

# Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 48

## Arbeitsmarkt

Tagungsband zum Workshop des Arbeitskreises  
Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler  
im April 1998 in Berlin



Duncker & Humblot · Berlin

# Arbeitsmarkt

# Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 48

# Arbeitsmarkt

Tagungsband zum Workshop des Arbeitskreises  
Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler  
im April 1998 in Berlin



**Duncker & Humblot · Berlin**



Die Zeitschrift Konjunkturpolitik wurde 1954 von Albert Wissler begründet.

Sie wird herausgegeben von Michael C. Burda, Heiner Flassbeck, Fritz Franzmeyer, Klaus-Dirk Henke, Lutz Hoffmann, Wolfgang Kirner, Rolf Krengel, Jürgen Kromphardt, Hans-Jürgen Krupp, Frieder Meyer-Krahmer, Hans-Georg Petersen, Reinhard Pohl, David Soskice, Hans-Jürgen Wagener, Gert Wagner und Jürgen Wolters

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Arbeitsmarkt** : Tagungsband zum Workshop des Arbeitskreises  
Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler im April 1998  
in Berlin. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999  
(Beihefte der Konjunkturpolitik ; H. 48)  
ISBN 3-428-09744-0

**[Konjunkturpolitik / Beihefte]**  
Beihefte der Konjunkturpolitik : Zeitschrift für angewandte  
Wirtschaftsforschung. – Berlin : Duncker und Humblot  
Früher Schriftenreihe  
Reihe Beihefte zu: Konjunkturpolitik  
ISSN 0452-4780

48. Arbeitsmarkt. – 1999

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0452-4780  
ISBN 3-428-09744-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

## Vorwort

Dieses „Beiheft“ der Fachzeitschrift „Konjunkturpolitik“ ist die erste einer hoffentlich langen Reihe von Veröffentlichungen, in welcher der „Arbeitskreis Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler“ Forschungsergebnisse und Diskussionen präsentiert. Dieser Arbeitskreis ist neu; seine Entstehung und seine Ziele seien hier kurz erläutert.

Berlin und Brandenburg bilden einen beachtlich leistungsfähigen Standort für die Wirtschaftswissenschaften. Allerdings gibt es viele Hinweise, daß die fünf Universitäten, die wirtschaftswissenschaftlichen Fachbereiche bzw. Fakultäten, und eine ganze Reihe außeruniversitärer Institute (insbesondere das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung) „Kooperationsgewinne“, die aus einer besseren Zusammenarbeit in Lehre und Forschung entstehen können, nicht realisieren. Selbst Effizienzgewinne, die durch intensiveren Wettbewerb entstehen können, werden durch eine weitgehende Abschottung der Lehr- und Forschungsmärkte verhindert.

Selbstorganisation ist in der Regel einem staatlichen Oktroy vorzuziehen; deswegen haben sich die Wirtschaftswissenschaftler in Berlin und Brandenburg (vorwiegend Volkswirte und Finanzwissenschaftler) auf Anregung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zu einem „Arbeitskreis Berlin-Brandenburgischer Wirtschaftswissenschaftler“ zusammengefunden. Die Ziele des Arbeitskreises sind noch in der Diskussion. Einerseits wird mehr Wettbewerb angestrebt, andererseits mehr Kooperation in Forschung und Lehre.

Mit einem naheliegenden Instrument, das gleichzeitig Wettbewerb und Kooperation fördert, wurden die Aktivitäten des Arbeitskreises begonnen: Im Rahmen des 50jährigen Jubiläums der Freien Universität Berlin wurde ein Workshop zum Thema „Arbeitsmarkt“ durchgeführt.

Derartige Workshops sollen künftig ein- bis zweimal jährlich veranstaltet werden. Sie dienen dem Ziel, Wettbewerb durch intensive Diskussionen zu fördern, und gleichzeitig sollen sie helfen herauszufinden, wo Kooperationsmöglichkeiten in Lehre und Forschung liegen. Zum zweiten sollen diese Workshops, auf denen vorwiegend aus laufenden,

noch nicht abgeschlossenen Arbeiten berichtet werden soll, dem Ziel dienen, die Fachöffentlichkeit über laufende Forschungsprojekte in Berlin und Brandenburg zu informieren. Dieser Information dient das vorliegende „Beiheft“.

Die Unterzeichnenden wurden als „Steering Committee“ des Arbeitskreises gewählt. Gert Wagner hat den Workshop inhaltlich vorbereitet; Irwin Collier hat die lokale Organisation an der FU Berlin übernommen. Vizepräsident Werner Väh und der Dekan des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften, Horst Tomann, haben mit einem Grußwort und einem Empfang dem Workshop einen angemessen feierlichen Rahmen gegeben.

Ohne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der FU und dem DIW wären natürlich weder der Workshop noch der Tagungsband möglich geworden. Dank gilt Frau Amelie Wolf (FU Berlin) sowie Wolfgang Demenus, Sabine Kallwitz und Christine Kurka (DIW). Außerdem haben der Präsident des DIW, Lutz Hoffmann, und die Leiterin seines Büros, Evelin Stege, entscheidend mitgeholfen, den Arbeitskreis und seinen ersten Workshop aus der Taufe zu heben. Wir bedanken uns ganz besonders bei Lutz Hoffmann.

Herrn Prof. Dr. h. c. Norbert Simon vom Verlag Duncker & Humblot sei für sein Interesse und seine Bereitschaft gedankt, die „Beihefte der Konjunkturpolitik“ für die Berlin-Brandenburgischen Wirtschaftswissenschaftler zu öffnen.

Berlin und Frankfurt (Oder), im Dezember 1998

*Michael Burda, Helmut Seitz und Gert Wagner*

# Inhalt

*Friedrich Buttler*

Arbeitsmarkt, Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung – ein schwieriges Verhältnis .....	9
--	---

*Jürgen Kromphardt*

Inwieweit hilft das „Theoretische Referenzmodell des Arbeitsmarktes“ von W. Franz, die Arbeitslosigkeit zu erklären? .....	17
--	----

*Kai A. Konrad*

Zeitkonsistente optimale Arbeitseinkommensteuer und Ausbildungsinvestitionen .....	25
--	----

*Michael Burda und Antje Mertens*

Arbeitsplatzverlust und Lohnentwicklung. Eine empirische Analyse für Westdeutschland .....	33
--	----

*Claudia Kurz und Helmut Seitz*

Determinanten und Finanzierung der Sozialhilfeausgaben .....	45
--	----

*Klaus-Dirk Henke*

Beschäftigung in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitssektors .....	63
---	----

*Gert Wagner*

Einige Bemerkungen zur Diskussion einer „Dienstleistungslücke“ in (West)Deutschland .....	77
---	----



# **Arbeitsmarkt, Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung – ein schwieriges Verhältnis**

Von Friedrich Buttler, Potsdam

Dieser Beitrag hat zwei Ziele: zum einen wird dargestellt, daß erfolgreiche Politikberatung – nicht nur – im Bereich der Arbeitsmarktforschung empirisch gestützt sein muß; zum zweiten wird diskutiert, wie die organisatorischen Voraussetzungen für ein solches Modell der Politikberatung in der deutschen Hochschul- und Forschungslandschaft aussehen können.

## **1. Grundsätzliches**

Das Verhältnis von Wissenschaft und Politikberatung war in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt Gegenstand intensiver Diskussionen. In den 70er Jahren hatte Habermas mit der Erörterung von drei Modellen die Debatte angeregt. Seitdem ist klar, daß weder ein dezisionistisches noch ein technokratisches Modell des Verhältnisses von Wissenschaft und Politikberatung Geltung beanspruchen können. Vielmehr wird Politikberatung als diskursiver Prozeß begriffen, bei dem weder die Politiker noch die Wissenschaftler die Oberhand haben und in dem der Öffentlichkeit auf beiden Seiten eine wichtige Rolle bei der Themenwahl, der Methodenkontrolle und der Ergebnisbewertung zukommt.

In den 80er Jahren hat die Sozialwissenschaft dann auch empirische Beiträge zur Beleuchtung des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik geleistet und nach meiner Einschätzung das Habermasche Diskursmodell empirisch bestätigt. Damit hat die empirische Forschung zum theoretischen Verständnis des Politikberatungsprozesses beigetragen.

Beck und Bonß stellen fest, daß der Prozeß der Wissensverwendung keiner deterministischen Logik folgt. Die Autonomie der Praxis im Umgang mit wissenschaftlich produziertem Wissen stellt sich „als ein aktiver Adaptationsprozeß dar, in dessen Verlauf selbst nachgefragte oder vorgefundene Deutungsmuster eines anderen Typs auf die eigenen Referenzpunkte bezogen, ‚kleingearbeitet‘, nach Maßgabe der eigenen Ratio-



nalität integriert und selbst verändert werden“<sup>1</sup>. Also: es geht nicht um ein Rationalitätsgefälle zwischen Wissenschaft und Politik, sondern um jeweils unterschiedliche Logiken. Der Prozeß der Verwissenschaftlichung ist nicht linear (Trichtermodell), vielmehr ist er als Diskursprozeß reflexiv.

Der von Beck und Bonß beschriebene Adaptationsprozeß kann durch innovative Forschung selbst beeinflußt werden. Innovative Forschung ist geeignet, immer wieder geschlossene Felder zu öffnen, eingefahrene Interpretationsmythen zu zerstören, gegebene Interessenkonstellationen aufzumischen. Erstarrt die Forschung dagegen in Methoden, Informationsangeboten und Deutungsmustern, gewinnen definierte Verwenderinteressen und Argumentationspatts Oberhand. Beispiele gibt es aus der Arbeitsmarktforschung dazu aus den Themenbereichen Löhne, Arbeitszeit, Mobilität, Sozialsystem, Deregulierung und Beschäftigung etc. zuhauf.

Weymann und Wingers (1989, S. 293) haben die Verwendungsbedingungen sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung in Bezug auf Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik so beschrieben: „Am leichtesten kann sozialwissenschaftliche Forschung dann zur öffentlichen Verwendung durch die Akteure gelangen, wenn das Problem weder durch Klientenerwartung noch durch professionelle Zuwendung bereits geschlossen ist, wenn also tatsächliche Daten und Deutungen gesucht werden, um ein offenes Feld allerorts zu strukturieren. Dies ist am weitestgehenden dann der Fall, wenn das politisch-praktische Problem selbst noch nicht ‚versozialwissenschaftlicht‘ ist. Solche ‚weißen Flecken‘ in der Alltagskultur der ‚Postmoderne‘ sind für Sozialwissenschaftler allerdings selten zu finden“<sup>2</sup>. Jedenfalls gilt das für die Arbeitsmarktforschung.

## 2. Arbeitsmarktforschung und Politikberatung

Arbeitsmarktforschung und Politikberatung – ist das ein besonders schwieriges Verhältnis? Nein, grundsätzlich gilt das nicht; ich kann je-

---

<sup>1</sup> Beck, U. und Bonß, W.: Was will und wozu dient Verwendungsforschung, in: Soziologie und Praxis, S. 611.

<sup>2</sup> Weymann, A. und Wingers, M.: Die Versozialwissenschaftlichung der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Beck, U. und Bonß, W. (Hg.), Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens, Frankfurt a. M. 1989, S. 276 - 301.

denfalls keine stichhaltigen Indizien dafür finden, daß es hier ganz anders sein sollte als in anderen politikrelevanten Feldern der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Vieles ist ähnlich, manches besonders, aber deshalb nicht so sehr, daß hier von einem besonders schwierigen Verhältnis zu sprechen wäre.

Freilich gilt, daß am Arbeitsmarkt immer wieder Verteilungsentscheidungen anstehen: über Einkommen, sozialen Status, Beschäftigungschancen, Arbeitslosigkeitsrisiken, Teilhabe an sozialer Sicherung der Bildungschancen. Lutz Hoffmann hat in der Diskussion deshalb zu Recht darauf hingewiesen, daß dieses Feld wissenschaftlich und politisch besonders umstritten ist und daß in einem politischen Umfeld, das durch den Vorrang von Allokations- und Stabilitätszielen vor Verteilungszielen geprägt ist, wissenschaftliche Beiträge zu verteilungspolitisch relevanten Themen in Gefahr sind, aus dem Blickfeld gedrängt zu werden.

Zu den Besonderheiten des Verhältnisses von Arbeitsmarktwissenschaft und Politikberatung gehört auch, daß Arbeitsmarktungleichgewichte unbestritten das zutiefst verletzte Ziel der Wirtschaftspolitik signalisieren, daß die Profession der Ökonomen aber darauf nicht mit entsprechender Priorität ihrer Forschung und Politikberatung reagiert.

Ähnliche Schwierigkeiten wie andernorts treten auf, wo Politikberatung entweder auf bloß theoretische oder auf bloß ordnungspolitische Überlegungen gestützt wird. Das eine wie das andere war und ist unter deutschen Professoren gang und gäbe, und bis heute haben die großen Vereinfacher den leichtesten Zugang zu den Kolumnen der veröffentlichten Meinung. Zwei wenig empiriegeneigte professionelle Traditionen der Wirtschaftswissenschaften kommen dem entgegen bzw. fühlen sich gehört: die ordolibérale Tradition der Wirtschaftspolitiklehre ebenso wie der stark an Theorie- und Methodenentwicklung orientierte Reputationsmechanismus der Disziplin und sein Reflex im Großteil der wissenschaftlichen Publikationsorgane.

Die zentrale Problematik beruht im Fehlen empirischer Fundierung wirtschaftspolitischer Urteile. Die entscheidende Frage, was die theoretischen und ordnungspolitischen Argumente empirisch wert sind, wird nicht konsequent genug gestellt. Es gilt aber: Empirie bildet! Sie zerstört oft Mythen. Sie zu erschließen bedarf es freilich theoretischer Reflexion und methodischer Erleuchtung.

### **3. Organisatorische Voraussetzungen für empirisch gestützte Arbeitsmarktforschung und Politikberatung**

Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung waren jüngst Gegenstand von Analysen und Empfehlungen des Wissenschaftsrates<sup>3</sup>. Anlaß war die Erarbeitung von Empfehlungen zu den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten der Blauen Liste. Dabei hatte die Empfehlung, das HWWA nicht weiter im Rahmen der Blauen Liste zu fördern, die Diskussion mit einem Paukenschlag eröffnet. Inzwischen liegen die Empfehlungen des Wissenschaftsrates auch zum IfW, DIW, RWI und Ifo vor. Der Wissenschaftsrat hat darüber hinaus – sozusagen als Vorspann – allgemeine Gesichtspunkte zu den Wirtschaftsforschungsinstituten verabschiedet. Davon wird hier die Rede sein.

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat 1997 unter dem Titel „Sicherung der Qualität der Forschung“<sup>4</sup> Überlegungen dazu angestellt und Empfehlungen beschlossen, wie die institutionelle Forschungsförderung in der Bundesrepublik effizienter gestaltet werden könnte. Zwei wichtige Stichworte waren dabei die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft und die Förderung der Wettbewerbsintensität. Auch mit Blick auf die außeruniversitären Wirtschaftsforschungsinstitute hat die BLK formuliert: „In der Ressortforschung außerhalb der Projektförderung durch die Wissenschafts- und Forschungsressorts von Bund und Ländern pflegen sich mit der Zeit stabile ‚Lieferbeziehungen‘ zu entwickeln. Die Gefahr besteht – wie bei anderen Forschungseinrichtungen, die sich durch besondere Ressortnähe auszeichnen –, daß seitens der Auftraggeber die Qualitätsmaßstäbe an Stringenz einbüßen und daß in der Folge die Qualitätssicherungsbemühungen der Institute nachlassen.“

Die BLK hat dabei auch an die in einer Reihe von Hochschulen deutlich gestärkte Kompetenz in der empirischen Wirtschaftsforschung gedacht und die Notwendigkeit gesehen, den Markt für Beratungsleistungen für sie offener zu gestalten.

---

<sup>3</sup> Wissenschaftsrat: Stellungnahme zu den Wirtschaftsforschungsinstituten der Blauen Liste in den alten Ländern, Drs. 3320 / 98 vom 23. Januar 1998.

<sup>4</sup> „Sicherung der Qualität der Forschung“. Beschluß der Regierungschefs des Bundes und der Länder vom 24. Okt. / 3. Nov. 1997 und Bericht der BLK vom 2. Juni 1997 in der Fassung der von den Regierungschefs am 3. Juli 1997 eingesetzten Arbeitsgruppe – Bonn 1998 – (Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 61).

Der Wissenschaftsrat hat die empirische Wirtschaftsforschung und die Organisation der Politikberatung in Deutschland im internationalen Vergleich beurteilt. Zusammenfassend heißt es: „Es läßt sich feststellen, daß das Bild der Organisationsformen empirischer Wirtschaftsforschung in den betrachteten Ländern sehr vielgestaltig ist. Vor allem in den angelsächsischen Ländern wird keine Notwendigkeit gesehen, leistungsfähige Forschung in großen außeruniversitären Einrichtungen mit weitgehend unbefristet beschäftigten Mitarbeitern zu organisieren. Universitätsnahe Forschung hat sich in einigen Ländern tendenziell durchgesetzt, unter anderem wegen der Flexibilität des Forschungspersonals. Wichtig ist auch, daß angesichts der Fortschritte in der Datenverarbeitung, die die effektive Verarbeitung großer Datenmengen auch in kleineren Einrichtungen erlauben, datenproduzierende Einrichtungen, wie z. B. die amtliche Statistik, künftig flexibel den Bedarf der empirischen Wirtschaftsforschung berücksichtigen, Rohdaten in der benötigten Form aufbereiten und in geeigneten Fällen in speziellen Indizes konzentrieren. Für die empirische Wirtschaftsforschung besteht in dieser Hinsicht in Deutschland ein Defizit.“

Die Hochschulinstitute könnten daher überlegen, ein dem US-amerikanischen National Bureau of Economic Research ähnliches Netzwerk zu schaffen, also eine Konstruktion, in der von einer kleinen Non-Profit Organisation mit einer geringen festen Mitarbeiterzahl ein umfassendes Netzwerk renommierter Wirtschaftswissenschaftler verbunden ist. Die Forschungsorganisationen könnten auf eine derartige Initiative mit einem Finanzierungsbeitrag für die Kernorganisation reagieren. Die Resortforschung in Bund und Ländern könnte den Beratungsdienstleistungen eines solchen Netzwerkes den Markt öffnen.

Die außeruniversitären Wirtschaftsforschungsinstitute – und dabei beziehe ich mich nicht nur auf die Institute der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL), in der seit 1997 die Institute der „Blauen Liste“ organisiert sind, sondern z. B. auch auf das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – haben auch nach Auffassung des Wissenschaftsrates besondere Aufgaben. Angesichts dieser besonderen Aufgaben der Wirtschaftsforschungsinstitute in der wirtschaftspolitischen Beratung und der Information der Öffentlichkeit ist im übrigen folgendes zu berücksichtigen:

- „Bei der Auswahl ihrer Forschungsfelder sind die Wirtschaftsforschungsinstitute nicht allein von autonomen wissenschaftsimmanenten Zielsetzungen bestimmt; sie müssen sich vielmehr auch an aktuel-

len Problemen der angewandten Wirtschaftsforschung und der Wirtschaftspolitik und den daraus sich ergebenden Erkenntnisinteressen derjenigen Institutionen orientieren, die sie beraten sollen.

- Zur Erfüllung dieses Zwecks müssen die Institute Arbeitskapazität und Kompetenz auch dort vorhalten, wo dies nicht durch aktuelle Forschungsinteressen und dafür wünschenswerte Schwerpunktbildungen motiviert ist. Nicht alle durch Aufträge Dritter ausgelöste Aktivitäten lassen sich als Forschung im engeren Sinne qualifizieren.
- Bei Auftragsarbeiten obliegt es vor allem auch den Auftraggebern, die Qualität der Arbeit durch geeignete Verfahren (z. B. Projektbeiräte, Vorstellung der Ergebnisse auf Symposien und Workshops) sicherzustellen. Es liegt im eigenen Interesse der Institute, zur Qualitätssicherung beizutragen.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen sind die Wirtschaftsforschungsinstitute aber grundsätzlich wie die übrigen Institute der Blauen Liste nach den vom Wissenschaftsrat für diese Institute zugrunde gelegten Kriterien zu bewerten“.

Die außeruniversitären Institute müssen freilich ihre öffentlich geförderten Informationsprodukte auch tatsächlich als öffentliche Güter behandeln. Wagner und Postlep (1998) haben ihre Begründung nicht-marktlicher Finanzierung der Wirtschaftsforschung und Politikberatung auf den public-goods Charakter der erzeugten Forschungsergebnisse gestützt.<sup>5</sup> Konsequenterweise muß die Organisation des Datenzugangs für die Hochschulinstitute und zwischen den außeruniversitären Forschungseinrichtungen durch public use files verbessert werden. Dafür ist die Organisation des Sozio-oekonomischen Panels – SOEP – (vgl. Wagner in diesem Band) in Deutschland ein gutes Beispiel. Ähnlich, wenn auch mit besonderen Anonymisierungsproblemen behaftet, sollte mit dem Betriebspanel des IAB verfahren werden.

Die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen müssen der Pflege ihrer Datensätze besondere Aufmerksamkeit widmen. Erfahrungen des IAB über die Zusammenarbeit mit Wissenschaftsforschungsinstituten haben nicht in jedem Fall gezeigt, daß diese Bedingung gesichert war.

Deshalb empfehle ich sehr, die kooperative Organisation der Arbeitsmarktforschung wieder auszubauen. So hatte die DFG im Programm

---

<sup>5</sup> Rolf-Dieter Postlep und Gert Wagner, Zur Ökonomik grundfinanzierter wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 217, Heft 3, 1998, S. 345 – 358.

Empirische Sozialwissenschaftliche Forschung seit 1978 den Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) gefördert. Im damaligen Rahmen war das Ergebnis ermutigend. Heute müßte ein erneuter und neuartiger Anlauf getan werden, wobei der unübersehbare Rückzug der Ökonomen aus dem SAMF einen Hinweis auf die Notwendigkeit gibt, die disziplinübergreifende Zusammenarbeit auf eine neue Basis zu stellen. Erfahrungsgemäß ist in einem thematischen, komplexen und disziplinübergreifenden Feld die Entwicklung gemeinsamer analytischer Instrumente eine geeignete Strategie zur Förderung der Zusammenarbeit, wie z. B. im SOEP.

Die kooperative Organisation von Arbeitsmarktforschung hat ähnliche Produktionsvoraussetzungen wie in den Sozialwissenschaften insgesamt: Dort, wo es gelingt, eine gemeinsame Datenbasis durch Großerhebungen zu schaffen und zu nutzen, werden folgende Effekte sichtbar:

- der Verständigungsprozeß über gemeinsame theoretische und über beratungsrelevante Themen wird intensiviert,
- die beteiligten Wissenschaftler müssen sich den Datenzugang über ein gemeinsames methodisches Wissen erarbeiten, sie entwickeln im Wettbewerb um Auswertungsergebnisse neue Methoden, die mit großer Transparenz dargestellt und damit weitergegeben werden,
- die Transparenz der Diskussion und der Datenzugang sind zugleich vorzügliche Garanten für den Abbau interdisziplinärer Zugangsbarrieren,
- über die Transferprozesse von Wissenschaft und Politikberatung wird in entsprechenden Beratungsgremien explizit reflektiert.

Deshalb rate ich dazu, das Netzwerk der Arbeitsmarktforschung und der darauf bezogenen Politikberatung auf ein System von Längsschnittdatensätzen und insbesondere Panels zu gründen, an dem alle Beteiligten gleiche Zugangsrechte haben. Der DFG lege ich nahe, ein solches Netzwerk zu fördern, nachdem den Instituten der WGL entsprechend der Empfehlung der BLK zur Sicherung der Qualität der Forschung die Teilnahme am DFG-Verfahren seit 1998 offensteht. Das Präsidium der DFG hatte in der Diskussion über Sicherung der Qualität der Forschung zugesagt, ihre Förderungspraxis den besonderen Aufgaben der WGL entsprechend zu gestalten. Freilich wäre ein wissenschaftlich qualifizierter Antrag die notwendige Grundlage.

Dies vorausgeschickt, begrüße ich die Initiative sehr, die zu diesem Workshop „Arbeitsmarkt“ der Berlin-Brandenburgischen Wirtschafts-

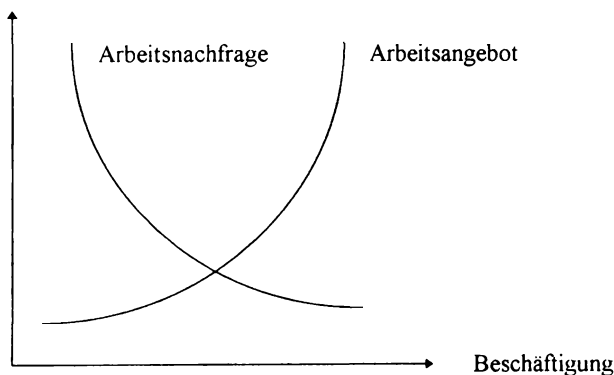


wissenschaftler geführt hat. Der Workshop ist ein Beispiel fruchtbarer Zusammenarbeit zwischen außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Hochschulen in Berlin und Brandenburg und ein weiteres Zeichen dafür, daß wir Wissenschaftler in der Lage sind, Berlin und Brandenburg in unserem Bereich als eine Region zu organisieren, wenn wir es nur wollen.

# **Inwieweit hilft das „Theoretische Referenzmodell des Arbeitsmarktes“ von W. Franz, die Arbeitslosigkeit zu erklären?**

Von Jürgen Kromphardt, Berlin

Hinter vielen beschäftigungspolitischen Empfehlungen steht die Vorstellung: Abgesehen von struktureller oder Mismatch-Arbeitslosigkeit besteht Arbeitslosigkeit deswegen, weil die Löhne zu hoch sind. Der Beweis für die Richtigkeit dieser Hypothese wird darin gesehen, daß Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auseinanderklaffen und das Angebot beim herrschenden Reallohn die Arbeitsnachfrage deutlich übersteigt. Aus der Beobachtung, daß beim derzeitigen Reallohnniveau diese Ungleichheit besteht, folgt jedoch noch nicht, daß bei einem niedrigem Reallohnniveau der Arbeitsangebotsüberschuß verschwunden wäre. Daher stellt sich die Frage: Wie können wir wissen, daß Arbeitslosigkeit von zu hohen Reallöhnen verursacht wird. Alan Manning (1995) hat mit dieser Frage seinen Artikel „How do we know that real wages are too high?“ überschrieben.



