

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 285

Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung

Von

Jörg Althammer, Felix Büchel, Friedrich Buttler, Joachim R. Frick,
Joachim Genosko, Richard Hauser, Regina T. Riphahn, Frank Schulz-Nieswandt,
Johannes Schwarze, Reinhard Weber

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 285

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 285

Wechselwirkungen zwischen
Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung



Duncker & Humblot · Berlin

Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung

Von

Jörg Althammer, Felix Büchel, Friedrich Buttler, Joachim R. Frick,
Joachim Genosko, Richard Hauser, Regina T. Riphahn, Frank Schulz-Nieswandt,
Johannes Schwarze, Reinhard Weber

Herausgegeben von

Winfried Schmähl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung /

Hrsg.: Winfried Schmähl. – Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 285)

ISBN 3-428-10697-0

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

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-10697-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung berühren in vielfältiger Weise zentrale Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik und stehen vielfach im Brennpunkt öffentlicher Diskussionen – man denke nur an die Frühverrentung als arbeitsmarktpolitisches Instrument mit ihren erheblichen Auswirkungen auf die Sozialversicherung. Der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung beschränkt sich aber nicht auf solche Bereiche, in denen – wie in der Sozialversicherung – sowohl die Finanzierung als auch der Erwerb von Ansprüchen auf Sozialleistungen an die Erwerbstätigkeit anknüpfen, sondern berührt auch noch weitere Bereiche der sozialen Sicherung. Dies wird exemplarisch in der hier vorgelegten Veröffentlichung an ausgewählten Beispielen aus verschiedenen Themenfeldern deutlich. Es handelt sich um Beiträge, die auf einer Tagung des Ausschusses für Sozialpolitik am 18. und 19. September 2000 in Bremen intensiv diskutiert wurden und hier in überarbeiteter Form vorgelegt werden. Die Ausführungen beziehen sich auf die Situation in Deutschland.

Im ersten Beitrag dieses Bandes zeigt *Regina T. Riphahn*, daß Arbeitslosigkeit zwar eine maßgebliche ökonomische Rahmenbedingung für die Inanspruchnahme von Sozialhilfe (hier die Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt) ist, daß aber von der Gestaltung der Sozialhilfe selbst keine negativen Anreize auf die Arbeitsaufnahme ausgehen. In seinem Koreferat betont *Richard Hauser*, daß institutionelle Faktoren und ihre Veränderung bei Wirkungsanalysen besondere Beachtung erfordern.

Jörg Althammer diskutiert die Frage, ob und inwieweit die Erwartungen, die in eine Flexibilisierung arbeitsvertraglicher Regelungen gesetzt wurden, tatsächlich eingetroffen sind. Althammer kommt zu dem Ergebnis, daß die Argumente für eine Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt im Lichte der bisherigen Erfahrungen nochmals kritisch geprüft werden sollten. In seinem Koreferat lenkt *Frank Schulz-Nieswandt* den Blick auf Einseitigkeiten bei der Beurteilung von Wirkungen politischer Maßnahmen, wenn die individuellen Präferenzen und die allokativen Effizienz als entscheidende Beurteilungskriterien verwendet werden.

Joachim Genosko und *Reinhard Weber* untersuchen, ob Höhe und Dauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung Einfluß auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit in Deutschland hatten. Sie heben hervor, daß die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von Leistungen zu einem verlängerten Leistungsbezug älterer Arbeitnehmer und für sie zu einer verringerten Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit geführt hat. Allerdings könne dies nicht verallgemeinert werden, da für an-

dere Personengruppen kaum entsprechende Wirkungen nachweisbar seien. *Friedrich Buttler* verweist in seinem Koreferat darauf, daß die Autoren allerdings nicht die Dauer der Arbeitslosigkeit gemessen hätten, sondern nur die Dauer des Bezugs von Leistungen der Bundesanstalt. Beides muß aber nicht identisch sein, da es auch registrierte Arbeitslose ohne Leistungsbezug gibt.

