

Soltwedel, Rüdiger

**Book Part — Digitized Version**

## Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger (1981) : Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe, In: Issing, Otmar (Ed.): Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft: Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Nürnberg 1980, ISBN 3-428-04873-3, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 79-99

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3639>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe**

Von Rüdiger Soltwedel, Kiel

## **1. Problemstellung**

1. Dieser Beitrag konzentriert sich auf mikroökonomische Effekte bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt. Die sicherlich ebenfalls wichtige Frage nach den makroökonomischen Wirkungen eines überdurchschnittlich stark steigenden Sozialhaushalts bleibt hier außer Betracht.

2. Unter „sozialpolitischen Maßnahmen“ werden hier zum einen staatliche Eingriffe verstanden, die darauf abzielen, Einkommen und Beschäftigung bestimmter Personengruppen zu sichern; dies schließt auch solche Maßnahmen ein, die — wie Kündigungsschutzregelungen und Arbeitslosenversicherung — zum allgemeinen Netz der sozialen Sicherung gehören, die aber, wie die Erfahrung zeigt, unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Arbeitskräftegruppen haben. Zum anderen zählen zu sozialpolitischen Maßnahmen auch Vereinbarungen der Tarifpartner, die die Lohnstruktur beeinflussen. Grob gesprochen, sind hier also alle sozialpolitischen Aktivitäten relevant, die sowohl die Höhe als auch die Struktur der Beschäftigungskosten beeinflussen.

3. Die Beharrlichkeit und die Verstärkung der Probleme in Form der „Strukturierung“ der Arbeitslosigkeit veranlaßte eine Reihe von Ökonomen, neue, unkonventionelle Mittel der Arbeitsmarktpolitik zu fordern, bis hin zur Nothelferfunktion des Staates, der als „employer of last resort“ dann jene Arbeitslosen beschäftigen soll, denen keine rentable Beschäftigungsmöglichkeit im privaten Sektor angeboten wird<sup>1</sup>.

Die Forderung nach verstärkter staatlicher Aktivität wird häufig damit begründet, daß die Strukturbedingungen der Arbeitsmärkte die Reaktion relativer Preise auf veränderte Knappheitsbedingungen wirkungslos machten. Diese Strukturbedingungen seien durch technologische Prozesse vorgegeben und — wenn überhaupt — nicht kurzfristig veränderbar.

<sup>1</sup> Vgl. dazu Jürgen Kühl, Alwin G. Paul, Detlef Blunk, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 76 ff. und die dort angegebene Literatur.

4. Dies wird von marktwirtschaftlichen Ökonomen bestritten<sup>2</sup>: Relative Preisänderungen führten zu den erwarteten Reaktionen; durch Interventionen würden aber falsche Preissignale gesetzt, die als normale Reaktion des Marktes Arbeitslosigkeit hervorriefen. Solche falschen Preissignale gingen oft von sozialpolitischen Maßnahmen der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung aus.

Sozialpolitische Eingriffe des Staates und der Tarifpartner, die eine höhere Sicherheit von Einkommen und Beschäftigung kodifizieren als sie der Markt bietet, hätten nicht lediglich Auswirkungen auf die Verteilung der Beschäftigungsprobleme, vielmehr erhöhten sie das Ausmaß der Probleme insgesamt<sup>3</sup>; die Zahl der Beschäftigten sei niedriger und die der Arbeitslosen höher als ohne diese Interventionen. Aus diesem Blickwinkel heraus werde eine Konstellation verständlich, die in früheren Aufschwungsphasen nicht beobachtet wurde: Trotz der seit 1975 bis ins Jahr 1980 hinein insgesamt aufwärtsgerichteten konjunkturellen Entwicklung ist keine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Arbeitslosen eingetreten; für einen großen Teil der Arbeitslosen haben sich die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, sogar wieder verschlechtert.

5. Die Argumentation in diesem Beitrag verläuft folgendermaßen: Zunächst wird gezeigt, daß eine Zunahme der Produktion in geringerem Maße als früher in zusätzliche Arbeitskräftenachfrage umgesetzt wird. Die anschließende theoretische Betrachtung veranschaulicht, daß hierin die erwartungsgemäße Reaktion des Marktes auf sozialpolitische Interventionen zu sehen ist. Eine Untersuchung der Entwicklungstendenzen der Lohnstruktur macht deutlich, daß die sozialpolitische Komponente in der Lohnpolitik die unerwünschte Reaktion der Nachfrage nach Arbeitskräften verstärkt hat. Ein kurzer Blick auf die Diskussion über die Wirkung einkommenssichernder Maßnahmen auf das Arbeitsangebot soll erläutern, warum von dem Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt keine nennenswerten Anstöße für einen höheren Beschäftigungsstand ausgehen. In einer zusammenfassenden Beurteilung wird davor gewarnt, die Marktergebnisse als Marktversagen zu interpretieren und die Interventionen „zugunsten“ der wettbewerbschwachen Personengruppen zu verstärken.

---

<sup>2</sup> So z. B. *Herbert Giersch*, Konjunktur- und Wachstumspolitik, in der offenen-Wirtschaft, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band, Wiesbaden 1977, S. 251 ff. und *Friedrich A. Hayek*, Full Employment at Any Price?, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 45, London 1975, S. 19 f.

<sup>3</sup> Anders urteilen *Jürgen Kühl*, *Alwin G. Paul*, *Detlef Blunk*, S. 114: „Es handelt sich bei der Frage der Arbeitsmarktwirkung sozialer Schutzgesetze immer um ein Problem der Zusammensetzung und Verteilung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und nicht um deren Höhe.“

## 2. Produktion und Arbeitskräftenachfrage

6. Im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts steht die Frage, ob sich Art und Enge des Zusammenhangs zwischen der Produktions- und der Beschäftigungsentwicklung im Verlauf der siebziger Jahre und insbesondere nach 1975 nachhaltig gelockert hat; denn zur beobachteten Verschärfung der Beschäftigungsprobleme könnte auch beigetragen haben, daß sich das Nachfrageverhalten der Unternehmen in der Weise verändert hat, daß eine Produktionszunahme eine geringere Beschäftigungsveränderung induziert als früher<sup>4</sup>.

7. Die Hypothese, daß sich die Beschäftigungselastizität im Zeitablauf erheblich verändert hat, wurde anhand einer vergleichsweise einfachen invertierten Produktionsfunktion getestet. Die Schätzfunktionen sind in Tabelle 1\* im Anhang aufgeführt. Die Schätzergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Tabelle 1):

- Die Beschäftigungselastizität ( $a_1$ ), die die durch die Veränderung der Produktion induzierte Änderung der Beschäftigtenzahl angibt, ist im Zeitverlauf gesunken; sie lag für den Zeitraum von 1975 bis 1979 erheblich unter dem Niveau früherer Perioden.
- Der Anpassungskoeffizient ( $\lambda$ ), der das Ausmaß der Anpassung der tatsächlichen an die gewünschte Beschäftigung im folgenden Quartal approximiert, zeigt keine ausgeprägte Entwicklungstendenz; er lag in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre deutlich über dem Niveau in den Vorperioden.