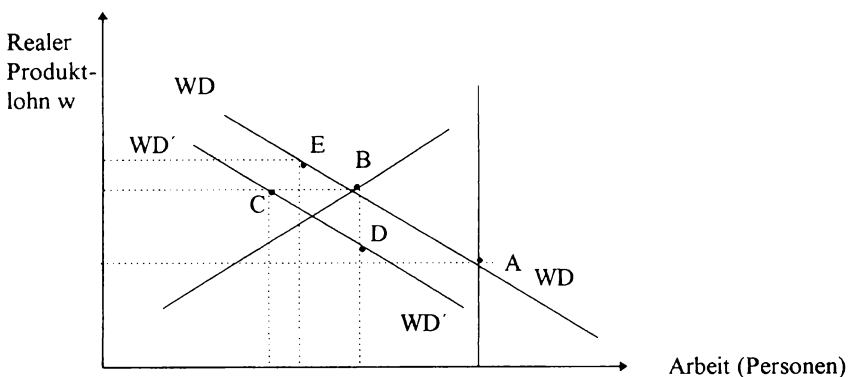
**Abbildung 1: Der Arbeitsmarkt bei vollständiger Konkurrenz und dominierendem Substitutionseffekt**

Es wäre m. E. eine unzureichende Begründung darauf hinzuweisen, daß bei vollständiger Konkurrenz auf den Gütermärkten und bei Vernachlässigung von Einkommenseffekten beim Arbeitsangebot der gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarkt durch zwei Kurven dargestellt werden kann, die dem Markt für ein einzelnes Gut entsprechen und damit dem Totem der Mikros, um mit Leijonhufvud (1981) zu sprechen.

Wenn die beiden genannten Bedingungen erfüllt wären, dann wäre eindeutig nichtstrukturelle Arbeitslosigkeit nur bei zu hohem Reallohn möglich. Nun sind aber beide Bedingungen nicht erfüllt. Welche Konsequenzen hat das für die Möglichkeiten, einen zu hohen Reallohn als Ursache der Arbeitslosigkeit abzuleiten?

Auf diese Frage hat W. Franz (1996) in einem Aufsatz mit dem Titel „Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit – wo stehen wir 1995?“ eine Antwort zu geben versucht. Dazu verwendet er ein „theoretisches Referenzmodell“, das den Stand der Arbeitsmarktforschung für den Fall unvollständiger Konkurrenz auf den Güter- und Arbeitsmärkten widerspiegelt. Man findet eine ähnliche Darstellung bei Bean (1994) in seinem Übersichtsartikel „European Unemployment : A Survey“, in dem Standardwerk von Bean/Layard/Nickell (1991) sowie bei Carlin/Soskice (1990).

Dieses Referenzmodell von W. Franz ist als Abb. 2 wiedergegeben.



Symbolik: WD = Arbeitsnachfrage- bzw. Preissetzungskurve  
 WS = Lohnsetzungs- bzw. kollektive Arbeitsangebotskurve  
 LS = aggregiertes individuelles Arbeitsangebot

Abbildung 2 : Das theoretische Referenzmodell von W. Franz

W. Franz erläutert die drei Kurven, die hier den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkt beschreiben, wie folgt (1996, S. 5 / 6):

- Die senkrechte LS-Kurve gibt das aggregierte individuelle Arbeitsangebot wieder. Dieses wird „der Einfachheit halber als exogen angenommen, insbesondere ist es nicht vom Reallohn abhängig. Als Rechtfertigung kann auf die empirisch ermittelte, meist geringe Reallohnelastizität des Arbeitsangebotes verwiesen werden“.
- Die WS-Kurve (wage-setting-curve) gibt an, welchen Reallohn die in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer bei alternativen Beschäftigungsniveaus durchsetzen. Dabei werden die Beschäftigungsniveaus hier durch die Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte wiedergegeben. In den Worten von Franz „repräsentiert die WS-Kurve das Lohnsetzungsverhalten oder das kollektive Arbeitsangebot“. Dabei ist der Ausdruck Lohnsetzungskurve treffender, weil bei der WS-Kurve gegenüber einer herkömmlichen Arbeitsangebotskurve die Wirkungsrichtung umgedreht ist: Während eine Arbeitsangebotskurve aussagt, wie hoch das Arbeitsangebot bei alternativen Reallohnniveaus ist, sagt die Lohnsetzungskurve umgekehrt, welcher Reallohn sich bei alternativen Beschäftigungsniveaus ergibt. Der Reallohn ist nicht mehr die erklärende, sondern die erklärte und abhängige Variable.

Für den steigenden Verlauf der WS-Kurve führt Franz mehrere Gründe an:

- a) Die steigende Macht der Gewerkschaften (dieses Argument paßt allerdings eher für Nominallöhne als für Reallöhne, da die Marktmacht der Unternehmer ebenfalls steigt). Treffender – aber schwieriger zu begründen – wäre es, von steigenden Ansprüchen der Arbeitnehmer zu sprechen.
- b) Elemente der Effizienzlohntheorie: Die Unternehmer zahlen höhere Löhne mit steigender Beschäftigung um die Fluktuation (Abwanderung) und Drückebergerei der Arbeitskräfte zu verringern.

Bei Bean (1994) findet man ein drittes Argument, demzufolge die Reallohn mit zunehmender Beschäftigung steigen müssen, um nicht erwerbstätige Personen zur Erwerbstätigkeit zu veranlassen.

Das Pendant zur WS-Kurve ist die WD-Kurve, die „je nach Annahme über die Marktform auf den Produktmärkten ... entweder die traditionelle Arbeitsnachfragefunktion oder das Preissetzungsverhalten der Unternehmen“ wiedergibt. Als Arbeitsnachfragekurve bei vollständiger Konkurrenz sagt sie aus, wieviel Arbeit bei alternativen Reallöhnen

nachgefragt wird. Was aber gibt sie bei unvollständiger Konkurrenz an? Jetzt „spiegelt die WD-Kurve das Preissetzungsverhalten von Firmen in Abhängigkeit des Arbeitseinsatzes wider: Eine höhere Beschäftigung führt zu höheren Preisen und damit bei gegebenen Nominallohn zu einem niedrigerem Reallohn.“

Auch hier konstatiert Franz die Umkehr der Wirkungsrichtung gegenüber der traditionellen Kurve: Bei unvollständiger Konkurrenz wird durch diese Kurve nicht die Höhe der Nachfrage nach Arbeit erklärt, sondern die Höhe des Reallohns, den die Unternehmer durch ihr Preissetzungsverhalten bei alternativen Beschäftigungsniveaus erreichen wollen. Den fallenden Verlauf der WD-Kurve begründet Franz damit, daß „der Zuschlagfaktor auf die Grenzkosten positiv mit der Output- und damit mit der Beschäftigungsentwicklung korreliert ist.“ Ein größerer Zuschlagfaktor bedeutet, daß die Unternehmer bei gegebenen Nominallohn höhere Preise durchsetzen und damit der reale Produktlohn abnimmt, d. h. der Nominallohn bezogen auf den Preis des von den Arbeitskräften hergestellten Produkts.

Diese Abhängigkeit der Steigung der Preissetzungskurve von der Zuschlagskalkulation macht zusätzlich deutlich, daß es sich hier um keine Arbeitsnachfragekurve handeln kann. Denn für den Fall, daß der Zuschlagfaktor konstant bleibt, verläuft die WD-Kurve horizontal; eine Aussage über die Arbeitsnachfrage bei alternativen Reallohnen läßt sich dann nicht mehr ableiten.

Die wichtigste Konsequenz aus dem „theoretischen Referenzmodell“ ist, daß der Arbeitsmarkt allein die Beschäftigung nicht erklären kann, sondern nur bestimmt, welcher Reallohn bei alternativen Beschäftigungsniveaus durchgesetzt wird. Dies haben Carlin/Soskice (1990, S. 159) klar zum Ausdruck gebracht und festgestellt:

„In the imperfect competition model, output,  $y$ , is fixed by the demand for output. The level of output in the economy depends on the level of aggregate demand in the IS/LM diagram, and this, via the short-run production function, determines the level of employment.“

Offen bleibt bei Franz, welcher Reallohn sich am Markt ergeben wird. Am einfachsten ist diese Frage im Schnittpunkt dieser beiden Kurven zu beantworten: Hat die vom Gütermarkt bestimmte Beschäftigung genau das Niveau, bei dem Lohnsetzungsforderungen der Gewerkschaften und Preissetzungsverhalten der Unternehmen übereinstimmen, so kann dieses Beschäftigungsniveau problemlos realisiert werden.

Schwieriger ist die Situation rechts oder links von diesem Schnittpunkt. Befindet sich die Volkswirtschaft rechts vom Schnittpunkt, also bei einer Beschäftigung oberhalb des Schnittpunktes, so passen Lohnforderungen der Gewerkschaften und Preissetzungsverhalten der Unternehmen nicht zusammen. Da beide Kurven einen Indikator der jeweiligen Marktmacht darstellen, ist zu vermuten, daß beide Seiten auf ihren Positionen bestehen. Dann wird sich eine Lohnpreisspirale ergeben und damit – wenn sich die Konstellation nicht ändert – eine schleichende Inflation. Die Konsequenz aus dieser Überlegung lautet: Rechts vom Schnittpunkt ist eine inflationsfreie Entwicklung nicht möglich.

Unterhalb des Beschäftigungsniveaus, das zum Schnittpunkt gehört, besteht ein erheblicher Spielraum zwischen dem Reallohn, den die Arbeitnehmer durchsetzen möchten bzw. den durchzusetzen sie sich in der Lage sehen, und dem Reallohn, den die Unternehmer maximal zu zahlen bereit sind. In diesem Falle bedarf es zusätzlicher Hypothesen, um eine Aussage darüber treffen zu können, welcher Reallohn sich einstellen wird. Die relativ schwächere Machtposition der Gewerkschaften bei niedriger Beschäftigung spricht im übrigen dagegen, daß die Unternehmer in dieser Situation einen niedrigeren Zuschlagsatz anwenden.

Das von Franz reproduzierte „Referenzmodell des Arbeitsmarktes“ ist also sehr hilfreich, wenn es darum geht, die Obergrenze der Beschäftigung zu bestimmen, die mit einer stabilen Inflationsrate vereinbar ist. Sie liefert also einen Weg, die Existenz einer NAIRU abzuleiten. Deren Größe und damit der Abstand dieser Beschäftigungssituation von der Situation der Vollbeschäftigung hängen – wird von struktureller Arbeitslosigkeit abgesehen – von der Lage der WS-Kurve und der WD-Kurve ab. Bei Gewerkschaften, die gelernt haben, daß die für sie zuständige Notenbank kein Beschäftigungsniveau toleriert, das mit einer zunehmenden Inflationsrate verbunden ist, kann die WS-Kurve durchaus so verlaufen, daß der Schnittpunkt zwischen der WS-Kurve und der WD-Kurve wie in Abb. 3 erst in der Nähe der aggregierten individuellen Arbeitsangebotskurve oder sogar rechts von ihr liegt.

Wegen dieser Möglichkeit muß im Referenzmodell von Franz derjenige, der das Lohnsetzungsverhalten der Tarifpartner zur Ursache entweder für Inflation oder für eine von der Zentralbank ausgelöste Stabilisierungskrise erklärt, die dazu passende Lage der WS-Kurve begründen. Ohne Begründung ist es völlig willkürlich, sie soweit oben einzuzeichnen wie in der Abbildung von Franz.



Es gibt einen Ausnahmefall, wo die WS-Kurve offensichtlich zu hoch lag und weiterhin liegt, nämlich Ostdeutschland. Diese Region ist ein Ausnahmefall, weil dort der Reallohn sich nicht an der dortigen Arbeitsproduktivität orientiert, sondern an Niveau und Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Westdeutschland. Typischerweise aber werden die Reallohnforderungen in einer Region an der eigenen Produktivitätsentwicklung orientiert.

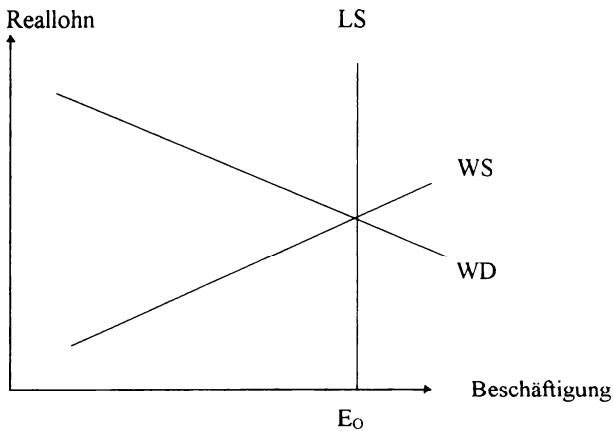


Abbildung 3: Alternativer Verlauf der WS- und WD-Kurve

Damit kann nun auf die im Titel gestellte Frage eine Antwort gegeben werden: Mit dem „theoretischen Referenzmodell“ läßt sich Arbeitslosigkeit nur erklären, wenn sie das Ergebnis einer durch die Unvereinbarkeit von Lohnforderungen und Preissetzung und dem daraus folgenden Verteilungskampf verursachte Stabilisierungskrise ist. In allen anderen Fällen geben die Kurven des Referenzmodells nur an, welche Lohnsteigerungen sich bei alternativen Beschäftigungsniveaus ergeben, die ihrerseits über den Güter- und Geldmarkt zu erklären sind.

Franz setzt sich jedoch über diese Grenze hinweg, wenn er auf S. 6 schreibt: „Eher der Wirklichkeit entsprechen kollektive Lohnverhandlungen mit dem Resultat einer Arbeitslosigkeit in Höhe der Strecke  $E_BE_0$ .“ Mit dieser Formulierung werden die kollektiven Lohnverhandlungen zur Ursache der Arbeitslosigkeit, eine Aussage, die in dieser Allgemeinheit durch das Referenzmodell nicht gedeckt ist. Noch eindeutiger liegt eine Fehlinterpretation vor, wenn Franz (S. 7 / 8) seine  $WD'$ -Kur-

ve als Ergebnis eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizits interpretiert und dann erläutert, die dem ursprünglichen Schnittpunkt entsprechende Beschäftigung „kann auch durch eine Rechtsverschiebung der WS-Kurve (bis zum Punkt D) wieder erreicht werden.“

Diese Erläuterung enthält gleich zwei Irrtümer. Erstens ist nicht zu erkennen, wieso sich die WD-Kurve aufgrund eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragedefizits verschieben soll, denn diese Kurve beschreibt nach den Aussagen von Franz das Preissetzungsverhalten bei unterschiedlichen Beschäftigungsniveaus. Wenn daher ein Rückgang der Nachfrage zu einem anderen Beschäftigungsniveau führt, so ist die Reaktion des Preissetzungsverhaltens in der WD-Kurve bereits berücksichtigt. Zweitens: Wenn sich die WD-Kurve nach unten verschiebt, z. B. weil die Unternehmer höhere Gewinnzuschläge durchsetzen, und wenn gleichzeitig die Arbeitnehmer nicht zu entsprechenden Reallohnverzicht bereit sind, dann geht in der Tat die Beschäftigung zurück, aber nicht wegen der kollektiven Lohnsetzungen, sondern wegen einer erhöhten Preissetzungsmacht der Unternehmen. Ob ein anschließend erfolgreicher Lohnverzicht der Arbeitnehmer die alte Beschäftigung dann wiederherstellt, kann aus dem Modell nicht geschlossen werden, denn das Modell liefert eben keine Erklärung des Beschäftigungsniveaus, zumindest solange es niedriger liegt, als dem Schnittpunkt der WS-Kurve und der WD-Kurve entspricht.

Mein Fazit lautet also: Da niemand mit Bestimmtheit sagen kann, wo der Schnittpunkt der WD-Kurve und der WS-Kurve liegt – dies gilt jedenfalls für eine Phase mit lang anhaltender niedriger Inflationsrate, wie wir sie zur Zeit in Deutschland haben – kann aus dem „theoretischen Referenzmodell“ nicht abgeleitet werden, ob die Ursache der Arbeitslosigkeit in zu hohen Reallöhnen oder in einem Nachfragedefizit zu suchen ist. Diese Frage bleibt weiterhin zwischen Keynesianern und Neoklassikern – um diese Schlagworte zu benutzen – umstritten, und wenn Franz in einigen Formulierungen etwas anderes suggeriert, so hat er offenbar übersehen, daß sich bei der WD-Kurve und bei der WS-Kurve die Kausalrichtung gegenüber dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell bei vollständiger Konkurrenz umgekehrt hat und daß daher durch dieses theoretische Referenzmodell zwar das Lohnniveau und eventuell die Inflationsrate, aber nicht das Beschäftigungsniveau erklärt werden kann.

**Literatur**

- Bean, Charles* (1994): European Unemployment: A Survey. „Journal of Economic Literature“, Vol 32, S. 573 - 619.
- Carlin, Wendy / Soskice, David* (1990): Macroeconomics and the Wage Bargain. A Modern Approach to Employment Inflation, and the Exchange Rate. Oxford (Oxford U.P).
- Franz, Wolfgang* (1996): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit. Wo stehen wir 1995? In: Gahlen / Hesse / Ramser (Hrsg.), „Arbeitslosigkeit und Möglichkeiten ihrer Überwindung“, Tübingen (Mohr) 1996, S. 3 - 45.
- Leijonhufvud, Axel* (1981): Life Among the Econ. In: Derselbe, Information and Coordination. Essays in Macroeconomic Theory. New York / Oxford (Oxford U.P.), S. 347 - 359.
- Manning, Alan* (1995): How Do We Know that Real Wages are Too High? Quarterly Journal of Economics, Vol 110, S. 1111 - 1225.

# Zeitkonsistente optimale Arbeitseinkommensteuer und Ausbildungsinvestitionen

Von Kai A. Konrad\*, Berlin

## 1. Einleitung

Die Standardsichtweise der Wohlfahrtstheorie ist, daß ein Wohlfahrtsstaat um so besser funktioniert und eine um so höhere Wohlfahrt erreicht werden kann, je besser der Staat über seine Bürger informiert ist. Trotzdem wird häufig seitens der Bürger Mißtrauen gegenüber staatlichem Informationshunger geäußert, zuletzt in Deutschland in Verbindung mit dem (durchaus einkommensteuerrelevanten) sogenannten „großen Lauschangriff“. Das allgemeine bürgerliche Unbehagen gegenüber staatlichem Informationshunger wird verschiedenen Ursachen zugeschrieben. Es wird gelegentlich argumentiert, daß die Privatsphäre der Bürger eines Staats ein schützenswertes Gut an sich ist. Ferner sei der Datenschutz ein Schutz des Bürgers gegenüber der Gefahr eines erpresserischen Leviathanstaats. Unter der Prämisse, der Staat verhalte sich als benevolenter Wohlfahrtsmaximierer, scheint es hingegen nur weniger honorige Gründe dafür zu geben, dem Staat den Zugriff auf wichtige Daten zur Einkommenserzielungsfähigkeit seiner Bürger zu verweigern. Der Datenschutz scheint in diesem Fall nur dem wenig schützenswerten Tatbestand der Steuerhinterziehung Vorschub zu leisten.

In Konrad (1998) wird gezeigt, daß ein Wohlfahrtsstaat mit unvollkommener Information über die Einkommenserzielungsfähigkeiten seiner Bürger gegenüber einem Wohlfahrtsstaat mit perfekter Information aus paretianischer Sicht mitunter zu bevorzugen ist. Das alloкатive Argument, mit dem die Vorteilhaftigkeit unvollständiger Information be-

---

\* Für wertvolle Hinweise und Diskussion danke ich Wolfgang Buchholz, Christoph Kühleis, Ray Rees, Gert Wagner und den Teilnehmern des Berlin-Brandenburgischen Workshops zu „Arbeitsmarkt“ am 2. April 1998. Korrespondenzadresse des Autors: Freie Universität Berlin, Institut für öffentliche Finanzen und Sozialpolitik, Boltzmannstrasse 20, D-14195 Berlin, E-mail: kai.konrad@wiwiss.fu-berlin.de.

gründet wird, hängt mit der Zeitkonsistenzproblematik der Arbeitseinkommensbesteuerung zusammen.

## 2. Das Zeitkonsistenzproblem

In der Besteuerung von Arbeitseinkommen sieht sich ein wohlfahrtsmaximierender benevolenter Staat einem schwerwiegenden Zeitkonsistenzproblem gegenüber, das strukturell dem viel diskutierten Problem der zeitkonsistenten Kapitaleinkommensbesteuerung ganz ähnlich ist (vgl. zur Übersicht z. B. Buchholz und Wiegard 1997).

Jeder Bürger entscheidet in jungen Jahren über die Höhe seiner Investitionen in Ausbildung und in andere Formen der Humankapitalbildung. Diese Investitionen verbessern seine Berufs- und Arbeitsmarktchancen. Je höher die Investitionen, desto wahrscheinlicher ist es, daß eine Person eine hohe Produktivität im Beruf hat, bzw. eine Stelle in einem hochbezahlten Beruf erhält.

Zu einem gegebenen Zeitpunkt sieht sich der Staat einer Population von Bürgern gegenüber, von denen die überwiegende Mehrheit den Großteil ihrer Humankapitalinvestitionen schon lange getätigt hat. Die Produktivitäten dieser Personen sind zu diesem Zeitpunkt exogen gegeben. Produktivitätssteigernde Investitionen sind in der Vergangenheit erfolgt und können nicht mehr auf die zu diesem Zeitpunkt vom Staat tatsächlich gewählte Arbeitseinkommensbesteuerung reagieren.

In der traditionellen Sicht der Optimalsteuertheorie möchte ein Staat in dieser Situation zur Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt das zu wählende Volkseinkommen mit einem Minimum an Arbeitsleid produzieren und dieses Volkseinkommen so verteilen, daß die „Summe der Nutzen“ maximiert wird.<sup>1</sup> Der Staat möchte deshalb, daß Personen mit hoher Arbeitsproduktivität viel und Personen mit niedriger Produktivität wenig Volkseinkommen erwirtschaften.<sup>2</sup> Ferner möchte er die in-

---

<sup>1</sup> Die traditionelle Optimalsteuertheorie unterstellt eine kardinale Nutzenfunktion, so dass derartige interpersonelle Nutzenvergleiche möglich.

<sup>2</sup> Das Gesamtarbeitsleid beim Erzielen eines bestimmten Volkseinkommens wird wegen eines steigenden individuellen Grenzarbeitsleids dann minimiert, wenn das Grenzarbeitsleid zur Erzielung einer weiteren Einheit Volkseinkommen für alle arbeitenden Personen das gleiche ist. Produktivere Menschen haben geringeres Grenzarbeitsleid bei der Erzielung eines gegebenen Einkommens, weil sie z. B. weniger Zeit einsetzen müssen, um eine zusätzliche Einheit Einkommen zu erzielen, als weniger produktive Menschen. Deshalb arbeiten produktivere Personen in der das Gesamtarbeitsleid minimierenden Allokation relativ mehr.

dividuellen Einkommen so umverteilen, daß alle Personen den gleichen Grenznutzen des verfügbaren Nettoeinkommens haben. Es resultiert eine Einkommensumverteilung, die von Personen mit hohen Einkommen nimmt und Personen mit niedrigem Einkommen gibt, bzw. eine Umverteilung von den produktiveren zu den weniger produktiven Personen.

Eine solche Umverteilungspolitik läßt sich nicht nur über die üblichen optimalsteuertheoretischen Standardformulierungen der staatlichen Wohlfahrtsfunktion rechtfertigen, sondern entspringt bekanntlich auch einem Bedürfnis der Bürger nach Versicherung, jedenfalls in einer Situation, in der die einzelnen Bürger noch nicht wissen, ob sie in ihren späteren Lebensperioden einkommensstark und produktiv oder einkommensschwach und unproduktiv sind (Sinn 1988, 1995). Ein wohlfahrtsmaximierender Staat hat also einen Anreiz, eine massiv einkommensumverteilende Steuer einzuführen, so wie man sie in den voll entwickelten Wohlfahrtsstaaten auch beobachtet.

Wenn ein Bürger in jungen Jahren über das Ausmaß seiner Humankapitalinvestitionen nachdenkt, spielt für ihn die Frage eine zentrale Rolle, welches Ausmaß an Umverteilung zwischen produktiven und weniger produktiven Personen in den Jahren seiner zukünftigen Berufstätigkeit erfolgen wird. Rechnet der Bürger mit starker Umverteilung von produktiveren Personen hin zu weniger produktiven Personen, lohnen sich für ihn Humankapitalinvestitionen weniger. Er gelangt wegen der Umverteilung nur in den Genuß eines Teils der erwarteten Bruttoerträge dieser Investitionen. Entsprechend wirkt sich eine starke Umverteilungspolitik negativ auf die individuellen Anreize zur Humankapitalbildung aus, wenn die Umverteilung von den Bürgern bereits zu einem Zeitpunkt antizipiert wird, in dem sie über ihre individuellen Humankapitalinvestitionen entscheiden. Die umverteilende Arbeitseinkommensbesteuerung „verzerrt“ die Humankapitalinvestitionsentscheidung. Je stärker das Ausmaß der antizipierten Umverteilung, desto stärker wird gegen Ausbildungsinvestitionen diskriminiert.

Könnte der Staat sich gegenüber seinen Bürgern auf eine Steuerpolitik und das Ausmaß an Umverteilung zwischen Besser- und Schlechterverdienenden bindend und glaubhaft festlegen, dann würde der Staat diese Verzerrungseffekte der Umverteilung im Rahmen der Arbeitseinkommensbesteuerung in seinem Optimalsteuernkalkül berücksichtigen. Besonders wenn die produktivitätssteigernden Humankapitalinvestitionen elastisch auf antizipierte steuerliche Umverteilung zwischen besser- und schlechterverdienenden Personen reagieren, würde sich ein wohl-



fahrtsmaximierender Staat auf ein sehr moderates Maß an steuerlicher Umverteilung festlegen wollen.

Eine solche moderate Umverteilung ist aber nicht zeitkonsistent. Sobald eine Generation von Bürgern ihre Humankapitalentscheidungen einmal getroffen hat und ins Berufsleben eingetreten ist, wäre staatliche Zurückhaltung hinsichtlich des Umfangs an Umverteilung nicht mehr optimal. Eine Ausweichreaktion dieser Generation auf umverteilende Besteuerung durch Reduktion der Humankapitalinvestition ist ja nicht mehr möglich und entsprechend entfällt der Grund für die staatliche Zurückhaltung. Während Humankapitalinvestitionen die Produktivität von Personen für Jahrzehnte ihres Berufslebens maßgeblich bestimmen, kann die Steuerpolitik innerhalb von Intervallen weniger Jahre reformiert werden. Entsprechend können Bürger in jungen Jahren nicht darauf vertrauen, später einer moderat umverteilenden Steuerpolitik zu begegnen, auch wenn der Staat ihnen eine solche versprechen mag. Das Versprechen wäre nicht zeitkonsistent. Bürger müssen vielmehr mit einer massiven Umverteilungspolitik während ihrer Berufsjahre rechnen. Entsprechend hoch sind die Ausweichreaktionen und Verzerrungseffekte einer solchen antizipierten massiven Besteuerung.

