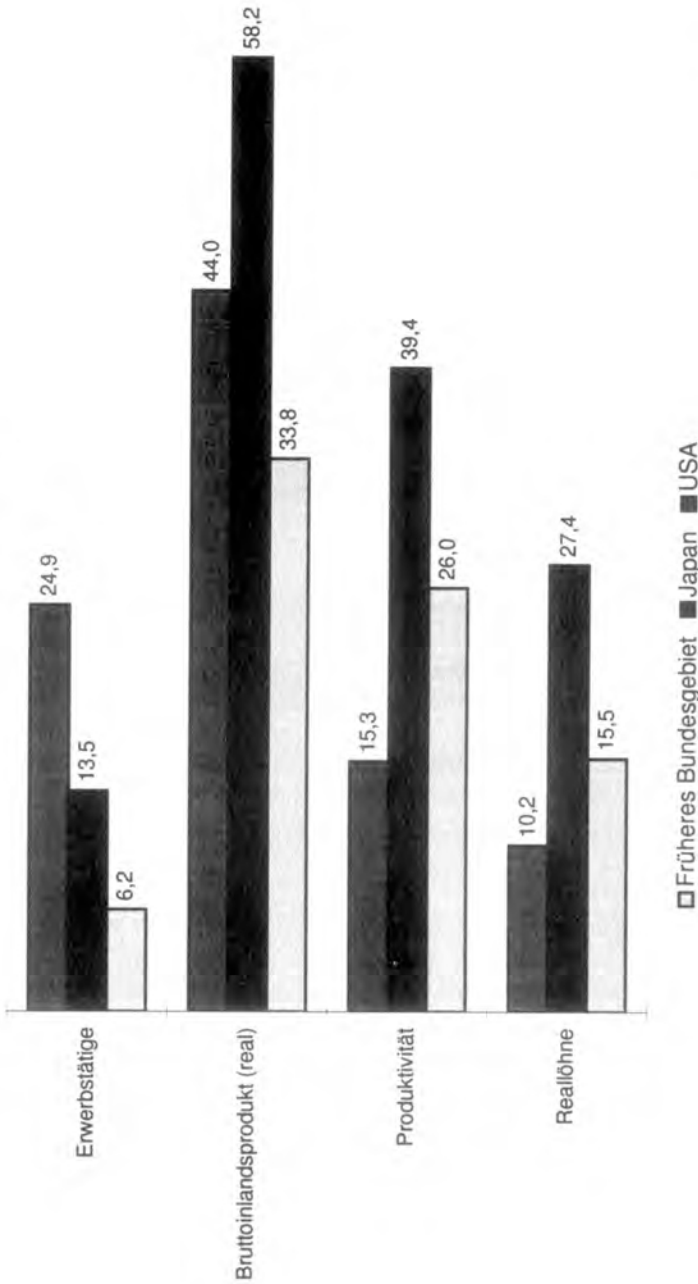
In den nächsten Jahren dürfte das Arbeitskräfteangebot nach den verfügbaren Prognosen nicht nennenswert wachsen. Sollte der nun einsetzende Konjunkturaufschwung tatsächlich so kräftig ausfallen und so langanhaltend sein, daß es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitskräftenachfrage kommt, dann wird sich auch das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt spürbar verringern. Eine offene Flanke bei einer solchen Aussage ist, neben der Wachstumserwartung, natürlich die Vorhersage des Ausmaßes der Zuwanderungen. Die Zuwanderung dürfte bei guter Konjunktur und Arbeitskräftenachfrage sicherlich höher ausfallen als bei schlechter.

Mit dem Hinweis auf die über den gesamten Zeitraum betrachtet durchaus positive Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage in Westdeutschland, insbesondere seit 1983, und die vielleicht wieder etwas günstigeren Aussichten zur Verringerung der Arbeitslosigkeit darf diese Betrachtung nicht abgeschlossen werden, ohne noch einen Blick auf die Lage anderer vergleichbarer Industrieländer zu werfen. Bei einem *internationalen Vergleich* zeigt sich nämlich, daß das gegenwärtige hohe Arbeitsmarktungleichgewicht in Westdeutschland sich zwar teilweise durch den starken Anstieg des Arbeitskräfteangebots in den letzten Jahren erklären läßt. Eine Rolle spielen dabei aber auch ein zu schwaches Wachstum und zu geringe Flexibilität des Arbeitsmarktes. Das läßt sich anhand der Arbeitsmarktentwicklung in den USA und Japan illustrieren. In diesen Ländern ist die Zahl der Arbeitsplätze in den letzten Jahren erheblich stärker gestiegen als in Westdeutschland, so daß es, trotz ebenfalls kräftiger Zunahme des Arbeitskräfteangebots, nicht zu einer vergleichbaren Erhöhung der Arbeitslosigkeit kam.

Schaubild 4 (siehe S. 46) zeigt die Entwicklung verschiedener Indikatoren zwischen 1980 und 1994 für Westdeutschland, Japan und die USA. In den USA erhöhte sich die Zahl der Arbeitsplätze während dieses Zeitraums um 25 % und in Japan um 13,5 %, während die Beschäftigung in Westdeutschland nur um gut 6 % stieg.

Die günstigere Beschäftigungsentwicklung in Japan ist eindeutig auf ein höheres Wachstum zurückzuführen. Wie aus dem Schaubild hervorgeht, wuchs die japanische Wirtschaft in den letzten 15 Jahren mit + 58 % wesentlich stärker als die westdeutsche Wirtschaft (+ 34 %). Die USA hatten mit einem Wachstum von + 44 % zwar auch einen deutlichen Vorsprung gegenüber Westdeutschland, das höhere Wachstum kann aber die stärkere Beschäftigungszunahme nur zu einem Teil erklären.

**Schaubild 4**  
**Arbeitsplätze, Wirtschaftswachstum, Produktivität und Reallöhne 1994**  
**Veränderung gegenüber 1980 in %**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), OECD

Der im Vergleich zu Westdeutschland weitaus größere Beschäftigungszuwachs in den USA wurde zu einem großen Teil durch den geringeren Produktivitätsanstieg ermöglicht. Das zeigt ein Blick auf die Produktivitätsentwicklungen. Die Zunahme der Produktivität, gemessen als reales BIP je Erwerbstätigen, war mit + 39 % zwischen 1980 und 1994 in Japan am höchsten. In Westdeutschland lag der Anstieg bei 26 %, aber die USA hatten nur eine Zunahme der Produktivität um 15 % zu verzeichnen.

Außerdem wirkt der Preismechanismus auf dem Arbeitsmarkt der USA offensichtlich besser. Das könnte wesentlich zum Ausgleich beigetragen haben. Die Reallöhne, hier gemessen als Einkommen aus unselbständiger Arbeit (preisbereinigt mit dem Preisindex für den Privaten Verbrauch) je beschäftigten Arbeitnehmer, erhöhten sich in Westdeutschland zwischen 1980 und 1984 um 15,5 %, in den USA stieg diese Größe dagegen mit gut 10 % spürbar – aber nicht dramatisch – schwächer. Weitere Faktoren, wie die Abwertungstendenz des Dollars, müßten in die Untersuchung einbezogen werden, um zu abschließenden Aussagen zu kommen.

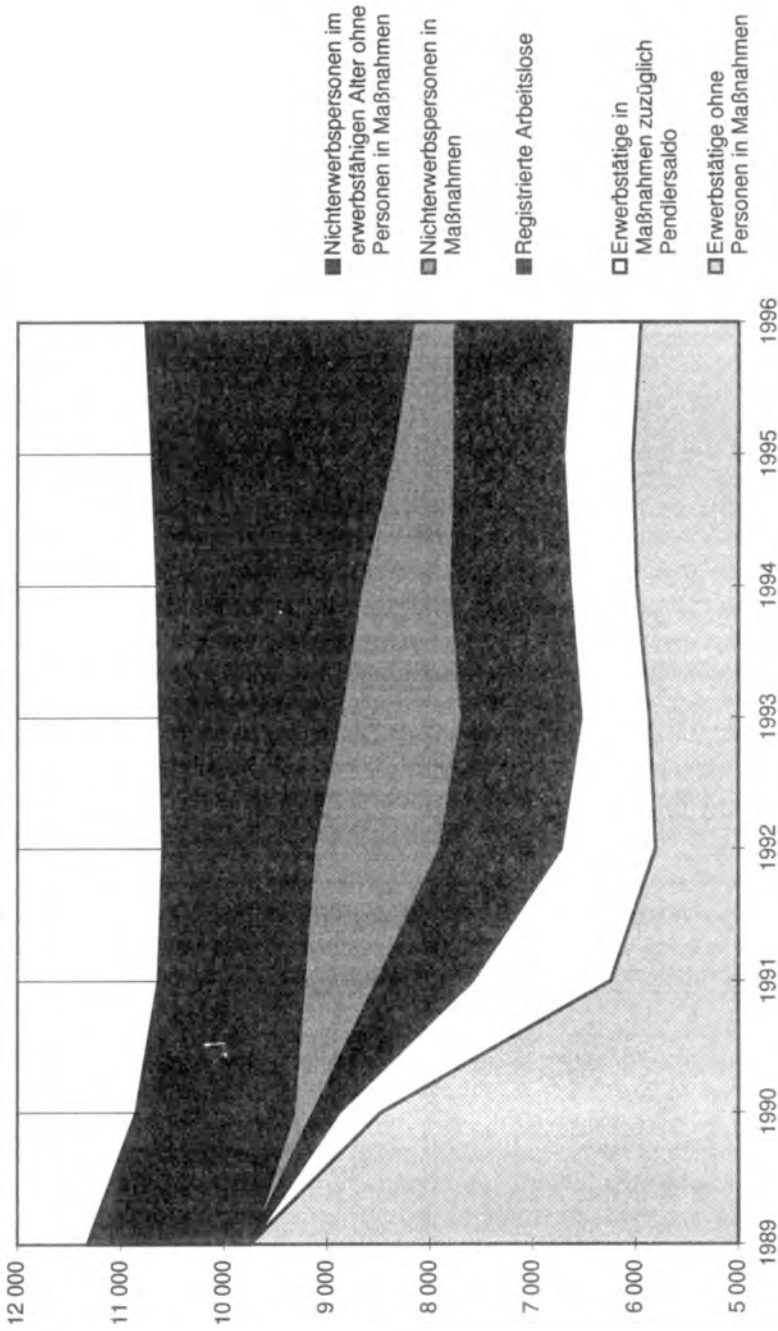
## 2 Der Arbeitsmarkt in den neuen Ländern und Berlin-Ost

Die Arbeitsmarktentwicklung wurde in Ostdeutschland in den Jahren nach der Wiedervereinigung zunächst durch den Prozeß des Überganges zur Marktwirtschaft geprägt. Die statistischen Größen Erwerbspersonen und Erwerbstätige, die im allgemeinen als eine brauchbare Näherung für Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt dienen, können auf die ostdeutschen Verhältnisse wegen des relativ sehr großen Umfangs der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, die je nach Typus entweder das Angebot oder die Nachfrage nach Arbeit beeinflussen, nicht unmittelbar angewendet werden. Daher werden im folgenden auch die Begriffe bereinigte Nachfrage und bereinigtes Angebot verwendet. Das Schaubild 5 (siehe S. 48) zeigt für Ostdeutschland die Entwicklung der *Personen im erwerbsfähigen Alter*, das sind die 15- bis 65jährigen, zwischen 1989 und 1996 *nach Komponenten*. Die Zahlen für 1996 wurden anhand der für 1996 bereits vorliegenden Monatsangaben geschätzt.

Auf die in dem Schaubild dargestellte Differenzierung der Erwerbstätigen in Erwerbstätige in Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (Beschäftigung schaffende Maßnahmen und Kurzarbeit) und übrige Erwerbstätige wird hier nicht näher eingegangen.

Wichtig für die folgende Betrachtung ist aber die entsprechende Unterscheidung bei den Nichterwerbspersonen in Nichterwerbspersonen in Maßnahmen einerseits und übrige Nichterwerbspersonen andererseits. In der üblichen Abgrenzung zählen Personen in Vollzeitfortbildungs- und -umschulungsmaßnahmen und Empfänger von Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld zu den Nichterwerbspersonen. Durch diese Maßnahmen werden Personen, die eigentlich als Anbieter auf dem Arbeitsmarkt auftreten würden, dem Arbeitsmarkt entzogen, so daß das effektive Arbeitskräfteangebot für die Dauer der Maßnahme entsprechend geringer ausfällt. Die bereinigte Zahl der Erwerbspersonen schließt die Nichterwerbspersonen in Maßnahmen mit ein und umfaßt somit den Personenkreis, der ohne die genannten Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit als Anbieter auf dem Arbeitsmarkt auftreten würde.

Schaubild 5  
 Personen im erwerbsfähigen Alter in den neuen Ländern und Berlin-Ost  
 in 1 000



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit



Wie aus Schaubild 5 hervorgeht, verringerte sich in Ostdeutschland die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in den Jahren 1990 und 1991 aufgrund der starken Abwanderungen nach Westdeutschland beträchtlich. Ab 1993 stieg die Zahl Jahr für Jahr leicht an. Die Zahl der erwerbstätigen Inländer ging zwischen 1989 und 1992 von 9,7 Mill. um 3 Mill. auf 6,7 Mill. Personen zurück. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg in diesem Zeitraum von 0 auf fast 1,2 Mill. In den nachfolgenden Jahren verringerte sich die Arbeitslosenzahl um etwa 100 000 Personen, ebenso wie die Erwerbstätigenzahl.

Die starke Diskrepanz zwischen Erwerbstätigen- und Arbeitslosenentwicklung in Ostdeutschland – einem Rückgang der Erwerbstätigenzahl um 3 Millionen steht, wie wir gesehen haben, ein Anstieg der Arbeitslosigkeit von nur 1,2 Mill. gegenüber – ist weitgehend durch erhebliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit verursacht. Im Durchschnitt des Jahres 1992 führten die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu einer Entlastung der Arbeitslosenzahl um rund 1,8 Mill. Personen. Hinzu kamen Wanderungsverluste gegenüber Westdeutschland. Bis Mitte 1996 wurden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen soweit zurückgeführt, daß der Entlastungseffekt um über 1 Mill. zurückging und sich jetzt auf nur noch rund 800.000 Personen beläuft.

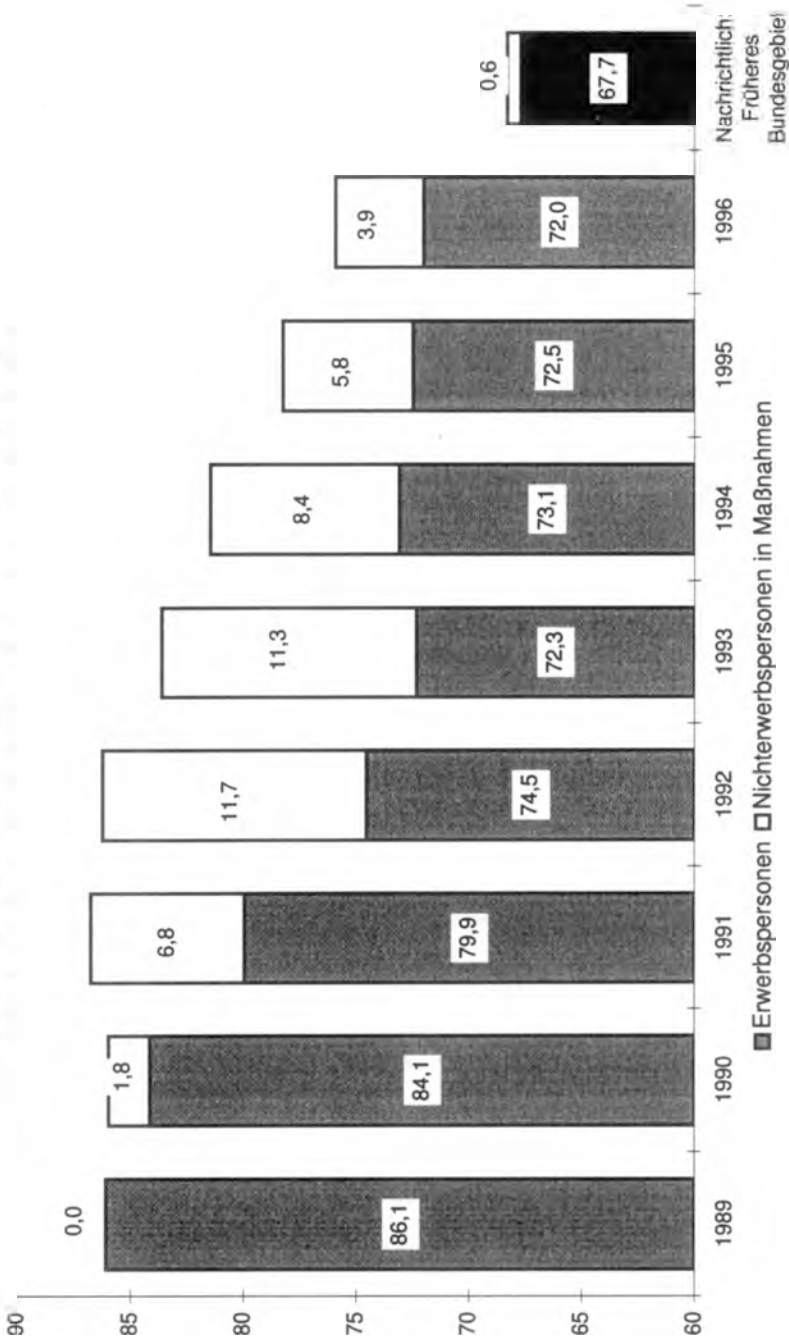
Besonders stark gingen zwischen 1992 und 1996 die Vollzeitfortbildungs- und -umschulungsmaßnahmen und der vorgezogene Ruhestand zurück, nämlich um 800 000 Personen. Um diese Zahl hätte sich das Arbeitskräfteangebot, d. h. die Erwerbspersonenzahl, *ceteris paribus* erhöhen müssen.

Daß es dennoch nach 1992 nicht zu einem entsprechenden Anstieg der Arbeitslosenzahl kam, ist vor allem auf Änderungen im Erwerbsverhalten der Bevölkerung ab 1992 zurückzuführen. In Schaubild 6 (siehe S. 50) wird die *Erwerbsbeteiligung* dargestellt als Anteil der Erwerbspersonen an den Personen im erwerbsfähigen Alter. Außerdem wird noch, wie in der vorangegangenen Darstellung, zwischen Erwerbspersonen in der üblichen Abgrenzung und bereinigten Erwerbspersonen unterschieden.

Das Schaubild zeigt, daß die Erwerbsbeteiligung nach der üblichen Abgrenzung von 86,1 % im Jahr 1989 auf 74,5 % im Jahr 1992 zurückgegangen ist und sich nach 1992 bis 1996 nur noch leicht auf 72,0 % verminderte, d. h., gemessen an der üblichen Definition der Erwerbspersonen ist die Erwerbsneigung in Ostdeutschland bereits unmittelbar nach der Wende deutlich zurückgegangen. Danach hat es nur noch geringe Änderungen gegeben.

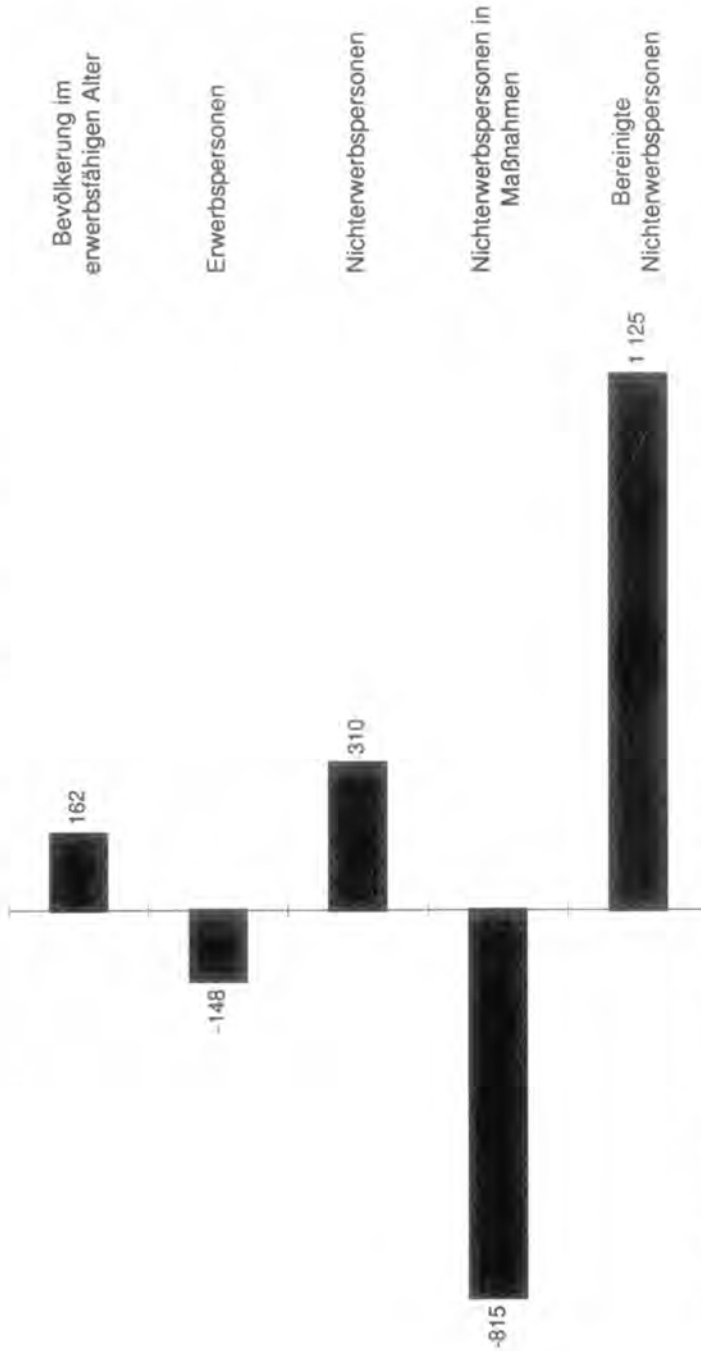
Schaltet man dagegen den Einfluß der Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit rechnerisch aus, indem man von der bereinigten Quote ausgeht, d. h. Personen in den genannten Maßnahmen weiterhin zu den Erwerbspersonen rechnet, dann ergibt sich eine völlig andere Entwicklung. Es zeigt sich nämlich, daß die Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland bis 1992 mit 86,2 % noch auf dem hohen Niveau von 1989 (86,1 %) verharrte. Das bedeutet, die freigesetzten Erwerbstätigen gingen zunächst entweder in die registrierte Arbeitslosigkeit oder wurden dem Arbeitsmarkt durch die erwähnten Maßnahmen entzogen. Erst nach 1992 ist die Quote Jahr für Jahr kräftig zurückgegangen und hat sich bis 1996 um schätzungsweise 10 Prozentpunkte auf etwas weniger als 76 % verringert. Das heißt, erst nach 1992 ist es zu einer Änderung der Erwerbsneigung gekommen. Die Quote liegt damit aber auch jetzt noch mit 75,9 % deutlich höher als in Westdeutschland (68,3 %). Die seit 1992 eingetretene Verhaltensänderung entspricht einer Verminderung des Arbeitskräfteangebots um etwa 1 Mill. Personen.

Schaubild 6  
**Erwerbsbeteiligung in den neuen Ländern und Berlin-Ost**  
 Anteil an der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in %



Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit

Schaubild 7  
 Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) 1996 in den  
 neuen Ländern und Berlin-Ost  
 nach Erwerbsbeteiligung  
 Veränderung gegenüber 1992 in 1 000



Quelle: Statistisches Bundesamt (Bevölkerungsfortschreibung, Erwerbstätigenrechnung); Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen

Diese Größenordnung wird bei einer näheren Betrachtung des Zeitabschnitts 1992 bis 1996 bestätigt. Schaubild 7 zeigt die Veränderung der Bevölkerungszahl im erwerbsfähigen Alter zwischen 1992 und 1996 nach Komponenten. Wir sehen, daß die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im betrachteten Zeitraum um 162 000 gestiegen ist. Gleichzeitig ist die Zahl der Erwerbspersonen in der üblichen Abgrenzung um 148 000 zurückgegangen und die Zahl der Nichterwerbspersonen in der üblichen Abgrenzung hat sich um 310 000 erhöht. Die Zahl der Nichterwerbspersonen in Maßnahmen hat sich um 815 000 verringert. Entsprechend ist die Zahl der bereinigten Erwerbspersonen um gut 1,1 Mill. gestiegen.

Zum Rückgang der Erwerbsneigung nach 1992 hat eine Vielzahl von Komponenten beigetragen. So zeigen die Ergebnisse des Mikrozensus für die Jahre 1992 bis 1995, daß sich allein in diesem Zeitraum der Anteil der hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung besonders aktiven Gruppe der 20- bis 55jährigen an der Gesamtzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um knapp drei Prozentpunkte verringert hat, während der Anteil der Jüngeren und Älteren entsprechend gestiegen ist (siehe folgende Tabelle 1).

**Tabelle 1: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Altersgruppen  
Neue Länder und Berlin-Ost  
Ergebnisse des Mikrozensus  
%**

Alter von ... bis unter ... Jahren	1992	1995
15 – 20 .....	8,2	9,2
20 – 55 .....	73,4	70,5
55 – 65 .....	18,4	20,3
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter insgesamt .....	100	100

Bei den 15- bis 20jährigen nähern sich offensichtlich die Verhaltensweisen der ostdeutschen Jugendlichen hinsichtlich Schul- und Universitätsbesuch den westdeutschen Verhältnissen an. In dieser Gruppe verringerte sich die Erwerbsbeteiligung von 46,8 % im Jahr 1992 auf 35,8 % im Jahr 1995 (siehe Tabelle 2, S. 53).

Allein die Zahl der Schüler und Studenten stieg nach den Ergebnissen des Mikrozensus im betrachteten Zeitraum um 145 000 Personen, während sich die Zahl der Erwerbspersonen in dieser Altersgruppe um 58 000 verminderte. Besonders stark war der Zuwachs bei den Schülern der Sekundarstufe II, deren Zahl sich um 86 000 Personen (+ 76 %) erhöhte.

In der mittleren Altersgruppe der 20- bis 55jährigen verminderte sich die Erwerbsbeteiligung in der Abgrenzung des Mikrozensus nur um 1,2 Prozentpunkte und lag 1996 bei 93,8 %. Sie war damit immer noch deutlich höher als bei der westdeutschen Vergleichsgruppe (81,0 %). Hier schlägt sich vor allem nieder, daß die Erwerbsbeteiligung der ostdeutschen Frauen in dieser Gruppe auch 1995 mit 91,3 % noch wesentlich höher war als in Westdeutschland (79,0 %). Ein deutlich stärkerer Rückgang der Erwerbsbeteiligung zwi-

schen 1992 und 1995, nämlich um 3,5 Prozentpunkte, errechnet sich, wenn man bei dieser Altersgruppe von der bereinigten Erwerbsquote ausgeht. Die bereinigte Quote kann allerdings wegen statistischer Probleme nur einen groben Anhaltspunkt über die tatsächliche Entwicklung geben.<sup>1)</sup> Der hier deutlich werdende Rückgang der Erwerbsneigung dürfte einerseits das Ergebnis dauerhafter Verhaltensänderung sein, z. B. weil jüngere Frauen inzwischen mehr dazu neigen, sich während der Kindererziehungsphase zeitweilig vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Andererseits haben wir es hier vermutlich auch, nachdem Leistungsansprüche gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit in vielen Fällen ausgelaufen sind, mit einem Übergang in die „stille Reserve“ zu tun, der durch die ungünstige Arbeitsmarktlage bedingt ist.

**Tabelle 2: Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung  
im erwerbsfähigen Alter nach Altersgruppen  
Ergebnisse des Mikrozensus und der Bundesanstalt für Arbeit  
%**

Alter von ... bis unter ... Jahren	Neue Länder und Berlin-Ost				Früheres Bundesgebiet
	1992		1995		unbereinigt
	unbereinigt	bereinigt	unbereinigt	bereinigt	
15 – 20 .....	46,8	46,8	35,8	35,8	31,7
20 – 55 .....	95,0	100,6 <sup>1)</sup>	93,8	97,1 <sup>1)</sup>	81,0
55 – 65 .....	23,1	63,4 <sup>2)</sup>	36,6	56,1 <sup>2)</sup>	46,7
Insgesamt ...	52,4	60,2	52,6	56,9	48,3

1) Erwerbspersonen zuzüglich Personen in Vollzeitumschulungs- und -fortbildungsmaßnahmen nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

2) Erwerbspersonen zuzüglich Bezieher von Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit.

In der Altersgruppe der 55- bis 65jährigen ist die unbereinigte Erwerbsbeteiligung in der Abgrenzung des Mikrozensus zwischen 1992 und 1995 um 13,5 Prozentpunkte von 23,1 % auf 36,6 % gestiegen. Der Grund für den Anstieg liegt allein im starken Rückgang der Zahl der Bezieher von Altersübergangs- oder Vorruhestandsgeld. Betrachten wir dagegen die bereinigte Quote, bei der Empfänger solcher Zahlungen weiterhin den Erwerbspersonen zugerechnet werden, ergibt sich ein völlig entgegengesetztes Bild. Die bereinigte Erwerbsquote ist nämlich um 7,3 Prozentpunkte von 63,4 % auf 56,1 % zurückgegangen. Auch unter Berücksichtigung der oben bei der Bereinigung der Zahlen für die mittlere Altersgruppe genannten Einschränkungen zeigt sich, daß sich der mit dem Auslaufen der Vorruhestands-

1) Die bei der Ermittlung der bereinigten Erwerbspersonenzahl vorgenommene Kombination der Quellen Mikrozensus und Statistik der Bundesanstalt für Arbeit über die Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ist nicht unproblematisch. Die so errechnete Erwerbspersonenzahl liegt geringfügig über der Zahl der vom Mikrozensus insgesamt in der Altersgruppe ausgewiesenen Bevölkerungszahl. Das weist darauf hin, daß ein Teil der Teilnehmer an solchen Maßnahmen sich subjektiv eher als arbeitslos ansieht und damit bei den Erwerbspersonen eingeordnet hat und nicht, wie es dem theoretischen Konzept entspräche, bei den Nichterwerbspersonen.

regelungen verbundene starke Anstieg der Erwerbspersonenzahl in dieser Altersgruppe nicht in vollem Umfang als Erhöhung des Arbeitskräfteangebots niedergeschlagen hat, sondern schätzungsweise zu etwa einem Drittel durch den früheren Übergang in die normale Altersrente kompensiert worden ist. Der frühere Übergang in die reguläre Altersrente wird häufig durch die Arbeitslosigkeit erzwungen.

Mit beigetragen zum Anstieg der Nichterwerbspersonen in dieser Altersgruppe hat auch die zunehmende Zahl von Rehabilitanden und vor allem auch die steigende Inanspruchnahme des §105 c des Arbeitsförderungsgesetzes, wonach Arbeitnehmer ab 58 Jahren Arbeitslosengeld beziehen können, ohne für eine Vermittlung zur Verfügung zu stehen. Diese Gruppe zählt nicht zu den registrierten Arbeitslosen.

Auch für eine Zunahme der Zahl der *nicht registrierten Arbeitslosen* gibt es Anhaltspunkte. Ein wichtiger Unterschied in der Abgrenzung der Erwerbslosen im Mikrozensus und der bei der Bundesanstalt für Arbeit registrierten Arbeitslosen ist, daß im Mikrozensus gemäß internationaler Empfehlungen auch nicht als arbeitslos registrierte Personen gezählt werden, sofern sie sowohl aktiv einen Arbeitsplatz suchen als auch für eine Arbeitsaufnahme verfügbar sind. Vor allem als Folge dieses Abgrenzungsunterschiedes lag die Zahl der Erwerbslosen aus dem Mikrozensus 1992 um 220 000 Personen höher als die der registrierten Arbeitslosen. Bis 1995 hat sich diese Differenz um 80 000 auf 300 000 Personen erhöht.

## Zusammenfassung

Die Betrachtung der längerfristigen Arbeitsmarktentwicklung für das frühere Bundesgebiet hat gezeigt, daß ein alleiniger Blick auf die Entwicklung der von Rezession zu Rezession gestiegenen Arbeitslosenzahl die Realität des Arbeitsmarktes nur unzureichend beschreibt, verkennt man doch dabei, daß insbesondere während der achtziger Jahre in erheblichem Umfange zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind. Der Blick auf andere Volkswirtschaften offenbart allerdings, daß es andere Entwicklungspfade mit weniger Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt gibt.

Für die neuen Länder und Berlin-Ost zeigt bereits die nähere Betrachtung der Angebotsseite auf dem Arbeitsmarkt, daß die Zahl der registrierten Arbeitslosen wenig über die Arbeitsmarktlage aussagt und eher als eine zufällige Restkomponente anzusehen ist. Der starke Abbau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen seit 1992 bei gleichzeitig nur geringer Bewegung auf der Nachfrageseite hat nur deshalb nicht zu einer Verdoppelung der Arbeitslosenzahl geführt, weil er durch das Zusammentreffen mehrerer Faktoren kompensiert wurde, die insgesamt zu einer Verminderung des Angebots um rund 1 Mill. Personen beitrugen. Eine wichtige Rolle spielten demographische Einflüsse. Trotz des Anstiegs der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ergab sich ein spürbarer Entlastungseffekt, weil sich innerhalb dieser Gruppe der Anteil der Jüngeren und der Älteren, die jeweils eine deutlich niedrigere Erwerbsquote als die mittlere Gruppe haben, erhöhte. Die bereinigte Erwerbsneigung aller Altersgruppen ging zurück. In der Altersgruppe der 15- bis 20jährigen schlug vor allem die Tendenz, verstärkt weiterführende Schulen zu besuchen, zu Buche. Die Älteren gehen zunehmend früher in die reguläre Rente. Die Erwerbsquote bei der mittleren Altersgruppe ist zwar noch erheblich höher als bei der westdeutschen Vergleichsgruppe, dennoch ist die bereinigte Erwerbsneigung seit 1992 ebenfalls zurückgegangen.

## **Welche Wirkungen gehen von der demographischen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt aus?**

### **Vorbemerkung**

Zwischen demographischen Prozessen und dem Arbeitsmarktgeschehen bestehen komplexe und komplizierte wechselseitige Beziehungen. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Aspekt der „alternden Gesellschaft“. Dieser gelangte gerade in letzter Zeit wieder mehr ins Bewußtsein der Öffentlichkeit, gewissermaßen über die Hintertür der Rentenproblematik. Längere Zeit wurde das Thema Überalterung im Zusammenhang mit Arbeitsmarktfragen untergeordnet behandelt, obwohl viele Aspekte der Beschäftigung mit dem Alter zusammenhängen. Jüngere Beschäftigte haben in der Regel eine „moderne“ Ausbildung, ihr Stand des Wissens ist aktuell, ihre Lernbereitschaft zumeist größer – verglichen mit älteren Erwerbstätigen. Außerdem ist das Risiko, arbeitslos zu werden, altersspezifisch ungleich verteilt.

Mit der Alterung bzw. der Überalterung sollen exemplarisch die auf den Arbeitsmarkt einwirkenden Bevölkerungstendenzen diskutiert werden. Diese Tendenzen sind zumeist langfristiger Natur. Ihre Wirkung kann beinahe als „einschleichend“ charakterisiert werden. Andererseits ist schon heute vieles absehbar, was uns in Zukunft bevorsteht. Spätestens nämlich, wenn die Baby-Boom-Generation, die in etwa Anfang der sechziger Jahre geboren wurde und die im Augenblick im Erwerbsleben steht, das Rentenalter erreicht – das wird ab etwa 2020 sein –, dann steht die Bundesrepublik Deutschland vor einem Rentnerberg.

### **Thesen zu den Arbeitsmarktwirkungen einer alternden Gesellschaft**

#### **These 1: Angebotseffekte – Der Alterungsprozeß führt langfristig zu einem sinkenden und gleichzeitig älter werdenden Angebot an Arbeitskräften**

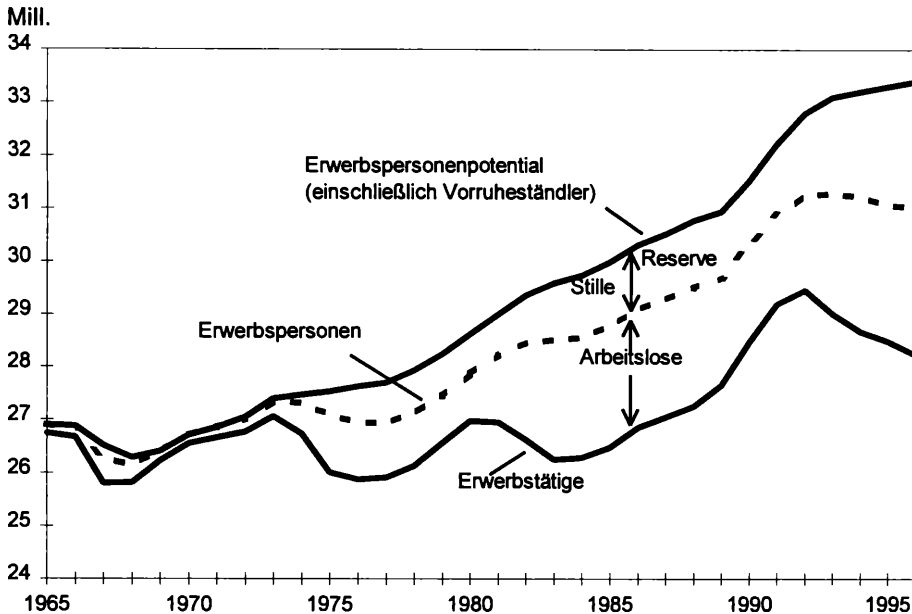
Die erste These beginnt mit der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Die Bedeutung des Arbeitskräfteangebots für die Arbeitsmarktentwicklung wird manchmal unterschätzt, was nicht gerechtfertigt ist, wie man sich anhand der Vergangenheitsentwicklung leicht gegenwärtigen kann (vgl. Abbildung 1, S. 56). Wie die Arbeitsmarktbilanz für das frühere Bundesgebiet für die Jahre von 1965 bis 1995 zeigt, waren beispielsweise selbst im Rezessionsjahr 1994 weitaus mehr Personen in Arbeit als im Hochkonjunkturjahr 1970. Gleichzeitig übertraf die Zahl der Arbeitslosen 1994 die aus dem Jahr 1970 um ein Vielfaches. Umgekehrt hatten wir im früheren Bundesgebiet im Konjunkturchoch 1990/1991 eine höhere Arbeitslosigkeit als in manchen Konjunkturtälern der Vergangenheit. Eine wichtige, obgleich nicht alleinige Ursache dafür ist die Veränderung des Arbeitskräfteangebots, das in den letzten 30 Jahren beinahe jedes Jahr anstieg.

---

\*) Dr. Johann Fuchs, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Referenten.

**Abbildung 1**  
**Arbeitsmarktbilanz im früheren Bundesgebiet**  
**(Inlandskonzept)**



Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Bundesanstalt für Arbeit; Statistisches Bundesamt

Der Anstieg des Erwerbspersonenpotentials<sup>1)</sup> ist selbstverständlich nicht die einzige Ursache für Arbeitslosigkeit.<sup>2)</sup> Dafür ist mit Sicherheit ein komplexes Ursachenbündel verantwortlich. Doch die Zunahme des Arbeitskräfteangebots war und ist ein wichtiger Faktor für die Arbeitslosigkeit. Langfristig droht nun ein Weg vom Überschuß in die Knappheit. Es wird befürchtet, daß in Zukunft zu wenige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Warum das eintreten könnte, wird im weiteren gezeigt.

1) Die Summe aus Erwerbstätigen, registrierten Arbeitslosen und stiller Reserve wird als Erwerbspersonenpotential (auch: Arbeitskräftepotential) bezeichnet. Das Potential ist nicht vergleichbar mit der effektiven Anzahl an Erwerbspersonen, die sich aus Erwerbstätigen und Arbeitslosen zusammensetzt. Vor allem für längerfristige Betrachtungen ist das Erwerbspersonenpotential vorzuziehen, weil es gewissermaßen konjunkturbereinigt ist (vgl. Fuchs 1995).

2) Ein wichtiges, aber völlig anderes Thema wird hier nicht behandelt. Seit vielen Jahren beschäftigen sich Ökonomen und Bevölkerungswissenschaftler mit der „demographisch bedingten Arbeitslosigkeit“. Doch ist es nicht einmal klar, ob es diese überhaupt gibt, denn je nach ökonomischer Grundposition wird diese Frage unterschiedlich beantwortet (vgl. Blien/Meyer 1996). Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von dafür sprechenden theoretischen Analysen (z. B. Hohlstein 1992) und empirischen Resultaten (z. B. Schultz 1995), denen wiederum die reine Theorie entgegenghalten wird, nach der es keine wirklich demographisch bedingte Arbeitslosigkeit gäbe, sondern tatsächlich die institutionelle Verfassung des Arbeitsmarktes für Arbeitslosigkeit verantwortlich sei (vgl. z. B. Franz 1992, S. 14 f.). Computersimulationen erlauben es, im Rahmen makroökonomischer Modelle die Bevölkerungsdynamik und den Arbeitsmarkt zusammen zu betrachten (vgl. beispielsweise Schmidt/Straubhaar 1996). Doch lassen sich deren Ergebnisse nicht zwingend verallgemeinern, da sie immer auf einer bestimmten Ausgangssituation basieren. So empfiehlt denn auch Klauer (1993), der die Arbeitsmarktwirkungen von Zuwanderungen untersuchte, hinsichtlich der demographischen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt eine differenzierende Haltung.



Das Arbeitskräfteangebot, hier gemessen am Erwerbspersonenpotential, wird schlicht aus Bevölkerungszahl und Erwerbsneigung bestimmt. Die Vorausschätzung des künftigen Arbeitskräfteangebots erfordert demnach Projektionen seiner Komponenten Bevölkerung und Erwerbsbeteiligung.

Aktuelle Bevölkerungsprognosen<sup>3)</sup> für die Bundesrepublik Deutschland gehen im allgemeinen von folgenden Prämissen aus:

- Die Geburtenziffern bleiben weit unter dem für die Bestandserhaltung erforderlichen Niveau, d. h., die Nettoreproduktionsrate liegt deutlich unter dem Wert von 1.
- Die Lebenserwartung wird weiterhin leicht steigen.
- Die heute noch vorhandenen Unterschiede zwischen dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern und Berlin-Ost hinsichtlich der Lebenserwartung und der Geburtenziffern werden nach und nach geringer.<sup>4)</sup>
- Deutschland hat auch in Zukunft einen positiven Wanderungssaldo.

Ohne Nettozuwanderung würde die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland langfristig sinken. Folgt man beispielsweise der Prognose des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dann lebten statt der 81,6 Mill. Einwohner aus dem Jahre 1995 im Deutschland von 2010 weniger als 75 Mill. Menschen. Die Geburtenziffern sind so niedrig, daß der Bevölkerungsbestand ohne Zuwanderung nicht gehalten werden kann.

Doch ist Deutschland ja seit langem de facto Zuwanderungsland, denn der Saldo aus Zu- und Fortzügen über die Grenzen hinweg ergab in der Vergangenheit für das frühere Bundesgebiet fast immer einen mehr oder weniger starken Wanderungsgewinn, und das wird sich für Deutschland insgesamt in nächster Zeit kaum ändern. Nach der IAB-Bevölkerungsprojektion werden hier im Jahr 2010 beinahe 81 Mill. Menschen leben, geringfügig weniger als 1995. Bis zum Jahr 2030 würde die Bevölkerung auf etwa 71,3 Mill. Personen zurückgehen, wenn keine weitere Zuwanderung stattfände.<sup>5)</sup>

Je nach konkreter Ausgestaltung der Grundannahmen ergeben sich für den absoluten Umfang der in Deutschland lebenden Bevölkerung zwar unterschiedliche Werte, doch die Grundtendenzen bleiben weitgehend gleich: Es sinkt die absolute Bevölkerungszahl, das durchschnittliche Alter der Bevölkerung steigt, der Anteil älterer Menschen nimmt zu. Auch Zuwanderung kann bei realistischen Annahmen über Anzahl und Struktur der Zuwanderer diesen Prozeß nur bremsen, nicht aber stoppen. Die Alterspyramide, als Ausdruck der Altersstruktur der Bevölkerung, kehrt sich um. Die Altersstruktur Deutschlands sieht dann im Trend so aus, wie es die folgende Abbildung 2 (siehe S. 58) darstellt.

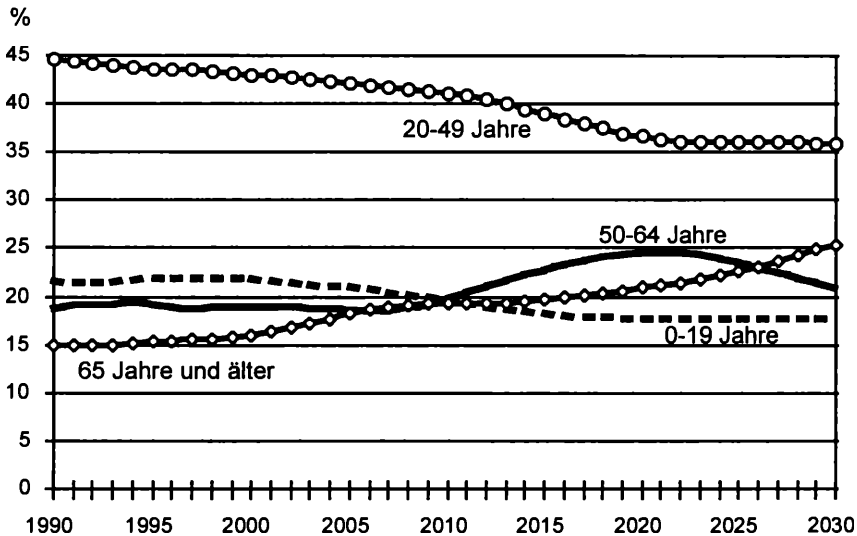
---

3) Vgl. dazu z. B. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung – BfLR (1995), Dinkel/Lebok (1993), Schulz (1993), Sommer (1994), Steinmann (1993).

4) Man darf dabei nicht vergessen, daß auch zwischen den Ländern des früheren Bundesgebiets zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen.

5) Dem vorliegenden IAB-Szenario liegt für Frauen im früheren Bundesgebiet eine Nettoreproduktionsrate von 0,66 für den Zeitraum von 1990 bis 2010 zugrunde. Mit anderen Worten: Von Generation zu Generation geht die Zahl der (für die Bevölkerungsentwicklung allein ausschlaggebenden Mädchen-) Geburten um rund 1/3 zurück. Die Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen lag 1990 im früheren Bundesgebiet bei 72,5 Jahren; für 2010 wird sie auf 74,2 Jahre geschätzt. Die Frauen werden im Durchschnitt etwas älter: Für ein neugeborenes Mädchen lag die Lebenserwartung 1990 bei 79,2 Jahren; 2010 wird sie nach den vorliegenden Schätzungen 81,3 Jahre betragen. Das IAB geht in seinem Szenario von Nettozuwanderungsströmen (Ausiedler, Ausländer) im Umfang von etwa 2,7 Mill. Personen zwischen 1996 und 2010 aus – das sind weniger als 200 000 pro Jahr.

