

Niedrigere Löhne – bessere Welten?

Claus Schäfer

1. Mythos und Wirklichkeit

In großen Teilen von Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft gelten „zu hohe“ Lohnkosten und generell „zu hohe“ Lasten der Unternehmen als Ursachen vieler Übel, insbesondere von Arbeitslosigkeit. Umgekehrt liegt für sie der Schlüssel zur Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftssituation in einer Senkung dieser Lasten aus Löhnen, Steuern, Regulierungen usw. Im Vergleich zwischen den USA – die aus dieser Sicht den Zustand einer besseren Welt schon erreicht haben – und Kontinentaleuropa mit scheinbar schlechterer Performanz ist deshalb auch vom „US-Vorbild“ und von „Euro-Sklerose“ die Rede. Häufig dient gerade Deutschland als Beleg für diesen Gegensatz, weil es scheinbar hohe Arbeitslosigkeit paart mit einer zu gleichmäßigen Einkommensverteilung, zu wenig gespreizten Löhnen, zu hohen Unternehmenssteuern und zu umfangreichen Sozialstaatsleistungen.

Diese vorgeblichen Belastungen erzeugen angeblich als Ursache für Arbeitslosigkeit eine „Beschäftigungsfalle“, die auch aus „Kostenfalle“ und „Sozialstaatsfalle“ besteht: Hohe Löhne in Relation zu niedrigen Arbeitsproduktivitäten hätten insbesondere im Bereich von Geringqualifizierten zum Abbau von vorhandener Beschäftigung und zur Verhinderung neuer Jobs geführt. Und hohe Lohnersatzleistungen für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger würden auch aus Sicht der Arbeitnehmer die Arbeitsaufnahme gerade in „einfachen Tätigkeiten“ verhindern. Deshalb sei das lohnpolitische Gebot der Stunde neben einer allgemeinen Lohnzurückhaltung der gewerkschaftlichen

Tarifpolitik eine größere Differenzierung der Lohnpyramide, um insbesondere an deren unteren Ende durch relative oder absolute Lohnsenkung das Gleichgewicht mit niedrigen Produktivitäten wieder herzustellen. Es wird kurz gefasst die Schaffung eines Niedriglohn-Sektors für Geringqualifizierte gefordert, um die „Kostenfalle“ zu verhindern. Und die „Sozialstaatsfalle“ sei durch mehr „Anreize“ zur Arbeitsaufnahme zu schließen.

Diese und ähnliche Positionen sind jedoch weitgehend von Mythen geprägt über „gute Vorbilder“ wie die USA, „schlechte Beispiele“ wie Europa und ökonomische „Wirkungsmechanismen“. Dies will dieser Beitrag zeigen am Beispiel vor allem Deutschlands, aber auch der USA mit Hilfe ausgewählter empirischer Indikatoren. Denn selbst in Deutschland sind in den letzten Jahren wie in vielen anderen Ländern die Verteilung der Einkommen und der Löhne ungleicher geworden. Oder in anderen Worten: Arbeit ist durch verschiedene Formen der Lohnspreizung spürbar billiger geworden. Dies gilt eindeutig für Westdeutschland. Aber auch in Ostdeutschland ist die Arbeit überraschend billig geblieben, weil die viel diskutierte Lohnanpassung an das Westniveau nach Aussage verlässlicher Indikatoren beachtlich niedrig ausgefallen ist. Trotzdem ist weder ein ostdeutsches noch ein westdeutsches Beschäftigungswunder eingetreten. Statt dessen ist die Arbeitslosigkeit auf ein anhaltend hohes Niveau gestiegen, und es sind weitere soziale und auch ökonomische Schäden eingetreten. Es gibt sogar Anzeichen dafür, dass die Fortdauer eines neoliberalen Kurses solche Schäden wachsen lässt und damit genau das Gegenteil der neoliberalen Hoffnungen erzeugen kann, insbesondere weniger Wachstum und ökonomische Wettbewerbsfähigkeit. Diese sozialen und vor allem ökonomischen Schäden lassen sich an Entwicklungen hinter und neben den Kulissen des US-„Beschäftigungswunders“ noch deutlicher zeigen als am deutschen Beispiel und stellen deshalb den Leitbildcharakter des US-Modells in Frage.

Angesichts der Empirie scheint demnach folgender genereller Entwicklungszusammenhang zu gelten: Auf Dauer erzeugen nur eine relativ flache Einkommenspyramide und darunter moderat gespreizte Löhne die nötigen Wachstumsbedingungen, vor allem eine hohe Bereitschaft zu Bildung und Ausbildung, ergiebige Staatseinnahmen, befriedigende Infrastruktur und gute Produktivität. Die Beziehung zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Ge-

Gliederung

1. Mythos und Wirklichkeit
2. „Modell Deutschland“: Systemtransformation durch Niedriglöhne?
 - 2.1 Offene und versteckte Lohnspreizung
 - 2.2 Lohnspreizung in der Vollzeit-Beschäftigung
 - 2.2.1 Methodische Aspekte
 - 2.2.2 Empirische Ergebnisse
 - 2.3 Lohnsubventionen: Von der direkten zur indirekten Lohnspreizung?
 - 2.4 Verbilligung der Arbeit, Verschlechterung des Wachstums-potentials
3. „Modell“ USA: Unterbewertete soziale Kosten, überbewertete ökonomische Erfolge
 - 3.1 Entzauberung eines Beschäftigungswunders
 - 3.2 Doppelte Akkumulationslücke
4. Konsequenzen für – nicht nur – die Lohnpolitik

Dr. Claus Schäfer ist Referatsleiter für Einkommens- und Vermögensverteilung, fiskalische Umverteilung und Verteilung von Lebenschancen im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung.

Tabelle 1

Kennziffern der Wirtschafts- und Verteilungsentwicklung in Deutschland 1992–1999

Jahr	Brutto- inlands- produkt (real) ¹⁾	Lebens- haltungs- kosten ²⁾	Arbeits- produk- tivität (je Erwerbs- tätigen) ¹⁾	neutraler Verteilungs- spielraum	Erhöhung der Tarifeinkommen ³⁾			Erhöhung der effek- tiven Brutto- löhne- u. -gehälter je Arbeit- nehmer ¹⁾	Lohn- stück- kosten ¹⁾	Bereinigte Brutto- lohn- quote ⁴⁾	Ausschöp- fung des neutralen Vertei- lungs- spiel- raums	Arbeits- volumen in Mio. Arbeits- stunden ⁵⁾
	(1) % zum Vorj.	(2) % zum Vorj.	(3) % zum Vorj.	(4) Sp. (2)+(3)	(5) % zum Vorj. D Ost West			(6) % zum Vorj.	(7) % zum Vorj.	(8) %	(9) Sp. (6)-(4)	(10) % zum Vorj.
1992	2,2	5,0	3,9	8,9	11,0	29,1	6,3	10,5	6,4	73,8	1,6	+ 1,3
1993	- 1,1	4,5	0,5	5,0	6,5	18,4	3,6	4,6	3,8	75,0	- 0,4	- 2,5
1994	2,3	2,7	2,7	5,4	2,9	8,7	1,7	2,2	0,5	74,3	- 3,2	- 1,1
1995	1,7	1,7	1,9	3,6	4,6	8,1	4,1	3,5	2,0	73,8	- 0,1	- 1,7
1996	0,8	1,4	1,5	2,9	2,4	4,8	2,0	1,8	0,6	73,7	- 1,1	- 1,6
1997	1,8	1,9	2,6	4,5	1,5	2,3	1,3	0,8	- 1,1	72,7	- 3,7	- 1,7
1998	2,3	1,0	1,9	2,9	1,8	2,5	1,7	1,4	- 0,5	72,2	- 1,5	+ 0,7
1999 ⁶⁾	1,4	0,6	1,1	1,7	3,0	3,0	3,0	2,0	0,8	72,7	+ 0,3	k.A.

1) Statistisches Bundesamt, VGR, Fachserie 18, Reihe S. 20, Wiesbaden 1999. – 2) Statistisches Bundesamt Fachserie 17, Reihe 7, „Preisindizes für die Lebenshaltung“. – 3) 1991–1997: Deutsche Bundesbank, Tarif- und Effektivverdienste in der Gesamtwirtschaft, ab 1998: WSI-Tarifarchiv. – 4) C. Schäfer, Umverteilung ist die Zukunftsaufgabe, in: WSI-Mitteilungen 11/1999, Tab. 1. Die Lohnquote ist angegeben in Prozent des Volkseinkommens; die Differenz zum gesamten Volkseinkommen ist die sogenannte Gewinnquote. – 5) IAB-Arbeitsvolumensrechnung. – 6) Vorläufig.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, IAB - Berechnungen des WSI.

rechtigkeit ist demnach eine harmonische und keine konfliktträchtige. Wer dennoch auf (noch) mehr Niedriglöhne setzt, gerät in eine „Zukunftsfall“, deren schmerzhafte Folgen in den USA teilweise schon zu besichtigen sind. Aus dieser Sicht kann deshalb durchaus das „Ende der Bescheidenheit“ unterstützt werden. Mit dieser Forderung war in Deutschland ursprünglich nur eine Aufgabe der Lohnzurückhaltung gemeint. Sie lässt sich jedoch auch auf mehr Steuern zu Lasten hoher Einkommen und Vermögen ausdehnen, um neben der privaten auch die öffentliche Nachfrage und deren Nutzen für die Infrastruktur zu stärken. Das Ende der Bescheidenheit wäre demnach kein verteilungsmoralisierender Trotz, sondern der Beginn von mehr ökonomischer Vernunft.

Die hier vorgetragenen Argumente sind teilweise an anderer Stelle schon ausführlicher dargestellt worden (s. Schäfer 1998b, 1999); daneben werden aber auch einige neue empirische Ergebnisse präsentiert.

2. „Modell“ Deutschland: Systemtransformation durch Niedriglöhne?

Niedriglöhne bzw. billige Arbeit sind nur im gesamtwirtschaftlichen Kontext zu verstehen. Er hat den Vorteil, Bewertungsmaßstäbe für zu niedrige Löhne oder zu hohe Lohnkosten zu liefern und gleichzeitig auch den Blick zu schärfen für verschiedene Formen der Lohnspreizung bzw. der Verbilligung von Arbeit, die in den letzten Jahren in Deutschland – aber nicht dort – zu beobachten sind, auch wenn sie auf den ersten Blick mit dem Thema Niedriglöhne wenig Berührung aufzuweisen scheinen. Verschiedene Formen der offenen und verdeckten Lohnspreizung sollen hier zumindest kurz erwähnt werden, bevor das Hauptaugenmerk der Spreizung in den Vollzeitbeschäftigungsverhältnissen gilt.

2.1 Offene und verdeckte Lohnspreizung

a) Die Lohn-Gewinn-Spreizung

Die deutsche Einkommensverteilung ist auch in den 90er Jahren generell ungleicher geworden. Dies gilt auf der Bruttoebene bzw. der Ebene der Markteinkommen, weil insbesondere Gewinneinkommen viel schneller gestiegen sind als Arbeitseinkommen. Wichtige Gründe dafür sind die Konjunktur, die auch nach dem Ende des deutschen Vereinigungsbooms nach einer kurzen Pause befriedigend verläuft, sowie „Verbilligungsprozesse“ beim Faktor Arbeit, von denen hier zunächst die allgemeine Lohnzurückhaltung der Tarifpolitik genannt werden soll. Kumulative Wirkungen zu mehr Ungleichheit gingen ebenso von der Nettoebene bzw. der staatlichen Umverteilungspolitik aus durch die Verschiebung eines großen Teils der direkten Steuerlasten von den Gewinneinkommen auf die Arbeitseinkommen. Zwar sind die Lohnnebenkosten in Form gestiegener Sozialversicherungsbeiträge zu Lasten auch der Arbeitgeber angewachsen, sie konnten aber die genannten Entlastungen der Wirtschaft nicht kompensieren. Außerdem ist zu bedenken, dass ein erheblicher Teil des Anstiegs bei den Sozialversicherungsbeiträgen auf die Finanzierung der deutschen Vereinigung zurückgeht und nicht auf eine Verteuerung des Faktors Arbeit.

Die allgemeine Lohnzurückhaltung auf der tarifpolitischen Ebene war in Deutschland so ausgeprägt und gleichzeitig die Produktivitätsentwicklung so dynamisch, dass die deutschen Lohnstückkosten gegenüber vielen anderen Wettbewerberländern zurückgegangen sind und so der deutschen Exportwirtschaft zusätzliche Vorteile beschert haben. Berechnet man die Lohnkosten und die Lohnstückkosten nicht nur wie international häufig auf Basis der Arbeiter in der Industrie, sondern der Beschäftigung in der Gesamt-

wirtschaft, so wird der gewonnene Vorteil der deutschen Wirtschaft gegenüber der ausländischen Konkurrenz noch deutlicher. In der traditionellen Darstellung der Arbeitskosten von Arbeitern in der Industrie nimmt insbesondere Westdeutschland für 1998 im internationalen Vergleich den ersten Rang ein, Ostdeutschland den neunten. Berechnet auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung fällt Westdeutschland mit seinen Arbeitskosten hinter der Schweiz, den USA und Belgien auf den vierten Rang, Ostdeutschland auf Platz vierzehn. Entsprechend moderater fallen Niveau und Entwicklung der deutschen Lohnstückkosten aus, die sich seit 1970 unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Industrieländer bewegen. Der entsprechende Wettbewerbsvorteil ist allerdings immer wieder zu einem beachtlichen Teil durch DM-Aufwertungen ausgeglichen worden (ausführlich bei Lindlar/Scheremet 1999).

