

# Wochenbericht

## Leiharbeit breitet sich rasant aus

Seite 242

Seit 2004 hat sich die Zahl der Leiharbeitnehmer fast verdoppelt. Derzeit gibt es keinen Hinweis darauf, dass sich das Wachstum abschwächt. Die meisten Leiharbeitnehmer werden für einfache Tätigkeiten eingesetzt. Der Anteil der Hilfskräfte hat im Laufe der Zeit noch zugenommen. Aber auch immer mehr Facharbeiter – insbesondere in Metall- und Elektroberufen – sind auf dem Zeitarbeitsmarkt zu finden. Frauen sind stark unterrepräsentiert. Dass Zeitarbeit in Gebieten mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit besonders stark ausgeprägt ist, lässt sich nicht nachweisen. Die Fluktuation der Mitarbeiter ist extrem hoch. Etwa 60 Prozent der ausgeschiedenen Mitarbeiter waren nicht länger als drei Monate bei einem Verleiher beschäftigt.

von Karl Brenke und Werner Eichhorst

## „Schafft Zeitarbeit Beschäftigung?“

Seite 243

Fünf Fragen an Karl Brenke

## Softwareindustrie:

Seite 253

## Wettbewerb auch bei Paketangeboten möglich

Produktbündel sind im Wirtschaftsleben allgegenwärtig. Sie können erhebliche Vorteile für Anbieter und Kunden aufweisen, aber auch als Instrument zur Behinderung des Wettbewerbs eingesetzt werden. Die ökonomische und rechtliche Würdigung ist daher sehr schwierig und kann zu wettbewerbspolitischen Fehlentscheidungen führen, vor allem bei innovativen Märkten. Die ökonomische Theorie stellt hier nur vereinzelt Erkenntnisse bereit. Eine generelle Untersagung von Bündelstrategien ist insbesondere auf Softwaremärkten problematisch, da neben der Untersagung auch andere Instrumente wie etwa die Verpflichtung zur Offenlegung von Schnittstellen eingesetzt werden können.

von Stefan Kooths und Vanessa von Schlippenbach

## Konsolidierung der Staatsfinanzen – ist das Glas halb voll, oder doch halb leer?

Seite 264

Kommentar von Viktor Steiner

# Leiharbeit breitet sich rasant aus

Karl Brenke  
kbrenke@diw.de

Werner Eichhorst  
Eichhorst@iza.org

*Nach der Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung im Rahmen der Hartz-Reformen stieg die Zahl der Leiharbeiter sprunghaft an; seit 2004 hat sie sich fast verdoppelt. Reichlich zwei Prozent aller Arbeitnehmer sind inzwischen in der Zeitarbeitsbranche beschäftigt. Das ist zwar kein großer Anteil, aber derzeit gibt es keinen Hinweis darauf, dass sich das Wachstum abschwächt. Und wie bei den Mini-Jobs handelt es sich auch bei Zeitarbeit um eine Ausbreitung flexiblerer Beschäftigungsverhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt.*

*Die meisten Leiharbeiter werden für einfache Tätigkeiten eingesetzt. Der Anteil der Hilfskräfte hat im Laufe der Zeit noch zugenommen. Aber auch immer mehr Facharbeiter – insbesondere in Metall- und Elektroberufen – sind auf dem Zeitarbeitsmarkt zu finden. Bei den ausgeübten Tätigkeiten handelt es sich meist um solche, die im Allgemeinen von Männern ausgeübt werden. Frauen sind stark unterrepräsentiert. Keine Belege gibt es dafür, dass Zeitarbeit in Gebieten mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit besonders stark ausgeprägt ist.*

*Für die Beschäftigung in der Zeitarbeitsbranche ist eine extrem hohe Fluktuation der Mitarbeiter kennzeichnend. Nur zum Teil liegt das an starken saisonalen Schwankungen der Arbeitsnachfrage. Etwa 60 Prozent der ausgeschiedenen Mitarbeiter waren nicht länger als drei Monate bei einem Verleiher beschäftigt; dieser Anteil ist seit mehr als zehn Jahren konstant geblieben. Offensichtlich wechselt ein großer Teil der Leiharbeiter in recht kurzen Zeitabständen von der Beschäftigung in eine Phase ohne Erwerbstätigkeit und wieder zurück.*

Bei der Leiharbeit, auch Zeitarbeit genannt oder im juristischen Sprachgebrauch als „Arbeitnehmerüberlassung“ bezeichnet, handelt es sich um eine Abkehr von traditionellen Arbeitsverhältnissen, die sich in den letzten Jahren rasant ausgebreitet hat und deshalb stark ins Interesse der Öffentlichkeit gerückt ist. Unternehmen, deren Geschäft darin besteht, ihre Arbeitnehmer gegen Entgelt anderen Firmen zur Verfügung zu stellen, gibt es in der Bundesrepublik schon seit den 70er Jahren. Über Jahrzehnte hinweg führte die Leiharbeitsbranche allerdings ein Schattendasein, was nicht zuletzt daran lag, dass das Verleihen von Arbeitnehmern stark reglementiert war. Insbesondere gab es Beschränkungen bei der zulässigen Dauer der Tätigkeit eines Arbeitnehmers bei dem Entleiher. Überhaupt nicht möglich war das Verleihen von Bauarbeitern. Ab 1985 sind die zeitlichen Beschränkungen schrittweise gelockert worden.<sup>1</sup>

Im Zusammenhang mit den Hartz-Reformen wurden per 1. Januar 2004 die meisten Beschränkungen der Zeitarbeit aufgehoben. Lediglich das Verbot der Überlassung im Bauhauptgewerbe blieb – wenn auch in gelockerter Form – bestehen. Flankiert wurden diese Änderungen durch die Einführung des Prinzips der Gleichbehandlung der Zeitarbeiter mit vergleichbarem Stammpersonal („equal pay/equal treatment“) im entleihenden Betrieb. Von diesem Prinzip kann jedoch durch tarifvertragliche Vereinbarungen

<sup>1</sup> So wurde die Begrenzung der maximal zulässigen Höchstdauer einer Arbeitnehmerüberlassung ebenso abgeschafft wie das Verbot, die Einstellung bei der Zeitarbeitsfirma mit der Dauer des Entleiheinsatzes zu synchronisieren. Auch die besonderen Beschränkungen der befristeten Beschäftigung in der Zeitarbeit sowie das Verbot, Arbeitnehmer mehrfach hintereinander einzustellen, wurden aufgehoben. Vgl. Antoni, M., Jahn, E.J.: Arbeitnehmerüberlassung: Boomende Branche mit hoher Fluktuation. IAB Kurzbericht 14, 19.9.2006; Schröder, E.: Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland – Entwicklung der gesetzlichen Regulierung und der empirischen Bedeutung. In: Schupp, J., Büchel, F., Diwald, M. et al. (Hrsg.): Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion. Berlin: Edition Sigma, 183–209.

Fünf Fragen an Karl Brenke

## Schafft Zeitarbeit Beschäftigung?

**Herr Brenke, die Zahl der Leiharbeiter hat sich seit dem Jahr 2004 fast verdoppelt. Senkt die Zeitarbeit die Arbeitslosenquote?**

In den letzten Jahren hat die Zeitarbeit in erheblichem Maße zum Aufbau der Beschäftigung beigetragen. Durch Zeitarbeit sind Arbeitssuchende früher in Beschäftigung gekommen. Dadurch hat sich die Arbeitslosigkeit schneller abgebaut, als wenn es die Reformen bei der Zeitarbeit nicht gegeben hätte.

**Verdrängt Leiharbeit reguläre Jobs oder werden durch Zeitarbeit neue Jobs geschaffen?**

Anhand der vorliegenden Daten kann man das nicht eindeutig entscheiden; es deutet aber viel darauf hin. Was man feststellen kann: Leiharbeit findet nicht nur in typischen Berufen wie bei Büro- oder Aushilfskräften statt, sondern immer mehr auch bei Facharbeitern. Aber auch einige Ingenieure sind in Zeitarbeitsfirmen tätig.

**Erhöht Leiharbeit tatsächlich die Chancen für Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose, wieder einen festen Job zu bekommen?**

Viele Leute haben in der Leiharbeitsbranche keinen festen Job. Man kann feststellen, dass es doch eine erhebliche Fluktuation gibt. Sehr viele kommen aus der Arbeitslosigkeit und gehen wieder in die Arbeitslosigkeit hinein. Mit festen Arbeitsplätzen ist es in der Zeitarbeit, jedenfalls bei der großen Zahl der Arbeitnehmer, nicht weit her. Es mag natürlich sein, dass es bei bestimmten Arbeitskräften, insbesondere bei Facharbeitern und höher qualifizierten anders aussieht, aber gerade bei gering qualifizierten gibt es eine hohe Fluktuation.

**In der Praxis werden durch die Leiharbeit die geltenden Kündigungsschutzrichtlinien unterlaufen. Spricht das nicht für eine Novellierung des Kündigungsschutzes?**

Leiharbeit ist nicht ein Instrument, um den Kündigungsschutz auszuhebeln. Wir haben ja in Deutschland Gesetze, die es ermöglichen, Ar-

beitnehmer über Zeitverträge befristet an das Unternehmen zu binden. Was Leiharbeit attraktiv macht ist, dass das Arbeitsrecht in hohem Maße Richterrecht ist. Wenn es Kündigungen gibt, wird darüber oftmals vor den Gerichten entschieden. Das bedeutet für die Unternehmen Kosten, Aufwand und Unsicherheit. Leiharbeit ist nicht ein Instrument, um den Kündigungsschutz, sondern eher die sehr bürokratischen Regelungen, die wir beim Kündigungsschutz haben, zu unterlaufen. Da wünsche ich mir von der Politik mehr Klarheit. Man könnte zum Beispiel gesetzliche Abfindungsregelungen definieren. In der Praxis werden bei uns Kündigungen sehr viel vor den Arbeitsgerichten ausgetragen.

**Welches Fazit ziehen Sie aus Ihren Untersuchungen? Welche Empfehlungen können Sie Politik und Wirtschaft geben?**

Den Arbeitgebern kann man nur an die Hand geben: „Sorgt dafür, dass Ihr auch in Zukunft die Fachkräfte habt und zwar am besten durch eigene Ausbildung. Habt nicht Vertrauen darin, dass der Markt über das Stellenangebot oder über das Angebot von Leiharbeitsfirmen schon dafür sorgen wird,

dass Ihr die Fachkräfte schon in ausreichender Zahl finden werdet. Das dürfte in einigen Jahren nicht mehr der Fall sein.“

Es wird ja sehr viel darüber diskutiert, dass Zeitarbeit eingesetzt wird, um Kosten zu sparen. Ich glaube nicht, dass das Kostenargument der Unternehmen im Vordergrund steht, sondern eher das Argument, möglichst flexibel zu sein, möglichst viele wirtschaftliche Aktivitäten auszugliedern. Outsourcing um des Outsourcings Willen könnte eine gefährliche Strategie sein, weil man sich sehr stark vom Markt abhängig macht, was den Fachkräftebedarf angeht. Es könnte auch sein, dass manche Unternehmen in der Vergangenheit überzogen haben und vielleicht erklärt sich daher auch das starke Jammern, dass es jetzt an Fachkräften mangelt.



Karl Brenke  
Wissenschaftlicher  
Referent  
im DIW Berlin

» Outsourcing um  
des Outsourcings  
willen könnte  
eine gefährliche  
Strategie sein. «

Das Gespräch führte  
Erich Wittenberg.

Das Interview zum An-  
hören finden Sie auf  
[www.diw.de](http://www.diw.de)

abgewichen werden. Dies legte die Grundlage für die erstmalige Vereinbarung von Tarifverträgen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden der Branche, wodurch eine nahezu vollständige Tarifabdeckung erreicht wurde.<sup>2</sup>

## Die Kontroverse über die Zeitarbeit

Auf der einen Seite gilt Zeitarbeit bei deren Befürwortern als eine Möglichkeit, aus der Arbeitslosigkeit, insbesondere der lange andauernden, nach einer Erwerbsunterbrechung oder zum Berufsstart in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Dabei habe die Zeitarbeit von einer Verbesserung ihres Ansehens nach der letzten Reform und der Einführung tarifvertraglicher Standards profitiert. So biete die Zeitarbeit auch Chancen für Personen, die von der Papierform her zunächst keine Festeinstellung in ihrer gewünschten Tätigkeit erhalten würden. Insbesondere wird häufig darauf verwiesen, dass die Möglichkeit bestehe, vom Entleihbetrieb übernommen zu werden („Klebeeffekt“).<sup>3</sup> Die Zeitarbeit wird zudem als wichtiger Flexibilitätspuffer in einem insgesamt stark regulierten Arbeitsmarkt angesehen. Sie stellt damit eine Alternative zu Überstunden, befristeter Beschäftigung oder der Auslagerung von Unternehmensteilen dar.<sup>4</sup> Aus Sicht der entleihenden Arbeitgeber ist mit dieser Beschäftigungsform ein Zuwachs an Flexibilität verbunden. Für die Leiharbeiter bietet sich die Chance, durch wechselnde Einsätze in unterschiedlichen betrieblichen Umgebungen Erfahrungen zu sammeln und die beruflichen Fähigkeiten zu erweitern. Allerdings sind sie einer hohen Arbeitsplatzunsicherheit ausgesetzt.