**Abbildung 2**  
**Altersstruktur der Bevölkerung Deutschlands**  
**Anteile an der gesamten Wohnbevölkerung**



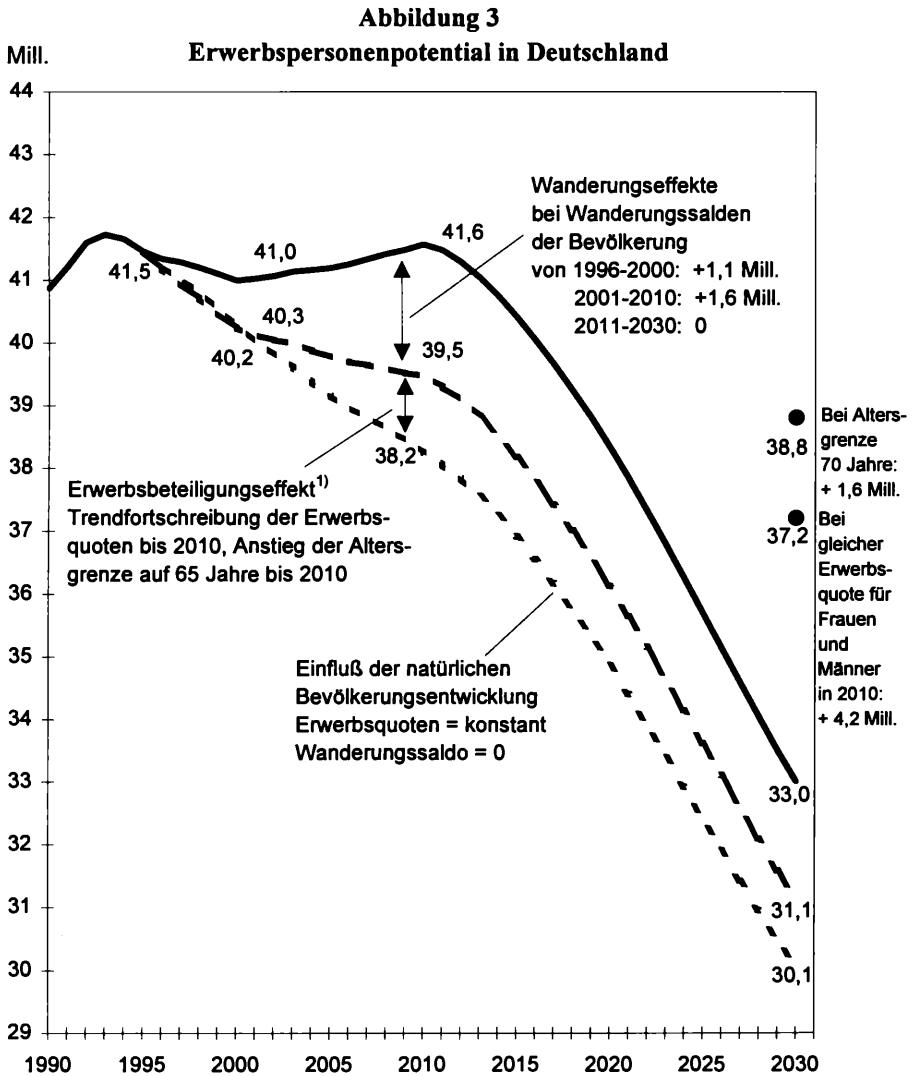
Quelle: Thon (1995)

Die zweite Komponente des Arbeitskräfteangebots bildet die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Ein wichtiges Ergebnis der Vorausschätzung derselben sind die teilweise gegenläufigen Entwicklungsperspektiven für die Erwerbsbeteiligung im früheren Bundesgebiet und in den neuen Ländern und Berlin-Ost.

- Für das frühere Bundesgebiet erwartet das IAB eine allgemein steigende Erwerbsneigung. Die Erwerbsquote der verheirateten 30- bis 50jährigen Frauen könnte bei einer Fortschreibung der Trends im Jahr 2010 um bis zu 20 Prozentpunkte höher liegen als heute. Beispielsweise waren im Jahr 1990 etwa 63 % der 40- bis 45jährigen verheirateten Frauen Teil des Arbeitskräfteangebots. 20 Jahre später, im Jahr 2010, wird die Erwerbsbeteiligung rund 80 % betragen. Die Erwerbsneigung der Männer und der nichtverheirateten Frauen wird dagegen nur noch wenig steigen, denn schon heute liegen deren Erwerbsquoten nahe am möglichen Maximum von 100 %.
- Die im internationalen Vergleich sehr hohen Erwerbsquoten in der ehemaligen DDR, vor allem bei den verheirateten Frauen, werden nach unserer Einschätzung langfristig auf ein mit dem früheren Bundesgebiet vergleichbares Niveau zurückgehen. In unseren bisher veröffentlichten IAB-Szenarien gingen wir davon aus, daß dieser Angleichungsprozeß bis zum Jahr 2010 in etwa abgeschlossen sein wird.

Auf der Basis dieser Überlegungen und Berechnungen wird das deutsche Arbeitskräfteangebot im Jahr 2010 mit etwa 41,6 Mill. Personen fast genauso hoch sein wie 1995, als in Deutschland 41,7 Mill. Personen zum Arbeitskräfteangebot zählten (Thon 1991 b); man ver-

gleiche dazu die folgende Abbildung 3. Die vor einigen Jahren noch befürchtete Knappheit an Arbeitskräften dürfte also nicht bevorstehen; zumindest wird das in Köpfen gemessene Arbeitskräfteangebot bis 2010 nicht sinken. Erst nach 2010 könnte es dramatisch zurückgehen, sofern keine ausreichende Zuwanderung erfolgt.



1) Frauenerwerbsquoten im früheren Bundesgebiet: untere Trendvariante; in den neuen Ländern und Berlin-Ost: Anpassung bis 2010 an obere Variante des früheren Bundesgebiets.

Quelle: Aktualisierte Ergebnisse der IAB-Potentialprojektion von 1991 (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1995; Thon 1991 b)

Im übrigen können weder ein kräftiger Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung noch eine längere Lebensarbeitszeit den Rückgang des Arbeitskräfteangebots auf Dauer ausgleichen.<sup>6)</sup>

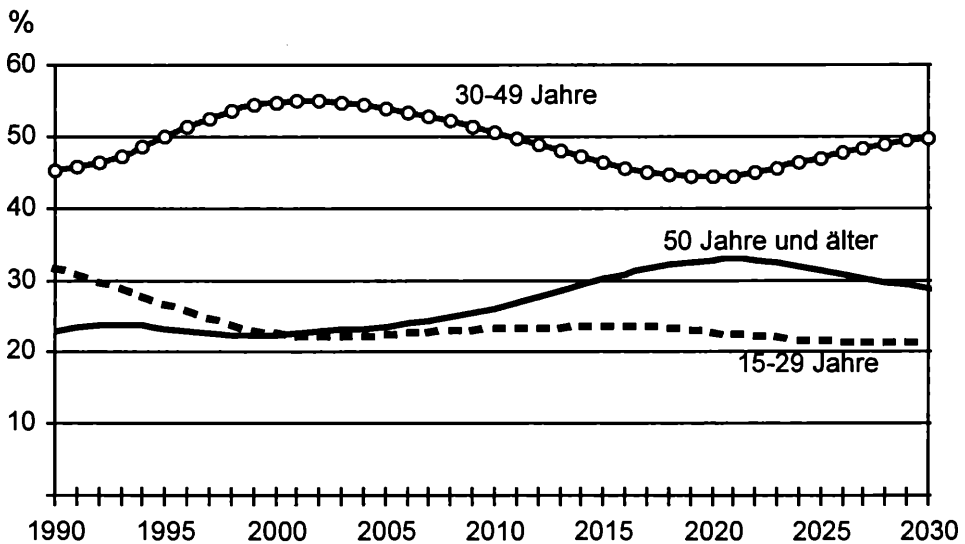
Wie strukturiert sich unter diesen absehbaren Trends das künftige Arbeitskräfteangebot?

- Es werden künftig mehr Frauen arbeiten (wollen).
- Der Anteil ausländischer Arbeitskräfte wird zunehmen.
- Der Altersaufbau wird sich dramatisch verändern.

Der letzte Aspekt soll nun dem Thema entsprechend vertieft werden.

Mit der Bevölkerungsstruktur verändert sich die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung, denn die wichtigen Bevölkerungsparameter Alter, Geschlecht und Familienstand sind hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung nicht neutral. Die Erwerbsneigung ist insbesondere alters- und geschlechtsspezifisch. Jüngere und ältere Personen haben im allgemeinen eine geringere Erwerbsbeteiligung als die mittleren Jahrgänge, ebenso haben Frauen eine niedrigere Erwerbsbeteiligung als Männer und verheiratete Frauen eine niedrigere Erwerbsbeteiligung als nichtverheiratete Frauen.

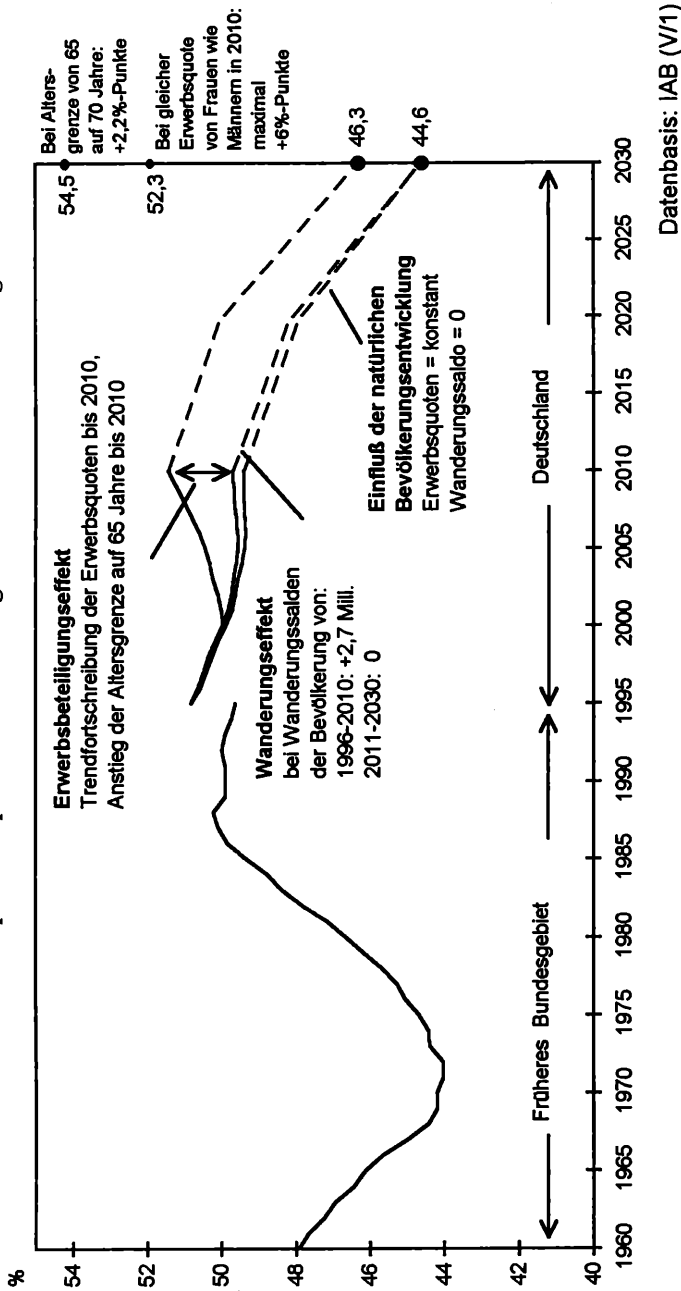
**Abbildung 4**  
**Altersstruktur des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland**  
**Anteile am gesamten Erwerbspersonenpotential**



Quelle: Thon (1995)

6) Aufgrund der jüngst erfolgten Änderungen im Rentenrecht ist zu erwarten, daß das „Zwischenhoch“ beim Erwerbspersonenpotential, das bisher für das Jahr 2010 erwartet worden war, jetzt schon kurz nach der Jahrtausendwende bevorsteht.

**Abbildung 5: Potentialerwerbsquoten  
Erwerbspersonenpotential in % der gesamten Wohnbevölkerung**



Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung überrascht es nicht, daß das Durchschnittsalter des Arbeitskräftepotentials ansteigt und sich seine Alterszusammensetzung verändert, und zwar dramatisch: War noch zu Beginn der neunziger Jahre der Anteil jüngerer Erwerbspersonen höher als der älterer, so wird sich diese Relation schon um die Jahrtausendwende umkehren. Es werden dann mehr ältere als jüngere Arbeitskräfte Arbeit anbieten (vgl. Abbildung 4).

Die Bevölkerungsdynamik wirkt sich somit in doppelter Weise auf das Arbeitskräfteangebot aus: Einmal senkt die schrumpfende Anzahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter das überhaupt mögliche Arbeitskräfteangebot. Zum anderen drückt die Altersstruktur der Bevölkerung das Arbeitskräfteangebot, weil die Erwerbsneigung Älterer relativ niedrig ist.

Diese Tendenzen drückt die globale Potentialerwerbsquote in Abbildung 5 am knappsten aus. Zwar steigt die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung im Zuge der Heraufsetzung des Ruhestandsalters zunächst noch an, erreicht sogar etwa im Jahr 2010 einen historischen Höhepunkt, doch anschließend sinkt die durchschnittliche Erwerbsbeteiligung auf 46,3 % ab und liegt damit deutlich unter dem gegenwärtigen Wert von 50,8 %. Nimmt man nur den Einfluß der natürlichen Bevölkerungsbewegung und behält die heutige Erwerbsbeteiligung bei, dann sieht man, daß die durchschnittliche Potentialerwerbsquote rein bevölkerungsbedingt sogar auf 44,6 % zurückgehen würde.

Wie man aus Abbildung 5 schon andeutungsweise erkennen kann, ändern Zuwanderungen an diesen Entwicklungen nur wenig, denn der dort eingetragene Wanderungseffekt ist quantitativ bedeutungslos. Tatsächlich zeigen viele Projektionen und Simulationen, daß bei halbwegs realistischen Annahmen bezüglich der Struktur der zuwandernden Bevölkerung die Einwanderung allein keine Lösung des Alterungsproblems liefert (z. B. Steinmann 1996 in einer Expertise für die Enquetekommission des Deutschen Bundestages zum Thema „Demographischer Wandel“). Selbst bei einer Aufnahme von jährlich 500 000 Personen (netto, also Einwanderungsüberschuß) steigt die Quote der Älteren. Der Alterungsprozeß wird nur verlangsamt. Man müßte schon annehmen, die Immigranten seien vor allem junge Frauen und Männer, damit die Erwerbsbeteiligung auch sehr langfristig noch auf hohem Niveau bleibt (vgl. z. B. Dinkel/Lebok 1993).

## **These 2: Unterbeschäftigungseffekte – Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ist altersspezifisch**

Ein Phänomen am Arbeitsmarkt wird gerade in jüngster Zeit immer wieder heftig diskutiert: Arbeitslosigkeit ist altersspezifisch. Der Anteil älterer Arbeitsloser steigt schon seit vielen Jahren. Er hat sich in den letzten 20 Jahren von allen Problemgruppen am Arbeitsmarkt am meisten verschlechtert, d. h., der Anteil älterer Arbeitsloser an allen Arbeitslosen hat sehr zugenommen. Dagegen hat sich der Anteil Jüngerer an allen Arbeitslosen während dieser Zeit genau umgekehrt entwickelt (siehe Tabelle 1, S. 63).

So wundert es dann auch nicht, daß z. B. die Arbeitslosenquote der 55- bis 59jährigen Arbeitnehmer von 6,1 % in 1980 über 14,2 % in 1990 auf 21,6 % in 1995 anstieg. (Die letzteren Angaben beziehen sich allerdings auf Deutschland insgesamt.)

Ein weiteres Indiz für einen altersspezifischen Prozeß ist die Dauer der Arbeitslosigkeit, die mit steigendem Alter zunimmt; je älter also ein Arbeitsloser ist, um so länger bleibt er arbeitslos, bis er wieder eine Beschäftigung findet oder, was sehr häufig der Fall ist, in den Ruhestand geht (vgl. Tabelle 2, S. 64).

**Tabelle 1: Daten zur Arbeitslosigkeit**

Jahr	Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	Arbeitslosenquote	Langzeitarbeitslose <sup>1)</sup>	Frauen	Jugendliche unter 25 Jahre	Ältere ab 55 Jahre	Anteil ohne abgeschl. Berufsausbildung <sup>2)</sup>
	1 000	%	Anteil an allen Arbeitslosen in %				
<b>Früheres Bundesgebiet</b>							
1975 .....	1074	4,7	9,6	42,1	28,6	<b>10,2</b>	55,5
1976 .....	1060	4,6	17,9	46,6	28,6	<b>11,8</b>	55,0
1977 .....	1030	4,5	18,6	49,7	29,4	<b>11,8</b>	54,3
1978 .....	993	4,3	20,3	50,8	28,4	<b>13,4</b>	52,3
1979 .....	876	3,8	19,9	52,4	26,1	<b>16,7</b>	53,2
1980 .....	889	3,8	12,9	52,0	27,3	<b>15,5</b>	54,4
1981 .....	1272	5,5	12,8	48,7	29,9	<b>12,6</b>	53,3
1982 .....	1833	7,5	17,8	44,3	30,3	<b>10,8</b>	51,8
1983 .....	2258	9,1	23,5	43,6	30,2	<b>11,0</b>	50,8
1984 .....	2266	9,1	27,3	43,7	27,2	<b>12,5</b>	49,4
1985 .....	2304	9,3	28,9	44,1	26,2	<b>13,0</b>	49,7
1986 .....	2228	9,0	29,4	46,1	24,6	<b>12,5</b>	50,8
1987 .....	2229	8,9	30,1	45,8	22,7	<b>13,5</b>	50,5
1988 .....	2242	8,7	30,5	46,5	19,7	<b>14,8</b>	48,8
1989 .....	2038	7,9	29,0	47,5	17,3	<b>16,6</b>	47,2
1990 .....	1883	7,2	27,3	48,6	15,8	<b>18,4</b>	46,8
1991 .....	1689	6,3	26,9	46,9	15,2	<b>19,8</b>	47,3
1992 .....	1808	6,6	26,2	45,7	14,8	<b>20,5</b>	47,7
1993 .....	2270	8,2	26,0	43,7	14,1	<b>19,8</b>	46,5
1994 .....	2556	9,2	32,5	42,8	13,3	<b>21,2</b>	46,3
1995 .....	2565	9,3	33,3	39,4	13,0	<b>22,9</b>	46,5
<b>Neue Länder und Berlin-Ost</b>							
1991 .....	913	10,3		58,1	17,0	<b>2,6</b>	
1992 .....	1170	14,8	24,4	63,3	12,9	<b>4,5</b>	23,8
1993 .....	1148	15,8	30,7	63,9	11,5	<b>7,6</b>	23,2
1994 .....	1142	16,0	34,7	64,8	11,3	<b>12,4</b>	20,5
1995 .....	1047	14,9	28,5	63,0	11,1	<b>16,4</b>	21,0

1) Für das frühere Bundesgebiet ab 1980 geänderter Berechnungsmodus: bis 1980 bisherige Dauer nach der 13-Wochen-Regel; ab 1980 letzte Arbeitslosigkeitsperiode (Absenkung um 4 Prozentpunkte).

2) Früheres Bundesgebiet: 1974 bis 1977 Stand: jeweils Mai; ab 1978 Stand: jeweils September.

Quelle: Rudolph (1994), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1995) sowie für Anteile Bundesanstalt für Arbeit (1980 ff.)

**Tabelle 2: Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Wochen bei Abgängen aus Arbeitslosigkeit im Juni 1993 nach Altersgruppen und Geschlecht Früheres Bundesgebiet**

Altersgruppen	Männer	Frauen	Insgesamt
unter 35 Jahre .....	18,1	21,1	19,3
35 – 39 Jahre .....	24,6	28,9	26,4
40 – 44 Jahre .....	28,3	28,6	28,4
45 – 49 Jahre .....	34,3	32,7	33,6
50 – 55 Jahre .....	39,5	41,5	40,4
55 – 58 Jahre .....	48,0	60,1	53,1
59 Jahre und älter .....	79,7	116,0	92,6
Abgänge insgesamt ...	25,9	30,0	27,6

Quelle: Entnommen aus Koller (1995)

Tabelle 2 liefert ein gutes Beispiel dafür, wie vorsichtig selbst einfache Zusammenhänge interpretiert werden müssen. Die Zahlen in der Tabelle beziehen sich nämlich nicht auf die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit einer Person in beispielsweise einem Jahr, sondern darauf, wie lange eine einzelne eingetretene Arbeitslosigkeit dauert. Die Statistik sagt etwas über Fälle, nicht über Köpfe aus, und damit auch nichts über die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit in einem Jahr. Gerade in jüngeren Jahren gestaltet sich das Arbeitslosigkeitsrisiko oft so, daß man einerseits zwar häufiger seinen Arbeitsplatz verliert, dafür andererseits aber nur kurz arbeitslos bleibt. In Tabelle 2 wäre demnach ein jüngerer Arbeitsloser möglicherweise mehrfach gezählt, jeweils mit kurzen Arbeitslosigkeitsdauern. Bei älteren Arbeitnehmern kommen mehrere kurze Perioden von Arbeitslosigkeit selten vor. Sie sind tendenziell eher einer längeren Arbeitslosigkeit ohne Unterbrechung, also an einem Stück, ausgesetzt. Theoretisch könnte sogar die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit von jüngeren und älteren Arbeitslosen übereinstimmen und trotzdem bekäme man den in der Tabelle beschriebenen Effekt, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit mit dem Lebensalter ansteigt. Deshalb muß die Aussage der Tabelle insoweit eingeschränkt werden, obwohl der beschriebene Zusammenhang dem Grunde nach schon besteht.

Die hohe Arbeitslosigkeit älterer Beschäftigter hängt nun mit der Alterung der Bevölkerung bzw. der Arbeitskräfte zusammen. Nur darf man sich das nicht als einfache Ursache-Wirkung-Kette vorstellen. Beispielsweise spielt die institutionelle Verfassung des Arbeitsmarktes hier hinein. Ältere Arbeitnehmer haben in der Regel einen guten Kündigungsschutz. Deshalb müßte ihr Arbeitslosigkeitsrisiko eher niedrig sein. Doch konterkariert eine andere Regelung den Kündigungsschutz: Ausgestattet mit Abfindungen, ist es für viele ältere Beschäftigte attraktiver, in den vorzeitigen und gesetzlich legitimierten Ruhestand zu gehen, vor allem, wenn ein manchmal beachtlicher gesellschaftlicher wie betrieblicher Druck ausgeübt wird, um nicht zu sagen, eine gesellschaftliche Norm besteht.

Die Einführung der entsprechenden Gesetze zum vorzeitigen Ruhestand war eine, wenn man so will, gesellschaftliche Reaktion auf die Arbeitslosigkeit, insbesondere auch der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer. Prompt stieg die Inanspruchnahme von Frühverrentung und



Vorruhestand, je mehr sich der Arbeitsmarkt verschlechterte (vgl. Hoffmann 1996). Bei Arbeitslosigkeit haben 60jährige und ältere Arbeitnehmer die Möglichkeit, „Altersrente wegen Arbeitslosigkeit“ zu beantragen. (Das entsprechende Gesetz wurde inzwischen – wie sicherlich bekannt ist – modifiziert.) Damit in Zusammenhang stehen auch die Vorschriften der §§ 106 und 105c Arbeitsförderungsgesetz, die bei Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer greifen. Diese gesetzlichen Regelungen waren dafür gedacht, älteren Arbeitslosen den Übergang in den Ruhestand zu erleichtern. Mit schlechter werdender Arbeitsmarktlage wurden sie indes zunehmend als Arbeitsmarktventil benutzt. Wegen der Voraussetzung, arbeitslos zu sein, wirken sie sich auch auf das gruppenspezifische Risiko aus, von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden.

Alles in allem läßt sich kaum sagen, was nun Ursache und was Wirkung ist. Festzuhalten bleibt, daß mit dem frühzeitigen Ruhestand die Arbeitsmarktprobleme nur verschoben, nicht gelöst wurden. Denn einerseits wurde damit die Arbeitslosigkeit insgesamt niedriger gehalten, als sie ohne Vorruhestand gewesen wäre, insbesondere auch die Jugendarbeitslosigkeit, andererseits wurde die Rentenversicherungskasse entsprechend mit dem Arbeitsmarktrisiko belastet. Das leitet zur nächsten These über.

### **These 3: Belastungseffekt – Der demographische Alterungsprozeß belastet den Arbeitsmarkt über steigende Lohnnebenkosten**

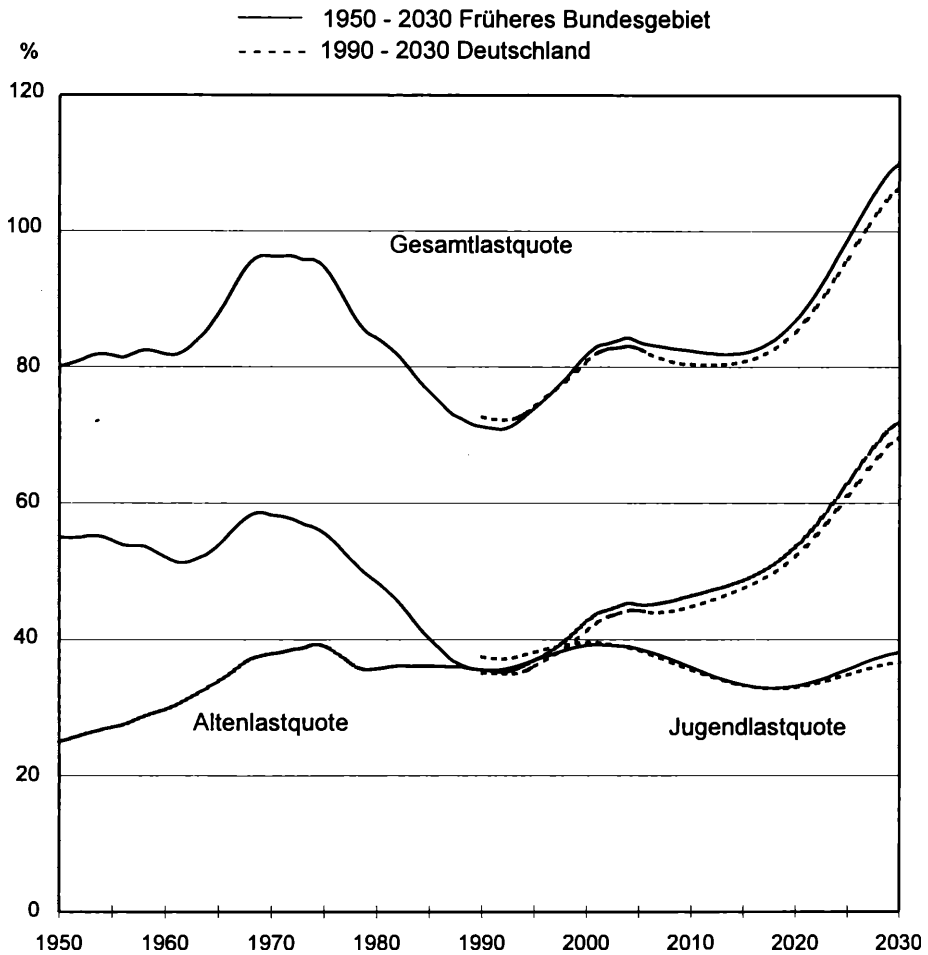
Folgt man dem Verlauf der demographischen Belastungsquoten, dann muß langfristig ein immer kleinerer Teil der Bevölkerung einen immer größer werdenden Teil versorgen, da die Relation derjenigen, die im sogenannten erwerbsfähigen Alter sind, zu Jungen und Alten sich immer ungünstiger entwickelt (vgl. Abbildung 6, S. 66). In den kommenden Jahren wird sich die Gesamtbelastungsquote zunächst kaum verändern, denn parallel zur steigenden Altenlastquote sinkt die Jugendlastquote, und beide Komponenten der Gesamtbelastungsquote gleichen sich lange Zeit aus. Etwa ab dem Jahr 2020 jedoch müssen wir für Deutschland mit einem raschen und kräftigen Anstieg der Gesamtbelastungsquote rechnen.

Diese Entwicklung würde sich bei den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern recht deutlich an den Rentenversicherungsbeiträgen bemerkbar machen, wenn die verschiedenen Teile der Sozialversicherung nicht immer wieder einmal als Verschiebebahnhof benutzt würden. Da die laufenden Rentenzahlungen im Prinzip aus den jeweils erarbeiteten Einkommen finanziert werden, bedeuten mehr Rentner ceteris paribus eine Belastung der Löhne via höherer Lohnnebenkosten.

Nach jüngst vom IAB veröffentlichten Simulationen würde beispielsweise eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um einen Prozentpunkt ab 1997 – bei sonst gleichbleibenden Umständen – eine zusätzliche Beschäftigung von über 100 000 Personen im Jahr 2000 bewirken (siehe Abbildung 7, S. 67). Im Umkehrschluß bedeutet das, steigende Rentenbeiträge haben auf dem Weg über höhere Lohnnebenkosten einen negativen Einfluß auf den Arbeitsmarkt.<sup>7)</sup>

7) Dieses isolierte Ergebnis darf jedoch nicht überinterpretiert werden; es steht hier alleine. Das IAB hat eine solche Senkung in ein ganzes Maßnahmenbündel eingebunden und außerdem die vielfältigsten Wirkungen, z. B. auf die Preise, den Staatshaushalt, das Wirtschaftswachstum, die Löhne usw., mit berücksichtigt und ausgewiesen. Beispielsweise verschlechtert sich bei der obigen Simulation der Gesamtfinanzierungssaldo des Staatssektors um fast 40 Mrd. DM im Jahr 2000 (gegenüber der Basissimulation).

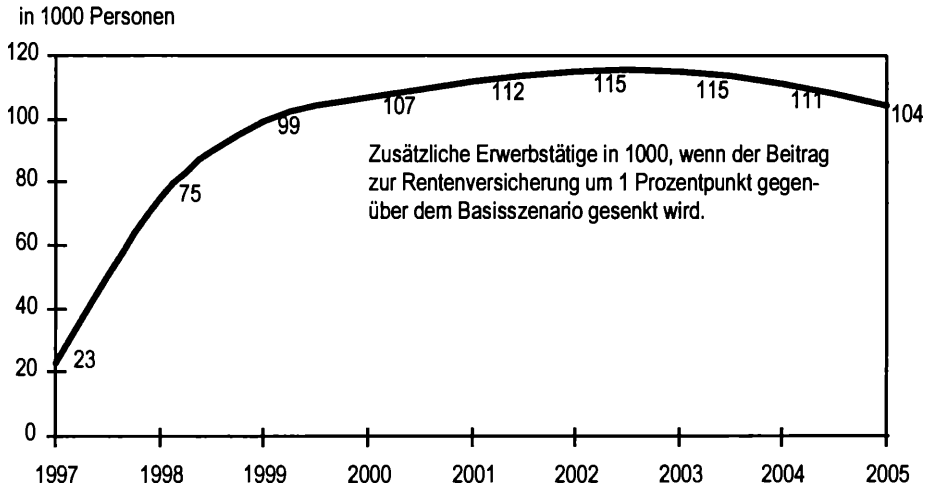
**Abbildung 6**  
**Demographische Belastungsquoten**



Jugendlastquote: Relation 0 – 19jähriger zu 20 – 59jähriger Bevölkerung.  
 Altenlastquote: Relation 60jähriger und älterer zu 20 – 59jähriger Bevölkerung.  
 Gesamtlastquote: Jugend- + Altenlastquote.

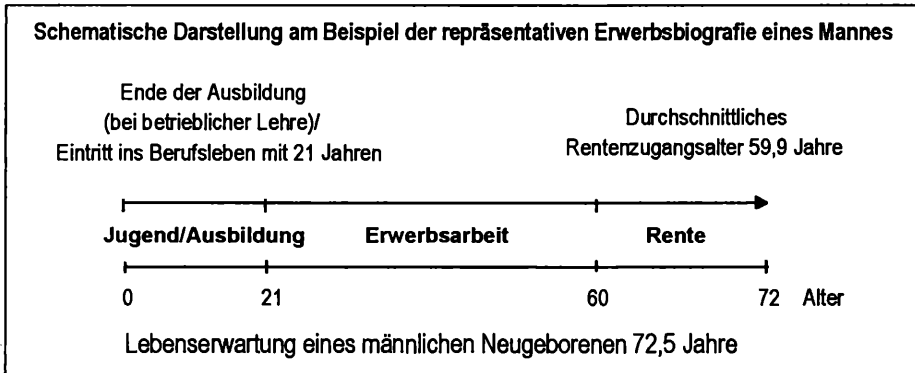
Quelle: Thon (1995)

**Abbildung 7**  
**Beschäftigungswirkung einer Beitragssenkung der Rentenversicherung**  
**um 1 Prozentpunkt ab 1997**  
**– Abweichung vom Referenzszenario; Früheres Bundesgebiet –**



Quelle: Klauder/Schnur/Zika (1996)

**Abbildung 8**  
**Produktive und nichtproduktive Lebensabschnitte**



Quelle: Sterbetafel 1991/93 des Statistischen Bundesamtes in Sommer (1993);  
 Rentenzugang 1994 aus den Statistiken des Verbandes Deutscher Renten-  
 versicherungsträger (1995, S. 115); Bildungsgesamtrechnung (BGR) des  
 IAB (Reinberg/Fischer/Tessaring 1995)

Die Zahl der Rentner wird allerdings nicht nur durch die Bevölkerungsentwicklung bzw. ihre Struktur bestimmt, sondern auch durch die Rentenbezugsdauer: Je früher und damit länger Rente bezogen wird, um so größer ist der durchschnittliche Rentnerbestand. Das Verhältnis von Lebenserwartung und Lebensarbeitszeit spielt hier eine ganz entscheidende Rolle.

Für einen repräsentativen Mann bleiben bei einem durchschnittlichen Ende der (betrieblichen) Ausbildung von 21 Jahren und einem Rentenzugangsalter von nicht ganz 60 Jahren nicht einmal mehr 40 Berufsjahre; bezogen auf die Lebenserwartung hätte die Erwerbsphase nur wenig mehr als 50 % Anteil am gesamten Lebenslauf (siehe Abbildung 8).

#### **These 4: Produktivitätseffekt – Der demographische Alterungsprozeß kann die volkswirtschaftliche Produktivität beeinträchtigen**

Das Fazit aus der künftigen Bevölkerungsentwicklung lautet: Die gesamte Wirtschaft muß sich langfristig auf einen Rückgang des Arbeitskräftepotentials jüngerer Erwerbspersonen einstellen, und die mittleren und älteren Jahrgänge werden künftig verstärkt den Innovations-transfer leisten müssen. Langfristig werden wir überalterte Belegschaften haben.

Gleichzeitig werden sich die bislang schon im früheren Bundesgebiet wie in anderen Industrieländern beobachteten Grundlinien des Strukturwandels fortsetzen. In der öffentlichen Diskussion wird zumeist darauf verwiesen, daß künftig immer mehr Erwerbspersonen mit Arbeiten beschäftigt sein werden, die Dienstleistungscharakter haben. Diese Aussage gilt es zu differenzieren, denn wachsen wird vor allem der Anteil qualifizierter Dienstleistungstätigkeiten. Aus dem Strukturwandel der Tätigkeiten folgen wachsende Anforderungen an die Qualifikation der Erwerbstätigen. Im Jahr 2010 werden möglicherweise schon 40 % aller Beschäftigten höherqualifizierte Tätigkeiten ausüben, während es 1985 erst 28 % waren (siehe Abbildung 9, S. 69).

Für den Arbeitsplatz der Zukunft bedeutet das folgendes: Das sich langfristig völlig verändernde Arbeitskräfteangebot, das insbesondere durch den hohen Anteil älterer Arbeitskräfte geprägt wird, trifft auf einen sich ebenfalls wandelnden Arbeitskräftebedarf, der sich wohl am knappsten durch das Stichwort „hochqualifizierte Dienstleistung“ kennzeichnen läßt.

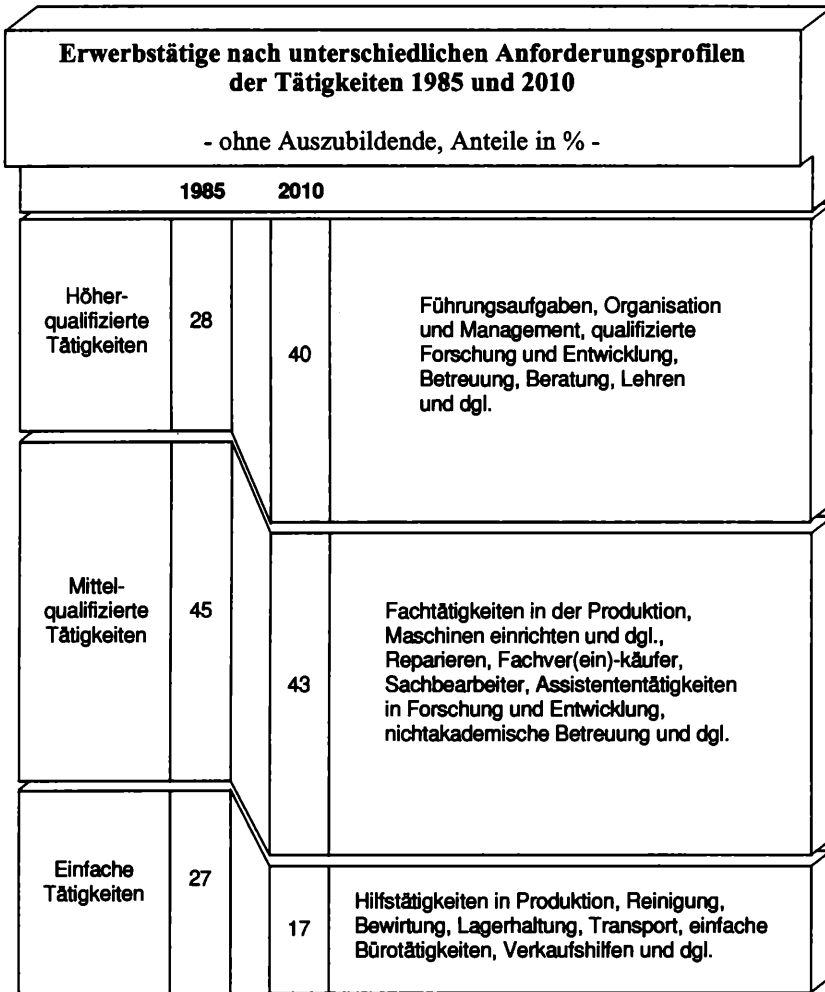
Älteren Arbeitnehmern wird nun häufig eine geringere psychische wie physische Leistungsfähigkeit zugeschrieben. Sie sind häufiger krank. Vielleicht sind sie Neuerungen eher abgeneigt. Ihnen fehlt möglicherweise das Moment der „schöpferischen Zerstörung“, einer wichtigen Voraussetzung von Innovationen (siehe Koch 1985).<sup>8)</sup> Ältere sind wohl weniger modern ausgebildet und vermutlich weniger mobil. Auch wenn es auf die Mischung von Jung und Alt am Arbeitsplatz ankommt, kann es künftig Probleme geben.

Es wird deshalb befürchtet, daß die Verschiebung der Altersproportionen innerhalb des Arbeitskräfteangebots die Produktivität beeinträchtigen könnte. Immerhin klagen selbst heute viele Betriebe über Nachwuchsmangel und Überalterung (siehe Tabelle 3, S. 70).

---

8) Hier soll nicht weiter diskutiert werden, was es für Innovationen und Investitionen bedeutet, wenn statt eines Bevölkerungswachstums, von dem ein gewisser Druck zur Erhöhung der Produktivität ausgeht, ein Bevölkerungsrückgang stattfindet (siehe z. B. Koch 1985).

**Abbildung 9**



Quelle: IAB/Prognos-Projektion 1988/89 (obere Projektionsvariante) aus Prognos AG (Hofer / Weidig / Wolf) (1989); Geltungsbereich: Bundesrepublik Deutschland in Grenzen von 1989.

**Tabelle 3: Altersstruktur der Belegschaften, Überalterung  
und Nachwuchskräftemangel 1995**  
%

Merkmal	Betriebsgröße		
	bis 49 Beschäftigte	50 bis 499 Beschäftigte	500 Beschäftigte und mehr
Beschäftigte <sup>1)</sup>			
unter 30 Jahre .....	30,2	26,1	24,8
30 bis 49 Jahre .....	52,4	54,2	55,2
über 50 Jahre .....	17,4	19,8	20,0
Betriebe mit			
Nachwuchsmangel .....	10,0	15,0	11,0
Überalterung der Belegschaft .....	3,0	12,0	13,0

1) Keine Altersangaben für 6 % bis 11 % der Betriebe je nach Betriebsgröße.

Quelle: IAB-Betriebspanel 1995

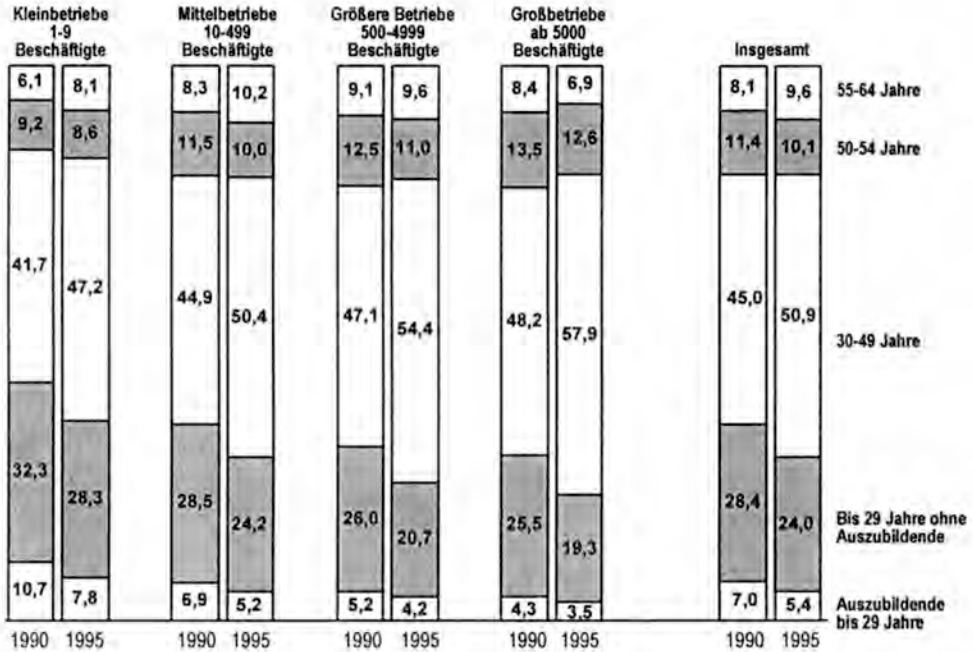
Gewissermaßen als Gegenpol wird häufig das Argument des Erfahrungswissens gebraucht. Ältere Arbeitskräfte sind erfahren, sie gelten als zuverlässiger, gewissenhafter und loyaler als jüngere. Das sind Eigenschaften, die auch in Zukunft, vielleicht mehr denn je, gefordert sind und die das IAB schon seit Jahrzehnten bei den Schlüsselqualifikationen der Arbeitswelt mit aufzählt.

Empirischen Studien zufolge scheint es höchst unklar zu sein, ob nun die Alterung des betrieblichen Personals insgesamt gesehen wirklich nachteilig wirkt (Thiel u. a. 1988, S. 66 ff.). Aufgrund von Meßproblemen lassen sich die Effekte offenbar nicht genügend separieren, um zu wissenschaftlich einwandfreien Schlüssen zu kommen (Johnson/Zimmermann 1993, S. 10 f.). Alles in allem wird mit älteren Arbeitskräften aber doch eher eine negative qualitative, weniger produktive Tendenz verbunden.

Darauf könnten die Betriebe bei einem Überangebot an Arbeitskräften eigentlich in der Weise reagieren, daß sie ihr Personal systematisch verjüngen. Dies müßte sich statistisch in der Veränderung der Altersstruktur der Beschäftigten zeigen. Tatsächlich – und entgegen der landläufigen Meinung – nahm jedoch nur bei Großbetrieben ab 5 000 Beschäftigte der Anteil älterer Arbeitnehmer (55 Jahre und älter) seit 1990 ab (siehe Abbildung 10, S. 71). Bei den übrigen Betrieben stieg der Anteil Älterer sogar. Das Bild ändert sich jedoch, wenn man die Gruppe der 50- bis 54jährigen betrachtet, denn deren Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank unabhängig von der Betriebsgröße. Insgesamt fällt das Urteil also alles andere als eindeutig aus.

Eine abschließende Bemerkung zu diesem Punkt sei noch gemacht: Bei aller Janusköpfigkeit – der technische Fortschritt bzw. die Produktivität nimmt eine ganz zentrale Stelle im Arbeitsmarktgefüge ein. Wenn der Produktivitätszuwachs durch die sich wandelnde Bevölkerungsstruktur flacher verläuft, dann würde das einen internationalen Wettbewerbsnachteil und Einkommenseinbußen bedeuten.

**Abbildung 10**  
**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im früheren Bundesgebiet**  
**nach Betriebsgrößenklassen \*)**  
**Altersstruktur in %**



\*) Wegen des großen Anteils Selbständiger/Mithelfender bzw. Beamter: ohne Landwirtschaft, Bahn, Post, Bildung/Wissenschaft und Staat. – 1990 und 1995 Stand: jeweils 30.6.

Quelle: Hoffmann (1996)

Demnach wird es künftig mehr denn je nötig sein, älteren Arbeitskräften eine Perspektive zu geben. Damit die „alternde Erwerbsgesellschaft“ Deutschlands nämlich im internationalen Wettbewerb bestehen kann, muß sie darauf vorbereitet werden, daß Ältere den Strukturwandel und den Transfer neuen Wissens in das Wirtschaftssystem zu einem zunehmend größeren Teil bewältigen müssen.

### These 5: Nachfrageeffekte – Die Alterung führt zu Verschiebungen in der sektoralen Arbeitsmarktstruktur und Berufsstruktur

Die Rolle des Bevölkerungsrückganges wird häufig im Zusammenhang mit Sättigungstendenzen diskutiert. Ein weiterer, eher indirekter Arbeitmarkteffekt einer alternden Bevölkerung soll hier kurz behandelt werden, weil darauf in sektoralen Arbeitsmarktprojektionen häufig Bezug genommen wird. Die Struktur der Verbrauchsausgaben von Rentnerhaushalten unterscheidet sich von der jüngerer Haushalte. Das augenfälligste Beispiel dürfte die Pflege sein, wofür es seitens Jüngerer ja kaum Nachfrage gibt. Auch der Wohnungsbedarf ändert

sich, weil mit immer mehr älteren Menschen die Zahl der (Einpersonen-)Haushalte zunimmt, was zu einer Nachfrage nach mehr und zugleich kleineren Wohneinheiten führt.

Einen empirischen Hinweis auf diese Unterschiede liefert die Statistik der laufenden Wirtschaftsrechnungen des Statistischen Bundesamtes. Der Haushaltstyp 1, mit einem Rentner oder Sozialhilfeempfänger als Hauptverdiener, unterscheidet sich in seiner Ausgabenstruktur deutlich von den übrigen Haushaltstypen (siehe folgende Tabelle 4).

**Tabelle 4: Ausgaben für den privaten Verbrauch 1995\*) im früheren Bundesgebiet  
Durchschnitt je Haushalt und Monat in %**

Art der Ausgabe	Haushaltstyp		
	1	2	3
Ausgaben für den Privaten Verbrauch .....	100	100	100
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren .....	24,4	21,8	19,6
Bekleidung, Schuhe .....	4,5	6,7	7,0
Wohnungsmieten, Energie <sup>1)</sup> .....	37,2	29,0	25,5
Möbel, Haushaltsgeräte und ähnliche Güter für die Haushaltsführung .....	5,9	6,7	7,8
Gesundheits- und Körperpflege .....	5,4	3,4	6,6
Verkehr und Nachrichtenübermittlung .....	12,3	17,1	16,7
Bildung, Unterhaltung, Freizeit .....	6,7	11,3	12,2
Güter für die persönliche Ausstattung, Dienst- leistungen des Beherbergungsgewerbes sowie Güter sonstiger Art .....	3,6	4,0	4,6

\*) Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen.

1) Einschl. Mietwert der Eigentümerwohnung

Haushaltstyp 1: Haushaltsvorstand Rentner oder Sozialhilfeempfänger, geringes Einkommen.

Haushaltstyp 2: Haushaltsvorstand Arbeiter oder Angestellter, mittleres Einkommen.

Haushaltstyp 3: Haushaltsvorstand Beamter oder Angestellter, höheres Einkommen.

Quelle: Kaiser (1996)

Nicht übersehen werden sollte, daß die Verbrauchsstrukturen der Rentner ebenfalls dem Wandel unterliegen. Gründe hierfür sind gestiegene Einkommen, andere berufliche Erfahrungen, andere Werte usw. (natürlich auch die relativen Preise).

