

Arbeitsplatzrisiken im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft

Stefan Arent und Wolfgang Nagl*

Ein sicherer Arbeitsplatz wird von den meisten Arbeitnehmern als wünschenswert und angenehm empfunden. Dass die Arbeitnehmer dafür auch monetäre Abstriche in Kauf nehmen, wird immer wieder bei Tarifverhandlungen deutlich. Dort werden nicht selten Arbeitsplatzgarantien mit geringeren Lohnabschlüssen erkaufte. Oft wird dieses Verhalten mit Risikoprämienüberlegungen argumentiert. Dabei gilt, dass Arbeitnehmer bei einer höheren Arbeitsplatzunsicherheit höhere Löhne verhandeln können. Ziel dieses Beitrags ist es, die Arbeitsplatzsicherheit und die Lohnhöhe in verschiedenen Branchen der privaten Wirtschaft mit dem öffentlichen Dienst zu vergleichen. Die zugrunde liegende Vermutung ist dabei, dass die höhere Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst durch Einkommenseinbußen erkaufte wird. Die Analyse erfolgt getrennt für Ost- und Westdeutschland.

Methodisches Vorgehen

Methodisch wurde das Arbeitsplatzrisiko über die Berechnung von Arbeitsplatz-Austritts-Raten (AAR) modelliert. Dabei wird zwischen zwei Zeitpunkten der Anteil der Beschäftigten in jedem Wirtschaftsbereich bestimmt, die ihr Arbeitsverhältnis (auch freiwillig) verlassen und nicht sofort neu beschäftigt werden. Konkret werden die Individuen, die in einem Quartal beschäftigt sind, aber in dem darauffolgenden arbeitslos sind, ins Verhältnis gesetzt mit allen Individuen der ersten Periode. Die AAR bilden damit die Flussgröße aus der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit ab. Je höher die berechneten Anteile sind, umso mehr Personen werden im Quartalsübergang arbeitslos. Die Analyse wird zwar ein wenig verzerrt durch Personen, die aus persönlichen Gründen ihr Arbeitsverhältnis lösen. Der verzerrende Effekt sollte allerdings nicht besonders stark ins Gewicht fallen, da das Ausscheiden aus einem Arbeitsverhältnis aus persönlichen Gründen lediglich einen kleinen Prozentsatz ausmacht. Auch befristete Arbeitsverhältnisse, die direkt in Arbeitslosigkeit münden, treiben die AAR ein wenig nach oben. Es ist aber davon auszugehen, dass sich befristete Arbeitsverhältnisse relativ gleichmäßig über alle Wirtschaftszweige verteilen, wodurch diese Verzerrung im Vergleich nicht ins Gewicht fällt. Außerdem stellen Befristungen ebenfalls ein Art Arbeitsplatzrisiko dar, vor allem wenn im Anschluss an ein befristetes Arbeits-

verhältnis nicht direkt wieder Arbeit aufgenommen werden kann. Um die saisonale Komponente aus der Analyse auszublenden, wurde die AAR für jeden Sektor jeweils mit dem gleitenden Mittelwert aus vier Perioden berechnet.

Die Datengrundlage für diese Untersuchung war das faktisch anonymisierte BA-BESCHÄFTIGTENPANEL, Version 1998–2007. Der Datenzugang erfolgte über einen Scientific Use File, der vom Forschungsdatenzentrum der BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT IM INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG zu beziehen ist. Es handelt sich dabei um eine fast 2-%-Stichprobe aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1998 bis 2007. Je Quartal werden Informationen von über 400.000 Personen erhoben. Die Information über den Arbeitsplatzverlust ist darin leider nicht durchgehend abgefragt, sondern erst ab dem 1. Quartal 2000. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich dementsprechend vom 1. Quartal 2000 bis zum 4. Quartal 2007. Die Analyse wurde getrennt für Ost- und Westdeutschland durchgeführt, um spezifische Eigenheiten der beiden Landesteile zu identifizieren.

Auch die Höhe der Bruttolöhne und -gehälter wurden aus dem BA-BESCHÄFTIGTENPANEL (2008) berechnet. Es erfolgt dabei eine Konzentration auf Vollzeitbeschäftigte, um die Vergleichbarkeit der verschiedenen Sektoren zu gewährleisten. Lohninformationen stehen im BA-BESCHÄFTIGTENPANEL (2008) über den gesamten Beobachtungszeitraum zur Verfügung. Um die Darstellung konsistent mit der des Arbeitsplatzrisikos zu halten, wird nur der Zeitraum von Anfang 2000 bis Ende 2007 betrachtet, da lediglich für diesen Zeitraum Informationen über Arbeitslosigkeit vorliegen.

Der öffentliche Dienst wird mit den privatwirtschaftlichen Sektoren Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister; Handel, Gastgewerbe und Verkehr sowie dem verarbeitenden Gewerbe verglichen. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird der Sektor der Bauwirtschaft aufgrund seiner starken Saisonabhängigkeit vernachlässigt. In einer einheitlichen Darstellung aller Sektoren würden sowohl die große Varianz als auch die hohen Prozentwerte des Arbeitslosigkeitsrisikos der Bauwirtschaft den Analysegehalt der Darstellungen für die verbleibenden Wirtschaftssektoren verringern.

