

„Bürgergeld“: Keine Zauberformel.....	689
Zur Entwicklung auf dem Lehrstellenmarkt in Ostdeutschland	697
Zahlenbeilage	

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 41/94

Berlin

Bibliothek 3. Ex

13. Oktober 1994

61. Jahrgang

„Bürgergeld“: Keine Zauberformel

Ein Bürgergeld wird vielfach als Allheilmittel für verschiedene Probleme des Arbeitsmarktes und des sozialen Sicherungssystems der Bundesrepublik Deutschland gepriesen. Es ist in der wissenschaftlichen Diskussion seit langem unter dem Begriff „negative Einkommensteuer“ bekannt. Ihre Verfechter halten dieses Konzept dem gegenwärtigen sozialen Sicherungssystem gegenüber für überlegen, weil es erhebliche verwaltungstechnische Vereinfachungen mit sich brächte und darüber hinaus stärker auf Arbeitsmotivation und Eigenverantwortung setze.

Würde man eine negative Steuer in das Steuersystem integrieren und die bestehenden sozial- und verteilungspolitischen Anforderungen zur Vermeidung von Einkommensarmut berücksichtigen, bliebe die formale Eleganz und Transparenz der Idee der negativen Einkommensteuer auf der Strecke. Soll die Grundversorgung nicht beschnitten werden, dann entstünden — je nach Ausgestaltung — Kosten in Höhe von 65 Mrd. DM bis 173 Mrd. DM, im wesentlichen durch Steuerausfälle.

Eine soziale Absicherung über ein Bürgergeld wäre für den Staat nur dann billiger als das bestehende Sozialhilfesystem, wenn das Existenzminimum erheblich niedriger als bisher angesetzt würde. Bei der Beurteilung der Sozialhilferegeln wird meist übersehen, daß es für Sozialhilfeempfänger auch heute schon — wenn auch nicht ausreichende — Anreize und Hilfen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gibt.

Hinter dem Begriff „Bürgergeld“ verbirgt sich meist die Idee einer „negativen Einkommensteuer“: Normal- und Gutverdienende zahlen nach wie vor die Steuerschuld aus ihrem Einkommen. Niedrigverdiener und Personen ohne Einkommen hingegen bekommen vom Finanzamt eine „negative Einkommensteuer“ ausgezahlt, mit der die Grundversorgung gesichert wird. Schlecht bezahlte Tätigkeiten sollen attraktiv werden, indem Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen einen Transfer vom Finanzamt erhalten, der mit steigendem Einkommen langsam abgebaut wird.

Es werden verschiedene Formen der negativen Einkommensteuer¹ diskutiert. In der weitestgehenden Form soll sie das gesamte soziale Sicherungssystem eines Staates ersetzen — viele sprechen dann vom „Bürgergeld“ oder einer „Sozialdividende“². In einer gemilderten Variante

bezieht sie nur die Sozialhilfeleistungen sowie andere bedarfsabhängige Transfers (z.B. das Wohngeld) ein; das beitragsbezogene Sozialversicherungssystem bleibt aber bestehen. In Deutschland ist mit dem Begriff „Bürgergeld“ meist die gemäßigte Form der negativen Einkommensteuer gemeint.

¹ Vgl. hierzu Joachim Mitschke, Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem — Chancen und Hürden. In: Steuer und Wirtschaft, Heft 2, 1994, S. 153-162.

² Vgl. zum Überblick auch über die Ideengeschichte und die aktuelle politische Diskussion, Wolfgang Scherf: Die negative Einkommensteuer — ein problematisches Konzept der Steuer- und Sozialpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Heft 3, 1994, S. 114-118; Alexander Spermann, Das Bürgergeld — ein sozial- und beschäftigungspolitisches Wundermittel. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5, 1994, S. 105-111; Gerhard Bäcker, Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit: Soziale Ausgrenzung, Negativsteuer und Grundsicherung. In: WSI-Diskussionspapier Nr. 8, 1994.

Eine sehr spezielle Form der negativen Einkommensteuer sind die „Einkommenshilfen für Erwerbstätige“ (genauer: Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen). Sie werden von manchen mit dem universalen Bürgergeld verwechselt, können aber keineswegs als Teil eines „integrierten Steuer-Transfer-Systems“ bezeichnet werden, sondern stellen nichts anderes als eine Lohnsubvention dar³. Darauf geht dieser Bericht nicht ein⁴.

Die negative Einkommensteuer ist für viele Politiker erwägenswert, da das System der bedarfsabhängigen Transfers in der Bundesrepublik Deutschland eine Reihe von Mängeln aufweise:

- Die Leistungen seien nicht genügend aufeinander abgestimmt (z.B. ist die Arbeitslosenhilfe nicht in jedem Fall so hoch bemessen, daß kein Sozialhilfebezug mehr notwendig ist; auch gelten die Bedarfssätze der Sozialhilfe für Kinder nicht für steuerpflichtige „Normalverdiener“).
- Die Verwaltungskosten seien höher als notwendig (z.B. gibt es neben den Finanz- und Sozialämtern noch Kindergeldkassen, die bei den Arbeitsämtern angesiedelt sind).
- Der Weg zum Sozialamt sei für viele Menschen schwer zu gehen.
- Die „Sozial- und Arbeitslosenhilfe“ biete keinen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit („Sozialhilfefalle“) und führe deshalb zu Leistungsmißbrauch.

Sozialpolitische Dimensionen

Die Vorschläge für eine negative Einkommensteuer bestechen durch formale Eleganz. Dies ist allerdings wenig verwunderlich, da sie bislang nur als „Blaupause“ auf dem Papier stehen und einem Realitätstest noch nicht ausgesetzt worden sind. Zu beachten sind sozialpolitische Zielgenauigkeit und Transparenz sowie Effizienz im Hinblick auf eine sparsame Mittelverwendung und Stärkung des Arbeitsanreizes.

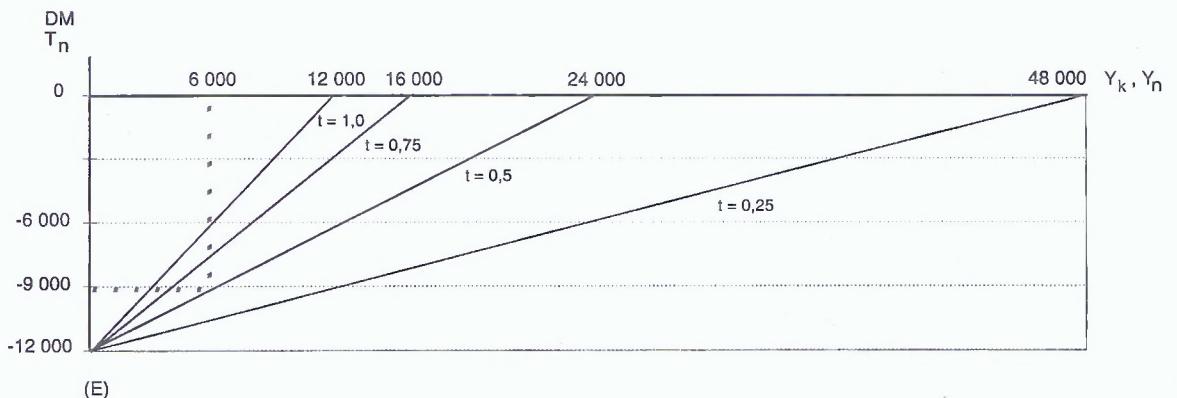
Ein System der negativen Einkommensteuer sollte ausschließen, daß jemand zugleich Bürgergeld bekommt und Steuern zahlt. Deswegen muß der steuerfreie Grundfreibetrag um so höher ausfallen, je niedriger der Anrechnungssatz (t) für das eigene Nettoeinkommen ist. Mit anderen Worten: Je höher der Arbeitsanreiz ist, weil der Anrechnungssatz klein ist, um so höher werden die Steuerausfälle sein (vgl. Schaubild).

³ Vgl. dazu u.a. Fritz W. Scharpf: Negative Einkommensteuer — ein Programm gegen Ausgrenzung. In: Die Mitbestimmung, Heft 3, 1994, S. 27-32, hier: S. 30. Dieser systematische Mangel ist freilich zugleich ein Vorteil: „Die Lösung ließe sich ... in die bestehenden Systeme der Sozialhilfe, Sozialversicherung und Lohnsteuer einfügen — ohne daß man auf institutionelle Reformen in diesen Bereichen warten müßte“, da „die Einkommenshilfen nach dem Muster der früheren 'Berlin-Zulage' im Lohnsteuer-Verfahren durchgeführt werden“ könnten.

⁴ Vgl. dazu Volker Meinhardt, Dieter Teichmann und Gert Wagner, „Bürgergeld“ — Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer Deus ex machina. In: WSI-Mitteilungen, Heft, 10, 1994.

Schaubild

Obergrenze (Y_k) des bürgergeldfähigen Nettoeinkommens (Y_n) und Höhe des potentiellen Bürgergeldes (T_n) in Abhängigkeit vom Anrechnungssatz (t) bei einem Existenzminimum (E) von 12 000 DM pro Jahr



Bezieht jemand z. B. kein eigenes Einkommen ($Y_n=0$), so beträgt sein Bürgergeld 12 000 DM (d. h. die negative Einkommensteuer $T_n = -12 000$ DM). Bei einem eigenen Einkommen von 6 000 DM und einem Anrechnungssatz von 50 vH ($t = 0,5$) ergibt sich ein Bürgergeld von 9 000 DM, d. h. das Gesamteinkommen beträgt in diesem Fall 15 000 DM (6 000 eigenes Einkommen und 9 000 DM Bürgergeld).

Wird das Existenzminimum auf 12 000 DM pro Jahr für eine Person — dies entspricht etwa dem heutigen Sozialhilfe- und Wohngeldanspruch — festgesetzt und ein Anrechnungssatz (t) von 50 vH für das Arbeitseinkommen unterstellt, dann ergibt sich eine Einkommensgrenze von 24 000 DM, von der an kein Bürgergeld mehr gezahlt wird. So wird bei eigenem Einkommen von 12 000 DM Bürgergeld von 6 000 DM gezahlt; bei 21 600 DM sind es noch 1 200 DM.

Soweit das Lehrbuch. Wie verfährt man aber, wenn weitere Personen in diesem Haushalt leben? Soll für jede weitere Person ein gleich hohes Existenzminimum angesetzt werden? Zu bedenken ist, daß die jährliche Sozialhilfe sich aus den laufenden Kosten der Lebenshaltung und einem Mietanteil zusammensetzt; diese werden hier für den Haushaltsvorstand — in Anlehnung an den westdeutschen Durchschnitt — auf 7 200 DM bzw. 4 800 DM angesetzt. Dies ergibt ein Existenzminimum von 12 000 DM. Für weitere Personen (Ehepartner, Kinder) ist es wegen der Kostendegression in einem gemeinsamen Haushalt sinnvoll, ein geringeres Existenzminimum anzunehmen⁵. Hier wird für den Ehepartner ein Existenzminimum von 6 000 DM/Jahr und für jedes Kind ein Betrag von 4 800 DM/Jahr veranschlagt. So würde ein Vier-Personen-Haushalt (2 Erwachsene, 2 Kinder), der keine eigenen Einkünfte hat, ein Bürgergeld in Höhe von 27 600 DM erhalten. Falls es eigene Einkünfte gibt, würde — bei einem Anrechnungssatz von 50 vH — ein allmählich geringer werdendes Bürgergeld solange gezahlt, bis die eigenen Einkünfte den Betrag von 55 200 DM erreichen.

