

Flexibilisierung der Lohnstrukturen

Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik?

Flexibilität scheint das Zauberwort der achtziger Jahre zu sein. In vielen Bereichen des Wirtschaftslebens wird Verkrustung gewittert, sei es im Staatsapparat oder im Arbeitsmarkt. Kein Wunder also, daß auch im Bereich der Lohnpolitik verstärkt über Flexibilisierungsmöglichkeiten nachgedacht wird. Besonderen Anlaß dazu gibt die Konzentration der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Arbeitnehmergruppen, die mit der Inflexibilität der Lohnstrukturen in Zusammenhang gebracht wird. Flexible, d.h. bei der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage vor allem nach unten flexible Löhne sollen die Wege zum Gleichgewicht auf den diversen regionalen und beruflichen Arbeitsmärkten ebnen.

Der folgende Beitrag bewertet die Strategie der Lohnflexibilisierung aus drei Perspektiven.: Von der empirischen Seite gilt es, die Anpassungsvorgänge der Lohnstrukturen an sektor- oder berufsspezifische Veränderungen zu erfassen. Aus der theoretischen Perspektive ist die Frage zu beantworten, welche Gründe hinter der zu beobachtenden Inflexibilität der Lohnstrukturen stehen, und schließlich ist zu fragen, welche Funktion flexible Lohnstrukturen im Rahmen eines wachstums- und strukturpolitischen Konzepts haben können.

Der Beitrag beschränkt sich in seiner empirischen Darstellung auf die Betrachtung sektoraler und beruflicher Lohnunterschiede, da die regionale Lohndifferenzierung statistisch schlecht nachgewiesen ist. Er wirft aber einen vergleichenden Blick auf die USA, deren »Beschäftigungswunder« auch mit der größeren Flexibilität der amerikanischen Lohnstrukturen in Verbindung gebracht wird.

Lohnflexibilisierung – wozu?

Über flexible Lohnstrukturen wird nicht erst seit heute diskutiert. Schon in den sechziger Jahren wurden diese Probleme ausführlich erörtert und in umfangreichen Tagungsbänden zusammengefaßt.¹ Damals stand allerdings eine andere Problematik im Hintergrund als heute. Der Arbeitsmarkt war leergefegt, der Faktor Arbeit der Engpaß für das Wirtschaftswachstum. In dieser Situation ging es darum, die vorhandenen Wachstumschancen durch eine möglichst rasche Umschichtung der Arbeitskräfte in die expansionsträchtigen Sektoren zu nutzen. Dazu erschienen manchen Autoren größere Lohnunterschiede erforderlich, als sie sich aus den Kollektivverhandlungen ergaben.² Durch stärker differenzierte Lohnstrukturen sollten Anreize gesetzt werden, die Arbeitskräfte zum »freiwilligen« Wechsel in die produktiveren Unternehmen zu bewegen.

Die Diskussion über dieses Konzept entzündete sich insbesondere an der Frage, ob auf diese Weise der wachstumssteigernde Strukturwandel tatsächlich unterstützt werden kann. Scheint eine starre Lohnstruktur – so wurde entgegengehalten – nicht viel eher in der Lage, den Strukturwandel zu beschleunigen, weil durch

sie produktivitätsschwache Unternehmen aus dem Markt gedrängt und so die Arbeitskräfte für die produktivitätsstarken Unternehmen freigesetzt werden?³ Garantiert außerdem – so kann man ergänzen – eine inflexible Lohnstruktur den produktivitätsstarken Unternehmen nicht überdurchschnittliche Profite, durch die Anreize geschaffen werden, dort zu investieren, wo das Produktivitätsniveau hoch ist?

Die Fragen, die heute diskutiert werden, sind im Prinzip die gleichen, aber der arbeitsmarktpolitische Hintergrund hat sich verändert. Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der weniger qualifizierten Arbeitskräfte, der strukturschwachen Regionen und die Freisetzung von Arbeitskräften in ertragsschwachen Branchen wird von einer Reihe von Autoren als Konsequenz der mangelnden Lohnanpassung an die jeweilige Arbeitsmarktlage gesehen und Lohndifferenzierung als Gegenrezept empfohlen.⁴ Dabei heißt Lohndifferenzierung beim allgemeinen Überschuß an Arbeitskräften auch Lohnsen-

³ Ausführlicher: W. Mieth, Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen als Entlastung der Arbeitsmarktpolitik, in: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 127, Berlin 1982.

⁴ So z.B. der Sachverständigenrat in verschiedenen Gutachten, zuletzt im Jahresgutachten 1984/85, »Chancen für einen langen Aufschwung«, Ziffer 376. Ebenso die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Gemeinschaftsgutachten zur Konjunkturontwicklung, zuletzt in: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1985, Wirtschaftskonjunktur, Heft 4/1985, S. A 16 f., aber auch H. Giersch, Löhne und Arbeitsplätze, in: Wirtschaftswoche Nr. 33/1980, S. 24, und H.H. Glissmann, R. Soltwedel, R. Vaubel, Das Lohndiktat und die Kontingentierung sind die Ursachen für die Beschäftigungsprobleme der 80er Jahre, in: Handelsblatt vom 11./12.12.1984, S. 19.

¹ So z.B. auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Berlin 1968. H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Band 51, Berlin 1969.

² Z.B. dem Sachverständigenrat in seinen ersten Gutachten 1964 und 1965. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964, Ziff. 241 ff. und Jahresgutachten 1965, Ziff. 242 ff.

kung, die nach den jüngsten Vorschlägen aus dem politischen Raum auch durch Aufhebung der Mindestlohnbindung in Tarifverträgen erreicht werden soll. Das vorrangige Ziel ist die relative Verbilligung des Faktors Arbeit. Damit sollen bestehende Arbeitsplätze wettbewerbsfähiger gemacht und gegen ein zu hohes Rationalisierungstempo geschützt werden. Außerdem wird damit die Hoffnung verbunden, daß neue Arbeitsplätze geschaffen werden, denn niedrige Lohnsätze sollen Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität (wieder) rentabel machen.

Gegenüber diesem Preisargument ist die Frage des Strukturwandels und der Mobilität der Arbeitskräfte in den Hintergrund getreten. Heute soll der Strukturwandel nicht mehr durch gesteigerte Lohnanreize beschleunigt, sondern bestehende Arbeitsplätze sollen durch Lohnanpassung gesichert werden. Das Wachstum soll nicht durch rasche Umschichtung der Arbeitskräfte auf hoch produktive Arbeitsplätze beschleunigt, sondern bestehende Arbeitsplatzreserven im Bereich niedriger Produktivität ausgeschöpft werden. Hier zeigt sich der grundlegende Zielwandel. Gleichzeitig deutet sich aber auch an, daß eine stärkere Lohndifferenzierung Auswirkungen auf das Tempo und die Richtung des Strukturwandels hat. Diese Problematik wird im folgenden noch ausführlich diskutiert.⁵ Bevor dies geschieht, sind jedoch einige wichtige Grundlagen der Lohnstrukturdiskussion auf den Prüfstand zu stellen.

Lohnstruktur:

Lohnstrukturen sind empirisch schwer zu fassen, denn im Prinzip sollen Entgelte für gleiche Arbeit einander zugeordnet und für ungleiche Arbeit voneinander getrennt werden. Aber was ist gleiche Arbeit? Die statistischen Definitionen müssen in der Praxis notwendigerweise grob bleiben. So unterscheidet das Statistische Bundesamt bei seinen Verdiensterhebungen drei Qualifikationsgruppen für Arbeiter und vier für Angestellte.⁶ Zu-

sätzlich wird nach Branchen, Regionen und nach Geschlecht untergliedert. Mit diesen Merkmalen lassen sich zwar die wichtigsten Differenzierungen der Lohnstrukturen erfassen, die einzelnen Lohnsätze bleiben aber dennoch Durchschnitte aus Berufen mit unterschiedlichen Qualifikationsanforderungen, Belastungen am Arbeitsplatz usw. Veränderungen der statistisch ausgewiesenen Lohnsätze können daher auch in der veränderten Zusammensetzung der Beschäftigten innerhalb einer Lohngruppe ihre Ursache haben.

