

# Reformen in Deutschland: zu wenig, zu spät?

Ronald Schettkat

Warum übernimmt die rot-grüne Bundesregierung Positionen, die ihrer bisherigen Politik entgegengerichtet sind? Ist im globalisierten Kapitalismus das neoliberale Wirtschaftsmodell allen anderen institutionellen Arrangements tatsächlich klar überlegen oder sind wohlfahrtsstaatliche Modelle dennoch überlebensfähig? Dieser Beitrag analysiert die wirtschaftstheoretische Begründung für die Identifikation wohlfahrtsstaatlicher Institutionen als Beschäftigungshemmnis und untersucht, ob die unterstellte beschäftigungsfördernde Wirkung des weniger regulierten US-amerikanischen Arbeitsmarktes wirklich empirisch bestätigt werden kann.

## 1

### Einleitung

„Wer den Sozialstaat erhalten will, der wird ihn neu justieren müssen. Es ist sozial nicht gerecht, wenn die Eintrittsbarrieren so hoch gehalten werden, dass Millionen Arbeitsloser keinen Arbeitsplatz finden. Jeder Arbeitsplatz ist wichtiger als die Regularien. Soziale Gerechtigkeit muss neu definiert werden; es geht um Chancengleichheit, nicht um Umverteilung; es macht keinen Sinn, diejenigen zu besteuern, die Arbeitsplätze schaffen. Die wirtschaftliche Dynamik erlahmt im Wohlfahrtsstaat.“ Dies ist kein Auszug aus einem Talkshowauftritt des FDP-Vorsitzenden Guido Westerwelle, sondern es sind Ausführungen eines SPD-Ministerpräsidenten in einer Radiosendung am 28. April 2003. Sind die Belege für die beschäftigungshemmenden Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen tatsächlich so eindeutig, dass selbst sozialdemokratische Politiker meinen, „das jetzt machen zu müssen“? Zeigt sich an der Übernahme von Deregulierungsrezepten, ob unsere Demokratie in der Lage ist, „unausweichliche“ Veränderungen vorzunehmen? Sind diejenigen, die ihre Bedenken vortragen, Ewiggestrige und Lobbyisten von Arbeitsplatzbesitzern, die sich um Arbeitslose nicht weiter scheren? Bleibt nur noch das neo-liberale Wirtschaftsmodell als einziges institutionelles Arrangement im globalisierten Kapitalismus?

Die OECD-Jobs-Study, die Europäische Zentralbank und zuvor die Bundesbank, IMF, neoliberale Politiker und nun offenbar auch die rot-grüne Bundesregierung sehen im Wohlfahrtsstaat die Ursache wirtschaftlicher Probleme. Transferzahlungen vermindern die Anreize zur Arbeitsaufnahme; Regulierungen wie Kündigungsschutz, Mitbestimmung oder kollek-

tive Tarifverhandlungen vernichten Jobs. Deregulierte oder zumindest weniger regulierte Arbeitsmärkte sind danach die notwendige Voraussetzung für wirtschaftliche Expansion. Sicher wird es viele eindeutige Forschungsergebnisse für die als alternativlos dargestellte Übernahme des Modells des unregulierten Marktes geben, wenn sozialdemokratische Minister und nun auch der Kanzler ihre bisherigen Positionen radikal ändern und ihre politische Zukunft mit der Übernahme der „2010-Agenda“ verknüpfen. Weit gefehlt! Selbst der Economist schreibt, dass die Ansicht, „flexible Arbeitsmärkte fördern Beschäftigung, so oft wiederholt worden ist, dass sie zum Klischee wurde, ohne dass es Belege für diese Sicht gäbe.“ Tatsächlich ist die Wirkung zahlreicher institutioneller Arrangements nur sehr schwer zu bestimmen (Blank/Freeman 1994; Atkinson 2000; Buttler u.a. 1996; Agell 1999; Krueger 2000; Stiglitz 2000; Esping-Andersen/Regini 2000; Schettkat 1992, 2002a). Lediglich im theoretischen Modell des perfekten Marktes, in dem jegliche Institution und Regelung unnötig und allenfalls Sand im Getriebe sein können, sind die Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung eindeutig negativ; in komplexeren Modellen ergeben sich jedoch ambivalente Effekte und einige der sogenannten „Rigiditäten“ entpuppen sich bei genauerer Analyse als institutionelle Kompensationen natürlicher Marktunvollkommenheiten (Blanchard/Wolfers 2000). Es ist deshalb erstaunlich, mit welcher Unbeirrtheit und Selbstsicherheit eine eindeutig negative Beschäftigungswirkung zahlreicher institutioneller Arrangements behauptet wird, denn diese Position kann sich weder auf eindeutige Ergebnisse der theoretischen noch der empirischen Forschung berufen.

In diesem Beitrag möchte ich auf theoretische und empirische Zusammenhänge

zwischen institutionellen Arrangements und wirtschaftlicher Entwicklung vor allem anhand der Wirkungen von Lohnspreizung und Mindestlöhnen eingehen. Ich werde dabei die USA als Referenzmodell verwenden und vor allem von gemeinsamen Forschungen mit Professor Richard Freeman (Harvard and NBER) Gebrauch machen. Bevor ich allerdings auf detaillierte Forschungsergebnisse eingehe, möchte ich kurz die ökonomische Theorieentwicklung darstellen, die zum Triumph des neoliberalen, neoklassischen Wirtschaftsmodells auch in der Politik beigetragen hat.

## 2

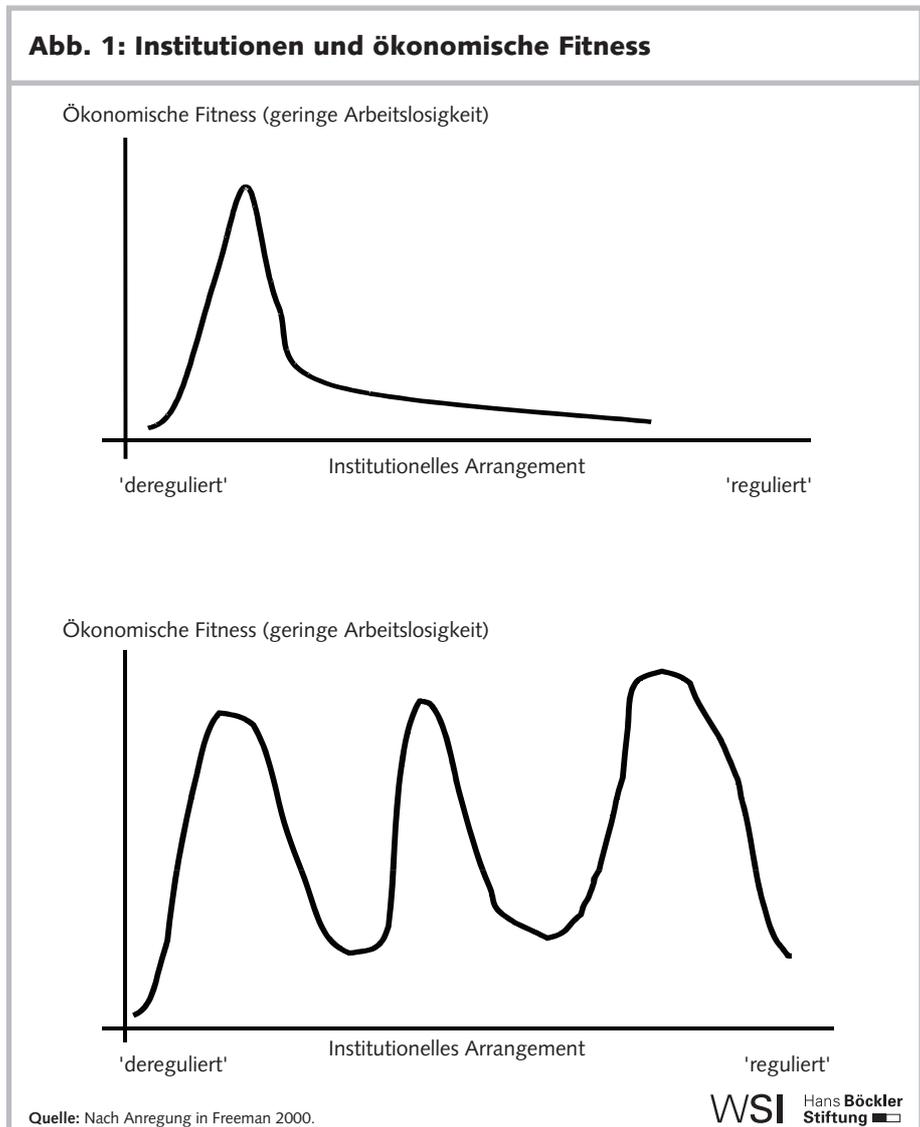
### Institutionell bedingte Arbeitslosigkeit?

