

„Negative Einkommenssteuer“ - ein Programm gegen Ausgrenzung

Fritz W. Scharpf

Article by an MPIFG researcher

Fritz W. Scharpf: Negative Einkommensteuer: Ein Programm gegen Ausgrenzung. In: Die Mitbestimmung 40(3), 27-32 (1994).
Hans-Böckler-Stiftung

Sein Programm taugt nicht zur Lösung der Krise der Automobilindustrie oder des Maschinenbaus. Doch es scheint geeignet zur Erschließung eines inländischen Marktes für nützliche Arbeit, gemeinhin schlechter bezahlte Arbeit, weniger produktive Arbeit. Fritz W. Scharpf nennt es „das erste Programm, das die deklassierte und ausgegrenzte Unterschicht in unserem Land nicht mit weiteren Einschränkungen drangsaliert, sondern einen wirtschaftlich wirksamen und politisch sichtbaren Beitrag zu ihrer Re-Integration in die Gesellschaft leisten könnte“. Scharpf hat sein Konzept der „negativen Einkommenssteuer“, mit dem er 1993 wie eine Adrenalininjektion auf die arbeitsmarktpolitische Debatte wirkte, nun politisch zugespitzt, in Szenarien durchgerechnet, in das bestehende Sozialsystem eingefügt und noch dezidierter abgegrenzt, etwa gegenüber der Grundversicherung. Im nächsten Heft wird Klaus Lang, Leiter des Vorsitzendenbüros der IG Metall, aus Sicht der Gewerkschaft und der Tarifpolitik zu den Vorschlägen Stellung beziehen.

Die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland nähert sich dem Niveau, auf dem die Weimarer Republik gescheitert ist. Die soziale Desintegration erzeugt bei den Betroffenen inzwischen Verhaltensweisen und politische Wirkungen, welche die bisherige Verlässlichkeit der demokratischen Verhältnisse in Frage stellen. Es zeigt sich jetzt, daß auch ein sehr teurer Sozialstaat den sozialen Frieden nicht sichern kann, wenn immer mehr Menschen von der Teilhabe an der Arbeitswelt ausgeschlossen werden. Dies gilt in besonderem Maße in den neuen Bundesländern. Überdies sind durch die Steuerpolitik des vergangenen Jahrzehnts die höheren Einkommen entlastet - und durch die Art und Weise, in der bisher die deutsche Vereinigung finanziert wurde, sind Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen in besonderem Maße belastet worden.

Strukturelle Arbeitslosigkeit ist politisch riskant

Der gegenwärtige Anstieg der Arbeitslosigkeit trifft die Ingenieure ebenso wie die Büroangestellten, die Facharbeiter und die angelernten Arbeiter. Aber das bedeutet nicht, daß die Ursachen der Arbeitslosigkeit in allen Bereichen die gleichen sind - und es bedeutet erst recht nicht, daß überall die gleichen Abhilfen wirksam wären. Während im oberen und mittleren Bereich des Arbeitsmarktes nachfrageorientierte Strategien der Wechselkurspolitik, Geldpolitik und Finanzpolitik und vor allem die angebotsorientierten Strategien einer innovationsfördernden, produktivitätssteigernden und umweltverträglichen Industriepolitik und Infrastrukturpolitik vielleicht ausreichen würden, um das akute Arbeitsplatzdefizit zu beseitigen, ist dies am unteren Ende des Arbeitsmarktes gewiß nicht der Fall.

Dafür sind zwei Entwicklungen verantwortlich: Auf der einen Seite haben sich im Zuge der raschen „Elektronifizierung“ der Industrie- und Büroarbeit die Qualifikationsanforderungen hochproduktiver Arbeitsplätze von den manuellen zu den intellektuellen Fähigkeiten verlagert. Wer diesen Anforderungen nicht gewach-

sen ist, findet heute viel schwerer Zugang zum Arbeitsmarkt als noch vor 15 Jahren. In der gleichen Periode hat aber auch die „Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit“ immer mehr zugenommen.

Von Rezession zu Rezession ist seit 1974 der Sockel der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland jeweils um etwa 800 000 gestiegen. Da selbstverständlich die Arbeitgeber bei der Einstellung leistungsfähige Mitarbeiter bevorzugen, sammeln sich in der Sockelarbeitslosigkeit die aus ihrer Sicht weniger attraktiven Arbeitnehmer an, und je höher die Arbeitslosigkeit ansteigt, desto mehr steigen auch die Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber.

Andererseits schwindet auch die objektive Leistungsfähigkeit der Betroffenen umso mehr, je länger die Arbeitslosigkeit im individuellen Fall dauert. Weil das so ist, sind für die Betroffenen am unteren Ende des Arbeitsmarktes auch die Hoffnungen auf eine allgemeine Konjunkturbelebung oder eine erfolgreichen Industriepolitik verfehlt. Sie sind die ersten, die entlassen werden, und ehe der nächste Aufschwung sie endlich erreicht, gehören sie längst zu den „Schwervermittelbaren“, die allenfalls noch durch therapeutische Maßnahmen der arbeitsmarktpolitik rehabilitiert werden könnten.