In Tabelle 1 sind einige Eckwerte dieser Verteilungsentwicklung für die Markteinkommen bzw. die Bruttoeinkommen dargestellt¹⁾). Diese Effekte der Lohn-Gewinn-Spreizung, die Arbeit billiger gemacht haben, sind auch durch verschiedene Prozesse der Differenzierung innerhalb des Faktors Arbeit zu erklären, die die allgemeine Lohnzurückhaltung verstärkt haben.

b) Reale Lohnspreizung zwischen den Beschäftigungsverhältnissen

Mit realer Spreizung ist eine erhebliche Änderung in der Struktur der Beschäftigungsverhältnisse gemeint. Während die Vollzeitbeschäftigteverhältnisse in Westdeutschland seit rund 20 Jahren mit etwa 18 Millionen Beschäftigten weitgehend konstant geblieben sind, geht der beobachtbare Anstieg der Beschäftigung im Wesentlichen auf die Zunahme sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung ohne Sozialversicherungspflicht, Leiharbeit, befristete Arbeit und Scheinselbständigkeit zurück, die mit dem Sammelbegriff „prekäre Beschäftigungsverhältnisse“ versehen werden. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung macht inzwischen 35 % aus, während er vor über 20 Jahren erst 15 % betrug. Aus Sicht der Wirtschaft sind diese Jobs nicht prekär, sondern von Vorteil, weil damit tendenziell niedrigere und teilweise auch in Abhängigkeit vom Betriebsgeschehen schwankende Lohnkosten verbunden sind. Aber prekär sind sie für die Betroffenen selbst wie für die Gesellschaft insgesamt. Selbst sozialversicherungspflichtige Teilzeit ist problematisch, wenn sie viele Jahre oder sogar ein Arbeitsleben lang praktiziert wird, weil davon in der Regel mehr als eine Person kaum ernährt und auch diese eine Person nicht fürs Alter gesichert werden kann. Diese Prekarität belastet aber auch die sozialen Sicherungssysteme und deren Finanziers. Pekäre Beschäftigungsverhältnisse belasten durch gegenwärtige und zukünftige staatliche Transfers die Ausgabenseite der sozialen Sicherung erheblich, während die Einnahmeseite durch

fehlende Sozialversicherungsbeiträge vieler prekärer Jobs geschwächt wird. In der Strukturveränderung der Beschäftigungsverhältnisse ist also auch ein weiterer Faktor zu finden, der – neben den Kosten der deutschen Vereinigung und dem Beitragsausfall durch Arbeitslosigkeit – zu den Finanzierungsschwierigkeiten des Sozialstaates beiträgt, ohne dass die Arbeit im engeren Sinn, also Vollzeitbeschäftigung, als teurer geworden bezeichnet werden kann.

c) Regionale Lohnspreizung zwischen Ost- und Westdeutschland:

Ein besonderes und nahezu geschlossenes Niedriglohn-Gebiet sind nach wie vor die neuen Bundesländer im vereinigten Deutschland. Zwar hat es insbesondere durch die Tarifpolitik der deutschen Gewerkschaften nach der deutschen Vereinigung den Versuch gegeben, die ursprünglich niedrigen ostdeutschen Löhne mittelfristig an das westdeutsche Niveau anzupassen. Aber dieser Anpassungsprozess wird in Deutschland bis heute völlig überbewertet – nicht zuletzt, weil häufig die Gewerkschaften und die von ihnen „verschuldeten“ Lohnkosten für den Abbau vieler, insbesonders industrieller Arbeitsplätze in Ostdeutschland und die dortige anhaltende Arbeitsmarktkrise verantwortlich gemacht werden sollen. Tatsächlich hat die Tarifpolitik die ostdeutschen Tariflöhne von ursprünglich weniger als 60 % auf mittlerweile rund 92 % des westdeutschen Tarifdurchschnitts angehoben. Um diesen Durchschnitt gibt es eine durchaus beachtliche Streuung, die in einigen Fällen wie etwa den Banken schon fast 100 % erreicht. Aber der Vergleich von Tariflöhnen ist aus verschiedenen Gründen irreführend. Die verglichenen Löhne sind Grundlöhne, in die z. B. Zulagen und Zuschlüsse nicht eingehen, die häufig im Osten noch gar nicht oder nur in geringerem Umfang gezahlt werden; das gilt insbesondere für Sonderzahlungen wie Urlaubs- und Weihnachtsgeld. Außerdem ist der Urlaub in Ostdeutschland nach wie vor geringer und die wöchentliche Arbeitszeit höher.

Vor allem aber sind Tariflöhne nicht mit effektiv gezahlten Arbeitseinkommen gleichzusetzen. Deren Anpassung an das Westniveau aber stagniert seit Mitte der 90er Jahre. Und insbesondere ist das erreichte Niveau der ostdeutschen Effektivlöhne im Vergleich zum Westen deutlich niedriger als auf der tariflichen Ebene (s. Tabelle 2). Im Durchschnitt betragen die ostdeutschen Effektivlöhne für Vollzeitarbeiten in den neuen Bundesländern nur rund zwei Drittel des Westniveaus. Obwohl die verfügbaren Daten einen solchen Vergleich zuletzt für 1995 ausweisen, kann man aufgrund der aus anderen Statistiken ableitbaren Stagnation bei der Anpassung seit 1995 davon ausgehen, dass dieses Niveau auch heute noch

¹⁾ Tabelle 1 wird ausführlicher kommentiert von ihren Autoren Bispinck/Schulten 1999.

Tabelle 2
Absolute Lohnpositionen von Vollzeitbeschäftigte¹⁾
in West- und Ostdeutschland 1995

Wirtschaftszweig	West (in DM)	Ost (in DM)	Ost-West- Relation ²⁾ (in vH)
Energie und Wasser	6475	4210	65,0
Bergbau	5486	4179	76,2
Verarbeitendes Gewerbe	5340	3217	60,2
- Grund- u. Produktionsgüter	5617	3382	60,2
- Investitionsgüter	5663	3552	62,7
- Verbrauchsgüter	4627	2789	60,3
- Nahrungs- u. Genussgüter	4257	2542	59,7
Hoch- u. Tiefbau	5231	3474	66,4
Handel ³⁾	4591	2993	65,2
- Großhandel	5096	3243	63,6
- Einzelhandel	4020	2726	67,8
Kredit- u. Versicherungswesen	6289	4140	65,8
- Kreditwesen	6215	4071	65,5
- Versicherungswesen	6456	4337	67,2
Sonstige Dienstleistungen ⁴⁾	4755	3500	73,6
Gesamtwirtschaft	5076	3420	67,4

1) Effektiv gezahlte durchschnittliche Brutto-Arbeitseinkommen pro Monat von ganzjährig Vollzeitbeschäftigen (einschließlich anteiliger nicht-regelmäßiger Sonderzahlungen; ohne Auszubildende), berechnet auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe und ergänzender Angaben der EVS für Arbeitseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze. – 2) Anteil der Ost-Arbeitseinkommen am Westniveau. – 3) Einschließlich Handelsvermittlung. – 4) Im Wesentlichen weitere private sowie öffentliche Dienstleistungen.

Quelle: Beschäftigtenstichprobe des IAB – Berechnungen im Auftrag des WSI.

mehr oder weniger gilt²⁾). Insbesondere der Niveauunterschied zwischen Ost und West in den industriellen Bereichen (hier Verarbeitendes Gewerbe genannt) ist mit 40 % immer noch außerordentlich hoch. Zu betonen ist, dass die zugrunde liegende Datenquelle prozessgeneriert und zuverlässig ist: Die Angaben zu den individuellen Arbeitseinkommen entstammen den monatlichen Meldungen jedes Arbeitgebers über jeden sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigen, die obligatorisch an die Träger der Sozialversicherung gehen. Aus der Vollerhebung dieser Einkommensdaten steht für wissenschaftliche Analysen eine 1 %-Stichprobe von 1975 bis zuletzt 1995 zur Verfügung (IAB-Beschäftigtenstichprobe), in der jährlich rund 180.000 Vollzeitbeschäftigte für Westdeutschland und seit 1992 auch rund 60.000 Vollzeitbeschäftigte für Ostdeutschland mit verschiedenen persönlichen und betrieblichen Merkmalen erfasst sind.

Wenn aber insbesondere die effektiv gezahlten Industrielöhne im Osten 40 % unter dem Westniveau liegen, und trotzdem dort Arbeitsplatz-Abbau statt Arbeitsplatz-Aufbau stattfindet, können die Lohnkosten für diese Arbeitsmarktsituation kaum verantwortlich sein. Zwar wird häufig argumentiert, dass selbst diese niedrigen ostdeutschen Löhne immer noch unter der ostdeutschen Produktivität liegen. Doch die Lohnkosten als lediglich ein Faktor bei der Bestimmung dieser Produktivität sind inzwischen in Ostdeutschland – so eine Aussage der Deutschen Bundesbank (1998) – im Rahmen des betrieblichen Gesamtaufwands nicht höher, sondern sogar leicht niedriger als in Westdeutschland. Dagegen fallen der

betriebliche Materialaufwand und der Aufwand für externe Beratungsleistungen in Ostdeutschland deutlich höher aus als im Westen (so auch Görzig 1998), so dass eher hier die Verantwortung für insgesamt höheren Aufwand bzw. geringere Produktivität im Osten zu suchen ist. Abgesehen davon schrumpft bei näherem Hinsehen auch der Produktivitätsrückstand Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland von rund 40 % auf 30 % – in der Industrie sogar stärker – wenn man immer noch vorhandene Erzeuger- und Produktpreisunterschiede zwischen Ost und West berücksichtigt (Müller 1998).

2.2 Lohnspreizung in der westdeutschen Vollzeit-Beschäftigung

Die eingangs genannten Formen der Lohnspreizung zwischen den Beschäftigungsverhältnissen – die sich im Wesentlichen auf Westdeutschland konzentrieren und teilweise auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten sind – werden von der Öffentlichkeit bisher viel zu wenig wahrgenommen, obwohl sie eine erhebliche Entlastung der Arbeitgeber und der Wirtschaft gebracht haben. Das Lohngefälle bei der Vollzeitbeschäftigung zwischen West- und Ostdeutschland wird dagegen als eine Spezialität des Vereinigungsprozesses außerordentlich beachtet, aber es wird dennoch meist falsch interpretiert wegen der Fixierung der öffentlichen Debatte auf den Vergleich der tariflichen Standards. Der Vergleich der effektiven Lohnhöhen in Tabelle 2, der einen Rückstand Ostdeutschlands von rund 40 % in den beschäftigungspolitisch zentralen Industriebereichen ergibt, widerlegt jedoch die vermeintliche Kausalität zwischen Lohnanpassung an den Westen und Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands. Allein diese Erfahrung auf Basis der ostdeutschen Löhne könnte auch die generelle These von der beschäftigungsschaffenden Wirkung niedriger Löhne ad absurdum führen.

Noch stärker als an den Verhältnissen in Ostdeutschland ist die öffentliche Debatte über die beschäftigungspolitische Verantwortung von Löhnen und Lohnkosten allerdings auf die Entwicklung in Westdeutschland und dort auf die Vollzeitbeschäftigung fokussiert, nicht zuletzt weil dort Arbeitsmarktprobleme schon vor der deutschen Vereinigung gravierend waren. In diesem Rahmen ist die These weit verbreitet, dass die westdeutschen Vollzeit-Löhne im Gegensatz zu vielen anderen Ländern zu wenig gespreizt sind. Diese These hat erst recht Auftrieb bekommen, nachdem sie von einer Veröffentlichung der OECD auf Basis deutscher Lohndaten scheinbar bestätigt wurde (OECD 1996). Hier wird nun gezeigt, dass diese These ebenfalls nicht zutrifft, d. h. auch bei den Vollzeit-Beschäftigungsverhältnissen im Westen schon lange die vermeintlich fehlende Spreizung eingetreten ist.

²⁾ Zur Stagnation siehe Schäfer 1999 und Steiner/Hölzle 2000.

2.2.1 Methodische Aspekte

Vor den entsprechenden empirischen Ergebnissen sollen jedoch einige Bemerkungen zu geeigneten empirischen Datensätzen und zu Messmethoden der Lohnspreizung gemacht werden. Darin wird auch der vermeintliche Widerspruch zu den OECD-Daten relativiert.

Das WSI nutzt für seine Analysen der Lohnspreizung und darunter die Darstellung von Niedriglöhnen die größte und zugleich zuverlässigste verfügbare Datengrundlage in Deutschland. Das ist die schon erwähnte 1 %-Stichprobe aus der Beschäftigtenstatistik, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsfor schung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit aus den obligatorischen kontinuierlichen Meldungen der Arbeitgeber über jeden Einzelnen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten gewinnt (IAB-Beschäftigten-Stichprobe). In ihr sind von 1975 bis 1995 jährlich rund 180.000 Vollzeitbeschäftigte mit vielen persönlichen und betrieblichen Merkmalen enthalten, darunter das individuell empfangene effektiv gezahlte Bruttoarbeitseinkommen. Der Datensatz hat wegen der individuellen Sozialversicherungsnummer Panelcharakter und lässt deshalb Querschnitts-, Längsschnitts- und Verlaufsanalysen zu³⁾. Die IAB-Beschäftigten-Stichprobe hat trotz ihrer Prozessgenerierung – wie die beiden genannten Befragungen – auch einige Nachteile. Ein Defizit ist, dass die individuellen Arbeitseinkommen bzw. Löhne von den Arbeitgebern nur bis zur Höhe der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung gemeldet werden, darüber hinaus gehende Einkommensteile werden „abgeschnitten“. Das WSI nutzt jedoch Einkommen von Vollzeitbeschäftigten aus der EVS, die über die Beitragsbemessungsgrenze hinausgehen, um die in der Beschäftigtenstichprobe fehlenden Einkommensteile im oberen Bereich hinzuzuschätzen, so dass der genannte Nachteil weitgehend kompensiert werden kann⁴⁾. Andere Nachteile der Beschäftigtenstichprobe wiegen nicht schwerer als die spezifischen Probleme der beiden genannten Befragungen. So sind seit 1984 z. B. die Einkommenssonderzahlungen wie Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld obligatorisch an die Sozialversicherungen zu melden, weil sie in die Beitragspflicht einbezogen wurden, so dass im Zeitvergleich zwischen 1975 und 1985 die Einkommensentwicklung in allen Einkommensbereichen und möglicherweise besonders im oberen Bereich etwas überhöht wird, aber die Einkommensspreizung nur wenig tangiert wird⁵⁾.

Auf dieser Datenbasis untersucht das WSI die Lohnspreizung von Vollzeitbeschäftigten ohne Auszubildende, deren Einkommen aufgrund ihres Status ohnehin niedrig liegt⁶⁾, aber für Männer und Frauen in der Vollzeitbeschäftigung⁷⁾. Für die so abgegrenzten Vollzeitbeschäftigten werden zur Darstellung der Spreizung in der WSI-Analyse Maßzahlen für „relative Lohnpositionen“ der Beschäftigten, also Verhält-

niszahlen, bestimmt. Aus der Palette möglicher Lohnpositionen gilt aus WSI-Sicht der Vorzug solchen, in denen die Beschäftigten nach Höhe ihrer individuellen Löhne in Einkommensklassen eingeteilt werden. Zwar ist auch die Bildung von Beschäftigtenklassen und deren Relationen, z. B. das Gegenüberstellen von Dezilen, sehr gebräuchlich⁸⁾. Aber die am meisten genutzte Bildung von Relationen der Einkommensobergrenzen von jeweils zwei Dezilen⁹⁾ ist als Maßzahl gegenüber der Einkommensverteilung innerhalb jedes Dezils relativ unsensibel. Aussagefähiger ist die Relation der in jedem Dezil insgesamt verdienten Einkommenssummen. Beide Relationen werden unten in der Ergebnisdarstellung der WSI-Analyse genutzt (siehe Tabelle 3). Aber noch zuverlässiger sind Relationen auf Basis von Einkommensklassen, in denen die Einkommensverteilung a priori im Mittelpunkt steht.

