Böckler impuls

1/2011 19. Januar

Haushaltspolitik: Unberechenbare Schuldenbremse 2
Europa: Soziale Koordination schafft Stabilität 3
Beschäftigung: Studie widerlegt Mindestlohn-Gegner 4
Arbeitsmarkt: Ältere Erwerbslose fallen aus der Statistik 6
Verteilung: Demografie verstärkt Ungleichheit 7
TrendTableau 8

www.boecklerimpuls.de

Hans Böckler Stiftung

MITBESTIMMUNG

Betriebsräte: Flexible Freistellungspraxis

Betriebsräte werden nicht nur dann freigestellt, wenn es das Gesetz vorsieht. Arbeiten Betriebsrat und Chef gut zusammen, ist eine Freistellung bereits unterhalb der gesetzlichen Grenze beobachtbar.

In Betrieben mit mindestens 200 Beschäftigten können sich Betriebsräte von ihrer betrieblichen Tätigkeit freistellen lassen. Manche Kritiker behaupten, Betriebe würden zuweilen keine neuen Arbeitnehmer einstellen, damit sie nicht über diesen Schwellenwert rutschen. Die Freistellung steigt jedoch nicht sprunghaft an der Gesetzesschwelle an. Dies zeigen Jens Mohrenweiser vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und Uschi Backes-Gellner von der Universität Zürich in einer neuen Untersuchung.* Ihr Ergebnis: Die Freistellung nimmt über die Betriebsgröße auch schon vorher kontinuierlich zu. Ob ein Betriebsrat freigestellt wird, hängt von der Anzahl der Mitarbeiter, aber auch vom Verhältnis zwischen Betriebsrat und Geschäftsführung ab.

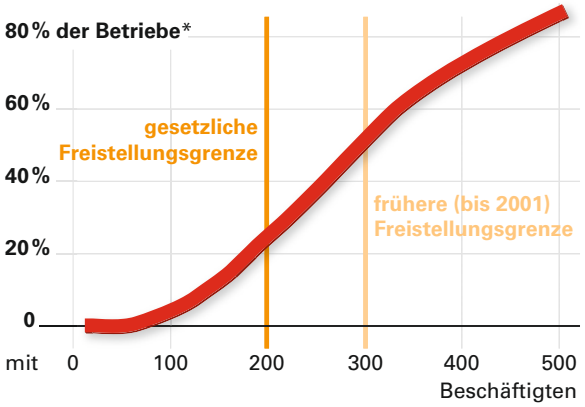
Für ihre Studie werteten die beiden Forscher eine repräsentative Befragung von Geschäftsführern in Betrieben mit 20 bis 500 Beschäftigten und Betriebsrat aus. Überraschendes Ergebnis: An der gesetzlichen Grenze von 200 Arbeitnehmern steigt die Zahl der Betriebe mit freigestelltem Betriebsrat nicht sprunghaft an. Stattdessen kann sich bereits in 17 Prozent der Betriebe mit 150 bis 199 Mitarbeitern ein Arbeitnehmervertreter völlig auf seine Aufgaben im Betriebsrat konzentrieren. In etwa 23 Prozent aller Betriebe mit 300 bis 500 Beschäftigten hingegen ist immer noch kein Mitglied des Betriebsrats vollständig freigestellt.

Dieses „empirische Rätsel" erklären Mohrenweiser und Backes-Gellner so: Wo Betriebsrat und Geschäftsführung vertrauensvoll zusammenarbeiten, legen sie anhand der betrieblichen Erfordernisse gemeinsam Freistellungen fest. Deshalb steigen die Freistellungen kontinuierlich mit der Betriebsgröße an. Allerdings: In gut zehn Prozent der Betriebe ist das Verhältnis zwischen Arbeitnehmervertretern und Geschäftsführung schlecht. Dort setzt der Betriebsrat eher sein Recht auf Freistellung direkt an der gesetzlichen Grenze durch. Das Gesetz bekomme „genau dann Biss", wenn es aus Arbeitnehmerperspektive wirklich gebraucht wird, so die Forscher.

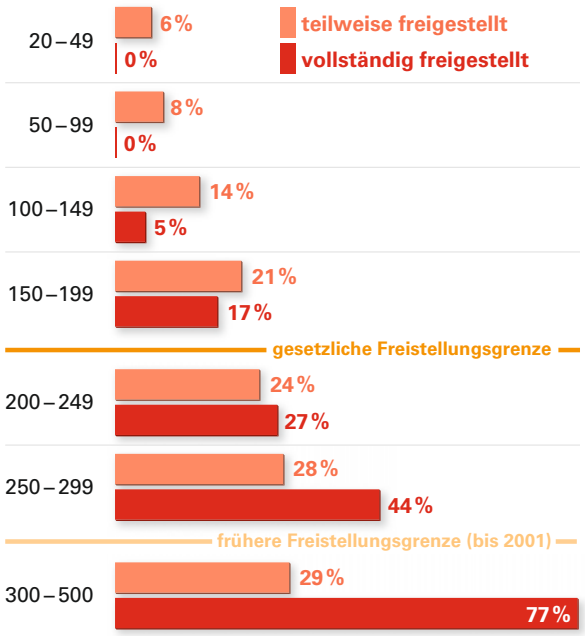
* Quelle: Jens Mohrenweiser, Uschi Backes-Gellner: Die Wirkung des Betriebsverfassungsgesetzes am Beispiel der Freistellung von Betriebsräten, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Ausgabe 4/2010; Datensatz erhoben mit Förderung der Hans-Böckler-Stiftung **Download unter www.boecklerimpuls.de**

Stetiger Anstieg der Freistellungen

Ein Betriebsratsmitglied wird vollständig freigestellt in …



Je nach Betriebsgröße ist ein Mitglied des Betriebsrats …



* Betriebe mit Betriebsrat
Quelle: Mohrenweiser, Backes-Gellner 2010 | © Hans-Böckler-Stiftung 2010

Unberechenbare Schuldenbremse

Das Berechnungsverfahren für die Schuldenbremse ist intransparent und anfällig für Manipulationen, zeigt das IMK.*

Der Anspruch ist hoch: Die Schuldenbremse soll die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise strapazierten öffentlichen Haushalte wieder ins Gleichgewicht bringen – auf Basis eines anerkannten Verfahrens und im Einklang mit den europäischen Stabilitätsvorschriften. Das komplexe Instrumentarium ist scheinbar objektiv und präzise definiert. Doch tatsächlich enthält es Unschärfen und Schlupflöcher, haben die IMK-Finanzfachleute Achim Truger und Henner Will ermittelt. Dadurch kann der Umfang der künftig zulässigen Verschuldung in Bund und Ländern hoch- oder heruntergerechnet werden – je nach politischem Interesse. „Klagen gegen die eine oder andere Ausgestaltung oder Interpretation werden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vor den Verfassungsgerichten landen", warnen die Experten.

