

Soltwedel, Rüdiger

**Book Part — Digitized Version**

## Zum Einfluss sozialer Sicherung auf die Arbeitslosigkeit

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger (1980) : Zum Einfluss sozialer Sicherung auf die Arbeitslosigkeit, In: Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, ISBN 3-7890-0553-3, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 111-124

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3641>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

## Zum Einfluß sozialer Sicherung auf die Arbeitslosigkeit

### *Zur Relevanz des Problems*

1. Die arbeitsmarktpolitische Diskussion ist in den letzten Jahren durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit zunehmend kontrovers und schärfer geworden. In der theoretischen Makroökonomie schwelt der Streit über die Möglichkeiten staatlicher Vollbeschäftigungspolitik, in der Mikrotheorie gerät die (neoklassische) preistheoretische Interpretation der Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt zunehmend in die soziologische und polit-ökonomische Kritik.

Die Frage nach negativen Rückwirkungen von sozialpolitischen Maßnahmen der Tarifpartner oder des Staates zugunsten bestimmter Personengruppen auf den Arbeitsmarkt stößt in den wohl am härtesten umstrittenen Komplex der mikrotheoretischen Auseinandersetzung vor, in dem Politisierung und Emotionalisierung den Bedarf an vertiefter ökonomischer Analyse deutlich werden lassen. Sozialpolitik sei hier definiert als Bündel von Maßnahmen zugunsten »schwacher« Gruppen im politischen und ökonomischen System; hierunter fallen Maßnahmen des Staates mit Ge- bzw. Verbotscharakter (z.B. Beschäftigungsschutzgesetze) wie auch tarifpolitische Maßnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeber (z.B. überproportionale Steigerungssätze in den unteren Einkommensgruppen). Sozialpolitische Ziele lassen sich auf Dauer nur erreichen, wenn sie nicht gegen elementare Regeln der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems verstoßen. Für dieses System hat die Flexibilität der relativen Preise eine elementare Bedeutung. Sozialpolitische Maßnahmen können unter Umständen die Flexibilität der relativen Preise erheblich vermindern. Hierin liegt einer der Konfliktbereiche zwischen sozialpolitischen Anliegen und marktwirtschaftlicher Realität.

2. Gleich zu Beginn soll klargestellt werden, daß im Theorienstreit weitgehend Einigkeit darüber besteht, daß die Entstehung der Beschäftigungsprobleme inmitten der siebziger Jahre nicht in erster Linie auf sozialpolitische Maßnahmen zurückgeführt werden kann. Die Liste der gewichtigen Ursachefaktoren müßte den in seiner Härte und Konsequenz überraschenden Kurswechsel der Geldpoli-

tik im Jahre 1973 enthalten, die explosionsartige Erhöhung des Rohölpreises und rasante Preiserhöhungen auch bei anderen Rohstoffen ebenso wie den durch die langwährende Unterbewertung der D-Mark zurückgestauten Wandel der Produktionsstruktur; weiterhin wären zu nennen die zunehmende Konkurrenzfähigkeit einer Reihe von Entwicklungsländern bei der Herstellung standardisierter Industrieprodukte und eine Lohnpolitik, die aus ihrem zyklischen Muster ausgebrochen war mit der Folge einer erheblichen Verschiebung der Knappheitsrelationen zwischen Arbeit und Kapital.

3. Die Argumentation richtet sich vielmehr darauf, daß die Ambivalenz sozialpolitischer Maßnahmen deutlich zutage tritt, nachdem das Szenario der Gestaltungsphase wichtiger Teile der arbeitsmarktrelevanten Sozialpolitik – die zweite Hälfte der sechziger Jahre – einem fundamental veränderten gesamtwirtschaftlichen Szenario gewichen ist.

– In den sechziger Jahren war der Reallohn vor allem durch die Unterbewertung der D-Mark und den Verzicht auf aggressive Lohnpolitik der Gewerkschaften relativ niedrig. Die Konsequenz war eine relativ hohe Arbeitskräftenachfrage bei abnehmendem inländischen Arbeitskräftepotential. In dieser Situation waren die Unternehmen bereit, Such- und Anpassungskosten zu übernehmen, die bei der Ausweitung der Beschäftigung entstehen, auch die Übernahme von Ausbildungskosten und die Kosten der Erschließung neuer inländischer Arbeitskrätereserven erschien lohnend.

– In den siebziger Jahren kam es nach sprunghafter Erhöhung des Reallohnniveaus zur Verhärtung der Verteilungskämpfe. In den Fällen, in denen Kosten sozialpolitischer Maßnahmen zu Lasten der Unternehmen gingen, kam es zu Anpassungsreaktionen. Die Unternehmen sahen sich gezwungen, »spitz zu rechnen«, d.h. radikal Kosten zu senken. An die Stelle flexibler Anpassung der Beschäftigungskosten trat aber die Absicherung des Anspruchsniveaus – mit der Folge von Beschäftigungseffekten.

