
ZEITSCHRIFT FÜR *Sozialreform*

HERAUSGEBER

UND SCHRIFTFLEITUNG: PROF. DR. FLORIAN TENNSTEDT, KASSEL · HORST HEINKE,
WIESBADEN · WOLFGANG WRUCK, WIESBADEN

ANSCHRIFT

DER SCHRIFTFLEITUNG: MARKTPLATZ 13, 65183 WIESBADEN

41. Jahrgang

FEBRUAR 1995

Heft 2

Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?

von Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Köln

Die seit zwanzig Jahren anhaltende und von Rezession zu Rezession ansteigende Massenarbeitslosigkeit trifft inzwischen alle Qualifikationsgruppen, aber nach wie vor trifft sie mit besonderer Härte die Arbeitnehmer mit geringer oder fehlender beruflicher Qualifikation. Schon 1989 lag die Arbeitslosenquote für Erwerbspersonen ohne Ausbildung mit 13,8% um mehr als das Doppelte über dem Durchschnitt. Seitdem hat sich deren Lage weiter verschlechtert und ihr Anteil unter den Langfrist-Arbeitslosen ist weiter angestiegen. Dementsprechend müssen auch alle Überlegungen zur Verminderung der Massenarbeitslosigkeit die besondere Lage von Arbeitssuchenden mit geringer Qualifikation berücksichtigen.

Wenn man nach Lösungen sucht, so wird man zweckmäßigerweise zwischen Beschäftigungsmöglichkeiten im international exponierten Sektor und im Binnensektor unterscheiden. Zum ersten Bereich gehören die dem weltweiten Wettbewerb ausgesetzte Industrie und die auf die industrielle Produktion bezogenen Dienstleistungen von Forschung, Entwicklung, Engineering und Design über Management und Finanzierung bis zum Marketing. Hier hat in den vergangenen fünfzehn Jahren der Qualitäts- und Preiswettbewerb unter den Industrieländern an Intensität wesentlich zugenommen, und neue Konkurrenten von Standorten in der Dritten Welt und in Osteuropa mit wesentlich niedrigeren Arbeitskosten, Sozialkosten und Umweltkosten sind gerade in den letzten Jahren hinzugekommen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie im Hochkosten-Standort Deutschland hängt deshalb einerseits vom Wechselkurs ab und andererseits mehr denn je von der konsequenten Nutzung aller Möglichkeiten zur Steigerung der Innovationsfähigkeit und der Arbeitsproduktivität.

Wie das erreicht werden könnte, ist nicht mein Thema. Aber die Konsequenzen für dieses Thema liegen auf der Hand: Es wird größte Anstrengungen brauchen, um in der Industrie die Arbeitsplatzverluste der vergangenen Jahre auch nur zum Teil wieder aufzuholen. Wenn dies gelingen soll, werden jedoch die Anforderungen an die Qualifikation, die Kreativität, die Flexibilität und die Belastbarkeit der Arbeitnehmer noch weiter zunehmen. Wer den globalen Wettbewerb vom Hochkosten-Standort Deutschland aus bestehen will, ist in der Tat auf „olympiareife Mannschaften“ angewiesen. Selbstverständlich gilt all dies nicht nur für die gewerblichen Arbeitnehmer, sondern auch für Bürodienstleistungen und Verwaltungsfunktionen, die gerade jetzt von der Rationalisierung durch verbesserte Informations- und Kommunikationstechniken erreicht werden. Das heißt aber auch, daß die von Arbeitslosigkeit in erster Linie Betroffenen, die schon heute im Wettbewerb nicht mithalten können, in der Industrie auch in Zukunft keinen Platz finden werden. Wenn sie überhaupt eine Chance finden sollen, dann muß diese in Bereichen des Arbeitsmarkts gesucht werden, die der internationalen Konkurrenz nicht unmittelbar ausgesetzt sind.

Die Zahl und Ausdehnung dieser geschützten Bereiche hat freilich im Gefolge von Deregulierung und Privatisierung und der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes drastisch abgenommen. Post und Bahn gehören schon nicht mehr dazu, ebensowenig der Straßengüterverkehr, der Luftverkehr, das Fernsehen, Banken und Versicherungen, die Bauindustrie und demnächst wohl auch die Energiewirtschaft. In all diesen ehemals staatlich geschützten und gewerkschaftlich kontrollierten Bereichen geht es heute unter dem Druck ausländischer Mitbewerber ebenso wie in der Industrie um „lean production“. Personaleinsparung und Produktivitätssteigerung – und damit um rasch steigende Anforderungen an die immer weniger werdenden Mitarbeiter. Nichts spricht also für die Hoffnung, daß gerade hier die Arbeitsplatzverluste im Industriesektor ausgeglichen werden könnten durch neu entstehende Arbeitsplätze mit verhältnismäßig geringen Qualifikationsanforderungen.

Der geschützte Sektor, in dem allein Staat und Gewerkschaften die Chance hätten, die Arbeitsplatzentwicklung zu steuern, ist also kleiner geworden. Umso mehr spricht dafür, die dort sich bietenden Chancen auch tatsächlich für die Ausweitung der Beschäftigung zu nutzen. Was also gehört zum geschützten Sektor? Auf der einen Seite selbstverständlich der Staat und die Kommunen und die unmittelbar von diesen oder durch staatlich geregelte Zwangsabgaben finanzierten Dienstleistungen im Bildungswesen, in kulturellen Einrichtungen oder im Gesundheitswesen und in den sozialen Diensten. Auf der anderen Seite stehen die durch Marktpreise oder Benutzergebühren finanzierten haushalts- und personenbezogenen Leistungen, bei denen die notwendige räumliche Nähe zu den Nachfragern die Konkurrenz auswärtiger Mitbewerber praktisch ausschließt. Dazu gehören in erster Linie das Handwerk, der Einzelhandel, Gaststätten, Freizeitangebote, Weiterbildung, ÖPNV, und alle privat finanzierten Dienstleistungen an Personen oder in Haushalten, Gebäuden oder auf Grundstücken.

Obwohl die Abgrenzungen keineswegs trennscharf sind, läßt sich der Stellenwert der genannten Beschäftigungsfelder im internationalen Vergleich näherungsweise durch die ISIC (International Standard Industrial Classification) Ober-Kategorien 6 und 9 bestimmen. Zur Kategorie 6 gehören die privaten Dienstleistungsbereiche Groß- und Einzelhandel, Restaurants und Hotels, zur Kategorie 9 gehört der Staat, das Bildungs- und Gesundheitswesen, die sozialen Dienste, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, sowie die personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Nimmt man die Daten der OECD Labour Force Statistics für das Jahr 1990, so zeigen sich für die alte Bundesrepublik und einige ihrer unmittelbaren Konkurrenzländer gerade hier bemerkenswerte Unterschiede (Tabelle 1).

Da es uns hier auf die Ausschöpfung von Beschäftigungspotentialen ankommt, habe ich für die unterschiedlichen Sektoren statt der sonst üblichen Normalisierung auf die Zahl der Erwerbspersonen oder der insgesamt Beschäftigten die Zahl der 15-64-Jährigen als Bezugsgröße gewählt. Sie kann als Indikator des maximal erreichbaren Beschäftigungserfolgs und zugleich als Indikator für die potentielle Nachfrage auf dem Inlandsmarkt nach lokal angebotenen Leistungen interpretiert werden.