Diese „Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit“ ist in Westdeutschland schon seit 15 Jahren im Gange. Neu ist hier allenfalls, daß nun auch Jugendliche in großer Zahl betroffen sind, denen bereits der Eintritt ins Berufsleben versperrt wird. In Ostdeutschland dagegen sieht sich fast die Hälfte der Erwerbsbevölkerung mit dem Schicksal konfrontiert, daß die eigene Leistung offenbar nicht mehr gebraucht wird und daß deshalb die eigene Existenz in einer nach wie vor von der Erwerbsarbeit bestimmten Gesellschaft ihren sozialen Sinn verliert. Neu ist jedoch vor allem, daß die Opfer der Strukturalisierung in Ost und West ihre Ausgrenzung und Deklassierung nicht länger passiv hinnehmen und daß ihr Protest auch nicht mehr in den institutionell vorgezeichneten Bahnen der parteipolitischen Opposition und der Gewerkschaften bleibt. Die soziale Desintegration findet ihren Ausdruck vielmehr in

Prof. Fritz W. Scharpf ist Direktor des Max-Planck-Institutes für Gesellschaftsforschung in Köln.

zunehmender Gewaltbereitschaft und in der Hinwendung zu radikalen politischen Cliquen, aus denen leicht politische Massenbewegungen werden könnten. Zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte könnte Massenarbeitslosigkeit also zur Krise des demokratischen Staates werden. Polizeiliche Repression, so notwendig sie sein mag, kann dies nicht verhindern, solange die „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ ihrer Unterschicht keine gesellschaftlich anerkannte Lebensperspektive bieten kann. Um hier Abhilfe zu schaffen, genügt es nicht, Sozialeinkommen zur Verfügung zu stellen, und es genügt auch nicht, durch die befristete Aufnahme in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit immer wieder einmal zu unterbrechen.

Nötig ist vielmehr die Wiedereingliederung in den durch Erwerbsarbeit vermittelten gesellschaftlichen Zusammenhang von Leistung, sozialer Anerkennung und Selbstwertgefühl. Voraussetzung dafür ist die dauerhafte Erweiterung des Angebots regulärer Arbeitsplätze am unteren Ende des Arbeitsmarktes.

Gesucht: neue Chancen am unteren Ende des Arbeitsmarktes

Am unteren Ende des Arbeitsmarktes finden sich die Arbeitsplätze, deren Arbeitsproduktivität unter dem Durchschnitt bleibt. Das kann einmal an der Art der Tätigkeit liegen, die den Einsatz leistungssteigernder Maschinen und elektronischer Hilfsmittel nicht zulässt, oder es kann an der Qualifikation der Arbeitnehmer liegen, den steigenden intellektuellen Anforderungen technisierter und hochproduktiver Arbeitsplätze nicht mehr gewachsen sind. Meistens wird beides zusammenkommen, so daß Arbeitnehmer, die eher über manuelle und humane als über intellektuelle Qualifikationen verfügen, nur auf wenig produktive Arbeitsplätze eingestellt werden. Wenn trotzdem die Arbeitskosten in ähnlichem Maße steigen wie auf den hochproduktiven Industrie- und Büroarbeitsplätzen, dann werden die Produkte zu Luxusartikeln verteuert, die sich - man denke an maßgefertigte Schuhe und Möbel oder Dienstleistungen im Haushalt - nur noch wenige leisten können oder wollen. Deshalb sind die wenig produktiven Arbeitsplätze in den vergangenen 30 Jahren vom privaten Arbeitsmarkt weithin verschwunden, und sie sind auch im öffentlichen Sektor - man denke an den Ersatz von Schaffnern durch Fahrkartenselbstbedienungsautomaten - wegrationalisiert worden.

Wenn man sie zurückholen wollte, so müßten jedenfalls im privaten Sektor die Arbeitskosten so weit gesenkt werden, daß über den niedrigeren Preis die Nachfrage wieder ausgeweitet werden könnte.

Nach den einfachen Rezepten der Ökonomie müßten also am unteren Ende des Arbeitsmarktes geringere Löhne bezahlt werden. Aber selbst wenn solche Niedriglohn-Arbeitsplätze eingerichtet würden, wären sie heute nicht zu besetzen, weil die nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben verbleibenden Netto-Einkommen unter dem sozialstaatlich gesicherten Existenzminimum lägen.

In den alten Bundesländern sehen die niedrigsten Lohnstarife derzeit einen Brutto-Stundenlohn von circa zehn DM pro Stunde vor. Dies entspricht etwa einem Brutto-Monatslohn für Vollzeit-Beschäftigte von 1650 DM und einem Brutto-Jahreslohn von 20 000 DM. Zieht man davon die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (ca. 3800 DM) und die Lohnsteuer (ca. 1160 DM) ab, so kommt man zu Netto-Jahreseinkommen von circa 15 000 DM oder zu Netto-Monatseinkommen von etwa 1240 DM. Dieser Betrag liegt aber schon für Alleinstehende nahe an dem vom Bundesverfassungsgericht definierten Existenzminimum von

1000 DM pro Monat, und für Verheiratete mit Kindern läge er sogar deutlich darunter.

Bei Arbeitslosigkeit wird dieses Existenzminimum durch Lohnersatzleistungen und letztlich durch die Sozialhilfe monetär gesichert. Das ist gut so. Aber zugleich behindert die besondere Art unserer sozialstaatlichen Sicherung den Übergang aus der Arbeitslosigkeit ins Erwerbsleben. Der Grund liegt in den geltenden Regeln über die Anrechnung des eigenen Erwerbseinkommens auf das Sozialeinkommen. Ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger erhält heute als Hilfe zum Lebensunterhalt (Regelsatz plus Zuschläge für Miete, Heizkosten und pauschalierte einmalige Leistungen) im Monat durchschnittlich 950 DM. Wenn er Arbeit aufnimmt, bleiben (nach der Verbesserung durch das „Föderale Konsolidierungsprogramm“) künftig die ersten 250 DM pro Monat anrechnungsfrei. Darüber hinausgehende Erwerbseinkommen werden in vollem Umfang auf die Sozialhilfe angerechnet (Abbildung 1). Sogar ein alleinstehender Sozialhilfe-Empfänger kommt also mit dem Zuverdienst weniger Stunden pro Woche fast auf das Nettoeinkommen eines Vollzeit-Beschäftigten in der untersten Tarifgruppe. Bei Verheirateten mit Kindern