<sup>2</sup> Es wurden jedoch mehrere konkurrierende Tarifverträge geschlossen: zwischen dem regionalen beziehungsweise mittelständischen Arbeitgeberverband INZ (Interessengemeinschaft Nordbayrischer Zeitarbeitsunternehmen) und der MVZ (Mittelstandsvereinigung Zeitarbeit, seit 2005 fusioniert als AMP – Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister) und der christlichen Gewerkschaft CGZP (Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen) einerseits, zwischen dem iGZ (Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen) und dem BZA (Bundesverband Zeitarbeit) sowie der DGB-Tarifgemeinschaft „Zeitarbeit“ andererseits. Daneben bestehen einige schon vor längerer Zeit abgeschlossene Haustarifverträge.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Jahn, E. J., Rudolph, H.: Zeitarbeit – Teil I: Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive. IAB Kurzbericht 20, 28.8.2002. Eine aktuelle Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft kommt auf Basis einer Befragung von Zeitarbeitsfirmen zu dem Ergebnis, dass ein Viertel der bei ihnen ausgeschiedenen Leiharbeiter zu dem Betrieb gewechselt ist, von dem sie zuletzt entliehen wurden. Ein weiteres Fünftel ist zu einem anderen Arbeitgeber außerhalb der Zeitarbeitsbranche gegangen. Allerdings konnte jedes fünfte befragte Unternehmen keine Angaben über den Verbleib ihrer ausgeschiedenen Arbeitnehmer machen. Das ist nicht erstaunlich, denn gewiss nicht in allen Fällen werden die Zeitarbeitsfirmen darüber Buch führen, wo ihre ehemaligen Mitarbeiter geblieben sind. Das dürfte insbesondere für jene gelten, die lediglich für einfache Tätigkeiten eingesetzt wurden. Vgl.: Institut der Deutschen Wirtschaft: Zeitarbeit. Eine Brücke in den Beruf. In: iwd, Nr. 17/2008.

<sup>4</sup> Bellmann, L., Kühl, A.: Weitere Expansion der Leiharbeit? Eine Bestandsaufnahme auf Basis des IAB-Betriebspanels. Abschlussbericht. Hans Böckler Stiftung, 2007.

Kritiker der Zeitarbeit wenden ein, dass ihre stärkere Verbreitung Stammebelegschaften, Löhne und Tarifstrukturen unter Druck setze. Dies unterlaufe etablierte Branchentarifverträge, was mittelbar zur Verdrängung „regulärer“ Beschäftigung führe. Dabei wird vor allem auf den vermehrten und längerfristigen Einsatz von Zeitarbeit in der Metall- und Elektroindustrie (vor allem für Produktionstätigkeiten) verwiesen, bei dem es nicht nur um die Abdeckung von Bedarfsspitzen, sondern auch darum gehe, einen langfristig konstanten Teil der Tätigkeiten von Zeitarbeitnehmern durchführen zu lassen. Aus Sicht der Beschäftigten in der Zeitarbeit sei dies mit einem erhöhten Risiko niedrig entlohnter, oft nur kurzfristiger Erwerbstätigkeit mit geringen Aufstiegschancen verbunden.<sup>5</sup>

Um die Zeitarbeit stärker zu regulieren, streben die Gewerkschaften, aber auch einige größere Arbeitgeber sowie Verbände der Zeitarbeit nach einem verbindlichen Mindestlohn für diese Branche. Während aus Sicht der Gewerkschaften die Schaffung einer Lohnuntergrenze und eine Verminderung der Lohnunterschiede zwischen Entleih- und Stammpersonal im Vordergrund stehen, geht es manchen Arbeitgebern wohl darum, billiger anbietende Konkurrenz in Schranken zu verweisen. Von den Gewerkschaften wie auch von Arbeitgeberseite wird befürchtet, dass mit der anstehenden, nahezu vollständigen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Arbeitnehmer und Unternehmen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten der Wettbewerb zunehmen wird. Der bereits bestehende Mindestlohnvertrag für die Zeitarbeit zwischen dem DGB und den beiden Arbeitgeberverbänden Bundesverband Zeitarbeit und Interessensverband Deutscher Zeitarbeitsfirmen soll nach Vorstellungen der Beteiligten in das Arbeitnehmer-Entsende-Gesetz aufgenommen und auf diesem Wege für allgemein verbindlich erklärt werden. Für die Zeitarbeit wird derzeit diskutiert, eine untere Grenze der Entlohnung von 7,31 Euro brutto pro Stunde in Westdeutschland und von 6,36 Euro in Ostdeutschland verbindlich festzuschreiben. Ein solcher Tarifvertrag erfasst zwar bereits zwei Drittel der Zeitarbeiter, konkurriert aber mit einem anderen Tarifvertrag für die Zeitarbeit. Die Gewerkschaften, insbesondere die IG Metall, gehen noch einen Schritt weiter und fordern die Gleichbehandlung der Zeitarbeitnehmer mit Stammebelegschaften ab dem ersten Tag durch Vereinbarung von Haus- und Zusatztarifverträgen sowie durch die Streichung entsprechender tariflicher Öffnungsklauseln.

<sup>5</sup> Vgl. Promberger, M.: Leiharbeit: Zwischenbilanz und offene Fragen. In: WSI-Mitteilungen Nr. 4/2008.

## Struktur der Verleihbetriebe: ein buntes Bild

Für Untersuchungen über die Arbeitnehmerüberlassung stehen zwei Datenquellen der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung, die beide auf gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Arbeitgeber beruhen. Zum einen handelt es sich um die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik, die die Angaben von Unternehmen über den Verleih ihrer Arbeitskräfte erfasst. Zum anderen gibt es die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Beschäftigtenstatistik), die auf den Meldungen der Arbeitgeber an die Sozialversicherungen beruht.<sup>6</sup>

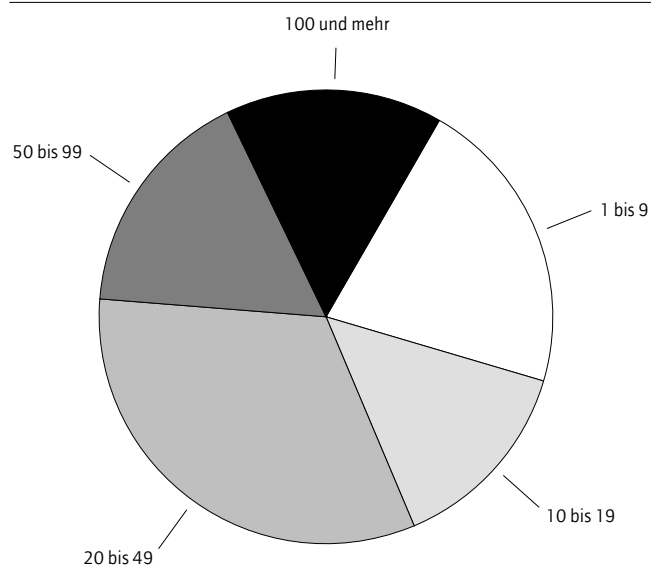
Nach der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik gab es im ersten Halbjahr 2007 in Deutschland 20 800 Betriebe, die Arbeitnehmer anderen überlassen haben. Davon gehen 6 400 in ihrem Gewerbe der Zeitarbeit nicht hauptsächlich nach, sondern entleihen Beschäftigte nur hin und wieder – beispielsweise im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft zur Bearbeitung eines größeren Auftrags oder innerhalb eines Ausbildungsverbundes. Zumeist handelt es sich dabei um kleine Betriebe; drei Viertel haben weniger als 20 Beschäftigte. Nur ein geringer Teil ihrer Arbeitnehmer dürfte ausgeliehen werden, und das wohl auch nur hin und wieder. Der Zeitarbeitsbranche selbst sind 14 400 Betriebe zuzurechnen, von denen 8 100 der Hauptsitz eines Unternehmens ist; der Rest sind Zweigbetriebe.

Unter den Zeitarbeitsfirmen findet sich eine Reihe größerer Unternehmen; bei der Mehrzahl handelt es sich aber um kleinere (Abbildung 1). Neben den eigenständigen Unternehmen gibt es jene der „internen“ Arbeitnehmerüberlassung, welche im Rahmen der Umstrukturierung größerer Unternehmen (wie bei der Post, Telekom, Bahn) sowie der Ausgliederung von Teilen der Belegschaften daraus entstanden sind, und die Arbeitskräfte innerhalb des Unternehmensverbundes (oder an fremde Unternehmen) vermitteln oder überlas-

<sup>6</sup> Beide Zahlenwerke sind für Analysen jeweils nur mit methodischen Einschränkungen zu verwenden. Nach der Beschäftigtenstatistik lässt sich zwar die Zahl der Arbeitnehmer in den Zeitarbeitsfirmen bestimmen; aber die Zeitarbeitnehmer können nicht von denjenigen Arbeitskräften abgegrenzt werden, die nicht zum Verleih stehen, sondern ihn als „Regiekräfte“ in den Firmen organisieren und verwalten. Die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik enthält dagegen auch Meldungen solcher Unternehmen, deren hauptsächlichlicher Geschäftszweck nicht die Arbeitnehmerüberlassung ist, sondern die nur gelegentlich Arbeitnehmer entleihen. In beiden Fällen handelt es sich um Schwächen der Statistik, die aber wohl nicht schwer wiegen – zumal sich die beiden Zahlenwerke hinsichtlich der Zahl der Arbeitnehmer kaum voneinander unterscheiden. Insgesamt wird jeweils das Ausmaß der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung etwas überschätzt. Vgl. auch Bundesagentur für Arbeit: Branchen und Berufe in Deutschland 1997–2007. Zeitarbeit. Nürnberg 2008. Betriebliche Daten der Zeitarbeitsunternehmen, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen hinausgehen, standen bereits einigen Forschern zur Verfügung; sie sind allerdings nicht allgemein verfügbar.

Abbildung 1

### Zeitarbeitsunternehmen<sup>1</sup> nach Beschäftigtengrößenklassen 2007



<sup>1</sup> Unternehmen (Hauptsitz von Betrieben), deren Geschäftszweck überwiegend oder ausschließlich in der Arbeitnehmerüberlassung besteht.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

sen. Auch andere Firmen als die früheren beziehungsweise noch heutigen Staatsunternehmen haben in jüngerer Zeit Tochterunternehmen gegründet, um vorheriges Stammpersonal an die Mutterfirma oder andere Unternehmensteile zu verleihen.

## Wachsende Verbreitung der Zeitarbeit in Deutschland

Die Zeitarbeit hat in der Bundesrepublik fast stetig zugenommen. Nach der Reform ab Anfang 2004 stieg die Zahl der Leiharbeiter mit enormem Tempo. Sie hat sich seitdem mehr als verdoppelt (Abbildung 2), und die Zeitarbeiter stellen inzwischen etwa 2 Prozent aller abhängig Beschäftigten sowie 2,7 Prozent der an die Sozialversicherungen zahlenden Arbeitnehmer.<sup>7</sup> Dabei ist die Zeitarbeit dem allgemeinen Beschäftigungsaufbau in der gegenwärtigen konjunkturellen Aufschwungphase, der erst Anfang 2006 einsetzte, zeitlich weit vorausgeeilt. Die Zahl der übrigen Arbeitnehmer ist in der Zeit davor der Tendenz nach sogar gesunken – insbesondere die aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> In einigen anderen europäischen Ländern liegt der Anteil noch höher. So waren es – in Vollzeitäquivalenten gerechnet – im Jahr 2006 in Großbritannien 4,5 Prozent, in den Niederlanden 2,5 Prozent und in Frankreich 2,4 Prozent aller Beschäftigten. Vgl.: CIETT: The Agency Work Industry Around the World. Main statistics. Brüssel 2007.

<sup>8</sup> Vgl. Arbeitskreis Konjunktur: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2006/2007. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 1–2/2006.

Abbildung 2

### Zahl der Leiharbeitnehmer und Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



1 Saisonbereinigt nach BV4.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Die 2004 einsetzende Expansion der Zeitarbeit ist ein Indiz für die Wirkung der Reform, denn auf frühere Konjunkturzyklen hatte die Beschäftigung in der Zeitarbeit noch empfindlich reagiert.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Das zeigt auch eine entsprechende Untersuchung im Rahmen der Evaluierung der Hartz-Reformen. Vgl. RWI/ISG: Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1, Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Endbericht. 2006.

So nahm in den Abschwungphasen 1992/1994 und nach Anfang 2001 auch die Zahl der Leiharbeitnehmer ab – und zwar stärker als die Zahl aller Arbeitnehmer.