Aus diesen Verschiebungen beim Konsum profitieren einige Wirtschaftssektoren, andere werden darunter leiden. Entsprechend wird sich die künftige sektorale Struktur der Beschäftigung ergeben. Beispielsweise könnte „altenbedingt“ der Bedarf an personenbezogenen Dienstleistungen, wie medizinische Betreuung, Freizeitangebote, Finanzdienstleistungen (insbesondere Versicherungen), steigen.

Selbst innerhalb der Sektoren kann und wird es Änderungen geben. Man denke beispielsweise an den Einzelhandel, der sich bei kleineren Haushalten auf kleinere Mengen, bei älteren Konsumenten auf andere Lagen (Wohnortnähe!) einstellen muß. Davon wäre auch der Arbeitsmarkt in diesem Sektor betroffen.



## Schlußbemerkung: Politisches Dilemma

Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit heute und Arbeitskräfteknappheit morgen folgt, daß die Politik vor zum Teil gegensätzlichen Aufgaben steht:

Eine Integration älterer Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt würde das Arbeitsmarktproblem in den nächsten 10 bis 15 Jahren verschärfen. Danach müssen Ältere integriert werden, um die dann drohende Arbeitskräfteknappheit zu entschärfen.

Folgende Schritte und Handlungsoptionen bieten sich beispielsweise an:

- Förderung der Frauenerwerbstätigkeit,
- familien-/kinderfreundliche Politik,
- gezielte Zuwanderungspolitik,
- Förderung des Wirtschaftswachstums und Erhöhung der Produktivität,
- Ausschöpfung der Arbeitszeitpotentiale (wie Teilzeit, Altersteilzeit usw.),
- Ausbau und Einbindung der Weiterbildung in das Arbeitsleben.

Aber es gibt keine einfachen Konzepte, mit denen dem Problem der „Überalterung“ der Belegschaften begegnet werden könnte. Förderte man beispielsweise lediglich die Frauenerwerbstätigkeit, dann würde dies unbeabsichtigt sinkende Geburtenziffern begünstigen, weil zwischen Frauenerwerbstätigkeit und Geburtenraten eine gewisse (negative) Korrelation besteht (Zighera 1996). Noch weniger Geburten würden jedoch das Alterungsproblem weiter verschärfen, und somit könnte sich der Kreis schließen.

## Literaturhinweise

*Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg., 1980 ff.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarktbericht, Nürnberg, laufende Jahrgänge ab 1980.*

*Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (1995): Raumordnungsprognose 2010. Regionalisierte Bevölkerungsprognose. Kurzfassung (Langfassung veröffentlicht in: Informationen zur Raumentwicklung, 12/1994), Bonn.*

*Blien, Uwe; Meyer, Wolfgang (1997): Bevölkerungsdynamik und Arbeitsmarkt (unveröffentlichtes Manuskript; Publikation in Vorbereitung).*

*Dinkel, Reiner H.; Lebok, Uwe (1993): Die langfristige Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials bei alternativen Annahmen über die (Netto-) Zuwanderung nach Deutschland, Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, S. 495 – 506.*

*Franz, Wolfgang (1992): Arbeitslosigkeit: Ein makrotheoretischer Analyserahmen, in: W. Franz (Hrsg.): Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit, Nürnberg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 165, S. 9 – 24.*

*Fuchs, Johann (1995): Long-Term Labour Force Projections for Germany – the Concept of the Potential Labour Force, IAB Labour Market Research Topics, No. 11.*

*Fuchs, Johann (1996):* Frühverrentung und Beschäftigung, Teil 3, Prognose 2000: Zahl der älteren Arbeitnehmer bleibt hoch, IABkurzbericht, Nr. 10, Nürnberg.

*Fuchs, Johann; Magvas, Emil; Thon, Manfred (1991):* Erste Überlegungen zur künftigen Entwicklung des Erwerbsspersonspotentials im Gebiet der neuen Bundesländer, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, S. 689 – 705.

*Hacker, Winfried (Hrsg., 1996):* Erwerbsarbeit der Zukunft – auch für „Ältere“?, Stuttgart.

*Hoffmann, Edeltraud (1993):* Zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer in Westdeutschland – Qualitative und quantitative Aspekte, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3, S. 313 – 335.

*Hoffmann, Edeltraud (1996):* Frühverrentung und Beschäftigung, Teil 2, Ältere Arbeitnehmer zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ruhestand 1980 – 1995, IABkurzbericht, Nr. 9, Nürnberg.

*Hoffmann, Edeltraud; Weidig, Inge (1986):* Der Arbeitskräftebedarf im Dienstleistungssektor bis zum Jahre 2000 nach Wirtschaftszweigen, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1, S. 68 – 87.

*Hohlstein, Michael (1992):* Demographisch bedingte Arbeitslosigkeit, Tübingen.

*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg., 1995):* Zahlenfibel, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 101, Nürnberg.

*Johnson, Paul; Zimmermann, Klaus F. (1993):* Ageing and the European Labour market: public policy issues, in: Paul Johnson, Klaus F. Zimmermann (Hrsg.): Labour markets in an ageing Europe, Cambridge, S. 1 – 26.

*Kaiser, Joachim (1996):* Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte 1995, in: Wirtschaft und Statistik, 8, S. 522 – 533.

*Klauder, Wolfgang (1980):* Die Bedeutung des Bevölkerungsrückgangs für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Politik, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, S. 485 – 497.

*Klauder, Wolfgang (1993):* Zu den demographischen und ökonomischen Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik in Vergangenheit und Zukunft, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, S. 477 – 494.

*Klauder, Wolfgang; Schnur, Peter; Zika, Gerd (1996):* Wege zu mehr Beschäftigung, IABwerkstattbericht, Nr. 5, Nürnberg.

*Koch, Heleni (1985):* Behindert der Bevölkerungsrückgang in Industrieländern unternehmerische Innovations- und Investitionsentscheidungen?, in: K. H. Oppenländer, A. Wagner (Hrsg.): Ökonomische Verhaltensweisen und Wirtschaftspolitik bei schrumpfender Bevölkerung, Ifo Studien zur Bevölkerungsökonomie, 2, München, S. 171 – 190.

*Koller, Barbara (1995):* Vielen älteren Arbeitslosen fehlt nichts weiter als ein Arbeitsplatz, IABwerkstattbericht, 3.

*Prognos AG (Hofer, Peter; Weidig, Inge; Wolff, Heimfrid) (1989): Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 131, Nürnberg.*

*Reinberg, Alex; Fischer, Günther; Tessaring, Manfred (1995): Auswirkungen der Bildungsexpansion auf die Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3, S. 300 – 322.*

*Rudolph, Helmut (1994): Die Kehrseite des Wandels: Strukturelle Arbeitslosigkeit, in: Hans-Günther Merk (Hrsg.): Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit, S. 175 – 204.*

*Schmidt, Christian; Straubhaar, Thomas (1996): Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum. Eine Simulationsanalyse für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 132 (3), S. 395 – 414.*

*Schultz, George V. (1995): Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 20 (4), S. 485 – 496.*

*Schulz, Erika (1993): Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2010 mit Ausblick auf 2040, in: Wochenbericht des DIW, 29, S. 393 – 404.*

*Sommer, Bettina (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, in: Wirtschaft und Statistik, 7, S. 497 – 503.*

*Sommer, Bettina (1995): Eheschließungen, Geburten, Sterbefälle 1993, in: Wirtschaft und Statistik, 6, S. 446 – 451.*

*Steinmann, Gunter (1996): Zusammenhang zwischen Alterungsprozeß und Einwanderung, in: Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Deutscher Bundestag (Hrsg.): Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Heidelberg, S. 1 – 56.*

*Thiel, Eberhard u. a. (1988): Bevölkerungsentwicklung und Strukturwandel, Spezialuntersuchung 3 im Rahmen der HWWA-Strukturberichterstattung 1987, Hamburg.*

*Thon, Manfred (1991 a): Neue Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im bisherigen Bundesgebiet bis 2010 mit Ausblick bis 2030, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, S. 673 – 688.*

*Thon, Manfred (1991 b): Perspektiven des Erwerbspersonenpotentials in Gesamtdeutschland bis zum Jahre 2030, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4 S. 706 – 712.*

*Thon, Manfred (1995): Demographische Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung – die Alterung des Erwerbspersonenpotentials, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3, S. 290 – 299.*

*Thon, Manfred (1996): Frühverrentung und Beschäftigung, Teil 1, Demographische Entwicklung und rechtliche Grundlagen, IABkurzbericht, Nr. 8, Nürnberg.*

*Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg., 1995): VDR Statistik Rentenzugang, Bd. 113, Frankfurt a. M.*

*Wagner, Adolf (1995): Denkansätze bevölkerungsbedingter Arbeitslosigkeit, in: WISU – das Wirtschaftsstudium, 24 (5), S. 448 – 454.*

*Zighera, Jacques A. (1996): How to Measure and Compare Female Activity in the European Union, in: Petra Beckmann (Hrsg.): Gender Specific Occupational Segregation, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 188, Nürnberg, S. 89 – 105.*

# International vergleichende Messung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – Bestrebungen zur Harmonisierung in der Europäischen Union (EU)

## Vorbemerkung

Sowohl für zentrale gemeinschaftliche Politikfelder wie die Strukturpolitik oder die Beihilfekontrolle als auch für die regelmäßige Arbeitsmarktberichterstattung auf europäischer Ebene (Beschäftigungsbericht, „Joint Report on Employment“ für den EU-Gipfel im Dezember jeden Jahres) sind vergleichbare Daten zu Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit erforderlich. Die notwendigen Harmonisierungsbestrebungen im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems richten sich zum einen auf die Etablierung einheitlicher Konzepte, zum anderen – darüber hinausgehend – auf erhebungsseitige Vereinheitlichung und Abstimmung.

Im folgenden soll über einige Aspekte dieser Harmonisierungsbestrebungen in den Bereichen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit auf Gemeinschaftsebene berichtet werden.

## 1 Erwerbstätigkeit

### 1.1 Vorüberlegungen: Zwei Sichtweisen der Erwerbstätigkeit

Es ist hilfreich, zu Anfang eine kleine Sortierung vorzunehmen. Sie erlaubt es, unterschiedliche Erkenntnisziele deutlich zu machen.

Man kann das Phänomen Arbeit in der Erwerbswirtschaft mindestens unter zwei Gesichtspunkten betrachten:

- Unter dem ersten wird *Arbeit als Kategorie des Faktormarktes* gesehen. Im Mittelpunkt steht Arbeit als Input im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozeß. Es geht um Angebot, Nachfrage, effektiven Einsatz etc. Unter diesem Blickwinkel ist auch der kleinste Input-Beitrag zur Produktion wichtig, und betrage er auch nur eine Stunde.

Das hierfür relevante Meßkonzept ist das einer Stromgröße, sei es nun in Form des Arbeitsvolumens oder etwa des sogenannten Arbeitseinsatzes der Arbeitnehmer zu konstanten Lohnsätzen.<sup>1)</sup> Daß de facto statt dessen häufig noch die Zahl der Erwerbstätigen benutzt wird, ist der schlechten Datenlage geschuldet, bleibt aber eine unbefriedigende Adäquation.

- Bei der zweiten Sichtweise geht es – allgemein formuliert – um das *Ausmaß der Integration einer Person ins Beschäftigungssystem*, anders gewendet: Ist eine Person über eine bestimmte Minimalschwelle hinaus (d. h. wesentlich und nicht nur peripher) in das Beschäftigungssystem involviert? Oder, nun aber mit leicht veränderter Stoßrichtung: Was ist der vorwiegende Erwerbsstatus einer Person?

---

\*) Dr. Joachim Recktenwald, Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), Luxemburg.

1) Vgl. zu einer Systematisierung Eurostat (1996 a), S. 262 ff.

Woran man das Engagement auf dem Arbeitsmarkt bemißt, dafür gibt es zahlreiche Möglichkeiten.

Man kann dies anhand objektiver Kriterien tun, wie etwa:

- Arbeitszeit: In den Niederlanden beispielsweise wird eine 12-Stunden-Grenze verwendet.
- Vorwiegende Unterhaltsquelle: Angesprochen sei das in der deutschen Erwerbsstatistik vertraute Unterhaltskonzept.

Man kann aber auch subjektive Indikatoren zugrunde legen:

- Selbsteinschätzung der Erwerbspersonen (Welchen hauptsächlichen Status weist sich jemand selbst zu?). In Irland und Frankreich wird eine entsprechende Frage in der Arbeitskräfteerhebung gestellt.

Im Rahmen der Harmonisierungsbestrebungen auf internationaler Ebene dominiert die erste dieser beiden Sichtweisen (oft auch Labour-Force-Konzept genannt). Sie liegt auch den weiteren Ausführungen zugrunde.

## **1.2 Arbeitskräfteerhebung und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen als Datenquellen**

Wer vergleichbare und konsistente Daten zur Erwerbstätigkeit für die Mitgliedsländer der EU benötigt, wird an zwei Stellen fündig werden, bei der EU-Arbeitskräfteerhebung und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR).

Die gemeinschaftliche Arbeitskräfteerhebung ist eine standardisierte EU-weite Haushaltsbefragung vom Typ Mikrozensus – in Deutschland ist sie in den Mikrozensus integriert – und stellt das mit Abstand bedeutendste arbeitsmarktbezogene Erhebungsinstrument im internationalen Kontext dar.<sup>2)</sup> Die Erhebungsergebnisse liegen in Form von Mikrodatensätzen vor, so daß der ganze analytische Reichtum der Fülle möglicher Merkmalskombinationen erschlossen werden kann.

Die Informationen, die die VGR zur Erwerbstätigkeit bereitstellen, sind das Ergebnis eines (von Land zu Land unterschiedlichen) Integrations- und Abstimmungsprozesses von Daten verschiedenster Primärquellen. Entscheidend ist dabei stets der enge Konnex zur Wertschöpfungsrechnung, dienen die Angaben zur Erwerbstätigkeit doch zuvorderst zur Berechnung von Produktivitätskennziffern. Es versteht sich daher von selbst, daß sie in tiefer Wirtschaftszweiggliederung vorliegen, ansonsten aber wenig an weitergehender Differenzierung angeboten wird.

Was immer sich an Ergebnisunterschieden zwischen VGR und Arbeitskräfteerhebung feststellen läßt – und nicht wenige Nutzer beklagen solche Unterschiede –, so ist doch festzuhalten, daß beiden das gleiche Konzept von Erwerbstätigkeit zugrunde liegt, und zwar jenes der oben beschriebenen produktionsbezogenen Sichtweise. Die 13. internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker hat hierzu im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) die als richtungweisend geltenden Empfehlungen formuliert (siehe International Labour

---

2) Zu detaillierten Informationen siehe Eurostat (1996 b).

Office 1983 sowie Hussmanns/Mehran/Verma 1990). Zentraler Punkt ist die *extensive* Fassung des Begriffs Erwerbstätigkeit: Eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit von einer Stunde Dauer reicht aus für das Vorliegen von Erwerbstätigkeit. Bezugszeitraum ist dabei in der Regel eine Woche.<sup>3)</sup>

Diese Definition ist international unstrittig. Insoweit besteht von der konzeptionellen Seite her kein Harmonisierungsbedarf mehr.

### 1.3 Zur Validität der Meßprozedur im Rahmen der Arbeitskräfteerhebung

Zu behaupten, mit dem Einvernehmen in definitorischer Hinsicht seien die relevanten Probleme gelöst, wäre allerdings falsch. Die Diskussion hat sich vielmehr verlagert hin zur meßtechnischen Seite, zur Frage nach dem geeigneten Vorgehen für eine vollständige Erfassung aller Fälle von Erwerbstätigkeit. In den zurückliegenden Monaten haben das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) und die EU-Mitgliedstaaten intensiv erörtert, wie die *Validität der Meßprozedur bei gleichem zugrundeliegendem Konzept von Erwerbstätigkeit* am besten zu sichern ist.

Worum geht es?

Zunächst einmal ist nun allein von der Arbeitskräfteerhebung (AKE) die Rede, jener Stichprobenerhebung bei den privaten Haushalten, mit der auf dem Wege einer Befragung die für den Arbeitsmarkt wichtigsten Größen erfaßt werden. Ganz konkret geht es dann um jenen Teil der AKE, der dazu dient, das Vorliegen einer Erwerbstätigkeit festzustellen. Mit Blick auf diesen Teil der AKE lautet die zentrale Frage: Reicht es aus, zwischen den Ländern die Liste der hierfür erforderlichen Variablen samt Antwortkategorien<sup>4)</sup> zu vereinbaren und es dann den nationalen statistischen Ämtern zu überlassen, diese anschließend in einzelne Fragen zu transformieren – so die bislang geübte Praxis.

Oder ist ein Mehr an Vereinheitlichung vonnöten, und zwar bindende Vorgaben<sup>5)</sup> folgender Art:

3) Der Möglichkeit einer vorübergehenden Abwesenheit vom Arbeitsplatz etwa aus Urlaubs- oder Krankheitsgründen wird selbstverständlich Rechnung getragen. Zu einer ausführlichen Behandlung vgl. Hussmanns/Mehran/Verma (1990), S. 70 ff.

4) Derzeit umfaßt diese Liste die folgenden zwei Variablen:

*Erwerbstätigkeit in der Berichtswoche* (alle Personen ab 15 Jahren):

Antwortkategorien:

Übte eine vergütete Erwerbstätigkeit aus – 1 Stunde oder mehr – (einschließlich mithelfender Familienangehöriger, aber ausschließlich Wehr- oder Ersatzdienstleistender). Verfügte über eine Erwerbstätigkeit, arbeitete aber nicht (einschließlich mithelfender Familienangehöriger, aber ausschließlich Wehr- oder Ersatzdienstleistender). Arbeitete aufgrund vorübergehender Entlassung (lay-off) nicht. Leistete Wehr- oder Ersatzdienst. Sonstige Person (im Alter von 15 Jahren und älter), die in der Berichtswoche weder arbeitete noch über eine Erwerbstätigkeit verfügte. Trifft nicht zu (Kind jünger als 15 Jahre).

*Grund dafür, daß trotz vorhandener Erwerbstätigkeit nicht gearbeitet wurde:*

Antwortkategorien:

Schlechtes Wetter. Kurzarbeit aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen. Arbeitsstreitigkeiten. Schulische oder berufliche Aus- oder Fortbildung. Krankheit, Unfall oder vorübergehende Arbeitsunfähigkeit. Mutterschaftsurlaub. Urlaub. Neue Stelle, die erst zu einem späteren Zeitpunkt angetreten wird. Sonstige Gründe (z. B. persönliche oder familiäre Verpflichtungen). Trifft nicht zu.

5) Geordnet nach zunehmendem Harmonisierungsgrad.

- Festlegung der Reihenfolge der Fragen.  
Es besteht zum Beispiel die begründete Vermutung, daß es nicht gleichgültig ist, ob die Fragen zum vorwiegenden Erwerbsstatus einer Person vor oder nach den Fragen zur tatsächlichen Erwerbstätigkeit in der Berichtswoche gestellt werden.
- Explizite Erwähnung von Schlüsselbegriffen (etwa mit Blick auf die Erfassung auch geringfügiger Beschäftigung).<sup>6)</sup>
- Präzise Umschreibung des jeweiligen Frageinhalts.
- Gleicher Wortlaut der Fragen.<sup>7)</sup>

Im Kern geht es mithin darum, ob eine Harmonisierung der Outputs ausreicht oder ob ein Schritt hin zur sogenannten Input-Harmonisierung angebracht ist. Wo liegt die Grenze, jenseits welcher weitere Harmonisierung nur noch formaler Natur ist und letztlich auf Kosten der materialen Vergleichbarkeit der Ergebnisse geht, weil nationale Besonderheiten bei der Erhebung nicht mehr ausreichend berücksichtigt werden können?

In der Diskussion zwischen Eurostat und den Mitgliedstaaten wurden erwartungsgemäß gegensätzliche Interessen deutlich: Während Eurostat über den derzeitigen Stand hinausgehende Vorgaben für sachgerecht hielt, betonten die Mitgliedsländer die Notwendigkeit eines hinreichenden nationalen Spielraums bei der Erhebungsgestaltung.

Am Ende stand ein Kompromiß in Form von Grundsätzen, die als Leitlinien bei der Ausarbeitung des AKE-Moduls zum Erwerbsstatus dienen.

Insgesamt handelt es sich um 12 Grundsätze, von denen die folgenden auf die Messung der Erwerbstätigkeit zielen:<sup>8)</sup>

- Die Fragen nach dem Erwerbsstatus im Sinne der ILO sind die ersten Fragen. Es dürfen ihnen keine Fragen zum vorwiegenden Erwerbsstatus vorausgehen.
- Die Fragenfolge zur Erwerbstätigkeit besteht aus mindestens zwei getrennten Fragen: einer danach, ob in der Berichtswoche gearbeitet worden ist, und einer anderen danach, ob ein Arbeitsplatz vorhanden ist, die Person dort jedoch nicht anwesend war.
- Die Fragen zur Erwerbstätigkeit enthalten ein Stichwort zur Identifizierung von Personen mit geringfügiger Beschäftigung.
- Die Fragen zur Erwerbstätigkeit enthalten ein Stichwort zur Identifizierung unbezahlter mithelfender Familienangehöriger. Eine Alternative besteht darin, mithelfende Familienangehörige durch eine separate Frage zu identifizieren.
- In den Fragen zur Erwerbstätigkeit wird deutlich gemacht, daß nur bezahlte Arbeit als Erwerbstätigkeit im Sinne des ILO-Konzepts angesehen wird (Ausnahme bei mithelfenden Familienangehörigen).
- Die Berichtsperiode für die Erwerbstätigkeit muß deutlich bezeichnet werden.

---

6) Zu den möglichen Effekten vgl. die Erfahrungen mit Änderungen des Leitfragenkonzepts im deutschen Mikrozensus. – Siehe Pöschl (1992).

7) In einem internationalen Kontext kann das zunächst einmal nur heißen: Einigung über den Wortlaut in einer Referenzsprache. Es bleibt dann das Problem der adäquaten Übertragung.

8) Die restlichen beziehen sich auf die korrekte Messung der Arbeitslosigkeit gemäß ILO (siehe Abschnitt 2.2). Einer der Grundsätze zielt teils auf die Erwerbstätigkeit, teils auf die Arbeitslosigkeit. Die Grundsätze sind hier in verkürzter Form wiedergegeben.



Untersuchungen zu den Auswirkungen von Reihenfolge und Wortlaut der Fragen zum Erwerbsstatus werden derzeit in zweierlei Form vorgenommen: einerseits auf dem Wege von Labortests, zum anderen in mehreren Ländern im Rahmen der Feldarbeit für die Erhebung. Im Lichte der Ergebnisse werden die Grundsätze gegebenenfalls revidiert werden.

#### **1.4 Teilzeitbeschäftigung**

Eine in der beschäftigungspolitischen Diskussion zentrale Variable ist die Teilzeitbeschäftigung. Informationen hierzu liefert auf europäischer Ebene allein die Arbeitskräfteerhebung. Wie sieht es mit der Vergleichbarkeit der Angaben aus?

Die Definition der Teilzeittätigkeit kann auf zwei Arten erfolgen:

- Durch Selbsteinschätzung der Befragten (subjektiver Ansatz).
- Durch Festlegung einer Stundenobergrenze, absolut oder im Verhältnis zur Vollzeittätigkeit (objektiver Ansatz).

Es ist wichtig zu wissen, daß alle in der EU gehandelten und aus der AKE stammenden Informationen zur Teilzeitarbeit auf der Selbsteinschätzung der Befragten beruhen. Das ist immer dann genau das richtige Konzept, wenn das Erkenntnisinteresse auf eine solche Selbstzuschreibung ausgerichtet ist: Wie eine Person sich selbst sieht, ist allemal von verhaltensbestimmender Relevanz. In solchen Fällen ist die internationale Vergleichbarkeit der Ergebnisse bestens gesichert.

Wenn es jedoch direkt oder indirekt um das hinter der Teilzeitarbeit stehende Zeitvolumen geht, ist Vorsicht geboten. Dann sollte stets die durchschnittliche Dauer der Teilzeittätigkeit oder die genaue Verteilung der Arbeitsstunden mit ins Bild genommen werden. Eine international festgelegte Definition von Teilzeittätigkeit anhand eines objektiven Stundenkriteriums existiert bislang nicht, und bis auf weiteres ist damit auch nicht zu rechnen.<sup>9)</sup>

#### **1.5 Abstimmung von Beschäftigungsdaten aus unterschiedlichen Quellen**

In allen Ländern sind Datennutzer damit konfrontiert, daß es gleich eine ganze Reihe von Primärquellen für Beschäftigungsdaten gibt: Haushaltserhebungen, Unternehmenserhebungen, Verwaltungsregister. In der Regel liefern sie abweichende Zahlenwerte, häufig aus unmittelbar einsichtigen Gründen, nicht selten aber auch aus weniger offensichtlichen. In den letzten Jahren hat sich mehr und mehr die Einsicht durchgesetzt, daß es eine Bringschuld der Statistiker ist, darüber aufzuklären, in welchem inhaltlichen und numerischen Zusammenhang die verschiedenen Quellen stehen. Den Nutzern sollte deutlich gemacht werden, inwiefern Ergebnisunterschiede bedingt sind durch (1) Konzepte und Systematiken, (2) durch abweichende Grundgesamtheiten und (3) durch Meßfehler im weitesten Sinne.

Die Vorteile größerer Transparenz sind offenkundig, so schwer es im Einzelfall auch sein mag, die für die Unterschiede verantwortlichen Gründe genau zu benennen und – mehr noch – ihre Auswirkungen zu quantifizieren. Ein erster Erfahrungsaustausch auf Gemeinschaftsebene hat gezeigt, daß es hierbei mitunter eines langen Atems bedarf, um hinreichend

---

9) Zu einem jüngeren Versuch, dies zu ändern, siehe OECD (1996).

fündig zu werden. Die zu dieser Thematik von Eurostat organisierten Kontakte dienen dazu, die nationalen statistischen Ämter mit den Praktiken der anderen Länder bekannt zu machen, Methoden und Untersuchungsergebnisse zu diskutieren und Anregungen zu geben.

Ein Schritt, der über die Identifizierung und Quantifizierung von Gründen für Ergebnisdifferenzen hinausginge, wäre die systematische Integration der vorhandenen Beschäftigungsstatistiken.<sup>10)</sup> Dies führte hin zu den sogenannten „Labour Accounts“ als einem System konsistenter Ableitungszusammenhänge. Das hieße dann auch numerische Abstimmung bis hin zur nachträglichen Korrektur von Resultaten der Primärquellen.<sup>11)</sup> In der EU haben bislang die Niederlande einen solchen Ansatz am eifrigsten verfochten (vgl. Leunis/Altena 1996). Mittlerweile hat auch das dänische statistische Amt damit begonnen, ein System von Labour Accounts zu etablieren, Portugal wird in Kürze damit beginnen. Gleichwohl ist festzuhalten, daß nicht alle Länder von den Vorzügen der Labour-Accounts-Philosophie überzeugt sind. Sobald jedoch eine hinreichend große Zahl von Mitgliedstaaten auf diesen Weg einschwenkt, wird auf Gemeinschaftsebene die Diskussion über die Methodologie zu führen sein.

## 2 Arbeitslosigkeit

### 2.1 Nationale Definitionen versus ILO-Konzept

Während die Messung der Erwerbstätigkeit in der Vergangenheit nie Gegenstand größerer Kontroversen war, gilt dies nicht für die Arbeitslosigkeit. Die lange Zeit parallele Verwendung auf der einen Seite des ILO-konformen Ansatzes durch die EU (für Zwecke des internationalen Vergleichs) und auf der anderen Seite der an den Regularien der jeweiligen nationalen Arbeitsmarktverwaltungen ausgerichteten Statistiken der registrierten Arbeitslosen (innerhalb der Mitgliedstaaten) hat oftmals zu Verwirrungen geführt. Die Ergebnisunterschiede zwischen beiden Konzepten können beträchtlich sein. Es muß deutlich betont werden, daß Angaben zu den *registrierten* Arbeitslosen zwischen Ländern nicht vergleichbar sind.

In den letzten Jahren sind nun fast alle Mitgliedstaaten (jüngst Frankreich und das Vereinigte Königreich) dazu übergegangen, auch intern die ILO-Quoten als maßgeblich anzusehen. Die einzige relevante Ausnahme ist und bleibt Deutschland.

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für den Übergang zum ILO-Konzept auch für Zwecke der inländischen Arbeitsmarktberichterstattung bietet das Vereinigte Königreich. Hier gab es im Vorfeld eine geradezu vorbildliche Diskussion zwischen Statistikern, Wissenschaft (Royal Statistical Society) und seriösen Medien über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Meßkonzepte, mit der Folge, daß die Überlegenheit des ILO-Ansatzes breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit fand. Wenn man bedenkt, daß Arbeitslosenzahlen politisch besonders sensible Informationen sind, stellt der gelungene Übergang eine nicht eben geringe Leistung dar.

---

10) Das klassische Beispiel für die Integration unterschiedlicher Bereichsstatistiken sind die VGR. Diese Integration bezieht sich auch auf einige zentrale Beschäftigungsgrößen, doch – wie weiter vorne ausgeführt – ist dabei die enge Anbindung an die Wertschöpfungsrechnung leitend. Im übrigen ist damit eine Integration aller für Zwecke der Arbeitsmarktbeobachtung relevanten Statistiken mitnichten gegeben.

11) Der Anspruch ginge jedoch nicht so weit, eine komplette Bestands- und Stromrechnung zu erstellen.

## **2.2 Die vergleichbaren Arbeitslosenquoten Eurostats nach dem ILO-Konzept**

Die allgemeine Definition der Arbeitslosigkeit gemäß ILO lautet wie folgt (siehe International Labour Office 1983 sowie Hussmanns/Mehran/Verma 1990):

Arbeitslose sind Personen (ab der für Erwerbspersonen geltenden unteren Altersgrenze), die

- keine Arbeit haben, d.h. nicht erwerbstätig sind im Sinne der ILO,
- zur Verfügung stehen, eine Arbeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums aufzunehmen, und
- während eines bestimmten Zeitraums in der jüngsten Vergangenheit aktive Schritte unternommen haben, eine Arbeit zu finden.

Personen, die keinen Arbeitsplatz haben und zur Verfügung stehen, aber nicht mehr suchen, da sie bereits eine – später anzutretende – Arbeit gefunden haben, werden ebenfalls zu den Arbeitslosen gerechnet.

Die Arbeitslosenquote ist der prozentuale Anteil der so abgegrenzten Arbeitslosen an den Erwerbspersonen.

Diese allgemeine Fassung des ILO-Konzepts hat noch Leerstellen, die in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten durch die sogenannte EU-Interpretation gefüllt worden sind:

- Die untere Altersgrenze für Erwerbspersonen und somit für Arbeitslose liegt bei 15 Jahren.
- Für die Verfügbarkeit zur Arbeitsaufnahme gilt eine Zwei-Wochen-Frist.
- Der relevante Zeitraum für die Arbeitssuche umfaßt die letzten vier Wochen. Eine Liste der als aktiv angesehenen Suchmaßnahmen ist erstellt worden; die Tatsache, daß eine Person beim Arbeitsamt als arbeitslos registriert ist, gilt nicht als aktive Suche.
- Bei den im Nenner der Quote stehenden Erwerbspersonen handelt es sich um die Gesamtheit der in privaten Haushalten lebenden Erwerbspersonen.

Die von Eurostat erstellten Schätzungen basieren auf den Ergebnissen der AKE. Von ihr ausgehend werden Monatswerte geschätzt, indem eine Fortschreibung mit Hilfe der für jedes Land besten unterjährigen Indikatoren der Arbeitslosigkeit (Ergebnisse der monatlichen oder vierteljährlichen nationalen Arbeitskräfteerhebungen, Zeitreihe der eingeschriebenen Arbeitslosen) erfolgt.<sup>12)</sup>

Die Eurostat-Schätzungen für die Mitgliedsländer der EU werden von der OECD übernommen. Eine gemeinsame Veröffentlichung von Eurostat und OECD zur Berechnungsmethode ist in Vorbereitung.

Da die AKE die Grundlage für die Schätzung der Arbeitslosigkeit bildet, sind hier genauso wie oben bei der Erwerbstätigkeit Fragen nach der meßprozeduralen Validität zu stellen. Und genau wie dort haben sich Eurostat und die Mitgliedsländer hier auf Grundsätze ge-

---

12) Für einen knappen Überblick zur Schätzmethode siehe Eurostat (1996 c).

einigt, die als Leitlinie dienen sollen bei der Gestaltung des entsprechenden Fragebogenmoduls der AKE:

- Die Frage zur Arbeitsuche wird allen Personen ohne Arbeit gestellt.
- Die Referenzzeiträume für die Arbeitsuche und die Verfügbarkeit müssen unmißverständlich angegeben werden.
- Die Frage zur Arbeitsuche stellt ab auf Bemühungen der Auskunftsperson, eine abhängige Arbeit zu finden oder eine Tätigkeit als Selbständiger aufzunehmen. Der Wortlaut der Frage darf nicht auf eine kontinuierliche Suche über mehrere Wochen abheben.
- Die Frage zu den Methoden der Arbeitsuche bezieht sich auf aktive und passive Methoden.<sup>13)</sup>
- Kontakt mit dem Arbeitsamt zum Zwecke der Arbeitsuche ist zu unterscheiden von der Situation, daß eine Person beim Arbeitsamt als arbeitslos registriert ist.
- Alle Methoden der Arbeitsuche<sup>14)</sup> werden bei der Befragung aufgezählt und alle Antworten registriert.
- Personen, die gegenwärtig keine Arbeit haben und keine Arbeit suchen, weil sie bereits eine später anzutretende Arbeit gefunden haben, werden durch eine separate Frage identifiziert.

### 2.3 Schätzung der Unterbeschäftigung

Da den ILO-Konzepten eine extensive Definition der Erwerbstätigkeit zugrunde liegt – eine Arbeitszeit von einer Stunde ist bereits hinreichend –, ist ein Maß der Unterbeschäftigung als komplementäres Element neben dem klassischen Arbeitsmarktindikator Arbeitslosigkeit wünschenswert.

Die ILO unterscheidet zwei Varianten der Unterbeschäftigung (siehe Hussmans/Mehran/Verma 1990):

– *Sichtbare Unterbeschäftigung:*

Sie liegt vor, wenn Personen unfreiwillig weniger als eine vorzugebende Normarbeitsdauer arbeiten und gleichzeitig Mehrarbeit suchen oder für eine solche verfügbar sind.

Sie kann in Form der Zahl betroffener Personen oder als Stundenvolumen gemessen werden.

– *Nicht sichtbare Unterbeschäftigung:*

Hierbei handelt es sich – wenig präzise – um Unterbeschäftigung qualitativer Art, z. B. verdeckte Unterbeschäftigung, Einsatz von Arbeitskräften unter ihrem Qualifikationsniveau und dergleichen.

Offenkundig ist allein die sichtbare Unterbeschäftigung einer akzeptablen statistischen Messung zugänglich. Anders als im Falle der Arbeitslosigkeit jedoch gibt es bislang noch keine verbindliche EU-Interpretation der diesbezüglichen allgemeinen ILO-Definition.

---

13) Eine Liste aktiver und passiver Suchmethoden ist bereits etabliert.

14) Es wird hier auf die in der vorigen Fußnote erwähnte Liste Bezug genommen.

Zu klären ist vor allem die Höhe der Normarbeitsdauer, und zwar für Vollzeit- wie für Teilzeitbeschäftigung. Zudem muß festgelegt werden, ob die Normarbeitszeit einheitlich für alle Wirtschaftsbereiche zu gelten hat (gar EU-weit?) oder ob branchen- oder berufsbezogene Vorgaben angebracht sind. Schließlich wäre darüber zu befinden, ob man einen empirischen Durchschnittswert (z. B. den Durchschnitt der üblicherweise geleisteten Arbeitsstunden je Woche) als Norm deklariert, gesetzliche oder tarifvertragliche Vorgaben dafür übernimmt oder angesichts der Eigenschaft einer solchen Norm, Ausdruck eines gesellschaftlich fixierten Anspruchsniveaus zu sein, für eine exogene politische Setzung votiert.<sup>15)</sup>

Das ILO-Konzept der sichtbaren Unterbeschäftigung ist insofern nicht in strikter Analogie zur Definition der Arbeitslosigkeit gebildet, als nicht gefordert wird, daß sowohl das Verfügbarkeits- als auch das Suchkriterium erfüllt wird; aus nicht ganz einsichtigen Gründen reicht für die ILO eines der beiden bereits hin.

Eurostat unternimmt derzeit den Versuch, auf Grundlage einer eigenen Interpretation des ILO-Konzepts erste Schätzungen zu erstellen. Sie basieren auf den Ergebnissen der AKE und dienen zur Vorbereitung einer Diskussion mit den Mitgliedstaaten über eine für alle akzeptable Berechnungsmethode.

In die Zielstruktur für die geplante kontinuierliche Arbeitskräfteerhebung ist zudem ein spezielles Modul zur Unterbeschäftigung aufgenommen worden. Damit sollten in Zukunft genauere Schätzungen möglich sein.

### **3 Die zukünftige Europäische Arbeitskräfteerhebung**

Die AKE als zentrales Erhebungsinstrument für die gemeinschaftliche Arbeitsmarktstatistik ist derzeit noch eine Jahresherhebung, die jeweils im Frühjahr durchgeführt wird. Die Tatsache, daß in mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten schon eine nationale unterjährige Arbeitskräfteerhebung besteht und weitere Länder bereits signalisiert haben, zu einer solchen Erhebungsform übergehen zu wollen, hat den Ausschuß für das Statistische Programm der EU dazu veranlaßt, eine Weiterentwicklung der AKE in eben diese Richtung anzulegen.

Nach einer mehr als zweijährigen Diskussion stehen wir nun kurz vor der Verabschiedung eines entsprechenden Verordnungsentwurfs für eine kontinuierliche Arbeitskräfteerhebung, die sowohl vierteljährliche als auch Jahresergebnisse liefern soll. Mit Ausnahme Deutschlands haben alle Mitgliedsstaaten ihre Bereitschaft erklärt, dieses Erhebungsmodell umzusetzen.

Im Vergleich zur aktuellen Erhebung sind als wichtigste Neuerungen folgende zu nennen:

- kontinuierlicher Erhebungstyp und damit Repräsentativität der Jahresergebnisse;
- Bereitstellung vierteljährlicher Ergebnisse;
- stärkere Harmonisierung des Moduls zum Erwerbsstatus (siehe die oben erläuterten Grundsätze zur Messung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit);

<sup>15)</sup> Wenn etwa zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eine Politik forciert allgemeiner Arbeitszeitverkürzung propagiert wird, bringt dies eine andere Präferenz hinsichtlich der Normarbeitszeit zum Ausdruck als das Festhalten am Vollzeitverhältnis traditioneller Prägung.

- Aufnahme eines Moduls zur Unterbeschäftigung;
- Aufnahme von Einkommensvariablen (fakultativ).

Es ist damit zu rechnen, daß die europäische Arbeitsmarktstatistik schon in absehbarer Zeit auf die Ergebnisse der nutzerorientiert weiterentwickelten Europäischen Arbeitskräfteerhebung zugreifen kann.

## Literaturhinweise

*Eurostat (1996 a)*: Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995, Luxemburg.

*Eurostat (1996 b)*: Europäische Erhebung über Arbeitskräfte: Methodik und Definitionen, Luxemburg.

*Eurostat (1996 c)*: Monatsbericht „Arbeitslosigkeit“, Luxemburg.

*Hussmanns, R., Mehran, F., Verma, V. (1990)*: Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: An ILO manual on concepts and methods, Genf.

*International Labour Office (1983)*: Thirteenth International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 18 – 29 October 1982, Highlights of the conference, in: Bulletin of Labour Statistics, 3, S. IX – X.

*Leunis, W. P., Altena, J. W. (1996)*: Labour Accounts in the Netherlands, 1987 – 1993. How to cope with fragmented macro data in official statistics, in: International Statistical Review, 1, S. 1 – 22.

*OECD (1996)*: Definitions du travail à temps partiel. Papier für die Arbeitsgruppe „Statistiques de l’emploi et du chômage“ (DEELSA/ELSA/WP7(96)3, Paris, Oktober 1996.

*Pöschl, H. (1992)*: Geringfügige Beschäftigung 1990, in: Wirtschaft und Statistik, 3, S. 166 – 170.

## **Methodische Ansätze in der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

### **Abstract**

Der Beitrag behandelt drei unterschiedliche ökonometrische Ansätze der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Während sich die erste Gruppe von Studien die Aufgabe stellt, die Wiederbeschäftigungschancen derjenigen unter den Arbeitslosen, die z. B. an einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme teilgenommen haben, mit denen der Nicht-Teilnehmer zu vergleichen, versuchen die zweite und dritte Gruppe, gesamtwirtschaftliche Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu ermitteln.

Dabei geht es darum zu untersuchen, ob die Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen der Maßnahmeteilnehmer möglicherweise die Wiederbeschäftigungschancen von nicht im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Programms geförderten Arbeitslosen verringert. Denkbar wäre auch, daß Beschäftigte entlassen werden, weil in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen qualifizierte Arbeitskräfte eingestellt werden sollen. Außerdem könnte die Einstellung der Personen, die an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben, auch ohne diese Maßnahme erfolgt sein.

Hinzu kommt, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das Lohnniveau auf dem ersten Arbeitsmarkt beeinflussen können: Die Vergrößerung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften würde tendenziell das Lohnniveau senken. Skandinavische Studien betonen dagegen, daß von zu hohen Lohnabschlüssen ausgehende Beschäftigungsrisiken aus der Sicht der Gewerkschaften als geringer eingeschätzt werden, wenn zusätzliche Arbeitsplätze im Rahmen von groß angelegten arbeitsmarktpolitischen Programmen geschaffen werden.

Neben der Weiterentwicklung der Methoden der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist die Bereitstellung geeigneter Datensätze unabdingbar für das Entstehen einer „Evaluationskultur“ in Deutschland.

### **Vorbemerkung**

Wegen der als dramatisch zu bezeichnenden Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen mit Höchstständen für die Nachkriegszeit zu Beginn des Jahres 1996 ist die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik immer stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gerückt. Unter dem Begriff der Beschäftigungspolitik sollen dabei allgemein die am Gütermarkt, Geldmarkt und Arbeitsmarkt ansetzenden Maßnahmen zur Erhöhung des Beschäftigungsstandes verstanden werden. Die am Arbeitsmarkt ansetzenden Maßnahmen sollen zugleich der Arbeitsmarktpolitik zugerechnet werden. Zum Teil verfolgt die Arbeitsmarktpolitik auch andere Ziele als die Beschäftigungspolitik, weil sie sich auch sozialen Zielen verpflichtet fühlt, wie z. B. der gezielten Unterstützung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes (vgl. Kromphardt 1992, S. 222). „Unterhalb dieser Ebene der allgemeinen wirtschaftspolitischen Intervention und der Zielverfolgung der wirtschaftspolitischen Primärziele kann aber die

---

\*) Dr. Lutz Bellmann, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit hier mehr strukturpolitisch orientierte Mittel einsetzen, um ihrerseits einen Beitrag zur Sicherung vor Arbeitslosigkeit zu leisten. Sie ergänzt dabei gleichsam mit Maßnahmen zur Feinsteuerung die stärker global ausgerichteten Maßnahmen der allgemeinen Beschäftigungspolitik.“ (Winterstein 1980, S. 98). Ich möchte hier auf den Beitrag der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, von denen die Kurzarbeit, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Fortbildung und Umschulung die wichtigsten sind, zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung der Beschäftigung eingehen. Dabei soll die Frage ausgeklammert werden, ob es sich bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik um sogenannte versicherungsfremde Leistungen handelt (vgl. Berthold/Thiede 1996 sowie Bellmann 1996), die nicht aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Arbeitslosenversicherung, sondern aus allgemeinen Steuermitteln zu bestreiten wären. Es kann an dieser Stelle auch nicht der interessanten Frage nachgegangen werden, ob die Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht stärker durch beschäftigungspolitische als durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bekämpft werden sollte (Kromphardt 1992). Um die Größenordnungen zu verdeutlichen, sollte darauf hingewiesen werden, daß im Juni 1996 die Zahl der Arbeitslosen im früheren Bundesgebiet (in Klammern: neue Länder und Berlin-Ost) bei 2,7 (1,2) Millionen lag, die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und in Kurzarbeit aber mit insgesamt 609 000 (592 000) wesentlich niedriger ist.<sup>1)</sup>

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind nach dem Arbeitsförderungsgesetz (§ 1) „im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten wird“. Sie stehen darüber hinaus im Spannungsfeld individueller und gesellschaftlicher Zielsetzungen. Z. B. sollen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem Gesetz dazu beitragen, daß

1. weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortauern,
2. die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird,
3. nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden und
4. die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird.

Die Analyse der Zusammenhänge zwischen den genannten Zielen ist eine der Aufgaben der Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, wie Hasan (1991) in einem Überblicksvortrag bei einem von der OECD organisierten Expertentreffen hervorgehoben hat. Um diese Aufgabe werde ich mich in diesem Beitrag genauso wenig kümmern wie um die Evaluation der Leistung der Verwaltung, für die Erreichung vorgegebener politischer Ziele angemessene Programme zu entwickeln und zu implementieren. Ich möchte mich vielmehr auf die Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Programme beschränken, d. h., ich untersuche, ob arbeitsmarktpolitische Programme im Hinblick auf die im Arbeitsförderungsgesetz

---

1) Bei der Berechnung wurde jeweils die Zahl der Kurzarbeiter im früheren Bundesgebiet (in Klammern: neue Länder und Berlin-Ost) in Höhe von 215 000 (61 000) mitgerechnet, obwohl der durchschnittliche Arbeitsanfall nur 31 (51) % betrug. Berücksichtigt wurden auch die 6 000 (90 000) Teilnehmer mit produktiven Lohnkostenzuschüssen nach § 242s (§ 249h) Arbeitsförderungsgesetz.



(§ 1) genannten Ziele als erfolgreich zu betrachten sind. Ich lege dabei einen Schwerpunkt auf die Vorstellung und Diskussion ökonometrischer Methoden.

Es werden drei unterschiedliche ökonometrische Ansätze der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen diskutiert. Während sich die erste Gruppe von Studien z. B. die Aufgabe stellt, die Wiederbeschäftigungschancen der Arbeitslosen, die z. B. an einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme teilgenommen haben, mit denen der Nicht-Teilnehmer zu vergleichen, versuchen die zweite und dritte Gruppe, gesamtwirtschaftliche Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu ermitteln.

Zunächst wird in der zweiten Gruppe dieser Studien untersucht, ob die Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen der Maßnahmeteilnehmer möglicherweise die Wiederbeschäftigungschancen von nicht im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Programms geförderten Arbeitslosen verringert (Substitutionseffekt). Denkbar wäre auch, daß Beschäftigte entlassen werden, weil in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen qualifizierte Arbeitskräfte eingestellt werden sollen (Verdrängungseffekt). Außerdem soll untersucht werden, wie viele Personen eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme nicht gebraucht hätten, um einen regulären Arbeitsplatz zu erhalten (Mitnahmeeffekt).

Hinzu kommt drittens, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das Lohnniveau auf dem ersten Arbeitsmarkt beeinflussen können: Verschiedene angelsächsische Untersuchungen kommen zum Ergebnis, daß arbeitsmarktpolitische Programme durch die Qualifizierung von Arbeitslosen das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöhen, so daß tendenziell das Lohnniveau sinkt. Skandinavische Studien betonen dagegen, daß ein von zu hohen Lohnabschlüssen ausgehender Beschäftigungsabbau aus der Sicht der Gewerkschaften als weniger problematisch eingeschätzt wird, wenn dafür Ersatzarbeitsplätze im Rahmen von breit angelegten arbeitsmarktpolitischen Programmen geschaffen werden.

