

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 445

**Suchverhalten, Staturerwartungen
und offene Arbeitslosigkeit
in Entwicklungsökonomien mit rasch
expandierendem Bildungssystem**

Eine Untersuchung am Beispiel Indonesiens

Von

Georg Cremer



Duncker & Humblot · Berlin

GEORG CREMER

**Suchverhalten, Stuserwartungen und offene Arbeitslosigkeit
in Entwicklungsökonomien mit rasch expandierendem Bildungssystem**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 445

**Suchverhalten, Staturerwartungen
und offene Arbeitslosigkeit
in Entwicklungsökonomien mit rasch
expandierendem Bildungssystem**

Eine Untersuchung am Beispiel Indonesiens

Von

Georg Cremer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Cremer, Georg:

Suchverhalten, Stuserwartungen und offene Arbeitslosigkeit
in Entwicklungsökonomien mit rasch expandierendem
Bildungssystem : eine Untersuchung am Beispiel Indonesiens /
von Georg Cremer. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 445)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Habil.-Schr., 1992

ISBN 3-428-07899-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-07899-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

*Meiner Mutter
zum 85. Geburtstag*

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	13
2. Die suchtheoretische Erklärung der Arbeitslosigkeit	20
2.1. Einführung in das Kapitel	20
2.2. Aufgabe des Postulats "vollkommener Information"	21
2.3. Das Grundmodell der Suchtheorie der Arbeitslosigkeit.....	23
2.4. Weiterentwicklungen des suchtheoretischen Ansatzes	32
2.5. Zur Kritik des suchtheoretischen Ansatzes. Versuch einer Würdigung	43
3. Höhe, Entwicklung und Struktur offener Arbeitslosigkeit in Indonesien	52
3.1. Einführung in das Kapitel	52
3.2. Die verfügbaren beschäftigungsstatistischen Erhebungen	52
3.3. Fallstricke der Beschäftigungsstatistik.....	57
3.4. Höhe und Struktur der Erwerbsbevölkerung	67
3.5. Fehlerfassung in der Gruppe der "Sonstigen"	84
3.6. Differenzierung nach Alter und Ausbildungsniveau.....	101
4. Indikatoren der Beschäftigungssituation, Struktur und Entwicklung der Beschäftigung in Indonesien	109
4.1. Einführung in das Kapitel	109
4.2. Indikatoren der Beschäftigungssituation in Indonesien	109
4.3. Struktur und Entwicklung der Beschäftigung in Indonesien	130
4.4. Beschäftigung im "informellen Sektor"	143
5. Stuserwartungen im Suchprozeß	154
5.1. Einführung in das Kapitel	154
5.2. Suchtheoretische Erklärung offener Arbeitslosigkeit in Indonesien?	155

5.3. Die Bedeutung des Status im Kontext der javanischen Kultur	170
5.4. Die Expansion des indonesischen Bildungssystems	175
5.5. Ein Modell zur Abschätzung des Anpassungsbedarfs bei den Beschäftigungserwartungen qualifizierter Arbeitssuchender	181
5.6. Psychische Hemmnisse der Informationsverarbeitung	201
6. Wirtschaftspolitische Ansätze zur Verringerung offener Arbeitslosigkeit ...	207
6.1. Einführung in das Kapitel	207
6.2. Die Einstellungspolitik der öffentlichen Hand	209
6.3. Reformen gegen die "high-cost"-Ökonomie	219
6.4. Rechtssicherheit für den "informellen" Sektor	231
Literaturverzeichnis	243