Die Grenzen der Einkommensklassen werden gebildet als Bruchteile oder Vielfache eines Referenzeinkommens, z. B. des durchschnittlichen Lohneinkommens aller Vollzeitbeschäftigten. Die Klassengrenzen können so festgelegt werden, dass sie teilweise auch identisch sind mit qualitativen Lohnschwellen. So werden vom WSI wie inzwischen von anderer Seite auch¹⁰⁾ Niedriglöhne definiert als Löhne, die 75 % und weniger des Referenzeinkommens ausmachen, weil mit dieser Schwelle die Wahrscheinlichkeit von sozialem Ausschluss der betroffenen Lohnbezieher beginnt¹¹⁾. Sozialer Ausschluss als Terminus der Po-

³⁾ Die beiden anderen Datensätze, die in Deutschland die Untersuchung der Lohnspreizung für alle Wirtschaftsbereiche in der Gesamtwirtschaft erlauben, sind nicht prozessgeneriert, sondern Haushaltsbefragungen, in denen auch individuelle Erwerbseinkommen, darunter die von Vollzeitbeschäftigten, erfragt werden. Die beiden Quellen sind die alle fünf Jahre durchgeführte Einkommen- und Verbrauchsstichprobe (EVS) mit rund 50.000 befragten Haushalten, darunter mehrere Zehntausend Vollzeitbeschäftigte, sowie das jährlich durchgeführte soziökonomische Panel (SOEP) mit rund 6.000 Haushalten und einigen Tausend Vollzeitbeschäftigten.

⁴⁾ Siehe zur Methode ausführlicher Schäfer 1997a.

⁵⁾ Stark kann die Verzerrung vor allem aus zwei Gründen nicht sein: Auch vor der Einführung der Meldepflicht von Einkommenssonderzahlungen waren diese Einkommensteile in einem gewissen, aber nachträglich nicht quantifizierbaren Ausmaß freiwillig gemeldet worden. Und die Sonderzahlungen werden bis heute in vielen Fällen proportional zum laufenden Monatseinkommen gezahlt, so dass die Einkommensverteilung insgesamt davon nur wenig verändert wird.

⁶⁾ Dagegen hat die OECD 1996 in einer Spreizungsanalyse für den deutschen Fall auf Grundlage des SOEP die Auszubildenden mit eingeschlossen – aber bei den Einkommen der Beschäftigten insgesamt Sonderzahlungen nicht berücksichtigt.

⁷⁾ Dagegen hat Steiner 1997, der auch für die OECD die Analyse 1996 gemacht hat, in eine Spreizungsuntersuchung mit Hilfe der IAB-Beschäftigtenstichprobe nur Männer und deren Lohneinkommen einbezogen.

⁸⁾ Bei der Dezilbildung werden alle Beschäftigten, sortiert nach aufsteigenden individuellen Einkommen, in zehn gleich große Beschäftigtengruppen (Dezile) eingeteilt; in Dezil eins sind die 10 % aller Beschäftigten mit den niedrigsten Einkommen enthalten, in Dezil 10 die Beschäftigten mit den höchsten Einkommen. Neben Dezilen sind auch Quintile mit jeweils 20 % aller Beschäftigten verbreitet.

⁹⁾ So auch bei der OECD 1996.

¹⁰⁾ Siehe z. B. den in Kürze erscheinenden Zweiten Armutsbereich von Deutschem Gewerkschaftsbund (DGB) und Paritätischem Wohlfahrtsverband, der von Bäcker/Hanesch/Krause u. a. 2000 erarbeitet wird.

¹¹⁾ Die inzwischen fast vergessene Europäische Sozialcharta von 1960, die auch alle EU-Länder ratifiziert haben, hat z. B. alle Löhne unter 68 % des Lohndurchschnitts als unzulässig, weil nicht angemessen, erklärt; siehe dazu im einzelnen Schäfer 1991.

larisationsforschung meint einkommensbedingte Defizite oder sogar Unmöglichkeiten einer „normalen“ Teilhabe am üblichen Lebensstandard oder am kulturellen und sozialen Leben. Diese Ausschlusswirkung ist bei Lohneinkommen unter 50 % des Referenzeinkommens besonders stark, weshalb diese Einkommensschwelle auch nach einer inzwischen weitverbreiteten Konvention als Armutsschwelle bezeichnet wird und die entsprechenden Lohnbezieher als working poor, genauer: als Arme trotz Vollzeitarbeit gelten.

Das WSI nutzt schließlich als Referenzeinkommen für die Bestimmung der Grenzen oder Schwellenwerte von Einkommensklassen das arithmetische Mittel (Mean) aus allen Vollzeitlöhnen – einschließlich der mit Hilfe der EVS hinzugeschätzten oberen Lohnbereiche, in denen auch die Arbeitseinkommen abhängig beschäftigter Manager enthalten sind. Statt der beiden Referenzwert-Komponenten – Maßzahl: Mean und Maßbasis: alle Löhne – sind jedoch auch der Zentralwert (Median) und ein Haushaltseinkommen für die Messung der Lohnspreizung in Gebrauch¹²⁾. Mit diesen Alternativen sind einige problematische Implikationen verbunden.

Der Median ist von der Einkommensverteilung völlig unabhängig; der entsprechende Einkommenswert besagt nur, dass unter ihm bzw. über ihm die Einkommen oder Löhne von jeweils der Hälfte aller Bezieher liegen. Das arithmetische Mittel (Mean) dagegen ist von der Einkommensverteilung abhängig; es misst sensibel die Spannung zwischen oberen und unteren Einkommen. Steigen die oberen Einkommen, so steigt auch das Mean und bringt als geänderter Referenzwert für z. B. konstant bleibende untere Einkommen zum Ausdruck, dass letztere „abgehängt“ werden oder „den Anschluss verlieren“. Diese Spannungsmessung macht den Vorzug des Mean aus¹³⁾.

Die Präferenz des WSI gilt auch der Messung der Löhne nur an allen anderen Löhnen. Berechnet man dagegen das Referenzeinkommen aus allen Haushaltseinkommen einschließlich der Einkommen aus Haushalten von Nicht-Erwerbstätigen (Rentner, Pensionäre, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger), dann unterstellt man eine Gleichrangigkeit von Löhnen mit allen anderen Einkommen einschließlich von Sozialtransfers¹⁴⁾. Diese Gleichrangigkeit ist aber aus WSI-Sicht nicht gerechtfertigt. Drei Gründe sprechen für eine besondere Wertigkeit der Löhne: ihnen steht eine Arbeitsleistung gegenüber; sie stellen als Bruttolöhne die Basis zur Finanzierung der meisten Transfers; und sie spielen als Lohnkosten eine Rolle für das betriebliche Kalkül der Arbeitgeber. Wenn insbesondere Lohnspreizung im Zusammenhang mit Beschäftigung oder mit Arbeitsproduktivität diskutiert werden soll, spricht vieles für die Messung von individuellen Löhnen an ausschließlich anderen Löhnen.

Vor diesem methodischen Hintergrund sind die folgenden empirischen Ergebnisse mit Hilfe des aus-

gewählten Datensatzes, der IAB-Beschäftigtenstichprobe, zu verstehen.

2.2.2 Empirische Ergebnisse

(1) Ergebnisse nach Beschäftigten-Dezilen

Auf der Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe für den Zeitraum 1975 – 1995 sind zunächst in Tabelle 3 verschiedene Dezil-Relationen abgebildet – wie sie auch in der erwähnten OECD-Untersuchung (1996) auf Basis einer anderen Datenquelle (des SOEP) genutzt worden sind, dort allerdings mit einem anderen Ergebnis. Für jedes abgebildete Jahr sind in den ersten beiden Spalten die Einkommensobergrenzen von je zwei Dezilen gegenüber gestellt. In der ersten Spalte sind nur Arbeitseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt, in der zweiten Spalte aber auch Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, die durch Einkommenswerte aus der Einkommen- und Verbrauchsstichprobe (EVS) abgeleitet wurden. Die Ergänzung um Lohneinkommen aus der EVS betrifft allerdings nur das oberste Beschäftigten-Dezil und verändert darin auch nur für einen Teil der Beschäftigten die Höhe ihrer Arbeitseinkommen. In der dritten Spalte werden für jedes Jahr nicht die Einkommensobergrenzen, sondern die im gesamten Dezil verdienten Einkommenssummen gegenüber gestellt. Von Maßzahl zu Maßzahl bzw. von Spalte zu Spalte steigen innerhalb jedes Jahres die Dezil-Relationen tendenziell an; mit anderen Worten: es wird eine jeweils größere Spreizung angezeigt. Im Prinzip trifft diese Entwicklung auch im Zeitvergleich zwischen 1975 und 1995 zu. Allein zwei Ausnahmen scheint es zu geben: Die Dezil-Relation D 5 : D 1 zeigt für den ganzen Zeitraum im Rahmen jeder der drei Maßzahlen einen minimalen Rückgang der Lohnspreizung zwischen mittleren und unteren Einkommen an. Bei der Dezil-Relation D 10 : D 1 trifft dies scheinbar nur für den Zeitraum 1983/84 bis 1995 zu; möglicherweise ist dies auf die vollständigere Erfassung von Jahressonderzahlungen als sozialversicherungspflichtiges Einkommen ab 1984 zurückzuführen, auf die oben schon hingewiesen wurde.

Zu beachten ist, dass der Vergleich der Dezil-Einkommenssummen in der dritten Spalte jedes Jahres ein deutlich höheres Spreizungs niveau aufzeigt als die anderen beiden genutzten Maßzahlen. Mit anderen Worten: die gebräuchliche Gegenüberstellung von

¹²⁾ Die OECD 1996 nutzt den Median auf Basis aller Löhne, Strengmann-Kuhn 2000 berechnet das Mean auf Basis bedarfsgewichteter verfügbarer Haushaltseinkommen pro Kopf.

¹³⁾ Das Mean liegt wegen des besonderen Gewichts hoher Einkommen bei vielen feststellbaren Einkommensverteilungen um rund 10 Prozentpunkte über dem Medianinkommen; mit anderen Worten rund 60 % aller Einkommensbezieher liegen mit ihrem Einkommen unter dem Mean.

¹⁴⁾ Wegen des Gewichts von Sozialeinkommen im gesamtwirtschaftlichen Rahmen ist das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen pro Kopf in den meisten Industrieländern wahrscheinlich niedriger als der durchschnittliche Vollzeitlohn pro Kopf aller Lohnbezieher. Für Deutschland ist das so, siehe die Berechnungen von Strengmann-Kuhn 2000.

Tabelle 3

**Relative Lohnpositionen von Vollzeitbeschäftigte(n) nach unterschiedlichen Beschäftigten-Dezilen¹⁾
– Westdeutschland –**

Dezil-Relation ³⁾	1975			1983			1984			1995		
	ohne EVS ⁴⁾	mit EVS ⁵⁾	mit EVS ⁶⁾	ohne EVS ⁴⁾	mit EVS ⁵⁾	mit EVS ⁶⁾	ohne EVS ⁴⁾	mit EVS ⁵⁾	mit EVS ⁶⁾	ohne EVS ⁴⁾	mit EVS ⁵⁾	mit EVS ⁶⁾
D 10 : D 1	2,97	3,53	4,46	3,28	4,27	4,95	3,33	4,30	5,50	3,20	4,02	5,16
D 10 : D 2	1,93	2,05	2,18	2,02	2,15	2,20	2,04	2,30	2,31	2,07	2,35	2,34
D 9 : D 5	1,37	1,47	1,42	1,45	1,55	1,47	1,46	1,66	1,53	1,51	1,70	1,59
D 8 : D 5	1,23	1,28	1,27	1,27	1,31	1,28	1,28	1,34	1,31	1,31	1,37	1,34
D 5 : D 1	1,90	1,88	2,46	1,84	1,82	2,43	1,84	1,81	2,43	1,75	1,77	2,31

1) Sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte (Männer und Frauen, aber ohne Auszubildende) und deren effektiv gezahlte Arbeitseinkommen. – 2) Verteilung der Beschäftigten auf zehn gleich große Gruppen (Dezile) nach aufsteigendem Einkommen, Dezil 1: die 10 vH aller Beschäftigten mit den niedrigsten Einkommen, Dezil 10: die 10 vH aller Beschäftigten mit den höchsten Einkommen. – 3) Relation von verschiedenen definierten Einkommenswerten in den Dezilen. – 4) Relation der jeweiligen Einkommens-Obergrenzen in den Dezilen; in Dezil 10 sind die Arbeitseinkommen bis maximal zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung erfasst. – 5) Relation der jeweiligen Einkommens-Obergrenzen in den Dezilen; in Dezil 10 sind die Arbeitseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze mit Hilfe von EVS-Angaben für den beobachteten Zeitraum hinzugeschätzt. – 6) Relation der von allen Beschäftigten in den jeweiligen Dezilen insgesamt verdienten Einkommenssummen; in Dezil 10 sind die Arbeitseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze hinzugeschätzt.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe. – Berechnungen im Auftrag des WSI.

oberen Einkommensgrenzen der Dezile ist offensichtlich ein zu grober Maßstab, weil dabei die Verteilung innerhalb jedes Dezils vernachlässigt wird, die die Spreizung selbst beeinflussen kann. In diesem Fall scheinen insbesondere die oberen Einkommen, vor allem wenn sie einschließlich der Ergänzungen aus der EVS betrachtet werden, in sich besonders gespreizt zu sein. Deshalb ist die Wahl von Maßzahlen, die sich insbesondere auf die Verteilung aller Einkommen konzentrieren, für die Erfassung von Spreizungsprozessen sensibler bzw. geeigneter. Aus diesem Grund werden in den folgenden Tabellen 4 bis 6 die Arbeitseinkommen von Vollzeit-Beschäftigten in Einkommensvielfachen bzw. Prozentsätzen des durchschnittlichen Vollzeitlohns (arithmetisches Mittel) dargestellt. Diese Tabellen basieren ausschließlich auf Arbeitseinkommen der IAB-Beschäftigtenstatistik, die im oberen Lohnbereich um Angaben der EVS zu Arbeitseinkommen jenseits der Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung ergänzt wurden. Hier wirkt sich die Ergänzung auf Lohnpositionen ab

etwa 125 % des Durchschnittslohns aus – und auf den Durchschnittswert selbst.