Der Aufbau des Beitrags orientiert sich an den drei genannten Untersuchungsansätzen. Im folgenden Abschnitt 1 werden Studien vorgestellt und diskutiert, die untersuchen, ob die Wiederbeschäftigungschancen von Teilnehmern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen höher sind als von Nicht-Teilnehmern. Im Abschnitt 2 (siehe S. 93 ff.) wird ein Konzept für die Erfassung von Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dargestellt, das auf die Analyse von Zugängen in und Abgängen aus Arbeitslosigkeit rekurriert. Mit diesem Ansatz verbunden ist die Analyse von Lohneffekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die im Abschnitt 3 (siehe S. 96 f.) behandelt wird. Der Abschnitt 4 (siehe S. 97 f.) faßt die Ergebnisse zusammen. Dabei wird besonders auf die Verbesserung der Datenlage als wesentliche Voraussetzung für die verbesserte Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingegangen.

## **1 Wiederbeschäftigungschancen von Teilnehmern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

Mikroökonomische Analysen zur Arbeitslosigkeitsdauer basieren seit den Beiträgen von Lancaster (1979) und Nickell (1979) hauptsächlich auf der Schätzung der Parameter von Abgangsratemodellen. Die Abgangsrate ist die bedingte Wahrscheinlichkeit des Abgangs aus der Arbeitslosigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt, gegeben, die betrachtete Person

war bis dahin arbeitslos. Sie steht in einer definitorischen Beziehung zur mittleren (abgeschlossenen) Arbeitslosigkeitsdauer, die mit steigender bzw. sinkender Abgangsrate ab- bzw. zunimmt. Bei empirischen Analysen zur individuellen Arbeitslosigkeitsdauer wird die Abgangsrate in Abhängigkeit von der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, von der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeitsspanne bzw. dem Zeitraum seit der Entlassung, den persönlichen Charakteristika des Arbeitslosen bzw. des Maßnahmeteilnehmers, Arbeitsmarktindikatoren und anderen erklärenden Variablen spezifiziert. Dabei kann neben der Aufnahme einer Beschäftigung auch der (vorübergehende) Rückzug aus dem Erwerbspersonenpotential berücksichtigt werden.

Im folgenden wird zunächst beispielhaft die Studie von Steiner und Kraus (1995) vorgestellt. Die Autoren vergleichen die auf der Basis eines mikroökonomischen Modells geschätzten Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeiten von Teilnehmern an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM). Die Schätzungen wurden auf der Basis der ersten sechs Wellen des Arbeitsmarktmonitors des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für die neuen Länder und Berlin-Ost durchgeführt (vgl. Hübler 1997). Diese Daten decken den Zeitraum November 1990 bis November 1992 ab, so daß die durchgeführten Analysen nur die kurzfristigen Wirkungen der erst ab Mitte 1991 dort in größerem Umfang eingesetzten ABM erfassen können. Allerdings ergibt sich ein methodisches Problem, weil ein Teil der Arbeitslosen und der Teilnehmer an ABM zum Zeitpunkt der Erhebung der 6. Welle des Arbeitsmarktmonitors im November 1992 noch arbeitslos war oder sich in dieser Maßnahme befand. Werden diese Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer außer Betracht gelassen, d.h. nur die abgeschlossenen Spannen berücksichtigt, zeigt sich in Tabelle 1 (siehe S. 91), daß 49 % der Teilnehmer von ABM in reguläre Beschäftigungsverhältnisse einmünden, während dies nur für 29 % der Arbeitslosen gilt. Der Anteil derjenigen, die nach Beendigung einer ABM arbeitslos werden, beträgt 22 %, und etwa 25 % der ABM-Teilnehmer gehen in die Nichterwerbstätigkeit. Mit 32 % ist der Anteil der Arbeitslosen, die nicht erwerbstätig werden, größer.

Die Autoren haben in einem weiteren Schritt ein multinomiales Logitmodell für die bedingte Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer regulären Beschäftigung angegeben und die bereits in einer ABM bzw. Arbeitslosigkeit verbrachte Dauer geschätzt. Als mit der Aufnahme einer regulären Beschäftigung konkurrierende Zielzustände des Modells wurden die Nichterwerbstätigkeit beim Abgang aus ABM sowie die Nichterwerbstätigkeit und ABM beim Abgang aus Arbeitslosigkeit berücksichtigt. In den Abgangsratenmodellen aus Arbeitslosigkeit und ABM wurden das Alter, Dummy-Variablen für die Berufsausbildung, die Betriebszugehörigkeit im früheren Job, die Betriebsgröße und der Sektor des früheren Beschäftigungsbetriebs als erklärende Variable aufgenommen. Außerdem wurden (0,1)-Variablen für die unterschiedlichen Wellen und das Quartal des Zugangs in Arbeitslosigkeit bzw. ABM berücksichtigt, um bezüglich Kohorteneffekten und Änderungen der allgemeinen Arbeitsmarktlage zu kontrollieren.

**Tabelle 1: Übergänge aus Arbeitslosigkeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Ländern und Berlin-Ost November 1990 – November 1992 (Stichprobenwerte)**

Übergang in	Übergang aus			
	Arbeitslosigkeit		ABM	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Reguläre Beschäftigung .....	401	29	174	49
Lehre .....	11	1	3	1
Kurzarbeit .....	39	3	0	0
ABM .....	191	14	–	–
Arbeitslosigkeit .....	–	–	79	22
Fortbildung und Umschulung	297	22	14	22
Vorruhestand .....	214	16	38	11
Rente .....	37	3	21	6
Sonstiges <sup>1)</sup> .....	182	13	27	8
Insgesamt ...	1 372	100	356	100

1) Die Kategorie „Sonstiges“ faßt Übergänge in Wehrpflicht, Schule/Hochschule, Haushalt, Mutterjahr und ein paar Übergänge, die nicht weiter zugeordnet werden können, zusammen.

Quelle: Steiner/Kraus (1995, S. 397)

Drei der Ergebnisse von Steiner und Kraus (1995) sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden:

- Erstens ist bei Frauen die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an einer ABM mit relativ guten Chancen, eine reguläre Beschäftigung zu finden, wesentlich höher als bei relativ ungünstigen Chancen.
- Zweitens nehmen gerade Frauen, die aus Arbeitslosigkeit heraus wesentlich schneller eine reguläre Beschäftigung als bei Teilnahme an einer ABM finden, mit relativ großer Wahrscheinlichkeit an einer ABM teil.
- Drittens unterscheiden sich die Wiederbeschäftigungschancen bei den ABM-Teilnehmern kaum von denen der Arbeitslosen. Nur nach 12 Monaten, wenn die meist auf diese Zeit befristete ABM ausläuft, sind die Wiederbeschäftigungschancen der männlichen ABM-Teilnehmer besser als die der männlichen Arbeitslosen. Zu diesem Zeitpunkt steigt zwar auch bei den Frauen die Abgangsrate in reguläre Beschäftigung, der Anstieg ist aber deutlich geringer als beim Abgang in Nichterwerbstätigkeit. Dies weist darauf hin, daß bei Frauen die Teilnahme an einer ABM häufig einen Übergang bis zum (zumindest zeitweisen) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben darstellt.

Während das erste und das dritte Ergebnis unter dem Gesichtspunkt der Zielgruppenorientierung positiv zu beurteilen sind, ist das zweite Ergebnis aus arbeitsmarktpolitischer Sicht problematisch.

Für den Bereich der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in den neuen Ländern und Berlin-Ost haben Helberger und Pannenberg (1994) und Hübler (1994, 1996 und 1997), Fitzenberger und Prey (1995 und 1996) sowie Lechner (1995, 1996 a und 1996 b) Untersuchungen vorgelegt. Im folgenden soll beispielhaft auf die Untersuchung von Fitzenberger und Prey (1995) eingegangen werden, die die Beschäftigungswirkungen von Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb und in sonstigen Bildungseinrichtungen analysiert. Die Autoren gehen von der Überlegung aus, daß es erforderlich ist, den Beschäftigungsstatus einer Person vor und nach einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme zu vergleichen und auch den hypothetischen Fall zu berücksichtigen, wie die Beschäftigungschancen der gleichen Person ausgesehen hätten, wenn keine Teilnahme erfolgt wäre. Die späteren Beschäftigungschancen werden eben durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst, die sowohl personenunabhängiger Natur sind (z. B. allgemeine Beschäftigungslage, Konjunktur, Sektorzugehörigkeit des Betriebs etc.) als auch in der Person selbst liegen (z. B. Alter, Geschlecht, Ausbildung, Familienstand etc.). Um den Effekt einer Qualifizierungsmaßnahme isolieren zu können, müssen deshalb möglichst alle Faktoren, die die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit in diesem Zeitraum mitbeeinflussen, berücksichtigt werden. Hinzu kommt das Problem der „Selektionsverzerrung“, d. h., Teilnehmende sind von vornherein einer besonderen Gruppe zuzuordnen, z.B. aufgrund von bewußt definierten Auswahlkriterien für das Programm oder aber auch aufgrund unbeobachtbarer Eigenschaften wie etwa höherer Motivation, stärkerem Selbstbewußtsein oder Intelligenz. Es wird ein ökonometrisches Modell mit Hilfe von Individualdaten für die neuen Länder und Berlin-Ost geschätzt, das sowohl die beobachtbare als auch die unbeobachtbare Heterogenität von Individuen zu berücksichtigen versucht. Bei dem Datensatz handelt es sich um Angaben über nahezu 9 000 Personen aus den ersten sechs Wellen des Arbeitsmarktmonitors für die neuen Bundesländer für den Zeitraum von November 1990 bis November 1992. Um Verzerrungen zu vermindern, wurde dabei nicht nur die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit dynamisch modelliert, sondern es wurde auch dem Teilnahmeverhalten an der Umfrage („Panelmortalität“), der Entscheidung zur Teilnahme an einer Maßnahme und der Ausgangssituation im November 1989 Rechnung getragen. Darüber hinaus wurde wegen der möglichen Selektionsverzerrungen überprüft, inwieweit sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit einer Person, die in Zukunft einmal an einer Maßnahme teilnehmen wird, von der Beschäftigungswahrscheinlichkeit vergleichbarer Personen unterscheidet, die nicht an einer Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme teilgenommen haben.

Unter Vernachlässigung der Selektionsvorgänge für die betrachteten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen stellt sich heraus, daß eine Teilnahme an einer betrieblichen Maßnahme die zukünftige Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden im Vergleich zu Nicht-Teilnehmenden kurzfristig stark und langfristig moderat erhöht. Die Teilnahme an Maßnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen wirkt sich auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden relativ zu Nicht-Teilnehmenden kurzfristig leicht negativ und langfristig nicht signifikant aus. Wird nun aber die Selektionsverzerrung mit in Betracht gezogen, so ergibt sich ein völlig anderes Bild: Es zeigt sich nämlich, daß jene Personen, die an Maßnahmen in sonstigen Bildungseinrichtungen teilnehmen, von vornherein sehr schlechte Beschäftigungsaussichten aufweisen („negative Selektion“). Die Teilnahme an einer solchen Maßnahme erhöht die individuelle Beschäftigungswahrscheinlichkeit dieser Person bereits nach kurzer Zeit fast vollständig auf die durchschnittliche Beschäftigungs-

wahrscheinlichkeit der Nicht-Teilnehmenden. Für Personen, die an betrieblichen Maßnahmen teilnehmen, zeigt sich dagegen, daß sie von vornherein zu einer vergleichsweise bevorzugten Gruppe auf dem Arbeitsmarkt gehören („positive Selektion“). Der gemessene Erfolg der betrieblichen Maßnahme ist dann vollständig auf diesen Selektionseffekt zurückzuführen. Die Nettowirkung der betrieblichen Maßnahme ist letztendlich kurzfristig noch leicht positiv, langfristig jedoch bei null, wenn nicht sogar negativ.

In stark beachteten Beiträgen haben Ashenfelter und Card (1985) und LaLonde (1986) die Ergebnisse von kontrollierten Experimenten mit den Ergebnissen von ökonometrischen Studien auf der Basis von Studien, in denen versucht wurde, Selektionsverzerrungen zu korrigieren, verglichen und zum Teil beachtliche Unterschiede ermittelt, die die Verlässlichkeit der nicht auf Experimenten beruhenden Untersuchungen in Frage stellen. Allerdings ist der Vorschlag, durch Experimente den Erfolg bzw. Mißerfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen festzustellen, aus folgenden Gründen insbesondere für die neuen Länder und Berlin-Ost nicht praktikabel (vgl. Heckman/Smith 1995):

- Erstens können Maßnahmeteilnehmer nicht durch eine Zufallsauswahl bestimmt werden, da dies politisch inakzeptabel wäre.
- Zweitens würden abgelehnte Bewerber sich zumindest teilweise erfolgreich um andere Qualifizierungsmöglichkeiten bemühen, so daß die Kontrollgruppe nicht erhalten bleibt („Substitution bias“).
- Drittens ist die Teilnahme an einem Experiment, auch wenn es der Untersuchung des Eingliederungserfolgs arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen dient, mit „Hawthorne-Effekten“ verbunden.
- Viertens ist der Aufschub arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen während des Transformationsprozesses in den neuen Ländern und Berlin-Ost nicht möglich, weil wertvolle Zeit verlorenginge (vgl. Lechner 1995, S. 5).

## **2 Inflow-Outflow-Analysen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen**

Im letzten Abschnitt wurden die Wiederbeschäftigungschancen der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen mit den entsprechenden Chancen der Mitglieder von Kontrollgruppen verglichen, um die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Programme zu ermitteln. Dabei blieben die von den Programmen ausgehenden Effekte auf Personen, die nicht in einem arbeitsmarktpolitischen Programm gefördert worden sind, außer Betracht. Am Centre for Economic Performance der London School of Economics wurde ein Konzept entwickelt, bei dem diese Beschränkung überwunden wurde (vgl. Haskel/Jackman 1988, Lehmann 1993).

Es wurde dabei z.B. der Einfluß der Zahl der Teilnehmer in einem arbeitsmarktpolitischen Programm auf die Entwicklung der Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit betrachtet. Dabei wurde eine Unterscheidung nach verschiedenen Altersgruppen und Gruppen von Arbeitslosen mit unterschiedlicher Arbeitslosigkeitsdauer vorgenommen. Wenn im Zusammenhang mit einer höheren Teilnehmerzahl die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit für eine bestimmte Gruppe steigt, aber für eine andere Gruppe sinkt, liegt ein Substitutionseffekt vor, da sich einzelne Arbeitslose zu Lasten anderer verbessert haben. Ein Verdrängungseffekt

entsteht, wenn Beschäftigte entlassen werden, weil die Unternehmen in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen qualifizierte Personen einstellen. Ein Indiz dafür wäre eine höhere Zugangsrate in die Arbeitslosigkeit bei bestimmten Gruppen von Beschäftigten im Zusammenhang mit einer höheren Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit für andere Gruppen. Schließlich ist der insignifikante Einfluß einer höheren Teilnehmerzahl in arbeitsmarktpolitischen Programmen auf die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit als Hinweis auf Mitnahmeeffekte zu interpretieren.

Bellmann (1990) hat für die 142 Arbeitsamtsbezirke des früheren Bundesgebiets für das Jahr 1988 Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit für die Gruppen der Arbeitslosen mit einer bisherigen Dauer von höchstens einem Jahr und für die Gruppe der Arbeitslosen mit einer bisherigen Dauer von mehr als einem Jahr und weniger als drei Jahren, getrennt nach den Altersgruppen der 18- bis 25jährigen und der 26- bis 55jährigen, sowie die Zugangsrate in Arbeitslosigkeit als endogene Variable in Regressionsschätzungen mit der Arbeitslosenquote, der Offene-Stellen-Quote, der Wachstumsrate der Beschäftigung 1987/88, die Anteile der Betriebe mit weniger als 500 Beschäftigten und der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe im betreffenden Arbeitsamtsbezirk als exogenen Variablen geschätzt. Der Einfluß der Lohnkostenzuschüsse, der Fortbildung und der Umschulung sowie der ABM wurde durch Variablen berücksichtigt, die die Zugänge in diese Maßnahmen auf die Zugänge der offenen Stellen in der betreffenden Region beziehen. In der folgenden Tabelle 2 (siehe S. 95) sind einige Ergebnisse der Studie dargestellt. Arbeitsamtsbezirke mit großen Anteilen kleinerer Betriebe und solchen im Verarbeitenden Gewerbe weisen größere Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit auf; bei Regionen mit hohem Anteil kleinerer Betriebe ist aber auch ein höheres Zugangsrisiko in Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die für ABM gebildete Variable weist ein signifikant positives Vorzeichen auf, d. h., in Arbeitsamtsbezirken mit starker Inanspruchnahme von ABM ist die Abgangsrate aus der Kurzzeitarbeitslosigkeit größer als in anderen Arbeitsamtsbezirken. Allerdings sind die entsprechenden Vorzeichen der Lohnkostensubventionen sowie der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nicht signifikant, d. h., Mitnahmeeffekte sind bei diesen Programmen nicht auszuschließen.

Weiterhin läßt sich nach meinen Ergebnissen die Abgangsrate aus der Langzeitarbeitslosigkeit durch die evaluierten Maßnahmen nicht erhöhen. Schließlich ist in Regionen mit starker Inanspruchnahme der Fortbildungs- und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Zugangsrate in die Arbeitslosigkeit höher. Dieses Ergebnis ist als Hinweis auf Verdrängungseffekte zu interpretieren. Diese Ergebnisse werden auch bei der Verwendung von Panelanalysemethoden für die Jahre 1987 und 1988 bestätigt. Die Gültigkeit der insgesamt weniger günstigen Einschätzung der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bei Berücksichtigung von Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekten erfolgt unter Vorbehalt, weil die Anzahl der Teilnehmer in den einzelnen Maßnahmen im Vergleich zur Zahl der Arbeitslosen insgesamt relativ klein ist. Möglicherweise sind die insignifikanten Effekte auch darauf zurückzuführen und nicht auf Mitnahmeeffekte.<sup>2)</sup>

---

2) Für empirische Evidenz aus anderen Ländern vgl. Hübler (1981) und OECD (1993).

**Tabelle 2: Zugangs- und Abgangsratenregressionen für Männer im früheren Bundesgebiet 1988**

Exogene Variable	Abgangsrate aus			Zugangsrate
	Kurzzeit- arbeitslosigkeit	Langzeit- arbeitslosig- keit		
	Altersgruppen von ... bis ... Jahre			
	18 – 25	26 – 55	26 – 55	18 – 65
Arbeitslosenquote .....	-0,104* (11,50)	-0,219* (11,33)	-0,177* (3,15)	9,378* (5,65)
Offene-Stellen-Quote ...	0,002 (0,25)	0,011 (0,60)	0,036 (0,70)	0,314* (5,06)
Beschäftigtenanteil kleiner Betriebe .....	0,112* (4,65)	0,203* (3,94)	0,206 (1,38)	1,294* (7,27)
Beschäftigtenanteil des Verarbeitenden Gewerbes .....	0,077* (3,13)	0,038 (0,73)	-0,079 (0,52)	-0,218 (1,19)
Beschäftigungs- wachstum 1987/88 .....	0,315 (1,61)	0,156 (0,38)	1,947 (1,61)	0,752 (0,52)
Lohnkosten- subventionen .....	0,014 (1,29)	-0,002 (0,09)	-0,050 (0,74)	0,087 (1,09)
Fortbildung .....	0,002 (0,85)	0,001 (0,20)	0,003 (0,19)	0,043* (2,50)
Umschulung .....	-0,022 (2,21)	-0,029 (1,39)	0,019 (0,31)	-0,112 (1,56)
ABM .....	0,123* (4,27)	0,237* (3,87)	0,322 (1,81)	0,752* (3,54)
Bestimmtheitsmaß R <sup>2</sup> ...	0,769	0,729	0,194	0,758

Absolute t-Werte in Klammern; Fallzahl: 142 Arbeitsamtsbezirke; \* = signifikant auf 1 % -Niveau.

Quelle: Bellmann (1990)

### 3 Lohneffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Für die Volkswirtschaftslehre ist der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitslosigkeit ein Evergreen. Neuerdings wird dieser Zusammenhang mikroökonomisch unter Verwendung sogenannter erweiterter Einkommensfunktionen durch die Analyse des Einflusses der regionalen Arbeitslosenquote auf das Einkommen untersucht. In verschiedenen europäischen Ländern und in Übersee wurden in jüngster Zeit empirische Analysen durchgeführt, die nahelegen, daß sich überdurchschnittlich hohe regionale Arbeitslosigkeit in eher unterdurchschnittlicher Entlohnung auswirkt. Auf der Grundlage dieser Resultate haben Blanchflower und Oswald (1995) ein „statistisches Gesetz der Ökonomie“ formuliert, wonach eine Verdoppelung der Arbeitslosigkeit zu rund 10 % niedrigeren Löhnen in den betreffenden Regionen führt. Dieser Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Entlohnung wurde von ihnen „Lohnkurve“ genannt.

Für die neuen Länder und Berlin-Ost gibt es eine interessante Erweiterung dieses Ansatzes durch Pannenberg und Schwarze (1996 a und 1996 b), die eine Neudefinition der Arbeitslosenquote unter Berücksichtigung der Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen auf der Ebene der dortigen 35 Arbeitsamtsbezirke vornehmen. Die Autoren verwenden die Daten der dritten bis fünften Welle des Sozio-ökonomischen Panels (1992 bis 1994). Sie schätzen die folgende erweiterte Lohnkurve unter Verwendung von Kontrollvariablen für das Geschlecht, die Schulbesuchsdauer, die Berufserfahrung, die Betriebszugehörigkeitsdauer, die Größe und den Wirtschaftszweig des Beschäftigungsbetriebes sowie der logarithmierten Zahl der Arbeitsplatzsuchenden. Unter Verwendung von Panelanalysemethoden erhalten sie beim Vergleich zweier Versionen ihres Schätzmodells das Ergebnis, daß zwar die wie üblich berechnete Arbeitslosenquote nur einen insignifikanten Einfluß auf die Lohnhöhe ausübt, daß aber die neu definierte Arbeitslosenquote einen Koeffizienten nahe -0,1 hat, der mit dem erwähnten von Blanchflower und Oswald (1995) formulierten „statistischen Gesetz der Ökonomie“ sehr gut im Einklang steht. Dieses Ergebnis bestätigt also eher die Sichtweise von Layard, Nickell und Jackman (1991), daß Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen das Angebot qualifizierter Erwerbsspersonen erhöhen mit der Folge einer Schwächung der beschäftigten Insider, als die skandinavischer Studien (Edin/Holmlund/Östros 1993), die argumentieren, daß der von zu hohen Lohnabschlüssen ausgehende Beschäftigungsabbau aus Sicht der Gewerkschaften als weniger problematisch eingeschätzt wird, wenn dafür Ersatzarbeitsplätze im Rahmen von breit angelegten arbeitsmarktpolitischen Programmen geschaffen werden. Die geschilderten Lohneffekte haben natürlich Rückwirkungen auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung (vgl. Calmfors 1994, Calmfors/Skedinger 1995).

Eines der Ziele arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist die Vermeidung und die Verringerung von Langzeitarbeitslosigkeit. Insofern ist abschließend auf zwei Fragen einzugehen: den Einfluß der Langzeitarbeitslosigkeit auf das regionale Lohnniveau und die Möglichkeiten zur Veränderung der Steigung der Lohnkurve. Die erste Frage greift den Gedanken von Layard, Nickell und Jackman (1991) auf, daß Langzeitarbeitslosigkeit keinen oder nur einen sehr schwachen negativen Einfluß auf die Lohnhöhe hat. Solange der Wettbewerb um Arbeitsplätze nicht sehr stark ist, sind Firmen bereit, neu anzuwerbende Arbeitskräfte großzügig zu entlohnen, und Gewerkschaften können ihre Forderungen nach hoher Entlohnung durchsetzen. Ein starker Lohndruck ergibt sich bei einer gegebenen Arbeitslosenquote dann,



wenn der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hoch ist. Langzeitarbeitslose sind aus mehreren Gründen keine sehr effektiven Wettbewerber am Arbeitsmarkt: Ihr Humankapital, ihre Motivation und Arbeitsmoral könnten sich während der langen Dauer der Arbeitslosigkeit entwertet bzw. verschlechtert haben. Langzeitarbeitslosigkeit kann auch das Ergebnis eines Sortierprozesses sein mit dem Ergebnis, daß fähigere und entschlossen suchende Arbeitslose als erste aus dem Bestand ausgeschieden sind. Häufig werden auch Unternehmen das Merkmal Langzeitarbeitslosigkeit bei Bewerbungen negativ beurteilen.

Die in der „Wage Curve“ zu diesem Problem dokumentierten Befunde entsprechen dem Modell von Layard, Nickell und Jackman nicht. Die Koeffizienten der Langzeitarbeitslosigkeit, die zusätzlich zur Arbeitslosigkeit als Variable in die Lohnfunktionen aufgenommen wird, weisen wechselnde Vorzeichen auf und sind nicht signifikant von null verschieden. Allerdings erhalten Layard, Nickell und Jackman (1991, S. 441) mit *aggregierten* Daten das Ergebnis, daß der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit *ceteris paribus* lohnerhöhend wirkt. In einer weiteren Studie mit international vergleichenden Daten für 17 OECD-Länder für die Periode 1985 bis 1993 zeigen Bellmann und Jackman (1996), daß die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit die Lohnstückkosten erhöht. Gleichzeitig erhalten wir das Ergebnis, daß zwar höhere Ausgaben für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie die Arbeitsvermittlung, nicht aber höhere Ausgaben für ABM und Lohnkostensubventionen die Langzeitarbeitslosigkeit senken.

#### **4 Zusammenfassung und Ausblick**

Sicherlich spielt neben der Finanz-, Wirtschafts- und Tarifpolitik die Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit und der Zunahme der Beschäftigung. Im Zentrum der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen steht die Beurteilung ihrer Wirkung im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Ziele bzw. die Lösung bestimmter Probleme. Der vorliegende Beitrag behandelt methodische Ansätze der Wirkungsanalyse und gibt einen Überblick über in Deutschland durchgeführte Studien, die dabei untersuchten Fragen und die auftretenden Probleme. Es werden drei Gruppen von Studien behandelt:

Erstens werden die Wiederbeschäftigungschancen der Arbeitslosen, die z. B. an einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme teilgenommen haben, mit denen der Nicht-Teilnehmer verglichen. Zur Korrektur von Selektionsverzerrungen wird bei diesen Untersuchungen die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei der Schätzung von Modellen für die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit für die Maßnahmeteilnehmer und die Mitglieder der Kontrollgruppe berücksichtigt. Allerdings zeigen US-amerikanische Studien, daß kontrollierte Experimente zu anderen Ergebnissen führen als nicht auf Experimenten beruhende ökonomische Untersuchungen. Dagegen ist wiederum einzuwenden, daß die Durchführung von Experimenten meist nicht praktikabel ist.

Zweitens stehen die von den arbeitsmarktpolitischen Programmen ausgehenden Effekte auf Personen, die nicht zu den Programmteilnehmern gehören, im Zentrum von Analysen der Zugangs- und Abgangsraten in bzw. aus Arbeitslosigkeit mit Regionaldaten. Dabei wird untersucht, ob die Verbesserung der Wiederbeschäftigungschancen der Maßnahmeteilnehmer möglicherweise die Wiederbeschäftigungschancen von nicht im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Programms geförderten Arbeitslosen verringert (Substitutionseffekt).

Es interessiert außerdem, ob Beschäftigte entlassen werden, weil z. B. durch Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen qualifizierte Arbeitskräfte eingestellt worden sind (Verdrängungseffekt). Außerdem könnte die Einstellung von Programmteilnehmern auch ohne diese Maßnahme erfolgt sein (Mitnahmeeffekt). In der vorgestellten Studie sind empirische Hinweise für das Vorliegen dieser negativen Nebenwirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu finden. Dabei aber muß einschränkend erwähnt werden, daß die Zahl der Maßnahmeteilnehmer möglicherweise zu klein ist, um die Hypothese der Existenz von Mitnahmeeffekten ablehnen zu können.

Drittens wird mikroökonomisch untersucht, ob arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das Lohnniveau auf dem ersten Arbeitsmarkt beeinflussen. Verschiedene angelsächsische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß arbeitsmarktpolitische Programme durch die Qualifizierung von Arbeitslosen das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöhen, so daß tendenziell das Lohnniveau sinkt. Dieses Ergebnis wird auch durch die Schätzung sogenannter erweiterter Lohnkurven für die neuen Länder und Berlin-Ost bestätigt. Die für Schweden zutreffende hohe Korrelation von Lohnniveau und Teilnehmerzahlen in arbeitsmarktpolitischen Programmen trifft dort also nicht zu. International vergleichend angelegte Studien sind deshalb als Ergänzung zu den mikroökonomischen Untersuchungen zur Klärung des Einflusses der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf das Lohnniveau besonders interessant und wichtig.

Insgesamt ist dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996) zuzustimmen, wenn er in seinem neuesten Gutachten in der Textziffer 271 schreibt: „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ebenso auch Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung, haben auf die Dauer nur Berechtigung, soweit sie dazu führen, daß die Chancen der Teilnehmer, wieder einen regulären Arbeitsplatz zu finden, sich nachweislich verbessern. Überzeugende Nachweise dafür, daß dies in der Breite erreicht wird, gibt es bisher nicht.“ Sein Postulat, die Prioritäten richtig zu setzen, kann kaum befolgt werden, wenn die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Programme nicht entscheidend verbessert wird. Eine „Evaluationskultur“ kann in Deutschland nur entstehen, wenn die vorgestellten Methoden weiterentwickelt und geeignete Datensätze bereitgestellt werden. Bislang sind mikroökonomische Untersuchungen in Deutschland nur für die neuen Länder und Berlin-Ost auf der Basis von Umfragedaten möglich gewesen, weil dort im Gegensatz zu den alten Ländern die Teilnehmerzahlen größer sind. Allerdings würde die Umsetzung des erwähnten Postulats des Sachverständigenrates, die Prioritäten richtig zu setzen, umfangreichere Datensätze erfordern, die Informationen über eine ausreichende Anzahl von Teilnehmern in den verschiedenen, zum Vergleich anstehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen enthalten müßten.

## Literaturhinweise

*Ashenfelter, O., Card, D. (1985):* Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs, in: *The Review of Economics and Statistics*, 67, S. 648 – 660.

*Bellmann, L. (1990):* Evaluation of Measures to Combat Long-Term Unemployment, Applied Econometrics Association Conference, Straßburg.

*Bellmann, L. (1996):* Einnahmen und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, in: K. Tiepelmann, G. van der Beek (Hrsg.): *Politik der Parafiski: Intermediäre im Balanceakt zwischen Staats- und Bürgernähe*, Hamburg, S. 89 – 106.

*Bellmann, L., Jackman, R. (1996):* The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (Hrsg.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham, S. 726 – 746.

*Berthold, N., Thiede, E. (1996):* Auslagerung versicherungsfremder Leistungen – Ausweg oder Kreisverkehr?, in: *Wirtschaftsdienst*, 76, S. 350 – 358.

*Blanchflower, D. G., Oswald, A. J. (1995):* An Introduction to the Wage Curve, in: *The Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), S. 153 – 167.

*Calmfors, L. (1994):* Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, in: *OECD Economic Studies*, 22, S. 7 – 47.

*Calmfors, L., Skedinger, P. (1995):* Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Consideration and Some Evidence from Sweden, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 11, S. 91 – 109

*Edin, P. A., Holmlund, B., Östros, T. (1993):* Wage behaviour and labour market programmes in Sweden: evidence from micro data, Department of Economics, University of Uppsala, Working Paper.

*Fitzenberger, B., Prey, H. (1995):* Assessing the Impact of Training on Employment: The Case of East Germany, Center of International Labor Economics, Discussion Paper No. 23, Universität Konstanz.

*Fitzenberger, B., Prey, H. (1996):* Training in East Germany: An Evaluation of the Effects on Employment and Wages, Center of International Labor Economics, Discussion Paper No. 34, Universität Konstanz.

*Hasan, A. (1991):* Evaluation of Employment, Training and Social Programmes: An Overview of Issues, in: OECD (Hrsg.): *Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art*, Paris, S. 7 – 20.

*Haskel, J., Jackman, R. (1988):* Long-Term Unemployment and the Effects of the Community Programme, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 50, S. 379 – 408.

*Heckman, J. J., Smith, J. A. (1995):* Assessing the Case for Social Experiments, in: Journal of Economic Perspectives, 9, S. 85 – 110.

*Helberger, Chr., Pannenberg, M. (1994):* Kurzfristige Auswirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Beispiel Fortbildung und Umschulung, Berlin, mimeo.

*Hübler, O. (1981):* Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung: Ökonometrische Modelle und Methoden, Frankfurt a. M., New York.

*Hübler, O. (1994):* Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individueller Beschäftigungsumfang – Eine ökonometrische Untersuchung für Ostdeutschland, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 114, S. 419 – 447.

*Hübler, O. (1996):* Evaluierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, Hannover, mimeo.

*Hübler, O. (1997):* Der Arbeitsmarktmonitor des IAB, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 81 (im Erscheinen).

*Kromphardt, J. (1992):* Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 25, S. 221 – 231.

*LaLonde, R. J. (1986):* Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data, in: American Economic Review, 76, S. 604 – 620.

*Lancaster, T. (1979):* Econometric methods for the duration of unemployment, in: Econometrica, 47, S. 939 – 956.

*Layard, R., Nickell, St., Jackman, R. (1991):* Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford.

*Lechner, M. (1995):* Effects of Continuous Off-the-job Training in East Germany after Unification, ZEW-Discussion Paper No. 27.

*Lechner, M. (1996 a):* An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, Discussion Paper, S. 539 – 596.

*Lechner, M. (1996 b):* The Effects of Enterprise-related Continuous Vocational Training in East Germany in Individual Employment and Earnings, Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, Discussion Paper, S. 542 – 596.

*Lehmann, H. (1993):* The effectiveness of the restart programme and the enterprise allowance scheme, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No. 139.

*Nickell, St. (1979):* Estimating the Probability of Leaving Unemployment, in: Econometrica, 47, S. 1249 – 1266.

*OECD (1993):* Employment Outlook, Paris.

*Pannenberg, M., Schwarze, J. (1996 a):* Unemployment, Labor Market Training Programs and Regional Wages: An Extended Wage Curve Approach, DIW Discussion Papers, No. 139, Berlin.

*Pannenberg, M., Schwarze, J. (1996 b):* Regionale Löhne und staatliche Qualifizierungsmaßnahmen: Eine erweiterte Lohnkurve für Ostdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 29, S. 494 – 497.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996):* Jahresgutachten 1996/97: Reformen voranbringen, Mainz.

*Steiner, V., Kraus, F. (1995):* Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: V. Steiner und L. Bellmann (Hrsg.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 192, Nürnberg, S. 387 – 424.

*Winterstein, H. (1980):* Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, München.

Joachim Wagner\*)

## **Analysen zur Arbeitsplatzdynamik mit Betriebspaneldaten aus Erhebungen der amtlichen Industrieberichterstattung – Möglichkeiten und Grenzen**

### **Vorbemerkung**

Die Veränderung der Anzahl der Industriearbeitsplätze stellt einen zentralen Aspekt der Nachfrageseite des Arbeitsmarkts und damit auch einen wesentlichen Bestimmungsgrund für Höhe, Struktur und Entwicklung der Arbeitslosigkeit innerhalb einer Region dar. Detaillierte verlässliche Informationen hierüber bilden eine unverzichtbare Voraussetzung für eine angemessene Beschreibung des Arbeitsmarktgeschehens, für Diagnosen von Problemen, für Beurteilungen alternativer Handlungsempfehlungen und für die Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

Aus den Publikationen der amtlichen Statistik erhält man über diese Arbeitsplatzdynamik in der Industrie jedoch nur ein höchst ungenaues Bild, das zudem wichtige Aspekte unberücksichtigt läßt und damit einen falschen Eindruck liefern kann: Zwar lassen sich hieraus die *Nettoveränderung* der Arbeitsplatzzahl zwischen zwei Zeitpunkten für eine Region oder in einem Industriesektor, nicht jedoch die verschiedenen und teils gegenläufigen *Bruttoströme* entnehmen, die zu dieser Nettoveränderung geführt haben. So kann z. B. ein Wachstum der Industriearbeitsplätze in einer Region die Folge davon sein, daß einige dort ansässige Betriebe ihre Beschäftigung ausgedehnt haben. Es kann aber auch sein, daß dieser Anstieg allein auf einige Neugründungen oder auf Betriebsverlagerungen aus einer anderen Region zurückzuführen ist. Möglich ist ferner, daß alle drei positiv wirkenden Prozesse (Wachstum vorhandener Betriebe, Gründung neuer Betriebe, Verlagerung bereits bestehender Betriebe in die Region hinein) eine Rolle gespielt haben und daß gleichzeitig in geringerem Ausmaß ein Abbau von Arbeitsplätzen in schrumpfenden Betrieben sowie Betriebsschließungen und Verlagerungen aus der Region heraus zu beobachten waren. Selbst wenn im Vergleich zweier Jahre sich „unter dem Strich“ die Anzahl der Arbeitsplätze nicht verändert hat, so können doch sich gegenseitig kompensierende Bruttobewegungen in erheblichem Ausmaß stattgefunden haben.

Die von Jahr zu Jahr zu beobachtende Veränderung der Industriearbeitsplätze, die sich aus den Publikationen der amtlichen Statistik entnehmen läßt, ist damit nicht geeignet, ein genügend differenziertes Bild von den Bewegungen am Arbeitsmarkt und den diese auslösenden Prozessen zu liefern. Sie stellt daher auch keine geeignete Grundlage für wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Analysen und Handlungsempfehlungen oder Evaluierungsstudien zu Politikmaßnahmen dar.

---

\*) Prof. Dr. Joachim Wagner, Universität Lüneburg.

Ich danke Rainer Geumann und Uwe Rode vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik (NLS) für Unterstützung und Hilfe beim Zugang zu den Mikrodaten aus Erhebungen der amtlichen Industriestatistik und bei den Berechnungen im NLS. Alle Berechnungen mit den Betriebsdaten wurden im NLS unter strenger Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorschriften durchgeführt; die hier publizierten Ergebnisse sind auf Geheimhaltungsfreiheit überprüft. Der vorliegende Aufsatz greift auf Teile eines zusammen mit Knut Gerlach geschriebenen umfassenden Überblicks über Arbeiten mit dieser Datenbasis zurück (vgl. Gerlach/Wagner 1997).

Damit ist offensichtlich, daß eine angemessene Beschreibung und Analyse der Nachfrage-seite des Arbeitsmarktes einen „Blick hinter die Kulissen“ der publizierten Aggregatdaten zu werfen hat und sich auf Daten der dort agierenden Wirtschaftseinheiten – d. h. auf Firmen-daten – stützen muß, wobei eine Betrachtung von Veränderungen in der Zeit Angaben aus den Firmen zu mehr als einem Zeitpunkt – *Paneldaten* – erfordert.

Die Umsetzung dieser Forderung in die alltägliche Praxis der angewandten Wirtschaftsforschung setzt neben entsprechenden ökonomischen Verfahren und leistungsfähigen Datenverarbeitungsanlagen den Zugang zu geeigneten Paneldatensätzen voraus. Während die beiden ersten Bedingungen schon in den sechziger Jahren (wenn auch nicht in so komfortabler Weise wie heute) erfüllt waren, verhinderte die fehlende Datenbasis noch bis Ende der achtziger Jahre zumindest in Deutschland (und in vielen anderen Ländern außerhalb der USA) eine breite Nutzung von Paneldaten für *Individuen* – bei Paneldaten für *Firmen* stehen wir auch heute Mitte der neunziger Jahre erst am Anfang.<sup>1)</sup>

In diesem Beitrag soll anhand von Ansätzen und Ergebnissen einiger empirischer Untersuchungen mit einem dieser seit kurzer Zeit verfügbaren deutschen Firmenpanel-Datensätze, den zu einem Panel verknüpften Betriebsdaten aus regelmäßigen Erhebungen der amtlichen Industrieberichterstattung in Niedersachsen, illustriert werden, welche wichtigen Einsichten durch eine innovative Nutzung vorhandener Datenbestände gewonnen werden können. Kapitel 1 stellt die Datenbasis vor. In Kapitel 2 werden der Zusammenhang von Betriebsgröße und Firmenwachstum sowie der Beitrag von Betrieben aus unterschiedlichen Größenklassen zur Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen betrachtet. Kapitel 3 stellt Ergebnisse zum längerfristigen Beitrag von Betriebsgründungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor. Der Beitrag schließt in der Schlußbemerkung mit einer kurzen Zusammenfassung und Hinweisen auf weitere Arbeitsschritte.

## 1 Datenbasis

Die statistischen Ämter der Länder in Deutschland erheben in regelmäßigen Abständen in den Industriebetrieben Informationen zu Größen wie z. B. Umsatz, Anzahl tätiger Personen oder Investitionen. Für die zum jeweiligen Berichtskreis zählenden Betriebe ist eine Teilnahme an diesen Erhebungen mit wahrheitsgemäßer und vollständiger Angabe dieser Daten verpflichtend. Diese *Querschnitt*serhebungen werden verwendet, um Summen (oder Durchschnittswerte) für alle Betriebe oder für Teilgruppen (z. B. gegliedert nach Industrien, Regionen oder Größenklassen) zu bilden. Diese Angaben finden sich in Publikationen der amtlichen Statistik, und die aggregierten Angaben können auch über die Zeit in *Längsschnitt*analysen verglichen werden.

Diese übliche Vorgehensweise nutzt den Informationsgehalt der erhobenen Daten nur zu einem kleinen Teil, denn es findet hierbei keine Verknüpfung der Daten über die Zeit auf der Mikroebene statt. Eine solche Verknüpfung ist möglich, wenn die einzelnen Einheiten in den jeweiligen Querschnittserhebungen eine über die Zeit unveränderliche Kennnummer haben, die eine Identifikation eines Betriebes in den verschiedenen Erhebungsjahrgängen möglich

1) Vgl. die Bestandsaufnahme deutscher Firmenpanelprojekte in Hochmuth/Wagner (1994). – Einen guten Überblick über die aktuelle internationale Firmenpanel-Szene liefert Eurostat (1995).

macht. Dies ist bei Erhebungen der Industrierichterstattung der Fall, und damit stellen die Befragungen der Betriebe aus den einzelnen Jahren Bausteine für ein Panel mit Angaben auf der Ebene dieser einzelnen Betriebe dar.

Durch die Verknüpfung der zu jeder Identitätsnummer in unterschiedlichen Erhebungsjahren vorhandenen Informationen wurden so in einem Kooperationsprojekt des Verfassers mit dem Niedersächsischen Landesamt für Statistik (NLS) und dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zwei Panel-Datensätze mit Angaben zu niedersächsischen Industriebetrieben für den Zeitraum seit 1978 erstellt:

Ein Datensatz, den wir als *Monatsmelder-Panel* bezeichnen, umfaßt sämtliche Betriebe, die in mindestens einem der Jahre seit 1978 meldepflichtig zum *Monatsbericht für Betriebe im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe* waren. Dies trifft auf alle Industriebetriebe zu, die (in der Regel) entweder selbst 20 oder mehr tätige Personen aufweisen oder die zu einem Unternehmen zählen, das diese Bedingungen erfüllt (zu Ausnahmen in einigen Wirtschaftszweigen und zu Einzelheiten der Erhebungen vgl. Methner 1992). Das Panel beginnt 1978, da dies das erste Jahr ist, für das die Erhebung in dieser Form durchgeführt wurde, und es endet 1994, da sich ab 1995 einschneidende Änderungen in der Klassifikation nach Industrien und im Berichtskreis ergeben haben – wir planen allerdings, mit dem Berichtsjahr 1995 ein neues Betriebspanel zu beginnen. Es handelt sich beim *Monatsmelder-Panel* um ein „unbalanced panel“, denn nicht für alle Betriebe liegen in allen Jahren Angaben vor, da es seit 1978 zahlreiche Fälle von Gründungen, Schließungen, Betriebsverlagerungen über die Landesgrenzen sowie Wechsel des Schwerpunkts der Tätigkeit eines Betriebes aus der Industrie in die Landwirtschaft oder in den Dienstleistungsbereich und umgekehrt von dort in den industriellen Sektor hinein gegeben hat.

In der folgenden Übersicht 1 (siehe S. 105) sind die Informationen aufgeführt, die für jeden Betrieb und jedes Jahr des Berichtszeitraums im *Monatsmelder-Panel* vorhanden sind. Die hier enthaltenen Angaben sind entweder Jahressummen (Arbeiterstunden, Bruttolohn- und Gehaltssumme, Umsatz-, Produktions- und Investitionswerte sowie Aufwendungen für Mieten und Pachten) oder Durchschnittswerte aus allen erfaßten Monatsmeldungen (tätige Personen, Arbeiter). Als kleinste regionale Einheit wurde aus Datenschutzgründen der Kreis (und nicht die Gemeinde) aufgenommen, als Industriekennung der SYPRO-4-Steller.<sup>2)</sup>

Ein zweiter Datensatz kombiniert Angaben aus dem Berichtskreis des *Monatsberichts* mit solchen aus den übrigen Industriebetrieben, die meldepflichtig bei der jährlichen *Erhebung für industrielle Kleinbetriebe im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe* sind. Da ein Industriebetrieb, der in einem Jahr  $t$  existiert, entweder in den Berichtskreis der einen oder in den der anderen Erhebung fällt, haben wir durch diese Kombination eine *Totalerhebung* aller niedersächsischen Industriebetriebe. Da in der jährlichen Kleinbetriebserhebung aber nur wenige Merkmale (Ort, Industriezweig, Umsatz im Monat September, tätige Personen Ende September, Vorjahresumsatz) erhoben werden, enthält dieses *Totalerhebungs-Panel*, verglichen mit dem *Monatsmelder-Panel*, deutlich weniger Informationen – neben Betriebs- und Unternehmensnummer, Kreis und SYPRO-4-Steller lediglich die Anzahl tätiger Personen (als Durchschnitt aus den Monatsmeldungen oder für Ende September eines Jahres), den

---

2) Systematik der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1979, Fassung für die Statistik im Produzierenden Gewerbe (SYPRO).



Umsatz (als Jahresumsatz oder geschätzt als zwölffacher Septemberumsatz) und für die Kleinbetriebe zusätzlich den Vorjahresumsatz. Auch dieses „unbalanced panel“ beginnt mit dem Berichtsjahr 1978 und endet 1994; auch hier ist ein Neubeginn mit dem Berichtsjahr 1995 geplant.

Mit diesen beiden Dateien stehen Betriebspanel zur Verfügung, die sich durch eine für diese Art von Datensätzen hohe Fallzahl (das Monatsmelder-Panel enthält Angaben aus 7 969 Betrieben, die Totalerhebungsdatei Daten aus 11 914 Betrieben), hohe Periodenzahl (17 Jahre) und verlässliche, amtliche Daten auszeichnen.

### Übersicht 1 Variablenliste des Monatsmelder-Panels

Betriebsnummer
Unternehmensnummer
Kreis
SYPRO (4-Steller)
Berichtsjahr
Anzahl der Monatsmeldungen im Berichtsjahr
Geleistete Arbeiterstunden (in 1 000 Stunden)
Bruttolohnsumme (in 1 000 DM)
Bruttogehaltsumme (in 1 000 DM)
Tätige Personen insgesamt
Anzahl tätiger Arbeiter
Inlandsumsatz (in 1 000 DM)
Auslandsumsatz (in 1 000 DM)
Investitionen: Grundstücke mit Bauten (in 1 000 DM)
Investitionen: Grundstücke ohne Bauten (in 1 000 DM)
Investitionen: Maschinen, maschinelle Anlagen (in 1 000 DM)
Aufwendungen für Mieten und Pachten (in 1 000 DM)
Produktionswert (in 1 000 DM)

Auch wenn je Jahr und Betrieb in diesen beiden Datensätzen nur einige bzw. sehr wenige Informationen erfaßt sind, so liegt hiermit doch eine sehr wertvolle Datenbasis vor, die zudem in vergleichbarer Form in der Bundesrepublik Deutschland noch nirgendwo sonst erstellt wurde. Eine Weitergabe dieser Mikrodaten aus der amtlichen Statistik an Wissenschaftler außerhalb der statistischen Ämter ist jedoch wegen der strengen Datenschutzbestimmungen nur in Ausnahmefällen möglich. Hierbei müssen diese Daten entweder so anonymisiert werden, daß eine Identifikation von Betrieben nicht möglich ist, oder die Firmen müssen einer Weitergabe zustimmen. Dies ist in der Regel entweder nur mit erheblichem Informationsverlust oder mit sehr hohem Aufwand zu erreichen. Sonderauswer-

tungen von Daten nach Vorgaben externer Wissenschaftler durch Mitarbeiter der statistischen Ämter selbst sind zwar prinzipiell möglich, allerdings erfordern sie neben entsprechender Kapazität oft auch spezifische Kenntnisse, die nicht hinreichend vorhanden sind, sowie Mittel zur Übernahme der anfallenden Kosten. Mikrodaten aus Erhebungen der amtlichen Industriestatistik wurden in der Bundesrepublik Deutschland – sieht man von dem hier beschriebenen Projekt ab – daher bisher kaum für wissenschaftliche Analysen genutzt (vgl. den Überblick bei Wagner 1994 a).