Dieser einfache Sachverhalt hat schwerwiegende wirtschaftspolitische Konsequenzen. Humankapitalinvestitionen sind in einer Ökonomie mit zeitkonsistenter umverteilender Arbeitseinkommensteuerpolitik zu niedrig. Die individuell gewählten Ausbildungsniveaus sind das Ergebnis des individuellen Optimierungskalküls angesichts der antizipierten Besteuerung. Es würden sich aber ausgehend vom Gleichgewicht alle Personen besserstellen, wenn sie sich koordiniert für mehr Ausbildungsinvestitionen jedes Einzelnen entscheiden könnten.

Die massive Subventionierung von Ausbildungsinvestitionen durch staatliche Finanzierung von Schule und Studium und staats- und unternehmensfinanzierter Berufsausbildung kann in diesem Zusammenhang als *second-best* Politik verstanden werden, mit der der Staat versucht, den durch die zeitkonsistente Einkommensumverteilung hervorgerufenen Verzerrungseffekten in diesem Bereich entgegenzuwirken. Zugleich bietet die Zeitkonsistenzproblematik auch eine Erklärung, weshalb im Rahmen der Arbeitseinkommensbesteuerung ein Steuertarif politisch überlebt, dessen Spitzensteuersatz allgemein als zu hoch angesehen wird. Das „zu hoch“ bezieht sich möglicherweise auf den Verlauf eines ex-ante optimalen Arbeitseinkommensteuertarifs, der wegen des Zeitkonsistenzproblems politisch nicht realisierbar ist.

### 3. Selbstbindung und Information

In der Literatur zur zeitkonsistenten Kapitaleinkommensbesteuerung werden verschiedene Mechanismen diskutiert, mit deren Hilfe eine Selbstbindung des Staats auf eine zukünftige Steuerpolitik ermöglicht werden soll, und die auch das Zeitkonsistenzproblem der optimalen Arbeitseinkommensbesteuerung lindern können. Dazu gehören institutionelle Arrangements, deren Änderung kostspielig ist (Kotlikoff, Persson und Svensson 1988), der Verzicht auf eine effiziente Finanzbehörde, so daß ein Teil der Kapitaleinkommen der zeitkonsistenten Besteuerung durch Steuerhinterziehung entgeht (Boadway und Keen 1998) und die Kräfte des Steuerwettbewerbs (Kehoe 1989).<sup>3</sup>

In Konrad (1998) wird gezeigt, daß eine glaubhafte Selbstbindung auf eine moderate Einkommensumverteilung im Rahmen der Arbeitseinkommensbesteuerung aus der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen dem einzelnen arbeitenden Individuum und dem steuererhebenden Staat resultiert. In der wirtschaftspolitischen Realität kennt nur das einzelne Individuum seine eigene Produktivität, bzw. den Marktwert seiner Arbeitskraft. Der Staat weiß (bestenfalls), wie bestimmte Produktivitäten bzw. Fähigkeiten zur Einkommenserzielung innerhalb der Bevölkerung verteilt sind, hat indes nur eine vage Idee davon, welche Verdienstmöglichkeiten ein bestimmtes Individuum hat. Selbst wenn ein Staat sich nicht auf eine moderate Umverteilungspolitik zwischen Individuen ex ante binden kann – wovon man praktisch ausgehen muß – stoßen seine Umverteilungsversuche wegen der Informationsasymmetrie auf enge Grenzen.

Ein Staat würde gerne durch Steuern sowohl den Arbeitseinsatz der Individuen steuern als auch deren Einkommen nivellierend umverteilen: Er würde gerne Individuen mit geringem Arbeitsleid (hoch produktive Individuen) zu hohem Arbeitseinsatz veranlassen und Individuen mit niedrigem Arbeitsleid (niedrig produktive Individuen) zu niedrigem Arbeitseinsatz veranlassen, so daß sich das Grenzarbeitsleid aller Individuen für die Erzielung einer weiteren DM Bruttoeinkommen angleicht. Außerdem würde er gerne so zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Individuen umverteilen, daß sich deren Grenz-

---

<sup>3</sup> Mögliche Selbstbindungsmechanismen durch wiederholte Spiele, wie sie auch im Rahmen anderer staatlicher Zeitkonsistenzprobleme (Barro und Gordon 1983) diskutiert wurden, sind für die Steuerpolitik nicht sehr wirkungsvoll, da sich Regierungen und Politikerpersonen zeitlich ablösen und die erforderlichen „Bestrafungsmechanismen“ deshalb nicht wirken.

nutzen aus Einkommen perfekt angleichen. Bei einer solchen Steuerpolitik würden produktivere und weniger produktive Individuen (bei gleicher Einkommensnutzenfunktion) das gleiche Nettoeinkommen und damit den gleichen Nutzen aus Einkommen haben. Produktive Individuen würden viel und weniger produktive Personen wenig arbeiten.

Kann der Staat zwischen weniger produktiven und produktiveren Individuen nicht unterscheiden, nur deren Verhalten beobachten und sie in Abhängigkeit ihrer beobachtbaren Bruttoeinkommen besteuern, dann entstehen Anreize seitens der produktiveren Individuen, ihr Arbeitsangebot einschneidend zu reduzieren und dadurch Transfers zu erhalten, statt hohe Steuern zu zahlen. Eine solch radikale Einkommensumverteilung wird wegen dieser Anreize undurchführbar. Das Modell von Mirrlees (1971) zur optimalen Einkommensbesteuerung zeigt, daß ein Umverteilungsstaat bei Vorliegen asymmetrischer Information über die individuellen Einkommenserzielungsfähigkeiten den produktiveren Individuen eine ökonomische Rente belassen muß: eine Informationsrente. Dieser Tatbestand, der sich nur im Rahmen eines geeigneten ausführlichen informationstheoretischen Modells herleiten läßt, ist dafür verantwortlich, daß es den produktiveren Individuen in einem benevolenten Umverteilungsstaat bei asymmetrischer Information auch nach Umverteilung besser geht als den weniger produktiven Individuen.

Dieser Sachverhalt ist von großer Bedeutung für die Anreize der Individuen, in der Jugend in Ausbildung und andere Formen von Humankapital zu investieren. Nur die Tatsache, daß es ihnen als produktiveren Individuen tatsächlich besser geht als den weniger produktiven Individuen, kann sie wenigstens in begrenztem Umfang dazu veranlassen, Investitionen zu tätigen, mit denen sie die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß sie selbst zu den Produktiveren gehören werden. In Konrad (1998) wird gezeigt, daß bei Abwesenheit von Informationsunvollkommenheiten die massive Umverteilung eines Wohlfahrtsstaats sämtliche Anreize eliminiert, in Humankapital zu investieren, und daß alle Individuen in einer solchen Ökonomie ex-ante einen niedrigeren Erwartungsnutzen haben als in einer Ökonomie, in der es keinen umverteilenden Staat gibt. Es wird ferner gezeigt, daß die unvollkommene Information hinsichtlich individueller Produktivitäten zu einem Gleichgewicht mit positiver Investition in Humankapital und mit moderater staatlicher Umverteilung führt, wobei der Erwartungsnutzen der Individuen in der Ökonomie mit

unvollkommener Information höher ist als in der Ökonomie mit vollkommener Information und massiver Einkommensumverteilung.

#### 4. Schlußfolgerungen

Die Zeitkonsistenzproblematik eröffnet einen neuen Blickwinkel, aus dem der Schutz der Privatsphäre und speziell der Schutz von Informationen zur Einkommenserzielungsfähigkeit der einzelnen Bürger gegenüber dem Staat wichtige Güter sind. Die perfekte Information gerade seitens eines benevolenten Staats würde zu massiver Umverteilung führen. Antizipation dieser Umverteilung würde ihrerseits jegliche Anreize eliminieren, individuell in produktivitätssteigernde Ausbildung und andere Formen von Humankapital zu investieren. Die unvollständige Information des Staats beschränkt das mögliche Ausmaß der Umverteilung und schützt einen Teil der Erträge von Humankapitalinvestitionen vor dem staatlichen Zugriff in Form umverteilender Besteuerung.

Die begrenzten technologischen Möglichkeiten selbst des modernen Staats, die individuellen Fähigkeiten seiner Bürger zur Einkommenserzielung zu messen, bzw. die hohen Kosten, die mit solchen Messungen und Beobachtungen verbunden wären, bilden einen Selbstbindungsmechanismus gegen eine exzessive (ex-post optimale) Umverteilungspolitik, deren Antizipation sehr negative Anreize für die Humankapitalbildung hätte.

Häufig wird auch auf der Verfassungsebene versucht, die Privatsphäre der Bürger über das aus technologischen Beschränkungen resultierende Maß hinaus zu schützen. Dieser Versuch unterliegt natürlich den gleichen Zeitkonsistenzproblemen wie die Wahl der umverteilenden Steuerpolitik selbst. Ex-ante würde sich der Staat gerne selbst binden, bestimmte Informationen über seine Bürger nicht zu erhalten. Ex-post würde der Staat gerne über seine Bürger perfekt informiert sein. Insofern ist es völlig konform mit der hier skizzierten Theorie, wenn sich in der Rechtsgeschichte von Staaten eine Tendenz zur Aufweichung von Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre beobachten läßt.

#### Literatur

Barro, R. J. / Gordon, D. B. (1983): Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy, *Journal of Monetary Economics*, 12, 101 - 122.

- Boadway, R. / Keen, M. (1998): Evasion and time consistency in the taxation of capital income, forthcoming in: International Economic Review.*
- Buchholz, W. / Wiegard, W. (1997): Zeit(in)konsistente Steuerpolitik, Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 115, Tübingen.*
- Kehoe, P. J. (1989): Policy cooperation among benevolent governments may be undesirable, Review of Economic Studies 56, 289 - 296.*
- Konrad, K. A. (1998): Privacy rights and time consistent optimal income taxation, unveröffentlichtes Manuskript, Freie Universität Berlin, Berlin.*
- Kotlikoff, L. J. / Persson, T. / Svensson, L. E. O. (1988): Social contracts as assets: a possible solution to the time consistency problem, American Economic Review, 78, 662 - 677.*
- Mirrlees, J. A. (1971): An exploration in the theory of optimum income taxation, Review of Economic Studies, 38, 175 - 208.*
- Sinn, H.-W. (1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates, in: G. Rolf, P. B. Spahn und G. Wagner (Hrsg.), Sozialvertrag und Sicherung – Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme, Frankfurt a. Main / New York, 65 - 84..*
- (1995) A theory of the welfare state, *Scandinavian Journal of Economics*, 97(4), 495 - 526.

# **Arbeitsplatzverlust und Lohnentwicklung**

## **Eine empirische Analyse für Westdeutschland**

Von Michael Burda und Antje Mertens, Berlin

### **1. Einleitung**

Steigende Arbeitslosenzahlen und insbesondere die in der jüngsten Vergangenheit zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit haben zu einem verstärkten Interesse an den Konsequenzen von Freisetzungen für die betroffenen Arbeitnehmer geführt. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang vor allem solche Arbeitnehmer, die aufgrund des technischen Fortschritts und aus strukturellen Gründen entlassen wurden.

In der US-amerikanischen Literatur werden die Folgen des „worker displacement“ schon seit längerem intensiv erforscht (siehe Hamermesh, 1989; Jacobsen et al, 1993; Fallick, 1996) und es gibt mehrere Gründe, warum eine Untersuchung auch für Deutschland lohnend erscheint. Zunächst lassen sich durch eine Analyse der Folgen von Entlassungen Hinweise auf den Erklärungsgehalt verschiedener alternativer Theorien der Lohnbildung wie der Humankapitaltheorie oder auch der „Matching“-Theorie finden. Außerdem liefert die Analyse Anhaltspunkte für die makroökonomischen Auswirkungen von Freisetzungen auf Löhne und Beschäftigung. Aus den Vereinigten Staaten weiß man, daß Entlassungen mit sehr hohen individuellen Lohneinbußen von 10 % - 25 % einhergehen können. Entlassungen tragen somit möglicherweise auch zur aggregierten Lohnentwicklung bei und stellen insofern einen weiteren potentiellen makroökonomischen Anpassungsmechanismus neben allgemeinen Nominallohnsenkungen oder unerwarteten Preissteigerungen dar.

Obwohl üblicherweise davon ausgegangen wird, daß die Reallöhne in Europa und speziell in Deutschland rigide sind, gibt es dazu kaum Untersuchungen mit mikroökonomischen Daten. Insbesondere die Auswirkungen einer Entlassung auf zukünftige individuelle Erwerbschancen und Löhne wurden bisher kaum analysiert. Ausnahmen bilden die Ar-

beiten von Gerlach und Schasse (1990) sowie Buttler und Bellmann (1991). Zum Teil ist diese Forschungslücke auch mit den zur Verfügung stehenden mangelhaften Daten zu erklären. In diesem Beitrag werden deswegen zwei Datensätze, das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) und die IAB-Stichprobe (IABS) zusammen verwendet, um ausreichende Informationen über freigesetzte Arbeitnehmer zu erhalten.

Der folgende Abschnitt 2 beschreibt kurz die verwendeten Datensätze und zeigt, wie man mit Hilfe des SOEP und einer einfachen Probit-Schätzung Entlassungen in der IABS prognostizieren kann. Abschnitt 3 stellt die wichtigsten Ergebnisse einer von den Autoren durchgeführten Studie in Form von einfachen beschreibenden Statistiken als auch von Lohnwachstumsregressionen vor. Im letzten Abschnitt werden weitergehende Folgerungen aus den Ergebnissen zusammengestellt.<sup>1</sup>

## **2. Sozio-ökonomisches Panel und IAB-Stichprobe kombiniert**

Eines der wichtigsten Probleme bei der Analyse entlassener Arbeitnehmer ist die korrekte Abgrenzung in den verschiedenen Datensätzen. Die IABS enthält Informationen der Sozialversicherungsträger für die Jahre 1975 - 1990 und basiert auf den Meldungen der Arbeitgeber über sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer und den Informationen über Leistungszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (vgl. Bender und Hilzendegen, 1995). Zwar ist die Anzahl der Beobachtungen in der IABS mit Daten von rund 430.000 Beschäftigten sehr groß, jedoch können hier nur Arbeitsplatzwechsel und eventuelle zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit festgestellt werden. Ohne zusätzliche Informationen kann man keine Aussagen über die Unfreiwilligkeit eines solchen Wechsels treffen. Beim SOEP stellt sich ein umgekehrtes Problem: da die Daten auf jährlichen Befragungen von ca. 3.600 westdeutschen Haushalten basieren, ist die Anzahl der Beobachtungen von Wechseln relativ gering, dafür enthält das SOEP detaillierte Informationen über die Art eines Wechsels.

Um die Informationen aus beiden Datensätzen vergleichbar zu machen, werden im folgenden die ostdeutschen Beobachtungen aus dem SOEP nicht in die Analyse einbezogen sowie ehemals Selbständige und Beamte, da diese Gruppen nicht in der IABS enthalten sind. Außerdem müssen weitere Selektionen vorgenommen werden. Junge Arbeitnehmer,

---

<sup>1</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der empirischen Analysen siehe *Burda und Mertens* (1998).

die gerade eine Lehre verlassen haben, werden ausgeschlossen, da diese Wechsel sicherlich einen anderen Charakter haben als Freisetzen aufgrund konjunktureller Schwankungen oder struktureller bzw. technologischer Veränderungen. Wegen der hohen Subventionen und einem großen Anteil „informeller“ Beschäftigung in der Land- und Forstwirtschaft wird dieser Sektor (inklusive Forstwirtschaft und Fischerei) ausgeschlossen. Ebenso gehen der Bereich der privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck nicht in die Analyse ein.

Die folgende Tabelle 1 zeigt zunächst auf Basis des SOEP, wieviele Arbeitnehmer freiwillig oder unfreiwillig den Arbeitsplatz wechseln. Teilt man die Beobachtungen in Wechsler, die zwischen zwei Arbeitsverhältnissen arbeitslos sind, und solche ohne Arbeitslosigkeit, zeigt sich, daß ein Großteil derjenigen mit Arbeitslosigkeit entlassen wurde (45 %) während bei denjenigen ohne Arbeitslosigkeit öfter Selbstkündigungen angegeben werden (47 %). Nur 8.5 % aller 2781 Arbeitnehmer ohne Arbeitslosigkeit sind von Entlassungen betroffen. Da insbesondere unfreiwillige Entlassungen von Interesse sind, beschränkt sich die folgende Analyse nur auf diejenigen Arbeitnehmer, die zwischenzeitlich arbeitslos werden.

Tabelle 1

**Job-Mobilität Vollzeitbeschäftigter im SOEP 1985 - 1994:  
Wie endete Ihr letztes Beschäftigungsverhältnis?**

	Arbeitnehmer ohne Arbeitslosigkeit		Arbeitnehmer mit Arbeitslosigkeit		Arbeitslos beim Interview
	Vorher Teil- oder Vollzeit	Vorher Vollzeit	Vorher Teil- oder Vollzeit	Vorher Vollzeit	Vorher Teil- oder Vollzeit
Wurde entlassen	237	192	572	440	385
Befristeter Vertrag beendet	126	80	147	100	79
Selbstkündigung	1306	968	298	220	127
Einvernehmliche Auflösung	83	65	54	44	33
Andere Gründe	1029	880	204	155	107
Beobachtungen	2781	2185	1275	959	731

*Anmerkungen:* Das Sample besteht aus allen Beschäftigten mit Jobwechsel und bekanntem Wechselgrund. Ausgeschlossen wurden die Industrien Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck, sowie Beamte, Selbstständige und Lehrlinge. Unvollständige Beobachtungen mit Fehlwerten für Variablen der folgenden Probit Analyse wurden ebenfalls ausgeschlossen.

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.



Aufgrund des Panel-Charakters des SOEP ist es möglich, Informationen über das vorherige Beschäftigungsverhältnis eines Wechslers aus vorhergehenden Wellen zu ermitteln, und eine Probit-Gleichung für die Entlassungswahrscheinlichkeit auf Basis persönlicher und arbeitsplatzspezifischer Merkmale zu schätzen (vergleiche Blau und Kahn, 1981). Die geschätzten Parameter können dann dazu dienen, für die einzelnen Beobachtungen in der IABS wiederum eine Entlassungswahrscheinlichkeit zu berechnen. Tabelle 2 zeigt die Probitschätzungen auf Basis des SOEP. Es werden nur solche exogenen Variablen in die Analyse aufgenommen, die auch in der IABS vorkommen. Außerdem werden nur die Arbeitnehmer mit vorheriger Vollzeitbeschäftigung für die Schätzung herangezogen, da in der IABS keine exakten Arbeitszeitangaben und nur Tageslöhne zu finden sind, was eine gleichzeitige Analyse von Voll- und Teilzeitbeschäftigten verhindert.

Die Ergebnisse zeigen, daß sowohl individuelle Merkmale, wie das Alter und die Ausbildung, als auch firmenspezifische Charakteristika, wie die Betriebsgröße oder die Industrie, und die konjunkturelle Lage Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit entlassen zu werden haben. Starke Industrieinflüsse werden im Bau als auch im Transport- und Kommunikationswesen festgestellt, gefolgt vom Dienstleistungsbereich, Handel und dem verarbeitenden Gewerbe. Je mehr Variablen in die Analyse aufgenommen werden, desto höher der Erklärungsgehalt (gemessen am Pseudo- $R^2$ ). Deswegen wird für die Schätzung der Entlassungswahrscheinlichkeit in der IABS auch die dritte Spezifikation gewählt. Hierzu werden die Beobachtungen pro Person  $i$  ( $X_i$ ) mit dem geschätzten Parametervektor aus dem Probit  $\hat{\beta}$  multipliziert. Ermittelt man nun den Wert der kumulierten Standardnormalverteilung an diesem Punkt, erhält man einen Wert zwischen null und eins, welcher der prognostizierten Wahrscheinlichkeit entspricht. Alle Arbeitnehmer deren Wahrscheinlichkeit größer oder gleich dem Anteil der Entlassungen (0.46) ist, werden nun als unfreiwillig entlassen definiert. Der folgende Abschnitt zeigt, inwieweit sich diese Arbeitnehmer vom Durchschnitt aller Arbeitslosen oder auch von stabil beschäftigten Arbeitnehmern unterscheiden.

*Tabelle 2*  
**Probit-Schätzungen mit dem SOEP**

	I	II	III
Alter	0,0018 (0,0055)	0,0015 (0,0056)	0,0018 (0,0057)
Alter * Lehre	0,0141* (0,0069)	0,0138* (0,0070)	0,0155** (0,0071)
Alter * Universität	- 0,0086 (0,0262)	- 0,0121 (0,0260)	- 0,0188 (0,0267)
Lehre	- 0,6112* (0,2619)	- 0,6417* (0,2661)	- 0,7219** (0,2708)
Universität	- 0,0731 (0,9680)	0,1736 (0,9741)	0,3249 (1,0013)
Ausländer	0,2239* (0,0974)	0,2469* (0,0993)	0,3027** (0,1019)
Kontrolle für Betriebszugehörigkeit	ja	ja	ja
Kontrolle für Arbeiter – und Angestelltenstatus	ja	ja	ja
Kontrolle für die Firmengröße		ja	ja
Kontrolle für die Industriezugehörigkeit		ja	ja
Kontrolle für das Entlassungsjahr			ja
Pseudo- $R^2$	6,9	13,2	18,8

*Anmerkungen:* Die abhängige Variable ist gleich 1, wenn der Arbeitnehmer entlassen wurde und sonst gleich 0. Das Sample besteht aus allen Beschäftigten mit Jobwechsel und bekanntem Wechselgrund, die vorher Vollzeit gearbeitet haben. Ausgeschlossen wurden die Industrien Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck, sowie Beamte, Selbständige und Lehrlinge. Unvollständige Beobachtungen mit Fehlwerten für Variablen der Probit-Analyse wurden ebenfalls ausgeschlossen. Signifikanz auf dem 1%-Niveau wird durch \*\* gekennzeichnet, Signifikanz auf dem 5%-Niveau durch \*. Anzahl der Beobachtungen: 959

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis des SOEP.

### 3. Entlassungen, Lohnwachstum und Mobilität

Es bietet sich an, zunächst nur ein Jahr in der IABS zu betrachten. Von allen 146.116 Vollzeitarbeitnehmern und -arbeitnehmerinnen im Jahr 1986 werden 9.474 oder 6,5% mindestens einmal arbeitslos.<sup>2</sup> Für Männer liegt der Prozentsatz nur etwas höher bei 6,8%. Rund 80% der

<sup>2</sup> Nur Arbeitnehmer deutscher Staatsangehörigkeit werden untersucht. Außerdem wird jeweils nur die erste Arbeitslosigkeitsperiode betrachtet, da ansonsten Individuen mit stark unregelmäßiger Erwerbstätigkeit ein überproportionales Gewicht erhalten.

arbeitslos Gewordenen kann man bis 1990 in einer neuen Vollzeitstelle beobachten, wobei die meisten eine neue Stelle bis Ende 1987 gefunden haben. Nur 13% der Arbeitnehmer werden erst in den Jahren 1988 - 1990 in einem sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis beobachtet. Mit Hilfe des im zweiten Abschnitt beschriebenen Verfahrens lassen sich 54% aller Arbeitslosigkeitsspiels als Entlassungen identifizieren (61% bei den Männern).

Die Auswirkungen von Entlassungen auf das Lohnwachstum lassen sich nun zunächst anhand einfacher logarithmierter Lohndifferenzen untersuchen. Dazu werden die Löhne von Arbeitnehmern vor der Entlassung mit denen im ersten Vollzeitjob nach der Entlassung verglichen oder mit dem ersten Job im nächsten Jahr. Tabelle 3 zeigt diese Lohndifferenzen für Männer und Frauen getrennt und vergleicht sie mit dem durchschnittlichen Lohnwachstum aller wiederbeschäftigten ehemaligen Arbeitslosen (also inklusive der Entlassenen) wie auch dem durchschnittlichen Lohnwachstum aller Beschäftigten. Es ist auffällig, daß nach Entlassung wiederbeschäftigte Arbeitnehmer ein deutlich geringeres Lohnwachstum aufweisen als alle anderen Arbeitnehmer und auch als alle nach Arbeitslosigkeit Wiederbeschäftigten im Durchschnitt. Entlassene Arbeitnehmer, die 1986 eine neue Stelle antreten, verlieren sogar leicht. Festzuhalten bleibt darüber hinaus, daß die Lohnentwicklung von Männern und Frauen stark unterschiedlich ausfällt: wiederbeschäftigte Frauen haben nach Arbeitslosigkeit sogar ein höheres Lohnwachstum als der Durchschnitt, wahrscheinlich aufgrund des von Männern unterschiedlichen Erwerbsverhaltens verheirateter Frauen.

Tabelle 3 enthält zusätzlich durchschnittliche industrielle Mobilitätsraten der verschiedenen Gruppen. Daraus geht hervor, daß alle Arbeitslosen inklusive derjenigen, die entlassen wurden, eine deutlich höhere Mobilität zwischen Industrien aufweisen. Während die durchschnittliche industrielle Mobilität zwischen den Jahren 1986 und 1987 nur 5,6% beträgt, wechseln 39,4% der arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer die Industrie. Ein weiterer überraschender Befund ist, daß in etwa die Hälfte aller in die Arbeitslosigkeit Entlassenen in den alten Betrieb zurückgerufen wird. Dieses in der Literatur als „recall“ bezeichnete Phänomen wird häufig als besonderes Merkmal der Vereinigten Staaten angesehen; Arbeitnehmer werden entlassen und bei sich bessernder Geschäftslage wieder eingestellt. Mavromaras und Rudolph (1995) haben bereits gezeigt, daß auch in Deutschland recalls stattfinden: etwa 12% aller neu begonnenen Beschäftigungsverhältnisse sind recalls. Diese

Wiederbeschäftigung im alten Betrieb tritt stark im Baugewerbe auf, jedoch auch in den anderen Industrien.