Sozialhilfe und unterer Tariflohn

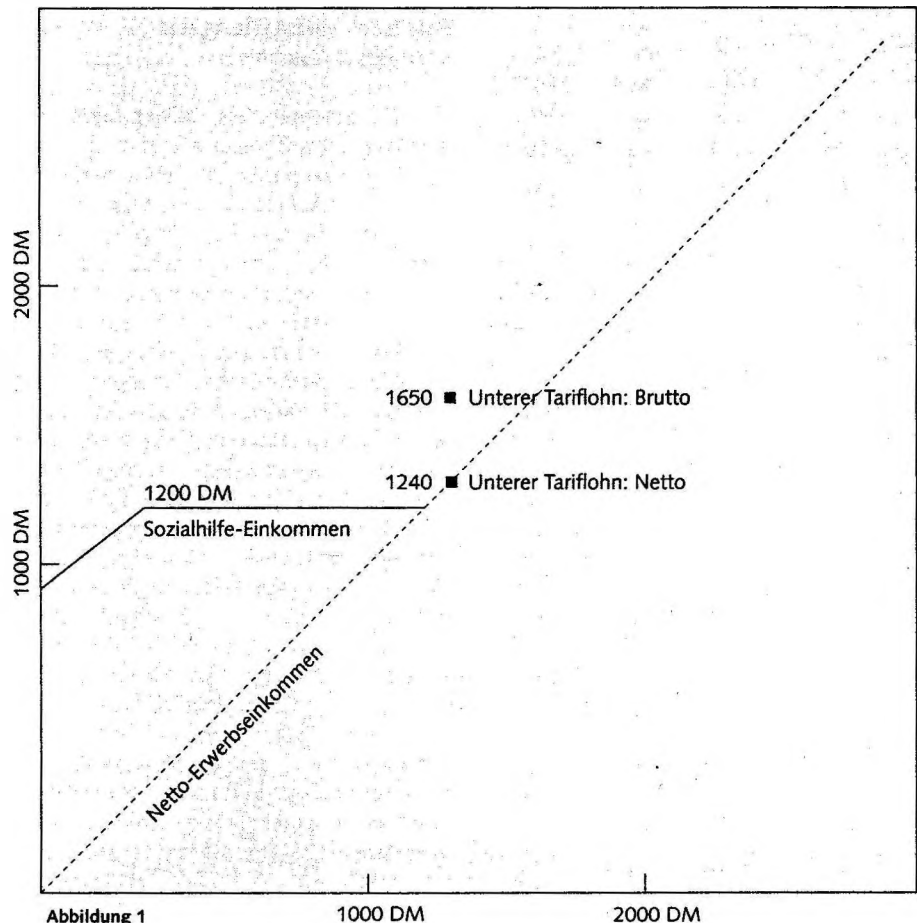


Abbildung 1

verschieben sich die Verhältnisse noch mehr zum Nachteil der niedrigen Tarifeinkommen.

Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies, daß im Vergleich zur Sozialhilfe die derzeit niedrigsten Tariflöhne selbst für Alleinstehende kaum einen finanziellen Anreiz bieten. Weil das so ist, gibt es auch für die Tarifparteien keinen Grund, über Tarife mit Stundenlöhnen unter zehn DM zu verhandeln - die entsprechenden Arbeitsplätze könnten ohnehin nicht besetzt werden. Mit anderen Worten: Ein Niedriglohn-Arbeitsmarkt nach amerikanischem Muster, auf dem weniger qualifizierte Personen in großer Zahl (legale) Beschäftigung finden, kann sich unter deutschen Bedingungen nicht ausbilden. Es hat also die brutale ökonomische Logik für sich, wenn heute auch in Deutschland die Kürzung der Sozialeinkommen unter das Existenzminimum zur Durchsetzung niedrigerer Löhne und zur Ausweitung der Beschäftigung propagiert wird. Aber selbst wenn dem nicht das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes entgegenstünde, wäre dieser Weg bei uns politisch viel riskanter als in den Vereinigten Staaten. Die soziale Marktwirtschaft war die „Geschäftsgrundlage“ der westdeutschen Demokratie in den Nachkriegsjahrzehnten - würde sie nun nach der deutschen Vereinigung aufgekündigt, so müßte man mit politischen Erschütterungen rechnen, deren Wirkung kaum abzuschätzen wäre.