Als Folge hiervon beobachten wir eine Verschwendung knapper Ressourcen, da einerseits vorhandene Datenbestände hoher Qualität bei weitem nicht optimal genutzt werden und andererseits von Wissenschaftlern mit hohem Aufwand in eigenen Erhebungen entsprechende Daten (oft von minderer Qualität, nur für kleine Stichproben und nicht als Panel) erneut gesammelt werden. Ein Ausweg aus diesem Dilemma, der allen datenschutzrechtlichen Vorschriften genügt, wurde in dem Kooperationsprojekt des Verfassers mit dem NLS gefunden:

Die beiden oben beschriebenen Paneldatensätze wurden auf einem PC im NLS installiert. Dieser PC ist weder mit dem Großrechner des Amtes noch mit anderen PCs im NLS verbunden; er bildet damit eine „Insel“. Die Datenbestände sind durch Vorkehrungen auf der Hardware- und der Softwareebene vor unbefugtem Zugriff geschützt. Vereidigten Mitgliedern unserer Forschergruppe ist es gestattet, Programme zur Auswertung dieser Daten auf Diskette (zusammen mit einer Beschreibung des jeweils verfolgten Untersuchungsziels) an das NLS zu senden. Diese Programme laufen dann auf dem PC im NLS; anschließend wird der erzeugte Output von einem Mitarbeiter des NLS auf Geheimhaltungsfreiheit überprüft und entweder an uns weitergeleitet oder vernichtet. Diese Vorgehensweise ermöglicht somit statistisch-ökonomische Auswertungen der geheimen Mikrodaten durch externe Wissenschaftler.

## 2 Betriebsgröße und Arbeitsplatzdynamik

Zwischen der Größe eines Betriebes und seinem Wachstum sowie seinem Beitrag zur Schaffung oder Vernichtung von Arbeitsplätzen werden vielfach systematische Zusammenhänge vermutet. Symptomatisch hierfür ist die Aussage im Jahreswirtschaftsbericht 1996 der Bundesregierung, wo sich gleich zu Beginn des zentralen Abschnitts über das „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ die These findet (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1996, S. 27): „*Neue Arbeitsplätze entstehen zumeist in neugegründeten Unternehmen und im Mittelstand.*“

In Untersuchungen zur Arbeitsplatzdynamik auf der Basis von Betriebspaneldaten kann überprüft werden, inwiefern diese in der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion sehr wichtige These zutrifft. Ergebnisse von Untersuchungen zum ersten Teil der These der Bundesregierung – zur Rolle neugegründeter Betriebe – werden im Kapitel 3 (siehe S. 113 ff.) vorgestellt; zuvor soll in diesem Kapitel der zweite dort genannte Aspekt – die Rolle mittelständischer Betriebe – betrachtet werden, indem geprüft wird, welche Zusammenhänge zwischen Firmengröße und Firmenwachstum bestehen (vgl. den folgenden Abschnitt 2.1) und welchen Beitrag Betriebe aus unterschiedlichen Größenklassen zur Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen leisten (vgl. Abschnitt 2.2, S. 109 ff.).

## 2.1 Firmengröße und Firmenwachstum

Mißt man die Größe von Betrieben anhand der Anzahl der in ihnen tätigen Personen und betrachtet man die Größenverteilung, so stellt man fest, daß diese Verteilung ausgeprägt schief ist: Ein sehr hoher Prozentsatz aller Betriebe fällt in eine der Klassen mit sehr wenigen Beschäftigten, und nur einige wenige Betriebe finden sich in den höchsten Größenklassen. Dieses Bild einer *Pareto-Verteilung* der Betriebsgrößenklassen ist ein für viele Länder und Perioden festgestellter stilisierter Fakt (vgl. Schmalensee 1989, S. 994). Genau eine solche Größenverteilung erhält man, wenn die Veränderung der Größe einer Variable im Vergleich zur Vorperiode (z. B. die Entwicklung der Beschäftigtenzahl in einer Firma zwischen 1979 und 1980) unabhängig ist vom Wert dieser Größe in der Vorperiode (hier: von der Firmengröße im Jahr 1979). Die in der Realität beobachtete Größenverteilung von Betrieben *kann* daher Ergebnis eines simplen Zufallsprozesses sein; in Wagner (1992 a) wird dies durch den Vergleich der für Niedersachsen am 25. Mai 1987 bestehenden Größenverteilung der Arbeitsstätten im Produzierenden Gewerbe mit der Verteilung, die sich durch eine Simulation des zufälligen Wachstums von 1 000 Betrieben über 100 Perioden ergibt, illustriert.

Die Frage, ob solche Zufallsprozesse tatsächlich für die beobachtete Größenverteilung verantwortlich sind, ist in zahlreichen empirischen Studien untersucht worden; eine tabellarische Übersicht über Ansätze und Ergebnisse neuerer Untersuchungen findet sich in Wagner (1992 b). In diesem Kapitel soll geprüft werden, ob in der niedersächsischen Industrie solche zufälligen Prozesse wirken oder ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Betriebe und ihrem Wachstum gibt. *Größe* wird dabei anhand der Anzahl der tätigen Personen gemessen, *Wachstum* ist entsprechend definiert als prozentuale Veränderung der Anzahl tätiger Personen von Jahr zu Jahr.

Die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Relevanz dieser Frage liegt auf der Hand: Wenn Wachstumsrate und Betriebsgröße in einem bestimmten Bereich der Industrie negativ voneinander abhängen, d. h. kleinere Betriebe schneller wachsen als größere, kleinere Betriebe zudem hier eine wichtige Rolle auf der Arbeitsnachfrageseite spielen und wenn man an der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in diesem Bereich interessiert ist, dann würde dies dafür sprechen, verstärkt über Förderprogramme nachzudenken, die besonders auf diesen Kreis von Betrieben zugeschnitten sind. Auf der anderen Seite würde das Fehlen eines systematischen Zusammenhangs zwischen Betriebsgröße und Beschäftigungswachstum Zweifel an der Begründbarkeit von ausschließlich an der Firmengröße orientierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen wecken. Darüber hinaus ist der Zusammenhang zwischen Firmengröße und Firmenwachstum auch aus wirtschaftstheoretischer Sicht sehr interessant. Der Nobelpreisträger Herbert Simon (1991, S. 29) hat dies pointiert so formuliert:

*„Without the introduction of very particular ad hoc assumptions, unbuttressed by empirical evidence, neoclassical theory provides no explanation for the repeated appearance of Pareto distributions of business firm sizes in virtually all situations where size distributions have been studied. ... These observed distributions are difficult to reconcile with any notions that have been proposed for optimal firm size, but are easily explained by a simple plausible probabilistic mechanism that makes no appeal to optimality.“*

Die Antwort auf die Frage nach der Rolle des Zufalls im Wachstumsprozeß von Firmen beeinflusst damit den Ansatz der ökonomischen Analyse der Ursachen von Erfolg oder Mißerfolg von Firmen.

Nach Größenklassen differenzierte Komponentenanalysen der Beschäftigungsdynamik haben gezeigt, daß innerhalb jeder betrachteten Klasse bei einem Vergleich zweier aufeinanderfolgender Jahre wachsende und schrumpfende Firmen sowie neu gegründete und geschlossene Betriebe vorzufinden sind (vgl. Gerlach/Wagner 1997). Die durchschnittlichen Wachstumsraten der Beschäftigung in den Betrieben der verschiedenen Größenklassen aus einem Bereich der Industrie bzw. aus einer Region stellen allerdings keine geeigneten Indikatoren zur Analyse der hier interessierenden Frage nach dem Zusammenhang zwischen Firmengröße und Firmenwachstum dar: Einerseits ist die hierbei vorgenommene Einteilung in Größenklassen an herrschenden Konventionen orientiert und damit in mancher Hinsicht beliebig; andererseits führt eine starre Einteilung in Größenklassen und das dadurch bedingte Auftreten von Klassenwechslern zu Verzerrungen – man denke nur an einen sehr erfolgreichen Betrieb, der aufgrund seines starken Wachstums zwischen Periode  $t$  und  $t + 2$  zunächst die durchschnittliche Wachstumsrate in der Klasse  $j$  und dann die entsprechende Rate in der Klasse  $j + 1$  positiv beeinflusst, wobei es sich in beiden Fällen um denselben Betrieb handelt.

Für die statistische Analyse des Zusammenhangs zwischen Firmengröße und Firmenwachstum wird daher ein Verfahren verwendet, das entwickelt wurde, um die Gültigkeit des *Gibrat-Gesetzes* zu überprüfen: Wenn die Veränderung der Größe einer Variable im Vergleich zur Vorperiode – z. B. die Entwicklung der Beschäftigung in einer Firma zwischen 1978 und 1979 – unabhängig ist vom Wert dieser Größe in der Vorperiode – hier: der Beschäftigung im Jahr 1978 –, dann unterliegt die Größe dem Gibrat-Gesetz (auch Gesetz vom proportionalen Effekt genannt).

Die Gültigkeit des Gibrat-Gesetzes wurde mit Daten aus dem *Totalerhebungs-Panel* für sämtliche Betriebe der niedersächsischen Industrie zusammen und getrennt für die Betriebe aus den vier Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes sowie für Betriebe aus ausgewählten Industrien überprüft. Hierbei wurden jeweils gleitende Drei-Jahres-Perioden – 1978 bis 1980, 1979 bis 1981, ..., 1988 bis 1990 – betrachtet und alle Betriebe einbezogen, die in jedem Jahr einer Drei-Jahres-Periode tätige Personen gemeldet haben; Betriebe, die im zweiten oder dritten Jahr eines Drei-Jahres-Zeitraums gegründet oder geschlossen wurden, bleiben unberücksichtigt, da für sie die Wachstumsraten der Beschäftigung dann nicht definiert sind. Ein Betrieb wurde der Hauptgruppe bzw. der Industrie zugeordnet, der er im ersten Jahr der jeweiligen Drei-Jahres-Periode angehörte.

Die Ergebnisse der Berechnungen für sämtliche niedersächsischen Betriebe des Bergbaus und Verarbeitenden Gewerbes (vgl. Gerlach/Wagner 1995) zeigen, daß die Hypothese, daß das Gibrat-Gesetz gilt, bei Betrachtung aller Industriebetriebe für neun von elf Drei-Jahres-Perioden zwischen 1978 und 1990 abzulehnen ist. Hierbei zeigt sich zwar, daß kein Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Beschäftigungswachstum zu erkennen ist: Kleine Betriebe wachsen, verglichen mit großen, weder langsamer noch schneller. Daß die Hypothese der Gültigkeit des Gibrat-Gesetzes trotzdem abgelehnt wird, liegt an den von null verschiedenen Werten des Autokorrelationskoeffizienten, der in den Perioden, in denen das Gibrat-Gesetz nicht gilt, negativ ist – Betriebe, die zwischen  $t$  und  $t + 1$  ein (von ihrer Größe in  $t$  unabhängiges und daher zufälliges) vergleichsweise hohes Wachstum aufweisen, tendie-

ren zwischen  $t + 1$  und  $t + 2$  zu einem (zufällig) geringeren Wachstum und umgekehrt. Die Zufallseinflüsse wirken, anders ausgedrückt, in den beiden Unterperioden in eine entgegengesetzte Richtung.

Diese Tendenzen gelten auch, wenn man entsprechende Analysen für die Betriebe getrennt nach den Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes durchführt. Die disaggregierte Betrachtung für Betriebe ausgewählter Industrien liefert ein differenzierteres Bild: Auch hier gilt, daß kein Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Beschäftigungswachstum erkennbar ist. Die Gültigkeit des Gibrat-Gesetzes wird allerdings auch hier in vielen Fällen verneint, da der Autokorrelationskoeffizient von null verschiedene Werte annimmt, die jedoch – im Unterschied zu den Ergebnissen der Analysen auf höherem sektoralen Aggregationsniveau – sowohl positiv als auch negativ sein können.

Elke Maria Schmidt (1995) hat mit dem *Totalerhebungs-Panel* umfangreiche weitergehende ökonometrische Analysen zum Zusammenhang von Betriebsgröße und Wachstum durchgeführt. Sie zeigt ebenfalls, daß sich kein größenabhängiges Wachstum nachweisen läßt. Für kleine Betriebe findet sie Industrie- und Alterseffekte. Für große Betriebe betont sie, daß es Einflußfaktoren gibt, die über einen längeren Zeitraum hinweg in dieselbe Richtung wirken und damit Wachstum oder Schrumpfung verursachen; weder die Betriebsgröße noch die Industrie noch der regionale Standort können jedoch die Streuung der Wachstumsraten großer Betriebe erklären (vgl. Schmidt 1995, S. 121).

Zusammenfassend kann man damit festhalten, daß kein systematischer positiver oder negativer Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und dem Wachstum der Betriebe erkennbar ist. Die Ergebnisse der statistischen Tests stützen damit eine der Folgerungen aus der Komponentenzersetzung der Beschäftigungsdynamik: Auch wenn man die Betriebe nach Industrien und Größenklassen disaggregiert, ist die zu beobachtende Tendenz der Entwicklung nicht homogen – sie ist geprägt von unterschiedlich stark wachsenden und schrumpfenden Betrieben.

## **2.2 Der Beitrag von Betrieben aus unterschiedlichen Größenklassen zur Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen**

Seit der Publikation der bedeutenden Studien von David Birch (1981, 1987) zur Frage „*Who creates Jobs?*“ steht die Rolle von Klein- und Mittelbetrieben bei der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen insbesondere in den USA im Zentrum kontrovers geführter Diskussionen (vgl. Davis/Haltwanger/Schuh 1996). Mit den Daten aus dem oben beschriebenen *Totalerhebungs-Panel* wurden hierzu vergleichbare Analysen für die niedersächsische Industrie durchgeführt (vgl. Wagner 1995):

Die Betriebe wurden hierbei in neun Größenklassen eingeteilt (1 – 19, 20 – 49, 50 – 99, 100 – 249, 250 – 499, 500 – 999, 1 000 – 2 499, 2 500 – 4 999, 5 000 und mehr Beschäftigte). Aus der Literatur (vgl. Davis/Haltwanger/Schuh 1996) ist bekannt, daß eine Zuordnung von Betrieben zu Klassen entsprechend der Betriebsgröße in der Basisperiode die Ergebnisse von Studien zur Arbeitsplatzschaffung zugunsten kleiner Firmen verzerren kann. Dies liegt daran, daß die Betriebe hierbei in jedem Jahr neu einer der Größenklassen zugeordnet werden, wobei gleichzeitig häufig Beschäftigungsveränderungen zu beobachten sind, die lediglich vorübergehenden – transitorischen – Charakter haben. Da solche Veränderungen

gen sich selbst umkehren, haben Firmen, die zwischen  $t$  und  $t + 1$  gewachsen sind, dann zwischen  $t + 1$  und  $t + 2$  die Tendenz zu schrumpfen, wobei sie jeweils die Grenzen zwischen Größenklassen überschreiten können. Zur Illustration wollen wir eine Ökonomie betrachten, die aus nur 2 Firmen besteht, wobei im Jahr 1991 Firma 1 16 Beschäftigte hatte (und damit zu den Kleinbetrieben mit 1 – 19 Beschäftigten zählte) und bis 1992 um 5 Beschäftigte (oder 31,25 %) gewachsen ist, während Firma 2, die mit 24 Beschäftigten im Jahr 1991 zu den Großbetrieben (mit mehr als 20 beschäftigten Personen) zählte, bis 1992 eine Schrumpfung um 8 Personen (oder um 33,33 %) auf 16 zu verzeichnen hatte. Damit haben wir in dieser Ökonomie eine Wachstumsrate der Kleinbetriebe um + 31,25 % und eine Wachstumsrate der Großbetriebe von - 33,33 % zu verzeichnen. Angenommen, die genannten Beschäftigungsveränderungen waren lediglich transitorischer Natur und kehren sich zwischen 1992 und 1993 gerade um, dann schrumpft Firma 1 (die 1992 mit 21 Beschäftigten als Großbetrieb gezählt wird) um 5 Personen oder 23,81 % auf 16 Beschäftigte, während Firma 2 (mit 16 Personen im Jahr 1992 ein Kleinbetrieb) wieder um 50 % auf 24 Personen wächst. Die Wachstumsrate der Kleinbetriebe beträgt jetzt also 50 %, die der Großbetriebe - 23,81 %. Damit haben wir im Durchschnitt über den betrachteten Zeitraum von 1991 bis 1993 eine Wachstumsrate bei den Kleinbetrieben von + 40,625 % und bei den Großbetrieben von - 28,57 % – aber jeder Betrieb beschäftigt 1993 genau so viele Personen wie 1991.

Selbstverständlich ist dieses Beispiel sehr drastisch – so ist es ja auch konstruiert. Wie stark es übertreibt, hängt davon ab, wie wichtig solche transitorischen Veränderungen sind und wie man die Größenklassen abgrenzt. Eine Möglichkeit, diesem Problem gerecht zu werden, besteht darin, die Betriebe nicht entsprechend ihrer Größe im Basisjahr zu klassifizieren, sondern hierfür die Durchschnittsgröße aus  $t$  und  $t + 1$  (oder aus einem längeren Zeitraum) zu verwenden. In dem oben betrachteten Zahlenbeispiel würde Firma 1 dann in beiden Perioden als Kleinbetrieb gelten, Firma 2 entsprechend immer als Großbetrieb, und man erhält ein anderes Bild von den Wachstumsraten der Betriebe dieser beiden Klassen – für Kleinbetriebe eine durchschnittliche Wachstumsrate von 7,44 %, für Großbetriebe eine von 16,67 %.

Bei der empirischen Untersuchung wurden die niedersächsischen Industriebetriebe sowohl entsprechend ihrer Größe im jeweiligen Basisjahr als auch nach ihrer durchschnittlichen Größe im Basis- und Endjahr einer der neun genannten Größenklassen zugeordnet, und für jeden Zwei-Jahres-Zeitraum zwischen 1978/79 und 1992/93 wurden die Nettoveränderungsraten der Anzahl der Arbeitsplätze sowie die beiden diese jeweils ergebenden Bruttoveränderungsraten der Arbeitsplatzschaffung und -vernichtung berechnet. In der folgenden Tabelle 1 (siehe S. 111) sind die durchschnittlichen Werte über alle betrachteten Zwei-Jahres-Perioden zusammen mit den durchschnittlichen Anteilen der Firmen aus den Größenklassen an allen Industriebeschäftigten abgedruckt.

Die obere Hälfte der Tabelle 1 klassifiziert die Betriebe nach ihrer Größe im jeweiligen Basisjahr. Für die Betriebe aus den vier kleinsten Größenklassen finden sich hier positive Werte bei der Nettoarbeitsplatzschaffung und negative Werte für die übrigen Klassen, wobei sich allerdings kein klarer abnehmender Trend über alle Größenklassen erkennen läßt. Sowohl die durchschnittlichen Bruttoarbeitsplatzschaffungsraten als auch die durchschnittlichen Bruttoarbeitsplatzvernichtungsraten sinken mit steigender Betriebsgrößenklasse.

Klassifiziert man die Betriebe entsprechend ihrer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl aus dem jeweiligen Basis- und Endjahr, wie dies in der unteren Hälfte der Tabelle 1 geschieht, so erhält man ein anderes Bild bezüglich der Nettoarbeitsplatzschaffung durch kleine Betriebe: Die Firmen aus der kleinsten Größenklasse weisen jetzt die höchste negative Veränderungsrate auf! Für diese Unterschiede zwischen der oberen und der unteren Hälfte der Tabelle 1 sind ganz offensichtlich transitorische Veränderungen des oben diskutierten Typs verantwortlich. Während auch hier Bruttoarbeitsplatzschaffungs- und -vernichtungsraten mit steigender Betriebsgröße sinken, gibt es bei den Raten der Nettoveränderung der Arbeitsplätze jetzt ebenfalls keinen klaren Trend über die Größenklassen.

**Tabelle 1: Durchschnittliche Arbeitsplatzschaffungs- und -vernichtungsraten in der niedersächsischen Industrie 1978 – 1993<sup>\*)</sup> nach Betriebsgrößenklassen**  
%

Betriebe mit ... bis ... Beschäftigten	Bruttoarbeitsplatzschaffung	Bruttoarbeitsplatzvernichtung	Nettoarbeitsplatzschaffung	Anteil an allen Beschäftigten
<b>Klassifikation der Betriebe nach der Beschäftigtenzahl im Jahr t</b>				
1 – 19 .....	14,66	- 13,98	0,67	3,51
20 – 49 .....	9,00	- 8,00	1,00	8,78
50 – 99 .....	6,59	- 6,51	0,08	9,13
100 – 249 .....	5,52	- 5,27	0,24	15,14
250 – 499 .....	4,45	- 4,79	- 0,34	13,66
500 – 999 .....	3,31	- 4,57	- 1,26	11,97
1 000 – 2 499 .....	2,65	- 4,93	- 2,28	12,23
2 500 – 4 999 .....	1,19	- 4,75	- 3,56	–
5 000 und mehr .....	1,67	- 2,51	- 0,84	25,58 <sup>1)</sup>
<b>Klassifikation der Betriebe nach der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl in den Jahren t und t + 1</b>				
1 – 19 .....	12,12	- 15,64	- 3,52	3,50
20 – 49 .....	9,32	- 8,21	0,71	8,61
50 – 99 .....	5,42	- 6,66	- 0,07	9,05
100 – 249 .....	4,35	- 5,40	0,02	15,16
250 – 499 .....	3,35	- 4,81	- 0,46	13,60
500 – 999 .....	3,52	- 4,46	- 1,15	12,15
1 000 – 2 499 .....	1,27	- 4,71	- 1,19	12,38
2 500 – 4 999 .....	1,66	- 4,26	- 2,99	–
5 000 und mehr .....	1,67	- 2,53	- 0,88	25,55 <sup>1)</sup>

<sup>\*)</sup> Die Werte sind Durchschnitte der Zwei-Jahres-Perioden zwischen 1978/79 und 1992/93.

<sup>1)</sup> Aufgrund datenschutzrechtlicher Regelungen können die Ergebnisse für die beiden oberen Größenklassen nur zusammengefaßt publiziert werden.

**Tabelle 2: Durchschnittliche Anteile der Betriebe an der Schaffung und Vernichtung von Arbeitsplätzen in der niedersächsischen Industrie 1978 – 1993\*)  
nach Betriebsgrößenklassen**

%

Betriebe mit ... bis ... Beschäftigten	Arbeitsplatz-schaffung	Arbeitsplatz-vernichtung	Anteil an allen Beschäftigten
--	------------------------	--------------------------	-------------------------------

**Klassifikation der Betriebe nach der Beschäftigtenzahl im Jahr t**

1 – 19 .....	12,27	10,03	3,51
20 – 49 .....	18,62	14,24	8,78
50 – 99 .....	13,41	11,71	9,13
100 – 249 .....	18,74	15,62	15,14
250 – 499 .....	13,22	12,51	13,66
500 – 999 .....	8,62	10,75	11,97
1 000 – 2 499 .....	7,02	10,90	12,23
2 500 – 4 999 .....	–	–	–
5 000 und mehr .....	8,10	14,25	25,58 <sup>1)</sup>

**Klassifikation der Betriebe nach der durchschnittlichen Beschäftigtenzahl in den Jahren t und t + 1**

1 – 19 .....	10,11	11,19	3,50
20 – 49 .....	19,49	14,17	8,61
50 – 99 .....	14,36	11,82	9,05
100 – 249 .....	18,58	15,95	15,16
250 – 499 .....	13,02	12,53	13,60
500 – 999 .....	8,89	10,38	12,15
1 000 – 2 499 .....	9,23	10,37	12,38
2 500 – 4 999 .....	–	–	–
5 000 und mehr .....	6,23	13,59	25,55 <sup>1)</sup>

\*) Die Werte sind Durchschnitte der Zwei-Jahres-Perioden zwischen 1978/79 und 1992/93.

1) Aufgrund datenschutzrechtlicher Regelungen können die Ergebnisse für die beiden oberen Größenklassen nur zusammengefaßt publiziert werden.

Welchen Anteil hatten Kleinbetriebe an der Schaffung neuer Industriearbeitsplätze in Niedersachsen und wie groß war auf der anderen Seite ihr Anteil an der Arbeitsplatzvernichtung? Durchschnittswerte der Jahre 1978 bis 1993 für diese Anteile nach Betriebsgrößenklassen finden sich für beide Formen der Klassifikation (nach der Größe im jeweiligen Basisjahr bzw. nach der Durchschnittsgröße im Basis- und Endjahr) in der Tabelle 2. Betrachten wir wegen der oben diskutierten Probleme einer basisjahrorientierten Größenklassenzuordnung die untere Tabellenhälfte, dann wird ersichtlich, daß kleine Betriebe zwar verglichen mit ihrem Anteil an der gesamten Industriebeschäftigung einen recht großen Teil



aller neuen Arbeitsplätze geschaffen haben, auf der anderen Seite aber auch für viele vernichtete Arbeitsplätze verantwortlich zu machen sind. Betrachtet man Firmen mit weniger als 50 Beschäftigten als Kleinbetriebe, dann hatten diese Firmen in der betrachteten Periode bei einem Beschäftigtenanteil von rund 12 % einen Anteil von rund 30 % an der Arbeitsplatzschaffung und von rund 25 % an der Arbeitsplatzvernichtung.

Die zu Beginn dieses Kapitels zitierte These der Bundesregierung, neue Arbeitsplätze entstünden zumeist in neugegründeten Unternehmen (bei denen es sich, wie hier ergänzend anzumerken ist, in der Regel ja auch um kleine Betriebe handelt) und im Mittelstand, ist nach den hier vorgelegten empirischen Befunden zumindest für die Industrie in Niedersachsen nicht zutreffend: Auch größere und sehr große Betriebe sind in erheblichem Ausmaß an der Schaffung neuer Arbeitsplätze beteiligt. Per saldo, d. h. bei gleichzeitiger Betrachtung der Arbeitsplatzvernichtung, zeigt sich hier ebensowenig wie bei den Komponentenanalysen der Arbeitsplatzdynamik oder bei den Untersuchungen zum Gibrat-Gesetz der oft vermutete und behauptete Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Arbeitsplatzentwicklung. Diese Befunde, die in dieser Form nur auf der Basis eines Panels aller Betriebe herausgearbeitet werden konnten und die nicht nur wissenschaftlich, sondern auch wirtschaftspolitisch von großem Interesse sind, geben einen weiteren Hinweis darauf, wie berechtigt die von Brown, Hamilton und Medoff (1990, S. 91) für die USA formulierte Warnung auch für Deutschland ist: „*Do not judge firms by their size alone!*“

### 3 Firmengründungen und Arbeitsplatzdynamik

Neu gegründeten Betrieben wird vielfach eine Schlüsselrolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit zugewiesen. Typisch hierfür ist die folgende Äußerung im Jahreswirtschaftsbericht 1996 der Bundesregierung (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1996, S. 46):

*„Jede Existenzgründung in Deutschland schafft im Schnitt vier Arbeitsplätze. ... Von entscheidender Bedeutung für mehr Beschäftigung und neue Arbeitsplätze ist, daß der persönlichen Risikobereitschaft und Eigeninitiative ein höherer gesellschaftlicher Stellenwert zugemessen wird. Dazu hat die Bundesregierung eine Offensive für mehr Selbständigkeit ergriffen.“*

Über Neugründungen findet man jedoch in den Publikationen der amtlichen Statistik kaum Informationen – allenfalls die Nettoveränderung der Anzahl der Betriebe in einzelnen Industrien läßt sich hieraus erkennen, und schon die Bruttoströme (Gründungen und Schließungen) dahinter verbleiben im Dunkel, ganz zu schweigen von Angaben zur Anzahl der in ihnen jeweils beschäftigten Personen oder zur Entwicklung neugegründeter Betriebe im Zeitablauf.

Abbildung 1  
Überlebensraten  
- Alle Neugründungen -

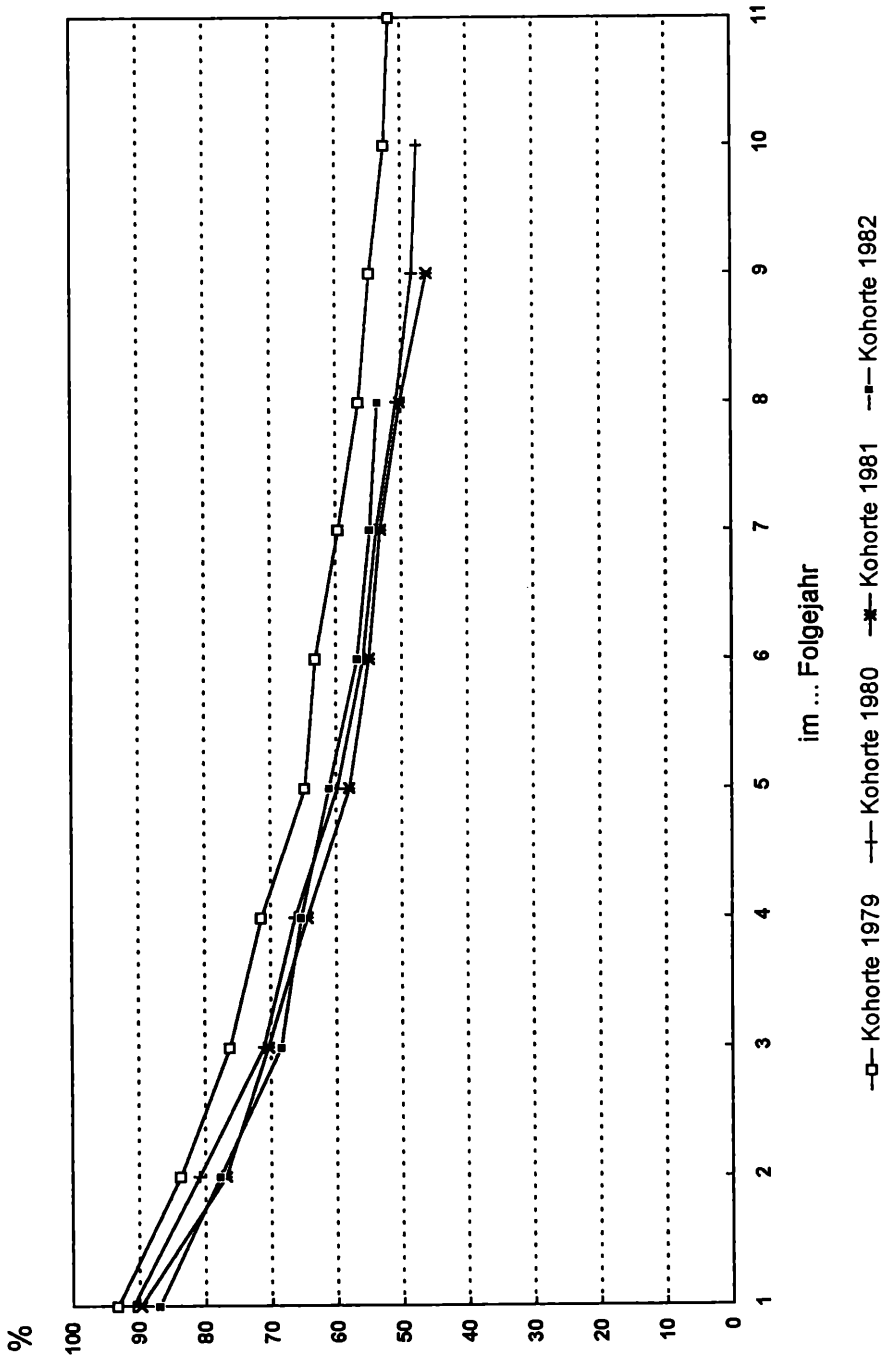
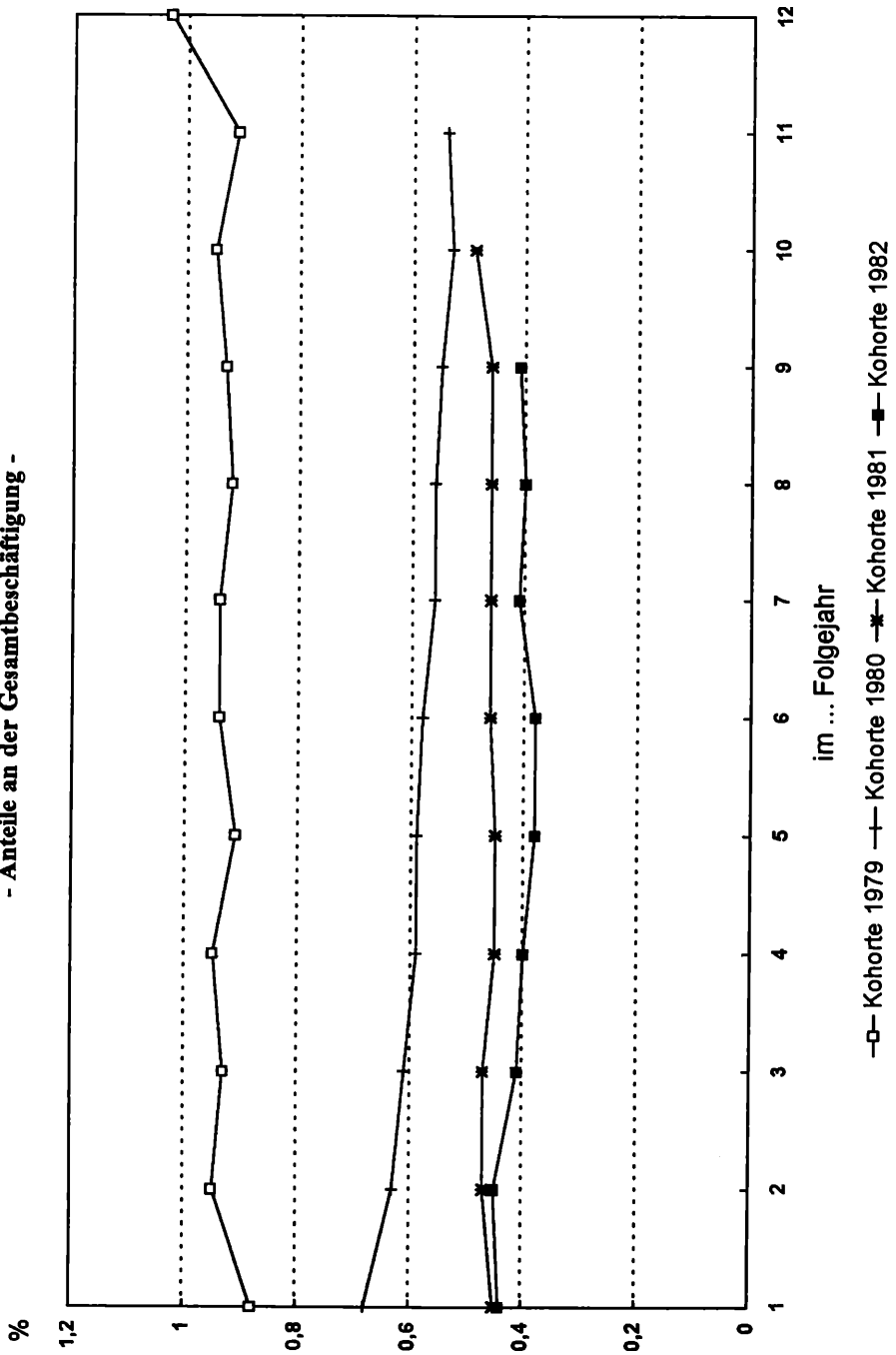


Abbildung 2  
Beschäftigungseffekte  
- Anteile an der Gesamtbeschäftigung -



Mit den Daten des *Totalerhebungs-Panels* lassen sich neugegründete Industriebetriebe in Niedersachsen identifizieren, denn es kann für jeden Betrieb geprüft werden, ob für ihn auch für frühere Jahre Informationen vorliegen; ist dies nicht der Fall, wird er als Neugründung angesehen. Hierbei sind allerdings Vorbehalte zu machen, denn dies trifft nicht nur auf neue Betriebe, sondern auch auf solche Betriebe zu, die aus einem anderen Bundesland (oder aus dem Ausland) nach Niedersachsen verlagert wurden oder die ihren Tätigkeitsschwerpunkt aus anderen Teilen der Wirtschaft (etwa aus dem Dienstleistungssektor oder aus der Landwirtschaft) in den Bereich der Industrie hinein verlagert haben. Eine exakte Unterscheidung dieser Fälle würde eine Einsichtnahme in die Originalakten des Statistischen Landesamtes erfordern, die sowohl aus Datenschutzgründen als auch wegen fehlender Ressourcen unterbleiben mußte. Die Unschärfen können dadurch reduziert werden, daß Informationen darüber herangezogen werden, welche Betriebsnummern in welchem Jahr vergeben wurden – hiermit lassen sich scheinbare Neugründungen identifizieren, die bereits in früheren Jahren in der Industrie aktiv waren, ihre Tätigkeit dort aber unterbrochen hatten. Ferner lassen sich diejenigen neuen Betriebe identifizieren, die Teil eines Mehr-Betriebsstätten-Unternehmens sind – bei diesen handelt es sich in vielen Fällen um Auslagerungen von Teilen bereits vorher bestehender Betriebe. Zudem kann man die in einem Jahr neu im *Totalerhebungs-Panel* auftauchenden Betriebe nach ihrer Größe im ersten dort erfaßten Jahr einteilen – die Gefahr, daß es sich um eine „unechte“ Neugründung handelt, ist bei einem Betrieb, der mit wenigen Beschäftigten startet, geringer einzuschätzen, als dies bei einem Betrieb der Fall ist, der von Beginn an eine hohe Beschäftigtenzahl aufweist.

Auf der Basis der Daten im *Totalerhebungs-Panel* wurden die Gründungen in der niedersächsischen Industrie differenziert nach Industriezweigen (vgl. Wagner 1994 c) und nach Regionen (vgl. Gerlach/Wagner 1994 a) analysiert. Darüber hinaus wurde das weitere Schicksal der Betriebe aus ausgewählten Gründungsjahrgängen für die Folgejahre untersucht, um Informationen über die von ihnen ausgehenden langfristigen Arbeitsplatzeffekte zu erhalten, denn eine Neugründung des Jahres 1979, die damals 5 neue Arbeitsplätze brachte, kann ab 1980 als wachsender Betrieb in den Folgejahren ein Vielfaches dieser positiven Arbeitsplatzeffekte bewirkt haben, sie kann aber auch bereits 1979/80 wieder als weggefallener Betrieb 5 Arbeitsplätze gekostet haben.

Aussagen über Beschäftigungswirkungen von Neugründungen sollten angesichts der bekannt hohen Sterblichkeitsraten junger Betriebe gerade in den ersten Jahren ihrer Existenz nur aufgrund einer Kohortenanalyse gemacht werden, in der das weitere Schicksal aller neuen Firmen eines Jahrgangs über einen längeren Zeitraum verfolgt wird. Wir haben daher das Schicksal aller jeweils 1979, 1980, 1981 sowie 1982 im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe Niedersachsens neugegründeter Betriebe bis Ende 1990 verfolgt (vgl. Gerlach/Wagner 1994 b):

Für jede Neugründungskohorte wurde für jedes Jahr zwischen der Gründung der Betriebe und 1990 ermittelt, wie viele Betriebe noch bestanden und wie hoch die *Überlebensrate* (definiert als Anzahl in einem Jahr noch bestehender Betriebe bezogen auf die Anzahl der Betriebe der Kohorte im Gründungsjahr) sowie die Anzahl der tätigen Personen in der Kohorte insgesamt und im durchschnittlichen Betrieb war. Außerdem wurde der Anteil ermittelt, den die in Betrieben einer Kohorte tätigen Personen in jedem Jahr an allen im nie-

dersächsischen Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe tätigen Personen hatten. Diese Berechnungen wurden für die Betriebe jeder betrachteten Kohorte getrennt nach folgenden Gruppen von Betrieben durchgeführt:

- Alle Gründungen.
- Alle Gründungen von Einbetriebs-Unternehmen.
- Alle Gründungen mit 1 – 19 tätigen Personen im Gründungsjahr.
- Alle Gründungen von Einbetriebs-Unternehmen mit 1 – 19 tätigen Personen im Gründungsjahr.
- Alle Gründungen mit 20 – 49 tätigen Personen im Gründungsjahr.
- Alle Gründungen von Einbetriebs-Unternehmen mit 20 – 49 tätigen Personen im Gründungsjahr.

Die Unterscheidung von Gründungen, die Teil eines Mehrbetriebs-Unternehmens sind, und solchen Gründungen, auf die dies als Einbetriebs-Unternehmen nicht zutrifft, ist vor allem vor dem Hintergrund der Frage nach Unterschieden im Sterberisiko und im Wachstum zwischen diesen beiden Gruppen relevant. Die Einteilung in verschiedene Größenklassen wird vorgenommen, um ein genaueres Bild von der Bedeutung neugegründeter Kleinbetriebe zeichnen zu können. Ferner ist es eher unwahrscheinlich, daß Gründungen mit 50 und mehr tätigen Personen „echte“ Neugründungen sind – in vielen Fällen wird es sich hierbei um Bereichswechsler oder das Ergebnis von Firmenaufspaltungen handeln, was allerdings (wie bereits betont) nicht aus den Daten selbst zu erkennen ist. Der getrennte Ausweis der Neugründungen aus zwei unteren Größenklassen liefert so weitere wichtige Informationen.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen lassen erkennen, daß die Gründungskohorten von Jahr zu Jahr recht unterschiedlich groß waren: Für 1979 und 1980 ermitteln wir jeweils etwa 250 neue Betriebe mit rund 6 500 bzw. 5 000 tätigen Personen; die Kohorten 1981 und 1982 waren deutlich kleiner mit etwas mehr als 160 neuen Betrieben und jeweils etwas über 3 000 tätigen Personen.

In allen vier betrachteten Kohorten dominiert die Gründung von Einbetriebs-Unternehmen mit Anteilen zwischen 83 und 89 % an den gegründeten Firmen; in ihnen waren im Jahr der Gründung zwischen 65 und 86 % aller in Neugründungen tätigen Personen beschäftigt.

Bei der empirischen Analyse dieser Neugründungen zeigen sich folgende bemerkenswerte Tendenzen:

1. Die Neugründungen weisen ein recht *hohes Sterberisiko* auf. Abbildung 1 illustriert dies anhand der *Überlebensraten* der Kohorten aller Neugründungen. Von den 1979 gegründeten Betrieben waren bis 1982 rund ein Viertel und bis 1986 rund zwei Fünftel wieder geschlossen worden; 1990 bestand nur noch etwa die Hälfte aller Mitglieder der Gründungskohorte 1979. Für die drei anderen Kohorten erhält man qualitativ gleiche Ergebnisse. Dies gilt auch, wenn man ausschließlich die Gründungen von Einbetriebs-Unternehmen betrachtet.

Tendenziell sind die Überlebensraten der bei Neugründung kleineren Betriebe (1 – 19 tätige Personen) dabei geringer als die der größeren Neugründungen mit 20 – 49 Perso-

nen; so bestanden von der Gründungskohorte 1979 im Jahr 1990 nur noch 45,3 % der Betriebe mit 1 bis 19 tätigen Personen im Gründungsjahr, hingegen überlebten bis dahin 56 % aller Gründungen mit 20 bis 49 Personen. Diese Tendenz zeigt sich mit Ausnahme der Kohorte 1981 auch bei den übrigen Kohorten. In drei der vier hier betrachteten Kohorten (Ausnahme: 1981) ist, über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet, zudem die Überlebensrate der neugeündeten Einbetriebs-Unternehmen höher als die aller Gründungen einschließlich der von Mehrbetriebs-Unternehmen; die Unterschiede sind allerdings nicht sehr ausgeprägt.

2. Die überlebenden Neugründungen sind *kräftig gewachsen*. Die Durchschnittsgröße der Gründungen der Kohorte 1979 betrug z. B. im Gründungsjahr rund 26 tätige Personen; sie stieg bis 1985 um 50 % auf 39 Personen und hatte sich 1990 mit 55 Personen gegenüber dem Gründungsjahr rund verdoppelt. Ähnliche – wenn auch nicht immer so ausgeprägte – Entwicklungen sind auch in den anderen Kohorten und bei differenzierter Betrachtung nach Gründungsgrößenklassen zu beobachten.
3. Aus diesen beiden Tendenzen ergibt sich eine *bemerkenswerte Konstanz des Beitrags einer Kohorte zur Gesamtbeschäftigung*: Hohes Sterberisiko einerseits und ausgeprägte Dynamik bei überlebenden Neugründungen andererseits kompensieren sich weitgehend. Abbildung 2 illustriert dies anhand der Entwicklung des Anteils der in allen jeweils noch bestehenden Betrieben einer Kohorte Beschäftigten an sämtlichen tätigen Personen im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe Niedersachsens des jeweiligen Jahres.

Diese Tendenz zu einem konstanten Beitrag zur Gesamtbeschäftigung zeigt sich auch bei differenzierter Betrachtung für Neugründungen von Einbetriebs-Unternehmen bzw. bei einer nach Gründungsgrößenklassen gegliederten Analyse: Je größer (gemessen an der Anzahl der tätigen Personen) eine Kohorte im Gründungsjahr war, desto höher ist auch ihr dauerhafter Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen gewesen.

Diese Untersuchungen, die nur auf der Basis einer Datei mit Längsschnittinformationen zu allen Industriebetrieben erfolgen können, liefern ein differenziertes Bild von der recht hohen Bedeutung der Betriebsneugründungen für die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen, wobei allerdings neben den oben angesprochenen Problemen bei der Abgrenzung von Neugründungen bzw. Schließungen zu beachten ist, daß hier nur die *direkten* Arbeitsplatzeffekte betrachtet werden können – ob und in welchem Maße eine Gründung Arbeitsplätze in anderen Betrieben durch Konkurrenz vernichtet oder durch zusätzliche Nachfrage solche schafft, bleibt hier offen.

In ökonomischen Analysen zur „Post-Entry Performance“ der Neugründungen wurde versucht, die Ursachen dafür herauszuarbeiten, warum einige der Neugründungen mehr oder weniger schnell wieder geschlossen wurden, während andere überlebten und dabei zum Teil stark wuchsen (vgl. Wagner 1994 b). Hierbei zeigte sich unter anderem, daß der Einfluß der Betriebsgröße im Gründungsjahr auf die Wahrscheinlichkeit und die Dauer des Überlebens – anders als erwartet – nur für die Firmen aus den Kohorten 1979 und 1982 positiv und statistisch signifikant war, ohne daß dies durch unterschiedliche makroökonomische Situationen zum Zeitpunkt der Betriebsgründung zu erklären ist. Variablen, die in der Literatur für wichtig erachtete Gegebenheiten in den Industrien abbilden, in die die neuen Firmen eingestiegen sind, – Konzentrationsgrad, Kapitalintensität, Forschungs- und Entwicklungsintensität und

Wachstum – erwiesen sich in den geschätzten empirischen Modellen als nicht relevant für die Erklärung des unterschiedlichen Abschneidens von Gründungen.

Die Daten aus dem *Totalerhebungs-Panel* eröffnen die Möglichkeit, Betriebsgründungen zu identifizieren und ihre Bedeutung für die Arbeitsplatzentwicklung differenziert nach Industrien und Regionen sowie in der kurzen und mittleren Frist darzustellen. Damit wird unser Wissen über einen wichtigen Aspekt der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes entscheidend vertieft. Die hierbei ermittelten deskriptiven Befunde und stilisierten Fakten sind allerdings wiederum selbst erklärungsbedürftig, und sie liefern daher die endogenen Variablen für empirische Modelle, aus deren ökonometrischer Schätzung Aufschlüsse über die Rolle von Einflußfaktoren gewonnen werden sollen, die aufgrund von theoretischen Überlegungen als relevant erachtet werden. Dabei wird deutlich, daß die Möglichkeiten zur Ursachenanalyse mit den Daten aus der amtlichen Statistik hierbei stark beschränkt sind: Wir wissen aus den zur Verfügung stehenden Daten nichts über die Person des Gründers, kennen also z. B. weder seinen Bildungsgang noch seine berufliche Laufbahn noch seine finanziellen Möglichkeiten; wir wissen nichts über die Markteintrittsstrategien der Gründungen, z. B. über von ihnen neu entwickelte Produkte oder Produktionsverfahren oder über Einbindungen in bestehende Netzwerke; wir kennen nicht die spezifischen Bedingungen in den oft regional und von den Produkten her recht eng begrenzten Marktnischen, die die Neugründungen besetzen oder besetzen wollen.