Ein weiteres statistisches Problem, das bei der Beurteilung der Lohnstrukturdaten nicht übersehen werden sollte, entstand durch die Änderungen des Berichtskreises meldender Unternehmen in den Jahren 1973 und 1983. Zwar halten sich die Abweichungen der Lohnsätze nach alten und neuen Firmenkreisen in relativ engen Grenzen, sie zwingen aber dennoch zu formalen Anpassungsverfahren.⁷ Bei allen Bedenken gegen derartige Veränderungen von Originärdaten erscheinen sie doch wichtig, um die Vergleichbarkeit über den gesamten Zeitraum von 1970 bis 1984 wieder herzustellen. Die im folgenden verwendeten Werte für die Jahre vor 1983 stimmen daher nicht exakt mit den amtlichen Zahlen überein.

Im allgemeinen stützt sich dieser Beitrag auf Effektivlohnsätze, die zwar nicht für alle Wirtschaftsbereiche nachgewiesen sind, aber ein genaueres Bild von den am Arbeitsmarkt bezahlten Löhnen ergeben als die Tariflöhne. Für Arbeiter werden Stundenlöhne, für Angestellte die Monatsgehälter der vollzeitbeschäftigten Angestellten verwendet. Dabei handelt es sich um Bruttoverdienste ohne Lohnnebenkosten, wie z. B. Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, Urlaubsgeld oder 13. Monatsgehalt. Überstundenzuschläge sind enthalten.

Differenziert ...

Das Bild, das sich der Öffentlichkeit aus den jährlich wiederkehrenden Meldungen über die Ergebnisse der Tarifverhandlungen präsentiert, muß den Eindruck starrer Lohnstrukturen erzeugen. So wurden z. B. im Jahr 1984 für 77 % der Arbeitnehmer Lohn- und Gehaltserhöhungen zwischen 3,0 und 3,5 % vereinbart. Der höchste Ta-

⁵ Dabei konzentriert sich der Beitrag auf die Auswirkungen von *Lohnstrukturveränderungen*. Die Debatte um die Effekte von Reallohnänderungen auf gesamtwirtschaftlichem Niveau wird nicht erneut aufgerollt, auch wenn Struktur und Niveau nicht unabhängig voneinander sind. Beiträge des Ifo-Instituts zu diesem Thema findet der interessierte Leser in den Veröffentlichungen zur Strukturberichterstattung 1983. W. Gerstenberger u.a., Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen. Strukturberichterstattung 1983. Berlin-München 1984, und K. Vogler-Ludwig, Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt. Ergänzungsband zur Ifo-Strukturberichterstattung 1983. Ifo-Studien zur Strukturforchung, Band 1, München 1984.

⁶ Arbeiter: Facharbeiter, angelernte Arbeiter, Hilfsarbeiter; Angestellte: Angestellte in gehobener Position, qualifizierte Angestellte, einfache Angestellte mit Berufsausbildung, einfache Angestellte ohne Berufsausbildung. Leitende Angestellte werden nicht erfaßt. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 2, Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel.

⁷ Die Abweichungen der durchschnittlichen sektoralen Lohnsätze für Männer bzw. Frauen gehen selten über die Spanne von $\pm 2\%$ hinaus. Für Leistungsgruppen weist das Statistische Bundesamt aber keine Vergleichswerte aus. Die Anpassung der Leistungsgruppen mußte durch Übertragung der Lohnrelationen vom Januar 1983 auf den Oktober 1982 erreicht werden. Entsprechend wurde im Jahre 1973 verfahren.

Tab. 1

Tarifvertragliche Lohn- und Gehaltserhöhungen

| Tarifvertragliche Lohn- oder Gehaltserhöhungen von ... % | erhielten ... % der Arbeitnehmer, für die tarifliche Lohn- oder Gehaltserhöhungen in Kraft traten | | | | | | |
|---|---|------|------|------|------|------|------|
| | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
| 8,0 bis 8,4 | - | - | 1 | - | - | - | - |
| 7,5 bis 7,9 | - | - | 1 | - | - | - | - |
| 7,0 bis 7,4 | - | - | 13 | - | - | - | - |
| 6,5 bis 6,9 | 1 | - | 65 | - | - | - | - |
| 6,0 bis 6,4 | 4 | 2 | 18 | 1 | - | - | - |
| 5,5 bis 5,9 | 15 | 3 | 1 | 4 | - | - | - |
| 5,0 bis 5,4 | 50 | 11 | 1 | 13 | - | - | - |
| 4,5 bis 4,9 | 22 | 29 | - | 55 | 4 | - | - |
| 4,0 bis 4,4 | 8 | 55 | - | 27 | 69 | 2 | 6 |
| 3,5 bis 3,9 | - | - | - | - | 27 | 6 | 14 |
| 3,0 bis 3,4 | - | - | - | - | - | 73 | 77 |
| 2,5 bis 2,9 | - | - | - | - | - | 19 | 3 |
| 2,0 bis 2,4 | - | - | - | - | - | 0 | 0 |
| 1,5 bis 1,9 | - | - | - | - | - | - | 0 |
| Steigerungsrate im Durchschnitt der von tariflichen Lohn- oder Gehaltserhöhungen erfaßten Arbeitnehmer in % | 5,0 | 4,5 | 6,7 | 4,8 | 4,1 | 3,1 | 3,3 |

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

rifabschluß ging nicht über 4,5% hinaus, die niedrigsten lagen zwischen 1,5 und 2,0%. Ähnlich enge Spannen zeigten sich auch in den zurückliegenden Jahren, als die gesamtwirtschaftlichen Lohnzuwächse höher lagen (Tab. 1). Der Gleichschritt jährlicher Tariflohnerhöhungen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Löhne nach Sektoren, Qualifikationen und auch nach Geschlecht differenziert sind, und daß diese Lohndifferenzen durch das enge Zusammenrücken der Lohnzuwachsrate auf Dauer erhalten bleiben. Die Unterschiede in den *Lohnniveaus* gilt es zunächst im Auge zu behalten:

(1) Spitzenlöhne werden seit langem von der Mineralölverarbeitung bezahlt, gefolgt von der Energie- und Wasserversorgung, dem Bergbau und dem Straßenfahrzeugbau (bei Arbeitern) sowie der Büro- und Datentechnik und der Elektrotechnik (bei Angestellten). Die Löhne der Mineralölverarbeitung liegen, je nach Qualifikationsgruppe, um 30 bis 40% über dem Durchschnitt. In Niedriglohnbranchen, wie z.B. dem Textil- und Bekleidungs-gewerbe, liegt das Lohnniveau hingegen um 10 bis 15% darunter. Bei Angestellten ist der Abstand etwas größer. Im Einzelhandel und den sog. Sonstigen Dienstleistungen⁸ sind die Verdienste um 15 bis 25% geringer als im Durchschnitt. (Alle Werte auf der Basis der Effek-

tivverdienste für 1984; vgl. Abb. 1) Damit verdienen die Arbeiter und Angestellten in der Mineralölverarbeitung fast doppelt soviel wie die Beschäftigten in den Niedriglohnbranchen. Im Durchschnitt weichen die sektoralen Lohnniveaus um 12 bis 13% vom Mittelwert aller Sektoren ab. Interessanterweise treten derartige Lohnniveauunterschiede nicht nur zwischen Branchen auf, die unterschiedliche Produktionsverfahren anwenden und daher unterschiedliche Arbeitsplatzbedingungen und Qualifikationsanforderungen haben, sondern auch zwischen Branchen, die unter diesem Aspekt eher vergleichbar sind. Im Straßenfahrzeugbau sind die Löhne z.B. in allen Qualifikationsgruppen um etwa 10% höher als im Maschinenbau, im Großhandel um etwa den gleichen Prozentsatz höher als im Einzelhandel. Dies deutet darauf hin, daß die sektoralen Produktivitätsunterschiede, wie noch zu zeigen sein wird, durchaus Einfluß auf das sektorale Lohnniveau haben.