Bedingungen einer wirksamen Förderung

Die Einkommen dürfen also aus moralischen und politischen Gründen nicht unter das Existenzminimum gedrückt werden, aber aus ökonomischen Gründen müssen die Arbeitskosten gesenkt werden, damit neue Arbeitsplätze am unteren Ende des Arbeitsmarktes entstehen können. Das Dilemma kann nur von der staatlichen Politik aufgelöst werden. In erster Linie geht es um die Suche nach Möglichkeiten einer gezielten Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am unteren Ende des Arbeitsmarktes - von Lohnkostenzuschüssen an die Arbeitgeber und großzügigeren Regeln für die Anrechnung eigener Einkommen auf die Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe bis zu Varianten einer negativen Einkommenssteuer. Wenn freilich eine dauerhafte Ausweitung des Arbeitsmarktes erreicht werden soll, dann müssen drei Anforderungen erfüllt sein, die andere erwägenswerte Lösungen ausschließen:

- Die Regelung muß transparent, generell und dauerhaft sein, damit im Vertrauen darauf die Tarifparteien niedrigere Tarifverträge abschließen und die Arbeitgeber

■ Negativsteuer-Modell

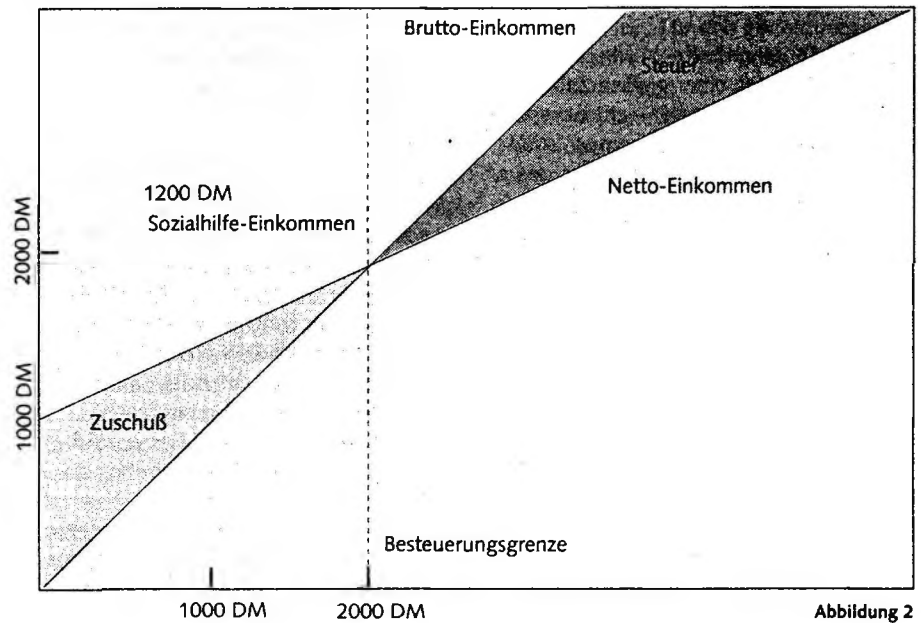


Abbildung 2

Niedriglohn-Arbeitsplätze einrichten können;

- die Regelung muß innerhalb der vorhandenen administrativen Strukturen mit minimalem bürokratischen Aufwand durchgeführt werden können; und
- die Regelung muß auch in der gegenwärtigen Lage der öffentlichen Haushalte finanzierbar sein.

Wider die Stigmatisierung

Mit dem ersten Kriterium werden faktisch sowohl die üblichen Lohnkostenzuschüsse als auch die Verbesserung der Anrechnungsregeln bei den Sozialeinkommen als Lösung ausgeschlossen. Beide knüpfen die Förderung an bestimmte Eigenschaften der Arbeitsuchenden („schwervermittelbare“ Arbeitslose oder Bezieher von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe), die eher zur Stigmatisierung der Begünstigten beitragen. Da überdies die individuellen Voraussetzungen der Förderung in jedem Einzelfall geprüft werden müßten, wäre auch der bürokratische Aufwand sehr hoch. Vor allem aber verhindert die Individualisierung der Förderung eine generelle Anpassung von Tarifverträgen und deshalb auch eine generelle Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes. Die Geförderten werden zwar vielleicht auf vorhandene Arbeitsplätze eingestellt, aber ein quantitativ erheblicher Beitrag zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit könnte auf diese Weise nicht geleistet werden.

Dies wäre anders bei Lösungen, die sich an dem Gedanken der negativen Einkommenssteuer orientieren. Im Prinzip geht es dabei immer darum, daß Einkommen unterhalb einer sozial akzeptablen Mindesthöhe durch Zuwendungen (Negativsteuer) aufgestockt werden, während Einkommen oberhalb dieser Grenze besteuert werden. Im subventionierten Bereich müßte zwar die Höhe des Zuschusses mit steigendem Einkommen zurückgehen, die Anrechnung wäre jedoch so zu gestalten, daß immer ein ökonomischer Anreiz zur Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens bestehen bleibt. Beschäftigungseffekte wären hier in dem Maße zu erwarten, wie die Tarifparteien und die Arbeitgeber die erwartbare Einkommenssubvention bei der Formulierung von Tarifverträgen und der Einrichtung von neuen Arbeitsplätzen in Rechnung stellen. Auch der administrative Aufwand hielte sich bei einer Durchführung im Rahmen des Steuersystems in Grenzen.

Kritisch sind jedoch Vorschläge, in denen die Negativsteuer mit dem Konzept eines „arbeitslosen Grundeinkommens“ verbunden wird, das jeder Person unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Familien- oder Haushaltsgemeinschaft und unabhängig von ihrem Interesse an einer Erwerbstätigkeit einen eigenständigen Anspruch auf ein das Existenzminimum sicherndes Einkommen zuerkennt (Abbildung 2). Sie wurden in der deutschen politischen Diskussion der 80er Jahre vor allem von liberalen Ökonomen und bei den Grünen vertreten. In dieser Form hätte die Negativsteuer entweder exorbitante fiskalische Kosten oder sich verbietende Veränderungskosten.

