
FORUM: Die Arbeit und ihre Zukunft



Fritz W. Scharpf: Die Zukunft der Arbeit im renovierten „Modell Deutschland“

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, geb. 1935 in Schwäbisch Hall, Studium der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft in Tübingen, Yale und Freiburg, ist Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Im „Modell Deutschland“ der Nachkriegsjahrzehnte paßten Beschäftigung, Sozialsystem und Familienstrukturen zusammen: Auf dem Arbeitsmarkt konnte der qualifizierte männliche „Normalarbeitnehmer“ mit lebenslanger Vollzeit-Beschäftigung in der international wettbewerbsfähigen Industrie oder im expandierenden öffentlichen Sektor rechnen. War diese Bedingung erfüllt, so bot der durch lohnbezogene Beiträge finanzierte Sozialstaat ihm und seinen mitversorgten Familienangehörigen zuverlässigen Schutz gegen die Einkommensrisiken bei Invalidität, Krankheit, vorübergehender Arbeitslosigkeit und im Alter. Die Betreuungs-, Pflege- und Erziehungsdienste schließlich, die zum Überleben der Gesellschaft ebenfalls erforderlich sind, wurden in der deutschen Normalfamilie außerhalb des formellen Arbeitsmarktes von den Müttern, Ehefrauen und Töchtern des Normalarbeitnehmers erbracht.

Diese Zeiten sind lange vorüber. Gewiss ist die deutsche Industrie trotz aller Globalisierung noch höchst wettbewerbsfähig, aber sie gewinnt ihre Exportrekorde, indem sie konsequent Arbeitsplätze abbaut. Gewiss ist man im öffentlichen Dienst trotz aller Sparzwänge noch vor Entlassungen sicher, aber immer öfter werden freie Stellen nicht wieder besetzt. Gewiss wurde der Sozialstaat trotz aller neoliberalen Propaganda nicht verschrottet, aber seit zwanzig Jahren steigen die Beiträge, während die Leistungen gekürzt werden. Gewiss können die gegenwärtigen Rentner trotz aller Warnungen ihren Lebensabend in Ruhe genießen, aber künftig werden immer mehr Arbeitnehmer weder die Beitragsjahre noch die Beitragshöhe erreichen, die für eine Altersversorgung über dem Sozialhilfeniveau nötig wären. Gewiss gibt es trotz hoher Scheidungsraten auch heute noch stabile Kernfamilien und Hausfrauenehen, aber immer weniger Männer sind noch in der Lage, die Verantwortung des Alleinversorgers lebenslang zu übernehmen, und immer weniger Frauen sind noch bereit, sich darauf zu verlassen.

Das alte Modell funktioniert also nicht mehr. Aber unsere Politik hat das offenbar noch nicht zur Kenntnis genommen. Staat und Sozialpartner kämpfen um die Wiedergewinnung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, so als ob damit die Vollbeschäftigung der frühen siebziger Jahre zurückzuholen wäre. Dabei sehen sie nicht, dass in den dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Wirtschaftsbereichen (zu denen heute nicht nur die Industrie, sondern auch Landwirtschaft, Verkehr, Telekommunikation, Banken

und Versicherungen gehören) die Beschäftigung in allen hoch entwickelten Industrieländern seit mehr als zwanzig Jahren kontinuierlich zurückgeht. Der Grund liegt in der Globalisierung der Märkte, die den Standort-Wettbewerb verschärft und in den Hochkostenländern kontinuierliche Produktivitätssteigerungen erzwungen hat - wobei die Bundesrepublik in den international exponierten Branchen immer noch überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze hat. Die mit uns vergleichbaren Länder jedenfalls, in denen die Beschäftigung insgesamt ansteigt und die Massenarbeitslosigkeit zurückgeht, haben ihre Erfolge gerade nicht in den international konkurrierenden, sondern in den binnenwirtschaftlich orientierten Bereichen erzielt. Dazu gehören die verbraucherbezogenen Dienstleistungen im Handel, im Kundendienst, in Gaststätten und in Hotels, die haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen, die sozialen Dienste, der Umweltschutz und vor allem das Bildungs- und Gesundheitswesen. In diesen vor dem internationalen Wettbewerb geschützten Bereichen, in denen lokal erbrachte Dienstleistungen lokal konsumiert werden, fanden 1996 in den USA 41 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ihren Arbeitsplatz, in der Schweiz 38 Prozent, in Dänemark 37 Prozent und in den Niederlanden immerhin 34 Prozent. Bei uns dagegen, wo die Beschäftigungsquote in den lokalen Dienstleistungen nur 28 Prozent erreicht, bleibt die beschäftigungspolitische Diskussion trotzdem auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und auf die Industriearbeit fixiert.