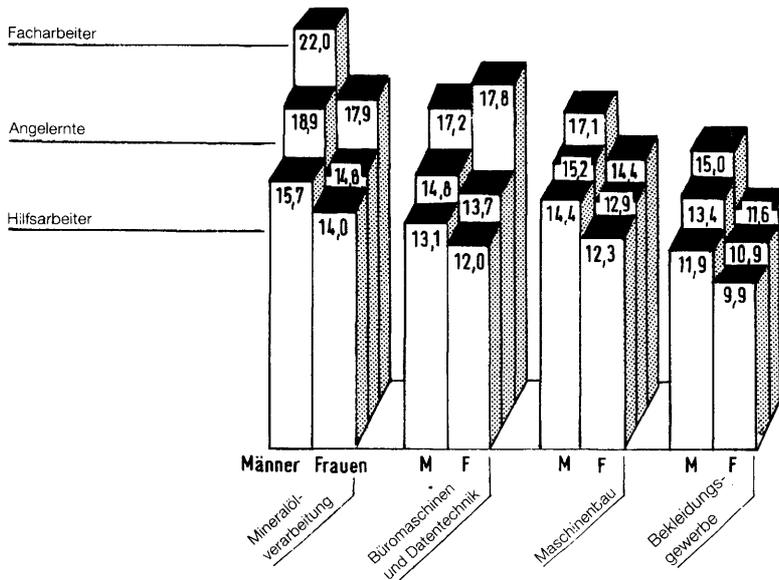
(2) Facharbeiter verdienen zwischen 15 und 40% mehr als Hilfsarbeiter, Angestellte in gehobener Position 70 bis 140% mehr als einfache Angestellte ohne Berufsausbildung (Abb. 1). Dabei werden diese intra-sektoralen Lohnunterschiede von den durchschnittlichen sektoralen Lohnniveaus dominiert, d.h. es ergeben sich in vielen Branchen ähnliche Lohnrelationen nach Qualifikationen bei ausgeprägten Unterschieden im sektoralen Lohnniveau. Dies führt teilweise zu beachtlichen Diskrepanzen im gesamtwirtschaftlichen Lohngefüge. Facharbeiter im Textil- und Bekleidungs-gewerbe verdienen weniger als

⁸ Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Wissenschaft – Kunst – Publizistik, Gesundheits- und Veterinärwesen und eine Vielzahl privater Dienstleistungen, wie z.B. Steuer- und Rechtsberatung, Frisüre, Wäschereien usw.

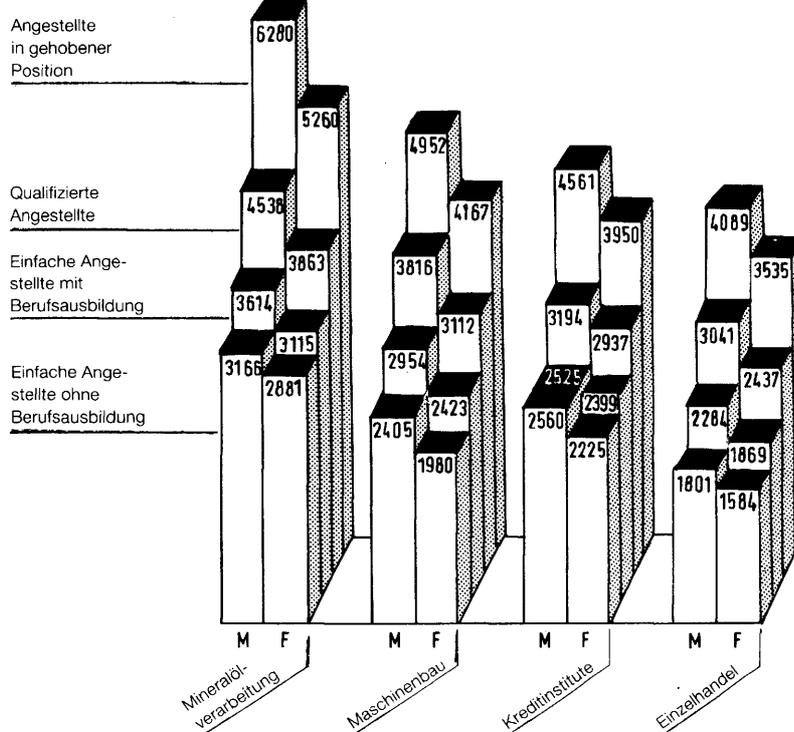
Lohnrelationen 1984

Abb. 1

Arbeiter¹⁾



Angestellte²⁾

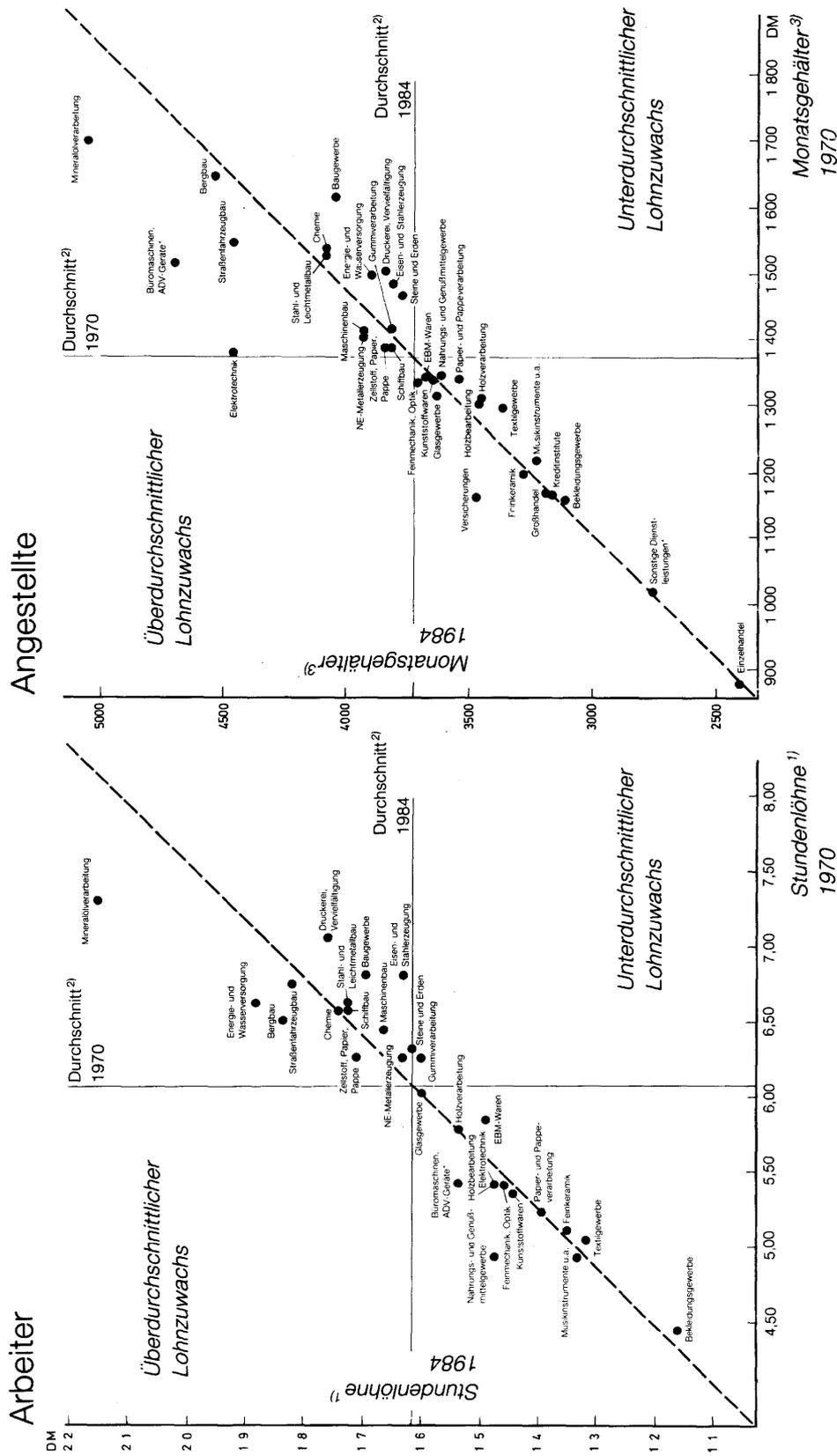


1) Effektive Bruttostundenlöhne in DM. – 2) Effektive Bruttomonatsgehälter der vollzeit-beschäftigten Angestellten in DM.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Sektorale Lohnstrukturen 1970/1984

Abb. 2



* Teilweise geschätzt. – 1) Effektive Bruttostundenlöhne, Jahresdurchschnitte für alle Lohngruppen. – 2) Ungewogene Durchschnittsmonatsgehälter der vollzeitbeschäftigten Angestellten, Jahresdurchschnitte für alle Gehaltsgruppen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

IFO-INSTITUT für Wirtschaftsforschung München



278/85

Hilfsarbeiter in der Mineralölverarbeitung, qualifizierte Angestellte im Einzelhandel bekommen weniger als einfache Angestellte mit Berufsausbildung im Straßenfahrzeugbau. Selbst unter der Bedingung beruflicher Herabstufung bestehen damit Anreize zum Arbeitsplatzwechsel in Hochlohnbranchen. Entsprechend größer sind solche Anreize auf gleicher Qualifikationsstufe.