Die Forderung nach anderen Institutionen und die Ablehnung aktiver nachfragepolitischer Eingriffe der Regierungen wurde schon in den 60er Jahren und nicht erst durch angeblich fundamental neue weltwirtschaftliche Bedingungen in den 90er Jahren mit der Unwirksamkeits-Hypothese in Frage gestellt. Milton Friedman (1968) argumentierte (ähnlich auch Phelps 1968), dass Volkswirtschaften zwar kurzfristig durch nachfragepolitische Maßnahmen ihre Arbeitslosigkeit senken könnten, dass

Ronald Schettkat, Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Utrecht, Niederlande. Arbeitsschwerpunkte: Theoretische und empirische Forschungen zu den ökonomischen Wirkungen institutioneller Rahmenbedingungen insbesondere auf Beschäftigung.  
e-mail: R.Schettkat@fss.uu.nl

sie aber mittelfristig wieder zu ihrer natürlichen Arbeitslosenquote zurückkehren werden. *Milton Friedman* stellte in seiner Definition der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit auf Abweichungen der Arbeitsmärkte vom idealtypischen Modell des perfekten Marktes ab. Letzteres hängt bei *Friedman* vor allem von institutionellen Rahmenbedingungen, wie Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit, Kündigungsschutz etc., ab. Höhere Transferzahlungen beispielsweise erhöhen den Anspruchslohn und damit die Arbeitslosigkeit. Sie führen zu einer höheren „natürlichen“ Arbeitslosigkeit in diesem Modell, denn diese Variablen bestimmen, bei welchem Arbeitslosigkeitsniveau sich Volkswirtschaften im Gleichgewicht befinden, wobei das Gleichgewicht als Optimierungspunkt jedes einzelnen Individuums und der Volkswirtschaft insgesamt angesehen wird. Das natürliche Arbeitslosigkeitsniveau ist in Übereinstimmung mit den Präferenzen der Individuen unter den gegebenen institutionellen Bedingungen. Ein niedrigeres Arbeitslosigkeitsniveau ist deshalb dauerhaft durch Nachfrageschübe nicht zu erreichen.<sup>1</sup> Diese würden die Volkswirtschaft aus ihrem Gleichgewicht hinausstoßen und deshalb allenfalls zu Inflation führen. Aktive Wirtschaftspolitik stört das Gleichgewicht, denn nur durch die Veränderung der Rahmenbedingungen, die die individuellen Arbeitsangebotsentscheidungen beeinflussen, kann die Arbeitslosigkeit nach diesem Modell tatsächlich gesenkt werden.

Nach dieser Theorie erreicht eine Volkswirtschaft bei jeder Inflationsrate die natürliche Arbeitslosigkeit, was denn auch die Rechtfertigung für das strenge Preisstabilitätsziel der Europäischen Zentralbank ist. Aus dieser Hypothese folgt, dass eine einmal zugelassene höhere Inflation die Arbeitslosigkeit nicht beeinflusst (jedenfalls nicht mittel- oder langfristig) und eine geringe Inflation unschädlich ist für die Arbeitslosigkeit; sie hat allein positive Effekte. Geldpolitik hat allein mit Geldwertstabilität zu tun, ist aber unschuldig an der Verletzung des Beschäftigungsziels – eine Auffassung, die von der Bundesbank gepredigt und im europäischen Zentralbankgesetz zementiert wurde.<sup>2</sup> Die Unwirksamkeit der Nachfragepolitik und die Unschädlichkeit der Geldpolitik liegen auch den so genannten „Maastricht-Kriterien“ zu Grunde. Modellgemäß kann auch eine zeitweilig höhere Staatsverschuldung allenfalls Stroh-



feuer zündeln; sie wird jedoch gleichzeitig private Investitionen verdrängen, der wirtschaftlichen Effizienz schaden und deshalb kontraproduktiv sein.

Wie hoch ist die natürliche Arbeitslosigkeit in den einzelnen Ländern? Selbstverständlich ist die natürliche Arbeitslosigkeit nicht auf eine Stelle nach dem Komma genau zu bestimmen, jedoch überraschen die Varianz der Schätzungen und die Abweichungen von den realen inflationsstabilen Arbeitslosenquoten sogar den Skeptiker. Noch 1997, nach 15 Jahren extremer Lohnzurückhaltung der niederländischen Gewerkschaften (Schettkat/Reijnders 2000), schätzte die OECD die inflationsstabile Arbeitslosigkeit in den Niederlanden auf rund 7 %. Zu diesem Zeitpunkt war die tatsächliche Arbeitslosenquote in den Niederlanden schon niedriger und setzte zum „freien Fall“ an und erreichte wenig später die Zweipro-

zentmarke, ohne dass sich die Inflationsrate in den Niederlanden nennenswert beschleunigt hätte.

Ähnliche Entwicklungen zeigten sich auch in den USA, wo die natürliche Arbeitslosenquote auf rund 6,5 % geschätzt wurde, die tatsächliche Arbeitslosenquote jedoch ohne sich beschleunigende Inflation

1 In den 70er Jahren radikalisierte ein weiterer Nobelpreisträger aus Chicago, *Robert Lucas* (Lucas/Sargent 1978), diese Hypothese und behauptete, dass selbst kurzfristige Beschäftigungseffekte bei Nachfrageschüben ausbleiben würden.