Gerade in der Gründungsforschung ist es daher ganz offensichtlich, daß Ursachenanalysen nicht allein auf Daten aus der amtlichen Statistik beruhen können – hier gilt es, Alan Blinder (1990) zu folgen: „*Learning by asking those who are doing!*“

## Schlußbemerkung

Die in diesem Beitrag vorgestellten ausgewählten Ergebnisse von empirischen Studien mit Betriebsdaten aus Erhebungen der amtlichen Industriestatistik in Niedersachsen zeigen, daß die innovative Nutzung vorhandener Datenbestände in Form von zu Paneldaten über die Zeit verknüpften Informationen aus Querschnittserhebungen wichtige neue Erkenntnisse bringen kann, die sowohl für wissenschaftliche als auch für wirtschaftspolitische Debatten von Bedeutung sind. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der, verglichen mit originären Datenerhebungen, sehr geringe Aufwand für die Gewinnung dieser Erkenntnisse.

Vergleichbare Projekte werden inzwischen in mehreren Staaten mit oft sehr ähnlichen Ergebnissen durchgeführt (vgl. z. B. Davis/Haltiwanger/Schuh 1996 mit zahlreichen Hinweisen auf die internationale Literatur); Niedersachsen zählt hierbei weltweit zu den „Pionierregionen“. Es wäre sicherlich wünschenswert, auch die in anderen Bundesländern existierenden Datenbestände der amtlichen Industriestatistik für Forschungszwecke ebenso zugänglich zu machen, wie dies seit einigen Jahren in Niedersachsen geschieht. Die Machbarkeit und die Erträge aus einem solchen Projekt haben zahlreiche Studien belegt (vgl. Gerlach/Wagner 1997 für eine umfassende Darstellung). Bestrebungen, ähnliche Projekte zu initiieren, laufen nach meiner Kenntnis seit einiger Zeit in Rheinland-Pfalz und Sachsen. Wenn sich diese Pläne realisieren lassen, dann sind vergleichende Studien zwischen Bundesländern möglich, die unter anderem auch klären können, ob und inwieweit unsere

bisherigen Ergebnisse als allgemeiner gültig oder nur auf Niedersachsen beschränkt anzusehen sind. Fernziel sollte die Möglichkeit einer „flächendeckenden“ Nutzung dieser Datenbestände als Panel für ganz Deutschland sein; dies ist auch eine Voraussetzung dafür, Betriebsdaten zu Unternehmensdaten zusammenzufassen, wenn Unternehmen Betriebsstätten in mehr als einem Bundesland besitzen.

Bei der Darstellung der Forschungsergebnisse in diesem Beitrag stellte sich an zahlreichen Stellen explizit oder implizit die Frage nach den Ursachen der herausgearbeiteten Entwicklungen. Beispiele hierfür sind die Gründe für den großen Anteil neugegründeter Betriebe mit kurzer Überlebenswahrscheinlichkeit und die Ursachen der Koexistenz wachsender, schrumpfender und ausscheidender Betriebe einer Betriebsgrößenklasse in disaggregierten Sektoren. Viele dieser auf die Ursachen gerichteten Fragen lassen sich mit den Daten der amtlichen Industriestatistik nicht beantworten, da ihr Informationsgehalt begrenzt ist. Diese nicht überbrückbare Diskrepanz zwischen den neuen Forschungsergebnissen und den beschränkten Möglichkeiten zur kausalanalytischen Forschung, die die Daten der amtlichen Industrieberichterstattung bieten, ist *ein* Grund für den Aufbau des Hannoveraner Firmenpanels, einer Panelstudie von 1 000 niedersächsischen Industrieunternehmen für die Jahre 1994 – 1997 (vgl. die Beiträge in Schasse/Wagner 1995). Bei der Gestaltung des Fragenprogramms der Panelstudie können die Ursachen, die aufgrund theoretischer Erklärungsansätze und bereits vorliegender empirischer Befunde für bestimmte Entwicklungen vermutlich verantwortlich sind, konsequenter berücksichtigt werden. Insoweit sind eine innovative Nutzung prozeßproduzierter amtlicher Mikrodaten als Panel und selbsterhobene Daten einer Firmenpanelstudie keine Alternativen, sondern Komplemente.

## Literaturhinweise

*Birch, David (1981):* Who Creates Jobs?, in: The Public Interest, 65, S. 3 – 14.

*Birch, David (1987):* Job Creation in America, New York, London.

*Blinder, Alan (1990):* Learning by Asking Those who are Doing, in: Eastern Economic Journal, XVI, S. 297 – 306.

*Brown, Charles; Hamilton, James; Medoff, James (1990):* Employers Large and Small, Cambridge, London.

*Davis, Steven J.; Haltiwanger, John; Schuh, Scott (1996):* Job Creation and Destruction, Cambridge (Mass.), London.

*Eurostat (1995):* Techniques and Uses of Enterprise Panels. Proceedings of the First Eurostat International Workshop on Techniques of Enterprise Panels, Luxemburg.

*Gerlach, Knut; Wagner, Joachim (1994 a):* Regional differences in small firm entry in manufacturing industries: Lower Saxony, 1979 – 1991, in: Entrepreneurship and Regional Development, 6, S. 63 – 80.



*Gerlach, Knut; Wagner, Joachim (1994 b):* Entries, Exits, and the Dynamics of Employment: Lower Saxony, 1978 – 1990, in: Johannes Schwarze, Friedrich Buttler, Gert G. Wagner (Hrsg.): Labour Market Dynamics in Present Day Germany, Frankfurt a. M., New York, Boulder (Colorado), S. 240 – 256.

*Gerlach, Knut; Wagner, Joachim (1995):* Employment Dynamics, Firm Growth, and New Firm Formation – Evidence from Panel Studies for Germany and Comparative Findings from the U.S., in: Friedrich Buttler et al. (Hrsg.): Institutional Frameworks and Labor Market Performance – Comparative Views on the U.S. and German Economies, London, New York, S. 270 – 284.

*Gerlach, Knut; Wagner, Joachim (1997):* Analysen zur Nachfrageseite des Arbeitsmarktes mit Betriebspaneldaten aus Erhebungen der amtlichen Industriestatistik – Ein Überblick über Ansätze und Ergebnisse für niedersächsische Industriebetriebe, in: Jürgen Kühl, Manfred Lahner, Joachim Wagner (Hrsg.): Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes – Ergebnisse aus Analysen mit deutschen Firmenpanel-Daten, Nürnberg, S. 11 – 82.

*Hochmuth, Uwe; Wagner, Joachim (Hrsg., 1994):* Firmenpanelstudien in Deutschland – Konzeptionelle Überlegungen und empirische Analysen, Tübingen, Basel.

*Methner, Eckart (1992):* Das Erhebungsprogramm der amtlichen Statistik im Bereich des Produzierenden Gewerbes, in: Rainer Ertel und Joachim Wagner (Hrsg.): Produzieren in Niedersachsen – Empirische Untersuchungen mit Betriebsdaten, Hannover, S. 13 – 29.

*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1996):* Jahreswirtschaftsbericht 1996 der Bundesregierung. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 4 vom 14. Februar.

*Schasse, Ulrich; Wagner, Joachim (Hrsg., 1995):* Erfolgreich Produzieren in Niedersachsen – Untersuchungen mit Daten aus der ersten Welle des Hannoveraner Firmenpanels, Hannover.

*Schmalensee, Richard (1989):* Inter-Industry Studies of Structure and Performance, in: Richard Schmalensee, Robert D. Willig (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, II, Amsterdam et al., S. 951 – 1009.

*Schmidt, Elke Maria (1995):* Betriebsgröße, Beschäftigtenentwicklung und Entlohnung – Eine ökonometrische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M., New York.

*Simon, Herbert (1991):* Organizations and Markets, in: Journal of Economic Perspectives, 5 (2), S. 25 – 44.

*Wagner, Joachim (1992 a):* Das Gibrat-Gesetz, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 21, S. 27 – 28.

*Wagner, Joachim (1992 b):* Firm Size, Firm Growth, and Persistence of Chance: Testing Gibrat's Law with Establishment Data from Lower Saxony, 1978 – 1989, in: Small Business Economics, 4, S. 125 – 131.

*Wagner, Joachim (1994 a):* Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Betriebsdaten aus der Industrierichterstattung als Firmenpanel, in: Uwe Hochmuth, Joachim Wagner (Hrsg.): Firmenpanelstudien in Deutschland – Konzeptionelle Überlegungen und empirische Analysen, Tübingen, Basel, S. 3 – 16.

*Wagner, Joachim (1994 b):* The Post-Entry Performance of New Small Firms in German Manufacturing Industries, in: Journal of Industrial Economics, XLII, S. 141 – 152.

*Wagner, Joachim (1994 c):* Small Firm Entry in Manufacturing Industries: Lower Saxony, 1979 – 1989, in: Small Business Economics, 6, S. 211 – 223.

*Wagner, Joachim (1995):* Firm Size and Job Creation in Germany, in: Small Business Economics, 7, S. 469 – 474.

# **Die Geringfügigkeitsregelung und das Arbeitsangebot verheirateter Frauen – Theoretische Überlegungen, ein ökonometrisches Modell und die Simulation von Reformvorschlägen**

## **1 Problemstellung**

Die Geringfügigkeitsgrenze in der Sozialversicherung ist immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen, in deren Folge zahlreiche Reformvorschläge entwickelt worden sind, die in der Mehrzahl auf eine Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenze hinauslaufen. Es wird also gefordert, die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in die Beitragspflicht zur Sozialversicherung einzubeziehen.

Obwohl die Regelung zur geringfügigen Beschäftigung im Sozialgesetzbuch, verglichen mit anderen steuer-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regelungen, auf den ersten Blick eher eine Marginalität zu sein scheint, ist ihre Wirkung doch beachtlich. Das liegt vor allem daran, daß diese Regelung in vielfältiger Weise in gesellschaftspolitische Zielbereiche hineinwirkt. Lange Zeit war dabei die sozialpolitische Zielsetzung einer eigenständigen Absicherung der geringfügig Beschäftigten im Alter dominierend, während die aktuelle Diskussion stärker durch finanzpolitische Überlegungen geprägt ist: Man verspricht sich von dem Einbezug der geringfügig Beschäftigten in die Sozialversicherung einen Beitrag zur Konsolidierung der Sozialversicherungssysteme.

Darüber hinaus spielen ordnungs- und wettbewerbspolitische Überlegungen eine Rolle, wobei insbesondere der Flexibilitätsaspekt der geringfügigen Beschäftigung, aber auch die durch sie hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen im Mittelpunkt stehen.

All dies sind nur einige Aspekte der laufenden Diskussion, die nicht weiter vertieft werden soll. Der Diskussion mangelt es jedoch insgesamt daran, daß es kaum systematische Wirkungsanalysen der Geringfügigkeitsgrenze, insbesondere im Hinblick auf den Arbeitsmarkt, gibt. Die Geringfügigkeitsregelung stellt nämlich eine wesentliche Rahmenbedingung sowohl für die Nachfrage als auch für das Angebot von Arbeit dar. Dabei ist es keineswegs so, daß ein Interesse an geringfügiger Beschäftigung ausschließlich auf seiten der Unternehmen besteht, sondern die Regelung induziert auch ein entsprechendes Verhalten der Arbeitsanbieter. Änderungen der Geringfügigkeitsregel führen dann zwangsläufig auch zu Änderungen der Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit und damit zu einem veränderten Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrageverhalten.

Auch wenn sich die Gesamtwirkung der Geringfügigkeitsregelungen auf den Arbeitsmarkt letztlich aus dem Zusammenspiel von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot ergibt, erscheint zunächst eine getrennte Analyse beider Marktseiten sinnvoll. In diesem Beitrag werden die Auswirkungen der Geringfügigkeitsregel und möglicher Reformvorstellungen auf das

---

\*) Dr. Johannes Schwarze, Ruhr-Universität Bochum und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Arbeitsangebot verheirateter Frauen – die weitaus größte Gruppe der geringfügig Beschäftigten – theoretisch und empirisch untersucht.<sup>1)</sup>

Zunächst werden die grundsätzlichen Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung erläutert und einige empirische Fakten vorgestellt. Anschließend werden Überlegungen angestellt, welche Anreizwirkungen von der Geringfügigkeitsregel auf das Arbeitsangebotsverhalten verheirateter Frauen ausgehen. Die theoretischen Überlegungen werden dann in ein ökonomisch schätzbares Modell überführt und die aufgestellten Hypothesen getestet. Auf dieser Grundlage werden dann die Auswirkungen von Reformvorschlägen simuliert.

## 2 Definition und rechtliche Grundlagen der geringfügigen Beschäftigung

Die geringfügige Beschäftigung ist grundsätzlich im Sozialgesetzbuch (SGB) geregelt. Das Steuer- und Sozialversicherungsrecht kennt darüber hinaus vielfältige Ausnahme- und Detailregelungen, auf die hier nur insoweit eingegangen wird, als sie für die theoretischen und empirischen Analysen von Belang sind.

Das Sozialgesetzbuch unterscheidet die *geringfügig entlohnte Beschäftigung* und die *kurzfristige Beschäftigung*. Eine geringfügig entlohnte Beschäftigung liegt vor, wenn die Beschäftigung weniger als 15 Stunden in der Woche ausgeübt wird und das Arbeitsentgelt regelmäßig im Monat 590 DM im früheren Bundesgebiet, bzw. 500 DM in den neuen Ländern und Berlin-Ost – jeweils 1996 –, oder bei höherem Arbeitsentgelt ein Sechstel des „Gesamteinkommens“ nicht überschreitet. Kurzfristig ist eine Beschäftigung dann, wenn sie innerhalb eines Jahres seit ihrem Beginn auf längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage begrenzt ist, es sei denn, daß die Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt wird und ihr Entgelt die genannten Grenzen nicht übersteigt. Liegt eines dieser beiden Kriterien vor, dann ist der Beschäftigte in der Krankenversicherung und der Rentenversicherung versicherungsfrei. Für die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung spielt die Höhe des Einkommens keine Rolle. Versicherungsfrei ist hier, wer weniger als 18 Stunden in der Woche arbeitet.<sup>2)</sup>

Eine wichtige Rolle kommt auch der *pauschalierten Lohnsteuer* zu. Der Arbeitgeber kann unter Verzicht auf die Vorlage einer Lohnsteuerkarte bei Arbeitnehmern, die nur kurzfristig oder in geringem Umfang und gegen geringen Arbeitslohn beschäftigt werden, die Lohnsteuer mit einem Pauschalsteuersatz von 20 % des Arbeitslohnes erheben.<sup>3)</sup> Im Falle der Lohnsteuerpauschalierung entrichtet der Arbeitgeber die Lohnsteuer, der Arbeitnehmer wird nicht belastet.

---

1) Einige Überlegungen zur Wirkung der Geringfügigkeitsgrenze auf die Arbeitsnachfrage finden sich bei Reineck (1992) und Schwarze (1993).

2) Der *Geringverdienergrenze*, bis zu der die Arbeitgeber den vollen Beitrag zur Sozialversicherung entrichten müssen, kommt keine Bedeutung mehr zu, da sie ab 1997 mit der Geringfügigkeitsgrenze zusammenfällt.

3) Die Begriffe „kurzfristig“ und „geringfügig“ sind dabei etwas anders definiert als im Sozialversicherungsrecht.

### 3 Grundlegende empirische Befunde

Die Diskussion über die geringfügige Beschäftigung wird nicht zuletzt deshalb so kontrovers geführt, weil die Angaben über ihre Verbreitung recht widersprüchlich sind. Darauf soll hier aber nicht eingegangen werden (vgl. jedoch Kohler et al. 1996 oder Schwarze 1992). Eine solide und eher vorsichtige Schätzung zum Umfang der geringfügigen Beschäftigung ist die auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), einer jährlich wiederholten repräsentativen Bevölkerungsumfrage (vgl. Schupp et al. 1995). Auch alle anderen empirischen Analysen, die in diesem Beitrag vorgestellt werden, basieren auf diesen Daten.

Die folgende Tabelle 1 zeigt, daß im früheren Bundesgebiet 1995 fast 3,4 Mill. Menschen, das sind rund 12 % aller Erwerbstätigen, ausschließlich geringfügig beschäftigt waren. Verglichen mit 1991 hat der Umfang der geringfügigen Beschäftigung um 500 000 zugenommen. In den neuen Ländern und Berlin-Ost spielt geringfügige Beschäftigung noch keine große Rolle, allerdings zeichnet sich ein Angleichungsprozeß ab.

**Tabelle 1: Umfang der geringfügigen Beschäftigung\*)**

Erwerbstätige	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder und Berlin-Ost	
	1991	1995	1991	1995
Erwerbstätige insgesamt (in 1 000) .....	29 684	29 243	7 761	6 804
Ausschließlich geringfügig Beschäftigte (in 1 000) .....	2 794	3 392	202	419
in % der Erwerbstätigen .....	9,4	11,6	2,6	6,2
Geringfügige Beschäftigung als Zweiterwerbstätigkeit (in 1 000) .....	1 548	2 163	536	383
in % der Erwerbstätigen .....	5,2	7,4	6,9	5,6

\*) Datenbasis: Hochgerechnete Ergebnisse des SOEP 1991 und 1995.

Die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung gelten auch für eine Zweiterwerbstätigkeit. Beschäftigte, die in ihrem Hauptjob sozialversicherungspflichtig sind, können zusätzlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Die Einkommensgrenze kann dabei sogar höher liegen, als es für die ausschließlich geringfügig Beschäftigten der Fall ist, nämlich bei bis zu einem Sechstel des gesamten Jahreseinkommens. Tabelle 1 zeigt, daß über zwei Mill. Beschäftigte von dieser Regelung Gebrauch machen. Obwohl jede Reform der Geringfügigkeitsregelung auch Auswirkungen auf das Segment der Nebenerwerbstätigkeit haben dürfte, wird diese Gruppe hier nicht weiter betrachtet.

**Tabelle 2: Struktur der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im früheren Bundesgebiet 1990**

Überwiegend ausgeübte Tätigkeit	in % aller geringfügig Beschäftigten
Schüler oder Studenten .....	24
Arbeitslos gemeldet .....	4
Rentner .....	10
Haushaltsführend <sup>1)</sup> .....	62

1) Darunter 84 % Frauen.

Quelle: Schwarze (1992)

Tabelle 2 zeigt die Struktur der ausschließlich geringfügig Beschäftigten im früheren Bundesgebiet nach ihrer überwiegend ausgeübten Tätigkeit. Da geringfügige Erwerbstätigkeit definitionsgemäß nur einen geringen Teil des Zeitbudgets ausmacht, ist es von Interesse zu wissen, welchen Tätigkeiten diese Beschäftigten ansonsten nachgehen. Fast ein Viertel aller geringfügig Beschäftigten ist im „Hauptberuf“ Schüler oder Student, ein weiteres Zehntel befindet sich im „Ruhestand“. Weit mehr als die Hälfte aller geringfügig Beschäftigten ist ihrer überwiegenden Tätigkeit nach dem Status „Haushaltsführend“ zuzuordnen, davon sind wiederum 80 % verheiratete Frauen. Hochgerechnet für das frühere Bundesgebiet entspricht dies für 1995 rund 1,8 Mill. Beschäftigungsverhältnissen.

Die heterogene Struktur der geringfügig Beschäftigten läßt erahnen, daß eine schlichte Abschaffung der Geringfügigkeitsregelung mit einigen spezifischen Problemen und daraus folgenden neu zu treffenden Ausnahmeregelungen verbunden wäre (vgl. ausführlich Schwarze 1993).

Darüber hinaus wird deutlich, daß auch die Motive, geringfügig erwerbstätig zu werden, sehr heterogen und deshalb separate Analysen für jede Gruppe erforderlich sind. Die theoretischen und empirischen Analysen in diesem Beitrag beschäftigen sich mit der größten Gruppe, den verheirateten Frauen.

#### **4 Erwerbsverhalten verheirateter Frauen und die Geringfügigkeitsregelung**

Das Erwerbsverhalten verheirateter Frauen wird in Deutschland maßgeblich durch institutionelle Regelungen beeinflusst, die auch zur Perpetuierung der traditionellen Rollenverteilung zwischen Mann und Frau beitragen dürften. Die wichtigsten sind:

- Das Einkommensteuerrecht, das die Möglichkeit einer gemeinsamen Veranlagung von Ehepartnern vorsieht.
- Die Regelung zur geringfügigen Beschäftigung nach dem Sozialgesetzbuch.
- Die Regelung der pauschalierten Lohnsteuerabführung durch den Arbeitgeber bei geringfügiger Beschäftigung.

- Restriktionen durch die Arbeitsnachfrageseite, die unter anderem dazu führen, daß nur bestimmte Arbeitszeiten (Teilzeit und Vollzeit) realisiert werden können.
- Das System der Kinderbetreuung, das eine ganztägige Betreuung außer Haus von Kindern erschwert (vgl. Spieß 1996).

Verheiratete haben in Deutschland die Möglichkeit der gemeinsamen Veranlagung zur Einkommensteuer (sogenanntes Ehegattensplitting). Das zu versteuernde Einkommen der Ehepartner wird addiert und durch zwei dividiert. Auf diesen Betrag wird die Steuerbetragsfunktion angewendet und der sich ergebende Steuerbetrag wieder mit zwei multipliziert. Dieses Verfahren führt aufgrund der Steuerprogression dazu, daß dem verheirateten Paar ein höheres verfügbares Einkommen als bei individueller Besteuerung bleibt.

Der Vorteil der gemeinsamen Veranlagung ist dann am größten, wenn nur ein Partner erwerbstätig ist; die Nichterwerbstätigkeit eines Partners wird also steuerlich belohnt. Ist das individuelle Erwerbseinkommen der Frau – der empirisch häufigste Fall – geringer als das des Mannes, dann gilt für sie im Vergleich mit der Individualbesteuerung ein höherer, für den Mann ein geringerer Steuersatz. Bei großen Verdienstunterschieden wird die erste von der Frau verdiente DM mit dem Grenzsteuersatz der letzten zusätzlichen Einkommenseinheit des Partners belastet. Der Anreiz, eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit aufzunehmen, ist damit für verheiratete Frauen *ceteris paribus* geringer als für Frauen, die individuell besteuert werden. Mit steigendem Einkommen des Mannes nimmt dieser Effekt zu.

Wie empirische Analysen gezeigt haben, ist die „Splittingregelung“ nicht zuletzt für die im internationalen Vergleich nur geringe Erwerbsbeteiligung deutscher Frauen verantwortlich (vgl. Gustafsson 1992 oder Strom/Wagenhals 1991).

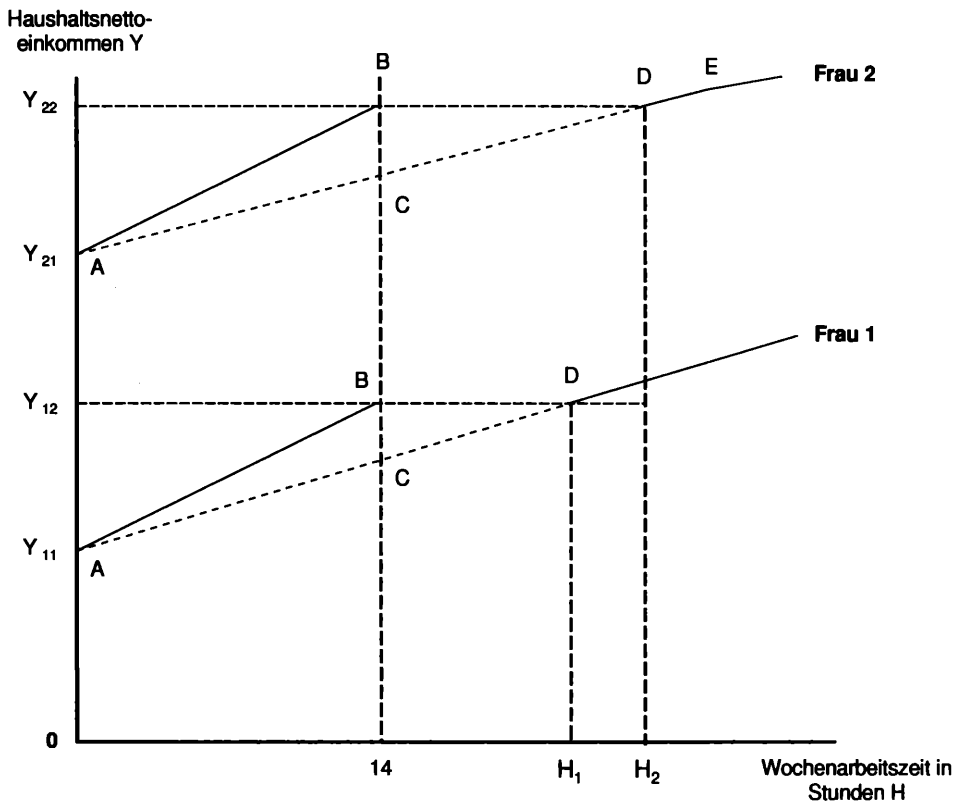
#### **4.1 Eine graphische Analyse**

Vor diesem Hintergrund sind die ökonomischen Wirkungen der Geringfügigkeitsregelung und der Pauschalbesteuerung zu analysieren.<sup>4)</sup> Dies soll zunächst anhand einer anschaulichen graphischen Darstellung erfolgen. Auf Einzelheiten des dahinter stehenden theoretischen Modells wird später eingegangen.

Die ökonomischen Möglichkeiten zur Erzielung von Erwerbseinkommen – im folgenden als Budgetlinie bezeichnet – sind für verheiratete Frauen graphisch in Abbildung 1 (siehe S. 128) dargestellt. Auf der Abszisse ist – von links nach rechts zunehmend – die wöchentliche Arbeitszeit, auf der Ordinate das Haushaltseinkommen nach Abzug von Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen abgetragen. Die Budgetlinie zeigt nun an, welches zusätzliche Einkommen eine verheiratete Frau erzielen kann, wenn sie ihre Arbeitszeit ausdehnt. Zunächst wird die Budgetlinie einer hypothetischen Frau 1 diskutiert. Im Fall der Nichterwerbstätigkeit ( $H = 0$ ) verfügt der Haushalt über ein Nettoeinkommen in Höhe von  $Y_{11}$ ; das entspricht dem Nettoerwerbseinkommen des Mannes. Abstrahiert man von den Geringfügigkeitsregelungen, dann wird die Budgetlinie durch den Verlauf ACD gekennzeichnet.

4) Die Arbeitsangebotsforschung hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten ausführlich mit den Auswirkungen von Steuer- und Transfersystemen auf das Arbeitsangebot beschäftigt (einen Überblick gibt Moffitt 1990). Der Geringfügigkeitsregelung wurde dabei bislang aber keine Beachtung geschenkt.

**Abbildung 1**  
**Budgetlinien verheirateter Frauen**



Die Geringfügigkeitsregelungen (Geringfügigkeitsregelung in der Sozialversicherung und pauschale Lohnsteuer) führen nun zu einem sprunghaften Verlauf der Budgetlinie, der durch die Punkte ABCD gekennzeichnet ist. Bei 14 Arbeitsstunden kann die Frau ein steuer- und sozialabgabefreies Einkommen in Höhe der Geringfügigkeitsgrenze erzielen und das Haushaltseinkommen bis zur Höhe von  $Y_{12}$  steigern. Die Strecke BC ist der Betrag, um den das Haushaltseinkommen bei gleicher Arbeitszeit, jedoch bei Besteuerung im Rahmen der gemeinsamen Veranlagung und Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen geringer wäre. Anders argumentiert: Möchte die Frau das Haushaltseinkommen  $Y_{12}$  mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung realisieren, müßte sie dazu  $H_1$  Stunden in der Woche arbeiten. BC sind im gewissen Sinn die Opportunitätskosten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Daraus resultiert eine „Budgetfalle“, d. h., ein Arbeitsangebot zwischen 14 und  $H_1$  Stunden ist für die Frau ökonomisch nicht interessant. Ohne Geltung der Geringfügigkeitsregelungen würde sie vielleicht eine Arbeitszeit in diesem Bereich präferieren.



Die Zusammenhänge zwischen den Geringfügigkeitsregelungen und dem Ehegattensplitting werden deutlich, wenn die Budgetlinie einer zweiten Frau in die Betrachtung einbezogen wird. Das Nettoerwerbseinkommen des Mannes beträgt  $Y_{21}$  und ist höher als das entsprechende Einkommen im ersten Haushalt. Bei gleichem Bruttolohn bedeutet das für die zweite Frau eine geringere Steigung ihrer Budgetlinie, d. h. einen geringeren Nettolohn, da ihr Grenzsteuersatz, den ihr Mann ihr „hinterläßt“, über dem der ersten Frau liegt. Aufgrund der Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung kann sie aber bei einer Arbeitszeit von 14 Stunden das gleiche zusätzliche Einkommen erzielen wie die Frau im ersten Haushalt. (Die Differenz zwischen  $Y_{22}$  und  $Y_{21}$  entspricht der zwischen  $Y_{12}$  und  $Y_{11}$ .) Der relative Anreiz, „nur“ geringfügig erwerbstätig zu werden, ist für die erste Frau also größer, die Opportunitätskosten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind höher. Dementsprechend resultiert daraus eine größere „Budgetfalle“, nämlich zwischen 14 und  $H_2$  Stunden wöchentlicher Arbeitszeit.

Das problematische an der Geringfügigkeitsgrenze ist aus Sicht des Arbeitsanbieters ihr „Ausschließlichkeitscharakter“. Ihre Vorteile entfallen gänzlich, wenn die Grenze überschritten wird. Das bedeutet gleichzeitig, daß sich Erwerbstätigkeit über einen größeren Abschnitt hinweg ökonomisch betrachtet nicht lohnt.<sup>5)</sup> Eine Arbeitszeit oberhalb dieser Grenzen ( $H_1$  und  $H_2$ ) können und wollen viele verheiratete Frauen aber nicht realisieren, da Kinder im Haushalt zu betreuen sind oder sie dann in eine für sie noch weniger günstige Progressionsstufe rutschen (vgl. den Bereich rechts von Punkt E für die zweite Frau in Abbildung 1) bzw. entsprechende „Jobs“ nicht zu finden sind.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Gegeben die Präferenzen der verheirateten Frauen für Einkommen und Freizeit, führt die durch die Geringfügigkeitsregelung verursachte „Abweichung“ von der ursprünglichen Budgetlinie dazu, daß

- einerseits verheiratete Frauen, die ansonsten nichterwerbstätig sind, vermehrt Arbeit im Bereich bis zu 14 Stunden anbieten und
- andererseits verheiratete Frauen Arbeit im Bereich bis zu 14 Stunden anbieten, die sonst eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit präferieren würden.

## 4.2 Reformmöglichkeiten des Anreizsystems

Die graphische Analyse zeigt, daß ein nicht unbedeutender Teil der geringfügigen Beschäftigung möglicherweise durch das Erwerbsverhalten verheirateter Frauen induziert ist, da die geltenden steuer- und sozialpolitischen Regelungen falsche Signale setzen und die Opportunitätskosten einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für viele Frauen zu hoch sind.

Eine Korrektur des Anreizsystems ist grundsätzlich durch folgende Maßnahmen möglich:

- die Abschaffung der Pauschalbesteuerung,
- die Abschaffung der Geringfügigkeitsregelung,
- die Abschaffung des Ehegattensplittings.

5) Dieses Problem würde entfallen, wenn die Geringfügigkeitsregelung analog zur Steuergesetzgebung in Richtung eines Freibetrags reformiert würde. Diese Reform wäre jedoch mit größeren Eingriffen in das Sozialversicherungsrecht verbunden.

Selbstverständlich ist auch eine Kombination aller drei Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.

Würde die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung entfallen, müßte die Frau ihr (geringfügiges) Einkommen selbst – bzw. im Rahmen der gemeinsamen Veranlagung – versteuern. Ihr Einkommen würde je nach dem sich aus der gemeinsamen Veranlagung ergebenden Steuersatz, der maßgeblich vom Einkommen des Ehepartners bestimmt wird, zwischen 22 und 53 % geschmälert; und das ist ja auch beabsichtigt.<sup>6)</sup> Die Wirkung der Reform hängt dann maßgeblich von den Reaktionen der Frauen ab. Zwar wird der ökonomisch sinnvolle Handlungsspielraum erweitert, es bleibt aber offen, in welchem Ausmaß er auch genutzt wird. Dabei interessiert insbesondere, wie die bislang geringfügig beschäftigten Frauen reagieren. Dazu gibt es drei Möglichkeiten:

- Ein Teil wird sich ganz aus dem Erwerbsleben zurückziehen;
- ein anderer Teil wird weiterhin – die nun weniger attraktive – Möglichkeit der geringfügigen Beschäftigung nutzen;
- der Rest schließlich wird, aufgrund der gesunkenen Opportunitätskosten, eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit anstreben.

Aus der ökonomischen Theorie des Arbeitsangebotes lassen sich die Reaktionen aber nicht eindeutig ableiten, da sich zwei Effekte mit gegenläufiger Wirkung gegenüberstehen: Entfällt die pauschale Lohnbesteuerung durch den Arbeitgeber, dann ist das Einkommen künftig im Haushalt zu versteuern. Je nach ehepartnerabhängigem Steuersatz führt dies auf dem Budgetabschnitt AB (vgl. Abbildung 1) zu einer Reduktion des Nettostundenlohns. Die Reaktion darauf läßt sich in einen Einkommens- und Substitutionseffekt zerlegen. Ist „Freizeit“ ein normales (inferiores) Gut, dann wird das Arbeitsangebot *ceteris paribus* bei verringertem Einkommen ausgedehnt; der Einkommenseffekt einer Lohnsatzreduzierung ist also positiv. Andererseits führt die Reduzierung des Nettolohnsatzes aber zu einer Einschränkung des Arbeitsangebots, da der Nutzen der Arbeitszeit relativ ab-, der Nutzen der Freizeit aber relativ zunimmt; der Substitutionseffekt ist also negativ. Welcher Effekt letztlich dominiert, wird die später durchgeführte empirische Analyse zeigen müssen.

Ein Fortfall der Geringfügigkeitsregelung nach dem Sozialgesetzbuch würde das Einkommen um den vom Arbeitnehmer zu tragenden Anteil an den Sozialversicherungsbeiträgen schmälern. Im Gegensatz zum Wegfall der Pauschalbesteuerung trifft diese Maßnahme aber alle Frauen in gleicher Weise, d. h. unabhängig von der Einkommens- und Besteuerungssituation des Haushalts. Die Abschaffung der Pauschalbesteuerung, die kaum ernsthaft diskutiert wird, wäre also unter den hier betrachteten Aspekten die „effizientere“ Lösung, da sie konsequent die Progressionswirkungen des Einkommensteuersystems nutzt.

Relativ eindeutig wären die Arbeitsangebotseffekte, die aus einem Übergang vom Ehegattensplitting zur Individualbesteuerung resultieren würden: Die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen würde deutlich steigen. Das läßt sich anhand der Abbildung 1 verdeutlichen. Eine Umstellung von der gemeinsamen auf die individuelle Besteuerung würde für die zweite Frau bedeuten, daß sich ihre Budgetlinie der der ersten Frau annähert. Das verfügbare Haushaltseinkommen würde im Fall der weiblichen Nichterwerbstätigkeit deutlich sinken,

---

6) Die Einkommen von Schülern, Studenten und Rentnern würden dadurch kaum sinken, da sie aufgrund der geringfügigen Einkommen gar nicht oder nur gering mit Steuern belastet würden.

da das Einkommen des Mannes jetzt höher besteuert würde. Gleichzeitig würde der Netto-lohnsatz der Frau steigen, da sie nicht mehr mit dem Grenzsteuersatz des Mannes belastet würde. Einkommens- und Substitutionseffekt zielen dann in dieselbe Richtung, nämlich einer Ausweitung des weiblichen Arbeitsangebotes. Die Abschaffung des Ehegattensplittings und der Pauschalbesteuerung würden also über eine Änderung des weiblichen Erwerbsverhaltens zu einem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung führen.

## 5 Ein ökonometrisches Modell des Arbeitsangebots verheirateter Frauen

Die aufgestellten Thesen sollen jetzt mit einem ökonometrischen Modell überprüft werden, das mit Daten des SOEP geschätzt wird und mit dem auch die Auswirkungen der Reformvorschläge simuliert werden können.

### 5.1 Die Ableitung der Wahlmodelle

Ausgangspunkt ist ein einfaches Nutzenmaximierungskalkül, das in Arbeitsangebotsanalysen für verheiratete Frauen häufig verwendet wird (für Deutschland vgl. Strom/Wagenhals 1991 und Gustafsson 1992). Die Nutzenfunktion des Haushalts aus Sicht der Frau sei

$$(1) \quad U = U(Y, L)$$

mit den üblichen Annahmen (vgl. z. B. Killingsworth 1983).  $L$  kennzeichnet die Freizeit, oder genauer, die Zeit, die die verheiratete Frau nicht für Erwerbsarbeit aufwendet.<sup>7)</sup> Ist  $T$  die in einem bestimmten Abschnitt zur Verfügung stehende Gesamtzeit, dann ergibt sich als Arbeitszeit

$$(2) \quad H = T - L .$$

$Y$  ist das verfügbare Haushaltseinkommen der Ehepartner, genauer: das Bruttoarbeitseinkommen beider Partner, abzüglich Einkommensteuern sowie den Beiträgen zur Sozialversicherung und zuzüglich staatlicher Transferzahlungen, wie beispielsweise des Kindergelds.

Die Freizeit bzw. Arbeitszeit des Ehepartners wird für die Frau als exogen vorgegeben betrachtet, da der Umfang des männlichen Arbeitsangebots und damit auch das Einkommen durch institutionelle Regelungen und auch gesellschaftliche Normen bestimmt wird.

Weiter wird angenommen, daß alle Ehepaare die gemeinsame Veranlagung zur Einkommensteuer – das Ehegattensplitting – wählen, da diese fast immer zu steuerlichen Vorteilen führt. Die Frau hat dann bei ihrer Arbeitsangebotsentscheidung die folgende Budgetrestriktion zu beachten:

$$(3) \quad Y = wH + m + Y_A + TR - TAX_s(wH, m, Y_A, k) - SOZ(wH) - SOZ(m) .$$

$w$  ist der Bruttostundenlohnsatz, den die Frau am Arbeitsmarkt erzielen kann, und  $H$  das von ihr gewählte Arbeitsangebot in Stunden.  $m$  ist das Bruttoerwerbseinkommen des Mannes.  $Y_A$  sind andere Einkünfte des Haushalts, z. B. Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit,

7) Die Problematik von Markt- und Nichtmarktarbeitszeit soll hier nicht vertieft werden.

Einkommen aus Vermietung und Verpachtung oder Kapitalerträge. TR sind staatliche Transferleistungen, in diesem Fall insbesondere das Kindergeld. Die Funktion  $TAX_s$  kennzeichnet nach gemeinsamer Veranlagung die Quasi-Besteuerung des Haushaltes in Abhängigkeit von den erzielten Einkommen und der Anzahl der Kinder (k). SOZ sind die Beiträge der Frau und des Mannes zur Sozialversicherung.

Das skizzierte Modell entspricht dem sogenannten „Male-Chauvinist-Model“ (kurz: MCM) (Killingsworth 1983): Die Frau paßt ihre Erwerbsentscheidung dem Verhalten des Mannes an, aber nicht umgekehrt. Die Annahme des MCM ist insbesondere im Hinblick auf die Regelung zur geringfügigen Beschäftigung im Zusammenwirken mit dem Ehegattensplitting von Bedeutung, da die Erwerbsentscheidung des Zweitverdieners (hier der Frau) unter der Bedingung des Grenzsteuersatzes, den der Erstverdiener „hinterläßt“, getroffen wird.<sup>8)</sup>

Um zu einem ökonometrisch schätzbaren Modell zu gelangen, muß zunächst die Nutzenfunktion (1) näher spezifiziert werden. Dazu gibt es in der Literatur verschiedene Vorschläge. Gerfin (1992) wählt beispielsweise eine quadratische Spezifikation, die aufgrund ihrer linearen Eigenschaften bezüglich der zu schätzenden Parameter zwar einige Vorzüge aufweist, jedoch aufgrund inhaltlicher Überlegungen ausscheidet (vgl. dazu Schwarze 1996). Zabalza et al. (1980) schlagen eine CES-Nutzenfunktion vor, für die hier die Spezialform der Cobb-Douglas-Funktion gewählt wird:<sup>9)</sup>

$$(4) \quad U_i = Y_i^{\alpha_i} L_i^{(1-\alpha_i)}$$

mit  $0 < \alpha_i < 1$  und  $i = i$ -ter Haushalt.

Bei Abwesenheit von Arbeitszeitrestriktionen würde die Frau das Arbeitsangebot wählen, bei dem die Grenznutzen von Freizeit und Einkommen übereinstimmen, also der Nutzen insgesamt optimal ist. Diese Grenzrate der Substitution ergibt sich hier als:

$$(5) \quad \frac{\partial U_i / \partial L_i}{\partial U_i / \partial Y_i} = - \frac{Y_i (\alpha_i - 1)}{L_i \alpha_i} .$$

Die Grenzrate der Substitution wird durch  $\alpha$  determiniert.  $\alpha$  ist abhängig von beobachtbaren individuellen Merkmalen  $X$ , die die weibliche Erwerbsneigung und -fähigkeit unabhängig vom Einkommens-Freizeit-Kalkül beschreiben. Mögliche Faktoren sind das Alter oder die Ausbildung, aber auch Anzahl und Alter der Kinder. Darüber hinaus spielen jedoch auch unbeobachtete Merkmale  $\varepsilon$  eine Rolle, die als „taste shifter“ oder „Hang zur Arbeit“ interpretiert werden können, beispielsweise die generelle Einstellung zur Erwerbstätigkeit oder emanzipatorische Gedanken:

$$(6) \quad \alpha_i = 1 / [1 + e^{-\beta X_i + \varepsilon_i}] .$$

8) Würde die Erwerbsbeteiligung in Paarhaushalten „fair“ ausgehandelt, dann würde der hier skizzierte Ansatz wahrscheinlich zu irreführenden Ergebnissen führen (vgl. zu solchen Modellen Manser/Brown 1980, Lundberg 1988 oder Ott 1992). Die institutionellen Regelungen und gesellschaftlichen Normen in Deutschland lassen eine „faire“ Aushandlung jedoch als wenig wahrscheinlich erscheinen.

9) Die empirischen Ergebnisse von Zabalza et al. (1980) unterstützen diese Vorgehensweise, insbesondere für Frauen. Trotzdem sollen in einer späteren Arbeit auch flexiblere Formen der Nutzenfunktion empirisch getestet werden.

$\beta$  ist ein zu schätzender Vektorparameter. Nach Umformung erhält man für die Grenzrate der Substitution (5) jetzt:

$$(7) \quad \frac{\partial U_i / \partial L_i}{\partial U_i / \partial Y_i} = \frac{Y_i}{L_i} e^{-\beta X_i + \varepsilon_i} .$$

Für die  $\varepsilon_i$  wird angenommen, daß sie normalverteilt sind mit Erwartungswert 0 und Varianz  $\sigma_i^2$ .

In der neoklassischen Theorie des Arbeitsangebots wird unterstellt, daß Arbeitszeit und Freizeit beliebig substituierbar seien. Das Arbeitsangebot der Frau ergibt sich dann aus einer Marginalanalyse des obigen Modells. In der Realität sind die Arbeitsmärkte aber durch Arbeitszeitrestriktionen gekennzeichnet, die dazu führen, daß nur aus einer begrenzten Anzahl von Einkommens-Freizeit-Kombinationen gewählt werden kann. Betrachtet werden hier drei Alternativen:

- $H = H_0$ : die Nichterwerbstätigkeit mit dem Haushaltsnettoeinkommen  $Y_0$  und einer Arbeitszeit von null Stunden ( $Y_0, H_0$ );
- $H = H_{14}$ : die geringfügige Beschäftigung mit dem Haushaltsnettoeinkommen  $Y_{14}$  und einer Arbeitszeit von 14 Stunden ( $Y_{14}, H_{14}$ );
- $H = H_{30}$ : die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit dem Haushaltsnettoeinkommen  $Y_{30}$  und einer Arbeitszeit von z. B. 30 Stunden ( $Y_{30}, H_{30}$ ).

Die ökonometrische Modellierung des Auswahlproblems knüpft an die in Abschnitt 4.1 entwickelten Thesen an. Zunächst wird untersucht, inwieweit die Geringfügigkeitsregel zusätzliches Arbeitsangebot aus dem Spektrum der ansonsten – bei „normaler“ Budgetrestriktion – Nichterwerbstätigen induziert. Dazu wird ein Modell betrachtet, das die Wahrscheinlichkeit analysiert, geringfügig erwerbstätig zu werden, unter der Bedingung, nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein:

$$(8) \quad P(H = H_{14} \mid H < 15) = P[U(Y_{14}, T - H_{14}) > U(Y_0, T)] .$$

Unter diesen Bedingungen wird geringfügige Erwerbstätigkeit dann gewählt, wenn der Nutzen bei einer Arbeitszeit von 14 Stunden – also einer Freizeit von  $T - H_{14}$  – und einem entsprechenden Haushaltsnettoeinkommen größer ist als der Nutzen bei Nichterwerbstätigkeit (Freizeit =  $T$ ).

Das zweite Modell stellt die Wahrscheinlichkeit dar, geringfügig erwerbstätig zu werden unter der Bedingung, daß auf jeden Fall ein Arbeitsangebot von  $H > 0$  realisiert werden soll. Diesem Modell liegt die These zugrunde, daß die Geringfügigkeitsregelung sozialversicherungspflichtiges Arbeitsangebot „verhindert“:

$$(9) \quad P(H = H_{14} \mid H > 0) = P[U(Y_{14}, T - H_{14}) > U(Y_{30}, T - H_{30})]$$

Geringfügige Erwerbstätigkeit wird hier gewählt, wenn ihr Nutzen den aus einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit übersteigt.

Zu schätzbaren Modellen gelangt man, indem die Nutzenfunktion (4) und die Beziehung (6) für  $\alpha$  in (8) sowie (9) eingesetzt und die Ungleichung dann nach  $\varepsilon$  aufgelöst wird. Aufgrund der Verteilungsannahmen für  $\varepsilon$  resultieren zwei Probit-Modelle:

$$(10) \quad P_i(H_i = 14 | H_i < 15) = P \left\{ \varepsilon_i > -\ln \left[ \frac{\ln(Y_{14,i} / Y_{0,i})}{\ln(T / (T - H_{14}))} \right] - \beta X_i \right\}$$

$$(11) \quad P_i(H_i = 14 | H_i > 0) = P \left\{ \varepsilon_i < -\ln \left[ \frac{\ln(Y_{30,i} / Y_{14,i})}{\ln((T - H_{14}) / (T - H_{30}))} \right] - \beta X_i \right\}$$

Die Entscheidung für die Alternative geringfügige Beschäftigung ist also in beiden Fällen abhängig von den exogenen Merkmalen in  $X$  und zusätzlich von den hier besonders interessierenden Größen in der eckigen Klammer. Dabei handelt es sich um das logarithmierte Verhältnis der Nettohaushaltseinkommen, die bei Wahl der jeweiligen Alternative anfallen würden, dividiert durch das logarithmierte umgekehrte Verhältnis der jeweils zur Verfügung stehenden Freizeit. Letzteres ist für alle Frauen konstant. Entscheidend sind hier die Haushaltsnettoeinkommen, die individuell variieren und vom Bruttoeinkommen der Partner und dem Steuersatz des Paarhaushaltes bestimmt werden. Die Größe in der eckigen Klammer wird deshalb im folgenden kurz als „Einkommensdifferential“ bezeichnet.

