

Zukunft der Erwerbsarbeit: Zur Rolle von Bildung und Löhnen im internationalen Vergleich

1 Einleitung

Löhne und Qualifikation der Beschäftigten sind Kernelemente in allen Entwürfen über die künftige Erwerbsarbeit. Dabei stoßen wir auf sehr konträre Visionen: Einige Autoren halten den Ausbau eines Niedriglohnsektors für gering qualifizierte Beschäftigte für unvermeidlich, um auf Dauer Vollbeschäftigung zu sichern. Andere hingegen sprechen vom Übergang in eine Wissensgesellschaft, in der Produktivität und Wohlstand immer mehr vom Einsatz qualifizierter Beschäftigter abhängt und ein hohes Beschäftigungsniveau nur durch mehr Investitionen in Bildung und Forschung erreicht werden kann. Dieser Streit um die Zukunft der Erwerbsarbeit ist längst nicht mehr nur ein akademisches Wortgefecht, sondern er hat weitreichende praktische Konsequenzen. Es wird für sehr konkrete aktuelle Strategien geworben; gleichzeitig werden andere Handlungsoptionen verworfen. Wer für einen Niedriglohnsektor wirbt, sieht im Preis der Arbeit den wichtigsten Schlüssel zur Beschäftigung; wer eine Wissensgesellschaft anstrebt, wird den Akzent auf Innovation, also Qualifikation, Forschung, Entwicklung und intelligentere Formen der Arbeitsorganisation, legen. Natürlich sind auch Kombinationen beider Strategien denkbar, wie etwa eine Innovationsorientierung für die verarbeitende Industrie und Teile der unternehmensnahen Dienstleistungen und subventionierte oder nicht subventionierte Niedriglöhne für die sozialen und persönlichen Dienstleistungen. Man kann also offensichtlich in ganz unterschiedliche Richtungen gehen. Die Zukunft stellt sich somit nicht von alleine her, sondern sie ist auch Folge vieler Einzelentscheidungen, die heute getroffen werden.

Ich möchte mich im folgenden mit dieser Diskussion über Niedriglöhne versus Innovation und hier insbesondere Qualifikation beschäftigen und dabei auch einen Blick über unsere Grenzen hinaus werfen. Die Notwendigkeit eines Niedriglohnsektors wird in unterschiedlicher Weise begründet. Ich sehe vier unterschiedliche Varianten der Argumentation. Die erste Variante nenne ich „*Amerika, Du hast es besser*“. Das amerikanische Beschäftigungswunder der letzten Jahre wird auf die wachsende Lohndifferenzierung zurückgeführt. Es geht hier also um das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau. Die zweite Variante möchte ich „*Hilfe für die Benachteiligten*“ nennen. Hier geht es um die Schaffung neuer Beschäftigungschancen in einem Niedriglohnsektor für benachteiligte Gruppen, um die sich angeblich sonst niemand kümmert. „*Sachzwänge des Weltmarktes*“ ist die dritte Variante, nach der in einer globalisierten Wirtschaft einfache Arbeit in den Industrieländern nur nach erheblichen Lohnsenkungen wettbewerbsfähig bleibt. „*Dienstleistungslücke schließen*“ ist schließlich die vierte Variante, in der die Ursache für den Entwicklungsrückstand Deutschlands vor allem bei den persönlichen und sozialen Dienstleistungen in zu hohen

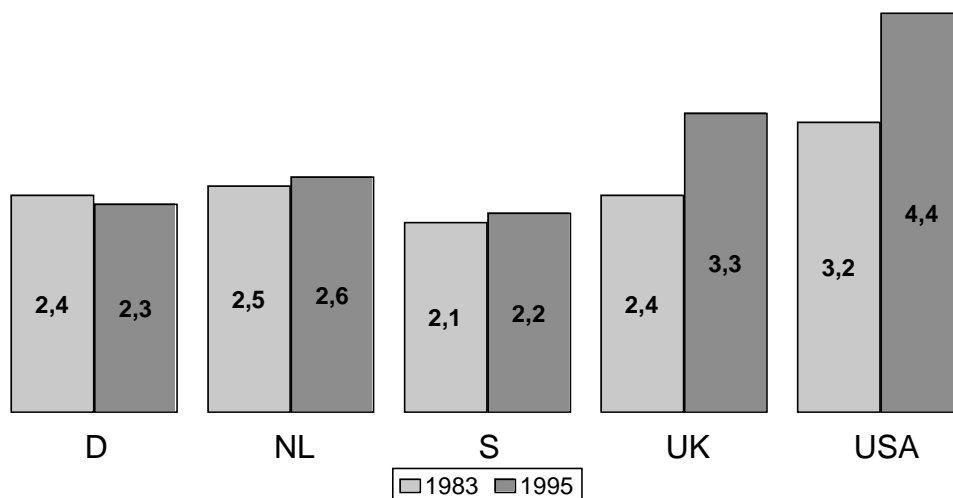
Löhnen verortet wird. Zu diesen vier Varianten liegen inzwischen einige empirische Forschungsergebnisse vor, die ich zusammenfassen möchte. Die vierte Variante wird etwas ausführlicher behandelt, da sie in der Diskussion die größte Rolle spielt.

2 Variante I: „Amerika, Du hast es besser“

Nicht nur die USA, sondern eine Reihe anderer Länder haben sich in den letzten Jahren für mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt entschieden. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes hat etwa in Neuseeland, Großbritannien oder den USA tiefe Spuren im Arbeitsmarkt hinterlassen. In den USA verdienten beispielsweise 1995 die obersten 10% in der Einkommenshierarchie der Männer ungefähr 4,4mal soviel wie die untersten 10%, 1979 war es erst 3,2mal soviel. In Großbritannien ist diese Relation von ca 2,5:1 in den 70er Jahren auf 3,3:1 1995 angestiegen, während sie in den meisten EU-Ländern wie Deutschland, Schweden oder den Niederlanden, wo man diesen Weg bislang nicht ging, fast unverändert blieb (Schaubild 1). Ein Amerikaner im untersten Einkommenszehntel verdient heute in Kaufkraft gerechnet nur 44% des Einkommens eines Deutschen in dieser Gruppe und dies, obgleich die Amerikaner im Durchschnitt reicher sind als die Deutschen (Freeman 1997). Um amerikanische Lohnstrukturen zu erreichen, müßte das Gehalt einer Verkäuferin in Deutschland von 2000 DM auf rund 950 DM verringert werden.