In einer Zeit, in der Arbeitskräfte knapp waren und ihr Entgelt offenbar unter dem Gleichgewichtsniveau lag, ließen sich die Kosten der Sozialpolitik ohne beschäftigungsmindernde Effekte von den Unternehmen abwälzen. In einer Zeit aber, in der sich das Reallohnniveau über das Gleichgewichtsniveau sprunghaft erhöht hat und gerade die Zielgruppen der Sozialpolitik reichlich verfügbar sind, reduzieren einerseits Unternehmen das Arbeitsplatzangebot, steigt andererseits die Nachfrage nach Arbeitsplätzen stärker, als sie es sonst täte.

4. Zahlreiche Untersuchungen,<sup>1</sup> insbesondere aus den USA, beispielsweise über Mindestlöhne und über das »moral hazard« Problem, bestätigen die Vermutung, daß gutgemeinte sozialpolitisch motivierte Maßnahmen in vielen Fällen eher negative als positive Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt zeitigen. Offenbar gibt es einen Zusammenhang zwischen Eingriffen in den Marktmechanismus und der Struktur der Arbeitslosigkeit. Solche Eingriffe, meist zum Schutz von Personengruppen mit einer relativ schlechten Wettbewerbsposition vorgenommen, führten in der Regel nicht dazu, daß die Beschäftigungsprobleme dieser Gruppe beseitigt wurden; sie wurden im Gegenteil eher verschärft oder auf andere, nicht geschützte Gruppen verlagert. Dies ist die Quintessenz einer Studie über die Beschäftigungsprobleme in sechs Industriestaaten, die Soltwedel und Spinanger für die Bundesanstalt für Arbeit angefertigt haben.<sup>2</sup>

5. Der theoretische Kern dieser Arbeiten ist eine mehr oder weniger modifizierte »klassische« Preistheorie mit der Annahme, daß die Wirtschaftssubjekte in ihrer Mehrheit danach streben, den größtmöglichen Vorteil (»comparative net advantage«) zu realisieren, und auf Eingriffe in das Rentabilitäts(Nutzen-)gefüge eindeutig und vorhersagbar reagieren.

6. Die wichtigste Erweiterung des klassischen Modells, in dem Homogenität des Faktors Arbeit sowie unendlich große Anpassungsgeschwindigkeit angenommen wurden, dürfte die explizite Berücksichtigung von Informations- und Anpassungskosten sein, die auf Stigler zurückgeht.<sup>3</sup> Sie führte zur Übertragung kapitaltheoretischer Überlegungen auf den Faktor Arbeit<sup>4</sup> und zur Entwicklung von Theorien über das Suchverhalten der Wirtschaftssubjekte. Nunmehr ließ sich eine Reihe von Beobachtungen erklären, ohne grundlegend die Argumentationsstruktur des »comparative net advantage« zu ändern, die Kritiker als Marktversagen interpretieren und zum Anlaß nahmen, die Preistheorie als irre-

1 Vgl. dazu z.B. W. E. Williams, Government Sanctioned Restraints That Reduce Economic Opportunities for Minorities, Policy Review, No. 2, 1977, S. 6–26; M.S. Feldstein, The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Employment, in: H. Giersch (Hrsg.), Capital Shortage and Unemployment in the World Economy, Symposium 1977, Tübingen 1978, S. 191–215; H.G. Grubel, Soziale Sicherung und Weltinflation, Kieler Vorträge, N.F. 78, Tübingen 1974; D. Spinanger, Social Legislation as a Cause of Unemployment. The Case of Minimum Wages in den United States, in: H. Giersch (Hrsg.), a.a.O., S. 223–252 und die jeweils angegebene Literatur.

2 R. Soltwedel, D. Spinanger, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Forschungsauftrag der Bundesanstalt für Arbeit, Beitrag Nr. 10, Nürnberg 1976, S. 292.

3 G.J. Stigler, The Economics of Information, Journal of Political Economy, Vol. 69 (1961), S. 213–225.

4 G. Becker, Human Capital, New York, 1964; W. Oi, Labor as a Quasi-Fixed Factor of Production, Journal of Political Economy, Vol. 70 (1962), S. 538–555; M.W. Reder, The Theory of Frictional Unemployment, Economica, Vol. 36 (1969).

levant zur Erklärung realer Arbeitsmarktvorgänge zu verwerfen.<sup>5</sup> Entlohnung und Verwendung des Produktionsfaktors Arbeit werde – nach Meinung der Kritiker – nicht über relative Preise gesteuert; es sei nicht einmal möglich, von »dem« Produktionsfaktor Arbeit zu sprechen. Vielmehr sei der Arbeitsmarkt zergliedert in voneinander fundamental unterschiedliche Segmente (in den »primären« Arbeitsmarkt mit hochbezahlten sicheren Arbeitsplätzen und den »sekundären« Arbeitsmarkt mit schlechtbezahlten instabilen Beschäftigungsverhältnissen). Beide Segmente würden voneinander verschiedene theoretische Erklärungsmodelle erfordern, eine durchgängige, am Rentabilitätskalkül orientierte Hypothese könne die Zergliederung des Arbeitsmarktes nicht erklären. Die Komplexität der modernen Gesellschaft durch die zunehmende Rolle staatlicher Regulierungen und das vermehrte Auftreten wettbewerbsfeindlicher Institutionen erfordere andere als preistheoretische Erklärungsmodelle.