Würde allen Personen in einem gemeinsamen Haushalt dasselbe Existenzminimum zugebilligt, d.h. 12 000 DM pro Jahr, dann würde dieser Vier-Personen-Haushalt ein staatliches Bürgergeld erhalten, solange seine Nettoeinkünfte unter 96 000 DM/Jahr liegen.

Dies hat bei sonst unverändertem — linear progressiven — Tarif erhebliche Konsequenzen für das Steueraufkommen. Ein Gleichsetzen der Obergrenze des bürgergeldfähigen Einkommens mit dem jeweiligen steuerlichen Grundfreibetrag hat im Vergleich zum geltenden Recht erhebliche Steuerausfälle zur Folge. Wird hingegen nur ein Teil dieses Einkommens durch den Grundfreibetrag steuerlich befreit, dann fallen gleichzeitig — wie in der unten simulierten Variante 1 durchgerechnet — positive und negative Steuerzahlungen an. Das Bürgergeld wird also gemindert; dies führt zu einer steuerlichen Grenzbelastung von über 50 vH. Das wesentliche Moment einer negativen Steuer, nämlich die Anreizwirkung zu eigener Erwerbsarbeit, wird dadurch stark gemindert.

Wenn man das Existenzminimum des Ehepartners aufgrund einer Kostendegression in der Haushaltsführung niedriger ansetzte als für den Haushaltsvorstand, würde die Festsetzung mit dem Verfahren der Besteuerung für Ehepaare (Ehegattensplitting) kollidieren. Gemäß dem Ehegattensplitting werden die Freibeträge für Ehepaare verdoppelt. Wird aus den dargelegten Gründen von einer

Verdoppelung des Existenzminimums abgesehen, dann fallen für Ehepaare die Obergrenze des bürgergeldfähigen Nettoeinkommens und die Höhe des Grundfreibetrages auseinander.

Soll eine negative Einkommensteuer, gemessen an den gesetzlichen und verwaltungsrechtlichen Vorschriften zur Vermeidung von Einkommensarmut, keine Versorgungslücken offenlassen (in die dann wiederum die Sozialhilfe einspringen müßte), so muß eine Vielzahl individueller und familialer Lebenslagen mit Hilfe von Freibeträgen und Zuschlägen berücksichtigt werden (z.B. Ausbildung und hohe Wohnungsmieten, die von Region zu Region unterschiedlich sind). Dies erfordert einen komplizierteren Tarif, als es die einfachen Modellvorschläge, die im Gespräch sind, suggerieren.

Zu bedenken ist schließlich noch folgendes: Der Tarif für eine negative Einkommensteuer wäre denselben verteilungspolitischen Kämpfen ausgesetzt, die zum bestehenden „Wildwuchs“ des heutigen Sozialsystems geführt haben. Wenig spricht dafür, daß der „Kompromiß-Tarif“ wesentlich transparenter wäre als der gegenwärtige Tarif-Dschungel. Bei diesen Überlegungen ist insbesondere zu berücksichtigen, daß — wie nachfolgende Kostenabschätzungen zeigen — eine negative Einkommensteuer zu erheblich geringeren Steuereinnahmen oder auch zu mehr Ausgaben führt. Infolge der Verminderung der Einnahmen müssen die Ausgaben gekürzt oder andere Steuern erhöht werden. Deshalb wäre es unrealistisch anzunehmen, daß eine negative Einkommensteuer schlagartig alle Verteilungskämpfe beendet.

In der Literatur wurden bislang kaum die verwaltungstechnischen Aspekte einer negativen Einkommensteuer erörtert. Soll auch hier das Kalenderjahr als steuersystematisch gebotener Veranlagungszeitraum beibehalten werden, dann stellt sich die Frage nach der Liquidität der Personen oder Haushalte. Wovon sollen die Personen während des Jahres leben, wenn kein oder zu wenig eigenes Einkommen anfällt und eine Veranlagung frühestens am Anfang des nächsten Jahres durchgeführt wird? Es müßten dann Abschlagszahlungen geleistet werden, aber auf welcher Basis? Und was geschieht, wenn die Abschlagszahlungen zu hoch waren und zurückgefordert werden, das Geld aber bereits ausgegeben wurde? Deshalb dürfte man um aufwendige, laufende Einkommensüberprüfungen nicht herumkommen. Da der Personenkreis, der für eine Unterstützungszahlung in Frage kommt, größer sein dürfte als der heutige Kreis der Sozialhilfeempfänger, wird zusätzliche Verwaltungsarbeit entstehen.

Gravierender dürfte aber das Problem sein, daß ein integriertes Steuer-Transfersystem größere Möglichkeiten des

⁵ Diese Annahme entspricht der Realität des Bundessozialhilfegesetzes. Sie ist keine deutsche Besonderheit, sondern alle westlichen Sozialhilfesysteme gehen von dieser — sehr realistischen — Annahme aus. Streit kann es allenfalls über das angemessene Ausmaß der unterstellten Kostendegression geben.

Leistungsmissbrauchs eröffnen könnte, als es das heutige Sozialhilfesystem zuläßt. Da eine negative Steuer auf dem Nettoprinzip aufbaut, bestehen vielfältige Möglichkeiten, durch Absetzungen und Manipulationen das Nettoeinkommen zu beeinflussen, insbesondere für „kleine“ Selbständige. Probleme entstehen auch durch die Notwendigkeit, Vermögenseinkünfte ebenso wie Erwerbseinkommen einzubeziehen.

Leistungsmissbrauch ist nicht zuletzt auch eine Frage der Kontrolle. Wer glaubt, daß im jetzigen Sozial- und sonstigen Transfersystem nicht effektiv kontrolliert wird, weil dem (verteilungs-)politische Gründe entgegenstehen, der muß wiederum die unrealistische Annahme machen, daß durch die Einführung einer negativen Einkommensteuer der „Wille zur Kontrolle“ ungleich größer würde. Nach dem Gesetz kann das Sozialamt schon heute Sozialhilfeempfänger zu Arbeiten heranziehen, und es darf im Verweigerungsfalle die Sozialhilfe kürzen. In einigen Städten, z. B. in Köln und Offenbach, nutzen die Sozialämter das Angebot an Arbeitsplätzen als „Test“ für die Bedürftigkeit von Sozialhilfeempfängern⁶. Vielen Antragstellern wird keine Sozialhilfe mehr gezahlt, weil sie sich gar nicht erst melden, um das Arbeitsangebot anzunehmen.

Zudem darf nicht vergessen werden, daß Sozialämter auch die Aufgabe haben, „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten. Eine negative Einkommensteuer, bei der nur eine Geldüberweisung auf das Girokonto eines Empfangsberechtigten vorgenommen würde, wäre dem bestehenden Sozialhilfesystem in dieser Hinsicht unterlegen. Die „Hilfe zur Selbsthilfe“ stellt eine wichtige Aufgabe der Sozialhilfe dar. Sie kann freilich noch zu wenig erfüllt werden, solange den Sozialämtern die Aufgaben einer — noch fehlenden — Pflegeversicherung aufgebürdet werden. Also wäre auch eine negative Einkommensteuer noch durch die Hilfe der Sozialämter zur Selbsthilfe zu ergänzen. Freilich wäre der Kontakt dieser Ämter mit ihren Klienten weit schwieriger als jetzt, da die Empfangsberechtigten nicht mehr von sich aus zu den Sozialämtern zu gehen brauchten.

Da der Gang zum Sozialamt vielen Menschen schwer fällt, sehen die Befürworter der negativen Einkommensteuer den Wegfall dieser „Diskriminierung“ als einen großen gesellschaftspolitischen Vorteil an. Allerdings wird damit auch ein hochwirksames Kontrollelement, nämlich die soziale Kontrolle auf dem Sozialamt, entfallen. Ohne diese Kontrolle im Grundsatz aufzugeben, könnte man das bestehende Sozialhilfesystem leicht menschenwürdiger gestalten, wenn nur diejenigen, von denen klar ist, daß ihnen keine Hilfe zur Selbsthilfe mehr hilft, nicht mehr zum Sozialamt kommen müßten, nachdem einmal ihr Sozialhilfeanspruch festgestellt wurde. Dies könnte z.B. pauschal für alle Rentner angenommen werden, deren Einkommen durch das Sozialamt aufgebessert werden muß.

Fiskalische Konsequenzen

Unter fiskalischen Gesichtspunkten lautet die entscheidende Frage: Was kostet die Einführung einer negativen

Einkommensteuer in Deutschland? Die voraussichtlichen Kosten wurden mit Simulationsmodellen des DIW durchgerechnet⁷. Mit Hilfe dieser Modelle wurden für das Jahr 1995 Simulationen verschiedener „Szenarien“ der negativen Einkommensteuer durchgeführt, wobei die Steuerausfälle jeweils als Differenz zum Aufkommen nach geltendem Recht angegeben werden (vgl. Übersicht).

In allen Varianten wird von einem Existenzminimum für einen Alleinlebenden oder Haushaltsvorstand von 12 000 DM/Jahr, von 6 000 DM/Jahr für den Ehepartner und 4 800 DM/Jahr für jedes Kind ausgegangen. Niedrigere Existenzminima, die ins Gespräch gebracht werden⁸, um eine negative Einkommensteuer finanzierbar zu machen, würden von den gesetzlich festgelegten Normen abweichen⁹. Die Varianten unterscheiden sich deswegen nur in der Höhe des Anrechnungssatzes und in der Höhe der steuerlichen Grundfreibeträge. In allen Varianten sind die Existenzminima für Kinder (4 800 DM/Jahr) nicht entsprechend in steuerliche Freibeträge umgerechnet worden: In den Schätzungen über die Steuerausfälle wurden die gegenwärtig gewährten Kinderfreibeträge von 4 104 DM je Kind beibehalten.

In der *Variante 1* wurde der steuerliche Grundfreibetrag auf 12 000/24 000 DM (Ledige/Verheiratete) angehoben und ein Anrechnungssatz von 50 vH angenommen. Dieser Grundfreibetrag entspricht dem oben diskutierten Existenzminimum, das laut Bundesverfassungsgericht steuerfrei bleiben soll.

Der Idee der negativen Einkommensteuer zufolge dürfte die positive Besteuerung erst bei einer Einkommenshöhe einsetzen, bei der kein Bürgergeld mehr gezahlt wird. Bei dem hier unterstellten Bürgergeld von 12 000 DM und einem Anrechnungssatz von 50 vH ergäbe dies einen steuerlichen Grundfreibetrag von 24 000/48 000 DM. Diese Annahme ist in der *Variante 2* umgesetzt worden.

Bei der *Variante 3* wurde der Anrechnungssatz auf 75 vH heraufgesetzt, der Arbeitsanreiz also vermindert. Der steuerfreie Grundfreibetrag ist, um den Steuerausfall in Grenzen zu halten, auf nur 16 000 bzw. 32 000 DM begrenzt worden. Die *Variante 4* unterscheidet sich von der Variante 1 nur dadurch, daß Ehepaare nicht den doppelten Grundfreibetrag erhalten. Das steuerfreie Existenzminimum beträgt hier für Ledige 12 000 DM und für Verheiratete 18 000 DM; der Anrechnungssatz bleibt unverändert bei 50 vH.

⁶ o.V., Wenige Städte bekämpfen Mißbrauch konsequent. In: Handelsblatt, 34. Jg., Nr. 161, S. 3.