2 Anders als die EZB ist die amerikanische FED auch dem Beschäftigungsziel verpflichtet (Blinder 1998).

3 Das Konzept der Fitnesslandschaften geht auf den Physiker *Bak* (1997) zurück und wurde von *Freeman* (2000) in die Wirtschaftswissenschaften eingeführt.

auf deutlich unter 4 % fallen konnte (Blinder/Yellen 2001). Hätte FED-Präsident Alan Greenspan so fest an eine fixe NAIRU geglaubt wie seine europäischen Zentralbank-Kollegen, so wäre der amerikanische Boom der 90er Jahre nie entstanden, denn die Geldpolitik wäre frühzeitig auf einen restriktiven Kurs eingeschwenkt. Überraschenderweise aber nahm die Preissteigerungsrate keinesfalls zu, sondern sogar noch weiter ab, was zu großen Zweifeln an der Validität der NAIRU-Theorien geführt hat.

Was in der wirtschaftspolitischen Debatte „Flexibilität“ genannt wird, bezeichnen Biologen als „Fitness“: die Fähigkeit der Organismen, sich den veränderten Bedingungen so anzupassen, dass sie ihre Lebensfähigkeit maximieren. In der Wirtschaftspolitik scheint sich die Vorstellung durchgesetzt zu haben, dass es nur ein einziges effizientes institutionelles Arrangement gibt, das dem Modell des unterregulierten Marktes möglichst nahe kommt. Entweder nähert man sich in diesem Modell im globalisierten Kapitalismus oder man verliert im Wettbewerb der Nationen. Es gibt nur ein einziges optimales institutionelles Arrangement: Die Landschaft von Institutionen und ökonomischer Fitness ist unimodal (Abbildung 1, oberes Diagramm).<sup>3</sup>

Folgt man diesem Modell einer unimodalen Landschaft von institutionellen Arrangements und ökonomischer Fitness, sind Politikempfehlungen relativ einfach: Man identifiziert die fitteste Ökonomie; man charakterisiert grob deren institutionellen Arrangements; man empfiehlt, sich diesen Arrangements anzunähern, denn jede Bewegung in Richtung dieser als ideal identifizierten Institutionen kann die ökonomische Fitness nur erhöhen. Dabei muss man weder bei der Identifikation der fittesten Ökonomie noch bei der Analyse der institutionellen Arrangements besonders ins Detail gehen, denn es ist vor allem das theoretische Modell des perfekten Marktes, das handlungsleitend ist. Hat man das optimale institutionelle Arrangement mit Hilfe des Modells perfekter Märkte deduziert, dient Empirie nur noch der Illustration der theoretisch unterstellten Zusammenhänge. Diejenigen, die Zweifel an der Richtigkeit der Analysen und Rezepte haben, können nur Bremser, Ewiggestrige oder Lobbyisten von Partialinteressen sein.

Die USA gelten als deregulierte Ökonomie, die dem Modell perfekter Märkte am

nächsten kommt, und sie erfreuen sich in internationalen Vergleichen deshalb besonderer Beliebtheit. Tatsächlich haben aber Länder mit vollkommen anderen institutionellen Arrangements bessere wirtschaftspolitische Erfolge aufzuweisen als die USA. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass die ökonomische Fitnesslandschaft nicht unimodal, sondern mehrgipfelig ist (Abbildung 1, unteres Diagramm). Tatsächlich deuten zahlreiche Ergebnisse darauf hin, dass sehr unterschiedliche institutionelle Arrangements zu ähnlich guten Ergebnissen führen können.

### 3

#### **Zu geringe Lohndifferenzierung durch Flächentarifverträge?**

Flächentarifverträge generieren einen Einheitslohn, nehmen keine Rücksicht auf betriebliche Belange, lassen keine hinreichende Lohndifferenzierung zu, gefährden die Konjunktur, sind ein Standortnachteil im internationalen Wettbewerb, passen nicht in die vernetzte globalisierte Ökonomie; sie sind nicht marktgerecht usw. usw., lauten die Anklagen. In der Regel kommt diese Kritik von den Apologeten freier Märkte, die fest an die schnelle Reaktion und Funktionsfähigkeit unregulierter Märkte glauben. Das ist verwunderlich, denn gleicher „Lohn für gleiche Arbeit“ ist nicht nur ein Gewerkschaftslogan, sondern das Ergebnis eines funktionierenden Marktprozesses. Im perfekten Markt existieren Lohnunterschiede nur zur Kompensation von individuellen Produktivitätsunterschieden (Qualifikationen) oder zur Kompensation von unterschiedlichen Arbeitsbedingungen. Abweichungen, etwa regional oder zwischenbetrieblich, kann es nur im imperfekten Markt geben, nur wenn „Rigiditäten“ Anpassungsprozesse verzögern oder gar verhindern. Die Kritik am „Einheitslohn“ der Flächentarifverträge ist denn auch Kritik an der Allokationseffizienz perfekter Märkte. Aber Märkte und ganz sicher Arbeitsmärkte sind eben nicht perfekt und natürlich kann eine qualifikationswidrige Lohnstruktur negative Beschäftigungseffekte haben.

Eine marktwidrig komprimierte Lohnstruktur, die am unteren Ende durch zu hohe Mindestlöhne geringer qualifizierte Arbeitnehmer aus dem Arbeitsmarkt aus-

grenzt, ist das Hauptargument für eine Öffnung der Löhne nach unten. Die Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer läge unterhalb des Mindestlohnes, weshalb sie keine Anstellung finden können. Durch nach unten flexible Löhne könnten die geringer qualifizierten Arbeitnehmer wieder Beschäftigung finden. Das ist der Kern der Lohnkompressionshypothese, nach der in Deutschland hohe Arbeitslosigkeit der Preis für die geringe Lohnstreuung ist, während in den USA zwar die Ungleichheit der Löhne hoch, aber dafür die Arbeitslosigkeit gering sei (siehe auch weiter unten). Aus einer geringeren Streuung der rohen Lohndaten kann aber nicht auf eine marktwidrig komprimierte Lohnverteilung geschlossen werden, denn diese kann in einem Land aus mehreren Gründen komprimierter sein als in einem anderen Land: (1) Minimumlöhne sind höher und schneiden die Lohnverteilung ab; (2) die Qualifikationen streuen weniger; auch die Qualifikationsstruktur ist komprimiert.

Zwar gibt es in der Bundesrepublik keinen gesetzlichen Minimumlohn, aber natürlich wirken arbeitsunabhängige Transferzahlungen wie ein Mindestlohn (Sinn 1998), unterhalb dessen kaum jemand bereit ist, eine Arbeit anzunehmen. Das ist plausibel, auch wenn es offenbar Ausnahmen gibt, denn unter den Beziehern von Hilfe für den laufenden Unterhalt (Sozialhilfe) im erwerbsfähigen Alter sind rund 11 % Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig (Burmester 2002), die es bei strikt rationalem Verhalten der Transferempfänger gar nicht geben dürfte. In der Regel dürfte aber das arbeitsunabhängige Transferereinkommen den Anspruchslohn definieren, unterhalb dessen niemand eine Erwerbstätigkeit annehmen wird. In der Bundesrepublik wird das Arbeitsangebot bei dem Anspruchslohn abgeschnitten. In den USA gibt es bekanntlich nur eine geringe soziale Sicherung, so dass das Transfersystem für die Arbeitsangebotsentscheidungen relativ unbedeutend ist. Aber in den USA gibt es einen gesetzlichen Minimumlohn, unterhalb dessen nur in wenigen Ausnahmefällen (zum Beispiel zur Ausbildung) Beschäftigung zulässig ist. Der gesetzliche Minimumlohn in den USA schneidet die Arbeitsnachfragefunktion ab. Die Preisfrage lautet: Wie hoch ist der aus Transferzahlungen abgeleitete Anspruchslohn in Deutschland im Vergleich zum gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn in den USA?