- (3) Das Spiegelbild der Lohnhierarchie betrieblicher Qualifikationsgruppen sind die Lohnunterschiede nach dem Bildungsniveau. Ein Hochschulabschluß eröffnet dem Arbeitnehmer Einkommenschancen, die im Durchschnitt etwa 2,4 mal höher sind als ohne berufliche Ausbildung. Eine abgeschlossene Berufsausbildung steigert das Einkommen durchschnittlich um das 1,4fache (Werte für 1976).⁹ Diese Einkommensunterschiede bleiben in der Regel in allen Altersgruppen bestehen. Berufsanfänger verdienen etwa die Hälfte dessen, was ihre erfahrenen Kollegen erhalten.
- (4) Frauen verdienen in gleichen Qualifikationsgruppen im allgemeinen etwa 15 bis 20% weniger als Männer (Abb. 1). Im Gesamtdurchschnitt ist dieser Abstand noch größer (Arbeiterinnen – 38%, Angestellte – 57%). Darin kommt zum Ausdruck, daß Frauen nach wie vor weit weniger häufig in qualifizierte und damit höher bezahlte Positionen vorrücken als Männer. Auch die Lohnunterschiede innerhalb der gleichen Qualifikationsgruppen dürften zum Teil durch solche Positionsunterschiede bedingt sein. Eine seltene Ausnahme ist die Büro- und Datentechnik, in der die Facharbeiterinnen mehr verdienen als ihre männlichen Kollegen. Frauenspezifische Qualifikationen sind in diesen Produktionsprozessen offenbar so wichtig, daß ihre Bedeutung auch in der Lohnhöhe zum Ausdruck kommt.

Diese Ergebnisse zeigen, daß die Lohnstrukturen durchaus differenziert sind und sie lassen vermuten, daß von ihnen auch Anreize zum freiwilligen Wechsel in Hochlohnbranchen und zu Investitionen in Humankapital ausgehen. Im Bereich der Bildung scheint die Lohn-differenzierung durchaus Wirkung zu haben, wie man am Anstieg der Bildungszeiten junger Leute und dem starken Drang ins berufliche Bildungswesen ablesen kann. Was die Ergebnisse für sich genommen jedoch nicht zeigen, ist der Grad der Anpassung an die sektor-

spezifischen Bedingungen, insbesondere die unterschiedliche Ertragslage. An dieser Anpassung fehle es vor allem, wird von manchen behauptet. Tatsächlich läßt sich aber zeigen, daß Lohndifferenzierung im Hinblick auf die unterschiedliche Arbeitsproduktivität der Sektoren stattfindet. Wie in Abbildung 2 erkennbar ist, besteht zwischen den relativen Abweichungen der Lohnsätze von Arbeitern und Angestellten vom Durchschnitt der ausgewiesenen Wirtschaftszweige und den entsprechenden relativen Abweichungen der Arbeitsproduktivität¹⁰ ein positiver Zusammenhang. Die Differenzierung der Löhne fällt zwar geringer aus als die Differenzierung der Produktivitäten, aber die Anpassung stimmt der Richtung nach überein. Ein ähnlicher Anpassungsgrad ergibt sich für die gesamten sechziger und siebziger Jahre, denn nicht nur die Lohnstruktur, auch die Produktivitätsstruktur erwies sich langfristig als sehr stabil.¹¹

Dieser Zusammenhang spricht für die These, daß sektorale Lohndifferenzierung auch im Hinblick auf die relativen Einkommenspositionen der Sektoren erfolgt. Die Arbeitnehmer werden in Sektoren mit günstigen Einkommenspositionen mit ihren Löhnen am höheren Gesamteinkommen beteiligt. Sie haben sich aber auch bereitgefunden, ungünstigen Einkommenspositionen durch niedrigere Löhne Rechnung zu tragen. Bis zu einem gewissen Grade ist also die Forderung nach sektoraler Lohndifferenzierung bereits erfüllt. Streitpunkt bleibt allerdings, ob der bisher erreichte Differenzierungsgrad ausreichend ist. Eine stärkere Differenzierung der Löhne hätte den Anpassungs- und Rationalisierungsdruck für produktivitätsschwache Sektoren gemildert, aber auch die Gewinnchancen für produktivitätsstarke Sektoren verschlechtert.

... aber inflexibel

Im Zeitablauf sind Lohnstrukturen relativ stabil. Dies hat schon der Blick auf die jährlichen Tariflohnerhöhungen gezeigt (Tab.1). Soweit Veränderungen stattgefunden haben, bezogen sie sich im Zeitraum 1970 bis 1984 in erster Linie auf

- die Verringerung des Lohnabstandes zwischen Männern und Frauen und

⁹ W. Clement, M. Tessaring, G. Weißhuhn, Zur Entwicklung der qualifikationsspezifischen Einkommensrelationen in der Bundesrepublik Deutschland. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1980. Diese Studie stützt sich auf die sozialversicherungspflichtigen Einkommen und zeigt wegen der Sozialversicherungspflichtgrenze das Ausmaß der Lohndifferenzen nur unvollständig.

¹⁰ Die Arbeitsproduktivität ist hier als Wertproduktivität definiert (Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten je Arbeitsstunde). Der Grund dafür liegt darin, daß der Grad der Lohnanpassung nicht nur im Hinblick auf die reale Wertschöpfung je Arbeitsstunde, sondern auch im Hinblick auf die relativen sektoralen Preise gemessen werden sollte.

¹¹ K. Vogler-Ludwig, Auswirkung des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 88.

Tab. 2

Varianz der Lohnsätze

| Jahr | Gesamtvarianz ^{a)} | Varianzbeiträge der | | | Summe der Kovarianzen |
|------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|
| | | sektoralen Lohnunterschiede | qualifikatorischen | geschlechtsspezifischen | |
| | | Arbeiter ^{b)} | | | |
| 1970 | 4,70 | 0,85 | 1,19 | 2,28 | 0,38 |
| 1975 | 3,89 | 0,92 | 1,20 | 1,54 | 0,23 |
| 1980 | 3,74 | 0,95 | 1,08 | 1,53 | 0,18 |
| 1984 | 3,67 | 1,06 | 1,06 | 1,39 | 0,16 |
| | | Angestellte ^{c)} | | | |
| 1970 | 29,44 | 1,59 | 22,37 | 4,40 | 1,08 |
| 1975 | 25,59 | 1,68 | 20,14 | 3,01 | 0,76 |
| 1980 | 24,35 | 1,62 | 18,88 | 2,97 | 0,88 |
| 1984 | 24,07 | 1,61 | 19,33 | 2,51 | 0,62 |

^{a)} Varianz der auf den Gesamtdurchschnitt normierten Lohnsätze. Daten um Effekte der Berichtskreisänderungen 1973 und 1983 bereinigt. – ^{b)} Effektive Bruttostundenlöhne der Arbeiter nach 28 Wirtschaftszweigen, 3 Leistungsgruppen und nach Geschlecht. – ^{c)} Effektive Bruttomonatsgehälter der vollzeitbeschäftigten Angestellten nach 32 Wirtschaftszweigen, 4 Leistungsgruppen und nach Geschlecht.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des Ifo-Instituts.

- bis zum Ende der siebziger Jahre auf die Verminderung der Lohnunterschiede zwischen Angestellten verschiedener Qualifikationsgruppen.