⁷ Vgl. hierzu Dieter Teichmann: Der Einbau des Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Konsequenzen. Gutachten des DIW im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin 1994 (als Manuskript verfügbar).

⁸ Vgl. z.B. Josef van Almsick, Die negative Einkommensteuer, Berlin 1981, S. 127 ff.

⁹ Die Sozialhilfe-Regelsätze liegen bereits jetzt unter den nach dem Statistikmodell ermittelten Minimaleinkommen. Vgl. auch Volker Meinhardt, Höhe eines Sozialhilfe-Grundsicherungsniveaus, Gutachten des DIW im Auftrag der Fraktion DIE GRÜNEN im Bundestag, Berlin 1991 (als Manuskript vervielfältigt).

Übersicht

Finanzielle Auswirkungen verschiedener Varianten von Steuertarif und Bürgergeld

Rechtsstand	Steuerformel ²⁾	Bruttoaufkommen Mrd. DM	Bürger- geld Mrd. DM	Nettoauf- kommen Mrd. DM	
Geltendes Recht					
Steuerl. Grundfreibetrag 5616/11232 DM ¹⁾	$x \leq 5616 \quad T = 0$ $5616 < x \leq 8153 \quad T = 0,19x - 1067$ $8153 < x \leq 120041 \quad T = 151,94y^2 + 1900y$ $x > 120041 \quad T = 0,53x - 22842$	LST Westd. = 247,7 LSt Ost. = 36,4 EST = 86,9 Insg. = 371,0	—	371,0	
Variante 1					
Steuerl. Grundfreibetrag 12000/24000 DM ¹⁾	$x \leq 12000 \quad T = 0$ $12000 < x \leq 120000 \quad T = 157,41y^2 + 1900y$ $x > 120000 \quad T = 0,53x - 24720$	LST Westd. = 203,7 LSt Ost. = 21,0 EST = 82,3 Insg. = 307,0 Differenz = -64,0	9,0 1,7 — 10,7	194,7 19,2 82,3 296,3 -74,7	
Anrechnungssatz: 50 vH					
Variante 2					
Steuerl. Grundfreibetrag 24000/48000 DM ¹⁾	$x \leq 24000 \quad T = 0$ $24000 < x \leq 120000 \quad T = 177,08y^2 + 1900y$ $x > 120000 \quad T = 0,53x - 29040$	LST Westd. = 129,9 LSt Ost. = 9,2 EST = 75,0 Insg. = 214,1 Differenz = -156,9	8,4 1,6 — 10,0	121,5 7,6 75,0 204,1 -166,9	
Anrechnungssatz: 50 vH					
Variante 3					
Steuerl. Grundfreibetrag 16000/32000 DM ¹⁾	$x \leq 16000 \quad T = 0$ $16000 < x \leq 120000 \quad T = 163,46y^2 + 1900y$ $x > 120000 \quad T = 0,53x - 26160$	LST Westd. = 176,1 LSt Ost. = 16,3 EST = 79,6 Insg. = 272,0 Differenz = -99,0	5,4 1,0 — 6,4	170,7 15,3 79,6 265,6 -105,4	
Anrechnungssatz: 75 vH					
Variante 4					
Steuerl. Grundfreibetrag 12000/18000 DM ¹⁾	$x < 9000 \quad T = 0$ $9000 < x \leq 12000 \quad T = 0,19x - 1710$ $x < 12000 \quad T = 0$ $12000 < x \leq 120000 \quad T = 157,41y^2 + 1900y (+ 570)^3$ $x > 120000 \quad T = 0,53x - 24720 (+ 570)^3$	nur Splitting-Fälle nur Splitting-Fälle	LST Westd. = 216,1 LSt Ost. = 23,5 EST = 83,5 Insg. = 323,1 Differenz = -47,9	9,2 1,7 — 10,9	206,9 21,8 83,5 312,2 -58,8
Anrechnungssatz: 50 vH					
Variante 5					
Steuerl. Grundfreibetrag 24000/36000 DM ¹⁾	$x < 18000 \quad T = 0$ $18000 < x \leq 24000 \quad T = 0,19x - 3420$ $x < 24000 \quad T = 0$ $24000 < x \leq 120000 \quad T = 177,08y^2 + 1900y (+ 1140)^3$ $x > 120000 \quad T = 0,53x - 29040 (+ 1140)^3$	nur Splitting-Fälle nur Splitting-Fälle	LST Westd. = 148,5 LSt Ost. = 12,2 EST = 76,9 Insg. = 237,6 Differenz = -133,0	8,5 1,6 — 10,1	140,0 10,6 76,9 227,5 -143,1
Anrechnungssatz: 50 vH					
1) Steuerlicher Grundfreibetrag für Ledige/Verheiratete. — 2) x = zu versteuerndes Einkommen; y = ein Zehntausendstel des den steuerlichen Grundfreibetrag übersteigenden Teils des Einkommens x . In Splittingfällen ist x die Hälfte des zu versteuernden Einkommens; die tarifliche Einkommensteuer T ist dann mit zwei zu multiplizieren. — 3) Für Splitting-Fälle einschl. Klammerausdruck.					

Bei der *Variante 5* handelt es sich um eine Modifizierung von Variante 2. Anders als in Variante 2 erhält das Ehepaar hier allerdings nicht den doppelten Grundfreibetrag von 48 000 DM, sondern nur 36 000 DM.

Allein die hier angenommene Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils (*Variante 1*) verursacht im Jahre 1995 Steuerausfälle von 44 Mrd. DM in Westdeutschland und 15½ Mrd. DM in Ostdeutschland (vgl. Übersicht). Unter Einschluß der Ausfälle bei den „reinen“ Einkommensteuerepflichtigen errechnen sich Mindereinnahmen von 64 Mrd. DM. Führt man nun ein Bürgergeld ein, so kämen — bei einem Bürgergeld von 12 000 DM/Jahr — noch ein-

mal Mindereinnahmen von knapp 11 Mrd. DM hinzu. Die Gesamtkosten würden sich nach der Variante 1 also auf 75 Mrd. DM belaufen. Gemessen am gegenwärtigen Steueraufkommen wären dies gut 20 vH.

Eine Reduktion des Freibetrages für Ehepaare auf nur 18 000 DM/Jahr, wie sie in *Variante 4* durchgerechnet wurde, verringert den Steuerausfall auf 48 Mrd. DM. Das Bürgergeld fällt mit 10,9 Mrd. DM etwa so hoch aus wie in Variante 1.

Bei *Variante 2* beginnt die positive Besteuerung erst jenseits der Obergrenze des bürgergeldfähigen Einkommens. Räumt man entsprechend allen Steuerpflichtigen einen

Grundfreibetrag von 24 000 DM/48 000 DM ein, so führt dies zu exorbitant hohen Steuerausfällen. Das Lohn- und Einkommensteueraufkommen wäre im Vergleich zum geltenden Recht um zwei Fünftel geringer: Allein bei den Steuereinnahmen müßte der Staat auf 157 Mrd. DM verzichten. Hinzu kommt dann noch ein Bürgergeld in Höhe von 10 Mrd. DM für Steuerpflichtige, deren Nettoeinkommen auch unter Berücksichtigung der hohen steuerlichen Freibeträge und der Anrechnung des Einkommens unter den Minimalbeträgen bleibt.

Die Steuerausfälle aus Variante 2 könnten um 24 Mrd. DM geringer gehalten werden, wenn Verheiratete statt 48 000 DM nur — wie in Variante 5 durchgerechnet — ein steuerlicher Grundfreibetrag von 36 000 DM gewährt würde. Das Bürgergeld entspricht mit 10 Mrd. DM etwa dem der Variante 2. Aber auch hier wären die Gesamtkosten mit 143 Mrd. DM so hoch, daß sie angesichts der ohnehin vorhandenen hohen öffentlichen Defizite wohl kaum zu finanzieren wären.

Auch Variante 3, die sich in den Annahmen zwischen Variante 1 und 2 bewegt, verursacht insgesamt immer noch Kosten von 105 Mrd. DM, obwohl der Anrechnungssatz mit 75 vH schon so hoch angesetzt wurde, daß der Arbeitsanreiz auch nicht wesentlich höher als gegenwärtig bei der Sozialhilfe ist (vgl. die Ausführungen zum Arbeitsanreiz unten).

Die Ausfälle könnten in allen Varianten deutlich geringer gehalten werden, wenn die steuerlichen Freibeträge nicht für alle Einkommensbezieher, sondern nur für Steuerpflichtige mit Einkommen bis zu einer bestimmten Höhe eingeräumt werden. Diese Lösung wird offenbar vom Finanzminister beim Einbau des Existenzminimums in den Steuertarif — wie er vom Bundesverfassungsgericht gefordert wurde — präferiert. Eine solche Vorgehensweise hat allerdings zur Folge, daß Steuerpflichtige, die die jeweiligen Freibetragsgrenzen geringfügig überschreiten, mit hohen Grenzsteuersätzen belastet würden. Wenn die These stimmt, daß eine hohe Grenzsteuerbelastung den Anreiz zur Erwerbsarbeit stark mindert, dann wird der Personenkreis mit Einkommen um die Freibetragsgrenze kaum zu einem weiteren Arbeitseinsatz animiert.

Bei allen hier betrachteten Bürgergeld-Varianten müssen noch die Beträge hinzugerechnet werden, die an Haushalte ohne Erwerbseinkommen zu zahlen sind. Für 1995 wird geschätzt, daß diesen Haushalten Sozialhilfe (laufende Hilfe und Wohngeld) in einer Größenordnung von 20 Mrd. DM gewährt wird.

Von den Haushalten, die Wohngeld beziehen, empfangen knapp 45 vH zugleich Sozialhilfe. Nimmt man an, daß davon rund 10 vH in der Steuerstatistik erfaßt sind, dann verbleiben für 1995 rund 3 Mrd. DM, die dann diesen nicht erfaßten Sozialhilfehaushalten als Bürgergeld zuzurechnen sind.

Den hier geschätzten Kosten stehen im Falle der Einführung einer negativen Einkommensteuer aber auch Ein-

sparungen bei den bisherigen Sozialausgaben gegenüber. Einsparungen ergeben sich durch das Entfallen der Zahlungen für die „laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und eines großen Teils des Wohngeldes. Für das Jahr 1995 werden diese Einsparungen auf insgesamt 32 Mrd. DM veranschlagt.

Auf der anderen Seite müssen bei dieser Rechnung noch Haushalte berücksichtigt werden, die aus Unkenntnis oder Scham gegenwärtig keine Sozialhilfe beantragen, das Bürgergeld aber automatisch erhalten würden. Schätzungen über das Ausmaß des trotz Berechtigung nicht realisierten Sozialhilfebezugs gehen von einer Dunkelziffer von 100 vH aus¹⁰; würden also alle berechtigten Haushalte ihren Sozialhilfeanspruch anmelden, müßte mit einer doppelt so hohen Zahl an Sozialhilfeempfängern gerechnet werden. Allerdings bedeutete eine Verdoppelung dieser Zahl keine Verdoppelung des Zahlbetrags. Vermutlich würden Haushalte, die bisher keine Unterstützung beantragt haben, nur eine ergänzende Leistung, d.h. einen im Durchschnitt geringeren Betrag, erhalten. Gleichwohl dürften durch die Beseitigung der Dunkelziffer Kosten von 15 Mrd. DM bei der Einführung eines Bürgergeldes entstehen. Diese Kosten fielen freilich auch bei einer entsprechenden Reform des Bundessozialhilfegesetzes an.