Grund dafür ist das überaus komplizierte Verfahren der Schuldenbremse. Es beruht auf der Prämisse, dass sich eindeutig ermitteln lässt, welcher Anteil des staatlichen Defizits in einem bestimmten Jahr auf die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen ist, und wie stark langfristige, strukturelle Defizite zu Buche schlagen. Letztere entstehen dadurch, dass das Niveau der Staatseinnahmen dauerhaft nicht zum Niveau der Ausgaben passt. Auf Bundesebene beschränkt die Schuldenbremse Kredite zur Deckung des strukturellen Defizits ab 2016 auf jährlich 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, das sind rund 10 Milliarden Euro. Je nach konjunktureller Lage wird dieses Volumen ausgeweitet oder reduziert: Läuft die Wirtschaft im Vergleich zu einer „Normallage" gut, wird der Verschuldungsspielraum kleiner. Liegt die Konjunkturentwicklung unter dem Schnitt, wächst er.

Nach Untersuchungen des IMK ist aber bereits die Berechnung der „Normallage" methodisch zweifelhaft – denn sie wird auch von der aktuellen Konjunkturentwicklung mitbestimmt. Das hat nach Trugers und Wills Analyse problematische Konsequenzen: **Die Bremse zwingt zu einer prozyklischen Finanzpolitik.** „Im Aufschwung darf das Defizit zu groß sein und heizt damit die Konjunktur zusätzlich an. Im Abschwung werden die Defizite zu gering bemessen und dämpfen die Konjunktur zusätzlich."

Die Ungenauigkeit wächst noch weiter, weil die Berechnungsvorgaben in den Ausführungsgesetzen zur Schuldenbremse vage sind. Auch der vermeintlich klare Bezugspunkt, dass das Schuldenbremsen-Verfahren mit dem zur Haushaltsüberwachung nach dem Europäischen Stabilitätspakt übereinstimmen muss, hilft nicht weiter, betont das IMK. **Die EU-Kommission hat ihre Berechnungsmethode selbst schon mehrmals geändert.** Mittlerweile gibt es vier Versionen. Je nachdem, welche angewendet wird, fiele die zulässige Kreditaufnahme des Bundes jährlich um maximal zwei bis drei Milliarden Euro höher oder niedriger aus, so das IMK.

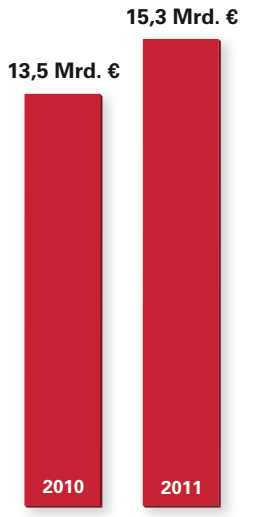
Doch damit sind die Spielräume längst noch nicht erschöpft. Denn das Ausführungsgesetz schreibt auch vor, die Schuldenbremsen-Methodik „unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft" fortzuentwickeln. Das klingt gut, sorgt aber nicht für mehr Klarheit. Die Gemeinschaftsdiagnose der großen Konjunkturforschungsinstitute hat beispielsweise in ihrem Herbstgutachten 2010 noch an weiteren Stellschrauben gedreht. Die IMK-Experten haben die Varianten nachgerechnet und kommen auf nicht weniger als acht mögliche Versionen, die alle im Einklang mit dem Verfahren der EU-Kommission stehen. **Der mögliche Verschuldungsspielraum für den Bund würde danach 2011 um rund 15 Milliarden Euro variieren.** Damit, so die Kritik des IMK, ist das Verfahren anfällig für Manipulationen.

Noch schwerer wiegt aus Sicht der Ökonomen ein anderes Problem: Die symbolträchtige Schuldenbremse wird in einer Situation eingeführt, in der die öffentlichen Haushalte strukturell unterfinanziert sind. Das hat nach der IMK-Analyse indes nichts mit staatlicher Ausgabenfreude zu tun. Daten der EU unterstreichen dies. Die deutschen Staatsausgaben sanken zwischen 1998 und 2008 real, also inflationsbereinigt, um 0,2 Prozent pro Jahr. Noch stärker wurden allerdings die Steuern gesenkt. In welchem Ausmaß, zeigt eine Simulationsrechnung des IMK: Wären 2010 noch die Steuergesetze von 1998 in Kraft gewesen, hätten Bund, Länder und Gemeinden in diesem Jahr gut 51 Milliarden Euro mehr an Steuern eingenommen.

Keine Klarheit bei der Schuldenbremse

Der Spielraum für die Neuverschuldung variiert ja nach Rechenmethode um …

nach den vier eigenen Verfahren der **EU-Kommission***



auf Basis von acht weiteren **Verfahren im Einklang mit denen der EU-Kommisson****

*parallel gültiges „Altes" und „Neues Verfahren" jeweils in einer „Frühjahrs-" und einer „Herbstversion"
**abgeleitet aus Darstellungen der Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2010 | Quelle: IMK 2011 | © Hans-Böckler-Stiftung 2011

* Quelle: Gustav Horn u.a.: Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. IMK-Report Nr. 59, Januar 2011
Download und Quellendetails: www.boecklerimpuls.de

EUROPA

Soziale Koordination schafft Stabilität

Die Mitgliedsländer der Europäischen Union wollen ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik in Zukunft besser aufeinander abstimmen. Dabei konzentrieren sie sich jedoch einseitig auf die Verschuldung ihrer Staatshaushalte.

Finanz-, Wirtschafts- und Währungskrise haben deutlich gemacht, wie unzureichend die politische Koordination der EU-Mitglieder bislang gewesen ist, so die Analyse von IMK-Forscher Till van Treeck und dem Politologen Björn Hacker.* Neue, besser aufeinander abgestimmte Steuerungsinstrumente sollen nach den Plänen der EU-Kommission die Krise überwinden und künftige Turbulenzen vermeiden helfen. Anfang 2011 startet hierfür erstmals das so genannte Europäische Semester. Eine umfassende wirtschaftspolitische Abstimmung in Europa ist zwar positiv zu bewerten, schreiben die beiden Forscher. Die EU setze jedoch am falschen Ende an: bei Flexibilisierungen auf den Arbeitsmärkten und Strukturreformen in den Systemen der sozialen Sicherung, damit staatliche Ausgaben gekürzt werden können. Nötig wäre es stattdessen, außenwirtschaftliche Ungleichgewichte auszutarieren und einen sozialen Stabilitätspakt einzurichten, so die Wissenschaftler.