Bei den sektoralen Lohnstrukturen ist keine Nivellierung festzustellen (bei Arbeiterlöhnen eine geringfügige Differenzierung). Ebenso wenig zeigt sich ein gravierender Einfluß gewerkschaftlicher »Sockelbetragspolitik«. Der Lohnabstand zwischen Arbeitern und Angestellten ist größer geworden. Die wesentlichen Bewegungen in den Lohnstrukturen fanden vor allem Anfang der siebziger Jahre während der lohnpolitischen »Offensive« der Gewerkschaften statt. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und vor allem zu Beginn der achtziger Jahre verfestigten sich die Lohnstrukturen hingegen zunehmend.

Diese Grundtendenzen sind das Ergebnis einer Varianzzerlegung der Effektivlohnstrukturen, wie sie in Tabelle 2 dargestellt ist. Dazu wurden die Lohnsätze der Beobachtungsjahre auf ihren Gesamtdurchschnitt bezogen, um den Anstieg des absoluten Lohnniveaus im Zeitablauf auszuschalten. Diese normierten Lohnsätze wurden dann auf ihre Streuung hin untersucht und die Beiträge der sektoralen, qualifikatorischen und der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede zur Gesamtvarianz berechnet. Tabelle 2 zeigt, daß diese Gesamtvarianz zwischen 1970 und 1984 abgenommen hat, die Lohnstrukturen also insgesamt einem Nivellierungsprozeß unterlegen haben. Die Nivellierungstendenz rührt bei Arbeitern im wesentlichen vom Abbau der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede, bei Ange-

stellten in stärkerem Maße auch von der Verminderung des Lohnabstandes nach Qualifikationen, die bis zum Ende der siebziger Jahre angedauert hat, dann aber in eine Differenzierung umgeschlagen ist.

Dieses Ergebnis überrascht, spielte doch in der öffentlichen Diskussion lange Zeit die »Sockelbetragspolitik« der Gewerkschaften eine ungleich größere Rolle als die Frage der Frauen- und Männerentlohnung. Die Gewerkschaften sahen in der immer wieder geforderten Veränderung der Tariflohnstrukturen zugunsten der unteren Lohngruppen das notwendige Korrektiv einer sich beschleunigenden Inflation, die gerade die unteren Einkommensgruppen mit einem hohen Anteil lebensnotwendiger Ausgaben besonders hart treffe. Die Unternehmer hingegen hielten diese Strukturänderungen für schädlich, denn die Anreize zu mehr Leistung und mehr Bildung würden vermindert und das Beschäftigungsrisiko der unteren Lohngruppen vergrößert. Trotz der Lautstärke dieser Diskussion sind die Auswirkungen gerade im Bereich der Arbeiterentlohnung gering geblieben. Nur ein Teil der Gewerkschaften hat letztlich derartige Strukturänderungen in ihren Forderungskatalog aufgenommen und war zudem durch den Widerstand der Arbeitgeber deutlich gebremst worden.

Das Ergebnis ist aber auch bemerkenswert, weil gerade dort Nivellierungstendenzen festzustellen sind, wo die Arbeitsmarktlage relativ günstig war (Angestellte, Frauenbeschäftigung), während sie bei Arbeitern deutlich geringer ausfielen. Dies deutet darauf hin, daß Lohnstrukturen auch von der jeweiligen Arbeitsmarktlage beeinflußt werden. Die Verbesserung der Lohnstrukturposition scheint vor allem jenen Beschäftigtengruppen zu gelingen, die sich einer relativ günstigen Nachfrage gegenübersehen, während andere ihre Forderungen weniger durchsetzen können. Ganz allgemein dürften bei starker Arbeitskräftenachfrage die Nivellierungstendenzen zunehmen, weil alle Beschäftigtengruppen vom Nachfragesog erfaßt werden. Bei schwacher Nachfrage hingegen geraten besonders die weniger qualifizierten Arbeitskräfte unter Druck, und die Differenzierungstendenzen nehmen zu. Die Vergrößerung der Lohnunterschiede bei den Angestellten verschiedener Qualifikationsgruppen, wie sie zu Beginn der achtziger Jahre aufgetreten ist, scheint dies zu bestätigen. Außerdem hat sich in früheren Untersuchungen schon gezeigt, daß die Entwicklung der durchschnittlichen Tariflöhne signifikant von der Situation auf dem Arbeitsmarkt beeinflußt wird.¹² Allerdings spielt die Arbeitsmarktlage keine dominante Rolle. Sie wirkt sich erst bei Veränderungen aus, die von den Tarifpartnern als langfristig anhaltend erkannt werden.

¹² K. Vogler-Ludwig: Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 61 ff.

Für den Einfluß langfristiger Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt spricht auch die genauere Beobachtung der sektoralen Lohnrelationen, wie sie in Abbildung 3 für 1970 und 1984 gegenübergestellt sind. Unter den Branchen mit unterdurchschnittlichen Lohnzuwächsen finden sich die Problembranchen der siebziger und achtziger Jahre, wie z. B. die Stahlindustrie oder das Textil- und Bekleidungs-gewerbe. Auch das Baugewerbe, das in den vergangenen Monaten durch einen Lohnabschluß von 1,6% für 1985 aufgefallen war, hatte schon im Laufe der siebziger Jahre relativ niedrige Lohnabschlüsse. Überdurchschnittliche Lohnzuwächse wur-

den hingegen von den »Strukturge-winnern« zugestan-den: Vom Straßenfahrzeugbau, der Elektrotechnik, den Herstellern von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten und den Versicherungen. Dies alles sind Beispiele dafür, daß sich die grundlegenden strukturellen Verschiebungen in der sektoralen Produktionsstruktur und auf dem Arbeitsmarkt innerhalb enger Spannbreiten auf die Lohnstrukturen auswirken. Die in der heutigen Diskussion geforderte Anpassung der Lohnrelationen fand also der Tendenz nach schon in der Vergangenheit statt.

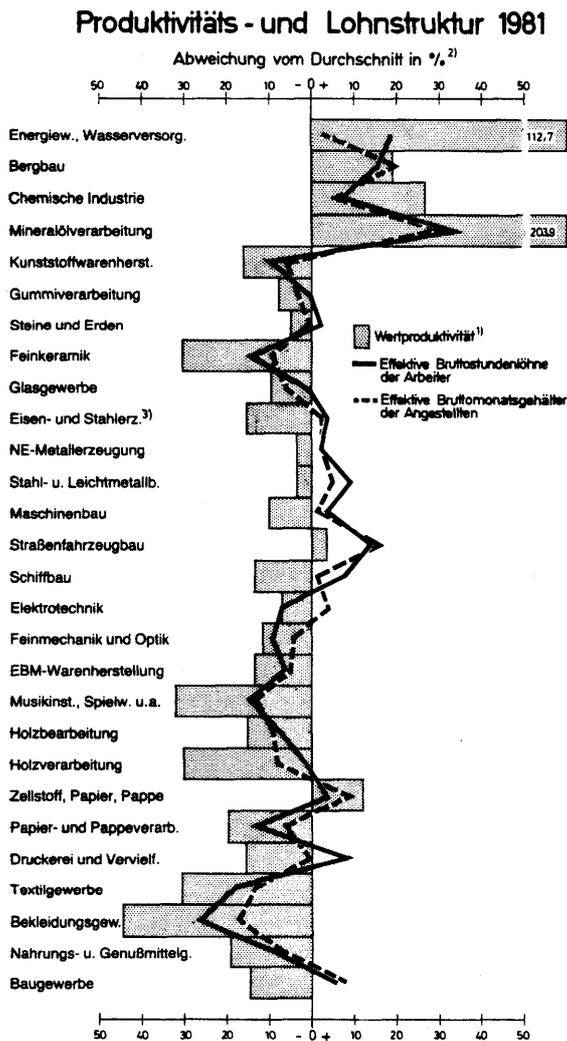
Vorbild USA?

