
Fritz W. Scharpf

Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen

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.

In den vergangenen beiden Jahrzehnten sind die Ziele des Sozialstaats - Vollbeschäftigung, Verteilungsgerechtigkeit und soziale Sicherheit - immer mehr verfehlt worden. Überall ist seit Mitte der siebziger Jahre Massenarbeitslosigkeit zum Dauerzustand geworden. In Westdeutschland überschritt sie 1975 die Millionengrenze und Anfang der achtziger Jahre die Zweimillionengrenze, die trotz der Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Frühverrentung und der Arbeitszeitverkürzung seitdem nicht mehr nachhaltig unterschritten wurde. Seit den siebziger Jahren ist der Sockel der Arbeitslosigkeit von Rezession zu Rezession jeweils um eine dreiviertel Million gestiegen, und derzeit stehen wir erst am Anfang der voraussichtlich tiefsten Rezession der Nachkriegszeit.

Nichts spricht also dafür, daß die Vollbeschäftigung mit den bisher eingesetzten Mitteln wiedergewonnen werden könnte. Zugleich hat mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit auch die - in den Nachkriegs Jahrzehnten verminderte — Einkommensungleichheit wieder zugenommen—und zwar nicht nur in Großbritannien und den Vereinigten Staaten, wo die Umverteilung von unten nach oben politisches Programm war. Auch in Westdeutschland, wo das soziale Netz bisher noch nicht zerrissen wurde, ist sogar während des langen Wirtschaftsaufschwungs zwischen 1984 und 1991 jeder Fünfte wenigstens einmal unter die Armutsgrenze gerutscht.¹ Wichtigste Ursache des sozialen Abstiegs und der zunehmenden Ungleichheit ist wiederum die Arbeitslosigkeit.

Die gescheiterte Vollbeschäftigungspolitik

Warum aber wird die Vollbeschäftigung, von der doch alle anderen Ziele des Sozialstaats abhängen, seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend verfehlt? Hier wirken mehrere Gründe zusammen, von denen einige alle hochentwickelten Industriestaaten gemeinsam betreffen, während die anderen eher hausgemacht zu sein scheinen.

In allen Industriestaaten hat in den letzten beiden Jahrzehnten der Einfluß der nationalen Politik auf die Wirtschaftsabläufe wesentlich abgenommen.

¹ Siehe hierzu Peter Krause, Einkommensarmut in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 49/1992, S. 3-17.

Während Karl Schiller nach 1967 die erste größere Rezession mit zusätzlicher Staatsausgaben und mit der Unterstützung der Bundesbank und der Gewerkschaften noch schnellstens überwinden konnte, hat der gleiche Versuch in Frankreich nach 1981 nur noch steigende Inflationsraten, Kapitalflucht und eine Franc-Abwertung nach sich gezogen. Der Grund liegt in der seit Mitte der siebziger Jahre vollendeten Internationalisierung der Kapitalmärkte, welche die nationalstaatlichen Instrumente einer keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik außer Kraft gesetzt hat. Das für Kapitalanlagen maßgebliche Zinsniveau wird nicht mehr durch die nationale Geldpolitik, sondern durch die internationalen Märkte bestimmt, und wenn die Finanzpolitik trotz hoher Realzinsen Defizit-Spending betreiben will, so geraten die Kosten des Schuldendienstes außer Kontrolle. Überdies ist die statt dessen noch mögliche „angebotsorientierte“ Standortpolitik überall auf die Subventionierung der Kapitaleinkommen hinausgelaufen. Im Ergebnis ging der Anstieg der Arbeitslosigkeit also einher mit einer Umverteilung zugunsten der Kapitalrendite - in der Hoffnung, dadurch die Investitionsneigung zu steigern und zusätzliche Arbeitsplätze zu gewinnen. Wo sozialstaatliche Leistungen nicht rigoros abgebaut wurden, mußten ihre steigenden Kosten durch die weiter zunehmende Belastung der Arbeitnehmereinkommen und durch höhere Verbrauchssteuern gedeckt werden.

Zum zweiten haben die steigende Integration des Weltmarktes und die Vollendung des europäischen Binnenmarktes auch den Wettbewerb auf den Märkten für Industrieprodukte und Dienstleistungen wesentlich verschärft. Sogar bei hochwertigen und technisch anspruchsvollen Erzeugnissen haben die alten Industrieländer ihre marktbeherrschende Position nicht mehr behaupten können. In wichtigen Branchen ist die Führung auf Südostasien übergegangen, und in vielen anderen ist die westeuropäische Industrie dem harten Preiswettbewerb von Ländern mit wesentlich niedrigeren Lohnkosten ausgesetzt. Chancen für Arbeitsplatzgewinne gibt es allenfalls noch in Unternehmen, die mit höchster Produktivität und Innovationsfähigkeit attraktive, qualitativ hochwertige und zugleich preisgünstige Produkte herstellen und vermarkten können.