Überraschenderweise haben Berechnungen von Freeman und Schettkat (1998, 1999) ergeben, dass der gesetzliche Minimumlohn in Prozent des Durchschnittslohnes in den USA bei rund 33 % liegt, während der aus Sozialhilfe und Wohngeldzahlungen abgeleitete Anspruchslohn in der Bundesrepublik (West) bei rund 30% des westdeutschen Durchschnittslohnes liegt. In beiden Ländern wird der Arbeitsmarkt also in etwa auf gleicher Lohnhöhe abgeschnitten. Sicherlich ist das Sozialhilfeniveau für Singles in der Bundesrepublik im Vergleich zum US-Minimumlohn nicht zu hoch.

Die Höhe der Sozialhilfe wird ja bekanntlich nach der Bedürftigkeit bestimmt, und Singles haben eben einen geringeren Bedarf als Familien. Die Anspruchslöhne für Familienväter mit einer nichterwerbstätigen Ehefrau und zwei Kindern sind deshalb höher. Bei Ehepaaren mit Kindern, die den größten finanziellen Anreiz zur Nichterwerbstätigkeit haben (siehe weiter unten), ist der Anteil der erwerbstätigen mit rund 14 % überdurchschnittlich hoch (Burmester 2002). Zudem haben Ehepaare mit Kindern nur Anteil von etwa 10 % an den Haushalten, die „Hilfe für den laufenden Lebensunterhalt“ bekommen. Wenn in der bundesdeutschen Diskussion die Anspruchslöhne allein der Familienväter herangezogen werden, so ist dies irreführend, weil nicht repräsentativ für Sozialhilfeempfänger. In dieser Gruppe kann man tatsächlich eine „Armutsfalle“ konstatieren, die in anderen Ländern häufig nicht existiert, weil dort häufig Transferzahlungen und Steuern an der Bedürftigkeit des Individuums und nicht am Familienstatus festgemacht werden. Im deutsch-holländischen Vergleich sind es denn auch einzig die Einverdienerfamilien, die in Deutschland großzügigere Transfers als in den Niederlanden erhalten. In allen Fällen sind die niederländischen Transfers deutlich höher als in Deutschland (Schettkat 2001b).

Natürlich gibt es bei der Sozialhilfe und beim Arbeitslosengeld wie bei anderen Transfers auch (Investitionshilfen, Steuervergünstigungen) Betrugsfälle oder auch eine ärgerliche Ausnutzung des maximalen legalen Rahmens, aber es gibt auch die Gegenbeispiele von schamhafter Vertuschung der Notsituation oder der „irrationalen“, weil nicht einkommenserhöhenden Erwerbstätigkeit. Na ja, wird man einwenden können, die Anspruchslohndebatte war sicher überzogen und mehr ein Medien-

### Übersicht 1: Relative Lohnposition von Wirtschaftszweigen in den USA und in Deutschland

USA		Deutschland	
<b>Oberer Bereich</b>			
Consulting	(1.52)	Öl-, Gasgewinnung	(1.51)
Raffinerien	(1.49)	Consulting	(1.35)
Datenverarbeitung	(1.45)	Flugzeugindustrie	(1.35)
Ingenieurbüros, Architekten	(1.41)	Autoindustrie	(1.31)
<b>Mittlerer Bereich</b>			
Bau	(1.07)	Wohnungswesen	(1.04)
Metall	(1.04)	Gemeinnützige Org.	(1.02)
Wohnungswesen	(1.02)	Werbung	(1.00)
Druckerei	(1.02)	Bau	(0.97)
Gesundheit	(0.99)	Raffinerien, Kokereien	(0.99)
<b>Unterer Bereich</b>			
Einzelhandel	(0.70)	Gaststätten, Restaurants	(0.63)
personenbezogene Dienstleistungen	(0.66)	Einzelhandel	(0.60)
Gaststätten, Restaurants	(0.62)	personenbezogene Dienstleistungen	(0.53)
private Haushalte	(0.41)	private Haushalte	(0.45)

Quelle: Freeman/Schettkat 1999

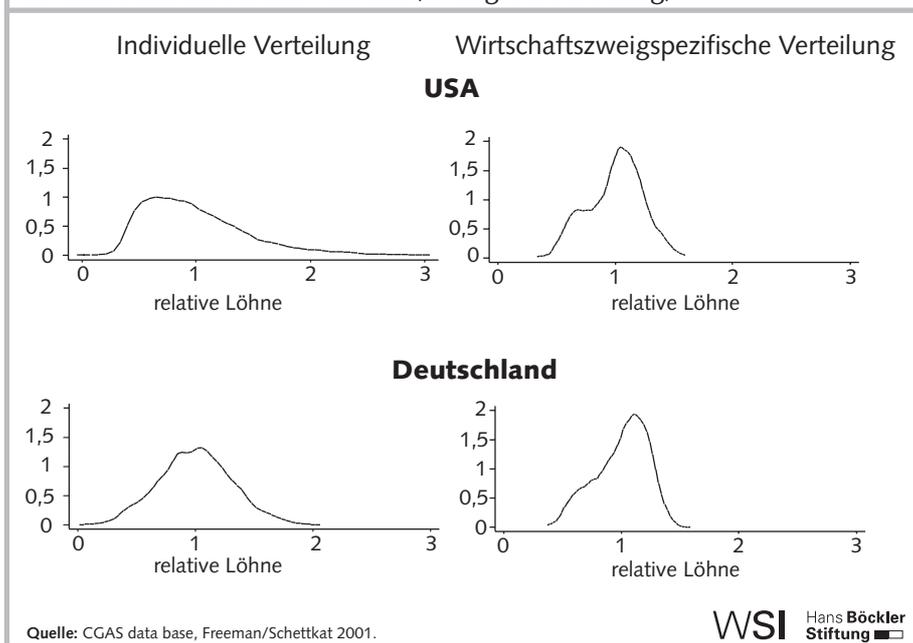
WSI Hans Böckler Stiftung

Event, aber sie ist ja auch relativ irrelevant, denn Tarifverträge – womöglich noch mit Allgemeinverbindlichkeitserklärung – bestimmen tatsächlich das Mindestlohnniveau in der Bundesrepublik. Diese Einflüsse gibt es eben in den USA gar nicht oder nur sehr abgeschwächt. In der Tat ist die individuelle Lohnstreuung in den USA deutlich höher als in Deutschland, wie die linken Diagramme in *Abbildung 2* auf Basis der Comparative German-American Data-bank (Freeman/Schettkat 1999) zeigen.