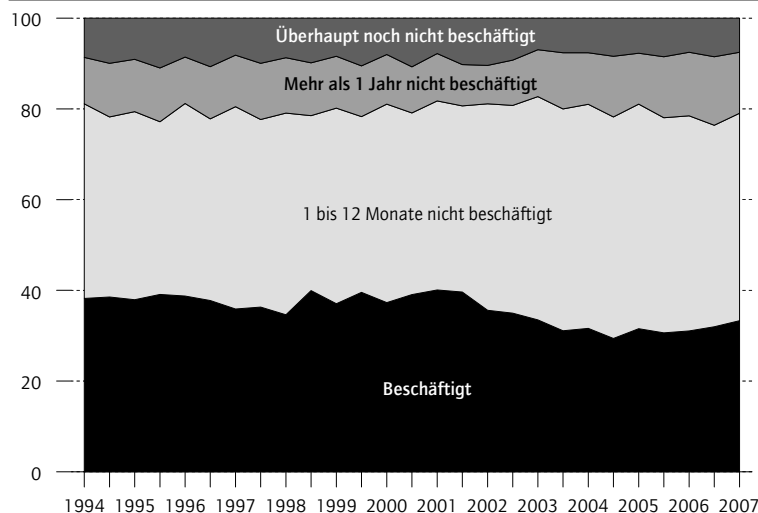
Die Beschäftigung der Zeitarbeitnehmer unterliegt sehr starken saisonalen Schwankungen; im Sommer ist sie deutlich höher als in den Wintermonaten. Allerdings hängt auch bei einem Teil der anderen Arbeitnehmer die Beschäftigung erheblich von Saisoneinflüssen ab. Bei den Leiharbeitnehmern machen sie sich aber besonders stark bemerkbar – wie man an ihrem im Zeitverlauf deutlich variierenden Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sehen kann.

Die Fluktuation in der Branche ist gewaltig: Von Ende Juni 2006 bis Ende Juni 2007 gab es 742 000 Einstellungen und 607 000 Vertragsauflösungen bei einem durchschnittlichen Arbeitnehmerbestand von 664 000. Die hohe Fluktuation kann nicht allein auf jahreszeitliche Einflüsse bei den Beschäftigungsmöglichkeiten zurückgeführt werden, denn dazu ist sie gemessen an den saisonalen Schwankungen viel zu stark. Nach der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik entfielen in den letzten Jahren durchweg reichlich 40 Prozent aller Einstellungen bei Verleihunternehmen auf Arbeitnehmer, die zuvor zwischen einem Monat und einem Jahr nicht erwerbstätig waren (Abbildung 3). Etwa 60 Prozent der beendeten Arbeitsverhältnisse bei den Verleihfirmen haben nicht länger als drei Monate gedauert, ein Sechstel sogar weniger als eine Woche – diese Anteile sind im Zeitverlauf weitgehend konstant geblieben (Abbildung 4). Offenbar kam es durch die jüngste Reform nicht zu deutlichen Veränderungen bei der Dauer der Arbeitsverhältnisse. Zeitarbeit ist für viele Arbeitnehmer ein häufiger Wechsel von Arbeitslosigkeit und anderer Form der Nicht-Erwerbstätigkeit einerseits und Phasen der Beschäftigung andererseits. Das belegen auch die Ergebnisse einer etwas älteren Untersuchung, die einen starken Austausch zwischen Zeitarbeit und Arbeitslosigkeit zeigen.<sup>10</sup> Eine jüngere Studie hat ergeben, dass Leiharbeit eher nicht die Chancen verbessert, in ein für den Arbeitnehmer attrak-

Abbildung 3

### Beschäftigung von Leiharbeitnehmern vor ihrer Einstellung bei einem Verleihunternehmen

In Prozent



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

<sup>10</sup> Im Jahr 2003 waren nach Berechnungen auf der Grundlage der IAB-Beschäftigtenstichprobe 42,8 Prozent der Zeitarbeitnehmer zuvor arbeitslos, 20,5 Prozent waren nicht erwerbstätig, während 13,5 Prozent aus anderen Arbeitsverhältnissen in die Zeitarbeit gewechselt und 23,2 Prozent bereits davor in der Zeitarbeit tätig waren. 21,2 Prozent wechselten nach der Zeitarbeit in eine andere Beschäftigung, 25,5 Prozent in eine weitere Zeitarbeit, während 33,8 Prozent in Arbeitslosigkeit und 19,4 Prozent in Nichterwerbstätigkeit übergingen. Der Anteil der zuvor arbeitslosen Personen war gegenüber früheren Jahren gestiegen – allerdings auch der Anteil jener Zeitarbeiter, die danach wieder arbeitslos wurden. Gleichzeitig hatte auch der Anteil derjenigen zugenommen, die von einem Zeitarbeitsvertrag zum nächsten wechselten.

tiveres, da festeres Arbeitsverhältnis bei einem entleihenden Unternehmen zu wechseln.<sup>11</sup>

### Einfache Tätigkeiten überwiegen

Unter den Zeitarbeitern ragen nach der Beschäftigtenstatistik die Hilfsarbeiter, deren Tätigkeit nicht weiter spezifiziert ist, heraus; auf diese Gruppe entfällt im Juni 2007 mehr als ein Drittel aller Zeitarbeiter. Ein weiteres Zehntel machen die Bürofachkräfte aus, und jeder zwölfte Zeitarbeiter ist Lager- oder Transportarbeiter, also eine näher spezifizierte Hilfskraft. Die übrige knappe Hälfte verteilt sich über eine breite Palette von Berufen. Weil von den Berufen auf die Tätigkeiten geschlossen werden kann, wurden diese zu Klassen zusammengefasst, um so einen besseren Überblick über die Art der Tätigkeiten hinsichtlich der damit verbundenen Anforderungen zu erhalten. Zum Teil war nicht eindeutig zu entscheiden, ob es sich bei manchen Berufen um mehr oder minder qualifizierte Tätigkeiten handelt.<sup>12</sup> Insgesamt dürften die Zusammenfassungen aber eine hinreichend genauen Übersicht über die Struktur der Tätigkeiten geben.

Danach zeigt sich, dass im Juni 2007 knapp 60 Prozent der Leiharbeiter eine einfache Tätigkeit ausübten, für die in der Regel eine Einweisung oder eine kurze Einarbeitung ausreichend ist (Tabelle 1).<sup>13</sup> Und gegenüber dem hier gewählten Vergleichszeitpunkt – Ende Juni 2000<sup>14</sup> – hat der Anteil der Personen mit einer solchen Tätigkeit unter den Zeitarbeitnehmern kräftig zugenommen. Dazu gehören neben zahlreichen Fertigungstätigkeiten auch einige Dienstleistungsjobs. So gibt es relativ viele Zeitarbeiter unter den Personen, die einfache Schreibtätigkeiten ausüben oder unter den „Telefonierern“, bei denen es sich weit überwiegend um Beschäftigte in Call-Centern handelt (Tabelle 2). In anderen Wirtschaftszweigen, in denen einfache Tätigkeiten von großer Bedeutung sind, wie dem Gastgewerbe oder der Gebäudereinigung, hat dagegen die Zeitarbeit bisher wenig Fuß gefasst.

<sup>11</sup> Kvasnicka, M.: Does Temporary Help Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment? NBER Working Paper Nr. 13843, 2008.

<sup>12</sup> Das liegt daran, dass in der Berufsklassifikation der Bundesagentur die Berufe zu wenig differenziert sind. Hinzu kommt, dass sie in Teilen veraltet ist. Sie geht auf das Jahr 1975 zurück und wurde zuletzt Mitte der 80er Jahre in Teilen erneuert. So finden sich darin noch Kutscher, Sticker oder Wäschenäherinnen, aber nicht Designer oder Gestalter von Internetpräsentationen.

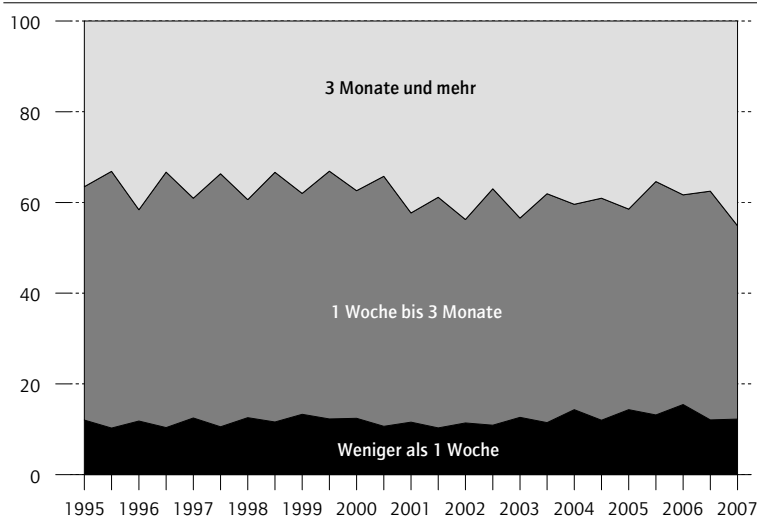
<sup>13</sup> Zu den Berufen sowie zu den Qualifikationen und ausgeübten Tätigkeiten vgl.: Burda, M. C., Kvasnicka, M.: Zeitarbeit in Deutschland: Trends und Perspektiven. Perspektiven der Wirtschaftspolitik 7, 2, 2006, 195–225.

<sup>14</sup> Der Juni 2000 liegt vor der Zeit der weitgehenden Deregulierung der Zeitarbeit und im letzten Sommer des vorhergehenden Konjunkturaufschwungs und bietet sich deshalb als idealer Vergleichszeitpunkt an.

Abbildung 4

### Beendete Arbeitsverhältnisse von Leiharbeitnehmern nach der Dauer

In Prozent



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Das gilt auch für den Beruf des Kraftfahrers wie für Betreuer im Haushalt.

Knapp ein Viertel aller Leiharbeiter geht einer Facharbeitertätigkeit nach. Hier zeigt sich eine Konzentration auf wenige Berufsgruppen: Schweißer, Schlosser, Maler und Lackierer, Elektroinstallateure und Rohrnetzbauer. Dabei handelt es sich um Facharbeiter mit solchen Qualifikationen, die zum Teil in der innerbetrieblichen industriellen Fertigung eingesetzt werden, zum Teil aber auch bei außerbetrieblichen Montagen, Reparatur- oder Ausbauarbeiten. Auch nicht wenige Tischler und Dreher, Fräser und Werkzeugmacher sind als Zeitarbeiter angestellt.

Tabelle 1

### Bedeutung von Zeitarbeit nach Tätigkeitsgruppen

In Prozent

	Leiharbeiternehmer		Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	
	2000	2007	2000	2007
Einfache und Hilfstätigkeiten	49,1	59,1	1,6	4,3
Angestellte mit ausführenden Tätigkeiten	14,3	11,1	0,9	1,4
Facharbeiter, Meister	30,3	22,8	1,6	2,9
Angestellte mit qualifizierten Tätigkeiten	4,1	5,0	0,2	0,6
Angestellte mit höher qualifizierten Tätigkeiten, umfassenden Führungsaufgaben	2,1	1,9	0,3	0,5
Auszubildende	0,0	0,1	0,1	0,3
Insgesamt	100,0	100,0	1,1	2,4

Tabelle 2

**Leiharbeiter in ausgewählten Tätigkeiten Ende Juni 2007**

	Anzahl	Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent
<b>Einfache Tätigkeiten</b>		
Hilfsarbeiter ohne Tätigkeitsangabe	233 186	41,5
Transportgeräteführer	6 975	11,3
Lager-, Transportarbeiter	51 339	10,1
Datentypisten	1 801	5,9
Telefonisten	4 611	5,4
Kellner, Gästebetreuer	4 113	1,3
Hilfskräfte Bauhauptgewerbe	1 162	0,6
Raum-, Hausratreiniger	3 015	0,6
Hauswirtschaftliche Betreuer	749	0,6
Kraftfahrzeugführer	4 136	0,5
<b>Angestellte, ausführende Tätigkeiten</b>		
Bürofachkräfte	65 600	1,8
Verkäufer/-innen	2 307	0,2
Sprechstundenhelfer/-innen	463	0,1
<b>Facharbeitertätigkeiten</b>		
Schweißer, Brennschneider	10 138	12,9
Schlosser, verschiedene	48 290	6,8
Maler, Lackierer	10 215	6,8
Elektroinstallateure	25 819	5,9
Rohrnetzinstallateure, Rohrnetzbauer	12 439	5,3
Tischler	4 877	2,6
Dreher, Fräser	5 682	2,4
Ausbautätigkeiten (ohne Tischler, Elektrost.)	691	0,7
Fachkräfte Bauhauptgewerbe	1 592	0,4
Drucker, Setzer	209	0,2
Bäcker, Konditoren	232	0,2
<b>Qualifizierte Angestelltentätigkeiten</b>		
Werbefachleute	5 601	6,0
Speditionskaufleute	2 013	2,1
Buchhalter	2 891	1,6
Techniker des Maschinenbau-, Elektrofachs	3 545	1,4
Datenverarbeitungsfachleute	4 812	1,0
Bankfachleute	1 245	0,2
Lebens-, Sachversicherungsfachleute	130	0,1
<b>Hoch qualifizierte Angestelltentätigkeiten</b>		
Ingenieure des Maschinen- und Fahrzeugbaus	2 201	1,5
Unternehmensberater, Organisatoren	1 027	0,9
Elektroingenieure	1 105	0,7

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Eine sehr geringe Bedeutung hat die Zeitarbeit dagegen unter Druckern, Bäckern sowie unter den Bauarbeitern, was bei letzteren gewiss an noch bestehenden Marktzugangsschranken für die Zeitarbeitsbranche bei Tätigkeiten des Bauwesens liegt.

Angestellte mit qualifizierter Tätigkeit, mit der auch Entscheidungsbefugnisse verbunden sind, haben unter den Leiharbeitern eine insgesamt geringe Bedeutung. Vergleichsweise stark vertreten sind nach der Berufsklassifikation der Bundesagentur für Arbeit allerdings die Werbefachleute. Aber ob es sich dabei wirklich um Fachleute handelt, ist fraglich. Es kann vermutet werden, dass viele davon Plakatkleber oder Verteiler von

Werbematerial sind. In nennenswerter Zahl finden sich unter den gut qualifizierten Zeitarbeitern Techniker und Datenverarbeitungsfachleute sowie einige der derzeit besonders gesuchten Ingenieure. Gemessen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesen Berufen ist deren Zahl aber klein.