Das Europäische Semester soll nach den EU-Plänen zwei bislang weitgehend getrennt ablaufende Prozesse miteinander verzahnen: die Überwachung der Haushaltspolitik im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Strategie „Europa 2020“. Diese verfolgt drei Ziele: ein Wirtschaftswachstum, das sich auf Wissen und Innovation stützt, dazu umweltverträglich ist – und Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt fördert. Anders als bei der vorherigen „Lissabon-Strategie“, die 2010 ausgelaufen ist, soll das Wachstum der EU also nicht allein auf einer Steigerung des Bruttoinlandsproduktes basieren, heben van Treeck und Hacker hervor.

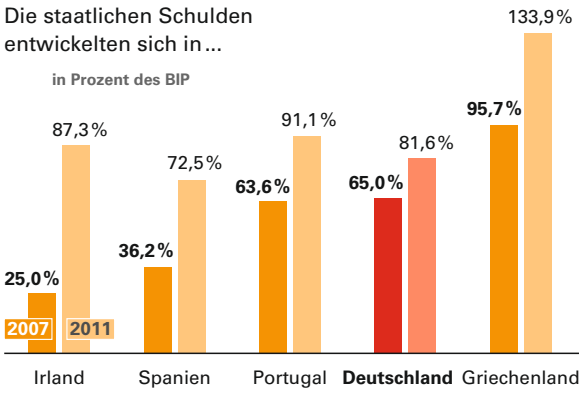
Trotzdem sehen die Forscher Defizite. Denn „auch die positiven Elemente der ‚Europa 2020‘-Strategie scheinen von der Forderung nach haushaltspolitischer Konsolidierung und mitgliedstaatlicher Wettbewerbssteigerung dominiert zu sein“. Trotz ihrer breiter gefächerten Zielprioritäten beschränke sich die neue Strategie weiterhin auf deregulierte Arbeitsmärkte und geringere Sozialleistungen. So fordert die EU-Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, Steuer- und Sozialleistungssysteme mit Blick auf verbesserte Anreize zur Arbeitsaufnahme zu reformieren. Altersbedingte öffentliche Ausgaben für Rente und Gesundheit würden gekürzt sowie das effektive Rentenalter erhöht.

Für die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sind nach den EU-Plänen bislang folgende Prioritäten vorgesehen:

- Der staatliche Schuldenstand erhält den gleichen Stellenwert wie das Haushaltsdefizit. Ein Verstoß gegen eines der beiden Kriterien zieht schneller Sanktionen nach sich.
- Bei einem Verstoß gegen die – noch zu definierenden – mittelfristigen Ziele der „vorsichtigen Haushaltspolitik“ sind Strafzahlungen möglich.
- Ein dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus wird den 2013 auslaufenden Rettungsschirm für Staatsanleihen ablösen.

Zwar schlägt die EU-Kommission erstmals auch Sanktionen bei übermäßigen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten vor. Dabei bleibe aber bisher unklar, wie die hierzu notwendige Koordinierung von Lohn- und Fiskalpolitik funktionieren soll, bemängeln van Treeck und Hacker. Konzentrieren sich die Mitglieder der Eurozone in den nächsten Jahren ausschließlich darauf, ihre Schuldenstände zu reduzieren, steht ihnen nach Einschätzung der Forscher schlimmstenfalls ein Jahrzehnt schwachen Wachstums und schwerer sozialer Einschnitte bevor: Künftig könnte die EU Staaten auch zu umfassenden Strukturreformen ihrer sozialen Sicherungssysteme auffordern, wenn sie ihre Budgetziele nicht einhalten.

Erst die Krise bläht die Defizite auf



Quelle: Eurostat, Berechnungen IMK 2011 | © Hans-Böckler-Stiftung 2011

Ein neuer, doppelter Stabilitätspakt

Die Krise in Europa sei nicht vorrangig auf die mangelnde Haushaltsdisziplin einiger weniger Länder zurückzuführen, legen die beiden Wissenschaftler dar. Die Anfälligkeit für Spekulationsattacken hänge viel stärker vom Saldo der Leistungsbilanz ab als vom staatlichen Haushaltsdefizit. Ein neuer Stabilitätspakt sollte daher

- die Länder mit zu hohen Leistungsbilanzdefiziten dazu verpflichten, das Lohnstückkostenwachstum zu begrenzen und notfalls eine restriktive Fiskalpolitik zu betreiben.
- Länder mit zu hohen Überschüssen müssten zu einer expansiveren Fiskalpolitik oder zur Aufgabe der Lohnzurückhaltung und allgemein zur Stärkung ihrer heimischen Nachfrage angehalten werden.

Um die innereuropäische Konkurrenz um Investitionen, Arbeitsplätze und Produktionsstandorte in geregelte Bahnen zu lenken, empfehlen Hacker und van Treeck anstatt der bisherigen wettbewerbsgetriebenen Harmonisierung einen weiteren, sozialen Stabilitätspakt: die Koordination von Mindestlöhnen, Unternehmensteuern und Sozialausgaben der Mitgliedstaaten entsprechend ihrer jeweiligen ökonomischen Leistungsfähigkeit.

* Quelle: Björn Hacker, Till van Treeck: Wie einflussreich wird die europäische Governance?, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2010
Download und Quellendetails: www.boecklerimpuls.de

Studie widerlegt Mindestlohn-Gegner

Kosten höhere Mindestlöhne Arbeitsplätze? Eine groß angelegte empirische Studie entdeckt für diesen Verdacht keine Indizien: Sämtliche Anhebungen der US-Mindestlöhne von 1990 bis 2006 blieben ohne Beschäftigungseffekte.