Tabelle 1

### Strukturkoeffizienten der Beschäftigungsfunktionen für das Verarbeitende Gewerbe

Zeitraum	$a_1$	$\lambda$	$\mu$
58 <sub>1</sub> —79 <sub>4</sub>	0.790	0.257	— 1.133
58 <sub>1</sub> —67 <sub>4</sub>	1.533	0.152	— 1.288
58 <sub>1</sub> —71 <sub>4</sub>	1.003	0.290	— 1.119
58 <sub>1</sub> —75 <sub>2</sub>	0.866	0.268	— 1.134
67 <sub>3</sub> —75 <sub>2</sub>	0.861	0.237	— 1.201
75 <sub>3</sub> —79 <sub>4</sub>	0.278	0.374	— 0.894

<sup>4</sup> Eine abnehmende Beschäftigungselastizität der Produktion war von Spitznagel schon für den Zeitraum von 1967 bis 1975 festgestellt worden. Die Schätzungen für die Beschäftigungselastizität bestätigen die Ergebnisse Spitznagels. Er errechnete für die Verarbeitende Industrie folgende Beschäftigungselastizitäten: 1960<sub>2</sub> - 1975<sub>2</sub> : 0.839; 1960<sub>2</sub> - 1967<sub>2</sub> : 1.957; 1967<sub>3</sub> bis 1975<sub>2</sub> : 0.886.

Eugen Spitznagel, Kurzfristige Beschäftigungsfunktionen. Empirische Ergebnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 10. Jg., H. 1, 1977, S. 166 ff.

- Der Trendfaktor ( $\mu$ ), in dem sich insbesondere die Veränderung des Kapitalbestandes, des technischen Fortschritts und der durchschnittlichen Arbeitszeit niederschlagen, weist keine durchgängige Tendenz auf; im Zeitraum 1975 bis 1979 lag er spürbar unterhalb des Niveaus in früheren Perioden.

8. Die Beobachtung eines gelockerten Zusammenhangs zwischen Produktions- und Beschäftigungsentwicklung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre könnte damit erklärt werden, daß durch die im Vergleich zu früheren Abschwungsphasen ausgedehnte Kurzarbeitsregelung Produktivitätsreserven bestanden, die im Aufschwung den Anstieg der Beschäftigtenzahl stärker als früher verzögerten. Sind aber die Produktivitätsreserven erst abgebaut, würden auch die in früheren Zeiten beobachtbaren Zusammenhänge wieder gelten.

Gegen die Hypothese, es handle sich bei der geringen Beschäftigungselastizität für den Zeitraum 1975 bis 1979 in erster Linie um ein zyklisches Phänomen und nicht um strukturelle Änderungen in der Arbeitskräftenachfrage, sprechen vor allem zwei Beobachtungen:

- Das Ausmaß der Produktivitätsreserven als verzögerndes Element für einen Anstieg der Beschäftigtenzahl dürfte in dieser Argumentation überschätzt werden: In jenen Bereichen, in denen am häufigsten auf Kurzarbeit zurückgegriffen wurde, sind sukzessive in erheblichem Maße Arbeitskräfte entlassen worden; die Arbeitslosigkeit am Arbeitsplatz ist offenbar zu einem erheblichen Teil in offene Arbeitslosigkeit umgewandelt worden<sup>5</sup>.
- Ein Vergleich der Beschäftigtenzunahme gemessen an der Produktionssteigerung für 1978<sub>1</sub>-1980<sub>1</sub> und 1967<sub>3</sub>-1969<sub>4</sub> zeigt, daß die gleiche prozentuale Zunahme der Produktion kaum die Hälfte zusätzlich Beschäftigter induzierte.

9. Auffallend ist, daß der Anpassungskoeffizient im Zeitraum 1975-1979 deutlich über dem Niveau in allen anderen Perioden liegt. Das zunehmende Bemühen um die Arbeitsplatzsicherung durch Kündigungsschutzregelungen, die steigende Bereitschaft von Arbeitskräften, einen Arbeitsgerichtsprozeß anzustrengen, all dies hätte vermuten lassen, daß die Anpassungsprozesse langsamer ablaufen als früher.

Doch sind Unternehmen, bei denen der Anpassungsdruck auch durch Kurzarbeit nicht gemildert werden konnte, offenbar verstärkt dazu übergegangen, sich die Flexibilität durch Abwanderungsprämien zu erhalten. Zudem reflektiert gerade die niedrige Beschäftigungselastizität, daß sich die Differenz zwischen tatsächlicher und gewünschter Beschäftigtenzahl nach dem

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Günter Schmid*, Selective Employment Policy in West Germany. Some evidence of its development and impact, IIMV-discussion paper 78-51, Berlin 1978, S. 36.

Rezessionsschock deutlich verringert haben dürfte, die bei dem im Vergleich zu früheren Perioden eher größeren Arbeitsangebot relativ rasch beseitigt werden konnte. Die Schätzergebnisse unterstützen die Vermutung, daß sich die Dynamik der Anpassungsprozesse nicht verringert hat, wohl aber ihr „Preis“.

In den folgenden Abschnitten soll versucht werden, die strukturelle Änderung in der Arbeitskräftenachfrage, die vornehmlich die Beschäftigungschancen der vergleichsweise wenig produktiven Arbeitskräfte verschlechterten, als marktmäßige Reaktion der Unternehmen auf beschäftigungs- und einkommenssichernde sozialpolitische Eingriffe zu beschreiben.

### 3. Sozialpolitische Maßnahmen und Arbeitskräftenachfrage

#### 3.1 Das theoretische Grundmuster

10. Mit der Humankapitaltheorie, der job-search-theory und der labor-turnover-theory hat die neoklassische Betrachtungsweise wirtschaftlicher Vorgänge Abschied genommen von der vereinfachenden Vorstellung eines homogenen Arbeitskräfteangebots, der Nichtexistenz von Informations- und Anpassungskosten, d. h. vollkommener Voraussicht und unendlich großer Anpassungsgeschwindigkeit.

Auf der Grundlage realitätsnäherer Annahmen kann die selektive Beschäftigungspolitik der Unternehmen erklärt werden: Hat das Unternehmen Ausbildungsinvestitionen getätigt, sucht es nach Wegen, den Rückfluß des investierten Kapitals abzusichern, z. B. in Form betrieblicher Altersversorgungs- und Gewinnbeteiligungsplänen, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und innerbetrieblicher Aufstiegschancen. Daneben könnten Firmen dazu übergehen, keine Arbeitskräfte einzustellen oder durch on-the-job-training zu fördern, deren hohe Mobilitätsbereitschaft nur eine geringe Beschäftigungsdauer erwarten läßt.

Das Rentabilitätskalkül des Unternehmens führt dazu, daß das Risiko, bei Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität arbeitslos zu werden, für die Arbeitskräfte am höchsten ist, von denen ohnehin die geringste Dauer der Betriebszugehörigkeit erwartet wird. Unqualifizierte Arbeitskräfte werden zwar, folgt man der Humankapitaltheorie, als erste entlassen, im Aufschwung aber auch als erste wieder eingestellt<sup>6</sup>. Dieses Entwicklungsmuster gilt indes nach 1975 offenbar nicht mehr. Das Phänomen der remanenten Arbeitslosigkeit gerade der unqualifizierten Arbeitskräfte bedarf zusätzlicher Erklärungsfaktoren, die zum Teil in der Auswirkung sozialpolitischer Maßnahmen zu sehen sind.

<sup>6</sup> Dies wird in Unternehmensbefragungen bestätigt: „Je weiter in der Zukunft die Auftragslage gesichert erscheint, desto eher werden (...) auch wieder zusätzlich qualifizierte Stellen in den Betrieben angeboten!“ Gernot Nerb, Lutz Reyher, Eugen Spitznagel, Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgründe der Beschäftigten in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 10, H. 1, 1977, S. 182.

