

NEUE ARBEITSLOSIGKEIT, NEUE UNGLEICHHEIT - STRATEGIEN ZUR EXPANSION DES ARBEITSMARKTS FÜR NIEDRIGQUALIFIZIERTE

Vorbemerkung

Aus der hohen Arbeitslosigkeit ist eine intensive Diskussion von Strategien für ihre Verringerung entstanden. Ein zentraler Lösungsansatz konzentriert sich auf die Senkung der Lohnnebenkosten, um dadurch Wettbewerbsbedingungen zu verbessern und neue Nachfragepotentiale zu erschließen. Die Arbeitsmarktstatistik zeigt, daß Arbeitslosigkeit sich vor allem bei Erwerbstätigen mit niedrigen Qualifikationen konzentriert. (Arbeitslosenquote bei Erwerbspersonen ohne Hauptschulabschluß über 20%, in Ostdeutschland über 40%.) Dementsprechend sind Erwerbstätige auf diesem Marktsegment besonders häufig oder lange von Arbeitslosigkeit betroffen. Angesichts der daraus entstehenden Schäden sollte die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik sich sehr viel stärker darauf konzentrieren, die Arbeitsmärkte für Niedrigqualifizierte zu entwickeln. Der Managerkreis stellt keine abschließenden Vorschläge, sondern Anregungen zur Diskussion, um dem Thema eine größere Aufmerksamkeit zu verschaffen und seine Dringlichkeit zu unterstreichen.

1. Neue Arbeitslosigkeit

In den meisten westlichen Ländern wächst die Sorge, daß für wachsende Gruppen Armut zu einem dauerhaften Schicksal und Arbeitslosigkeit zu einem wiederkehrenden Begleiter im Leben wird. Über 45% aller Sozialhilfeempfänger haben nach einer Langzeitstudie der Universität Bremen schon mehr als 24 Monate Sozialhilfe erhalten. Die Gruppe der wiederkehrend Arbeitslosen oder der wiederholt von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe abhängigen Menschen steigt.. Es entstehen Armutsmilieus in denen man ohne Reserven von der Hand in den Mund lebt, in denen kleine oder größere Schulden zum ständigen Begleiter werden und eine Teilhabe an höherwertigen Wohlstandsgütern kaum möglich wird. Dazu gehören auch Jobs, die keine Möglichkeit bieten, Erfahrungen und Kenntnisse zu sammeln, die einen Aufstieg ermöglichen. Gleichzeitig lebt man in Gebieten, mit hohen Arbeitslosenquoten, aus denen die Aufsteiger wegziehen. Man kennt fast nur Menschen mit Banalberufen. Die Kinder gehen in Hauptschulen mit hohem Ausländeranteil. Sie geraten leicht in Cliques ohne Unterstützung für ein Engagement in der Schule. Niemand weiß, wie groß inzwischen die Milieus der Armut, Lethargie und Lähmung geworden sind. Die Ursachen für die neue Ungleichheit und Ausgrenzung von Gruppen mit geringen beruflichen Entwicklungs- oder Beteiligungschancen am Arbeitsmarkt sind nicht eindeutig zu bestimmen. Eine zentrale Rolle dürften jedoch spielen:

- das geringe wirtschaftliche Wachstum;

- die geringe Arbeitsintensität mit der das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik erzeugt wird, die wiederum auf verschiedene Ursachen zurückgehen (Behindernde Regulierungen des Marktzugangs oder des Zugangs zu Berufen; Regulierungen, die Flexibilität in der Gestaltung von Arbeitsverträgen oder in der Organisation von Arbeit erschweren);
- hochregulierte Qualifikationsanforderungen bei gleichzeitigem Versagen vor allem der Hauptschule, die als Startbasis für ein erfolgreiches Berufsleben oft nicht mehr ausreicht;
- hohe Abgaben auf das Einkommen, die einfache, aus Nettoeinkommen finanzierte Dienstleistungen, zu teuer machen;
- die Natur des gegenwärtig und auf absehbare Zeit vorherrschenden technischen Fortschritts, der ermöglicht, niedrig qualifizierte Arbeit immer häufiger zu ersetzen;
- die seit langem hohe Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern mit geringen Qualifikationen oder mit Sprachproblemen;
- unzureichende Arbeitsanreize für viele Kunden des Sozialstaats, die beim Übergang in eine Arbeit nur wenig besser dastehen und deshalb Schwarzarbeit bevorzugen..¹
- ein unfaires Steuersystem, das die Ungleichheit fördert, wie man an den Belastungsverringerungen zu Gunsten der Spitzenverdiener in den letzten 20 Jahren ersehen kann.
- eine geringe Lohnspreizung. Allerdings stieße eine höhere Lohnspreizung rasch an Grenzen, weil eine spürbare Absenkung der Bruttolöhne für niedrig Qualifizierte in die Armut führen müßte.

Beispiel

Das Einkommen eines mittleren Angestellten steigt von 50.000 Brutto (Lohnkosten incl. 20% Arbeitgeberanteil = 60.000 DM) auf 55.000. Der Bruttostundenlohn beträgt dann knapp 29 DM, der Nettostundenlohn knapp 19 DM (15% Steuer auf Bruttoeinkommen, 20% Sozialversicherung). Von den zusätzlichen 5.000 DM erhält der Angestellte knapp 2.300 DM ausgezahlt. Ein Erwerbstätiger, der einfache Dienstleistungen erbringt, verdiene netto 15% mehr als der Sozialhilfesatz (Familie mit zwei Kindern). Das ergibt einen Bruttostundenlohn von knapp 18 DM. Bei overheads von 150% und einer USt. von 15% ergibt dies einen Stundensatz für den Nachfrager von gut 51 DM. Der Angestellte mit

¹ Technisch kann man hier von einer Armutsfalle sprechen. Wie der Anhang zeigt, entspricht es gemeinsamer Praxis in den meisten Ländern, Empfängern von Sozialhilfe oder vergleichbarer Leistungen bei Aufnahme von Arbeit und geringen Verdiensten durch Kürzung der Hilfe die Einnahmen ganz oder teilweise wegzusteuern.