**Nettokosten eines Bürgergeldes
bei unterschiedlichen Steuertarifen im Jahre 1995
in Mrd. DM**

Rechts- stand	Steuer- ausfälle	Bürgergeld für		Ein- sparungen	Netto- kosten
		Steuer- pflichtige	sonstige Personen ¹⁾		
Variante 1	64,0 ²⁾	10,7	38,0	32,0	80,7
Variante 2	156,9	10,0	38,0	32,0	172,9
Variante 3	99,0	6,4	38,0	32,0	111,4
Variante 4	47,9	10,9	38,0	32,0	64,8
Variante 5	133,0	10,1	38,0	32,0	149,1

¹⁾ Davon 15 Mrd. DM durch Beseitigung der „Dunkelziffer“ beim Sozialhilfebezug. — ²⁾ Entspricht der weitgehenden Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums.

Fazit: Saldiert man alle finanziellen Komponenten einer negativen Einkommensteuer, so fallen bei den hier angenommenen Rahmenbedingungen Nettokosten an, die sich — je nach Ausgestaltung — in einer Größenordnung von 65 Mrd. DM bis 173 Mrd. DM bewegen. Ein Teil dieser Kosten entstünde bereits durch die Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums.

¹⁰ Vgl. den Überblick bei Richard Hauser und Werner Hübinger, *Arme unter uns* (Teil 1), Freiburg 1993, S. 52 ff. Neben der Stigmatisierung durch den Sozialhilfebezug kommen hohe Informationskosten hinzu, wenn man alle denkbaren Unterstützungsleistungen ausnutzen will (vgl. auch Spermann, a.a.O., S. 108).

Arbeitsanreiz

Häufig wird behauptet, daß sich Arbeit in unserem sozialen System wegen der großzügigen Sozialhilfe nicht mehr lohne. Der Sozialhilfeanspruch sei höher als das erzielbare Erwerbseinkommen, d.h. es werden zu hohe Bedarfssätze gezahlt. Dies gelte insbesondere für kinderreiche Erwerbstätige. Diese Überlegung kann — wenn überhaupt — nur für sehr schlecht qualifizierte und damit wenige Erwerbstätige zutreffen. Schon bei einem Stundenlohn von etwa 8 DM ergibt sich bei einer Vollerwerbstätigkeit ein Nettoeinkommen von monatlich 1 000 DM, ein Einkommen, das unter Berücksichtigung des Wohngeldanspruchs über dem Sozialhilfeanspruch liegt. Dies gilt selbst dann, wenn man einmalige Leistungen, die das Sozialamt neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt zahlt, berücksichtigt.

Sieht man von Alleinerziehenden ab, die aufgrund schlechter Kinderbetreuungsmöglichkeiten außer Haus oft nur einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen können, so ist eine Vollzeiterwerbstätigkeit immer noch lohnender als bloßer Sozialhilfebezug. Das „Lohnabstandsgebot“ ist also im Prinzip gewahrt¹¹. Allerdings ergibt sich bei einem Einkommensvergleich zwischen kindererziehenden Sozialhilfeempfängern und kindererziehenden Erwerbstätigen das Problem eines nur geringen „Einkommensabstands“. Dies liegt darin begründet, daß Kindererziehung im Rahmen der Sozialhilfe unter den reinen Bedarfsgesichtspunkten stärker gewichtet wird als im normalen Familienlastenausgleich, bei dem Bezieher höherer Einkommen deutlich mehr Unterstützung erhalten als Bezieher niedriger Einkommen.

Selbst wenn man dies nicht ändert, so gibt es andere Instrumente als eine pauschale Subventionierung aller niedrigen Erwerbseinkommen, um erwerbstätigen Kindererziehenden gezielt zu helfen. Am wirkungsvollsten wäre es, wenn man die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit verbessern würde. Viele Alleinerziehende könnten aus der Sozialhilfeabhängigkeit herausgeführt werden, wenn ihnen bessere Betreuungsmöglichkeiten außer Haus für ihre Kinder im Falle einer vollen Erwerbstätigkeit geboten würden.

Der Sozialhilfe wird weiterhin vorgeworfen, daß sie keinerlei Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit böte, da alle regulär erzielten Löhne voll von der Sozialhilfe abgezogen würden; der implizierte „Steuersatz“ betrüge also 100 vH¹². Dieser Vorwurf ist falsch, da die deutsche Sozialhilfe einem erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger seit jeher einen erhöhten „Regelsatz“ auszahlt. Dieser soll die „Werbungskosten“, die mit einer Erwerbstätigkeit z.B. aufgrund von Anfahrts- und Kleidungskosten verbunden sind, ausgleichen. Seit 1993 darf ein erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger einen „angemessenen“ Teil eines eventuellen Nettoerwerbseinkommens behalten (§76, Abs. 2a BSHG). Die Festsetzung dieses Betrages liegt im pflichtgemäßen Ermessen des zuständigen Sachbearbeiters im Sozialamt. Der Betrag soll u.a. von der „Leistungsfähigkeit“ des Sozialhilfeempfängers abhängen.

Da die Sozialämter über einen Ermessensspielraum verfügen, lassen sich exakte Angaben über die Höhe der Anrechnung kaum machen. Etwa 25 vH des Erwerbseinkommens eines Sozialhilfeempfängers berühren nicht die Höhe seiner Sozialhilfeleistungen¹³. Erst darüberliegende Beträge führen zu einer Kürzung der Sozialhilfe. Erzielt beispielsweise ein Sozialhilfeempfänger ein Erwerbseinkommen von 500 DM, so bleiben 125 DM pro Monat ohne Auswirkung; der implizite Steuersatz beträgt also 75 vH. Man kann sich sicherlich mit Recht fragen, ob der Arbeitsanreiz, den das Bundessozialhilfegesetz bietet, ausreichend hoch ist. Es ist jedoch falsch, der Sozialhilfe vorzuwerfen, sie würde grundsätzlich keinen Arbeitsanreiz bieten.

Aufgrund des hohen (implizierten) Steuersatzes für Sozialhilfeempfänger spricht man auch von der „Sozialhilfefalle“. Fraglich ist aber, ob nur eine negative Einkommensteuer dieses Anreizproblem überwinden kann. Bereits jetzt steht jedem Erwerbstätigen auf Antrag ergänzende Sozialhilfe zu, wenn sein Nettoerwerbseinkommen unter seinem Sozialhilfeanspruch (plus Absetzbetrag) liegt.

Eine realistische Perspektive

Die Debatte über eine negative Einkommensteuer beruht unstrittig auf einem wahren Kern: Das deutsche System der Besteuerung und der Transfers ist vielfach inkonsistent und verwaltungsmäßig teilweise ineffizient, und den meisten Langzeitarbeitslosen wird bislang nicht effektiv geholfen, um wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen zu können. Deswegen ist zu überlegen, ob die wesentlichen Ziele der negativen Einkommensteuer nicht auch innerhalb des bestehenden Systems der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erreicht werden können.

Ausgangspunkt kann die Forderung des Verfassungsgerichts sein, von 1996 an den Sozialhilfeanspruch und das steuerlich zu verschonende Existenzminimum zu koordinieren¹⁴. Diese Harmonisierung sollte mit einer Erweiterung des für die Sozial- und Arbeitslosenhilfe unschädlichen Erwerbseinkommens einhergehen. Viele Modelle sind denkbar; so könnte mit steigender Haushaltsgröße auch das „unschädliche“ Einkommen anwachsen. Bei einer solchen Harmonisierung muß aber auch nach wie vor sichergestellt werden, daß ein schlecht verdienender

¹¹ Vgl. auch Wilhelm Breuer und Dietrich Engels, Der Abstand zwischen Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG und den verfügbaren Arbeitnehmereneinkommen unterer Lohn- und Gehaltsgruppen im Juli 1992, Gutachten des ISG-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Köln 1993.

¹² Vgl. Spermann, a. a. O., S. 105, insb. FN 5, für eine Zusammenfassung der Literatur.

¹³ Vgl. Alexander Barthel, Sozialhilfe behindert Lohndifferenzierung. In: *Arbeitgeber* 17/46-1994, S. 573-579, hier: S. 575.

¹⁴ Vgl. auch Michael Hüther, Ansatzpunkte für einen Umbau des Sozialstaats. In: *Wirtschaftsdienst*, Heft 3, 1994, S. 127-131 und Stefan Bach, Wachstumspolitische Fragen der Steuerpolitik in den neunziger Jahren. In: *Konjunkturpolitik*, Beiheft 42, S. 251 ff.

Erwerbstätiger eine ergänzende Sozialhilfe zu seinem Nettoeinkommen erhält, so daß er sich aufgrund der eingeschränkten Anrechnung des eigenen Einkommens erheblich besser stellt als ein nicht erwerbstätiger Sozialhilfeempfänger¹⁵.

Erleichtert würde diese Besserstellung der Erwerbstätigen, wenn die längst fälligen Anpassungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs vollzogen würden. Solange die in der Sozialhilfe zu berücksichtigenden Bedarfssätze für Kinder nicht in gleicher Höhe bei Einkommensbeziehern berücksichtigt werden, werden Erwerbstätige benachteiligt. Sozialhilfeempfängern und Nichtsozialhilfeempfängern sollte ein Kindergeld in gleicher Höhe zuerkannt werden.

Würde das Kindergeld künftig vom Finanzamt ausbezahlt, könnte man sich die „Kindergeldstellen“ in den Arbeitsämtern sparen. Mit den frei werdenden Mitteln und dem Personal könnten (nach entsprechenden Umschichtungen) die Sozialämter bei der „Hilfe zur Selbsthilfe“ unterstützt werden. In Köln beispielsweise wurde eine Verbindungsstelle von Sozial- und Arbeitsamt geschaffen¹⁶. Im nächsten Schritt wäre das systematische Zusammenführen von Prozeßdaten beim Finanzamt möglich, um die Sozialhilfe nicht mehr auf Antrag, sondern von Amts wegen gewähren zu können, wenn die einkommensmäßigen Voraussetzungen vorliegen. Dies wäre mit einer weitgehenden Beseitigung der „Dunkelziffer“ gleichzusetzen und würde — wie oben geschätzt — 15 Mrd. DM pro Jahr kosten.

Die Entlastung, die die Einführung der Pflegeversicherung den Kommunen bringen wird, sollte genutzt werden, um systematisch die effektiven Möglichkeiten der Sozialämter auszuweiten, „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu leisten. Zur Erreichung dieses Zieles könnte es durchaus sinnvoll sein, Dauerarbeitslose zu Kontakten mit dem Sozialamt zu verpflichten, wenn die Arbeitsverwaltung „nicht mehr weiter weiß“¹⁷. Es ist aber nicht sinnvoll, daß die Gemeinden die Kosten für die Transferleistungen an dauerarbeitslose

Sozialhilfeempfänger finanzieren müssen, wie dies jetzt der Fall ist. Eine negative Einkommensteuer würde automatisch für eine Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden sorgen. Dieses Element könnte man auch auf das jetzige gegliederte System übertragen und entweder die vom Bund finanzierte Arbeitslosenhilfe auf Dauer auszahlen oder die gesamte Sozialhilfe vom Bund finanzieren lassen¹⁸. Den Gemeinden würde nur noch die Abwicklung am Ort und insbesondere die Hilfe zur Selbsthilfe übertragen.