Als Mindestreichweite der Auftragsbestände, gemessen in Produktionsmonaten, wird angegeben: Teilzeitarbeitskräfte 3 Monate; un- und angelernte Arbeiter 3 bis 6 Monate; Facharbeiter und Angestellte 6 Monate bis 1 bis 2 Jahre; Führungskräfte — mehr als 1 bis 2 Jahre.

11. Sozialpolitische Maßnahmen wie allgemeine oder spezielle Kündigungsschutzvorschriften und Nivellierungstendenzen in der Lohnstrukturpolitik beeinflussen das Einstellungskalkül von Unternehmen dadurch, daß die Kosten der Beschäftigung von vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräften relativ zu anderen Gruppen ansteigen und daß hierbei auch der Fixkostenanteil bei den Arbeitskräften erhöht wird, die in der Beschäftigungsplanung der Unternehmen bislang überwiegend als variabel angesehen wurden. Die Unternehmen stehen daher vor der Frage, ob sich auf mittlere Sicht der Einsatz dieser Arbeitskräfte überhaupt noch lohnt; die Schlussfolgerung „first out — first in“ muß dann modifiziert werden in „first out — often always out“.

### 3.2.1 Kündigungsschutz und Arbeitskräftenachfrage

12. Als Kündigungsvorschriften werden hier idealtypisch solche Regeln definiert, die es entweder den Unternehmen verbieten, bei Schwankungen der Nachfrage und/oder Veränderungen der Produktionstechnik ihren Arbeitskräftebestand an die veränderten Rahmenbedingungen elastisch anzupassen, oder die solche Anpassungsvorgänge erheblich verteuern.

13. Der Schutz des Arbeitskräftebestandes erhöht die Beschäftigungskosten dadurch, daß die Unternehmen ökonomisch ineffiziente Situationen für eine mehr oder weniger lange Übergangszeit aufrechterhalten müssen, ohne daß die Diskrepanz zwischen Wertschöpfung und Lohnkosten beseitigt wird.

Die Einführung der Kündigungsschutzvorschriften läßt die Fixkosten der Beschäftigung steigen; sie müssen in der erwarteten Beschäftigungsdauer erwirtschaftet werden. Die Kosten einer erzwungenen Weiterbeschäftigung werden schon im Einstellungskalkül berücksichtigt und auf die einzelnen Perioden des Arbeitsverhältnisses umgelegt<sup>7</sup>. Dies führt zu größerer Vorsicht der Unternehmen bei der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte: Es bedarf einer höheren erwarteten Wertschöpfung pro Zeiteinheit oder einer relativ längeren Dauer gesicherter Produktion, um zusätzliche Einstellungen rentabel erscheinen zu lassen. Unter ceteris-paribus-Bedingungen bewirken die höheren Beschäftigungskosten, daß das durchschnittliche Beschäftigungsniveau unter dem Niveau des Zyklus liegt, in dem der Bestandsschutz noch nicht wirksam war, bzw. seine kostenerhöhenden Folgen von den Unternehmen noch nicht antizipiert wurden.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Horst M. Schellhaaß, Die Weiterbeschäftigung des gekündigten Arbeitnehmers während des Kündigungsschutzprozesses, in: *Der Betrieb*, 32. Jg., H. 46, 1979, S. 2189 ff. und Stephen J. Nickell, Fixed Costs, Employment and Labour Demand Over the Cycle, in: *Economica*, 45. Jg., H. 2, S. 325 ff. „Das Prinzip ist einfach: der sogenannte kalkulatorische Aufschlag ist nichts anderes als eine Versicherungsprämie des Arbeitnehmers für den Schutz gegen fristgemäße Entlassung. Je höher das Risiko ist, daß der Versicherungsfall eintritt, um so höher muß die Prämie sein.“ Horst M. Schellhaaß, S. 2193.

14. Das geringere Niveau der Beschäftigung verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Arbeitskräftegruppen, sondern verändert die Struktur der Beschäftigung. Die Unternehmen werden die höheren Beschäftigungskosten, die aus dem Kündigungsschutz resultieren, kalkulatorisch auf die gruppenspezifische Dauer der Beschäftigung verteilen. Arbeitskräfte mit relativ geringem betriebsspezifischen Wissen werden bei Nachfragerückgängen als erste entlassen; bedingt dadurch weisen sie im Schnitt die geringste Dauer der Betriebszugehörigkeit aus. Unterstellt das Unternehmen ein weitgehend unverändertes Muster der zyklischen Entwicklung, so muß der kalkulatorische Kostenzuschlag für diese Gruppe vergleichsweise hoch ausfallen, denn die Dauer der Kündigungsfrist (bzw. der Arbeitsgerichtsprozesse) ist nicht von der Qualifikation des jeweiligen Arbeitnehmers abhängig. Auch ist die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, daß gerade diese Gruppe wegen schlechter alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten eher alle rechtlichen Möglichkeiten der Beschäftigungssicherung nutzen dürften. Daraus folgt, daß der kalkulatorische Aufschlag auf die Löhne der Problemgruppen des Arbeitsmarktes absolut und wohl in jedem Fall relativ höher als bei den übrigen Gruppen ausfällt.

15. Das Ergebnis dieser Überlegungen macht die Gefahren deutlich, denen gerade jene Beschäftigten durch weitgehende Bestandsschutzregeln ausgesetzt werden, die besonders durch ihn profitieren sollten. Vor allem ist hier zu bedenken, daß diese Vorschriften nicht auf die Ursachen für die Beschäftigungsschwankungen wirken und sie beseitigen, sondern nur auf das Symptom gerichtet sind. Der für manchen Arbeitnehmer vorteilhaften Position, nicht entlassen zu werden, steht der Nachteil für Arbeitslose und Berufsanfänger gegenüber, gar nicht erst eingestellt zu werden.

16. Die Unternehmen werden sich — abgesehen von verstärkter Selektion und Zurückhaltung bei der Einstellung — wegen der relativen Verteuerung des Arbeitseinsatzes der minderqualifizierten Arbeitnehmer bemühen, nunmehr rentabler gewordene Substitutionsprozesse in Form erhöhten Kapitaleinsatzes zu realisieren suchen. Die Erfahrung zeigt, daß das Potential für Innovationen im Produktionsprozeß gerade bei solchen Tätigkeiten am größten ist, die von vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräften ausgeführt werden. Durch den Kündigungsschutz sind die Chancen für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt nicht besser, sondern auf Dauer eher schlechter geworden. Dies fällt um so mehr ins Gewicht, als Unternehmen aus Effizienzgründen bestrebt sind, unternehmensinterne Arbeitsmärkte zu bilden. Die Kündigungsschutzgesetze verstärken die Segmentierung, Arbeitsplätze qualifizierter Arbeitskräfte werden sicherer, die Arbeitsplätze für Unqualifizierte hingegen knapper.



### 3.2 Zur Wirkung von Mindestlöhnen auf die Arbeitskräftenachfrage

17. Mindestlöhne werden hier definiert als Preisuntergrenze für den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit, die nicht unterschritten werden darf, selbst wenn Unternehmen und Arbeitnehmer dies wollten. Welch<sup>8</sup> hebt hervor, daß nahezu alle empirischen Arbeiten über Mindestlöhne die Prognose bestätigen, daß die Beschäftigung durch die Einführung von Mindestlöhnen sinkt; unterschiedliche Meinungen bestünden allerdings über das Ausmaß des Beschäftigungsrückgangs. Er verweist auf Untersuchungen, die zeigen, daß sich der Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung nicht als Nullsummenspiel darstellt; vielmehr verursachten Mindestlöhne einen Nettoverlust an Arbeitsplätzen.