Die staatliche Wirtschaftspolitik im traditionellen Sinne (im Gegensatz zu der derzeit bei uns sträflich vernachlässigten Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik) kann dazu wenig beitragen. Die für den Verbraucher attraktiven Produkte müssen in den Unternehmen entwickelt, die höhere Arbeitsproduktivität muß in den Unternehmen erwirtschaftet werden. Wo dies nicht geschieht, können weder im Osten noch im Westen „industrielle Kerne“ durch (noch bezahlbare) staatliche Subventionen gerettet werden. Das gleiche gilt im übrigen für die Lohnpolitik. Keine (realisierbare) Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften würde ausreichen, um die deutschen Lohnkosten auf das Niveau von Thailand oder der Tschechischen Republik zu senken.

Im übrigen würde der Versuch, die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch *generelle* Lohnzurückhaltung zu verbessern, höchstwahrscheinlich

durch eine prompte D-Mark-Aufwertung in seiner Wirkung neutralisiert werden. Die Bundesrepublik gehört ja trotz zunehmender internationaler Konkurrenz immer noch zu den exportstärksten Volkswirtschaften der Welt - und dies, obwohl die Deutsche Mark sowohl gegenüber dem Dollar als auch gegenüber den Partnerwährungen im europäischen Währungsverbund immer wieder aufgewertet wurde. In der öffentlichen Diskussion wird dieser Zusammenhang oft verkannt. Aber wären, wie vielfach behauptet wird, die Lohnstückkosten (oder die Umweltkosten) im Industriestandort Deutschland *generell* zu hoch, so würde (falls die Bundesbank nicht durch eine marktwidrige Hochzinspolitik gegensteuert) dieser Wettbewerbsnachteil durch Abwertung korrigiert. Ein solcher Ausweg ist jedoch verschlossen, weil unsere exportstarken Branchen immer noch so leistungsfähig sind, daß sie den Wechselkurs auf einem hohen (und für andere Branchen schon nicht mehr verträglichen) Niveau halten. Unsere Beschäftigungsprobleme ergeben sich zum Teil aus diesen Leistungsunterschieden zwischen den Branchen - und aus der Tatsache, daß die Zahl der Arbeitsplätze in den exportstarken Wirtschaftszweigen schon lange nicht mehr ausreicht, um die Vollbeschäftigung zu sichern.

Daraus darf jedoch keineswegs der (bei manchen Gewerkschaftern behebte) Umkehrschluß gezogen werden, daß die deutschen Arbeitskosten mit der seit zwanzig Jahren langsam ansteigenden Massenarbeitslosigkeit nichts zu tun haben. Selbstverständlich können im privaten Sektor der Wirtschaft nur rentable Arbeitsplätze angeboten werden - Arbeitsplätze also, auf denen entweder die Kosten niedrig genug sind oder die Produktivität hoch genug ist, um Produkte zu einem Preis anbieten zu können, den die Verbraucher bezahlen können und bezahlen wollen. Wenn also die Kosten steigen, dann werden Tätigkeiten, deren Produktivität nicht leicht gesteigert werden kann - viele personen- oder haushaltsbezogene Dienstleistungen sowie handwerkliche Leistungen beispielsweise - vom (legalen) privaten Arbeitsmarkt verdrängt. Mein Vater, der bestimmt nicht wohlhabend war, trug noch maßgefertigte Schuhe und Anzüge vom Schneider; ich selbst könnte mir das mit einem Professorengehalt nicht mehr leisten.

In der Bundesrepublik treffen mehrere Faktoren zusammen, die diesen Verdrängungseffekt verstärken. Auf der einen Seite verfolgen die deutschen Gewerkschaften seit langem eine auf Verminderung der Lohndifferenziale zwischen den Regionen, Branchen und Qualifikationsgruppen gerichtete solidarische Lohnpolitik - und selbstverständlich geht es ihnen dabei um die Anhebung der unteren und nicht um die Absenkung der oberen Lohngruppen. Die solidarische Lohnpolitik orientiert sich also eher an den hochproduktiven als an den wenig produktiven Arbeitsplätzen. Im Vergleich mit anderen Ländern haben die von den Gewerkschaften ausgehandelten Tarifverträge in der Bundesrepublik überdies eine ungewöhnlich hohe faktische Verbindlichkeit. Untertarifliche Entlohnung kommt zwar auch bei uns vor, aber sie ist seltener als in den meisten vergleichbaren Ländern. Das gleiche gilt für die Mißach-

tung von Vorschriften des Arbeitsschutzes oder des Umweltschutzes am Arbeitsplatz. Hinzu kommt die Tatsache, daß bei uns (anders als etwa in Schweden oder in Großbritannien) die Kosten der sozialen Sicherung zum weit überwiegenden Teil nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert, sondern als Lohnnebenkosten erhoben werden.