7. Das preistheoretische Argument zur Erklärung gruppenspezifisch unterschiedlicher Arbeitsplatzstabilität und unterschiedlichen Mobilitätsverhaltens von Arbeitskräftegruppen lautet – grob gesprochen – folgendermaßen: Durch den Wettbewerb besteht für die Unternehmen ein Zwang, Informations- und Anpassungskosten niedrig zu halten; sie werden bei Beschäftigungsausweitungen die Besetzung von verantwortungsvollen und qualifizierten Arbeitsplätzen eher über interne »Hochqualifizierung« (upgrading) als über den externen Arbeitsmarkt abwickeln; lediglich die Zunahme weniger qualifizierter Arbeitsplätze erhöht die Chancen für neue Arbeitskräfte. Der interne Arbeitsmarkt ist gleichsam ein auf höhere Effizienz gerichtetes Instrument zur Absicherung von Investitionen des Unternehmens in die Ausbildung von Arbeitskräften.<sup>6</sup> Bei wirtschaftlichen Wechsellagen gehen beschäftigungspolitische Anpassungen der Unternehmen zu Lasten der Arbeitskräfte, in deren Ausbildung wenig oder gar nichts investiert worden ist und deren Wiedereinstellung relativ geringe Kosten verursacht.

8. Die zentrale These bei der Analyse des Arbeitsmarktes geht davon aus, daß die Beschäftigungspolitik der Unternehmen rentabilitätsorientiert ist; Veränderungen im Rentabilitätsgefüge verschiedener Arbeitskräftegruppen, d.h. Änderungen im Verhältnis von Beschäftigungskosten und Erträgen, führen zu Änderungen der Allokation (Rentabilitätshypothese).

5 Zu den Begründern der modernen »dual labor market theory« zählen P.B. *Doeringer*, M. *Piore* mit ihrem Werk: *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Mass., 1971.

6 Vgl. dazu auch M.L. *Wachter*, *Primary and Secondary Labor Markets: A Critique of the Dual Approach*, *Brookings Papers on Economic Activity*, 3, 1974, S. 644.

Setzt die Sozialpolitik den Hebel zur Erleichterung der Lage wirtschaftlich »schwacher« Gruppen bei den Unternehmen an und bürdet ihnen die Anpassungslasten auf, dann ist die Gefahr unerwünschter Nebeneffekte groß. Marktwidrige Eingriffe verschärfen das Selektionsverhalten der Unternehmen, reduzieren unter Umständen das Arbeitsplatzangebot. So trägt die Sozialpolitik dazu bei, die Segmentierung zu fördern. Augenfällig wird dies dann, wenn aus den sozialpolitischen Maßnahmen – noch einmal sei an die weite Definition von Sozialpolitik erinnert – zugleich eine beschleunigte Zunahme der Nachfrage nach Arbeitsplätzen (also des Arbeitsangebotes) resultiert.

*Exemplarische Untersuchung der Auswirkung sozialpolitischer Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt*

#### *Lohnnivellierung und Beschäftigung*

9. Nach dem langen und ausgeprägten Lohnlag nach der Rezession 1966/67 kam es in stärkerem Maße als früher zu überproportionalen Lohnerhöhungen bei den unteren Einkommensgruppen. Auf dieser Beobachtung beruht die Hypothese, daß sich die Lohnstruktur seit dem Ende der sechziger Jahre marktwidrig nivelliert hat, d.h. nicht die Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse der Strukturänderungen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt reflektiert.

10. Anpassungsprobleme für die Beschäftigung entstehen durch eine Nivellierung der Lohnstruktur immer dann, wenn sie nicht in einer Verringerung der Produktivitätsdifferenziale begründet ist: Die Beschäftigung der spezifischen Branche wird weniger rentabel mit der Konsequenz, daß zum einen direkte negative Beschäftigungseffekte durch eine Abnahme des Arbeitsplatzangebots und zum anderen ein zusätzlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit durch eine Angebotszunahme infolge höherer Löhne zu erwarten ist.

11. Die empirische Überprüfung dieser Hypothesen wird dadurch erschwert, daß in Bezug auf die Entwicklung der Lohnstruktur das detaillierte Datenmaterial im Rahmen der Gehalts- und Lohnstrukturerhebungen in der gewerblichen Wirtschaft und im Dienstleistungsbereich auf die Jahre 1962, 1966 und 1972 beschränkt ist; die laufenden Verdiensterhebungen für Arbeiter und Angestellte in der Industrie und bei einigen Dienstleistungsbereichen decken zwar den Zeitraum 1960 bis 1978. Die grobstrige Gliederung in lediglich drei Qualifikationsgruppen für die industriellen Bereiche ist hier aber wenig befriedigend.