55.000 DM Bruttolohn muß dann 2,8 Stunden arbeiten, um eine einfache Dienstleistungsstunde nachzufragen. Er kann, wenn er die gesamte Gehaltserhöhung für einfache Dienstleistungen verwendet pro Jahr rund 43 Stunden zusätzlich nachfragen. Allerdings blieben dann weder für Mieterhöhungen noch für andere Zwecke Spielräume für zusätzliche Nachfrage. Angesichts der hohen Abgaben entsteht eine Dienstleistungsfalle. Eine Mehrbeschäftigung in größerem Stil wäre nur zu erwarten, wenn die Schere zwischen verfügbarem Einkommen der Nachfrager und hohen Lohnkosten der Anbieter von beiden Seiten her geschlossen würde (i.e. Steuersenkung und Senkung der Lohnnebenkosten - nicht Lohnerhöhung, das wäre Kostenerhöhung und kontraproduktiv und würde eher zu Personalabbau führen und auf Kosten der Arbeitslosen gehen!).

Als Ergebnis wächst die Gruppe von Erwerbspersonen mit geringen Qualifikationen, die nicht in der Lage sein dürfte, aus eigenem Arbeitseinsatz ein akzeptables Mindesteinkommen plus Versicherungsansprüche (insbesondere Rentenansprüche), plus Deckungsbeiträge zu den staatlichen Overheads zu erwirtschaften. Wie groß diese Gruppe ist, läßt sich nicht genau angeben. Dazu gehören: Erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger, Schulabgänger ohne Lehrstelle; Alleinerziehende ohne Arbeit; Aussiedler und neu zugezogene Ausländer ohne Arbeit. Es wird kaum gelingen, die Ursachen der neuen Arbeitslosigkeit und neuen Ungleichheit rasch zu beseitigen. Vor allem ist zu befürchten, daß die Arbeitslosigkeit der niedrig Qualifizierten durch ein höheres Wachstum über längere Zeit kaum wirklich reduziert wird.

2. Lösungsansätze

2.1 Zur Zukunft der Arbeitsgesellschaft und der Beschäftigungsfelder

Der Gesellschaft geht die Arbeit angesichts unendlicher unbefriedigter Bedürfnisse nicht aus. Sie wird jedoch in den letzten 20 Jahren immer unfähiger, sich so zu organisieren, daß Arbeit für alle oder zumindest für alle Arbeitswilligen auch möglich wird. Gleichzeitig gilt: Arbeit ist mehr als nur Einkommensquelle. Arbeit gibt dem Leben Rhythmus und zeitliche Struktur. Arbeit sozialisiert und wird zur Basis von Partnerschaft und der Erfahrung gemeinsamer Leistung mit anderen. Arbeit wird zur Quelle von Selbstachtung und Anerkennung durch andere. Entzug der Arbeit bleibt Entzug eines wichtigen Stücks der Wirklichkeit. Die leichtfertige Position, das Vollbeschäftigungsziel abzuwerten und das Ende der Arbeitsgesellschaft einzuläuten, wird die Stellung der niedrig qualifizierten Arbeitskräfte im Ergebnis weiter schwächen. Es sind Träumereien, einen Arbeitersatz als Dauerlösung zu idealisieren oder ein arbeitsfreies, kontemplatives Leben für große Gruppen zu propagieren. Auch die ehrenamtliche Tätigkeit ist keine massenhafte Lösung. Ehrenämter werden meist von denen wahrgenommen, denen auch die Arbeit zuläuft. Niedrig qualifizierte Arbeitslose eignen sich kaum für

meist anspruchsvolle Ehrenämter, denn Arbeitslosigkeit dequalifiziert und entwertet. Ehrenamt setzt Respekt und Achtung voraus, die von Arbeitslosigkeit zerstört werden.

2.2 Politikfelder

2.2.1 Überblick

In einer ersten Unterteilung kann man alle Maßnahmen subsumieren, die darauf abzielen, strukturelle Veränderungen in der Entstehung des BSP hervorzurufen, die einen größeren Arbeitsinput von niedrig qualifizierten Arbeitskräften erfordern oder ermöglichen, um ein arbeitsintensiveres Bruttosozialprodukt zu erzeugen. Solche Strategien werden leicht als kontraproduktiv angesehen, weil die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei den hohen Einkommensniveaus der Qualifizierten, einen ständigen arbeitssparenden technischen Fortschritt erfordert. Natürlich wäre es im Hinblick auf eine gleichmäßigere Einkommensverteilung angemessen, auch in der Produktion der nicht handelbaren Güter und Dienste, möglichst hohe Produktivitätssteigerungen (auch durch Qualifizierungen) zu erreichen. Die Entwicklung der Ausbildung und des Arbeitsmarktes haben jedoch in Millionen von Fällen zu einem Überangebot von Arbeitskräften mit niedrigen Qualifikationen geführt. Selbst dramatisch steigende Qualifizierungsbemühungen würden diese neue Reservearmee nicht zum Verschwinden bringen. Unabhängig davon können nicht 3-4 Mio. Arbeitsplätze für Hochqualifizierte in kurzen Fristen geschaffen werden, weil mit steigender Qualifikation auch die Kapitalintensität der Arbeitsplätze zunimmt und die entsprechenden Beträge nicht aufzubringen wären. Auf mittlere Sicht muß deshalb auch eine Deregulierungsstrategie versucht werden, die vermehrt einfache Arbeitsplätze insbesondere im Dienstleistungsbereich zulassen.

Parallel müssen deshalb die relativen Preise zugunsten einer stärkeren Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen etc. mit nicht handelbaren lokalen Gütern verändert werden. Das erfordert niedrige Löhne für einfache Tätigkeiten, um eine bessere Annäherung an die Produktivität zu erreichen. Die verteilungspolitischen Negativfolgen einer größeren Lohnspreizung können durch Senkung der Abgaben im unteren Lohnbereich abgemildert oder sogar vermieden werden.

Auch die Nachfrage nach einfachen Diensten läßt sich anregen.

2.2.2 Erhebliche Beschäftigungsexpansion bei nicht handelbaren Gütern möglich

Arbeitslosigkeit wird gerne der Globalisierung zugerechnet und damit der eigenen nationalen Verantwortung entzogen. Doch die Globalisierung hat auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nur

einen geringen Einfluß. So wird aus den Trends der Beschäftigung klar, daß in Zukunft immer mehr Menschen in der Produktion nicht handelbarer lokaler Güter beschäftigt sein werden. Ein Wachstumssektoren gemessen in Beschäftigung und vor allem gemessen an ihren Beschäftigungspotentialen für niedrig qualifizierte Tätigkeiten bleiben die lokalen Dienstleistungen, die ohne große Produktivitätsfortschritte erzeugt werden müssen. (Pflege, Ausbildung, Gesundheit, Einzelhandel, Reparaturdienste, personenbezogene Dienstleistungen insbesondere Freizeit, Teile der öffentlichen Verwaltung etc.). In diesen Bereichen können mehr Menschen arbeiten.