* Stefan Arent und Wolfgang Nagl sind Doktoranden der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

Arbeitsplatzrisiko

In Westdeutschland zeigen erwartungsgemäß die Wirtschaftszweige des verarbeitenden Gewerbes und des Handels, Gastgewerbes und Verkehrs die größten Anteile von Personen, die von Arbeit in Arbeitslosigkeit wechseln. Das Arbeitsplatzrisiko für den öffentlichen Dienst und den Bereich der Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister verändert sich im Zeitverlauf in Westdeutschland weit weniger und liegt darüber hinaus auch auf einem niedrigeren Niveau. Die aufgestellte Vermutung bezüglich des geringen Arbeitsplatzrisikos im öffentlichen Dienst scheint durch Abbildung 1 bestätigt zu werden. Des Weiteren lässt sich deutlich der letzte Aufschwung zwischen 2003 und 2007 verfolgen. In diesem Zeitraum nahm das Arbeitsplatzrisiko in Westdeutschland über alle Sektoren ab.

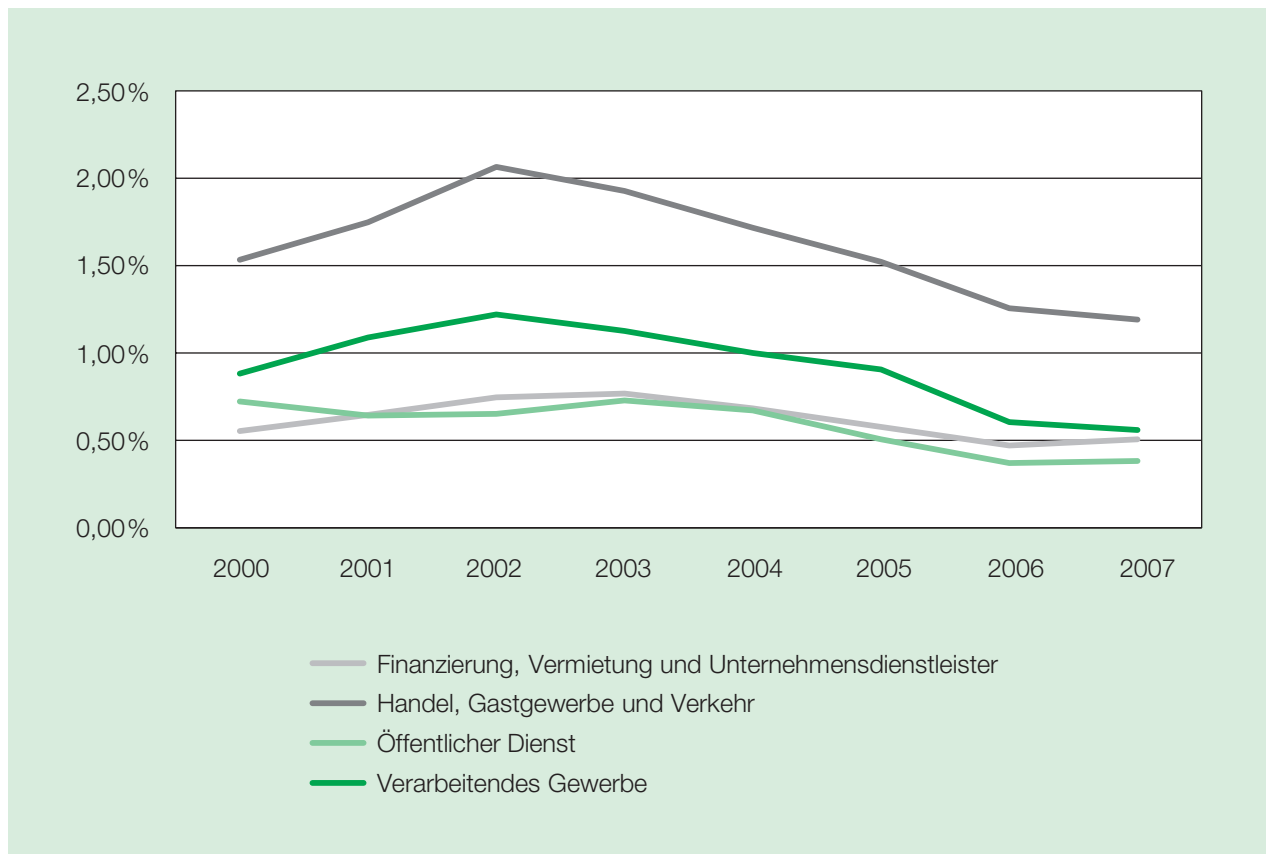
Für Ostdeutschland wird in Abbildung 2 das über lange Zeit deutlich höhere Niveau des Arbeitsplatzrisikos ersichtlich. Erst ab 2005 nehmen die Risiken ab, erreichen aber auch zum Ende des Beobachtungszeitraums noch nicht ganz das westdeutsche Niveau. Lediglich das Arbeitsplatzrisiko im öffentlichen Dienst ist Ende 2007 in beiden Landesteilen nahezu identisch. Ein weiterer