*Tabelle 3*  
**Lohnwachstum nach Geschlecht**

		Männer	Frauen	Männer und Frauen
<i>Alle Arbeitnehmer</i> <sup>1,2</sup>	1986 - 1987 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität	0,042 (0,122) 89.614 5,9%	0,059 (0,128) 40.770 4,8%	0,047 (0,124) 130.384 5,6%
<i>Arbeitnehmer, die 1986 arbeitslos werden</i> <sup>2</sup>	1986 - 1987 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität	0,040 (0,251) 4.447 39,4%	0,074 (0,2677) 1.333 48,4%	0,048 (0,256) 5.780 41,5%
<i>Arbeitnehmer, die 1986 entlassen werden</i> <sup>2</sup>	1986 - 1987 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität	0,027 (0,242) 2.875 32,7%	0,053 (0,278) 457 42,0%	0,030 (0,248) 3.332 34,0%
<i>Arbeitnehmer, die 1986 arbeitslos werden</i> <sup>2</sup>	1. Job 86 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität 1. Job 87 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität	0,005 (0,263) 2.697 38,2 0,035 (0,240) 2.115 38,5%	0,048 (0,263) 804 44,7 0,051 (0,282) 713 49,2%	0,015 (0,263) 3501 39,7 0,039 (0,252) 2828 41,2%
<i>Arbeitnehmer, die 1986 entlassen werden</i> <sup>2</sup>	1. Job 86 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität 1. Job 87 Standardabweichung Beobachtungen Industrielle Mobilität	- 0,015 (0,252) 1.738 30,4% 0,026 (0,225) 1.345 32,1%	0,042 (0,291) 253 41,5% 0,032 (0,275) 280 42,9%	- 0,008 (0,258) 1.991 31,8% 0,027 (0,236) 1.634 34,0%

*Anmerkungen:* Standardabweichungen in Klammern. Beschäftigte, die weniger als 12.000 DM pro Jahr verdienen und solche die vor der Entlassung oder nachher nicht Vollzeit arbeiten werden ausgeschlossen.

<sup>1</sup> Für nicht arbeitslos gewordene Arbeitnehmer wird das Lohnwachstum zwischen dem ersten Job 1986 und dem ersten Job 1987 berechnet.

<sup>2</sup> Für entlassene oder anderweitig arbeitslos gewordene Arbeitnehmer wird das Lohnwachstum zwischen dem letzten Job vor Arbeitslosigkeit und dem ersten nach Arbeitslosigkeit berechnet.

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis der IAB Stichprobe.

Die bisher berichteten Lohndifferentiale sind nur bedingt aussagekräftig, da sie sich aus dem Zusammenwirken der Entlassung und verschiedenster Faktoren wie Alter, Ausbildung oder Berufszugehörigkeit ergeben. Deswegen werden im folgenden Lohnwachstumsregressionen geschätzt, die dazu dienen, den Einfluß einer Entlassung auf das Lohnwachstum im Vergleich zu stabil Beschäftigten unter Kontrolle aller möglichen anderen Einflußfaktoren zu ermitteln. Hierzu regressiert man die logarithmierte Lohndifferenz zwischen 1986 und 1987 (oder jedem beliebigen folgenden Jahr) auf eine Konstante, das Alter und Betriebszugehörigkeit im letzten Job jeweils linear und im Quadrat, Dummies für Ausbildung, Berufe, Firmengröße sowie Arbeiter- und Angestelltenstatus. Zusätzlich wird eine Dummy Variable aufgenommen, die gleich 1 ist, wenn der Arbeitnehmer 1986 entlassen wurde und sonst gleich 0.<sup>3</sup> Mittels dieses Parameterschätzers kann festgestellt werden, um wieviel Prozent das Lohnwachstum von Entlassenen geringer ausfällt. Als Kontrollgruppe fungieren hier diejenigen Arbeitnehmer, die ohne Unterbrechungen im betreffenden Zeitraum sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.

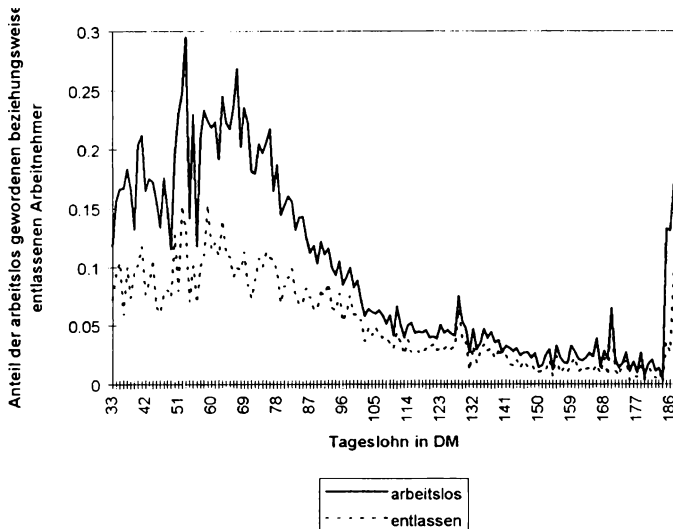
Sortiert man Arbeitslose und Entlassene nach der Lohnhöhe wie in der Abbildung dargestellt, so sieht man, daß die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos bzw. entlassen zu werden, negativ von der Lohnhöhe abhängt.<sup>4</sup> Deswegen werden die folgenden Lohnwachstumsregressionen auch für die verschiedenen Quartile separat geschätzt. Tabelle 10 berichtet Schätzungen des Lohnwachstumsverlustes bis 1990 getrennt für die Gruppe der Entlassenen ohne recalls und mit recalls.<sup>5</sup> Die Resultate sind eindeutig: schätzt man die Lohnverluste im Durchschnitt aller entlassenen Arbeitnehmer, so fallen sie im Vergleich zu den Vereinigten Staaten mit rund 4% sehr gering aus. Teilt man die Beobachtungen in Quartile auf, so fallen die Verluste für die höheren Lohngruppen mit 17% sehr hoch aus und korrespondieren mit Schätzungen für die USA. Die Ergeb-

<sup>3</sup> Die Identifikation des Systems aus Probit und Regression ist formal schon durch die Nichtlinearität des Probit gegeben (d. h. der Dummy für Entlassung ist nicht einfach eine Linearkombination der anderen exogenen Variablen). Trotzdem werden einige der exogenen Größen der Probit-Schätzung nicht in die Lohnregressionen aufgenommen: das Kalenderjahr der Entlassung, Industriedummies, Alter-Bildungs-Interaktionen und der Ausländerdummy. Alle diese Variablen trugen signifikant zur Schätzung des Probit bei.

<sup>4</sup> Arbeitnehmer für die Löhne unter 33,00 DM pro Tag angegeben werden aus der Analyse ausgeschlossen, wodurch ein Jahreseinkommen von etwa 12.000 DM unterstellt wird. Es ist unwahrscheinlich, daß Arbeitnehmer mit weniger Einkommen tatsächlich Vollzeit arbeiten.

<sup>5</sup> Ausführlichere Ergebnisse sind in Burda und Mertens (1998) dargestellt.

nisse zeigen außerdem, daß diese hohen Lohnverluste dauerhaft sind und auch noch vier Jahre nach der Entlassung beobachtet werden. Die unterste Lohngruppe jedoch, in der die meisten Entlassungen auftreten, verliert nicht im Vergleich zu stabil in der gleichen Lohngruppe Beschäftigten. Kontrolliert man individuelle Heterogenität, indem man die Anzahl der seit 1975 aufgetretenen Arbeitslosigkeitsphasen als Regressor mit aufnimmt, ändern sich die Resultate kaum.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der IAB Stichprobe.

Abbildung: Entlassungen, Arbeitslosigkeit und Lohnhöhe

#### 4. Schlußfolgerungen

Der empirische Befund dieser Untersuchung läßt sich in zwei Kategorien zusammenfassen: die Einflußfaktoren einer Entlassung und die folgende Lohnentwicklung bei Wiederbeschäftigung. In bezug auf die erste Kategorie können die Ergebnisse von Blau und Kahn (1981) bestätigt werden, welche einen Einfluß von persönlichen Charakteristika, Industrien und der Konjunktur auf die Entlassungswahrscheinlichkeit feststellen. Entlassungen sind am häufigsten im Bausektor, Handel, Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungsbereich. In den am stärksten regulierten Bereichen Energie und Bergbau, im Staatssektor, aber auch im Bereich Kredite und Versicherungen, ist die Entlassungswahrscheinlichkeit sehr gering.

**Tabelle 4**  
**Langfristige Lohnverluste**

	1986 - 1987	1986 - 1988	1986 - 1989	1986 - 1990
<i>Ohne „Recalls“</i>				
<i>Alle</i>	- 0,0364**	- 0,0367**	- 0,0354**	- 0,0216**
Beobachtungen (entlassen)	74.302 (1.356)	69.043 (1.528)	64.080 (1.650)	59.760 (1.749)
<i>1. Quartil</i>	0,0187**	0,0142**	0,0201**	0,0274**
Beobachtungen (entlassen)	18.501 (939)	17.474 (1047)	15.809 (1.122)	14.575 (1.189)
<i>2<sup>nd</sup> Quartil</i>	- 0,1450**	- 0,1317**	- 0,1308**	- 0,1007**
Beobachtungen (entlassen)	18.206 (230)	16.858 (265)	16.375 (299)	15.348 (316)
<i>3<sup>rd</sup> Quartil</i>	- 0,2013**	- 0,2067**	- 0,2246**	- 0,2121**
Beobachtungen (entlassen)	18.849 (140)	17.300 (163)	15.927 (176)	14.951 (188)
<i>4<sup>th</sup> Quartil</i>	- 0,3791**	- 0,3483**	- 0,3802**	- 0,3444**
Beobachtungen (entlassen)	18.746 (47)	17.411 (53)	15.969 (53)	14.886 (56)
<i>Mit „Recalls“</i>				
<i>Alle</i>	- 0,0264**	- 0,0291**	- 0,0382**	- 0,0237**
Beobachtungen (entlassen)	75.821 (2.875)	70.287 (2.772)	65.154 (2.724)	60.705 (2.694)
<i>1. Quartil</i>	0,0184**	0,0184**	0,0204**	0,0281**
Beobachtungen (entlassen)	19.267 (1.705)	17.189 (1.654)	16.315 (1.664)	15.049 (1.663)
<i>2<sup>nd</sup> Quartil</i>	- 0,0674**	- 0,0769**	- 0,0940**	- 0,0771**
Beobachtungen (entlassen)	18.584 (608)	18.084 (599)	15.937 (557)	15.581 (549)
<i>3<sup>rd</sup> Quartil</i>	- 0,1119**	- 0,1431**	- 0,1822**	- 0,1596**
Beobachtungen (entlassen)	19.141 (432)	17.534 (397)	16.517 (388)	14.831 (369)
<i>4<sup>th</sup> Quartil</i>	- 0,2033**	- 0,1991**	- 0,2571**	- 0,2403**
Beobachtungen (entlassen)	18.829 (130)	17.480 (122)	16.349 (115)	15.244 (113)

*Anmerkungen:* Standardfehler in Klammern. Signifikanz auf dem 1 %-Niveau wird durch \*\* gekennzeichnet. Die Grundgesamtheit besteht aus allen Arbeitnehmern, die 1986 entlassen wurden und im betreffenden folgenden Jahr eine Vollzeitbeschäftigung ausüben sowie aus denjenigen, die durchgehend von Anfang 1986 bis zum betreffenden Jahr beschäftigt sind.

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Basis der IAB Stichprobe.

Im Vergleich mit den Vereinigten Staaten, wo Lohnverluste von 10 %-25% geschätzt werden, verlieren entlassene Arbeitnehmer in Deutschland im Durchschnitt weniger (4%). Die Stratifikation unserer Stichprobe zeigt, daß zwar die unterste Einkommensgruppe keine Lohnverluste hinnehmen muß, wobei die Verdiensteinbußen höherer Einkommensgruppen von durchschnittlich 17% mit den Schätzungen für die Vereinigten Staaten vergleichbar sind. Allerdings werden die meisten Arbeitnehmer im unteren Lohnsegment entlassen. Dieses Ergebnis steht sicherlich in Zusammenhang mit der in Deutschland relativ stabilen Lohnverteilung (Davis, 1992) sowie institutionellen Faktoren (vergleiche Blau und Kahn, 1996). Die geschätzten Lohnverluste für besser bezahlte Arbeitskräfte sind dauerhaft, was auf die Zerstörung von Kapital (Hu-

man- bzw. Matchkapital) hindeutet. Unsere Ergebnisse zeigen auch, daß nach Entlassung wiederbeschäftigte Arbeitnehmer ein geringeres Lohnwachstum aufweisen als der Durchschnitt aller arbeitslos gewordenen und wiederbeschäftigten Arbeitnehmer. Dieser klare Unterschied deutet genauso wie die mit den USA vergleichbaren Lohnunterschiede für Besserverdienende darauf hin, daß mit Hilfe der vorgestellten Schätzmethode entlassene und anderweitig arbeitslos gewordene Arbeitnehmer voneinander getrennt werden können.

Bemerkenswert sind auch die sehr hohen industriellen (und beruflichen) Mobilitätsraten entlassener Arbeitnehmer, die für Männer bei rund 33% liegen, während im Durchschnitt nur 6% der Männer insgesamt die Industrie wechselt. Entlassene Arbeitnehmer tragen somit einen großen Teil der Anpassungslast, während Anreize zu freiwilliger interindustrieller Mobilität in nur geringem Umfang vorhanden sind. Unterteilt man jedoch das durchschnittliche Lohnwachstum in die Beiträge verschiedener Gruppen von Arbeitnehmern, entspricht der Beitrag der entlassenen Arbeitnehmer knapp ihrem Anteil in der Stichprobe von 3%. Wechsler ohne Arbeitslosigkeitsunterbrechung, die ca. 6% der Stichprobe ausmachen, tragen dagegen mit 17% überproportional zum Lohnwachstum bei. Stabile Beschäftigung scheint in Deutschland den maßgeblichen Anteil der Lohnentwicklung auszumachen.

### Literatur

- Bender, Stefan / Hilzendegen, Jürgen* (1995): „Die IAB-Beschäftigtenstichprobe als Scientific Use File“, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1 / 95: 79 - 95.
- Blau, Francine / Kahn, Lawrence H.* (1981): „Causes and Consequences of Lay-offs“, *Economic Inquiry*, 19 (April): 270 - 296.
- (1996): „International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces“, *Journal of Political Economy*, 104 (4): 791 - 837.
- Burda, Michael / Mertens, Antje* (1998): „Wages and Worker Displacement in Germany“, Humboldt-Universität zu Berlin Sonderforschungsbereich 373, Discussion Paper 24 / 1998.
- Buttler, Friedrich / Bellmann, Lutz* (1991): „Mikroanalyse des Arbeitsmarktes mit Individualdaten der Sozialversicherungsträger: Einkommensverluste bei Freisetzungen“, *Ifo-Studien-Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung*, 37: 297 - 314.
- Davis, Steven J.* (1992): „Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages“, *NBER Macroeconomics Annual*, 7: 239 - 291.



- Fallick*, Bruce C. (1996): „A Review of the Recent Empirical Literature on Displaced Workers“, *Industrial and Labor Relations Review* 50 (1): 5 - 16.
- Gerlach*, Knut / *Schasse*, Ulrich (1990): „Arbeitsmarktwirkungen von Kündigungen und Entlassungen“, in Knut Gerlach and Olaf Hübler (Hrsg.), *Betriebszugehörigkeitsdauer und Mobilität – Theoretische und Empirische Analysen*, Arbeitspapier 1990 - 4 aus dem SAMF: 121 - 142.
- Hamermesh*, Daniel S. (1989): „What do we Know about Worker Displacement in the United States?“, *Industrial Relations*, 28 (1): 51 - 59.
- Jacobson*, Louis S. / *LaLonde*, Robert / *Sullivan*, Daniel G. (1993): „Earnings Losses of Displaced Workers“, *American Economic Review*, 83 (4): 685 - 709.
- Mavromaras*, Kostas G. / *Rudolph*, Helmut (1995): „Recalls – Wiederbeschäftigung im alten Betrieb“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2 / 95: 171 - 194.

# Determinanten und Finanzierung der Sozialhilfeausgaben

Von Claudia Kurz und Helmut Seitz\*, Frankfurt/Oder

## 1. Einleitung und Übersicht

Im Zeitraum 1980 bis 1996 sind die Ausgaben für Sozialhilfe in den alten Bundesländern um ca. 240 % angestiegen, während der Anstieg der Ausgaben von Ländern und Gemeinden in Westdeutschland bei ‚lediglich‘ ca. 80 % lag. Steigende Sozialhilfeausgaben sind aber nicht nur ein deutsches Phänomen. So sind in den USA die realen Sozialhilfeausgaben der Bundesregierung von 1990 bis 1995 um mehr als 50 % angestiegen.<sup>1</sup> Angesichts der Höhe und des rasanten Anstiegs der Ausgaben für Sozialhilfe ist es kaum verwunderlich, daß sich eine zunehmende Anzahl von Wissenschaftlern der Erklärung dieses Phänomens zuwendet. Hierbei steht zumeist die Frage nach den individuellen Bestimmungsfaktoren der Inanspruchnahme von Sozialhilfe im Vordergrund des Interesses.<sup>2</sup> Untersuchungen über die mit der zunehmenden Anzahl von Sozialhilfeempfängern verbundenen fiskalischen Belastungen liegen hingegen bis-

---

\* Besonderen Dank schulden wir Herrn Ministerialrat Claus Hofmann vom Bundesministerium für Arbeit, Bonn, für die Unterstützung bei der Beschaffung von Daten und Informationen über die Sozialhilfeausgaben in den Bundesländern. Frau Claudia Gerster und Herrn Hermann Seewald vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden danken wir für die Vorabbereitstellung der Ein- und Ausgabedaten der Länder und Gemeinden in den Bundesländern sowie der umfangreichen Informationen zu Asylbewerbern und der neuen Sozialhilfestatistik. Danken möchten wir auch den Teilnehmern des Arbeitsmarkt-Workshops des Arbeitskreises ‚Berlin-Brandenburgische Wirtschaftswissenschaftler‘, insbesondere Herrn Dr. Markus Pannenberg, für Kritik und anregende Diskussionen.

Ansprechpartner: Helmut Seitz, Europa-Universität Viadrina, Lehrstuhl für Makroökonomie, Postfach 776, 15207 Frankfurt/Oder. Tel: 03 35/55 34 - 6 10, Fax: 03 35/55 34 - 6 12, email: seitz@euv-frankfurt-o.de

<sup>1</sup> Siehe IWD (Informationsdienst der deutschen Wirtschaft), Heft 37, 1997.

<sup>2</sup> Vgl. beispielsweise Hauser (1997), Hinrichs (1990), Kleinhenz (1997), Brinkmann et al. (1991). Für Untersuchungen auf Basis des Sozioökonomischen Panels siehe beispielsweise Berntsen und Rendtel (1991), Habich, Headey und Krause (1991), Voges und Rohwer (1991, 1991a). Den Bremer Längsschnittdatensatz von Sozialhilfeempfängern analysieren beispielsweise Leibfried et al. (1995), Gangl (1998) und Duncan et al. (1992). Untersuchungen auf regionaler Ebene liegen u. a. von Krug und Rehm (1986) und Kühl (1990) vor.

her nicht vor, bzw. die vorliegenden Studien kommen kaum über eine deskriptive Bestandsaufnahme hinaus.

Der vorliegende Beitrag ist der Versuch, diese Forschungslücke etwas zu schließen. Hierzu wird in Abschnitt 2 zunächst eine kurze Bestandsaufnahme der institutionellen Regelungen sowie der grundlegenden empirischen Fakten zur Sozialhilfe vorgenommen. Im Anschluß daran präsentieren wir in Abschnitt 3 den verwendeten Datensatz, die ökonometrische Vorgehensweise und die Schätzergebnisse unserer Regressionen. Wir untersuchen dabei zunächst die Bestimmungsgründe der Sozialhilfeausgaben in den westdeutschen Bundesländern – mit Ausnahme von Berlin – über den Zeitraum 1975 bis 1993. Ergänzt werden diese Analysen durch eine Untersuchung der budgetären Wirkungen der Sozialhilfeausgaben auf die Länder- und Gemeindehaushalte. Ein abschließendes Kapitel faßt die wichtigsten Ergebnisse unserer Untersuchungen zusammen und zieht einige Schlußfolgerungen.

## **2. Sozialhilfe in Deutschland: Institutionelle Regelungen und empirische Fakten**

In diesem Abschnitt werden zunächst einmal die wesentlichen institutionellen Regelungen der Sozialhilfe und zentrale empirische Fakten zur Empfängerstruktur und den Sozialhilfeausgaben erörtert.

Für Personen, die in unserer Gesellschaft nicht aus eigener Kraft für ihren Lebensunterhalt sorgen können, gibt es in der Bundesrepublik, neben dem System der Sozialversicherungen, die Sozialhilfe, die seit dem 1. 6. 1962 im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gesetzlich geregelt ist. Die Sozialhilfe umfaßt zwei grundsätzliche Kategorien: die ‚Hilfe in besonderen Lebenslagen‘ (*HLB*) und die ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ (*HLU*). Zur HLB gehören beispielsweise die Hilfe zur Pflege, die Eingliederungshilfe für Behinderte oder die Krankenhilfe. Die HLU unterstützt Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigener Kraft bestreiten können. Zu den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt gehören beispielsweise Alleinerziehende oder Arbeitslose mit zu geringen oder keinen Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung, ältere Menschen, deren Rente zum Lebensunterhalt nicht ausreicht, sowie – vor Inkrafttreten des Asylbewerberleistungsgesetzes Ende 1993 – die Asylbewerber. Da wir in dieser Studie vor allem an den Zusammenhängen zwischen Arbeitsmarkt, Zuwanderungen und Sozialhilfeausgaben interessiert sind, werden wir im folgen-

den nur die Ausgabenentwicklung der HLU-Komponente der Sozialhilfe betrachten. Die HLU soll die Lebenshaltungskosten des Empfängerhaushaltes abdecken und gliedert sich in laufende und einmalige Zahlungen. Der Umfang der laufenden Leistungen ergibt sich aus pauschalisierten monatlichen Regelsätzen pro Haushaltsmitglied, eventuellen Mehrbedarfszuschlägen für bestimmte Haushaltsgruppen und den Kosten für die Unterkunft wie Miete und Energie. Neben den laufenden monatlichen Zahlungen können einmalige Leistungen für besondere Ausgaben wie z. B. Winterkleidung gewährt werden.

Während die Regelungen für den Bezug von Sozialhilfe bundeseinheitlich sind, liegen die Durchführung der Gesetze und die Finanzierung der Sozialhilfe fast ausschließlich bei den Ländern, die ihrerseits einen großen Teil der Finanzierungslast an die Kommunen abgeben.<sup>3</sup> Hier besteht ein erhebliches Konfliktpotential, da die Länder und Kommunen durch bundes-einheitliche Gesetze zur Erbringung bestimmter Leistungen nach dem BSHG verpflichtet sind, ohne daß sich der Bund in nennenswertem Umfang an der Finanzierung beteiligt. Diese Diskussion hat zunehmend an Bedeutung gewonnen, da die Belastung der Haushalte der Länder und Kommunen durch die Sozialhilfe zugenommen hat. So stieg der Anteil der Sozialhilfeausgaben an den gesamten Ausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte in Westdeutschland (ohne Berlin) von knapp 4% im Jahr 1975 auf mehr als 8% im Jahr 1996. Aggregiert betrachtet haben sich die Sozialhilfeausgaben in der alten Bundesrepublik seit 1980 mehr als verdreifacht und betrugen 1996 ca. 43.5 Mrd. DM. Dabei stiegen in diesem Zeitraum allein die Ausgaben für HLU um 400%, so daß sie 1996 ca. 40% der gesamten Sozialhilfeausgaben ausmachten. Der Löwenanteil der HLU-Ausgaben in Höhe von 14.1 Mrd. DM floß dabei in laufende Leistungen außerhalb von Einrichtungen.

Die starke Zunahme der Belastungen der öffentlichen Haushalte durch Sozialhilfeausgaben ist ein Reflex der zunehmenden Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen. So ist die Zahl der Empfänger von laufender HLU seit 1980 um 246% auf ca. 2.2 Mill. Personen 1995 angestiegen. Dabei ist Arbeitslosigkeit mittlerweile zur Hauptursache für den Sozialhilfebezug geworden. Wie die Sozialhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes zeigt, waren 1995 fast 40% der Sozialhilfebezieher arbeitslos gemeldet. Betroffen sind hier vor allem die Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Dauerarbeitslose mit geringer Qualifikation oder al-

---

<sup>3</sup> Vgl. für eine Diskussion *Biehl* (1996).

leinerziehende Mütter. So beträgt die durchschnittliche bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit aller arbeitslosen Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Deutschland 22,4 Monate, also fast 2 Jahre. Dies verdeutlicht, daß sich mit der Dauer der Arbeitslosigkeit auch die Einkommenssituation der arbeitslosen Person verschlechtert, da die Sozialversicherungsleistungen im Zeitablauf zurückgehen. So müssen vor allem Langzeitarbeitslose nach dem Auslaufen von Arbeitslosengeld oder -hilfe auf die Sozialhilfe zurückgreifen.

Ein weiterer Grund für den starken Anstieg der Empfängerzahlen von laufender HLU war die bis 1993 gültige Regelung, daß die Leistungen zur Unterbringung von Asylbewerbern aus dem HLU-Topf bezahlt wurden und Asylbewerber und geduldete Ausländer einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt hatten. Mit der Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) am 1. 11. 1993 sind zum „Jahresende 1994 rund 450.000 Personen aus dem Sozialhilfebezug im engeren Sinne herausgefallen und ins Asylbewerberleistungsgesetz übergewechselt.“ (Seewald, 1997, S. 721). Entsprechend ging denn auch der Ausländeranteil bei den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 1995 in den alten Bundesländern auf 29,3 % (1992: 53.2 %) zurück.<sup>4</sup>

Ein oft diskutierter Kritikpunkt am deutschen System der Sozialhilfe ist das Problem fehlender Arbeitsanreize. Da auf die Leistungen der Sozialhilfe alle Einkünfte in Geld oder Geldeswert sowie das Vermögen der Bedarfsgemeinschaft angerechnet werden, ergibt sich ein sehr hoher ‚Grenzsteuersatz‘ auf jedes zusätzlich verdiente Erwerbseinkommen, der im Extremfall bis an die 100 %-Marke heranreichen kann. Daher lohnt sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erst, wenn das Lohn Einkommen deutlich über den Bezügen aus der Sozialhilfe liegt. Trotz des im BSHG geforderten Lohnabstandsgebotes wird in der Literatur und auch in der öffentlichen Diskussion immer wieder das Argument vorgebracht, daß die Abstände zwischen Lohn- und Transfereinkommen zu gering sind und damit Fehlanreize gesetzt werden.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe.