Im internationalen Vergleich liegen deshalb die Mindestkosten eines Arbeitsplatzes bei uns verhältnismäßig hoch. Private Beschäftigung ist darum nur bei hoher Arbeitsproduktivität rentabel. Wo also der Einsatz moderner, arbeitssparender Techniken nicht möglich ist, werden im Privatsektor Arbeitsplätze vernichtet - und im öffentlichen Sektor werden sie so verteuert, daß ihre Finanzierung in der Konkurrenz mit anderen Aufgaben zu einem immer schwierigeren Problem wird. Zugleich werden auch auf im Prinzip rentablen Arbeitsplätzen die Anforderungen an die Qualifikation und Motivation der Arbeitskräfte so gesteigert, daß Personen mit geringerer Leistungsfähigkeit für eine Besetzung nicht mehr infrage kommen.

Zusammengefaßt lassen sich also drei Gründe für die dauerhafte Verfehlung des Vollbeschäftigungsziels angeben: Der Staat ist nicht mehr in der Lage, durch seine Geld- und Fiskalpolitik die Binnen-Nachfrage in ausreichendem Maße auszuweiten; in den exportorientierten Industrie- und Dienstleistungsbranchen zwingt die verschärfte internationale Konkurrenz die Unternehmen bei Strafe des Untergangs zur Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten; und auch die überdurchschnittlich hohen Lohn- und Lohnnebenkosten führen zur Vernichtung von Arbeitsplätzen mit geringem Produktivitätswachstum. Kurz: Die Chancen, daß unter den gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Vollbeschäftigung mit den bisherigen Mitteln wieder erreicht werden könnte, stehen denkbar schlecht.

Der Sozialstaat als Falle

Hinzu kommt die Tatsache, daß bei hoher Arbeitslosigkeit gerade der deutsche Sozialstaat für die Betroffenen zur Falle wird. Wer bei uns arbeitslos wird und nicht innerhalb kurzer Zeit einen neuen Arbeitsplatz findet, hat gute Aussichten auf eine Langzeit-Arbeitslosen-Karriere, die vielleicht noch durch Arbeitsbeschaffungs- und Umschulungsmaßnahmen und Gelegenheitsarbeit unterbrochen wird, aus der es aber kaum noch eine Rückkehr in reguläre Dauerbeschäftigung gibt. Noch größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zum Schicksal wird, das oft auch noch die Lebensläufe der nächsten Generation prägt. Kurz: Unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit ist der deutsche Sozialstaat zu einem Teil des Problems geworden, das er lösen soll.

Der Grund liegt einmal in den hohen und noch steigenden Qualifikations- und Motivationsanforderungen auf regulären Arbeitsplätzen. In längerfristiger Arbeitslosigkeit verbleiben ja vor allem die weniger Qualifizierten, und Arbeitslosigkeit beeinträchtigt überdies nicht nur das Selbstvertrauen,

sondern auch die Motivation der Betroffenen. Aus der Sicht der Arbeitgeber erscheint deshalb schon die Tatsache, daß ein Bewerber aus der Arbeitslosigkeit kommt, als ein Stigma, das eine Einstellung riskant erscheinen läßt - und dementsprechend schlecht sind die Chancen der Wiederbeschäftigung.

Auf der anderen Seite sind die deutschen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich immer noch verhältnismäßig hoch, und das gleiche gilt für die Sozialhilfe. Wenn deren Leistungen voll ausgeschöpft werden, liegt bei Verheirateten mit Kindern das Sozialhilfeniveau oft über dem Nettoeinkommen von Arbeitnehmern mit durchaus anspruchsvollen Berufen - etwa von Obersekretären in der kommunalen Verwaltung.² Diese Leistungen stabilisieren sicherlich die Ansprüche der Betroffenen in Bezug auf das Lohnniveau und die Qualität eines neuen Arbeitsplatzes. Im Prinzip wäre dagegen auch nichts einzuwenden.