Schaubild 1:

Verteilung der Einkommen von Männern, 1979 - 1995
Verhältnis des obersten Zehntels zum



Quelle: Freeman, 1997

G. Bosch © IAT 1999

Einen solchen hohen Preis zu zahlen, lohnt sich nur, wenn sich auch die versprochenen positiven Arbeitsmarkteffekte aufspüren lassen. Um dies zu beantworten, korrelierte die OECD für den Zeitraum 1990 bis 1994 die Beschäftigungsentwicklung sowie die Arbeitslosenquoten auf der einen Seite mit der Entwicklung der Einkommensverteilung, auf der anderen Seite in verschiedenen Ländern. Sie kommt dabei zu dem Ergebnis, daß sich keine signifikanten Beziehungen zwischen diesen Größen feststellen lassen (OECD 1996a: 75). Es gibt eben Länder mit egalitärer Einkommensstruktur, die hohe Beschäftigungszuwächse verzeichnen können (Niederlande, Dänemark) und Länder mit hoher Einkommensdifferenzierung und nur geringen Beschäftigungszuwächsen (Großbritannien). In den USA hat zudem gerade die Beschäftigung und mehr noch die Arbeitszeit höher qualifizierter Arbeitskräfte zugenommen; zudem ist die Beschäftigung insbesondere von Frauen gestiegen, obgleich deren Löhne in Relation zu Männerlöhnen gestiegen sind. Wenn aber gerade die Beschäftigung derer gestiegen ist, deren Löhne auch zunahm, kann man schlecht argumentieren, daß der amerikanische Beschäftigungszuwachs auf sinkende Löhne zurückzuführen ist (Freeman, 1999).

Wenn es nicht die niedrigen Löhne sind, wie kann man dann das amerikanische Beschäftigungswunder erklären? Aussichtsreichere Kandidaten für die Erklärung des Beschäftigungszuwachses sind eine expansivere Fiskalpolitik in den 80er und frühen 90er Jahren und eine beschäftigungsfreundlichere Geldpolitik als in Deutschland, die deutlich höhere Binnennachfrage in den USA aufgrund der geringen Sparquote der Amerikaner, die Finanzierung der Investitionen durch die Ersparnisse aus anderen Ländern, der kontinuierliche Zufluß der besten Arbeitskräfte aus aller Welt (brain drain) sowie die ausgeprägte Innovationspolitik der USA, die bei einer dreimal so großen Bevölkerung fast fünfmal soviel für Forschung und Entwicklung ausgeben wie Deutschland (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 1998).

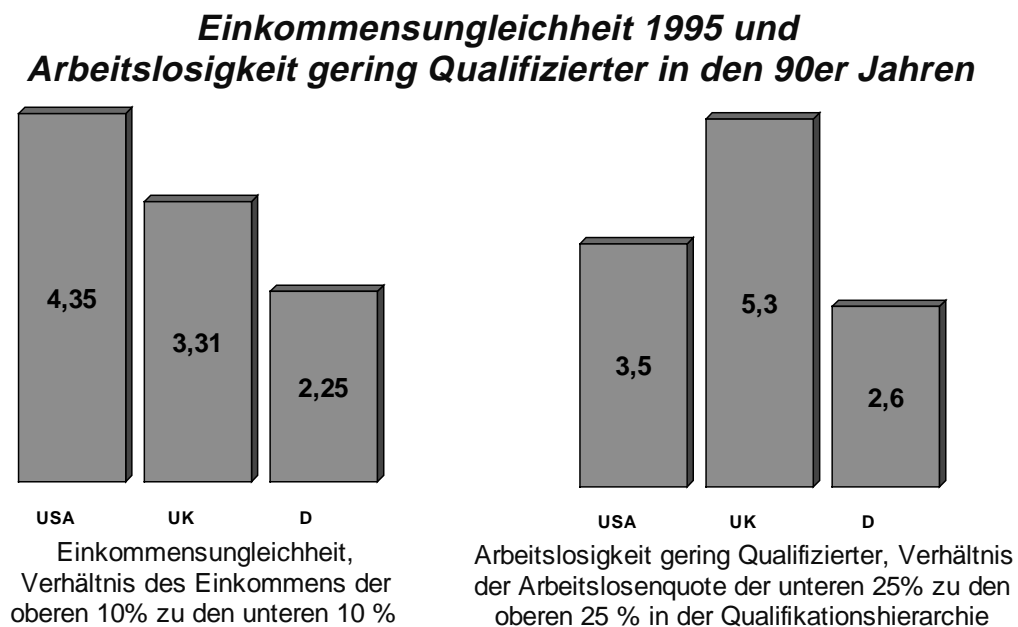
3 Variante II: „Hilfe für die Benachteiligten“

Unbestritten ist, daß die gering Qualifizierten es auf dem Arbeitsmarkt zunehmend schwerer haben. Ihre Arbeitslosenquoten sind in allen Industrieländern deutlich höher als die der besser Ausgebildeten. Als Grund hierfür wird ihre zu geringe Produktivität genannt. Durch Lohnsenkungen sollen die Löhne der Produktivität angepaßt werden. Dies soll im Modellfall dazu führen, daß sich die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten der allgemeinen Arbeitslosenquote annähert, da die Unternehmen dann keinen Grund mehr haben, zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen zu diskriminieren.