<sup>5</sup> Um die Arbeitsanreize für Hilfeempfänger zu erhöhen, erhalten Erwerbstätige seit dem 1. 8. 1996 bei Arbeitsaufnahme für maximal 6 Monate einen Zuschuß zum Regelsatz, der nicht auf den Lohn angerechnet wird. Vgl. für eine ausführliche Diskussion der Anreizproblematik des Sozialhilfesystems *Jerger und Spermann* (1996). Vgl. für empirische Untersuchungen zur Entwicklung des Lohnabstandes in Deutschland *Klein* (1989), *Boss* (1994) und *Deutsche Bundesbank* (1996).

### 3. Ökonometrische Vorgehensweise und empirische Ergebnisse

#### 3.1 Das verwendete Datenmaterial

Nahezu die gesamte empirische Forschung im Umfeld der Analyse von Sozialhilfebezug basiert auf Individualdaten, insbes. dem SOEP-Datensatz sowie dem Bremer Datensatz. Die auf Individualdaten basierenden Untersuchungen sind insbes. darauf ausgerichtet, die individuellen Bestimmungsgründe für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe zu erforschen. Da das Ziel unserer Untersuchung jedoch primär auf die fiskalischen Aspekte der Sozialhilfe ausgerichtet ist, verwenden wir ausschließlich Zeitreihendaten, wobei wir als Beobachtungseinheiten die westdeutschen Bundesländer gewählt haben. Wir analysieren dabei die Bestimmungsgründe für die Bruttoausgaben der Sozialhilfe für die westdeutschen Flächenländer einschließlich der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg, ohne Berlin. Wegen der institutionellen Änderungen Ende 1993 beschränken wir den Schätzzeitraum auf die Periode 1975 bis 1993.

In unserer ökonometrischen Analyse werden folgende Komponenten der Sozialhilfeausgaben untersucht (hier und im folgenden werden die verwendeten Variablenbezeichnungen in Klammern mit Kursivdruck angegeben):

- Sozialhilfeausgaben insgesamt (Quelle: Statistisches Bundesamt) [*SOZ*]
- Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt (Quelle: Statistisches Bundesamt) [*HLU*]
- Laufende Leistungen im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt innerhalb von Einrichtungen (Quelle: Statistisches Bundesamt) [*LFD*]

Die Sozialhilfeausgaben insgesamt bzw. die Komponenten der Hilfe zum Lebensunterhalt stellen unsere zu erklärenden Variablen dar. Als Regressor- bzw. Erklärungsvariablen verwenden wir folgende Variablen für die 10 Bundesländer:

- Anzahl der Arbeitslosen (Quelle: Bundesanstalt für Arbeit) [*ALO*]
- Anzahl der ‚potentiellen Asylbewerber‘ (Quelle: Statistisches Bundesamt) [*AUS*]
- Anzahl der ‚EU-Einwohner‘ (Quelle: Statistisches Bundesamt) [*EUP*]
- Regelsätze der ‚Hilfe zum Lebensunterhalt‘ (Quelle: Deutscher Verein für private und öffentliche Fürsorge, Frankfurt / Main) [*RS*]<sup>6</sup>

- Lohnabstandsvariable, definiert als %-Abweichung des verfügbaren Einkommens eines Arbeiterhaushaltes vom verfügbaren Einkommen eines Sozialhilfeempfängerhaushaltes mit jeweils vier Personen.<sup>7</sup> (Quelle: Statistisches Bundesamt) [AB]

Wie oben bereits erläutert, ist ein großer Teil der Ausgaben zu laufen-der HLU auf die Zahlungen an Asylbewerber zurückzuführen. Die Identifikation der *Bestände* von Asylbewerbern ist allerdings mit Schwierigkeiten verbunden, da die Statistik nur Angaben über den Zustrom von Asylbewerbern, nicht aber über deren Verweildauer im Anerkennungsverfahren enthält. Um die Gruppe der Asylbewerber einzugrenzen, haben wir daher mit Hilfe der Ausländerstatistik folgendes Verfahren gewählt: Alle Ausländer aus dem ‚westlichen‘ Ausland<sup>8</sup> wurden als EU-Ausländer erfasst und somit nicht zum Kreis potentieller Asylbewerber gezählt. Die verbleibenden Nationalitäten werden zur Gruppe potentieller Asylbewerber zusammengefaßt. Hierbei ergibt sich allerdings das Problem, daß wir z. B. sowohl einen türkischen Gastarbeiter, als auch einen kurdischen Asylbewerber zur Gruppe potentieller Asylbewerber zählen, da wir nicht nach Aufenthaltsstatus differenzieren können.

Die Lohnabstandsvariable erhalten wir aus den verfügbaren Einkommen von ‚Arbeiterhaushalten‘ und ‚Nichterwerbstätigenhaushalten mit überwiegendem Lebensunterhalt der Bezugsperson aus Sozialhilfe‘, wie sie vom Statistischen Bundesamt in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung angegeben werden. Wir haben daraus den %-Satz berechnet, um den das verfügbare Einkommen von Arbeiterhaushalten durchschnittlich das verfügbare Einkommen von Haushalten mit überwiegenden Einkünften aus Sozialhilfe für verschiedene Haushaltsgrößen überschreitet. Wir erhalten damit eine Vorstellung vom Nettolohnabstand zwischen Haushalten, die ihren Lebensunterhalt primär aus Arbeitseinkommen beziehen und solchen Haushalten, die ihren Lebensunterhalt primär aus Sozialhilfe bestreiten. Hier bestätigt sich auch das aus allen anderen Untersuchungen bekannte Bild: Mit zunehmender Haushaltsgröße werden die Einkommensabstände zwischen Lohnbezieher- und

<sup>6</sup> Wir verwenden die Variable *RS* als Indikatorvariable für die Leistungsentwicklung in der Sozialhilfe, auch wenn die Regelsätze nur für die laufenden Leistungen im Rahmen der HLU gelten.

<sup>7</sup> Diese Variable steht allerdings nur für Westdeutschland insgesamt zur Verfügung und kann nicht nach Bundesländern differenziert werden. Allerdings sei auf die Berechnungen von *Klein* (1989) hingewiesen, die aufgezeigt haben, daß die ‚regionale‘ Differenzierung vernachlässigbar gering ist.

<sup>8</sup> Zu dieser Gruppe zählen wir Personen aus den EU-Ländern, Finnland, Island, Norwegen, Schweiz, Japan, USA, Kanada und Australien.



Sozialhilfebezieherhaushalten kleiner. Für Zweipersonenhaushalte liegt der Abstand bei ca. 100%, während für Haushalte mit fünf und mehr Personen der Einkommensabstand bei lediglich ca. 35% liegt. Wir verwenden in unseren Schätzungen den durchschnittlichen Lohnabstand für einen Haushalt mit vier Personen.

### **3.2 Empirische Ergebnisse zu den Determinanten der Sozialhilfeausgaben in den westdeutschen Bundesländern**

Unsere methodische Vorgehensweise besteht darin, die Ausgaben für Sozialhilfe der Länder durch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, die Bevölkerungsentwicklung und andere relevante Variablen zu erklären, um so etwas über die relative Bedeutung der einzelnen Faktoren zu erfahren. Da unser Paneldatensatz aus makroökonomischen Zeitreihen für die einzelnen Bundesländer besteht, testen wir in einem ersten Schritt auf Stationarität der Variablen<sup>9</sup>. Wir verwenden bei der Durchführung der Unit-Root-Tests die kritischen Werte, wie sie von Levin-Lin (1992) für verschiedene Kombinationen von Zeitreihenlänge und Querschnittsgröße von Paneldatensätzen ausgewiesen werden. Die Untersuchung der Stationaritätseigenschaften der von uns verwendeten Zeitreihen brachte dabei fast durchgängig das Ergebnis, daß die verwendeten Variablen durch die Bildung erster Differenzen in stationäre Zeitreihen transformiert werden können.<sup>10</sup> Um neben der kurzfristigen Anpassungsdynamik der ersten Differenzen auch langfristige Effekte identifizieren zu können, schätzen wir Fehlerkorrekturmodelle (EC-Modelle) für die Variablen in ersten Differenzen.<sup>11</sup> Alle verwendeten Daten – mit Ausnahme des Lohnabstandes<sup>12</sup> – gehen in die Analysen in logarithmierter Form ein, so daß die geschätzten Koeffizienten als Elastizitäten interpretiert werden können.

---

<sup>9</sup> Vgl. für die Problematik von Regressionen mit nichtstationären Variablen Granger und Newbold (1974).

<sup>10</sup> Für die Lohnabstandsvariable wurde kein Unit-Root-Test durchgeführt, da die Daten nur auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene vorliegen.

<sup>11</sup> Unit-Root-Tests und EC-Modelle haben bereits Eingang in die Literatur gefunden, siehe z. B. Greene (1990) oder Davidson und MacKinnon (1993). Vgl. für die Anwendung von EC-Modellen mit Paneldaten z. B. Blackaby und Manning (1992), Coe und Helpman (1995) oder Entorf (1996).

<sup>12</sup> Der Lohnabstand ist bereits eine Prozent-Variable: %-Satz, um den das verfügbare Einkommen eines Vierpersonen-Arbeiterhaushaltes das Einkommen eines Vierpersonen-Sozialhilfeempfängerhaushaltes übersteigt.



So lautet z. B. das EC-Modell für die gesamten Sozialhilfeausgaben:

$$(1) \quad \Delta SOZ_{r,t} = \alpha + \beta_1 \Delta RS_{r,t} + \beta_2 \Delta ALO_{r,t} + \beta_3 \Delta EUP_{r,t} + \beta_4 \Delta AUS_{r,t} + \beta_5 \Delta AB_{r,t} + \sum_{j=1}^N \delta_j \Delta SOZ_{r,t-j} + \lambda (SOZ_{r,t-1} - \phi_1 EUP_{r,t-1} - \phi_2 AUS_{r,t-1} - \phi_3 AB_{r,t-1} - \phi_4 ALO_{r,t-1} - \phi_5 RS_{r,t-1}) + \varepsilon_{r,t}$$

Das langfristige Gleichgewicht ist dabei gegeben als

$$(2) \quad SOZ = \phi_1 EUP + \phi_2 AUS + \phi_3 AB + \phi_4 ALO + \phi_5 RS - \alpha,$$

wobei  $\lambda$  in Gleichung (1) die Anpassungsgeschwindigkeit an das langfristige Gleichgewicht wiedergibt. Analoge Gleichungen zu (1) wurden ebenfalls für die Variablen *HLU* und *LFD* spezifiziert. Zu erwarten ist, daß die Parameter  $\beta_1, \beta_2, \beta_3$  und  $\beta_4$  positiv sind, d. h. ein Anstieg des Regelsatzes, der Arbeitslosenzahl, der EU-Bevölkerung und der potentiellen Asylbewerber sollte dazu führen, daß kurzfristig die Sozialhilfeausgaben steigen. Für den Parameter  $\beta_5$  ist ein negatives Vorzeichen zu erwarten: Mit zunehmendem Lohnabstand steigt für einen Nichtbeschäftigten der Anreiz, die Suche nach einem Arbeitsplatz zu intensivieren bzw. auch einen Arbeitsplatz anzunehmen, der – im Vergleich zu einer früher bestandenen Beschäftigung – eine geringere Qualifikationsanforderung und/oder einen geringeren Lohn bietet. Für die Koeffizienten des langfristigen Parts der EC-Schätzung erwarten wir in analoger Weise die Vorzeichen:  $\phi_1 > 0$ ,  $\phi_2 > 0$ ,  $\phi_3 < 0$ ,  $\phi_4 > 0$  und  $\phi_5 > 0$ . Diese komparativ statischen Überlegungen gelten auch für die Variablen *HLU* und *LFD*.

Tabelle 1 weist die Schätzergebnisse für die diversen Komponenten der Sozialhilfeausgaben aus. Bei der Erklärung der gesamten Sozialhilfeausgaben (*SOZ*) gehen in der kurzfristigen Anpassung der Regelsatz, die Anzahl der Arbeitslosen und der Lohnabstand hochsignifikant in die Schätzungen ein. In der impliziten Gleichung für das langfristige Gleichgewicht spielt hingegen – mit Ausnahme des Regelsatzes – keine der spezifizierten Variablen eine Rolle. Die Ursache für dieses sehr unklare Bild liegt sicherlich in der Tatsache begründet, daß sich die Sozialhilfe aus sehr unterschiedlichen Komponenten zusammensetzt. So ist z. B. zu erwarten, daß der Lohnabstand und die Zahl der Arbeitslosen wenig Einfluß auf die Ausgabenkomponente ‚Hilfe in besonderen Lebenslagen‘ haben. Wir schätzen daher einzelne Regressionen für die Hilfe zum Lebensunterhalt (*HLU*) sowie deren Teilkomponente laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (*LFD*).

Tabelle 1

**Schätzergebnisse zur Bestimmung der Determinanten der Sozialhilfeausgaben**

Regressoren	Zu erklärende Komponente der Sozialhilfeausgaben		
	<i>SOZ</i>	<i>HLU</i>	<i>LFD</i>
$\Delta RS$	0.370 (2.6)	0.184 (0.9)	- 0.157 (0.5)
$\Delta ALO$	0.086 (4.7)	0.138 (5.0)	0.194 (5.3)
$\Delta EUP$	- 0.643 (1.5)	0.563 (0.9)	- 0.558 (0.6)
$\Delta AUS$	0.056 (1.1)	0.267 (3.5)	0.231 (2.2)
$\Delta AB$	- 0.453 (2.3)	- 1.123 (3.8)	- 0.856 (2.1)
$RS$	3.295 (1.7)	- 0.052 (0.1)	0.765 (0.6)
$ALO$	- 0.202 (0.3)	0.965 (4.5)	1.158 (3.0)
$EUP$	0.452 (0.8)	- 0.581 (2.2)	- 0.691 (1.5)
$AUS$	0.481 (1.8)	0.442 (3.4)	0.391 (1.8)
$AB$	- 23.596 (1.4)	- 7.212 (1.9)	- 2.093 (0.3)
$\lambda$	- 0.020 (1.5)	- 0.056 (3.4)	- 0.045 (2.3)
<i>Lags</i>	0	1	1
$R^2$	0.35	0.41	0.32
$DW$	1.84	1.88	1.93
$LB(4)$	0.26	0.23	0.51

Nicht ausgewiesen werden die Koeffizienten der verzögerten endogenen Variablen. ‚*Lags*‘ gibt die Anzahl der verzögert endogenen Variablen an, die einbezogen werden mußten, um die Störterme frei von Autokorrelation zu machen.  $R^2$  bezeichnet das um die Freiheitsgrade korrigierte Bestimmtheitsmaß.  $DW$  ist die Durbin-Watson-Statistik.  $LB(4)$  gibt das Signifikanzniveau der Ljung-Box-Statistik für Autokorrelation bis zur 4ten Ordnung an.<sup>13</sup> Die Angaben in Klammern sind T-Werte.

Die Schätzungen für die gesamten HLU Ausgaben zeigen für die kurze Frist, daß insbes. die Entwicklung der Arbeitslosigkeit, der Zuzug po-

<sup>13</sup> Vgl. für die Vorgehensweise z. B. *Greene* (1990), S. 462 ff.

tentieller Asylbewerber, aber auch der Lohnabstand zu einem Ausgabenanstieg führen. Kurzfristig führt ein Anstieg der Arbeitslosenzahl um 1 % zu einer Zunahme der HLU-Ausgaben um ca. 0.14 % und ein Anstieg von AUS um 1 % zu Mehrausgaben von ca. 0.27 %. Darüberhinaus führt kurzfristig eine Erhöhung des Lohnabstandes um 1 % zu einem Rückgang der HLU-Ausgaben um ca. 1.1 %. Nicht signifikant ist bei der kurzfristigen Anpassung hingegen die Veränderung der Anzahl der EU-Einwohner sowie die Regelsatzvariable. In der Langfristgleichung sind alle Variablen mit Ausnahme der Regelsätze signifikant und haben das erwartete Vorzeichen. Unerwartet hoch ist der Koeffizient der Lohnabstandsvariablen, allerdings nur auf einem Signifikanzniveau von 10 %. So führt eine Abnahme des Lohnabstandes um 1 % in unserer Schätzung zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Leistungen aus der HLU um ca. 7 %. Dieser unplausibel hohe Wert mag auch mit dem Proxy-Charakter unserer Lohnabstandsvariablen zusammenhängen. Festzuhalten bleibt allerdings der Lohnabstand als signifikante Bestimmungsvariable der ‚Nachfrage‘ nach HLU-Leistungen.

Die Ergebnisse für die Teilkomponente laufende HLU entsprechen – mit Ausnahme der nunmehr völlig insignifikanten Lohnabstandsvariablen in der Langfristlösung – weitgehend den HLU-Schätzungen. Sowohl die kurz- als auch langfristigen Effekte der Arbeitslosigkeit sind jedoch etwas höher mit Elastizitäten von 0.2 bzw. 1.2. Der Lohnabstand hat in der kurzen Frist eine Elastizität von ca. 0.8, was nicht unplausibel erscheint. Die Langfristgleichung zeigt auf, daß die Arbeitslosigkeit, aber auch die Zuwanderungen von potentiellen Asylbewerbern die fundamentalen Faktoren sind, die langfristig für das Wachstum der Komponente ‚Laufende Leistungen‘ verantwortlich sind, was sich auch approximativ quantifizieren läßt: Nehmen wir die westdeutschen Flächenländer, einschließlich der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg, so sind im Zeitraum 1980 bis 1993 die LFD-Ausgaben um ca. 340 % gestiegen. Ein Anstieg von ca. 80 % läßt sich durch die Anpassungen der Regelsätze erklären; weiterhin ist nach unseren Schätzungen ein Anstieg von ca. 150 % auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit und von ca. 80 % auf den Asylbewerberzustrom zurückzuführen. Auffallend ist in den HLU- und LFD-Ausgabenschätzungen der Umstand, daß die langfristigen Ausgabenelastizitäten bei der Arbeitslosigkeit um das 6-fache und bei der ‚Asylbewerberelastizität‘ lediglich um das 1,5-fache über der jeweiligen Kurzfristelastizität liegen. Im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit bedeutet dies, daß die Belastungen der Sozialhilfe aus einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit gering sind, daß aber mit zunehmendem

Anhalten der Arbeitslosigkeit auf einem hohen Niveau die Sozialhilfekassen längerfristig erheblich belastet werden.

### 3.3 Fiskalische Wirkungen der Sozialhilfeausgaben<sup>14</sup>

Wir wollen daher abschließend der Frage nachgehen, welche budgetären Effekte von der Sozialhilfe ausgehen und damit zugleich die Frage aufwerfen, wie die Sozialhilfeausgaben von den Ländern und Gemeinden ‚finanziert‘ werden. Ein Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfe ist entweder durch die Verdrängung anderer Ausgabenkomponenten, wie z. B. der Investitionsausgaben, oder durch eine indirekte Kreditfinanzierung, oder durch einen Anstieg der Sozialabgaben- und Steuerquote finanzierbar. Von einer indirekten Defizitfinanzierung könnte man dann sprechen, wenn – bei gegebenen Einnahmen – keine ausreichenden Einsparungen bei anderen Budgetpositionen vorgenommen werden. Da die Sozialhilfeausgaben primär durch die Gemeinden finanziert werden, sich aber auch die Länder indirekt und teilweise sogar direkt an der Finanzierung beteiligen, wollen wir dieser Frage mit einer Untersuchung der Ausgaben der Gemeinden sowie der konsolidierten Ausgaben der Länder und Gemeinden nachgehen. Bei dieser Analyse gehen wir von der Annahme aus, daß die Einnahmen der Gemeinden bzw. Länder in der kurzen Frist exogen sind; d. h. weder Gemeinden noch Länder können durch Steuer- oder Gebührenpolitik zusätzliche Einnahmen erhalten, siehe hierzu auch Seitz (1998). Diese Annahme ist deshalb erforderlich, da die Sozialhilfeausgaben – wie oben deutlich wurde – eng mit den Problemen am Arbeitsmarkt verknüpft sind und somit die Sozialausgaben auf der Einnahmenseite durchaus auch (negativ) mit der Einnahmenentwicklung korreliert sein können. Solche konjunkturellen Effekte wollen wir jedoch aus unserer Analyse ausklammern. Um Hypothesen über die Finanzierung der Sozialhilfeausgaben zu überprüfen, formulieren wir einfache dynamische Regressionsgleichungen für kurzfristige Anpassungen in der folgenden Form<sup>15</sup>:

<sup>14</sup> Für ein neueres Modell mit theoretischen Bestimmungsgründen für die Entscheidung des Staates und die Einbindung kurz- und langfristiger Effekte in die Schätzgleichungen siehe Seitz und Kurz (1998).

<sup>15</sup> Man könnte alternativ auch die Ausgabengleichungen so spezifizieren, daß die Veränderungen in allen Ausgabenkategorien  $j$  die Ausgaben in der Kategorie  $k$  ( $j \neq k$ ) beeinflussen, d. h. man spezifiziert die Ausgaben in Gleichung (3) in der Form  $X^k = X^k(SOZ, X^1, \dots, X^{k-1}, X^{k+1}, \dots, X^K)$ . Unsere Spezifikation stellt somit eine ‚semi-reduzierte‘ Form da, bei der die Einflüsse der ‚anderen‘ Ausgabenkomponenten durch die Einnahmen aufgefangen werden.

$$(3) \quad \Delta X_{r,t}^k = \sum \alpha_r D_{r,t} + \sum_{i=1}^I \beta_i \Delta X_{r,t-i}^k + \delta \Delta Z_{r,t} + \delta \Delta SOZ_{r,t} + \varepsilon_{r,t}$$

$X^k$  bezeichnet hierbei die einzelnen Ausgabenpositionen (Sachausgaben, Personalausgaben [ohne Beihilfe und Pensionen], Bauinvestitionen, Ausrüstungsinvestitionen). Zusätzlich wird auch eine Gleichung für die Gesamtausgaben (abzüglich der Zinsausgaben) geschätzt.  $D_r$  bezeichnet länderspezifische Dummies und  $SOZ$  die bereits oben verwendeten gesamten (Brutto)Sozialhilfeausgaben, während  $\varepsilon$  das übliche Störglied bezeichnet. Die Variable  $Z$  steht für einen Satz von Variablen, um für konjunkturelle Effekte zu kontrollieren. Konkret werden als  $Z$ -Variable das reale Bruttoinlandsprodukt, der Preisindex des Bruttoinlandsprodukts, sowie die Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) in die Regressionen aufgenommen. Die Indizes  $t$  stehen für das Jahr und  $r$  für die Bundesländer. Alle Variablen – mit Ausnahme der Länderdummies – gehen in Log-Form in die Regression ein. Eine Verdrängung der Budgetposition  $X$  liegt vor, wenn  $\lambda$  negativ ist. In diesem Fall würde ein Anstieg der Sozialhilfeausgaben mit einem Rückgang der  $X^k$ -Ausgaben einhergehen. Für  $\lambda > 0$  steigen hingegen die Ausgaben in der Budgetposition  $k$  mit den Sozialhilfeausgaben an, was auf Komplementarität hinweist. Für die Gemeinden wurde neben den Schätzungen für die diversen Ausgabenkomponenten eine analoge Gleichung auch für die von den Ländern erhaltenen Zuweisungen zum Verwaltungshaushalt spezifiziert und damit bei dieser Einnahmenkomponente die Exogenitätsannahme aufgegeben. Damit soll überprüft werden, ob sich eine höhere Belastung der Gemeinden mit Sozialhilfeausgaben auch in höheren Zuweisungen niederschlägt<sup>16</sup>. Für den konsolidierten Haushalt von Land und Gemeinden bleiben die Gesamteinnahmen aber weiterhin exogen, da es sich bei den Zuweisungen nur um eine Umverteilung von Mitteln innerhalb eines Landes handelt.

Die in Formel 3 spezifizierten Gleichungen wurden für die Gemeindehaushalte der 8 westdeutschen Flächenländer über den Zeitraum 1978 bis 1993 und zusätzlich für die konsolidierten Haushalte der 8 westdeutschen Flächenländer und der beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg geschätzt. Die Ergebnisse der Untersuchungen lassen sich in aller Kürze zusammenfassen: Sowohl für die Gemeinden, als auch für die konsolidierten Haushalte von Ländern und Gemeinden<sup>17</sup> zeigen die Schätzun-

<sup>16</sup> In dieser Gleichung wurde die Einnahmenvariable  $E$  natürlich netto der Zuweisungen der Länder zum Verwaltungshaushalt der Gemeinden definiert.

<sup>17</sup> Im Falle der Stadtstaaten gehen hier natürlich nur die Länderausgaben ein.

gen auf, daß die Personalausgaben mit den Sozialhilfeausgaben ansteigen.

Tabelle 2

**Schätzergebnisse für den Einfluß der Sozialhilfeausgaben  
auf die Ausgaben der Gemeinden sowie der zusammengefaßten Ausgaben  
von Gemeinden und Ländern**

*A. Gemeinden der westdeutschen Flächenländer*

	<i>DSOZ</i>	<i>DW</i>	<i>Lags</i>	<i>LB(3)</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
Gesamtausgaben	0.160 (2.2)	2.20	1	0.11	0.64
Personalausgaben	0.071 (2.1)	2.14	1	0.05	0.52
Zuweisungen zum Verwaltungshaushalt	0.191 (1.7)	1.87	2	0.21	0.11
Primärdefizit	- 0.148 (2.1)	2.07	3	0.34	0.38

*B. Konsolidierte Länder- und Gemeindehaushalte  
(westdeutsche Flächenländer) einschließlich Stadtstaaten*

	<i>DSOZ</i>	<i>DW</i>	<i>I</i>	<i>LB(3)</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
Gesamtausgaben	0.151 (2.3)	1.96	0	0.22	0.35
Personalausgaben	0.088 (1.9)	1.84	1	0.06	0.52

Ausgewiesen wird lediglich der Parameter  $\lambda$  der Sozialhilfevariable (siehe Gleichung (3)). *DW* bezeichnet die Durbin-Watson-Statistik; *LB(3)* die Ljung-Box-Statistik mit bis zu drei *Lags* und *Lags* die Anzahl der verzögert endogenen Variablen. Die Angaben in Klammern sind *T*-Werte.