Die Diagramme auf der rechten Seite von *Abbildung 2* zeigen die wirtschafts-

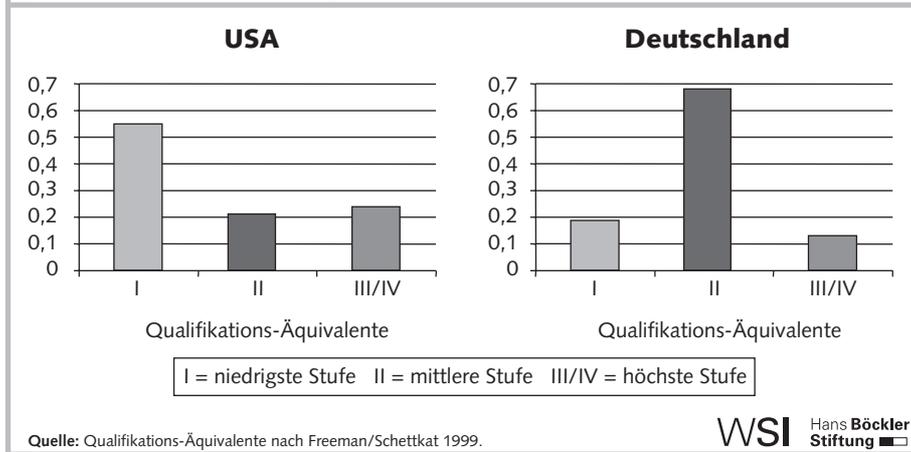
zweigspezifischen Lohnverteilungen. Dieses sind die in identisch abgegrenzten Wirtschaftszweigen in den USA und in Deutschland (West) im Durchschnitt gezahlten Löhne. Überraschenderweise sind die wirtschaftszweigspezifischen Lohnverteilungen in beiden Ländern nahezu identisch und liegen auf ungefähr denselben Positionen. Private Haushalte, Restaurants, Einzelhandel zählen in beiden Ländern zu den am geringsten bezahlten Wirtschaftszweigen, und auch im mittleren Lohnbereich zeigt sich eine hohe Übereinstimmung, weshalb die Korrelation beider Ver-

### Abb. 2: Individuelle vs. wirtschaftszweigspezifische Lohnverteilung in den USA und Deutschland (Häufigkeitsverteilung)



WSI Hans Böckler Stiftung

**Abb. 3: Gesamtwirtschaftliche Qualifikationsstruktur spiegelt sich in jedem Wirtschaftszweig (Anteile)**



teilungen mit rund 0,8 relativ hoch ist (Übersicht 1).

Wie passen die deutlich unterschiedlichen individuellen Lohnverteilungen und die nahezu identischen wirtschaftszweigspezifischen Lohnverteilungen zusammen? In den USA werden in jedem Wirtschaftszweig relativ mehr gering qualifizierte und gering bezahlte und gleichzeitig mehr hoch bezahlte und hoch qualifizierte Mitarbeiter beschäftigt, während insgesamt und in jedem Wirtschaftszweig in Deutschland die mittleren Qualifikationen und Löhne dominieren. US-Unternehmen kombinieren also weit gestreute Qualifikationen mit einer eher hierarchischen Arbeitsorganisation, wohingegen in

Deutschland die Belegschaften homogener sind. Innerhalb der Wirtschaftszweige ergeben sich aber nahezu identische Durchschnittslöhne. Der Durchschnitt der weiten US-Verteilung und der komprimierten deutschen Verteilung ist aber in etwa derselbe (Abbildung 3).

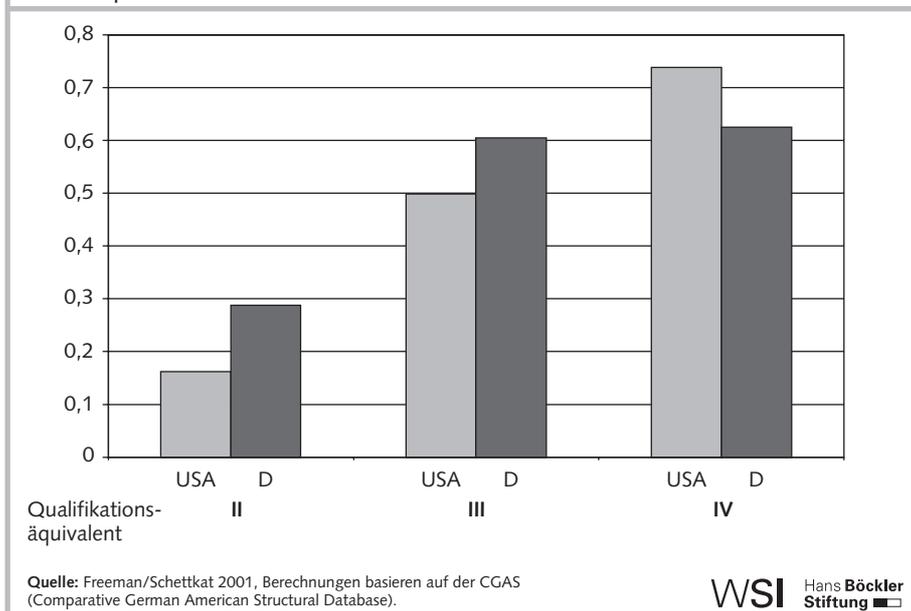
Die unterschiedliche Verteilung der Qualifikationen in beiden Ländern kann rund 40 % der Unterschiede in den individuellen Lohnverteilungen erklären. Ein beträchtlicher Teil der höheren Lohnstreuung in den USA gegenüber Deutschland ist also auf eine breitere Qualifikationsstreuung in Amerika zurückzuführen. Tritt die Streuung vor allem zwischen den Qualifikationsstufen auf, so kann sie notwendige An-

reize für Bildungsinvestitionen etablieren. Kollektive Lohnvereinbarungen, die die Einkommensunterschiede zwischen den Qualifikationsgruppen nivellieren, reduzieren deshalb die Bildungsanreize. Tritt die Streuung vor allem innerhalb der Qualifikationsgruppen auf, so kann sie Bildungsinvestitionen eher verhindern als befördern (Agell 1999; Schettkat 2002).

Entgegen der gängigen Meinung zeigen detaillierte Analysen von Freeman und Schettkat (2001), dass Lohnstreuung in den USA vor allem innerhalb selbst eng abgegrenzter Qualifikationsgruppen auftritt und dass entgegen der landläufigen Annahme die qualifikationsspezifische Lohn-differenzierung im unteren Qualifikationsbereich in Deutschland höher ist als in den USA (Abbildung 4). Der durchschnittliche Lohnunterschied zwischen Qualifikations-äquivalent 1 (Highschool oder geringerer Bildungsabschluss in den USA und „ohne Berufsausbildung“ in Deutschland) beträgt rund 0,29 Logarithmuspunkte in Deutschland (West), aber nur rund 17 Logarithmuspunkte in den USA. In Deutschland sind die finanziellen Anreize für Bildungsinvestitionen im unteren Qualifikationsbereich also höher als in den USA, wo die Anreize im oberen Bildungsbereich aber höher als in Deutschland sind. Mit anderen Worten: Wer in Deutschland nicht mindestens einen Berufsbildungsabschluss nachweisen kann, muss mit deutlich geringem Einkommen rechnen, wohingegen in den USA vor allem der Erwerb höherer Qualifikationen honoriert wird. Aber in den USA ist der Ertrag von Bildungsinvestitionen nur schwer abzuschätzen, weil stark zufallsabhängig. Hohe Einkommensunsicherheit wirkt wie eine Kostenerhöhung der Bildung und reduziert deshalb den Anreiz für Bildungsinvestitionen.