Der gegenwärtige Beschäftigungsaufbau wird im Wesentlichen von den sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern getragen.<sup>15</sup> Dazu haben die Zuwächse an Zeitarbeitnehmern erheblich beigetragen – im Zeitraum von Juni 2006 bis Juni 2007 zu einem Viertel (Tabelle 3). Bei allen Tätigkeitsgruppen hat die Leiharbeit weit überdurchschnittlich zugelegt – auch bei den qualifizierten und den höher qualifizierten Angestelltentätigkeiten, wenn auch bei diesen Gruppen die Zeitarbeit relativ wenig zum gesamten Beschäftigungsaufbau beigetragen hat. Eine in dieser Hinsicht viel größere Rolle hat sie bei den Facharbeitertätigkeiten sowie bei den einfachen Jobs gespielt.

Schließlich ist zu erwähnen, dass es jüngst unter allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten eine besonders kräftige Zunahme bei der Zahl derjenigen Personen gab, die einfache Tätigkeiten ausüben. Über dem Durchschnitt lag auch der Aufbau bei den höher und hoch qualifizierten Angestellten, die am anderen Ende der Skala rangieren. Das lässt erwarten, dass die seit langem zu beobachtende wachsende Lohnspreizung weiter zugenommen hat.<sup>16</sup> Und stark wurde im gegenwärtigen Aufschwung das Lehrstellenangebot ausgeweitet.<sup>17</sup>

**Leiharbeiter sind größtenteils männlich**

Lediglich ein Viertel aller Zeitarbeitnehmer sind Frauen. An dem ungleichen Geschlechterverhältnis hat sich im Laufe der Zeit wenig geändert. Frauen sind unter den Leiharbeitern deshalb deutlich unterrepräsentiert, weil Zeitarbeit besonders stark bei solchen Tätigkeiten verbreitet ist, die eine Domäne der Beschäftigung von Männern darstellt. Würden sich die Frauen in ihrer Berufsstruktur nicht von den Männern unterscheiden, wäre Leiharbeit unter den Frauen kaum weniger als unter den Männern verbreitet (Abbildung 5).

<sup>15</sup> Vgl. Arbeitskreis Konjunktur: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2008/2009. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 1–2/2008.

<sup>16</sup> Vgl. Brenke, K.: Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 6/2007.

<sup>17</sup> Das trifft auch für die Zeitarbeitsbranche zu, die aber wohl nicht für den späteren Verleih von Fachkräften ausbildet, sondern für den eigenen Geschäftsbetrieb.



Tabelle 3

**Beschäftigungsaufbau von Juni 2006 bis Juni 2007 nach Tätigkeitsgruppen**

	Insgesamt		Arbeitnehmer ohne Leiharbeiter		Leiharbeiter		Anteil der Leiharbeiter am gesamten Beschäftigungsaufbau in Prozent
	Personen	In Prozent <sup>1</sup>	Personen	In Prozent <sup>1</sup>	Personen	In Prozent <sup>1</sup>	
Einfache und Hilfstätigkeiten	248 309	2,9	168 225	2,0	80 084	26,9	32,3
Angestellte mit ausführenden Tätigkeiten	57 156	1,2	42 608	0,9	14 548	25,7	25,5
Facharbeiter, Meister	62 556	1,3	40 844	0,9	21 712	17,5	34,7
Angestellte mit qualifizierten Tätigkeiten	69 422	1,3	61 378	1,1	8 044	34,1	11,6
Angestellte mit höher qualifizierten Tätigkeiten, umfassenden Führungsaufgaben	52 074	2,4	49 743	2,3	2 331	24,3	4,5
Auszubildende	11 170	5,8	10 965	5,7	205	45,7	1,8
<b>Insgesamt</b>	<b>498 443</b>	<b>1,9</b>	<b>371 519</b>	<b>1,4</b>	<b>126 924</b>	<b>24,8</b>	<b>25,5</b>

<sup>1</sup> Bezogen auf den jeweiligen Bestand vom Juni 2006.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Unter denjenigen Frauen, die in einem Zeitarbeitsverhältnis stehen, geht wie bei den Männern der größte Teil einer einfachen Tätigkeit nach (Abbildung 6). Nur ein geringer Teil der weiblichen Leiharbeiter ist als Facharbeiterin tätig; eine viel größere Rolle spielen Angestellten-tätigkeiten, für die eine eher geringe oder mittlere Qualifikation erforderlich ist. Arbeitsplätze für hoch Qualifizierte haben von den weiblichen wie von den männlichen Zeitarbeitnehmern nur sehr wenige besetzt.

**Große regionale Unterschiede bei der Verbreitung von Leiharbeitsverhältnissen**

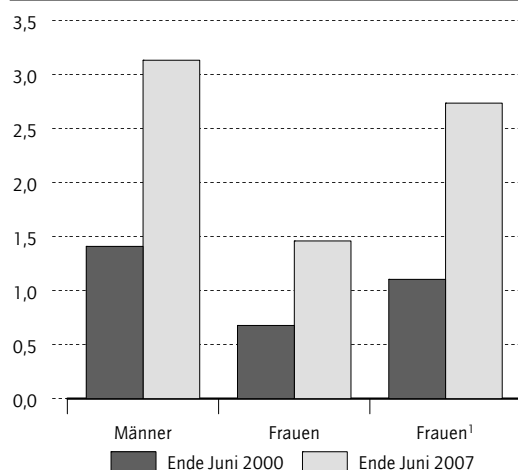
Die Daten der Beschäftigtenstatistik enthalten auch regionale Informationen. Allerdings geben sie nur Aufschluss darüber, wie viele und welche Arbeitnehmer bei einem in dem jeweiligen Gebiet ansässigen Zeitarbeitsbetrieb angestellt sind. Sie enthalten keine Informationen darüber, wo die Arbeitnehmer wohnen und wo sie im Auftrag ihres Unternehmens tätig sind.

Feststellen lässt sich, dass in denjenigen Regionen – verwendet wurden für die Analyse Raum-

Abbildung 5

**Zeitarbeit nach dem Geschlecht 2000 und 2007**

Anteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent

<sup>1</sup> Unterstellt wurde eine Tätigkeitsstruktur, die der der Männer entspricht.

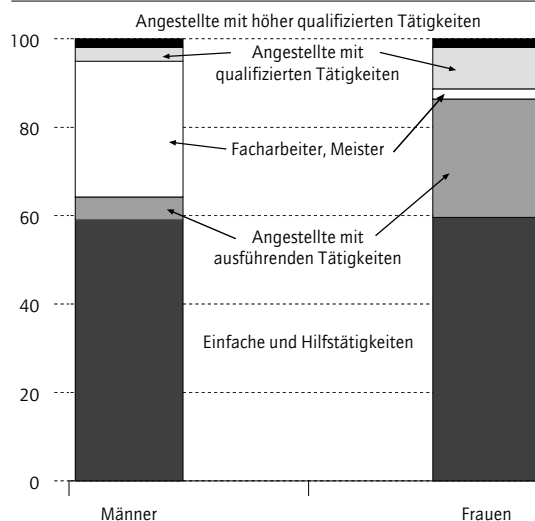
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Abbildung 6

**Leiharbeiter nach der Tätigkeit 2007**

In Prozent



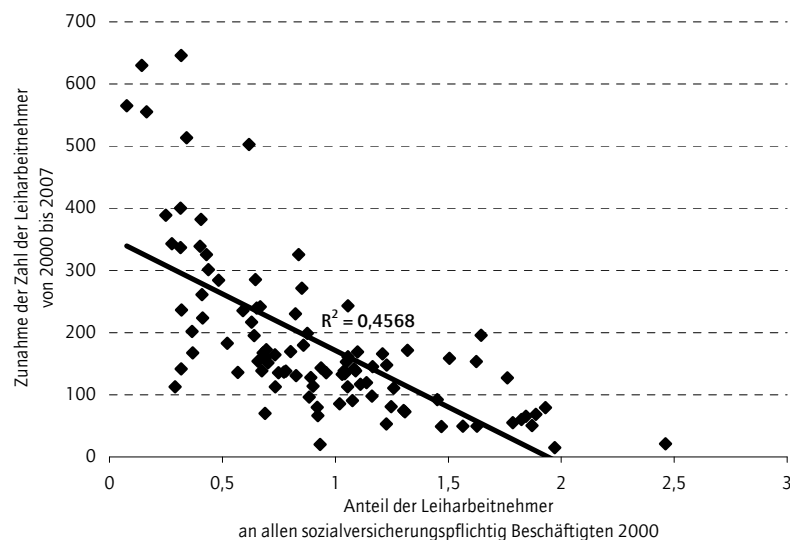
Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Abbildung 7

**Ausbreitung der Leiharbeit nach Raumordnungsregionen**

In Prozent



Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

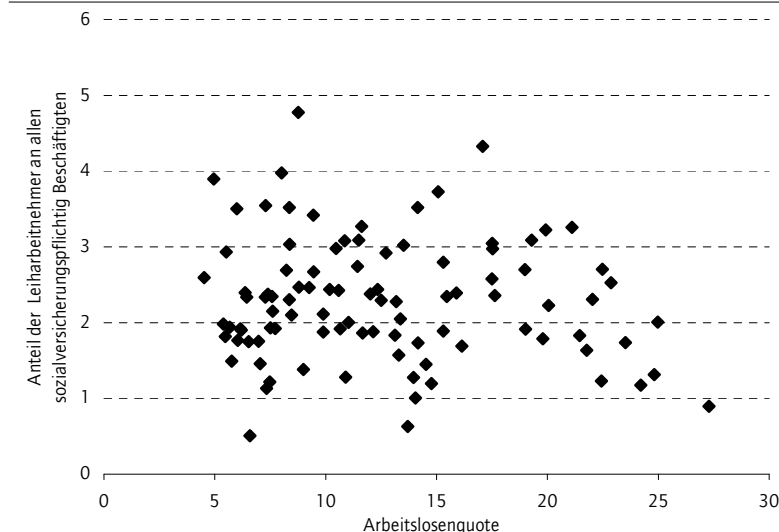
ordnungsregionen<sup>18</sup> –, in denen bereits schon im Juni 2000 Leiharbeit relativ stark verbreitet

**18** Datengrundlage sind die Kreisinformationen der Beschäftigtenstatistik, die zu Raumordnungsregionen aggregiert wurden, um vergleichsweise wirtschaftlich stark miteinander verbundene Stadt- und Landkreise zu Untersuchungseinheiten zusammenzufassen. Möglich wäre auch die Verwendung von Arbeitsmarktregionen; sie unterscheiden sich aber kaum von den Raumordnungsregionen.

Abbildung 8

**Ausmaß der Leiharbeit und der Arbeitslosigkeit<sup>1</sup> nach Raumordnungsregionen 2007**

In Prozent



**1** Registrierte Arbeitslose in Relation zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

war, im Allgemeinen auch sieben Jahre später ein überdurchschnittlicher Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Zeitarbeiter waren. Allerdings spielt dabei ein Basiseffekt eine große Rolle. Nimmt man dagegen das Wachstum der Leiharbeitsverhältnisse in diesem Zeitraum in den Blick, zeigt sich, dass in vielen Regionen, in denen im Jahr 2000 vergleichsweise wenige Beschäftigte bei einem dort ansässigen Zeitarbeitsbetrieb angestellt waren, die Zahl der Leiharbeitnehmer besonders stark gewachsen ist (Abbildung 7). Leiharbeitsverhältnisse verteilen sich in räumlicher Hinsicht also inzwischen gleichmäßiger.

Es könnte angenommen werden, dass in solchen Gebieten, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist, die Erwerbsfähigen eher bereit sind, ein Leiharbeitsverhältnis einzugehen. Das lässt sich anhand der vorliegenden Daten aber nicht belegen. Es zeigt sich kein Zusammenhang zwischen der jeweiligen Höhe der Arbeitslosenquote und dem Anteil der Zeitarbeiter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Regionen (Abbildung 8).

**Fazit**

Die Zeitarbeit hat sich in Deutschland seit den 70er Jahren mehr und mehr ausgebreitet – bis zum Jahr 2004 zwar stetig, aber doch eher zögerlich. Als dann spezielle Marktregulierungen für die Arbeitnehmerüberlassung entfielen, setzte ein rasantes Wachstum der Leiharbeitsbranche ein. Reichlich 2 Prozent aller Arbeitnehmer sind inzwischen dort tätig. Das ist zwar kein hoher Anteil, doch ist zu bedenken, dass sich die Zahl der Zeitarbeitnehmer seit der Reform verdoppelt hat und keine Verlangsamung des hohen Wachstumstempos derzeit erkennbar ist. In der Zeit bis Anfang 2006, als sich die Beschäftigung in Deutschland schwach entwickelte, expandierte die Leiharbeit kräftig. Im gegenwärtigen Aufschwung trägt sie zu einem erheblichen Teil zum Beschäftigungsaufbau bei. Zudem ist sie ein weiteres Beispiel für die Abkehr von traditionellen Arbeitsverhältnissen und der Ausbreitung neuer Beschäftigungsformen auf dem Arbeitsmarkt – wie sie schon mit Blick auf die Mini-Jobs oder die faktisch abhängig beschäftigten Selbständigen in einigen Teilen der Wirtschaft zu beobachten ist.<sup>19</sup>

**19** Kalina, T., Voss-Dahm, D.: Mehr Minijobs = mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt? IAT-Report Nr. 7/2005. Das gilt insbesondere für die Medien- und andere Teile der Kreativwirtschaft, wo das kräftige Beschäftigungswachstum bis 2005 (neuere Daten gibt es nicht) allein von den Selbständigen getragen wurde. Vgl. Brenke, K.: Rasantes Wachstum der Zahl kreativ Tätigen in Berlin. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31/2007.