Empirisch läßt sich jedoch genau das Gegenteil beobachten. Die Internationale Arbeitsorganisation hat in ihrem Weltbeschäftigungsbericht von 1997 die Relation zwischen der Arbeitslosenquote der oberen 25% in der Qualifikationshierarchie mehrerer Länder und der Arbeitslosenquote der unteren 25% miteinander verglichen. Mit dieser Methode

vergleicht man also die 25% am besten Qualifizierten mit den 25% am geringsten Qualifizierten. Das ist eine bessere Meßmethode als der Vergleich der Arbeitslosenquoten von Beschäftigten ohne Berufsausbildung, da - wie wir gleich sehen werden - der Anteil der Beschäftigten ohne Berufsausbildung in den Ländern ganz unterschiedlich ist. In Ländern mit hoher Einkommensdifferenzierung ist die relative Arbeitslosigkeit der unteren 25% höher als in Ländern mit geringerer Einkommensstreuung (Schaubild 2 und auch Nickell/Bell, 1996 :46). Interessant ist auch die Entwicklung im Zeitablauf. In den USA und in Großbritannien müßte nach der neoliberalen Wirtschaftstheorie bei wachsender Ungleichheit die relative Arbeitslosigkeit der geringer Qualifizierten abnehmen. Trotz drastisch wachsender Ungleichheit ist in den USA diese Relation gegenüber den 70er und 80er Jahren in etwa gleich geblieben, in Großbritannien hat sie sich sogar weit deutlicher zuungunsten der gering Qualifizierten verschlechtert als in Deutschland. Für die USA ist die wachsende Zahl männlicher Gefängnisinsassen (2% der männlichen Erwerbsbevölkerung, die überwiegend keine berufliche Ausbildung haben) noch nicht eingerechnet (Freeman, 1996).

Schaubild 2:



Quelle: OECD 1996 und ILO 1997

G. Bosch © IAT 1999

Auch die OECD kommt in ihren Analysen zu dem für neoliberale Arbeitsmarktrezepte vernichtenden Schluß: "Es gibt nur wenig schlüssige Belege, die zeigen, daß Länder mit einem geringen Anteil an niedrig Bezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder einem geringeren Beschäftigungsniveau für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben" (OECD, 1996:76). Die wohlmeinende Hilfe für die Benachteiligten kommt also offensichtlich nicht an. Eher scheinen polarisierte Arbeitsmärkte mit wachsender Ungleichheit auch der Arbeitsmarktchancen einherzugehen.

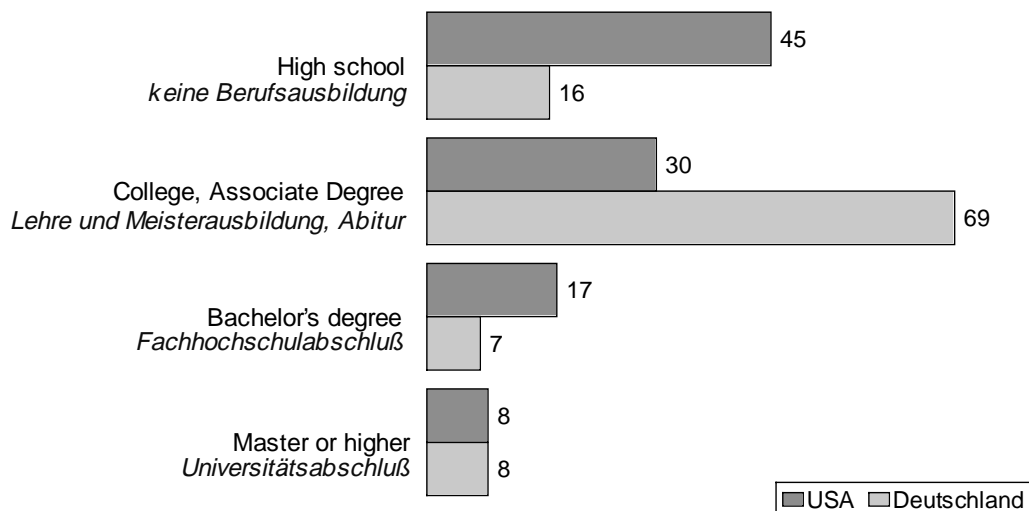
Hierfür lassen sich zwei gute Gründe anführen: Erstens ändert sich bei Lohnsenkungen sowohl das Verhalten der Beschäftigten als auch das der Unternehmen. Wenn Beschäftigte schlechter bezahlt werden, sinkt ihre Motivation und Arbeitsmoral, mithin auch ihre Produktivität. Wenn letztere aber schneller als die Löhne sinkt, wird die Beschäftigung gering Qualifizierter für die Unternehmen sogar unrentabler als bei geringerer Lohnspreizung. Hinzu kommt, daß die Unternehmen im Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes nicht mehr in Aus- und Weiterbildung investieren. In den USA ist die Teilnahme gering Qualifizierter an innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen in den letzten 15 Jahren zurückgegangen, während sie in Deutschland im gleichen Zeitraum gestiegen ist (Pischke, 1997).

Zweitens haben viele europäische Länder, wie Schweden, Dänemark, Niederlande und Deutschland, ihre Bildungs- und Ausbildungssysteme ausgebaut. In Westdeutschland ist der Anteil der Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung von 30% 1979 auf 16% 1991 zurückgegangen (Schömann/Hilbert, 1998: 274). In diesen Ländern nahm also nicht nur die Nachfrage nach, sondern auch das Angebot an einfacher Arbeit ab, womit der Preisverfall auf diesem Teilarbeitsmarkt gebremst werden konnte. Bei den jüngeren Jahrgängen beträgt der Anteil der Unqualifizierten etwa 10%. Das Angebot an Beschäftigten ohne Berufsausbildung wird also in Deutschland weiter zurückgehen. Wenn man hier die deutsche mit der us-amerikanischen Situation vergleichen will, muß man zunächst einmal versuchen, die unterschiedlichen Bildungsabschlüsse einander zuzuordnen. Diese nicht ganz einfache Aufgabe haben Freeman/Schettkat (???) geleistet. Sie haben dabei den Besuch der Hauptschule mit und ohne Abschluß dem Besuch einer amerikanischen High School ebenfalls mit und ohne Abschluß gleichgesetzt. Die schlechten Leistungen vieler Amerikaner im unteren Bereich lassen eine solche Zuordnung plausibel erscheinen. In den USA sind nach Freeman/Schettkat (???) heute 45% der Arbeitskräfte ohne eine berufliche Ausbildung, die um eine knappere Zahl von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte konkurrieren (Schaubild 3). In den USA ist das Angebot gering Qualifizierter Beschäftigter also nicht durch eine Bildungsoffensive zurückgegangen, wodurch bei sinkender Nachfrage nach diesen Kräften auch die Löhne fielen. Das wäre nicht so problematisch, wenn die Aufstiegsmobilität größer als in Deutschland wäre. Die ist aber nicht der Fall. Der Aufstieg wird vor allem nicht durch eine intensive Weiterbildung gering Qualifizierter gefördert. Obgleich in polarisierten Arbeitsmärkten wie den USA die Bildungsrendite, also die Lohn- und Gehaltssteigerung bei wachsendem Bildungsniveau, deutlich höher ist als in Ländern mit komprimierter Lohnstruktur, wird dort weniger aus- und weitergebildet (Bosch, 1998; Pischke, 1997). Die Anreize zur beruflichen Bildung wachsen vielleicht gerade dann, wenn die sozialen und bildungspolitischen Abstände nicht so groß sind, und damit auch überwindbar erscheinen.