Die bislang aufwändigste Untersuchung von möglichen Beschäftigungseffekten durch angehobene Mindestlöhne in den USA ist zu einem eindeutigen Resultat gekommen: „Mindestlohn-Erhöhungen führen nicht zu kurz- oder langfristigen Jobverlusten bei Niedriglohntätigkeiten." Das schreiben die Wissenschaftler Arindrajit Dube, T. William Lester und Michael Reich in der Novemberausgabe der „Review of Economics and Statistics".*

Mindestlohn-Erhöhungen in den Vereinigten Staaten haben, so die drei Forscher, zwischen 1990 und 2006 stets ihr anvisiertes Ziel erreicht. Fast immer verdienten Niedriglöhner nachher besser, die Arbeitgeber haben sich an die staatlichen Vorschriften gehalten. Vor allem aber reagierten die Unternehmen auf Anhebungen der Lohnuntergrenze nie mit so vielen Entlassungen, dass sich die Arbeitslosigkeit erkennbar erhöhte. Die lokalen Beschäftigungseffekte sind „nicht unterscheidbar von Null", stellen die Wissenschaftler fest. Höhere Mindestlöhne haben demnach in den USA von 1990 und 2006 keine Arbeitsplätze gekostet.

„Methodisch wie empirisch das Anspruchvollste": Schon vor Dube, Lester und Reich hatten Studien für einzelne Regionen ähnliche Resultate zu Tage gebracht. Die neue Untersuchung dürfte dennoch die wissenschaftliche Debatte verändern, erwartet Mindestlohn-Experte Thorsten Schulten vom WSI. „Diese Arbeit stellt empirisch wie methodisch das Anspruchvollste dar, was bisher zu den Effekten von Mindestlöhnen geforscht wurde", sagt Schulten. „Die Autoren der Studie haben deutlich mehr geleistet, als die Befürworter und Gegner von Mindestlöhnen bisher vorlegen konnten." Auch der Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Joachim Möller, lobt die breite Datenbasis und den methodischen Ansatz der Studie.

Die Forscher um den Berkeley-Professor Michael Reich haben sich für ihre Studie auf die Grenzregionen im amerikanischen Mindestlohn-System konzentriert. In den USA gibt es dreierlei Mindestlöhne: Einer wird in Washington bestimmt und gilt für die gesamten Vereinigten Staaten von Amerika. Zudem haben etliche der 50 Bundesstaaten einen eigenen Mindestlohn oberhalb der nationalen Lohngrenze. Und mancherorts, etwa in San Francisco, kommt noch ein lokaler Mindestlohn hinzu. Die Unterschiede in diesem Drei-Ebenen-System waren in den vergangenen Jahrzehnten recht groß, es gab zeitweise Abstände zwischen den Mindestlöhnen von bis zu 20 Prozent – bis die Obama-Regierung den Mindestlohn auf 7,25 Dollar erhöhte.

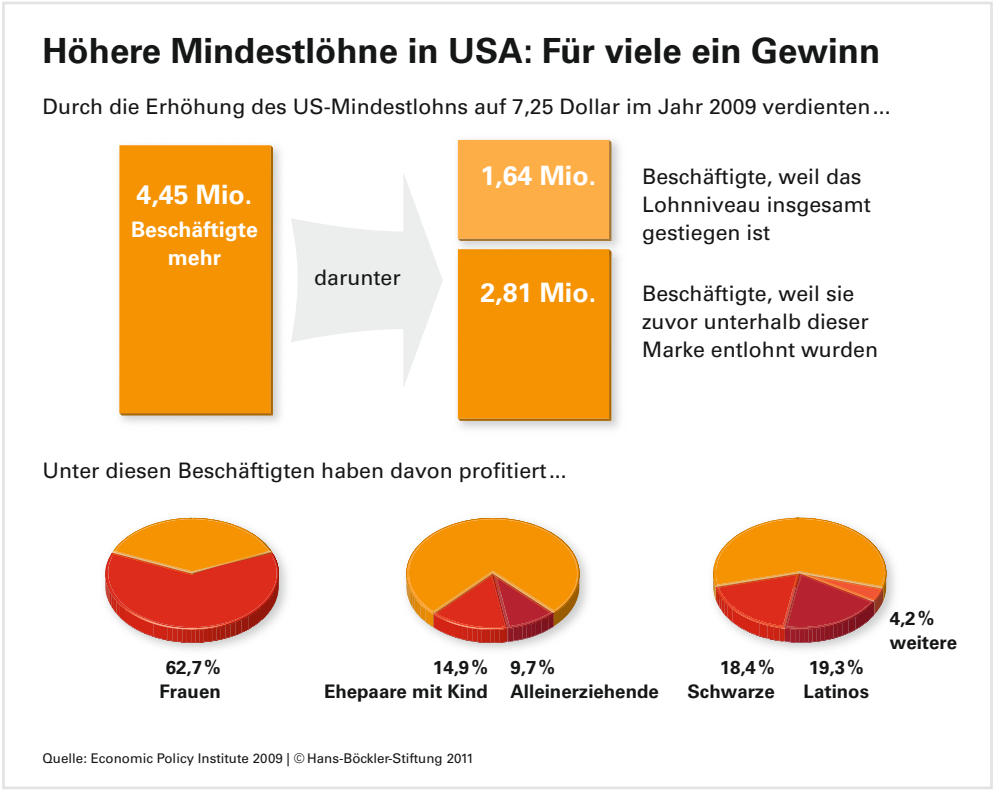
> **„Eine ganze Generation an früheren Mindestlohnstudien, die Jobverluste festgestellt haben, ist grundlegend fehlerhaft"**

Folgende Arbeitsschritte haben die Wissenschaftler aus Berkeley unternommen: Sie werteten die Beschäftigungsstatistiken von insgesamt 66 Counties aus – Gebiete, die in etwa den deutschen Landkreisen entsprechen. Es wurden Counties ausgewählt, die in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander liegen und eine ähnliche Wirtschaftsstruktur haben, für die aber unterschiedliche Mindestlohnregeln gelten. Die Forscher betrachteten zudem für ihre Untersuchung einen längeren Zeitraum als alle anderen vor ihnen, nämlich von 1990 bis 2006. Dadurch stand ihnen eine umfang- und detailreichere Empirie zur Verfügung als den Vorgängern. Die Daten über die lokale Beschäftigungsentwicklung setzten die Forscher schließlich in Verbindung zu den Mindestlohn-Erhöhungen. Mit mehreren statistischen Methoden haben sie alsdann versucht, mögliche Zusammenhänge zu identifizieren. Eine belegbare Kausalität zeigt sich jedoch nicht: „Wir finden keine negativen Beschäftigungseffekte".