Tabellenverzeichnis

3-1	Übersicht über die Erhebungen zur Beschäftigungssituation, 1961 - 1990.....	54
3-2	Anteil der mithelfenden Familienangehörigen an der Zahl der Beschäftigten, 1971 - 1990	60
3-3	Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung, 1971 - 1990	
	- Städtischer Sektor	70
	- Ländlicher Sektor.....	72
	- Beide Sektoren.....	74
3-4	Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung - Quartalswerte, 1977, 1978, 1986, 1989 -1991	79
3-5	Anteil der Gruppe der "Sonstigen" an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, 1971 - 1990	85
3-6	Erwerbsquote, 1971 u. 1980 - Bereinigung nach Bukit und Bakir.....	96
3-7	Die unbereinigte Arbeitslosenquote und Bereinigte Werte zur Arbeitslosigkeit - Bereinigung nach Rucker, 1971 - 1990.....	98
3-8	Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter - differenziert nach Altersgruppen und Ausbildungsniveau, 1976, 1986, 1990 ..	102
3-9	Arbeitslosenquote - differenziert nach Altersgruppen und Ausbildungsniveau, 1976, 1986, 1990	104
4-1	Arbeitslosenquote, Anteil der Erstzugänger an der Gruppe der Arbeitslosen und Erwerbsquote nach Altersgruppen, 1990.....	112
4-2	Anteil der "Unterbeschäftigten" an den Beschäftigten, differenziert nach Alter, Geschlecht und Sektor, 1990.....	118
4-3	Wöchentliche Arbeitszeit der Beschäftigten, differenziert nach Sektor, Geschlecht und Beschäftigungsstatus, 1990.....	119
4-4	Anteil der on-the-job-Sucher an den Beschäftigten, Gründe für die Nicht-Suche bei den nicht suchenden Beschäftigten, differenziert nach der Wochenarbeitszeit in der gegenwärtigen Beschäftigung, 1990.....	121
4-5	Anteil der on-the-job-Sucher an den Beschäftigten, differenziert nach der Wochenarbeitszeit in der gegenwärtigen Beschäftigung, 1980, 1987, 1990.....	122

4-6	Beschäftigte mit Verdienst und Beschäftigte nach Sektoren, 1971, 1980, 1990, in 1000.....	133
4-7	Zuwachs an Beschäftigten mit Verdienst und Beschäftigten nach Sektoren, 1971 - 1980, 1980 - 1990, in 1000.....	134
4-8	Beschäftigte mit Verdienst und Beschäftigte nach Sektoren, 1971, 1980, 1990, in v.H.....	135
4-9	Zuwachs an Beschäftigten mit Verdienst und Beschäftigten nach Sektoren, 1971 - 1980, 1980 - 1990, in v.H.	136
4-10	Beschäftigte mit Verdienst und Beschäftigte nach Sektoren 1971C, Zuwachs der Beschäftigung, 1971C - 1980.....	137
4-11	Struktur des Beschäftigungsstatus, differenziert nach Sektoren, 1990.....	138
5-1	Arbeitslose differenziert nach der Dauer der bisherigen Arbeitsuche zum Zeitpunkt der Erhebung, 1976.....	161
5-2	Arbeitslose differenziert nach der Dauer der bisherigen Arbeitsuche zum Zeitpunkt der Erhebung, 1976, 1977, 1978.....	162
5-3	Arbeitslose differenziert nach der Dauer der bisherigen Arbeitsuche zum Zeitpunkt der Erhebung, 1976, 1977, 1978, 1986.....	163
5-4	Ausbildungsstand der indonesischen Bevölkerung, differenziert nach Altersgruppen, 1990.....	176
5-5	Ausbildungsstand der indonesischen Erwerbsbevölkerung, differenziert nach Altersgruppen, 1990.....	177
5-6	Bevölkerung und Erwerbsbevölkerung in den Altersgruppen des Zugangs zum und des Abgangs vom Arbeitsmarkt, differenziert nach Ausbildungsniveau, 1990.....	179
5-7	Bevölkerung in den Altersgruppen des Zugangs zum und des Abgangs vom Arbeitsmarkt, differenziert nach Ausbildungsniveau, 1980.....	180
5-8	Diskrepanz zwischen Angebot von und Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften - Modell von N. Keyfitz - Version bei konstanter Struktur der Arbeitsnachfrage.....	185
5-9	Diskrepanz zwischen Angebot von und Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften - Modell von N. Keyfitz - Version 1 bei variabler Struktur der Arbeitsnachfrage.....	188