Von größerem Gewicht allerdings dürfte sein, daß personengruppenspezifische Produktivitäten und ihre Veränderungen statistisch nicht direkt erfaßbar sind. Als Hilfsvariablen können Informationen über Richtung und ungefähres Ausmaß der Veränderungen herangezogen werden, so z.B. die geschlechtsspezifische Entwicklung in der schulmäßigen und betrieblichen Ausbildung, trendmäßige Veränderung im relativen Krankenstand.

12. In der Tat ist es zu einer »erfolgreichen« Lohnnivellierungstendenz gekommen, zumindest in Bezug auf die Verringerung geschlechtsspezifischer Lohnunterschiede.<sup>7</sup> Dies läßt sich zumindest für die Industrie und ausgewählte Dienstleistungsbereiche zeigen (vgl. Tabelle 1). Die relative Verteuerung der Beschäftigungskosten von Frauen dürfte kaum auf einem relativ stärkeren Produktivitätsanstieg beruhen: So ist der Anteil weiblicher Auszubildender an den Erwerbspersonen nur unwesentlich stärker gestiegen als der entsprechende Anteil der männlichen Auszubildenden.<sup>8</sup> Gleichzeitig mit der Lohnnivellierung ist das weibliche Arbeitsangebot spürbar gestiegen.

*Tabelle 1:*

Entwicklung der Effektivverdienste von Männern und Frauen 1970 bis 1977\*

	Männer	Frauen	Frauen/ Männer
Gesamtindustrie	7.7	9.2	1.5
Verarb. Industrie	7.9	9.2	1.3
Grundstoffindustrie	7.5	9.5	2.0
Investitionsgüterind.	7.9	9.5	1.6
Verbrauchsgüterind.	8.3	8.8	0.5
Nahrungsmittelind.	8.9	9.4	0.5
Handel, Kreditwirtschaft, Versicherungsgewerbe	8.3	9.1	0.8
Großhandel	8.3	8.9	0.6
Einzelhandel	8.4	9.1	0.7
Kreditwirtschaft	7.8	8.8	1.0
Versicherungsgewerbe	8.8	9.6	0.8

\*Wochenverdienste, durchschnittliche jährliche Veränderung in vH, um branchenmäßige Änderung der Beschäftigung und Änderungen in der Beschäftigung und Änderungen in der Besetzung der einzelnen Qualifikationsgruppen bereinigt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie M (Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen), Reihe 15, Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, lfd. Jgg.; eigene Berechnungen.

7 Vgl. dazu R. Soltwedel, Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit, in: Längerfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 25, S. 103 f.

8 Der Anteil der weiblichen Auszubildenden an den abhängig Erwerbstätigen der Altersgruppe 15–20 Jahre stieg von 45 vH (1969) auf 55 vH (1975) im Vergleich zu dem entsprechenden Anteil der männlichen Auszubildenden von 69 vH auf 83 vH (Stat. Bundesamt, Stat. Jahrbuch 1977 für die Bundesrepublik Deutschland, S. 332).

13. Ein direkter empirischer Test der Rentabilitätshypothese ist wegen der Einschränkungen durch das verfügbare statistische Datenmaterial wohl nur in einer vergleichenden Branchenstrukturanalyse möglich. Die theoretische Basis einer solchen Untersuchung läßt sich folgendermaßen skizzieren: Wenn sich die Faktorpreise an veränderte Knappheitsrelationen anpassen, verläuft der Branchenstrukturwandel in der Regel beschäftigungsneutral.<sup>9</sup> Ein Grund für die Beschäftigungsprobleme seit Beginn der siebziger Jahre könnte darin zu sehen sein, daß die Lohnpolitik – unter anderem aus sozialen Motiven – dieser Bedingung immer weniger genügte und damit die Beschäftigungschancen insbesondere der unqualifizierten Arbeitskräfte verringert hat. Erste Untersuchungsergebnisse zeigen z.B., daß der Zusammenhang zwischen Lohnniveau und Produktivitätsniveau nach 1970 rapide schwächer geworden ist (vgl. Schaubild 1).<sup>10</sup>

*Relative Ausbildungsverteuerung – sinkende Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen*

14. Der Rückgang des Angebotes an Ausbildungsplätzen im Verlauf der siebziger Jahre wurde vielfach auf Unwilligkeit der Unternehmen zurückgeführt, die Ausbildungsreformpolitik mitzutragen. Von 1970 bis 1974 sanken aber auch die Ausrüstungsinvestitionen (um rd. 1,5 vH im Jahresdurchschnitt). Bei Investitionen in die Ausbildung von Arbeitskräften dürften aus der Sicht des Unternehmens ähnliche Gründe eine Rolle spielen wie bei Investitionen in Sachkapital, d.h. sie sind u.a. abhängig von Rentabilitätsüberlegungen. Insofern gelten die Gründe für eine zurückhaltende Investitionstätigkeit in Sachkapital<sup>11</sup> gleichermaßen für eine nachlassende Ausbildungsbereitschaft.