Warum ist die Lohnstreuung innerhalb der Qualifikationssegmente in den USA so hoch? Eine Antwort ist in Markt immanenten Informationsproblemen zu suchen, wie der Nestor der experimentellen Ökonomie, Edward Chamberlain (1948), bereits in den 40er Jahren gezeigt hat. Bei dezentralen – im Extrem gar bilateralen – Lohnverhandlungen werden die Löhne für gleiche Qualifikationen in der Regel nicht dem Gleichgewichtslohn entsprechen, weil dieser den individuellen Akteuren nicht bekannt ist. Es werden Verträge zu „falschen“ Löhnen abgeschlossen, die entweder durch Neuverhandlungen oder durch Mobilität korrigiert werden und so

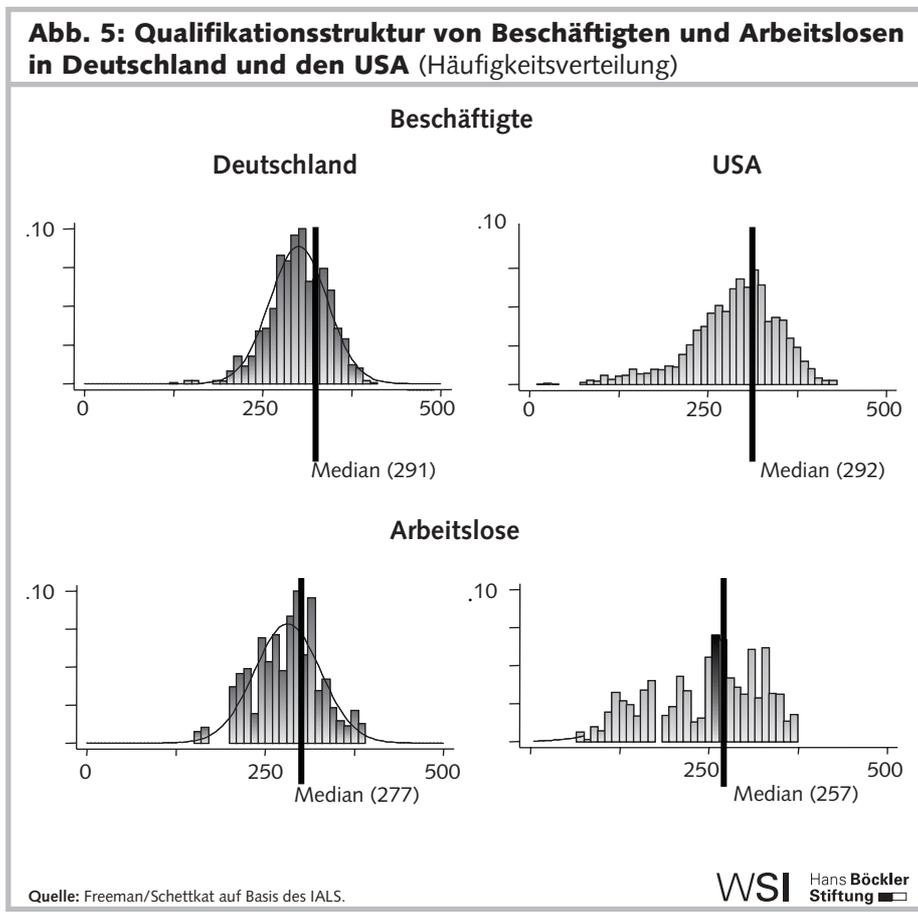
**Abb. 4: Qualifikatorische Lohnunterschiede in Deutschland (West) und den USA (Lohnabstand zum unteren Qualifikationsäquivalent in Logarithmuspunkten)**



Transaktionskosten verursachen. Bekanntheitsmaß ist die Fluktuation im amerikanischen Arbeitsmarkt höher als im deutschen, was auf einen aktiven Anpassungsprozess hindeutet, was aber auch auf einen hohen Korrekturbedarf bilateraler Vertragsabschlüsse hinweist.

Die Informationsprobleme bilateraler Lohnverhandlungen werden eindrucksvoll durch Hay-Consulting, eine weltweit operierende Unternehmensberatung, bestätigt. Hay-Consulting ist quasi ein Informationspool für außertarifliche Managementgehälter, die ja üblicherweise individuell ausgehandelt werden, wo aber ein Vergleichsmaßstab – der Marktpreis – nicht bekannt ist. Unternehmen können bei Hay-Consulting maßgeschneiderte Informationen über die in der Region und Branche gezahlten Gehälter erfahren. Tarifverhandlungen durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände können als Substitut des Auktionators oder von Hay-Consult interpretiert werden. Gewerkschaften bündeln die Angebots- und Arbeitgebervertreter die Nachfrageseite und fungieren somit wie ein Auktionator, der in Lehrbüchern für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage sorgt. Zudem delegieren kollektive Lohnverhandlungen Einkommenskonflikte an professionelle Unterhändler und helfen so das betriebliche Miteinander von einer wesentlichen Konfliktquelle zu befreien.

Insbesondere mit Hinweis auf Not leidende Betriebe, für die eine Standardloohnerhöhung eine starke Belastung ist, die im Extremfall sogar zum Konkurs führen kann, wird eine Öffnung oder gleich Abschaffung der Flächentarifverträge gefordert. Zweifellos kann eine nach unten flexible Lohngestaltung Arbeitsplätze in gefährdeten Bereichen erhalten, aber Flexibilität schlägt auch nach oben aus. Mitarbeiter in prosperierenden Unternehmen, nach deren Produkten eine hohe Nachfrage besteht, oder Mitarbeiter mit spezifischen Qualifikationen werden hohe Lohnsteigerungen durchsetzen und so den Kostendruck erhöhen und damit die Expansionskraft dieser Unternehmen reduzieren. Die Medaille der Lohnflexibilität hat zwei Seiten: Der Arbeitsplatz erhaltende Wirkung in etablierten Bereichen steht die beschäftigungsreduzierende Seite in neuen prosperierenden Bereichen gegenüber (Bell/Freeman 1985). Für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung sind beide relevant, aber nur das Nettoergebnis zählt, und



die wirtschaftliche Dynamik wird wohl eher von jungen, prosperierenden Unternehmen ausgehen.

## 4 Lohnkompressionshypothese für Deutschland verworfen

Wenn die Behauptung der Lohnkompressionshypothese richtig ist, dass eine höhere Lohnspreizung die gering qualifizierten Arbeitslosen in das Beschäftigungssystem integrieren kann, dann sollte in den USA die Qualifikationsverteilung der Beschäftigten ungefähr der der Arbeitslosen entsprechen, denn die Arbeitslosen sollten nach dieser These ja nicht negativ selektiert sein. In Deutschland sollten sich aber deutliche Qualifikationsunterschiede zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten auf tun, weil nach der Lohnkompressionshypothese die geringer qualifizierten Arbeitnehmer aus Beschäftigung hinausgepreist werden.