Unterschied zu Westdeutschland ist die größere Varianz des Arbeitsplatzrisikos in der zeitlichen Betrachtung. Die Grundthese eines geringeren Arbeitsplatzrisikos im öffentlichen Dienst bestätigt sich aber auch für Ostdeutschland. Während zu Beginn des Beobachtungszeitraums noch kein klarer Unterschied zwischen den einzelnen Sektoren identifizierbar ist, zeichnet sich gegen Ende des Beobachtungszeitraums ein klarer Abwärtstrend der AAR ab, sodass immerhin ein signifikant niedrigeres Risiko des öffentlichen Diensts im Vergleich zum Handelssektor konstatiert werden kann. Das Risiko im verarbeitenden Gewerbe und im Finanzierungs- und Dienstleistungssektor ist zwar im Gleichlauf zum öffentlichen Dienst ebenfalls gefallen, allerdings befindet sich am aktuellen Rand des Beobachtungszeitraums das Arbeitsplatzrisiko des öffentlichen Diensts auf einem niedrigeren Niveau als das im verarbeitenden Gewerbe oder im Finanzierungs- und Dienstleistungssektor.

Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter

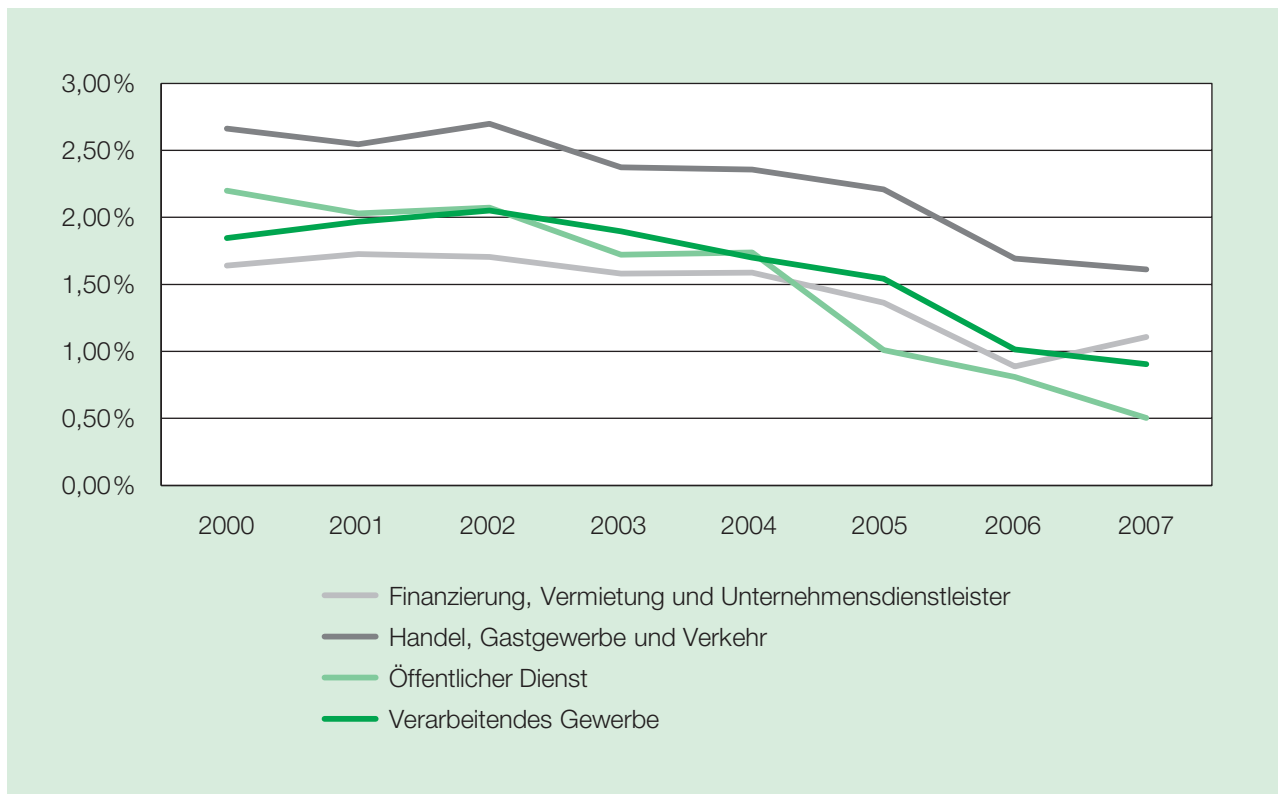
Um eine Einschätzung über die Beziehung zwischen Lohnhöhe und Arbeitsplatzrisiko leisten zu können, werden

Abbildung 1: Arbeitsplatzrisiko in Westdeutschland



Quellen: BA-Beschäftigtenpanel, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Arbeitsplatzrisiko in Ostdeutschland



Quellen: BA-Beschäftigtenpanel, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

nun die Bruttolöhne und -gehälter im öffentlichen Dienst mit denen in den drei angesprochenen privatwirtschaftlichen Sektoren verglichen.