Das arbeitslose Grundeinkommen wäre nicht finanzierbar

Auf der einen Seite würde das Grundeinkommen einer großen Zahl von nicht erwerbsfähigen oder nicht erwerbstätigen Personen zugute kommen, und auf der anderen Seite müßte, wenn das Grundeinkommen nicht weit unterhalb des Existenzminimums angesetzt werden sollte (was seinem Zweck widerspräche), auch die Besteuerungsgrenze nach oben verschoben werden. Die Folge wären also zunächst sowohl hohe Mehrausgaben als auch hohe Steuerausfälle. Zum Ausgleich würden dann die liberalen Verfechter des Modells sämtliche Sozialtransfers (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Rentenversicherung, etc.) streichen und alles, was über die Sicherung des Grundeinkommens hinausgeht, der privaten Eigeninitiative überlassen. Damit könnte dann in der Tat ein etwa ausgeglichener Saldo für den Gesamt-Fiskus errechnet werden - aber wer wollte selbst in einer konservativ-liberalen Regierung einen so grundlegenden Bruch mit der 100jährigen Tradition des deutschen Sozialstaats politisch durchsetzen?

Wenn aber wenigstens die beitragsbasierten Sozialleistungen unverändert beibehalten würden, dann reduzieren sich die Einsparungsmöglichkeiten im wesentlichen auf die Sozialhilfe (und auch da nur auf die Hilfe zum Lebensunterhalt), auf die Arbeitslosenhilfe, das Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld und die Ausbildungsförderung. Damit aber käme man insgesamt in den alten und neuen Bundesländern nur zu Einsparungen von etwa 100 Mrd. DM. Ihnen stünde (bei einem auf 1000 DM pro Monat angesetzten Grundeinkommen und einem Steuersatz von 50 Prozent auf alle Einkommen oberhalb des Freibetrags) ein geschätztes Finanzierungsdefizit von mehr als 400 Mrd. DM gegenüber. Mit anderen Worten, das arbeitslose Grundeinkommen wäre nicht zu finanzieren.

Ein Vorschlag: Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen

Diskussionswürdig sind unter heutigen Bedingungen deshalb nur Varianten der Negativsteuer, welche die Förderung explizit an den Tatbestand der Erwerbstätigkeit binden. Ein solcher Vorschlag zur Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen (Abbildung 3) wäre aus der Sicht der Tarifparteien und Arbeitgeber transparent

und kalkulierbar; sie wäre in den vorhandenen Institutionen administrativ praktikabel, und sie wäre auch unter den heutigen Bedingungen finanzierbar.

1. Der Vorschlag richtet sich nicht auf einen abgesonderten „Zweiten Arbeitsmarkt“. Gefördert werden sollen nur Arbeitnehmer in regulären Beschäftigungsverhältnissen, ohne daß es auf die besonderen Verhältnisse oder Eigenschaften des Arbeitnehmers (arbeitslos, „schwervermittelbar“, etc), auf die Art des Arbeitgebers (privat, freigemeinnützig oder öffentlich) oder auf die Art der Arbeitsaufgaben („zusätzlich“ oder „im öffentlichen Interesse liegend“) ankäme. Tarifliche und betriebsverfassungsrechtliche Regeln wären ohne Einschränkung anwendbar.

2. Einziges Kriterium der Förderung sollte der zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarte Arbeitslohn sein, der in einem gesetzlich zu definierenden Niedriglohn-Bereich liegen muß. Die Förderung soll, um die ökonomische Ernsthaftigkeit der Arbeitsplätze zu sichern, erst bei einem bestimmten Mindestlohn einsetzen, und sie muß jenseits einer Obergrenze wieder aufhören. Wenn freiwillige Teilzeitarbeit nicht besonders privilegiert werden soll, empfiehlt es sich, dabei nicht auf Jahres- oder Monatslöhne Bezug zu nehmen, sondern auf Stundensätze. Deren Festlegung ist selbstverständlich eine eminent (verteilungs-)politische Frage, die nicht von der Wissenschaft entschieden werden kann.

3. Sache der politischen Entscheidung ist ferner die Definition des maximalen Zuschusses pro Arbeitsstunde und die Rate der Degression bei steigendem Lohn.

4. Da die geförderten Arbeitsverhältnisse in jeder Hinsicht „normal“ sein sollen, empfiehlt es sich, sie auch in vollem Umfang der Steuer- und Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen. Auch die Anrechnungsregeln für Lohnersatz- und Sozialeinkommen wären wie üblich anzuwenden. Für die Berechnung von Steuern, Sozialabgaben und für die Anrechnung auf Sozialeinkommen müßte deshalb der Zuschuß jeweils dem vom Arbeitgeber bezahlten Brutto-Lohn hinzugerechnet werden.

5. Administrativ könnten die Einkommenshilfen nach dem Muster der früheren „Berlin-Zulage“ im Lohnsteuer-Verfahren durchgeführt werden. Der Arbeitgeber müßte den jeweiligen Zuschußbetrag auf den Brutto-Arbeitslohn aufschlagen, von dem wie üblich Steuern und Sozialabgaben abgeführt werden. Dem Arbeitnehmer würde nur das (erhöhte) Netto-Einkommen ausbezahlt. Dem Finanzamt gegenüber könnte der Arbeitgeber dann die Summe der rechnerisch eingesetzten Zu-

schüsse von seiner Steuerschuld abziehen. Nur wenn diese geringer sein sollte als die Summe der Zuschüsse, käme es zu Rückzahlungen vom Finanzamt. Normalerweise wären jedoch zusätzliche Zahlungsbewegungen nicht erforderlich.

