



Beschäftigungsfreundlich und sozial – ein Widerspruch?

Von Fritz W. Scharpf.
Prof. Dr. Scharpf ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Der Beitrag ist die redaktionell stark gekürzte Version eines Vortrags, den der Autor Anfang Februar im Lehramt in Wien hielt.

Deutschland sitzt in der Arbeitslosigkeitsfalle. Betroffen sind vor allem Leute mit geringer beruflicher Qualifikation: Sowohl gewerkschaftliche Tarifpolitik als auch staatliche Sozialpolitik verhindern die Schaffung von Niedriglohn-Arbeitsplätzen. Läßt sich daran etwas ändern, ohne daß wir uns das Problem der „working poor“ einhandeln?

Der internationale Vergleich zeigt, daß die deutschen Beschäftigungsprobleme ihre Ursache nicht in einem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit unter den Bedingungen der ökonomischen Globalisierung oder des europäischen Binnenmarktes haben. Betrachtet man die Beschäftigung in

den der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Wirtschaftszweigen (Industrie, Landwirtschaft und Teile des Dienstleistungssektors¹) gesondert, so zeigt sich, daß in Deutschland der Beschäftigungsbeitrag der international exponierten Branchen während der gesamten Periode weit über dem amerikanischen Niveau lag. Hier liegen also nicht die Ursachen unseres Beschäftigungsrückstandes.

und Bildungs- und Gesundheitswesen sowie soziale Pflege-, Betreuungsdienste und haushaltsbezogene Reparatur- und Dienstleistungen⁴, die teils im privaten, teils im öffentlichen Sektor erbracht werden und neben Arbeitsplätzen mit sehr hohen Qualifikationsanforderungen auch solche für gering Qualifizierte bieten, hat Schweden einen riesigen Vorsprung. Der geht jetzt allerdings wieder zurück, während die Vereinigten Staaten von einer mittleren Ausgangsposition aus kontinuierliche und starke Beschäftigungsgewinne erzielt haben. Deutschlands Rückstand gegenüber den USA beträgt hier fast vier, gegenüber Schweden sogar mehr als sechs Millionen Arbeitsplätze. Hier vor allem haben also die deutschen Beschäftigungsdefizite ihre Ursache.

Bezugsgröße: Erwerbsquote

Wenn man Erfolg und Mißerfolg der Beschäftigungspolitik international vergleichen will, braucht man bessere Indikatoren als die Arbeitslosenquote: Zu unterschiedlich wird Arbeitslosigkeit in den verschiedenen Ländern definiert, zu leicht können die Statistiken optisch geschönt werden. Einer dieser besseren Indikatoren ist die „Erwerbsquote“, also der Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Danach ist beschäftigungspolitisch erfolgreich, wer für das Erwerbspersonenpotential eine hohe Zahl von Arbeitsplätzen zur Verfügung stellt. Als Vergleichsländer für Deutschland werden die USA und Schweden herangezogen. Schweden hatte in den 80er Jahren den größten Beschäftigungserfolg, dem aber in den 90er Jahren ein steller Abfall folgte. Westdeutschland und die USA begannen beide auf niedrigerem Niveau (bei etwa 65 Prozent) und mußten Anfang der 80er Jahre auch noch Beschäftigungsverluste hinnehmen. Danach stieg die amerikanische Beschäftigungsquote auf über 70 Prozent, während der westdeutsche Rückgang durch die Vereinigung mit der DDR nur kurzzeitig überkompensiert wurde.

Der Abstand zwischen der deutschen und der amerikanischen Erwerbsquote belief sich 1993 auf etwa acht Prozent, was einer Erwerbstätigenzahl von etwa 4,5 Millionen für Deutschland entspricht (d. h. deutlich mehr als die damals registrierten Arbeitslosen).