Vor allem werden Arbeitskräfte, die einfache Tätigkeiten ausüben, auf dem Zeitarbeitsmarkt vermittelt. Deren Anteil an den Leiharbeitskräften hat besonders stark zugenommen. Wie schon bei den Mini-Jobs zeigt sich auch bei der Leiharbeit, dass sich der Arbeitsmarkt insbesondere im Segment der gering qualifizierten und niedrig entlohnnten Beschäftigung verändert. Bemerkenswert ist, dass gerade zu der Zeit, als die Zahl der Mini-Jobs zu stagnieren begann, der Boom bei den Leiharbeitsverhältnissen einsetzte. Nach der Liberalisierung der Zeitarbeit hat sich möglicherweise die Nachfrage nach einfacher Arbeit dahin verschoben. Aber nicht nur bei der Vermittlung einfacher Tätigkeiten ist die Leiharbeitsbranche vermehrt aktiv, sondern auch bei der Überlassung qualifizierter Arbeit – und zwar insbesondere von Facharbeitern –, von Arbeitnehmern mit qualifizierten Angestelltentätigkeiten dagegen nicht so sehr, abgesehen von der traditionellen Klientel der Bürofachkräfte.

Die Leiharbeit sorgt für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, denn die Betriebe können den Arbeitseinsatz der jeweiligen Auftragslage genauer anpassen. Sie sind nicht durch Arbeitsvertrag an die Arbeitskräfte gebunden und können sich rasch von ihnen lösen. In der Praxis werden dadurch die geltenden Kündigungsschutzregelungen unterlaufen. Zwar ist der Kündigungsschutz mehr und mehr gelockert worden, doch ist es nach wie vor gängige Praxis, dass im Falle von strittigen Kündigungen die Arbeitsgerichte bemüht werden. Der Gesetzgeber hat bisher noch nicht die Kraft aufgebracht, durch klarere gesetzliche Regelungen – insbesondere was Abfindungen anbelangt – für Abhilfe zu sorgen. Die Ausbreitung der Zeitarbeit ist wohl auch eine Reaktion auf eine unzureichende Gesetzeslage.

Inwieweit Zeitarbeit von den Entleihern genutzt wird, unmittelbar bei der Höhe der Entlohnung zu sparen, muss derzeit noch offen bleiben, denn es gibt keine neueren Untersuchungen, die in hinreichendem Maße darüber Auskunft geben könnten.<sup>20</sup> Es fehlt an belastbaren Daten; anekdotische Erkenntnisse, wie sie mitunter in der Öffentlichkeit unter dem Schlagwort „Lohndumping“ verbreitet werden, helfen nicht weiter. Zwar sind die in der Zeitarbeitsbranche geltenden Tariflöhne geringer als in manchen anderen Wirtschaftszweigen wie der Industrie, doch ist in Rechnung zu

stellen, dass die Kosten der Personalverwaltung und der Leerzeiten von den Verleihfirmen getragen werden. Überdies fallen bei der Arbeitnehmerüberlassung Umsatzsteuern an.

Für Personen, die überhaupt noch nicht erwerbstätig waren, und solchen, die nach längerer Unterbrechung wieder eine entlohnte Beschäftigung aufnehmen wollen, ist die Zeitarbeit vielfach die einzige Möglichkeit, wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten. Und generell bietet sich Zeitarbeitern die Chance, von dem Entleihbetrieb übernommen zu werden – insbesondere dann, wenn sie sich bewährt haben. Es handelt sich dabei quasi um eine Probezeit. Zeitarbeit ist allerdings nicht als ein kostengünstiger Weg der Personalrekrutierung anzusehen. Vielmehr lassen sich die Zeitarbeitsfirmen in der Regel den Wechsel eines ihrer Arbeitnehmer zu einem Entleiher entgelten, und nicht wenige Zeitarbeitsunternehmen treten auch als Personalvermittlungsagenturen auf.

Die extrem hohe Fluktuation bei der Leiharbeit lässt vermuten, dass ein großer Teil der Arbeitskräfte von der Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit beziehungsweise Nichterwerbstätigkeit hin und zurück pendelt. Das belastet zwar die sozialen Sicherungssysteme, bietet aber – wenn auch nur zeitweilige – Beschäftigungsmöglichkeiten. In besonders starkem Maße sind Personen in der Zeitarbeit beschäftigt worden, die einfache Tätigkeiten ausüben. Gerade die gering Qualifizierten stellen die größte Problemgruppe des Arbeitsmarktes in Deutschland dar, und es wäre alles andere als sozial, sie vor unsicheren Arbeitsverhältnissen zu schützen und ihnen somit Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbauen. Das würde die Steuer- und Beitragszahler noch teurer zu stehen kommen. Natürlich bedarf es Regeln, um Willkür und Ausbeutung seitens der Arbeitgeber zu verhindern. Diese sind mit dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz gegeben, und es stellt ein Instrument dar, um illegale Zeitarbeit einzudämmen.

Vermehrt üben auch qualifizierte Arbeitnehmer, insbesondere Facharbeiter, Zeitarbeitsjobs aus. Das dürfte kaum daran liegen, dass all diese Arbeitnehmer keine feste Anstellung wollen, sondern eher darauf verweisen, dass manche Arbeitgeber darauf setzen, dass der Markt ihnen die benötigten Fachkräfte zur Verfügung stellt – und sie sich deshalb nicht selbst um die Berufsausbildung kümmern müssen. Letztlich betreiben sie damit eine Personalpolitik zu Lasten jener Unternehmen, die junge Menschen beruflich qualifizieren – und das sind in der Regel nicht die Zeitarbeitsfirmen. Ein solches *Beggar-My-Neighbour*-Verhalten lässt sich aber nur so lange

<sup>20</sup> Zwar finden sich in älteren Studien Hinweise auf erhebliche und gewachsene Lohndifferenziale zwischen Zeitarbeit und anderen Beschäftigungsformen (vgl. Werwatz, A., Kvasnicka, M.: *On the Wages of Temporary Help Service Workers in Germany*. HU Berlin 2002). Das kann sich aber mit der Einführung der Tarifverträge in der Zeitarbeitsbranche verändert haben. Im Rahmen der Evaluation der „Hartz-Gesetze“ gaben die Zeitarbeitsfirmen jedenfalls erhöhten Kostendruck an (vgl. RWI/IGS 2006).

**JEL Classification:**  
J40, J41, J48

**Keywords:**  
Subcontracted labour,  
Policy reform

durchhalten, wie auf dem Arbeitsmarkt genügend Fachkräfte zu finden sind. Im Verlauf des derzeitigen Aufschwungs wurde allerdings seitens der Unternehmen und der Verbände vermehrt über einen Fachkräftemangel geklagt. Angesichts der demografischen Entwicklung ist damit zu rechnen, dass qualifizierte Arbeitnehmer gene-

rell knapper werden. Unternehmen, die hoffen, künftig ohne eigene Ausbildungsanstrengungen ihren Fachkräftebedarf decken zu können, laufen Gefahr, im Wettbewerb abgehängt zu werden. Um das zu vermeiden, ist eine vorausschauende Personalpolitik erforderlich – und daran scheint es manchen Unternehmen zu mangeln.

# Softwareindustrie: Wettbewerb auch bei Paketangeboten möglich

*Produktbündel sind im Wirtschaftsleben allgegenwärtig. Sie können zum einen erhebliche Vorteile für Anbieter und Kunden aufweisen, zum anderen können sie aber auch als Instrument zur Behinderung des Wettbewerbs eingesetzt werden. Die ökonomische und rechtliche Würdigung ist daher sehr schwierig und kann zu wettbewerbspolitischen Fehlentscheidungen führen. Dies ist insbesondere bei innovativen Märkten relevant, da die ökonomische Theorie hier nur vereinzelt Erkenntnisse bereitstellt. Eine generelle Untersagung von Bündelstrategien ist insbesondere auf Softwaremärkten als problematisch zu erachten, da neben der Untersagung auch andere Instrumente wie etwa die Verpflichtung zur Offenlegung von Schnittstellen eingesetzt werden können.*

Nahezu jedes höherwertige Produkt besteht aus Komponenten, die der Hersteller für den Kunden in bestimmter Weise zusammenstellt. Dies gilt für Industriegüter (zum Beispiel Fahrzeuge mit eingebauter Klimaanlage) wie für Dienstleistungen (zum Beispiel das Programmpaket eines Kabelfernsehbetreibers) oder die Kombination aus beiden (zum Beispiel Mobilfunkvertrag und Handy). Ob es sich dabei um besonders attraktive Angebote für den Kunden oder um die Behinderung von Wettbewerbern handelt, ist von Fall zu Fall sehr unterschiedlich zu bewerten, und hängt maßgeblich von den Marktbedingungen und Gütereigenschaften ab.

Besondere Aufmerksamkeit erlangen Produktbündel aus wettbewerbspolitischer Sicht immer wieder im Bereich der PC-Betriebssysteme. So ist der Marktführer Microsoft regelmäßig dem Vorwurf ausgesetzt, seine Dominanz auf andere Märkte zu übertragen. Der erste prominente Fall betraf die Integration des Internet Explorers, die auf Betreiben des Wettbewerbers Netscape die US-amerikanische Wettbewerbsaufsicht auf den Plan rief. Das Europäische Gericht Erster Instanz (EuG) bestätigte kürzlich die Entscheidung der EU-Kommission, dass das Windows-Betriebssystem auch ohne den eigenen Media Player angeboten werden muss.<sup>1</sup> Zuletzt wurden Vorwürfe laut, die sich gegen die neuen Sicherheitskomponenten in der Vista-Version richten.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden zunächst die ökonomischen und juristischen Aspekte von Kopplungsgeschäften beleuchtet, wobei auch an die Erkenntnisse eines wissenschaftlichen Workshops angeknüpft wird, der kürzlich zu diesem Thema

Stefan Kooths  
skooths@diw.de

Vanessa von Schlippenbach  
vschlippenbach@diw.de

<sup>1</sup> Vgl. Körber, T.: Wettbewerb in dynamischen Märkten zwischen Innovationsschutz und Marktmißbrauch, WuW 2007, 1209-1218.

<sup>2</sup> Vgl. Erber, G., Kooths, S.: Windows Vista: Mit Sicherheit weniger Wettbewerb? – Wettbewerbspolitik muss Marktbesonderheiten stärker berücksichtigen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 6/2007.

Kasten 1

### Programm des 3. Wissenschaftlichen Roundtable „Informationsgesellschaft und Wettbewerb“

#### Themenschwerpunkt 1:

Ökonomische und juristische Aspekte von Koppelungsgeschäften

*Inhalt:* Was sagt die ökonomische Theorie zu den Wohlfahrts- und Wettbewerbseffekten von Koppelungsgeschäften? Lassen sich Kriterien identifizieren, mit denen sich Marktmachtmissbrauch klar von marktgetriebenen Bundling-Entwicklungen unterscheiden lassen? Wie geht das Wettbewerbsrecht mit Koppelungsgeschäften um? Liegen den derzeitigen Wettbewerbsregeln spezielle Gütereigenschaften zugrunde?

#### Impulsreferate:

- Prof. Dr. Martin Peitz, Universität Mannheim
- Prof. Dr. Andreas Fuchs, Universität Osnabrück

#### Themenschwerpunkt 2:

Bundling in der wettbewerbspolitischen Praxis und aus der Unternehmensperspektive

*Inhalt:* Welche Bedeutung haben Koppelungsgeschäfte für die Wettbewerbsaufsicht? Hat sich die Einstellung hierzu in der Vergangenheit gewandelt? Welche Markt-abgrenzungskonzepte haben sich bewährt? Wie sind insbesondere Systemgütermärkte zu beurteilen? Welche Anforderungen haben Kunden an die Anbieter? Wie gehen Unternehmen bei der Vermarktung von komplexen Gütern vor?

#### Impulsreferate:

- Christian Ewald, Bundeskartellamt Bonn
- Prof. Dr. Markus Voeth/Isabel Tobies, Universität Hohenheim

#### Themenschwerpunkt 3:

Bundling auf Softwaremärkten

*Inhalt:* Welche produktionsseitigen Besonderheiten bestehen bei der Entwicklung von Software? Ist der Trend zur Systemintegration zwingend mit verstärkter Bündelung bislang eigenständiger Programme verbunden? Lassen sich bestimmte Funktionen ohne weiteres aus Plattformprodukten herauslösen? Welche Ansprüche stellen Anwender an die Softwareindustrie?

#### Impulsreferate:

- Prof. Dr. Michael Goedicke, Universität Duisburg-Essen
- Frank Naujoks, IDC Central Europe GmbH, Frankfurt

Die Präsentationen des Roundtables stehen unter [www.diw.de/wriw](http://www.diw.de/wriw) zum Download zur Verfügung.

am DIW Berlin veranstaltet wurde (Kasten 1). Hierauf aufbauend werden die Besonderheiten von Softwaremärkten genauer analysiert.