Ebenso wenig hat die deutsche Sozialpolitik bisher auf die Tatsache reagiert, dass die Erwerbsbiographie des männlichen „Normalarbeitnehmers“ im Begriff ist, von der Regel zur Ausnahme zu werden, und dass gerade in den Dienstleistungsbereichen die Erwerbsmuster von Männern und von Frauen viel unstabiler und heterogener geworden sind. Typisch ist hier der mehrfache Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit, Arbeitslosigkeit, Nicht-Erwerbstätigkeit und Phasen der mehr oder minder prekären Selbständigkeit, und in manchen Tätigkeitsfeldern ist die „freie Mitarbeit“ sogar schon zur Normalform der Erwerbstätigkeit geworden. Diese Entwicklung untergräbt nicht nur die fiskalische Basis des deutschen Sozialstaats, der sich immer noch zum überwiegenden Teil aus Beiträgen der abhängig Beschäftigten finanziert, sondern sie zerstört auch die Verlässlichkeit eines Sicherungssystems, in dem die ausreichende Versorgung im Alter nach wie vor lebenslange Vollzeit-Arbeit voraussetzt.

Schließlich hat auch die deutsche Familien-, Steuer- und Bildungspolitik noch kaum auf die Tatsache reagiert, dass auch bei uns immer weniger Frauen bereit sind, sich auf die Hausfrauen-Ehe zu beschränken. Noch immer sind Kindertagesstätten schwer zu finden, noch immer sind Ganztagschulen die seltene Ausnahme, noch immer ist die legale Beschäftigung von Haushaltshilfen für Normalverdiener kaum bezahlbar und überdies mit einem abschreckenden bürokratischen Aufwand verbunden; und noch immer diskriminiert das Steuerrecht die berufstätige Ehefrau gegenüber der Nur-Haus-

frau in einem Maße, das Teilzeitarbeit finanziell unattraktiv erscheinen lässt. Wenn eine Frau die Mutter-Rolle mit einer Berufsperspektive verbinden möchte, muss sie dies bei uns deshalb mit größeren Verzicht als in fast allen vergleichbaren Ländern. Kein Wunder also, dass junge Frauen zugunsten des Berufs die Familiengründung auf später verschieben, und dass dann viele von ihnen nach der ersten Mutterschaft auf weitere Kinder verzichten. Deshalb gehört Deutschland zwar zu den Ländern, in denen die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den letzten Jahrzehnten am wenigsten zugenommen hat, aber gleichzeitig auch zu den Ländern mit der geringsten Geburtenquote - was wiederum den allseits bejammerten Anstieg der „Alterslastquote“ erklärt.

Faktisch hält die deutsche Politik also an einem früher bewährten Modell fest, dessen wirtschaftliche und gesellschaftliche Funktions-Voraussetzungen heute nicht mehr gegeben sind. Dieser Strukturkonservatismus der Politik verschärft die Krisen, die der wirtschaftliche, technische und soziale Wandel ohnehin mit sich bringt. Was aber müsste stattdessen geschehen?

Gewiss geht es darum, die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten oder durch Importe bedrohten Branchen zu verteidigen. Aber hier sind die Probleme erkannt, und sie werden von den Unternehmen, Betriebsräten und Gewerkschaften auch zielstrebig gelöst. Dagegen fehlt es auf allen Seiten an der Einsicht, dass unser gesamtwirtschaftliches Beschäftigungsdefizit nur ausgeglichen werden kann, wenn es auch gelingt, den Rückstand bei den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen zu vermindern. In den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten werden diese öffentlich finanziert. Ihr Schwerpunkt liegt in Betreuungs- und Pflegediensten, die einerseits die Frauen von Familienpflichten entlastet und andererseits gerade die Berufschancen von Frauen verbessert haben. Bezahlt werden diese Dienstleistungen durch eine sehr hohe Abgabenquote, die jedenfalls in Schweden auch einen deutlichen Anstieg des politischen Steuerwiderstands zur Folge hatte. Da dieser Widerstand auch bei uns immer stärker wird, kommt die skandinavische Lösung für uns wohl nicht mehr in Frage.