Die Bruttolöhne in Abbildung 3 zeigen das in Westdeutschland vermutete Bild. Die Löhne im öffentlichen Dienst liegen im gesamten Beobachtungszeitraum unter dem verarbeitenden Gewerbe und unter dem Finanzierungs- und Dienstleistungssektor, allerdings weit über dem Sektor Handel, Gastgewerbe und Verkehr. Dies beruht großteils auf dem durchschnittlich deutlich niedrigeren Qualifikationsniveau im Handelssektor. Generell scheint sich die Vermutung zu bestätigen, dass für eine höhere Arbeitsplatzsicherheit von Seiten der Arbeitnehmer Lohnabschläge in Kauf genommen werden. Dass dieser Abschlag durchaus bedeutend ist, wird beim Vergleich zwischen Finanzierungssektor und öffentlichem Dienst deutlich. Beide Sektoren weisen in etwa die gleiche Qualifikationsstruktur der Beschäftigten auf, sodass ein aussagekräftiger Vergleich möglich ist. Über den gesamten Zeitraum von 2000 bis 2008 bleibt die Lohn-differenz konstant bei ca. 6.000 € jährlich.

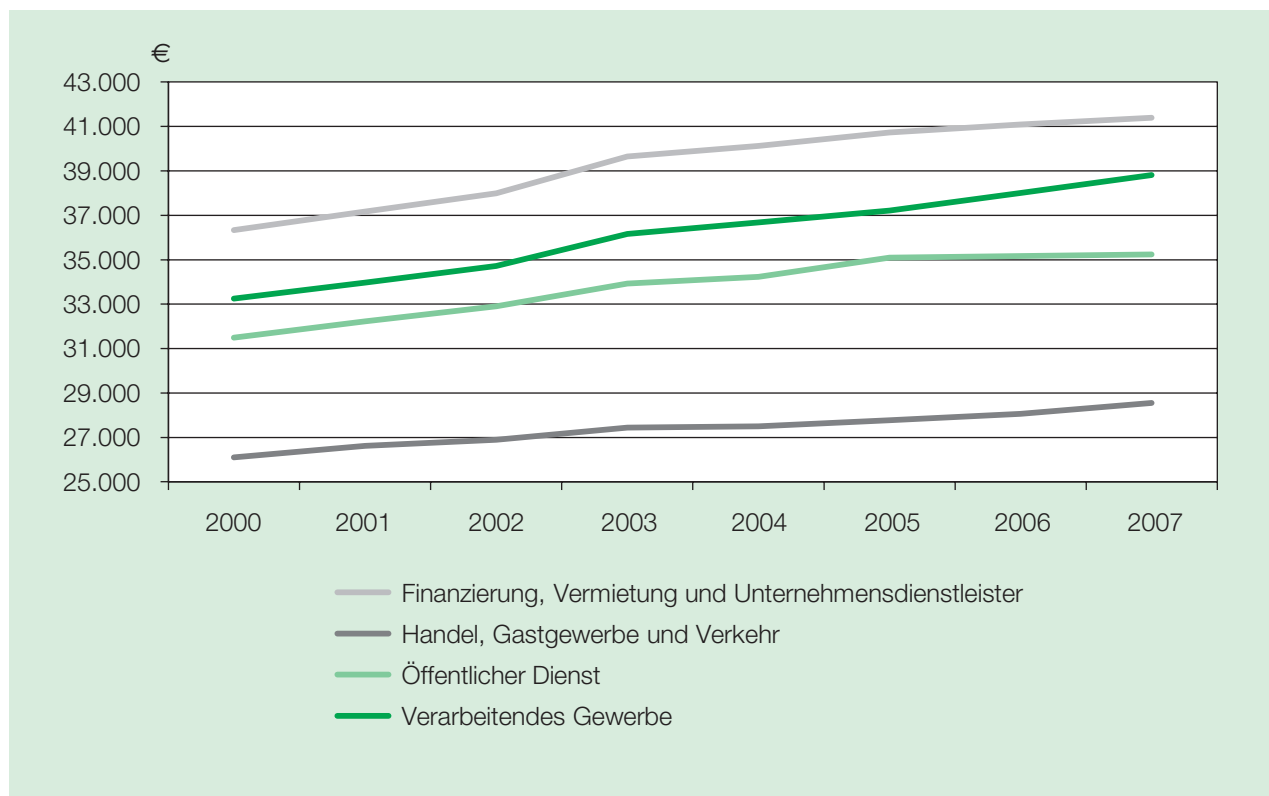
Während sich in Westdeutschland die eingangs formulierte Vermutung der Risikoprämie bestätigt, zeigt sich in Abbildung 4 für Ostdeutschland ein anderes Bild. Der durchschnittliche Verdienst im öffentlichen Dienst liegt hier auch deutlich über dem des verarbeitenden Gewerbes

und nur knapp unter dem des Finanzierungssektors. Am aktuellen Rand der Beobachtung liegen die Bruttolöhne im öffentlichen Dienst sogar über denen im Finanzierungssektor. Die niedrigeren Löhne im verarbeitenden Gewerbe sind zwar auch den kleinteiligeren und damit auch weniger produktiven Unternehmen in Ostdeutschland geschuldet, dennoch überrascht, dass der Verdienst im öffentlichen Dienst in Ostdeutschland so deutlich über dem im verarbeitenden Gewerbe liegt. Vergleicht man wieder den Finanzsektor mit dem öffentlichen Dienst, findet man keinerlei Risikoprämie in Ostdeutschland.