Keine Beschäftigungseffekte – weder in Restaurants noch an anderen Niedriglohn-Arbeitsplätzen. Die Wissenschaftler erwarteten mögliche Arbeitsplatzeinbußen vor allem in Restaurants, weil diese Branche rund ein Drittel der US-Niedriglohnempfänger beschäftigt. Gut jeder dritte Restaurant-Beschäftigte bekommt in den USA nur ein Gehalt, das höchstens zehn Prozent über den Mindestlohn liegt. Trotz des intensiven Einsatzes von Niedriglöhnern reagierten die Restaurant-Besitzer auf gestiegene Arbeitskosten nicht mit Entlassungen. Das gleiche Muster weisen die Wissenschaftler auch für andere Wirtschaftszweige nach. Mittels Stichproben haben sie etwaige Mindestlohneffekte überprüft – auf die Jobs im Einzelhandel, in der Nahrungsmittel-Herstellung, bei Übernachtungs-Dienstleistungen. Überall mit identischem Resultat: Es gab keine.

Die bisherige Forschung zur Beschäftigungswirkung von US-Mindestlöhnen lässt sich in zwei methodische Schulen

unterteilen. Es liegen zum einen Studien vor, bei denen Ökonomen recht große Wirtschaftsräume betrachten und die möglichen Auswirkungen einer Mindestlohn-Erhöhung aus der Beschäftigungsentwicklung herleiten. Besonders hervorgetan haben sich hierbei David Neumark und William Wascher. Dem stehen regionale Fallstudien gegenüber, die zuerst von David Card und Alan B. Krueger, dann von etlichen Nachfolgern erstellt wurden. Beide Varianten haben Stärken und Schwächen. Die Wissenschaftler aus Berkeley haben diese Vorarbeiten analysiert und Lehren aus ihnen gezogen.



Der Fallstudienansatz: Beobachtungen an den Grenzen des US-Mindestlohnsystems. Als Erste haben sich David Card und Alan B. Krueger in den 1990er-Jahren die Abstände an den Grenzen der Bundesstaaten zunutze gemacht. Sie beobachteten die Effekte von Mindestlohn-Erhöhungen im Bundesstaat New Jersey auf die Beschäftigung von Fast-Food-Restaurants, und zwar sowohl in New Jersey wie auch im benachbarten Pennsylvania. Wuchs die Beschäftigung dort stärker, wo die Lohngrenze nicht erhöht wurde? Wanderten Jobs ab? Die Autoren dieser Studie kamen zu einem für viele überraschenden Ergebnis: Obwohl in New Jersey die Lohngrenze angehoben wurde, nahm hier auch die Beschäftigung zu – möglicherweise, weil sich die lokale Kaufkraft verbesserte.

Gegen solche Studien wurde eingewandt, dass sie lediglich relativ kleine Räume in den Blick nehmen, und das auch nur über recht kurze Phasen. Darum sei der Erkenntnisgewinn gering. Dube, Lester und Reich haben aus diesem Grund die Untersuchungsweise deutlich ausgeweitet: Sie schauen zwar ebenfalls auf die Beschäftigungsreaktionen in den Grenzgebieten des amerikanischen Mindestlohnsystems. Dabei berücksichtigen sie aber nicht bloß wenige Stadtviertel, sondern sämtliche 66 benachbarte Counties mit unterschiedlichenMindestlöhnen.

„Alle lokalen Unterschiede bei US-Mindestlöhnen" hätten sie in ihrer Studie mit einfließen lassen, schreiben die Forscher. Zudem hat der lange Beobachtungs-Zeitraum von 16 Jahren die Aussagekraft der Expertise gesteigert: Selbst verzögerte Spätfolgen wie eine Entlassung nach einem Jahr würden in der langfristigen Perspektive sichtbar, und auch im Voraus vorgenommene Entlassungen können registriert werden. Dube, Lester und Reich haben durch die Fülle an Empirie den Fallstudien-Ansatz ins Allgemeine ausgedehnt. „Ihre Arbeit hat die wesentlichen Probleme und Kritikpunkte an den bisherigen Fallstudien ausgeräumt", stellt WSI-Experte Thorsten Schulten fest.

Letztlich entscheiden die regionalen Wirtschaftsstrukturen über die Beschäftigung. Den Fallstudien standen in der bisherigen Mindestlohn-Literatur Untersuchungen gegenüber, die Beschäftigungseffekte aus einer Vogelperspektive ausfindig machen wollten. Dube, Lester und Reich nehmen ebenfalls kurz diese Perspektive ein: 2005 hatten 17 der 50 US-Staaten einen Mindestlohn oberhalb des Bundesniveaus. Diese 17 Staaten hatten zwischen 1991 und 1996 ein niedrigeres Jobwachstum als die anderen, aber ein in der Summe identisches zwischen 1996 und 2006. Welche Schlüsse lassen sich daraus ziehen? Wie kann unter der Vielzahl an Einflussfaktoren auf die Beschäftigung der Effekt eines Mindestlohns isoliert werden? Dass solche Fragen nicht zufrieden stellend geklärt sind, wurde den Studien von David Neumark und Wiliam Wascher vorgeworfen, die aus einer Makro-Perspektive Jobverluste erkennen wollten.

Genau das kritisieren an ihnen auch Dube, Lester und Reich. Sie selbst vergleichen darum nicht die Beschäftigungsentwicklungen von großen Gebieten, sondern nur von Regionen, die auch eine sehr ähnliche Wirtschaftsstruktur haben – eben die benachbarten Counties mit den unterschiedlichen Mindestlöhnen. Mit den bekannten Ergebnissen: „Hier finden wir starke Einkommenseffekte und keine Beschäftigungseffekte durch Erhöhungen von Mindestlöhnen". Die oft negativen Auswirkungen, die Studien wie jene von Neumark und Wascher beschrieben haben, „wurden in erster Linie durch regionale und lokale Unterschiede in Beschäftigungstrends verursacht, die keine Verbindung zur Mindestlohn-Politik haben", resümieren die Forscher. Somit sei zu sagen: „Eine ganze Generation an früheren Mindestlohnstudien, die Jobverluste festgestellt haben, ist grundlegend fehlerhaft". ◂

* Quelle: Arindrajit Dube, T. William Lester, Michael Reich: Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, in: The Review of Economics and Statistics, November 2010
Download und Quellendetails: www.boecklerimpuls.de

Ältere Erwerbslose fallen aus der Statistik

Auch wenn die Menschen im Schnitt später in Rente gehen, die Probleme Älterer am Arbeitsmarkt sind nicht verschwunden: Deutlich mehr Über-60-Jährige sind ohne Job, als von der Arbeitslosenstatistik erfasst werden.