Für die Entscheidung zwischen geringfügiger Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit (10) ist ein positives Vorzeichen für das Einkommensdifferential zu erwarten: Je größer der relative Zuwachs des Haushaltsnettoeinkommens durch geringfügige Erwerbstätigkeit, desto größer die Wahrscheinlichkeit, geringfügig erwerbstätig zu werden.

Für die Entscheidung zwischen geringfügiger Erwerbstätigkeit und sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit (11) sollte dagegen ein negatives Vorzeichen des Einkommensdifferentials feststellbar sein: Je geringer der relative Zuwachs des Haushaltsnettoeinkommens durch sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit, desto größer die Wahrscheinlichkeit, geringfügig erwerbstätig zu werden.

## 5.2 Schätzung der Wahlmodelle

Die Schätzung der Modelle basiert auf Daten des SOEP 1994 für Haushalte im früheren Bundesgebiet. In den Datensatz gehen alle verheirateten Frauen im erwerbsfähigen Alter ein, für die Informationen auch über ihren Ehepartner im SOEP beobachtbar sind. Aus Gründen der später durchzuführenden Simulationen wird für die Ehemänner gefordert, daß sie im Befragungsjahr als Arbeiter, Angestellte oder Beamte abhängig beschäftigt waren. Der so gebildete Datensatz enthält 926 Ehepaare. Einen Überblick über wichtige Merkmale gibt die folgende Tabelle 3 (siehe S. 135).

**Tabelle 3: Merkmale von Ehepaaren 1994\*)  
Früheres Bundesgebiet**

Merkmal	Mittelwert
Alter der Frau (in Jahren) .....	40,1
Alter des Mannes (in Jahren) .....	43,3
Erwerbsstatus der Frau (in %)	
– nicht erwerbstätig .....	45,5
– geringfügig beschäftigt .....	11,6
– sozialversicherungspflichtig beschäftigt .....	43,0
Jahresbruttoeinkommen des Mannes (in DM) .....	74 613
Jahresbruttoeinkommen der Frau (in DM) .....	16 195
Haushalt mit Kindern im Alter bis 16 Jahre (in %) .....	54,4
Alter des jüngsten Kindes von ... bis ... Jahre (in %)	
– bis 2 .....	14,0
– 3 bis 6 .....	17,7
– 7 bis 12 .....	14,9

\*) Datenbasis: SOEP 1994. – Anzahl der Beobachtungen = 926 Ehepaare.

Damit das Arbeitsangebotsmodell ökonometrisch geschätzt werden kann, müssen für jede Frau die drei hier betrachteten Punkte auf der Budgetlinie bekannt sein. Das Nettohaushaltseinkommen muß also unter der Annahme, daß die Frau

- nicht erwerbstätig ist ( $H = H_0$ , Einkommen  $Y_0$ ),
- geringfügig beschäftigt ist ( $H = H_{14}$ , Einkommen  $Y_{14}$ ) oder
- sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist ( $H = H_{30}$ , Einkommen  $Y_{30}$ ),

berechnet werden.

Dazu muß der Lohnsatz, den die Frauen am Markt erzielen können, bekannt sein. Beobachten lassen sich aber nur die Lohnsätze der verheirateten Frauen, die auch aktuell erwerbstätig sind. Hier wird deshalb ein in der Ökonometrie des Arbeitsangebotes übliches Verfahren gewählt, und der Marktlohnsatz  $w$  für alle Frauen geschätzt. Das Verfahren ist allgemein als Heckman-Prozedur bekannt (vgl. Heckman 1976), mit der der „Sample-Selection-Error“, der durch die Nichtberücksichtigung der nicht erwerbstätigen Frauen auftritt, durch ein zweistufiges Verfahren korrigiert wird.<sup>10)</sup>

Mit Hilfe des geschätzten Lohnsatzes kann jetzt das Jahresbruttoeinkommen jeder verheirateten Frau für jede der drei Erwerbsalternativen berechnet werden:

$$(12) \quad w_i H = 12 \cdot 4,3 w_i h \text{ mit } h = 0, 9, 30.$$

10) Da sich das Heckman-Verfahren oft als nicht sehr robust erweist, wurde zusätzlich eine simultane Maximum-Likelihood-Schätzung durchgeführt. Die Ergebnisse beider Verfahren unterscheiden sich jedoch nicht signifikant voneinander. Die Ergebnisse beider Schätzungen stellt der Autor auf Anfrage gerne zur Verfügung.

Die Ermittlung der Jahresbruttoeinkommen ist Voraussetzung für die Berechnung der Haushaltsnettoeinkommen im Rahmen einer Steuersimulation.  $w$  ist der für jede Frau individuell geschätzte Bruttostundenlohnsatz.

$h$  ist die wöchentliche Arbeitszeit, die durch die drei untersuchten Alternativen  $H_0$ ,  $H_{14}$  und  $H_{30}$  konkretisiert wird. Für die empirische Analyse müssen nun konkrete Werte für  $H$  eingesetzt werden. Im Falle der Nichterwerbstätigkeit beträgt das Arbeitsangebot null Stunden. Für die Alternativen „geringfügige Beschäftigung“ und „sozialversicherungspflichtige Beschäftigung“ wird jeweils der im Datensatz der verheirateten Frauen beobachtete Mittelwert eingesetzt. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit bei geringfügiger Beschäftigung beträgt dort 9 Stunden, bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung sind es rund 30 Stunden.  $h$  nimmt damit die Ausprägungen 0, 9 und 30 an.

Da Informationen über die Verteilung des Arbeitsangebots im Jahresverlauf nicht vorliegen, wird die Annahme getroffen, daß die Erwerbstätigkeit kontinuierlich über 12 Monate ausgeübt wird. Die Konstante 4,3 entspricht der durchschnittlichen Wochenanzahl pro Monat.

Da nur Ehepaare mit erwerbstätigen Männern in die Schätzung eingehen, kann das Jahresbruttoeinkommen  $m$  der Männer für jeden Mann beobachtet werden. Es verändert sich auch nicht, wenn die Frau einen anderen Arbeitszeitumfang wählt, da der Mann sein Arbeitsangebot unabhängig von dem der Frau wählt (Annahme des Male-Chauvinist-Modells).

Für die Schätzung des Modells ist aber nicht das Brutto-, sondern das Haushaltsnettoeinkommen von Interesse. Dazu wird die realistische Annahme getroffen, daß alle Ehepaare die gemeinsame Veranlagung zur Einkommensteuer wählen, das Ehegattensplitting. Für die Simulation der jährlichen Steuerbelastung und der zu entrichtenden Sozialabgaben für jede der drei hier untersuchten Arbeitszeitalternativen ( $h$ ) der Frau wird ein Simulationsmodell von Schwarze (1995) genutzt, mit dem eine Quasi-Veranlagung unter Berücksichtigung von Freibeträgen, Werbungskosten, Sonderausgaben und Kinderfreibeträgen möglich ist.

Mit diesen „Zutaten“ kann jetzt das Nettoeinkommen des Haushalts für jede der drei Alternativen berechnet werden. Ist die Frau nicht erwerbstätig, ergibt sich folgendes Haushaltsnettoeinkommen:

$$(13) \quad Y_{0,i} = m_i + Y_{A,i} + TR_i - TAX_s(0, m_i, Y_{A,i}, k_i) - SOZ(m_i).$$

$Y_A$  sind andere Einkünfte des Haushalts für die hier – da Haushalte mit Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit ausgeschlossen wurden – die beobachteten Einkommen aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapitalerträge berücksichtigt werden.  $TR$  sind staatliche Transferleistungen, in diesem Fall insbesondere das Kindergeld. Die Funktion  $TAX_s$  kennzeichnet die Quasi-Besteuerung des Haushaltes nach der gemeinsamen Veranlagung, wobei das Einkommen der Frau gleich null ist und  $k$  die Anzahl der Kinder im Haushalt kennzeichnet.  $SOZ$  berechnet die Beiträge des Mannes zur Sozialversicherung.

Das Haushaltsnettoeinkommen im Falle einer geringfügigen Beschäftigung der Frau ergibt sich als:

$$(14) \quad Y_{14,i} = w_i H_{14} + m_i + Y_{A,i} + TR_i - TAX_s(0, m_i, Y_{A,i}, k_i) - SOZ(m_i).$$



$wH_{14}$  ist das hypothetische Jahresbruttoeinkommen der Frau bei 9 Wochenstunden geringfügiger Beschäftigung (vgl. zur Berechnung (12)). Dieses Einkommen wird aber weder bei der Besteuerung des Haushaltes noch bei der Berechnung von SOZ berücksichtigt.

Das ändert sich, wenn die Frau sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist:

$$(15) \quad Y_{30,i} = w_i H_{30} + m_i + Y_{A,i} + TR_i - TAX_s(w_i H_{30}, m_i, Y_{A,i}, k_i) - SOZ(m_i) - SOZ(w_i H_{30}).$$

Das hypothetische Bruttoeinkommen der Frau  $wH_{30}$  wird jetzt im Rahmen der gemeinsamen Veranlagung bei der Besteuerung berücksichtigt. Zusätzlich sind Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten.

Nachdem (13) bis (15) für jeden Haushalt ermittelt worden sind, können die beiden für die Schätzung benötigten Einkommensdifferenziale (vgl. (10) und (11)) berechnet werden. Dazu muß lediglich noch der Umfang der „Freizeit“ ermittelt werden. Dieser ist für jede Frau in jedem Status gleich: Im Falle der Nichterwerbstätigkeit beträgt die „Freizeit“ wöchentlich 168 Stunden (T). Bei geringfügiger oder sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit vermindert sich der Freizeitumfang entsprechend.

In den Vektor X, der die Grenzrate der Substitution wesentlich mitbestimmt, gehen folgende Merkmale ein: Die Ausbildungsjahre der Frau als Indikator für ihren Erfolg am Arbeitsmarkt, das Alter und verschiedene Informationen zu Kindern im Haushalt, die insbesondere den für Betreuung und Hausarbeit aufzuwendenden Zeitanteil kontrollieren sollen.

### 5.3 Ergebnisse der Modellschätzungen

Die Ergebnisse der Probit-Schätzungen (10) und (11) zeigt die folgende Tabelle 4 (siehe S. 138). In der Schätzung für die Alternative „geringfügige Beschäftigung“ versus „Nichterwerbstätigkeit“ ( $H_{14}$  versus  $H_0$ ) weist das Einkommensdifferential zwar das erwartete positive Vorzeichen auf, der Einfluß ist allerdings statistisch nicht signifikant. Die Wahrscheinlichkeit, geringfügig erwerbstätig zu werden, wird in diesem Modell vor allem durch das Alter der Frau sowie Anzahl und Altersstruktur der Kinder im Haushalt bestimmt. Mit zunehmendem Alter nimmt die Neigung, geringfügig erwerbstätig zu werden, ab. Das gleiche gilt bei zunehmender Kinderzahl im Haushalt. Insbesondere, wenn sehr kleine Kinder im Haushalt sind, bleibt die Frau eher zu Hause. Sind die Kinder dagegen im schulpflichtigen Alter, dann wird geringfügige Erwerbstätigkeit in Betracht gezogen.

**Tabelle 4: Schätzergebnisse der Probitmodelle\*)**  
**Früheres Bundesgebiet**

Merkmal	H <sub>14</sub> versus H <sub>0</sub>	H <sub>14</sub> versus H <sub>30</sub>
Einkommensdifferential .....	0,0051 (0,084)	- 0,3299* (0,1670)
Ausbildungsjahre .....	- 0,0096 (0,033)	- 0,0721* (0,0374)
Alter der Frau .....	- 0,026* (0,009)	0,0293* (0,0093)
Anzahl der Kinder unter 17 Jahre ....	- 0,1924** (0,119)	0,3200* (0,1515)
Jüngstes Kind im Alter von ... bis ... Jahre		
– bis 2 .....	- 0,4981** (0,3034)	1,1289* (0,3732)
– 3 bis 6 .....	0,2372 (0,273)	0,5859* (0,2853)
– 7 bis 12 .....	0,3887** (0,222)	0,3279 (0,2287)
Konstante .....	0,4840 (0,684)	- 1,2588* (0,6809)
Log-Likelihood .....	- 252,98	- 228,77
Anzahl der Beobachtungen (Ehepaare) .....	527	505

Irrtumswahrscheinlichkeiten: \* < 0,05; \*\* < 0,1.

\*) Datenbasis: SOEP 1994. – Standardfehler in Klammern.

Im zweiten Modell, mit dem die Entscheidung zwischen den Alternativen „geringfügige Beschäftigung“ versus „sozialversicherungspflichtige Tätigkeit“ analysiert wird (vgl. Tabelle 4 (H<sub>14</sub> versus H<sub>30</sub>)), hat das Einkommensdifferential den erwarteten signifikant negativen Effekt auf die Entscheidung, geringfügig erwerbstätig zu werden. Je größer der relative Zuwachs des Haushaltsnettoeinkommens durch eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, geringfügig erwerbstätig zu werden. Die Wahrscheinlichkeit, geringfügig erwerbstätig zu werden, sinkt ebenfalls mit steigendem Ausbildungsabschluß. Ein Grund dafür könnte sein, daß qualifizierte Frauen bessere Chancen am Arbeitsmarkt haben. Kinder im Haushalt dagegen veranlassen die Frauen eher, geringfügig erwerbstätig zu werden, insbesondere, wenn Kinder im Alter bis zu zwei Jahren zu versorgen sind.

## 6 Simulation von Reformvorschlägen

Die Ergebnisse der Modellschätzungen können nun als Ausgangspunkt einer Simulationsstudie dienen, mit der die Auswirkungen verschiedener Reformvorschläge auf das Angebot von geringfügiger Beschäftigung von seiten verheirateter Frauen analysiert werden können. Im einzelnen sollen folgende Reformvorschläge untersucht werden:

- Die Abschaffung der pauschalen Besteuerung bei geringfügiger Beschäftigung und die Einbeziehung des Einkommens in die gemeinsame Veranlagung der Ehepartner.
- Die Abschaffung der Geringfügigkeitsregelung nach dem SGB. Das Einkommen unterliegt also von der ersten DM an der Beitragspflicht zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung.
- Die Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer individuellen Veranlagung beider Ehepartner.

Jeder der drei Vorschläge hat Auswirkungen auf das Einkommensdifferential, verändert also die ökonomischen Anreizstrukturen der verheirateten Frauen. Da sich der Einfluß des Einkommensdifferentials im ersten Modell als nicht signifikant erwies, kommt für die Simulation nur das zweite Modell in Betracht. Die Auswirkungen der Reformvorschläge beziehen sich also ausschließlich auf die Alternativen „geringfügige Beschäftigung“ oder „sozialversicherungspflichtige Tätigkeit“.

Die Vorgehensweise bei den Simulationsrechnungen ist wie folgt: Jeder der drei Vorschläge führt zu einer Änderung der Budgetlinie der verheirateten Frau. In Abbildung 1 führt beispielsweise die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung und der pauschalen Lohnsteuer zu einer Änderung der Budgetlinie von ABCD nach ACD. Die empirische Gestalt der Budgetlinie wird durch die Budgetrestriktionen (13) bis (15) ausgedrückt. Diese werden den Reformvorschlägen entsprechend modifiziert und dann das Nettohaushaltseinkommen an jedem Punkt der Budgetlinie (also für 0, 9 und 30 Wochenarbeitsstunden) mit dem Steuersimulationsprogramm neu berechnet. Anschließend wird das Einkommensdifferential für jede Reformalternative berechnet. Das Einkommensdifferential wird dann in die Schätzgleichung (Tabelle 4, Spalte  $H_{14}$  versus  $H_{30}$ ) eingesetzt und für jede Frau die sich ergebende Wahrscheinlichkeit, geringfügig erwerbstätig zu werden, berechnet. Die Reformen werden dabei schrittweise (additiv) durchgeführt. Die Reihenfolge bestimmt sich nach ihrer politischen „Machbarkeit“:

- Abschaffung der Pauschalbesteuerung;
- Abschaffung der Pauschalbesteuerung und der Geringfügigkeitsregelung;
- Abschaffung der Pauschalbesteuerung und der Geringfügigkeitsregelung und des Ehegattensplittings.

Die Ergebnisse der Simulation zeigt die folgende Tabelle 5 (siehe S. 140). Es sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, daß ausschließlich die Veränderung der Entscheidung zwischen den Alternativen geringfügige Beschäftigung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung simuliert wird. Ein Rückgang der geringfügigen Beschäftigung schlägt sich dann immer in einem vermehrten Arbeitsangebot im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nieder.

**Tabelle 5: Simulation der Auswirkungen von Reformen auf das Angebot geringfügiger Beschäftigung<sup>\*)</sup>**

Erwerbsstatus (Alle erwerbstätigen verheirateten Frauen = 100 %)	Beobachtet in 1994	Simuliert für die Abschaffung von		
		Pauschal- besteuerung	+ geringfügige Beschäftigung	+ Ehegatten- splitting
Geringfügig beschäftigt in 1 000 .....	1 690	1 540	1 410	1 330
in % .....	22,9	20,8	19,1	18,0

<sup>\*)</sup> Basis der Simulation sind die Schätzergebnisse aus Tabelle 4, Spalte  $H_{14}$  versus  $H_{10}$ : geringfügige Beschäftigung versus sozialversicherungspflichtige Tätigkeit. – Anzahl der Beobachtungen: 505. – Hochgerechnete Ergebnisse.

Unter Status-quo-Bedingungen waren 1994 von allen verheirateten erwerbstätigen Frauen gut 23 % geringfügig beschäftigt.

Eine Abschaffung der Pauschalbesteuerung würde zu einem Rückgang dieser Quote auf 20,8 % und einer entsprechenden Zunahme des sozialversicherungspflichtigen Arbeitsangebotes führen. Hochgerechnet entspricht das einem (arbeitsangebotsseitigen) Rückgang der geringfügigen Beschäftigung von 150 000 verheirateten Frauen.

Würde zusätzlich die Geringfügigkeitsregelung nach dem SGB fortfallen, ergäbe sich ein weiterer Rückgang der geringfügigen Beschäftigung auf 19,1 % oder um 130 000 Frauen.

In einem letzten Schritt werden schließlich die Auswirkungen einer Abschaffung des Ehegattensplittings – zusätzlich zu den bereits erfolgten Reformen – geprüft. Dazu wird im Steuersimulationsmodell die gemeinsame Veranlagung der Ehepartner durch eine individuelle Veranlagung beider Partner ersetzt. Die Quote der geringfügig Beschäftigten würde demnach auf 18 % zurückgehen, hochgerechnet um weitere 80 000 Frauen.

Das „Reformpaket“ insgesamt würde nach den hier durchgeführten Berechnungen zu einem Rückgang der geringfügigen Beschäftigung bei verheirateten Frauen um 360 000 Personen führen.

### **Abschließende Bemerkungen**

Für Umfang und Wachstum der geringfügigen Beschäftigung gibt es sicherlich viele Ursachen. Auf jeden Fall wäre es falsch, nur eine Seite des Arbeitsmarktes dafür verantwortlich zu machen. In diesem Beitrag wird gezeigt, daß es auch für die Arbeitsangebotsseite – insbesondere für verheiratete Frauen – massive ökonomische Anreize für die geringfügige Beschäftigung gibt. Die Wirkungen der Geringfügigkeitsregelung werden dabei durch andere Elemente des Anreizsystems, insbesondere die pauschale Besteuerung durch den Arbeitgeber und die gemeinsame Veranlagung von Ehepartnern zur Einkommensteuer, noch verstärkt.

Die Analysen zeigen, daß schon kleinere und politisch machbare Eingriffe in das Anreizsystem, z. B. die Abschaffung der pauschalen Besteuerung, große Wirkungen auf das Angebot geringfügiger Beschäftigung von verheirateten Frauen hervorrufen können.

## Literaturhinweise

*Gerfin, M. (1992):* Female Labor Supply, Income Taxes and Hours Restrictions – An Empirical Analysis for Switzerland, in: Swiss Journal of Economics and Statistics, 128, S. 587 – 616.

*Gustafsson, S. (1992):* Separate taxation and married women's labor supply. A comparison of West Germany and Sweden, in: Journal of Population Economics, 5, S. 61 – 85.

*Heckman, J. J. (1976):* The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for such Models, in: Annals of Economic and Social Measurement, 5, S. 475 – 492.

*Killingsworth, M. R. (1983):* Labor Supply, Cambridge (Mass.) et al.

*Kohler, H., Rudolph, H., Spitznagel, E. (1996):* Umfang, Struktur und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 2.

*Lundberg, S. J. (1988):* Labor Supply of Husbands and Wives: A Simultaneous Equations Approach, in: Review of Economics and Statistics, 70, S. 224 – 235.

*Manser, M., Brown, M. (1980):* Marriage and Household Decision-Making: A Bargaining Analysis, in: International Economic Review, 21, S. 31 – 44.

*Moffitt, R. (1990):* The Econometrics of Kinked Budget Constraints, in: Journal of Economic Perspectives, 4, S. 119 – 139.

*Ott, N. (1992):* Intrafamily Bargaining and Household Decisions, Berlin.

*Reineck, W. (1992):* Modifizierung oder Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Ein aktueller Meinungsstreit, in: Deutsche Rentenversicherung, 2/3, S. 175 – 199.

*Schupp, J., Schwarze, J., Wagner, G. (1995):* Zur Expansion der versicherungsfreien Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, 62, S. 857 – 862.

*Schwarze, J. (1992):* Geringfügige Beschäftigung in der Erwerbsstatistik – Anmerkungen zur Änderung des Leitfragenkonzeptes im Mikrozensus und Ergebnisse des Sozio-ökonomischen Panels für 1990, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 25, S. 534 – 543.

*Schwarze, J. (1993):* Marktwirtschaftliche Möglichkeiten zur Begrenzung der geringfügigen Beschäftigung – Zwei politikfähige Vorschläge, in: Sozialer Fortschritt, 42, S. 42 – 48.

*Schwarze, J. (1995):* Simulating German Income and Social Security Tax Payments Using the GSOEP, in: Cross-National Studies in Aging, Program Project Paper No. 19, Syracuse University, USA.

*Schwarze, J. (1996):* Analysen zur individuellen Risikoeinstellung mit mittelbaren und unmittelbaren Verfahren, Habilitationsschrift, mimeo, Berlin.

*Spieß, C. K. (1996):* Theorie und Empirie staatlicher Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung, Dissertation, Bochum.

*Strom, S., Wagenhals, G. (1991):* Female Labor Supply in the Federal Republic, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 208, S. 575 – 595.

*Zabalza, A., Pissarides, C., Barton, M. (1980):* Social Security and the Choice between Full-Time Work, Part-Time Work and Retirement, in: Journal of Public Economics, 14, S. 245 – 276.

Robert Reichling\*)

## **Schaffung von Beschäftigung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit – Statistisch belegbare Konzepte aus Sicht der Wirtschaft**

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachdem Sie gestern und im bisherigen Verlauf des heutigen Vormittages viel über die statistische Betrachtung spezieller Arbeitsmarktaspekte gehört haben, ist es nun meine Aufgabe wie die von Herrn Jakob, die Sichtweise etwas umzukehren. Nicht aus der Sicht der Statistik soll der Arbeitsmarkt betrachtet werden, sondern aus Sicht der Tarifpartner, um Richtungen für eine verbesserte Politik vorzugeben.

Statistik ist in diesem Sinne immer nur ein Hilfsmittel, um die Vergangenheit annäherungsweise abbilden und begreifen zu können. Wirtschaften ist zwar eine Tätigkeit auch mit Waren und Gegenständen, die aber von Menschen initiiert wird. Dementsprechend kann die Statistik auch nicht alle politischen Variablen bzw. Verhaltensweisen und die damit verbundenen Entwicklungen wiedergeben. Konzepte für mehr Beschäftigung können folgerichtig auch nicht alle statistisch belegt werden. Für die folgenden Ausführungen habe ich allerdings vier belegbare Konzepte herausgegriffen, von denen zwei Konzepte Richtungen für eine verbesserte oder geänderte Politik vorgeben. Zwei Konzepte führen aus Sicht der Wirtschaft aber ganz klar zu Fehlsteuerungen.

### **1 Der Zusammenhang zwischen Rahmenbedingungen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigungszuwachs**

Es ist äußerst schwierig, direkte Zusammenhänge zwischen makroökonomischen Größen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einerseits, Wirtschaftsaufschwung und Beschäftigungszuwachsen andererseits nachzuweisen. Dennoch besteht ein klarer Zusammenhang, wie ich kurz anhand von zwei Beispielen darstellen möchte.

Zwischen 1983 und 1992 befand sich das frühere Bundesgebiet in einer stabilen und langanhaltenden Wachstumsphase. Eine Dauer, wie sie es vorher noch kaum gegeben hatte. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) begannen bei 1,8 % und endeten bei 5 % in 1991. Nur 1987 gab es eine leichte Wachstumsdelle mit nur 1,5 %, ansonsten lagen die Wachstumsraten deutlich darüber. Die hohe Inflation der Jahre 1981 und 1982 konnte in der Folge abgebaut werden und behielt das niedrige Niveau bis zur Einheit bei. Durch den Regierungswechsel in Bonn 1982/83 wurde ein positives psychologisches Signal gesendet. Die Erwartungen der Investoren, Unternehmer und Arbeitgeber stiegen. Eine Änderung in Teilen der Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik wurde in Angriff genommen, was mit verstärkten Investitionen honoriert wurde. Die Anlageinvestitionen stiegen von 1983 mit 340 Mrd. DM auf 450 Mrd. DM in 1989 und vereinigungsbedingt auf 656 Mrd. DM in 1992. Das frühere Bundesgebiet partizipierte in weiten Teilen sicherlich auch von dem langanhaltenden

---

\*) Robert Reichling, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln.

tenden internationalen Wirtschaftsaufschwung, der bis 1989/90 andauerte, um dann von einer weltweiten Rezession abgelöst zu werden, von der sich Deutschland nur kurzfristig durch die vereinigungsbedingte Sonderkonjunktur abkoppeln konnte.

Im früheren Bundesgebiet zeigten sich auf dem Arbeitsmarkt in den Jahren 1983 bis 1992 die positiven Effekte. Die Zahl der Erwerbstätigen ist um über 3 Mill. Personen angestiegen. Dies bedeutet einen enormen Zuwachs. Gleichzeitig ist auch die Zahl der Erwerbspersonen um 2,3 Mill. gestiegen. Die Zahl der Arbeitslosen ist um 450 000 gefallen. Daran läßt sich ablesen, daß gute Rahmenbedingungen, seien sie weltwirtschaftlicher, binnenwirtschaftlicher, rechtlicher, politischer oder psychologischer Natur zusammen mit einem langanhaltenden und nachhaltigen Wirtschaftswachstum zu einem deutlichen Beschäftigungszuwachs führen können. Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sind nach wie vor eng miteinander verbunden, wenn die anderen Komponenten stimmen. Auch jetzt könnten in Deutschland wieder zusätzliche Arbeitsplätze entstehen und Arbeitslosigkeit abgebaut werden, wenn die Rahmenbedingungen verbessert werden können und die Volkswirtschaft auf einen stabilen Wachstumspfad einschwenkt.

Nicht unerwähnt lassen möchte ich das „Beschäftigungswunder USA“. Nach amerikanischer Messung befand sich die Arbeitslosigkeit 1983 auf Rekordhoch mit 9,6 %; mittlerweile ist sie auf knapp über 5 % gesunken, was in amerikanischer Interpretation Vollbeschäftigung bedeutet, wie man auch an den Reaktionen der Finanzmärkte auf die monatlichen Veröffentlichungen der amerikanischen Arbeitsmarktzahlen ablesen kann. Gleichzeitig ist die Erwerbsquote von 1973 bis 1995 um 8,1 % gestiegen. Also hat die amerikanische Volkswirtschaft es nicht nur geschafft, die Arbeitslosigkeit im Prinzip abzubauen. Ebenfalls ist auch die hohe Zahl an Neuzugängen auf den Arbeitsmarkt integriert worden. Die seit 1993 entstandenen Jobs (+ 8,5 Mill.) sind zum größten Teil Vollzeitjobs, und bei 2/3 dieser Arbeitsplätze lagen die Stundenlöhne über dem Durchschnittsverdienst. Parallel verstand es die Politik, das Haushaltsdefizit deutlich zu senken. Die Konsolidierung öffentlicher Haushalte führt also nicht automatisch zu höherer Arbeitslosigkeit, wie viele Kritiker der derzeitigen Konsolidierungsbemühungen in Deutschland behaupten.

Auch wenn ich keine sauberen ökonometrischen Ableitungen zu diesem Punkt präsentiert habe, so wird wohl doch deutlich, daß es klare positive Zusammenhänge zwischen Rahmenbedingungen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gibt.

## **2 Der Zusammenhang zwischen Qualifikation und Vermeidung von Arbeitslosigkeit**

Ich möchte dies in zwei Schritten aufzeigen: zum einen im internationalen Vergleich vor dem Hintergrund der Berufsausbildungssysteme, zum anderen anhand der Arbeitsmarktprobleme verschiedener Qualifikationsgruppen. Auch wenn Ihnen vieles nicht neu vorkommen wird, so sind doch die Schlußfolgerungen für unseren Bildungsstandort Deutschland insofern wichtig, als sich zeigt, daß unser Bildungssystem mit der tragenden Säule duales Berufsausbildungssystem notwendige und oft auch hinreichende Bedingung ist für die individuelle Wettbewerbsfähigkeit des Berufseinsteigers am Arbeitsmarkt wie auch für die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.



In Europa gibt es sowohl bei der allgemeinen wie auch bei der Jugendarbeitslosigkeit große Niveauunterschiede. Die Jugendarbeitslosigkeit ist in den USA bei relativ geringer allgemeiner Arbeitslosigkeit nur etwas stärker ausgeprägt als die aller Altersgruppen. In Deutschland lag die allgemeine Arbeitslosenquote für 1995 laut Statistischem Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) bei 8,2 %. Die Arbeitslosenquote der unter 25jährigen lag mit 8,8 % nur geringfügig höher. In diese Gruppe der relativ niedrigen allgemeinen wie auch ähnlich niedrigen Jugendarbeitslosenquoten gehören neben Deutschland noch Dänemark, Luxemburg und Österreich. Von Arbeitslosigkeit sind Jugendliche in allen anderen Ländern überdurchschnittlich betroffen. In Großbritannien liegt sie mit 15,9 % bei fast dem Doppelten der allgemeinen Quote, ebenso wie in Portugal (16,6 %) und Schweden (19,4 %). Bei hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit ist die Jugendarbeitslosigkeit in Irland (21,8 %) und Belgien (24,4 %) noch stärker ausgeprägt. Große Probleme haben Jugendliche in Frankreich (27 %), Griechenland (27,9 %) und Finnland (29,9 %), einen Arbeitsplatz zu finden. Am schwierigsten ist die Situation aber in Italien, wo jeder dritte Jugendliche ohne Arbeit ist und in Spanien, wo mehr als zwei von fünf Jugendlichen arbeitslos sind.

Aus dieser Perspektive läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß junge Menschen um so stärker von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein scheinen, je höher diese insgesamt ist. Umgekehrt kann eine hohe allgemeine Arbeitslosigkeit auch darin begründet sein, daß das Bildungs- und Ausbildungssystem unzureichend entwickelt ist. Dann nämlich sind Jugendliche besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen, da die Einmündung in Beschäftigung ohne eine geeignete Ausbildung bei angespannter Arbeitsmarktlage besonders schwierig ist.

Signifikant scheint der Zusammenhang zwischen der Differenz allgemeiner und Jugendarbeitslosigkeit in Europa und dem ausreichenden Angebot an betrieblicher Ausbildung zu sein. Ein funktionierendes Ausbildungssystem mit starker Einbindung von Betrieben weisen in Europa nur Deutschland, Österreich, Luxemburg und Dänemark auf. In diesen Ländern ist aber auch die Differenz zwischen allgemeiner und Jugendarbeitslosigkeit gering ausgeprägt. In anderen Ländern gibt es zwar vielfältige Versuche, die Ausbildungssituation junger Menschen zu verbessern. Oftmals ist dies aber auf schulische Ausbildungsgänge beschränkt, oder das betriebliche Angebot an Ausbildung ist unzureichend. Besonders defizitär ist das Bildungs- und Ausbildungssystem in Italien und Spanien; dies sind gleichzeitig die Länder mit den höchsten Jugendarbeitslosenquoten und den größten Differenzen zwischen allgemeinen und Jugendarbeitslosenquoten. Ein Element der Wettbewerbsfähigkeit nicht nur der Individuen, sondern auch der Volkswirtschaften zeigt sich auch darin, daß die vier genannten Länder mit betrieblichem Ausbildungssystem (Deutschland, Österreich, Luxemburg und Dänemark) eine relativ geringe allgemeine Arbeitslosenquote aufweisen.

Betrachtet man einmal nur die Situation in Deutschland, so findet man die alte These begründet, daß Qualifikation die beste Voraussetzung ist, um das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko zu mindern. Dies galt schon immer. Trotzdem steigt das Risiko für jüngere gering Qualifizierte. In der Altersgruppe der 40 – 50jährigen Arbeitslosen sind 45 % ohne abgeschlossene Berufsausbildung. In der Gruppe der unter 25jährigen Arbeitslosen sind 72 % ohne abgeschlossene Berufsausbildung (laut Strukturanalyse September 1995). Gefährlich erscheint dann die Tatsache, daß von allen jugendlichen Arbeitslosen sich nur 4 % wieder oder erstmals um eine Ausbildungsstelle bewerben. Die Arbeitsmarktsituation gering Qualifizierter wird damit immer schwieriger, denn laut Prognose des Instituts für Arbeitsmarkt-

und Berufsforschung (IAB) wird der Anteil des Arbeitskräftebedarfs nach gering Qualifizierten sich bis zum Jahr 2010 halbieren, auf dann 2,8 %. Gleichzeitig wird der Bedarf nach Arbeitskräften mit abgeschlossener Berufsausbildung von 16,4 % (1991) auf 17,8 % steigen.

Es zeigt sich somit, wie wichtig ein funktionierendes, duales Berufsausbildungssystem ist. Deswegen leidet es wohl, wenn wegen temporärer und konjunkturell bedingter Schwierigkeiten auf dem Ausbildungsmarkt das System der Berufsausbildung in Frage gestellt wird. Am Rande möchte ich bemerken, daß sich gerade in den letzten Jahren gezeigt hat, daß die offizielle Statistik der Bundesanstalt für Arbeit im Verlauf des Berufsausbildungsjahres die tatsächliche Entwicklung nicht immer realistisch abgebildet hat und von vielen falsch interpretiert wird. Wie auch im letzten Jahr wird sich im gerade abgeschlossenen Berufsausbildungsjahr zeigen, daß auf Grundlage der tatsächlichen Vorgänge, die erst erkennbar sind, wenn die Verträge gezählt worden sind, im wesentlichen der Ausbildungsmarkt ausgeglichen war und ist. Jeder Jugendliche hat einen Ausbildungsvertrag bekommen, wenn er wirklich einen wollte. Nur einige regionale und sektorale Defizite bestehen nach wie vor. Aber rechnerisch ergibt sich ein Ausgleich, es gibt also überhaupt keinen Anhaltspunkt, an der Leistungsfähigkeit des dualen Systems zu zweifeln.

Damit aber das Arbeitslosigkeitsrisiko junger gering Qualifizierter gesenkt werden kann, muß auch das Bildungssystem die Angebote für diese Gruppe erweitern. In diesem Zusammenhang möchte ich das fehlende Angebot an zweijährigen Ausbildungsberufen bzw. solchen Ausbildungsstellen erwähnen. Die Gewerkschaften blockieren hier einen wichtigen Baustein, der dazu beitragen kann, daß die berufliche Perspektive junger Menschen verbessert werden könnte.

### **3 Die Beziehungen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

Ganz aktuell sieht man an der Diskussion um den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, in welche finanzpolitischen Schwierigkeiten man sich durch die extensive Nutzung ressourcenintensiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gebracht hat. Sicherlich ist es schwierig, statistisch genau nachzuweisen, welche Effekte von Arbeitsmarktpolitik auf die Beschäftigungslage ausgehen. Genaue ökonomische Beweise sind aber auch gar nicht meine Aufgabe in diesem Rahmen. Deswegen möchte ich nur einige Zahlen nennen und sie in Zusammenhänge stellen, an denen offensichtlich wird, daß die Argumentationskette „Höhere Arbeitslosigkeit zwingt zu mehr Arbeitsmarktpolitik, daraus ergibt sich wieder mehr Beschäftigung“ falsch ist. Insbesondere ist diese Argumentationskette im Hinblick auf Marginalbetrachtungen falsch. Denn das Ausmaß an Arbeitsmarktpolitik, wie wir es seit Jahren insbesondere in den neuen Ländern und Berlin-Ost, aber auch immer mehr im früheren Bundesgebiet betreiben, führt bei vielen der bestehenden und erst recht bei zusätzlichen Maßnahmen in aller Regel zu negativem Grenznutzen, solange das Instrumentarium nicht zielgenauer und stärker auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet gestaltet wird.

Lassen Sie mich einige Tendenzen aus den neuen Ländern und Berlin-Ost aufzeigen. Das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit beläuft sich dort kumuliert von 1991 bis 1996 auf über 210 Mrd. DM. Dieser Betrag wurde zu 70 % durch Überschüsse bei den Beiträgen im früheren Bundesgebiet gedeckt. Das heißt: Einigungsbedingte Transfer-, Sozial- und Arbeits-

marktpolitik wurde zum größten Teil zu Lasten dortiger Arbeitskosten finanziert. Aber dieser fehlgesteuerte Finanztransfer ist nur die eine Seite. Schaut man sich die Instrumente gerade in den neuen Ländern und Berlin-Ost genauer an, so muß man zu dem Schluß kommen, daß hier umgedacht werden muß. Seit 1990 sind dort mehr als 3 Mill. Personen in von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Kursen umgeschult oder weitergebildet worden. Auch wenn es anfangs sicherlich Bildungsdefizite gegeben hat, so ist doch heute offensichtlich, daß es nicht an ausgebildeten Fachkräften mangelt, sondern an rentablen Arbeitsplätzen. Ganz aktuell befinden sich in den neuen Ländern und Berlin-Ost noch 250 000 Arbeitslose in Weiterbildungsmaßnahmen der Arbeitsämter. Im früheren Bundesgebiet sind es nur 40 000 mehr, bei dort fast dreimal so vielen Arbeitslosen und 4,5mal so vielen Erwerbstätigen. Für welche Qualifikationen wird denn in diesem Umfang in den neuen Ländern und Berlin-Ost noch geschult? Die Strukturprobleme lassen sich damit nicht lösen. Gerade dort, wo ja die Produktivität noch wesentlich niedriger ist als im früheren Bundesgebiet, hängt dies nicht nur mit den zu hohen Tariflöhnen zusammen, sondern auch mit der hohen Belastung durch Personalzusatzkosten, und dazu trägt die Arbeitslosenversicherung mit 6,5 % Beitragssatz bei.

Ebenfalls nicht beschäftigungsfördernd, sondern nur statistikbereinigend hat die millionenfache Frühverrentungspraxis durch Zahlung von Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld gewirkt. Sozialpolitisch erwünscht, haben auch diese Maßnahmen die Arbeitskosten- und Steuerbelastung erhöht. Da diese Sonderinstrumente für die neuen Länder und Berlin-Ost auslaufen, sollte das Augenmerk aber einem anderen dort eingesetzten Sonderinstrument gelten: der massenhaften Unterbringung von Arbeitslosen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Gerade durch die Zuspitzung der Zugangsvoraussetzung für ABM auf Problemgruppen des Arbeitsmarktes wird evident, daß die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gar nicht in größerem Ausmaß gelingen kann. Daneben treten Wettbewerbsverzerrungen und Verdrängungseffekte auf. Im Garten- und Landschaftsbau in den neuen Ländern und Berlin-Ost sind 110 000 Beschäftigte in ABM oder werden durch produktive Lohnkostenzuschüsse nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gefördert. Im privat-wirtschaftlichen Sektor sind nur 13 600 Arbeitnehmer tätig. Hinzu kommt, daß nur 0,7 % der geförderten Beschäftigten in Maßnahmen tätig sind, die durch Vergabe an Unternehmen entstanden sind. 38 % der geförderten Beschäftigten im Garten- und Landschaftsbau und 49 % im Baugewerbe sind in Arbeitsförderungs-, Beschäftigungs- und Strukturentwicklungsgesellschaften (ABS-Gesellschaften) angestellt. Die ABS-Gesellschaften waren als Übergangslösung gedacht, um Entlassene aufzufangen, aber nicht, um Strukturen zu verhärteten.

An dem Jahr 1995 zeigen sich die gegenläufigen Tendenzen zwischen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungslage: Damals ist erstmals seit der Einheit die Beschäftigung in den neuen Ländern und Berlin-Ost nachhaltig gestiegen, während gleichzeitig der Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zurückgenommen wurde. Im früheren Bundesgebiet wurde gleichzeitig mehr Arbeitsmarktpolitik betrieben, der Beschäftigungsabbau hielt hier aber trotzdem an.

Unter Berücksichtigung dieser Fakten kommt das Institut für Wirtschaftsforschung Halle, das nicht unter dem Verdacht steht, einseitig Partei zu ergreifen, zu dem Schluß:

„Auch das arbeitsmarktpolitische Ziel, mit dem zweiten Arbeitsmarkt eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt zu bauen, wird in der Praxis kaum verwirklicht. Realistisch betrachtet haben die meisten Betroffenen ohnehin nur noch eine Chance in einfachen Tätigkeitsbereichen. Gerade dort aber zeigt sich in Ostdeutschland, wie der zweite Arbeitsmarkt das Entstehen von Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt verhindert, weil er sich massiv auf Tätigkeitsbereiche ausdehnt, in denen auch privatwirtschaftliche Unternehmen operieren. [...] Auch eine noch so effiziente Gestaltung der ABM-Förderung darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß das eigentliche Unterbeschäftigungsproblem nur auf dem ersten Arbeitsmarkt gelöst werden kann.“<sup>1)</sup>

Das Unternehmerinstitut (der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer – ASU) schreibt in einer Studie von 1995:

„Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des AFG nicht geeignet waren, dem Problem der Massenarbeitslosigkeit nachhaltig beizukommen, da ihnen der Ursachenbezug fehlt. Vielmehr resultieren aus der Anwendung dieser Instrumente Fehlentwicklungen, die das Arbeitsmarktgefüge nachhaltig stören. Infolgedessen sollte auf einen Großteil dieser Maßnahmen besser verzichtet werden, was über die einsparungsbedingte Reduzierung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung schon alleine positive Beschäftigungskonsequenzen hätte. Darüber hinaus ist die Wiederherstellung marktlicher Strukturen am Arbeitsmarkt anzustreben, was diesen in die Lage versetzen würde, aus sich selbst heraus wieder zum Gleichgewicht zu finden und exogene Schocks leichter zu absorbieren. Zu diesem Zwecke ist eine weitreichende Deregulierung im bundesdeutschen Arbeitsrecht anzustreben, die Rigiditäten abbaut und die Flexibilität des gesamten Systems wiederherstellt. Das Arbeitsförderungsgesetz fördert und verstetigt gegenwärtig die Arbeitslosigkeit, die es verhindern will.“<sup>2)</sup>

#### **4 Die Fehlsteuerung eines statistischen Konzepts bei der Behindertenbeschäftigung**

Die Frage der Erfüllung der Schwerbehindertenbeschäftigungsquote wird in der öffentlichen Diskussion gerne als moralische Anklage gegen die Arbeitgeber benutzt. Behinderteneingliederung ist aber kein mathematisches Rechenexempel, sondern eine ganz praktische und menschliche Aufgabe, die die Arbeitgeber sehr ernst nehmen. Die Quote hat mit der tatsächlichen Beschäftigungssituation der Behinderten wenig zu tun und ist kein Indiz für die Aufgeschlossenheit und die Bemühungen der Arbeitgeber gegenüber den Behinderten.

So ist die absolute Zahl beschäftigter Schwerbehinderter 1991 gegenüber dem Vorjahr sogar gestiegen, während gleichzeitig die Erfüllungsquote gesunken ist, weil nämlich die Gesamtbeschäftigung noch stärker zugenommen hat. 1994 (letzter verfügbares Anzeigeverfahren/früheres Bundesgebiet) ist die Zahl der beschäftigten Schwerbehinderten leicht gesunken,

---

1) Schneider, Hilmar: ABM-Programme für Ostdeutschland – Sozialpolitischer Notbehelf, aber kein Arbeitsmarktmodell mit Zukunft, in: *Wirtschaft im Wandel*, 11, 1996, S. 3.

2) Unternehmerinstitut e.V.: *Arbeitsförderung als Förderung von Arbeitslosigkeit*, Bonn, 1995, S. 26.

die Quote dagegen mit 4,3 % gleich geblieben. Bei rückläufiger Behindertenbeschäftigung steigt die Quote sogar, wenn die Gesamtbeschäftigung noch stärker abnimmt, was gegenwärtig der Fall ist.

Im übrigen sind 108 000 Schwerbehinderte bei Arbeitgebern beschäftigt, die überhaupt nicht beschäftigungspflichtig sind. Dieses Faktum wird nur alle fünf Jahre amtlich registriert und fällt, obwohl es besonders hervorzuheben ist, bei der Quotendiskussion regelmäßig unter den Tisch. 87 000 Behinderte sind bei Arbeitgebern über das Pflichtsoll hinaus beschäftigt, was ebenfalls ein Übermaß an Engagement dokumentiert.

Besonders gut läßt sich der Widerspruch zwischen rechnerischem Schein und Wirklichkeit an der Entwicklung der Schwerbehindertenbeschäftigung bei den öffentlichen Arbeitgebern demonstrieren. Die öffentlichen Arbeitgeber brüsten sich gerne mit ihrer im Vergleich zu den privaten Arbeitgebern (1994: 3,6 %) besseren Erfüllungsquote von 5,2 %. Insbesondere die obersten Bundesbehörden lassen sich mit einem Anstieg von 5,6 % in 1993 auf eine erstmalige Übererfüllung von 6,4 % in 1994 feiern. Aber die Beschäftigungssituation Behinderteter bei öffentlichen Arbeitgebern hat sich verschlechtert. Statt 73 000 beschäftigte Behinderte in 1993 waren es 1994 nur noch 56 000. Durch Umorganisation und Verlagerungen – z. B. der Privatisierung der Deutschen Bundesbahn mit ihren problematischen Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte – waren mit einem Schlag 0,5 Mill. weniger Arbeitsplätze in diesem Bundesbereich zu zählen. So kann man Quoten leicht erfüllen.

Kaum bekannt – obwohl in den Arbeitsmarktanalysen der Bundesanstalt für Arbeit jeweils für den September ausgewiesen – ist auch, daß die Zahl der für Schwerbehinderte geeigneten und gemeldeten offenen Stellen bei den Arbeitsämtern z. B. 1995 mit 152 000 Stellenangeboten die Zahl der seinerzeit zur Verfügung stehenden 157 000 arbeitslosen Schwerbehinderten nur knapp unterschritten hat. Natürlich hat sich die Situation seither verschlechtert. Aber ein so großes Stellenangebot für Behinderte – mehr als die Hälfte des gesamten Stellenangebots – ist ein erfolgsversprechender, offensiv zu nutzender Ansatzpunkt.

Nach der 6 %-Pflicht gab es 1994 rund 400 000 unbesetzte Pflichtplätze, für die Ausgleichsabgabe bezahlt werden mußte. So viele unversorgte Behinderte gab es überhaupt noch nie – zur Erinnerung: Im gleichen Zeitraum gab es 155 000 arbeitslose Schwerbehinderte. Nachweislich nimmt schon aus demographischen Gründen die Zahl der Behinderten im Erwerbsleben künftig weiter ab.

Die Arbeitgeber können also die Quote von 6 % von vornherein überhaupt nicht erfüllen und müssen so die Ausgleichsabgabe bezahlen für Behinderte, die es gar nicht gibt. Es ist dringend geboten, die Höhe der Pflichtquote ernsthaft zu überprüfen und sie, so wie es eigentlich gesetzlich vorgesehen ist, nach dem Bedarf an Pflichtplätzen festzusetzen, d. h. in der gegenwärtigen Situation sie zu senken. Zur Zeit aber ist die Ausgleichsabgabe eine bestrafende Abgabe, durch die Dinge finanziert werden, die mit der ursprünglichen Lenkungs-idee der Ausgleichsabgabe nichts zu tun haben.