5-10	Diskrepanz zwischen Angebot von und Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften - Modell von N. Keyfitz - Version 2 bei variabler Struktur der Arbeitsnachfrage.....	190
5-11	Verhältnis der monatlichen Durchschnittsverdienste abhängig Beschäftigter der einzelnen Ausbildungsebenen zum nationalen Durchschnittsverdienst abhängig Beschäftigter, 1976 - 1990.....	193
5-12	Beschäftigte nach Sektoren und Ausbildungsniveau, 1971, 1980, 1985, 1990.....	195
6-1	Zahl der Staatsangestellten Indonesiens differenziert nach Ausbildungsniveau, 1972 - 1991.....	211
6-2	Vergleich der Gehälter von Staatsangestellten und Angestellten privater Unternehmen, 1984.....	214

Schaubildverzeichnis

1	Grundmodell der Suchtheorie der Arbeitslosigkeit.....	27
2	Abgrenzung zwischen "formellem" und "informellem" Sektor nach Hananto Sigit.....	147

Abkürzungsverzeichnis

ALQ	Arbeitslosenquote
B	Beschäftigte (einschließlich unbezahlt mithelfender Familienangehöriger)
BmVd	Beschäftigte mit Verdienst
BPS	Biro Pusat Statistik (Statistisches Zentralamt)
EQ	Erwerbsquote
%EZ	Anteil der Erstzugänger an der Zahl der Arbeitslosen
HK	Hilfskräfte
MS	Mantri Statistik (lokale Mitarbeiter des Statistischen Amtes)
<PS	ohne Schulbildung oder Primarschulbildung abgebrochen
PS	Primarschule
SAKERNAS	Survey Angkatan Kerja Nasional (Nationale Arbeitskräfte-Erhebung)
SD	Sekolah Dasar (Primarschule)
SEK1	Sekundarschule Stufe 1 (Sekolah Menengah Tingkat Pertama)
SEK2	Sekundarschule Stufe 2 (Sekolah Menengah Tingkat Atas)
SMA	Sekolah Menengah Tingkat Atas (Sekundarschule Stufe 2)
SMP	Sekolah Menengah Tingkat Pertama (Sekundarschule Stufe 1)
SUPAS	Survey Penduduk Antar Sensus (Zwischenerhebung zum Bevölkerungszensus)
SUSENAS	Survey Sosial Ekonomi Nasional (Nationale Sozial- und Wirtschaftserhebung)
TB	Tertiärer Bildungsbereich (Fachschulen, Akademien und Universitäten)
10+ Bev	Bevölkerung im Alter von 10 und mehr Jahren (Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter)

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit will am Beispiel Indonesiens einen Beitrag zur Erklärung offener Arbeitslosigkeit in Entwicklungsökonomien leisten und Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Reduzierung offener Arbeitslosigkeit diskutieren. Der Erklärungsversuch setzt am Suchverhalten derjenigen an, die offen arbeitslos sind.

Gemäß der erwerbsstatistischen Standarddefinition sind jene offen arbeitslos, die ohne Arbeit sind und gleichzeitig Arbeit suchen. Die Quote der offenen Arbeitslosigkeit, d.h. der Anteil der offen Arbeitslosen an der Zahl der Erwerbspersonen, ist in vielen Entwicklungsländern niedriger als in den Industrieländern. Auch unterscheidet sich die Struktur der Gruppe der Arbeitslosen in beiden Ländergruppen deutlich. Wenn in wissenschaftlichen Analysen oder in der politischen Diskussion die "hohe Arbeitslosigkeit" in den Entwicklungsländern angesprochen wird, so werden explizit oder implizit andere Konzepte zur Bestimmung von Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt, die sich in Begriffen wie "entmutigte Arbeitskräfte" oder "unsichtbare Arbeitslosigkeit" niederschlagen haben, für die sich jedoch nur schwer praktikable erwerbsstatistische Abgrenzungen finden lassen.¹ In Entwicklungsgesellschaften, in denen keine öffentlichen Systeme sozialer Sicherung die Zeit einer Suche ohne Beschäftigung abdecken, kann die Quote der offenen Arbeitslosigkeit nicht in dem Maße als zentraler Indikator der Beschäftigungssituation fungieren, als der sie in den Industrieländern fungiert. Wem eigene Ersparnisse oder die Unterstützung durch seine Familie fehlen, um eine längere Zeit der Arbeitsuche ohne Beschäftigung überbrücken zu können, hat gar keine andere Wahl, als eine abhängige Beschäftigung zu den gegebenen Bedingungen anzunehmen oder als Selbstbeschäftigter im "informellen" Sektor zu arbeiten, wie niedrig auch immer der Ertrag dieser Arbeit sein mag. Jedoch ist offene Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern damit kein Problem minderer Bedeutung, bei dem eine tiefere Analyse nicht lohnend und Gegenmaßnahmen entbehrlich wären. Die niedrigeren Quoten offener Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern sind landesweite Durchschnittswerte, bereits die regionale Disaggregation der Beschäftigungsdaten und die getrennte Ausweisung der Daten für den städtischen und ländlichen Sektor zeigt, daß in den Städten der Dritten Welt die offene Arbeitslosigkeit Werte erreicht, die auf dem Niveau oder deutlich über dem