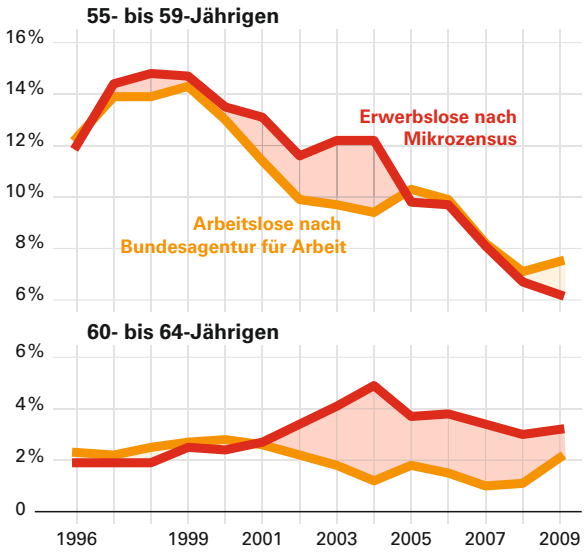
Die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) blendet ein beachtliches Potenzial an Arbeitskräften im Alter von 60 und 65 Jahren aus. „Seit 2001 sind kontinuierlich weniger Arbeitslose ausgewiesen worden als erwerbslos waren", berichtet der neue Altersübergangs-Report des IAQ.* 2004 wurden von 253.000 Erwerbslosen jenseits der 60 lediglich 63.000 auch als arbeitslos registriert. Der Abstand hat sich im Verlauf der folgenden Jahre zwar etwas reduziert, der Anteil der Erwerbslosen an der Bevölkerung im entsprechenden Alter lag aber zwischen 2003 und 2008 stets doppelt so hoch wie der registrierte Arbeitslosenanteil.

Die Lücke zwischen Erwerbs- und Arbeitslosen kommt zustande, weil die offizielle Arbeitslosenstatistik nur jene erfasst, die den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen zur Verfügung stehen. Die Statistik der BA berücksichtigt nicht, wer für sich keine Chance mehr am Arbeitsmarkt sieht und sich darum schon deutlich vor dem 65. Lebensjahr zurückgezogen hat. Ebenfalls unbeachtet sind alle, die einen Job suchen, aber nicht bei der Arbeitsagentur registriert sind. Vor allem die erste Gruppe ist unter Älteren deutlich größer als in anderen Altersklassen, erklären die IAQ-Experten Sarah Mümken, Martin Brussig und Matthias Knuth. Ihre Auswertung der jährlichen Mikrozensus-Befragung macht im Rückblick sichtbar: Es gibt eine nicht zu vernachlässigende Quote verdeckter Arbeitslosigkeit Älterer, die trotz einer höheren Beschäftigtenquote nicht verschwunden ist.

Die Erwerbslosigkeit der späten Jahre. Erfasste oder nicht erfasste Arbeitslosigkeit droht vor allem 58-Jährigen und Älteren. Vom Aufschwung der Jahre 2005 bis 2008 profitierten die 50- bis 57-Jährigen deutlich stärker als die älteren Jahrgänge, so der Report. Und in der folgenden Krise waren die Älteren wiederum stärker von Jobverlusten betroffen. Dass die späte Erwerbslosigkeit für den einzelnen Betroffenen ein echtes Problem darstellt, liegt auch am Auslaufen der sogenannten 58er-Regelung. Die bot Arbeitslosen die Möglichkeit, ab dem 58. Geburtstag Arbeitslosengeld I oder II zu beziehen, ohne der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stehen und als arbeitslos gezählt zu werden. 2007 entschieden sich gut 70 Prozent der erwerbslosen Älteren für diesen erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld. Seitdem aber ist der Zugang versperrt, und seitdem ist die ausgewiesene Arbeitslosigkeit der Über-57-Jährigen stark angestiegen: von 101.000 im Jahr 2007 auf mindestens 226.000 zwei Jahre später.

Mehr Ältere ohne Job als registriert

Die Anteile der Erwerbslosen und der registrierten Arbeitslosen entwickelten sich bei den …



Quelle: Mümken, Brussig, Knuth 2011 | © Hans-Böckler-Stiftung 2010

Ältere drängen auf den Arbeitsmarkt

Dem Arbeitsmarkt stehen heute deutlich mehr Ältere zur Verfügung als noch vor zwei Jahrzehnten. Das hat zum einen demografische Gründe – inzwischen sind im Alter zwischen 50 und 65 Jahre recht geburtenstarke Jahrgänge angelangt. Hinzu kommt aber auch, dass sich die Über-50-Jährigen zusehends später aus dem Berufsleben zurückziehen: weil sie arbeiten wollen oder weil sie auf das Einkommen angewiesen sind. Die so genannte stille Reserve der Älteren – Menschen ohne Interesse an einem Job oder ohne Hoffnung auf einen – ist zwischen 1991 und 2009 kleiner geworden. Da aber nicht alle Interessierten einen Arbeitsplatz finden, hat sich trotz höherer Erwerbsbeteiligung die Erwerbslosigkeit nach ILO-Definition dennoch nicht reduziert. Zwischen 50 und 60 suchen demnach weiterhin etwa acht Prozent der Menschen aktiv eine Arbeit, bei den Über-60-Jährigen sind es vier Prozent.

50- bis 54-Jährige. Gut 80 Prozent der Bevölkerung in diesem Alter steht im Beruf. Von 1991 bis 2009 nahm der Anteil der Erwerbstätigen um fünf Prozentpunkte zu, was vor allem einen Grund hat: Die Erwerbsbeteiligung von Frauen zwischen 50 und 55 nähert sich derjenigen der Männer an. Die stille Reserve hat sich auf etwa 15 Prozent verringert. Insgesamt ist die Gruppe der 50- bis 54-Jährigen größer geworden.

55- bis 59-Jährige. In dieser Altersklasse verzeichnen die IAQ-Forscher am meisten Bewegung. Die Erwerbsbeteiligung nahm deutlich zu. Gingen 1993 nur etwa 50 Prozent einer Beschäftigung nach, so sind es inzwischen fast 70 Prozent. Vor allem Frauen haben heute wesentlich häufiger einen Beruf; der Anteil nicht erwerbstätiger Frauen in dieser Altersklasse hat sich im betrachteten Zeitraum fast halbiert. 2009 blieb nicht einmal jede dritte Frau Zuhause.