Ursachen der deutschen Beschäftigungsdefizite

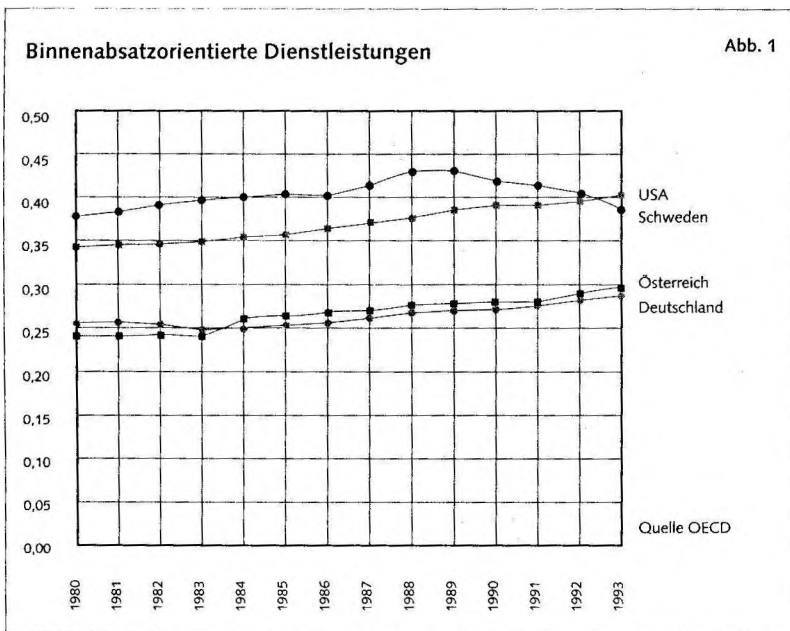
Statt dessen liegen sie im Bereich der binnenabsatzorientierten Dienstleistungen.² Sie umfassen lokal erbrachte und lokal konsumierte Dienstleistungen, die – mit Ausnahme des Fremdenverkehrs – der ausländischen Konkurrenz wenig oder gar nicht ausgesetzt sind. Hier bestehen deutliche Unterschiede zu den Vergleichsländern (Abb. 1). So betrug 1993 der Abstand zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten mehr als 11 Prozent – was für Deutschland mehr als 6 Millionen Arbeitsplätze ausgemacht hätte.

Dabei entsteht ein Teil des amerikanischen Vorsprungs in den Bereichen „Groß- und Einzelhandel und Hotels und Gaststätten“³ – also in verbraucherbezogenen Dienstleistungen des Privatsektors, wo auch gering Qualifizierte noch Arbeit finden können. Hier liegen die USA deutlich vor Schweden und Deutschland. Bei den Dienstleistungen im Bereich „Medien, öffentliche Verwaltung

Modelle im Vergleich

Die Beschäftigung in den binnenabsatzorientierten Dienstleistungen wird nicht durch die internationale Konkurrenz, sondern von der privaten und öffentlichen Nachfrage nach verbraucher- und personenbezogenen Dienstleistungen und von der Höhe der Arbeitskosten im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität bestimmt. Letztere ist in einigen der genannten Bereiche verhältnismäßig gering und kann auch technologisch nicht wesentlich gesteigert werden.

Hier wird die Beschäftigung in hohem Maße durch die Strukturen des öffentlichen Sektors, durch die



Systeme der sozialstaatlichen Sicherung und Versorgung und durch die industriellen Beziehungen bestimmt. Diese aber unterscheiden sich zwischen den USA und Schweden grundlegend:

→ In den Vereinigten Staaten sind sowohl die Primäreinkommen als auch die Einkommen nach Steuern weitaus ungleicher verteilt als in den anderen OECD-Ländern.⁵ Überdies ist die Einkommensbelastung durch Steuern und Abgaben verhältnismäßig gering, was die private Nachfrage nach Dienstleistungen gegenüber Ländern mit höheren Steuern und geringeren Einkommensunterschieden begünstigt.⁶ Relativ hohe Ungleichheit prägt auch den Arbeitsmarkt. Die Gewerkschaften haben in vielen Wirtschaftsbereichen kaum noch Einfluß, und der gesetzliche Mindestlohn wurde in den 80er Jahren lange Zeit nicht mehr an die Inflationsentwicklung angepaßt. Auch die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit liegt erheblich unter dem europäischen Niveau. Das Ergebnis ist eine hohe und seit Anfang der 80er Jahre noch deutlich zunehmende Differenzierung der Lohn-einkommen.⁷

