

# Brauchen wir mehr Lohnungleichheit zur Erhöhung der Beschäftigungsquote?

Gerhard Bosch

Die starke Lohnungleichheit in den USA wird von der Mehrheit der Ökonomen als Hauptgrund für das dort so hohe Beschäftigungswachstum in den letzten Jahren gesehen. Umgekehrt wird die geringere Lohndifferenzierung in Deutschland infolge unseres Systems der sozialen Sicherung und der Flächentarifverträge für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich gemacht. Wenn diese Diagnose stimmt, kann die Arbeitslosigkeit nur durch eine Deregulierung des Arbeitsmarktes und einen Sozialabbau verringert werden. In diesem Beitrag wird gezeigt, dass es ökonomisch machbar und sinnvoll ist die Beschäftigungsquote in Deutschland zu erhöhen, ohne dabei das amerikanische Modell mit hoher Lohnungleichheit zu übernehmen. Vorbilder sind die beschäftigungspolitisch ebenso erfolgreichen europäischen Länder, wie die Niederlande oder Dänemark. Es wird im Einzelnen gezeigt, welche beschäftigungspolitischen Strategien in Deutschland übernommen werden können.

## 1 Einleitung

Mit ihrem hohen Beschäftigungswachstum in den letzten Jahren sind die USA fast zum universellen Maßstab der Beschäftigungspolitik geworden. Die hohe amerikanische Beschäftigungsquote<sup>1</sup> (rund 74 % im Jahre 2000) in Kombination mit niedriger Arbeitslosigkeit gilt als Vorbild, dem nachzustreben ist. So hat der Europäische Rat, also auch die Bundesrepublik Deutschland, beschlossen, die Beschäftigungsquote in der EU von 63 % im Jahre 2000 auf 70 % im Jahre 2010 zu erhöhen. Die der Frauen soll dabei von 57 % im Jahre 2000 auf 67 % im Jahre 2005 wachsen. Deutschland ist mit einer Beschäftigungsquote von 65,3 % insgesamt und bei den Frauen von 57,9 % noch deutlich von diesen Zielen entfernt (Europäische Kommission 2001). Solche Konvergenzziele erscheinen mittlerweile kaum noch begründungspflichtig.<sup>2</sup>

Im Sekundären Sektor hat Deutschland mit seinem exportstarken verarbeitenden Gewerbe eine im internationalen Vergleich hohe Beschäftigungsquote. Um die EU-Ziele zu erreichen, wird vor allem die Beschäftigung im Dienstleistungssektor wachsen müssen. Darüber, wie man dies erreichen kann, gehen die Meinungen weit auseinander. Die Einen orten in der hohen Lohnspreizung auf dem us-amerikanischen Arbeitsmarkt die wesentliche Triebfeder des Beschäftigungswachstums und fordern auch für Deutschland eine höhere Lohndifferenzierung (Scharpf 1997; Klös 1997; Fels u.a. 1999). Andere heben die

Heterogenität des Dienstleistungssektors hervor und sehen in sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Innovationen die wichtigsten Wachstumsursachen (z.B. Baethge 1999; Bosch u.a. 2002a; Bullinger 1997).

Im Folgenden soll gezeigt werden, dass es machbar und sinnvoll ist, die Beschäftigungsquote in Deutschland zu erhöhen, ohne dabei das amerikanische Modell zu übernehmen. Meine Hauptthese lässt sich verkürzt so zusammenfassen: „Erhöhung der Beschäftigungsquote ja, Konvergenz mit den USA nein“. Um diese These zu belegen, wird zunächst der Einfluss der verschiedenen, in der Dienstleistungsdebatte genannten Faktoren auf die Beschäftigung untersucht (Abschnitt 2). Danach werde ich der Frage nachgehen, ob gleiche Beschäftigungsquoten auch zu einer Konvergenz der Arbeitsmärkte führen müssen. Kaum verstanden und von der herrschenden Ökonomie wegen des einseitigen Blicks auf Beschäftigungsquoten nicht zur Kenntnis genommen ist die Tatsache, dass die USA pro Kopf der Bevölkerung ein wesentlich höheres Arbeitsvolumen als alle Europäischen Staaten, selbst derjenigen mit einer vergleichbaren oder höheren Beschäftigungsquote, aufweisen. Großvolumige Arbeitsmärkte mit langen Arbeitszeiten, hohen Beschäftigungsquoten und einem deregulierten Arbeitsmarkt funktionieren aber völlig anders als kleinvolumige mit kürzeren Arbeitszeiten, hohen Beschäftigungsquoten und einem entwickelten Sozialmodell. Beide Modelle sind ökonomisch machbar, haben aber völlig unterschiedliche soziale Qualitäten. Darauf werde ich in Abschnitt 3 eingehen. In Abschnitt 4

werde ich zeigen, dass das amerikanische Modell nicht den Wünschen der Europäer entspricht, während die EU sich mit ihrem Ziel, die Beschäftigungsquote zu erhöhen, auf diese Wünsche berufen kann.

## 2 Gründe für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung

Der Zusammenhang zwischen einzelnen Einflussfaktoren und der Dienstleistungsbeschäftigung lässt sich durch Korrelationen von Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung für 1999 mit Indikatoren

1 Der Anteil der Beschäftigten an allen Personen im erwerbsfähigen Alter.

2 So schreibt etwa *Storrie* in einer Untersuchung über Dienstleistungsbeschäftigung für die EU ohne jede Erläuterung: „Despite a long period of increased service employment share relative to the United States, full convergence has yet to be reached“ (*Storrie* 2000, S. 35).

**Prof. Dr. Gerhard Bosch** ist Vize-Präsident des Instituts Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum NRW und Professor für Soziologie an der Gerhard-Mercator-Universität – Gesamthochschule Duisburg. Arbeitsschwerpunkte: Beschäftigungs- und Strukturpolitik, Arbeitszeit, Personalpolitik, Organisations- und Wirtschaftssoziologie. e-mail: [bosch@iatge.de](mailto:bosch@iatge.de)