	1990	BRD	USA	JAP	SWE
1	Bevölkerung 15-64	43 957	164 571	86 100	5 408
2	Erwerbstätige	28 486	119 550	62 490	4 465
3	Erwerbstätige Industrie	11 123	30 901	21 290	1 291
4	Erwerbstätige ISIC 6	4 636	26 049	14 150	643
5	Erwerbstätige ISIC 9	7 235	37 955	13 320	1 671
6					
7	2/1 Erw.Quote	64,80%	72,64%	72,58%	82,56%
8	3/1 Industrie	25,30%	18,77%	24,73%	23,87%
9	4/1 ISIC 6	10,55%	15,83%	16,43%	11,89%
10	5/1 ISIC 9	16,46%	23,06%	15,47%	30,90%
11	9+10 ISIC 6+9	27,01%	38,89%	31,90%	42,79%

Tabelle 1:

Erwerbspersonen-Potential, Erwerbstätige, Erwerbstätige in der Industrie und in den personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen (ISIC 6 und 9) in Westdeutschland, den Vereinigten Staaten, Japan und Schweden.

Quelle: OECD Labour Force Statistics 1972-1992 (Paris 1994).

Dabei zeigt sich zunächst, daß das Erwerbspersonenpotential der 15-64-Jährigen in der Bundesrepublik (mit 65%) deutlich weniger ausgeschöpft wird als in den USA (73%), in Japan (73%) oder gar in Schweden (83%). (Abb. 1). Zum zweiten zeigt sich, daß die im internationalen Vergleich der Bundesrepublik oft zugeschriebene „Überindustrialisierung“ stark relativiert wird, wenn man als Bezugsgröße nicht die Zahl der insgesamt Beschäftigten, sondern das Erwerbspersonenpotential wählt. Zwar findet hier immer noch ein Viertel der 15-64-Jährigen einen Arbeitsplatz in der Industrie – und damit deutlich mehr als in den Vereinigten Staaten (18,8%). Aber Japan liegt mit einem Industrie-Anteil von 24,8% nur ganz knapp hinter Deutschland, und fast das gleiche gilt (mit 23,9%) für das angeblich schon post-industrielle Schweden.

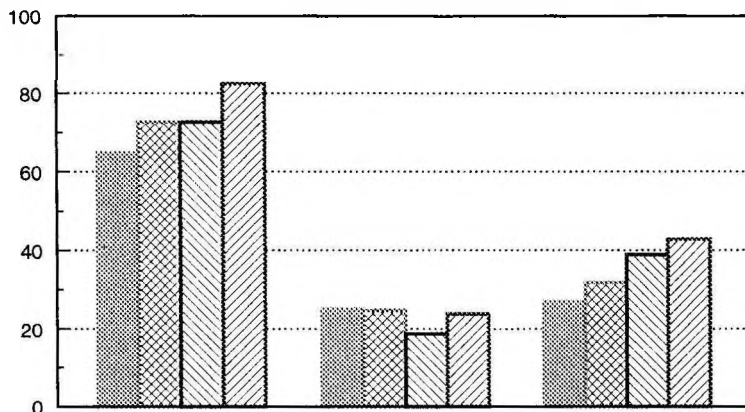
Die wesentlichen Unterschiede zeigen sich bei den auf Binnenabsatz bezogenen Dienstleistungen. Hier hat die Bundesrepublik bei den kommerziellen Dienstleistungen der Kategorie ISIC 6 (Handel, Hotels, Gaststätten) mit 10,6% den niedrigsten Anteil, während in Japan (16,4%) und in den USA (15,8%) wesentlich mehr Personen in diesen Bereichen Arbeit finden. Dagegen werden in der Kategorie ISIC 9 (Bildungs- und Gesundheitswesen sowie haushalts- und personenbezogene Dienstleistungen) in Schweden mit einem Anteil von 30,9% doppelt so viele Personen beschäftigt wie in Japan (15,5%). Die Vereinigten Staaten liegen etwa in der Mitte zwischen diesen Extremen, während die Bundesrepublik mit einem Anteil von 16,5% kaum besser abschneidet als Japan. Nimmt man beide Kategorien zusammen, dann werden in Schweden 42,8% und in den USA 38,9% des Erwerbspersonenpotentials in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen beschäftigt, während die Bundesrepublik um mehr als 15 Prozentpunkte hinter dem Spitzenreiter zurückbleibt (Abbildung 1).

Damit liegt eine erste Interpretation der niedrigen Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotentials auf der Hand: In der Industrie ist die Beschäftigung bei uns nur wenig höher als in den anderen hochentwickelten Ländern, während wir bei den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen deutlich hinter diesen zurückbleiben. Noch etwas genauer könnte man sagen, daß bei uns in den kommerziellen Dienstleistungen sogar noch weniger Personen Arbeit finden als in Schweden, während wir in den „staatsnahen“ Dienstleistungen fast so wenige Personen beschäftigen wie Japan.

Darin liegt zunächst nur eine Tatsachenfeststellung, nicht ein Werturteil. Wenn freilich langanhaltende Massenarbeitslosigkeit als menschliche Katastrophe und darum auch als gravierendes politisches Problem betrachtet wird, und wenn wir in den international exponierten Sektoren sogar eher mit weiteren Beschäftigungsverlusten rechnen müssen, dann sollte der beobachtete Rückstand bei den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen doch zu einem Thema der beschäftigungspolitischen Diskussion werden. Dies gilt für die notwendige Ursachenforschung ebenso wie für die Suche nach Strategien, die helfen könnten, das Beschäftigungspotential dieser bei uns offenbar unterentwickelten Sektoren besser auszuschöpfen.

Abbildung 1

Erwerbstätige 1990 als Anteile an den 15–64jährigen



	Erwerbsquoten	Industrie	ISIC 6+9
BRD	64,8	25,3	27,0
JAP	72,6	24,7	31,9
USA	72,6	18,8	38,9
SWE	82,6	23,8	42,8

Bei der Ursachenanalyse wird man sicher zwischen den öffentlich oder durch Zwangsabgaben finanzierten Leistungen und den privat finanzierten Leistungen unterscheiden müssen. Da unser Staatssektor im internationalen Vergleich ja nicht ungewöhnlich klein ist – weit größer jedenfalls als der japanische oder us-amerikanische, wenn auch nicht ganz die schwedischen Dimensionen erreichend – wäre hier etwa den Gründen für unsere vergleichsweise restriktive Bildungspolitik oder für die ungewöhnlich geringe Personalintensität unserer besonderen Form des Sozialstaats nachzugehen.

Für das Gesundheitswesen beispielsweise wenden wir einen deutlich höheren Anteil des Bruttosozialprodukts auf als Großbritannien, aber der Anteil der Beschäftigten im Gesundheitswesen an den Erwerbstätigen ist dort doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik. Bei genauerem Zusehen zeigt sich dann, daß bei uns zwar doppelt so viele Ärzte auf 10 000 Einwohner kommen wie in Großbritannien, aber nur halb so viele Pflegekräfte. Offenbar wenden wir also einen höheren Anteil unseres Gesundheitsbudgets für Investitionen und Sachmittel auf, und innerhalb der Personalausgaben entfällt bei uns ein relativ hoher Anteil auf die Honorare und Gehälter

hochbezahlter Akademiker, während in England gerade die nicht akademisch qualifizierten „paramedizinischen“ Berufe von der Expansion des Gesundheitswesens besonders profitiert haben.