Kurz: In den Vereinigten Staaten fragen viele Haushalte mit hohem Einkommen preisgünstige private Dienstleistungen nach, die von vielen andernfalls einkommenslosen

Personen zu niedrigen Löhnen erbracht werden. Ein erheblicher Teil der expandierenden amerikanischen Dienstleistungen findet also in einem Niedriglohn-Sektor mit Vollzeit-Nettolöhnen unterhalb der Armutsschwelle statt. Die Kehrseite des „amerikanischen Beschäftigungswunders“ sind die „working poor“. Ein anderer Teil des Beschäftigungszuwachses erklärt sich aus der steigenden Bedeutung der Medienindustrie und daraus, daß das Bildungs- und das Gesundheitswesen zum Großteil privat finanziert werden. Die Zahlungsbereitschaft der „Besserverdienenden“ für qualitativ hochwertige und gut-bezahlte Dienstleistungen wird so in höherem Maße ausgeschöpft als in Ländern, in denen derartige Leistungen staatlich oder kollektiv finanziert werden.

→ In Schweden ist die Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben die höchste in den OECD-Ländern. Die starken Gewerkschaften haben seit mehreren Jahrzehnten eine „solidarische Lohnpolitik“ verfolgt. Deshalb gehört Schweden zu den OECD-Ländern mit der gleichmäßigsten Einkommensverteilung und der geringsten Lohndifferenzierung. Zugleich sind die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit verhältnismäßig generös. So konnte sich hier weder ein Niedriglohn-Arbeits-

markt (im „offiziellen Sektor“) noch ein expansiver Markt für privat erbrachte und privat bezahlte Dienstleistungen entwickeln. Leistungen, die im Privatsektor erbracht werden, mußten und müssen hochproduktiv sein, um trotz hoher Löhne und einer sehr hohen Abgabenlast zahlungswillige Käufer zu finden. Ein extrem hohes Beschäftigungsniveau findet sich aufgrund der dienstleistungintensiven Ausstattung des schwedischen Sozialstaats vor allem bei den öffentlich finanzierten Dienstleistungen.⁸

Die Kehrseite des schwedischen Modells sind die extrem hohen Steuern und Sozialabgaben – mit Problemen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und beider Akzeptanz durch die Steuerzahler. Budget-

1 Viele Dienstleistungen sind entweder auf die industrielle Produktion bezogen und von dieser abhängig, oder sie sind selbst unter internationalen Wettbewerbsdruck geraten. In der Abgrenzung der „International Standard Industrial Classification“ (ISIC) der OECD gilt dies jedenfalls für die Abteilung 7 (Transport, Storage and Communication) und die Abteilung 8 (Financing, Insurance, Real Estate and Business Services).

2 Gemeint sind damit die Branchen der Abteilung ISIC 6 (Wholesale and Retail Trade, Restaurants and Hotels) und die in sich sehr heterogene Abteilung ISIC 9 (Community, Social and Personal Services).

3 Vgl. ISIC 6, Fußnote 2.

4 Vgl. ISIC 9, Fußnote 2.

5 OECD income Study, Social Policy Studies No. 18. Paris, OECD, 1995.

6 So belief sich der Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den USA auf 37,6 Prozent, in Deutschland auf 46 und in Schweden sogar auf 69,1 Prozent (OECD 1996: Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 17).