Ganz im Gegensatz zu den Potentialen ist der Arbeitsmarkt der Bundesrepublik seit Jahren durch einen im internationalen Vergleich niedrigen Anteil der Beschäftigung für lokale, nicht handelbare Güter gekennzeichnet. Zwischen dem niedrigen Beschäftigungsstand und dieser einseitigen Struktur besteht offensichtlich ein ökonomisch auch leicht nachvollziehbarer Zusammenhang.

(Die folgende Argumentation ist vor allem von Scharpf in unterschiedlichen Veröffentlichungen vertreten worden.)

Verglichen mit den USA oder Schweden liegt die Erwerbsquote in Deutschland auf einem niedrigeren Niveau und steigt weniger stark an als in den USA (abgesehen von einer Normalisierung seit dem abrupten Anstieg nach der Wiedervereinigung). Die Arbeitslosigkeit ist gleichzeitig hoch. Wenn dies eine Folge der Globalisierung wäre, müßte damit aber ein Rückgang der Beschäftigung in international exponierten Branchen einhergehen. Das ist jedoch nicht der Fall, da die Erwerbsquote in diesen Sektoren (in einer weit gefaßten Definition²⁾) sogar oberhalb dem Niveau der USA liegt. Dagegen sind die binnenabsatzorientierten Dienstleistungen (Handel, Gaststätten, soziale und persönliche Dienstleistungen) in Deutschland noch unterentwickelt. Während in diesem Sektor in den USA bereits im Jahr 1980 eine knapp 35%ige Erwerbsquote erreichte wurde, die bis 1994 auf über 40% anstieg, konnte die Quote in Deutschland nur von gut 25 auf 28% erhöht werden. Würde der Abstand (gut 12 Prozentpunkte) überwunden, dann ergäben sich für Deutschland mehr als 6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze.

Ein Beispiel

In den USA sind je 1000 Einwohner fast 50 % mehr Menschen im Einzelhandel beschäftigt wie in der Bundesrepublik. Die Einzelhandelsbeschäftigung in der Bundesrepublik läßt auch in den letzten Jahren keinerlei Wachstumspotentiale erkennen. Diese Perspektiven sind auch dadurch bedingt, daß der Einzelhandel bei uns rundum reguliert wird. Gegenwärtig tobt unter Stadt- und Regionalplanern eine Kontroverse um die *Factory Outlet Center*. Die Rationierer aller Ebenen und Funktionen erfinden

ständig neue Sorgen, aus denen sie ableiten, welche unterschiedlichen Schäden entstehen könnten, wenn Kunden die Chance hätten, in neuen Einkaufszentren, die direkt von den Herstellern versorgt werden, an verkehrsgünstigen Standorten einkaufen könnten. Ähnlich wird bei großflächigem Einzelhandel auf der grünen Wiese argumentiert, daß dadurch die Innenstädte in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Mit dieser Argumentation werden Bedarfsprüfungen und Regulierungen des Einzelhandels gerechtfertigt, die de facto immer von den gegenwärtigen Einzelhandelsformen ausgehen und diese festschreiben. Im Ergebnis kommt es als Folge der Flächenrationierungen in den knapp gehaltenen Standorten der Innenstädte zu exorbitanten Preissteigerungen bei Boden und Mieten. Die hohen Mieten zwingen zu hohen Umsätzen und rufen eine einseitige Auslese hervor. Hochrationierte Einkaufszonen werden zu Shopping Malls im Denkmalllook, in denen sich nur noch Schnelldreherläden mit engem Sortiment, das hohe Umsätze garantiert, halten können.

Nimmt man die zeitlichen Regulierungen durch die Begrenzung der Ladenöffnungszeiten hinzu, dann entsteht das Bild eines gegängelten Sektors, der sein Nachfragepotential für niedrig Qualifizierte nicht entfalten kann, dessen Beschäftigungschancen weit höher sind, als gegenwärtig zugelassen. Das Beispiel des regulierten Einzelhandels zeigt, wo und wie Beschäftigungschancen im Bereich der nicht handelbaren Güter verschenkt werden. Eine beschäftigungsorientierte Deregulierung sollte systematisch alle Bereiche durchprüfen. Felder dafür wären, die deutsche Handwerksordnung; das Bauwesen; das Reparaturhandwerk; der Einzelhandel und die Haushaltsdienste. Maßnahmen dieser Art brauchen, sowohl für die politische Durchsetzung wie für eine breite Wirksamkeit Zeit. Sie verändern Produktionsstrukturen und dabei vor allem den Arbeitseinsatz.

2.3 Die relativen Preise und die Nachfrage nach einfachen Diensten verbessern

Der Staat muß die relativen Preise direkt verändern, um Beschäftigungseffekte vor allem für die unteren Lohngruppen zu erreichen. In der politischen Diskussion besteht zwischen allen Parteien Einigkeit, daß die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollten. Als Gegenfinanzierung sollen Ressourcensteuern, insbesondere die Mineralölsteuer, angehoben werden. Eine solche pauschale relative Verschiebung der Preise zugunsten von Arbeit und zu Lasten des Energieverbrauchs wird besondere Beschäftigungseffekte kaum in Bereichen mit besonders hohem Überangebot an Arbeitskräften haben. Sie wirken auch dort, wo Engpässe auf der Angebotsseite der Arbeitsmärkte bestehen. Darüber hinaus sind auch Gegenreaktionen möglich. Die Senkung der Lohnnebenkosten beschreibt nur den einen Teil der Anpassung. Die Gewerkschaften können auch versuchen, in den nächsten Lohnrunden zusätzliche Lohnsteigerungen hereinzuholen, um den Einkommenseffekt einer Benzinpreissteigerung zu

² Inkl. Dienstleistungen, die nicht mehr notwendig lokale Güter darstellen (Telekommunikation, Versicherungen, Straßengüterverkehr).

kompensieren. Einmalige pauschale Absenkungen der Lohnnebenkosten sind in ihren mittelfristigen Wirkungen unsicher. Wirksamer wäre eine ständige relative Verschiebung, d.h. eine periodisch wiederkehrende Anhebung der Mineralölsteuer oder eine CO₂-Abgabe. Solche ständigen relativen Verschiebungen, die auch für alle sichtbar und glaubwürdig angekündigt werden, könnten zu ständig neuen Energieeinsparung führen und gleichzeitig Rationalisierungen mit geringerem Arbeitseinsatz zugunsten höherer Beschäftigung verlangsamen. Für die Märkte mit hohem Überangebot an niedrig Qualifizierten sind solche pauschalen Maßnahmen in keinem Fall ausreichend. Hier sind gezielte zusätzliche Maßnahmen zur Verbilligung des Arbeitsangebots erforderlich..