### Bundling als Behinderungsstrategie?

Die Zusammenfassung mehrerer Güter in einem Gesamtpaket wird in der ökonomischen Theorie allgemein als Bundling bezeichnet. Wird dem Konsumenten allein das Bündel angeboten, handelt es sich um „pure bundling“, hat er dagegen die Wahl zwischen dem Bündel und den Einzelteilen, liegt „mixed bundling“ vor. Davon zu unterscheiden sind solche Koppelungsangebote, bei denen die einzelnen Komponenten keinen Nutzen stiften, sondern nur das Güterbündel insgesamt. Beispiele für dieses sogenannte Tying sind Rasierer und Rasierklingen, aber auch Drucker und Toner. Während der Verbrauch des Hauptgutes (Drucker) invariabel ist, hängt der Verbrauch des

komplementären Gutes (Toner) von den Nutzungsgewohnheiten der Verbraucher ab.

Neben dem nahe liegenden Argument, dass Bündelangebote die Ausnutzung von Skaleneffekten ermöglichen und Transaktionskosten reduzieren, ist es vor allem die Heterogenität der Nachfrager, die Bündelangebote für Anbieter zu einer lohnenden Strategie macht. Weisen Verbraucher für zwei Güter unterschiedliche Zahlungsbereitschaften auf, kann ein gebündeltes Angebot als Mittel der Preisdiskriminierung dienen. Der gewinnmaximierende Preis für das Bündel kann dann die Summe der Preise übersteigen, die sich bei separatem Verkauf erzielen ließen. Bei unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften der Konsumenten bewirken Koppelungsgeschäfte eine bessere Abschöpfung der Konsumentenrente. Dies induziert allerdings lediglich eine Umverteilung der im Markt zu erzielenden Rente, jedoch keine Veränderungen der Gesamtwohlfahrt.

Wie diese Arten von Koppelungsgeschäften aus ökonomischer Sicht zu bewerten sind, hängt entscheidend von den jeweiligen Marktstrukturen ab. Bei wettbewerblichen Märkten können Koppelungsgeschäfte grundsätzlich nur dann von den Anbietern durchgesetzt werden, wenn sie zu einer Senkung von Transaktionskosten oder anderen Effizienzgewinnen bei den Nutzern führen. Koppelungsgeschäfte, die zu höheren Gewinnen oder einer Diskriminierung einzelner Verbraucher führen, lassen sich im Wettbewerb nicht realisieren, da Konkurrenten in diesen Fällen immer in der Lage sind, attraktivere Angebote zu unterbreiten.

Bei unvollständigem Wettbewerb können Koppelungspraktiken jedoch auch zur Behinderung des Wettbewerbs genutzt werden, indem ein Unternehmen versucht, seine bestehende Marktmacht auf einen anderen Markt zu übertragen.

Die einfachsten Möglichkeiten ergeben sich, wenn eine Firma in einem Markt A Monopolist ist und in einem anderen Markt B im Wettbewerb steht. Bundling und Tying können hier relativ schnell Möglichkeiten zur Verdrängung von Wettbewerbern bieten.<sup>3</sup> Sind die Konsumenten zum Beispiel auf beide Güter angewiesen und bündelt der Monopolist seine Angebote, können Wettbewerber im Markt B nur bestehen, wenn sie auch in den Markt A eintreten. Behindernde Effekte ergeben sich aber auch unter weniger restriktiven Annahmen. So führt das Bündeln stets zu einer aggressiveren Preissetzung, da die Abwanderung von Nachfragern den Verlust der Nachfrage für das gesamte Bündel bedeutet. Dies führt zunächst zu einer Intensivierung des Wettbewerbs, kann aber in der Folge die Verdrängung des Konkurrenten bewirken.

Ein Anbieter kann durch den gemeinsamen Verkauf von Produkten die unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften der Konsumenten ausgleichen, so dass Bündel zu einem insgesamt höheren Preis angeboten werden kann. Dies wiederum impliziert, dass die Innovationsanreize des Anbieters steigen können, da er seine Investitionskosten im Nachhinein leichter decken kann. Koppelungsgeschäfte können folglich die dynamische Effizienz in Märkten erhöhen.

### Kopplungspraktiken in der wettbewerbspolitischen Praxis

Die Schwierigkeiten, die sich in der ökonomischen Analyse von Koppelungsangeboten

gezeigt haben, finden sich in der wettbewerbsrechtlichen Behandlung von solchen Angeboten wieder. Im deutschen Wettbewerbsrecht sind Koppelungsstrategien nach § 16 Nr. 4 GWB verboten, wenn diese zu Wettbewerbsbeschränkungen führen. Für die Rechtsprechung relevanter ist jedoch § 19 Abs. 1 und Abs. 4 Nr. 1 GWB, wonach Koppelungsgeschäfte immer dann untersagt sind, wenn sie dem „leveraging“ dienen.<sup>4</sup> Nach Art. 82 EGV lit. d) stellen Koppelungsgeschäfte immer dann eine missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht dar, wenn das koppelnde Unternehmen in mindestens einem Markt marktbeherrschend ist und die gekoppelten Produkte zwei separaten Märkten angehören und damit für die einzelnen Komponenten auch getrennte Nachfragen vorliegen. Es geht folglich nicht um das Vorliegen trennbarer Sach- und Funktionseinheiten, sondern allein um das Vorliegen gesonderter Nachfragen. Als Bewertungsgrundlage dient hier die Marktüblichkeit. Sie stellen keine missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht dar, wenn sie objektiv oder aus Effizienzgründen gerechtfertigt werden können. Die rechtliche Würdigung von Koppelungsstrategien ist jedoch nicht unumstritten, wie Diskussionsbeiträge von Teilnehmern des wissenschaftlichen Workshops am DIW Berlin zeigen:

Die Einführung zusätzlicher Tatbestandsmerkmale wurde in der Diskussion erörtert. So sei die zwanghafte Abnahme der Güter notwendige Voraussetzung einer missbräuchlichen Koppelung. Hierzu zählen vertragliche Bindungen oder wirtschaftliche Vor- und Nachteile, die einen faktischen Zwang bedingen. Das Ausmaß der Zwangswirkung könne jedoch unterschiedlich sein, hierfür sei eine Analyse der Marktstellung notwendig.

Ziel des Wettbewerbsrechts sollte es sein, Koppelungsgeschäfte mit negativer Wirkung zu untersagen und solche mit positiver Wirkung zuzulassen. Die für die rechtliche Würdigung notwendigen Abwägungsprozesse können jedoch sowohl zu einer Zulassung wettbewerbschädlichen Verhaltens (Typ-I-Fehler) als auch zu einer Untersagung wettbewerbskonformen Verhaltens (Typ-II-Fehler) führen. Dabei ist es strittig, inwieweit Typ-I oder Typ-II in der deutschen beziehungsweise europäischen Rechtsprechung wahrscheinlicher sind. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur eindeutigen Trennung von wettbewerbskonformen und -behindernden Koppelungsstrategien an Bedeutung.

<sup>3</sup> Whinston, M. D.: Tying, Foreclosure and Exclusion. *American Economic Review*, 80 (4), 1990, 837–59.

<sup>4</sup> Vgl. die Entscheidungen in den Fällen „Meto-Handpreisauszeichner“ (KG WuW/E OLG 995) oder „Soda-Club“ (LG Düsseldorf, Beschluß vom 14.03.2007 – VI Kart 5/06 (V) – WuW/E DE-R 1935, BGH, Beschluß vom 17.08.2006 – KVR 11/06 – WRP 2006, 1259-1261).

## Kasten 2

**Produktionsseitige Rahmenbedingungen in der Softwareentwicklung**

Inwiefern die Herauslösung einer in ein Softwaresystem integrierten Komponente technisch ohne Beeinträchtigung der Gesamtfunktionalität möglich ist, lässt sich nicht allgemein beurteilen, sondern hängt maßgeblich von der Architektur des jeweiligen Systems ab (vgl. hierzu auch den Beitrag von Goedicke). Grundsätzlich stellt das Design eines Softwaresystems ein komplexes Entscheidungsproblem dar, bei dem zahlreiche nicht harmonische Ansprüche gegeneinander abgewogen werden müssen (zum Beispiel Portierbarkeit versus Geschwindigkeit).

Tendenziell gilt, dass die Unabhängigkeit (und damit auch die Austauschbarkeit) einer Komponente umso eher möglich ist, je anwendungsnäher sie eingesetzt werden soll. Umgekehrt gilt, je hardwarenäher eine Komponente angesiedelt ist, desto mehr tritt die Universalität der Einsetzbarkeit zurück, um die Leistungsmöglichkeiten der Hardware möglichst umfassend ausschöpfen zu können.

Softwareproduzenten finden sich grundsätzlich in einer Doppelrolle wieder: Sie schreiben neue Software, sind aber zugleich immer auch Nutzer von bereits bestehenden Fremdkomponenten, auf die die eigenen Anwendungen zurückgreifen sollen. In der Nutzerrolle sind Entwickler daran interessiert, dass die Schnittstellen von Fremdkomponenten über die Zeit möglichst konstant bleiben, um nicht die eigenen Programme ständig anpassen zu müssen. Als Entwickler hingegen wünschen sie sich möglichst große Flexibilität hinsichtlich der Gestaltung der eigenen Komponente (auch hinsichtlich deren Schnittstellen), um die eigentliche Aufgabe möglichst optimal lösen zu können. Der in der Softwareentwicklung angelegte grundsätzliche Widerstreit zwischen konfligierenden Zielen übersetzt sich so auch in die

vor- und nachgelagerten Lieferbeziehungen zwischen unterschiedlichen Komponentenherstellern.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung zeichnen sich unterschiedliche Tendenzen hinsichtlich der Modularisierung von Software ab. Ein wichtiger Trend besteht darin, die einzelnen Funktionen eines Softwaresystems stärker in den Vordergrund zu rücken (Service-Orientierung: SOA und SaaS)<sup>1</sup>; nach dieser Sicht tritt das konkrete Programm, das auf einem Rechner installiert ist, hinter die Aufgabe, die gelöst werden soll, zurück (zum Beispiel Durchführung einer Rechtschreibprüfung). Dies führt tendenziell zu stärkerer Modularisierung und einer zunehmenden Bedeutung von zuverlässigen Schnittstellen, damit verschiedene verteilte Dienste eine bestimmte Aufgabe kooperativ lösen können (stärkere Öffnung bislang monolithischer Programmsysteme). Serviceorientierte Architekturen spielen auch im Hinblick auf die Web 2.0 Entwicklung eine bedeutende Rolle, da sie dem Nutzer die Verbindung unterschiedlicher Dienste (sogenannte Machup) für seine individuellen Belange ermöglichen (zum Beispiel Verknüpfung eines Geoinformationsauftritts mit anderen ortsbezogenen Informationen).

Hingegen legen die jüngsten hardwareseitigen Entwicklungen (Mehrprozessortechnologie) nahe, dass zur Steuerung der damit grundsätzlich möglich werdenden echten Parallelverarbeitung eher größere Komponenten erforderlich werden, um die Komplexität (produktive Koordinierung verschiedener Prozesse) dieser Aufgabe bewältigen zu können.

<sup>1</sup> SOA = Serviceorientierte Architektur, SaaS = Software as a Service.

**Kriterienkatalog nach C. Ghezzi et al.**

Fundamentals of Software Engineering (2002)

Korrektheit	Verifizierbarkeit	Verstehbarkeit
Zuverlässigkeit	Wartbarkeit	Interoperabilität
Robustheit	Wiederverwendbarkeit	Produktivität
Benutzerfreundlichkeit	Portierbarkeit	Pünktlichkeit/Geschwindigkeit

Allerdings sollte insbesondere im Hinblick auf dynamische Aspekte die Aussagefähigkeit der derzeit verfügbaren ökonomischen Modelle nicht überschätzt werden.

Mit Blick auf eine mögliche Effizienzverteidigung – wie im Rahmen der Debatte um einen „more economic approach“ in der Wettbewerbspolitik gefordert – wurde im Rahmen der Diskussion

ferner herausgestellt, dass es bei der rechtlichen Würdigung durch die Kommission an der Einbeziehung dynamischer Elemente mangle.<sup>5</sup> Die traditionelle Auslegung auf der Basis veralteter ökonomischer Theorien behindere mögliche

<sup>5</sup> Vgl. Kooths, S., v. Schlippenbach, V., Wey, C.: Zur Praxisauglichkeit des More Economic Approach für die Wettbewerbspolitik. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 47/2007.



Marktentwicklungen. Dem wurde entgegen gehalten, dass sich die Rechtsprechung von den traditionellen Begrifflichkeiten gelöst habe. So habe das Kammergericht Berlin in seiner Entscheidung zum Fall „Meto-Handpreisauszeichner“ bereits 1967 erkannt, dass neues Wissen über Marktzusammenhänge in der Einzelfallanalyse zu berücksichtigen sei.