<sup>9</sup> Die These, daß die Rigidität der relativen Preise letztendlich *die* Ursache von Arbeitslosigkeit ist, auch wenn verschärfter Strukturwandel der Anlaß war, wird in extremer Form von Hayek vertreten: »The true, though untestable, explanation of extensive unemployment ascribes it to a discrepancy between the distribution of labour (and other factors of production) between industries (and localities) and the distribution of demand among their products. The discrepancy is caused by a distortion of the system of *relative* prices and wages. And it can be corrected only by a change in these relation . . . The cause of unemployment, in other words, is a deviation from the equilibrium prices and wages which would establish themselves with a *free* market and a *stable* money«. (my italics), *A. Hayek, Inflation the Misdirection of Labour and Employment*, in: ders. *Full Employment at Any Price?* IEA – Occasional Papers Nr. 45 (1975), S. 19 f.

<sup>10</sup> Die Entwicklung des Zusammenhangs zwischen Produktivitätsniveau und Lohnniveau wurde für 22 Industriebranchen untersucht. Das Lohnniveau wurde gemessen an Bruttolohn- und -gehaltssumme je abhängig Beschäftigten, das Produktivitätsniveau als wertmäßige Nettoproduktion je Erwerbstätigen; wegen unterschiedlicher branchenspezifischer Terms-of-Trade-Entwicklungen ist von den Wertproduktivitäten auszugehen.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu die Sachverständigenratsgutachten 1976/77, Kap. 3A; 1977/78, Kap. 3.

Schaubild 1:

Der Zusammenhang von Löhnen und Produktivität 1960 – 1977<sup>a</sup>  
– Im Querschnitt von 22 Industriebranchen –



<sup>a</sup> Löhne und Gehälter je Beschäftigten, Wertproduktivitäten je Beschäftigten

<sup>b</sup> Um die Zahl der Freiheitsgrade korrigiertes Bestimmtheitsmaß

Quelle: R. Kregel et al.; Produktionsfaktoren und Produktionsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland, Ifd. Veröff., eigene Berechnungen

15. Zusätzlich wurde die Rentabilität von Ausbildungsinvestitionen offenbar durch die relative Verteuerung der Ausbildung beeinträchtigt, die durch das Anheben der Qualitätsnorm in der Ausbildung und die überdurchschnittlich stark steigende Ausbildungsvergütung verursacht wurde. Die Ausbildungskosten stiegen im Produzierenden Gewerbe von 1972 bis 1975 erheblich stärker als die sonstigen Beschäftigungskosten; auch für ausgewählte Dienstleistungsbereiche läßt sich die relativ starke Ausbildungsverteuerung zeigen (vgl. Tabelle 2). Die qualitative Verbesserung des beruflichen Ausbildungsangebots und die daraus resultierende höhere Zukunftssicherheit für die Jugendlichen, die eine Aus-

**Tabelle 2:**  
Entwicklung der Ausbildungskosten im Produzierenden Gewerbe und ausgewählten Dienstleistungsbereichen

*I. Produzierendes Gewerbe*

	1969	1972	1975	72/69	75/72
	in DM			in vH	
1. Kosten je Lehrling					
Arbeiter	4 008	5 106	8 308	27,4	62,7
Angestellte	3 966	4 815	7 494	21,4	55,6
Zusammen	3 995	5 002	8 053	25,2	61,0
2. Kosten je Arbeitnehmer (ohne Lehrlinge)					
Arbeiter	14 635	20 068	26 836	31,1	33,7
Angestellte	22 102	28 999	39 910	31,2	37,6
Zusammen	16 350	22 479	30 737	37,4	36,7

*II. Ausgewählte Dienstleistungsbereiche*

	1970	1974	70/74
	in DM		in vH
1. Kosten je Lehrling			
Bankgewerbe	4 897	8 087	65,1
Versicherungsgewerbe	4 947	8 087	63,5
Einzelhandel	2 869	4 841	68,7
2. Kosten je Arbeitnehmer			
Bankgewerbe	23 930	32 212	34,6
Versicherungsgewerbe	21 622	32 815	51,8
Einzelhandel	14 630	21 791	48,9

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Fachserie M (Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen), Reihe 15 (Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel), Sonderbeitrag: Aufwendungen der Arbeitgeber für Personal- und Personalnebenkosten im Einzelhandel, Bank- und Versicherungsgewerbe, Stuttgart und Mainz 1969, 1972, 1975; Aufwendungen der Arbeitgeber im Groß- und Einzelhandel sowie im Bank- und Versicherungsgewerbe, Stuttgart und Mainz 1970, 1974. Eigene Berechnungen.

bildungsmöglichkeit erhielten, hatten ihren Preis zum Teil in der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, die wegen der Verteuerung der Ausbildung keinen Ausbildungsvertrag bekommen haben. Dies sind in der Regel die minderqualifizierten Jugendlichen. Durch die verteilungspolitische Frage, wer denn die Kosten der staatlich verordneten besseren Ausbildung tragen soll, gerieten diese Jugendlichen oft in Gefahr, daß ihnen der Mißerfolg bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz persönlich zuzuschreiben sei und nicht den Folgen eines erhöhten »Mindestlohns«.