Felix Büchel und *Joachim R. Frick* untersuchen empirisch, ob Zuwanderer die öffentlichen Haushalte mehr in Anspruch nehmen als sie selbst zur öffentlichen Finanzierung beitragen und dadurch Einheimische ökonomisch belasten. Von Bedeutung für eine differenzierte Antwort auf die oft emotionsbehaftet diskutierte Frage sind aus Sicht der Autoren u. a. die Aufenthaltsdauer der Zugewanderten und die erreichte Integration. Insgesamt folgern die Autoren, daß ihre Analyse Anhaltspunkte aufzeige, die gegen die Auffassung sprechen, Zuwanderer stellten für die einheimische Bevölkerung eine ökonomische Belastung dar. In seinem Koreferat weist *Johannes Schwarze* auf verschiedene methodische und empirische Probleme der Analyse hin und damit zugleich auf Grenzen für die Reichweite der abgeleiteten Aussagen.

In den Beiträgen dieses Bandes wird deutlich, daß realitätsbezogene Analysen eine differenzierte Beachtung sowohl verschiedener Bevölkerungsgruppen als auch institutioneller Regelungen erfordern. Während in den Medien und in der politischen Diskussion vielfach recht pauschale und stark vereinfachende Aussagen Beachtung finden, gehört es zu den Aufgaben von Wissenschaftlern, sich darum zu bemühen, daß auch differenzierte Argumente Gehör finden. Die hier vorgelegte Veröffentlichung soll dazu mit beitragen wie auch zu einem verbesserten Verständnis der komplexen Beziehungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung.

Der Herausgeber dankt allen Autoren für die gute Zusammenarbeit sowie Hendrik Dräther, Ralf Lühning, Elke Schütz und Gabriele Stöhr vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen für die Unterstützung bei der Durchführung der Tagung und bei der redaktionellen Fertigstellung dieses Bandes.

Bremen, im April 2001

Winfried Schmähl

Inhaltsverzeichnis

Die Bedeutung des Arbeitsmarktes für die Sozialhilfedichte: Eine Panelanalyse mit Regionaldaten	
Referat von <i>Regina T. Riphahn</i>	9
Koreferat von <i>Richard Hauser</i>	43
Deregulierung und Re-Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse – eine Diskussion ihrer sozial- und beschäftigungspolitischen Wirkungen	
Referat von <i>Jörg Althammer</i>	49
Theoretische Kritik am Apriorismus des Trade-off-Theorems	
Koreferat von <i>Frank Schulz-Nieswandt</i>	73
Arbeitslosenversicherung und Dauer der Arbeitslosigkeit	
Referat von <i>Joachim Genosko</i> und <i>Reinhard Weber</i>	79
Koreferat von <i>Friedrich Buttler</i>	101
Markteinkommen, öffentliche Transfers und Umverteilung. Zur Leistungsfähigkeit verschiedener Zuwanderungsgruppen in Deutschland	
Referat von <i>Felix Büchel</i> und <i>Joachim R. Frick</i>	103
Koreferat von <i>Johannes Schwarze</i>	129

Die Bedeutung des Arbeitsmarktes für die Sozialhilfedichte: Eine Panelanalyse mit Regionaldaten

Von Regina T. Riphahn, Mainz

A. Einleitung

In den letzten Jahren haben die Sozialhilfeabhängigkeit und die damit verbundenen Ausgaben in Deutschland neue Höchststände erreicht: Die Kosten des Sozialhilfeprogramms haben sich seit 1963 versechsfacht, der Bevölkerungsanteil der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt ist zwischen 1970 und 1997 von 0,8 auf 3,6 Prozent gewachsen. Da die Empfängerdichten in Westdeutschland in dieser Periode über denen der neuen Bundesländern liegen, kann das Phänomen durch die Wiedervereinigung nicht erklärt werden.