Die Frage, ob die Anpassungsvorgänge in den Lohnrelationen ausreichend waren oder nicht, kann empirisch vielleicht etwas besser beurteilt werden, wenn man zum Vergleich die Entwicklung in den USA heranzieht, die ja nach 1970 eine wesentlich günstigere Beschäftigungsentwicklung hatten als die europäischen Länder und insbesondere die Bundesrepublik. Diese Entwicklung wird auch mit der größeren Anpassungsfähigkeit der Löhne in den USA an strukturelle Veränderungen in Verbindung gebracht.¹³

Die Gegenüberstellung der Lohnstrukturen beider Länder für 1982 (in vergleichbarer sektoraler Gliederung für 27 Wirtschaftsbereiche und in vergleichbarer Abgrenzung der Löhne) zeigt, daß die sektorale Lohnstruktur in den USA in der Tat eine größere Streubreite der Lohnniveaus aufweist und auch in ihren langfristigen Veränderungs-raten variabler ist (Tab.3). Die Spanne der sektoralen Lohnniveaus reichte in den USA von 68% des Durchschnittslohnes im Bekleidungs-gewerbe bis zu 162% in der Mineralölverarbeitung. In der Bundesrepublik erstreckte sich diese Spanne von 74 bis 131%, wobei die gleichen Branchen am unteren und oberen Rand der Skala rangierten. Dennoch weisen auch die amerikanischen Lohnstrukturen eine hohe zeitliche Stabilität auf. Die sektorale Lohnhierarchie des Jahres 1982 war der Hierarchie des Jahres 1970 sehr ähnlich (R^2 [1970/1982]: USA = 0,85, Bundesrepublik = 0,88).

Die höhere Flexibilität der amerikanischen Lohnstrukturen hat aber zu keiner signifikant besseren Anpassung zwischen Lohn- und Produktivitätsentwicklung geführt (Tab. 4). Die Übereinstimmung der sektoralen Veränderungs-raten beider Variablen liegt in den USA mit einem R^2 von 0,29 kaum höher als in der Bundesrepublik

Abb. 3



1) Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten in jeweiligen Preisen je geleistete Arbeitsstunde. 2) Ungewogene Durchschnittswerte. 3) Eisenschaffende Industrie, Zehereien und Kaltwalzwerke, Stahlverformung. Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des Ifo-Instituts.

¹³ M. Wegner, Erklärungen für das Arbeitsplatzwunder in den USA und für die stagnierende Beschäftigung in der EG. Ifo-Studien 1983, S. 101 ff.

(0,26). Auch in den USA blieb die Streuungsbreite der sektoralen Lohnzuwachsrate nur etwa halb so groß wie die Streuungsbreite der Produktivitätsveränderungen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß zwar Löhne und Produktivität in den USA während der siebziger und achtziger Jahre stärker variiert haben als in der Bundesrepublik, der sektorale Strukturwandel in der Bundesrepublik aber etwa das gleiche Tempo aufwies wie in den USA. Trotz, oder möglicherweise gerade wegen der geringeren Lohnflexibilität in der Bundesrepublik hat der sektorale Strukturwandel von Produktion und Erwerbstätigkeit ein hohes Tempo beibehalten.

Damit sind auf dieser Vergleichsebene keine Hinweise erkennbar, daß mit der höheren Flexibilität der Löhne in den USA eine bessere Anpassung der Lohnstrukturen an den Strukturwandel von Produktion und Erwerbstätigkeit erreicht worden wäre. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, daß sich die Lohnstrukturen auch auf einem Arbeitsmarkt, der weniger stark durch Tarifbestimmungen geregelt ist als in der Bundesrepublik, nach eigenen arbeitsmarktspezifischen Gesetzmäßigkeiten herausbilden, ohne sich an den Strukturwandel und die Ertragsbedingungen einzelner Sektoren eng anzupassen. Im Gegenteil, die Gegenüberstellung von Lohn- und Produktivitätsstruktur, wie sie in Abbildung 3 für die Bundesrepublik vorgenommen wurde, zeigt für die USA einen geringeren Anpassungsgrad beider Größen.¹⁴

Die geringere Abhängigkeit der Lohnstrukturen vom Strukturwandel wird auch durch die Beobachtung unterstrichen, daß sowohl die sektoralen Lohnrelationen als auch der Strukturwandel in der Erwerbstätigkeit für beide Länder hohe Ähnlichkeiten aufweisen. Mit wenigen Ausnahmen sind es in den USA und der Bundesrepublik die gleichen Sektoren, die als Hochlohn- und als Niedriglohnbranchen in Erscheinung treten (Tab. 3). Der Grad der Übereinstimmung ist statistisch gemessen mit einem R² von 0,72 relativ hoch. Dies deutet darauf hin, daß die sektoralen Lohnrelationen in starkem Maße durch die Qualifikation der benötigten Arbeitskräfte und das sektorale Produktivitätsniveau bestimmt werden und daß diese Verhältnisse aufgrund ähnlicher Produktionstechniken und ähnlicher Preisverhältnisse in beiden Ländern starke Ähnlichkeiten aufweisen.

¹⁴ R² der Abweichungen der Lohn- und Produktivitätsniveaus vom Durchschnitt für 1981:

USA = + 0,23

Bundesrepublik Deutschland = + 0,43

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß bei der Berechnung der Produktivitäten für die USA der Einfluß der indirekten Steuern auf das Produktivitätsniveau nicht eliminiert werden konnte. Außerdem ist der Vergleich von Produktivitätsniveaus sicherlich problematischer als der Vergleich von Zuwachsraten.

Übereinstimmungen zeigen sich auch im sektoralen Strukturwandel der Erwerbstätigkeit. Abgesehen von

Tab. 3

Lohnstrukturen im Vergleich

| Wirtschaftsbereich | Lohnstruktur 1982 ^{a)} (Unternehmen ohne Landwirtschaft = 100) | | Lohnstruktur- änderung ^{b)} 1970 - 1982 in % | |
|---|---|------|--|------|
| | USA | BRD | USA | BRD |
| Bergbau | 140 | 110 | 9,0 | 8,0 |
| Chemische Industrie | 130 | 109 | 8,6 | 7,7 |
| Mineralölverarbeitung | 162 | 131 | 9,3 | 8,3 |
| Kunststoff und Gummi | 100 | 93 | 7,5 | 7,6 |
| Steine und Erden, Feinkeramik, Glas- gewerbe | 116 | 96 | 8,3 | 7,5 |
| Metallerzeugung | 148 | 99 | 9,2 | 7,1 |
| Metallverarbeitung | 114 | 104 | 7,9 | 7,5 |
| Maschinenbau | 121 | 100 | 7,8 | 7,5 |
| Fahrzeugbau | 145 | 111 | 8,8 | 7,8 |
| Elektrotechnik, Büromaschinen und ADV-Geräte | 107 | 95 | 7,9 | 8,0 |
| Feinmechanik, Optik, EBM-Waren | 105 | 92 | 7,6 | 7,7 |
| Holzbearbeitung | 97 | 88 | 8,0 | 7,8 |
| Holzverarbeitung | 82 | 93 | 7,1 | 7,8 |
| Papierherstellung und -verarbeitung | 121 | 92 | 8,7 | 7,7 |
| Druckerei, Vervielfältigung | 114 | 105 | 6,9 | 7,2 |
| Ledergewerbe | 69 | 70 | 6,5 | 7,7 |
| Textilgewerbe | 76 | 83 | 7,5 | 7,6 |
| Bekleidungs-gewerbe | 68 | 74 | 6,7 | 7,7 |
| Nahrungs- mittelgewerbe | 103 | 92 | 8,0 | 8,2 |
| Tabakverarbeitung | 101 | 88 | 8,5 | 9,1 |
| Übrige Bereiche des verarbeitenden Gewerbes | 84 | 85 | 7,1 | 8,1 |
| Baugewerbe | 151 | 101 | 6,9 | 7,1 |
| Großhandel | 105 | 94 | 7,4 | 7,4 |
| Einzelhandel | 71 | 82 | 7,0 | 8,7 |
| Verkehr, Nachrichten- übermittlung, Energie- und Wasserversorgung | 134 | 111 | 8,6 | 7,7 |
| Kreditinstitute, Versicherungen | 88 | 99 | 6,8 | 8,3 |
| Sonstige Dienstleistungen | 90 | 74 | 7,8 | 8,5 |
| Unternehmen (ohne Landwirtschaft) | 100 | 100 | 7,5 | 7,9 |
| Standardabweichung | 25,9 | 13,0 | 0,79 | 0,46 |

^{a)} Effektive Bruttostundenlöhne der Arbeiter und einfachen Angestellten im Jahresdurchschnitt 1982. - ^{b)} Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate in %.