*Erhöhte soziale Absicherung – verringerte Anpassungsgeschwindigkeit*

16. Eine hohe Arbeitslosenunterstützung ermöglicht arbeitslosen Arbeitnehmern, sich einen ihren Fähigkeiten entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen, um so ihre komparativen Vorteile zu realisieren. Solche, aus der Sicht der Betroffenen durchaus wünschenswerte Absicherung des Anspruchsniveaus kann indes dann gesamtwirtschaftlich zu unerwünschten Anpassungsverzögerungen in Form erhöhter Dauer der Arbeitslosigkeit führen, wenn die Chance, einen der Ausbildung und den Ansprüchen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden, wegen einer Beschleunigung des Strukturwandels gering oder gleich Null ist. Weitgehend unabhängig von den Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität kann eine steigende Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosigkeit erhöhen, weil der Preis der Freizeit sinkt. Dieses Problem von »moral hazard« ist insbesondere in den Vereinigten Staaten untersucht worden. Für die Bundesrepublik Deutschland wird gegenwärtig untersucht, ob sich im Verlauf der siebziger Jahre das Verhältnis von Arbeitslosenunterstützung zu Nettoentgelt der Beschäftigung signifikant erhöht hat. Dies könnte z.B. dann der Fall sein, wenn sich Arbeitslosengeld – wie es bis vor zwei Jahren der Fall war – nach dem vorherigen Arbeitslohn einschließlich Überstundenzuschläge und außertariflicher Zahlungen richtet, für die Beschäftigten aber die Zahl der Überstunden und die außertariflichen Leistungen verringert werden; steuerrechtliche Gründe können ebenfalls dazu geführt haben, daß Arbeitslosigkeit vorteilhaft ist im Vergleich zur Beschäftigung. Auch die Änderungen z.B. in der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung und der Höhe der Abgabe für die Arbeitslosenversicherung mögen das Differential zwischen Arbeitseinkommen und arbeitslosem Einkommen verringert haben.

*Verbesserter Kündigungsschutz, höhere Anpassungskosten – veränderte beschäftigungspolitische Strategie der Unternehmen*

17. Die seit Ende der sechziger Jahre zunehmende Beschäftigungssicherung, sei es durch Tarifverträge, sei es durch das Kündigungsschutzgesetz, haben Auswirkungen auf Struktur und Niveau der Arbeitslosigkeit. Während Unternehmen bei verschlechterter wirtschaftlicher Lage früher überwiegend ältere Arbeitskräfte entließen, sie später aber wieder einstellten, wie in der Rezession 1966/67, ist dieser Weg der Anpassung des Beschäftigungsstandes an verschlechterte Nachfragebedingungen kaum mehr gangbar. Dies erklärt (neben der Möglichkeit vorzeitigen Rentenbezugs), daß in der Rezession 1974/75 und

in den Jahren bis 1978 die Jugendarbeitslosigkeit ein sehr viel größeres Problem darstellte als altersbedingte Arbeitslosigkeit.

18. Die Einschränkung unternehmerischer Dispositionsfreiheit bei beschäftigungspolitischen Anpassungen zieht eine größere Vorsicht bei der Einstellung von Arbeitskräften nach sich: Nachfragesteigerungen werden nicht mehr so schnell und so stark wie früher mit der Einstellung neuer Arbeitskräfte verbunden sein. Kapitalintensivierung dürfte sich wegen des größeren Kostenrisikos der Beschäftigung beschleunigen, die Entwicklung interner Arbeitsmärkte wegen der ihnen innewohnenden Informationskostenvorteile verstärken. Dadurch werden Beschäftigungschancen von weniger qualifizierten Arbeitskräften beeinträchtigt, die durchaus bereit wären, von Zeit zu Zeit einen Job anzunehmen, ohne an einer zusätzlichen Qualifizierung interessiert zu sein, bzw. deren Chancen für eine Eingliederung in die Stammbesellschaft gering sind (z.B. ältere Arbeitslose, Frauen).

19. Die Ambivalenz sozialer Absicherung zeigt sich auch in den Beschäftigungschancen von Schwerbehinderten, soweit durch die Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes (§ 11, Abs. 3) im Vergleich zu Nichtbehinderten höhere Personalkosten entstehen und sie zudem einen besonderen Kündigungsschutz genießen.<sup>12</sup> Das nachhaltige Ansteigen der Anzahl arbeitsloser Schwerbehinderter trotz zweier (befristeter) Eingliederungsprogramme für Schwerbehinderte in den Jahren 1977 und 1978 und allgemein leicht sinkender Arbeitslosigkeit macht dies deutlich.<sup>13</sup>

20. Zum Bumerang könnte auch die Verstärkung eines ökonomischen Anreizes zu längerem Mutterschaftsurlaub werden:<sup>14</sup> Frauen wird die Entscheidung für eine längere Unterbrechung der Erwerbstätigkeit leichter gemacht, vielleicht steigt auch die Geburtenhäufigkeit. Wenn aber – eine Form statistischer Diskriminierung – das Schwangerschaftsrisiko für Unternehmen ein Grund ist, junge Frauen nur ungern einzustellen, kann eine solche Maßnahme, so wünschenswert sie unter familien-sozialpolitischen Aspekten auch ist, die Unter-

12 Vgl. dazu auch H. Krieger, Die Strukturierung der Arbeitslosigkeit durch unternehmerische Einstellungspraxis, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2 (1979), S. 112.