Abbildung 5 zeigt die Qualifikationsverteilungen für die Beschäftigten im oberen Teil und für die Arbeitslosen im unteren Teil. Die Qualifikationsverteilungen

sind mit den Daten des International Adult Literacy Survey (IALS), (OECD 1997; für Einzelheiten der hier vorgestellten Analyse Freeman/Schettkat 2001), einer Art PISA-Studie unter der erwachsenen Bevölkerung, ermittelt worden und stellen auf vergleichbare berufsrelevante Qualifikationen ab. Im Durchschnitt haben die Beschäftigten in Deutschland und den USA gleiche Qualifikationen (der Median beträgt auf der von 0 bis 500 reichenden Skala 291 bzw. 292), aber es zeigen sich wieder deutlich unterschiedliche Verteilungen. Während die Qualifikationsstruktur in Deutschland fast symmetrisch ist und nur eine vergleichsweise geringe Varianz aufweist, ist die amerikanische Verteilung sehr viel stärker gespreizt. Arbeitslose haben in beiden Ländern geringere Qualifikationsniveaus als die Beschäftigten, aber die Unterschiede sind in den USA sehr viel größer als in Deutschland. Im Durchschnitt erreichen amerikanische Arbeitslose 88 % der Qualifikation eines Beschäftigten, aber der deutsche Durchschnittsarbeitslose erreicht 95 % der Qualifikation eines Beschäftigten. Zudem unterscheidet sich die Qualifikationsverteilung der Arbeitslosen in Amerika mit einem hohen Anteil gering Qualifizierter deutlich von der der Beschäftigten (Ab-

bildung 5), wohingegen die Qualifikationsverteilungen von Arbeitslosen und Beschäftigten in Deutschland sehr ähnlich sind. Mit anderen Worten: Die amerikanischen Arbeitslosen haben deutlich geringere Qualifikationen als die amerikanischen Beschäftigten, während die deutschen Arbeitslosen in Bezug auf die Qualifikationen ungefähr den Beschäftigten entsprechen.

Dieser Befund steht in krassem Widerspruch zur Lohnkompressionshypothese und bestätigt die Ergebnisse von *Steve Nickell* und *Brian Bell* (1996), dass die relative Arbeitslosigkeit der geringer Qualifizierten in Ländern mit „flexibler“ Lohnstruktur ungefähr gleich hoch ist wie in Ländern mit „starrer“ Lohnstruktur. Die Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung zwischen den USA und Deutschland sind denn auch nicht qualifikationsspezifisch, sondern generell in allen Qualifikationsniveaus festzustellen (Freeman/Schettkat 2001).

## 5

### Schlussfolgerungen

Wann immer Arbeitslosigkeit und damit auch der Druck auf die öffentlichen Haushalte zunimmt, neigen Politiker dazu, Arbeitslosigkeit als Ergebnis eines individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls der Arbeitslosen zu sehen, als „natürliche“ oder strukturelle Arbeitslosigkeit, die nur abzubauen ist, wenn den zu anspruchsvollen Arbeitslosen auf die Sprünge geholfen wird und zwar derart, dass schließlich auch Minijobs (ohne soziale Sicherung) akzeptabel werden. Die Popularität der Faulheitshypothese ist antizyklisch, sie verschwindet im Boom, aber ist in der Rezession en vogue (Schmid et al. 2001). Natürlich gibt es die Arbeitslosen, die die soziale Sicherung ausbeuten, aber es gibt auch diejenigen, deren Arbeitseinkommen auf Sozialhilfeniveau aufgestockt werden muss, und diejenigen, die Sozialleistungen aus Scham gar nicht in Anspruch nehmen. Es bleibt denn auch ein Rätsel, wieso die Zahl fauler Arbeitsloser mit den Konjunkturwellen schwanken soll. Selbstverständlich ist zu fragen, ob die von der *Kohl*-Regierung eingeführte verlängerte Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer sinnvoll ist und wenn unvermeidbar, nicht aus allgemeinen Steuergeldern statt aus Beitragszahlungen zu

finanzieren wäre. Aber solche Überlegungen stellt man besser in konjunkturell guten Zeiten an, wenn Alternativen erschlossen werden können.

Ganz sicher werden Ursache und Wirkung verwechselt, wenn konstatiert wird, dass Gesellschaften mit hoher Arbeitslosigkeit über ihre Verhältnisse leben. Umgekehrt, sie leben unter ihren Verhältnissen, denn sie lassen ein erhebliches Produktionspotenzial ungenutzt. Wenn Absatzmöglichkeiten für unternehmerische Entscheidungen eine Rolle spielen – und das tun sie – dann ist Sparen möglicherweise kontraproduktiv und vergrößert die Probleme statt sie zu beheben. Wie der ins Rutschen gekommene Skifahrer instinktiv das Falsche tut, wenn er sich zurück statt vorwärts lehnt, um die Kontrolle über seine Ski zurückzugewinnen, so handeln Politiker instinktiv falsch, die Defizite in den öffentlichen Kassen in einer Rezession wegsparen wollen. Sie kommen nur noch mehr ins Rutschen.

Eine dynamische Wirtschaft ist auf einen flexiblen Arbeitsmarkt angewiesen, aber Flexibilität darf nicht auf die numerische Komponente reduziert werden, die vor allem in Arbeitsmärkten mit relativ geringen Qualifikationen relevant ist, weil dort der Humankapitalverlust der Betriebe durch Fluktuation relativ gering. Bei flexibler Produktion mit höher qualifizierten Beschäftigten ist numerische Flexibilität schnell ineffizient, weil diese Form der Arbeitsorganisation hohe beziehungspezifische Investitionen erfordert, die von Unternehmen wie Beschäftigten nur aufgebaut werden kann, wenn eine langfristig stabile Beschäftigungsperspektive erwartet wird.

Der deutsche Arbeitsmarkt unterscheidet sich vom amerikanischen Arbeitsmarkt nicht durch sozialstaatliche Regelungen, sondern vor allem auch durch die deutlich unterschiedlichen Qualifikationsstrukturen. Amerikanische Unternehmen sehen sich einem sehr heterogenen Arbeitsangebot gegenüber und müssen auf relativ gering qualifizierte Arbeitnehmer zurückgreifen, was eine hierarchischere Arbeitsorganisation mit einem höheren Anteil hoch qualifizierter Arbeitnehmer erfordert. Deutsche Unternehmen können dagegen auf eine relativ homogene Arbeitnehmerschaft mit dem Schwerpunkt im mittleren Qualifikationsbereich zurückgreifen und können deshalb eine flachere und flexiblere Arbeitsorganisation wählen

als ihre amerikanischen Kollegen. Im amerikanischen Arbeitsmarkt ist vor allem aus diesen Gründen numerische Flexibilität attraktiver als in Deutschland.

Zwar sind auch in Deutschland vor allem geringer qualifizierte Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen, aber sie sind dennoch im Vergleich zu ihren amerikanischen Kollegen gut qualifiziert. Die Voraussage der Lohnkompressionshypothese, nach der in Deutschland gering qualifizierte Arbeitslose aus Beschäftigung hinausgepreist werden, weil ihre Löhne über ihrer Produktivität liegen, diese aber in den USA durch nach unten flexible Löhne in Beschäftigung integriert werden, steht im krassen Widerspruch zur empirischen Evidenz.