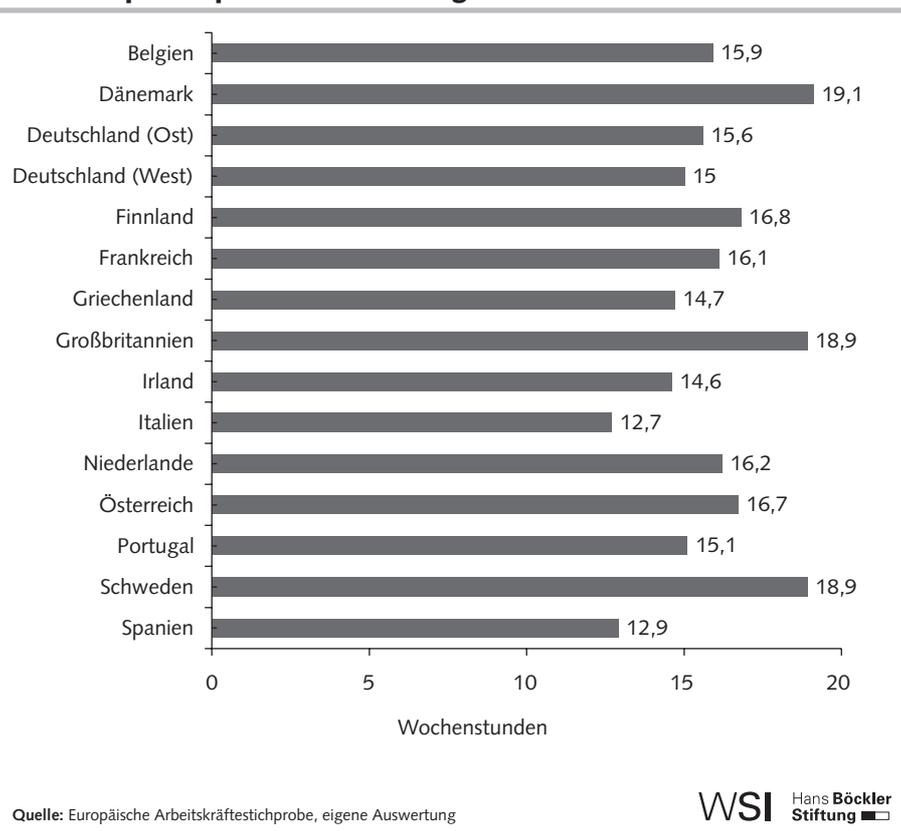
für die verschiedenen Einflussfaktoren messen.<sup>3</sup> Dabei ist es sinnvoll, nicht von der Beschäftigung gemessen in Personenzahlen, sondern vom Volumen an Arbeitsstunden pro Kopf der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auszugehen. Das Arbeitsvolumen kennzeichnet den Umfang der über den Markt abgewickelten bezahlten Dienstleistungen genauer als die Beschäftigungszahlen, hinter denen ja völlig unterschiedliche Arbeitszeiten stehen können. *Abbildung 1* zeigt, dass mehrere Länder in Europa (Dänemark, Schweden, Großbritannien) ein um 20% und mehr größeres Arbeitsvolumen im Dienstleistungssektor aufweisen als Deutschland. Was sind die Gründe für diese deutlichen Unterschiede?

## 2.1 EINKOMMENS-DIFFERENZIERUNG UND DIENSTLEISTUNGSVOLUMEN

Die Forderung nach einer größeren Einkommensdifferenzierung wird mit der sogenannten Kostenkrankheit der Dienstleistungen begründet (Baumol 1967). Dienstleistungen seien arbeitsintensiv und rationalisierungsresistent. Wenn die Löhne im Gleichschritt mit den Löhnen im verarbeitenden Gewerbe zunehmen, dann steigen die Preise der Dienstleistungen überproportional und die Nachfrage nimmt ab. Die Kostenkrankheit wird insbesondere bei den beschäftigungsstarken sozialen Dienstleistungen vermutet, die in Deutschland wesentlich weniger entwickelt sind als in Skandinavien oder den USA (Scharpf 1997). Gegen die These von der Kostenkrankheit kann man einwenden, dass erstens viele Dienstleistungen sehr wohl rationalisierbar sind und dass zweitens mit steigendem Einkommen und relativ sinkenden Preisen für Agrar- und Industriegüter Kaufkraft frei wird. Welcher dieser Effekte überwiegt, kann man nur empirisch entscheiden. Dazu greife ich auf Daten von Eurostat (1998, S. 178) zur Verteilung der Nettoeinkommen zurück. Die Einkommensverteilung wird durch die Relation der oberen 10% in der Einkommenshierarchie im Verhältnis zu den unteren 10% gemessen.

Die Korrelationsanalysen widerlegen die These von der Kostenkrankheit. Sie zeigen, dass der Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und dem allgemeinen Dienstleistungsvolumen in den Mitgliedsländern der EU negativ ist

**Abb. 1: Volumen der im DL-Sektor pro Woche geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf der Bevölkerung im Erwerbsalter in der EU (1999)**



(Tabelle 1). Gleiches trifft auf den Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit und produktionsorientierten sowie distributiven Dienstleistungen zu. Völlig konträr zu den Überlegungen von Scharpf steht die stark negative Korrelation zwischen Einkommensungleichheit und dem Arbeitsvolumen in sozialen Dienstleistungen. Nur für kleine Subsektoren lassen sich positive Zusammenhänge feststellen. Die Korrelation zwischen Einkommensungleichheit und dem Arbeitsvolumen bei konsumorientierten Diensten (NACE 55 Hotels, Restaurants und 95 private Haushalte) ist stark positiv (0,86). Es ist einleuchtend, dass bei größerer Lohndifferenzierung wohlhabende Haushalte eher private Haushaltsdienste nachfragen, als bei ausgeglichener Einkommensverteilung. Bei der Nachfrage nach „Hotels und Restaurants“ (NACE 55) ist vermutlich aber nicht die Einkommensungleichheit der entscheidende Einflussfaktor. Die südeuropäischen Länder mit hoher Einkommensungleichheit haben sich in der innereuropäischen Arbeitsteilung auf Tourismus spezialisiert. An dieser Stelle ist es wichtig, auf die Größenordnungen hinzuweisen. Gerade in den Ländern, in denen die sozia-

len und persönlichen Dienstleistungen sehr entwickelt sind (DK, FIN, S, UK), liegt das Arbeitsvolumen in diesem Bereich sieben bis dreizehnmal so hoch wie bei den konsumorientierten Dienstleistungen und mehr als hundertmal so hoch wie bei den Dienstleistungen in privaten Haushalten.

## 2.2 WIRTSCHAFTLICHE UND GESELLSCHAFTLICHE MODERNISIERUNG UND DIENSTLEISTUNGSVOLUMEN

In der theoretischen Debatte werden neben der Lohnungleichheit als wichtigste Wachstumsursachen für die Expansion von Dienstleistungen (1) der Übergang von der Massen- zur Qualitätsproduktion, (2) die Professionalisierung und Qualitätsverbesserung von Dienstleistungen, (3) neue Arbeitszeitmodelle, (4) die wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen und (5) die So-

<sup>3</sup> Die empirische Untersuchung habe ich mit A. Wagner durchgeführt (Bosch/Wagner 2002a und 2002b). Auf diese gemeinsamen Arbeiten greife ich im Folgenden zurück.