Quelle: Bureau of Labor Statistics, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des Ifo-Instituts.

der Sonderentwicklung des amerikanischen Bergbaus waren es in beiden Ländern die Dienstleistungsbereiche, die relativ zunahm, insbesondere die Kreditinstitute, Versicherungen und die sonstigen Dienstleistungen, während viele Bereiche des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere die Metallherstellung und -verarbeitung und das Leder-, Textil- und Bekleidungs-gewerbe an Bedeutung verloren. Der Grad der Übereinstimmung beider Länder in den Veränderungs-raten des Arbeitsvolumens im Zeitraum 1970 bis 1982 für die in Tabelle 3 ausgewiesenen Sektoren ist auch hier relativ hoch (R^2 [ohne Bergbau] = 0,68). In allen Sektoren der amerikanischen Wirtschaft wurde aber im Vergleich zur Bundesrepublik ein höheres Wachstum des Arbeitsvolumens erreicht. Dies spricht für die Vermutung, daß die Beschäftigungsentwicklung auch in den USA in stärkerem Maße durch gesamtwirtschaftliche Faktoren bestimmt wurde als auch strukturelle Faktoren, wie sie z. B. in den Anpassungsreaktionen der Lohnstrukturen zu sehen wären.¹⁵

Der Arbeitsmarkt – ein Gütermarkt?

Die hohe Stabilität der Lohnstrukturen, wie sie in der Bundesrepublik, in den USA und in einer Reihe anderer Industrieländer festzustellen ist¹⁶, verlangt nach einer Erklärung. Sie steht zur Welt der klassischen Arbeitsmarkttheorie in scharfem Gegensatz. Dort wird Arbeit ohne Unterschied zu Gütermärkten als Ware gehandelt. Angebot und Nachfrage regeln den Preis. Lohnflexibilität ist damit die entscheidende Gleichgewichtsbedingung. Das Defizit heutiger Arbeitsmärkte wird darin gesehen, daß es den Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen gelingt, gleichmäßige Lohnsteigerungen durchzusetzen und vor allem den Lohn nach unten abzusichern. Damit wird in einer Situation wie heute auf einer Vielzahl von Teilarbeitsmärkten das Absinken des Lohnsatzes auf den niedrigeren Gleichgewichtslohn verhindert. Klassische Arbeitslosigkeit entsteht.

Nun stellt sich die Frage, ob dies die zutreffende Darstellung der Funktionsweise von Arbeitsmärkten ist. Skeptisch müßte zum einen stimmen, daß sich der dominie-

Tab. 4
Lohnanpassung im Vergleich 1970–1982

| Variable | USA | BRD |
|---|---------------------------------------|---------|
| 1. Gesamtwirtschaftliche Veränderung^{a)} | jährliche Wachstumsrate in % | |
| Stundenlöhne der Arbeiter und einfachen Angestellten | + 7,5 | + 7,9 |
| Produktivität (nominell) ^{b)} | + 8,0 | + 9,0 |
| Bruttowertschöpfung (nominell) | + 9,8 | + 7,3 |
| Preisindex der Bruttowertschöpfung | + 7,1 | + 5,1 |
| Arbeitsvolumen ^{c)} | + 1,7 | - 1,5 |
| 2. Tempo des Strukturwandels^{d)} | Standardabweichung der Wachstumsraten | |
| Stundenlöhne der Arbeiter und einfachen Angestellten | 0,79 | 0,46 |
| Produktivität | 1,73 | 1,03 |
| Bruttowertschöpfung | 2,74 | 2,48 |
| Arbeitsvolumen | 1,93 | 1,72 |
| 3. Übereinstimmung der Veränderungs-raten^{e)} von | Bestimmtheitsmaß R^2 | |
| Stundenlöhnen und Produktivität | + 0,288 | + 0,255 |
| Stundenlöhnen und Bruttowertschöpfung | + 0,107 | + 0,086 |
| Wertschöpfung und Arbeitsvolumen | + 0,600 | + 0,862 |

^{a)} Unternehmen ohne Landwirtschaft. – ^{b)} Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen je Arbeitsstunde. – ^{c)} Geleistete Arbeitsstunden. – ^{d)} Standardabweichung der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten zwischen 1970 und 1982 der Wirtschaftsbereiche in Tab. 3. – ^{e)} Korrelation der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten.

Quelle: Berechnungen des Ifo-Instituts mit Daten des Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics und des Statistischen Bundesamts.

rende Einfluß der Löhne auf Angebot und Nachfrage empirisch nicht nachweisen läßt. Für das Angebot an Arbeitsleistung spielt die Lohnhöhe nur eine geringe Rolle, und sie wirkt zudem unterhalb eines bestimmten Lohnniveaus in verkehrter Richtung. Beim Absinken des Lohnniveaus sind vor allem in den unteren Einkommensgruppen anbotserhöhende Reaktionen zu erwarten, mit dem Ziel, den Lebensunterhalt zu sichern. Auf der Seite der Nachfrage nach Arbeitskräften haben die Löhne zwar einen signifikanten Einfluß, spielen aber auch in neoklassischen Ansätzen gegenüber der Produktionsentwicklung und dem technischen Fortschritt nur eine untergeordnete Rolle.¹⁷

Skeptisch müßte zum anderen stimmen, daß auch im Tarifs-system der Bundesrepublik ein großes Differenzierungspotential für die Lohnstruktur vorhanden ist, das aber offenbar von den Tarifpartnern nicht ausgeschöpft wird. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit sind in der Bundesrepublik 43 000 Tarifverträge gültig.

¹⁷ Im einzelnen K. Vogler-Ludwig, Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, a.a.O., S. 11 ff. und 24 ff.

¹⁵ Für die Bundesrepublik wurde die Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Rahmen der Ifo-Strukturberichterstattung herausgearbeitet. W. Gerstenberger u.a.: Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen. a.a.O..

¹⁶ Vgl. z. B. D. Marsden, Entwicklung der intersektoralen und qualifikationsspezifischen Lohndifferenzierung bei Arbeitern in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien seit Mitte der 60er Jahre, in: WSI-Mitteilungen 10/1981 oder H. Lampert, Bestimmungsgünde und Lenkungsfunktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede, in: H. Arndt (Hrsg.), Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 377–471.

derungs- und leistungsgerecht empfunden wird, und zwar sowohl im Hinblick auf die persönlichen Arbeitsbelastungen als auch im Vergleich zu anderen Mitarbeitern. Veränderungen der Lohnstrukturen erfolgen daher, sofern einmal eine annähernd zufriedenstellende Lösung gefunden wurde, sehr behutsam, um die Motivation der einen nicht mit der Demotivation der anderen zu erkaufen. Kurzfristige Anpassungen der Lohnstrukturen stören die innerbetriebliche Ruhe und dürften nachträgliche Anpassungsreaktionen hervorrufen.

Ein dritter Stabilisierungsfaktor für die Lohnstrukturen ist in der Funktion von Tarifregelungen als allgemein angewandte Regelung der Arbeitsbedingungen in einer Branche zu sehen. Sie dienen als »... Kalkulationsgrundlage, mit der im weiteren Sinne ungesunder Wettbewerb unter den Verbandsmitgliedern gleicher Produktionsart eingeschränkt werden kann.«²⁴ Hier tritt der regulierende Charakter von Tarifvereinbarungen sicherlich am deutlichsten zu Tage, wenn verhindert werden soll, daß der Preiswettbewerb auf den Absatzmärkten über einen Lohnwettbewerb auf den Arbeitsmärkten geführt wird und wenn vermieden werden soll, daß sich Firmen der gleichen Branche gegenseitig die Mitarbeiter abwerben.