(2) Ergebnisse nach Einkommensvielfachen:

Auch hieraus ergibt sich eine Zunahme der Einkommensspreizung im untersuchten Zeitraum, insbesondere wenn man nicht einzelne Einkommensklassen, sondern die in Spalte 3 für jedes Jahr zusammengefassten Einkommensgruppen betrachtet, die man als Niedriglöhne unterhalb von 75 % des Durchschnitts, zwischen 75 und 125 % als Mittelstandseinkommen und ab 125 % als Hochlöhne bezeichnen kann. In einzelnen Einkommensklassen ist ähnlich wie bei Tabelle 3 zwischen Mitte der 80er und Mitte der 90er Jahre ein kleiner Rückgang der Spreizung zu beobachten, der möglicherweise auf die erwähnte Änderung bei der Erfassung sozialversicherungspflichtiger Einkommen bzw. Sonderzahlungen zurückgeht. Aber in den zusammengefassten Einkommensklassen wird dieser Einfluss überspielt: Der Bezieherkreis von Niedriglöhnen und Hochlöhnen ist deutlich gewachsen

Tabelle 4

**Relative Lohnpositionen von Vollzeitbeschäftigte(n) nach unterschiedlichen Einkommens-Vielfachen¹⁾
– Westdeutschland –**

Lohnposition von ...vH bis unter ...vH ¹⁾ des Durchschnittslohns	1975			1986			1995		
	Anteile ²⁾ in der jeweiligen Klasse in vH	Anteile ²⁾ kumuliert	Anteile zusammengefasst ³⁾ in vH	Anteile ²⁾ in der jeweiligen Klasse in vH	Anteile ²⁾ kumuliert	Anteile zusammengefasst ³⁾ in vH	Anteile ²⁾ in der jeweiligen Klasse in vH	Anteile ²⁾ kumuliert	Anteile zusammengefasst ³⁾ in vH
0 – 20	0,3	0,3		1,0	1,0		0,9	0,9	
20 – 25	0,8	1,1		0,8	1,8		0,9	1,8	
25 – 50	9,4	10,5	29,7	9,7	11,5	34,8	9,1	10,8	35,9
50 – 68	11,8	22,3		14,3	25,8		16,0	26,9	
68 – 75	7,4	29,7		9,0	34,8		9,0	35,9	
75 – 100	34,0	63,7	56,1	31,7	66,5	49,1	31,8	67,6	47,8
100 – 125	22,1	85,8		17,5	83,9		16,0	83,7	
125 – 130	3,3	89,1	14,2	2,0	85,9	16,1	1,8	85,5	16,3
130 und mehr	10,9	100,0		14,1	100,0		14,6	100,0	

1) Mit Lohn sind hier alle effektiv gezahlten Brutto-Arbeitseinkommen von abhängig Beschäftigten gemeint. Löhne oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung sind mit Hilfe von EVS-Angaben hinzugeschätzt worden. Die Lohnpositionen sind definiert als vH-Anteile vom durchschnittlichen Bruttolohn (arithmetisches Mittel) aller in sozialversicherungspflichtiger Vollzeit beschäftigten Männer und Frauen in Westdeutschland (ohne Auszubildende). – 2) Anzahl der Beschäftigten in der jeweiligen Lohnposition bzw. in den angegebenen Einkommensgrößenklassen in vH aller Vollzeitbeschäftigte(n). – 3) Arbeitseinkommen zwischen der Position 0 und 75 vH des Einkommensdurchschnitts: Niedriglöhne; zwischen 75 und 125 vH: „Mittelstands“-Einkommen; über 125 vH: Hochlöhne einschließlich solcher über der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung.

Quelle: Beschäftigtenstichprobe des IAB. – Berechnungen im Auftrag des WSI.

sen bzw. die Einkommensränder haben zugenommen. Dagegen betreffen die mittleren Arbeitseinkommen, die ursprünglich mehr als die Hälfte aller Einkommensbezieher erfassten, 1995 nur noch knapp die Hälfte der Lohnbezieher.

Greift man aus den verschiedenen Einkommensklassen z. B. die unter 50 % des Durchschnitts heraus, so fällt weniger die leichte Zunahme im Zeitverlauf als die Veränderung der Bezieher-Struktur ins Auge: Solche Einkommen, die auch Armut in der Arbeit markieren, ballen sich nicht etwa knapp unterhalb der 50 %-Schwelle, sondern verteilen sich auf ein relativ breites Spektrum niedriger und noch niedrigerer Einkommen trotz Vollzeitarbeit. Und insbesondere in den untersten Einkommensklassen bis 20 % und 25 % des Durchschnittslohns hat die Anzahl der entsprechenden Bezieher deutlich zugenommen. Da die Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigten in den betrachteten 20 Jahren mehr oder weniger konstant geblieben ist, macht sich die Zunahme der working poor in absoluten Zahlen weniger stark bemerkbar: 1975 waren es knapp zwei Millionen Personen und 1995 sind es etwas mehr als zwei Millionen Vollzeitbeschäftigte.

Dieser größeren Lohnspreizung unter den Vollzeitbeschäftigten, die sich seit 1995 nach anderen empirischen Indikatoren kaum verändert haben kann, steht nun im betrachteten Zeitraum eine eher gleichmäßige Qualifikationsstruktur derselben Beschäftigten gegenüber (In Tabelle 5, die aus demselben Datensatz gewonnen wurde ist die Änderung der Qualifikationsstruktur für jeweils den unteren und den oberen Rand der Lohnpyramide gegenübergestellt). Betrachtet man die individuelle Qualifikation als den einzigen empirisch operationablen, aber dennoch relativ groben Indikator für persönliche Produktivität, so stehen die Spreizung der Löhne und die Verengung der Qualifikationsstrukturen im Widerspruch zu einer neoliberalen Behauptung, wonach Löhne vom Markt nach Qualifikation bezahlt würden. Dieser Widerspruch gilt gerade auch für die Niedriglöhner unterhalb der 50 %-Einkommensschwelle (s. Tabelle 5).

In Tabelle 6 ist die Struktur persönlicher Merkmale der working poor am Beispiel des Jahres 1995 detailliert dargestellt. Zu sehen ist beim Merkmal „Alter“, dass diese Niedriglöhne auch heute noch kein „Randproblem“ von besonders jungen oder besonders alten Arbeitnehmern sind – es wird daran erinnert, dass im untersuchten Datensatz Auszubildende ausgenommen sind. Es zeigt sich ebenfalls unter den Merkmalen „Berufliche Stellung“ und „Ausbildung“, dass nur ein kleinerer Teil der working poor ohne Ausbildung bzw. mit einer niedrigen beruflichen Qualifikation versehen ist. Das Merkmal „Geschlecht“ macht offenbar, dass diese besonders problematische Gruppe von Niedriglöhnnern zu 80 % aus Frauen besteht und (siehe Merkmal „Wirtschaftszweig“) zu 70 % aus den verschiedenen Dienstleistungsbereichen stammt.

Tabelle 5
Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur bei Beziehern von Vollzeit-Löhnen unter 50 vH und über 125 vH des Durchschnittslohns

Ausbildung ¹⁾	1975		1995	
	unter 50 in vH ²⁾	über 125 in vH ²⁾	unter 50 in vH ²⁾	über 125 in vH ²⁾
ohne Berufsausbildung, ohne Abitur	45,5	6,7	32,1	2,9
mit Berufsausbildung, ohne Abitur	52,9	68,8	63,9	59,3
mit Berufsausbildung, mit Abitur	0,6	1,1	0,9	1,2
mit Berufsausbildung, mit Abitur	0,4	3,3	1,7	5,5
Fachhochschule	0,2	8,9	0,3	12,4
Universität	0,3	11,2	1,0	18,7
Zusammen – in vH ²⁾	100,0	100,0	100,0	100,0
Zusammen – in vH ³⁾	10,7	14,2	11,0	16,3

1) Ohne Personen, zu denen von den Arbeitgebern keine Angaben über die Ausbildung erfolgt sind. – 2) in vH der jeweiligen Lohngruppe. – 3) in vH aller Vollzeit-Beschäftigten.

Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe - Berechnungen im Auftrag des WSI.

Schließlich macht das Merkmal „Familienstand“ deutlich, dass working poor bzw. der hier genutzte relative Einkommensbegriff auf das einzelne Individuum zielt. Immerhin sind rund die Hälfte der working poor unverheiratet und müssen demzufolge sich selbst und möglicherweise zum Teil auch Kinder von ihrem besonders niedrigen Einkommen ernähren. Die andere Hälfte aber ist verheiratet und lebt also in einem Haushaltsverbund, dessen Gesamteinkommen einschließlich sozialer Transfers möglicherweise jenseits des Armutsbereichs für einen Haushalt liegt. Auch Transfers für Kinder oder für Wohngeld können im Falle unverheirateter Einkommensbezieher, die individuell als working poor gelten, denselben Effekt haben.

Da die Informationen des genutzten Datensatzes zur Kinder- und Familiensituation der Einkommensbezieher allerdings ungenügend sind, kann hier auf den Zusammenhang von working poor und Haushaltssarmut nicht eingegangen werden. Dazu sind andere Datensätze geeigneter, die an anderer Stelle auch schon genutzt werden (vgl. insbesondere Strengmann-Kuhn 2000). Die Haushaltssituation ist allerdings im Zusammenhang mit der Niedriglohn-Problematik von nachrangiger Bedeutung, solange Arbeitslöhne und Arbeitskosten im Mittelpunkt stehen und insbesondere der Einfluss der Kosten auf die Betriebe und die Beschäftigung ein prominenter Aspekt der öffentlichen Debatte sind.

2.3 Lohnsubventionen: Von der direkten zur indirekten Lohnspreizung?

Die genannten empirischen Ergebnisse belegen, dass in Westdeutschland Arbeit auch in der Vollzeit billiger geworden ist, insbesondere am unteren Rand der Beschäftigungspyramide. Und offenbar hat diese Entwicklung schon in den 80er Jahren eingesetzt. Trotzdem ist von dieser Verbilligung kein spürbarer positiver Impuls zu mehr Vollzeitbeschäftigung aus-

Tabelle 6
**Working poor¹⁾ unter den Vollzeitbeschäftigen
in Westdeutschland 1995**
- Struktur in vH nach verschiedenen Merkmalen -

Gruppe/Merkmal	Anteil – in %
Geschlecht und Nationalität	
deutsche Männer	15,24
deutsche Frauen	71,85
ausländische Männer	5,31
ausländische Frauen	7,60
Alter²⁾	
unter 20	1,15
20-25	13,38
64-66	0,35
Familienstand	
unverheiratet	50,72
verheiratet	49,28
Berufliche Stellung	
Nichtfacharbeiter	32,46
Facharbeiter	16,97
Meister, Polier	0,69
Angestellte	49,88
Ausbildung²⁾	
ohne Beruf, ohne Abitur	20,94
mit Beruf, ohne Abitur	59,82
ohne Beruf, mit Abitur	0,55
mit Beruf, mit Abitur	1,36
Fachhochschulabschluss	0,31
Hochschulabschluß	0,71
Wirtschaftszweig²⁾	
Primärer Sektor	2,77
Investitionsgüter	5,91
Verbrauchsgüter	7,04
Nahrung- und Genussmittel	6,79
distributive Dienstleistung	25,23
wirtschaftsbezogene Dienstleistung	11,86
haushaltsbezogene Dienstleistung	21,07
gesellschaftsbezogene Dienstleistung	13,35

1) Bezieher von Vollzeitlöhnen unter 50 vH des durchschnittlichen Vollzeitlohns, Untergruppe: ganzjährig Vollzeitbeschäftigte. Mit Lohn sind hier alle individuellen effektiven Arbeitseinkommen von abhängig Vollzeitbeschäftigten gemeint. – 2) Ausgewählte Gruppen, addiert sich nicht zu 100 vH.
Quelle: IAB-Beschäftigtenstichprobe - Berechnungen im Auftrag des WSI.

gegangen. Die Zahl der Vollzeitstellen ist im Zeitverlauf relativ konstant geblieben, und die Arbeitslosigkeit ist parallel dazu auf ein hohes und mehr oder weniger anhaltendes Niveau gestiegen. Im Grunde ist von der Empirie die Forderung nach mehr Niedriglöhnen bereits seit längerer Zeit vorweggenommen worden, ohne dass der versprochene Beschäftigungseffekt eingetreten ist. Dieser Widerspruch wird allerdings bis heute von einem großen Teil der Protagonisten eines Niedriglohn-Sektors nicht eingeräumt. Teilweise werden die empirischen Ergebnisse geleugnet, teilweise wird argumentiert, dass die Spreizung noch nicht ausreichend sei, also ein ökonomischer „Sperlklinken-Effekt“ vorliege, nach dessen Überwindung der positive Beschäftigungseffekt schon eintreten werde.

Die Forderung nach mehr Niedriglöhnen wird also aufrechterhalten, doch es gibt in den letzten Jahren bei den Vorschlägen zur Form der Lohnspreizung einen bemerkenswerten Wandel. Es sollen zwar nach wie vor die Lohnkosten zu Gunsten des Arbeitgebers – und des vermeintlich positiven Beschäftigungseffekts – gesenkt werden, nicht mehr das empfangene Einkommen beim Arbeitnehmer, was nur mit Hilfe von öffentlichen Lohnsubventionen im weitesten

Sinne möglich ist. Dies scheint auf den ersten Blick eine sozialverträgliche Variante von Lohnspreizung zu sein, die auch den möglichen Widerstand der Gewerkschaften gegen eine Senkung des Arbeitseinkommens beim Arbeitnehmer antizipiert. Doch auf den zweiten Blick kann auch diese Variante die in Aussicht gestellten Beschäftigungseffekte nicht einhalten.

Zwei Varianten dieser „sozialverträglichen“ Lohnspreizung haben die öffentliche Debatte in Deutschland in den letzten Jahren geprägt: Die erste ist die Forderung von Arbeitgebern und konservativen Parteien nach Einführung eines Kombilohns, wonach absolut abgesenkte Bruttolöhne zu Gunsten der Arbeitgeber durch staatliche Zuschüsse beim Arbeitnehmer das ursprüngliche Einkommensniveau aufrechterhalten sollen (ausführlich dazu in Darstellung und Kritik Bäcker 2000). Die zweite Variante ist der Vorschlag zur öffentlichen Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge unterer Lohngruppen, der in der Version einer gleichzeitigen Subventionierung auch der Arbeitnehmerbeiträge bis in das sozialdemokratische und gewerkschaftliche Lager vertreten wurde. Insbesondere die letzte Version ist 1999 von am „Bündnis für Arbeit“ Beteiligten in Deutschland propagiert worden (siehe vorrangig Streeck/Heinze 1999) und hat von den Gewerkschaften¹⁵⁾ und von der Wissenschaft heftigen Widerstand geerntet. Nicht zuletzt wegen dieses Widerstandes hat das Bündnis für Arbeit Ende 1999 „nur“ Modellversuche für Lohnsubventionen vereinbart, die in vier Bundesländern die auf der Ebene der Länder Saarland und Rheinland-Pfalz entwickelten spezifischen Subventionsmodelle drei Jahre lang in ausgewählten Regionen und Betrieben praktizieren und auf ihre vermeintlich positiven Beschäftigungseffekte hin überprüfen soll. Eine entsprechende wissenschaftliche Begleitforschung dieser Modellvorhaben ist vorgesehen¹⁶⁾.

Die zu diesen Vorschlägen erschienenen wissenschaftlichen Veröffentlichungen sind inzwischen nicht zuletzt wegen der heftigen öffentlichen Debatte außerordentlich zahlreich; auch das WSI hat sich damit intensiv beschäftigt (Schäfer 2000). Die kritischen Beiträge darunter werfen den Vorschlägen mehrere Irrtümer und Argumentations-Fallen vor. Eine Kritik unter Verteilungspolitischen Aspekten lautet, dass die an individuelle Arbeitseinkommen anknüpfende Subvention recht häufig Personen begünstigen wird, die im Verbund eines Privathaushalts und dessen Gesamteinkommen gar nicht bedürftig sind (Becker 2000). In der Hauptsache entzündet sich die Kritik aber an dem durch die Subventionierung erhofften Beschäftigungseffekten.