**Tabelle 1: Korrelationen zwischen Einkommensungleichheit (1994) und Arbeitsvolumen bei Dienstleistungen pro Kopf der Bevölkerung im Erwerbsalter (1999) in der EU**

Arbeitsvolumen in Stunden pro Woche pro Person im Erwerbsalter....	...korreliert mit der Einkommensverteilung P90/P10		Anteil der abhängig Beschäftigten im DL-Sektor in	
	Stärke des Zusammenhangs	Signifikanz	Ostdeutschland	Westdeutschland
DL-Sektor insgesamt	-,520	*	100	100
Gesellschaftsorientierte und soziale DL	-,776	***	52,9	46,3
DL in privaten Haushalten	-,645	**	0,2	0,7
Konsumorientierte DL	-,864	***	4,9	5,1
Distributive DL	-,512	*	31,4	28,8
Produktionsorientierte DL	-,573	*	13,1	17,1

\* signifikant auf dem 0,05-Niveau,

\*\* signifikant auf dem 0,01-Niveau,

\*\*\* signifikant auf dem 0,001-Niveau

Die einzelnen Dienstleistungsbranchen wurden wie folgt gruppiert:

Soziale Dienstleistungen: Nace 75, 80, 85, 90; 91- 93, 92

Distributive Dienstleistungen: Nace 50-52, 60-64

Produktionsorientierte Dienstleistungen: Nace 65-67, 70- 74

Konsumorientierte Dienstleistungen: Nace 55, 95

Quelle: Eurostat 1998, S. 178, eigene Berechnungen

WSI Hans Böckler Stiftung

zuzialausgaben genannt. Der Bedeutung dieser Größen für das Wachstum von Dienstleistungen soll im Folgenden nachgegangen werden:

(1) *Übergang von der Massen- zur Qualitätsproduktion:* Die enorme Produktivitätssteigerung im landwirtschaftlichen und im industriellen Sektor und auch die Verbesserung der Qualität ihrer Produkte ist in zunehmendem Maße an Dienstleistungen gebunden, die dem Produktionsprozess vorangehen (z.B. Forschung & Entwicklung, Design, Konstruktion), ihn begleiten Rechnungs- und Personalwesen, Werbung, Steuerung etc. und ihm nachgelagert sind Verkauf, Beratung, Service etc. Durch den Übergang von der Massen- zur kundenspezifischen Qualitätsproduktion werden die Dienstleistungsanteile in der industriellen Wertschöpfungskette zunehmen. Dieser Zusammenhang zwischen Qualitätsproduktion und der internen Tertiärisierung der Industrieunternehmen ist bereits gut nachgewiesen worden. *Lay/Rainfurth* (2002) zeigen zum Beispiel auf der Basis der Erhebung des Fraunhofer ISI zu „Innovationen in der Produktion“, dass Betriebe der Investitionsgüterindustrie, die in Einzelfertigung produzieren, 11,2% ihrer Mitarbeiter für produktionsbegleitende Dienstleistungen einsetzen, bei Großserienfertigung aber nur 6%. Dieser Zusammenhang lässt sich auch für die externe Nachfrage von Industrieunternehmen nach Dienstleistungen nachweisen. Die Korrelation zwischen dem Arbeitsvolumen bei den produktionsorientierten Dienstleistungen und den Forschungsausgaben pro Kopf der Bevölkerung, als Indikator für das Niveau

der Innovationsorientierung der Industrie, auf deren Verfahren und Produkte ja der größte Teil der F&E-Mittel zielt, ist mit 0,71 sehr stark.

(2) *Professionalisierung:* Viele Dienstleistungen sind „Vertrauensgüter“. Es werden nicht standardisierte Tätigkeiten verrichtet, deren Qualität nicht unmittelbar bewertet werden kann, da die Wirkung oft erst lange nach Abschluss der Tätigkeit eintritt und dann kaum noch von anderen Effekten isoliert werden kann. Bildung oder Gesundheitsdienste sind ein gutes Beispiel hierfür. Solche Tätigkeiten werden oft nur nachgefragt, wenn sie professionell erbracht werden. Die Kunden wenden sich vor allem an Anbieter, zu deren Fähigkeiten sie Vertrauen haben. Als groben Indikator der Professionalität und Qualität von Dienstleistungen kann man die Qualifikation der Beschäftigten heranziehen. Da die Qualifikationssysteme der Länder so unterschiedlich sind und manche Tätigkeiten in einem Land als akademische Tätigkeit, in anderen als mittlere Qualifikation gelten, haben wir nur den Zusammenhang zwischen dem Anteil von Beschäftigten mit niedriger Qualifikation und den Beschäftigtenanteilen im Dienstleistungssektor berechnet. Die Korrelation ist wie erwartet stark negativ ( $R = -0,69$ ). Je höher der Anteil Niedrigqualifizierter in der Gesamtwirtschaft, desto geringer der Anteil Erwerbstätiger mit Dienstleistungstätigkeiten.

(3) *Neue Arbeitszeitmodelle:* In allen EU-Ländern sind die Arbeitszeiten im Dienstleistungssektor kürzer als in der Industrie. Dies ist zum einen Folge der Struktur der