Für diese Unterschiede gibt es keine unmittelbar einleuchtenden ökonomischen Erklärungen, sondern nur verhältnismäßig komplexe historische und institutionelle Erklärungen, die ich hier nicht im einzelnen nachzeichnen will¹⁾. Die zugrundeliegenden Faktoren werden sich jedenfalls nicht ohne weiteres außer Kraft setzen lassen. Angesichts der akuten Krise der Staatsfinanzen hätte überdies eine auf massive Ausweitung der öffentlich finanzierten Beschäftigung gerichtete Strategie ohnehin nur geringe Chancen. Statt über die vielleicht wünschenswerte Annäherung an das „schwedische Modell“ sollte man derzeit also eher über unsere Distanz zum „amerikanischen Modell“ der Beschäftigungsausweitung in den privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen nachdenken. Hier ist dann eher die Ökonomie für Erklärungen zuständig.

Das Beschäftigungsvolumen in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen wird auf der Nachfrageseite begrenzt durch das Verhältnis von Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität zur Zahlungsbereitschaft der potentiellen Kunden; auf der Angebotsseite wird es begrenzt durch das Verhältnis zwischen dem „reservation wage“ der potentiellen Arbeitnehmer und dem auf Dienstleistungsarbeitsplätzen erzielbaren Netto-Einkommen.

Schlüsselgröße ist die Arbeitsproduktivität, die auf bestimmten Arten von Dienstleistungs-Arbeitsplätzen – man denke etwa an Pflegedienste oder Kinderbetreuung – kaum durch den Einsatz von Maschinen und Computern gesteigert werden kann. Andererseits gibt es auch bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, deren Qualifikation (und möglicherweise auch: Qualifikationsfähigkeit) für bestimmte hochproduktive und technisch aufwendige Arbeitsplätze nicht ausreicht. Zwischen beiden Bedingungen herrscht gewiß keine vollständige Deckung: Der Einsatz von produktivitätssteigernden Maschinen kann zugleich deren Bedienung so vereinfachen, daß hochqualifizierte durch wenig qualifizierte Arbeit ersetzt werden kann. Umgekehrt erfordern manche Dienstleistungen (etwa in der Therapie) höchste Qualifikation, obwohl Produktivitätsfortschritte durch den Einsatz von Technik kaum eine Rolle spielen. Dennoch gibt es einen Bereich einfacher, nicht-technisierbarer Tätigkeiten, in dem potentiell gerade Personen mit geringer beruflicher Qualifikation sozial nützliche Arbeit leisten können. Wenn deren Löhne sich trotzdem an der allgemeinen Entwicklung orientieren, müssen die relativen Preise der wenig produktiven Dienstleistungen ansteigen. Der Absatz findet dann seine Grenze an der Zahlungsbereitschaft oder Zahlungsfähigkeit der potentiellen Kunden, die so weit wie möglich auf die Substitution durch Industrieprodukte, Eigenarbeit (insbesondere der Hausfrauen) und Selbstbedienung ausweichen, oder auf bestimmte Leistungen ganz verzichten müssen. Jedenfalls werden kommerzielle Dienstleistungen einfacher Art dann zu teuren Luxusprodukten, die nur noch in kleinen Markt-nischen überleben können.

¹⁾ Heinz Rothgang, Der Einfluß der Finanzierungssysteme und Entscheidungsregeln auf Beschäftigungsstrukturen und -volumina englischer und deutscher Krankenhäuser. Dissertation, Köln, 1994.

Wenn die Löhne sich stattdessen an der tatsächlichen Produktivität des Arbeitsplatzes orientieren, bleiben auch die wenig produktiven Dienstleistungen marktfähig, und vermutlich wird die Nachfrage nach ihnen sogar überproportional zunehmen, wenn die Einkommen in der übrigen Gesellschaft weiter ansteigen. Allerdings bleiben dann die auf solchen Dienstleistungs-Arbeitsplätzen erzielbaren Arbeitseinkommen hinter der allgemeinen Entwicklung zurück. Wie weit sie zurückbleiben können, hängt von den alternativ sich bietenden Einkommensmöglichkeiten ab – in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit also vor allem von der Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung. Wo diese gut ausgebaut sind, da wird der Niedriglohn-Arbeitsmarkt am unteren Ende begrenzt; wo sie fehlen oder lückenhaft sind, können sogar Arbeitsplätze besetzt werden, deren Löhne nicht ausreichen, um das Existenzminimum zu sichern.

Der erste Fall entspricht dem Muster der europäischen Sozialstaaten. In der Bundesrepublik beispielsweise erhält ein einkommensloser, alleinstehender Sozialhilfe-Empfänger derzeit etwa Unterstützungsleistungen in der Höhe von DM 950 pro Monat, und er darf maximal DM 250,- dazu verdienen, ohne daß die Sozialhilfe gekürzt wird. Jedes weitere Einkommen wird dann voll auf die Sozialhilfe angerechnet – d. h. zu 100 Prozent besteuert.

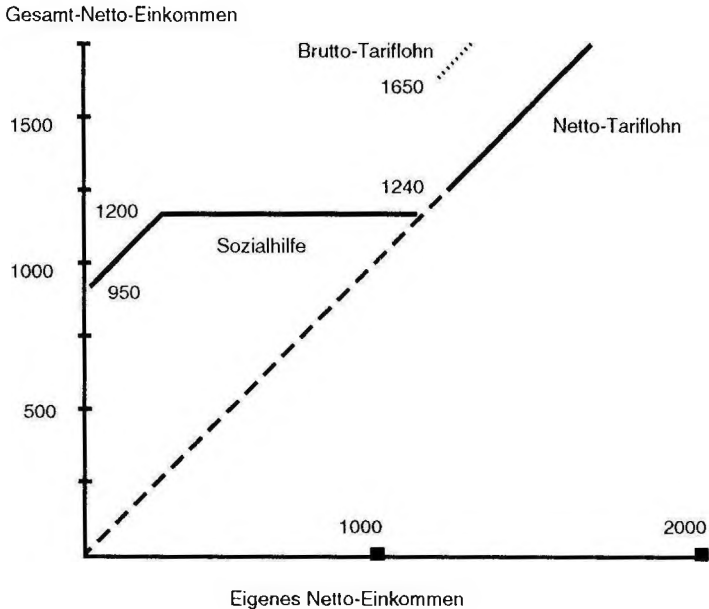
Das mit geringfügiger Gelegenheitsarbeit erreichbare Netto-Einkommen von DM 1200,- pro Monat bildet also die Untergrenze für den Netto-Lohn, den ein Vollzeit-Arbeitsplatz mindestens erbringen muß, um überhaupt in Betracht gezogen zu werden. Da trifft es sich gut, daß die untersten Lohngruppen in westdeutschen Tarifverträgen einen Stundenlohn von etwa DM 10,- vorsehen, der zu einem Brutto-Monatslohn von ca. DM 1650,- und zu einem Netto-Monatslohn von DM 1240,- führen würde (Abbildung 2). Man versteht dann auch, daß nach Aussagen der Arbeitgeber diese untersten tariflichen Lohngruppen in der Industrie kaum noch, und in den Dienstleistungen auch nur noch dort besetzt werden können, wo – wie bei Frisuren und Kellnern -Trinkgelder eine einigermaßen erhebliche Rolle spielen. Unser Arbeitsmarkt ist also am unteren Ende kupter.

Das zweite Muster erklärt im Wesentlichen das „amerikanische Beschäftigungswunder“. Dort sind die Gewerkschaften schwach, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind zeitlich knapp befristet, Sozialhilfe gibt es nur für Familien mit unterhaltsbedürftigen Kindern, und überdies wurde auch der gesetzliche Mindestlohn während der achtziger Jahre auf dem Stand von 1981 eingefroren.