Es liegt auf der Hand, daß eine umfassende Beschäftigungspolitik die Investitionen in High-Tech-Bereichen anregen oder die allgemeine Spar- und Investitionsquote anregen muß. Hier geht es jedoch nicht darum, eine allgemeine Beschäftigungspolitik zu skizzieren. Es geht darum, die Maßnahmen darzustellen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit besondere Beschäftigungseffekte bei Erwerbstätigen mit niedrigen Qualifikationen auslösen.

2.4 Ausreichende Anreize

Ein spezielles Beschäftigungshindernis entsteht aus den geringen Arbeitsanreizen für viele Sozialhilfeempfänger. Für den Begünstigten stellt sich die Frage, ob sich die Arbeitsaufnahme, die bei geringer Entlohnung und gravierenden Kürzung der Transferzahlungen kaum Einkommenserhöhungen erzielen, überhaupt lohnt. Ein Verzicht auf Arbeitsaufnahme wird besonders dann attraktiv, wenn sich die Möglichkeit zur Schwarzarbeit oder einer eigenen Subsistenzwirtschaft ergibt. In diesen Fällen lohnt es sich, weiterhin von der Sozialhilfe zu leben, um aus der Kombination von Sozialhilfe und anderen nicht belasteten Einkommen relativ unabhängig und materiell befriedigend zu leben. Es ist unbekannt, wie groß die Zahl dieser Fälle ist. Sie haben in den letzten Jahren offensichtlich zugenommen.

Beispiele

Die Zahl der alleinerziehenden Mütter mit Kindern ist erheblich gestiegen. Vor allem alleinerziehende Mütter mit kleinen Kindern sehen sich kaum in der Lage, eine Vollzeittätigkeit zu übernehmen und aus eigenem Einkommen die Sozialhilfegrenzen zu überschreiten. Dies gilt besonders in Großstädten mit hohen Mieten. Dadurch käme es bei Arbeitsaufnahme besonders häufig zu einer Kombination aus Sozialhilfe und eigenem (geringen) Arbeitseinkommen, wobei der größere Teil des Arbeitseinkommens „drauf geht“ weil die Sozialhilfe gekürzt wird.

Jugendliche Sozialhilfeempfänger ohne Ausbildung und Berufserfahrung finden oft nur sehr niedrig entlohnte Teilzeitbeschäftigungen. Für sie entstehen ebenfalls Konstellationen, in denen sich Arbeiten nicht lohnt. Konstellationen dieser Art sind demoralisierend. Sie fördern eine zynische Einstellung der Betroffenen. Sie untergraben die Autorität und das moralische Ansehen des Sozialstaats und seiner Unterstützungsformen. Sie fördern Lethargie und Lähmung bei den unmittelbar Betroffenen, Aggressionen und Ressentiments bei denen, die voll arbeiten, aber nur geringe Einkommen erzielen, weil sie erleben wie Sozialhilfeempfänger sich „einen schönen Tag“ machen, während sie selbst „morgens raus zur Arbeit müssen“. Anreizprobleme können aber auch beim Übergang aus der Sozialhilfe in eine niedrig bezahlte Vollzeitbeschäftigung auftreten. Die verfügbaren Einkommen aus der Erwerbstätigkeit erlauben oft keinen höheren Lebensstandard als ihn die Sozialhilfe ermöglicht. Dies gilt vor

allein bei Haushalten mit sehr hohen großstädtischen Mietbelastungen, die ihnen voll erstattet wird, die sie als erwerbstätige aber aus eigenem Einkommen tragen müssen, was ihr verfügbares Einkommen nach Miete fast auf das Niveau der Sozialhilfe drückt.

EINZELSTRATEGIEN

1. Einkommensteuerreform und Rentenreform

Jede künftige Steuerreform wird zu einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage in der Einkommensteuer und zu einer Absenkung des Tarifs führen. Dadurch würde die Kaufkraft für einfache Dienste, insbesondere bei Einkommenssteigerungen, deutlich erhöhen. Eine spezielle zusätzliche Absenkung im unteren Bereich könnte die Preise für Dienstleistungen verringern helfen. Eine Steuerreform dürfte den Markt für niedrig qualifizierte Arbeitskräfte bzw. Nachfrage und Angebot bei einfachen Dienstleistungen überdurchschnittlich beleben. Die Nachfrager behalten mehr verfügbares Einkommen, die Anbieter können preiswerter anbieten. Eine Steuerreform ist deshalb im Hinblick auf ihre selektiven Beschäftigungseffekte zugunsten der niedrig qualifizierten Erwerbstätigen dringlich.

In eine ähnliche Richtung wirkt eine Rentenreform, die eine steuerfinanzierte Grundsicherung bietet und die einkommensorientierte individuelle Lösung den einzelnen selbst überläßt. Auch hier werden Dienstleister in der Tendenz entlastet. Wirkungen in diese Richtung sind auch von Vorschlägen zu erwarten, die ein Umlagesystem mit einem Kapitaldeckungssystem verknüpfen, wie jetzt vom wissenschaftlichen Beirat beim Wirtschaftsminister vorgeschlagen.