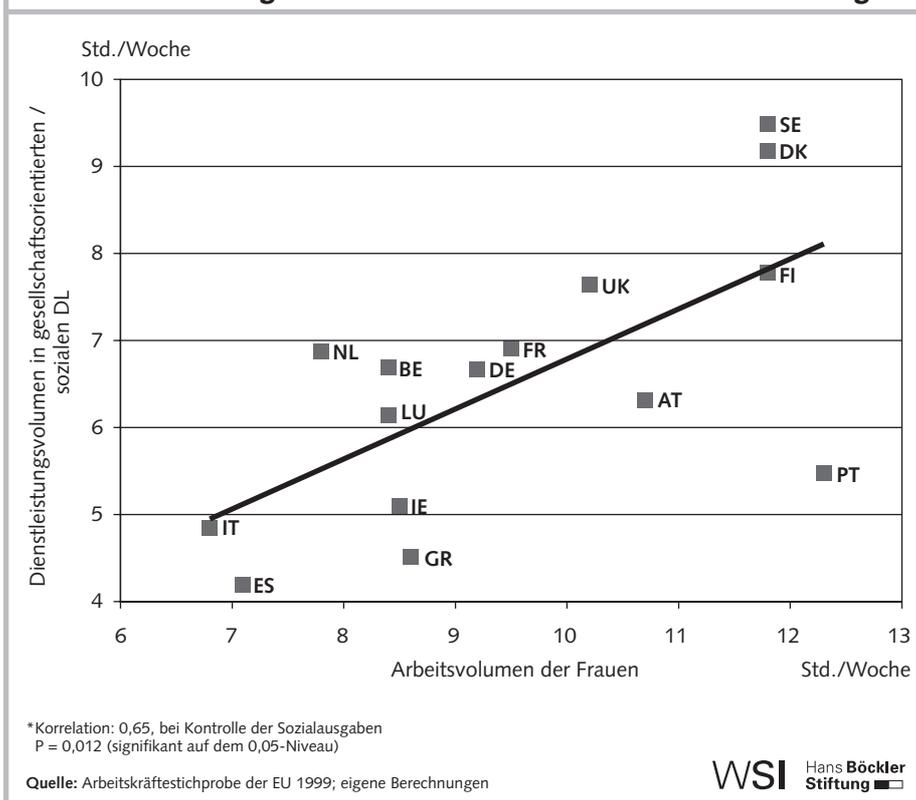
Beschäftigten (hoher Anteil von Frauen sowie von Schülern und Studenten), zum anderen von Rationalisierungsstrategien in arbeitsintensiven Branchen mit hoher Preiskonkurrenz (z. B. Einzelhandel). Durch eine möglichst zeitgenaue Anpassung von Angebot und Nachfrage sollen Kosten gespart werden. Diese Anpassung ist bei zeitlich stark fluktuierender Nachfrage leichter, wenn man die Zeiteinheiten stärker portionieren kann. Es gibt deshalb angebots- und nachfragebezogene Gründe für die Ausbreitung von Teilzeitarbeit im Dienstleistungssektor, die im Übrigen im Zeitverlauf bedeutsamer geworden sind. Der Anteil der Frauen sowie der Schüler und Studenten bei den Dienstleistungsbeschäftigten hat in Deutschland und vielen anderen Ländern stark zugenommen (vgl. dazu im EU-Vergleich: Wagner 2002, Abb. 1). Besonders ausgeprägt ist dieser Effekt in Großbritannien und in den Niederlanden. Dort lägen die Beschäftigungsquoten im Dienstleistungssektor bei gleicher Arbeitszeit wie in der Industrie um 7,7 bzw. um 6,6 Prozentpunkte unter dem tatsächlichen Wert. In Deutschland wird die Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor durch diesen Arbeitzeiteffekt immerhin um 2,2 Prozentpunkte erhöht.

(4) *Wachsende Erwerbstätigkeit von Frauen:* Mit der Auslagerung ökonomischer Tätigkeiten aus dem Haushalt wächst die Nachfrage nach bezahlten Dienstleistungen. Der wichtigste Grund für ein solches Outsourcing ist die steigende Frauenerwerbstätigkeit. Wenn Frauen aufgrund besserer Qualifikationen und veränderter Lebensentwürfe zunehmend erwerbstätig werden und wenn die Männer nicht in gleichem Maße ihre Erwerbsarbeitszeit reduzieren, dann sinken die zeitlichen Ressourcen der Haushalte für Eigenarbeit. Die Haushalte sind dann gezwungen, diese Dienstleistungen vom Markt zu beziehen oder auf sie zu verzichten. Die abnehmenden Geburtenraten deuten darauf hin, dass nicht alle Dienstleistungen des Haushalts verlagert werden, sondern vermutlich, auch wegen eines Mangels an verfügbaren oder bezahlbaren Dienstleistungen, ganz auf sie verzichtet wird. Ebenso kann man die Standards an Sauberkeit oder die Qualität der Mahlzeiten reduzieren oder zeitintensive haushaltsinterne Dienstleistungen durch industrielle Produkte, wie etwa bügelfreie Wäsche, Wasch- und Spülmaschinen, Fertiggerichte oder Papierblumen, ersetzen.

Dennoch verbleiben hinreichend viele Tätigkeiten, die nun zugekauft werden müssen. Besonders ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen dem Arbeitsvolumen der Frauen pro Kopf im Erwerbsalter in Arbeitsstunden pro Woche und Dienstleistungsvolumen pro Kopf im Erwerbsalter in sozialen Dienstleistungen: Die Korrelation liegt bei 0,65 (Abbildung 2). Erwartungsgemäß besteht kein Zusammenhang zwischen Frauenerwerbstätigkeit und dem Arbeitsvolumen in produktionsnahen Dienstleistungen.

(5) Anteil der Sozialausgaben: Soziale Dienstleistungen wie Bildung und Erziehung, medizinische Dienste, Pflege usw. können in der Regel über den Markt allein nicht in ausreichender Form bereit gestellt werden. Die meisten sozialen Dienstleistungen sind arbeitsintensiv und nur begrenzt rationalisierbar. Viele von ihnen erfordern hohe Qualifikationen, was ihren Preis zusätzlich erhöht. Würden diese Dienstleistungen alleine über den Markt abgewickelt, könnten sie von Vielen nicht in Anspruch genommen werden. Die Nichtinanspruchnahme von Bildungs-, Gesundheits- und Pflegedienstleistungen hätte erhebliche negative Auswirkungen auf die Qualität des Humankapitals, den Wohlstand sowie auf den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Man könnte die Einkommensverhältnisse an den Zähnen oder – noch deutlicher als jetzt schon – am Bildungsstand der Kinder erkennen. Aus dieser Gemengelage unterschiedlicher Interessen, der Verbesserung gesellschaftlicher Chancengleichheit, der Steigerung wirtschaftlicher Effizienz durch einen pfleglicheren Umgang mit dem Humankapital sowie der Vermeidung gesellschaftlicher Konflikte, wurden verschiedene Instrumente der Überwindung der Kostenkrankheit bei diesen sensiblen Diensten herausgebildet. Sie reichen von der kostenlosen steuerfinanzierten Bereitstellung der Dienste (z. B. Schulen) über Versicherungslösungen (Kranken-, Renten-, Pflegeversicherungen), Arbeitgeberumlagen (Arbeits- und Unfallschutz) bis hin zu einkommensabhängigen Stipendien, Beiträgen oder Gutscheinen. Diese Finanzierungsmechanismen tragen nicht nur dazu bei, dass sich überhaupt die Nachfrage entwickelt, sondern dass sie auch in angemessener Qualität befriedigt werden kann und sozial gerecht verteilt wird. Die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wird aus den ge-

**Abb. 2: Arbeitsvolumen der Frauen pro Kopf im Erwerbsalter in Arbeitsstunden pro Woche und DL-Volumen pro Kopf der Bevölkerung im Erwerbsalter in gesellschaftsorientierten/sozialen Dienstleistungen\***



nannten Gründen vermutlich mit den Sozialausgaben wachsen. Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt und dem Arbeitsvolumen bei sozialen Dienstleistungen korreliert sehr eng und ist hochsignifikant ( $R=0,87$ ). Scharpf hat in einem reinen Marktmodell mit seinen Thesen zur Kostenkrankheit sozialer Dienstleistungen durchaus Recht. Er übersieht aber, dass sie aufgrund der fundamentalen Bedeutung für den Erhalt der Gesellschaft nicht allein über den Markt bereit gestellt werden können.