Zur Falle werden die Lohnersatzleistungen aber durch die geltenden Regeln über die Anrechnung des eigenen Einkommens. Während beim Arbeitslosengeld wenigstens begrenzte Einnahmen aus Teilzeitarbeit anrechnungsfrei bleiben, werden bei der Arbeitslosenhilfe und bei der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem Bundessozialhilfegesetz die eigenen Einnahmen vollständig auf die Unterhaltsleistung angerechnet. Im Ergebnis bedeutet dies die Erhebung einer konfiskatorischen Steuer von einhundert Prozent auf alle Einnahmen aus (legaler) Erwerbstätigkeit.³ Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten von nützlicher „Eigenarbeit“ und von Schwarzarbeit lohnt sich deshalb die Annahme regulärer Beschäftigungsangebote erst dann, wenn der gebotene Nettolohn deutlich über dem Sozialhilfe-Niveau liegt. Da solche Angebote aber aus den oben angeführten Gründen selten sind, richten sich die Betroffenen wohl oder übel im Sozialleistungssystem ein. Daraus ergeben sich wiederum vielfältige „Mißbrauchsmöglichkeiten“, welche nicht nur konservative Politiker, sondern auch die Steuer- und abgabenzahlenden Arbeitnehmer und ihre Betriebsräte und Gewerkschaften irritieren, und die immer wieder zur Rechtfertigung für Einschnitte in das soziale Netz herhalten müssen.

Wer also das Unglück hat, von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen zu sein oder aus anderen Gründen der Sozialhilfe anheimzufallen, erhält bei uns zwar finanzielle Hilfen, die ihm ein Leben knapp oberhalb des Existenzminimums ermöglichen, aber seine Chancen der Wiedereingliederung in das reguläre Arbeitsleben bleiben minimal. In einer Gesellschaft aber, in der soziale Identität, fremde Wertschätzung und eigenes Selbstwertgefühl so stark von der Berufstätigkeit geprägt werden, und in der allenfalls die Alternativrollen der „Hausfrau-und-Mutter“, des Schülers oder Studenten oder des Rentners akzeptiert sind, kommt die Dauerarbeitslosigkeit für arbeitsfähige Erwachsene einem Ausschluß aus der Gesellschaft gleich. Für Jugendliche ohne (oder

2 Vgl. hierzu Norbert Sturm, Ein Obersekretär als Sozialfall. Diskussion über Wildwuchs wird zum zweischneidigen Schwert, in: Süddeutsche Zeitung, 20./21. Februar 1993, S. 24.

3 Vgl. Walter Hamm, Ein Steuersatz von hundert Prozent. Zur Debatte über den Sozialmißbrauch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. Februar 1993, S. 11.

mit der falschen) Ausbildung versperrt sie jeden Zugang zu einer gesellschaftlich akzeptierten Lebensform.

Rechtsradikalismus, Fremdenhaß und Gewalt sind die hilflos-bösartige Reaktion der Betroffenen auf Dauerarbeitslosigkeit, Armut und offenbare Ungerechtigkeit. Man kann und muß darauf mit polizeilicher Repression reagieren. Aber die repressive Ausgrenzung kann an der Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit der Betroffenen nichts ändern. Die Gesellschaft kann nur befriedet werden, wenn sie ihr unteres Fünftel wieder in die Solidarität einbezieht - und zwar nicht nur durch finanzielle Unterstützung und fürsorgerische Betreuung, sondern durch Eingliederung in die Arbeitswelt, die allein den Teufelskreis von Ausgrenzung, Selbstzerstörung und Aggression unterbrechen kann.

Neue Arbeitsplätze im Privatsektor?

Aber wie soll dies geschehen, wenn im Privatsektor aus den genannten Gründen nicht genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen? In Schweden hat man lange versucht, das Arbeitsplatzdefizit im Privatsektor durch die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu kompensieren. Dies war eine sehr teure Lösung, die inzwischen an der Überschuldung des Staatshaushalts und durch den politischen Widerstand der Steuerzahler ihre Grenzen gefunden hat. In der Bundesrepublik ist man diesen Weg nie gegangen — und heute, auf dem Höhepunkt der Beschäftigungskrise für Bund, Länder und Gemeinden, gibt es sogar offenbar keine höhere Priorität als den Stellenabbau im öffentlichen Dienst. Statt dessen haben wir uns darauf eingelassen, das vorzeitige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und die Arbeitslosigkeit verhältnismäßig großzügig zu finanzieren — eine ebenfalls teure Lösung, die nun nicht nur wegen ihrer sozial-desintegrativen Folgen, sondern auch wegen ihrer fiskalischen Kosten kaum noch ausgeweitet werden kann.