18. Verbindliche Mindestlohnvorschriften erzwingen geradezu — als marktgerechte Reaktion — eine Strukturierung der Arbeitskräftenachfrage zu Lasten der weniger qualifizierten Arbeitskräfte. Fällt der Zwang weg, zu Mindestlöhnen zu kontrahieren, wird es bei einem niedrigeren Lohnsatz für Unternehmen wieder rentabel, zusätzliche Arbeitsplätze anzubieten. Allerdings ist zweifelhaft, ob der Verlust an Arbeitsplätzen ausgeglichen wird, der durch die Mindestlöhne eingetreten ist, insbesondere deswegen, weil es inzwischen zu interfaktoriellen Substitutionsvorgängen gekommen sein dürfte, die zumindest kurzfristig nicht reversibel sind.

19. Kritiker einer marktwirtschaftlichen Betrachtungsweise des Lohnfindungsprozesses behaupten nicht selten, die betriebliche Lohnstruktur sei kurzfristig nicht eindeutig durch Produktivitätsdifferenziale determiniert. Zum einen wird — analog zu Situationen im bilateralen Monopol — argumentiert, daß Reallohnänderungen über einen gewissen Bereich hinweg keine Beschäftigungsänderungen hervorrufen würden; zum anderen wird auf die Möglichkeit der Mischkalkulation verwiesen, bei der die höheren Lohngruppen gleichsam die Beschäftigung der unteren subventionieren. Das ist sicherlich für die kurze Frist richtig. Es ist aber zu bezweifeln, ob die Lohnstruktur willkürlich veränderbar ist, d. h. daß über einen längeren Zeitraum erhebliche Unterschiede in der Lohnstruktur möglich sind, ohne Änderungen in der Beschäftigungsstruktur hervorzurufen. Eine Nivellierung des Lohngefüges dürfte auf Dauer nicht ohne Rückwirkungen auf das Verhalten der dadurch benachteiligten höherqualifizierten Arbeitskräftegruppen sein<sup>9</sup>.

20. Werden durch Tarifverträge, in denen ein Lohngefüge festgeschrieben wird, *alle* Arbeitseinkommen mehr oder weniger zu Mindest-

<sup>8</sup> *Finis Welch*, The trouble with the minimum wage, in: across the board, Vol. XVI, H. 8, S. 36 ff.

<sup>9</sup> Eine andere Beurteilung findet möglicherweise der innerbetriebliche Umverteilungsprozeß zugunsten älterer Arbeitskräfte, wie er in einigen Wirtschaftszweigen schon praktiziert wird. Dies könnte darauf beruhen, daß die Mehrzahl der Arbeitskräfte berechtigt davon ausgehen kann, sie werde später von dieser Regelung ebenfalls profitieren.

löhnen, ergeben sich aus der Unstetigkeit in der wirtschaftlichen Entwicklung differentielle Beschäftigungsprobleme<sup>10</sup>. Die realen Kosten für unqualifizierte Arbeitskräfte bestehen mittelfristig darin, daß ihnen auf Grund des häufigeren Stellenwechsels auch zukünftig überwiegend nur Arbeitsplätze ohne Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten werden. Starrheit der Lohnstruktur dürfte wesentlich zur Segmentierung der Arbeitsmärkte beigetragen haben.

### 3.3 Entwicklungstendenzen der intrasektoralen Lohnstruktur<sup>11</sup>

21. Die Ausführungen zur Folge von Mindestlöhnen auf die Beschäftigungschancen von wenig qualifizierten Arbeitskräften machten deutlich, welche Gefahren die Einführung einer „sozialen Komponente“ in die Lohnpolitik — in Form nachhaltiger Nivellierung — mit sich bringen kann. Im folgenden Abschnitt soll daher geprüft werden, ob von der Lohnstrukturpolitik Effekte ausgegangen sind, die die Probleme auf dem Arbeitsmarkt tendenziell verschärft haben<sup>12</sup>.

#### 3.3.1 Verdienstnivellierung zwischen Männern und Frauen

22. Die Entwicklungsrichtung der Verdienstrelation bei Männern und Frauen wird wesentlich mitbestimmt von Veränderungen in der qualitativen Zusammensetzung der Beschäftigten. Die Annäherung des beruflich verwertbaren Qualifikationsniveaus der Frauen an das der Män-

<sup>10</sup> „The most obvious result of the interaction between business cycles and wage minimums is the increase in job losses during recessions. In an unsteady world, minimum wage laws have raised the real costs of economic fluctuations“... „Since the minimum wage provides a floor below which wages cannot fall, it contributes to the way workers are distributed between the normal and transitory work forces.“ *Finis Welch*, S. 48.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *Karl Breithaupt, Rüdiger Soltwedel*, Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, in: *Die Weltwirtschaft*, H. 1, 1980, S. 61 ff.

<sup>12</sup> Gleich zu Beginn sei darauf hingewiesen, daß die statistisch-methodischen Probleme, die durch diese Frage aufgeworfen werden, erheblich sind: Prinzipiell erforderte die Verknüpfung von Veränderungen der Lohnstruktur mit Veränderungen der Beschäftigtenstruktur bestimmter Personengruppen Informationen über die Veränderungen der Produktivität dieser Personengruppen. Nur dann wäre ein Test der Hypothese möglich, daß die besonders hohe Arbeitslosigkeit von weniger qualifizierten Arbeitskräften und von Frauen mit der Nivellierung der Beschäftigungskosten zusammenhänge. Direkte Meßziffern für die gruppenspezifische Leistungsfähigkeit vermag die Statistik nicht zu liefern; Hilfsgrößen (Länge der Schulzeit, berufliche Qualifikation, Dauer der Betriebszugehörigkeit) sind häufig ebenfalls nicht verfügbar; darüber hinaus ist die Aussagefähigkeit von solchen Indikatoren umstritten. Zusammen mit den oben genannten Mängeln der Verdienststatistik erschwert es ein Urteil darüber, ob und inwieweit Veränderungen der Lohnstruktur gleichsam „gegen den Markt“ durchgesetzt wurden und inwieweit sie die Beschäftigungschancen von bestimmten Personengruppen beeinträchtigt haben.

ner schafft die Voraussetzung dafür, daß Frauen um qualifizierte Arbeitsplätze konkurrieren können, die bislang überwiegend von Männern eingenommen werden. Steigt das Ausbildungsniveau der Frauen relativ stark, ist zu erwarten, daß Frauen auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu Männern steigende Einkommen erzielen können<sup>13</sup>.

23. In der Tat hat sich im Verlauf der siebziger Jahre die Zahl der jungen Frauen, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, deutlich stärker erhöht als die entsprechende Zahl der jungen Männer. Die Zahl der Auszubildenden stieg bei den Frauen von 1970 bis 1978 um 26 v. H., bei den Männern um knapp 16 v. H. Unter den Jugendlichen, die nach Abschluß der beruflichen Ausbildung in den Arbeitsmarkt eintreten, sind also mehr beruflich qualifizierte junge Frauen als in früheren Jahren. Auch ist im Verlauf der siebziger Jahre der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Personen, die vom Bildungsangebot der Bundesanstalt für Arbeit Gebrauch machten, gestiegen. Allerdings ist schwer abzuschätzen, ob die bessere berufliche Qualifikation nicht nur für die Gesamtwirtschaft, sondern auch für die Industrie und die ausgewählten Dienstleistungsbereiche gilt, für die Verdienststatistiken vorliegen. Betrug die Relation der Zahl der weiblichen zur Zahl der männlichen Auszubildenden in diesen Bereichen in den sechziger Jahren im Schnitt 77 v. H., so lag sie in den siebziger Jahren bei 68 v. H. Auch die Frage, ob sich das Qualifikationsgefälle zwischen Männern und Frauen durch Lernen am Arbeitsplatz (z. B. durch zunehmende Betriebszugehörigkeit von Frauen infolge kontinuierlicheren Erwerbsverhaltens oder vermehrte Fortbildungsinvestitionen der Unternehmen) der Tendenz nach verringert hat, ist — mangels geeigneter statistischer Indikatoren — nach wie vor offen.