Die genannten fünf Einflussfaktoren erhöhen das Dienstleistungsvolumen nur in einem wirtschaftlich dynamischen Umfeld. Wirtschaftliches Wachstum ist eine Voraussetzung für die Zunahme von Dienstleistungen. Viele Dienstleistungen sind „Luxusgüter“, die man sich erst leisten kann, wenn der Grundbedarf an Lebensmitteln und Sachgütern befriedigt ist. Insofern haben die entwickelteren Gesellschaften auch höhere Dienstleistungsanteile als die weniger entwickelten Gesellschaften.

### 3

## Konvergenz USA – Deutschland?

Es konnte gezeigt werden, dass im EU-Europa eine hohe Lohndifferenzierung mit einem niedrigen Dienstleistungsniveau einhergeht (Tabelle 1). Was für Europa zutrifft, muss nicht richtig für die USA sein. Das Arbeitsvolumen pro Kopf der Bevölkerung der Erwerbsbevölkerung liegt dort deutlich über dem aller europäischer Länder. Besonders ausgeprägt ist die Differenz zu den süd- (ES, IT, GR) und kontinentaleuropäischen Ländern (DE, BE, NL, FR, AT). Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit pro Person im erwerbsfähigen Alter liegt in Deutschland beispielsweise um 30% unter dem Niveau der USA (Tabelle 2). Auch die europäischen Länder mit Beschäftigungsquoten auf us-amerikanischem Niveau und darüber, wie etwa Norwegen, haben ein deutlich niedriges Arbeitsvolumen pro Person im erwerbsfähigen Alter. Wenn man die amerikanischen Jahresarbeitszeiten als Maßgröße für Voll-

**Tabelle 2: Jahresarbeitszeit, Beschäftigungsquote und Produktivität in ausgewählten OECD – Ländern 1999**

	Jahresarbeitszeit pro Beschäftigten (Voll- und Teilzeitbeschäftigte) (1)	Beschäftigungsquote (2)	Beschäftigungsquote in USA-äquivalenten (3)	Differenz (2) – (3)	Jahresarbeitszeit pro Person im erwerbsfähigen Alter in Stunden (USA = 100)	Bruttosozialprodukt pro Kopf (USA = 100)	Bruttosozialprodukt pro Arbeitsstunde (USA = 100)
Spanien	1815	53,8	52,2	-1,6	976 (71)	56	76
Italien	1634	52,5	45,8	-6,7	858 (62)	67	106
Niederlande	1343*	70,9	50,1	-20,8	952 (69)	76	109
Deutschland	1503	64,9	52,1	-12,8	975 (70)	72	94
Norwegen	1395	78,0	58,2	-19,8	1088 (79)	82	108
Schweden	1635	72,9	63,7	-9,2	1192 (86)	70	84
Großbritannien	1719	71,7	63,7	-8,0	1233 (89)	65	87
Japan	1840	68,9	67,8	-0,9	1268 (92)	74	74
USA	1871	73,9	73,9	0	1383 (100)	100	100

\* nur abhängige Beschäftigte

Quelle: OECD 2001a und 2001b

WSI Hans Böckler Stiftung

zeitäquivalente zugrundelegt, dann würden wegen der deutlich kürzeren Arbeitszeiten in den meisten europäischen Ländern die so standardisierten Beschäftigungsquoten drastisch sinken und zwar in Deutschland um 12,8 %, in Norwegen um 19,8 % und in den Niederlanden, mit seinem hohen Teilzeitanteil, sogar um 20,8 % (Tabelle 2).

Die unterschiedliche Funktionsweise der Arbeitsmärkte lässt sich auch an den Produktivitätsziffern ablesen. Pro Kopf ist das Bruttosozialprodukt in den EU-Staaten zum Teil deutlich niedriger als in den USA. Pro Arbeitsstunde wird das US-Niveau fast erreicht und von einigen Ländern deutlich übertroffen. Daraus kann man zweierlei schließen. Erstens gibt es in Europa eine stärkere Präferenz für kürzere Arbeitszeiten als in den USA. Regulierungen des Arbeitsmarktes und starke Gewerkschaften ermöglichen es, diese Präferenzen auch umzusetzen, während US-Beschäftigte in individuellen Verhandlungen mit ungleich stärkeren Unternehmen dazu selten die Chance haben. Zweitens wirkt die größere Einkommensgleichheit als Produktivitätspeitsche. Die Unternehmen werden durch die höheren Löhne zu Rationalisierungsmaßnahmen gezwungen. Geringer produktive Dienste werden nicht angeboten und oft über Eigenarbeit erledigt, wozu die Beschäftigten wegen der kürzeren Arbeitszeit auch genügend Spielraum haben. Freeman/Schettkat (1999) haben den höheren Anteil der Eigenarbeit eindrucksvoll an den unterschiedlichen Konsumstrukturen in den USA und in Deutschland herausgearbeitet. In beiden Ländern wird etwa der gleiche Prozentsatz des Einkommens für Nahrung ausgegeben, in den USA entfällt aber dabei ein doppelt so hoher Anteil wie in Deutschland auf Restaurantbesuche.

Bislang sind die Unterschiede zwischen

dem amerikanischen und europäischen Arbeitsvolumen immer mit der höheren Arbeitslosigkeit in Europa erklärt worden. Diese Erklärung trifft aber gerade auf die Länder mit hohen Beschäftigungsquoten in Europa nicht zu. Dänemark, Norwegen und die Niederlande haben geringe und teilweise sogar niedrigere Arbeitslosenquoten als die USA: Man muss also erklären, wie es möglich ist, dass es zwei Typen von Arbeitsmärkten mit völlig unterschiedlichen Mengen an bezahlter Arbeit und vergleichbarem Niveau an Arbeitslosigkeit geben kann.

Das Verständnis hierzu liefert die Theorie der gebogenen Kurve des Arbeitsangebots (Prasch 2000) (Abbildung 3). Nach der traditionellen ökonomischen Theorie nimmt das Arbeitsangebot mit sinkenden Löhnen ab, da es sich dann nicht mehr lohne zu arbeiten, bei steigenden Löhnen hingegen nimmt das Angebot zu. Unterstellt wird ein Individuum, das entscheiden kann, ob es überhaupt arbeiten will oder nicht. Dies ist mehr als lebensfremd. Die Lebenserfahrung zeigt vielmehr, dass die Haushalte bei einer Absenkung des Lohnes unter ein Niveau, das einen als angemessen erachteten Lebensstandard ermöglicht, ihr Arbeitsangebot erhöhen und es erst, wenn es ein unteres Niveau erreicht, das Betteln oder Kriminalität lohnender werden lässt, wieder verringern. Wenn die Löhne sehr stark wachsen, steigt zunächst das Arbeitsangebot, da man die Chance nutzen will, sein Einkommen deutlich zu verbessern. Mit stark wachsenden Löhnen wird dann aber Freizeit relativ wichtiger. Die Haushalte können es sich dann leisten, ihr Arbeitsangebot wieder zu verringern, um mehr Freizeit zu haben.