So stand der Entwicklung eines Niedriglohn-Sektors nichts im Wege. Arbeitsplätze mit geringer Produktivität konnten nicht nur erhalten, sondern sogar in großer Zahl neu geschaffen werden – mit der Folge, daß die unter dem Existenzminimum liegenden Arbeitseinkommen der „working poor“ inzwischen zu einem der großen Probleme der amerikanischen Gesellschaft geworden sind. Dies ist die Soll-Seite des amerikanischen Modells, die durch den „Earned Income Tax Credit“ nur für die Sozialhilfeempfänger etwas gemildert wird. Auf der Haben-Seite steht freilich die Tatsache, daß das amerikanische Beschäftigungswachstum zwischen 1972 und 1992 (um 43% oder 35,4 Millionen Arbeitsplätze) fast ausschließlich (um 33,5 Millionen)

im Dienstleistungssektor stattgefunden hat – und zwar zum weit überwiegenden Teil (25,5 Millionen) in den ISIC-Kategorien 6 und 9. Der Niedriglohn-Sektor hat also ganz erheblich zum Anstieg der Beschäftigung beigetragen – und insbesondere zu der im internationalen Vergleich außerordentlich niedrigen Langfrist-Arbeitslosigkeit.

Abbildung 2



In Schweden dagegen, wo erhebliche Arbeitsplatzverluste in der Industrie eintraten, wuchs die Gesamtbeschäftigung – allerdings auf sehr hohem Ausgangsniveau – zwischen 1972 und 1992 nur um knapp 9 Prozent. Hier war der Zuwachs also sogar allein den Dienstleistungen zu verdanken. Allerdings kam er fast ausschließlich den „staatsnahen“ Sektoren der Kategorie ISIC 9 zugute, in denen die Beschäftigung um 45.5% zunahm, während die kommerziellen Dienstleistungen auf sehr niedrigem Niveau stagnierten.

Die Erklärung dafür liegt auf der Hand: In Schweden ist die soziale Sicherung besonders gut ausgebaut und überdies haben die schwedischen Gewerkschaften seit den sechziger Jahren eine „solidarische Lohnpolitik“ verfolgt, welche die Lohndifferenziale stark vermindert hat. Hier konnten also Niedriglohn-Arbeitsplätze im

privaten Sektor keineswegs überleben. Stattdessen hat die schwedische Politik im Bildungs- und Gesundheitswesen und in der Betreuung für Kinder, Alte, Behinderte und sozial benachteiligte Gruppen öffentlich finanzierte Dienstleistungsarbeitsplätze in so großer Zahl geschaffen, daß dort fast ein Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung (darunter mehr als 70 Prozent Frauen) Arbeit gefunden hat. Zu einem erheblichen Teil handelt es sich dabei um Aufgaben mit verhältnismäßig geringen formalen Qualifikationsanforderungen und dementsprechend auch verhältnismäßig niedrigen Löhnen. Inzwischen findet freilich der Ausbau der öffentlich finanzierten Dienstleistungen seine Grenze in einem wachsenden Steuerwiderstand. Jedenfalls hat die akute Finanzkrise des schwedischen Staates dazu beigetragen, daß seit Anfang der neunziger Jahre die Beschäftigung im öffentlichen Sektor abgebaut wird, und die Massenarbeitslosigkeit auch in Schweden angestiegen ist.

Ein drittes Muster zeigt sich in der Bundesrepublik. Ähnlich wie in Schweden – aber auf wesentlich niedrigerem Niveau – stieg zwischen 1972 und 1992 die Gesamtbeschäftigung nur um 9% (statt um 43% wie in den USA), und auch hier mußten die Dienstleistungen leichte Verluste in der Industrie kompensieren. Aber der Anstieg der Dienstleistungsbeschäftigung erreichte mit 24% nur etwas mehr als ein Drittel der amerikanischen Zuwachsrate von 65%, und die hier in erster Linie interessierenden binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen blieben sogar noch unter diesem Durchschnittswert. Auch in Deutschland sind die Gewerkschaften stark genug, um die Tarifbindung auch am unteren Ende des Arbeitsmarktes durchzusetzen, und das soziale Sicherungssystem garantiert im Prinzip jedem ein Einkommen aus dem Existenzminimum. Ein Niedriglohn-Sektor mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums konnte sich also bei uns ebensowenig ausbilden wie in Schweden. Anders als Schweden haben wir aber auf den starken Ausbau des öffentlichen Sektors verzichtet – mit der Folge, daß die binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen bei uns bei weitem nicht das im internationalen Durchschnitt erwartbare Beschäftigungsvolumen erreichen.

Die Frage ist, ob man versuchen sollte, daran etwas zu ändern. Dabei geht es, um mögliche Mißverständnisse auszuschließen, nicht um befristete Maßnahmen zugunsten von Langzeit-Arbeitslosen oder anderen „Problemgruppen“ des „zweiten Arbeitsmarktes“, sondern um die dauerhafte Ausweitung der Beschäftigung in den binnenabsatz-orientierten Leistungsbereichen, in denen allenfalls Arbeitnehmer, die nicht in die „olympiareifen Mannschaften“ passen, auch künftig ihren Platz finden können. Wenn man dies will, dann muß man im Prinzip entweder in die amerikanische oder in die schwedische Richtung gehen.

Ein wichtiger Schritt in die schwedische Richtung wird gerade jetzt mit der Einführung der Pflegeversicherung unternommen, die ja im Gegensatz zur generellen Tendenz im deutschen Gesundheitswesen in erster Linie Arbeitsplätze für Pflegekräfte unterhalb der akademischen Gehaltsstufen schaffen wird. Aber der jahrelange Grundsatzstreit über die Finanzierung hat auch gezeigt, wie eng inzwischen die Grenzen für eine Ausweitung von Dienstleistungen geworden sind, die aus öffentlichen Mitteln oder durch Zwangsabgaben finanziert werden müßten. Stattdessen hat die „lean administration“ alle Chancen, sich als Modewort der Politik in der zweiten

Hälfte des Jahrzehnts durchzusetzen. Obwohl wir also von schwedischen Verhältnissen weiter entfernt sind als die meisten hochentwickelten Länder, hindert uns doch die akute Finanzkrise des Staates und der wachsende Steuerwiderstand daran, auf dem schwedischen Weg noch wesentlich weiter voranzukommen.

Umgekehrt wäre der stattdessen von den Sprechern der Arbeitgeberseite empfohlene „amerikanischen Weg“ jedenfalls im linken und mittleren politischen Spektrum keineswegs konsensfähig. Was immer bei der konfusen Diskussion über einen Umbau des Sozialstaats herauskommen mag – das Ergebnis kann weder die Abschaffung der Gewerkschaften noch die Absenkung der Sozialeinkommen unter das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum sein. Die Frage ist allenfalls, ob die für die Absicherung des Existenzminimums einzusetzenden Mittel in höherem Maße als bisher statt zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit für die dauerhafte Ausweitung der Beschäftigung verwendet werden können. Wenn man die Frage so stellt, dann lassen sich die Lösungsmöglichkeiten rasch eingrenzen:

1. Vorschläge, die auf die dauerhafte Vollfinanzierung zusätzlicher Arbeitsplätze aus öffentlichen Mitteln hinauslaufen, können derzeit gewiß nicht mit beschäftigungspolitischen Argumenten durchgesetzt werden. Dennoch bleibt es verwunderlich, daß in der politischen Diskussion über die Einführung der Pflegeversicherung oder über die Garantie von Kindergartenplätzen die Beschäftigungseffekte überhaupt keine Rolle gespielt haben. Wir haben uns offenbar schon völlig daran gewöhnt, öffentlich finanzierte Dienstleistungen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Kostendämpfung und der Personaleinsparung zu diskutieren. Das müßte nicht so bleiben. Trotzdem spricht alles dafür, daß eine nachhaltige Ausweitung des Arbeitsplatzangebots in erster Linie im privaten Sektor gesucht werden muß, und daß aus öffentlichen Mitteln diese Beschäftigung allenfalls subventioniert, aber keineswegs voll finanziert werden sollte.

2. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welche die Eingliederung von Langzeit-Arbeitslosen und anderen „Problemgruppen“ des Arbeitsmarktes auf privaten Arbeitsplätzen durch befristete Subventionen erleichtern sollen (Eingliederungsbeihilfen, Einarbeitungszuschüsse und im Prinzip auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Fortbildung und Umschulung) sind gewiß sinnvoll und auch weiterhin notwendig. Angesichts eines hohen Arbeitsplatzdefizits führen sie aber im Erfolgsfalle eher zu einer Umverteilung von Beschäftigungschancen als zu einer dauerhaften Ausweitung des Arbeitsmarktes.

3. Wenn die Beschäftigung im privaten Sektor dauerhaft ausgeweitet werden soll, dann setzt dies bei den wenig produktiven Tätigkeiten die dauerhafte Verminderung der Arbeitskosten voraus. Nur dann werden Unternehmen in zusätzliche Arbeitsplätze investieren, und nur dann kann die private Nachfrage sich auf die neuen Leistungsangebote umorientieren. Wenn aber gleichzeitig die Arbeitnehmer-Einkommen nicht unter das Existenzminimum sinken dürfen, dann erfordert dies Maßnahmen der sozialen Umverteilung zugunsten der Beschäftigten auf den wenig produktiven Arbeitsplätzen.

Die auf den ersten Blick sinnfälligste Form eines Umbaus des Sozialstaats bietet das Konzept der „negativen Einkommensteuer“ oder des „Bürgergeldes“. Danach sollen zumindest die nicht-beitragsbasierten Unterstützungsleistungen durch ein integriertes Steuer-Transfer-System ersetzt werden, das zugleich das unübersichtliche Nebeneinander von unterschiedlichen Sozialleistungen und Steuern radikal vereinfachen würde. In der einfachsten Variante würde sämtlichen Einwohnern ein dem Existenzminimum entsprechendes Grundeinkommen ausbezahlt bzw. von der Steuer freigestellt, während jedes darüber hinausgehende eigene Einkommen zu versteuern wäre. Dafür entfielen die Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz, die Arbeitslosenhilfe, die Ausbildungsförderung, das Kindergeld, das Wohngeld und ähnliche Leistungen. Bei auf Individuen bezogener und stark schematisierender Anwendung, die der Logik des Negativsteuer-Modells am besten entspräche, wären freilich die zunächst anfallenden fiskalischen Kosten sehr hoch. Dennoch käme es zu nicht vertretbaren Leistungsdefiziten überall dort, wo besondere Notlagen besondere hohe Unterstützung erfordern. Genaueres dazu kann man der jüngst veröffentlichten DIW-Untersuchung entnehmen.²⁾

Beide Probleme lassen sich selbstverständlich reduzieren, wenn man statt Individuen Familien oder Haushalte als Bezugsseinheit wählt, und wenn man statt schematisch vorzugehen stark differenziert und durch weitere Regeln dafür sorgt, daß möglichst nur die tatsächlich Bedürftigen von der Negativsteuer profitieren, und daß deren Leistungsansprüche möglichst genau der bisherigen Bedarfsdefinition angepaßt werden. Im Extrem könnte man so vielleicht sogar die von Mitschke in Aussicht gestellte³⁾ kostenneutrale Lösung erreichen⁴⁾ – aber eben nur um den Preis einer entsprechenden Steigerung der Kompliziertheit der Regelungen und des damit verbundenen Verwaltungs- und Kontrollaufwandes. Auch bei der Vereinfachung des Steuer-Transfer-Systems gilt offenbar die alte Ökonomen-Weisheit: „There is no free lunch“.

Wenn die Idee der Negativsteuer trotz dieser ziemlich offensichtlichen Probleme immer wieder in die Diskussion gebracht wird, dann offenbar weniger wegen der versprochenen Vereinfachung des Steuer-Transfersystems, sondern wegen der Leichtigkeit des Übergangs aus dem Sozialsystem in den Arbeitsmarkt. Daß dieser Übergang zum Problem wird, ergibt sich aus der bedarfsbezogenen Logik der sozialen

²⁾ Volker Meinhardt, Dieter Teichmann, Gert Wagner, 1994: „Bürgergeld“: Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina. In: WSI Mitteilungen 10/ 1994, 624–635. Die Autoren schätzen den Mehraufwand (unter Einbezug der vom Bundesverfassungsgericht ohnehin geforderten Steuerbefreiung des Existenzminimums) für 1995 auf Beträge zwischen 65 und 173 Mrd. DM. Dies erscheint plausibel. Bei der in früheren Veröffentlichungen von mir genannten „Horrorzahl“ eines Finanzierungsdefizits von etwa 400 Mrd DM waren wir vom Individualprinzip und vom geltenden Steuerrecht (nach dem Renten nur zu 25% der Besteuerung unterliegen) ausgegangen. Wenn man stattdessen Haushalteffekte berücksichtigt und Renten wie andere Einkommen behandelt, käme man nach unserer Berechnungsweise für 1992 zu einem Finanzierungsdefizit von 180 Mrd. DM: Matthias Mohr, 1994: Berechnung eines einfachen Modells einer NEK-Steuer (1992). Ms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsordnung, Köln.

³⁾ Joachim Mitschke, 1994: Integration von Steuer- und Sozialleistungssystem -Chancen und Hürden. In: Steuer und Wirtschaft 2/1994, 153–162.

⁴⁾ Allerdings könnte ein über die Finanzämter laufendes Negativsteuer-System nicht von der hohen „Dunkelziffer“ des jetzigen Sozialhilfe-Systems profitieren.

Sicherung, deren Berechtigung in dem Maße entfällt, wie die Bedürftigkeit durch eigene Einnahmen reduziert wird. Aber was sozialpolitisch sinnvoll erscheint, wirkt sich beschäftigungspolitisch als konfiskatorische Besteuerung der Arbeitsaufnahme aus (die durch Freibeträge nur wenig gemildert wird). Damit Arbeit auch für Sozialhilfe-Empfänger im ökonomischen Sinne „lohnt“, muß das erzielbare Netto-Einkommen schon deutlich über dem Sozialhilfesatz liegen. Wo solche Arbeitsplätze nicht angeboten werden (oder für Sozialhilfeempfänger nicht erreichbar sind), da wird die Sozialhilfe zur Falle, aus der man nicht wieder in den regulären Arbeitsmarkt zurückfindet.

Während also die klassischen Formen der sozialen Sicherung den „reservation wage“ der Arbeitsuchenden anheben und damit gering entlohnte Arbeit vom Markt vertreiben, wird im Negativsteuer-Modell das zum Bürgergeld hinzukommende eigene Einkommen zwar besteuert, aber eben nicht konfisziert. Die Lage der Betroffenen verbessert sich also immer durch Erwerbsarbeit, auch wenn diese gering entlohnt wird, und sie verbessert sich umso mehr, je höher das eigene Erwerbseinkommen ausfällt. Im Prinzip können sich hier also auf dem Arbeitsmarkt Gleichgewichtslöhne für niedrig-produktive Tätigkeiten frei bilden, während die Negativsteuer dafür sorgt, daß die erzielten Einkommen in keinem Fall das Existenzminimum unterschreiten können.