## Koppelungspraktiken auf Softwaremärkten

Koppelungsstrategien treten im Bereich der Softwareindustrie vor allem in zwei Formen in Erscheinung. Zum einen betreffen sie den Zuschnitt (Funktionsumfang) der Softwareprodukte selbst (Bundling im Produktgeschäft) und zum anderen äußern sie sich in Form von Verträgen, die neben der Nutzungsüberlassung von Softwareprogrammen zusätzliche Serviceleistungen vorsehen (Tying im Systemgeschäft). Neben den verschiedenen Aspekten der Entbündelungsregulierung im Fall der EU-Kommission gegen Microsoft hinsichtlich der Integration des Media Players werden im Folgenden auch empirische Anhaltspunkte aus dem Markt für Unternehmenssoftware herangezogen und die produktionsseitigen Besonderheiten bei der Softwareentwicklung berücksichtigt (Kasten 2).

### Bundling: Funktionsumfang von Software

Wie bereits angesprochen, können Koppelungsstrategien als Instrument dienen, um die Nachfrager hinsichtlich ihrer Zahlungsbereitschaft homogener zu machen. Dies ist für Softwaremärkte von besonderer Bedeutung, da der Anteil der Entwicklungskosten bei Computerprogrammen relativ hoch ist und sich die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager für einzelne Komponenten stark unterscheiden kann. Daher haben Softwareanbieter sehr viel höhere Anreize, in die Entwicklung neuer Produkte zu investieren, wenn sie diese im Bündel anbieten können. Dies gilt umso mehr, je mehr Unsicherheit über die Nachfragerpräferenzen besteht.

Vor diesem Hintergrund erscheint die These, die Integration weiterer Komponenten in das Windows-Betriebssystem sei Ausdruck einer Kampfpreisstrategie (Vorwurf der „Nullpreise“ für den Internet Explorer oder den Media Player) in einem anderen Licht. Die Vorteile von Bündelangeboten bei heterogenen Konsumenten zeigt, dass Softwarepakete nicht zwingend eine Verdrängung von Wettbewerbern intendieren müssen, sondern auch der Preisdiskriminierung und damit der Erzielung höherer Umsätze dienen können. Darüber hinaus könnte die Entbündelungsvorgabe

durch die EU-Kommission aus theoretischer Sicht nur dann wohlfahrtssteigernd wirken, wenn das entbündelte Betriebssystem sich auch preislich vom Komplettsystem unterscheidet. Dies hätte allerdings die Notwendigkeit einer Preisregulierung für einzelne Systemkomponenten nach sich gezogen, auf die die Kommission aus guten Gründen verzichtet hat (die hierfür notwendigen Informationen dürften – wenn überhaupt – kaum zeitnah von einer Wettbewerbsaufsicht zu beschaffen sein). Von daher kann auch nicht verwundern, dass die entbündelte Version („Windows N“) auf dem Markt praktisch keine Rolle spielt.

Darüber hinaus ist mit Blick auf die technischen Besonderheiten von Software zu beachten, dass die Koppelung einzelner Komponenten nicht zwingend ein Bündel im klassischen Sinne darstellen muss; vielmehr kann das gemeinsame Angebot bestimmter Einzelteile in diesem Markt ein eigenständiges, neues Produkt kreieren. Somit kann das Angebot eines integrierten Produktes aus Anwendersicht auch an sich einen Wert darstellen. Hierauf deuten Befragungsergebnisse im Bereich von Unternehmenssoftware hin, die tendenziell auch in anderen Marktsegmenten gelten dürften (Abbildung 1).

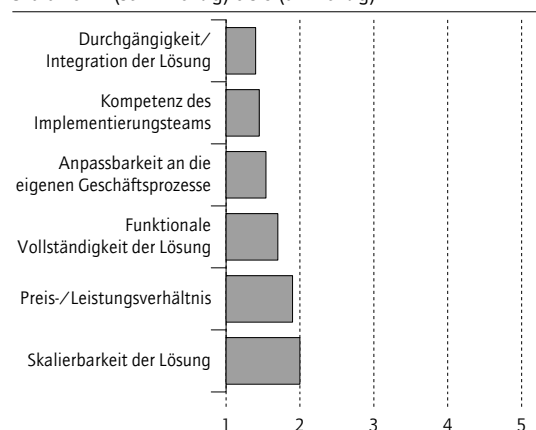
### Komponentenwettbewerb

Die Vermutung, der auf dem Betriebssystemmarkt dominierende Anbieter Microsoft könne seine Marktmacht über die Produktbündelung auf andere Märkte ausdehnen (Hebelwirkung), hat sich im Media-Player-Fall (und dem dahinter liegenden Markt für Multimediaformate) nicht

Abbildung 1

### Kundenanforderungen an Enterprise Applications

Skala von 1 (sehr wichtig) bis 5 (unwichtig)



Quelle: Naujoks, F.: Enterprise Applications im deutschen Mittelstand. Mai 2007

DIW Berlin 2008

bestätigt. Die Marktführerschaft wurde mittlerweile mit dem Adobe Flash Player von einem Drittanbieter übernommen. Der von der EU-Kommission befürchtete Marktverschließungseffekt („quantities for which rivals cannot compete“) ist somit nicht eingetreten. Zwar sprechen bestimmte verstärkende Faktoren aus theoretischer Sicht für diese Befürchtung (Größenvorteile, Netzeffekte), offenbar überwiegen aber die abmildernden Faktoren, zu denen insbesondere die Anreize von Konkurrenten und Nachfragern zur Entwicklung von Gegenstrategien zählen. Im Fall des Media Players waren es insbesondere die webgestützten technischen Gegenstrategien von Adobe, mit denen es dieser Anbieter schaffte, den bedeutendsten Wettbewerbsvorteil des Betriebssystemanbieters, mit seinen Komponenten praktisch auf jedem Rechner präsent zu sein, ein adäquates Alternativmodell entgegen zu stellen. Für die wettbewerbspolitische Beurteilung des Komponentenwettbewerbs spielt im Verhältnis zwischen Plattformanbieter und Komponentenhersteller der Schnittstellenzugang eine ungleich größere Rolle als die durch Bündelstrategien des Plattformanbieters möglichen Marktzugangsvorteile. Der physische Zugang zum Desktop des Endkunden stellt hingegen heutzutage praktisch keine Markteintrittshürde mehr dar, da Alternativkomponenten in wenigen Schritten aus dem Internet geladen und installiert werden können.

Darüber hinaus wirkt die Abneigung von Nachfragern gegenüber den sich aus Monostrukturen ergebenden Abhängigkeiten sowie der Wunsch, die jeweils für die eigenen Belange beste Software nutzen zu wollen, einer allzu starken Vermachtung von Softwaremärkten entgegen. Darauf deutet im Bereich der Unternehmenssoftware der mit 15 Prozent geringe Anteil derjenigen Anwender hin, die ausschließlich das Produktbündel (sogenannte Suites) eines Herstellers einsetzen (Abbildung 2). Hinzu kommt, dass die Komplexität immer höher integrierter Suites an die Grenzen der technischen Beherrschbarkeit führt. Dies wiederum zeigt, dass die Softwareentwicklung mit steigenden Grenzkosten einhergeht und zwar nicht in Bezug auf die Anzahl verkaufter Lizenzen (installierte Basis), sondern in Bezug auf den Funktionsumfang der jeweiligen Software (Bereitstellungsmenge).

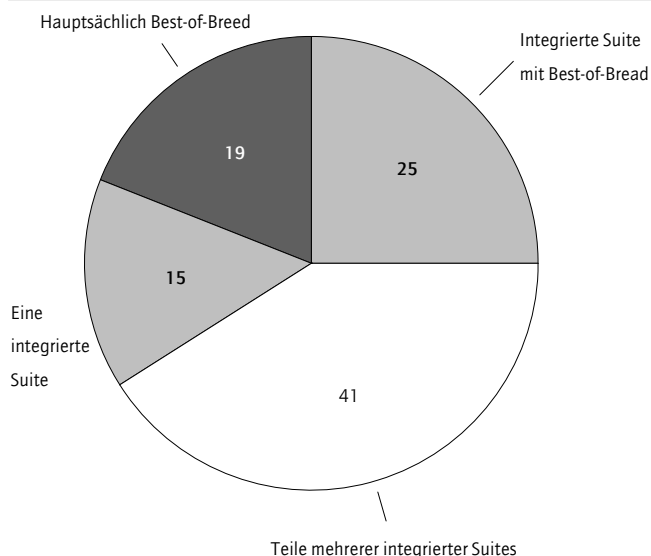
Insgesamt zeigt sich damit, dass Softwaremärkte durch den Markteintritt innovativer Anbieter offenbar doch weitaus angreifbarer sind, als es vielfach angenommen wird, und die Softwareindustrie keine natürlichen Monopolisierungstendenzen aufweist, an deren Ende nur noch eine Allzwecksoftware übrig bleibt.

### Tying: Nutzung und Service

Wie auf anderen Systemgütermärkten spielt das Service- und Wartungsgeschäft eine wichtige Rolle bei der Vermarktung von betreuungsbedürftiger Software (insbesondere im Bereich der Unternehmenssoftware). Typischerweise werden daher zusammen mit der Nutzungsüberlassung der jeweiligen Software zugleich Service- und Wartungsverträge geschlossen (Tying), die einen wichtigen Teil (in der Open-Source-Branche sogar den wesentlichen Kern) des Geschäftsmodells ausmachen. Mit zunehmender Marktdurchdringung gewinnt der Bestandskundenmarkt gegenüber dem Neukundenmarkt an Gewicht. Mit der Entscheidung für ein umfangreiches Softwaresystem, von dem mitunter die Geschäftsprozesse eines Unternehmens existenziell abhängen, begibt sich der Kunde in eine Abhängigkeit gegenüber dem Softwareanbieter, insbesondere dann, wenn dieser die Wartung seiner Software exklusiv anbietet (temporäres Monopol). Bislang sind hierin jedoch kaum wettbewerbspolitische Probleme auszumachen, auch wenn die Märkte für Unternehmenssoftware zuletzt deutliche Konzentrationsentwicklungen gezeigt haben. Zwar haben die Softwareanbieter einen strategischen Anreiz, den Einstiegspreis für ihre Produkte zu senken, um ihre Kunden dann im Servicegeschäft durch überhöhte Gebühren auszubuten, jedoch ist diese Strategie auch für den Kun-

Abbildung 2

### Suite versus Best-of-Breed: Status Quo in Unternehmen In Prozent



Quelle: Wardley, M.: End-User Buying Trends and Technology Directions for Enterprise Applications. Februar 2007. **DIW** Berlin 2008

den sehr leicht voraussehbar.<sup>6</sup> Aktuelle technische Trends (Software as a Service) lassen nicht nur die Grenzen zwischen Software und Service fließend werden, sondern machen die Angebote verschiedener Hersteller austauschbarer, wodurch sich die Wettbewerbsintensität tendenziell erhöht.

## Fazit

Koppelungsgeschäfte können unter bestimmten Bedingungen wettbewerbspolitisch problematisch sein. Dementsprechend sind sie zu Recht als möglicher Missbrauch von Marktmacht in der deutschen und europäischen Wettbewerbsordnung verankert. Allerdings besteht für die praktische Wettbewerbspolitik das Problem, dass die ökonomischen Effekte (und damit mögliche schädliche Auswirkungen) bislang nur nach statischen Effizienzgesichtspunkten gut genug verstanden sind, um daraus belastbare Politikempfehlungen ableiten zu können. Wie bei jedem Staatseingriff in das Marktgeschehen muss aber

auch bei Entbündelungsvorgaben darauf geachtet werden, dass wettbewerbskonformes Verhalten nicht fälschlicherweise verboten wird. Dies gilt in besonderem Maße auch für Softwaremärkte, die aufgrund der hohen Innovationsdynamik kontinuierlich neue Produktkombinationen hervorbringen. Darüber hinaus sprechen auch die ökonomischen Besonderheiten von Software dafür, dass Bündelungspraktiken nicht automatisch mit wettbewerbschädlichem Verhalten einhergehen müssen, sie lassen sich vielmehr auch als profitable Strategie zur Nachfrageorganisation interpretieren.

Die derzeit absehbaren Entwicklungstendenzen im Bereich der Soft- und Hardwaretechnologien legen nahe, dass sich auch zukünftig der Funktionszuschnitt von Software verschieben wird. Serviceorientierte Architekturen bewirken tendenziell eine stärkere Modularisierung (Anti-Bundling-Tendenz), während die mit der aufkommenden Mehrprozessortechnologie möglich werdende echte Parallelverarbeitung eher in Richtung umfassenderer Softwareprodukte wirkt (Pro-Bundling-Tendenz). Welche technologischen Entwicklungen sich für welche Aufgabentypen durchsetzen werden, ist eine offene Frage. Die Wettbewerbspolitik ist gut beraten, vorschnelle Eingriffe in diese technologischen und ökonomischen Suchprozesse zu unterlassen.

<sup>6</sup> Allerdings gibt es auch Studien, die zeigen, dass sich selbst professionelle Einkäufer von Systemgütern tendenziell von Preismodellen überzeugen lassen, bei denen der Einstiegspreis zu niedrig und die Folgekosten zu hoch sind. Vgl. den Vortrag von Tobies, zum Verfahren siehe auch Voeth, M., Bornstedt, M.: HILCA oder ACA? – Ein empirischer Vergleich von computergestützten Verfahren der multiattributiven Nutzenmessung. DBW, 67, Heft 4/2007, 381 ff. Das Ausmaß der Verzerrung ist allerdings relativ gering.