Schaubild 3:

Qualifikationsniveau in Westdeutschland und den USA, 1989

Anteil der Beschäftigten in %



Quelle: Freeman / Schettkat, 1998

G. Bosch © IAT 1999

Die deutsche Lohnstruktur ist also bildungspolitisch unterfüttert und damit auch ökonomisch vertretbar. Auch die Amerikaner haben eine ihrer Lohnstruktur angepaßte Bildungsstruktur. Einer exzellenten, sehr gut ausgebildeten und bezahlten Spitze und einem größeren Anteil höher Qualifizierter als in Deutschland steht eine schlecht bezahlte, fast die Hälfte der Erwerbstätigen umfassende Unterschicht gegenüber. Der frühere amerikanische Arbeitsminister hat zu Recht immer wieder daraufhin gewiesen, daß ohne mehr schulische und berufliche Ausbildung die Lebenssituation dieser Schicht nicht verbessert werden kann (Reich, 1991). In Deutschland dürfte der Anteil von 10% Unqualifizierten mit vertretbaren Anstrengungen kaum zu unterschreiten sein.

Es sind also Grenzen der Angebotsbeschränkung erkennbar, was eine Diskussion über Arbeitsplätze für gering qualifizierte Arbeitslose rechtfertigt, gleichzeitig aber ihre quantitative Dimension zurechtrückt. Im Vordergrund sollten Bemühungen stehen, das bisher erreichte Niveau an Ausbildung für 90% der Jugendlichen zu sichern und zu verbessern. Außerdem muß es um Maßnahmen zur Reintegration gering qualifizierter Arbeitsloser gehen. Hier halte ich den Einsatz gezielter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für allemal wirksamer als den Einsatz von Schrotflinten, wie etwa die Ausweitung des 630,- DM auf einen 2800,- DM-Sektor durch die Subventionierung von Sozialbeiträgen für alle Beschäftigten in diesen Lohngruppen mit unabsehbaren Folgen für die Stabilität unserer Sozialversicherungssysteme, die dann von den Einkommen zwischen 2800,- und 7000,- DM alleine finanziert werden müssen. Für wirksame arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit befristeten Subventionen für einzelne Gruppen gibt es viele Beispiele. „Jugend in Arbeit“ heißt ein solches Programm in NRW. Alle langzeitarbeitslosen, unqualifizierten Jugendlichen unter 25 Jahren werden angesprochen; es wird ein individueller Entwick-

lungsplan durch besonders ausgebildete Berater ausgearbeitet; vor dem Eintritt in eine subventionierte Beschäftigung in einem Betrieb - hier hat die nordrhein-westfälische Wirtschaft Arbeitsplätze für alle Jugendlichen zugesagt - sind Trainings- und Motivationsphasen geschaltet. Jeder, der sich mit dieser schwierigen Gruppe auskennt, weiß, daß nicht jeder Jugendliche gleich in einem Betrieb eingesetzt werden kann. Leistungen des Arbeitsamtes werden allerdings gestrichen, wenn die Jugendlichen zumutbare Angebote ablehnen. Wichtige Merkmale dieses und anderer wirkungsvoller Programme sind Betriebsnähe, nicht nur Fördern, sondern auch Fordern, individueller Zuschnitt der Maßnahmen und dezentrale Umsetzung. Es wäre verheerend für die Unqualifizierten, wenn man solche und andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie wiederholt vorgeschlagen wurde, zugunsten einer allgemeinen Subventionierung eines Niedriglohnssektors opfern würde.

4 Variante III „Sachzwänge des Weltmarktes“

Diese Argumentationsvariante bezieht sich vor allem auf die verarbeitende Industrie, denn es werden weitaus mehr Güter als Dienstleistungen exportiert und importiert. Der Offenheitsgrad der deutschen Volkswirtschaft, definiert als Summe von Ex- und Importen geteilt durch zwei, liegt im verarbeitenden Gewerbe bei über 25%, im Dienstleistungssektor bei etwas mehr als 2% (DIW-Wochenbericht, 23/1997:414). Die Industrieunternehmen versuchen sich durch die Entwicklung neuer Produkte, sowie die Verbesserung ihrer Produktionsverfahren dem reinen Kostenwettbewerb der Billiglohnländer zu entziehen, den sie ohnehin nicht bestehen könnten. Dies haben sie, wie wir an der Entwicklung der Export- und Importpreise zwischen 1980 und 1990 sehen können, auch bereits getan. In Deutschland stiegen in diesem Zeitraum die Exportpreise um ca. 20% schneller als die Importpreise, worin sich eine wachsende Schwerpunktsetzung auf höherwertige, weniger preisempfindliche Güter ausdrückt (Tabelle 1).