24. Veränderungen der Verdienstrelationen sind nicht unabhängig zu sehen von der quantitativen Arbeitsangebotsentwicklung bei Männern und Frauen. Verringerte Einkommensunterschiede können auch daraus resultieren, daß weibliche Arbeitskräfte der Tendenz nach vergleichsweise knapp geworden sind. Das Gegenteil war jedoch — zumindest für die siebziger Jahre — der Fall: Im Zeitraum 1970 - 1978 stieg das weibliche (deutsche) Arbeitskräftepotential um rd. 340 000 Personen, während das Erwerbspersonenpotential der Männer um 700 000 abnahm.

25. Der Anstieg des Arbeitsangebots bei Frauen ist in erster Linie durch eine höhere Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen in den Altersgruppen von 20 bis 45 Jahren verursacht worden. Einerseits dürften die Frauen,

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch Rüdiger Soltwedel, Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 25, 1978, S. 108.

Eine vergleichbare Argumentation führen Freemann und Wise in ihrem Bericht über die Forschungsarbeiten des NBER über Jugendarbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten: „While the employment rate of black youths has fallen sharply over the past decade, the wages of young blacks have risen relative to those of white youths... The sizeable increase in the wage rates of black youths may have contributed to the relative deterioration in employment of black youth.“ Richard B. Freeman, David Wise, Youth Unemployment, NBER Summary Report, Cambridge Mass. 1980, S. 3 f.

die ihre Erwerbstätigkeit nach einer längeren Unterbrechung wieder aufgenommen haben, vergleichsweise wenig qualifiziert gewesen sein; zumindest war ihr berufsspezifisches Wissen, sofern überhaupt vorhanden, wohl in erheblichem Maße veraltet. Hieraus hätte sich eine Vergrößerung der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede ergeben müssen. Andererseits läßt der Rückgang der Geburtenrate vermuten, daß die Zahl der Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, relativ gesunken ist; dies würde einer Vergrößerung der Verdienstunterschiede entgegenwirken.

26. Die Vermutung, daß die differenzierte Arbeitsangebotsentwicklung bei Männern und Frauen eigentlich eher von einem Spreizeffekt in der Verdienstrelation hätte begleitet sein müssen, stützt sich auf folgende Überlegungen: Der Arbeitsangebotsüberschuß — gemessen an den relativen Arbeitslosenquoten — ist bei Frauen deutlich größer als bei Männern. Dem Arbeitsangebot von Frauen steht überdies — im Vergleich zu dem von Männern — eine deutlich eingeschränkte Arbeitskräftenachfrage gegenüber; die Vermittlungschancen werden u. a. durch den Wunsch nach Teilzeitarbeit beeinträchtigt. Auf diesen vergleichsweise engen Märkten wäre ein merklicher Druck auf die Verdienste zu erwarten gewesen. Angesichts der quantitativen und qualitativen Veränderungen des Arbeitsangebots hätten sich also die Verdienstdifferenzen zwischen Männern und Frauen in den siebziger Jahren wohl eher wieder vergrößern müssen; jedenfalls bestand vom Markt her kaum Anlaß für eine fortgesetzte oder gar beschleunigte Nivellierung.

27. Faktisch hat sich aber die Nivellierung in den siebziger Jahren nahezu unvermindert stark fortgesetzt (Schaubild 1\* im Anhang). Insofern bestehen Zweifel, ob die Entwicklung der Lohnstruktur marktgerecht war; die Beschäftigungschancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt dürfte sie jedenfalls nicht verbessert haben: Zum einen wurden Arbeitsplätze in den Bereichen, die überwiegend Frauen beschäftigen, eher gefährdet, als es sonst der Fall wäre; zum anderen wurden die Möglichkeiten, einen alternativen Arbeitsplatz zu bekommen, verringert. Diese Hypothese ist durchaus kompatibel mit der Vermutung, daß sich die Qualifikationsunterschiede bei den *Beschäftigten* zugunsten der Frauen verschoben haben. Hierin äußert sich die Wirksamkeit der Mindestlöhne, die vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräften die Beschäftigungschancen nimmt.

### 3.3.2 Annähernd konstante Lohnstruktur bei den Qualifikationsgruppen

28. Eine Reihe von Überlegungen über die Entwicklungsrichtung der Verdienstunterschiede zwischen Qualifikationsgruppen spricht für die Erwartung, daß sich die „skill differentials“ in den siebziger Jahren anders entwickelt haben mußten als in den sechziger Jahren: So überwogen in den siebziger Jahren die Merkmale einer „low pressure

economy“, während die sechziger Jahre von Vollbeschäftigung oder sogar Überbeschäftigung gekennzeichnet waren.

Zudem hat sich der strukturelle Anpassungsbedarf in den siebziger Jahren erheblich erhöht<sup>14</sup>. Dies verlangt gerade von qualifizierten Arbeitskräften eine größere Bereitschaft zum Umlernen. Das erworbene Wissen scheint auch durch technologische Entwicklungen auf vielen Gebieten schneller zu veralten als früher, mit der Folge, daß der Abschreibungsbedarf auf „altes“ Humankapital höher und die Amortisationsperiode für Ausbildungsinvestitionen kürzer wird. Daraus hätte sich generell ein Ansteigen der Risikoprämie für Ausbildungsinvestitionen, also eine zunehmende Differenzierung der qualifikationsbezogenen Lohnstruktur, ergeben müssen.

29. Die tatsächliche Entwicklung der Verdienstunterschiede zwischen den statistisch ausgewiesenen Qualifikationsgruppen zeigt jedoch keine Differenzierung, sondern zum Teil sogar deutliche Nivellierung (Schaubild 2\* im Anhang). Bei den Angestellten vollzog sich eine — im gesamten Zeitraum kaum abgeschwächte — Nivellierung der Verdienstabstände, während es bei den Arbeitern in den siebziger Jahren zu keinen nennenswerten Verschiebungen zwischen den Leistungsgruppen kam.

30. Zunächst scheint es sogar erstaunlich, daß die Verdienststatistik nicht auch bei den Arbeitern eine deutliche Nivellierung widerspiegelt: Nach langen Auseinandersetzungen wurden in den siebziger Jahren Veränderungen der Tariflohnstruktur zugunsten der untersten Leistungsgruppen durchgesetzt (Tabelle 2\* im Anhang). Es wäre durchaus zu erwarten gewesen, daß dieser Druck „von unten“ auf die Effektivverdienste durchgeschlagen hätte. Daß dies in der Statistik nicht aufscheint, mag in erster Linie wohl damit zusammenhängen, daß die Aggregation der betrieblichen Leistungsgruppen zu den drei in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Qualifikationsgruppen Nivellierungseffekte verwischt. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, daß die überdurchschnittlich starke Anhebung oder gar die Abschaffung der unteren Lohngruppen sich am Markt nur damit durchsetzen ließen<sup>15</sup>, daß zu-

<sup>14</sup> Vgl. dazu Karl Breithaupt, Ernst-J. Horn, Henning Klodt, Klaus-P. Kriegsmann, Axel D. Neu, Klaus-Dieter Schmidt, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Zwischenbericht zum Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1979, S. 3 f.