Qualifikationsbereinigte Risikoprämien im sektoralen Vergleich

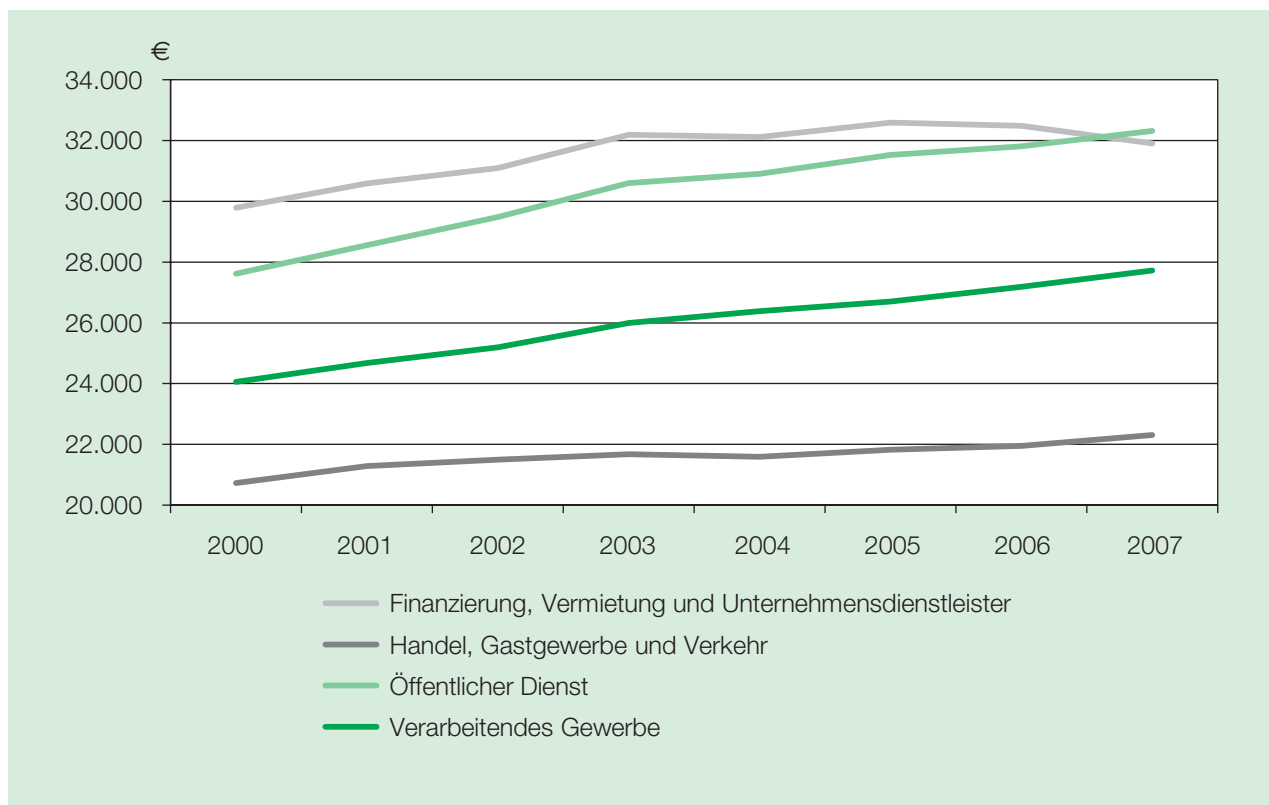
Um die Risikoprämien konkret zu identifizieren, soll die Beziehung zwischen Lohnhöhe und Arbeitsplatzrisiko sowie deren Entwicklung über den Stichprobenzeitraum für ein konkretes Qualifikationsniveau dargestellt werden. Gewählt wurde dabei das mittlere Qualifikationsniveau. Dazu zählen alle Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung aber ohne Hochschulabschluss. Dies geschieht u. a. aus dem Grund, dass in diesen Berufen oft klassische Arbeitsverhältnisse vorliegen und sie sich somit sehr gut zur Überprüfung der volkswirtschaftlichen

Abbildung 3: Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Westdeutschland



Quellen: BA-Beschäftigtenpanel, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

Abbildung 4: Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in Ostdeutschland



Quellen: BA-Beschäftigtenpanel, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

Theorie der Risikoprämien für ein höheres Arbeitsplatzrisiko eignen. Des Weiteren stellt diese Gruppe den größten Anteil an Arbeitnehmern, wodurch die verwendete Stichprobe vergrößert wird.