Anreiz zur Suche nach besser bezahlter Arbeit bleibt

Das Einkommenshilfe-Modell hätte zunächst den Vorteil, daß die zu erwartenden Netto-Einkommen auch an der unteren Grenze des bezuschußten Lohnbereichs über den Sozialeinkommen für Alleinstehende lägen. Sie steigen von da an mit steigendem Arbeitseinkommen kontinuierlich an, und sie nehmen jenseits der Zuschußgrenze noch stärker zu. Der finanzielle Anreiz zur Suche nach besser bezahlten Arbeitsplätzen bleibt also generell erhalten.

Die Lösung ließe sich überdies in die bestehenden Systeme der Sozialhilfe, Sozialversicherung und Lohnsteuer einfügen - ohne daß man auf institutionelle Reformen in diesen Bereichen warten müßte.

Sie hat ferner den beschäftigungspolitischen Vorteil einer hohen Sichtbarkeit, hohen Transparenz und hohen Kalkulierbarkeit für Arbeitgeber und Gewerkschaften. Da das verbleibende Nettoeinkommen auch an der Untergrenze über den Sozialeinkommen läge, könnten die Tarifparteien über neue Niedriglohn-Tarife unterhalb eines Brutto-Stundenlohns von zehn DM verhandeln. Und wenn solche Tarife existierten, würde es für Arbeitgeber auch attraktiv, neue Niedriglohn-Arbeitsplätze einzurichten, weil - anders als heute - deren Besetzung nicht mehr von vornherein ausgeschlossen wäre. Mit zusätzlichen Beschäftigungseffekten könnte also gerechnet werden.

Keinen Nachteil sehe ich darin, daß bei diesem Vorschlag auch derzeit beschäftigte Arbeitnehmer bezuschußt werden müssen, wenn ihre Lohneinkommen unterhalb der oberen Fördergrenze liegen. Hier ginge es nicht um „Mitnahme-Effekte“, die man möglichst vermeiden sollte, sondern um eine - unter den Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit und der demokratischen Stabilität gleichermaßen erwünschte - Umverteilung zugunsten der untersten Einkommensgruppen.

Mit welchen fiskalischen Kosten ist zu rechnen?

Die wahrscheinlichen Kosten können gegenwärtig - wegen des Fehlens zeitnaher Daten zur Verteilung der Erwerbseinkommensdaten - nur überschlägig geschätzt werden. Trotzdem ist es nützlich, wenigstens die Größenordnungen zu kennen, um die es bei einer Einführung von Einkommenshilfen für Arbeitnehmer mit niedrigen Erwerbseinkommen gehen könnte.

Dabei wird zunächst der ungünstigste Fall dargestellt, in dem die Einkommenshilfen ausschließlich von derzeit schon beschäftigten Arbeitnehmern in den unteren Tarifgruppen in Anspruch genommen werden. Wenn man das „5+5-Modell“ und die jüngsten verfügbaren Daten (von 1991) zugrunde legt, kann man davon ausgehen, daß von damals circa 30,5 Millionen abhängig Beschäftigten in Ost und West im Durchschnitt etwa 20 Prozent (also ca. 6,1 Millionen) zu Stundenlöhnen zwischen zehn und 15 DM beschäftigt wurden.

Unterstellt man für diese Gruppe einen durchschnittlichen Bruttolohn von 12,50 DM pro Stunde und dementsprechend einen Zuschuß von 1,25 DM pro Stunde, so kommt man zu einem jährlichen Brutto-Zuschuß von etwa 2480 DM pro Vollzeit-Beschäftigtem und insgesamt zu Bruttoausgaben von ca. 15,1 Mrd. DM pro Jahr. Von diesem Betrag sind jedoch die höheren Lohnsteuern (ca 2,6 Milliarden) und die höheren Sozialabgaben (5,7 Milliarden) abzurechnen, so daß die Netto-Ausfälle des Gesamt-Fiskus sich auf circa 6,8 Milliarden pro Jahr vermindern.

Werden aber, wie erwartet, zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und mit bisher nicht beschäftigten Bewerbern besetzt, dann verbessert sich auch die Kalkulation für die öffentlichen Haushalte. Zwar müssen dann an eine größere Zahl von Personen Zuschüsse bezahlt werden, aber zugleich werden auf das Gesamteinkommen der Neueingestellten Steuern und Sozialabgaben erhoben, und darüber hinaus entfallen bisherige Leistungen für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. (Bei den Modellrechnungen ist berücksichtigt, daß nicht alle Arbeitsuchenden als Arbeitslose registriert sind, und daß nur ein Teil der registrierten Arbeitslosen Lohnersatzleistungen oder Sozialeinkommen bezieht.) Da die Beschäftigungseffekte nicht geschätzt werden können, werden die fiskalischen Wirkungen für unterschiedliche Szenarien dargestellt.

Modellrechnungen zeigen Entlastung

Erstes Szenario: Fünf DM Stundenlohn und zehn Prozent der Arbeitslosen.

Unterstellt wird, daß nur zehn Prozent der im Jahresdurchschnitt 1991 registrierten Arbeitslosen (260 000 Personen) zusätzlich Arbeit finden. Ihr durchschnittlicher Stundenlohn soll nur fünf DM betragen, so daß ein Zuschuß von ebenfalls fünf DM pro Stunde erforderlich wird. Die Aufwendungen für die bereits Beschäftigten bleiben unverändert.