<sup>15</sup> Auch von den Gewerkschaften wird zugestanden, daß eine Politik der Lohnnivellierung bei Arbeitern unternehmensintern auf Widerstand stößt: Es dürfe „nicht verkannt werden, daß die stärkere Differenzierung zum Teil auch von den Arbeitern selbst gewünscht wurde“. Dies zeigt einen Widerspruch auf, „der auch an anderen Punkten gewerkschaftlicher Politik immer wieder Probleme aufwirft. Es geht um den Widerspruch zwischen langfristigen ‚objektiven‘ Interessen, die im Interesse aller abhängig Beschäftigten liegen... und kurzfristigen, sich im Bewußtsein einzelner Beschäftigten-

sätzliche Zwischengruppen oder/und neue Entlohnungsgruppen am oberen Ende in der Tarifskaala eingeführt wurden, was den Anstieg der Beschäftigungskosten insgesamt zusätzlich beschleunigte.

31. Als Ergebnis der Analyse bleibt festzuhalten: Die intraindustrielle Lohnstruktur zeigt eine deutliche Verminderung des Verdienstgefälles zwischen Männern und Frauen. Der hohe weibliche Arbeitsangebotsüberschuß mit einem unterdurchschnittlichen Qualifikationsniveau hätte aber das Verdienstgefälle eher verstärken müssen, zumal sich Frauen einem sehr viel engeren Arbeitsmarkt gegenübersehen als Männer.

Die intraindustriellen Unterschiede zwischen den Arbeitsverdiensten der verschiedenen Qualifikationsgruppen sind kaum geringer geworden. Auf Grund der divergierenden Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für qualifizierte und für weniger qualifizierte Arbeitskräfte wäre allerdings eine deutliche Differenzierung geboten gewesen.

Diese Entwicklungen sprechen für die Vermutung, daß die Nivellierungsbestrebungen zur Verschärfung der Beschäftigungsprobleme beigetragen und einen raschen Abbau der Arbeitslosigkeit behindert haben.

#### 4. Zur Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen auf das Arbeitsangebot

32. Offen blieb bislang die Frage, warum denn nicht marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse durch das Überschußangebot auf dem Arbeitsmarkt erzwungen werden. Hierauf soll im folgenden Abschnitt kurz eingegangen werden. Zum einen ist hier sicherlich die vergleichsweise schwache Stellung der von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Personengruppen in den Gewerkschaften hervorzuheben; zudem verwahren sich die Gewerkschaften mit äußerster Schärfe gegen eine aus ihrer Sicht „unsolidarische Lohnkonkurrenz“. Sie werden darin zum Teil bestärkt durch das Tarifvertragsrecht und durch die Tarifpolitik der Arbeitgeberverbände, die einer differenzierten Lohnpolitik z. B. auf betrieblicher Ebene ebenfalls mit Macht entgegenwirken.

33. Zum anderen ist es jedoch auch erforderlich, sozialpolitische Maßnahmen zur Einkommenssicherung als erklärendes Element einzube-

gruppen haltenden Interessen...“ — *Klaus Humml*, Einkommenssituation, Lohnstruktur und Lohnpolitik in der Chemischen Industrie, in: WSI-Mitteilungen, H. 2, 1980, S. 86.

Das Unternehmen und Betriebsangehörigen gemeinsame Interesse an mehr Differenzierung in der Lohnstruktur wurde von der IG Bau-Steine-Erden besonders deutlich artikuliert und unter dem Aspekt des Facharbeitermangels durch wieder größere Abstände in der Entlohnung von Ungelernten und Facharbeitern in tarifpolitische Realität umgesetzt. Vgl. dazu: Kein gleicher Lohn für alle Arbeitnehmer, Handelsblatt, Düsseldorf, vom 12. Mai 1980.

ziehen, denn die Anpassungsbereitschaft von Arbeitslosen an veränderte Marktdaten wird durch die relative Höhe der Arbeitslosenunterstützung beeinflusst. Je höher die Unterstützung und je großzügiger ihre Gewährung, um so geringer ist die Bereitschaft, das Anpassungsniveau verschlechterter Beschäftigungschancen anzupassen, um so größer ist die — versicherungsinduzierte — Arbeitslosigkeit. Diese These impliziert jedoch nicht, eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenunterstützung sei das auslösende Moment für Arbeitslosigkeit; es wird vielmehr nur die typische Reaktion von Arbeitsanbietern dargestellt, wenn sich — aus welchem Grunde auch immer — die Alternativen am Markt verschlechtern<sup>16</sup>. Die Folge ist, daß der Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur abgeschwächt auf die Löhne drückt. Die Arbeitslosenversicherung wirkt gleichsam als Bremse für eine größere Flexibilität des Lohnniveaus und der Lohnstruktur. Eine Reihe von empirischen Arbeiten stützt die Vermutung, daß die durchschnittliche Arbeitslosigkeit mit dem relativen Unterstützungsniveau ansteigt<sup>17</sup>. Damit wird aber die Relevanz der Arbeitslosenquote als Indikator für die Verfehlung des Vollbeschäftigungszieles und damit als Indikator für (vermeintlichen) sozial- und arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf eingeschränkt.

### 5. Unsicherheit — eine alternative Erklärung?

34. Gerade in dem hohen Maß an Ungewißheit über den künftigen Kurs der Wirtschaftspolitik könnte die „eigentliche“ Ursache für die niedrigere Beschäftigungselastizität der Produktion und damit auch für die hohe Arbeitslosigkeit der Problemgruppen gesehen werden; nach der Rezession von 1974/75 war er bei der Finanzpolitik geprägt von Un-

<sup>16</sup> „One finds to one's relief that treating unemployment as a voluntary response to an unwelcome situation does not commit oneself to normative nonsense like blaming depressions on lazy workers.“ — Robert Lucas, Unemployment Policy, in: American Economic Review, Vol. 68, H. 2, 1978, S. 356.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Herbert G. Grubel, Michael A. Walker, Unemployment Insurance. Global Evidence of its Effects on Unemployment, Vancouver B.C. 1978; Stephen J. Nickell, The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Unemployment, in: Economic Journal, Vol. 89, H. 1, 1979, S. 34 ff.; Hans-J. Gersfeld, Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf das Angebotsverhalten der Arbeitnehmer, Freiburg 1979. Ein Überblick über die empirischen Arbeiten zum Zusammenhang von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosigkeit zeigt, daß die Wirkungsrichtung der Arbeitslosenunterstützung in nahezu allen Untersuchungen positiv ist. Insgesamt läßt sich daher auf der einen Seite die Hypothese, daß die Arbeitslosenunterstützung die Anpassungsbereitschaft — zumindest tendenziell — beeinträchtigt, d.h. die Effizienz der Arbeitsmärkte mindert, angesichts der empirischen Untersuchungsergebnisse nicht als irrelevant abtun. Auf der anderen Seite zeigt die starke Streuung der Schätzergebnisse, daß noch intensive Forschungsarbeiten erforderlich sind, um das Ausmaß der induzierten Arbeitslosigkeit genauer abschätzen zu können.

schlüssigkeit und bei der Geldpolitik — trotz der Vorgabe von Geldmengenzielen — von abrupten Richtungsänderungen. Hinzu kommen noch die Unsicherheiten, die von Strukturwandel und der technologischen Entwicklung ausgehen, die allgemein als größer eingeschätzt werden als in früheren Zeiten.