¹⁵⁾ S. die Veröffentlichung von Blechschmidt/Gudowius/Heidorn/Hensche/Wiethold 1999, die auf einer Tagung der sogenannten Verdi-Gewerkschaften ÖTV, DAG, HBV, NGG und IG Medien zum Thema Niedriglöhne basiert.

¹⁶⁾ In diesem Heft nimmt Ute Klammer in ihrem Beitrag ausführlich zu den Subventionierungsvorschlägen, ihrer Kritik und den beschlossenen Modellvorhaben Stellung.

erfolg. Die Subventionierung wird nicht neue, sondern vorhandene Arbeitsplätze, genauer deren Arbeitgeber, begünstigen (Mitnahme-Effekte). Und selbst von nach der Subventionierung neu geschaffenen Arbeitsplätzen muss man befürchten, dass sie nicht zusätzlich und auch nicht „echt“ sind. So besteht die Gefahr, dass nur nominelle Beschäftigungsverhältnisse eingerichtet werden, mit denen man Familienangehörigen und anderen nahe stehenden Personen einen billigen bis kostenlosen Zugang zu den Leistungen der Sozialversicherung verschaffen kann. Noch größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass subventionierte Beschäftigungsverhältnisse lediglich nicht-subventionierte verdrängen. Diesen Substitutionseffekt konnte man in der deutschen Vergangenheit schon einmal an den sogenannten geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ablesen, die bis zu einer Gesetzesänderung 1999 völlig von der Sozialversicherungspflicht befreit waren und nur eine pauschale Steuer zu entrichten hatten. In vielen Branchen hatten sie zunehmend reguläre sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse ersetzt (Wiethold 1999, Pohl 1999). Ein zweiter Substitutionseffekt droht schließlich, wenn die Gegenfinanzierung der öffentlichen Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen durch Abgabenerhöhung an anderer Stelle gesamtwirtschaftliche Nachfrage entzieht. Ohne Gegenfinanzierung der hohen Subventionierungskosten aber würden die öffentlichen Haushalte in erhebliche Schwierigkeiten geraten, die wahrscheinlich nur durch Ausgabenkürzung und damit auch zum Entzug von gesamtwirtschaftlicher Nachfrage führen würde. In jedem Fall aber würden Abgabenerhöhungen oder Ausgabenkürzungen den Beschäftigungszuwachs zunichte machen, den ein Subventionsmodell unter Umständen doch in bescheidenem Ausmaß haben könnte¹⁷⁾¹⁸⁾.

Man kann deshalb den im Bündnis für Arbeit verabredeten Modellversuchen dasselbe negative beschäftigungspolitische Schicksal prognostizieren wie es sich in der Vergangenheit auch im deutschen Rahmen mit vergleichbaren Subventionsversuchen entwickelt hat: Dazu zählen nicht nur die schon erwähnten geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die gerade wegen ihrer Privilegierung durch Beitragsfreiheit und wegen ihrer Verdrängungswirkung zu Lasten anderer Beschäftigungsverhältnisse zeitlich parallel zur Bündnis für Arbeit-Debatte um Lohnsubventionen reformiert wurden; für sie sind seit Frühjahr 1999 normale Steuern und reduzierte Sozialversicherungsbeiträge – bei allerdings auch reduzierten Ansprüchen an die Sozialversicherung – abzuführen¹⁹⁾. Dazu gehören auch andere Instrumente wie: die Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit an Arbeitgeber zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen – die mangels Nachfrage der Arbeitgeber nie ausgeschöpft wurden – oder das steuerliche „Dienstmädchen-Privileg“ – das die Einstellung von mehreren hunderttausend Dienstboten in privaten Haushalten ermöglichen

sollte, sich aber nicht in spürbaren Beschäftigungszahlen niederschlug – sowie die ebenfalls in Modellversuchen ausgegebenen Sozialversicherungs-Gutscheine nach französischem Muster zu Gunsten von häuslichen Diensten – denen ebenfalls ein merklicher Effekt versagt blieb.

Letztlich bestätigen die deutschen Erfahrungen, dass durch die verschiedenen Formen der Lohnspreizung einschließlich der Lohnsubventionierung die erhofften Beschäftigungseffekte ausblieben, einen ähnlichen Befund auf internationaler Ebene. Ein eindeutiger empirischer Zusammenhang zwischen geringeren Löhnen und mehr Beschäftigung konnte bisher nicht nachgewiesen werden (s. OECD 1996 und 1999, Bosch 1998, EU-Kommission 1999). Als Nebenwirkungen aber lassen sich durchaus andere und zwar negative Effekte nachweisen, die man insgesamt als Gerechtigkeitslücken sowie als Wachstumslücken ansprechen kann.

2.4 Verbilligung der Arbeit, Verschlechterung des Wachstumspotentials

Mit Gerechtigkeitslücken sind jene sozialen Polarierungen gemeint, die mit der zunehmenden Verbreitung von prekären Beschäftigungsverhältnissen sowie

¹⁷⁾ Zur kritischen Auseinandersetzung mit den behaupteten Beschäftigungseffekten der Beitrags-Subventionierung und ihren fiskalischen Kosten vgl. insbesondere IAB 1999a, 1999b, DIW 1999, Kaltenborn 1999a, 1999b, ZEW 1999.

¹⁸⁾ Aus sozialer Sicht ist es zweifellos ein Problem, wenn sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer ab der ersten verdienten Mark einen Prozentsatz von zur Zeit 21 % an die Sozialversicherung entrichten müssen, während sie bis zum sogenannten Existenzminimum von 18.000 DM im Jahr pro Person oder sogar 36.000 DM bei Verheirateten von jeglicher steuerlicher Belastung verschont bleiben. Die Argumente zur Verschonung des Existenzminimums von Steuern gelten im Prinzip genauso für die Verschonung derselben Einkommensbetrags von Sozialabgaben. Mit anderen Worten: Konsequent wäre politisch auch die Befreiung des Existenzminimums aller Arbeitnehmer – also nicht nur der Niedriglöhne – von Sozialabgaben in Höhe eines Freibetrags von 18.000 DM im Jahr. Diese Maßnahme wäre in erster Linie eine Frage der sozialen Gerechtigkeit bzw. der Verteilungspolitik, die den Staat allerdings wesentlich teurer käme als die ohnehin schon teure Subventionierung von Niedriglohn-Beschäftigungsverhältnissen.

Da aber trotz eines entsprechenden Freibetrags für Sozialabgaben die Leistungen der Sozialversicherung an die Beschäftigten nicht gekürzt werden sollten und könnten, müsste der Ausfall an Beiträgen aufgrund des Freibetrags durch andere Finanzmittel kompensiert werden. Erst über den Finanzierungsweg kommen dann über die Nachfrageseite gewollt oder ungewollt auch mögliche Beschäftigungseffekte ins Spiel: Werden die Steuern von Arbeitnehmern erhöht, kompensieren sich tendenziell Einkommensentlastung durch Freibeträge bei den Beiträgen und Belastungen durch höhere Steuern. Allenfalls gibt es marginale Effekte einer zusätzlichen Nachfrage und evtl. auch zusätzliche Beschäftigung, die durch die Umschichtung von Einkommen zu Lasten geringer und zu Gunsten hoher Konsumneigungen erfolgen. Werden die zusätzlichen Steuern auf Vermögenseinkommen oder Vermögen selbst erhoben, ist per Saldo ein spürbares Nachfrageplus denkbar. Werden die Freibeträge über eine Erhöhung der Staatsverschuldung finanziert, ist das Nachfrageplus wahrscheinlich noch größer. Noch ungewissen ist, ob durch die Freibetragsmaßnahme das Arbeitsangebot erhöht würde.

Der Beschäftigungseffekt bleibt aber in diesem Fall immer nur ein Nebeneffekt der verteilungspolitischen Maßnahme „Freibeträge für Sozialabgaben“ und hat auch deswegen einen völlig anderen Charakter als bei der zitierten Subventionierung von Niedriglöhnen.

¹⁹⁾ Pikanterweise hätte diese jahrelang geforderte und 1999 endlich zum Teil verwirklichte Reform wieder abgeschafft werden müssen, wäre der Vorschlag zur flächendeckenden Beitragssubventionierung von Niedriglöhnen durchgesetzt worden; denn dann wären geringfügige Beschäftigungsverhältnisse unter diejenigen Lohnhöhen gefallen, deren Sozialversicherungsbeiträge zu 100 % subventioniert werden sollten.

Tabelle 7

Verfügbares Volkseinkommen der privaten Haushalte nach der Umverteilung durch Steuern und Transfers

Jahr	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte	darunter:				nachrichtlich: Lohnsteuer auf Brutto-Lohn- und -Gehalt- summe ⁷⁾	nachrichtlich: Steuern auf Brutto-Gewinn- und Vermögens- einkommen ⁸⁾
		Netto-Lohn- und -Gehalt- summe ³⁾	Laufende Übertra- gungen ⁴⁾	Empfangene Netto-Gewinn- u.-Vermögens- einkommen ⁵⁾	Korrektur- faktoren ⁶⁾		
	In Mrd. DM	in vH	in vH ⁹⁾	in vH ⁹⁾	in vH ⁹⁾	in vH ⁹⁾	in vH ¹⁰⁾
				– alte Bundesländer¹⁾ –			
1960	188,0	100,0	55,8	20,9	25,3	2,0	6,3
1970	428,0	100,0	55,7	21,2	26,9	3,8	11,8
1980	960,4	100,0	52,7	26,2	25,5	4,4	15,8
1990	1532,7	100,0	48,5	24,8	31,7	4,0	16,2
				– Deutschland²⁾ –			
1991	1896,7	100,0	49,4	24,9	35,7	10,0	16,3
1992	2029,5	100,0	49,2	25,7	35,2	10,1	17,2
1993	2107,1	100,0	48,8	26,7	35,1	10,5	16,8
1994	2161,9	100,0	47,4	27,0	36,9	11,3	17,3
1995	2232,3	100,0	46,2	27,3	37,6	11,1	18,7
1996	2282,3	100,0	44,9	28,6	37,8	11,3	19,4
1997	2327,7	100,0	43,2	28,5	39,3	11,0	19,7
1998	2392,8	100,0	42,7	28,2	40,0	10,9	19,7
							4,0

1) Angaben nach dem aufgegebenen System der deutschen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – 2) Angaben auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und der Datenrevision zurück bis 1991. – 3) Nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialabgaben. – 4) Im ESVG: Empfangene monetäre Sozialleistungen und übrige laufende Transfers von Staat und anderen Sektoren (ohne Schadenversicherungsleistungen) abzüglich: Lohnsteuer auf Pensionen, Sozialbeiträge des Staates für Empfänger sozialer Leistungen, Eigenbeiträge der Empfänger sozialer Leistungen. – 5) Im ESVG: Betriebsüberschuss bzw. Selbständigungseinkommen der Personengesellschaften und Vermögenseinkommen einschließlich Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften und Entnahmen aus Quasi-Kapitalgesellschaften. – 6) Mit negativen Vorzeichen. Im deutschen System der VGR: Konsumentenkreditzinsen und "Nicht zurechenbare geleistete laufende Übertragungen"; im ESVG: daneben weitere Abzugsposten. – 7) Lohnsteuer auf Arbeitseinkommen (ohne Lohnsteuer auf Pensionen). – 8) Im ESVG: Geleistete Einkommen- und Vermögensteuern der privaten Haushalte abzüglich: geleistete Lohnsteuer (einschließlich Lohnsteuer auf Pensionen) und "Übrige direkte Steuern und Abgaben" auf den Verbrauch der privaten Haushalte. – 9) Anteil am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Die Anteile summieren sich erst nach Abzug der Korrekturfaktoren zu 100 vH. – 10) Anteil direktor Steuern an den jeweiligen Einkommensarten.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 18, Stand Sept./Okt. 1999). – Berechnungen des WSI.

mit working poor selbst in Vollzeitbeschäftigteverhältnissen einhergehen können. Solche Entwicklungen werden unter dem Stichwort Polarisierungen in den letzten Jahren zunehmend diskutiert und haben mit dazu beigetragen, dass laut Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung die Erstellung eines „Ersten Armuts- und Reichtumsberichts“ erfolgen soll, mit dem auf der Basis zahlreicher in Auftrag gegebener wissenschaftlicher Gutachten im Jahr 2001 zu rechnen ist²⁰⁾. Verschiedene Armutsberichte sind in den letzten Jahren schon auf Gemeinde- und Länderebene entstanden oder bundesweit von Wohlfahrtsverbänden und Gewerkschaften in Auftrag gegeben worden²¹⁾.

Mit Wachstumslücken werden dagegen jene schädlichen Effekte umschrieben, die von den sozialen Polarisierungen und der dazugehörigen ungleicher Einkommensverteilung auf die Rahmenbedingungen des Wachstums wie auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausgehen können. Für Deutschland sind bisher nur die unmittelbaren Wachstumsfolgen empirisch nachvollziehbar, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird (ausführlicher Schäfer 1997, 1998, 1999). In anderen Ländern und gerade auch in den häufig als Vorbild dargestellten USA gibt es jedoch auch zunehmende Hinweise für indirekte, aber schwerwiegende Nachteile auf die Rahmenbedingungen des Wachstums, auf die im übernächsten Abschnitt eingegangen wird. Bewertet man Quantität und Qualität dieser Effekte, so schlagen sie sich letztlich auch in negativen Beschäftigungseffekten nieder,

also genau dem Gegenteil der von einer Niedriglohn-Strategie behaupteten Wirkungen.

In Deutschland haben die verschiedenen Formen der Lohnspreizung und parallel dazu die Spreizung von Steuerlast, die beide die Gewinn- und Vermögenseinkommen begünstigt haben, die Struktur des privaten verfügbaren Volkseinkommens radikal verändert und dadurch das Potenzial der privaten Kaufkraft als gesamtwirtschaftlich wichtigstes Nachfrageaggregat geschwächt. In Tabelle 7 ist diese Strukturveränderung nachgezeichnet. In den letzten beiden Spalten der Tabelle ist auch die Verschiebung der Steuerlast erkennbar²²⁾: Der Anteil der Netto-Lohneinkommen mit hoher Konsumneigung ist von 49,4 % in 1990 (und sogar von 55,8 % in 1960) auf 42,7 % 1998 gefallen. Dagegen ist der Anteil der Netto-Gewinn- und Vermögenseinkommen mit geringer Konsumneigung von 35,7 % 1990 (25,3 % 1960) auf 40,0 % 1998 gestiegen. Mit anderen Worten: Lohn- und Gewinneinkommen im weitesten Sinn haben inzwischen nach einer völlig anderen Ausgangsposition ein fast gleich großes Gewicht am privat verfügbaren Volkseinkommen. Wegen der damit verbundenen unterschiedlichen Konsumneigungen aber liegt hier eine wichtige Erklärung für die stagnative bis verhaltene Entwicklung des privaten Konsums in den letzten Jahren, der

²⁰⁾ Zur Polarisierungsdebatte vgl. z. B. Becker/Hauser 1997, Hübinger 1996.

²¹⁾ Der „Zweite Armutsbereich“ von Paritätischem Wohlfahrtsverband und DGB wird im Oktober 2000 erscheinen, der erste ist bereits 1994 vorgelegt worden.