2. Förderung von Arbeitsanreizen und der Nachfrage nach Niedrigqualifizierten

2.1 Lohnkostenzuschüsse bis zum Existenzminimum/ Verringerung der Sozialabgaben

Eine Senkung der Arbeitskosten durch **Subventionierung der Sozialabgaben** bis zum Existenzminimum würde das verfügbare Einkommen bei einem Arbeitnehmer mit 1.000 DM monatlichem Bruttoeinkommen bei einem Abgabesatz von 20% um 200 DM erhöhen. Gleichzeitig könnten die Lohnzusatzkosten beim Arbeitgeber um denselben Betrag fallen. Bei Einkommen oberhalb des Existenzminimums sollte eine solche Subvention kontinuierlich abgebaut werden. Diese Lösung könnte Anreize schaffen, ohne Änderungen im Einkommensteuer- und Sozialhilfegesetz vornehmen zu müssen. Die Beitragsausfälle müßten durch Zuschüsse aus Steuermitteln finanziert werden, damit die Leistungsansprüche erhalten bleiben. Die Zusatzkosten dieser Variante im Vergleich zum Status quo wären niedriger als bei einer prozentualen Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Transferbezüge, da nur erwerbstätige Haushalte in den Genuß kommen. Gleichzeitig wäre die Maßnahmen sehr wirksam, da die direkte Bindung der Subvention an die Erwerbstätigkeit den Effekt eines sinkendes Arbeitsanreizes durch höhere (Transfer-)Einkommen hier ausschließt.

Vorschläge dieser Art sind z.B. von der SPD Fraktion durch Otmar Schreiner vorgelegt worden. Auch im SPD Wahlprogramm finden sich Anregungen in diese Richtung. Sie sollten eine höhere Priorität erhalten als bisher .

In der fachlichen Diskussion wird vielfach gefordert, daß solche Zuschüsse, die Tariflöhne oder die bestehende Lohnstruktur allgemein nicht beeinflussen sollten. Solche Einschränkungen sind nicht verständlich, denn natürlich sollen solche Zahlungen keine reinen Einkommensverteilungseffekte hervorrufen. Sie sollen die Angebotspreis für Güter und Leistungen senken, um die Absatzmengen und die Beschäftigung auszuweiten. Dies erfordert Senkungen der Bruttolöhne. Die Absenkungen der Sozialabgaben würde Bruttolöhne und verfügbare Einkommen entkoppeln. Sollen die Beschäftigungseffekte dauerhaft sein, dann dürfen in den kommenden Jahren die Lohnabsenkungen auch nicht wieder durch überdurchschnittliche Steigerungen hereingeholt werden.

Probleme können auch entstehen, wenn die Weiterbildungsanreize zugunsten höherer Qualifikation sinken, wenn die Lohndifferenzen zwischen gut und schlecht Ausgebildeten dadurch fallen. Es läßt sich nicht abschätzen wie lange Lohnkostenzuschüsse oder Verringerungen der Sozialversicherungsbeiträge aus Steuermitteln getragen werden müssen. Ihre Wirkung hängt auch davon ab wie hoch die Sozialhilfe in Zukunft sein wird. Insgesamt dürfen Lohnkostenzuschüsse nicht zementiert werden und sollten als eine Übergangslösung angesehen werden. Langfristig muß der Lohn die Knappheitssituation am Arbeitsmarkt widerspiegeln. In einer Periode des Umbaus und der strukturellen Anpassung können diese Methoden jedoch die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und unterqualifizierten Arbeitslosen erleichtern. Zur Kostenbegrenzung besteht zudem die Möglichkeit, den Zuschuß nur für bestimmte Gruppen (nur Langzeitarbeitslose und nicht alle Niedrigverdiener) und auf Antrag zu gewähren. Eine verlässliche Kostenschätzung ist wegen der Breite der möglichen Ausgestaltung nicht möglich. Nach unserer Einschätzung wären jedoch Entlastungen/Zahlungen in einer Größenordnung von 30 Mrd. erforderlich, um marktrelevante Wirkungen zu erreichen.

Exkurs:

Earned Income Tax Credit (EITC) analog USA

In verschiedenen Ländern werden Lohnsubventionen seit langem praktiziert. In der amerikanischen Variante werden nicht die Sozialabgaben bezuschußt, sondern werden negative Steuern bezahlt. Im Gegensatz zur *Negative Income Tax* (Bürgergeld) wird dabei jedoch kein Mindesteinkommen garantiert, sondern lediglich existierende Erwerbseinkommen aufgestockt. Die prozentuale Aufstockung ist bei sehr niedrigen Einkommen am höchsten und läuft bei steigendem Verdienst langsam aus bis schließlich positive Einkommensteuern bezahlt werden. Die negativen Einkommensteuersätze ergeben jedoch im

deutschen Status quo keinen Sinn, da im Unterschied zu den USA eine Grundsicherung durch die Sozialhilfe besteht und eine zeitlich unbefristete Subvention von Niedrigverdienern deswegen kostenineffizient wäre. Ein verwaltungstechnischer Nachteil des amerikanischen EITC muß bei allen verwandten Zuschuß-Modellen bedacht werden: Die negative Einkommensteuer wird in den USA erst mit der Steuererklärung am Jahresende ausbezahlt und wirkt daher wie ein pauschaler, einkommensunabhängiger Transfer (analog deutscher Sozialhilfe). Im Ergebnis kann der typische Empfänger keinen direkten Zusammenhang mit seiner Lohnzahlung erkennen und die erhofften Arbeitsanreize verpuffen teilweise. Das Beispiel macht deutlich, wie sehr die Wirkung solcher Maßnahmen auch von der Zahlungsweise und der Transparenz ihrer Ausgestaltung abhängt.

2.2 Maßnahmen zur direkten Beseitigung der Arbeitslosigkeitsfalle

Eine weitere Variante der Lohnsubvention könnte darin bestehen, daß der Arbeitgeber einen Teil des Lohnes von seiner Steuerzahlung absetzen kann, wenn ein niedrig Qualifizierter zu entsprechenden Konditionen eingestellt wird. In diesem Fall werden lediglich die Lohnkosten für den Arbeitgeber gesenkt und die Kosten der Maßnahme fallen für den Staat bei weitem niedriger aus. Der Arbeitnehmer hat im Unterschied zur direkten Lohnsubvention zunächst keine Einkommensvorteile, dafür aber höhere Beschäftigungschancen. In der Folge bleiben die Anreize für eine Weiterbildung erhalten und werden Qualifikationen nicht entwertet. Der Beschäftigungseffekt resultiert damit allein aus einer verstärkten Nachfrage nach Niedrigqualifizierten. Arbeitslose, die wegen des Entzugs von Transferzahlungen keine Beschäftigung aufnehmen wollen, erfahren im Unterschied zur direkten Lohnsubvention keine finanziellen Anreize, die Armutsfalle i.e.S. bleibt erhalten. Insgesamt hängt der Erfolg dieses Lösungsvorschlages also davon ab, ob das Beschäftigungsproblem eher durch fehlende Arbeitsnachfrage der Unternehmen für Niedrigqualifizierte (Beschäftigungsfalle) oder durch fehlende finanzielle Anreize der Transferempfänger (Armutsfalle i.e.S.) verursacht wird. Die fehlenden Arbeitsanreize können aber genau dann durch Androhung von Kürzungen der Sozialhilfe glaubwürdig geschaffen werden, wenn durch Senkung der Lohnkosten auch entsprechende Arbeit gefunden werden kann!