Wenn also neue Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden werden sollen, so müssen sie in erster Linie im Privatsektor geschaffen werden. Die Gewerkschaften haben dazu mit ihrem Kampf um die Verkürzung der Arbeitszeiten einen wichtigen Beitrag geleistet, der jedoch inzwischen an zumindest vorläufige Grenzen in der betrieblichen Arbeitsorganisation zu stoßen scheint. Bisher hat sich auch das Angebot an Teilzeit-Arbeitsplätzen nicht in dem von manchen erwarteten Maße ausweiten lassen. Jedenfalls können wir heute nicht mehr damit rechnen, daß das gegenwärtige Beschäftigungsdefizit in erster Linie durch die Umverteilung des vorhandenen Arbeitszeit-Volumens überwunden werden könnte. Es müssen vielmehr zusätzliche Beschäftigungsfelder erschlossen werden.

Nachdem offenbar alle anderen Auswege verschlossen sind, kann die Lösung nur noch in einer Richtung gesucht werden. Es geht um Arbeitsplätze, die heute nicht existieren, weil sie für die Arbeitgeber zu den derzeitigen Arbeitskosten nicht rentabel wären — und weil sie für die Arbeitslosen zu den dort bezahlbaren Löhnen nicht attraktiv genug wären. Daß solche Arbeits-

plätze in großer Zahl geschaffen werden können, zeigt die überaus positive Beschäftigungsentwicklung in den Vereinigten Staaten während der letzten beiden Jahrzehnte. Freilich war dieses „amerikanische Beschäftigungswunder“ vor allem der organisatorischen Schwäche der amerikanischen Gewerkschaften und dem (nach nordwesteuropäischen Maßstäben) unterentwickelten Stand der amerikanischen Sozialgesetzgebung zu „verdanken“. Die Gewerkschaften waren zu schwach, um eine Tarifbindung durchzusetzen; die gesetzlichen Mindestlohn-Sätze wurden seit langem nicht mehr erhöht; und sozialstaatliche Alternativeinkommen standen für viele Arbeitslose nur für kurze Frist oder gar nicht zur Verfügung. Jedenfalls entstanden die zusätzlichen Arbeitsplätze zum überwiegenden Teil in einem Niedriglohn-Arbeitsmarkt, auf dem wenig produktive manuelle Arbeit und Dienstleistungen nachgefragt werden, die bei uns auf dem legalen Arbeitsmarkt nicht mehr vorkommen.

Im Vergleich zur Situation unserer Langzeit-Arbeitslosen hat die amerikanische Lösung aber immerhin den großen Vorteil, daß die Betroffenen die Chance erhalten, sich selbst zu helfen und zugleich gesellschaftlich nützliche und sozial anerkannte produktive Arbeit zu leisten. Insofern sollte man hier nicht pauschal von „bad Jobs“ reden. Schlecht ist allerdings die Bezahlung, die oft nicht einmal das Existenzminimum erreicht. Die aus unserer Sicht völlig unakzeptable Kehrseite des amerikanischen Beschäftigungswunders ist also die Verarmung der in diesem Niedriglohnarbeitsmarkt Beschäftigten und damit die Ausbildung einer breiten Unterschicht der „working poor“. Die Frage für uns ist also, ob die zusätzlichen Beschäftigungschancen genutzt werden können, ohne daß die hier selbstverständlich gewordenen Mindeststandards des Sozialstaats aufgegeben werden müssen.

Das Konzept der Negativsteuer

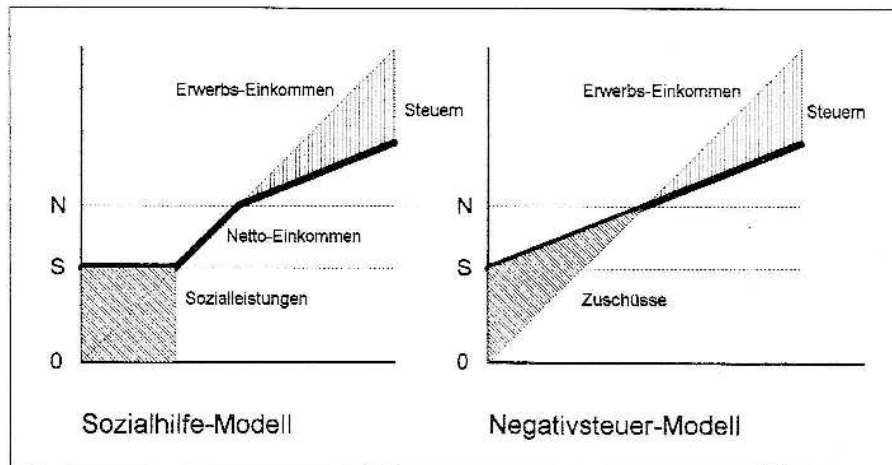
Eine solche Chance gibt es. Sie erfordert die Umstellung unseres Systems der Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe von der Finanzierung der Vollzeit-Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. Außerordentlich hilfreich wäre es überdies, wenn -wie seit langem diskutiert wird - die Kosten des Sozialstaats wenigstens zum Teil von den Lohnnebenkosten entweder auf die Wertschöpfung⁴ oder auf das allgemeine Steuersystem⁵ verlagert würden. Eine solche Kostenentlastung des Faktors Arbeit müßte auf jeden Fall das private Arbeitsplatzangebot erhöhen.