Dieser beschäftigungspolitische Vorteil könnte jedoch auch ohne die übrigen Nachteile der klassischen Negativsteuer- oder Bürgergeld-Modelle realisiert werden, wenn man nicht alle Einwohner einbezieht, sondern die Umverteilung auf tatsächlich Beschäftigte mit niedrigem Arbeitseinkommen beschränkt. Von einem integrierten Steuer-Transfer-System kann dann zwar nicht mehr die Rede sein – wohl aber von einem möglicherweise besonders effizienten Instrument zur Ausweitung der Beschäftigung.

Darauf zielt der von mir vorgelegte Vorschlag.⁵⁾ Er läuft darauf hinaus, daß in einem gesetzlich zu definierenden Niedrig-Lohn-Bereich die vom Unternehmen bezahlten Brutto-Löhne der Arbeitnehmer durch einen staatlichen Zuschuß aufgestockt werden. Dieser Zuschuß würde mit steigendem Lohn abnehmen und wäre wie andere Lohnbestandteile nach den üblichen Regeln steuer- und sozialversicherungspflichtig. Administrativ würde der Zuschuß vom Arbeitgeber dem Bruttolohn hinzugerechnet und gleichzeitig gegenüber dem Finanzamt als Abzug von der Steuerschuld geltend gemacht. Zum besseren Verständnis dient vielleicht ein konkretes Beispiel:

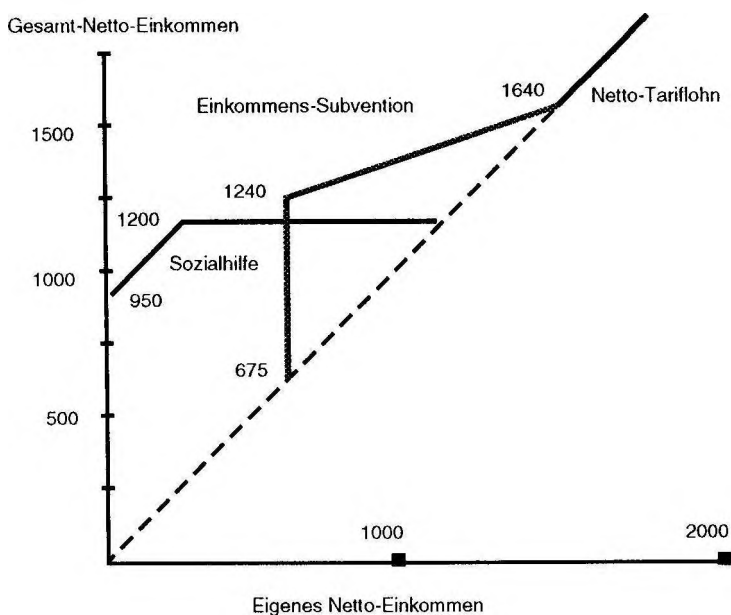
Ich gehe dabei davon aus, daß der Zuschuß auf den Brutto-Stundenlohn bezogen werden soll (womit Teilzeit-Arbeit zwar nicht diskriminiert, aber auch nicht besonders privilegiert würde), und daß der Bereich des zuschußfähigen Bruttolohns zwischen DM 5,- und DM 15,- pro Stunde liegen könnte. Wenn dann der maximale Zuschuß bei DM 5,- pro Stunde läge, würden die untersten Bruttolöhne von 5 auf 10

⁵⁾ Fritz W. Scharpf, 1994: Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern. In: Heinz-Werner Meyer (Hrsg.), Sozialgerecht Teilen – Ökologisch-sozial die Industriegesellschaft gestalten. Beiträge zur Reformdiskussion im deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften. Köln: Bund-Verlag.

DM angehoben – also gerade auf das Niveau, das derzeit den untersten tariflichen Lohngruppen entspricht. Bei einer Degression von 50% würde bei einem Stundenlohn von 10 DM noch ein Zuschuß von DM 2,50 bezahlt; bei einem Stundenlohn von DM 15,- fände die Subventionierung ihr Ende. Insgesamt läge dadurch für einen Vollzeit Arbeitenden schon bei einem monatlichen Bruttolohn von knapp 700 Mark das Netto-Einkommen über dem Sozialhilfesatz, und es stiege von da an mit steigendem Arbeitseinkommen weiterhin an, bis bei einem Monatseinkommen von ca. 1640 DM die Subventionierung ausliefe (Abbildung 3).⁶⁾

Die Vorteile des Vorschlags liegen zunächst in der einfachen administrativen Umsetzbarkeit: Weder das Steuerrecht noch das Sozialrecht müßten grundlegend verändert werden, und die technische Abwicklung könnte zwischen den Lohnbüros und den Finanzämtern verhältnismäßig unkompliziert nach dem Muster der früheren Berlin-Zulage erfolgen.

Abbildung 3



Beschäftigungspolitisch hätte der Vorschlag den doppelten Vorteil, daß für Arbeitnehmer auch Arbeitsplätze finanziell attraktiv werden, auf denen nur niedrige Löhne gezahlt werden können, und daß – falls die Gewerkschaften mitmachen – die

⁶⁾ Es braucht kaum betont zu werden, daß die genannten Parameter lediglich als Illustration gemeint sind. Die tatsächliche Ausgestaltung eines Zuschußprogramms ist selbstverständlich Sache der Politik.

Arbeitgeber auch neue Arbeitsplätze einrichten können, die wegen ihrer niedrigen Produktivität zu den heutigen Tariflöhnen nicht rentabel wären. Falls also die Nachfrage nach Arbeitskräften überhaupt preiselastisch ist, was Ökonomen ja im allgemeinen unterstellen, dann müßte sie als Folge eines derartigen Programms gerade in den Bereichen steigen, in denen die Beschäftigungsprobleme am größten sind. Überdies würde, da die Subvention ja nur für versteuerte und abgabenpflichtige Arbeitsverträge bezahlt würde, ein erheblicher Anreiz zur Legalisierung von Schwarzarbeit und zur Regularisierung der „geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“ geschaffen.⁷⁾

Für den Staat hätte der Vorschlag den Vorteil gut kalkulierbarer fiskalischer Risiken. Selbstverständlich könnte der Einkommens-Zuschuß nicht auf neu eingestellte Arbeitnehmer beschränkt werden, sondern müßte auch den derzeit schon auf Niedriglohn-Arbeitsplätzen Beschäftigten zugute kommen. Auch wenn das Programm keinerlei Beschäftigungseffekte hätte, würden also Kosten entstehen – die ich übrigens nicht als „Mitnahmeeffekte“ diskreditieren, sondern als gewollte Umverteilung zugunsten von Arbeitnehmern mit geringem Einkommen akzeptieren würde. Da jedoch die Zahl und die Lohnhöhe der derzeit im Niedriglohn-Bereich Beschäftigten im Prinzip bekannt ist, läßt sich das dafür erforderliche Subventionsvolumen ziemlich genau vorausschätzen.