Verglichen mit dem Modell perfekter Märkte scheinen zahlreiche wohlfahrtsstaatliche Regelungen in der Tat ineffizient oder unnötig zu sein. Gemessen an diesem Modell muss die Realität immer schlecht abschneiden. In realen Märkten gibt es aber „natürliche Rigiditäten“, weshalb die mit dem Modell perfekter Märkte abgeleiteten negativen Beschäftigungswirkungen von Regulierungen und Transfers auch theoretisch keinesfalls so eindeutig sind, wie sie oft dargestellt werden. „Some of the so-called rigidities may represent rough institutional corrections for other distortion of the labor market.“ („Einige der so genannten Rigiditäten sind möglicherweise einfache institutionelle Korrekturen für andere Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes.“) (Blanchard/Wolfers 1999, S. 12). Die Entwicklung der institutionellen Regelungen, die potenziell Arbeitsmarkt rigiditäten verursachen, passt nicht als Begründung für steigende Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsschwäche in Europa (vgl. für eine detaillierte Übersicht: Esping-Andersen/Regini 2000; für Deutschland Fuchs/Schettkat 2000). Während die Arbeitslosigkeit in Europa ständig zunahm, wurden Arbeitslosengelder keinesfalls erhöht, sondern gesenkt, wurden die Kriterien für zu akzeptierende Jobs nicht laxer, sondern strenger gehandhabt.

Natürlich sind hohe Lohnnebenkosten ein Problem, aber sie sind weniger das Ergebnis fauler zu anspruchsvoller Arbeitsloser, als vielmehr auch Resultat der Finanzierung der deutschen Einheit aus Beiträgen statt Steuern und der Tendenz, allgemeine Aufgaben den Sozialversicherungen zu übertragen. Die deutsche Volkswirtschaft krankt seit jeher an einer schwächelnden

Binnennachfrage, die durch Exportüberschüsse teilweise ausgeglichen wurde. Wenn aber alle anderen Volkswirtschaften und vor allem die USA kränkeln, dann muss binnenwirtschaftlich das Produkti-

onspotenzial verstärkt genutzt und nicht durch Sparen weiter reduziert werden. Arbeitslosigkeit hat gewöhnlich mehrere Ursachen, aber wer die Ursachen allein bei den Arbeitsmarktinstitutionen sucht, ver-

hält sich wie ein Autofahrer, der das Loch im Reifen nur dort sucht, wo der Reifen platt ist (Solow 2000).

## LITERATUR

---

- Agell, J.** (1999): On the Benefits from Rigid Labour Markets: Norms, Market Failure, and Social Insurance, *The Economic Journal*, F143–F164.
- Atkinson, T.** (2000): The Welfare State, Budgetary Pressure, and Labour Market Shifts, *Scandinavian Journal of Economics* 3, S. 445–462.
- Bak, P.** (1997): *How Nature works: The Science of Self-Organized Criticality*, Oxford University Press
- Bell, L./Freeman, R.B.** (1985): Does a Flexible Wage Structure Increase Employment?: The US Experience, NBER Working Paper 1604, Cambridge, Mass.
- Blanchard, O./Wolfers, J.** (2000): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence, *The Economic Journal* 3 c1–c33
- Blank, R./Freeman, R.B.** (1994): Evaluating the Connection between Social Protection and Economic Flexibility, in: Blank, R. (ed.), *Social Protection versus Economic Flexibility*, Chicago: University of Chicago Press, S. 21–42
- Blinder, A./Yellen, J.** (2001): The Fabulous Decade: Macroeconomic Lessons from the 1990s, in: Krueger, A./Solow, R. (eds.), *The Roaring Nineties*, New York
- Burmester, M.** (2002): *Disparitäten im Sozialhilfebezug*, Dissertation Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
- Buttler, F./Franz, W./Schettkat, R./Soskice, D.** (1996): *Institutional Frameworks and Labor Market Performance*, London
- Chamberlain, E.H.** (1948), An Experimental Imperfect Market, *The Journal of Political Economy* 2, S. 95–108.
- Esping-Andersen, G./Regini, M.** (eds.) (2000): *Why deregulate labour markets?*, Oxford
- Freeman, R.** (2000): Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes, NBER Working Paper 7556, Cambridge, Mass
- Freeman, R.B./Schettkat, R.** (1998): From McDonald's to McKinsey: Comparing German and US Employment and Wage Structures, *Leverhulme II conference, Labour Market: Stocks and Flows*, 28–29 September 1998, Institute of Economics and Statistics Oxford
- Freeman, R.B./Schettkat, R.** (1999): The Role of Wage and Skill Differences in US-German Employment Differences, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, special edition (Wolfgang Franz, ed.), 1999 S. 49–66.
- Freeman, R.B./Schettkat, R.** (1999): Differentials in Service Industry Employment Growth: Germany and the US in the comparable German American Structural Database, European Commission, Report
- Freeman, R.B./Schettkat, R.** (2001): Skill Compression, Wage Differentials and Employment: Germany vs. the US, *Oxford Economic Papers*, S. 582–603.
- Friedman, M.** (1968): The Role of Monetary Policy, *American Economic Review*, S. 1–17.
- Fuchs, S./Schettkat, R.** (2000): Germany: A Regulated Flexibility, in: Esping-Andersen, G./Regini, M. (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford, S. 211–244.
- Krueger, A.** (2000): From Bismarck to Maastricht, in: *Labour Economics*, S. 1–21.
- Lucas, R.E./Sargent T. J.** (1978): *After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment*. Boston, MA: Federal Reserve Bank of Boston, pp. 49–72.
- Nickell, S. J./Bell, B.** (1996): Changes in the Distribution of Wages and Unemployment in the OECD countries, *American Economic Review*, 86 Papers and Proceedings, S. 302–308.
- OECD** (1997): *Literacy Skills for the Knowledge Society*, International Adult Literacy Survey, Paris
- Phelps, E.** (1968): Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium, *Journal for Political Economy*, August, part 2, 678–711
- Schettkat, R.** (1992): *The Labor Market Dynamics of Economic Restructuring; The United States and Germany in Transition*, New York
- Schettkat, R.** (2001a): Von anderen Ländern lernen? Institutionen und ökonomische Entwicklung in Deutschland, USA und den Niederlanden, in: Franz, W./Hesse, H./Ramser, H.-J./Stadler, M. (eds.), *Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrtausendwende*
- Schettkat, R.** (2001b): How bad are welfare state institutions for economic development? The amazing vitality of the European Tigers, *Challenge*, January/February, S. 1–21
- Schettkat, R.** (2002a): Institutions in the Economic Fitness Landscape; What Impact do Welfare State Institutions have on Economic Performance?, IZA Discussion paper, Bonn.
- Schettkat, R.** (2002b): *Bildung und Wirtschaftswachstum*, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 4, S. 616–627.
- Schettkat, R./Reijnders, J.** (2000): The disease that became a model. The economics behind the employment trends in the Netherlands, EPI working paper, Washington
- Schmid, G./Oschimansky, F./Kull, S.** (2001): *Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte*, Discussion Paper Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FSI 01–206
- Sinn, H.-W.** (1998): Der Sozialstaat in der Zwickmühle, *Handelsblatt*, 24. November 1998, S. 53
- Solow, R.** (2000): The European Unemployment Problem, in: CESifo Forum 3–5
- Stiglitz, J.** (2000): Democratic Development as the Fruits of Labor, keynote address, Industrial Relations Research Association, January, Boston