¹ Siehe hierzu Godfrey (1986), S. 1 - 23.

Niveau in den Industrieländern liegen. Die Arbeitslosigkeit im städtischen Sektor der Entwicklungsländer wirft erhebliche Probleme für die politische Stabilität vieler Nationen der Dritten Welt auf, insbesondere dann, wenn die Gesellschaften kommunalistisch oder ethnisch segmentiert sind und Arbeitslosigkeit von den Betroffenen als ethnische Diskriminierung interpretiert wird.

Es hat in erster Linie einen in meiner Biographie liegenden Grund, daß der Versuch der vorliegenden Arbeit, zur Erklärung offener Arbeitslosigkeit in Entwicklungsökonomien beizutragen, am Beispiel Indonesiens unternommen wird. Ich habe von Jahresanfang 1986 bis Jahresmitte 1989 in Jakarta als Projektleiter eines aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanzierten Projektes gearbeitet, das Beratungsleistungen zu arbeitsmarktpolitischen Fragen für das indonesische Arbeitsministerium, die Planungsbehörde und andere Instanzen bereitstellte. Die wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse, die Sichtweisen der Beamtenschaft, die Arbeitsweise der Institutionen, die Fallstricke, die jede Statistik bereithält, etc. sind mir in Indonesien vertrauter als in jedem anderen Land, bei dem ich allein auf die Literatur oder kurze Besuche angewiesen wäre. Auch habe ich mich in Indonesien um einen Einblick in die Lebensverhältnisse derjenigen bemüht, die die Mehrheit der indonesischen Arbeitskräfte stellen, wobei ich mir bewußt bin, wie begrenzt zwangsläufig der Zugang für jemanden sein muß, der aus einem anderen Kulturkreis kommt und durch ein krasses Wohlstandsgefälle von der anderen Lebenswelt getrennt ist. Aber es gibt auch außerhalb der Biographie des Autors liegende Gründe, Indonesien als Beispiel-land für eine Untersuchung des Arbeitsmarkts einer Entwicklungsökonomie zu wählen. Indonesien liegt in der Rangliste der nach Bevölkerungsgröße geordneten Staaten der Dritten Welt an dritter Stelle. Sein Arbeitsmarkt steht angesichts von jährlich etwa zwei Millionen Neuzugängern vor immensen Absorptionsproblemen. Das Bildungswesen Indonesiens wurde in den letzten Jahrzehnten explosionsartig ausgeweitet; als das Land seine Unabhängigkeit erreichte, war Analphabetentum weit verbreitet, stand ein Sekundarschulwesen nur einer verschwindend kleinen Schicht offen und war ein tertiäres Bildungswesen so gut wie nicht existent. Mit der Expansion des Bildungswesens sind die Zuordnungen zwischen formalen Qualifikationen und korrespondierenden Stellungen in der Hierarchie der Beschäftigungsmöglichkeiten raschen Umbrüchen unterworfen, was - wie zu belegen sein wird - für die Erklärung offener Arbeitslosigkeit in Entwicklungsökonomien von Bedeutung ist. Die Muster, die anhand des indonesischen Arbeitsmarkts erkundet werden können, sind auch für andere Entwicklungsökonomien relevant. Ein weiterer, ganz praktischer Grund spricht dafür, Indonesien als Beispielland für eine Untersuchung zu wählen. So groß die Mängel der indonesischen Beschäftigungsstatistik - über die ausführlich zu sprechen sein wird - auch sind, es liegen dennoch Daten vor, die es ermöglichen, nach Anwendung gewisser Bereinigungsverfahren längere Zeitreihen zu