All diese Begründungen für die Stabilität der Lohnstrukturen zeigen, daß es offenbar einen Trade-off gibt zwischen der Räumung des Arbeitsmarktes durch flexible Löhne und mobile Arbeitnehmer einerseits und der Erhaltung bzw. Verbesserung des Produktivitätsniveaus der Betriebe durch festgeschriebene Lohnstrukturen und langfristige Arbeitsverträge andererseits. Der optimale Weg führt auf dem Grat zwischen Kontinuität und Flexibilität. Aus der Sicht des klassischen Arbeitsmarktmodells ist die Flexibilität der Kontinuität vorzuziehen. Dabei wird aber nur die halbe Rechnung aufgemacht, denn auch die Produktivitätsverluste einer gesteigerten Flexibilität sind zu berücksichtigen.

Erkennt man die Produktivitätsvorteile langfristiger Arbeitsverhältnisse als Grundbedingung für die Funktionsweise der Arbeitsmärkte an, so besteht kein Anlaß, die Stabilität der Lohnstrukturen mit einseitigen Verbandsinteressen oder der Unbeweglichkeit eines institutionalisierten Tarifsystems zu erklären. Das Differenzierungspotential, das auch im institutionalisierten Tarifsystem vorhanden ist, wird nicht ausgeschöpft, weil weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer an einer Steigerung der Mobilität der Arbeitskräfte interessiert sind und daher auch keine Anreize in diese Richtung setzen wollen.

Lohnflexibilisierung versus Strukturwandel

Mit der Differenzierung der sektoralen Lohnniveaus und der Berücksichtigung grundlegender Unterschiede in der Entwicklung einzelner Sektoren hat die Lohnpolitik bis zu einem gewissen Grade jene Anpassungen vorgenommen, die heute von ihr gefordert werden. Ein stärkerer Differenzierungs- und Flexibilisierungsgrad der Löhne ist aber dennoch denkbar. Dies führt zu der kaum lösbaren Frage, wie denn der optimale Anpassungsgrad der Löhne auszusehen habe. Um sich der Antwort darauf zu nähern, erscheint es nützlich, grundsätzlich zu fragen, welche Rolle flexible Löhne im Rahmen eines wachstums- und strukturpolitischen Konzepts spielen sollen. Es dürfte wenig Sinn haben, alles in einer Wirtschaft zu flexibilisieren, denn häufig sind die Anpassungsvorgänge gegeneinander substituierbar. Die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer kann z.B. niedrig sein, soweit die Arbeitnehmer selbst in der Lage sind, sich an neue Techniken und andere Veränderungen in den beruflichen Anforderungen anzupassen. Die regionale Mobilität der Arbeit kann niedrig sein, wenn der Produktionsfaktor Kapital mobil ist. Es geht also nicht nur um die Frage, wie flexibel einzelne Bereiche sein sollen, sondern auch darum, wer sich als flexibel zu erweisen hat. Wie sieht dies im vorliegenden Fall aus?

Löhne oder Gewinne?

Lohndifferenzierung im Hinblick auf die unterschiedliche Ertragslage der Unternehmen oder Wirtschaftszweige bewirkt – ceteris paribus – Gewinnnivellierung, denn Lohndifferenzierung heißt nicht nur Anpassung nach unten, sondern auch nach oben, dort wo die Erträge überdurchschnittlich groß sind. Gewinne sind aber in einem marktwirtschaftlichen System das entscheidende Steuerungsinstrument für den Strukturwandel. Sie setzen die Anreize für Investitionen in wachstumsträchtige Produktionszweige, für die Erschließung neuer Märkte, für die Einführung neuer Produktionstechniken. Diese Anreize werden durch Lohndifferenzierung vermindert und der Strukturwandel damit notwendigerweise verlangsamt. Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten gelten daher gegen die Lohndifferenzierung auf längere Frist die gleichen Argumente wie gegen anhaltende Subventionierung. Soweit Lohnanpassung zum Erhalt überkommener Strukturen beiträgt, ist sie eher als schädlich einzustufen, denn verlangsamter Strukturwandel bedeutet auch meist verlangsamtes Wachstum. In der kurz- oder mittelfristigen Bewältigung von Krisen kann hingegen Lohnanpassung durchaus einen Beitrag

²⁴ H. Schlessmann, Arbeitgeber. Stichwortbeitrag zur Management-Enzyklopädie, Band 1, München 1969, S. 265.

gedrückt: Die zusätzliche Option zur Sicherung der Rentabilität der gegenwärtigen Produktionsstruktur vermindert gleichzeitig den Druck auf deren Weiterentwicklung, auf die Einführung neuer Produkte oder die Erschließung neuer Märkte. Dieser unter längerfristigem Aspekt sicher nicht unwichtige Nebeneffekt wird in der Diskussion bisher kaum beachtet. Das Arbeitskräfteangebot wird sich in den neunziger Jahren und erst recht nach 2000 von der demographischen Entwicklung her deutlich verknappen. Der sich abzeichnende »Rentnerberg« um die Jahrtausendwende erfordert ein wesentlich höheres Produktivitätsniveau der Wirtschaft, sollen die Belastungen aus der Versorgung der älteren Menschen noch tragbar sein. Die Frage ist, ob angesichts dieser Zukunftsprobleme wegen der Arbeitsmarktsituation von heute auf eine eher strukturkonservierende Strategie gesetzt werden kann.

Zusammenfassung

Lohnstrukturen sind zwar in ihren kurzfristigen Reaktionen relativ inflexibel, langfristig haben sie sich aber an branchenspezifische Bedingungen angepaßt. Dies zeigt sich darin, daß auch für vergleichbare Arbeit Lohnunterschiede bis zu 100% zwischen einzelnen Branchen festzustellen sind. Die sektoralen Lohndifferenzen weisen dabei eine hohe Übereinstimmung mit den sektoralen Produktivitätsniveaus auf. Reaktionen auf Entwicklungsunterschiede zwischen verschiedenen Branchen sind aber erst zu erwarten, wenn die Veränderungen von den Tarifpartnern als langfristig anhaltend erkannt werden.

Die wesentlichen Ursachen für die hohe Stabilität der Lohnstrukturen liegt in der de facto vorhandenen Langfristigkeit der Arbeitsverträge, in der Bedeutung innerbetrieblicher Lohnstrukturen für die Motivation der Mitarbeiter und in der Funktion von Tarifverträgen als Kalkulationsgrundlage. Arbeitsmärkte sind aus diesen

Gründen nicht mit Gütermärkten vergleichbar. Es besteht ein Trade-off zwischen der Räumung des Arbeitsmarktes durch flexible Löhne und mobile Arbeitnehmer einerseits und der Erhaltung bzw. Verbesserung des Produktivitätsniveaus der Betriebe durch festgeschriebene Lohnstrukturen und langfristige Arbeitsverträge andererseits. Der optimale Weg führt auf dem Grat zwischen Kontinuität und Flexibilität.

Die Bedeutung dieser Faktoren wird durch den Vergleich mit den USA unterstrichen, deren Arbeitsmarkt weniger stark durch Tarifbestimmungen reguliert sein dürfte als in der Bundesrepublik. Die sektoralen Lohnstrukturen sind dort zwar etwas flexibler als in der Bundesrepublik, die Löhne passen sich aber keineswegs besser an den Strukturwandel von Produktion und Erwerbstätigkeit an. Das »Beschäftigungswunder« in den USA ist vermutlich weit stärker durch günstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen verursacht als durch strukturelle Faktoren, wie sie in den Anpassungsreaktionen der Lohnrelationen zu sehen wären.

Mit der Differenzierung der sektoralen Lohnniveaus und der Berücksichtigung grundlegender Unterschiede in der Entwicklung einzelner Sektoren hat die Lohnpolitik bereits in der Vergangenheit bis zu einem gewissen Grad jene Anpassungen vorgenommen, die heute von ihr gefordert werden. Zweifelhaft erscheint, ob diese Strategie forciert werden sollte, denn Lohndifferenzierung wirkt im Prinzip strukturerhaltend: Sie reduziert – ceteris paribus – Gewinnanreize für Investitionen in wachstumsträchtige Produktionszweige, sie macht Arbeitsplätze mit niedrigem Produktivitätsniveau rentabel und sie sichert die Rentabilität der gegenwärtigen Produktionsstruktur. Die Frage ist, ob angesichts des starken internationalen Wettbewerbs und der binnenwirtschaftlichen Zukunftsprobleme wegen der Arbeitsmarktsituation von heute auf eine strukturkonservierende Strategie gesetzt werden kann.

Kurt Vogler-Ludwig