Zunehmende Ungewißheit über die zukünftige Entwicklung der Nachfrage bringt einen Risikozuschlag auf die Verzinsung des investierten bzw. zu investierenden Kapitals mit sich. Dadurch wird eine Reihe von wirtschaftlichen Aktivitäten unrentabel. Die größere Ungewißheit hat also zur Folge, daß die tatsächliche Expansion unterhalb des Potentialpfades bleibt. Daher ist es plausibel anzunehmen, daß Unternehmen angesichts des größeren Risikos die Beschäftigtenzahl weniger stark ausweiten, als sie es in Phasen sicherer Zukunftserwartungen taten.

35. Mag diese Erklärung auch tatsächlich alternativ sein; das Argument der negativen Wirkung zusätzlicher Reglementierungen und Anpassungshemmnisse wird in diesem Fall noch verstärkt. Gerade *weil* in erheblichem Maße Unsicherheit besteht, ist es erforderlich, die Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmen bei den Beschäftigungskosten zu erhöhen, will man dem Ziel eines höheren Beschäftigungsstandes näherkommen. Eine wirkliche Sicherung der Arbeitsverhältnisse kann nicht institutionell oder rechtlich begründet werden, sondern nur durch marktgerechte Entlohnungs- und sonstige Beschäftigungskonditionen. Ähnlich wie bei zunehmendem Protektionismus die Sicherung der Arbeitsplätze einen Preis in Form von Wachstumsverlusten hat, ist bei erhöhter Zukunftsunsicherheit der Preis für die Stabilität der Entlohnungs- und qualitativen Beschäftigungskonditionen in einem niedrigeren Beschäftigungsstand zu sehen.

## 6. Schlußfolgerungen

36. In diesem Beitrag ist gezeigt worden, daß Arbeitskräfte mit einer vergleichsweise schlechten Wettbewerbsposition durch eine überdurchschnittlich starke Anhebung der Löhne und durch Kündigungsschutzregelungen in ihren Chancen auf dem Arbeitsmarkt behindert werden. Diese beiden Faktoren dürften nicht unerheblich dazu beigetragen haben, daß sich die strukturellen Arbeitsmarktprobleme nach der Rezession 1974/75 nicht vermindert, sondern eher noch verschärft haben. Sie haben Handlungen der Nachfrager und Anbieter auf dem Arbeitsmarkt induziert, die ein größeres Maß an Arbeitsmarktsegmentation mit sich brachten. Insofern haben diese Maßnahmen denjenigen eher geschadet, denen sie nutzen sollten.

37. Der verstärkende Einfluß von Kündigungsschutzregelungen und Mindestlohnvereinbarungen auf die Marktpaltung ist um so mehr hervorzuheben, als in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion das Ergebnis der Segmentierung häufig — vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse fälschlicherweise — mit Marktversagen gleichgesetzt wird und interventionistische Maßnahmen zur Abhilfe empfohlen werden. So wird von Lutz



und Sengenberger<sup>18</sup> ein Ansatzpunkt darin gesehen, die Regeln der Zuordnung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen durch Auflagen an die Unternehmen bei Einstellungen, Entlassungen, Beförderungen etc. zu verändern. Sie empfehlen, die öffentliche Arbeitsmarktpolitik solle direkt in die Allokationsentscheidungen der Betriebe eingreifen, denn „das Gebot, die Eignung der Bewerber bei der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltung zu berücksichtigen, verstärkt die Selektivität nach einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsmaßstäben. Es werden die aus der Sicht der Betriebe rentablen Arbeitskräfte unter den Arbeitssuchenden ausgewählt, der Rest wird immer schwerer vermittelbar. Damit wird die Struktur der Beschäftigten zwar verbessert, die Struktur des Arbeitslosenbestandes hingegen verschlechtert“<sup>19</sup>. Das heißt doch offenbar, daß es den Unternehmen verwehrt sein soll, sich am Markt die qualifiziertesten Arbeitskräfte zu suchen. Eine solcherart verkürzte ökonomische Analyse der Bestimmungsfaktoren für die Aufspaltung von Arbeitsmärkten birgt die Gefahr einer Arbeitsplatzzwangsbewirtschaftung in sich und empfiehlt im Ergebnis eine qualitative Veränderung des Wirtschaftssystems als Therapie.

38. Die staatliche Sozialpolitik allein ist von ihren Mitteln her allerdings überfordert, die Tendenzen zur verstärkten Segmentierung umzukehren. Ihr Handlungsspielraum ist insbesondere dadurch eingeschränkt, daß der Grundkonsens der wichtigsten gesellschaftlich relevanten Gruppen einer Beseitigung oder auch nur einer Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen entgegengerichtet ist. Wichtig ist daher insbesondere, daß ein weiteres Ausdehnen dieser Vorschriften (z. B. in Form eines effektiven Bestandsschutzes im Kündigungsschutzgesetz) unterbleibt.

Der einzige ökonomisch wirksame Kündigungsschutz besteht für Arbeitskräfte darin, ertragreich zu sein. Da ein rechtlicher Kündigungsschutz nicht die Ursache für die Kündigung, ein Grenzwertprodukt unterhalb des Lohnes, beseitigt, kann er Kündigungen nicht endgültig verhindern. Das wichtigste Bemühen der Sozialpolitik muß es daher sein, verstärkt auf berufliche Qualifizierung der Personengruppen mit schlechter Wettbewerbsposition hinzuwirken. Bei Arbeitskräften, die in ihrer Erwerbsfähigkeit erheblich behindert sind, könnte eine Integration ins Arbeitsleben durch Lohnkostenzuschüsse gefördert werden; allenfalls hier käme eine staatliche „Nothelferfunktion“ in Frage. Der direkten Einflußnahme auf unternehmerische Beschäftigungsentscheidungen sollte die Sozialpolitik sich unbedingt enthalten.

Eine Kombination des Kündigungsschutzes mit einer Subventionierung der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt verbietet sich insbesondere aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten, denn dadurch würde eine staatliche Vollbeschäftigungsgarantie gleichsam durch die Hinter-

<sup>18</sup> Burkhard Lutz, Werner Sengenberger, Segmentierungsanalyse und Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, H. 5, 1980, S. 291 ff.

<sup>19</sup> Burkhard Lutz, Werner Sengenberger, S. 298.

tür eingeführt; den Tarifpartnern wäre die Verantwortung für eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik weitgehend genommen.

39. Entscheidende Impulse aber zur Verringerung der sozialen Probleme auf dem Arbeitsmarkt können nur von der Lohnpolitik ausgehen. Von der Kostenseite her muß für die Unternehmen ein größeres Arbeitsplatzangebot lohnend sein; von den Einkommensunterschieden her muß es für die Arbeitskräfte lohnend sein, zusätzliche Ausbildungsanstrengungen zu unternehmen. Eine fortgesetzte Nivellierung der Beschäftigungskosten kann kaum zur Lösung der anstehenden und künftigen Arbeitsmarktp Probleme beitragen:

- Die Aufspaltung der Arbeitsmärkte wird durch Nivellierungsprozesse in den Beschäftigungskosten verstärkt (insofern sie nicht Reflex von Änderungen in der Qualifikationsstruktur auch bei den Arbeitslosen sind); die Chancen für Jugendliche und Frauen, sich Berufserfahrung durch Hinnahme eines zeitweilig geringeren Lohns gleichsam zu erkaufen, werden dadurch geschmälert.
- Die Verringerung der Verdienstdifferenzen zwischen ungelernten und qualifizierten Arbeitskräften ist dann besonders problematisch, wenn das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot expandiert und die Arbeitsnachfrage übersteigt. Berufsanfänger werden dadurch leicht zur Auffassung verleitet, Ausbildungsanstrengungen lohnten sich nicht. Auch unterliegen sie zu lange der irrigen Vorstellung, sie könnten zu dem vergleichsweise hohen Lohn Beschäftigung finden. Anhaltender Facharbeitermangel und hohe Sucharbeitslosigkeit weniger Qualifizierter sind die Konsequenz.