Es kommt also zu zwei unterschiedlichen Schnittpunkten der Angebots- und Nachfragekurve mit ganz unterschied-

lichen Löhnen. Die skandinavischen und kontinentaleuropäischen Länder liegen näher an dem oberen, die USA und Großbritannien näher an dem unteren Schnittpunkt. Der Grund für die starke Ausdehnung des us-amerikanischen Arbeitsangebots und die Bewegung hin auf den unteren Schnittpunkt ist in der zunehmenden Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt bei hoher Kommodifizierung der Ware Arbeitskraft zu sehen. Durch die starke Vermehrung des Arbeitsangebots in den letzten Jahrzehnten und die wachsende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt sind die Lohnverhandlungen härter geworden. Die Beschäftigten in den USA sind durch den abnehmenden Einfluss der Gewerkschaften und ein gering entwickeltes System von Arbeitsmarktregulierung und sozialem Schutz unmittelbarer als die Beschäftigten in den meisten europäischen Ländern dem Markt ausgesetzt, so dass die Löhne absanken. Die Reaktion war eine Ausweitung des Arbeitsangebots, um den Lebensstandard zu erhöhen, was nur die Löhne weiter absinken ließ – vor allem bei einfacher Arbeit, wo die Konkurrenz am größten ist. Mit dem Absinken der Löhne wurden viele arbeitsintensive Dienstleistungen billiger und deshalb stärker nachgefragt. Das Arbeitsvolumen dehnte sich also aus. Die Arbeitszeiten und die Beschäftigungsquoten haben sich in einem Maße erhöht, dass der zeitliche Spielraum für Eigenarbeit im Haushalt sich drastisch verringert hat; selbst die Ärmeren in der Gesellschaft fragen zunehmend Dienstleistungen aus dem unteren Preissegment nach (z. B. Fastfood statt selbst zu kochen).

In Europa mit seiner ausgeprägten „De-kommodifizierung“ der Arbeit schlagen die verschärften Konkurrenzbedingung auf dem Arbeitsmarkt nicht direkt auf Löhne und Arbeitszeiten durch. Es kam nicht zur Vermehrung des Arbeitsangebots infolge sinkender Löhne. Ganz im Gegenteil: Die Arbeitszeit wurde reduziert, zum Teil kollektiv und zum Teil individuell über freiwillige Teilzeitarbeit. Da die Löhne hoch blieben, konnte man sich Arbeitszeitverkürzungen leisten. Durch die höheren Löhne blieben Dienstleistungen teurer. Gleichzeitig behielten die Haushalte wegen der kurzen Arbeitszeiten ihre Kapazitäten zur Eigenarbeit und erledigen viele Tätigkeiten weiterhin selbst, die in den USA über den Markt abgewickelt werden. Die höheren Löhne zwingen zu Rationalisierung und Professionalität, also zur Effizienz- und

Qualitätssteigerung, um die Leistungen bezahlbar zu machen. Diese Innovationsorientierung dämpft die Kostenkrankheit und fördert die Nachfrage. Infolge der höheren Produktivitätszuwächse bleibt das Arbeitsvolumen konstant oder sinkt sogar leicht. Durch eine Verkürzung der Arbeitszeiten werden Beschäftigungsverluste vermieden.

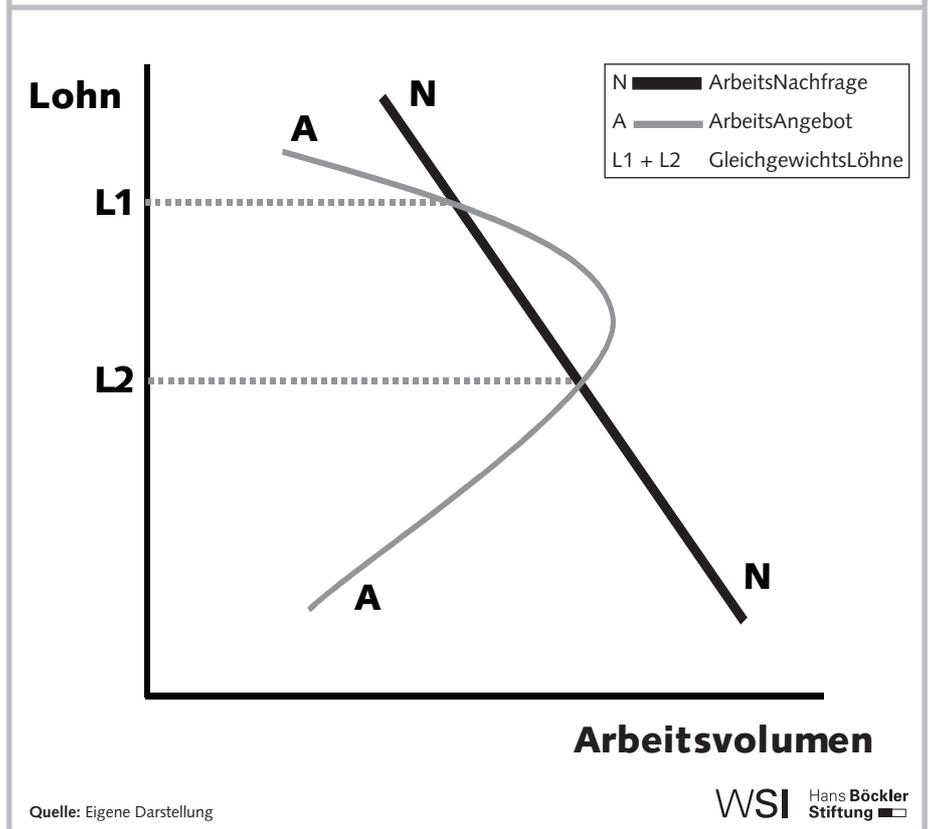
Wir können hieraus schlussfolgern, dass die These von der Kostenkrankheit und die daraus gezogene Schlussfolgerung einer stärkeren Lohndifferenzierung als Therapie unter grundlegend anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als in Deutschland einen möglichen Entwicklungspfad in eine rein marktorientierte Dienstleistungsgesellschaft zeigt. Um das Arbeitsvolumen in Deutschland über diesen Mechanismus auf das amerikanische Niveau zu steigern, müsste man zunächst einmal ganz gründlich mit unserem Sozialsystem aufräumen. Ob man angesichts der damit verbundenen Konflikte, der negativen Nebenwirkungen auf den hochinnovativen sekundären Sektor, der ja auf hochwertige Dienstleistungen angewiesen ist, und unserer Halbtagschule – die USA haben ja eine Ganztagschule mit einem Schulbussystem, das die Kinder zur Schule fährt und abholt und den Frauen Ganztagsarbeit und sogar Überstunden ermöglicht – zum gleichen Ergebnis wie in den USA kommt, ist mehr als fraglich. Sicher wäre nur, dass die Lebensqualität durch längere Arbeitszeiten und eine geringere soziale Sicherung sinken würde.