2.3 Intensive Beratung und Betreuung von Sozialhilfeempfängern - Arbeit statt Sozialhilfe

Viele Sozialhilfeempfänger leben in Milieus der Armut und Lethargie, in Nachbarschaft mit hohen Quoten an Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern. Die Motivation zur Arbeit ist niedrig, wenn nur Teilzeitbeschäftigungen oder Niedriglohnbeschäftigungen angeboten werden, weil die Erwerbseinkommen kaum zu einem Gewinn an verfügbarem Einkommen führen. Vor allem

Teilzeitbeschäftigte müssen mit einem Grenzsteuersatz von fast 100 % rechnen, wenn die Sozialhilfe fast vollständig um den Betrag des erzielten verfügbaren Einkommens gekürzt wird.

Unter solchen Bedingungen wird es attraktiver, durch Schwarzarbeit ein paar 100 DM hinzuzuverdienen, um aus der Kombination von Sozialhilfe und Einkommen aus Schwarzarbeit ganz gut leben zu können.

Um zu verhindern, daß sich solche Milieus ausbreiten und verfestigen, sollten die Kommunen Beschäftigungsgesellschaften gründen oder Sozialhilfeempfänger und andere Erwerbspersonen, die von Transferzahlungen leben, intensiv beraten und betreuen, damit sie eine Beschäftigung aufnehmen können. Dabei ist sicherzustellen, daß die verfügbaren Einkommen spürbar über den Sozialhilfegrenzen liegen.

Verschiedene Kommunen sind schon in den letzten Jahren in dieser Richtung tätig geworden und haben dabei erstaunliche Erfolge erzielt. Als ein wichtiges Element dieser Strategie, müssen Sozialhilfeempfänger, die entsprechende Arbeitsangebote ablehnen, Kürzungen ihrer Leistungen hinnehmen. Aus der Kombination aus Anreizen und einem gewissen Druck, können nachhaltige Beschäftigungseffekte entstehen. Die Milieus der Armut, Passivität und Lethargie werden auf diese Weise allmählich verkleinert.

Der Vorteil von Gemeinwohlarbeiten besteht zum einen darin, daß kein neuer Anspruch auf AL-Geld entsteht. Wenn das Arbeitslosengeld lediglich durch eine Aufwandsentschädigung aufgestockt wird und nicht wie bei ABM-Maßnahmen nahezu Tariflöhne bezahlt werden, bleiben zudem die Anreize erhalten, einen Normalarbeitsplatz zu finden. Gleichzeitig ergeben die geringen finanziellen Vorteile für die Betroffenen keine Diskriminierungs-/Gerechtigkeitsproblem wie bei ABM-Maßnahmen.

Sowohl ABM-Maßnahmen wie auch Gemeinwohlarbeiten führen zu *crowding-out-Effekten*, da private Anbieter der entsprechenden Dienstleistungen weniger nachgefragt bzw. bisherige „reguläre“ Arbeitsverhältnisse überflüssig werden. Dieser Effekt ist insbesondere dann problematisch, wenn die Beschäftigungsmaßnahmen nicht kostenneutral sind. Werden dagegen neben den Transferzahlungen nur geringfügige Aufwandsentschädigungen fällig, kann das gesamtwirtschaftliche Ergebnis positiv sein: der Staat kann die gesparten Gehälter anderweitig produktiv einsetzen oder Abgaben senken. Insgesamt entsteht auch bei Verdrängung anderer Beschäftigter durch den Nachfrageeffekt der eingesparten Mittel der verdrängten Arbeitsplätze ein Wohlfahrtsgewinn und ein positiver Beschäftigungseffekt. Die Kommunen sollten solche Gemeinwohlarbeit auch organisieren dürfen, wenn es dadurch zu Verdrängungseffekten kommt. Die Forderung, daß nur zusätzliche Beschäftigungsfelder erschlossen werden sollen, kann fallen gelassen werden. Sie ist überflüssig.

2.4 Stärkung der Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen

Die Methode der Dienstleistungsgutscheine führt zu einer subventionierten Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen im Haushaltsbereich. Ein Effekt dürfte auch darin bestehen, daß bisherige Schwarzarbeitsverhältnisse legalisiert werden. In anderen Fällen kann eine mögliche Nachfragesubvention, eine erhebliche Ausweitung der Beschäftigung zur Folge haben.

Es empfiehlt sich als eine Überbrückungslösung privaten Haushalten insbesondere Familien für die Nachfrage nach einfachen Diensten Gutscheine zu gewähren, die nachfrageerhöhend wirken

2.5 Bürgergeld/Negative Einkommensteuer

Wenn Arbeitseinkommen vollständig auf öffentliche Transferzahlungen angerechnet werden, ergibt sich faktisch eine „Besteuerung“ mit Grenzsteuersatz 100%. In der Folge ergibt sich ein suboptimales Arbeitsangebot von Sozialhilfeempfängern oder vermehrte Schwarzarbeit. Gleichzeitig wird jedoch die Sozialhilfe für den Staat teurer, wenn Teile des zusätzlichen Arbeitseinkommens nicht auf die Höhe der Transferzahlung angerechnet werden (*negative income tax*). Hier muß zwischen diesen zusätzlichen Transferzahlungen und anderen Arbeitsförderungsmaßnahmen abgewogen werden. Eine Verzahnung von Sozialhilfeleistungen mit der Einkommensteuer ist jedenfalls dringend geboten. Für den „normalen Bürger“ erscheint es unplausibel, wenn er auf der einen Seite Steuern zahlen muß, die er auf der anderen Seite wieder in Form von Transfers (Sozialhilfe, Wohngeld etc.) zurückbekommt.