bilden; die Daten sind genügend differenziert, um Aussagen über die sektorale, qualifikationsbezogene und altersmäßige Struktur der Beschäftigten und der Arbeitslosen zuzulassen.

Offene Arbeitslosigkeit in Indonesien ist - wie die regionale Differenzierung der Daten zeigt - weitgehend ein Problem des urbanen Sektors. Die weitere Differenzierung der Daten nach Alters- und Qualifikationsgruppen zeigt eine Struktur offener Arbeitslosigkeit, die sich deutlich von den Verhältnissen in den Industrieländern abhebt und eine erstaunliche Konstanz aufweist; die Situation war in den Phasen äußerst hoher Wachstumsraten, die das Öllexportland Indonesien nach den Ölpreissprüngen der siebziger Jahre erlebte, nicht wesentlich anders als in den Zeiten der Anpassungsfriktionen nach dem Einbruch der Rohölpreise Mitte der achtziger Jahre. Die Arbeitslosigkeit nimmt deutlich mit dem Qualifikationsniveau zu, sie ist bei den Erwerbstätigen ohne abgeschlossene Schulbildung nahezu bedeutungslos und ist bei den Abgängern der Primarschulen gering, dagegen ist sie hoch bei den Absolventen der Sekundarschulen und Universitäten. Die ganz überwiegende Mehrheit der Arbeitslosen hatte noch nie eine Beschäftigung innegehabt, sie sind also Erstzugänger zum Arbeitsmarkt. Eine nach Altersgruppen erfolgende Differenzierung der erwerbsstatistischen Daten der einzelnen Qualifikationsgruppen zeigt, daß insbesondere auf den höheren Qualifikationsgruppen die Altersjahrgänge unmittelbar nach Abschluß der Ausbildung in äußerst hohem Ausmaß offener Arbeitslosigkeit unterworfen sind; teilweise sind 30-40% der Erwerbspersonen entsprechender Alters- und Qualifikationsgruppen arbeitslos. Jedoch nimmt mit zunehmendem Alter die Quote der Arbeitslosigkeit kontinuierlich ab und weist in den mittleren und höheren Altersgruppen minimale Werte auf. Offene Arbeitslosigkeit in Indonesien ist somit ganz überwiegend ein Problem des verzögerten Übergangs zwischen Ausbildung und Beruf; die Verzögerungen sind bei den höheren Qualifikationsstufen besonders ausgeprägt und bedeuten für einen Teil der besser qualifizierten Abgänger des Ausbildungssystems eine mehrjährige Phase der Arbeitslosigkeit. Offene Arbeitslosigkeit, wie sie gemäß der Standarddefinition erfaßt wird, scheint somit nur bei Betrachtung nicht disaggregierter Durchschnittswerte ein Problem nachgeordneter Bedeutung zu sein. Die Disaggregation weist Gruppen auf dem Arbeitsmarkt nach, für die Arbeitslosigkeit ein äußerst hartnäckiges Problem darstellt.

Der hier unternommene Versuch, offene Arbeitslosigkeit in Entwicklungsökonomien zu erklären, setzt am Suchverhalten derjenigen an, die offener Arbeitslosigkeit unterworfen sind. Die überwiegende Mehrheit der offenen Arbeitslosen sind Absolventen des Ausbildungssystems auf der Suche nach einer Erstbeschäftigung, die ihnen als angemessen erscheint. Wie rasch ihre Absorption in das Beschäftigungssystem erfolgt, wird davon bestimmt, wie weit ihre