In den Vereinigten Staaten wiederum hat im privaten Sektor die Beschäftigung in den qualifizierten wie in den einfachen Dienstleistungsberufen stark zugenommen. Auch dieser Weg wäre für uns so nicht gangbar, denn hier werden die gut bezahlten und qualifizierten Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen überwiegend öffentlich finanziert und ihre Expansion wird durch den Zwang zur Haushaltskonsolidierung und Kostendämpfung verhindert. Die private Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen dagegen wird durch die hohen Sozialabgaben beschnitten, welche die weniger produktive Arbeit so verteuern, dass potentielle Nachfrager sie nicht mehr bezahlen wollen oder können. Stattdessen wuchert in den Privathaushalten die Schwarzarbeit, während die Unternehmen einfache Dienste fast nur noch in Form von abgabenfreien 620-Mark-Verträgen nachfragen. Wenn es also zu einer Dienstleistungsexpansion kommen soll, dann müssten bei uns grund-

legende Strukturänderungen in Angriff genommen werden. Drei davon will ich wenigstens knapp umschreiben.

Die wichtigste beträfe die *Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme*. Wenn wir, anstatt eine abnehmende Zahl regulärer Arbeitsverhältnisse mit immer höheren Sozialabgaben zu belasten, zu einer Pflichtversicherung aller Einwohner nach dem schweizerischen Modell übergangen, dann könnten einerseits alle Arten von Einkommen (ohne Obergrenze) mit einem vergleichsweise niedrigen Satz herangezogen werden, und dann würde es für die soziale Sicherung auch keinen Unterschied mehr machen, ob jemand sein Einkommen aus abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit oder aus Kapitalanlagen bezieht. Wenn überdies Ehepartner gemeinsam veranlagt würden und ihr Beitrag beiden jeweils zur Hälfte gutgeschrieben würde, wäre auch für verheiratete Frauen die Wahl zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit von Problemen der sozialen Sicherung entlastet.

Zweitens ginge es darum, die *Beschäftigung im Bildungs- und Gesundheitswesen zu erhöhen*. Da die Steuerlastquote aus politischen und ökonomischen Gründen eher gesenkt als erhöht werden muss, kann dies nur durch eine Kombination von öffentlicher und privater Nachfrage geschehen. Im Bildungswesen wäre der beste Weg dahin die Erhebung kostendeckender Studiengebühren, die selbstverständlich ergänzt werden müssten durch einkommensabhängige Bildungsgutscheine, welche für Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen die Studienkosten ganz oder teilweise abdecken. Für die Gesundheitsversorgung könnte der gleiche Effekt durch eine Pflichtversicherung für alle Einwohner erreicht werden, bei der die Beiträge für Personen mit niedrigem Einkommen und für kinderreiche Familien aus öffentlichen Mitteln bezuschusst würden (wie dies ja heute schon im öffentlichen Dienst möglich ist). Im Ergebnis könnte so die höhere Zahlungsfähigkeit der oberen Einkommensgruppen zur Ausweitung und qualitativen Verbesserung des Dienstleistungsangebots genutzt werden, während der Staat sich im Prinzip auf die unverzichtbaren Aufgaben der Regulierung und sozialen Umverteilung konzentrieren würde.

Nötig wäre schließlich auch eine *Ausweitung der (legalen) privaten Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen*, weil nur diese in Zukunft noch Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit geringer beruflicher Qualifikation und geringer Qualifizierbarkeit bieten können. Damit hier ein privater Markt entstehen kann, müssten die Arbeitskosten für die Arbeitgeber niedriger sein als heute. Wenn die Nettoeinkommen dennoch über dem Sozialhilfe-Niveau liegen sollen, dann erfordert dies Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln - entweder zur Aufstockung der am Markt erzielbaren Einkommen oder zur Subventionierung der Arbeitskosten. Käme es zu diesen drei Struktur-Reformen, dann bräuchte man sich um die Zukunft der Arbeit in einem renovierten „Modell Deutschland“ nicht zu sorgen. Im Exportsektor könnte die Beschäftigung durch Entlastung von den Kosten des Sozialstaats stabilisiert werden, und die lokalen Dienstleistungen könnten mit steigender

privater Nachfrage expandieren, ohne dass die soziale Absicherung gefährdet oder der Anspruch auf sozial verträgliche Mindesteinkommen aufgegeben würden. Aber wo sind die politischen Kräfte, die sich ein solches Reformprogramm zutrauen würden?