## 4

### Beschäftigungs- und Arbeitszeitwünsche in Europa

Sowohl das us-amerikanische Modell mit hohem Arbeitsvolumen als auch das europäische mit geringerem Arbeitsvolumen sind rein ökonomisch gangbar. Um jedoch auch sozial akzeptiert zu werden, müssen sie den Präferenzen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter entsprechen. Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin hat 1998 eine repräsentative Befragung zu Beschäftigungspräferenzen in der Zukunft in der EU plus Norwegen durchführen lassen. Befragt wurden 30 000 Beschäftigte sowie Nichterwerbstätige, die in den nächs-

Abb. 3: Korrigierte gebogene Arbeitsangebotskurve



ten 5 Jahren eine Beschäftigung aufnehmen wollen, nach ihren Beschäftigungs- und Arbeitszeitwünschen.<sup>4</sup>

Die Studie zeigt zunächst, dass innerhalb der EU eine deutliche Erhöhung der Beschäftigungsquote angestrebt wird. In Deutschland wird eine Steigerung um 10 Prozentpunkte gewünscht. In den südeuropäischen Ländern mit niedriger Beschäftigungsquote sind die gewünschten Steigerungsraten noch höher, da vor allem die bislang vom Arbeitsmarkt weitgehend ausgeschlossenen Frauen eine Beschäftigung aufnehmen wollen (Tabelle 3). Die vom Europäischen Rat beschlossene Zielmarke bei den Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen kann sich also auf die Wünsche der Europäer stützen.

Eine Konvergenz mit den USA wird nicht gewünscht. Dies zeigt der Blick auf das gewünschte Arbeitsvolumen. Das aktuelle Arbeitsvolumen haben wir (Bielenski/Bosch/Wagner 2002) auf der Basis der Arbeitszeiten der Beschäftigten und das gewünschte auf der Basis der bevorzugten Arbeitszeit der Beschäftigten sowie der Arbeitszeit- und Beschäftigungswünsche der heute nicht Beschäftigten errechnet. Es zeigt sich, dass in Europa zwar ein starker

Anstieg der Beschäftigungsquote, aber nur eine sehr mäßige Zunahme des Arbeitsvolumens angestrebt wird. Diese Kombination wurde durch die starken Präferenzen der Beschäftigten nach kürzeren Arbeitszeiten möglich. Gewünscht wird vor allem eine egalitäre (nicht aber eine gleiche) Verteilung der bezahlten Arbeit auf Männer und Frauen. In Deutschland könnte man mit fast gleichem Arbeitsvolumen durch eine Umverteilung der Arbeit die Beschäftigungsquote um 10 Prozentpunkte erhöhen. Dort, wo die Beschäftigungsquoten und das Arbeitsvolumen heute sehr niedrig sind (ES, GR, IT), wird jedoch eine starke Zunahme des Arbeitsvolumens angestrebt. In Ländern mit hohem Arbeitsvolumen (DK, NOR, SE) wird sogar eine geringere Belastung mit Erwerbsarbeit gewünscht, was mit Wachstumseinbußen verbunden wäre.

<sup>4</sup> Die Beschäftigungsquoten, die auf der Basis dieser Studie berechnet werden, liegen etwas über den Werten von Eurostat, da nicht alle Nichterwerbstätigen einbezogen wurden (Bielenski/Bosch/Wagner 2002).

**Tabelle 3: Tatsächliche und gewünschte Beschäftigungsquoten und Arbeitsvolumen\* pro Person im Erwerbsalter in Stunden pro Woche in der EU 15+Norwegen, 1998**

Land	Tatsächliche Beschäftigungsquote	Gewünschte Beschäftigungsquote Männer und Frauen	Tatsächliches Arbeitsvolumen	Gewünschtes Arbeitsvolumen*
Belgien	64	70	23,9	24,0
Dänemark	80	83	29,5	26,9
Deutschland	69	79	26,0	26,4
Finnland	69	77	26,9	26,5
Frankreich	63	74	23,6	24,9
Griechenland	56	65	21,6	23,8
Großbritannien	70	76	26,4	25,1
Irland	70	81	28,1	28,2
Italien	50	65	18,6	22,2
Luxemburg	72	75	28,1	26,6
Niederlande	71	77	24,4	24,1
Österreich	72	78	29,7	28,1
Portugal	67	75	27,1	27,5
Schweden	80	86	30,2	29,6
Spanien	48	68	17,7	23,4
Norwegen	82	88	30,0	28,6
EU + Norwegen	63	74	23,7	25,0

\* Das gewünschte Arbeitsvolumen wurde unter Einschluss der Arbeitszeitpräferenzen der heute nicht Beschäftigten berechnet.  
Quelle: Bielenski/Bosch/Wagner 2002

WSI Hans Böckler Stiftung

Bei einer Realisierung aller Beschäftigungswünsche würde die Beschäftigungsquote auf das US-Niveau steigen, die Differenzen bei den individuellen Arbeitszeiten und vor allem bei den Arbeitszeitregulierungen aber sogar noch zunehmen. Denn um die Arbeitszeitwünsche auch realisieren zu können, müssen den Beschäftigten Optionen eingeräumt werden, ihre Arbeitszeiten individuell zu variieren; dies erfordert eine tarifliche oder gesetzliche Absicherung von Wahlarbeitszeiten und Freistellungsregelungen wie in den Niederlanden, Dänemark oder Schweden.

## 5 Schlussfolgerungen

Die empirische Analyse ermöglichte zunächst die Identifizierung der wichtigsten Triebkräfte für das Wachstum von Dienstleistungen – und hier gibt es in Deutschland einen Rückstand. Es handelt sich um (1) den Übergang zur Qualitätsproduktion im Sekundären Sektor, (2) die Verbesserung der Angebotsqualität durch Professionalität und Innovationen, (3) neue Arbeitszeitmodelle, (4) die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt und (5) den Ausbau sozialstaatlicher Finanzierungsmechanismen für gesellschaftlich wichtige soziale Dienste. Die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder in Europa haben in unterschiedlichen Kombinationen auf diese fünf Wachstumsfaktoren gesetzt. Eine größere Lohndifferenzierung ist hingegen

im Kontext der europäischen Sozialstaaten kein geeignetes Mittel, das Beschäftigungsniveau zu erhöhen. Allenfalls in kleinen Randsegmenten, wie bei den Dienstleistungen für private Haushalte, wird man damit die Beschäftigung erhöhen können. Beschäftigungsprobleme lassen sich damit aber nicht lösen.