Den Zuschüssen für die Neueingestellten stehen hier nicht nur Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben, sondern auch Minderausgaben für Arbeitslose

gegenüber; für den Gesamt-Fiskus bedeutet deshalb jede zusätzliche Beschäftigung eine Entlastung. Für sich genommen brächten die angenommenen 260 000 Neu-Einstellungen den öffentlichen Kassen einen Überschuß von knapp 1,8 Mrd. DM (wobei die Entlastung der Kommunen von Sozialhilfe-Ausgaben wegen der unsicheren Datenlage nicht berücksichtigt wird). Da aber weiterhin Zuschüsse für die bereits Beschäftigten bezahlt werden müssen, bleibt insgesamt ein Defizit. Es vermindert sich jedoch von 6,8 Mrd. auf knapp fünf Mrd. DM.

Zweites Szenario: Fünf DM Stundenlohn und 25 Prozent der Arbeitslosen.

Wenn unter sonst gleichen Bedingungen 25 Prozent der Arbeitslosen (650 000 Personen) eine neue Beschäftigung fänden, würde die Gesamtbilanz für die öffentlichen Kassen noch vorteilhafter. Die zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse brächten für sich genommen einen Überschuß von 4,5 Mrd. DM. Das Gesamt-Defizit würde sich dann auf 2,3 Milliarden vermindern. Wäre der Beschäftigungseffekt noch größer, so würde das Defizit ganz verschwinden.

Drittes Szenario: Zehn DM Stundenlohn und zehn Prozent bzw. 25 Prozent der Arbeitslosen.

Noch günstiger für den Gesamt-fiskus wäre eine Entwicklung, bei der die Arbeitsverträge der Neu-Eingestellten nicht ausschließlich zum niedrigst-möglichen Lohnsatz abgeschlossen werden. Unterstellt man, daß die Arbeitgeber im Durchschnitt einen Stundenlohn von zehn DM bezahlen, so vermindert sich der durchschnittliche Zuschußbedarf auf 2,50 DM pro Arbeitsstunde, während die Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben steigen. Die zusätzliche Beschäftigung von zehn Prozent der Arbeitslosen brächte dann den öffentlichen Kassen einen Überschuß von 3,75 Mrd. DM, und wenn der Anteil der Neu-Eingestellten an den Arbeitslosen 25 Prozent erreichte, stiege der Überschuß auf knapp 9,4 Milliarden. Im ersten Falle wiese die fiskalische Gesamtbilanz also nur noch ein Defizit von drei Milliarden auf; im zweiten Fall ergäbe sich sogar ein Gesamt-Überschuß in der Größenordnung von 2,5 Milliarden.

Selbstverständlich handelt es sich hier immer nur um überschlägige Modellrechnungen auf der Basis unvollständiger und

■ Einkommenshilfen für Erwerbstätige

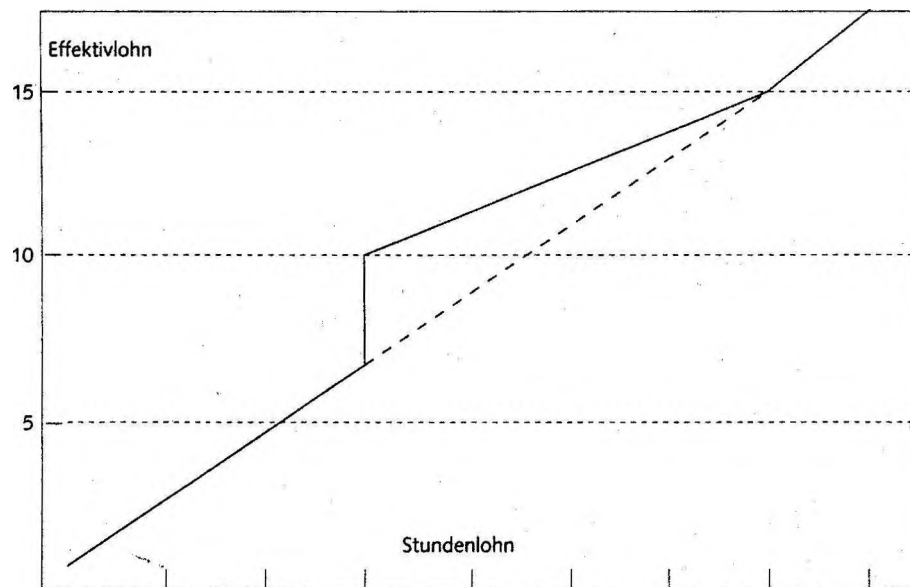


Tabelle 3

etwas veralteter Daten und von explizit postulierten Annahmen. Aber in den Größenordnungen sind die genannten Beträge verlässlich. Auch im ungünstigsten Falle erreichen die fiskalischen Gesamtkosten keineswegs astronomische Höhen, und sobald spürbare Beschäftigungseffekte eintreten, vermindern sich die fiskalischen Kosten, und es besteht sogar die Aussicht auf Finanzierungs-Überschüsse. Und je mehr das Programm in Anspruch genommen wird, desto günstiger wird die fiskalische Gesamtbilanz.

Der Grund für diese günstige Wirkung liegt auf der Hand: Nach dem Vorschlag werden öffentliche Mittel nicht für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit eingesetzt, sondern ausschließlich zur Unterstützung regulärer, sozial voll abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse. Und anders als bei allen Modellen eines „Zweiten Arbeitsmarktes“ geht es hier nicht um Beschäftigungsverhältnisse, die in vollem Umfang und auf Dauer aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssen, sondern um Arbeitsplätze, auf denen Güter und Dienstleistungen produziert werden, die auf dem Markt abgesetzt werden können, und deren Kosten deshalb zum überwiegenden Teil vom jeweiligen Arbeitgeber aus seinem Markterlös bestritten werden.