Tabelle 1: **Entwicklung der Handelspreise 1980- 1990**
- Steigerung in Prozent -

	Importpreise	Exportpreise	Differenz
Deutschland	20,2	40,4	20,2
EU	20,7	31,2	10,5
OECD	18,0	29,5	11,5

Quelle: OECD, 1997: 110

G. Bosch © IAT 1999

Infolge dieser Schwerpunktsetzung ist der Anteil gering Qualifizierter im verarbeitenden Gewerbe in allen Industrieländern geschrumpft (OECD, 1996b). Im Weltmarkt überlebt auf Dauer nicht der, der am billigsten ist, sondern der, der neue Entwicklungen mitgestaltet und nicht verschläft. Forschung und Entwicklung und Qualifizierung sind die Schlüssel-

elemente einer Innovationspolitik, die man auch als Vorauswirtschaft (Helmstädter) kennzeichnen kann, da es um die Arbeitsplätze von morgen geht. Die Abnahme einfacher Arbeit in der industriellen Produktion ist in den europäischen Hochlohnländern auch nicht umkehrbar. Die Arbeitsprozesse sind so anspruchsvoll, durchrationalisiert und verdichtet, daß die einfachen Helfertätigkeiten verschwunden sind. Die Sachzwänge des Weltmarktes zwingen heute zu einem permanenten Innovationswettbewerb in der industriellen Produktion. An diesem Innovationswettbewerb sind auch viele wirtschaftsnahe Dienstleistungen mitbeteiligt, für die sich ebenfalls Billiglohnstrategien nicht auszahlen.

5 Variante IV „Dienstleistungslücke schließen“

Das Institut der deutschen Wirtschaft identifiziert eine „Dienstleistungslücke“ in Deutschland. Vor allem bei den sozialen und persönlichen Dienstleistungen wird ein Rückstand gegenüber Ländern mit höheren Dienstleistungsanteilen, wie den USA oder Dänemark, gesehen. Wenn man deren Beschäftigungsquote in diesen Bereichen zugrunde legt, dann ergibt sich umgerechnet auf Deutschland ein Potential von bis zu 4 Millionen zusätzlichen Arbeitsplätzen (Klöß, 1997). Dieses Potential werde heute wegen der sogenannten „Kostenkrankheit“ von Dienstleistungen (Baumol, 1965) nicht ausgeschöpft. Vor allem soziale und persönliche Dienstleistungen seien arbeitsintensiv und es gebe kaum Möglichkeiten, die Preise durch Rationalisierungsmaßnahmen zu senken. Da gleichzeitig die Nachfrage nach Dienstleistungen sehr preispfindlich reagiere, werde sie durch die hohen deutschen Löhne und Lohnnebenkosten aus dem Markt gedrängt.

Es soll jetzt nicht darüber gestritten werden, ob es in Deutschland überhaupt eine Dienstleistungslücke gibt. Erst Anfang 1999 hat das Statistische Bundesamt die Beschäftigungszahlen um zwei Millionen nach oben korrigiert, weil man die geringfügig Beschäftigten, die sich in Dienstleistungstätigkeiten konzentrieren, nicht ausreichend berücksichtigt hat. Da kann sich manche Lücke schnell verflüchtigen.

Vielmehr soll grundsätzlicher gefragt werden, ob die Beschäftigungsdynamik in diesem Sektor tatsächlich von der Schaffung eines Niedriglohnsektors abhängt und man - wie versprochen - 4 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich durch einen Niedriglohnsektor schaffen kann. Die EU hat in ihrem neuesten Beschäftigungsbericht den Zusammenhang zwischen Lohnspreizung und Entwicklung ausgewählter Dienstleistungen untersucht (Europäische Kommission, 1999: 76ff). Sie kommt zu dem Ergebnis, daß kein systematischer Zusammenhang zwischen Lohnspreizung und Dienstleistungsbeschäftigung feststellbar ist. Die Beschäftigungsquote Großbritanniens im Dienstleistungsbereich sei zwar die höchste in EU-Europa, und das korrespondiere mit der stärksten Lohnspreizung. Spanien, das nach Großbritannien die ungleichste Einkommensstruktur aufweise, habe jedoch den am geringsten entwickelten Dienstleistungssektor. Andere Länder, wie Schweden und Dänemark, weisen hohe Dienstleistungsanteile in Kombination mit geringer

Lohnspreizung auf. Auch für einzelne Sektoren, wie das Versicherungsgewerbe, die Unternehmensdienstleistungen, das Kreditgewerbe und den Einzelhandel lassen sich solche Beziehungen nicht feststellen. Die EU schlußfolgert, „daß niedrige Lohnsätze und breite Lohnstreuung im allgemeinen nicht mit hohen (oder niedrigen) Beschäftigungsquoten in der Europäischen Union einhergehen. Falls ein solcher Zusammenhang besteht, wird er durch andere Einflüsse verdeckt, die zusammengenommen stärker sind als die Auswirkungen der Lohnstreuung. Ein solcher Einfluß kann unter anderem das relative Produktivitätsniveau sein“ (Europäische Kommission, 1999: 78).

Einigen dieser anderen Einflußgrößen soll im folgenden nachgegangen und in vier Einwänden gegen die viel zu pauschale These von der Kostenkrankheit der Dienstleistungsnachfrage zusammengefaßt werden (Bosch, 1998: 27ff.):

Erstens werden durch Preissenkungen bei den rationalisierungsintensiven Produktionsgütern und die Sättigung der Nachfrage nach Industrieprodukten Einkommensbestandteile frei, die für teure Dienstleistungen ausgegeben werden können. Ganz ähnlich, wie wir für Nahrungsmittel heute nur einen kleinen Teil unseres Einkommens ausgeben, während dies im letzten Jahrhundert noch bei weitem der wichtigste Ausgabenposten war, wird der Anteil der Ausgaben für Industrieprodukte zurückgehen. Sicherlich wird es einige Zeit dauern, bis sich die Bereitschaft entwickelt, für professionelle Dienstleistungen Geld auszugeben. Eine solche Umschichtung der Ausgaben läßt sich in den letzten Jahren bereits beobachten. Die Haushalte geben heute weit mehr für Weiterbildung, Gesundheit, Urlaub, Restaurants, Unterhaltung etc. aus als noch vor wenigen Jahren. Gerade hier läßt sich zudem potentielle Nachfrage für eine weitere Expansion identifizieren. Diese Nachfrageverschiebung ist in den Statistiken nur teilweise erkennbar. Denn die Deutschen tauschen in der internationalen Arbeitsteilung Industriegüter, die exportiert werden, gegen Dienstleistungen auf ihren Urlaubsreisen ins Ausland.