Darauf will ich hier nicht näher eingehen. Wichtiger scheint mir jedenfalls die Beseitigung der Sozialstaatsfalle, die den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung so erschwert. Es geht darum, das gegenwärtige Alles-oder-nichts-Prinzip, nach dem der Lebensunterhalt entweder vollständig

4 Herbert Ehrenberg/Anke Fuchs. Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats, Frankfurt/M. 1980.

5 Günther Schmid/Bernd Reissert/Gert Bruche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin 1987.

durch Sozialleistungen oder vollständig durch das eigene Erwerbseinkommen bestritten wird, durch einen gleitenden Übergang von der einen zu der anderen Einkommensart zu ersetzen. Dem entsprechen Lösungen, die dem Konzept einer „negativen Einkommensteuer“ nachgebildet sind - ein Konzept, das zwar zuerst von konservativen Ökonomen - in den USA von Milton Friedman und bei uns vom Kronberger Kreis⁵ - in die Diskussion eingeführt wurde, das aber unter den heutigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vor allem von der Linken aufmerksam geprüft werden sollte. Die Funktionsweise wird durch die nachstehende Abbildung verdeutlicht."



Durch politische Entscheidung werden zwei Einkommensebenen (deren Anspruchsniveau selbstverständlich im Laufe der Zeit angehoben werden kann) definiert- das etwa dem derzeitigen Sozialhilfesatz entsprechende Subsistenz-einkommen (S) und ein sozial akzeptables Niedrigeinkommen (N), von dem an die Einkommensteuerpflicht beginnt. Wer ohne jedes eigene Einkommen aber arbeitsfähig ist, erhält das Subsistenz-einkommen (S). Wer arbeitet, aber weniger als (N) verdient, erhält einen staatlichen Zuschuß, der sich mit steigendem Einkommen vermindert und erst bei (N) ganz aufhört. Aus der Symmetrie zwischen Steuern und Zuschüssen erklärt sich auch der wenig attraktive Begriff der „Negativsteuer“ (der Kronberger Kreis spricht statt dessen von der „Bürgersteuer“).

Technisch ließe sich eine solche Lösung nach dem Muster der früheren „Berlinszulage“ über die Lohnbüros der Betriebe und die Finanzämter ohne besondere Schwierigkeiten verwirklichen. Zumindest für den Anfang könnte die Regelung auch auf jene Fälle beschränkt werden, die heute durch die „Arbeitslosenhilfe“ nach dem Arbeitsförderungsgesetz und durch die „Hilfe

6 Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962; Kronberger Kreis, *Bürgersteuer - Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen*, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Frankfurt/M. 1986.

7 Vgl. Michael Hüther, *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse*, Berlin 1990.

zum Lebensunterhalt" nach dem Bundessozialhilfegesetz geregelt werden. Im Interesse einer einheitlichen Anwendung müßte dann wohl die Finanzierungsverantwortung für die „Hilfe zum Lebensunterhalt" von den Kommunen auf den Bund übertragen werden. Nicht einzubeziehen wäre jedoch die „Hilfe in besonderen Lebenslagen", die in der bisherigen Form weitergeführt werden könnte. Auch der durch Versicherungsbeiträge erworbene und zeitlich befristete Anspruch auf die Zahlung von „Arbeitslosengeld" müßte nicht infrage gestellt werden. Wenn das System sich bewährt, könnten freilich auch andere sozialpolitisch motivierte Programme (beispielsweise die auf Verbesserung der Einkommensverhältnisse in der Landwirtschaft gerichteten Leistungen) durch die Negativsteuer ersetzt werden.