Die Schaffung eines „zweiten Arbeitsmarktes“ ist auf jeden Fall notwendig, um den Sozialämtern effektive Möglichkeiten der „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu geben¹⁹. Dies sollte jedoch nicht auf eine pauschale Lohnsubventionierung von Niedrigeinkommenstätigkeiten hinauslaufen, sondern sich gezielt an Langzeitarbeitslose richten. Zu begrüßen ist z.B. das neue Programm der Bundesregierung, das eine Lohnsubventionierung an Leiharbeitsfirmen gewährt, wenn diese einen ehemals Langzeitarbeitslosen in ein Dauerarbeitsverhältnis vermitteln²⁰.

¹⁵ Auf diese Weise wird verhindert, daß eine Anhebung des unschädlichen Einkommens mit einer Senkung der Sozialhilfe verbunden werden muß, um das „Lohnabstandsgebot“ weiterhin zu wahren (vgl. zu dieser kurzschlüssigen Argumentation: A. Barthel, a.a.O., S. 578).

¹⁶ Vgl. o.V., Wenige Städte bekämpfen Mißbrauch konsequent. In: Handelsblatt, 34. Jg., Nr. 161, S. 3. Man muß sich allerdings auch bei der „Hilfe zur Selbsthilfe“ darüber im klaren sein, daß ein derartiges Modell nicht nur ein „Recht auf Arbeit“ bedeutet, sondern ebenso als „Zwang zur Arbeit“ empfunden werden kann.

¹⁷ Eine „Regionalisierung“ der Arbeitsverwaltung, die zu Arbeitsämtern in jeder Gemeinde führt, wäre allerdings ineffizient.

¹⁸ Ob zu diesem Zweck die Schaffung einer „Bundesanstalt für Sozialhilfe“ sinnvoll ist, wie sie kürzlich vom haushaltspolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion gefordert wurde (vgl. Handelsblatt, 31.8.1994), ist fragwürdig.

¹⁹ Vgl. Friedrich Buttler, Ein zweiter Arbeitsmarkt ist unverzichtbar. In: Wirtschaftsdienst, Heft 6, 1993, S. 283-286.

²⁰ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Nr. 215 (17.9.1994), S. 2.

Zur Entwicklung auf dem Lehrstellenmarkt in Ostdeutschland Immer noch zu wenig betriebliche Ausbildungsplätze

Nach neuesten Meldungen ist in Ostdeutschland die Lehrstellenlücke im Verlauf des Jahres 1994 stark verkleinert worden. Dazu hat wesentlich die Einrichtung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze durch staatliche Instanzen beigetragen. Dennoch fehlen zu Beginn des neuen Ausbildungsjahres rund 6 000 Ausbildungsplätze. Diese Angaben unterzeichnen freilich — wie in den Vorjahren auch — die Probleme auf dem ostdeutschen Lehrstellenmarkt erheblich, denn ein beträchtlicher Teil der Bewerber für eine Lehrstelle weicht infolge des unzureichenden Angebots auf andere Bildungsmaßnahmen aus oder verzichtet ganz auf eine weitere Ausbildung.

Im Laufe des Berichtsjahres 1992/93 wurden von den 146 000 gemeldeten Bewerbern rund 103 000 von den Arbeitsämtern in den neuen Ländern in eine Lehrlingsausbildung vermittelt (Tabelle 1)¹. Abzüglich stornierter Plätze konnten schließlich aber nur 84 000 betriebliche Ausbildungsplätze in Ostdeutschland vergeben werden. Rund 6 000 der gemeldeten Schulabgänger wurden auf Lehrstellen in den alten Ländern vermittelt². Etwa 13 000 Jugendliche — jeder achte der in eine Berufsausbildung vermittelten Bewerber — begannen eine außerbetriebliche Ausbildung im Rahmen der durch die Bundesanstalt für Arbeit sowie die Gemeinschaftsinitiative von Bund und ostdeutschen Ländern geförderten Maßnahmen³. Bei insgesamt 97 000 besetzbaren betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildungsplätzen ergab sich wie in den Vorjahren eine Stellen-Bewerber-Relation⁴ von 0,7. Damit standen nur für rund zwei Drittel der Bewerber Ausbildungsplätze zur Verfügung.

Seit dem Ausbildungsjahr 1990/91 werden zwar jedes Jahr mehr betriebliche Lehrstellen angeboten, und die Zahl der zur Ausbildung benötigten überbetrieblichen Stellen fiel auf ein Drittel; doch reichte das gesamte Stellenangebot im vorigen Jahr nicht aus, um die ebenfalls deutlich gestiegene Nachfrage zu befriedigen: Die Zahl unvermittelter Bewerber übertraf erstmalig die Zahl der noch freien Lehrstellen. Außerdem verzichteten rund 40 000 Jugendliche auf die Vermittlung in eine Lehre durch das Arbeitsamt. Darunter waren mehr weibliche als männliche Bewerber. Sie setzten die Schulausbildung fort, fanden eine Arbeitsstelle oder begannen eine berufsvorbereitende Maßnahme.

Bei einem erheblichen Teil der Bewerber (14 000) ist der Berufsberatung über den Verbleib nichts Näheres bekannt. Dies können Jugendliche sein, die ihre bisherige Ausbildung oder Berufstätigkeit fortsetzen, auf eigene Initiative eine Lehrstelle in den alten Ländern fanden, Wehr- oder Zivildienst begannen oder weiterhin im elterlichen Haushalt ohne Ausbildung leben. Die Statistik enthält auch keine Information, ob freiwillig oder durch den engen Ausbildungsstellenmarkt erzwungen vorläufig auf eine Lehre verzichtet wurde. Außerdem nahmen 2 700 Jugendliche ohne berufliche Ausbildung eine Beschäftigung auf. Von

dem bildungspolitischen Ziel her, jeden Jugendlichen beruflich zu qualifizieren, ist dieses Bild unbefriedigend.

Nach Schätzungen im Berufsbildungsbericht dürfte die Nachfrage nach Lehrstellen im gerade abgelaufenen Berichtsjahr 1993/94 die des Vorjahres um etwa 15 000 Personen übertroffen haben. Es wird mit rund 135 000 eine Lehrstelle suchenden Schulabgängern gerechnet, wobei angenommen wird, daß 15 000 ostdeutsche Jugendliche eine Ausbildung in den alten Ländern beginnen werden⁵. Es zeigte sich schon Mitte dieses Jahres, daß die erwartete Nachfrage nicht vollständig durch betriebliche Ausbildungsplätze gedeckt werden kann. Wegen der noch nicht überwundenen wirtschaftlichen Strukturschwächen und

¹ Das Berichtsjahr begann am 1. Oktober 1992 und endete am 30. September 1993. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Berufsberatung 1992/93, Nürnberg 1994, S. 38 ff. Zusätzlich werden in diesem Bericht Statistiken benutzt aus: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, mehrere Monatshefte sowie dieselbe: Arbeitsmarkt in Zahlen, Aktuelle Daten für das Bundesgebiet Ost, mehrere Berichte, Nürnberg 1993 und 1994; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Berufliche Bildung, Fachserie 11, Reihe 3, mehrere Jahrgänge, Wiesbaden 1993 und 1994.

² Nach einer Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung begannen insgesamt 16 500 ostdeutsche Jugendliche eine Lehre in den alten Ländern. Vgl. Berufsbildungsbericht 1994. In: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft, Nr. 40, Bonn 1994, S. 17.

³ Nach dieser Gemeinschaftsinitiative können bis zu 10 000 überbetriebliche Ausbildungsplätze gefördert werden. Bis zum Ende des Berichtsjahres waren rund 4500 Plätze vergeben. Vgl. Berufsbildungsbericht 1994, a.a.O., S. 5.

⁴ Die Relation ist das Verhältnis von den bei den Arbeitsämtern gemeldeten Ausbildungsplätzen zur Zahl der gemeldeten Bewerber. Diese Zahlen geben nur den Teil der Gesamtzahlen verfügbarer Plätze und ausbildungssuchender Jugendlicher wieder, bei dem die Arbeitsämter in die Vermittlungstätigkeit einbezogen werden. Der „Einschaltungsgrad“ schwankte in den alten Ländern im Zeitverlauf. In den neuen Ländern ist er vermutlich höher als in den alten.

⁵ Vgl. Berufsbildungsbericht 1994, a.a.O., S. 18 f. Zur hohen Bewerbernachfrage vergleiche auch: Karen Schöber: Ausbildungsnachfrage steigt auch 1994. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): IAB-Kurzberichte, Nr. 4, Nürnberg 1994.

Tabelle 1

**Bei den Arbeitsämtern in den neuen Ländern gemeldete Bewerber um Ausbildungsplätze
nach der Art der Vermittlung im Berichtsjahr 1992/93¹⁾**

Art der Vermittlung	in Personen			in vH		
	insgesamt	männlich	weiblich	insgesamt	männlich	weiblich
Betriebliche Berufsausbildung	89 941	48 350	41 591	61,8	68,5	55,5
Berufsausbildung in überbetrieblicher Einrichtung	13 350	6 261	7 089	9,2	8,9	9,5
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	1 903	1 155	748	1,3	1,6	1,0
Berufsgrundschuljahr u.a.	2 913	1 252	1 661	2,0	1,8	2,2
Übriger Schulbesuch	17 422	4 992	12 430	12,0	7,1	16,6
Arbeitsstelle	2 724	1 122	1 602	1,9	1,6	2,1
Sonstiger Verbleib	14 409	6 382	8 027	9,9	9,0	10,7
Noch nicht vermittelt	2 918	1 088	1 830	2,0	1,5	2,4
Insgesamt	145 580	70 602	74 978	100,0	100,0	100,0

1) Das Berichtsjahr reicht vom 1. Oktober 1992 bis zum 30. September 1993.
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

der immer noch zu schwach ausgeprägten Ausbildungsbe-
 reitschaft von Betrieben und Verwaltungen werden zu
 wenig Plätze angeboten⁶. So lag die Zahl der bei den Ar-
 beitsämtern gemeldeten Ausbildungsplätze am 30.6. 1994,
 d.h. nach drei Vierteln des Berichtsjahres, mit 86 000 nur
 um knapp 5 000 (6 vH) höher als zuvor. Der Anstieg der
 Bewerberzahl fiel mit 26 000 Jugendlichen — auf rund
 157 000 — dagegen deutlich stärker aus (20 vH). Deshalb
 beschlossen im Juli die Vertreter des Bundes und der ost-
 deutschen Länder einschließlich Berlins, bis zu 12 000 au-
 ßerbetriebliche Ausbildungsplätze einzurichten⁷. Endgüt-
 lig kann erst nach Vorlage der Abschlußdaten über das Be-
 richtsjahr 1993/94 festgestellt werden, ob es gelungen ist,
 alle nachfragenden Jugendlichen mit betrieblichen und
 überbetrieblichen Ausbildungsstellen zu versorgen. Eine
 Auswertung der Bundesanstalt zeigt jedoch, daß Anfang
 September noch rund 11 000 eine Lehrstelle suchende Ju-
 gendliche registriert waren, aber nur noch etwa 5 000 freie
 Ausbildungsplätze zur Verfügung standen⁸. Die Lehrstel-
 lenlücke ist damit zwar — auch durch gezielte Sonderaktio-
 nen der Bundesanstalt für Arbeit, der Industrie- und Han-
 delskammern und der Handwerkskammern — auf 6 000
 Plätze verkleinert worden, dabei ist aber zu berücksichti-
 gen, daß — wie in den Vorjahren — viele Bewerber auf an-
 dere Ausbildungsgänge ausweichen mußten.