13 Die Zahl arbeitsloser Schwerbehinderter stieg von 1975 bis 1978 um rd. 30 000 auf 53 7000, während die Arbeitslosenzahl insgesamt um 81 000 zurückging. Die Ausweitung des Begriffs der Schwerbehinderung durch das Schwerbehindertengesetz von 1974 dürfte den jüngsten Anstieg kaum noch erklären können.

14 Vgl. dazu R. Soltwedel, Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit, in: Längerfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 25, S. 114.

nehmen veranlassen, weniger weibliche Arbeitskräfte nachzufragen und/oder weniger in ihre Ausbildung zu investieren.

21. Die Antwort auf die Frage, ob die erwähnten einkommenspolitischen und beschäftigungssichernden Maßnahmen die Beschäftigungsprobleme verschärft haben, stößt wegen der gleichzeitigen und häufig auch gleichgerichteten Veränderung anderer Faktoren auf ein Zurechnungsproblem. Häufig wird der Einwand erhoben, Veränderungen in nicht erfaßten Variablen würden z.B. den Einfluß der Nivellierung von Lohndifferentialen zur Bedeutungslosigkeit verringern. Dies gelte insbesondere für den beschleunigten Strukturwandel bei Angebot und Nachfrage, Beschleunigung des technischen Fortschritts und trendmäßige Zunahme des Arbeitsangebots. Sicherlich ist dies für eine Reihe von Faktoren richtig. Es gilt allerdings zu beachten, daß sich hieraus ein erhöhter Bedarf an Faktorflexibilität ergibt, um Friktionen zu verringern oder gar zu vermeiden. Eine Verringerung der Flexibilität – sei es durch Preis- oder Mengenfixierung – ist dann auf jeden Fall kontraindiziert.

22. Insgesamt gesehen widersprechen die aufgeführten Beispiele nicht der Vermutung, daß sozialpolitische Maßnahmen, die direkt in das Preissystem eingreifen, mit Bumerangeffekten verbunden sind. Dies wird offensichtlich bei Vorschriften des Staates oder Vereinbarungen der Tarifpartner, die die Beschäftigungskosten bei den Unternehmen erhöhen. Sozialpolitik sollte – folgt man den bisherigen Arbeiten – im Prinzip also nicht über Eingriffe in den Preismechanismus betrieben werden, sondern über Umverteilungsmaßnahmen durch den Staat. Bei der Ausgestaltung solcher Maßnahmen ist allerdings zu beachten, daß Anreize zur Eigeninitiative erlahmen und zunehmende Belastungen der Solidargemeinschaft von Steuerzahlern und Leistungsempfängern auftreten können.

23. Marktkonforme beschäftigungspolitische Maßnahmen, die relativ schnell die Beschäftigungschancen bestimmter Personengruppen verbessern, wären z.B. eine Ausweitung der Ladenschlußzeiten und mehr Flexibilität in der Besoldung von akademischen Berufsanfängern im öffentlichen Dienst.<sup>15</sup> So haben z.B. Junglehrer oder andere Jungakademiker trotz eines Mangels an praktischer Ausbildung und trotz eines möglicherweise herrschenden partiellen Überangebots kaum eine Chance, sich im öffentlichen Dienst für eine »Ausbildungsstelle« unterhalb der fixierten Gehaltseingangsstufe »zu verdingen«, selbst wenn sie dies einer Arbeitslosigkeit vorzögen.

15 Vgl. zum folgenden Argument S. Nehring und R. Soltwedel, Probleme der Beschäftigungspolitik, Heft 4 (1976), 22. Jg., S. 220.

24. Längerfristig ist die ungleiche Verteilung des Beschäftigungsrisikos vornehmlich durch bildungspolitische Maßnahmen zu bewirken.<sup>16</sup> Es müßte sichergestellt werden, daß mit dem Ansteigen des allgemeinen Bildungsniveaus der Abstand zwischen den Minderqualifizierten und den übrigen Arbeitskräften verringert wird. Dies bedeutet, daß die Bildungspolitik Systeme entwickeln muß, die gerade die Minderqualifizierten stärker begünstigen als die anderen Gruppen. Die Herstellung von Chancengleichheit impliziert mithin, daß das bildungspolitische Bemühen sich stärker als bisher auf jene Gruppen richten muß, die hinsichtlich der Entwicklung von Lernbereitschaft und Leistungsmotivation die schlechtesten Anfangsbedingungen haben.