Auswirkungen und Folgeprobleme

Aber darauf kommt es jedenfalls zunächst nicht an. Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob eine derartige Umgestaltung der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe den langfristig Arbeitslosen eine Chance der Wiedereingliederung in das Beschäftigungssystem bieten könnte. Soweit es um die finanziellen Anreize für die Betroffenen geht, kann die Wirksamkeit grundsätzlich unterstellt werden. Anders als bisher gäbe es keinen Grund mehr, Tätigkeiten abzulehnen, weil der gebotene Verdienst das Sozialhilfeniveau nicht oder nur wenig überschreitet. Die konfiskatorische Besteuerung des Erwerbseinkommens wäre beseitigt und trotz der graduellen Verminderung des Zuschusses führte jede Mehrarbeit auch zu einem Zuwachs des Nettoeinkommens. Mit anderen Worten: auch für Arbeitslose würde sich legale Arbeit wieder lohnen.

Weniger sicher ist die Frage zu beantworten, ob die erhofften zusätzlichen Arbeitsplätze im Niedriglohn-Sektor auch tatsächlich entstehen würden. Die bloße Änderung bei den Lohnersatzleistungen würde dafür ebensowenig ausreichen wie die höhere Motivation der Arbeitslosen. Auch das - im Prinzip zu unterstellende - Interesse der Betriebe an billigen Arbeitskräften könnte unter dem deutschen Tarifrecht ein „amerikanisches Beschäftigungswunder" noch nicht herbeiführen. Nötig wäre vielmehr das Einverständnis der Gewerkschaften und der Betriebsräte zur Einrichtung von Arbeitsplätzen, deren Entlohnung unterhalb der derzeit geltenden (oder der derzeit faktisch genutzten) Tarifgruppen läge. Gleich, ob neue „Leichtlohngruppen" ausgehandelt werden, oder ob es (ebenso wie es einen Bereich außertariflicher Verträge gibt) zur Zulassung eines Bereichs untertariflicher Beschäftigung kommt, in dem die Lohnbildung dem Markt überlassen bleibt: in jedem Fall werden die Arbeitnehmervertretungen Lösungen suchen und Kontrollrechte beanspruchen, welche die Möglichkeit einer mißbräuchlichen „Abgruppierung" derzeit nach Tarif bezahlter Arbeitnehmer ausschließen.

Wenn aber Lösungen gefunden werden, denen die Tarifparteien zustimmen können, dann ist in Deutschland ebenso wie in den Vereinigten Staaten durchaus mit einem zusätzlichen Angebot von Arbeitsplätzen zu rechnen. Die Vorstellung, daß der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgehen könnte, über-

schätzt den Anwendungsbereich der modernen, arbeitssparenden Technik, und sie unterschätzt den latenten Bedarf nach Dienstleistungen und manueller Arbeit, der derzeit aus Kostengründen nicht befriedigt werden kann. Arbeit, so hört man von allen Seiten, ist genug da - sofern sie nur bezahlt werden kann.

Mit einer solchen Lösung würde die derzeit rigorose Trennung zwischen denen, die in die Arbeitswelt integriert sind, und denen, die dazu verurteilt bleiben, an oder unterhalb der Armutsgrenze von Sozialeinkommen zu leben, wieder durchlässig. Bei niedrigeren Kosten können Arbeitsplätze im Privatsektor in größerer Zahl angeboten werden; und für die Empfänger von Sozialeinkommen lohnt es sich, auch niedrig entlohnte oder Teilzeitarbeitsplätze zu suchen, um so ihr Gesamteinkommen (legal!) aufzubessern. Anders als heute würde der Zuverdienst nicht mehr vom Sozialamt konfisziert, sondern bliebe dem Arbeitnehmer zum größten Teil erhalten.

Der private Sektor stünde nicht länger unter dem Zwang, aus Kostengründen nur noch hochproduktive und dementsprechend anspruchsvolle Arbeitsplätze anbieten zu können. Und auch wer das Unglück hat, einmal aus dem Erwerbsleben herausgefallen zu sein, kann sich wieder hineinarbeiten - zunächst auf weniger anspruchsvollen Arbeitsplätzen und mit steigender Kompetenz und wachsendem Selbstvertrauen dann auch mit anspruchsvolleren und besser bezahlten Aufgaben. Die Spaltung der Gesellschaft in eine immer geringere Zahl von Menschen, die auf hochproduktiven Arbeitsplätzen hohe Einkommen erzielen können, und in eine immer zunehmende Zahl von nicht mehr verwendbaren „Sozialfällen“ würde dadurch aufgehoben - im Prinzip könnte es (weniger produktive, aber sozial nützliche) Arbeit für alle geben.