Zur Beseitigung der Arbeitslosigkeitsfalle sind verschiedenen Lösungen denkbar: Eine **Anhebung des anrechnungsfreien Nettoeinkommens** würde das verfügbare Einkommen (Nettoeinkommen plus Transfer) entsprechend erhöhen, ergäbe jedoch nur sehr geringfügige zusätzliche Leistungsanreize. Demgegenüber beseitigt eine **prozentuale Anrechnung des Nettoeinkommens auf die Transfers** den bisherigen konfiskatorischen Charakter der Anrechnung - das verfügbare Einkommen würde kontinuierlich mit dem Nettoeinkommen steigen. Im Ergebnis erhalten Empfänger von Transfereinkommen auch bei einer gering entlohten Erwerbsarbeit finanzielle Vorteile. Die Kosten dieses Programmes wären jedoch höher als beim bisherigen Verfahren, zumal auch bisher

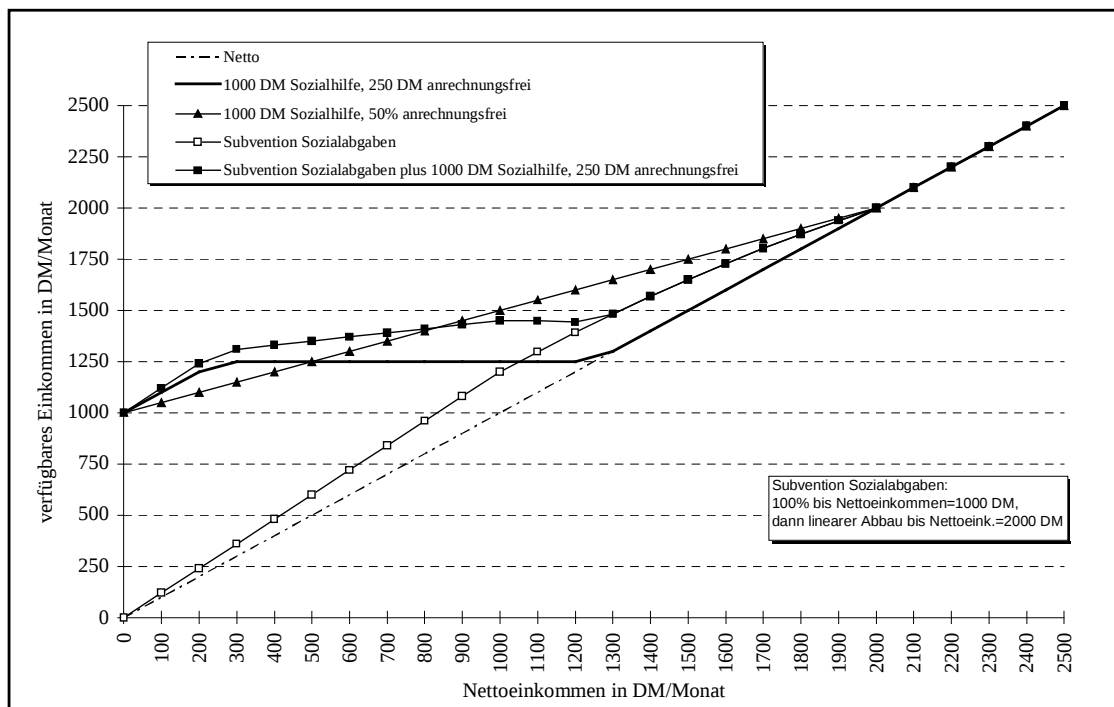
steuerpflichtige Haushalte, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, in den Genuß von Transfers kämen!³

Bei beiden Modellen ergibt sich jedoch eine faktische Belastung des Einkommens von 50% und mehr. Erst bei Erreichen der jeweiligen Transfergrenze sinkt dieser Satz auf die dann geltende Belastung der ESt. - also unter 30%. Im Ergebnis kann zwar die 100%ige Grenzbesteuerung des bisherigen Systems verringert werden, die effektive Belastung liegt jedoch immer noch in der Nähe des Spitzensteuersatzes der ESt. Eine prozentuale Anrechnung des Nettoeinkommens auf Transferzahlungen ebenso wie eine Subventionierung der Sozialabgaben dürften zudem Rückwirkungen auf die Entwicklung der Löhne in den entsprechenden Einkommensklassen haben. Die Arbeitsnachfrage nach gering qualifizierter Arbeit wird tendentiell steigen, die Attraktivität der Löhne aufgrund der Aufstockung durch Transfers oder Subventionen jedoch weitgehend erhalten bleiben.

Erste Schritte: Vereinheitlichung der Einkommensdefinitionen (§25 WoBauG, §10 Wohngeldgesetz, §76 BSHG, §2 EStG)

Abbildung 1: Verfügbares Einkommen bei verschiedenen Transfermodellen (stilisiert)

Annahme: Mindesteinkommen beträgt 1.000 DM/Monat



³ Nach Schätzungen des DIW würde ein solches Transfersystem mit einem Existenzminimum (E) von 12.000 DM pro Jahr und Person (6.000 DM für Kinder und Abschaffung des Kinderfreibetrages) und einem Anrechnungssatz (aT) von 50% ca. 100 Mrd. DM kosten. Zusammen mit den Steuerausfällen von 100-115 Mrd. DM und abzüglich der Einsparungen bei den Posten „Hilfen zum Lebensunterhalt“, Wohngeld und BAFöG in Höhe von ca. 30 Mrd. DM, summierten sich die Nettokosten auf 170-185 Mrd. DM. Soll eine Überschneidung von positiven Steuer- und Transferzahlungen vermieden werden, dürfte der Grundtarif der ESt erst bei 24.000 DM (=E/aT) beginnen. Dazu kann der bisherige Tarif entweder abgeschnitten (Steuerausfälle 100 Mrd. DM) oder verschoben (Steuerausfälle 115 Mrd. DM) werden.

Maßnahmen der geschilderten Art belasten die öffentlichen Haushalte erheblich. Bisher wurden sie deshalb immer wieder ohne Ergebnis diskutiert. Allerdings sind auch die Schäden des gegenwärtigen Zustands erheblich. Gemessen an anderen weithin unwirksamen Subventionen wäre der Nutzen von Hilfen die der Auswertung der Märkte für einfache Beschäftigung dienen deutlich höher. Die Hilfen werden dennoch nicht gewährt weil die Begünstigten schlecht organisiert sind. Bergarbeiter können sich besser artikulieren, sie appellieren an Erinnerungen aus heroischen Zeiten der Wirtschaftsentwicklung.