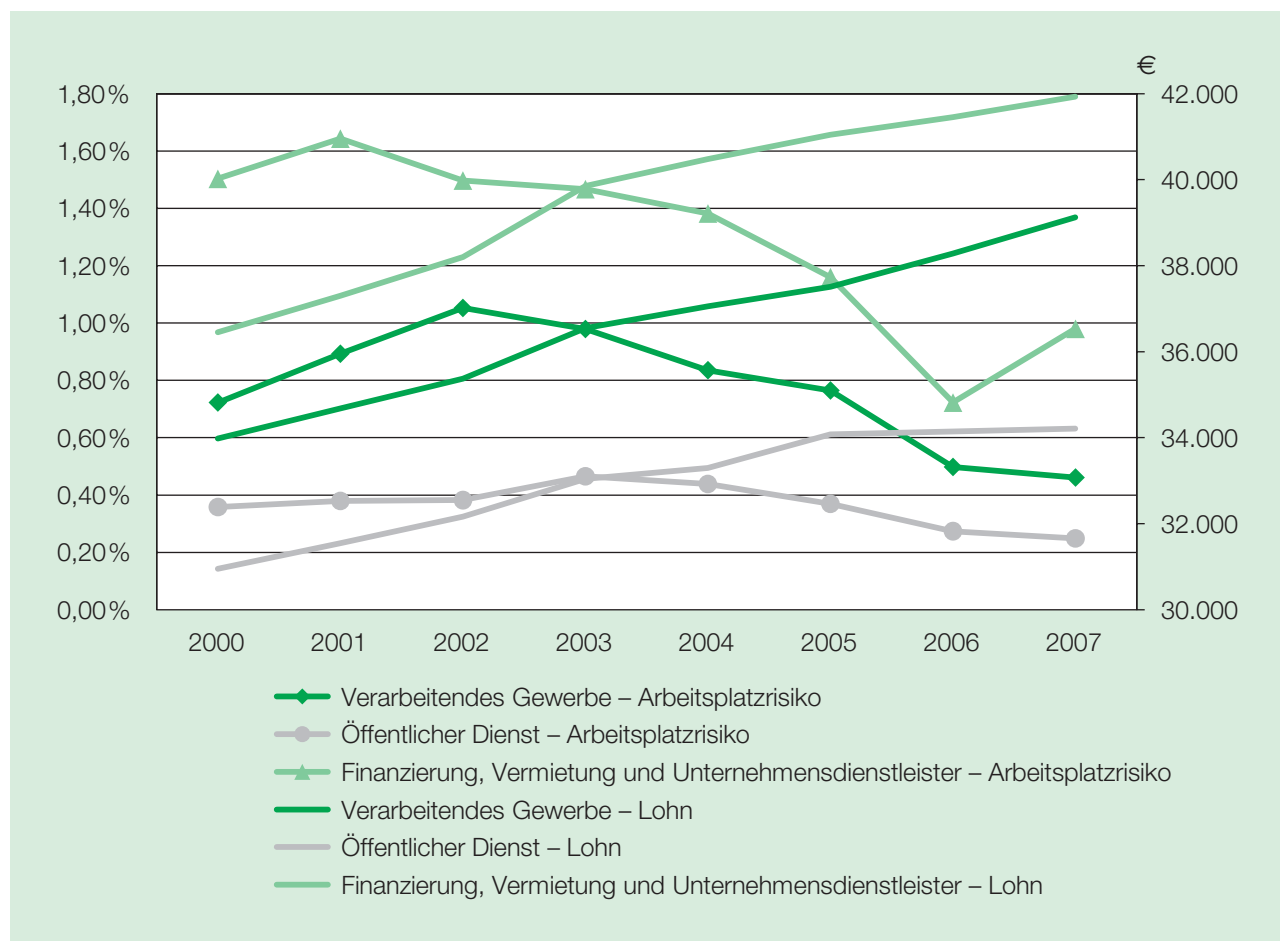
Um ein konsistentes Bild zu erreichen, konzentriert sich die Analyse in diesem Abschnitt auf die Sektoren Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister; das verarbeitende Gewerbe sowie den öffentlichen Dienst. Aufgrund einer sehr unterschiedlichen Beschäftigungsstruktur mit einem deutlich höheren Anteil an niedrig qualifizierten und temporär Beschäftigten wurde der Sektor Handel, Gastgewerbe und Verkehr nicht in die Analyse mit einbezogen. Auch wenn auf Vollzeitbeschäftigung und Qualifikationsniveau kontrolliert wird, hat die Beschäftigtenstruktur zumindest indirekten Einfluss auf die Lohnsetzung. Im neoklassischen Sinne führt dies zu einer niedrigeren Entlohnung aufgrund einer niedrigeren Grenzproduktivität. Hinzu kommt, dass sich Betriebe des Handelssektors einer starken regionalen Konkurrenz gegenübersehen, was im sektoralen Vergleich auch zu

einer systematisch niedrigeren Entlohnung bei formal gleicher Qualifikation führt.