**JEL Classification:**  
L11, L12, L41

**Keywords:**  
Bundling,  
Software markets,  
Competition policy

Jochen Kluge, Hilmar Schneider, Arne Uhlendorff, Zhong Zhao

### **Evaluating Continuous Training Programs Using the Generalized Propensity Score**

This paper assesses the dynamics of treatment effects arising from variation in the duration of training. We use German administrative data that have the extraordinary feature that the amount of treatment varies continuously from 10 days to 395 days (i.e. 13 months). This feature allows us to estimate a continuous dose-response function that relates each value of the dose, i.e. days of training, to the individual post-treatment employment probability (the response). The dose-response function is estimated after adjusting for covariate imbalance using the generalized propensity score, a recently developed method for covariate adjustment under continuous treatment regimes. Our data have the advantage that we can consider both the actual and planned training durations as treatment variables: If only actual durations are observed, treatment effect estimates may be biased because of endogenous exits. Our results indicate an increasing dose-response function for treatments of up to 100 days, which then flattens out. That is, longer training programs do not seem to add an additional treatment effect.

#### **Discussion Paper No. 752**

Dezember 2007

Bruce Headey

### **The Set-Point Theory of Well-Being Needs Replacing: On the Brink of a Scientific Revolution?**

Set-point theory has dominated the field of subjective well-being (SWB). It has served as a classic Kuhn research paradigm, being extended and refined for thirty years to take in new results. The central plank of the theory is that adult set-points do not change, except just temporarily in the face of major life events. There was always some 'discordant data', including evidence that some events are so tragic (e.g. the death of one's child) that people never recover back to their set-point. It was possible to dismiss these events as 'exceptions' and maintain the theory. However, several new findings are now emerging, which it is increasingly difficult to dismiss as 'exceptions' and which appear to require substantial revisions or replacement of set-point theory. Many of these findings are based on data from the German Socio-Economic Panel Survey (SOEP, 1984 - ) which provides clear evidence of large, long term changes in the set-points of substantial minorities of the population. This paper reviews recent findings and highlights lines of theory development which, at minimum, represent substantial revisions to set-point theory and which may perhaps lead to replacement of the paradigm. There is evidence to suggest that individuals with certain personality traits are more likely to record long term change in SWB than others. Also, SWB appears to depend partly on choice/prioritisation of some life goals rather than others. Pursuit of non-zero sum goals (family and altruistic goals) leads to higher SWB than pursuit of zero sum goals (career advancement and material gains). Both these new lines of theory appear promising and the second, in particular, cannot sensibly be reconciled with set-point theory.

#### **Discussion Paper No. 753**

Dezember 2007

Christian Dreger, Reinhold Kosfeld

**Do Regional Price Levels Converge? Panel Econometric Evidence Based on German Districts**

We investigate price index convergence on the base of regional data for 439 German districts. Prices refer to the overall consumer price index as well as to the index without housing prices. To increase the efficiency of the testing framework, a panel unit root analysis is performed, where cross section dependencies are taken into account. The tests indicate a lack of regional price convergence. While the idiosyncratic component of price differentials is mostly stationary, their common component is driven by a unit root. The results are very similar for the overall price index and the index without housing prices, and for the Western and Eastern part of the German economy. Obviously the elimination of housing prices is not sufficient to obtain a price index where tradable products dominate. One rationale of our findings is the persistent west-east divide in consumer prices. A second argument is related to the persistence of the price gradient between urban and rural regions.

**Discussion Paper No. 754**

Dezember 2007

Amelie Constant, Liliya Gataullina, Klaus F. Zimmermann

**Naturalization Proclivities, Ethnicity and Integration**

This paper studies the determinants of naturalization among Turkish and ex-Yugoslav immigrants in Germany differentiating between actual and planned citizenship. Using the German Socio-Economic Panel, we measure the impact that integration and ethnicity indicators exert on the probability to naturalize beyond the standard individual and human capital characteristics. A robust finding is that German citizenship is very valuable to female immigrants and the generally better educated, but not to those educated in Germany. We find that the degree of integration in German society has a differential effect on citizenship acquisition. While a longer residence in Germany has a negative influence on actual or future naturalization, arriving at a younger age and having close German friends are strong indicators of a positive proclivity to citizenship acquisition. Likewise, ethnic origins and religion also influence these decisions. Muslim immigrants in Germany are more willing to become German citizens than non-Muslim immigrants, but there are also fewer German citizens among Muslims than among non-Muslims.

**Discussion Paper No. 755**

Dezember 2007

Mariangela Bonasia, Oreste Napolitano

**The Role of Credibility and Fundamentals in a Funded Pension System:  
A Markov Switching Analysis for Australia and Iceland**

Since the turn of the millennium the problem of credibility of the social security system has spread to the private pension funds sector. This is evident for those countries, like Australia and Iceland, that have very large funded pensions assets as a result of strong pension reforms. The problem of trust could prevent pension fund investment from continuing to grow, weakening the privatization of the social security system. The objective of this study is to obtain new insights into the determinants of pension funds. We focus our analysis on the Australian and Icelandic experiences to study the credibility of pension fund performance and, as a consequence, of pension reform. Our credibility indicator is derived from a CAPM time-varying model. It can be used to investigate, using a Markov switching model, the linkages between economic fundamentals and the credibility of pension fund investment and the asymmetric effects of the fundamentals in the two regimes of low and high credibility. Our findings make a contribution to modelling policy credibility as a non-linear process with two distinct regimes. We also found large differences in the value of the coefficients for all macroeconomic variables between the low and high credibility regimes. This evidence strongly supports the hypothesis that the effects of macroeconomic fundamental variables on the level of credibility are asymmetric in all countries.

**Discussion Paper No. 756**

Dezember 2007

Wolfgang Härdle, Yuh-Jye Lee, Dorothea Schäfer, Yi-Ren Yeh

**The Default Risk of Firms Examined with Smooth Support Vector Machines**

In the era of Basel II a powerful tool for bankruptcy prognosis is vital for banks. The tool must be precise but also easily adaptable to the bank's objections regarding the relation of false acceptances (Type I error) and false rejections (Type II error). We explore the suitability of Smooth Support Vector Machines (SSVM), and investigate how important factors such as selection of appropriate accounting ratios (predictors), length of training period and structure of the training sample influence the precision of prediction. Furthermore we show that over-sampling can be employed to gear the trade-off between error types. Finally, we illustrate graphically how different variants of SSVM can be used jointly to support the decision task of loan officers.

**Discussion Paper No. 757**

Dezember 2007

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/26927.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/26927.html)).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website ([www.diw.de/english/products/publications/discussion\\_papers/27539.html](http://www.diw.de/english/products/publications/discussion_papers/27539.html)).

Michael Broer

**Gewerbesteuerreform 2008: Belastungswirkungen bei Unternehmen und Gemeinden**

The 2008 Corporate Tax Reform Law was passed by the parliament in July 2007. It also reforms the trade tax. This applies both to the rate and to the tax base. In future, not only the interest on permanent debt will be included in the tax base, but also all interest paid as well as the financing share of rents, leases and leasing instalments, though only at 25% instead of 50%. Since the interest barrier will also affect the trade tax base, it is still unclear how all the measures will affect the receipts of the municipalities and what tax burdens they will place on the various forms of business entity. Using the trade tax statistics from the year 2001, the changes in burdens resulting from the trade tax reform have been simulated. Taking account of the interest barrier, the result for municipalities is a drop in trade tax revenue. Incorporated businesses will have to pay less due to the reform and unincorporated companies will have to pay more.

**Discussion Paper No. 762**

Januar 2008

Michael Broer, Nadja Dwenger

**Die kurzfristigen Steuereffekte der „Thesaurierungsbegünstigung“ für Personenunternehmen: eine mikrofundierte Analyse**

With the 2008 reform of business taxation (Unternehmensteuerreform 2008) a preferential treatment of retained earnings for non-incorporated companies was introduced: Earnings may be retained at a preferential tax rate (29.8%) and will be subjected to supplementary tax (26.4%) when they will be withdrawn in the future. By now, studies on this topic have been based on case studies. Our article is based on microdata of the German Income Tax Statistics 2002 and provides a general empirical analysis of the new regulation's fiscal effects. Unlike studies before, we do not only consider marginal tax rates but also take into account that retained earnings may reduce progressive income tax for other earnings. Moreover we consider that taxpayers may retain earnings without having to pay supplementary taxes on these earnings if they are withdrawn within two years. On the individual level, beneficiaries of the preferential treatment are mainly taxpayers with high income. For instance, those with an annual income of at least 750,000 € reduce their tax burden by approximately 10% (unmarried, withdrawal before retention of 100,000 €). By contrast, taxpayers with an annual income of less than 22,087 € do not benefit from the reform at all. On the macroeconomic level, the fiscal effects of the reform are considerable: Depending on the scenario, we estimate a shortfall in receipts of 3.4 bn, 5.0 bn € and 7.5 bn € (theoretical upper limit).

**Discussion Paper No. 765**

Februar 2008

**Impressum**

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

**Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran  
(Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Dr. habil. Christian Dreger  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

**Redaktion**

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Carel Mohn  
Vanessa von Schlippenbach  
Manfred Schmidt

**Pressestelle**

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
presse@diw.de

**Vertrieb**

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.  
Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

**Bezugspreis**

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,–  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen  
vor Jahresende  
ISSN 0012-1304  
Bestellung unter leserservice@diw.de

**Satz**

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

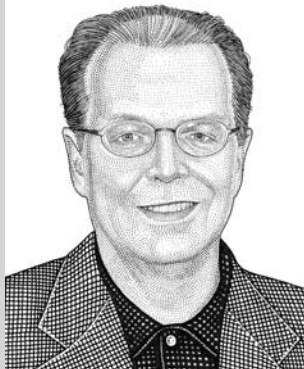
**Druck**

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG,  
Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung  
– auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (Kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf  
100 Prozent Recyclingpapier.

**Der nächste Wochenbericht  
erscheint am 15. Mai.**



## Konsolidierung der Staatsfinanzen – ist das Glas halb voll, oder doch halb leer?

von Viktor Steiner\*

Mit einem weitgehend ausgeglichenen Bundeshaushalt bedeutet das Jahr 2008 für viele Beobachter einen Meilenstein der Finanzpolitik in Deutschland. Der lange Zeit als unausweichlich erscheinende Weg in immer höhere Staatsschulden scheint an einem Wendepunkt angelangt zu sein. Die Konsolidierungsanstrengungen scheinen endlich die lange versprochenen Früchte zu tragen. Für viele Finanz- und Sozialpolitiker ist das Anlass, einen kräftigen Schluck aus der finanzpolitischen Pule zu fordern. Der Bundesfinanzminister sieht dadurch den Konsolidierungserfolg gefährdet. Ist das Glas nun halb voll, oder doch halb leer?

Verglichen mit den Zeiten, in denen das Budgetziel regelmäßig und deutlich verfehlt wurde, stellt die momentane Situation eine klare Verbesserung dar. Dies lässt sich zu einem erheblichen Teil auf die aktuell sehr günstige Konjunkturlage zurückführen – genauso wie die früheren hohen Budgetdefizite zum Teil durch die gesamtwirtschaftliche Stagnation verursacht waren. Die aufziehenden Wolken am Konjunkturm Himmel lassen jedoch erwarten, dass sich dies bereits 2009 deutlich auf den Staatshaushalt auswirken wird. Überlagert werden dürfte diese für den Fiskus nachteilige Entwicklung aber durch die fiskalisch betrachtet positiven Sondereffekte bei der Lohn- und Einkommensteuer, die aufgrund der relativ hohen Lohnabschlüsse in diesem Jahr und der „kalten Progression“ weiter zunehmen werden. Da die Freibeträge, Sonderausgaben und sonstigen Abzugsbeträge in der deutschen Einkommensteuer nominal festgesetzt und nicht regelmäßig an die Preissteigerungen angepasst werden, führt der progressive Steuertarif bei Inflation auch bei gleichem Realeinkommen zu einer höheren Steuerbelastung. Eine Faustregel besagt, dass eine Erhöhung des nominalen Erwerbseinkommens um ein Prozent mit einem Anstieg der Einkommensteuer um durchschnittlich zwei Prozent verbunden ist. Bei aktuellen Lohnerhöhungen von nominal zum Beispiel fünf Prozent in diesem Jahr würde das Aufkommen der Einkommensteuer also um rund zehn Prozent zunehmen. Dadurch ergeben sich zusätzliche Steuereinnahmen in Milliardenhöhe.

Allerdings trägt dies in der Regel nur zeitweise zur „Konsolidierung“ bei, da die kalte Progression hierzulande sporadisch durch Einkommensteuerreformen ausgeglichen wird. Die aktuellen Forderungen nach „Steuerentlastungen“ sind also durchaus verständlich, auch wenn sie dem Konsolidierungsziel entgegenstehen. Die Finanzpolitik ist gut beraten, die aufgrund der kalten Progression aufgeblähten Steuereinnahmen nicht als „Konsolidierungserfolg“ zu verbuchen. Berücksichtigt man, dass durch die drastische Erhöhung der Mehrwertsteuer eine wesentliche Steuerquelle bereits weitgehend ausgereizt sein dürfte und durch die Unternehmensteuerreform 2009 der Staatshaushalt vermutlich zusätzlich belastet wird, erscheint das Glas doch eher halb leer.

\*Prof. Dr. Viktor Steiner ist Leiter der Abteilung Staat im DIW Berlin.