Mit anderen Worten: Die staatlichen Einkommenshilfen werden nicht eingesetzt, um Arbeitslosen Ersatzeinkommen und vielleicht Ersatzbeschäftigung zu verschaffen, sondern sie werden eingesetzt, um den regulären Arbeitsmarkt zu erweitern.

Verdrängungseffekte

Und wo sollen nun die neuen Arbeitsplätze entstehen? Und ist nicht eine Verdrängung derzeit gut bezahlter Arbeit durch subventionierte Arbeit zu erwarten? Auf die erste Frage kann es keine definitiven Antworten geben. Der Vorschlag setzt auf den Markt als „Entdeckungsverfahren“ - also auf die Fähigkeit und Bereitschaft von Unternehmen, potentiellen Unternehmensgründern und Arbeitskräften, sich neue Aufgabenbereiche zu erschließen, in denen bei entsprechendem niedrigen Kosten zusätzliche Nachfrage nach sozial nützlicher Arbeit befriedigt

werden kann. Immerhin lassen sich aber einige plausible Beispiele nennen:

- Personelle Verstärkung des Service im Einzelhandel, in Gaststätten, Hotels, öffentlichen Verkehrsmitteln, Krankenhäusern, Pflegeheimen;
- verlängerte Öffnungszeiten für Ladengeschäfte, Kinderkrippen, Kindergärten, Schwimmbäder, Sportstätten etc.;
- private Haushaltshilfen;
- private und freigemeinnützige Betreuungsdienste für Alte, Kinder etc.;
- arbeitsintensive Produktion im biologischen Garten- und Landbau oder im ökologischen Weinbau, bei der auf den arbeitssparenden Einsatz von chemischen Mitteln und Großgeräten verzichtet wird;
- Gartengestaltung und Gartenpflege für private Haushalte;
- Wärmedämmung an Gebäuden;
- substanzerhaltende Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten für Gebäude und Wohnungen;
- sonstige Reparaturdienstleistungen;
- maßgefertigte Möbel, Wohnungseinrichtungen, Kleidung etc.;
- alle Arten arbeitsintensiver und kunden-naher handwerklicher und industrieller Fertigung.

Kein Antikrisenrezept für die Autoindustrie

Mit anderen Worten: der Vorschlag taugt nicht zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise in der Automobilindustrie oder im Maschinenbau, wo jetzt unter dem doppelten Druck einer tiefen Rezession und leistungsfähigerer Konkurrenten lange versäumte Produktivitätsfortschritte nachgeholt werden müssen. Er taugt auch kaum zur Rückholung industrieller Produktion aus den Niedriglohn-Ländern in Südasien und Mittelost-Europa. Er erscheint jedoch geeignet zur Erschließung eines quantitativ durchaus erheblichen inländischen Marktes für bezahlbare Leistungen, die nicht von der ausländischen Konkurrenz bedroht werden.

Die Gefahr einer Verdrängung derzeit hochbezahlter industrieller Arbeit und marktfähiger Dienstleistungen durch subventionierte Arbeit scheint schon aus diesem Grund gering. Im übrigen wird durch das Angebot von Einkommenshilfen ja keine der derzeitigen Sicherungen gegen Unterbezahlung außer Kraft gesetzt. Selbstverständlich sollen Gewerkschaften und Arbeitgeber auch die Tätigkeitsbereiche, in denen Einkommenshilfen bezahlt werden, durch Tarifverträge regeln, und selbstverständlich soll auch die Eingruppierung in diese Niedriglohn-Tarife von Betriebsräten (wo es sie gibt) und Arbeitsgerichten kontrolliert werden. Hin-

zu kommen die Sicherungen, die der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt selbst erzeugt.

Wenn die vom Unternehmen zu bezahlenden Lohnkosten gesenkt werden, werden auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte für die Arbeitgeber wieder attraktiv. Deshalb sollte ein unter seiner tatsächlichen Leistung eingruppierter Arbeitnehmer anderswo attraktivere Beschäftigungsmöglichkeiten finden können. Überdies ist der Vorschlag ja so angelegt, daß das Netto-Einkommen mit jeder Erhöhung des vom Arbeitgeber bezahlten Bruttolohns steigt und mit jeder Senkung des Arbeitslohns fällt. Es gibt also nicht die Möglichkeit einer für den Arbeitnehmer unschädlichen Rückstufung aus einem „normalen“ auf einen geringer entlohnten, aber subventionierten Arbeitsplatz. Der Arbeitnehmer müßte aus eigenem Interesse einer jeden derartigen Änderungskündigung widersprechen - so daß die Möglichkeiten eines Subventionsmißbrauchs ebenfalls gering wären.

Selbstverständlich eröffnet jedes Förderprogramm auch Möglichkeiten des Subventionsbetruges. Aber sie sind hier keineswegs größer als anderswo. Im Gegenteil: Die Förderung legaler und voll versicherter Arbeitsverhältnisse im untersten Einkommensbereich könnte sich als wirksamere Maßnahme zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erweisen als alle verschärften Kontrollen. Vor allem aber, und darauf kommt es politisch an, wäre dies seit langer Zeit das erste Programm, das die deklassierte und ausgegrenzte Unterschicht in unserem Land nicht mit weiteren Einschränkungen drangsaliert oder mit weiteren Kontrollen und Sanktionen zu disziplinieren sucht, sondern das einen wirtschaftlich wirksamen und politisch sichtbaren Beitrag zu ihrer (Re-)Integration in die Gesellschaft leisten könnte. •