Ob eine solche Lösung gegenüber dem derzeitigen Zustand teurer wäre, ist im voraus schwer abzuschätzen. Wenn man unterstellt, daß viele „Vollzeit-Arbeitslose“ dadurch wieder bezahlte Arbeit im Privatsektor finden werden, könnten sogar Kosten gespart werden. Andererseits müßten fairerweise Zuschüsse auch an jene gezahlt werden, die heute schon von Erwerbseinkommen an der Sozialhilfegrenze leben müssen. Aber auch wenn im Ergebnis die Steuerlast ansteigen würde, wäre der Gewinn an sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit hoch zu veranschlagen. Insbesondere entfielen hier alle Einwände, die vor allem von den Gewerkschaften bisher gegen den Vorschlag eines „arbeitslosen Grundeinkommens“ vorgebracht wurden.⁸ Die arbeitenden Steuerzahler müßten nicht „Müßiggänger“ alimentieren, sondern sie würden lediglich für eine andere Form der solidarischen Einkommensumverteilung unter den Erwerbstätigen in Anspruch genommen.

Vor allem aber würde die Politik weitgehend von der Verantwortung für die Steuerung der kapitalistischen Wirtschaft entlastet. Ihre primäre Aufgabe

⁸ Siehe hierzu Georg Vobruba, Entwicklung und Stand der deutschen Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen, in: Michael Opielka/HLona Ostner (Hrsg. 1. Umbau des Sozialstaats, Essen 1987, S. 259-269; Ders., Strukturwandel der Sozialpolitik, Frankfurt/M. 1990.

wäre nicht mehr die zunehmend aussichtslose Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung mit den Mitteln der Wirtschaftspolitik (und das heißt in der heutigen Praxis: durch Subventionierung der Kapitaleinkommen), sondern die eminent politische Entscheidung von Verteilungsfragen durch Festlegung des Subsistenzniveaus (S), unter das niemand fallen darf, und durch die Definition des jeweils akzeptablen Niedrigeinkommens (N), bis zu dem Einkommenszuschüsse, und von dem an Steuern gezahlt werden. Für solche Entscheidungen über die Verwendung des von der kapitalistischen Ökonomie nach wie vor erzeugten Reichtums hat die demokratische Politik eine wesentlich besser legitimierte Kompetenz als für die überaus komplexen Fragen einer beschäftigungswirksamen Wirtschaftspolitik. Im wesentlichen geht es hier ja nicht um eine technische, sondern um eine moralische Frage - nämlich um das Niveau der Verteilungsgerechtigkeit, auf dessen Erreichung die Gesellschaft sich verpflichten lassen will. Darüber kann man öffentlich streiten, und dabei können alle mitreden. Im Ergebnis könnte man also nicht nur auf einen Gewinn an sozialer Gerechtigkeit, sondern auch auf einen Gewinn an demokratischer Legitimität hoffen.

Schwierigkeiten ergäben sich jedoch für die Gewerkschaften, die nicht nur die Entstehung eines Niedriglohn-Sektors tolerieren, sondern ihre organisatorische Identität verändern müßten. Gewerkschaftliche Funktionen im bisherigen Sinne des Kampfes um höhere Arbeitseinkommen und bessere Arbeitsbedingungen behielten sie zwar für die Arbeitnehmer mit hoher beruflicher Qualifikation, die auf hochproduktiven Arbeitsplätzen beschäftigt werden. Für die neuentstehenden Niedriglohn-Beschäftigungsverhältnisse dagegen dürften die Gewerkschaften sich gerade nicht auf die Maximierung von Lohnsteigerungen konzentrieren, die hier einer Arbeitsplatzvernichtung gleichkäme. Statt dessen läge hier ihre Aufgabe vor allem in der Einflußnahme auf staatliche Entscheidungen über die Höhe des garantierten Subsistenzinkommens und über die Höhe der Zuschüsse, mit denen niedrige Erwerbseinkommen subventioniert werden. Da die Steuerlast dafür in erster Linie von den Beziehern höherer Erwerbseinkommen zu tragen wäre, liegen die Schwierigkeiten einer solchen Doppelrolle gewiß auf der Hand. Vielleicht wäre aber die gegenwärtige Beschäftigungskatastrophe in Ostdeutschland, für welche die Vorteile des Vorschlags auf der Hand liegen, gerade auch für die Gewerkschaften ein Anlaß, über die Möglichkeiten einer staatlichen Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen konstruktiv nachzudenken.