²²⁾ Ausführlicher zur Verteilung der Steuerlast in Deutschland Schäfer 1998 a.

von einer vergleichbaren Entwicklung beim öffentlichen Konsum auf Grund ausgezehrter, auf Steuerentlastungsprogramme zurückzuführender Staatseinnahmen begleitet wird. Dagegen entwickelt sich der deutsche Export entgegen allen Behauptungen über ungünstige „Standortbedingungen“ dynamisch und eilt von Rekord zu Rekord. Mit anderen Worten: ein großer Teil der Arbeitsmarktmisere in Deutschland ist durch die ungleicher gewordene Einkommensverteilung selbst verursacht. Und es ist kein Ende dieser Ursache abzusehen, solange insbesondere die Tarifpolitik wie in der jüngsten Vergangenheit die vorhandenen Verteilungsspielräume nicht ausschöpft und solange auch die Steuerpolitik der neuen Bundesregierung die Schieflage der Steuerlastverteilung vor allem mit der aktuellen Unternehmenssteuerreform eher vergrößert.

Wegen dieser Faktoren wird zunächst mittelfristig nur das Wachstumspotential nicht ausgeschöpft. Aber durch weitere Faktoren kann das Potential selbst auf Dauer beeinträchtigt werden. Die schon erwähnte ausgezehrte öffentliche Nachfrage in Verbindung mit ständigen Steuerentlastungsprogrammen zu Gunsten der „Wirtschaft“ haben auch die öffentlichen Investitionen in die materielle und immaterielle Infrastruktur, also insbesondere im Bildungsbereich, inzwischen schon beeinträchtigt (WSI-Standortgruppe 1998 und 2000). Ein Blick in die USA lehrt, dass langfristig sogar weitere belastende Faktoren bzw. Entwicklungen drohen. Dieser Blick verändert den bisher weit verbreiteten Eindruck eines positiven Modell-Landes, das insbesondere wegen seines „Beschäftigungswunders“ ein besonderes Vorbild für die europäische Beschäftigungspolitik sein könnte, hin zu einem eher abschreckenden Beispiel.

3. „Modell“ USA: Unterschätzte soziale Kosten, überbewertete ökonomische Erfolge

Die Überschrift dieses Abschnitts ist einer Veröffentlichung der amerikanischen Ökonomen Schmitt/Mishel/Bernstein aus dem Economic Policy Institut in Washington entlehnt (1998). Dieser Titel soll verdeutlichen, dass auch aus US-Sicht das behauptete Bild vom US-Vorbild einschließlich seines „Beschäftigungswunders“ einer näheren empirischen Überprüfung nicht Stand hält. Es gibt sogar Hinweise darauf, dass die ökonomische „Performanz“ der USA deshalb so schlecht ist, weil die US-Gesellschaft große soziale Probleme und darunter eine extrem ungleiche Einkommensverteilung besitzt, genauer: weil sie glaubt, diese aus ökonomischen Gründen hinnehmen zu müssen. In diesem Rahmen fällt übrigens das Urteil vieler amerikanischer Wissenschaftler über ihr eigenes Land viel kritischer aus als es bisher bei vielen europäischen Kollegen der Fall ist. Auch deshalb werden die Argumente amerikanischer Autoren hier einbezogen.

3.1 Entzauberung eines Beschäftigungswunders

Der erhebliche Beschäftigungszuwachs in den USA seit 1989 soll hier als absolute Größe nicht in Frage gestellt werden. Aber ein Wunder ist er nicht, wenn diese Zahl angesichts der Größe der US-Bevölkerung und im Vergleich zu ausländischen Entwicklungen relativiert wird. Dann beträgt der US-Beschäftigungszuwachs jährlich nur noch 1,1 %. Dieser Wert wird aber auch von Australien mit deutlich anderen Rahmenbedingungen und fast auch von Japan erreicht. Und Holland liegt mit jährlich 1,9 % sogar an der Spitze der internationalen Rangskala (s. Schmitt/Mishel/Bernstein 1998). Hätten die Analysten auch Dänemark in ihren Vergleich mit einbezogen, würde auch dieses Land trotz seiner wenig amerikanischen Strukturen im Spitzensfeld beim Beschäftigungszuwachs liegen.

Der Beschäftigungszuwachs in den USA ist auch nicht von Niedriglöhnen verursacht. Nach Einschätzung der meisten Beobachter hat sich der Großteil dieses Zuwachses in mittleren und vor allem höheren Einkommenskategorien in Verbindung mit qualifizierten Tätigkeiten niedergeschlagen (Greese/Birk 1999). Diese Entwicklung allerdings hat die schon vor den 90er Jahren bestehende und äußerst ungleiche Einkommensverteilung in den USA erheblich verstärkt. Für große Teile der US-Arbeitnehmer mit Löhnen, die schon in den 80er Jahren niedrig waren und in den 90er Jahren kaum angehoben wurden, ist der Reallohn heute sogar niedriger als vor 20 Jahren; working poor ist außerordentlich verbreitet (ausführlich Hanesch 2000). Insgesamt gelten nach amtlicher Darstellung 30 % aller US-Bürger als arm (so das US-Handelsministerium 1998); die gesamte US-Einkommensverteilung gilt als doppelt so ungleich wie die deutsche. Aber trotz dieser erheblichen Einkommenspreizung haben Niedriglöhner oder gering Qualifizierte in den USA im Vergleich etwa zum „Hochlohnland“ Deutschland nicht die besseren Chancen am Arbeitsmarkt. Wären jedenfalls die US-Chancen größer, dann müsste z. B. die Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten bzw. Niedriglöhnnern dort höher sein als in Deutschland – und müsste auch die Arbeitslosenquote von solchen Personen niedriger sein als im deutschen Arbeitsmarkt. Beides ist jedoch nach Aussagen der OECD (1997) nicht der Fall; vielmehr sind in Deutschland die entsprechenden Beschäftigungsquoten höher und die Arbeitslosenquoten niedriger trotz des insgesamt höheren Lohnniveaus.

Der amerikanische Beschäftigungszuwachs seit 1989 ist nach vielen Stimmen zu urteilen vielmehr durch andere Faktoren begründet, z. B. durch die US-Besonderheit eines von hohen Geburtenraten und starken Zuwanderungen getragenen ausgeprägten Bevölkerungswachstums, aber auch durch eine expansive Wirtschaftspolitik, die niedrige Zinsen und hohe

Erhobene und korrigierte offizielle und tatsächliche Arbeitslosenquote für US-amerikanische Männer im erwerbsfähigen Alter 1983–1995¹⁾

Jahr / Quote	Männer insgesamt		Schwarze		Weiße	
	offiziell	plus ²⁾	offiziell	plus ²⁾	offiziell	plus ²⁾
Offizielle Arbeitslosenquote						
1983	9,7	10,6	19,1	23,0	8,6	9,2
1985–1989	5,5	6,7	11,6	16,9	4,7	5,5
1990–1995	5,9	7,7	11,3	18,8	5,2	6,3
Tatsächliche Arbeitslosenquote³⁾						
1983	29,4	29,9	39,5	41,7	28,3	28,6
1985–1989	26,2	27,0	34,0	37,0	25,3	25,7
1990–1995	27,0	28,1	34,3	38,5	26,2	26,8

1) Die Arbeitskräftedaten stammen vom Bureau of Labour Statistics; die Inhaftierungsdaten stammen aus unveröffentlichten Unterlagen des Bureau of Justice Statistics. – 2) Offizielle bzw. tatsächliche Arbeitslosenquote plus Gefängnisinsassen. – 3) Nach deutschem Sprachgebrauch: Nichterwerbstätigtenquote (Personen ohne Erwerbstätigkeit) einschließlich Arbeitslose.

Quelle: Western, B./Beckett, K. (1998)

Staatsausgaben entgegen einer neoliberalen Sichtweise kombiniert hat (Horn 1998). In den letzten Jahren wird die US-Konjunktur dagegen überwiegend von einer kräftigen Expansion der privaten Nachfrage getragen, die mit einer extremen Senkung der privaten Sparquote einhergeht. Diese Quote, die im internationalen Vergleich immer schon relativ niedrig war, ist zuletzt sogar negativ geworden, d. h. die private Verschuldung übersteigt das private Sparen.

Noch mehr Aufmerksamkeit als der Beschäftigungszuwachs verdient dagegen der Beschäftigungsstand in den USA, weil er als Erfolgskriterium langjähriger Praxis eines Politik-„Modells“ viel aussagefähiger ist als der Zuwachs in einem relativ kurzen Zeitraum. Und dieser Stand ist entgegen einer weit verbreiteten öffentlichen Meinung gekennzeichnet durch eine hohe Arbeitslosigkeit. Zwar hat die offiziell registrierte US-Arbeitslosigkeit das für Europa nachweisbare offizielle Arbeitslosenniveau nach 1994 – und erst nach diesem Zeitpunkt – unterschritten. Aber die offizielle Definition der Arbeitslosigkeit in den USA ist trotz der Bemühungen etwa der OECD zur Herstellung von Vergleichbarkeit mit anderen Definitionen außerordentlich problematisch. Letztlich ergibt sie sich aus Telefonbefragungen der US-Arbeitsmarktbehörden bei Personen, die in der vorangegangenen Woche noch nicht einmal wenige Stunden gearbeitet haben und aktiv auf Arbeitssuche waren. Vor allem aber gibt es in den USA ein hohes Maß an versteckter Arbeitslosigkeit, also von Personen, die zwar Arbeit suchen, aber sich aus unterschiedlichen Gründen nicht dazu bekennen, z. B. weil sie nicht als Arbeitslose stigmatisiert werden möchten. Lester Thurow (1996) z. B. weist seit Jahren auf viele Millionen US-Bürger hin, die zwar in der amerikanischen Bevölkerungsstatistik auftauchen, aber nicht in der US-Arbeitsmarktstatistik.

Eine jüngere empirische Untersuchung von Western/Beckett (1998) über die Differenz zwischen offizieller und tatsächlicher US-Arbeitslosigkeit für Männer erhellt diesen Hintergrund (s. Tabelle 8)²³⁾. Danach beträgt die Quote der nicht erwerbstätigen US-

Männer im erwerbsfähigen Alter – von den Analysten als tatsächliche Arbeitslosenquote bezeichnet – im Jahr 1983 29,4 % und 1995 immer noch 27,0 %. Mit anderen Worten: das US-Beschäftigungswunder konnte diese Quote im Zeitverlauf nur um knapp 2,5 Prozentpunkte vermindern. Vor allem aber liegt die zuletzt genannte Quote für die US-Männer auf etwa derselben Höhe wie in Deutschland, wenn man dort nicht erwerbstätige und arbeitslose Männer in der vergleichbaren Altersgruppe zusammen zählt. D.h. die Performanz des US-Beschäfti-

gungs-„Modells“ ist, zumindest bei den Männern, nicht wesentlich anders als die deutsche. Zählt man allerdings in den USA zu den Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen noch die US-Gefängnisinsassen hinzu – die der eigentliche Gegenstand von Western/Beckett sind (s. u.) –, so verschlechtert sich die US-Bilanz doch noch. Das Beschäftigungs-Wunder mutiert zum Beschäftigungs-Makel.

3.2 Doppelte Akkumulationslücke

Mit den Gefängnisinsassen und dem Vorgehen von Western/Beckett wird das Stichwort geliefert für einen noch kritischeren Blick auf US-Probleme, die weit über die Arbeitsmarktebene hinausgehen, aber im Arbeitsmarkt und insbesondere in der ungleichen Einkommensverteilung als monetäre Kehrseite der Beschäftigung ihre wesentlichen Ursachen zu haben scheinen. Diese Probleme können generell als Akkumulationslücke der USA im Vergleich gerade zu Deutschland, aber auch anderen europäischen Ländern bezeichnet werden, die die bisherige Wertigkeit von „US-Vorbild“ und „EU-Sklerose“ auf den Kopf stellen kann. In diesem Sinn argumentiert seit kurzem auch eine Gruppe europäischer Diplomaten an ihren Botschaften in Washington in verschiedenen Papieren zum Vergleich USA – Europa (EU Labour Diplomats Group 1999; Pitz 1999, 1998).

– Die US-Humankapitallücke

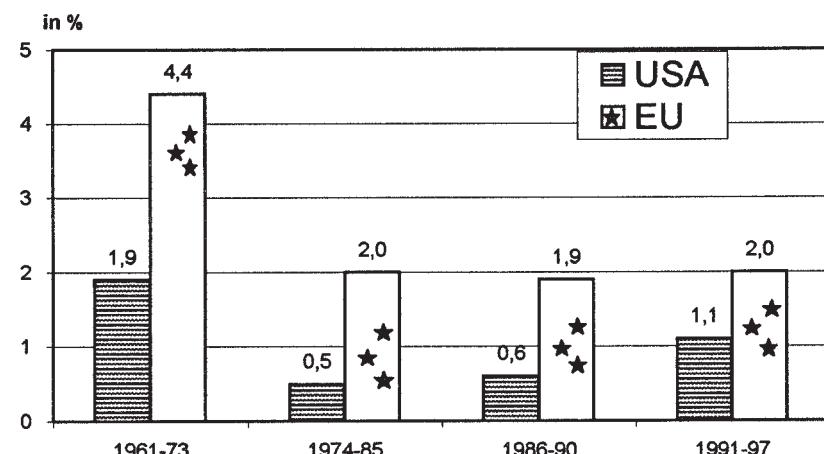
Eine Lücke im Humankapital der USA ist wahrscheinlich im Zusammenspiel von ungleicher Einkommensverteilung, niedrigen Löhnen, unterentwickelter Bildung und Ausbildung, Kriminalität und Arbeitsproduktivität entstanden. So dürfte die weit verbreitete Armut in den USA eine wesentliche Ursache für fehlende Bildungs- und Leistungsbereitschaft sein. Angesichts von hoher offener und versteckter Arbeitslosigkeit sowie von weit verbreiteten niedrigen Löhnen in der Arbeit, die häufig auch zur Annahme

²³⁾ Eine vergleichbare Untersuchung derselben Autoren über US-Frauen liegt leider bisher nicht vor.

mehrerer Jobs zwingen, also wegen generell schlechter Erwerbsaussichten, fehlt bei vielen Arbeitnehmern die Motivation für jahrelange Qualifizierung und damit auch die Voraussetzung für hohe Arbeitsproduktivität. Und wegen der niedrigen Löhne sowie des großen Arbeitskräfte reservoirs, das zudem ständig durch relativ gut ausgebildete Einwanderer erhöht wird (rund 10 % der US-Arbeitnehmer sind nicht im Land geboren), fehlt auch in den US-Betrieben die Bereitschaft zur Ausbildung mit denselben negativen Folgen. Deshalb setzt z. B. die Clinton-Administration seit Jahren Hoffnungen in verbesserte Bildungsanstrengungen; doch selbst vermehrte staatliche Bildungsausgaben würden zukünftig wahrscheinlich verpuffen, solange die Situation der Einkommensverteilung bzw. der Armut als Hemmschuh der Bildungsbereitschaft weder erkannt noch ebenfalls geändert wird.