Von den neuen Lehrverträgen wurden in Ostdeutschland
 1993 nahezu die Hälfte im Ausbildungsbereich Industrie
 und Handel sowie zwei Fünftel im Handwerk abgeschlos-
 sen (Tabelle 2). Auf die übrigen Ausbildungsbereiche ent-
 fielen 13 vH der Verträge. Insgesamt begannen im Ver-
 gleich zum Vorjahr mehr Jugendliche eine Ausbildung,
 doch war die Entwicklung in den einzelnen Ausbildungsbe-
 reichen sehr unterschiedlich. Besonders deutlich war der

Anstieg im Handwerk, schwächer in den Bereichen Indus-
 trie und Handel. Fast die gesamte Zunahme der Zahl
 neuer Verträge gegenüber der Vorperiode wurde in diesen
 Bereichen erzielt (12 800), während die Veränderungen in
 den übrigen gering waren. Bei den neu abgeschlossenen
 Verträgen unterschieden sich die Strukturen nach Ausbil-
 dungsbereichen in den neuen und alten Ländern nur noch
 wenig.

Berufsstrukturelle Ungleichgewichte bei Ausbildungsplätzen und Bewerbern

Von den über die Bundesanstalt für Arbeit im Berichts-
 jahr 1992/93 angebotenen Ausbildungsplätzen entfielen in
 den neuen Ländern 55 vH auf Fertigungsberufe, 40 vH auf
 Dienstleistungsberufe, 3 vH auf land- und forstwirtschaftli-
 che sowie 1 vH auf technische Berufe (Tabelle 3). Das Stel-
 lenangebot hatte sich gegenüber der Vorperiode nicht
 mehr zugunsten der Dienstleistungsberufe verschoben
 und damit auch nicht weiter der Berufsstruktur des west-
 deutschen Stellenangebots angenähert.

⁶ So gab es beispielsweise im Bereich der Treuhandbetriebe
 am 1.4.1994 6 700 Auszubildende in noch nicht privatisierten Be-
 trieben, 48 800 in den privatisierten. Dort hat die Zahl der Lehr-
 linge erstmalig abgenommen, weil deutlich weniger neue Lehrver-
 träge als zuvor abgeschlossen wurden. Vgl. Jürgen Kühl: Treu-
 hand: Privatisierung vor Abschluß. In: Institut für Arbeitsmarkt-
 und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): IAB-
 Kurzberichte, Nr. 12, Nürnberg 1994, S. 3.

⁷ Vgl. Gemeinschaftsinitiative-Ost unter Dach und Fach. In:
 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Infor-
 mation Bildung Wissenschaft, Nr. 7/8, Bonn 1994, S. 76.

⁸ Vgl. 11 000 suchen Lehrstelle. In: Handelsblatt, Nr. 180,
 16./17.9.1994, S. 4.

Tabelle 2

**Auszubildende und neu abgeschlossene Ausbildungsverträge
nach Ausbildungsbereichen 1993¹⁾**

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer		Relation neuer Verträge zu Auszubildenden	
	Auszubildende		Auszubildende			
	Insgesamt	dar.: mit neuen Verträgen	Insgesamt	dar.: mit neuen Verträgen	Alte Länder	Neue Länder
	in 1000					
Industrie und Handel	638,9	215,7	147,1	47,2	0,34	0,32
Handwerk	453,6	166,1	114,1	42,0	0,37	0,37
Öffentlicher Dienst	59,9	21,9	13,4	4,6	0,37	0,34
Landwirtschaft	23,3	10,1	6,4	2,2	0,43	0,34
Sonstige ²⁾	148,0	54,8	21,9	7,0	0,37	0,32
Insgesamt	1 323,7	468,6	302,9	103,0	0,35	0,34
	in vH					
Industrie und Handel	48,3	46,0	48,6	45,8		
Handwerk	34,3	35,4	37,7	40,8		
Öffentlicher Dienst	4,5	4,7	4,4	4,5		
Landwirtschaft	1,8	2,2	2,1	2,1		
Sonstige ²⁾	11,2	11,7	7,2	6,8		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0		

1) Auszubildende am Jahresende, neu abgeschlossene Ausbildungsverträge Ende September. — 2) Freie Berufe, Hauswirtschaft und Seeschifffahrt.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Gegenüber 1991/92 nahm die Zahl gemeldeter Ausbildungsplätze in allen Berufsbereichen ab. Mit 2 200 Plätzen fiel sie bei den Dienstleistungsberufen am stärksten (–5 vH), aber auch in den Fertigungsberufen und in den technischen Berufen wurden weniger Ausbildungsplätze gemeldet. Innerhalb der einzelnen Berufsbereiche verlief die Entwicklung dagegen sehr uneinheitlich. Bei den Fertigungsberufen stieg die Zahl der Ausbildungsplätze in den Bau- und Baunebenberufen infolge der gebesserten wirtschaftlichen Lage in der Bauwirtschaft am stärksten. Danach folgten die Ernährungsberufe; die Warenprüfer, Versandfertigtmacher und Maschinisten sowie die Keramiker und Glasmacher. Bei den übrigen Berufsabschnitten der Fertigungsberufe verringerte sich das Lehrstellenangebot. Im Bereich der Dienstleistungsberufe stieg die gemeldete Stellenzahl bei den Waren- und Dienstleistungskaufleuten sowie in den Verkehrsberufen um insgesamt fast 1 500, während sie in allen anderen Berufsabschnitten zurückging (Tabelle 4). Davon wich bei den gemeldeten betrieblichen Ausbildungsplätzen für Dienstleistungsberufe nur die Veränderung im Berufsabschnitt der Körperpfleger u.a. ab. Hier wurden zusätzlich rund 1 100 betriebliche Lehrstellen gemeldet, weil im konsumnahen Dienstleistungshandwerk bereits eine wirtschaftliche Erholung eingesetzt hatte.

Das bei der Bundesanstalt für Arbeit 1992/93 gemeldete Lehrstellenangebot war nicht nur quantitativ unzurei-

chend, es entsprach berufsstrukturell auch nicht den Wünschen der Bewerber um Lehrstellen. Die Relation von gemeldeten Plätzen zu Bewerbern lag bei den Fertigungsberufen bei 0,9, bei den technischen sowie bei land- und forstwirtschaftlichen Berufen jeweils bei 0,7 und bei den Dienstleistungsberufen bei 0,6. Gegenüber dem Jahr zuvor ist sie in dreizehn von zwanzig Berufsabschnitten gesunken. Weiterhin fehlten vor allem Ausbildungsplätze in Dienstleistungsberufen, aber nun auch in den technischen und einigen Fertigungsberufen. Ende September 1993 standen bei Fertigungsberufen zwar 1 440 unbesetzten Lehrstellen 970 unvermittelte Bewerber gegenüber, doch ist dieser Überhang unter Berücksichtigung der üblichen regionalen und berufsstrukturellen Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage eher gering. Bei den Dienstleistungsberufen dagegen waren die 450 unbesetzten Ausbildungsplätze bei 1 750 unvermittelten Jugendlichen bereits ein Hinweis auf eine sich öffnende Lehrstellenlücke.

Im Berichtsjahr 1993/94 setzte sich sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite die bereits im Vorjahr erkennbare berufsstrukturelle Entwicklung weitgehend fort. Ende Juni, nachdem drei Viertel des Berichtsjahres verstrichen waren, entfielen von den angebotenen Ausbildungsplätzen 54 vH auf Fertigungsberufe, 40 vH auf Dienstleistungsberufe, 4 vH auf land- und forstwirtschaftli-

Tabelle 3

Auszubildende 1992 sowie bei den Arbeitsämtern gemeldete Ausbildungsplätze und Bewerber nach Berufsbereichen im Berichtsjahr 1992/93¹⁾

Berufsbereiche	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer			Relation gemeldeter Plätze zu Bewerbern	
	Jahresende 1992	Berichtsjahr 1992/93		Jahresende 1992	Berichtsjahr 1992/93		1992/93	
	Auszu-bildende	Gemeldete Plätze	Gemeldete Bewerber	Auszu-bildende	Gemeldete Plätze	Gemeldete Bewerber	Alte Länder	Neue Länder
	in 1000							
Gewinner und Hersteller von Naturprodukten	30,4	15,8	8,7	8,9	3,7	5,3	1,8	0,7
Fertigungsberufe	648,3	322,4	153,7	171,1	57,9	61,5	2,1	0,9
Technische Berufe	41,7	12,5	20,5	5,7	1,6	2,3	0,6	0,7
Dienstleistungsberufe	664,3	316,5	241,2	96,2	42,2	76,0	1,3	0,6
Sonstige Berufe	—	—	—	—	0,1	0,5	—	0,2
Insgesamt	1 384,7	667,2	424,1	281,9	105,5 ²⁾	145,6	1,6	0,7
	in vH							
Gewinner und Hersteller von Naturprodukten	2,2	2,4	2,1	3,2	3,5	3,6		
Fertigungsberufe	46,8	48,3	36,2	60,7	54,9	42,2		
Technische Berufe	3,0	1,9	4,8	2,0	1,5	1,6		
Dienstleistungsberufe	48,0	47,4	56,9	34,1	40,0	52,2		
Sonstige Berufe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3		
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

¹⁾ Das Berichtsjahr reicht vom 1. Oktober 1992 bis zum 30. September 1993. — ²⁾ Von 105 479 gemeldeten Ausbildungsplätzen wurden im Verlauf des Berichtsjahres 8 320 Plätze storniert, so daß nur insgesamt 97 159 Plätze zur Vermittlung bereitstanden. Dies ergab eine Stellen-Bewerber-Relation von 0,67.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

che sowie knapp 2 vH auf technische Berufe. Von den Bewerbern wollten dagegen 53 vH in einem Dienstleistungsberuf, 41 vH in einem Fertigungsberuf, 3 vH in einem land- und forstwirtschaftlichen sowie 2 vH in einem technischen Beruf eine Lehre beginnen. Gemessen an den Wünschen der Bewerber fehlten also auch 1994 vor allem Ausbildungsplätze in den Dienstleistungsberufen, aber auch in den technischen Berufen, beispielsweise in anspruchsvollen Laborberufen. Zwar war — abgesehen von den technischen Berufen — seit Beginn dieses Berichtsjahres die Stellenzahl in allen Berufsbereichen gestiegen, doch wurde diese positive Entwicklung durchgängig von einer noch größeren Zunahme der Bewerberzahl übertroffen, so daß die Stellen-Bewerber-Relationen noch niedriger ausfielen als zum gleichen Zeitpunkt der Vorperiode (Ausnahme: land- und forstwirtschaftliche Berufe).

Vor allem bei den Dienstleistungsberufen dürfte indes das Bund-Länder-Programm mit seinen 12 000 außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen und weiteren, noch freien Plätzen des vorhergehenden Programms zum Abbau der Lehrstellenlücke beigetragen haben⁹. Im vorigen Jahr entfielen 70 vH der geförderten Plätze auf Dienstleistungen. Auch die Sonderaktion der Arbeitsämter und Kammern führte hier zu zusätzlichen Lehrstellen. In welchen Berufen

es letztlich Lehrstellendefizite gab und welches Ausmaß sie haben, kann erst endgültig festgestellt werden, wenn die Zahl der im Berichtsjahr 1993/94 neu abgeschlossenen Lehrverträge insgesamt (Stichtag 30.09.) bekannt sein wird.