60- bis 64-Jährige. Die Mehrheit hat sich in diesem Alter – ob freiwillig oder nicht – vom Arbeitsmarkt verabschiedet. Doch die Dominanz des Vorruhestands bröckelt: 1995 hatten sich noch 80 Prozent der Über-60-Jährigen aus dem Erwerbsleben ausgeklinkt, 2009 waren es keine 60 Prozent mehr. Gerade seit der Jahrtausendwende legte der Anteil der Erwerbstätigen zu.

Mit dem Ende der 58-Regelung ist zudem ein indirekter Schutz vor einer Zwangsverrentung weggefallen, so der Report. ALG-II-Bezieher sind nun nicht mehr davor geschützt, mit 63 eine Rente beantragen zu müssen, selbst wenn sie dann Rentenabschläge von 10,8 Prozent hinnehmen müssen.

Unzureichende Arbeitsförderung. An die Stelle des erleichterten Arbeitslosengeld-Bezugs ist nichts anderes getreten, was das Problem der späten Erwerbslosigkeit mildern könnte, weder eine materielle Absicherung noch eine bessere Förderung. Die Arbeitsförderung der Arbeitsagenturen klammere ältere Personen ab 60 Jahren weiterhin aus, bemängeln die Wissenschaftler. Qualifizierungsmaßnahmen für Ältere werden selten gefördert, Selbstständigkeit nur unterdurchschnittlich. Die Förderung einer abhängigen Beschäftigung spiele bis 60 eine große Rolle, danach nicht. „Gerade bei Älteren zeigt sich die Verfehltheit eines rein betriebswirtschaftlichen Förderkalküls“, resümieren die Forscher. Die Arbeitsförderung dürfe die Älteren nicht länger ignorieren.

* Quelle: Sarah Mümken, Martin Brussig, Matthias Knuth: Beschäftigungslosigkeit im Alter – Die Älteren ab 60 Jahren sind besonders betroffen, Altersübergangs-Report 1/2011, Projekt gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung
Download und Quellendetails: www.boecklerimpuls.de

VERTEILUNG

Demografie verstärkt Ungleichheit

Die demografische Entwicklung hat auch Auswirkungen auf die Einkommensverteilung: Veränderungen der Bevölkerungsstruktur dürften mit einer weiteren Polarisierung einhergehen.

Demografische Veränderungen beeinflussen die Einkommenssituation der Bevölkerung: Wenn etwa mehr Menschen mit niedrigen Einkommen allein leben statt in einer Gemeinschaft mit Beziehern höherer Einkommen, nimmt die Polarisierung zu. Da unterschiedliche Altersgruppen unterschiedlich hohe Durchschnittseinkommen aus Erwerbstätigkeit, Sozialsystemen oder vom Kapitalmarkt beziehen, führen Änderungen in der Altersstruktur auch zu Veränderungen der Einkommensverteilung. Zudem wirken demografisch begründete Arbeitsmarkt- und Sozialreformen auf die Verteilung. All diese Effekte ließen für die Zukunft „eine wesentlich ungleichmäßigere personelle Einkommensverteilung in Deutschland als bis dato erwarten“, schreibt der Wirtschaftsforscher Jürgen Faik, der den Zusammenhang zwischen Demografie und Einkommensverteilung untersucht hat.*

Von 1995 bis 2007 ist der Anteil der unter 30-Jährigen an der Bevölkerung von etwa 36 auf gut 31 Prozent gesunken, während der Anteil der über 60-Jährigen von 23 auf 27 Prozent zunahm. Dies ist an Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) abzulesen. Gleichzeitig sind die Einkommensunterschiede gewachsen. Faiks Modellrechnungen machen deutlich, wie beides zusammenhängt: Bei unveränderter Altersstruktur der Gesellschaft hätten die Einkommensdifferenzen weniger zugenommen. Anders ausgedrückt: Wegen der demografischen Veränderungen war der Ungleichheitsindikator höher, als er es bei konstanter Altersstruktur gewesen wäre – je nach Beobachtungsjahr zwischen 1,7 und 4,6 Prozent.

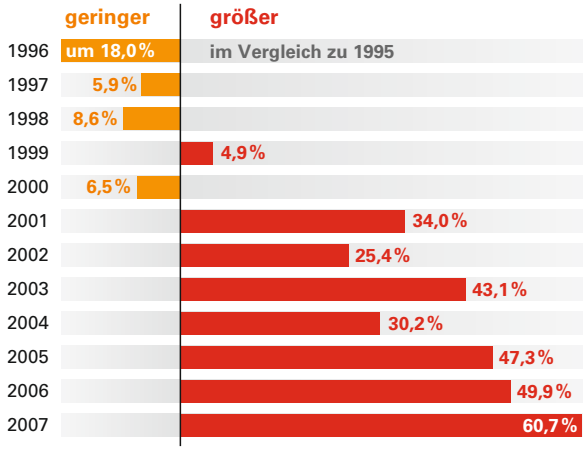
Allerdings zeigen die Berechnungen auch: Einen noch deutlicheren Einfluss auf die zunehmende Ungleichheit hat die Spreizung der Einkommen innerhalb der einzelnen Altersgruppen. Der Wissenschaftler spricht dabei von indirekten Effekten, weil sich die zugrunde liegenden Verteilungsmechanismen auch aus demografischen Gründen verändert haben, etwa durch demografisch begründete Reformen von Arbeitsmarkt und Altersicherungssystem. Gegenüber einer hypothetischen Situation mit seit 1995 unveränderter Einkommensstreuung innerhalb der einzelnen Altersgruppen stieg das Maß der Ungleichheit beispielsweise im Jahr 2007 um 61 Prozent. Faik nennt verschiedene – indirekt oder direkt mit demografischen Veränderungen zusammenhängende – Gründe für die gewachsene gruppeninterne Ungleichheit:

- eine gestiegene Bedeutung von Kapitaleinkommen – die typischerweise ungleichmäßiger als Arbeitseinkommen verteilt sind;
- die Folgen des sozialpolitischen Paradigmenwechsels, der mit der Ausbreitung von atypischen Arbeitsverhältnissen und einer wachsenden Lohnspreizung einherging und
- Veränderungen in der Haushaltsstruktur: Es kommt immer seltener vor, dass Paare mit deutlich unterschiedlichem Bildungsstand und Einkommen zusammenfinden.

In einer Projektion bis 2015 schreibt der Wissenschaftler die Trends der vergangenen Jahre fort. Ergebnis: Ein „markanter Ungleichheitsanstieg“. Dieser resultiere im Wesentlichen aus den unterschiedlichen Einkommensverhältnissen innerhalb der Altersgruppen, so der Wissenschaftler. Dies verweise darauf, dass auch andere als rein demografische Effekte für die Ungleichheit der Einkommen bedeutsam seien.