Durch Einbeziehung der USA in den Vergleich konnte gezeigt werden, dass sich hinter identischen Beschäftigungsquoten ganz unterschiedliche Arbeitsvolumina verbergen. Die ökonomischen und sozialen Funktionsmechanismen hochvolumiger Arbeitsmärkte unterscheiden sich grundlegend von denen der niedrigvolumigen im EU-Europa. Beide Modelle können rein ökonomisch betrachtet funktionieren. Sozial kann das USA Modell nur mit einem schwachen Sozialstaat und schwachen Gewerkschaften überleben, da ansonsten die totale Kommodifizierung der Arbeitskraft in Frage gestellt würde, die die Marktgängigkeit gering produktiver und entlohnter Tätigkeit ermöglicht. Das europäische Wohlfahrtsmodell ist an einen ausgebauten Sozialstaat gebunden. Um zum Beispiel in Deutschland das Arbeitsvolumen pro Kopf der Personen im erwerbsfähigen Alter auf das amerikanische Niveau, also um mehr als 40%, auszudehnen, wäre eine weitgehende Abschaffung aller Arbeitsmarktregulierungen und sozialstaatlicher Absicherung gegen Arbeitsmarktrisiken notwendig. Dies entspricht nicht den Präferenzen der Bevölkerung.

Sozial akzeptabel und auch von der Erwerbsbevölkerung gewünscht sind eher

die Entwicklungspfade der beschäftigungspolitisch erfolgreicherer europäischen Länder. Nicht Abschaffung, sondern Umbau des Sozialstaats und der Arbeitsmarktregulierung sind dann die Hauptaufgabe. Die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung ist viel mehr an wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationen gebunden, als gemeinhin angenommen wird. Das gilt für die Entwicklung der Qualitätsproduktion, die völlig andere Bildungs- und Wissenschaftssysteme und Formen der Arbeitsorganisation voraussetzt als die Massenproduktion. Die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt hängt davon ab, dass alle gesellschaftlichen Institutionen, die auf den männlichen Alleinverdiener zugeschnitten sind, umgebaut werden. Das fängt beim Steuersystem (z.B. Ehegattensplitting) und den Sozialversicherungen (z.B. Mitversicherung der Ehefrau) an und reicht hin bis zum Schulsystem (Ganztagsschule, Kinderkrippen) oder zu den Arbeitszeitstrukturen in den Betrieben.

Das größte Problem der Niedriglohn-debatte ist, dass die beschäftigungspolitische Diskussion ganz überwiegend auf Randphänomene umgelenkt wurde und man sich kaum noch mit den zentralen Themen der Innovation und der Bereitstellung und Verbesserung existenzieller sozialer Dienste befasst hat. Die Ergebnisse der PISA-Studie haben uns schmerzhaft auf dieses Defizit hingewiesen.

Meine Analyse hat aber auch gezeigt, dass sich die Gewerkschaften nicht darauf beschränken können, den Sozialstaat und den Flächentarifvertrag zu verteidigen. Eine rein defensive Position ist eine sichere Garantie dafür, dass das bisherige Sozialmodell ausgehöhlt wird. Sie müssen die notwendige Modernisierung der Wirtschaft und des Sozialstaats mitgestalten. Die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit, die Entwicklung und Umsetzung neuer Arbeitszeitmodelle, die Professionalisierung neuer Tätigkeiten und die Entwicklung betrieblicher Innovationen in Verbindung mit dem Übergang zur Qualitätsproduktion sind die zentralen Aktionsfelder.

- Baethge, M.** (1999): Warum tun sich die Deutschen mit Dienstleistungen so schwer? Über die Hartnäckigkeit des industriellen Denkens und die Konturen einer anderen Arbeitsgesellschaft im 21. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau 1.6.
- Baumol, W. J.** (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: American Economic Review 57, S. 416–426
- Bielenski, H./Bosch, G./Wagner, A.** (2002): Wie Europäer arbeiten wollen. Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern, Frankfurt/New York
- Bullinger, H. J.** (Hrsg.) (1997): Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert. Stuttgart
- Bosch, G./Wagner, A.** (2002a): Dienstleistungsbeschäftigung in Europa. Ein Ländervergleich, in: Bosch, G./Hennicke, P./Hilbert, J./Kristof, K./Scherhorn, G. (Hrsg.), Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität, Frankfurt/New York
- Bosch, G./Wagner, A.** (2002b), Nachhaltige Dienstleistungspolitik, in: Bosch, G./Hennicke, P./Hilbert, J./Kristof, K./Scherhorn, G. (Hrsg.), Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebensqualität, Frankfurt/New York
- Europäische Kommission** (2001): Beschäftigung in Europa 2001. Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft, Luxemburg
- Eurostat** (1998): Social portrait of Europe, Luxemburg
- Fels, G./Heinze, R./Pfarr, H./Streeck, W.** (1999): Bericht der Wissenschaftlergruppe der Arbeitsgruppe Benchmarking über Möglichkeiten zur Verbesserung der Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer. Online-Version: [http://www.bundesregierung.de/Anlage10387/Bericht\\_der\\_Benchmarking-Gruppe.pdf](http://www.bundesregierung.de/Anlage10387/Bericht_der_Benchmarking-Gruppe.pdf)
- Freeman, R.B./Schettkat, R.** (1999): Differentials in Service Industry Employment Growth: Germany and the US in the Comparable German American structural Database, Report prepared for the Commission of the European Communities, Directorate General Employment and Social Affairs
- Klöß, H. P.** (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnssektor in Deutschland, in: iw-trends 3.
- Lay, G./Rainfurth, C.** (2002): Zunehmende Integration von Produktions- und Dienstleistungsarbeit. in: Brödner, P./Knuth, M. (Hrsg.) Nachhaltige Arbeitsgestaltung. Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen, München/Mering
- OECD** (2001a): Employment Outlook, Paris
- OECD** (2001b): Science, Technology and Industry Scoreboard, Paris
- Prasch, R.E.** (2000): Revising the Supply Curve: Implications for Work Time and Minimum Wage Legislation, in: Golden, L./Figart, D.M. (Eds.), Working Time. International Trends, Theory and Policy Perspectives, London/New York
- Scharpf, F.W.** (1997): Beschäftigungsfreundlich und sozial – ein Widerspruch? In: Die Mitbestimmung 4, S. 36-39
- Storrie, D.** (2000): Service Employment, Productivity and Growth, in: Anxo, D./Storrie, D.(Eds.), The Job Creation Potential of the Service Sector in Europe, European Commission, Luxemburg
- Wagner, A.** (2002): Dienstleistungen – eine weibliche Teilzeitbranche? Ein europäischer Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 9, S. 547