Dies ist auch leicht durch den notwendigen Personaleinsatz bei der Verteilung, Bewilligung und Kontrolle der Sozialhilfezahlungen erklärbar. Für die anderen Ausgabenpositionen ergeben sich keine eindeutigen Muster, da die geschätzten  $\lambda$ -Parameter in keiner der Schätzungen signifikant waren. Für die Gemeinden haben wir zur Kontrolle eine zu Gleichung 3 analoge Schätzung für das Primärdefizit vorgenommen, da wir einen Teil der Einnahmen – die Zuweisungen der Länder zum Verwaltungshaushalt – endogenisiert haben. Die Elastizität liegt bei 0.15 und somit leicht unter der Gesamtausgabenelastizität, was durch eine teilweise Kompensation gestiegener Sozialhilfeausgaben durch Zuweisungen zu erklären ist. Da die Elastizität der Sozialhilfeausgaben sowohl

bei den Gemeinden, als auch bei den konsolidierten Länder-Gemeinde-Haushalten über dem Ausgabenanteil der Sozialhilfeausgaben liegt, ist somit festzustellen, daß andere Ausgabepositionen im Zuge der Ausweitung der Sozialhilfeausgaben ‚aufgebläht‘ werden. Festzuhalten bleibt auch, daß es nach den durchgeführten Schätzungen keine Hinweise darauf gibt, daß Ausgaben für Sozialhilfe ‚an anderer Stelle‘ eingespart werden.<sup>18</sup>

#### **4. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen**

Der Beitrag untersuchte die Bestimmungsgründe des rapiden Anstiegs der Sozialhilfeausgaben in den westdeutschen Ländern im Zeitraum 1975 bis 1993. Im Einklang mit Ergebnissen auf der Basis von Individualdaten zu den Bestimmungsgründen der Inanspruchnahme von Sozialhilfe wurde aufgezeigt, daß die anhaltend hohe und sich mehr und mehr langfristig verfestigende Arbeitslosigkeit die zentrale Ursache für den Ausgabenzuwachs darstellt. Darüberhinaus haben die erheblichen Zuwanderungen von Asylbewerbern zu einer Aufblähung der Sozialhilfeausgaben beigetragen. Dies gilt insbesondere für die Ausgaben im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt. Leistungsverbesserungen, wofür wir als Indikator den Regelsatz verwenden, scheinen dagegen kein wesentlicher Grund für die Erhöhung der Ausgaben für HLU zu sein. Ferner zeigt unsere Studie auf, daß ein Anstieg der Sozialhilfeausgaben von Ländern und Gemeinden nicht durch Einsparungen bei anderen Haushaltspositionen – wie z. B. den öffentlichen Investitionen – finanziert wird, sondern in vollem Umfang ausgabenerhöhend und damit defizittreibend wirken. Im Gegenteil: Insbesondere bei den Personalausgaben von Ländern und Gemeinden waren eher Komplementaritätswirkungen erkennbar, die einen über die Sozialhilfeausgaben hinausgehenden Anstieg der öffentlichen Ausgaben induzieren.

Keines der Ergebnisse erscheint überraschend. Im wesentlichen bestätigen unsere Schätzungen auch die mit Individualdaten erzielten Ergebnisse, die ebenfalls durchgängig die Arbeitslosigkeit als zentrale Treibvariable für die Inanspruchnahme der Sozialhilfe identifiziert haben. Mit unseren Schätzungen lassen sich jedoch unmittelbar Rückschlüsse

---

<sup>18</sup> Allerdings sei eingeräumt, daß die geschätzten Elastizitäten in den Gleichungen für die Investitionsausgaben vielfach negativ – wenn auch insignifikant – waren, so daß der Verdacht geäußert werden kann, daß leichte Verdrängungseffekte bei den Investitionsausgaben zu konstatieren sind.



auf die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit ziehen. Hierbei verdeutlichen unsere Ergebnisse auch, daß in der kurzen Frist die Arbeitslosigkeit nur geringe Ausgabenveränderungen in den Budgets der Gebietskörperschaften herbeiführt; diese werden primär der Sozialversicherung, allen voran natürlich der Arbeitslosenversicherung, aufgebürdet. In der langen Frist, insbes. wenn sich die Arbeitslosigkeit wie bei uns auf hohem Niveau verfestigt, schlägt die Arbeitslosigkeit auf die Budgets der Gebietskörperschaften, insbes. der Kommunen, durch. Somit erfolgt bei anhaltender Arbeitslosigkeit ein ‚Belastungstausch‘ von der Gruppe der Versichertensolidargemeinschaft hin zur Gruppe der Steuerzahler, womit das Netz der Sozialversicherung indirekt mehr und mehr durch eine steuerfinanzierte Grundsicherung ersetzt wird. Ein Trend, der sich bei anhaltender hoher Arbeitslosigkeit verstärken und verfestigen wird.

### Literatur

- Blackaby, D. H. / Manning, D. N. (1992): „Regional Earnings and Unemployment: A Simultaneous Equation Approach“, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 54, 481 - 501.*
- Berntsen, R. / Rendtel, U. (1991): Zur Stabilität von Einkommensarmut im Längsschnitt, in: Rendtel, U. und G. Wagner (Hrsg.): Lebenslagen im Wandel. Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984, Campus, Frankfurt (Main), 457 - 487.*
- Biehl, D. (1996): Zum Problem der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung am Beispiel der Sozialhilfe, in: Kitterer, W. (Hrsg.), Sozialhilfe und Finanzausgleich, v. Decker, Heidelberg.*
- Boss, A. (1993): Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland, Die Weltwirtschaft, 3, 1993, 311 - 330.*
- Brinkmann, C. et al. (1991): Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug, MittAB 1/91, 157 - 177.*
- Coe, D. / Helpman, E. (1995): „International R&D Spillovers“, European Economic Review, 39, 859 - 887.*
- Davidson, R. / MacKinnon, J. (1993): Estimation and Inference in Econometrics, Oxford University Press.*
- Deutsche Bundesbank (1996): „Zum Lohnabstand gegenüber der Sozialhilfe“, Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Februar 1996, 63 - 66.*
- Duncan, G. J. et al. (1992): Armuts- und Sozialhilfedynamiken in Europa und Nordamerika, ZeS-Arbeitspapier, 12/92, Bremen*



- Entorf, H. (1996): Kriminalität und Ökonomie: Übersicht und neue Evidenz, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 116, 417 - 450
- Gangl, M. (1998): Sozialhilfebezug und Arbeitsmarktverhalten. Eine Längsschnittanalyse der Übergänge aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt. *Zeitschrift für Soziologie* 27, 3:212 - 232.
- Granger, C. W. / Newbold, P. (1974): Spurious Regressions in Econometrics, *Journal of Econometrics*, 2, 111 - 120.
- Greene, W. (1990): *Econometric Analysis*, 2<sup>nd</sup> edition, Prentice Hall.
- Habich et al. (1991): Armut im Reichtum – Ist die Bundesrepublik eine Zwei-Drittel-Gesellschaft? in: Rendtel, U. und G. Wagner (Hrsg.): *Lebenslagen im Wandel. Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984*, Campus, Frankfurt (Main), 488 - 509.
- Hauser, R. (1997): Armut, Armutsgefährdung und Armutsbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216/4+5, 524 - 548.
- Hinrichs, K. (1990): Irregular Employment and the Loose Net of Social Security: Some Findings on the West German Development, *ZeS – Arbeitspapier*, 7/90, Bremen.
- Jerger, J. / Spermann, A. (1996): „Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose“, in: Viktor Steiner und Klaus F. Zimmermann (Hrsg.), *Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt*, ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 6, Nomos-Verlag, 109 - 134.
- Klein, T. (1989): Sozialhilfeniveau und untere Lohneinkommen, *Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung* 35, 53 - 76.
- Kleinhenz, G. D. (1997): Der Beitrag der Sozialpolitik zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Systems der Sozialen Marktwirtschaft, *Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung*, November 1997.
- Krug, W. / Rehm, N. (1986): „Disparitäten der Sozialhilfedichte: Eine statistische Analyse“, *Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit*, Band 190, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Kühl, J. (1990): Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, in: Kitterer, W. (Hrsg.): *Sozialhilfe und Finanzausgleich*, Heidelberg, 77 - 88.
- Leibfried, S. et al. (1995): *Zeit der Armut*, Suhrkamp, Frankfurt / Main.
- Levin, A. / Lin, Chien-Fu (1992): Unit-Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties, University of California, mimeo.
- Seewald, H. (1997): Sozialhilfeempfänger und Empfänger von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz 1995, *Wirtschaft und Statistik*, 10/1997, 720 - 726.
- Seitz, H. (1998): Fiscal Policy, Deficits, and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Länder, *Discussion-Paper*, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt / Oder.

- Seitz, H. / Kurz, C. (1998): Arbeitslosigkeit, Zuwanderungen und Sozialhilfe: Eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben, Discussion-Paper, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt / Oder.*
- Voges, W. / Rohwer, G. (1991): Receiving Welfare in Germany: Risk and Duration, ZeS – Arbeitspapier, 12 / 91, Bremen.*
- (1991a): Zur Dynamik des Sozialhilfebezugs, in: Rendtel, U. und G. Wagner (Hrsg.), *Lebenslagen im Wandel. Zur Einkommensdynamik in Deutschland seit 1984*, Campus, Frankfurt (Main), 510 - 535.



# **Beschäftigung in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitssektors**

Von Klaus-Dirk Henke, Berlin

## **1. Der Bezugsrahmen für eine Beschäftigungs- und Wachstumspolitik in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft**

### **1.1 Der Potentialfaktorenansatz: Kapital, Arbeit und technischer Fortschritt**

Das Gesundheitswesen stellt einen erheblichen Wirtschafts- und Wachstumsfaktor in einer entwickelten Volkswirtschaft dar. Es dient nicht nur der Erhaltung, Wiederherstellung und Förderung der Gesundheit, sondern trägt mit seinen Dienstleistungen zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung mit den entsprechenden Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt bei. In anderen Bereichen des Wirtschaftslebens werden steigende Umsätze, Gewinne und Beschäftigungszahlen als Erfolgsmeldung angesehen und kommen in die Schlagzeilen der Medien. Dagegen werden derartige Entwicklungen im Gesundheitswesen als personalintensiver Dienstleistungsbranche mit einem ausgeprägten Anteil an Hochtechnologieprodukten und mittelständischen Industriebetrieben in der Regel einseitig als Kostenexplosion und Überangebot wahrgenommen. Sie verstärken den Ruf nach Reformen auch dann, wenn sich die Versorgung aufgrund des medizinischen Fortschritts verbessert.

In der Theorie zur Erklärung des Wirtschaftswachstums steht der Zusammenhang zwischen den Faktoren Arbeit, Kapital und technischem Fortschritt und dem Bruttosozialprodukt im Vordergrund. Die unbefriedigende empirische Überprüfbarkeit dieses Zusammenhangs und die Konzentration bei der Erklärung von Wachstum auf den technischen Fortschritt als Sammelgröße für Einflüsse, die nicht auf die quantitative Ausweitung von Arbeit und Kapital zurückzuführen sind, haben zu alternativen Erklärungsversuchen geführt. Produkt- und Prozeßinnovationen und die damit einhergehende permanente Strukturveränderung

als Merkmal von Wachstumsprozessen treten an die Stelle der traditionellen Wachstumsgrößen. Das individuelle Umfeld und die politischen, rechtlichen und soziokulturellen Umgebungseinflüsse werden als Einflußgrößen der innovativen Aktivitäten der Wirtschaftssubjekte hervorgehoben. Der risikobereite dynamische Unternehmer gilt als Keim von Wachstum und Strukturwandel, wobei kulturelle Gegebenheiten, soziale Werte und insbesondere das Vorherrschen leistungsorientierter Normen in einer Gesellschaft einen besonderen Einfluß auf die Häufigkeit dieses Unternehmertyps haben. Dieses Bild gilt es auf das Gesundheitswesen zu übertragen und zu erweitern.

Als nähere Bestimmung der Begriffe Innovation und technischer Fortschritt im Gesundheitssektor lassen sich der medizinische, der medizinisch-technische, der pflegerische und der organisatorische Fortschritt dadurch beschreiben, daß ein bestimmtes Behandlungsergebnis mit geringerem Aufwand erreicht oder mit den gegebenen Ressourcen das gesundheitliche Ergebnis verbessert wird. Die Rolle der Innovationen tritt im Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur zunehmend in den Vordergrund der Erklärung von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum in der Gesamtwirtschaft und in ihren Teilen.

Strukturwandel und Wirtschaftswachstum sind miteinander verwoben und beeinflussen sich gegenseitig. Dem Wirtschaftswachstum geht Strukturwandel voraus und es verursacht ihn zugleich. Im Gesundheitswesen lassen sich intrasektoraler und intersektoraler Strukturwandel unterscheiden. Intersektoral lassen sich die wirtschaftlichen Verflechtungen mit anderen Sektoren der Volkswirtschaft, z. B. dem Bildungswesen, analysieren; intrasektoral geht es zum einen um die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Bereichen des Gesundheitswesens, z. B. Handel, Handwerk, Industrie oder Dienstleistungen, und zum anderen um die Leistungssektoren, z. B. ärztliche und zahnärztliche Versorgung. Mit Hilfe von Input-Output-Tabellen könnten die Lieferverflechtungen der Bereiche bzw. Leistungssektoren dargestellt und damit Rückschlüsse auf die Fortsetzung von Nachfrageimpulsen eines Sektors gezogen werden. Auch die unterschiedliche Abhängigkeit der einzelnen Sektoren von Auslandsnachfrage und -angebot muß bei einer Beurteilung der Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung des Gesundheitssektors berücksichtigt werden.

Wenn unter Beschäftigungs- und Wachstumsüberlegungen Einfluß auf das Gesundheitswesen genommen werden soll, sind die Ursachen seines Strukturwandels von Bedeutung. Auf der Nachfrageseite gelten das Pro-

Kopf-Einkommen, die Einkommenselastizität der Nachfrage und die sich verändernden Bedürfnisse und Konsumstrukturen als wichtige Einflüsse; sie machen sich in vielfältiger Weise auch im Gesundheitswesen bemerkbar. Theorien über Bedürfnishierarchien versuchen, verschiedene Dringlichkeitsstufen in der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen (z. B. folgende Hierarchie: Leistungen bei lebensbedrohenden Krankheiten, Sicherheitsgefühl, kosmetische Chirurgie) zu unterscheiden und unter anderem in den Zusammenhang mit der zunehmenden Zahl älterer Patienten mit mehreren Krankheiten zu bringen. Veränderungen im Krankheitsspektrum hin zu langwierigen chronisch-degenerativen Erkrankungen unter Berücksichtigung der Zunahme von Ein-Personen-Haushalten und sich ändernder familiärer Strukturen wirken ebenfalls auf Bedürfnis- und Nachfragestrukturen ein.

Auf der Angebotsseite ergeben sich Auswirkungen des technischen Fortschritts, in dessen Rahmen neue Produkte, Methoden und Organisationsformen den Strukturwandel beeinflussen. Höhere Produktivitäten durch innovative ausgabensenkende Produkte und Prozesse setzen Ressourcen für andere Verwendungszwecke inner- und außerhalb des Gesundheitswesens frei; nicht jede im Gesundheitswesen gesparte DM muß dort bleiben.

Schließlich wirken staatliche Aktivitäten auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum. Preisreglementierungen, wettbewerbseinschränkende und marktwidrige Eingriffe behindern erwünschte strukturelle Veränderungen ebenso wie falsche Signale und Prognosen und andere Formen des Staatsversagens.

Schließlich sei auf historische Entwicklungen wie die deutsche Einheit und den damit verbundenen Strukturwandel in Form einer Systemtransformation hingewiesen (Jahresgutachten 1992). In diesem Zusammenhang sei auch das außergewöhnliche Interesse in den ehemals sozialistischen Ländern am deutschen Gesundheitswesen erwähnt, das auf internationale Verflechtungen hindeutet und das zu einem Export unseres Sozialversicherungssystems oder von Teilen davon führen kann.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Einkommenselastizität und die demographische Entwicklung als nachfrageseitige Determinanten auf einen Strukturwandel zugunsten des Gesundheitssektors hindeuten. Innovationen bzw. technischer Fortschritt als angebotsseitige Bestimmungsgrößen von Strukturwandel und Wachstum lassen im Gesundheitssektor als größtenteils mittelständisch geprägter, arbeitsintensiver Dienstleistungsbranche mit hohem Technologieanteil weniger eine

Reduzierung der eingesetzten Arbeitskräfte durch Rationalisierung, sondern eher eine quantitative und qualitative Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten und damit der Nachfrage nach Arbeit erwarten. Abgesehen von intrasektoralen Verschiebungen läßt sich der Gesundheitssektor hinsichtlich Wertschöpfung und Beschäftigung als wahrscheinlicher Wachstumssektor bezeichnen, der den Trend entwickelter Volkswirtschaften von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft zu bestätigen und zu beschleunigen vermag.

### **1.2 Anreize für eine schöpferische Zerstörung (Reengineering)**

Der strukturelle Wandel als Anpassung an globale Herausforderungen ist unerläßlich, auch im Gesundheitswesen. Die Verkrustungen und Blockaden sind trotz vielfältiger Änderungen noch immer sehr stark. Die Kompetenz der Versicherten, der Patienten und ihrer Angehörigen, das Empowerment der Bevölkerung reicht in vielen Bereichen noch nicht aus, um notwendige Veränderungen zu bewirken. Die Gleichzeitigkeit von unverzichtbarer Solidarität und ebenso notwendigen Wettbewerb wird nicht erkannt, sondern noch zu oft als Dichotomie, als unüberbrückbarer Gegensatz behandelt.

Die Öffentlichkeit erlebt das Gesundheitswesen oft nur mit Schlagzeilen, wie z. B. „Zwei-Klassen-Medizin“ oder „Rosinenpicken“, ohne zu erkennen, daß das eine das andere in vielen Fällen zu vermeiden trachtet. Ersetzt man „Rosinenpicker“ durch dynamische Unternehmer, lassen sich durch strukturelle Veränderungen oftmals bahnbrechende Veränderungen erzielen, die allen zugute kommen. Als z. B. die Park-Klinik-Weißensee in Ost-Berlin nach Wegfall der Mauer erbaut wurde, schien es der Bevölkerung unvorstellbar, daß sie fast ausschließlich für die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung zur Verfügung stand. Als Beispiel für Einklassenmedizin ist dieses Haus der Allgemeinversorgung nie durch die Presse gegangen. Diese Klinik ist bereits jetzt ein Medizin- bzw. Gesundheitspark mit einer Vielzahl gesundheitlicher und sozialer Einrichtungen. Dazu gehören Arztpraxen, eine Pflegestation und betreutes Wohnen, ein Kindergarten, eine Tagesklinik, ein Joint Venture bei den teuren Großgeräten mit einem anderen Haus und einer Gemeinschaftspraxis, ausgelagerten Laborleistungen und eine Sozialstation – entsprechend den Bedürfnissen der dort lebenden und zu versorgenden Bevölkerung. Dieses Beispiel sollte Schule machen und zwar durch weitere Beispiele dieser Entwicklungen im stationären Bereich,

aber auch anderswo. In der Pflege, bei den Medizinprodukten, in der Krankenversicherung, beim Medizinischen Dienst oder im öffentlichen Gesundheitswesen gehören Denkblockaden noch nicht der Vergangenheit an. Denkschriften der katholischen und evangelischen Kirchen sind theoretisch und praktisch oft weiter als die Realität der sozialen Selbstverwaltung und ihrer Träger. Die Verwaltung ist nicht nur in den Universitäten und nicht nur in Berlin obsolet geworden; auch Theater, Opernhäuser, städtische Wohlfahrtseinrichtungen, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen und Universitätskliniken gehören mit ihren Träger-, Organisations- und Verwaltungsstrukturen auf den Prüfstand.

## **2. Beschäftigung im Gesundheitswesen**

### **2.1 Das Gesundheitswesen im Strukturwandel und Wirtschaftswachstum**

Bei der Analyse gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungs- und Wachstumswirkungen von Ausgaben- und Beitragssatzveränderungen der GKV sowie des gesamten Gesundheitswesens ist eine sektorale Betrachtung der Volkswirtschaft sinnvoll. Dabei ist der Gesundheitssektor selbst heterogen, d. h. es lassen sich je nach Fragestellung anhand geeigneter Kriterien Subsektoren abgrenzen, die sich hinsichtlich Beschäftigung und Wertschöpfung jeweils unterschiedlich entwickeln können.

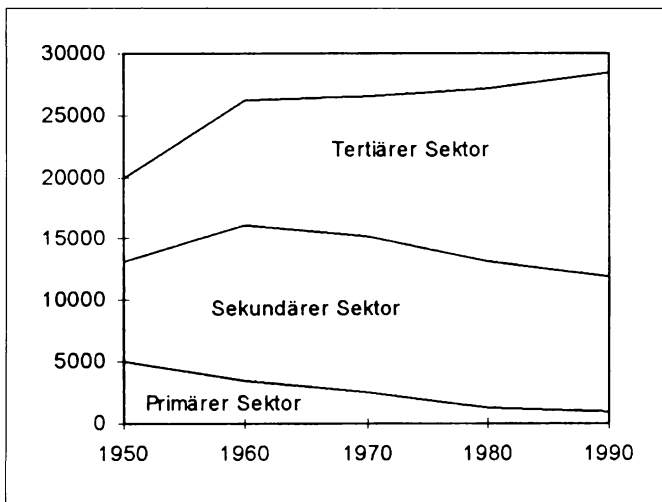
Einen Ansatz zur Erklärung der sektoralen Zusammensetzung einer wachsenden Volkswirtschaft liefert die Drei-Sektoren-Hypothese. Dabei wird von einer Dreiteilung der Wirtschaft in einen land- und forstwirtschaftlichen, einen industriellen und einen Dienstleistungssektor ausgegangen. Der strukturelle Wandel im Verlauf des Wachstumsprozesses einer Volkswirtschaft vollzieht sich dabei ausgehend von einem dominanten land- und forstwirtschaftlichen Sektor derart, daß sich zunächst der industrielle Sektor mit dem warenproduzierenden Gewerbe zu Lasten des ersten Sektors ausdehnt und schließlich der Dienstleistungssektor den Großteil an Wertschöpfung und Beschäftigung stellt.

Es wird also ein Trend von einer (unterentwickelten) agrarisch strukturierten Gesellschaft über eine (entwickelte) Industriegesellschaft hin zu einer (hoch entwickelten) Dienstleistungsgesellschaft behauptet. Als Begründung für eine solche Entwicklung werden geringe Nachfragesteigerungen nach Gütern des Grundbedarfs und Sättigungserscheinungen bei Gütern des industriellen Sektors sowie die verstärkte Deckung des gehobenen Bedarfs durch Dienstleistungen genannt. Anhand der Entste-



hung des Sozialprodukts läßt sich diese Entwicklung zumindest für die modernen Industriestaaten empirisch belegen.

So sank in der Bundesrepublik die Zahl der Beschäftigten im Zeitraum von 1970 bis 1987 im verarbeitenden Gewerbe von 12.864.000 auf 10.592.000 Beschäftigte, während sie im tertiären Sektor von 11.447.000 auf 16.227.000 Beschäftigte stieg (Abbildung). Damit wird der Strukturwandel nach der Drei-Sektoren-Hypothese voll bestätigt.



*Quelle:* Nowack, Marlene: Der Strukturwandel und seine Begleiterscheinungen, in: Günther Merk (Hrsg.), Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit, Stuttgart 1994, S. 37.

Abb.: Erwerbstätige nach Wirtschaftssectoren in 1000 (alte Länder)

Vergleicht man das Gesundheitswesen mit anderen Wirtschaftsbereichen innerhalb des tertiären Sektors, so gehört das Gesundheitswesen zu den Wirtschaftsgruppen mit überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum. Im Zeitraum von 1970 bis 1987 fand im tertiären Sektor (ohne Gesundheits- und Veterinärwesen) eine Steigerung der Beschäftigtenzahlen um den Faktor 1,4 statt, im Gesundheits- und Veterinärwesen um den Faktor 2,2 (Quelle: Nowack, Marlene: Der Strukturwandel und seine Begleiterscheinungen, in: Günther Merk [Hrsg., Wirtschaftsstruktur und Arbeitsplätze im Wandel der Zeit, Stuttgart 1994, S. 40).

Eine besondere Steigerung der Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten fand bei den gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen

statt (Steigerung von 1976 zu 1994 um 1.500.000 Beschäftigte, Quelle: iw-trends 3/95, S. 6). Darunter ist das freiberufliche Gesundheitswesen (dazu gehören u. a. die bei Ärzten, Zahnärzten, anderen Heilkundigen [z. B. Chiropraktikern und Homöopathen] sowie bei Masseuren tätigen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) sowohl im mittelfristigen als auch im kurzfristigen Branchenvergleich deutlicher Spitzenreiter beim Zuwachs der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (1976/94: 239.425, 1992/94: 8.741 Personen, Tabelle). Auch die Kliniken zählen nach dieser Abgrenzung zu den 20 Branchen mit dem höchsten Beschäftigungszuwachs.

Tabelle

**Die 20 Branchen mit den höchsten Beschäftigungsgewinnen an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (alte Länder)**  
absolute Veränderungen

1976 / 94		1992 / 94	
1. Freiberufliches Gesundheitswesen	239.425	1. Freiberufliches Gesundheitswesen	38.741
2. Unternehmensberatung	207.889	2. Unternehmensberatung	37.547
3. Sonstiger Einzelhandel	207.754	3. Vermögensverwaltung	26.976
4. Architekturbüros	203.833	4. Architekturbüros	23.101
5. Kredit- u. Finanzierungsinstitute	185.897	5. Privatkliniken	21.487
6. Kliniken von Gebietskörperschaften	175.538	6. Kredit- u. Finanzierungsinstitute	19.942
7. Zentrale Verwaltung	157.103	7. Gastwirtschaften	17.070
8. Gastwirtschaften	136.116	8. Freie Wohlfahrtspflege	16.875
9. Heime von Organisationen ohne Erwerbszweck	133.186	9. Kliniken von Organisationen ohne Erwerbszweck	16.576
10. Kliniken von Organisationen ohne Erwerbszweck	127.901	10. Erziehungsanstalten von Organisationen ohne Erwerbszweck	16.510
11. Lebensmittelsupermärkte	125.518	11. Heime von Organisationen ohne Erwerbszweck	15.398
12. Handelsvermittlung	122.091	12. Kliniken von Gebietskörperschaften	14.747
13. Großhandel	119.998	13. Private Heime	14.676
14. Freie Wohlfahrtspflege	118.987	14. Handelsvermittlung	13.640
15. Privatkliniken	108.065	15. Zentrale Verwaltung	12.916
16. Gebäudereinigung	107.220	16. Hoch- und Ingenieurbau	10.454
17. Vermögensverwaltung	106.044	17. Rechtsberatung	10.208
18. Spedition	95.030	18. Kirchen / Orden	9.531
19. Arbeitnehmer-Überlassung	87.416	19. Straßenreinigung, Müll	8.817
20. Kunststoffverarbeitung	87.416	20. Erziehungsanstalten von Gebietskörperschaften	7.269

Quelle: IW-Trends 3 / 95, S. 13; Westdeutschland, Stand jeweils 30.06., Datengrundlage: Bundesanstalt für Arbeit.