Verteilung keine Generationenfrage

Durch Änderung der Einkommensverteilung innerhalb der Altersgruppen* wurde die Ungleichheit insgesamt…



*Unter-30-Jährige, 30–50-Jährige und Über-60-Jährige
Quelle: Faik 2011 | © Hans-Böckler-Stiftung 2010

* Quelle: Jürgen Faik: Demografie und Einkommensungleichheit, in: WSI-Mitteilungen 1/2011
Download unter www.boecklerimpuls.de

Impressum

Herausgeberin: Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf, Telefon 02 11 / 77 78-0
Verantwortlicher Geschäftsführer: Dr. Wolfgang Jäger (V.i.S.d.P.)
Chefredaktion: Karin Rahn; **Redaktion:** Rainer Jung, Annegret Loges, Uwe Schmidt, Ernst Schulte-Holtey, Philipp Wolter
E-Mail redaktion-impuls@boeckler.de; Telefon 02 11 / 77 78-286, Fax 02 11 / 77 78-207; **Druck und Versand:** Setzkasten GmbH, Kreuzbergstraße 56, 40489 Düsseldorf

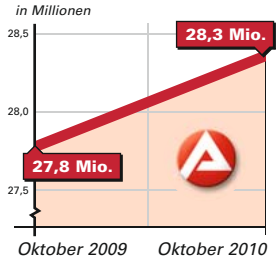
Weiter im Netz: Alle Grafiken zum Download (nach Rücksprache mit der Redaktion Abdruck frei bei Angabe der Quelle), weitergehende Informationen, Links und Quellenangaben unter www.boecklerimpuls.de

TrendTableau

ARBEITSMARKT

Mehr sozialversicherungspflichtige Jobs

Sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren …



Bundesagentur für Arbeit, Januar 2011

BILDUNG

56 Tage im Jahr vor der Glotze

So lange saßen die Deutschen* täglich vor dem Fernseher

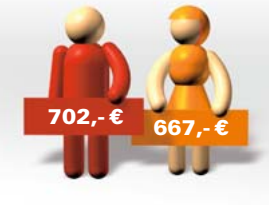
2010	223 Minuten
1995	175 Minuten

*Bevölkerung in Deutschland über drei Jahre; Media Control, Januar 2011

GENDER

Bereits in der Ausbildung weniger Geld

Im Durchschnitt bekamen Auszubildende 2010 monatlich brutto

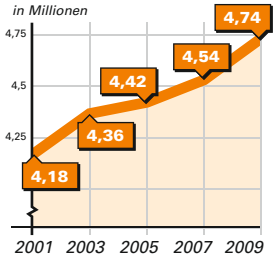


Bundesinstitut für Berufsbildung, Januar 2011

GESUNDHEIT

Jobmotor Gesundheitsbranche

Beschäftigte im Gesundheitswesen

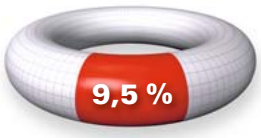


Statistisches Bundesamt, Dezember 2010

EINKOMMEN

Jeder Zehnte braucht Hilfe vom Staat

Auf staatliche Unterstützung* waren 2009 angewiesen …



der Bevölkerung

*Grundsicherung z.B. ALG II, Sozialhilfe und andere Transferleistungen
Statistisches Bundesamt, Dezember 2010

ARBEITSWELT

Dienstleistungen legen zu

Von allen Erwerbstätigen arbeiteten im …

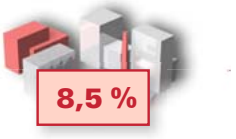
Dienstleistungssektor	
2010	73,5 %
1991	59,5 %
Produzierendem Gewerbe	
2010	18,9 %
1991	29,3 %
Bau und Landwirtschaft	
2010	7,6 %
1991	11,2 %

Statistisches Bundesamt, Januar 2011

MITBESTIMMUNG

Konflikte eskalieren selten

Um Streitfälle zwischen Betriebsrat und Management zu schlichten, riefen …



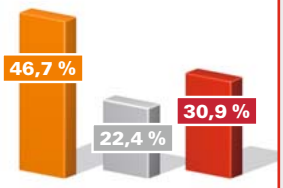
… der Betriebe* in den vergangenen zwei Jahren eine Einigungsstelle an.

*Betriebe ab 20 Beschäftigte und mit Betriebsrat
WSI-Betriebsrätebefragung 2010

ZUFRIEDENHEIT

Nicht immer glücklich mit dem Chef

„Meine Vorgesetzten unterstützen mich bei der Arbeit …"



1.839 befragte Arbeitnehmer in Deutschland, 2010
Eurofound, November 2010

© Hans-Böckler-Stiftung 2011

GESUNDHEIT: Gesetzlich Versicherte geben immer mehr Geld für private Zusatzleistungen beim Arzt aus. Nach Berechnungen des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WIdO) investierten sie 2010 insgesamt rund 1,5 Milliarden Euro in individuelle Gesundheitsleisungen (IGeL), 50 Prozent mehr als noch 2005.
Ob Patienten solche Leistungen angeboten werden, hängt weniger vom Gesundheitszustand als von ihrem Einkommen ab, ermittelten die Wissenschaftler. 40 Prozent der Befragten mit einem Haushaltsnettoeinkommen über 4.000 Euro gaben an, dass ihnen in den vergangenen zwölf Monaten IGeL vorgeschlagen wurden. Von den Patienten mit Einkommen unter 1.000 Euro sagten dies nur 17 Prozent.
WIdO, Dezember 2010

ARBEITSWELT: Die Alterung der Gesellschaft lässt bei Arbeitgebern die Sorge vor Personalengpässen wachsen, wie aus einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) hervorgeht. Gut jeder zweite der 28.000 befragten Arbeitgeber befürchtet einen Fachkräftemangel. Jeder dritte rechnet mit einer Überalterung der Belegschaft.
Mehr Investitionen in die Qualifizierung ihrer Belegschaft planen die meisten Arbeitgeber deshalb jedoch nicht. Einen steigenden Weiterbildungsbedarf sieht nur gut jeder vierte Befragte. Lediglich jedes siebte Unternehmen hat Angst vor einem Wissensverlust durch das schlagartige Ausscheiden vieler älterer Beschäftigter in der Zukunft.
DIHK, Dezember 2010

Der nächste Böckler Impuls erscheint am 2. Februar

bestellen unter www.boecklerimpuls.de