Noch stärker wird in den USA das Verhältnis von Armut und Arbeitsmarkt in Zusammenhang mit der US-Kriminalität diskutiert, die früher ein durchaus mit Europa vergleichbares Niveau aufwies, aber in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen ist – so dass z. B. der Bau und der Unterhalt von Gefängnissen sowie der Absatz von Sicherheitsvorkehrungen oder der Einsatz von Wachkräften zu den wenigen ausgeprägten Wachstumsbranchen in den USA gehören. Freeman z. B. vertritt schon lange die These, dass der Anstieg der US-Kriminalität bzw. des kriminalisierten Verhaltens in der verbreiteten Armut begründet liegt, weil dies insbesondere die US-Männer zwingt, für den Lebensunterhalt kriminell zu werden (Freeman 1996). Dies ist bei der Gegenüberstellung der Gefängnisinsassen zu bedenken, die mit 550 Inhaftierten pro 100.000 Einwohnern in den Vereinigten Staaten rund sieben mal höher ausfällt als der für Europa bekannte Wert. Der Autor dieser Gegenüberstellung überschreibt seine entsprechende Tabelle ironisch mit „Die Verspätung Europas“, weil er die einseitige Debatte in Europa über das vermeintlich vorbildliche US-Modell kennt (Wacquant 1998). Freeman (1996) macht darauf aufmerksam, dass neben den US-Gefängnisinsassen (2 % der männlichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, s. Tabelle 8) noch die unter gerichtlichen Auflagen vom Gefängnis Bewahrten oder aus

USA und EU: Produktivitätswachstum 1961–1997¹⁾

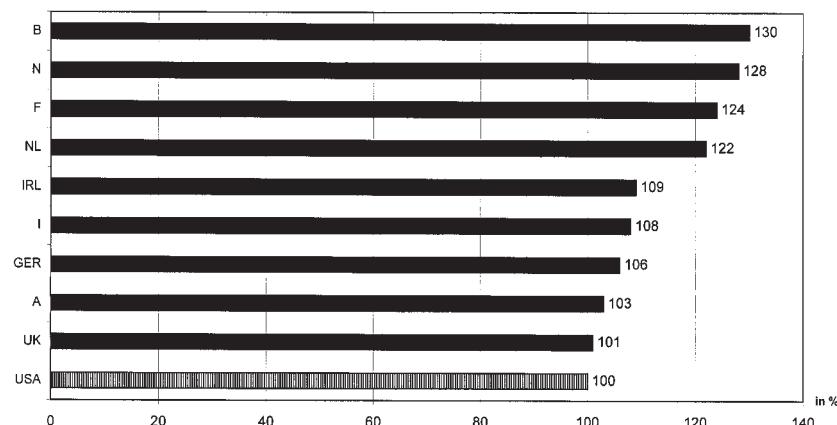


1) Daten von OECD, ERUOSTAT, IFO (BIP pro Beschäftigtenstunde).

Quelle: EU Labour Diplomats Washington.

Abbildung 1

USA und EU: Produktivitätsniveau 1997¹⁾



1) Daten von Conference Board New York; (BIP pro Beschäftigtenstunde, US-Arbeitnehmer = 1.966 Arbeitsstunden im Jahr); (GER = West und Ost).

Quelle: EU Labour Diplomats Washington.

Abbildung 2

USA und EU: Produktivitätsniveau 1997¹⁾

dem Gefängnis Entlassenen (rund 5 % der entsprechenden Bevölkerung) berücksichtigt werden müssen, um das personelle Ausmaß der Kriminalität zu verdeutlichen²⁴⁾.

Diese Kriminalität und ihre „Bewältigung“ hat aus der Sicht von Western/Beckett (1998) Dimensionen und Wirkungen auf dem US-Arbeitsmarkt, die diesen wesentlich stärker regulieren als europäische Arbeitsschutzgesetze und Gewerkschaftsaktivitäten die Arbeitsmärkte in Europa – womit diese Autoren gleichzeitig eine Kritik an der einseitigen neoliberalen Regulierungsdebatte verbinden. Zwar hat die US-Kriminalität nach diesen Autoren für den US-Arbeitsmarkt zunächst entlastende Wirkung, d. h. die

²⁴⁾ Für die letztgenannte Gruppe liegen für Europa keine Vergleichszahlen vor; doch dürften auch diese wie die Gefängnisinsassen wesentlich niedriger liegen als in den USA.

relativ positive Beschäftigungsentwicklung der USA im Spiegel amtlicher Kriterien wie etwa der Arbeitslosenquote ist zu einem beachtlichen Teil auf das „Wegschließen“ und „Ausschließen“ von Kriminellen bzw. Kriminalisierten zurückzuführen. Aber langfristig wird die Kriminalität den Arbeitsmarkt belasten bzw. die Arbeitslosenquote erhöhen, weil die steigende Zahl der Kriminellen mit dem Stigma der Kriminalität immer weniger Beschäftigungschancen erhält – es sei denn, so Western/Beckett, die Politik der Kriminalisierung verschärft sich ständig bzw. die Zahl der Weg- und Ausgeschlossenen wird immer weiter erhöht. Genau dies aber war die Entwicklung der letzten Jahre in den USA. Und es ist kaum vorstellbar, dass sie immer weiter eskalieren könnte. Freeman (1996) liefert Hinweise auf die heutige Belastung der US-Gesellschaft durch diese Politik, aber auch gleichzeitig auf einen möglichen Ausweg: Für entstandene Schäden der Kriminalität wie für vermiedene Schäden durch Sicherheitsmaßnahmen geben die USA jährlich jeweils 2 % ihres BSP aus, also insgesamt 4 % für Symptombekämpfung, während sie für Bekämpfung der häufigsten Ursache, also Arbeitslosigkeit und working poor, durch Arbeitsmarktpolitik nur 0,5 % des BSP verausgaben. Für Europa dürften diese Relationen ungefähr umgekehrt Gültigkeit haben (s.a. Freeman 1997; Bosch 1998).

Es ist nicht gewagt, aus diesen Humankapitalproblemen und ihren sozialen wie ökonomischen Folgekosten für die US-Gesellschaft auf wesentliche Ursachen für das relativ geringe Wachstum der amerikanischen Arbeitsproduktivität zu schließen, das vielen europäischen Ländern durch eine höhere Produktivitätsdynamik inzwischen sogar das Überholen des US-Produktivitätsniveaus erlaubt hat (s. Pitz 1999b, EU Labour Diplomats Group 2000, s. Abbildungen 1 und 2²⁵). Auch das im internationalen Vergleich seit 1989 im Mittelfeld liegende durchschnittliche Wirtschaftswachstum der USA, das gleichauf mit dem Frankreichs, Italiens oder Englands liegt, aber weit unter dem Japans und Deutschlands (so Schmitt/Michel/Bernstein 1998) – dürfte hier eine Ursache haben.

– Die US-Realkapitallücke:

Besonders problematisch auf Dauer kann sein, dass sich die Humankapitallücke in den USA mit einer dortigen Realkapitallücke kumuliert. Die zuletzt besonders vom privaten Konsum getragene Konjunktur der USA hat in der drastisch von einem ohnehin niedrigen Niveau gesunkenen privaten Sparquote eine problematische Kehrseite, die die immer schon schwierige nationale Finanzierung der US-Investitionen zusätzlich erschwert. Auch hier gibt es Verbindungen zur ungleichen Einkommensverteilung, weil Personen mit geringem Verdienst – der real zusätzlich durch die Inflation entwertet ist – immer weniger sparen können bzw. zur Verausgabung ihrer gesam-

ten Einkommen gezwungen sind. Die häufig zu hörende Erklärung für den US-Konsumboom dagegen, die optimistischen Zukunftserwartungen aufgrund gestiegener Vermögenswerte beim Aktienbesitz, greifen insofern zu kurz, als auch in den USA maximal 50 % der Bevölkerung Aktien besitzen und davon ein nicht unerheblicher Teil auf Kredit gekauft wurde. Jedenfalls ist die US-Investitionsquote auch wegen der geringeren privaten Sparquote der US-Bevölkerung immer schon deutlich niedriger als insbesondere die deutsche (Pitz 2000), so dass gemessen an der Beschäftigtenstruktur sich auch hier ein beliebtes Argumentationsbild des neoliberalen Vorbild-Diskurses umkehren ließe: Statt einer Dienstleistungslücke in Deutschland gibt es eine Industrielücke in den USA. Diese Lücke wird umso schmerzhafter, und so auch in den USA empfunden (Pitz 1999b), je mehr die USA bei sinkender privater Sparquote noch stärker auf ausländisches Kapital angewiesen sind. Dieses ausländische Kapital aber brauchen sie nicht nur zur Finanzierung ihrer Investitionen, sondern ohnehin schon in erheblichem Ausmaß zur Finanzierung ihrer enormen Defizite in der Außenwirtschaftsbilanz.

Platzt aber die Double-Bubble – wie man in den USA selbstkritisch die Gleichzeitigkeit von überbewerteten Börsen- und Dollarkursen bezeichnet –, so könnte dies kurzfristig auch jene erwähnten fundamentalen sozialen und ökonomischen Probleme für alle Welt offenkundig machen. Der Triple-Bubble – also zusätzlich das „Vorbild USA“ – wäre effektvoll zerstört. Doch so weit muss und soll es gar nicht kommen um zu erkennen, dass das Vorbild USA und mit ihm die These von: „Niedrigere Löhne – bessere Welten“ ein gepflegter Mythos sind.

4. Konsequenzen für – nicht nur – die Niedriglohn-Politik

Die deutsche und internationale Debatte über die Einführung eines Niedriglohn-Sektors ist in mehrfacher Weise fatal. Sie leugnet streckenweise die in Deutschland wie anderswo in vielfältigen Formen schon eingetretene reale und monetäre Lohnspreizung, die Arbeit erheblich billiger gemacht haben. Die Frage, warum trotz dieser Spreizung die damit versprochenen positiven Beschäftigungseffekte nicht längst eingetreten sind, wird nicht befriedigend beantwortet – oder die Antwort sogar verweigert, weil die Spreizung geleugnet wird. Und die Forderungen nach „noch“ niedrigeren Löhnen – und gleichzeitig „noch“ geringeren Steuern u. ä. – zu Gunsten der Wirtschaft und angeblich auch zu Gunsten der Beschäftigung können durchaus als Stellvertreterdebatte

²⁵⁾ Die Produktivität hängt auch entscheidend von den zugrundegelegten Arbeitsstunden ab, die in anderen Veröffentlichungen für die USA gelegentlich niedriger angesetzt werden, während sich die EU Labour Diplomats-Group auf OECD-Schätzungen verlässt. Siehe dazu die Kritik von Pitz 2000 am deutschen ifo-Institut.

für eine weitreichendere Forderung angesehen werden: die nach Abbau des angeblich zu teuren, hemmenden und uneffizienten Sozialstaats. Diesem Zweck dient auch der ständige Verweis auf den Beleg dieser Forderung durch das „Vorbild USA“. Doch gerade bei genauerer Analyse des Beispiels USA kann man erkennen, dass dessen stetige Nachahmung die Politik eines „angekündigten ökonomischen und gesellschaftlichen Selbstmords“ sein könnte – zumindest aber die Herstellung von weniger internationaler Wettbewerbsfähigkeit auf generell niedrigerem und von mehr gesellschaftlicher Polarisierung auf höherem Niveau.

Deshalb sollte das Beispiel der USA auch als Mahnung an die europäische Adresse verstanden werden, dieses vorgebliche Vorbild nicht weiter zu verfolgen, sondern es abzunabeln und die eigenen europäischen Vorzüge neu zu entdecken und nötigenfalls auch neu zu strukturieren. Zu diesen Vorzügen gehört auf alle Fälle die jahrzehntelang nachvollziehbare Erfahrung, dass statt eines gesetzmäßigen Konflikts zwischen sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz²⁶⁾ zwischen beiden Bereichen eine beiderseitig harmonische Beziehung besteht. So spricht vieles dafür, dass insbesondere angemessen hohe Löhne, breite soziale Sicherheit und eine flache Einkommensverteilung eine Voraussetzung sind für Bildungsbereitschaft, Leistungsmotivation und Arbeitsproduktivität, aber auch für die Finanzierbarkeit von Human- und Realkapital über öffentliche Steuern und private Ersparnis²⁷⁾. Diese allgemeinen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Schlussfolgerungen sollen hier am Beispiel der Tarifpolitik von Gewerkschaften noch einmal konkretisiert werden (für die staatliche Politik und insbesondere die Steuerpolitik ist dies an anderer Stelle geschehen bei Schäfer 1998 und 1999, WSI-Standortgruppe 1998 und 2000).

Angesichts der eingangs für Deutschland geschilderten Formen von realer und monetärer Lohnspreizung muss sich die Tarifpolitik der Gewerkschaften fragen, wie sie diese mit eigenen Mitteln revidieren kann. Für die Lohnpolitik, die bisher auf Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse fokussiert ist, hieße das zumindest die Rückkehr zur erfolgreichen Tarifrunde 1999, die erstmals nach längerer Zeit wieder den Verteilungsspielraum aus Produktivitätszuwachs und Preisseigerung ausgeschöpft hat. Dieses Vorgehen war auch begründet worden mit der Kritik an der vorangegangenen lohnpolitischen „Bescheidenheit“ auf nationaler Ebene, die diesen Spielraum (s. Tabelle 1) in den Jahren vorher kaum ausgeschöpft hatte, und der Einsicht in den „Erklärungen von Doorn“ und anderen, dass nationales Lohndumping auch der europäischen Arbeitnehmerefere auf Dauer mehr schadet als nutzt²⁸⁾.

Nun lässt sich mit allgemeinen Tariferhöhungen das Phänomen Niedriglöhne in der Vollzeit nicht

rasch und wirksam bewältigen – selbst wenn man in den Lohnrunden die unteren Lohngruppen überproportional anheben würde. Niedriglöhne, insbesondere solche unter 50 % des Lohndurchschnitts, sind in Deutschland offensichtlich keine Folge von Bereichen ohne gewerkschaftliche Vertretungsmacht und ohne Tarifverträge, sondern weit überwiegend Ergebnis jahrzehntelanger tarifpolitischer Aktivitäten. Man kann Niedriglöhne deshalb auch als Indikator für möglicherweise in diesen Aktivitäten liegende spezifische Schwächen verstehen. Vor allem kann man eine Durchsetzungsschwäche konstatieren in Branchen, die selbst strukturelle Probleme haben, sowie eine Bewertungsschwäche in allen anderen Branchen vermuten, die tendenziell Tätigkeiten von Frauen geringer dotiert als die von Männern und dadurch auch den hohen Anteil weiblicher Niedriglöhner verantwortet. Beiden Schwächen ist vielleicht zum Teil mit einem branchenübergreifenden Mindestlohn beizukommen, der von mehreren oder allen Gewerkschaften nach österreichischem Vorbild verabredet und mit gegenseitiger Unterstützung tarifvertraglich vereinbart wird²⁹⁾. Aber auch mehrere unterschiedliche branchenspezifische Mindestlöhne nach dem Vorbild des Entsendegesetzes im Baubereich sind denkbar, wobei sich tarifpolitische mit gesetzlichen Elementen verbinden. Letztlich bleibt aber auch zu überlegen, ob nicht mit einem generellen gesetzlichen Mindestlohn – allerdings auf keinem kosmetischen, niedrigen Niveau wie z.B. in den USA – eine bessere Lösung in Betracht kommt, weil ein solcher Mindestlohn schneller wirkt, transparenter und sanktionsfähiger ist und vor allem die Tarifpolitik wirksam entlasten kann.