Unterschiedliche regionale Entwicklung

Auf Länderebene wichen am Ende des Berichtsjahres 1992/93 die Relationen von besetzbaren Plätzen zu Bewerbern, mit Ausnahme Ost-Berlins, nur wenig voneinander ab. Zu diesem Ergebnis hat die Finanzierung überbetrieblicher Ausbildungsstellen beigetragen. Der Anteil überbetrieblicher Ausbildungsplätze war in Mecklenburg-Vorpommern sowie Brandenburg überdurchschnittlich und in Sachsen durchschnittlich hoch. Auf die drei Länder entfielen mit 8 700 wie im vorherigen Jahr zwei Drittel der in Ostdeutschland vermittelten überbetrieblichen Ausbildungsstellen. In den Flächenstaaten gab es die günstigste Versorgung mit Ausbildungsplätzen in Thüringen und Sachsen, die schlechteste in Mecklenburg-Vorpommern,

⁹ Vgl. Gemeinschaftsinitiative-Ost unter Dach und Fach, a.a.O., S. 76.

Tabelle 4

**Bei den Arbeitsämtern gemeldete Ausbildungsplätze und Bewerber
in den neuen Bundesländern nach Berufsgruppen in den Berichtsjahren 1990/91 bis 1992/93
und nach den ersten neun Monaten des Berichtsjahres 1993/94¹⁾**

Berufsbereiche/ Berufsabschnitte	Ausbildungsplätze			Bewerber			Relation gemeldeter Plätze zu Bewerbern			
	1990/91	1991/92	1992/93	1990/91	1991/92	1992/93	1990/91	1991/92	1992/93	9 Monate 1993/94
Gewinner und Hersteller von Naturprodukten	6 251	3 750	3 704	7 244	5 358	5 322	0,86	0,70	0,70	0,61
davon										
Land- u. forstwirtsch. Berufe	6 120	3 733	3 684	7 129	5 357	5 318	0,86	0,70	0,69	0,61
Bergleute und verw. Berufe	131	17	20	115	1	4	1,14	17,00	5,00	4,67
Fertigungsberufe	74 907	58 655	57 896	67 360	58 531	61 484	1,11	1,00	0,94	0,73
davon										
Steinbearb., Baustoffherst.	368	322	315	203	131	171	1,81	2,46	1,84	1,76
Keramiker, Glasmacher	410	169	233	270	171	147	1,52	0,99	1,59	1,14
Chemie- u. Kunststoffberufe	1 216	709	443	508	164	111	2,39	4,32	3,99	2,88
Papierhersteller, -verarbeiter	248	175	131	172	101	62	1,44	1,73	2,11	1,44
Drucker	352	353	284	277	295	324	1,27	1,20	0,88	0,79
Holzaufbereiter u. verw. Berufe	308	158	162	557	166	94	0,55	0,95	1,72	0,98
Metallberufe	28 943	18 549	17 033	23 736	19 398	19 650	1,22	0,96	0,87	0,74
Elektroberufe	8 902	7 308	6 829	7 295	6 807	6 927	1,22	1,07	0,99	0,82
Textil- u. Bekleidungsberufe	2 998	1 109	764	2 887	1 004	684	1,04	1,10	1,12	1,13
Ernährungsberufe	6 942	6 686	7 310	10 618	7 869	7 265	0,65	0,85	1,01	0,78
Bau- und Baunebenberufe	23 754	22 718	23 875	20 470	22 189	25 714	1,16	1,02	0,93	0,65
Warenprüfer und andere Berufe	466	399	517	367	236	335	1,27	1,69	1,54	1,32
Technische Berufe	2 730	1 971	1 635	2 319	1 733	2 322	1,18	1,14	0,70	0,37
Dienstleistungsberufe ²⁾	37 882	44 387	42 209	64 551	71 755	75 962	0,59	0,62	0,56	0,42
davon										
Waren- u. Dienstleistungskaufleute	13 085	15 855	16 652	21 565	24 992	27 117	0,61	0,63	0,61	0,50
Verkehrsberufe	2 427	2 099	2 764	1 716	1 319	1 332	1,41	1,59	2,08	1,31
Büro-, Verwalt.- u. verw. Berufe	11 252	13 075	11 248	15 930	17 840	20 496	0,71	0,73	0,55	0,38
Gesundh., Sozial- u. ähnl. Berufe	3 613	5 253	3 672	8 781	10 878	10 794	0,41	0,48	0,34	0,30
Körperpfleger, Gästebetreuer, Hauswirtschaftl.- u.										
Reinigungsberufe	7 505	8 105	7 873	16 559	16 726	16 223	0,45	0,48	0,49	0,36
Sonstige Berufe	561	372	35	4 219	965	490	0,13	0,39	0,07	0,00
Insgesamt	122 331	109 135	105 479	145 693	138 342	145 580	0,84	0,79	0,72	0,55

¹⁾ Die ersten neun Monate des Berichtsjahres 1993/94 reichen vom 1. Oktober 1993 bis zum 30. Juni 1994. Hier wird zum Vergleich nur die Stellen-Bewerber-Relation aus diesem Zeitabschnitt angegeben. — ²⁾ Einschließlich sonstiger Berufe.
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

wo die Stellen-Bewerber-Relation am niedrigsten, der Anteil überbetrieblicher Ausbildungsplätze weiterhin am höchsten war. Ziemlich ungünstig war die Lage auch in Brandenburg und im Ostteil Berlins (Tabelle 5).

Innerhalb der Länder streuten die Stellen-Bewerber-Relationen erheblich. 1992/93 wurden zwar in keinem Arbeitsamtsbezirk mehr Plätze als Bewerber registriert, doch lag die Relation in Leipzig, Erfurt und Wittenberg noch über 0,9. Dagegen erreichte sie in sechs der achtunddreißig Bezirke nicht einmal den Wert von 0,6: Dies war in Bautzen, Eberswalde, Frankfurt (Oder), Neubrandenburg und in zwei Arbeitsamtsbezirken Ost-Berlins der Fall.

Im Berichtsjahr 1993/94 (bis Ende Juni) hat sich die Rangfolge der Länder bezüglich der Stellen-Bewerber-Relation verändert. Unter den Flächenstaaten in Ostdeutschland wurde die beste Versorgung mit Ausbildungsplätzen weiterhin in Thüringen erreicht. Relativ günstig war die Situation aber auch in Sachsen-Anhalt und Brandenburg¹⁰⁾, während Sachsen nur beim Durchschnitt lag. Weiterhin ergab sich bei den Flächenstaaten die niedrigste Re-

¹⁰⁾ Zum gestiegenen Lehrstellenangebot trägt in Brandenburg inzwischen auch das Handwerk bei. Vgl. Handwerk Brandenburg: Hohe Ausbildungsbereitschaft. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): IWD, Nr. 30, Köln 1994, S. 2.

Tabelle 5

Bei den Arbeitsämtern gemeldete Ausbildungsplätze und Bewerber in den neuen Bundesländern im Berichtsjahr 1992/93 und nach den ersten neun Monaten des Berichtsjahres 1993/94¹⁾

	Ausbildungsplätze				Bewerber				Relation gemeldeter Plätze zu Bewerbern	
	1992/93			1993/94	1992/93			1993/94	1992/93	1993/94
	Ins- gesamt ²⁾ in 1000	darunter: überbe- trieblich in 1000 ³⁾	Anteil in vH	9 Monate ins- gesamt in 1000	Ins- gesamt in 1000	darunter: Vertrags- auflösung in 1000	Anteil in vH	9 Monate ins- gesamt in 1000		9 Monate ins- gesamt
Mecklenburg-Vorpommern	11,9	2,4	20,2	11,4	19,5	0,6	3,1	22,6	0,61	0,51
Brandenburg	14,4	2,3	16,0	13,1	22,9	0,1	0,4	22,7	0,63	0,58
Sachsen-Anhalt	17,8	2,0	11,2	15,5	25,8	0,4	1,6	27,3	0,69	0,57
Thüringen	19,0	2,2	11,6	16,1	26,9	0,3	1,1	26,4	0,71	0,61
Sachsen	29,4	4,0	13,6	25,8	41,4	0,4	1,0	46,4	0,71	0,55
Berlin (Ost)	4,7	0,3	6,4	4,1	9,1	0,1	1,1	11,1	0,52	0,37
Insgesamt	97,2	13,2	13,6	86,0	145,6	1,9	1,3	156,5	0,67	0,55

¹⁾ Die ersten neun Monate des Berichtsjahres 1993/94 reichen vom 1. Oktober 1993 bis zum 30. Juni 1994. — ²⁾ Ohne stornierte Ausbildungsplätze. — ³⁾ Ausbildungsstellen in außerbetrieblichen Einrichtungen nach Paragraph 40c AFG und von der Gemeinschaftsinitiative Ost.
Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Berechnungen des DIW.

lation von Stellen und Bewerbern in Mecklenburg-Vorpommern, noch geringer war der Wert für den Ostteil Berlins.

Auch Ende Juni dieses Jahres streuten die Stellen-Bewerber-Relationen nach Arbeitsamtsregionen stark. Größere Chancen auf einen Ausbildungsplatz haben Jugendliche in Dresden, Erfurt, Halle, Plauen, Potsdam und Zwickau, wo für über zwei Drittel der Bewerber Plätze gemeldet waren. In den übrigen Bezirken war die Relation kleiner. Bei der Versorgung der Bewerber mit Ausbildungsstellen bestehen weiterhin die größten Engpässe in den strukturschwachen Arbeitsamtsregionen an der Grenze zu den östlichen Nachbarn sowie in Arbeitsamtsbezirken im Ostteil Berlins und in Mecklenburg-Vorpommern.

Ausblick

In den neuen Ländern reichte in den letzten Jahren das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen nicht aus. Dies gilt auch für 1993/94, obwohl es gelang, die Zahl der angebotenen Lehrstellen deutlich zu erhöhen. Die Strategie, diese Lücke durch außerbetriebliche Ausbildung zu schließen, kann nur vorübergehend Abhilfe schaffen, denn es bleibt die Aufgabe der Wirtschaft und öffentlicher Einrichtungen, ein ausreichendes Angebot an praxisorientierten Lehrstellen bereitzustellen. Dies wird mittelfristig eine große Herausforderung bleiben, da der Bedarf an Ausbildungsplätzen in den nächsten Jahren infolge stärkerer Jahrgänge im entsprechenden Alter weiter steigen wird¹¹⁾.

Noch zögern zu viele ostdeutsche Betriebe, Lehrlinge auszubilden; sie vertrauen weiterhin darauf, daß die benö-

tigten qualifizierten Arbeitskräfte durch Umschulungsmaßnahmen bereitgestellt werden¹²⁾. Viele Betriebe verweisen auch auf eine ungesicherte Auftragslage oder auf die in der Gründungsphase noch fehlende Ausbildungsbefähigung, doch zeigt die Sonderaktion von Arbeitsämtern und Kammern, daß nun infolge vielfach besserer wirtschaftlicher Bedingungen das Angebot an Lehrstellen erhöht werden kann. Unabhängig davon könnten Betriebe einem „Ausbildungsverbund“ beitreten oder einen solchen gründen. Damit können die einzelbetrieblichen Ausbildungskosten gesenkt und mehr Lehrstellen angeboten werden. Geschieht dies nicht in ausreichendem Umfang, wird man wohl Formen einer Umlagefinanzierung — in Wirtschaftsbereichen oder Regionen — einrichten müssen, damit auch die nicht ausbildenden Betriebe einen Teil der Ausbildungskosten für ein größeres Angebot an Lehrstellen tragen.