## 2.2 Produktivitätswirkungen und Arbeitsmarkt

Sofern Gesundheitsleistungen dazu beitragen, die Produktivität von Beschäftigten dauerhaft zu erhöhen und krankheitsbedingt arbeitsunfähig-

hige Personen wieder ins Erwerbsleben zu integrieren, erhöhen sie das Arbeitskräftepotential einer Volkswirtschaft in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Diesem Ziele dienen z. B. auch die von der Rentenversicherung finanzierten Rehabilitationsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktförderung. Sie steigern dann nicht nur die Beschäftigung und das Wachstum des Sozialproduktes in dem betreffenden Jahr, sondern schaffen über eine Vermehrung bzw. Verbesserung des Arbeitskräftepotentials hinaus die Voraussetzungen für ein künftig dauerhaft höheres Wirtschaftswachstum. Konkret bedeutet dies, daß dann als Folge der Gesundheitsleistungen dauerhaft

- mehr Erwerbspersonen für die Güterproduktion zur Verfügung stehen und / oder
- mehr Arbeitsstunden pro Erwerbsperson geleistet werden können und / oder
- die Arbeitskräfte pro Stunde einen höheren Output als zuvor erzeugen.

Ob die Regeneration der Arbeitskraft in diesem Falle tatsächlich zu einem höheren Angebot auf dem Arbeitsmarkt führt, hängt u. a. von einer Mindestlohnhöhe (reservation wage) ab, die ein potentieller Arbeitnehmer erwartet bzw. fordert. Einflußgrößen dieser Arbeitsbereitschaft bilden u. a. die Höhe des Nicht-Arbeits Einkommens (hier z. B. Arbeitslosenunterstützung, Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sonstige Familieneinkommen, Vermögen usw.) und die Alternativen im Bereich von Haushaltsproduktion und Freizeit. Die Erweiterung des Arbeitskräftepotentials vermag aber auch im Falle der Arbeitsbereitschaft der Betroffenen nur dann das künftige Wirtschaftswachstum zu steigern, wenn das zusätzliche Angebot eine Entsprechung in der Arbeitsnachfrage findet. Andernfalls bleiben die Betroffenen trotz Regeneration ihrer Arbeitskraft weiterhin ohne Beschäftigung oder verdrängen geringer qualifizierte Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt. Im Falle der Verdrängung entstehen durch die Produktivitätsunterschiede zwar Wachstumsgewinne, die aber weit geringer ausfallen als bei einer vollständigen Nutzung des vermehrten Arbeitskräftepotentials. Letztere setzt bei deutlichen Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt dann zumindest in den betroffenen Branchen bzw. Marktsegmenten sinkende Reallöhne voraus. Insofern bestimmen die Konditionen des Arbeitsmarktes in Verbindung mit der Beschäftigungspolitik auch die Chancen, über ein durch Gesundheitsleistungen vermehrtes Arbeitskräftepotential das künftige Wirtschaftswachstum zu stimulieren.

### **3. Beschäftigungsfördernde Umstrukturierung der Finanzierung**

#### **3.1 Doppelter Paradigmenwechsel**

Mit den vorliegenden Gutachten des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen aus den Jahren 1996 und 1997 wird ein Paradigmenwechsel vom Kostenfaktor Gesundheitswesen zur Wachstums- und Dienstleistungsbranche beschrieben. Im zweiten Teil wird dieser um qualitative Elemente der Ergebnis- und Patientenorientierung erweitert.

Ein zweiter Paradigmenwechsel ergäbe sich in dem Maße, wie die arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Gesundheitswesens an Bedeutung gewinnen würde. Dazu müßten die Entlastung des Faktors Arbeit und die damit zu erwartenden Beschäftigungswirkungen bei der Ausgestaltung der zukünftigen Finanzierung des Gesundheitswesens in den Vordergrund rücken. Eine einnahmenorientierte Ausgabenpolitik stößt angesichts der Erosion der Beitragsbemessungsgrundlagen an ihre Grenzen. Stellt man die Arbeitskostenentlastung bei der Mittelaufbringung in den Vordergrund, so lassen sich folgende Finanzierungsvorschläge auflisten:

- Selbstbeteiligung der Patienten,
- floatender Arbeitnehmerbeitrag,
- (Auszahlung des Arbeitgeberbeitrags),
- Verlagerung krankensicherungs-fremder Leistungen z. B. durch Erstattung aus allgemeinen Steuermitteln,
- verminderte Beitragssätze für Geringverdiener und
- Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage.

Auch wenn der Entlastung des Faktors Arbeit und den davon erhofften Beschäftigungswirkungen kurz- und mittelfristig eine große Bedeutung zukommt (s.o.), dürfen neben fiskalischen Aspekten vor allem die allokativen und distributiven Wirkungen sowie eine Stärkung des eigenverantwortlichen Handelns nicht vernachlässigt werden. Der Strukturwandel in der Erbringung und Finanzierung von Gesundheitsleistungen ist unverzichtbar.

#### **3.2 Auf dem Wege zu einer neuen Finanzverfassung im Gesundheitswesen**

Im Rahmen der Finanzierung der GKV werden nicht alle Mittel betrachtet, die aufgebracht werden, um das individuelle Krankheitsrisiko

real und finanziell abzusichern bzw. um Gesundheitsleistungen zu bezahlen. Eine Auseinandersetzung über die Finanzierung von Gesundheitsausgaben muß daher alle Ausgabenträger umfassen und sollte auch die gesetzliche Pflegeversicherung einbeziehen. Für die Gesundheitsleistungen i.w.S. werden folgende Finanzierungsformen verwendet:

- von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu entrichtende einkommensbezogene Sozialabgaben bzw. Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung,
- von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu entrichtende risikoproportionale Prämien in der privaten Krankenversicherung,
- Selbstbeteiligungen aller Art (Zuzahlungen, Konsumausgaben, „Notopfer“ für Krankenhausinvestitionen etc.),
- durch Arbeitgeber aufzubringende Lohnfortzahlung sowie Ausgaben für betrieblichen Gesundheitsschutz und
- allgemeine staatliche Haushaltsmittel, d. h. überwiegend Steuern.

Eine intensive Beschäftigung mit der zukünftigen Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes und in diesem Kontext auch mit neuen Quellen der Mittelaufbringung könnte zu dem vorschnellen Schluß verleiten, das Rationalisierungspotential im deutschen Gesundheitswesen würde bereits als weitgehend ausgeschöpft angesehen werden. Rationalisierungspotentiale zu erschließen, bleibt eine Daueraufgabe, die auf folgenden Ebenen betrieben werden kann:

1. Vermeidung medizinisch unwirksamer und nicht angezeigter Maßnahmen,
2. Auswahl kostengünstigerer Behandlungsverfahren,
3. Reduzierung von Vorhaltekosten (Optionskonsum),
4. mehr Monistik in der Krankenhausfinanzierung,
5. mehr Risikoprävention als langfristige Investition in Gesundheit,
6. wettbewerbliche Ausrichtung des Vertrags- und Versicherungsrechts sowie
7. mehr Wirtschaftlichkeit durch mehr private Leistungserbringung.

Sofern künftig trotz Rationalisierungsbemühungen in der GKV Budgetdefizite anfallen, gibt es im Prinzip neben Beitragssatzerhöhungen das breite Spektrum denkbarer Mittelaufbringung wie in Sachverständigenrat (1997) unterteilt:

- Neueinstellung der Parameter der Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung,
- reale Eingrenzung des gesetzlichen Pflichtleistungskataloges,
- finanzielle Eingrenzung des Leistungsanspruchs,
- Verlagerung der Finanzierung auf öffentliche Haushalte und andere Sozialversicherungsträger sowie
- Neuordnung des Solidarausgleichs in der Krankenversicherung.

Zur Beurteilung eines rationalen Krankenversicherungsschutzes und seiner Finanzierung gibt es eine Fülle von Kriterien. Hierzu zählen sicherlich:

- fiskalische Ergiebigkeit (Einnahmewirksamkeit),
- Beschäftigungswirkungen und Entlastung des Faktors Arbeit,
- Solidarausgleich und Sozialverträglichkeit,
- Stärkung der Eigenverantwortung (Subsidiarität) und des Gesundheitsbewußtseins,
- Präferenzgerechtigkeit und kostenminimale Produktion,
- Freisetzung von Wachstumskräften,
- Verwaltungsaufwand (Sozialbürokratie),
- Rückwirkungen auf die Selbstverwaltung sowie
- juristische Unbedenklichkeit und
- politische Durchsetzbarkeit.

Von diesen Kriterien kommt der Entlastung des Faktors Arbeit, wie oben ausgeführt, eine besondere Bedeutung zu.

### **Literatur**

*Eekhoff, J. / Pimpertz, J. (1996): Standortfaktor Gesundheit – Wirtschaftspolitische Optionen für den Gesundheitssektor zwischen Wachstumsdynamik und Kostensenkung-, Kurzexpertise für das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, mimeo., Köln.*

*Geigant, F. / Holub, H. W. / Schnabl, H. (1986): Leistungsverflechtung und Kostenstrukturen des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Institut für Gesundheits-System-Forschung Kiel (Hrsg.) (1986): 44 - 113.*

- Göppfarth, D. / Milbrandt, B.* (1998): Das Gesundheitswesen als Beschäftigungs- und Wachstumsfaktor, Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften, 8. Jg. Heft 3, S. 233 - 247.
- Hansmeyer, K.-H. / Henke, K.-D.* (1998): Zur zukünftigen Finanzierung von Krankenhausinvestitionen, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 8. Jg., Heft 3, S. 345 - 354.
- Henke, K.-D.* (1997a): Die Zukunft der Gesundheitssicherung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 216, Heft 4 - 5, S. 478 - 497.
- (1997b): Sozial gebundener Wettbewerb als neuer Ordnungsrahmen im Gesundheitswesen, in: Arbeitskreis evangelischer Unternehmer in Deutschland e.V. (Hrsg.): Die soziale Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Werteordnung, Köln, S. 171 - 194.
- Henke, K.-D. / Göppfarth, D.* (1998): Das Krankenhaus im System der Gesundheitsversorgung, in: Hentze, J. / Huch, B. / Kehres, E. (Hrsg.): Krankenhaus-Controlling, Stuttgart.
- Institut für Gesundheits-System-Forschung Kiel (Hrsg.) (1986): Verflechtungsanalyse des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1997): Standortfaktor Gesundheit, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (Hrsg.) (1996): Gesundheitswesen in Deutschland: Kostenfaktor und Zukunftsbbranche, Band I: Demographie, Morbidität, Wirtschaftlichkeitsreserven und Beschäftigung, Sondergutachten 1996, Baden-Baden.
- (1997): Gesundheitswesen in Deutschland: Kostenfaktor und Zukunftsbranche, Band II: Fortschritt, Wachstumsmärkte, Finanzierung und Vergütung, Sondergutachten 1997, Baden-Baden.
- Sarrazin, H. T. / Statistisches Bundesamt* (1992): Ein Satellitensystem für das Gesundheitswesen zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, mimeo., Bonn / Wiesbaden.
- Sarrazin, H. T. / Weinz, U.* (1990): Gesamtwirtschaftliche Wirkungen von Ausgabenentwicklungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, mimeo., Bonn.
- Schwartz, F. W. / Busse, R.* (1994): Das Wachstum in der Medizin – Mythen und Fakten, Arbeit und Sozialpolitik, Heft 9 - 10, 10 - 17.
- Seyfarth, L.* (1998): Senkung der Arbeitskosten – Vorschläge des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, trend, Nr. 74, S. 56 ff.
- Wagner, G.* (1997): Steine auf dem Weg zu einer effizienten Krankenversicherung, Konjunkturpolitik, Beiheft 46, S. 89 - 115.



- Zimmermann, H.* (1996): Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung, München.
- Zimmermann, H. / Henke, K.-D.* (1994): Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Aufl., München.

## **Einige Bemerkungen zur Diskussion einer „Dienstleistungslücke“ in (West)Deutschland**

Von G e r t W a g n e r, Berlin und Frankfurt (Oder)

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (iw) weist seit Jahren darauf hin, daß der Anteil der Dienstleistungen bei den deutschen Erwerbstätigen bedeutend niedriger sei als in vergleichbaren westlichen Ländern (insbesondere in den USA), was auf zu starke Regulierungen am Arbeitsmarkt und an den Produktmärkten zurückzuführen sei, wodurch Deutschland gewissermaßen Arbeitsplätze „verschenke“ – was wiederum die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland zu einem großen Teil erklären würde. Im Jahre 1995 hat das iw Schätzungen und Zahlen veröffentlicht, die zeigen sollte, daß Deutschland 6,5 Mio. Arbeitsplätze im Vergleich zur Wirtschaftsstruktur in den USA verschenken würde. Könnte man diese Lücke schließen, könnte die Arbeitslosigkeit rechnerisch auf nahezu Null zurückgeführt werden (vgl. iw 1995).

Das Grundmuster dieser Überlegung ist höchst aktuell, da inzwischen alle politischen Parteien und nahezu alle Arbeitsmarktpolitiker davon ausgehen, daß es notwendig sei, mehr „einfach Dienste“ in Deutschland zu schaffen, wodurch Arbeitsplätze für wenig Qualifizierte, sprich: Arbeitslose, entstehen würden. Diese Überlegungen sind sowohl von der Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997) als auch von der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998) vertieft und untermauert worden.

Dieser Beitrag setzt sich sowohl auf der theoretischen wie empirischen Ebene mit dem Phänomen der „Dienstleistungslücke“ auseinander. Er wird zu dem Ergebnis kommen, daß die theoretische Fundierung dieser Diskussion schwach ist und daß es nicht in erster Linie eine Dienstleistungslücke gibt, sondern eine gesamtwirtschaftlich verursachte Arbeitsplatzlücke. Von den Arbeitsplätzen, die in Deutschland neu geschaffen werden müssen, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, werden zwar die meisten Dienstleistungstätigkeiten sein, von denen aber wiederum die meisten „produktionsnah“ sein werden. Ohne einen „indu-

striellen Kern“ ist ein Dienstleistungswachstum, wie es beispielsweise in den USA beobachtet wird, nicht denkbar. Damit besteht die eigentliche Frage darin, wie gesamtwirtschaftliches Wachstum erreicht werden kann. Dessen sektorale bzw. funktionale Aufteilung ist zweitrangig.

## 1. Theoretische Überlegungen

Die These von der Dienstleistungs-Lücke hat eine nur schwache theoretische Fundierung. Zwar kann man unschwer theoretisch ableiten, daß in einer Volkswirtschaft, in der die Produktivität des Dienstleistungssektors langsamer wächst als die des industriellen Sektors, die relative Bedeutung der Erwerbstätigkeit im Dienstleistungssektor anwachsen wird. Entsprechende theoretische Überlegungen und Prognosen findet man seit langem in der Welt-Literatur (vgl. Holst und Schupp 1998 für einen knappen Überblick über die Werke von Fourastier, Bell und Gershuny).

Es läßt sich aber theoretisch nicht ableiten, daß der Anteil von Dienstleistungen in verschiedenen Volkswirtschaften gleich groß oder auch nur ähnlich groß sein sollte. Dies gilt selbst bei perfekten globalisierten Märkten nicht, da die Ausstattung mit Produktionsfaktoren und die Präferenzen der Konsumenten in verschiedenen Regionen der Welt unterschiedlich sind. Deutschland ist z. B. – im Gegensatz zu den USA – kein Reiseland für sonnenhungrige Touristen (vgl. z. B. Krupp 1987). Auch dem Export von deutschem Entertainment sind Grenzen gesetzt, solange in der Unterhaltungsindustrie Englisch die Universalsprache ist, aber in einzelnen Ländern immer noch Dialekte gesprochen werden.

Die Außenhandelstheorie lehrt, daß einzelne Volkswirtschaften ihre Ausstattungsunterschiede in Form unterschiedlicher Spezialisierung nutzen sollten. Warum also sollten so unterschiedlich ausgestattete Regionen wie die Deutschlands und den USA gleich große Dienstleistungsanteile aufweisen? (Vgl. z. B. Horn und Seidel 1998, S. 81.) Man kann allenfalls argumentieren, daß natürliche Ausstattungsunterschiede aufgrund der Zunahme der Bedeutung von Know-how und Technologien (für die es keine Unterschiede in den natürlichen Grenzen gibt) eine immer geringere Rolle spielen und in der „Weltgesellschaft“ eine Angleichung der Präferenzen stattfindet, wodurch die Unterschiede in westlichen Volkswirtschaften in Bezug auf die Produktionsstruktur immer kleiner werden sollten. Dies ist freilich eine sehr schwache Aussage, an-

hand derer man keine wirklich belastbaren Prognosen und kurzfristig wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen ableiten sollte.

Solange es verschiedene Kulturen geben wird, sind wahrscheinlich auch die Präferenzen der Bevölkerung im Hinblick auf die Nachfrage verschiedener Güter und Dienstleistungen unterschiedlich. Wenn davon gesprochen wird, daß in Deutschland Arbeitsplätze verschenkt werden, weil eine ausgeprägte Abneigung gegen einfache Dienstleistungen herrscht, und dies sowohl bei den potentiellen Anbietern, aber auch bei potentiellen Nachfragern, z. B. gegenüber dem Schuheputzen, so ist es – zumindest für Wirtschaftswissenschaftler, die in ihren Modellen Präferenzen als fix unterstellen – unsinnig, einen Wandel der Präferenzen zu fordern<sup>1</sup>.

Ein besonders wichtiges Beispiel für die Konsequenzen unterschiedlicher „Präferenzen“ ist das folgende: Solange in West-Deutschland die Frauenerwerbsquote niedriger ist als beispielsweise in den USA (aus welchen Gründen auch immer), so lange ist es unwahrscheinlich, daß ebenso viele Konsumdienste nachgefragt werden wie in den USA, da eine niedrigere Frauenerwerbsquote der Ausdruck dessen ist, daß in Deutschland mehr Haushaltsproduktion durchgeführt wird<sup>2</sup>. In Deutschland ist also ceteris paribus ein niedrigerer Anteil von Konsumdienstleistungen als in den USA zu erwarten.

## 2. Der empirische Befund

Unabhängig von den oben genannten theoretischen Bedenken, welche Bedeutung der Anteil der Dienste in einer Volkswirtschaft hat, soll im folgenden der empirische Befund geprüft werden, der behauptet, daß eine Dienstleistungslücke in Deutschland existiert. Diese wird an dem Ziel gemessen, daß der Dienstleistungsanteil in Deutschland ebenso hoch wie in den USA sein sollte, die in der entsprechenden Literatur üblicherweise als „Maßstab“ herangezogen werden. Es wird in West- und Ostdeutschland unterschieden, da eigentlich nur Westdeutschland

---

<sup>1</sup> Auf anderer politischer Ebene wird die Forderung eines Präferenzwechsels, z. B. weg vom Ferntourismus, hin zu energiesparendem Regionaltourismus, sehr rasch als ideologische Verbohrtheit und unglückseliger Versuch einer letztlich zum Scheitern verurteilten Menschheitsbeglückung verurteilt!

<sup>2</sup> Der Autor dankt Ekkehart Schlicht, der zum Zeitpunkt des Vortrages, der diesem Aufsatz zugrundeliegt, Fellow des Wissenschaftskollegs zu Berlin war, für diesen Hinweis.

mit modernen Industrienationen vergleichbar ist. In Ostdeutschland herrscht eine transformationsbedingte Sondersituation, die Vergleiche nur verzerren würde.

In den ersten Veröffentlichungen des iw wurde die Dienstleistungslücke anhand der sektoralen Verteilung der Erwerbstätigen gemessen (vgl. iw 1995). Darauf beziehen sich auch Arbeiten von Scharpf (1995). Danach lag – 1995 in Westdeutschland – der Anteil der Beschäftigten, der in Dienstleistungsbranchen beschäftigt ist, bei etwa 58 bis 59%, während dieser Anteil in den USA bei 72% liegt – also deutlich höher. Die Differenz wird als „Dienstleistungslücke“ bezeichnet<sup>3</sup>.

Bei sektoraler Abgrenzung von Dienstleistung erfolgt die Zuordnung eines Betriebes zu einer Branche anhand seiner hauptsächlichen Tätigkeit. Dadurch wird unterschlagen, daß in vielen produzierenden Betrieben auch viele Dienstleistungen erstellt werden, die notwendig sind, um die Produktion zu planen, zu organisieren und schließlich zu verkaufen. Wenn in zwei Volkswirtschaften die Produktionsstruktur sich dahingehend unterscheidet, daß in der einen Volkswirtschaft produzierende Tätigkeiten und Dienstleistungen stärker in unterschiedlichen Betrieben separiert sind als in einer anderen Volkswirtschaft, dann wird der Dienstleistungsanteil in der zweiten Volkswirtschaft, die größere Betriebe mit gemischten Tätigkeitsstrukturen aufweist, in branchenbezogener Abgrenzung unterschätzt. Eine Messung der Dienste-Anteile innerhalb der Industrie ist möglich, wenn man Erwerbstätige nach ihren Tätigkeiten fragt und dem Wirtschaftszweig, indem sie tätig sind. Die ist z. B. im sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des DIW der Fall und im „Current Population Survey“ (CPS) des Census Bureaus in den USA<sup>4</sup>.

Betrachtet man sich die Anteile produzierender Tätigkeiten und der Dienstleistungen in Deutschland und den USA für unterschiedliche Branchen, so erkennt man, daß in Deutschland der Dienstleistungsanteil im produzierenden Gewerbe deutlich höher ist als in den USA (vgl. z. B. Haisken-De New et al. 1996, S. 222 f.). Während in der Industrie in den USA nur etwa 37% Erwerbstätige, die Dienste ausüben, „versteckt“

---

<sup>3</sup> Betrachtet man für Deutschland die Beschäftigtenstatistik, die aufgrund ihrer großen Fallzahl tiefgegliederte Analysen erlaubt und deswegen gerne für internationale Vergleiche herangezogen wird, so beschränkt man sich implizit nur auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Durch das Fehlen von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäftigten wird der Dienstleistungsanteil dann noch niedriger ausgewiesen.

<sup>4</sup> Der hohe Dienstleistungsanteil im produzierenden Gewerbe dürfte auch die Erklärung für einen schwer erklärbaren Verlauf der Lohn-Stückkosten in Westdeutschland sein, vgl. Horn und Seidel (1998).

sind, waren es laut SOEP in West-Deutschland 1997 etwa 48 %<sup>5</sup> (in Ost-Deutschland freilich nur 32 %, welches dessen Sondersituation besonders deutlich macht)<sup>6</sup>.

Berechnet man aufgrund der Tätigkeiten der Erwerbstätigen den Dienstleistungsanteil in West-Deutschland und den USA („funktionaler Ansatz“), so ergibt sich für das Jahr 1996/97 nahezu ein Gleichstand von etwa 78 % in den USA und 75 % in West-Deutschland. Darunter finden sich auch viele einfache Dienste, so z. B. sind im Jahre 1996 in den USA 12 % der Erwerbstätigen in konsumbezogenen Diensten beschäftigt. In Deutschland sind es 1997 ebenfalls – gemessen am öffentlichen Diskurs – überraschende 12 %, d. h. daß hier keine Lücke besteht. Dies liegt daran, daß das SOEP auch alle geringfügig Beschäftigten erfaßt (im Gegensatz zur amtlichen Beschäftigungsstatistik, die definitionsgemäß nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte umfaßt). Berechnet man den Dienstleistungsanteil ohne geringfügig Beschäftigte, so ergeben sich insgesamt nur 74 % Erwerbstätige, die Dienst ausüben; läßt man auch – wie es oft getan wird (vgl. Fußnote 3 oben) – auch noch Beamte und Selbständige aus der Betrachtung, sinkt der Anteil auf 71 % und insbesondere der Anteil der Konsum-Dienste ist mit 8 % deutlich niedriger als in den USA (vgl. die Tabelle). Für einen Vergleich mit den USA müssen die geringfügig Beschäftigten jedoch offensichtlich einbezogen werden, da in den USA jeder als Erwerbstätiger gilt und gezählt wird, der auch nur eine Stunde in der Woche gegen Entgelt tätig ist (vgl. Haisken-De New et al. 1998)<sup>7</sup>.

Auch der deutsche Dienstleistungsexport ist nicht so schlecht wie viele glauben. (vgl. Petersen et al. 1993). Dieses Ergebnis ist bei näherer Überlegung hoch plausibel: als Stärke der deutschen Exportindustrie wird die Lieferung „komplexer Produkte“ gesehen (z. B. der Bau einer

---

<sup>5</sup> Vgl. auch Haß (1995), Hüning und Nickel (1998) sowie Scheinost und Giehl (1998) und LZB in NRW (1996, S. 58 f).

<sup>6</sup> Für Definitionssysteme vgl. Gornetz und Schäfer (1998) sowie Haisken-De New et al. (1998)

<sup>7</sup> Dieser Befund ist unabhängig von Definitionsproblemen, die es im Bereich höherwertiger Dienstleistungen gibt; vgl. Cornetz und Schäfer (1998, S. 425) Für anekdotische Evidenz, die für einen höheren Anteil einfacher Dienste spricht als dies in der veröffentlichten Meinung gemeinhin angenommen wird, vgl. Balser et al. (1998). Selbst „Bag Boys“ (also Hilfskräfte, die beim Einkauf im Supermarkt Tüten packen), die für etliche Journalisten die Inkarnation der amerikanischen „Dienstleistungsmentalität“ darzustellen scheinen, gibt es inzwischen in einigen deutschen Supermärkten. Freilich werden für diesen Zweck nicht nur geringqualifizierte Arbeitslose, sondern z. B. auch Studenten (vom Studenten-Schnelldienst) eingesetzt.