7 Die amerikanischen Reallöhne im untersten Zehntel der Lohnverteilung sind in den 80er Jahren um etwa 1,3 Prozent gefallen, während sie in Schweden um knapp 2 Prozent und in der Bundesrepublik sogar um mehr als 2,5 Prozent gestiegen sind (OECD 1994: Labour Force Statistics 1972–1994).

8 Vgl. ISIC 9, Fußnote 2.

→ kürzungen haben seit Ende der 80er Jahre einen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf das westeuropäische Niveau zur Folge gehabt.

→ Der deutsche Sozialstaat ist weder so großzügig wie der schwedische noch so knauserig wie der amerikanische. Er hat jedoch zwei strukturelle Schwachstellen: Er ist nicht dienstleistungs-, sondern transferintensiv ausgestattet. Während die Einkommenstransfers an Rentner und Frührentner, Arbeitslose und Einkommensschwache (nicht aber die an kinderreiche Familien) fast so großzügig ausfallen wie in Schweden, bleiben die Ausgaben für soziale Dienstleistungen fast auf dem amerikanischen Minimalniveau.

Aber das deutsche Modell hat auch eine Expansion der privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen nach amerikanischem Muster nicht zugelassen. Bei der Einkommensverteilung liegt Deutschland näher bei Schweden als bei den USA. Zugleich sind die Lohnersatzleistungen vergleichsweise großzügig und dauerhaft, so daß sich schon deshalb kein Niedriglohnsektor entwickeln konnte. Überdies konnten die Gewerkschaften mit ihrer auf Anhebung der unteren Lohngruppen gerichteten Politik bewirken, daß Westdeutschland zu den ganz wenigen Ländern gehört, in denen die Lohn-differenzierung seit Anfang der 80er Jahre nicht zu – sondern abgenommen hat.⁹ Schließlich sind die Gesamtkosten des Sozialstaats zwar geringer als in Schweden, aber sie verteuern dennoch die weniger produktive Arbeit so stark, daß der Markt für private Dienstleistungen ebenso eng beschränkt bleibt wie dort.

Die Ursache ist, daß das Sozialbudget zu insgesamt 74 Prozent durch Arbeitgeber und Arbeitnehmerbeiträge finanziert wird,¹⁰ was zwei gravierende Nachteile hat: Jeder Beschäftigungsrückgang erhöht hier nicht nur die Sozialausgaben, sondern reduziert gleichzeitig die Einnahmen. Also müssen entweder die Leistungen gekürzt oder die Beiträge – und damit die Arbeitskosten – erhöht werden. So wächst der Abgabewiderstand, und die weniger produktiven Arbeitsplätze werden vernichtet.

Öffnung der Arbeitslosigkeitsfalle

Eine nachhaltige Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung könnte wegen der hohen Steuer- und Abgabenlast und des politischen Steuerwiderstands in der Bundesrepublik allenfalls nach amerikanischem Muster im privaten Sektor stattfinden. Dabei steht bei den hochqualifizierten und relativ gut bezahlten Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen ihre derzeitige Finanzierungsform einer starken Ausweitung entgegen. Immerhin entwickelt sich auch in Deutschland ein privater Markt für vielerlei Arten von unkonventioneller Therapie, Beratung u. ä., dessen quantitative Bedeutung zunimmt.

Dagegen verhindern im unteren Dienstleistungssegment bisher sowohl die gewerkschaftliche Tarifaufsicht als auch die staatliche Sozialpolitik die Schaffung von Niedriglohn-Arbeitsplätzen, die in den USA Leuten mit geringer beruflicher Qualifikation die Teilnahme am Arbeitsleben erlauben. Die Frage ist, ob wir, ohne uns das amerikanische Problem der „working poor“ einzuhandeln, daran etwas ändern können.