Noch gibt es — zum Teil erhebliche — berufsstrukturelle und regionale Ungleichgewichte bei der Relation von gemeldeten Ausbildungsplätzen und Bewerbern. Hier hat sich die Situation bis Mitte dieses Jahres eher verschärft. Unbefriedigend ist insbesondere die Lage bei industriellen Querschnittsqualifikationen — z.B. Metall-, Elektro- und

¹¹⁾ Vgl. Bedarf an Lehrstellen in den neuen Bundesländern mittelfristig weiter steigend. Bearb.: Wolfgang Jeschek. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39/1993.

¹²⁾ Vgl. auch hierzu: Klaus Heimann: Wo einst die Volksarmee übte, üben jetzt Lehrlinge. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 209, 8.9.1994, S. 6.

Laborberufe. Eine längerfristig orientierte Nachwuchssicherung für die warenproduzierende Basis der Wirtschaft macht es notwendig, auch hier kontinuierlich betrieblich auszubilden. Kaum zu verstehen ist, daß die expandierende Bauwirtschaft nicht noch mehr Lehrstellen anbietet. Am Ende des Berichtsjahres 1992/93 gab es in Metall-, Bau-, Bauneben-, Elektro- und Ernährungsberufen noch

1 300 freie Ausbildungsstellen, am 30.6.1994 waren auch hier deutlich mehr Bewerber als Plätze gemeldet.

In strukturschwachen Regionen werden es Jugendliche weiter schwer haben, eine Lehrstelle im gewünschten Beruf zu finden. Trotz der Schwächen außerbetrieblicher Ausbildung wird man nicht umhin kommen, in diesen Regionen entsprechende Stellen anzubieten.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr. 135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. (3 428 05154 8). DM 22,60 / öS 177,— / sFr 23,—.
- Nr. 136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. (3 428 05255 2). DM 44,— / öS 344,— / sFr 44,—.
- Nr. 137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. (3 428 05494 6). DM 22,60 / öS 177,— / sFr 23,—.
- Nr. 138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. (3 428 05485 7). DM 84,— / öS 656,— / sFr 84,—.
- Nr. 139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. (3 428 05497 0). DM 198,— / öS 1.545,— / sFr 198,—.
- Nr. 140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. (3 428 05638 8). DM 44,60 / öS 348,— / sFr 45,—.
- Nr. 141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. (3 428 05799 6). DM 22,60 / öS 177,— / sFr 23,—.
- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. (3 428 05800 3). DM 19,80 / öS 155,— / sFr 20,—.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. (3 428 06201 9). DM 56,— / öS 437,— / sFr 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. (3 428 06311 2). DM 54,— / öS 422,— / sFr 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. (3 428 06387 2). DM 82,60 / öS 645,— / sFr 83,—.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. (3 428 07253 7). DM 62,— / öS 484,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. (3 428 07380 0). DM 72,— / öS 562,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3 428 07479 3). DM 72,— / öS 562,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. (3 428 07521 8). DM 72,— / öS 562,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3 428 07984 5). DM 98,— / öS 765,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3 428 08018 1). DM 88,— / öS 687,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3 428 08075 0). DM 76,— / öS 593,— / sFr 76,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schrettli, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Kurt Geppert und Jochen Schmidt.

„Bürgergeld“: Keine Zauberformel. Bearbeitet von Volker Meinhardt, Dieter Teichmann und Gert Wagner. — Zur Entwicklung auf dem Lehrstellenmarkt in Ostdeutschland. Bearbeitet von Wolfgang Jeschek.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304

WESTDEUTSCHLAND

Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren¹⁾

		Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang im verarbeitenden Gewerbe (Volumen) ²⁾											
						Insgesamt	dav.: Hauptgruppen				Inland		Ausland				
							Grundstoff- u. Produktionsgütergewerbe	Investitionsgütergewerbe	Verbrauchsgütergewerbe								
		in 1000				1985 = 100											
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
1992	J	1701		342		122,6		117,5		123,5		128,0		130,6		109,3	
	F	1698	1705	351	346	126,6	124,7	118,8	118,1	129,5	127,1	130,5	128,0	135,6	132,8	111,9	111,4
	M	1718		346		124,9		117,9		128,4		125,6		132,2		113,1	
	A	1755		337		123,0		116,5		125,1		127,5		131,5		109,2	
	M	1773	1775	331	331	119,8	120,3	116,3	116,1	120,0	121,2	125,0	124,8	128,5	128,6	105,5	106,9
	J	1797		324		118,2		115,6		118,4		122,0		125,7		106,1	
	J	1811		318		116,0		112,3		115,6		123,2		124,1		102,6	
	A	1846	1846	317	316	115,2	115,3	112,1	111,8	114,9	115,2	121,1	121,6	122,8	123,2	102,7	102,4
	S	1880		314		114,8		111,0		115,2		120,5		122,8		102,0	
	O	1922		307		110,2		108,8		108,4		118,3		118,5		96,6	
	N	1965	1966	296	296	110,0	109,2	108,1	107,8	108,8	107,5	117,4	116,9	115,6	116,6	100,8	97,1
	D	2011		285		107,3		106,5		105,2		115,1		115,6		93,9	
1993	J	2085		271		108,8		106,7		107,4		117,4		114,8		99,1	
	F	2125	2128	265	264	107,4	107,4	107,5	107,6	105,1	104,7	114,7	115,8	111,3	112,2	101,1	99,5
	M	2173		256		106,0		108,5		101,6		115,3		110,5		98,4	
	A	2205		253		107,5		108,7		104,8		114,8		111,7		100,7	
	M	2218	2224	244	246	109,9	108,3	108,7	108,8	108,4	105,8	116,9	116,0	115,2	113,2	101,3	100,5
	J	2248		241		107,6		109,0		104,2		116,3		112,6		99,5	
	J	2309		240		109,6		109,1		107,7		116,8		116,2		99,1	
	A	2337	2343	233	232	109,0	109,1	108,6	109,1	105,8	106,7	119,7	116,9	114,8	115,0	99,4	99,6
	S	2382		224		108,8		109,7		106,6		114,3		114,0		100,3	
	O	2450		220		109,5		109,2		108,7		113,1		112,6		104,5	
	N	2488	2479	227	226	109,1	109,5	111,4	110,6	106,2	107,9	114,4	113,2	111,6	111,8	104,9	105,8
	D	2500		231		109,9		111,1		108,7		112,2		111,1		108,1	
1994	J	2550		234		108,8		112,4		105,6		113,5		109,7		107,4	
	F	2570	2570	236	236	110,9	112,0	114,6	115,7	107,9	109,5	114,7	113,9	111,7	112,3	109,7	111,5
	M	2590		238		116,2		120,2		115,1		113,5		115,5		117,5	
	A	2601		232		116,2		118,6		114,8		116,2		116,8		115,0	
	M	2583	2584	221	223	115,4	116,4	120,5	119,8	111,8	114,3	117,9	116,8	117,5	117,7	111,9	114,1
	J	2568		217		117,6		120,5		116,4		116,2		118,8		115,5	
	J	2558		224		116,7		118,5		115,5		117,9		120,1		111,3	
	A	2555	2553	228	229	114,6		118,7		111,6		117,5		119,2		107,3	
	S	2547		234													

¹⁾ Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV3). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — ²⁾ Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.

		Beschäftigte im Bergbau und im verarbeitenden Gewerbe	Produktion im produzierenden Gewerbe ²⁾								Umsätze des Einzel- handels zu Preisen von 1985	Außenhandel (Spezialhandel) ²⁾					
			Verarbei- tendes Gewerbe	dav.: Hauptgruppen				Bauhaupt- gewerbe	Ausfuhr	Einfuhr							
				Grundstoff- u. Produktions- gütergewerbe		Investitions- gütergewerbe											
				mtl.	vj.	mtl.	vj.					mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
in 1000		1985 = 100								1986 = 100		Mrd. DM zu Preisen von 1980 ³⁾					
		mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
1992	J	7465		123,5		114,4		126,7		130,6		127,8		46,7		51,5	
	F	7447	7448	126,1	124,3	119,1	116,4	129,9	127,8	147,5	137,5	127,3	125,1	46,3	47,2	51,7	52,0
	M	7432		123,3		115,8		126,7		134,5		120,3		48,5		52,9	
	A	7414		123,5		115,4		127,4		133,9		123,4		50,2		54,5	
	M	7390	7392	122,7	122,1	116,0	114,9	126,0	125,4	135,7	134,8	123,4	123,0	44,9	46,7	49,7	51,3
	J	7373		120,2		113,2		122,9		134,8		122,1		45,2		49,6	
	J	7343		120,1		113,4		122,2		134,0		122,9		47,8		52,8	
	A	7309	7307	118,8	119,1	113,7	113,0	120,0	120,9	133,3	134,3	120,9	122,9	46,1	46,8	49,1	50,6
	S	7269		118,5		111,8		120,5		135,6		124,8		46,3		50,0	
	O	7225		116,4		109,4		117,9		134,3		124,4		47,3		50,8	
1993	N	7187	7183	114,7	114,0	109,0	108,3	115,6	114,2	137,5	137,3	121,0	125,6	44,2	45,6	49,5	50,6
	D	7138		110,9		106,4		109,0		140,1		131,3		45,3		51,3	
	J	7054		111,6		108,5		110,1		129,9		114,6		43,3		47,0	
	F	7001	7005	109,5	111,1	106,9	107,6	106,8	109,2	138,1	133,5	117,4	118,0	47,5	44,7	49,3	47,4
	M	6962		112,1		107,5		110,8		132,5		122,1		43,3		46,0	
	A	6914		110,7		109,7		107,8		133,9		120,9		45,7		48,1	
	M	6877	6876	111,8	110,6	109,1	109,3	109,8	107,6	135,5	135,1	115,8	118,8	46,4	46,5	48,3	48,4
	J	6837		109,2		109,1		105,1		135,8		119,6		47,4		48,7	
	J	6763		110,4		110,5		107,3		130,1		118,2		43,4		47,1	
	A	6724	6725	113,3	111,6	112,3	111,4	111,2	108,8	136,8	133,7	120,2	120,4	45,7	45,4	50,2	48,9
1994	S	6686		111,2		111,5		107,8		134,3		122,9		47,1		49,4	
	O	6639		110,4		111,2		106,8		132,7		115,2		45,6		47,6	
	N	6601	6606	109,3	110,1	110,4	110,9	104,9	106,3	127,0	128,9	118,8	117,4	46,5	46,6	48,1	48,0
	D	6580		110,5		111,0		107,2		127,1		118,2		47,8		48,2	
	J	6512		110,5		111,4		107,0		138,6		115,7		46,5		45,8	
	F	6459	6469	111,3	111,5	112,4	111,9	108,6	108,6	136,0	138,0	118,2	119,5	47,7	47,0	49,0	48,5
	M	6437		112,7		111,8		110,3		139,5		124,5		46,8		50,7	
	A	6411		113,8		115,8		111,0		131,2		109,8		48,3		47,9	
	M	6398	6395	114,3	114,2	116,6	116,0	110,8	111,2	135,5	134,5	117,5	115,2	51,8	51,1	51,9	51,0
	J	6376		114,4		115,7		111,8		136,7		118,2		53,3		53,2	
A S O N D	J	6340		116,9		118,1		115,7		130,9		110,5		48,2		49,5	
				114,3		115,2		112,1		135,4							

1) Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV3). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, daß sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet. — 2) Außerdem arbeitstäglich bereinigt. — 3) Index der Durchschnittswerte und Außenhandel Westdeutschlands — soweit nicht veröffentlicht — vom DIW geschätzt.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit und Statistisches Bundesamt.