Wir hatten bei der Ausarbeitung unseres Vorschlags zunächst in einer pessimistischen Modellrechnung unterstellt, daß in Gesamtdeutschland 20% der abhängig Beschäftigten im Niedriglohn-Bereich zu Stundenlöhnen unter 15 DM arbeiten. Auf dieser Basis kamen wir zu Gesamtausgaben von maximal 6,8 Milliarden DM. Das Rheinisch-Westfälische Institut hat es freundlicherweise übernommen, für unseren Vorschlag eigene Modellrechnungen (allerdings nur für Westdeutschland) durchzuführen. Aufgrund besserer Zahlen kommt das RWI dazu, hier nur einen Anteil von 5 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohn-Bereich anzunehmen. Diese würden Zuschüsse in Höhe von 2,1 Milliarden jährlich in Anspruch nehmen. Unter Berücksichtigung der Multiplikator-Effekte der Einkommens-Subvention würde der Finanzierungssaldo des Staates im ungünstigsten Jahr sich jedoch nur um 1,5 Milliarden verschlechtern. Die Risiken bleiben also auf jeden Fall in einem überschaubaren und auch politisch diskutierbaren Rahmen.

Wichtig ist jedoch, daß es sich dabei um das ungünstigste Szenario handelt, bei dem keinerlei unmittelbare Beschäftigungseffekte unterstellt werden. Sobald es überhaupt zur zusätzlichen Einstellung von bisher nicht beschäftigten Personen kommt, verbessert sich der Finanzierungssaldo des Gesamtstaates. Die zusätzlichen Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben und die Einsparungen beim Arbeitslosengeld, bei der Arbeitslosenhilfe und bei der Sozialhilfe führen dazu, daß der Gesamtfiskus bei jeder zusätzlichen Einstellung einen Überschuß von durchschnittlich etwa DM 7000,- pro Jahr erzielt – wobei schon berücksichtigt ist, daß die Mehrheit der Neu-Eingestellten nicht aus der registrierten Arbeitslosigkeit, sondern aus der „stil-

⁷⁾ Insbesondere könnte man damit rechnen, daß Personen, die eigentlich Vollzeit-Arbeit suchen und deshalb heute mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse nebeneinander wahrnehmen, künftig als reguläre Arbeitnehmer in Dienstleistungsunternehmen oder freigemeinnützigen Organisationen arbeiten können.

len Reserve“ kommen wird. Für den Fall, daß 500 000 Arbeitnehmer zusätzlich eingestellt werden sollten, kommt das RWI deshalb zu einem insgesamt positiven Finanzierungssaldo von mindestens 4,6 Milliarden DM pro Jahr. Das sieht nicht schlecht aus, so denke ich.

Aber mindestens drei Probleme bedürfen der gesonderten Diskussion: Der fiskalische Ausgleich zwischen den verschiedenen Kassen, die Frage nach den wahrscheinlichen Beschäftigungseffekten und die Reaktion der Gewerkschaften.

(1) Der positive Finanzierungssaldo gilt für den Gesamtfiskus, während die Ausgaben, Mehreinnahmen und Entlastungseffekte bei unterschiedlichen Kassen anfallen: bei den Kommunen für die Sozialhilfe, beim Bund für die Arbeitslosenhilfe, bei der Bundesanstalt für Arbeit für die Arbeitslosenversicherung, bei den Trägern der Rentenversicherung, und schließlich bei Bund, Ländern und Kommunen für die Lohnsteuer. Viele von uns wissen aus leidvoller früherer Erfahrung, wie wenig politisches Gewicht ökonomische Argumente über die hohe Refinanzierungsquote von Beschäftigungsprogrammen auch in den Zeiten der sozialliberalen Koalition gehabt haben, sofern die Mehrausgaben und die erwartbaren Einnahmen in unterschiedlichen Haushalten zu Buche schlugen. Trotzdem empfiehlt sich eine Abwicklung des Programms über die Lohnsteuer, weil der Bund ja unmittelbar von der Entlastung der Versicherungsträger profitiert und ohnehin mit den Ländern, die wiederum im Verbund mit den Kommunen gesehen werden müssen, in Dauerverhandlungen über den vertikalen Finanzausgleich steht.

(2) Das zweite Problem betrifft die erhofften Beschäftigungseffekte. Für sie gibt es auch in den Modellrechnungen des RWI nur postulierte Annahmen, aber keine ökonomisch gesicherten Schätzungen. Offenbar ist keines der makroökonomischen Simulationsmodelle derzeit in der Lage, die Beschäftigungswirkung einer Senkung der Arbeitskosten am unteren Ende der Lohnstruktur zu schätzen. Der außenstehende Beobachter wundert sich und bewundert zugleich die Fähigkeit mancher Ökonomen, trotzdem zu quantitativen Behauptungen über die Höhe der Mindestlohn-Arbeitslosigkeit und die wohltätigen Wirkungen höherer Lohndifferenziale zu kommen. Aber da der Vorschlag auf Strukturveränderungen abzielt, hätten Strukturkonstanz unterstellende Simulationen, auch wenn sie realisierbar wären, ohnehin nur wenig Überzeugungskraft.

Die allein mögliche qualitative Abschätzung müßte sich, so denke ich, auf das Hysterese-Problem konzentrieren. Auch wenn man es als evident ansieht, daß bei uns hohe Lohn- und Lohnnebenkosten am unteren Ende des Arbeitsmarkts jene wenig produktiven Jobs vernichtet haben, deren Expansion das amerikanische Beschäftigungswunder möglich gemacht hat, so folgt daraus doch keineswegs die Umkehrbarkeit dieser Entwicklung.

Auch wenn es Arbeitnehmer gibt, die niedrigere Löhne akzeptieren, werden weder die Banken ihre Geldautomaten und das Home-Banking wieder abschaffen noch die Supermärkte die Selbstbedienung. Es ist auch unsicher, ob die ÖPNV-Unternehmen bereit wären, statt Fahrkartenautomaten wieder Schaffner auf der Straßenbahn mitfahren zu lassen, oder ob in den Büros die Voice Mail wieder durch Sekretärinnen

ersetzt würde. Noch weniger werden in der Industrie die Arbeitsplätze wiederkommen, die einmal der Automatisierung zum Opfer gefallen sind. Vermutlich gilt dies auch für die ins Ausland abgewanderten Industrie-Arbeitsplätze. Hier spielen Fragen des Marktzugangs, Wechselkurse oder auch Umweltkosten eine so große Rolle, daß man nicht allein wegen niedrigerer Löhne auf eine Rückkehr hoffen sollte. Kurz: Viele Entwicklungen mögen zwar durch hohe Arbeitskosten beschleunigt worden sein, aber das bedeutet nicht, daß sie umkehrbar wären – jedenfalls wenn die frühere Funktion einigermaßen befriedigend substituiert wurde.

Aber das ist nicht überall der Fall. Die im internationalen Vergleich extrem niedrige deutsche Geburtenquote und die trotzdem noch relativ niedrige Erwerbsbeteiligung der verheirateten deutschen Frauen hat nicht nur mit dem (im Vergleich zum schwedischen Modell) skandalösen Mangel an Kindertagesstätten, Kindergärten und Ganztagschulen zu tun, sondern gewiß auch mit einem Mangel an bezahlbaren Haushaltshilfen, Reinigungsdiensten, Wäschereien und Haus- und Gardendiensten. Hier könnte sich die Nachfrage durchaus ausweiten. Hemdenbügeln ist vielleicht doch nicht die der Selbstverwirklichung dienlichste Form der Eigenarbeit, und selbst engagierte Heimwerker würden vermutlich viele Aufgaben der Instandhaltung und Renovierung von Wohnungen und Häusern in Auftrag geben, wenn die Kosten einigermaßen vertretbar wären.