Abbildung 5 und Abbildung 6 zeigen die Entwicklung der Lohnhöhe und des Arbeitsplatzrisikos für die Sektoren Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister; verarbeitendes Gewerbe sowie den öffentlichen Dienst. Das Arbeitsplatzrisiko ist dabei stets auf der linken Achse abgetragen, die Lohnhöhe (in €) auf der rechten Achse.

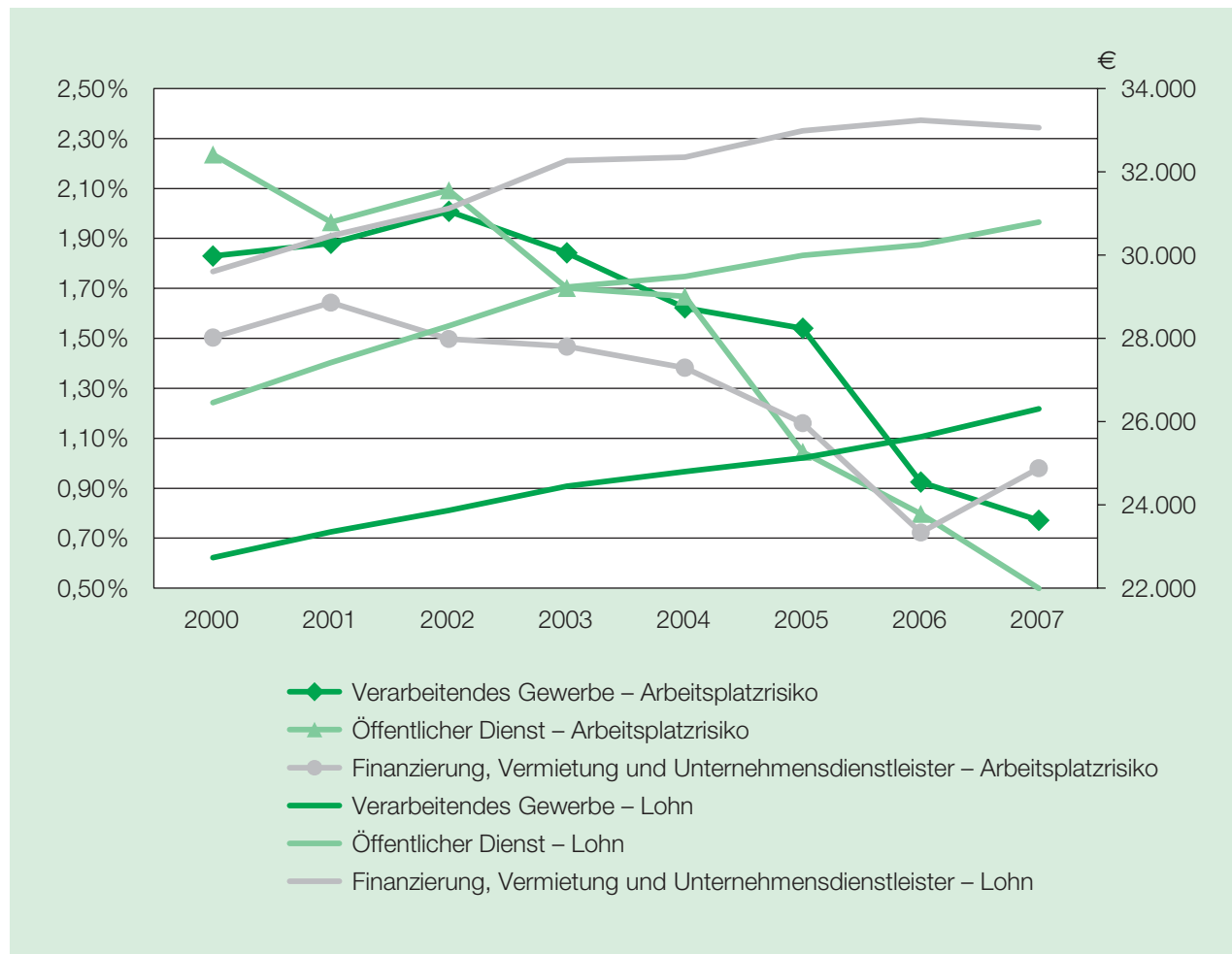
Für Westdeutschland scheint sich die Vorhersage eines höheren Lohnes bei einem höheren Arbeitsplatzrisiko, wie schon aus Abbildung 1 und Abbildung 3 zu vermuten war, zu bestätigen. Aus Abbildung 5 wird ersichtlich, dass sich die Arbeitnehmer im Sektor Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistung über den gesamten Beobachtungszeitraum den höchsten Arbeitsplatzrisiken gegenübersehen, aber auch die höchsten Löhne verdienen. Demgegenüber steht der öffentliche Dienst. Hier haben die Arbeitnehmer das geringste Risiko ihren Arbeitsplatz zu verlieren, verdienen aber im

Abbildung 5: Lohn und Arbeitsplatzrisiko in Westdeutschland im mittleren Qualifikationssegment im Vergleich



Quellen: BA-Beschäftigtenpanel, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

Abbildung 6: Lohn und Arbeitsplatzrisiko in Ostdeutschland im mittleren Qualifikationssegment im Vergleich



Quellen: BA-Beschäftigtenpanel, Darstellung und Berechnung des ifo Instituts.