Lassen Sie mich zur Abrundung dieses Punktes eine IAB-Studie der Bundesanstalt für Arbeit zitieren, in der es heißt:

„Angesichts dieser Befunde scheint es doch fragwürdig zu sein, in der rückläufigen Beschäftigung von Schwerbehinderten (bei privaten Arbeitgebern) nur eine abnehmende Bereitschaft der Betriebe zu sehen, Schwerbehinderte bei sich zu beschäftigen. Vieles deutet darauf hin, daß die Hindernisse für eine Reintegration von arbeitslosen Schwerbehinderten in Arbeit und Beruf ganz woanders liegen, nämlich in nur schwer überwindbaren qualitativen Diskrepanzen zwischen den von den Arbeitslosen gesuchten Arbeitsplätzen und den von den Betrieben gesuchten Arbeitnehmern.“<sup>3)</sup>

---

3) Henniges, Hasso von: *Arbeitsuchende Schwerbehinderte. Eine Sekundäranalyse amtlicher Statistiken, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 172, Nürnberg, 1993, S. 23.

Johannes Jakob\*)

## **Schaffung von Beschäftigung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit – Statistisch belegbare Konzepte aus Sicht der Gewerkschaften**

Statistik kann uns helfen, Vorgänge transparent zu machen, die für politische Entscheidungen von Bedeutung sind. Das wichtigste politische Ziel der nächsten Jahre ist die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Es lohnt sich also, folgenden Fragen nachzugehen: Kann Statistik uns helfen, dieses Problem zu lösen? Kann sie aufklären, welche Folgen einzelne Entscheidungen haben? Wem nützen sie, wie effektiv ist der Einsatz der Mittel?

Interessant ist hierbei vor allem: Welche Felder werden überhaupt statistisch erfaßt und welche Felder in der Arbeitsmarktpolitik bleiben eher im Dunkeln? Läßt sich Statistik politisch instrumentalisieren? Wer hat überhaupt Zugriff auf Daten und kann sie in der Öffentlichkeit verwenden?

Die Massenarbeitslosigkeit im früheren Bundesgebiet und der Anstieg in den achtziger Jahren ist von vielen Wissenschaftlern zutreffend prognostiziert worden.

Allerdings erwies sich die Politik als unfähig, hieraus die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Insbesondere die Arbeitslosenstatistik wird immer wieder zum Politikum zwischen Analyse und Gesundheitsbeterei.

In steter Regelmäßigkeit wird eine steigende Arbeitslosigkeit auf die ungünstige Witterung, Sommerflaute oder Sonderfaktoren in einzelnen Branchen zurückgeführt. Da jedoch die versprochenen Erfolge der praktizierten Politik ausbleiben, macht sich mehr und mehr Gewöhnung an Massenarbeitslosigkeit breit.

Seit den siebziger Jahren wurde die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Krise am Arbeitsmarkt relativ genau vorausgesagt, doch reagiert wurde nur mit einer kurzatmigen Politik, Gegenmaßnahmen wurden nur selten eingeleitet. Meist standen dabei Leistungsein-schnitte und ein Abbau von Arbeitnehmerrechten im Mittelpunkt.

Begründet wurden diese gesetzlichen Änderungen immer wieder mit dem Ziel, die Beschäftigungsprobleme zu lösen. Das Arbeitsrecht wurde zu Lasten der Arbeitnehmer gelockert, Kündigungsmöglichkeiten wurden erweitert, befristete Beschäftigung und Leiharbeit gefördert, Transferleistungen und die Steuern für Unternehmen sowie für die oberen Einkommensgruppen reduziert. In der vorerst letzten Stufe soll jetzt das Arbeitsförderungsrecht drastisch verändert werden.

Die Bundesregierung verfolgt damit das Ziel, den Konkurrenzdruck zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten zu erhöhen, um die Löhne insbesondere in den unteren Einkommenssegmenten zu senken. Die Schutzfunktion der Tarifverträge soll ausgehebelt werden, Arbeitgeber sollen die Möglichkeit erhalten, Arbeitslose in den Betrieben zu testen, ohne daß sie ein Arbeitgeberisiko übernehmen müssen, zusätzlich kann die Einstellung durch Lohnkostenzuschüsse gefördert werden. Gleichzeitig sollen die staatliche Arbeitsmarktpolitik reduziert und die Leistungen für Arbeitslose abgesenkt werden.

---

\*) Johannes Jakob, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Düsseldorf.

Diese Politik wird mit dem Argument begründet, sie diene der Schaffung von Arbeitsplätzen; zumindest würde erreicht, daß ein schnelleres Ansteigen der Arbeitslosigkeit vermieden wird. Diese Art der Arbeitsmarktpolitik sei angeblich mehr auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet, die staatliche Regulierung werde zurückgenommen. Allerdings halten diese Konzepte einer ernsthaften Überprüfung bisher nicht stand. Die Beschäftigung schaffenden Effekte des Sozialabbaus werden nach Auffassung der Gewerkschaften drastisch überbewertet. Es stellt sich sogar die Frage, ob nicht der Sozialabbau und die Verminderung der Massenkaukraft die Beschäftigungsprobleme verschärfen.

In der Arbeitsmarktpolitik hingegen ist Wirkungsforschung am stärksten ausgebaut. Vor- und Nachteile sind überwiegend bekannt und in ihren ökonomischen Zusammenhängen mit den übrigen Politikbereichen erfaßt.

Natürlich ist zu berücksichtigen, daß diese Instrumente im Spannungsfeld individueller und gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen stehen.

Bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geht es zuerst um direkte bzw. indirekte Beschäftigungseffekte, dann aber auch um Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionsprozesse.

Zusätzlich ist es notwendig, auch gruppenspezifische Ziele, wie die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, und individuelle Erträge, wie Vermeidung negativer Folgen der Arbeitslosigkeit sowie die Dauerhaftigkeit der beruflichen Eingliederung, sauber zu erfassen.

Es läßt sich belegen, daß durch die aktive Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsmarkt in Deutschland drastisch entlastet wurde. Allein im Jahre 1992 lag diese Entlastungswirkung bei 2,4 Mill. Selbst wenn man die Elemente Kurzarbeit und Altersübergang (neue Länder und Berlin-Ost) herausrechnet, ist die Entlastungswirkung für den Arbeitsmarkt beträchtlich.

Im Jahre 1996 und mehr noch im Jahre 1997 geht die Entlastungswirkung erheblich zurück. 1996 betrug sie noch 1,3 Mill., darunter 270 000 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und 570 000 in Fortbildung und Umschulung. Die Folge waren ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit erhebliche Mehrausgaben für passive Leistungen an Arbeitslose durch Zahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Die Wiedereingliederungserfolge der Arbeitsmarktpolitik sind durchaus beachtlich. Rund die Hälfte der ABM-Teilnehmer münden beispielsweise auf längere Sicht in Arbeit oder Ausbildung ein. Auch bei den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen sind ein halbes Jahr später nur knapp 40 % noch im Leistungsbezug.

Bei der Beurteilung der Eingliederungsergebnisse ist allerdings zu bedenken, daß sich die Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes konzentriert, zu einem großen Teil sogar auf Schwervermittelbare. Die Arbeitsmarktpolitik ist deswegen auch ein Instrument, das die Chancengleichheit am Arbeitsmarkt fördert. Ohne deren Einsatz würde für viele die Integration nahezu aussichtslos.

Arbeitsmarktpolitik kann nur in begrenztem Maße zusätzliche Arbeit schaffen. Dies ist z. B. der Fall, wenn ABM im investiven Bereich eingesetzt werden. Generell werden aber auch Nachfrageeffekte ausgelöst, oder es werden Aufträge an Dritte vergeben. So werden z. B. bei jeder ABM zusätzlich 0,3 Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt gesichert oder geschaffen.



Durch Fortbildung und Umschulung werden Aufträge an Unternehmen vergeben, in denen fast 100 000 Menschen beschäftigt sind; auch hier entstehen weitere Nachfrageeffekte durch Bauinvestitionen und Ausrüstungsgegenstände.

Wichtiger noch sind jedoch die indirekten, persönlichen Effekte bei den Arbeitssuchenden. Es läßt sich statistisch belegen, daß die berufliche Weiterbildung die Produktivität von Beschäftigten erhöht und Mobilitätsketten in Gang setzt, die den Arbeitslosen bei der Integration helfen. Die Zeit der Arbeitslosigkeit wird produktiv genutzt und drohendem Qualifikationsverlust und Persönlichkeitsabbau wegen Nichtbeschäftigung wirkungsvoll entgegengewirkt.

Die Gewerkschaften gehen davon aus, daß Arbeitsmarktpolitik sich ebenso wie Struktur- und Wirtschaftsförderung ordnungspolitisch neutral verhalten muß und vorrangig auf den regulären Arbeitsmarkt orientieren sollte. Die Neutralität muß sich sowohl auf die Aufgabengebiete wie die Einhaltung der arbeits-, sozial- und tarifrechtlichen Bedingungen beziehen.

Arbeitsmarktpolitik kann und muß weitgehend eine flankierende Hilfestellung leisten. Sie soll vor allem dazu dienen, Brücken zum regulären Arbeitsmarkt zu schlagen, um Zeit für den wirtschaftlichen Umstrukturierungs- und Wachstumsprozeß zu gewinnen und besondere Personengruppen zielgerichtet an den regulären Arbeitsmarkt heranzuführen.

Daß diese Ziele erreicht werden, kann man insbesondere in den neuen Ländern und Berlin-Ost beobachten. Während im früheren Bundesgebiet die Zahl der Langzeitarbeitslosen zugenommen hat, ist sie in den neuen Ländern und Berlin-Ost rückläufig. Obwohl die Arbeitslosigkeit dort fast doppelt so hoch ist, konnte durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auch im Jahre 1996 die Zahl der Langzeitarbeitslosen reduziert werden.

Gleiches gilt auch für die Beschäftigung von Frauen. Während im früheren Bundesgebiet Frauen sich zunehmend in die stille Reserve zurückziehen, ist dieser Effekt in den neuen Ländern und Berlin-Ost weniger stark festzustellen. Dort beträgt die stille Reserve zur Zeit nur 300 000 (ohne die Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen), im früheren Bundesgebiet etwa 1,9 Mill. Hier hat sie in den letzten drei Jahren sehr stark zugenommen, während sie in den neuen Ländern und Berlin-Ost nahezu konstant geblieben ist.

Hieran wird deutlich, daß insbesondere für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt die aktive Arbeitsmarktpolitik eine effektive Hilfestellung darstellt. Eine Reduzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird gerade für diese Gruppe die Integration erschweren mit dem Ergebnis, daß Langzeitarbeitslosigkeit und Verarmung mit allen ihren negativen Folgen zunimmt.

Arbeitsmarktpolitik stößt jedoch an Grenzen, wenn das ursprüngliche Defizit an Arbeitsplätzen nicht reduziert werden kann. Arbeitsmarktpolitik kann eine erfolglose nationale und internationale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik keinesfalls kompensieren. Dies käme einer Überforderung gleich. Arbeitsmarktpolitik kann und darf lediglich flankierend wirken.

Die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik sind sehr weitgehend erforscht, intensiven Diskussionsprozessen unterworfen und nachweisbar effektiv. Dennoch wird die Bundesregierung die aktive Arbeitsmarktpolitik reduzieren. Sie argumentiert, daß die Reduzierung der Sozialausgaben zu mehr Arbeitsplätzen führe, weil dadurch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verbessert werde.

An verlässlichen Daten im Bereich der Sozialhilfe mangelt es hingegen. Die Diskussion um die Höhe der Sozialhilfe droht zu einem Spielball finanzieller Interessen zu werden. Zukünftig soll die Sozialhilfe für eine fünfköpfige Familie über den Abstand von 15 % zu den unteren Lohngruppen ermittelt werden. Allerdings sind unterschiedliche Varianten und Berechnungsverfahren möglich, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Die jetzt geplante Fixierung erweckt den Eindruck von Genauigkeit und Objektivität, die jedoch nicht gegeben ist. Dies hat der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) in einer eigenen Untersuchung nachgewiesen. Diese Berechnungen wurden bisher vom zuständigen Ministerium nicht in Frage gestellt. So lassen z. B. das zugrundeliegende Erwerbseinkommen, die unterschiedliche Festlegung des Regelsatzniveaus für Kinder, die Höhe der Einmalleistungen oder die Ermittlung der Mietkosten einen breiten Interpretationsspielraum zu. Mit der neuen Definition über den Lohnabstand besteht die Gefahr, daß längerfristig negative Strukturveränderungen ausgelöst werden, die das Bedarfsprinzip vollends aushebeln.

Auch über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe ist die Datenlage sehr unbefriedigend. Die letzte Untersuchung aus dem Jahre 1989 konnte nur mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beendet werden. Eine neue Untersuchung liegt nicht vor. Zwar gibt es Bemühungen, die Statistik der Sozialhilfe zu verbessern; zu wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit können jedoch keine Aussagen gemacht werden. Dies macht es leicht, Sozialhilfeempfänger zu Sündenböcken abzustempeln und ihnen Arbeitsunwilligkeit und „Ausruhen in der sozialen Hängematte“ vorzuwerfen.

Tatsächlich werden die Integrationsmöglichkeiten für Sozialhilfeempfänger jedoch ständig verschlechtert und ihre Rückkehr in den Arbeitsmarkt somit noch schwieriger, da sie gegenüber Arbeitslosen, die im Leistungsbezug der Arbeitsämter stehen, benachteiligt sind. Nach Kenntnis des DGB ist auch bei Sozialhilfeempfängern die Arbeitsbereitschaft hoch, und es werden keinesfalls unrealistische Erwartungen an die Einkommenshöhe gestellt.

Auch die Auswirkungen der Umverteilungsprozesse auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sind nicht genau erforscht. Aber es ist z. B. unbestritten, daß die Verbesserung der Einkommenssituation der unteren Einkommensgruppen am stärksten die Nachfrage beleben würde. Diese Gelder führen zu fast 100 % zu inländischer Nachfrage, insbesondere nach Konsumgütern. Ein Teil der Nachfrageschwäche in der deutschen Wirtschaft ist zweifellos durch die geringe Kaufkraft der unteren Lohngruppen verursacht. Dies hat die Rezession weiter verschärft und damit Arbeitsplätze vernichtet.

Die Kritiker einer Arbeitsmarktpolitik stehen der Kapitalsubventionierung weit positiver gegenüber, auch wenn die empirische Beschäftigungswirksamkeit keinesfalls besser belegt werden kann.

Vielmehr geht man allzu gerne davon aus, daß die geforderten Investitionen automatisch mehr Arbeitsplätze schaffen und damit Beschäftigung und Einkommen erhöhen.

Begründet ist dieser Automatismus nicht, sondern es drängt sich der Verdacht auf, daß dieser Diskussionsprozeß eher interessenorientiert ist. Eine faire Diskussion über Beschäftigungspolitik ist es nicht.

Auch die Auswirkungen der Umverteilungspolitik der Bundesregierung, die – so wird behauptet – ebenfalls mehr Arbeitsplätze schaffen soll, ist durch statistische Erhebungen nicht untermauert.

Nach Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft der sechs führenden deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute wird z. B. die Nettolohn- und Gehaltssumme im Jahre 1997 nur um 0,5 % steigen, während die Nettoeinkommen aus Vermögen und Unternehmertätigkeit um 8 % steigen werden. Das bedeutet: Während für die Steigerung der Nettolöhne aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer lediglich eine Summe von drei Mrd. DM zur Verfügung steht, werden die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um fast 60 Mrd. DM wachsen.

Der Beweis für die positiven Beschäftigungseffekte fehlt noch. Man kann sogar die Behauptung aufstellen, daß gerade die Konzentration von Einkommen und Vermögen den wirtschaftlichen Aufschwung behindert, da dieses Vermögen dem Wirtschaftskreislauf, z. B. durch (Steuer-) Flucht ins Ausland, entzogen wird.

Es ist völlig unbestritten, daß eingesetztes Kapital eine gewisse Rendite erwirtschaften muß, aber über die Höhe dieser Rendite kann man durchaus geteilter Meinung sein. Zumal durch die Konzentration der Vermögen der Anteil, der für Rendite vom Volkseinkommen abgezweigt werden muß, ständig zunimmt.

Dabei sind nach Untersuchungen z. B. des Ifo-Instituts die Unternehmer mit dem bisherigen Steuerrecht nicht schlecht gefahren. Es ist grundsätzlich richtig, Steuererleichterungen zu gewähren, wenn das Kapital für arbeitsplatzschaffende Maßnahmen eingesetzt wird. Genau dies ist im deutschen Steuerrecht der Fall. In Zukunft soll hingegen die Besteuerungsbasis vergrößert werden, während der Spitzensteuersatz drastisch gesenkt wird. Dadurch wird der Anreiz, das Vermögen in arbeitsplatzschaffende Investitionen umzusetzen, eher reduziert als erhöht.

Zusätzlich werden in Deutschland Investitionen, die aus Krediten finanziert werden, besonders steuerlich begünstigt. Das bedeutet: Je höher die Steuerbelastung, je stärker ist die Steuerersparnis durch Zinsabzug. Auch hierdurch werden Investitionen, insbesondere von kapitalstarken Investoren, erleichtert und das Risiko für Kapitalgeber reduziert. Es wäre gut, diese Zusammenhänge in der politischen Diskussion stärker zu berücksichtigen. Wer etwas für die Gemeinschaft tut, soll gefördert werden, wer sein Kapital abzieht oder privat verbraucht, muß gerecht besteuert werden.

Eine ähnlich leidenschaftliche Diskussion wird um die Frage der Lohnhöhe bzw. der Arbeitskosten geführt. Die hohen Löhne seien schuld an der Arbeitslosigkeit und würden die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen schwächen. Gleichzeitig wird angeführt, daß Deutschland die geringste Jahresarbeitszeit habe. Hierdurch wird suggeriert, eine Absenkung der Löhne und eine Verlängerung der Arbeitszeit würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft so stark verbessern, daß es zu einer spürbaren Senkung der Arbeitslosigkeit käme. Untersuchungen dazu bzw. Belege für diese These ist man jedoch bisher schuldig geblieben.

Die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist nicht abhängig von der Arbeitszeit bzw. der Lohnhöhe, sondern von der Produktivität im Verhältnis zu den Kosten, den sogenannten

Lohnstückkosten. Hierzu schreibt das schon erwähnte Ifo-Gutachten: „Entscheidend ist nicht, wie lange in einem Land gearbeitet wird und welcher Stundenlohn gezahlt wird, sondern ob die Entlohnung eines Arbeiters in angemessener Relation zu seiner Leistung steht. Wenn in einem Land in kürzerer Zeit mehr produziert wird als in einem anderen, so rechtfertigt das kürzere Arbeitszeiten und/oder höhere Löhne.“<sup>1)</sup>

Diese Position deckt sich mit der Argumentation der Gewerkschaften. Die irreführende Argumentation wird jedoch in der Öffentlichkeit aufrechterhalten und von der Bevölkerung nachvollzogen. Ursache ist, daß zwar jeder über die absolute Höhe seines Lohnes im Vergleich zu den Nachbarländern eine Vorstellung hat, die dem gegenüberstehende Produktivität sich allerdings der Vorstellungswelt entzieht.

Daß mit Statistik auch vortrefflich interessenorientierte Politik betrieben werden kann, zeigt ein anderes Beispiel. Die Bundesregierung hat im Standortsicherungsbericht vom Herbst 1993 z. B. behauptet, daß Deutschland mit nur 53 Wochenstunden nach Portugal die kürzeste Betriebszeit innerhalb der Europäischen Union (EU) habe.

In einem Gutachten konnte der DGB nachweisen, daß diese Behauptung falsch ist. Deutschland nimmt bei den Betriebszeiten in der EU eher eine Spitzenstellung ein. Legt man für Deutschland die gleichen Meßkonzepte wie für andere EU-Länder zugrunde, so beträgt die wöchentliche Betriebszeit bei uns 73 und nicht 53 Stunden. Das sind 37 % mehr, als von der Bundesregierung unter Berufung auf die EU-Studie unterstellt wird. In allen EU-Ländern außer Deutschland wurde für die Erhebung eine Methode angewandt, die zu vergleichsweise hohen Betriebszeiten führte. Die Betriebe wurden direkt nach der Betriebszeit gefragt. In Deutschland hingegen wurde nach den Schichtsystemen gefragt. Die Ergebnisse wurden dann auch noch unterschiedlich gewichtet.

Obwohl dies der Bundesregierung seit 1990 bekannt war, hat sie trotzdem ihre Behauptung von den kürzesten Betriebszeiten in der EU aufrechterhalten. Insbesondere sollten hierdurch Forderungen der Gewerkschaften nach kürzerer Arbeitszeit in die Schranken verwiesen werden. Doch das Gegenteil ist richtig: Kürzere Arbeitszeiten führen eher zu längeren Betriebslaufzeiten, da die Arbeitnehmer wesentlich flexibler einsetzbar sind.

Auch Konzeption und Wirksamkeit beispielsweise der Strukturpolitik klaffen beträchtlich auseinander. Die Wirkungsforschung hinkt hier weit hinter den Erkenntnissen bei der Arbeitsmarktpolitik her. Gerade bei der Umstrukturierung vormaliger Monostrukturen zeigt sich, daß die tatsächlichen Erfolge weit hinter den behaupteten zurückbleiben. Schwachstellen sind z. B., daß

- es keine periodische Erfolgskontrolle gibt,
- eine effektive Koordination zwischen den strukturpolitischen Entscheidungsträgern nicht stattfindet,
- strukturpolitische Mittel teils trotz erkennbarer schädlicher Neben- oder Fernwirkungen eingesetzt werden.

---

1) Köddermann, Ralf: Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst, 20, 1996, S. 6.

Bei der regionalen Wirtschaftsförderung wird beispielsweise auch die Schaffung von Ausbildungsplätzen finanziert. Es gibt jedoch nicht einmal Daten darüber, wie viele Ausbildungsplätze so gefördert, geschweige denn zusätzlich initiiert werden.

Andererseits belegen die gesamtwirtschaftlichen Daten eindeutig, daß Arbeitszeitverkürzung mit und ohne Lohnausgleich in nicht unbeachtlichem Umfang zur Beschäftigungsstabilisierung beigetragen hat. Dennoch wird Arbeitszeitverkürzung weiter diffamiert und als Arbeitsplatzvernichter dargestellt.

Seit Beginn der siebziger Jahre lagen die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten im früheren Bundesgebiet unter dem Anstieg der Produktivität. Das bedeutet, das gesamte Arbeitsvolumen ist zurückgegangen. Konstante Arbeitszeiten hätten zu einem massiven Beschäftigungsabbau geführt. Bei gleichzeitig steigendem Arbeitskräfteangebot hätte die Arbeitslosigkeit ungeahnte Ausmaße angenommen.

Nach Angaben der Industriegewerkschaft Metall sind durch Arbeitszeitverkürzung zwischen 1983 und 1995 rund 1 Mill. Arbeitsplätze geschaffen oder gesichert worden. Drei Viertel davon sind auf tarifvertraglich begründete Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen, ein Viertel auf Teilzeitarbeit.

Unbestritten müßte ebenso sein, daß ein Abbau von Überstunden Beschäftigung stabilisieren kann. Empirisch gesicherte eindeutige Antworten auf die Frage nach den Beschäftigungseffekten sind aber keinesfalls leicht, weil diese Thematik vielschichtig ist und viele mikro- und makroökonomische Zusammenhänge von Bedeutung sind.

Im Jahre 1996 wurden in Deutschland rund 1,8 Mrd. Überstunden gefahren. Gegenüber 1995 ist dies bereits ein Rückgang um 200 000. Das sind 4 % aller geleisteten Arbeitsstunden und entspricht je Arbeitnehmer 62 Stunden im Jahr. Nicht eingerechnet sind die Überstunden, für die ein Freizeitausgleich gewährt wurde. 76 % der Überstunden sind durch betriebliche Gegebenheiten bedingt, während nur 11 – 15 % der Arbeitnehmer aufgrund eigener Wünsche Überstunden leisten.

Experten halten ein Potential von einem Drittel der Überstunden für abbaubar. Dieses würde rund 400 000 Arbeitsplätzen entsprechen. Hierdurch entstehen den Betrieben keine zusätzlichen Kosten, zumal in vielen Branchen für Überstunden sogar Zuschläge bezahlt werden. Gerade die qualifizierten Arbeitnehmer würden gerne auf Überstunden verzichten. Allerdings setzt dies Anstrengungen voraus, die Organisation zu verändern und Produktion über längere Zeiträume zu planen.

Daß Teilzeitarbeit zur gleichmäßigeren Verteilung der vorhandenen Arbeit beitragen kann, ist zwischenzeitlich durch statistische Erkenntnisse untermauert und kaum noch umstritten.

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit erfordert deswegen größere Anstrengungen, Teilzeitarbeit auszuweiten und insbesondere bei qualifizierten Berufen mehr Teilzeitmöglichkeiten zu schaffen und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mehr Spielräume in bezug auf die Arbeitszeitgestaltung zu eröffnen. Dazu ist es erforderlich, die sozialpolitische Absicherung der Teilzeitarbeitsplätze zu verbessern. Dies ist bei unseren niederländischen Nachbarn eine der entscheidenden Voraussetzungen für das „Jobwunder“ durch Teilzeitarbeit gewesen.

Bedauerlicherweise werden statistische Konzepte mehr und mehr ideologisch zu instrumentalisieren versucht. Vielfach wird eine monokausale Kette unterstellt, die angesichts der Vielschichtigkeit bei näherer Betrachtungsweise kaum aufrechterhalten werden kann. Dies zeigen auch die vielfältigen Bestrebungen, die Simulationen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu instrumentalisieren.

Es wäre schon viel gewonnen, wenn die statistischen Erhebungskonzepte der Arbeitsmarktpolitik – ungeachtet ihrer Verbesserungsbedürftigkeit – auch auf andere Politikbereiche, wie die Struktur- und Wirtschaftsförderung und die Verteilungspolitik übertragen werden könnten, um der statistischen Zersplitterung unterschiedlicher Politikbereiche entgegenzuwirken.

Noch so gute statistische Erhebungskonzepte können aber keinesfalls ein Ersatz dafür sein, das Ziel des Abbaus der Arbeitslosigkeit politisch ernst zu nehmen.

So hat z. B. das IAB ermittelt, daß ein abgestimmtes Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, das alle Akteure am Arbeitsmarkt mit einbezieht, durchaus erfolgreich sein kann. Dies Modell ist in der Öffentlichkeit besser bekannt als „Bündnis für Arbeit“. Das IAB hat auf Wunsch der Sozialpartner diese Berechnungen eigens angestellt.

Voraussetzung ist danach eine Reduzierung der Arbeitszeit, mehr Teilzeitarbeit, eine Steuer- und Sozialpolitik, die die Nachfrage stärkt, und eine Konsolidierung der Staatsfinanzen, die zwar heute beschlossen wird, aber erst mit Verzögerung einsetzt, um den Aufschwung nicht zu gefährden. Die Gewerkschaften haben bereits im Bündnis für Arbeit angeboten, durch moderate Tarifabschlüsse diese Politik zu unterstützen.

Das Scheitern der Konsensgespräche beim Bundeskanzler ist ein Beleg dafür, daß die hohe Arbeitslosigkeit möglicherweise willkommen ist, um soziale Rechte, Standards und Arbeitsschutz abzubauen, weil die Bundesregierung meint, so im internationalen Wettbewerb besser bestehen zu können. Jedoch ist der Abbau von Sozialstandards eine kurzfristige Politik. Wenn alle Mitbewerber dem Beispiel folgen, ist der Wettbewerbsvorteil verbraucht. Dieser Effekt kann nur erhalten bleiben, wenn die Nachbarländer ihre Standards hoch halten.

Es ist sehr fraglich, ob ein stark exportorientiertes Land wie Deutschland mit der Absenkung der sozialen Standards beginnen sollte. Es ist eher zu vermuten, daß die Nachbarländer, insbesondere in der EU, von Deutschland unter Wettbewerbsdruck gesetzt werden als umgekehrt. Mit den osteuropäischen Nachbarländern können wir durch einen Abbau von Sozialleistungen ohnehin nicht konkurrieren, zumindest wird der Abstand in den nächsten Jahren noch beträchtlich bleiben.

Zur Umsetzung der Konzepte, die das IAB vorschlägt, muß auch der politische Wille vorhanden sein, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Es liegt nicht nur an den fehlenden Erkenntnissen bzw. an der unzureichenden Statistik, wenn die falschen politischen Entscheidungen getroffen werden.

Es kann auch sein, daß man genau weiß, was man tut, es den Bürgern und Wählern nur nicht so genau sagen will. Es gibt durchaus Konzepte, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ohne daß dies einhergeht mit den negativen Begleiterscheinungen wie im Vereinigten Königreich oder in den Vereinigten Staaten. Es wäre erfreulich, wenn Deutschland es schaffen würde, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, ohne die soziale Gerechtigkeit zu vernachlässigen.

## Teilnehmerverzeichnis

### B

Bangel, Dr. Bettina; *Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen Brandenburg, Potsdam*

Barth, Hans J.; *Prognos AG, Basel*

Bechtold, Dr. Sabine; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Behrens, Kurt; *BIK Aschpurwis+Behrens GmbH, Hamburg*

Beilstein, Frank; *Industrie- und Handelskammer zu Koblenz*

Bellmann, Dr. Lutz; *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg*

Berger, Dr. Hans; *Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg*

Bick, Mirjam; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Bost, Heiner; *Statistisches Amt des Saarlandes, Saarbrücken*

Buchmann, Liane; *Universität Rostock*

### C

Carnazzi, Sara; *Universität Fribourg/Schweiz*

Chlumsky, Jürgen; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Cordier, Heidi; *Ministerium für Wissenschaft und Forschung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*

### D

Dresch, Dr. Alfred; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

### E

Essig, Dr. Hartmut; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

### F

Fest, Manfred; *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, Potsdam*

Fischer, Dr. Peter; *Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Kamenz*

Fritsch, Sigrid; *Statistisches Bundesamt, Wiesbaden*

Fuchs, Dr. Johann; *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg*

## G

Gebauer, Joachim; *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz*, Bad Ems  
Gertkemper, Felix; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Gesing, Walter; Lippetal  
Gnadt, Regina; *Bundesministerium der Finanzen*, Bonn  
Gnoss, Dr. Roland; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Gruner, Erika; *Thüringer Landesamt für Statistik*, Erfurt

## H

Hahlen, Johann; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Hammer, Dr. Udo; Bad Soden  
Hartmann, Norbert; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Hausen, Christoph; *Philipps-Universität*, Marburg  
Heidenreich, Hans-Joachim; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Helmcke, Thomas; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Heppt, Ehrenfried; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Herrmann, Dr. Margit; *Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern*, Schwerin  
Heß, Jürgen; *Thüringer Landesamt für Statistik*, Erfurt  
Heyer, Gerd; *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn  
Hoeppner, Fred; *Bundesamt für Post und Telekommunikation*, Mainz  
Hoffmann, Dr. Johannes; *Deutsche Bundesbank*, Frankfurt am Main  
Hoffmann, Dr. Ulrich; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Hofmann, Herbert; *ifo Institut für Wirtschaftsforschung*, München  
Hohmann, Eckart; *Hessisches Statistisches Landesamt*, Wiesbaden  
Honnen, Ulrike; *Stadt Oberhausen*  
Huege, Petra; *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung*, Bonn  
Hullmann, Alfred; *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen*,  
Düsseldorf

## I

Imhäuser, Kurt; *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen*,  
Düsseldorf



**J**

Jakob, Johannes; *DGB-Bundesvorstand*, Düsseldorf

Janke, Rudolf; *Statistisches Bundesamt*, Berlin

**K**

Kafka, Dr. Knut; *Eberhard-Karls-Universität*, Tübingen

Kark, Gerd; *Amt für Statistik und Wahlen Düsseldorf*

Karpinski, Jan; *Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern*, Schwerin

Kaukewitsch, Peter; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Klös, Dr. Hans-Peter; *Institut der deutschen Wirtschaft*, Köln

Knebel, Thomas; *Bundesministerium für Wirtschaft*, Bonn

Knechtel, Erhard F.; *Büro für bauwirtschaftliche Analysen*, Wiesbaden, Ottawa

König, Christian; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

König, Rainer; *Johannes-Gutenberg-Universität*, Mainz

Kopsch, Günter; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Kronenwett-Löhrlein, Dr. Eva; *Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf

Krötschel, Roland; *ehemals Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern*, Schwerin

Krug, Prof. Dr. Walter; *Universität Trier*

Kubin, Prof. Dr. Ingrid; *Johannes-Gutenberg-Universität*, Mainz

Kuchta, Peter; *Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg*, Potsdam

Kunkel, Dr. Wilhelm; *ehemals Statistisches Amt des Saarlandes*, Saarbrücken

**L**

Lankes, Dr. Fidelis; *Verband Deutscher Rentenversicherungsträger*, Frankfurt am Main

Lippe, Prof. Dr. Peter von der; *Universität –Gesamthochschule– Essen*

Loetzner, Dr. Thomas; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Loreth, Dr. Hans; *Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, Stuttgart

Lüken, Stephan; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

**M**

Mischnick, Jeannette; *HLT-FPE*, Wiesbaden

Möller, Dr. Rudolf; *Bundesanstalt für Arbeit*, Nürnberg

**N**

Niffka, Michael; *Zentralverband des Deutschen Baugewerbes*, Bonn

**O**

Oppeln-Bronikowski, Sibylle von; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

**P**

Pückler, Botho Graf; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Köln

**R**

Räth, Dr. Norbert; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Recktenwald, Dr. Joachim; *Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften*, Luxemburg

Reichling, Robert; *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Köln

Reuter, Ute; *Bundesministerium für Gesundheit*, Bonn

Riede, Thomas; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Rusert, Mathias; Köln

**S**

Schadendorf, Dr. Felix; *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn

Schäfer, Günter; *Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)*, Essen

Schaefer, Prof. Dr. Heinz; *Universität Bremen*

Schäffer, Prof. Dr. Karl-August; *Universität zu Köln*

Schaff, Angela; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Scheurle, Dr. Ulrich; *Universität Hohenheim*, Stuttgart

Schmid, Prof. Dr. Günther; *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*

Schmidt, Bernd; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schmidt, Jürgen; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schnorr-Bäcker, Susanne; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schoer, Dr. Karl; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schultes, Dr. Dieter; *Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer*, Bonn

Schulz, Ulrike; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schwarz, Prof. Dr. Karl; *ehemals Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schwarz, Norbert Bernhard; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

Schwarze, Dr. Johannes; *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Berlin

Stadler, Dr. Rudolf; *Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, Stuttgart  
Stalf, Erich; *BHF-Bank*, Frankfurt am Main  
Stede, Hans-Joachim; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Steiger, Hans-Hermann; *Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, Stuttgart  
Steinmetz, Dr. Dieter; *Universität Mannheim*  
Stirner, Heidi; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Strecker, Prof. Dr. Heinrich; *Universitäten Tübingen und München*  
Strohm, Wolfgang; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Strotmann, Harald; *Universität Hohenheim*, Stuttgart  
Sturm, Roland; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden

**T**

Thiele, Leonore; *Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen*, Kamenz  
Trabert, Lioba; *Institut für Wirtschaftsforschung Halle*

**V**

van Randenborgh, Horst; *ehemals Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, Bonn  
Vohs, Wolfgang; *Hessisches Statistisches Landesamt*, Wiesbaden

**W**

Wagenhals, Prof. Dr. Gerhard; *Universität Hohenheim*, Stuttgart  
Wagner, Prof. Dr. Joachim; *Universität Lüneburg*  
Wang, Dr. Rongfen; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Wedel, Edgar; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Weisbrod, Joachim; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Wiegert, Dr. Rolf; *Eberhard-Karls-Universität*, Tübingen  
Wilrich, Prof. Dr. Peter-Theodor; *Deutsche Statistische Gesellschaft/Freie Universität Berlin*  
Wirth, Steffen; *Universität Hohenheim*, Stuttgart  
Wittmann, Dr. Peter; *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden  
Wolz, Manfred; *Universität Hohenheim*, Stuttgart  
Würgler, Prof. Dr. Hans; *Eidgenössische Technische Hochschule*, Zürich

---

# Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik

---

herausgegeben vom Statistischen Bundesamt

**Band 1** (vergriffen)

**Bundesstatistik in Kontinuität und Wandel**

Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 70. Geburtstag

122 Seiten · DM 11,80 · Bestellnummer: 1030401-84900 · ISBN 3-8246-0013-7

In dieser, der ehemaligen Präsidentin des Statistischen Bundesamtes gewidmeten Festschrift stellen Amtsleitung und Abteilungsleiter den Aufbau und die Weiterentwicklung der verschiedenen Erhebungs- und Aufbereitungssysteme der amtlichen Statistik dar und zeigen künftige Anforderungen auf.

**Band 2** (vergriffen)

*Utz-Peter Reich, Carsten Stahmer u.a.*

**Darstellungskonzepte der amtlichen Statistik**

185 Seiten · DM 15,20 · Bestellnummer: 1030402-84900 · ISBN 3-17-003301-8

Beiträge zum 4. Starnberger Kolloquium vom 16. bis 18. Dezember 1982 zur Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

**Band 3**

**Datennotstand und Datenschutz**

– Die amtliche Statistik nach dem Volkszählungsurteil –

98 Seiten · DM 10,90 · Bestellnummer: 1030403-85900 · ISBN 3-8246-0014-5

Ergebnisse des 1. Wiesbadener Gesprächs am 30. / 31. Oktober 1984.

**Band 4** (vergriffen)

*Utz-Peter Reich, Carsten Stahmer u.a.*

**Internationale Systeme Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen**

– Revision und Erweiterungen –

162 Seiten · DM 13,40 · Bestellnummer: 1030404-86900 · ISBN 3-8246-0015-3

Beiträge zum 5. Starnberger Kolloquium vom 10. bis 12. Dezember 1984 zur Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

**Band 5**

**Nutzung von anonymisierten Einzelangaben aus Daten der amtlichen Statistik**

– Bedingungen und Möglichkeiten –

200 Seiten · DM 16,50 · Bestellnummer: 1030405-87900 · ISBN 3-8246-0016-1

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute (ASI) und des Statistischen Bundesamtes vom 3. bis 5. März 1986 in Wiesbaden.

**Band 6**

*Utz-Peter Reich, Carsten Stahmer u.a.*

**Satellitensysteme zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen**

199 Seiten · DM 16,90 · Bestellnummer: 1030406-88900 · ISBN 3-8246-0017-X

Beiträge zum 6. Starnberger Kolloquium vom 2. bis 4. Dezember 1985 zur Weiterentwicklung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

**Band 7** (vergriffen)

**Statistische Umweltberichterstattung**

165 Seiten · DM 14,80 · Bestellnummer: 11030407-87900 · ISBN 3-8246-0018-8

Ergebnisse des 2. Wiesbadener Gesprächs am 12. / 13. November 1986.

---

**Zu beziehen durch  
den Buchhandel oder  
den Verlag Metzler - Poeschel  
70182 Stuttgart**

---

**Verlagsauslieferung:  
SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH  
Postfach 43 43  
72774 Reutlingen**

---

---

## Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik

---

herausgegeben vom Statistischen Bundesamt

### Band 8

*Klaus-Peter Kistner, Erwin Südfeld u.a.*

#### Statistische Erfassung von Unternehmensgründungen

– Umfang, Ursachen, Wirkungen –

142 Seiten · DM 14,50 · Bestellnummer: 1030408–88900 · ISBN 3–8246–0019–6

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium des Statistischen Bundesamtes am 9./10. März 1987 in Wiesbaden.

### Band 9 (vergriffen)

#### Zum Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke

218 Seiten · DM 16,90 · Bestellnummer: 1030409–88900 · ISBN 3–8246–0020–X

Ausgewählte Dokumente zum Gesetzgebungsverfahren und Stellungnahmen zur Novellierung des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke.

### Band 10

*Reiner Stäglich, Erwin Südfeld u.a.*

#### Informations- und Kommunikationstechnologien in Wirtschaft und Gesellschaft

– Konzepte ihrer statistischen Erfassung –

205 Seiten · DM 16,90 · Bestellnummer: 1030410–88900 · ISBN 3–8246–0021–8

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium des Statistischen Bundesamtes am 7./8. März 1988 in Wiesbaden.

### Band 11

*Hartmut Esser, Heinz Grohmann, Walter Müller und Karl-August Schäffer*

#### Mikrozensus im Wandel

– Untersuchungen und Empfehlungen zur inhaltlichen und methodischen Gestaltung –

450 Seiten · DM 22,80 · Bestellnummer: 1030411–89900 · ISBN 3–8246–0037–4

Bericht des Wissenschaftlichen Beirats für Mikrozensus und Volkszählung.

### Band 12

*Erwin K. Scheuch, Lorenz Gräf und Steffen Kühnel*

#### Volkszählung, Volkszählungsprotest und Bürgerverhalten

– Ergebnisse der Begleituntersuchung zur Volkszählung 1987 –

152 Seiten · DM 14,90 · Bestellnummer: 1030412–89900 · ISBN 3–8246–0039–0

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung stehen die Bestimmungsgründe für das Verhalten der Bürger zur Volkszählung 1987.

### Band 13 (vergriffen)

*Rosemarie von Schweitzer, Manfred Ehling, Dieter Schäfer u.a.*

#### Zeitbudgeterhebungen

– Ziele, Methoden und neue Konzepte –

208 Seiten · DM 17,30 · Bestellnummer: 1030413–90900 · ISBN 3–8246–0036–6

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium des Statistischen Bundesamtes am 27./28. Februar 1989 in Wiesbaden.

---

Zu beziehen durch  
den Buchhandel oder  
den Verlag Metzler - Poeschel  
70182 Stuttgart

---

Verlagsauslieferung:  
SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH  
Postfach 43 43  
72774 Reutlingen

---

---

# Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik

---

herausgegeben vom Statistischen Bundesamt

## **Band 14**

### **Leben und Arbeiten 2000**

– Herausforderungen an den Mikrozensus –

228 Seiten · DM 17,60 · Bestellnummer: 1030414–90900 · ISBN 3–8246–0051–X

Ergebnisse des 3. Wiesbadener Gesprächs am 6. / 7. November 1989.

## **Band 15 (vergriffen)**

*Nils Diederich, Egon Hölder, Andreas Kunz u.a.*

### **Historische Statistik in der Bundesrepublik Deutschland**

183 Seiten · DM 17,60 · Bestellnummer: 1030415–90900 · ISBN 3–8246–0064–1

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium des Statistischen Bundesamtes am 28. / 29. November 1989 in Wiesbaden.

## **Band 16**

*Egon Hölder und Mitarbeiter*

### **Wege zu einer Umweltökonomischen Berichterstattung**

159 Seiten · DM 15,80 · Bestellnummer: 1030416–90900 · ISBN 3–8246–0067–6

Ein Diskussionsbeitrag des Statistischen Bundesamtes zur Konzeption einer Umweltökonomischen Gesamtrechnung.

## **Band 17 (vergriffen)**

### **Tourismus in der Gesamtwirtschaft**

157 Seiten · DM 15,80 · Bestellnummer: 1030417–91900 · ISBN 3–8246–0065–X

Ergebnisse des 4. Wiesbadener Gesprächs am 28. / 29. März 1990.

## **Band 18**

### **Statistik im Übergang zur Marktwirtschaft – Probleme und Lösungsansätze**

346 Seiten · DM 20,70 · Bestellnummer: 1030418–91900 · ISBN 3–8246–0076–5

Bericht über den Workshop „Major Fields on Transition Problems“ vom 15. bis 19. Oktober 1990 in Budapest.

## **Band 19**

*Walter Müller, Uwe Blien, Peter Knoche, Heike Wirth u.a.*

### **Die faktische Anonymität von Mikrodaten**

482 Seiten · DM 23,20 · Bestellnummer: 1030419–91900 · ISBN 3–8246–0231–8

Ergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojektes der Universität Mannheim, des Zentrums für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), Mannheim und des Statistischen Bundesamtes.

## **Band 20**

*Walter Radermacher u.a.*

### **Neue Wege raumbezogener Statistik**

200 Seiten · DM 18,80 · Bestellnummer: 1030420–92900 · ISBN 3–8246–0081–1

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium des Statistischen Bundesamtes am 25. / 26. September 1990 in Wiesbaden.

## **Band 21**

### **Volkszählung 2000 – oder was sonst?**

286 Seiten · DM 24,80 · Bestellnummer: 1030421–92900 · ISBN 3–8246–0331–4

Ergebnisse des 5. Wiesbadener Gesprächs am 14. / 15. November 1991.

---

**Zu beziehen durch  
den Buchhandel oder  
den Verlag Metzler - Poeschel  
70182 Stuttgart**

---

**Verlagsauslieferung:  
SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH  
Postfach 43 43  
72774 Reutlingen**

---

---

# Schriftenreihe Forum der Bundesstatistik

---

herausgegeben vom Statistischen Bundesamt

## **Band 22**

### **Einführung der Bundesstatistik in den neuen Bundesländern**

271 Seiten · DM 18,80 · Bestellnummer: 1030422-93900 · ISBN 3-8246-0235-0

In einer Reihe von Beiträgen werden in diesem Band die organisatorischen und fachlichen Probleme im Zusammenhang mit der Einführung der Bundesstatistik in den neuen Bundesländern und die dabei eingeschlagenen Wege zu ihrer Lösung aus der Sicht der beteiligten Fachstatistiker dokumentiert.

## **Band 23**

### **Einführung der Bundesstatistik in den neuen Bundesländern**

– Russische Übersetzung des Bandes 22 –

275 Seiten · DM 18,80 · Bestellnummer: 1030423-93900 · ISBN 3-8246-0340-3

## **Band 24 (vergriffen)**

### **Rückrechnung gesamtwirtschaftlicher Daten für die ehemalige DDR**

136 Seiten · DM 18,80 · Bestellnummer: 1030424-93900 · ISBN 3-8246-0345-4

Beiträge zu einer Statistiktagung am 25. / 26. Mai 1992 in Berlin.

## **Band 25**

### **Qualität statistischer Daten**

182 Seiten · DM 18,80 · Bestellnummer: 1030425-93900 · ISBN 3-8246-0355-1

Beiträge zu einem wissenschaftlichen Kolloquium am 12. / 13. November 1992 in Wiesbaden.

## **Band 26**

### **Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Bewährte Praxis – Neue Perspektiven**

116 Seiten · DM 18,80 · Bestellnummer: 1030426-94900 · ISBN 3-8246-0389-6

Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 11. / 12. November 1993 in Wiesbaden.

## **Band 27**

*Hans Günther Merk, Gerhard Bürgin und Mitarbeiter*

### **Statistik 2000 – Zukunftsaufgaben der amtlichen Statistik**

246 Seiten · DM 24,80 · Bestellnummer: 1030427-94900 · ISBN 3-8246-0454-X

Festschrift für Hildegard Bartels zu ihrem 80. Geburtstag

## **Band 28**

### **Indizes – Status quo und europäische Zukunft**

179 Seiten · DM 22,80 · Bestellnummer: 1030428-95900 · ISBN 3-8246-0467-1

Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 10. / 11. November 1994 in Wiesbaden.

## **Band 29**

### **Wohlfahrtsmessung – Aufgabe der Statistik im gesellschaftlichen Wandel**

221 Seiten · DM 25,80 · Bestellnummer: 1030429-96900 · ISBN 3-8246-0449-3

Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 16. / 17. November 1995 in Wiesbaden.

## **Band 30**

### **Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt – Konzepte und Kritik, Anwendung und Auslegung**

163 Seiten · DM 23,80 · Bestellnummer: 1030430-97900 · ISBN 3-8246-0524-4

Beiträge zum wissenschaftlichen Kolloquium am 14. / 15. November 1996 in Wiesbaden.

---

**Zu beziehen durch  
den Buchhandel oder  
den Verlag Metzler - Poeschel  
70182 Stuttgart**

---

**Verlagsauslieferung:  
SFG – Servicecenter Fachverlage GmbH  
Postfach 43 43  
72774 Reutlingen**

---