Weitere Bereiche plausibler Zusatznachfrage könnten sich aus der Verlängerung der Öffnungszeiten von Einzelhandelsgeschäften, Museen, Sportstätten und Freizeiteinrichtungen ergeben und aus der besseren Beaufsichtigung von Parkhäusern, Bahnhöfen, U-Bahnen und Spielplätzen. Überdies könnten auch viele Aufgaben in der Stadtreinigung, in der Pflege von Grünanlagen und Parks, in der Landschaftspflege oder im Umweltschutz, die heute in öffentlicher Regie oder als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durchgeführt werden, künftig im öffentlichen Auftrag, aber ohne öffentliche Management-Verantwortung, von privaten Unternehmen mit subventionierten Arbeitskräften erfüllt werden. Das gleiche gilt für Aufgaben in den sozialen Diensten, die heute noch von Zivildienstleistenden wahrgenommen werden.

Ein großer Bereich potentieller Nachfrage bietet sich schließlich in der biologischen Landwirtschaft einschließlich des Gartenbaus und des Weinbaus. Da hier auf Produktivitätssteigerung durch den Einsatz von schweren Maschinen, Insektiziden, Herbiziden und Düngemitteln bewußt verzichtet wird, bleibt die Produktion sehr arbeitsintensiv und damit lohnkosten-empfindlich. Obwohl die Käufer für bessere Qualität einen gewissen Preisaufschlag akzeptieren, gibt es Obergrenzen der Zahlungsbereitschaft, welche die Nachfrage begrenzen. Bei niedrigeren Arbeitskosten könnte gerade hier die Produktion und damit die Beschäftigung noch wesentlich ausgeweitet werden.

(3) Es spricht also vieles dafür, daß durch eine Subventionierung niedriger Arbeits-einkommen tatsächlich zusätzliche Beschäftigungsfelder erschlossen werden könnten. Aber darauf wird es am Ende nicht ankommen, solange das dritte und schwierigste Problem – die negative Reaktion der Gewerkschaften -nicht ausgeräumt werden kann.

Hierbei geht es zunächst um ein politisches Problem. Ohne die Zustimmung der Gewerkschaften wird die SPD in dieser Frage sich nicht bewegen, und ohne die nachhaltige Unterstützung der SPD haben in der derzeitigen politischen Konstellation beschäftigungspolitisch begründete Initiativen nicht die geringste Chance (was nicht heißen soll, daß die Unterstützung der SPD ausreichen würde). Aber selbst wenn der Vorschlag gegen die Gewerkschaften politisch durchgesetzt werden könnte, könnte er ohne deren aktive Mitwirkung praktisch nicht funktionieren.

Die erhofften Beschäftigungseffekte können ja in vollem Umfange⁸⁾ erst dann eintreten, wenn sich ein Niedriglohn-Arbeitsmarkt unterhalb der derzeitigen Tarifstruktur bildet – und dies erfordert unter dem deutschen Arbeitsrecht entweder die Vereinbarung neuer Niedriglohn-Tarife oder die explizite Zulassung eines Bereichs untertariflicher Beschäftigung, in dem sich marktgerechte Löhne im Ausgleich von Angebot und Nachfrage bilden könnten. Beides erfordert die Mitwirkung der Gewerkschaften, und beides wäre für diese unattraktiv. Sie sehen die Aufgabe ihrer Tarifpolitik nicht in der Absenkung, sondern in der Erhöhung der vom Arbeitgeber zu bezahlenden Löhne. Ebensowenig können sie aber die Lohnentwicklung freigeben – insbesondere weil ihre organisatorische Präsenz in den hier interessierenden Sektoren ohnehin schwach entwickelt ist und sie deshalb in besonderem Maße auf die formale Wahrnehmung ihrer Kompetenzen aus dem Tarifvertragsgesetz angewiesen sind. Für diese wäre auch die sich stattdessen ergebende Chance der politischen Einflußnahme auf die Konditionen der staatlichen Förderung kein gleichwertiger Ersatz.

Wenn diese Interpretation zutrifft, dann wäre möglicherweise die Zustimmung der Gewerkschaften sogar leichter zu erreichen, wenn der Vorschlag nicht die Aufstockung der Arbeitnehmer-Einkommen, sondern Lohnkosten-Zuschüsse für die Arbeitgeber vorsehen würde. Dann nämlich könnte die derzeitige Tarifstruktur beibehalten und die gewerkschaftliche Tarifpolitik unverändert fortgesetzt werden. Freilich wäre diese Variante beschäftigungspolitisch und fiskalisch weniger effizient.

Um bei unveränderter Tarifstruktur den Arbeitgebern den gleichen Anreiz zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zu verschaffen, müßte man den Brutto-Stundenlohn in den derzeit untersten Tarifgruppen von 10 DM auf 5 DM heruntersubventionieren. Für die Arbeitnehmer ergäbe sich daraus kein zusätzlicher Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Falls also die verbreitete Klage der Arbeitgeber zutrifft, daß schon heute Arbeitsplätze in den untersten Lohngruppen nicht zu besetzen seien, wären die zusätzlichen Beschäftigungseffekte gering. Für den Staat allerdings wären die Lohnkostenzuschüsse teurer als die Einkommenszuschüsse, weil nun ja auch die bestehenden Arbeitsverhältnisse mit Stundenlöhnen von 10 DM die maximale Subvention von 5 DM pro Stunde erhalten müßten, während andernfalls nur ein Einkommenszuschuß von 2,50 DM zu zahlen wäre. Würde man aber umkehrt die Arbeitgeber-Subvention so ausgestalten, daß der fiskalische Aufwand für die beste-

⁸⁾ Selbstverständlich wäre es auch schon nützlich, wenn innerhalb der bestehenden Tarifstruktur die untersten Lohngruppen für Arbeitnehmer attraktiver würden und leichter besetzt werden könnten.

henden Arbeitsverhältnisse gegenüber meinem ersten Vorschlag nicht ansteigt, so würde gleichzeitig der Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze stark reduziert.

Politisch allerdings hätte diese Umstellung den Vorteil, daß sie sich leicht in die laufende – vor allem von der Europäischen Kommission forcierte – Diskussion über eine Entlastung der Arbeitgeber von Sozialbeiträgen einfügen ließe. Der Ausgleich könnte sinnvollerweise durch die Erhebung einer Energiesteuer erfolgen. Falls allerdings – wie häufig unterstellt wird – der Ausgleich durch höhere Umsatzsteuern erfolgen sollte, muß man die Größenordnungen im Auge behalten: Die Arbeitgeberbeiträge beliefen sich 1993 insgesamt auf mehr als 250 Mrd. DM, während das gesamte Aufkommen der Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer weniger als 220 Mrd. DM betrug. Auch der in Frankreich diskutierte Vorschlag, von den Arbeitgeberbeiträgen für alle Arbeitnehmer den Betrag abzuziehen, der für Arbeitnehmer der untersten Lohngruppe zu entrichten ist, hätte bei uns immer noch Ausfälle von mehr als 120 Mrd. DM zur Folge, die – auf die Umsatzsteuer umgelegt – deren Satz von 15 auf 24 Prozent erhöhen würden. Beschäftigungspolitisch wäre diese Lösung gerade für die kommerziellen Dienstleistungen völlig kontraproduktiv, und ob sie politisch konsensfähig wäre, kann man immerhin bezweifeln. Finanzierbar wäre deshalb auch hier wohl nur ein degressives Modell, das die Entlastung von den Arbeitgeberbeiträgen auf die unteren Lohngruppen beschränkt und mit steigendem Lohn schrittweise reduziert. Es bliebe in seinen Beschäftigungsanreizen allerdings hinter dem von mir favorisierten Vorschlag deutlich zurück.