Vergleich am wenigsten. Das verarbeitende Gewerbe liegt sowohl bei den Löhnen als auch beim Arbeitsplatzrisiko zwischen dem öffentlichen Dienst und dem Finanzierungs- und Dienstleistungssektor.

Ganz anders und wesentlich unsystematischer stellt sich die Situation in Ostdeutschland dar. Abbildung 6 zeigt, dass zwar auch im Sektor Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleistung die höchsten Löhne bezahlt werden, allerdings ist dort das Arbeitsplatzrisiko zusammen mit dem öffentlichen Dienst am geringsten. Im öffentlichen Dienst hat sich das Arbeitsplatzrisiko über die Zeit stetig verringert und weist am aktuellen Rand den geringsten Wert aller betrachteten Sektoren in Ostdeutschland auf. Die Löhne im öffentlichen Dienst liegen in Ostdeutschland zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und dem Finanzierungs- und Dienstleistungssektor, wobei ein doch deutlicher Abstand zum verarbeitenden Gewerbe konstatiert werden kann. Dort besteht im Osten auch das höchste Arbeits-

platzrisiko. Begründet liegen zumindest die niedrigeren Löhne im verarbeitenden Gewerbe in der deutlich kleinteiligeren Wirtschaft in Ostdeutschland.

Generell bewegen sich die Arbeitsplatzrisiken der einzelnen Branchen im Osten auf die im Westen zu. Langfristig zeichnet es sich somit ab, dass sich die Arbeitnehmer in beiden Landesteilen dem gleichen Risiko gegenübersehen, arbeitslos zu werden. Durch die Tarifangleichung im öffentlichen Dienst zum Jahr 2010 und die fast 100%ige Tarifbindung der öffentlichen Hand wird sich in Ostdeutschland das Lohnniveau in diesem Sektor dem in Westdeutschland angleichen. Damit könnte in Ostdeutschland die Situation entstehen, dass die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst mit dem höchsten durchschnittlichen Einkommen erhalten und sich gleichzeitig aber dem geringsten Arbeitsplatzrisiko gegenübersehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Risikoprämien im mittleren Qualifikationsniveau im Sektorenvergleich in Westdeutschland identifiziert werden können.

In Ostdeutschland stellt sich die Situation etwas anders dar. Zwar nähern sich die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten an das westdeutsche Niveau an, allerdings zeigen sich durch die kleinteiligeren Wirtschaftsstrukturen im verarbeitenden Gewerbe und die Tarifangleichung im öffentlichen Dienst andere Lohnstrukturen als im Westen.

Fazit

Die simultane Betrachtung des Arbeitsplatzrisikos und der Bruttolöhne liefert für Ost- und Westdeutschland zwei unterschiedliche Befunde. Während sich in Westdeutschland ein theoretisch vorhergesagtes reziprokes Verhältnis von Arbeitsplatzrisiko und Löhnen findet, zeigt sich in Ostdeutschland ein anderes Bild. Begründet ist dies vor allem durch die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur (verarbeitendes Gewerbe) und den politischen Willen (öffentlicher Dienst). Ersteres impliziert für Ostdeutschland ein niedrigeres Lohnniveau bei ähnlichen Arbeitsplatzrisiken. Letzteres sorgt für identische Entlohnungen und Arbeitsplatzrisiken bei öffentlichen Arbeitgebern in Ost- und Westdeutschland. Interessant sind allerdings auch die sich daraus ergebenden Implikationen.

Die öffentlichen Arbeitgeber in Ostdeutschland werden durch die höheren Löhne bei geringem Risiko mehr und mehr Zuspruch bei gut ausgebildeten Fachkräften finden, wohingegen es für Arbeitgeber in der ostdeutschen Privatwirtschaft schwieriger werden wird, adäquate Angestellte zu akquirieren. Neben der westdeutschen Hochlohnkonkurrenz erwächst ihnen nun auch auf den lokalen Arbeitsmärkten eine stärkere Konkurrenz um die besten Köpfe. Die öffentlichen Arbeitgeber werden durch die Anhebung der Löhne bei geringem Risiko für potenzielle Arbeitnehmer interessant, allerdings erwächst hier das Problem der steigenden fiskalischen Belastung. In Zeiten der Haushaltskonsolidierung fällt es zunehmend schwerer, die Ausgabensituation bei den Personalkosten aufrecht zu erhalten. Wird aber als Konsequenz die Personaldichte im öffentlichen Bereich ausgedünnt, steht auch zu befürchten, dass die Qualität davon nicht unbeeinflusst bleibt.

Literatur

BA-BESCHÄFTIGTENPANEL (Hrsg.) (2008): Scientific-Use-File des BA-Beschäftigtenpanel 1998–2007, Institut Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.