40. Für prozentual stärkere Anhebungen der Verdienste in den unteren Qualifikationsgruppen wird oft argumentiert, daß die Inflationsbeschleunigung die unteren Einkommensschichten besonders treffe; soziale Gerechtigkeit gebiete daher einen Ausgleich für diese Gruppen. Dies Problem kann von den Tarifparteien indes nicht gelöst werden; vielmehr ist hier der Gesetzgeber aufgerufen. So ist etwa eine politische Entscheidung darüber notwendig, ob auch inflatorisch aufgeblähte Nominaleinkommen mit Steuersätzen belastet werden, die eigentlich erst bei höheren Realeinkommen Anwendung finden sollten.

**Tabelle 1\***  
**Schätzfunktionen für die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe**  
**(einschl. Bergbau) — verschiedene Konjunkturzyklen —**

$$\ln A_t = b_0 + b_1 t + b_2 \ln X_{t-1} + b_3 \ln A_{t-1} + b_4 D_1 + b_5 D_1 + b_6 D_3$$

Zeitraum	n	b <sub>0</sub>	b <sub>1</sub> · 100	b <sub>2</sub>	b <sub>3</sub>	b <sub>4</sub> · 100	b <sub>5</sub> · 100	b <sub>6</sub> · 100	$\bar{R}^2$	F	Durbin-Koeffizient	$\hat{\delta} \cdot 100$	Q · 1000 <sup>a)</sup>
58 <sub>4</sub> — 79 <sub>4</sub>	87	1.503 (8.9)	—0.230 (—10.9)	0.203 (10.3)	0.743 (29.1)	0.630 (2.8)	1.104 (5.9)	1.841 (8.6)	0.988	1136.4	1.652	0.580	2.690
58 <sub>4</sub> — 67 <sub>2</sub>	35	0.440 (1.4)	—0.300 (—13.7)	0.233 (10.7)	0.848 (20.4)	1.147 (5.0)	2.122 (11.3)	1.681 (8.4)	0.987	427.1	0.975	0.347	0.336
58 <sub>4</sub> — 71 <sub>4</sub>	53	1.578 (7.1)	—0.291 (—11.2)	0.260 (11.4)	0.710 (23.4)	1.348 (5.2)	1.691 (7.9)	1.900 (8.4)	0.979	405.5	0.530	0.494	1.125
58 <sub>4</sub> — 75 <sub>2</sub>	67	1.490 (6.6)	—0.263 (—12.9)	0.232 (12.2)	0.732 (24.0)	1.015 (4.5)	1.364 (7.1)	1.842 (8.8)	0.975	438.0	0.230	0.517	1.606
67 <sub>3</sub> — 75 <sub>2</sub>	32	1.329 (4.1)	—0.245 (—10.4)	0.204 (7.6)	0.763 (16.5)	0.747 (2.7)	0.659 (2.9)	1.797 (6.7)	0.986	366.5	1.837	0.426	0.453
75 <sub>3</sub> — 79 <sub>4</sub>	18	2.932 (2.4)	—0.093 (—2.2)	0.104 (2.1)	0.625 (5.1)	—0.542 (—1.6)	0.036 (0.0)	1.452 (2.8)	0.920	33.5	0.520	0.291	0.093

a) Residualquadratsumme

*Tabelle 2\* .*

**Entwicklung der Mindestlöhne in ausgewählten Industriezweigen  
der Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1979**

— in v. H. der Facharbeiterlöhne —

	1960	1965	1970	1975	1979
Eisen- und Stahlindustrie (Nordrhein-Westfalen)	74,2	74,4	80,0	81,5	81,5
Metallindustrie (Nordrhein-Westfalen)	70,2	70,2	75,0	80,0	82,1
Chemische Industrie (Nordrhein-Westfalen)	71,6	76,5	78,5	85,0	85,9
Papier erzeugende Industrie (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen)	71,4	77,8	83,5	89,0	89,5
Feinkeramische Industrie (Nordwestdeutschland)	74,9	75,2	81,9	84,3	84,7
Bauhauptgewerbe (Nordrhein-Westfalen)	87,6	90,1	90,9	90,9	84,6
Druckindustrie	61,0	61,0	65,0	71,6	72,5
Holzverarbeitende Industrie (Nordrhein)	75,1	76,1	78,1	82,1	84,1

Quelle: Tariflohnstatistik des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden, lfd. Jgg. —  
Eigene Berechnungen.

Schaubild 1\*

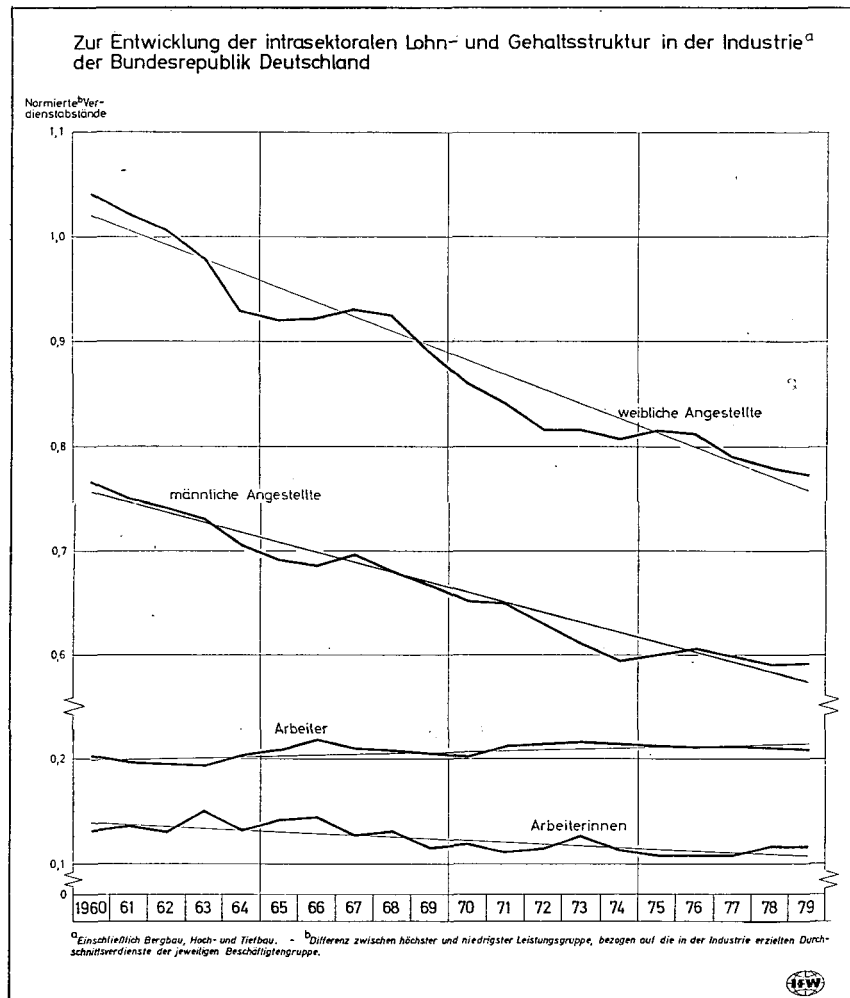


Schaubild 2\*