Gerade aber auf diesem Gebiet scheinen die Chancen, die sich durch »Pillenknick« und partielles Überangebot an Junglehrern ergeben haben, sträflich nicht genutzt worden sein. Dies ist gerade unter dem Aspekt der sozialen Integration von Gastarbeiterkindern sehr bedenklich. Die geringe Experimentierfreudigkeit, wie sich die Ausbildung gerade dieser Personengruppe verbessern läßt, dürfte sich dann als katastrophal erweisen, wenn im Rahmen größerer Freizügigkeit in einer erweiterten europäischen Gemeinschaft ausländische Arbeitskräfte in die Bundesrepublik strömen werden.

25. Zum Abschluß soll kurz auf die Frage eingegangen werden, durch welche Mechanismen die Lohnpolitik von Arbeitgebern und Gewerkschaften stärker auf eine Beschäftigungsorientierung ausgerichtet werden kann. Eine Beschäftigungspolitik ist nur dann effizient, wenn die gesellschaftlichen Gruppen in der Verfolgung der wirtschaftspolitischen Ziele auch die Rollen übernehmen, die ihnen zweckmäßigerweise zufallen.<sup>17</sup>

So wäre zu diskutieren, ob nicht die Tarifpartner Finanzierung und Verwaltung der Arbeitslosenversicherung übernehmen sollten.<sup>18</sup> Dies dürfte nicht nur die Effizienz des Systems der Arbeitslosenversicherung, sondern auch der Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik insgesamt erhöhen.<sup>19</sup>

26. Bei der Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ist jedoch zu beachten, daß man es mit Verbänden zu tun hat, aus denen Arbeitgeber austreten können. Die Übertragung der Arbeitslosenversi-

16 Vgl. dazu R. Soltwedel und D. Spinanger, a.a.O., S. 224.

17 Vgl. dazu G. Fels, H. Giersch, H. Müller-Groeling, K.D. Schmidt, Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik, in: Die Weltwirtschaft, H. 1 (1971), S. 5 ff.

18 Vgl. zu diesem Vorschlag H. Giersch, Konjunktur- und Wachstumspolitik, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band, Wiesbaden 1977, S. 263.

19 Diese Argumentation findet sich bei R. Vaubel, Vollbeschäftigung und Tarifautonomie – marktwirtschaftliche Lösung, Vortrag anläßlich einer Tagung der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft am 15.11.78 in Bonn-Bad Godesberg.

cherung an den Arbeitgeberverband wäre problematisch, weil zu befürchten steht, daß sie sich destabilisierend auf die Machtverhältnisse im bilateralen Arbeitsmarktmonopol auswirkt. Hätten z.B. die Arbeitgeberverbände übermäßige Lohnerhöhungen zugestimmt, müßten sie bei nun steigender Arbeitslosigkeit Zuschüsse an die von ihnen geführte Arbeitslosenversicherung leisten. Das verringert die Attraktivität, dem Arbeitgeberverband anzugehören, und einige Unternehmen würden es in ihrem Interesse finden auszutreten. Die Verhandlungsmacht der Arbeitgeber im bilateralen Monopol würde aber dadurch geschwächt, die Lohnsteigerungen dürften in der nächsten Verhandlungsrunde noch höher ausfallen. Wären aber die Lohnerhöhungen so gering, daß die Arbeitslosenversicherung hohe Gewinne erwirtschaftet, würden immer mehr Unternehmen dem Arbeitgeberverband beitreten und die Anpassung der Real-löhne an das Gleichgewichtsniveau hinauszögern mit der Folge verstärkter Überhitzungserscheinungen.

Wird die Arbeitslosenversicherung indes den Gewerkschaften übertragen, so führen übermäßige Lohnerhöhungen dazu, daß die Gewerkschaften Zuschüsse leisten müssen. Sie können ihren Mitgliedern entsprechend weniger Leistungen bieten oder müssen die Mitgliedsbeiträge erhöhen – die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft verliert an Attraktivität. Arbeitnehmer treten aus, die Verhandlungsposition der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen wird geschwächt und die Lohnsteigerungen fallen das nächste Mal weniger überhöht aus. Ein entsprechender stabilisierender Effekt ergibt sich, wenn die Lohnsteigerung so gering ist, daß die Arbeitslosenversicherung einen Gewinn erwirtschaftet: Mehr Arbeitnehmer treten der Gewerkschaft bei, ihre Verhandlungsmacht wird gestärkt und die Lohnerhöhungen nehmen wieder zu, bis die Überbeschäftigung abgebaut ist.

27. Mit einem solchen System würde einer inflexiblen Strategie der Verteidigung von Realeinkommenspositionen der Beschäftigten zu Lasten der Arbeitslosen eher begegnet werden können. Die Sachzwänge würden stärker berücksichtigt und die Solidarität zwischen allen Erwerbswilligen vergrößert. Denn sozialer Besitzstand kann längerfristig nicht vom Staat garantiert werden, sondern ist vom Zustand der Märkte abhängig, der wiederum maßgeblich von den Tarifpartnern beeinflusst wird.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> S. Nehring, R. Soltwedel, a.a.O. S. 220 f.