Zweitens sind viele Dienstleistungstätigkeiten rationalisierbar. Man denke nur an viele Tätigkeiten in den Banken oder Versicherungen, die sich heute mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wesentlich effektiver erledigen lassen als in der Vergangenheit. Selbst im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen sind überraschende Rationalisierungssprünge möglich. Der dänische Wissenschaftler Esping-Andersen nannte noch 1995 auf einer internationalen Arbeitsmarkttagung die hohen Preise für Hemdenbügeln in Deutschland im Vergleich zu den USA als ein Beispiel für die Unmöglichkeit, hier einen Dienstleistungssektor zu entwickeln. Inzwischen ist es durch die Mechanisierung des Hemdenbügeln zu einem Preisverfall um 50% (von 6,- auf 3,- DM) gekommen, was die Nachfrage deutlich anregt. Es wird also Dienstleistungen geben, die sich künftig weiter verbilligen, womit ebenfalls Raum für Nachfrage nach anderen - rationalisierungsresistenteren - Dienstleistungen geschaffen wird.

Drittens sind gerade die stärker rationalisierungsresistenten persönlichen Dienstleistungen „Vertrauensgüter“. Die Kunden begeben sich sprichwörtlich in die Hand des Anbieters -

man denke nur an Kindererziehung oder die Pflege - und fragen eine Dienstleistung nur nach, wenn die Anbieter ihnen vertrauenswürdig erscheinen und Qualität bieten. „Satt und Sauber“ ist in der Kindererziehung und im Pflegebereich allenfalls das Mindestniveau und nicht ausreichend. Gerade wenn in einer Gesellschaft das Bildungsniveau steigt, wachsen auch die Anforderungen an die Qualität von Dienstleistungen. Deshalb entstehen Märkte für professionalisierte, qualitativ hochwertige Angebote, die natürlich auch bezahlt werden müssen. Persönliche und soziale Dienstleistungen sind daher nur zum geringen Teil gering qualifizierte Tätigkeiten. Über 80% der fast 1,1 Mio Arbeitskräfte, die in Deutschland in der Pflege beschäftigt sind, haben eine abgeschlossene Berufsausbildung (Meiffort, 1999). Es geht also im Kern um einen Niedriglohnsektor auch für qualifizierte Arbeit. In der Niedriglohndebatte wird implizit angenommen, daß man noch recht lange qualifizierte weibliche Arbeit schlecht bezahlen kann und daß sich große Teile des Dienstleistungssektors als „Zuverdienerbranchen,“ für Frauen entwickeln lassen. Der Einzelhandel ist in den letzten Jahren durch die Expansion der geringfügigen Beschäftigung zu einer solchen Zuverdienerbranche geworden, in der keine unterhaltsichernden Gehälter mehr gezahlt werden. Dies ist dauerhaft aber nicht machbar. Die qualifizierten Kräfte werden den Niedriglohnsektor verlassen und der Nachwuchs bleibt wegen der geringen Bezahlung aus. Die hohen Fluktuationsquoten und der permanente Personalnotstand im Pflegebereich sind heute schon unübersehbar.

Viertens schließlich wird die Expansion einfacher haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland durch das hohe Niveau von „Eigenarbeit“ gebremst. Aufgrund der kurzen Arbeitszeiten in Deutschland bleibt Zeit, viele Tätigkeiten selbst zu erledigen. Die Deutschen sind Weltmeister im „Do-it-yourself“. Während in Deutschland die Baumärkte boomen, fristen sie in Japan mit seinen langen Arbeitszeiten ein Schattendasein. Dort bestellen die Frauen den Handwerker, da die Männer keine Zeit für solche Tätigkeiten haben. Wenn man alle Tätigkeiten über den Markt abwickeln wollte, müßte man die Arbeitszeiten in Deutschland drastisch erhöhen, um den Haushalten die Zeit für diese "Subsistenzarbeiten" zu nehmen. Dieser Zusammenhang ist etwa der bayrisch-sächsischen Zukunftskommission nicht sichtbar geworden, die gleichzeitig einen Niedriglohnsektor für Dienstleistungstätigkeiten und mehr Eigen- und Bürgerarbeit vorschlägt (Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997). Bei der Erklärung des hohen Eigenarbeitsanteils in Deutschland sind die Haushaltsstrukturen ebenso wichtig wie die individuellen Arbeitszeiten. In Ländern mit hohen Beschäftigungsquoten bei den persönlichen und sozialen Dienstleistungen liegt der Anteil der Haushalte mit einem männlichen Alleinverdiener deutlich niedriger als in Ländern mit geringeren Beschäftigungsquoten. In Spanien ist der Haushalt mit einem männlichen Alleinverdiener mit 59,2% aller Paarhaushalte mit mindestens einem Verdiener das dominierende Modell. In Großbritannien liegt dieser Prozentsatz bei 21,4%. Dies ist vielleicht der entscheidende Grund, warum Spanien trotz einer fast ebenso ausgeprägten Lohndifferenzierung wie Großbritannien einen weniger entwickelten Dienstleistungssektor hat. Westdeutschland hat im Vergleich zu Ländern mit höheren Dienstleistungsanteilen noch einen hohen Anteil an männlichen

Alleinvertienern und einen geringen Anteil von Paaren, die beide Vollzeit arbeiten (Tabelle 2).

Tabelle 2: **Verteilung der Paarhaushalte mit mindestens einem Verdiener**
in %, 1997

	Männliche Alleinvertienener	Beide Vollzeit	Mann VZ / Frau TZ	Sonstiges
West-Deutschland	33,7	30,2	24,2	11,9
Ost-Deutschland	25,4	45,2	14,0	15,4
Niederlande	34,6	13,4	37,6	14,5
Spanien	59,2	25,3	5,1	10,4
Großbritannien	21,4	33,8	31,6	13,2
Finnland	23,2	48,0	6,4	22,4

Quelle: EU-Arbeitskräftestichprobe / Sonderauswertung

G. Bosch © IAT 1999

Der Schlüssel zur Entwicklung bezahlter sozialer und persönlicher Dienstleistungen liegt also in der Transformation von unbezahlter in bezahlte Arbeit, im Outsourcing von Haushaltstätigkeiten und damit auch in der Erwerbstätigkeit der Frauen und der Bewertung ihrer Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt (siehe Kasten). Denn es sind vor allem Frauen, die im Dienstleistungsbereich und mehr noch in den persönlichen und sozialen Dienstleistungen arbeiten (Tabelle 3).