Die geltenden Regeln zur Anrechnung eines jeden Erwerbseinkommens auf das Sozialeinkommen haben hierzulande die fatale Wirkung einer konfiskatorischen Besteuerung der Einkommen aus gering entlohnter Arbeit. Somit fehlen die Anreize für Arbeitslose, Arbeitsangebote mit einer Entlohnung anzunehmen, die nicht über dem Sozialeinkommen liegt. Andererseits fehlen besser bezahlte Arbeitsangebote. Es besteht also eine „Arbeitslosigkeitsfalle“.

Angenommen ein Alleinstehender erhält Hilfe zum Lebensunterhalt von 1 000 Mark pro Monat, wobei er anrechnungsfrei 250 Mark dazuverdienen darf und jedes weitere Einkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Dann entsteht ein ökonomischer Anreiz zur Arbeitsaufnahme erst, wenn das Netto-Arbeitseinkommen den Betrag von 1 250 Mark deutlich überschreitet. Bei 20 Prozent Lohnsteuersatz und Berücksichtigung der So-

zialbeiträge erfordert dies einen Arbeitgeberaufwand von 2 000 Mark. Dienstleistungs-Arbeitsplätze im privaten Sektor müssen also eine erhebliche Arbeitsproduktivität erreichen. Es ist deshalb für beruflich schlecht oder falsch qualifizierte Sozialhilfeempfänger schwierig, einen Arbeitsplatz mit einem entsprechenden Nettoeinkommen zu finden.

Bezüglich der Frage, wie diese „Arbeitslosigkeitsfalle“ unter Berücksichtigung der Sicherung des Existenzminimums geöffnet werden könnte, wird das Konzept einer „negativen Einkommensteuer“¹¹ bzw. eines „Bürgergeldes“ diskutiert. Da das jedoch den Umbau des Sozialleistungs-, des Steuer- und des Beschäftigungssystems bedeutet, hat das Konzept kaum Realisierungschancen. Überdies bestehen unter rein beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten auch gewisse systembedingte Schwächen, die dagegen durch den folgenden Vorschlag einer Förderung gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse vermieden würden.

Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen

Der Vorschlag setzt eine Abgrenzung der zu fördernden Beschäftigungsverhältnisse voraus. Damit der maximale Beschäftigungseffekt eintritt, sollte sich die Förderung nur auf einen vom Gesetzgeber zu definierenden Bereich niedriger Nettolöhne beziehen. Nur wenn dieser Löhne unterhalb der heutigen unteren Tariflöhne einschließt und wenn dafür auch Arbeitskräfte gefunden werden können, entsteht ein ökonomischer Anreiz für Arbeitgeber, neue Dienstleistungsangebote zu entwickeln und neue Arbeitsplätze für Arbeitnehmer mit geringer beruflicher Qualifikation zu schaffen.

Im Diagramm wird angenommen, daß das unterste Niveau der Nettolöhne bei den derzeitigen Tarifen durch die Sozialhilfe bestimmt wird (rund 1 000 Mark pro Monat bei Vollzeit-Arbeit) und diese auch als Mindestniveau für die bezu-

schaften Niedriglohn-Arbeit gilt, wobei zur Sicherung einer ausreichenden Arbeitsmotivation die Anrechnung des erzielten Arbeitseinkommens auf den Zuschuß 50 Prozent nicht übersteigen sollte.

Anders als beim Bürgergeld läßt sich hier der Förderungsumfang durch Entscheidungen über die Höhe der maximalen Förderung sowie über den Anfang oder das Ende der Förderstrecke politisch bestimmen. Das Diagramm geht von einer maximalen Förderung von 400 Mark pro Monat aus, die bei einem Netto-Monatslohn von 600 Mark beginnen und bei einem Nettolohn (ohne Berücksichtigung der Lohnsteuer) von 1 400 Mark enden würde. Der zu fördernde Bereich und das Fördervolumen wären hier wesentlich kleiner als beim Bürgergeld-Modell, und immer gäbe es eine Untergrenze für die Förderungswürdigkeit.