In der Diskussion dieser Entwicklungen wird häufig übersehen, dass es erhebliche regionale Unterschiede in der Entwicklung des Sozialhilfebezuges innerhalb Deutschlands gibt. So stieg die Anzahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1970 und 1997 in Bayern um 263 Prozent, während sie in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg um 600 Prozent zunahm. Ziel dieser Untersuchung ist es, durch eine Analyse der regionalen Unterschiede in den Sozialhilfeentwicklungen Rückschlüsse auf die Determinanten dieses Anstiegs der letzten drei Jahrzehnte zu ziehen. *Riphahn* (1999) hat gezeigt, dass diese Entwicklung weder durch einen Anstieg der durchschnittlichen Sozialhilfebezugsdauer erklärt werden kann, noch, dass ein Anstieg der Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit hinter den beobachteten Entwicklungen steht. In dieser Untersuchung wird nun die relative Bedeutung regionaler ökonomischer Faktoren, wie Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosigkeit, von Demographie (Bevölkerungsanteil von Alleinerziehenden) sowie von Parametern des Sozialhilfeprogramms (Höhe des Regelsatzes) quantifiziert. Die Kenntnis der Einflussfaktoren für die Sozialhilfeabhängigkeit ist unabdingbar für die Einschätzung zukünftiger Entwicklungen sowie für die Formulierung angemessener Politikvorschläge zur Reform und Lösung der Probleme.¹

¹ *Ziliak et al.* (2000) zeigen, dass der Rückgang in der Transferabhängigkeit in USA zwischen 1993 und 1996 um 18 Prozent durch günstige makroökonomische Rahmenbedingungen und *nicht* durch Reform der Transferprogramme zu erklären ist.

Die Untersuchung geht in zwei Schritten vor: Da viele Mikrostudien zu den Determinanten individueller Abhängigkeit von Hilfe zum Lebensunterhalt zeigen, dass Arbeitslosigkeit ein zentraler Faktor in der Armutsgefährdung von Individuen und Haushalten ist,² beschäftigt sich der erste Teil der Arbeit mit der Untersuchung der (Granger-) Kausalität zwischen Arbeitslosigkeit und Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt auf Bundeslandebene. Ein Ziel dieser Vorgehensweise ist es, die Reagibilität von aggregierter Sozialhilfedichte hinsichtlich Änderungen der Arbeitslosigkeit zu messen, im Sinne einer „Arbeitslosigkeitselastizität des Sozialhilfebezuges.“

Selbstverständlich wird der Bedarf an Unterstützung durch Hilfe zum Lebensunterhalt nicht nur durch Arbeitslosigkeit verursacht. Deshalb widmet sich der zweite Schritt der Arbeit einer multivariaten Untersuchung der Rolle verschiedener sozialer, ökonomischer und demographischer Determinanten, wiederum auf Basis von Bundeslanddaten. Diese Vorgehensweise ermöglicht die Beantwortung einer Reihe politisch relevanter Fragen. So lässt sich abschätzen, welche Bedeutung die in der U.S. Literatur häufig diskutierte „work disincentive“ Hypothese der Mindestsicherung hat (ein „Pullfaktor“ in die Sozialhilfe) und andererseits welche Rolle „Pushfaktoren“ wie fehlendes Wirtschaftswachstum, demographische Entwicklung und Arbeitsmarktprobleme für den Sozialhilfebezug spielen.

Im nächsten Teil des Aufsatzes werden die verwendeten Daten und die beobachtbaren Bundeslandunterschiede in der Sozialhilfeabhängigkeit und Arbeitslosigkeit als stilisierte Fakten beschrieben. Abschnitt C erläutert die Methode, mit der die Existenz einer möglichen kausalen Beziehung zwischen den beiden Phänomenen überprüft werden kann. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden in Abschnitt D diskutiert. Schließlich beschreibt Teil E des Beitrages in multivariater Analyse die zu testenden Hypothesen. Die Ergebnisse dieser Tests werden in Abschnitt F präsentiert. Der Aufsatz endet mit einer knappen Zusammenfassung.