Tabelle 3: **Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungssektor in v.H. aller Beschäftigten nach Geschlecht**
1997

	Männer	Frauen	Zusammen
DK	58,6	84,1	70,1
D	50,3	78,6	62,2
F	58,0	82,2	68,8
E	51,8	80,3	61,8
NL	63,3	88,3	73,4
S	57,2	86,7	71,3
UK	59,5	85,7	71,2

Quelle: EU, Beschäftigung in Europa 1998, Luxemburg, 1999

G. Bosch © IAT 1999

Trotz aller dieser Einwände bleiben Segmente von Dienstleistungstätigkeiten, die unter der „Kostenkrankheit“ leiden. Durch die Veränderung der traditionellen Haushaltsstrukturen werden diese Dienstleistungen immer universeller nachgefragt und zählen mittlerweile zu den unverzichtbaren Grundbedürfnissen. Wenn nicht jeder sich eine qualifizierte Dienstleistung leisten kann, werden die sozialen Differenzierungen steigen. Der hochwertigen Kinderbetreuung mit Hausaufgabenhilfe usw. wird dann die Vernachlässigung von Kindern

in anderen Schichten gegenüberstehen. Gerade weil hier so viele öffentliche Interessen an der Sicherung sozialen Zusammenhalts im Spiel sind, ist eine der wichtigen Zukunftsfragen, wie man eine universelle Versorgung lebenswichtiger Dienstleistungen mit Mindeststandards sichern kann. Hier gibt es ein Spektrum von Lösungen. Die solidarische Umlage wie bei der Pflegeversicherung oder das öffentliche Angebot, dessen Gebühren je nach Einkommenssituation, wie bei den Kindergärten, gestaffelt ist, sind zwei Lösungen. Man kann auch an Gutscheine für bestimmte Dienstleistungen, etwa Haushaltshilfen für Ältere, die ebenfalls einkommensabhängig gewährt werden, denken.

6 Schlußfolgerung: Nicht ständig Qualität gegen Quantität tauschen

In einer komplexer werdenden Welt wächst die Sehnsucht nach einfachen Antworten, die immer wieder gerne bedient wird. Zu simple Antworten sind zwar gelegentlich Bestsellerverdächtig, meist aber falsch. Es gibt keine Anhaltspunkte, daß durch eine größere Lohnspreizung in Deutschland das amerikanische Beschäftigungswunder kopiert, die Arbeitslosigkeit unqualifizierter Beschäftigter vermindert oder die Expansion des Dienstleistungssektors gefördert werden kann. Lohnspreizung im verarbeitenden Gewerbe als Antwort auf den globalen Wettbewerb zu empfehlen (Berthold, 1997), ist sogar kurzfristig beschäftigungspolitisch schädlich. Ein großvolumiger Dienstleistungssektor wie in den USA, wo jede Person im erwerbsfähigen Alter mit 1463 Jahresstunden rund 500 Stunden mehr bezahlte Arbeit als in Deutschland leistet (Bosch, 1998b: 235), läßt sich einer do-it-yourself Gesellschaft nicht und auch nicht durch billigere Angebote aufpropfen. Problematisch in der Debatte ist vor allem die Verkürzung der Beschäftigungspolitik auf eine Größe, nämlich die Lohnspreizung und die Vernachlässigung vieler anderer Handlungsfelder vor allem der Makroökonomie und der Innovationspolitik.

Die Analyse zeigte aber auch, daß die Niedriglohndebatte einen realen Kern hat. Unqualifizierte Arbeitskräfte haben es schwerer als andere, einen Arbeitsplatz zu finden und es gibt Dienstleistungsbereiche, die sich wegen ihrer „Kostenkrankheit“ unzureichend entwickeln. Auf diese Probleme muß aber gezielt, etwa über eine aktive Arbeitsmark- und Bildungspolitik, eine öffentliche Bereitstellung eventuell mit sozial gestaffelten Gebühren, eine begrenzte Subventionierung oder solidarische Umlagefinanzierung bestimmter Dienstleistungen, reagiert werden. Eine solche Politik ist nicht nur treffsicherer, sondern auch billiger als eine pauschale Subventionierung breiter Lohngruppen. Wenn man zu pauschal argumentiert, wird eine gezielte Politik immer schwieriger.

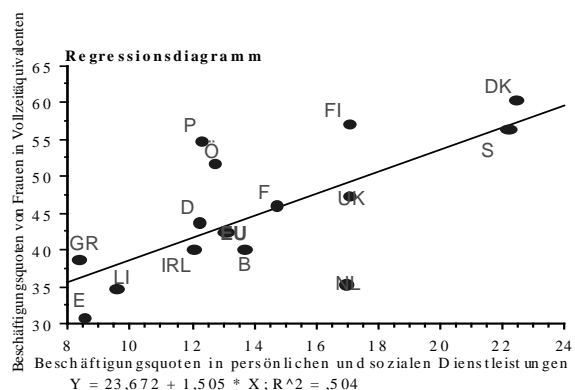
Notwendig ist es auch, mehr über die Langfristwirkungen beschäftigungspolitischer Strategien nachzudenken. Die Zukunft der Erwerbsarbeit hat aber leider heute bei vielen Zukunftsforschern schlechte Karten. Durch vage Versprechungen, kurzfristig mehr Arbeits-

plätze zu schaffen, wird die Qualität der Beschäftigung und auch der angebotenen Dienstleistungen vernachlässigt. Eine wachsende Lohnspreizung und die damit einhergehende soziale Polarisierung wird die Anreize zur Qualifizierung bei Unternehmen und Beschäftigten vermindern, das Wachstum und den künftigen Wohlstand verringern und den sozialen Zusammenhalt gefährden. Die Niedriglohndebatte kommt in ihrer (vielleicht nicht intendierten) politischen Wirkung einem Aufruf zu weniger Innovation und Investition in Bildung gleich, eine Strategie, die vom Weg in die Wissensgesellschaft wegführt. Qualität gegen Quantität kann man aber allenfalls auf kurze Sicht tauschen. Langfristig gehört beides in der Umwelt- und Strukturpolitik ebenso wie auf dem Arbeitsmarkt zusammen.