Tabelle: Erwerbstätige in Westdeutschland (1997) und den USA (1996) nach Tätigkeiten  
Anteile in %

	USA	Westdeutschland					
		Alle Erwerbstätigen		Alle Erwerbstätigen ohne geringfügige Beschäftigten		Sozialversicherungspflichtige Arbeiter und Angestellte	
		Anteil	Differenz <sup>a</sup>	Anteil	Differenz <sup>a</sup>	Anteil	Differenz <sup>a</sup>
Landwirtschaft	2,5	2,5	0,0	1,8	-0,7	0,8	-1,7
Industrie	19,4	22,5	3,1	24,4	5,0	27,9	8,5
Dienste	78,1	75,0	-3,1	73,8	-4,2	71,3	-6,8
darunter							
- soziale Dienstleist.	11,0	13,4	2,4	14,6	3,6	9,8	-1,2
- Verwaltungsdienste	13,6	17,7	4,1	18,0	4,4	20,3	6,7
- Organisationsdienste	18,1	4,7	-13,3	5,3	-12,7	6,0	-12,1
- Produktionsdienste	8,3	9,6	1,3	10,6	2,3	10,9	2,6
- Distributionsdienste	14,2	16,0	1,7	14,7	0,4	16,0	1,7
- Konsumbez. Dienste	11,6	11,7	01	8,6	-3,0	8,1	-3,5
- Staatliche Dienste	1,2	1,8	0,6	2,0	0,8	0,3	-1,0
Insgesamt	100	100		100		100	

<sup>a</sup> Differenz der Anteile Westdeutschland minus USA.  
Quellen: CPS; SOEP; Haiksen-DeNew et al. (1998).

Fabrik). Komplexität bedeutet jedoch nichts anderes als ein hoher „versteckter“ Dienstleistungsanteil.

Daß die Dienstleistungsanteile der Beschäftigten in Deutschland und den USA fast gleich hoch sind, wobei der Anteil von Konsum-Dienstleistungen exakt gleich ist, spricht angesichts der niedrigen Frauenerwerbsquote aus theoretischer Sicht dafür, daß der Dienstleistungsanteil in Deutschland aus Sicht der Nachfrager zu hoch ist. Dementsprechend ist auch die empirische Evidenz für Dienstleistungstätigkeiten in Privathaushalten, die in der deutschen Literatur als großes Arbeitsplatzpotential angesehen wird (vgl. z. B. Bräuninger 1996, S. 8) nicht besonders eindrucksvoll. Es gibt für diesen Sektor kaum international vergleichenden Daten. Dortch (1996) berichtet von Schätzungen für die USA, die zwischen 9 und 17 Prozent aller Privathaushalte liegen, die im weitesten Sinne „Hauspersonal“ beschäftigen. Nach Ergebnissen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) waren im Jahre 1994 fast 13 % aller Haushalte in Westdeutschland und 3 % in Ostdeutschland derartige Arbeitgeber. Erwartungsgemäß hängt die Beschäftigung stark vom Haushaltseinkommen ab; deswegen ist der Anteil in Ostdeutschland deutlich kleiner als in Westdeutschland (vgl. auch Hank 1998). Selbst im Vergleich zur höchsten Schätzung für die USA ist der Unterschied für Westdeutschland nur klein. Sicherlich kann man sich vorstellen, daß in Deutschland noch mehr Haushalte als Arbeitgeber fungieren, aber solange man Putzfrauen nicht vollständig staatlich alimentieren würde, wird deren Beschäftigung bei Haushalten mit niedrigem Einkommen nicht möglich sein.

Nun kann man grundsätzlich einwenden, daß das bloße Zählen von Köpfen eine eher schlechte Beschreibung der Situation einer Volkswirtschaft ist (vgl. z. B. Cornetz und Schäfer 1998). Mit Hilfe von Befragungsdaten ist es freilich auch möglich, die Köpfe mit deren Arbeitszeit bzw. deren Einkommen zu gewichten. Auch bei Betrachtung der Einkommensanteile ergibt sich kein gravierender Unterschied der Dienstleistungsanteile für Deutschland und die USA. Die Differenz zwischen den USA und Deutschland wird freilich größer; gleichzeitig wird aber auch deutlich, daß offenbar viele hochbezahlte Dienste in Industriebetrieben ausgeübt werden (vgl. Haisken-De New et al. 1997).

An diesen Befund anknüpfend kann man argumentieren, daß der hohe Anteil von Dienstleistungen, der innerhalb größerer (Industrie-)Unternehmen erbracht wird, nicht so effizient sei wie Dienstleistungen, die von unabhängigen Unternehmen, die per „Outsourcing“ erbracht werden (vgl. dazu Bräuninger 1996, S. 3). Nun muß man sich freilich auch



die Frage stellen, warum deutsche Großunternehmen nicht zum Mittel des Outsourcing greifen sollten, wenn dieses effizient wäre? Bei Outsourcing dürften auch die vielbeklagten Kreditbeschränkungen für Neugründer keine so große Rolle spielen, da die Nachfrage nach dem „externalisierten“ Dienst ja bekannt ist.

Betrachtet man die Entwicklung der Dienstleistungsanteile im Zeitverlauf (vgl. Haisken-De New et al. 1996, 1997, 1998), so erkennt man, daß die „Lücke“ erst in den 90er Jahren unbedeutend wurde. Dies ist eindeutig auf die konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen: Im Konjunkturtal haben Dienste sich besser behauptet als produzierende Tätigkeiten. Dies ist zugleich ein Hinweis darauf, daß nun nicht mehr strukturelle Gründe, sondern konjunkturelle Gründe ausschlaggebend für die Arbeitsplatz-Lücke in Deutschland sind. Darauf wird im folgenden Abschnitt ausführlich eingegangen werden.

### 3. Benchmark USA

Akzeptiert man die Beschäftigtenintensität der USA als „Ziel“ für die Bundesrepublik Deutschland, dann bedeutet dies, daß auch die Erwerbsquote steigen muß – wofür sicherlich auch industrielle Arbeitsplätze notwendig sind. Rein rechnerisch kann man kalkulieren, wieviele Arbeitsplätze entstehen würden, wenn die Erwerbs- und Arbeitslosigkeitsquoten sowie die Tätigkeitsstruktur in Deutschland so aussehen würden wie in den USA. Es liegt auf der Hand, daß eine derartige „Benchmark“ eine lange Reihe problematischer Annahmen macht, gleichwohl soll diese Rechnung – wie sie beispielsweise vom Institut der Deutschen Wirtschaft immer wieder durchgeführt wird – hier nachvollzogen werden.<sup>8</sup> Führt man eine derartige Rechnung durch, sollte wiederum auch zwischen Ost- und West-Deutschland unterschieden werden.

Die Rechnung geht davon aus, daß auch in Deutschland derselbe Anteil an der Gesamtbevölkerung wie in den USA erwerbstätig sein kann

---

<sup>8</sup> Das Institut der Deutschen Wirtschaft (iw) hat inzwischen akzeptiert, daß eine nach Sektoren abgegrenzte Dienstleistungslücke den Abstand zu den USA überzeichnet. Auf Basis von Mikrozensus- und SOEP-Ergebnissen hat das iw (1998, S. 77 f) eine – allerdings schwer nachvollziehbare – neue Rechnung vorgelegt. Daraus geht hervor, daß in Deutschland nur noch 3,5 Millionen Dienstleistungs-Arbeitsplätze fehlen (im Gegensatz zu den 7,7 Millionen, die sich für 1996 aus der Branchen-Rechnung ergeben. Nicht nachvollziehbar ist freilich, warum – laut iw (1998, S. 78) – auf Basis des SOEP die gesamte Beschäftigungsintensität niedriger sein soll als laut Mikrozensus.

bzw. sollte. Der „Beschäftigtenbesatz“ ist also eine modifizierte Erwerbsquote. Während bei der Erwerbsquote alle Erwerbspersonen (d. h. Erwerbstätige und Arbeitslose) auf die Bevölkerung im „erwerbsfähigen Alter“ bezogen werden, wird der Beschäftigtenbesatz als Quote der tatsächlich Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung berechnet<sup>9</sup>. Die folgenden Zahlen basieren auf den aktuellen Zahlen, die von Cornetz und Schäfer (1998) benutzt werden. Insgesamt müßte der „Beschäftigtenbesatz“ in Deutschland von etwas über 40 % um etwa 10 Prozentpunkte steigen, um den Wert der USA zu erreichen (50,8 %). Das wären über 7 Millionen Beschäftigte.

In der vom DIW benutzten Abgrenzung der Dienstleistungen und industriellen Tätigkeiten bedeutet dies, daß in Westdeutschland fast 5,5 Millionen Dienstleistungsarbeitsplätze, aber auch etwa 250.000 Tausend industrielle Arbeitsplätze entstehen müßten (in Ostdeutschland wäre allerdings ein weiterer Abbau der Industrie notwendig, rein rechnerisch würden alle neue Tätigkeiten Dienste sein). In der Realität wären natürlich mit den Veränderungen der Gesamtzahlen auch strukturelle Verschiebungen verbunden, auf die hier aber nicht eingegangen werden kann.

Nimmt man den „Beschäftigtenbesatz“ der USA als „Ziel“, so müßten also in Deutschland insgesamt keine und in Westdeutschland nur wenige industrielle Arbeitsplätze netto neu entstehen. Freilich muß man bedenken: die meisten Dienste, die neu zu schaffen wären, müßten „produktionsnahe Dienste“ sein, da – zählt man die „geringfügig Beschäftigten“ mit – der „Besatz“ mit „einfachen konsumnahen“ Diensten in Deutschland nicht wesentlich geringer als in den USA ist. Doch diese Tatsache blieb bislang in internationalen Vergleichen verborgen, da geringfügig Beschäftigte nicht zutreffend berücksichtigt wurden. Cornetz und Schäfer (1998, S. 425) stellen ausdrücklich fest: „Mithin sind es vorwiegend die hochwertigen Unternehmensdienste, die in Deutschland unterentwickelt sind und nicht – wie häufig angenommen – geringwertige bzw. niedrig bezahlte konsumorientierte oder persönliche Dienstleistungen“.

In Deutschland ist es gleichwohl geradezu Mode geworden, die Subventionierung „einfacher Dienste“ zu fordern. Zum Beispiel in Form von

---

<sup>9</sup> Unterschiedliche Altersstrukturen der Bevölkerung werden also nicht berücksichtigt; in westlichen Gesellschaften würde man normalerweise erwarten, daß eine Gesellschaft mit einem höheren Anteil alter Menschen auch einen niedrigeren „Beschäftigtenbesatz“ aufweist.

„Kombi-Löhnen“ oder durch „Dienstleistungs-Schecks“, die Steuererleichterungen und vereinfachte Abgaben für Privathaushalte, die als Arbeitgeber fungieren, bewirken (vgl. z. B. die Zukunftskommissionen der Friedrich-Ebert-Stiftung sowie der Freistaaten Bayern und Sachsen). Gespeist werden diese Überlegungen zum einen aus dem – falschen – empirischen Befund, daß insbesondere der Anteil einfacher Dienste in Deutschland kleiner sei als in den USA; zum zweiten wird auf die niedrige Qualifikation von zwei Dritteln der Arbeitslosen verwiesen. Die Qualifikation, insbesondere die von älteren Arbeitslosen mag in der Tat ein Problem sein; ob dieses durch eine Subvention, die einen Teil der Lohnkosten ausmacht, verringert wird, ist jedoch äußerst zweifelhaft.

Lohnkostenzuschüsse für ältere Langzeitarbeitslose waren bislang kein großer Erfolg (vgl. speziell Bohlen 1993, S. 258 ff. sowie allgemein Hujer und Schneider 1998, S. 194). Die Basisqualifikation älterer Arbeitsloser, die (ungelernt) aus der Industrie kommen, paßt auch nicht sehr gut zu Dienstleistungen. Dies gilt selbst für einfache Dienste, wie z. B. den Verkauf, zu denen auch eine soziale Kompetenz gehört. Für viele einfache Dienste stehen junge Nicht-Erwerbstätige zur Verfügung, insbesondere Studenten (die sogar als „Tütenjungen“ arbeiten; vgl. Fußnote 7 oben). Solange man dieses Arbeitsangebot nicht „zurückdrängt“, indem man ihm attraktivere Job-Angebote macht bzw. für Studenten die Notwendigkeit zum Nebenerwerb reduziert, indem die Ausbildungsförderung erhöht wird, werden ältere Arbeitslose, die aus dem verarbeitenden Gewerbe kommen, in der Dienstleistungsgesellschaft Probleme haben, Jobs zu finden.

Den Protagonisten von subventionierten Billig-Löhnen sollte auch zu denken geben, daß die Stunden-Lohnkosten<sup>10</sup> von geringfügig Beschäftigten – bei statistischer Kontrolle der Qualifikation – nicht ungewöhnlich niedrig waren (vgl. Schwarze 1998). Es sind also nicht in erster Linie niedrige Direktlöhne, die geringfügig Beschäftigte für Arbeitgeber attraktiv machen, sondern es ist deren Flexibilität (vgl. Wagner 1998). Man kann also durchaus die These aufstellen, daß in Deutschland gar keine Lohnsubventionen notwendig sind, um „einfache Dienste“ für Arbeitgeber bezahlbar zu machen. Man kann die hier vorgelegt empirische Evidenz auch so lesen, daß in Deutschland die Dynamik einfacher Dienste bislang im Segment der geringfügig Beschäftigten gefangen ist – diese sind aufgrund ihrer Flexibilität (aber nicht aufgrund niedrigerer Stundenlöhne) attraktiver als „reguläre“ Jobs. Deswegen sollte die Wirt-

---

<sup>10</sup> Einschließlich der vom Arbeitgeber zu zahlenden pauschalen Lohnsteuer

schaftspolitik sich lediglich fragen, wie Flexibilität mit Sozialversicherungspflicht vereinbar gemacht werden kann (vgl. z. B. Wagner 1998).

Die Schlußfolgerung, einfache Dienste nicht per se zu subventionieren, bedeutet im übrigen nicht, daß der Gruppe der Langzeitarbeitslosen bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt keine Unterstützung in Form von Lohnkostenzuschüssen gewährt werden sollte. Arbeitsmarktentwöhnte Langzeitarbeitslose bedürfen allerdings über Lohnzuschüsse hinaus noch weiterer Unterstützung (vgl. Hackenberg und Wagner 1997).

Letztendlich sind für Arbeitslose, die aus industriellen-handwerklichen Tätigkeiten kommen, Industrie-Arbeitsplätze und industriennahe Dienste notwendig. Wie der Aufschwung Ende der 80er Jahre in Westdeutschland gezeigt hat können diese Arbeitsplätze auch in einer „globalisierten“ Wirtschaft durchaus noch in Deutschland entstehen. Damals sank vor allem die Arbeitslosenquote für gering Qualifizierte (vgl. Christensen und Schimmelpfening 1998)<sup>11</sup>.

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick

Kommt man wieder zum Ausgangspunkt dieses Beitrages zurück, ist die Schlußfolgerung ebenso überraschend wie klar: gemessen an den tatsächlich Erwerbstätigen hat Deutschland keine signifikante Dienstleistungslücke. Gemessen an den Arbeitsplätzen, die notwendig wären, um die Arbeitslosigkeit ebenso wie in den USA abzubauen, gibt es eine Lücke vor allem im Bereich „produktionsnaher“ Dienste. Von den neu zu schaffenden Arbeitsplätzen, die Arbeitslosigkeit in Deutschland senken, wären die meisten also „produktionsorientiert“, d. h. Tätigkeiten in der Produktion selbst bzw. produktionsnahe Dienste. Insgesamt ist ein Aufschwung, wie wir ihn in den USA beobachten können, ohne einen „indu-

---

<sup>11</sup> Freilich hat der Aufschwung nicht lange genug gedauert; wobei nahezu alle Indikatoren darauf hindeuten, daß dafür nicht strukturelle, sondern gesamtwirtschaftliche Gründe ausschlaggebend waren (vgl. Horn 1998). Wenn man die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland mit einer Überregulierung am Arbeitsmarkt erklären will, so muß man die Frage beantworten, warum in den USA bei gleichbleibenden Regulierungen die Zahl der Arbeitsplätze derart stark gestiegen ist, daß auch die Arbeitslosigkeit zurückging, während in Deutschland bei einer Reduzierung der Regulierung (z. B. weniger Kündigungsschutz, etc) kein Abbau, sondern ein Anstieg der Arbeitslosigkeit erfolgte. Die unpopuläre These, daß es nicht eine Verkrustung des deutschen Arbeitsmarktes, sondern vor allem eine falsche makroökonomische Steuerung ist, die für den neuerlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich ist, hat hohe Plausibilität.

striellen Kern“ nicht denkbar. Eigentlich ein wenig überraschendes und seit langem bekanntes Ergebnis (vgl. bereits Bade 1987, Albach 1989).

Die wirtschaftspolitisch entscheidende Frage lautet: Können mehr Dienste allein durch „Angebotspolitik“, d. h. De-Regulierung, einen selbsttragenden Aufschwung erzeugen, oder ist dieser ohne entsprechende makroökonomische Rahmenbedingungen (Gesamtnachfrage, Zins) nicht möglich? Die US amerikanischen Erfahrungen sprechen dafür, daß es einer auf Wachstum gerichteten koordinierten Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik bedarf (vgl. Kromphardt 1998, Vesper 1998), um ein ausgewogenes Industrie- und Dienstleistungswachstum entstehen zu lassen. Akzeptiert man dies, so stellt sich erst als zweites die Frage, ob es in Deutschland notwendig ist, daß über eine an Arbeitsmarktzielen ausgerichtete makropolitische Steuerung hinaus noch sozial- und strukturpolitische Maßnahmen notwendig sind, die Dienstleistungen begünstigen? Hier muß zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage unterscheiden.

Auf Seiten des Arbeitangebotes muß man wiederum zwischen Langzeitarbeitslosen einerseits und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern bzw. Schulabgängern andererseits unterscheiden. Langzeitarbeitslose, deren Humankapital entwertet ist, bedürfen gezielter Maßnahmen, die zum Teil sogar sozialpädagogischer Natur sein müssen. Kombi-Löhne könnten hier hilfreich sein. Langfristig sind jedoch eine gute Basisausbildung und gesamtwirtschaftliches Wachstum nach wie vor Instrumente, um Arbeitslosigkeit zu verhindern (vgl. Lindlar und Trabold 1998). Ein auf Dauer subventionierter Niedriglohn-Sektor läßt sich aus der vorliegenden empirischen Evidenz heraus nicht rechtfertigen.

In bezug auf das Angebot von Diensten spricht einiges dafür, daß der Dienstleistungs-Sektor in Deutschland besser reguliert werden kann als dies gegenwärtig der Fall ist (vgl. auch Zimmermann et al. 1998); auf Details kann hier nicht eingegangen werden.

Hervorgehoben sei allerdings der überbetrieblich regulierte Bereich der dualen Berufsausbildung. Nach Ergebnissen des Instituts Arbeit und Technik (IAT, Gelsenkirchen) wird in der Berufsausbildung zu wenig Wert auf „ambitiöse Dienstleistungen“ gelegt (Hilbert und Scharfenorth 1998).

Auch die staatliche Technologiepolitik ist noch zu stark am verarbeitenden Gewerbe ausgerichtet (vgl. Preißl 1998). Auf der anderen Seite ist der „Markt“ für Humandienstleistungen (Betreuung, Pflege etc.) in

Deutschland u. a. dadurch gekennzeichnet, daß die ohne jeden Zweifel notwendige Qualitätskontrolle weitgehend durch „Input-Kontrolle“ realisiert wird, d. h. auch eine möglichst gute Ausbildung der Beschäftigten. Direkte Output-Kontrollen sind selten; aber nur diese würden geringer Qualifizierten eine Chance geben, zumindest in Form von Hilfsdiensten im Bereich von Humandienstleistungen tätig zu werden. Neben dem hochprofessionalisierten Markt für Humandienstleistungen gilt es den Bereich ehrenamtlicher Humandienstleistungen zu erschließen. Wenn diese marktgängig gemacht werden könnten, könnten sich große Arbeitsmarkteffekte ergeben (vgl. Spieß und Wagner 1997). Auch hier gilt freilich: Solange gesamtwirtschaftliche Restriktionen greifen, wird eine derartige Re-Regulierung lediglich die Struktur der Beschäftigung verändern, aber die „Arbeitsplatzlücke“ nicht beseitigen.

### Literatur

- Albach*, Horst (1989): Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft, München
- Bade*, Franz-Josef (1987): Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen, Berlin.
- Balser*, Markus / *Neumann*, Philipp / *Storbeck*, Olaf (1998): Hier ist der Kunde Kaiser, in: *Impulse*, Heft 9, S. 48 - 53
- Bohlen*, Christoph (1993): Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen, Berlin.
- Bräuninger*, Dieter (1996): DIW-These „Keine Dienstleistungslücke in Deutschland“, in: Deutsche Bank Research, Nr. 23m S. 2 - 9.
- Christensen*, Björn / *Schimmelpfennig*, Axel (1998): Arbeitslosigkeit, Qualifikation und Lohnstruktur in Westdeutschland, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 2, S. 177 - 186.
- Cornetz*, Wolfgang / *Schäfer*, Holger (1998): Hat Deutschland den Dienstleistungsrückstand gegenüber den USA aufgeholt?, in: *Wirtschaftsdienst*, 78 (7), S. 418 - 425.
- Dortch*, Shannon (1996): Maids clean up, in: *American Demographics*, 18 (11), S. 4 - 8.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (1998): Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg, Bericht der Zukunftskommission der FES, Bonn.
- Haisken-DeNew*, John et al. (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland in: DIW-Wochenbericht, 63 (14).

- (1997): Rückstand beim Anteil der Dienstleistungen aufgeholt, in: DIW-Wochenbericht, 64(34)
  - (1998): Das Dienstleistungs-Puzzle – Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich, in: DIW-Wochenbericht, 65(35).
- Hank, Karsten* (1998): Household Labor Demand and Household Labor Supply, Diskussionspapier Nr. 98 - 14 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft, Bochum.
- Haß, Hans-Joachim* (1995): Industrienaher Dienstleistungen – ökonomische Bedeutung und politische Herausforderung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 223 (3 / 95), Köln.
- Hilbert, Josef / Scharfenort, Karin* (1998): Ausbildung im Dienstleistungssektor und ihre Perspektiven, Gelsenkirchen.
- Holst, Elke / Schupp, Jürgen* (1998): Dienstleistungen – Chance und Herausforderung für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt und New York, S. 241 - 255.
- Horn, Gustav A.* (1996): Kräftiges Wachstum und hohe Beschäftigung in den USA, in: DIW-Wochenbericht, 63(5).
- (1998): Beschäftigungswachstum in den USA – ein erklärbares Wunder, in: DIW-Wochenbericht, 65(9).
- Horn, Gustav A. / Seidel, Bernhard* (1998): Kommentar zu Klös und Lichtblau – Möglichkeiten und Grenzen internationaler Querschnittsvergleiche im Bereich Arbeitsmarkt, in: Jürgen Schupp et al., S. 77 - 82.
- Hußer, Reinhard / Schneider, Hilmar* (1998): Initial- und Verlaufseffekte der „Replacement Ratio“ auf die individuelle Arbeitslosigkeitsdauer, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt und New York, S. 184 - 199.
- Hünig, Hasko / Nickel, Hildegard Maria* (Hg.) (1997): Großbetrieblicher Dienstleistungssektor in den neuen Bundesländern, Opladen.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (iw) (1995): Dienstleistungen – Indizien für Job-Lücke, in: iwd, Nr. 43, S. 3.
- (1998): Dienstleistungslücke – Die Tücken der Statistik, in: Informationsdienste IWD- Online, Ausgabe 6, S. 298.
  - (Hg.) (1998): Mehr Arbeit durch weniger Bescheidenheit? Grenzen makroökonomischer Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 247 (8 / 1998), Köln.
- Klös, Hans-Peter / Lichtblau, Karl* (1998): Möglichkeiten und Grenzen internationaler Querschnittsvergleiche im Bereich Arbeitsmarkt, in: Jürgen Schupp et al., S. 41 - 75.



- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil 2: Entwicklungen, Ursachen und Maßnahmen, und Teil 3: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn.
- Kromphardt*, Jürgen (1998): Stabilisierung der Erwartungen durch Verstetigung und Koordination der Wirtschaftspolitik, in: Landeszentralbank Hamburg ... (Hg.), Innovationen für die Zukunft – Wissenschaftliches Symposium anlässlich des 65. Geburtstages von Hans-Jürgen Krupp, Hamburg, S. 39 - 49.
- Krupp*, Hans-Jürgen (1987): Gibt es in Deutschland einen Rückstand in der Entwicklung der Dienstleistungen?, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 71(1): S. 56 - 75.
- Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen (1996): Bericht über das Jahr 1995, Düsseldorf.
- Lindlar*, Ludger / *Trabold*, Harald (1998): Globalization, Unemployment, Social Inequality: A Farewell to Welfare?, in: Konjunkturpolitik, 44, S. 1 - 30.
- Lindlar*, Ludger / *Scheremet*, Wolfgang (1999): Does Germany Have the World Highest Wage Costs?“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik.
- Petersen*, Hans J. et al. (1993): Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Preißl*, Brigitte (1998): Innovationen im Dienstleistungssektor, In: DIW-Wochenbericht, 65 (29).
- Scharpf*, Fritz W. (1995): Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2.
- Scheinost*, Ulrich / *Giehl*, Peter (1998): Die produktbegleitenden Dienstleistungen in der Elektroindustrie, Dokumentation des Zentralverbandes Elektrotechnik- und Elektroindustrie (ZVEI), Frankfurt am Main.
- Schupp*, Jürgen et al. (Hg.) (1998): Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion, Berlin.
- Schwarze*, Johannes (1998): Wer trägt die pauschale Lohnsteuer bei geringfügiger Beschäftigung?, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Frankfurt und New York, S. 215 - 225.
- Sesselmeier*, Werner / *Klopfleisch*, Roland / *Setzer*, Martin (1996): Mehr Beschäftigung durch eine negative Einkommenssteuer, Frankfurt u. a..
- Spieß*, C. Katharina / *Wagner*, Gert (1997): Verbesserung der außerhäuslichen Kinderbetreuung – Geordneter Wettbewerb statt öffentlichen Angebotes ?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Heft 4, S. 104 - 108.



- Vesper, Dieter* (1998): Ist antizyklische Finanzpolitik überholt?, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hg.), *Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag*, Frankfurt und New York, S. 305 – 321.
- Wagner, Gert* (1998): Reform der 620-Mark-Jobs – Stückwerk, in: *DIW-Wochenbericht*; 65 (45).
- Zimmermann, Klaus F. et al.* (1998): Petersberger Erklärung: Anstöße für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik, in: *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., Heft 11, S. 652 – 653.