Solche Mindestlöhne allerdings können, selbst wenn sie ein beachtliches Niveau aufweisen sollten, nur den unteren Teil der Niedriglöhne in der Vollzeit abschaffen. Deshalb bleiben zusätzlich weitere Strategien innerhalb der Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse notwendig, um die Niedriglohn-Problematik zu bewältigen. Zu nennen ist eine Lohnstrukturpolitik, die systematisch Tätigkeiten von Männern und Frauen nach einem breiten Anforderungsprofil untersucht und unter Umständen neu bewertet, also auch höher bezahlt. Eine solche Politik, wie sie ansatzweise

²⁶⁾ Wie er z.B. von Berthold/Fehn (1996) stellvertretend für viele andere behauptet wird.

²⁷⁾ Auch EU-Kommission (1993) und EU-Parlament (1993) haben schon einmal Anfang der 90er Jahre in diesem Sinn Niedriglöhne in der EU kritisiert und deren Bekämpfung verlangt. Doch davon – und auch dem damals von den Nationalstaaten geforderten Monitoring über die Entwicklung der Niedriglohn-Bereiche – ist heute nicht mehr viel übrig geblieben.

²⁸⁾ Zur Tarifpolitik auf europäischer Ebene siehe Bispinck/Schulten 1999 und Schulten 2000

²⁹⁾ Anfang der 90er Jahre hat der Österreichische Gewerkschaftsbund einen nationalen Mindestlohn von 10.000 Schilling gefordert und in weiten Bereichen über gleichlautende Branchen-Tarifverträge mit dem Erfolg einer deutlichen Reduzierung des Empfängerkreises von Niedriglöhnen durchgesetzt; zurzeit wird die ÖGB-Forderung auf einem höheren Niveau von 1.000 Euro aktualisiert.

in der ÖTV und anderen Bereichen diskutiert wird, setzt allerdings viel Vorbereitung und Zeit voraus. Zu denken ist auch an eine gewerkschaftliche Qualifizierungspolitik, die insbesondere dort, wo Niedriglöhne noch auf ungenügende Ausbildungen und Fertigkeiten zurückgehen könnten, die Niedriglohn-Bezieher auf ein höheres Qualifikationsniveau bringt. Auch hier sind Verknüpfungen mit staatlichen Qualifizierungsstrategien denkbar.

Schließlich gilt ein Teil dieser Vorschläge auch für prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Doch stärker als in der Vollzeit ist bei prekären Jobs zu überlegen, ob neben deren Lohn nicht vor allem das Beschäftigungsverhältnis selbst durch Tarifvertrag reguliert werden kann. Diese Regulierung ist nicht notwendigerweise nur eine Aufgabe des Gesetzgebers. Die tarifpolitische Regulierung dürfte schwierig sein; sie zu versuchen, ist aber in jedem Fall besser als die Verbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse nur zu beklagen³⁰⁾.

Alle diese Vorschläge lassen sich leichter realisieren, wenn das Arbeitsvolumen insgesamt wieder wachsen sollte und auch auf mehr Köpfe verteilt werden könnte. In der Arbeitszeitverkürzung liegt deshalb ebenfalls ein tarifpolitisches Chance für die Gewerkschaften zur Verminderung der Niedriglohn-Problematik. Für das Wachstum dagegen können die Gewerkschaften unmittelbar nichts tun; allenfalls können sie selbst – so ein Fazit dieses Beitrags – durch eine Politik gegen Niedriglöhne die Beschädigung der Wachstumsbedingungen auf Dauer vermeiden³¹⁾. Die richtige Wachstumspolitik, also auch eine Abkehr vom behaupteten Konflikt zwischen Verteilungsgerichtigkeit und ökonomischer Effizienz, müssen sie nach wie vor vom Staat einfordern.

Literatur

- Bäcker, G. (2000), Vorsicht Falle! – Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen, in: Schäfer, C. (Hrsg.), Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, S. 144 ff.
- Bäcker, G./Hanesch, W./Krause, P. u.a. (2000), Zweiter Armutsbericht von Deutschem Gewerkschaftsbund und Paritätischem Wohlfahrtsverband, erscheint demnächst
- Becker, I./Hauser, R. (Hrsg.) (1997), Einkommensverteilung und Armut – Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt/New York.
- Becker, I. (2000), Niedrige Lohneinkommen: ein Indiz für prekäre Einkommenssituationen im Haushaltskontext?, in: Zeitschrift für Sozialreform, erscheint demnächst.
- Berthold, N./Fehn, R. (1996), Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommensverteilung – ein Dilemma?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu: Das Parlament 26/1996
- Bispinck, R./Schulten Th. (1999), Tarifpolitik und Bündnis für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen 12/1999, S. 870 ff.
- Blechschmidt, P./Gudowius, U./Heidorn, G./Hensche, D./Wiethold, F. (Hrsg.) (1999), Perspektiven für mehr Beschäftigung, Hamburg
- Bosch, G. (1998), Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen 1/1998, S. 15-25.

Buslei, H./Steiner, V. (2000): Mehr Beschäftigung durch Lohnsubventionen? Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Schäfer, C. (Hrsg.): Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, S. 44 – 76.

Deutsche Bundesbank, Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse ostdeutscher Unternehmen im Jahr 1996, in: Monatsbericht 7/1998, S. 35ff.

DIW (Schupp, J./Volz, J./Wagner, G./Zwiener, R.) (1999): Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedrigeinkommensbereich: Wenig zielerichtet und zu teuer, in: DIW-Wochenbericht 27/1999, S. 499 – 509.

EU Labour Diplomats Group (1999), Euro Sclerosis? No such thing – European versus American Model: Benchmarking of some basic empirical data, Washington

Europäische Kommission (1999), Beschäftigung in Europa 1998, Luxemburg.

Europäisches Parlament (1993), Entschließung A 3-0060/93 vom 9.3.1993 (Entschließung zum Entwurf der Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 26.4.1993, Nr. C115, S. 44ff.

Freeman, R. (1997), When earnings diverge: Causes, consequences and cures for the new inequality in the US, commissioned by the Committee on New American Realities of the National Policy Association, Washington 1997.

Görzig, B. (1998), Wettbewerbsfähigkeit und (ostdeutsche) Lohnstückkosten in der Strukturanalyse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 3/1998, S. 690 – 696

Greese, Th./Birk, A. (1999), Die amerikanische Dienstleistungsgesellschaft – Ein Modell für Deutschland? in: Wirtschaftsdienst 5/1999, S. 300 ff.

Hanesch, W. (2000), Beschäftigungsentwicklung, Niedrigverdienste und working poor in den USA, in: Schäfer, C. (Hrsg.), Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg, S. 20 ff.

Horn, G. A. (1998), Beschäftigungswachstum in den USA – ein erkärbares Wunder, in: Wochenbericht des DIW 9/1998.

Hübinger, W. (1996), Prekärer Wohlstand – neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg im Breisgau

IAB (Bender, S./Kaltenborn, B./Rudolph, H./Walwei, U.) (1999a): Förderung eines Niedriglohnsektors. Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht. IAB-Kurzbericht Nr. 6/14.6.1999.

IAB (Bender, S./Rudolph, H.) (1999b): Kosten eines gestaffelten Zuschusses zu den Sozialversicherungsbeiträgen, IAB-Werkstattbericht Nr. 8/11.6.1999, Nürnberg.

Kaltenborn, B. (1999a): Arbeitsmarkteffekte subventionierter Sozialabgaben. Gutachten für das „Benchmarking Committee“ im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit im Auftrag des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 228, Nürnberg.

Kaltenborn, B. (1999b): Fiskalische Effekte und Beschäftigungswirkungen einer degressiven Bezugssumme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachten im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 14/26.8.1999.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993), Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 248 vom 11.9.1993, S. 7ff.

³⁰⁾ Einen Tarifvertrag z. B. über Leiharbeitnehmer hat kürzlich die IG Metall mit der VW AG abgeschlossen.

³¹⁾ Damit ist nicht nur die selbtkritische Überprüfung der eigenen Tarifpolitik und ihrer Verantwortung gegenüber den vorhandenen Niedriglöhnen gemeint, sondern auch vorbeugendes Handeln gegen eine Ausweitung des bereits existierenden Niedriglohnsektors. Diese Ausweitung droht nicht nur offen durch eine geforderte flächendeckende Lohnsubventionierung, gegen die gewerkschaftlicher Widerstand bereits angemeldet wurde; sie droht auch schleichend durch eine veränderte Praxis von Sozialämtern und Landesregierungen bei der Arbeits(zwang)vermittlung von Sozialhilfeempfängern, die offenbar bisher zu wenig Aufmerksamkeit findet (s. den Bericht von Paetz 2000).

- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Sachsen und Bayern (1996), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen, Maßnahmen, Teil I, Bonn
- Lindlar, L./Scheremet, W. (1999), Arbeitskosten im internationalen Vergleich, eine Auseinandersetzung mit bestehenden Konzepten, in: DIW-Wochenbericht 38/1999, S. 681 – 688
- Müller, G. (1998), Schmale Produktivitätslücke (zwischen Ost- und Westdeutschland) bei Beachtung von Preiseffekten, in: Wirtschaft im Wandel 4/1998, S. 14 – 19
- OECD (1996), Employment Outlook 1996, Paris
- OECD (1997), Employment Outlook 1997, Paris.
- OECD (1999), OECD Workshop on Making Work Pay: An Overview, Paris
- Paetz, B. (2000), Reservearmee im Labortest, in: Freitag vom 21.4.2000
- Pitz, K. (1998), Bad versus Good Jobs? – Neue empirische Daten zur Debatte um Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor, Washington
- Pitz, K. (1999a), Dienstleistungsdynamik in den USA – Entwicklung der Arbeitsplätze im Konjunkturaufschwung, Washington
- Pitz, K. (1999b), The Anglo-American Model – operativ nicht überzeugend. Washington
- Pitz, K. (2000), US-Produktivitätsniveau – Ein offener Brief zum ifo-Schnelldienst 7/2000 „Produktivität ist nicht alles“, Washington.
- Pohl, G. (1999), Niedriglohnbranche Hotel- und Gaststättengewerbe, in: Blechschmidt, P./Gudowius, U./Heidorn, G./Hensche, D./Wiethold, F. (Hrsg.), Perspektiven für mehr Beschäftigung, Hamburg, S. 151 – 156
- Pohl, G./Schäfer, C. (Hrsg.) (1996), Niedriglöhne – die unbekannte Realität: Armut trotz Arbeit, Hamburg
- Schäfer, C. (1991), Europa sucht einen gerechten Lohn, in: WSI-Mitteilungen 12/1991, S. 711ff.
- Schäfer, C. (1997a), Empirische Überraschung und politische Herausforderung: Niedriglöhne in Deutschland, in: Becker, R./Hauser, R. (Hrsg.), Einkommensverteilung und Armut – Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?, Frankfurt/New York, S. 83ff.
- Schäfer, C. (1997b), Verteilungspolitik: Chronik eines angekündigten politischen Selbstmords, in: WSI-Mitteilungen 10/1997, S. 669ff.
- Schäfer, C. (1998a), Die Verteilung der Steuerlast in Deutschland – Gutachten im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn
- Schäfer, C. (1998b), Das Ende der Bescheidenheit wäre der Anfang der Vernunft, in: WSI-Mitteilungen 10/1998, S. 675ff.
- Schäfer, C. (1999), Umverteilung ist die Zukunftsaufgabe, in: WSI-Mitteilungen 11/1999, S., 733-751.
- Schäfer, C. (Hrsg.) (2000), Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg
- Schmitt, J./Mishel, L./Bernstein, J. (1998), Unterschätzte soziale Kosten, überbewertete ökonomische Vorteile des „US-Modells“, in: WSI-Mitteilungen 4/1998, S. 271ff.
- Schulzen, Th. (2000), Europeanisation of Trade Unions and Collective Bargaining – The Approach of the European Metalworkers' Federation, in: Transfer 1/2000, S. 93-102.
- Steiner, V./Hölzle, Th. (2000), The Development of Wages in Germany in the 1990's – Descriptions and Explanations, in: Hauser, R./Becker, I. (ed.), The personnel distribution of income in an international perspective, Heidelberg, forthcoming.
- Steiner, V./Wagner, K. (1997), Entwicklung der Ungleichheit der Erwerbseinkommen Westdeutschlands – Woher kommen die Unterschiede in der IAB-Beschäftigtenstichprobe und dem Sozio-ökonomischen Panel?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1997, S. 638 – 641
- Streeck, W./Heinze, R. (1999): An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel 19/1999, S. 38 – 45.
- Strengmann-Kuhn, W. (2000), Warum sind Erwerbstätige arm? – Eine Untersuchung der Ursachen von Armut trotz Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Barlösius, E./Dangschatz, J./Ludwig-Mayerhofer, W. (Hrsg.), Die Armut der Gesellschaft, Opladen, erscheint demnächst.
- Thurow, L. (1996), Die Illusion vom Job-Wunder (in den USA) – viele Arbeitslose werden von Amts wegen gar nicht mehr registriert, in: Die Zeit 44/1996
- US-Handelsministerium (1998), USA – Drei von zehn leben in Armut, in: Handelsblatt vom 1.10.1998.
- Wacquant, L. (1997), Vom wohlütigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, in: Leviathan 1/1997, S. 50ff.
- Wacquant, L. (1998), In den USA wird Armut bekämpft, indem man sie kriminalisiert – Niedergang des Sozialstaats, in: Le Monde Diplomatique, Deutsche Ausgabe vom 8.7.1998.
- Western, B./Beckett, K. (1998), Der Mythos des freien Marktes. Das Strafrecht als Institution des US-amerikanischen Arbeitsmarktes, in: Berliner Journal für Soziologie 2/1998, S. 159 ff.
- Wiethold, F. (1999), Mehr Beschäftigung durch Lohnkostensubventionierung im Niedriglohnsektor?, in: Blechschmidt, P./Gudowius, U./Heidorn, G./Hensche, D./Wiethold, F. (Hrsg.) (1999), Perspektiven für mehr Beschäftigung, Hamburg, S. 138 – 150
- WSI-Standortgruppe (1998), Begutachtung des Wirtschaftsstandorts Deutschland – aus einer anderen Sicht, in: WSI-Mitteilungen 6/1998, S. 393ff.
- WSI-Standortgruppe (2000), Der Standort Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts, in: WSI-Mitteilungen 6/2000
- ZEW (Buslei, H./Steiner, V./Brosius, F./Jacobeppinghaus, P.) (1999): Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.