Der starke Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Beschäftigungsquote bei persönlichen und sozialen Dienstleistungen

Der Unterschied in den Beschäftigungsquoten im Dienstleistungssektor in den 15 Mitgliedsstaaten der EU läßt sich in hohem Maße durch das unterschiedliche Niveau der Frauenerwerbstätigkeit erklären. Das Niveau der Frauenerwerbstätigkeit wird durch die Beschäftigungsquote nach Vollzeitäquivalenten gemessen. Das sind die unterschiedlichen Teilzeitanteile und durchschnittlichen Stundenzahlen von Teilzeitbeschäftigten, in den verschiedenen europäischen Ländern auf ein gemeinsames Maß gebracht (Europäische Kommission, 1999a). Die Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor wurde als Anteil der in diesem Sektor beschäftigten Arbeitskräfte an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gemessen (Europäische Kommission, 1999b). Dabei wurde zwischen den Beschäftigungsquoten im Dienstleistungssektor insgesamt und bei den persönlichen und sozialen Dienstleistungen (Erziehung und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, Interessenvertretungen, Unterhaltung, persönliche und andere Dienstleistungen, private Haushalte) unterschieden .

Es zeigten sich hohe Korrelationen zwischen dem Niveau der Frauenerwerbstätigkeit einerseits und den beiden Beschäftigungsquoten. Die Korrelation zwischen dem Niveau der Frauenerwerbstätigkeit und der Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor liegt bei $R = 0.628$. Die Korrelation zwischen dem Niveau der Frauenerwerbstätigkeit und den persönlichen und sozialen Dienstleistungen liegt sogar bei $R = 0.708$, womit 0.502 der Varianz erklärt werden.



Die Korrelation zwischen dem Niveau der Frauenerwerbstätigkeit und der Beschäftigungsquote im Dienstleistungssektor verschwindet ganz, wenn man die Beschäftigungsquote bei den persönlichen und sozialen Dienstleistungen kontrolliert. Dies heißt, daß es keinen Zusammenhang zwischen dem Niveau der Frauenerwerbstätigkeit und den eher unternehmensnahen Dienstleistungen, wohl aber einen sehr engen Zusammenhang

mit den persönlichen und sozialen Dienstleistungen gibt. Um die Entwicklung von Dienstleistungen zu erklären benötigen wir also gesonderte Erklärungen für verschiedene Teilbereiche.

Literatur

Berthold, N., 1997

Arbeitslosigkeit oder Einkommensgleichheit - Fluch globaler Märkte. In: Politische Studien, Jg. 46, H. 352, März/April 1997, Hanns-Seidel-Stiftung, 36-57.

Bosch, G. (Hg.), 1998a

Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York.

Bosch, G., 1998b

Ist Vollbeschäftigung nur auf Kosten des sozialen Gleichgewichts möglich? Empirische Befunde zu einem wirtschaftsliberalen Mythos. In : Ders. (Hg.): Zukunft der Erwerbsarbeit. Strategien für Arbeit und Umwelt. Frankfurt/New York, 217-245.

Bundesministerium für Bildung und Forschung, 1998

Bericht "Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 1998". Bonn (über Internet zugänglich).

DIW, 1997

Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1997/98. In: DIW-Wochenbericht 27-28/97.

Esping-Andersen, G., 1995

Europe's welfare states at the end of the century. Vortrag auf der International Working Party in Siena, 20. Juli 1995, Italien.

Europäische Kommission, 1999a

Beschäftigung in Europa 1998. Luxemburg.

Europäische Kommission, 1999b

Beschäftigungsleistung in den Mitgliedstaaten. Bericht über die Entwicklung der Beschäftigungsquoten 1998. Referat V/A1.

European Commission, 1995

Green Paper on Innovation. Bulletin of the European Union. Brüssel.

Freeman, R. B., 1996

Why so many young American men commit crimes and what might we do about it. In: Journal of Economic Perspectives, 10. Jg. Heft 1, 25-42.

Freeman, R. B., 1997

When earnings diverge: Causes, consequences, and cures for the new inequality in the U.S., commissioned by the Committee on New American Realities of the National Policy Association. Washington.

Freeman, R. B., 1999

Wages, employment and unemployment: An overview. Can the EU pass the jobs test?. In: EC/DGV-OECD/DEELSA seminar: Wages and employment. European Commission. Luxemburg.

ILO (Internationale Arbeitsorganisation), 1997

World Employment 1996/1997. Genf.

Klös, H. P., 1997

Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends, H. 3, 33-59.

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997

Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn.

Maddison, A., 1995

L'Économie Mondiale 1820-1992. Analyse et Statistique. OECD Paris.

Meiffort, B., 1999

Berufsausbildung außerhalb des dualen Systems - Vollzeitschulische Berufsbildung im Strukturwandel. In: Expertisen für ein Berliner Memorandum zur Modernisierung der beruflichen Bildung. 38 Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen. Berlin.

Nickell, S., Bell, B., 1995

The collapse in demand for the unskilled and unemployed across the OECD. In: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 11, No.1, 40-62.

OECD, 1996

Technology, productivity and job creation. Analytical Report. Paris.

OECD, 1997

Employment Outlook. Paris.

Pischke, J.S., 1997

Ausbildung und Lohnstruktur: Deutschland und die USA in den 80er Jahren. Beitrag zum 27. Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar Ottbeuren, 14.-17.9.1997.

Reich, R., 1991

The work of nations. Preparing ourselves for 21st-century capitalism. London.

Scharpf, F.W., 1997

Beschäftigungsfreundlich und sozial - ein Widerspruch?. In: Die Mitbestimmung, Heft 4, 36-39.

Schömann, K./ Hilbert, C., 1998

The youth labour market in Germany - A new target group for German labour market policies. In: DIW, Vierteljahresheft H. 4, 272-285.