Unter beschäftigungspolitischen Aspekten ist im Diagramm der Bereich zwischen A und B von besonderem Interesse. Hier könnte ein zusätzlicher Niedriglohn-Arbeitsmarkt mit erzielbaren Nettoeinkommen über dem Existenzminimum eines alleinstehenden Arbeitnehmers entstehen. In dem Bereich zwischen B und C existieren dagegen auch unter heutigen Bedingungen Arbeitsverhältnisse, die unter dem Gleichheitssatz in die Förderung einzubeziehen

sind. Die Förderungskosten für die dort Beschäftigten lassen sich aber präzise abschätzen, so daß die maximalen fiskalischen Risiken gut kalkulierbar wären. Die zusätzlichen Finanzierungskosten für die neuen Arbeitsverhältnisse werden durch Einsparungen bei den Leistungen für Arbeitslose und zusätzliche Einnahmen bei Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern überkompensiert. Allerdings besteht keine seriöse Möglichkeit, die wahrscheinlichen Beschäftigungseffekte zu prognostizieren.

Ein solches Programm erfordert die Mitwirkung der Gewerkschaften, die bereit sein müssen, unter Bezug auf die staatliche Förderung unterhalb der heutigen Leichtlohngruppen neue Niedriglohn-Tarife zu vereinbaren. Werden die Eingruppierungsmerkmale jeweils aufgabengerecht definiert, besteht im Prinzip ebensowenig (oder ebensoviel) Gefahr einer Erosion des bestehenden Tarifgefüges, wie dies heute der Fall ist.

Senkung der Sozialversicherungsbeiträge

Ein ähnlicher Beschäftigungseffekt ließe sich auch durch die Reduktion der Sozialbeiträge am unteren Ende der Lohnskala erreichen. Unter der Annahme, daß diese sich zur Zeit

auf je etwa 20 Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer belaufen, stünden einem vom Arbeitgeber bezahlten Monatslohn von 1 000 Mark (bei dem noch keine Lohnsteuer anfällt) Sozialabgaben in Höhe von 400 Mark gegenüber, die in der Höhe dem oben erörterten Einkommenszuschuß entsprechen. Würden an dieser Stelle der Lohnskala die Beiträge vollständig erlassen, so stiege der Nettolohn des Arbeitnehmers von 800 auf 1 000 Mark (und damit auf das Existenzminimum), während der vom Arbeitgeber zu bezahlende Bruttolohn sich von 1 200 auf 1 000 Mark verminderte (Abb. 2).

Auch bei diesem Vorschlag könnte die Senkung der Sozialbeiträge über eine „Förderstrecke“ wieder zurückgenommen und bei einer politisch zu definierenden Obergrenze (im Diagramm bei einem Tariflohn von 2 000 Mark und einem Nettolohn von 1 600 Mark) ganz aufhören. Selbstverständlich wären auch hier die derzeit Beschäftigten in die Förderung einzubeziehen. Die dafür anfallenden Kosten lassen sich ebenfalls recht genau schätzen, während die Beschäftigungseffekte nicht vorhersehbar sind.

Diese Lösung könnte auch ohne die aktive Mitwirkung der Gewerkschaften implementiert werden. Die für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze maßgebliche Senkung des vom Arbeitgeber zu zahlenden Bruttolohns könnte innerhalb der gegenwärtigen Tarifstruktur realisiert werden, ohne daß es der Vereinbarung neuer Niedriglohn-Tarife bedarf. Deshalb wäre diese Sozialversicherungslösung politisch vermutlich etwas leichter durchzusetzen als das lohnergänzende Sozial-einkommen. ■

9 Vgl. OECD: Employment Outlook July 1996.

10 Vgl. BMA 1995, Stand 1991. Im Unterschied dazu wird beispielsweise der dänische Sozialstaat zu 87 Prozent aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten

11 Vgl. Fritz W Scharpf: Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit? In: Zeitschrift für Sozialreform 41, 1995.

Förderung durch Senkung der Sozialabgaben

Abb. 2