Wenn schon ein allgemeiner Einstieg nicht finanzierbar erscheint, so könnten weniger aufwendige Hilfen für besonders dringliche Fälle gewährt werden. Alleinerziehende Frauen und ihre Kinder werden durch die bisherigen Regelungen besonders negativ betroffen. Unterstützungen hätten eine doppelte Wirkung. In einer weitergehenden Lösung könnten auch bestimmte Altersgruppen (Erwerbspersonen unter 25?) Unterstützungen erhalten, weil hier die *Incentive* Probleme besonders groß werden.

3. Fazit

In der öffentlichen Diskussion zur Arbeitslosigkeit wurde vor allem der Anstieg der Lohnnebenkosten in den Vordergrund geschoben. Genauso gut hätte man die beschäftigungsmindernden Regulierungen oder die Anreizprobleme aus der Armutsfalle bei Sozialhilfeempfängern hervorheben können. Die Empfänger von Sozialleistungen wissen, daß bei der Aufnahme einer bezahlten Beschäftigung oder bei einer Steigerung der Arbeitseinkommen, die bisher empfangenen Transferzahlungen ganz oder teilweise verringert werden. Die Ausgestaltung der Sozialleistungen kommt einer Einladung zur Schwarzarbeit ein.

Gegen die hohe Arbeitslosigkeit bei niedrig Qualifizierten ist eine Dreifachstrategie erforderlich:

- Der Königsweg wäre eine umfassende Qualifizierung bei gleichzeitiger Expansion der Wirtschaft. Er muß offensichtlich versucht werden. Allerdings dürfte es bei mehreren Millionen Erwerbspersonen mit unzureichenden Qualifikationen völlig ausgeschlossen sein, die Menge an Qualifizierungsleistungen und die Investitionen in meist kapitalintensive Arbeitsplätze zu erbringen, um Vollbeschäftigung zu erreichen
- Eine beschäftigungsorientierte Deregulierung kann Strukturveränderungen auslösen, die zu mehr Beschäftigung vom Einzelhandel bis zu den einfachen Haushaltsdiensten zu erreichen. Dieser Weg stößt auf erhebliche Widerstände, wie die Diskussionen um die Aufhebung des Ladenschluß gezeigt haben. Hier liegen ungenutzte Möglichkeiten.

- Verschiedene finanzielle Maßnahmen lassen sich unter der ökonomischen Rubrik Veränderung der relativen Preise zusammenfassen. Im ökonomischen Ergebnis geht es darum das Arbeitsangebot niedrig Qualifizierter durch Absenkung der Sozialabgaben, durch Lohnkostenzuschüsse oder durch nur teilweise Anrechnung von Sozialtransfers bei niedrigen Erwerbseinkommen zu verbilligen. Gleichzeitig könnte eine allgemeine Absenkung des Einkommensteuertarifs die Kaufkraft für Dienstleistungen erhöhen.

Die Kosten der vorgestellten Modelle hängen jeweils davon ab, wie zielsicher die Maßnahmen sind. Varianten, die nur auf die Förderung von Arbeitslosen abzielen sind dabei kostengünstiger und bewahren die Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dagegen dürften Maßnahmen zur allgemeinen Förderung von Niedrigverdienern den Bezugskreis weit über die bisherigen Sozialhilfeempfänger erweitern und jedenfalls kurzfristig nicht finanzierbar sein. Genauso erweisen sich einkommensabhängige Subventionen, die auf höhere Arbeitsanreize abzielen (Armutsfalle i.e.S.), als ungleich teurer im Vergleich zu Ansätzen, die lediglich die Einstellungsbedingungen für Niedrigqualifizierte verbessern (Arbeitslosigkeitsfalle).

Die Überlegungen machen deutlich, die Arbeitsmärkte für niedrig Qualifizierte können ausgeweitet werden. Ohne eine solche Expansion wird eine Vollbeschäftigung nicht möglich sein. Eine reine wirtschaftspolitische High Tech Strategie geht an der Tatsache vorbei, daß durch Einwanderung und Unterausbildung in den letzten 20 Jahren ein Überangebot an niedrig qualifizierten Arbeitskräften entstanden ist, das noch lange Zeit bestehen bleiben wird, wenn es nicht gelingt die Märkte für niedrig Qualifizierte auszuweiten. Verteilungspolitisch entsteht hier das Dilemma, das die erforderliche Lohnspreizung zu einer nicht akzeptablen Ungleichheit führen muß. Deshalb sind kompensierende staatliche Zahlungen erforderlich, die im Ergebnis zu einer Entkoppelung von Brutto- und Nettolöhnen führen. Man kann mit guten Gründen 50 oder sogar 100 Mrd. DM für eine solche Politik aufwenden, aber natürlich fehlen diese Mittel dann woanders. Konkret steht die Frage an, wie weit die Mittelschichten im Rahmen einer Steuerreform entlastet werden sollen, was der Nachfrage nach arbeitsintensiven Dienstleistungen zu gute käme, wenn deren Kosten gleichzeitig gesenkt werden könnten. Bei der Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln ist auch zu berücksichtigen, daß die gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Märkte zu immer höheren volkswirtschaftlichen und fiskalischen Kosten geführt haben. Die Ausgrenzung großer Gruppen widerspricht fundamentalen Prinzipien des Sozialstaats. Sie schlägt aber auch auf die Etablierten und gut in die Arbeitsmärkte Integrierten zurück, weil lang anhaltende Ungleichheit belastende Konflikte schürt oder Kriminalität fördert. Wir dürfen den Anspruch nicht aufgeben, daß jeder in dieser Gesellschaft seine Fähigkeiten entwickeln können muß, daß er die Chance haben muß auf eigenen Füßen zu stehen. In den letzten Jahren hat sich zu viel Resignation breitgemacht. Als Einstieg in eine neue Politikrunde muß sich die

Überzeugung ausbreiten, daß ein Versagen der Arbeitsmärkte für niedrig Qualifizierte kein Schicksal ist sondern auf ein langfristiges politisches Versagen zurückgeht. Eine politisch erzeugte Wende ist möglich. Sie muß Schritt für Schritt in Gang gesetzt werden.