B. Regionale Unterschiede: Hilfe zum Lebensunterhalt und Arbeitslosigkeit

Für den ersten Teil der Analyse werden regionale Informationen zu Arbeitslosigkeit und dem Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt verwendet. Dabei gilt es, die Empfängerdichte, also den Anteil der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen an der Wohnbevölkerung eines Bundeslandes, zu erklären. Dieses Maß steht seit 1978 jährlich zum Jahresende für alle Bundesländer zur Verfügung. Für die Zeit vor 1978 sind mit wenigen Ausnahmen die Informatio-

² Für Deutschland siehe z. B. *Meinert* (1993), *Jacobs und Ringbeck* (1994) oder *Buhr und Voges* (1991). Untersuchungen für die USA sind *Cloutier und Loviscek* (1989), *Hoynes* (1996), *Ziliak et al.* (2000) oder *Harris* (1993), und eine Analyse für Großbritannien ist *Bradshaw und Huby* (1989).

nen für alle Länder, außer Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, verfügbar.³

Die Variable, mit deren Hilfe die Entwicklung des Sozialhilfebezuges erklärt werden soll, ist die Arbeitslosigkeit in jedem Bundesland. Diese Information liegt für die gesamte Beobachtungsperiode (1963 – 1997) vor und zeigt erhebliche Variationen über die Bundesländer hinweg. Die Zahlen in Tabelle 1 beschreiben die bundeslandspezifische Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfesituation. In Westdeutschland stieg sowohl die Empfängerdichte der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) pro 100 Einwohner, als auch die Arbeitslosenrate zwischen 1978 und 1997 um ca. 150 Prozent an. Die HLU-Dichte erhöhte sich von 1,5 auf 3,8 und die Arbeitslosenrate von 4,3 auf 11,0 Prozent. Auf regionaler Ebene variierte die Arbeitslosigkeit 1997 zwischen sehr hohen Raten für die Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg und deutlich niedrigeren Zahlen für die stärkeren Ökonomien der südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württembergs. Im Vergleich zu den alten Bundesländern, lag 1997 die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern mit durchschnittlich 19 Prozent deutlich höher.

Abbildung 1 beschreibt die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug für Westdeutschland insgesamt, sowie für Bayern und Bremen als Beispiele für Länder mit hoher und niedriger Sozialhilfeabhängigkeit. Abbildung 1a zeigt ein drastisch höheres Wachstum in der HLU-Empfängerdichte Bremens im Vergleich zu Westdeutschland und Bayern. Während der Hauptteil der divergierenden Entwicklung erst in den letzten Jahren stattfand, lag die HLU-Dichte Bremens im gesamten Zeitraum oberhalb der Vergleichszahlen.

Bis 1980 lagen auch die Arbeitslosenraten der beiden Bundesländer nahe beieinander (siehe Abbildung 1b). Erst der anschließende allgemeine Anstieg der Arbeitslosigkeit führte zu stark unterschiedlichen Entwicklungen für die Arbeitsmärkte der beiden Bundesländer: Seit 1985 übersteigt die Arbeitslosigkeit in Bremen das Niveau in Gesamtdeutschland um mehr als 5 Prozentpunkte und die Wachstumsraten der Arbeitslosigkeit zwischen 1978 und 1998 lagen in Bremen doppelt so hoch wie in Bayern (siehe Tabelle 1, letzte Spalte).

Die Daten für den ersten Teil der Analyse decken für die alten Bundesländer 35 Jahre (1963 – 1997) und für die neuen Bundesländer sieben Jahre ab. Um eine homogene Stichprobe zu erstellen, werden in der Analyse nur die Länder betrachtet, für die mindestens 30 Beobachtungen zur Verfügung stehen. Dadurch fallen Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen aus der Stichprobe heraus. Mit je 35 Beobachtungen für Bayern, Berlin, Niedersachsen und das Saarland sowie 34 Beobachtungsjahren für Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz verbleibt damit eine Stichprobe mit 242 jährlichen Informationen zu Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug im Bundesland.

³ Für 1963, das erste Jahr der Geltung des Bundessozialhilfegesetzes, fehlen Informationen zu den Empfängerzahlen in Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz.