
Fritz W. Scharpf

Wege zu mehr Beschäftigung

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.

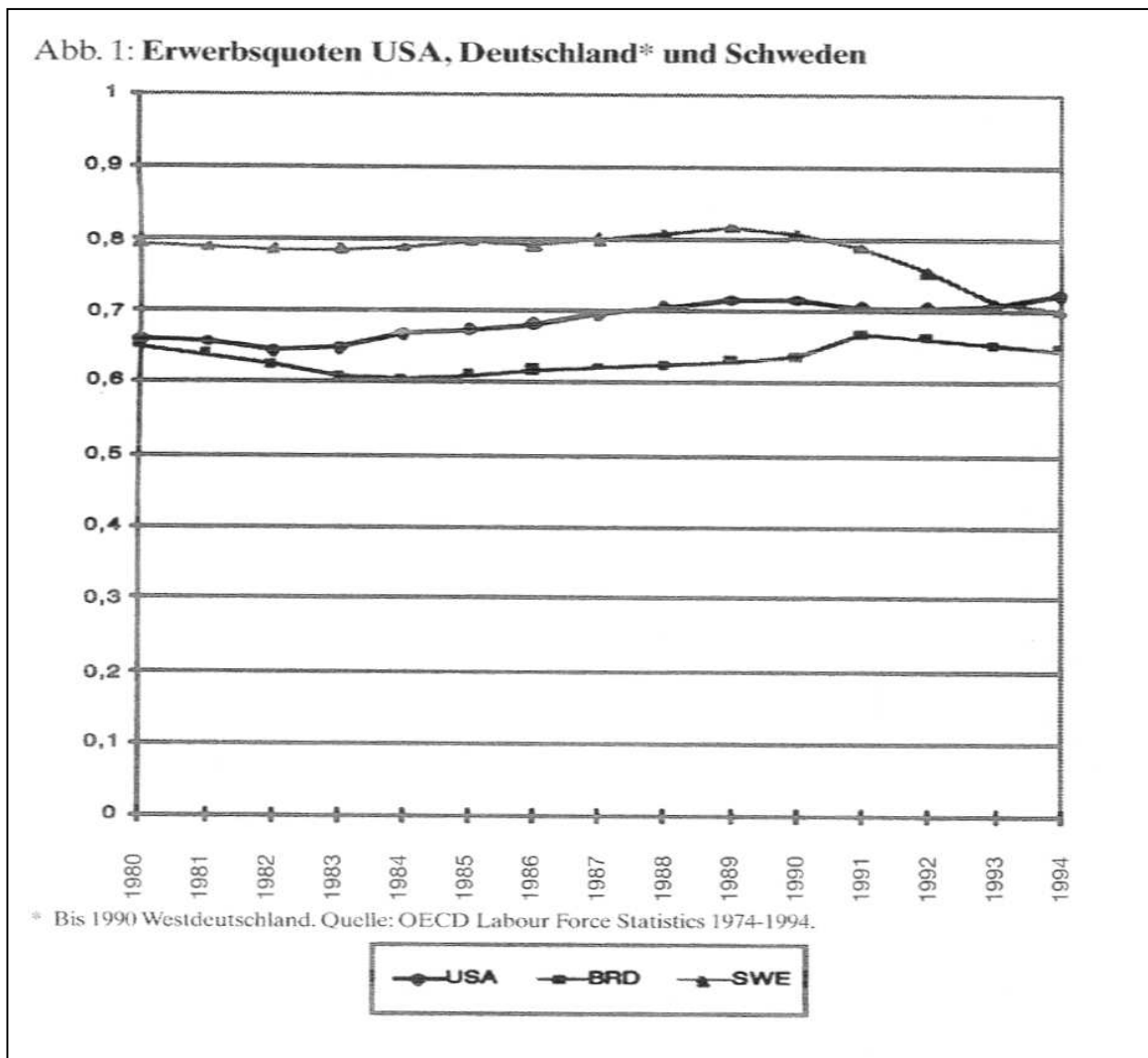
In Deutschland hat die Arbeitslosigkeit inzwischen alle Nachkriegsrekorde übertroffen, und in den meisten Ländern der Europäischen Union ist die Lage kaum besser. Das gilt sogar für Schweden, wo die Vollbeschäftigung noch in den achtziger Jahren erhalten werden konnte. Opfer der Arbeitslosigkeit sind in erster Linie Arbeitnehmer mit niedriger Qualifikation. Nach der amtlichen Statistik stellen jedenfalls in Deutschland Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung 20 Prozent der Erwerbstätigen, aber 50 Prozent der Arbeitslosen. Noch düsterer sind die Aussichten. Nach Schätzungen der Prognos AG werden im Jahre 2010 statt heute 20 Prozent nur noch 10 Prozent der Arbeitsplätze für Ungelernte zur Verfügung stehen. Immer stärker drängen also qualifizierte Arbeitskräfte die weniger Qualifizierten aus dem Arbeitsmarkt.

Dabei ist die Zahl der Beschäftigten seit den siebziger Jahren fast überall ange­ stiegen. Wenn die registrierte Arbeitslosigkeit trotzdem so stark zugenommen hat, so liegt dies also auch daran, daß heute mehr Menschen als

früher, und insbesondere mehr Frauen als früher, Erwerbsarbeit suchen und auf Erwerbsarbeit angewiesen sind. So hat zwischen 1974 und 1994 die Erwerbsbeteiligung der 15 bis 64jährigen in Holland von 56 auf 68 Prozent, in Österreich von 65 auf 71 Prozent, in den Vereinigten Staaten von 69 auf 78 Prozent und in Deutschland immerhin von 69 auf 71,5 Prozent zugenommen.

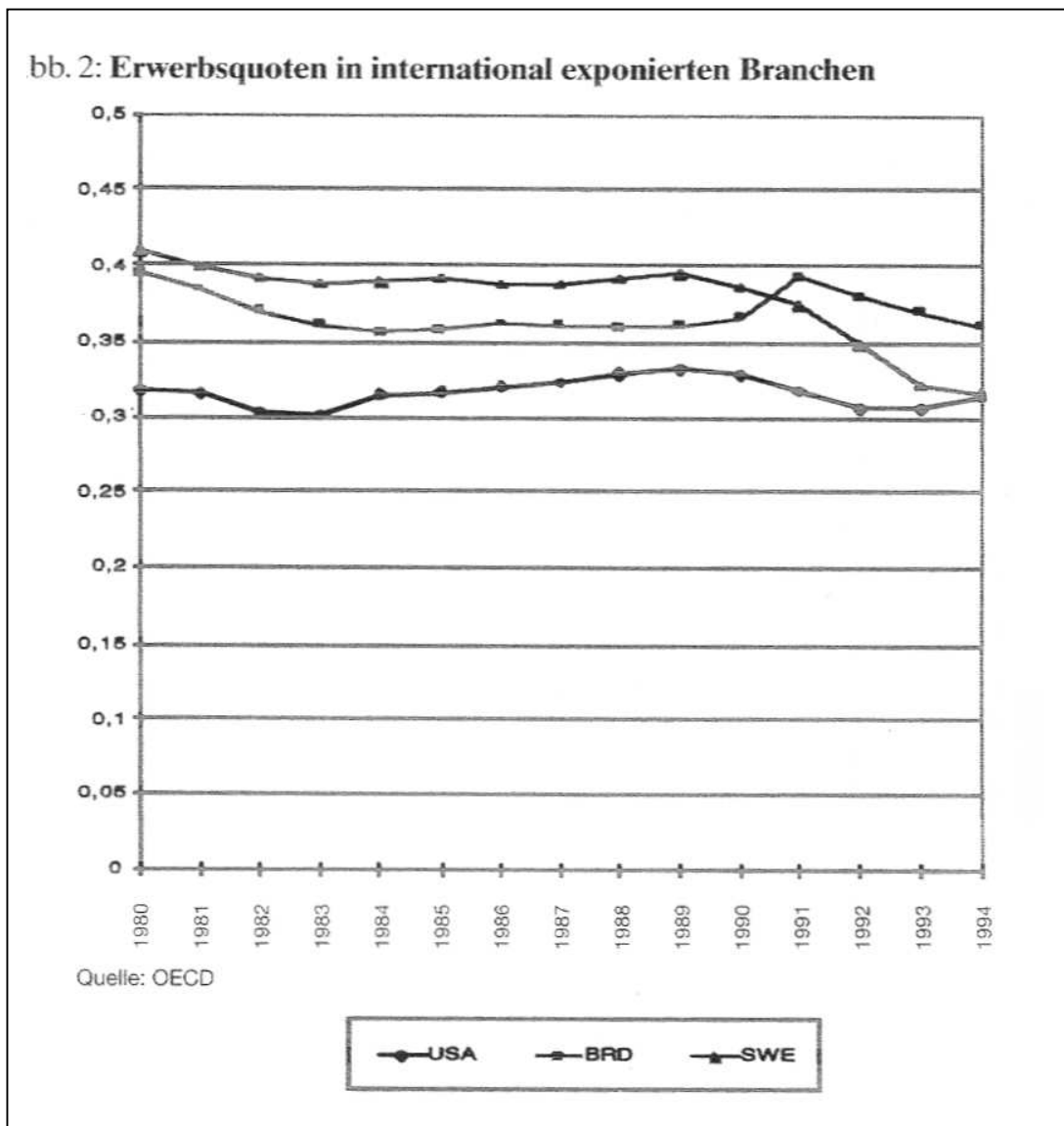
Wo liegen unsere Probleme?

Schon diese Zahlen dementieren alle Spekulationen über ein „Ende der Arbeitsgesellschaft“: Die Erwerbsarbeit verliert nicht, sondern sie gewinnt an Bedeutung, und die Qualität einer Gesellschaft wird wesentlich dadurch bestimmt, wie weit sie in der Lage ist, den Anspruch auf Arbeit zu erfüllen. Das geeignete Maß dafür ist nicht der internationale Vergleich der Arbeitslosenquoten, der zu leicht durch politische Manipulation verzerrt werden kann, sondern der Vergleich der Erwerbsquoten, also des Anteils der tatsächlich Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren.



Bei diesem Vergleich schneidet Deutschland gegenüber den Vereinigten Staaten und Schweden nicht gut ab. Der Abstand zwischen der deutschen und der amerikanischen Erwerbsquote belief sich 1994 auf etwa 8 Prozentpunkte. Wäre die Beschäftigungsentwicklung nach 1980 bei uns ebenso verlaufen wie in den Vereinigten Staaten, so hätte die Zahl der Erwerbstätigen in Gesamtdeutschland um etwa 4,5 Millionen (also um deutlich mehr als die Zahl der damals registrierten Arbeitslosen) höher gelegen. Es lohnt sich also, der Frage nachzugehen, wo denn genau das deutsche Beschäftigungsdefizit lokalisiert werden kann.

In der deutschen Diskussion wird oft behauptet, die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme hätten ihre Ursache in einem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unter den Bedingungen der ökonomischen Globalisierung oder der Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Diese Erklärung wird jedoch durch den internationalen Vergleich nicht gestützt. Um dies zu zeigen muß man die Beschäftigung in den der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Wirtschaftszweigen und in den vor ausländischer Konkurrenz geschützten Zweigen getrennt betrachten.



Faßt man zunächst die auf Exportmärkten oder gegen Importe konkurrierenden Bereiche zusammen¹, so zeigt der Vergleich, daß allenfalls in Schweden der Beschäftigungsabfall der neunziger Jahre mit einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit erklärt werden könnte. In Deutschland lag dagegen der Beschäftigungsbeitrag der im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen während der gesamten Periode weit über dem amerikanischen Niveau. Die deutsche Wirtschaft hat also bisher den Standortwettbewerb in der globalisierten Ökonomie besser bestanden als die beiden Vergleichsländer (Abb. 2).

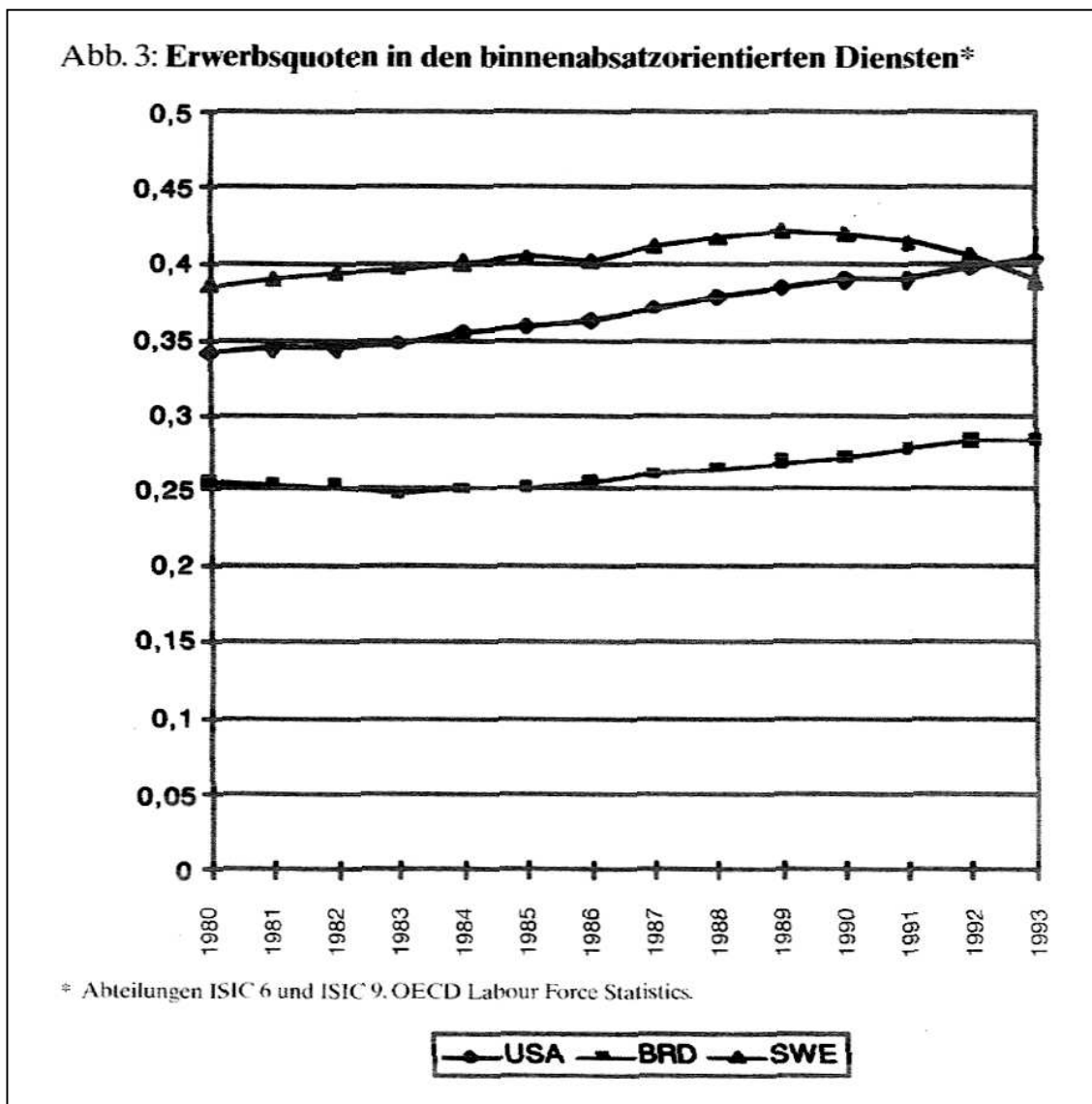
Das bedeutet nicht, daß wir hier keine Probleme hätten. In der ostdeutschen Industrie sind verheerende Beschäftigungsverluste eingetreten, die unter den Bedingungen der deutsch-deutschen Währungsunion und einer ohne Rücksicht auf weiterbestehende Unterschiede in der Arbeitsproduktivität verfolgten Politik der Lohnangleichung auch nicht zu vermeiden waren. In Westdeutschland dagegen hätte man die großen Beschäftigungseinbrüche der letzten Jahre durchaus mit den „konventionellen“ Methoden der Wechselkurspolitik, der Lohnpolitik und der Finanzpolitik vermeiden können, und auch jetzt ist es noch nicht zu spät, mit diesen Instrumenten und mit zusätzlichen Anstrengungen zur Qualifikation der Beschäftigten und zur Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und der Arbeitszeiten die Verluste wenigstens zum Teil wieder wettzumachen. Die Arbeitgeber, die Gewerkschaften und die Betriebsräte wissen im Prinzip, worum es dabei geht; und wenn die Politik einmal mit dem Schwarze-Peter-Spiel aufhören und auf konsensfähige Lösungen setzen würde, dann gäbe es keinen Grund, weshalb die holländische Wendung nicht auch bei uns möglich sein sollte.

Eines freilich wird nicht zu ändern sein: Die Intensität des internationalen Wettbewerbs wird weiter steigen, und sie zwingt die Unternehmen, ihre Innovationsfähigkeit und ihre Fähigkeit zur raschen Reaktion auf Marktänderungen weiter zu steigern und alle Chancen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität zu nutzen. Für die Beschäftigten bedeutet dies einerseits weniger stabile Arbeitsverhältnisse und andererseits noch weiter zunehmende und rascher wechselnde Qualifikationsanforderungen insbesondere im Umgang mit neuen Techniken. Kurz: In den dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Branchen wird es immer weniger „einfache“ Arbeiten geben und damit immer weniger Arbeitsplätze für Personen mit geringer Qualifikation und mit geringer Qualifizierbarkeit.

Anders sieht dies in den vor dem internationalen Wettbewerb geschützten Dienstleistungsbereichen aus, in denen es durchaus noch einfache Arbeiten

1 Diese Unterscheidung läßt sich in den Statistiken der OECD nicht trennscharf nachvollziehen. Immerhin kann man heute nicht nur den gesamten Industriesektor und die Landwirtschaft, sondern auch Teile des Dienstleistungssektors als international exponiert bezeichnen. Viele Dienstleistungen sind ja 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) gilt dies jedenfalls für die Abteilung 7 (Transport, Storage and Communication) und die Abteilung 8 (Financing, Insurance, Real Estate and Business Services), die hier den exponierten Sektoren hinzugerechnet werden.

geben kann. In der international vergleichenden Statistik gehören hierzu die verbraucherbezogenen Dienstleistungen im Groß- und Einzelhandel und in Restaurants und Hotels und die haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen.² Faßt man diese zusammen, so ergibt der internationale Vergleich ein für Deutschland höchst ungünstiges Bild. So betrug 1994 der Abstand zu den Vereinigten Staaten mehr als 12 Prozentpunkte - was für Deutschland fast 7 Millionen Arbeitsplätze ausgemacht hätte. Hier vor allem liegt also die Ursache unseres Beschäftigungsdefizits.



Zwei Wege zu hoher Beschäftigung

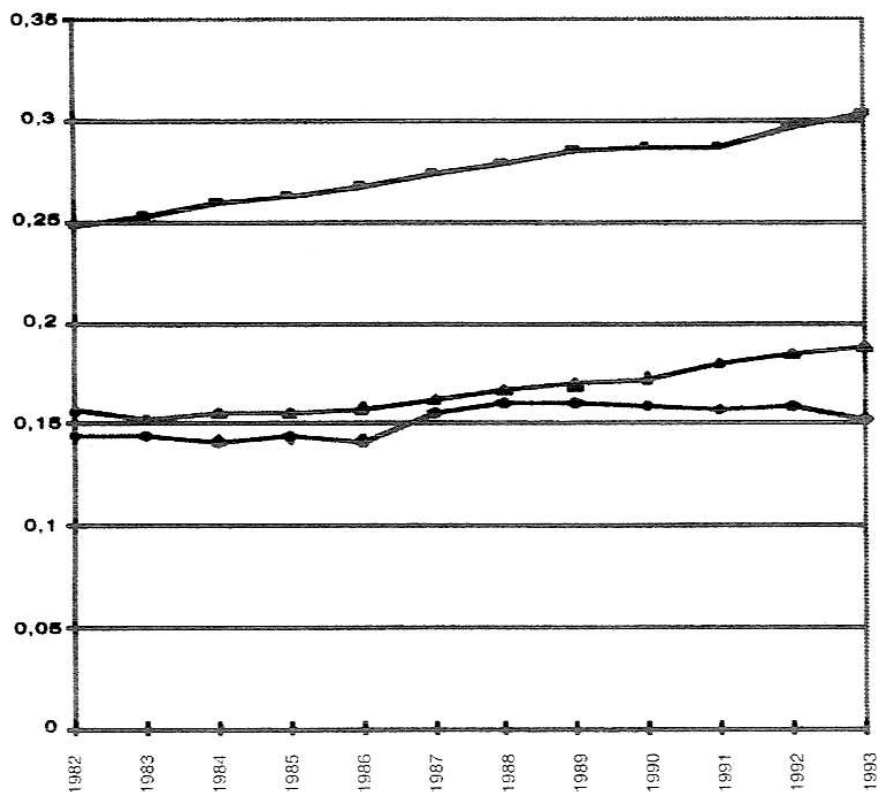
Die Beschäftigung in den binnenabsatzorientierten Dienstleistungen wird nicht durch die internationale Konkurrenz, sondern von der privaten und

2 Die sehr heterogene internationale Klassifikation ISIC 9 umfaßt neben den Medien und den öffentlichen Dienstleistungen vor allem die großen Bereiche des Bildungs- und Gesundheitswesens, die sozialen Pflege- und Betreuungsdienste sowie die haushaltsbezogenen Dienst- und Instandhaltungsleistungen.

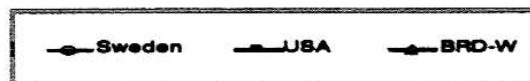
öffentlichen Nachfrage nach Dienstleistungen und damit von der Höhe der Arbeitskosten im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität bestimmt. Die Arbeitsproduktivität ist in einigen der genannten Bereiche verhältnismäßig gering und kann auch durch Maschinen und Computer nicht wesentlich gesteigert werden. Hier wird die Beschäftigung im privaten Sektor durch die Höhe der Gesamt-Arbeitskosten strikt begrenzt. Im übrigen geben die Strukturen des Sozialstaats und der industriellen Beziehungen den Ausschlag. Diese aber unterscheiden sich zwischen den USA und Schweden so grundlegend, daß man von zwei geradezu entgegengesetzten Wegen zu hoher Beschäftigung sprechen kann.

Die binnenabsatzorientierten Dienstleistungen werden in den Vereinigten Staaten ganz überwiegend im privaten Sektor erbracht und privat finanziert, während sie in Schweden zum ganz überwiegenden Teil im öffentlichen Sektor erbracht werden. Die Erklärung für diese extremen Differenzen liegt in den unterschiedlichen Strukturen des Sozialstaats und der industriellen Beziehungen.

Abb. 4: Erwerbsquoten in den privaten Dienstleistungen.*



* Für diese Darstellung wurden von den Beschäftigtenzahlen der Sektoren ISIC 6 + ISIC 9 (OECD Labour Force Statistics) die Zahlen für die „Producers of Government Services“ (OECD National Accounts) abgezogen.



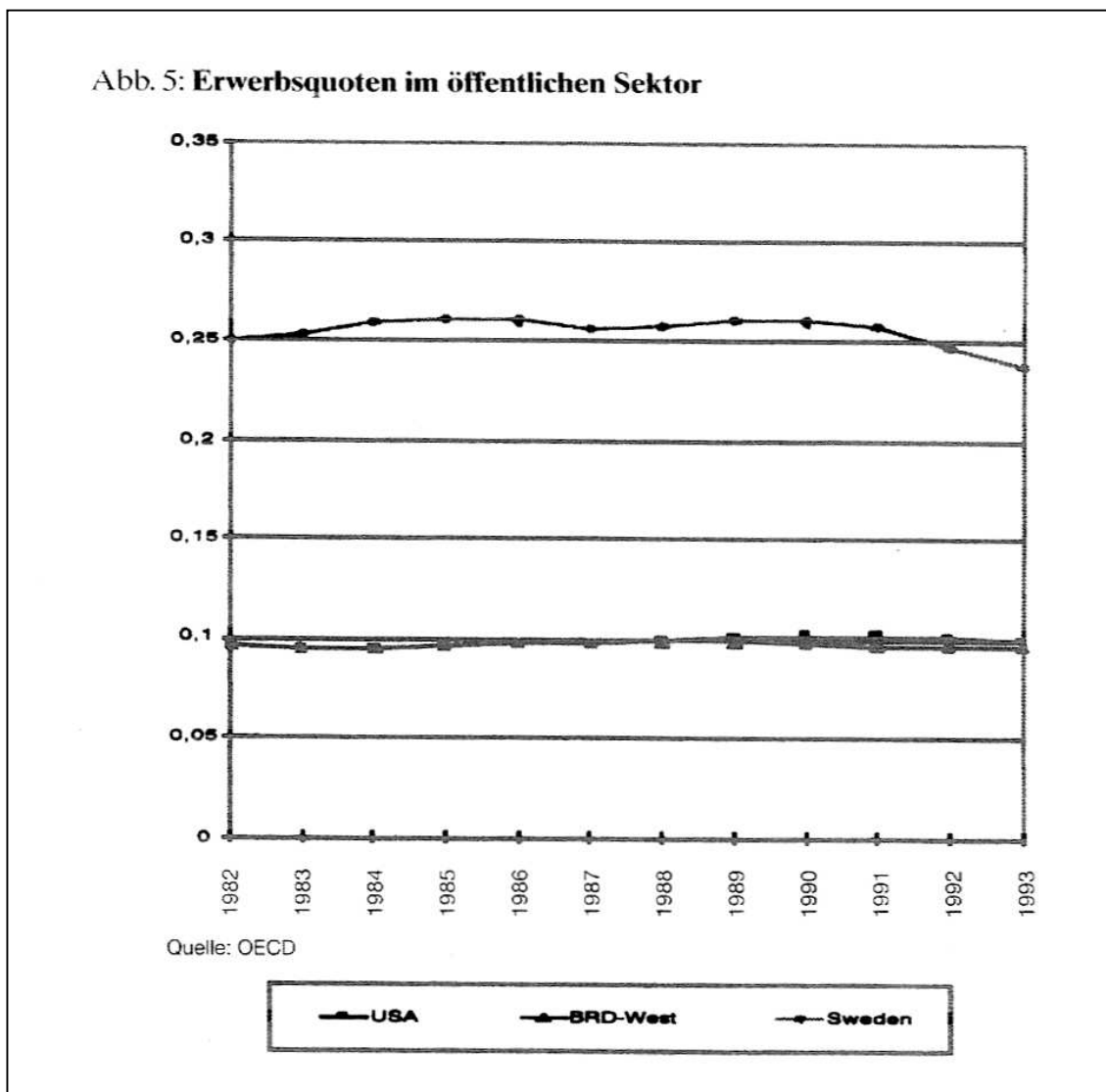
In den Vereinigten Staaten sind die Gewerkschaften schwach und in vielen Wirtschaftszweigen überhaupt nicht mehr präsent; die soziale Sicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut bleibt weit unter dem Niveau vergleichbarer europäischer Länder: und die Belastung der Einkommen durch Steuern und Abgaben ist vergleichsweise gering.³ Dementsprechend ist die Verteilung der Einkommen vor und nach Steuern in weit höherem Maße ungleich als in den anderen OECD-Ländern. Das gleiche gilt für die Lohnstruktur: Die Lohndifferenzierung ist stärker als in anderen OECD-Ländern, und sie hat in den achtziger Jahren noch stark zugenommen.⁴

Schon deshalb gibt es den USA eine höhere private Nachfrage nach Dienstleistungen als in Ländern mit höheren Steuern und geringeren Einkommensunterschieden. Diese Nachfrage richtet sich einerseits auf hochqualifizierte Leistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen-Bereiche, die in den Vereinigten Staaten zu einem erheblichen Teil privat finanziert werden, und die deshalb in Reaktion auf steigende Nachfrage ohne Beschränkung durch die Zwänge der Haushaltskonsolidierung und der Kostendämpfung wachsen können. Zum anderen expandieren in den Vereinigten Staaten die Dienstleistungen im Einzelhandel, in Restaurants und Hotels und in den privaten Haushalten. Hier geht es zumeist um einfache Tätigkeiten mit niedriger Produktivität, die nur deshalb zu marktgängigen Preisen angeboten werden können, weil die Abgaben und die Löhne niedrig sind - und die Löhne sind niedrig, weil hier die Gewerkschaften ohne Einfluß sind, und weil die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit nach kurzer Zeit endet. Ein erheblicher Teil der privaten Dienstleistungen wird also in einem Niedriglohn-Sektor erbracht, in dem die Nettolöhne unterhalb der Armutsschwelle bleiben. Die Kehrseite des „amerikanischen Beschäftigungswunders“ sind deshalb die „working poor“, deren Einkommen auf einem regulären Vollzeit-Arbeitsplatz nicht das Existenzminimum erreicht.

In Schweden dagegen ist die Belastung durch Steuern und Abgaben höher als in allen anderen OECD-Ländern; und die Gewerkschaften sind stark und haben seit langem eine „solidarische Lohnpolitik“ verfolgt. Deshalb gehört Schweden zusammen mit Finnland und Norwegen zu den Ländern mit der am wenigsten ungleichen Einkommensverteilung, und die Lohndifferenzierung ist geringer als in allen anderen OECD-Staaten. Zugleich sind die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit verhältnismäßig generös. Unter diesen Umständen gab es in Schweden keine Chance für eine expandierende Nachfrage nach privaten Dienstleistungen. Die schwedischen Dienstleistungsarbeitsplätze finden sich statt dessen im öffentlichen Sektor.

3 1993 belief sich der Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttoinlandsprodukt in den USA auf 37,6 Prozent, in Deutschland auf 46 Prozent und in Schweden sogar auf 69,1 Prozent (OECD 1996).

4 Dabei sind die amerikanischen Reallöhne im untersten Zehntel der Lohnverteilung in den achtziger Jahren um 13 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. Chart 14).



Die hohe Erwerbsquote im öffentlichen Sektor ist deshalb möglich, weil der schwedische Sozialstaat nicht nur finanziell besonders aufwendig, sondern auch besonders dienstleistungsintensiv ausgestaltet wurde. Im internationalen Vergleich setzt Schweden einen ungewöhnlich hohen Anteil seines Sozialbudgets für soziale Dienstleistungen ein,⁵ die sich nicht auf die klassischen Bereiche des Bildungs- und Gesundheitswesens und der Sozialarbeit beschränken, sondern die umfassende Unterstützung, Betreuung, Beratung und Schulung von Familien mit kleinen Kindern, Jugendlichen, Kranken, Alten, Arbeitslosen, Ausländern, Behinderten, Drogenabhängigen, Straffälligen und anderen „Problemgruppen“ zum Ziel haben. Insbesondere in der Kinder- und Altenbetreuung und in der häuslichen Unterstützung von sozial schwachen Familien finden sich hier auch zahlreiche Arbeitsplätze für Personen mit relativ geringer formaler Ausbildung.

5 Beispielsweise gab Schweden 1990 4,5 Prozent seines BIP für Dienstleistung für Familien, Alte und Behinderte aus, Westdeutschland aber nur 0,8 Prozent und die USA 0,3 Prozent (OECD 1995).

Die Kehrseite des schwedischen Modells ist die sehr hohe Belastung durch Steuern und Sozialabgaben, welche einerseits zu einem Problem für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Wirtschaft geworden ist und andererseits auf zunehmenden Widerstand der Steuerzahler stößt. Das erste Problem wurde seit dem Ende der siebziger Jahre durch eine Serie von Abwertungen bekämpft. Auf den politischen Widerstand der Steuerzahler reagierte man zunächst mit einer dramatischen Zunahme der Staatsverschuldung, die nun allerdings ebenso massive Anstrengungen zur Konsolidierung erzwingt - mit der Folge, daß nun auch im öffentlichen Sektor die Arbeitsplätze abgebaut werden und die bis zum Ende der achtziger Jahre durchgehaltene Vollbeschäftigung durch einen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf das westeuropäische Niveau abgelöst wurde.

Das beschäftigungsfeindliche deutsche Modell

Deutschland kombiniert, so könnte man im internationalen Vergleich das deutsche Beschäftigungsdefizit definieren, die Schwächen des amerikanischen mit denen des schwedischen Modells. Wir haben fast so wenig Beschäftigte in den privaten Dienstleistungen wie Schweden, und genau so wenig öffentliche Beschäftigte im öffentlichen Sektor wie die Vereinigten Staaten. Im internationalen Vergleich jedenfalls zeichnet sich unser öffentlicher Sektor entgegen aller derzeit modischen Kritik durch eine fast an Magerkeit grenzende Schlankheit aus. Auch hier liegt die Erklärung in den Strukturen des Sozialstaats.

Der deutsche Sozialstaat ist weder so großzügig wie der schwedische, noch so knauserig wie der amerikanische. So betrug der Anteil der gesamten Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt 1993 in Gesamtdeutschland 28,3 Prozent (und in Westdeutschland 24,7 Prozent) gegenüber 38 Prozent in Schweden und nur 15,6 Prozent in den USA. Aber der deutsche Sozialstaat ist nicht dienstleistungsintensiv, sondern transferintensiv ausgestaltet worden. Während die Einkommenstransfers an Rentner und Frührentner, Arbeitslose und Einkommensschwache (nicht aber an kinderreiche Familien) fast so großzügig ausfallen wie in Schweden (und das amerikanische Niveau weit übersteigen), bleiben die Ausgaben für soziale Dienstleistungen fast auf dem amerikanischen Minimalniveau.

Aber der deutsche Sozialstaat hat auch eine Expansion der privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen nach amerikanischem Muster nicht zugelassen. Bei der Einkommensverteilung liegt Deutschland näher bei Schweden als bei den Vereinigten Staaten. Überdies waren die deutschen Gewerkschaften stark genug, um eine auf Anhebung der unteren Lohngruppen gerichtete Politik durchzusetzen - mit der Folge, daß Westdeutschland zu den ganz wenigen Ländern gehört, in denen die Lohndifferenzierung seit Anfang der achtziger Jahre nicht zu-, sondern sogar noch abgenommen hat. Zugleich ist die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Armut vergleichsweise großzügig und dauerhaft, so daß sich schon aus diesem Grunde

ein Niedriglohn-Sektor nach amerikanischem Muster mit Arbeitseinkommen unterhalb des Existenzminimums nicht entwickeln konnte. Schließlich sind die Gesamtkosten des Sozialstaats zwar weniger hoch als in Schweden, aber werden zu 74 Prozent durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Sie treiben also den vom Arbeitgeber zu bezahlenden Preis der Arbeit in die Höhe - mit der Folge, daß gerade die wegen ihrer geringen Produktivität besonders preispfindlichen einfachen Arbeiten vom privaten Markt vertrieben werden. Die Frage ist, ob sich daran etwas ändern läßt.

Niedriglohn-Arbeitsmarkt mit sozialer Sicherung

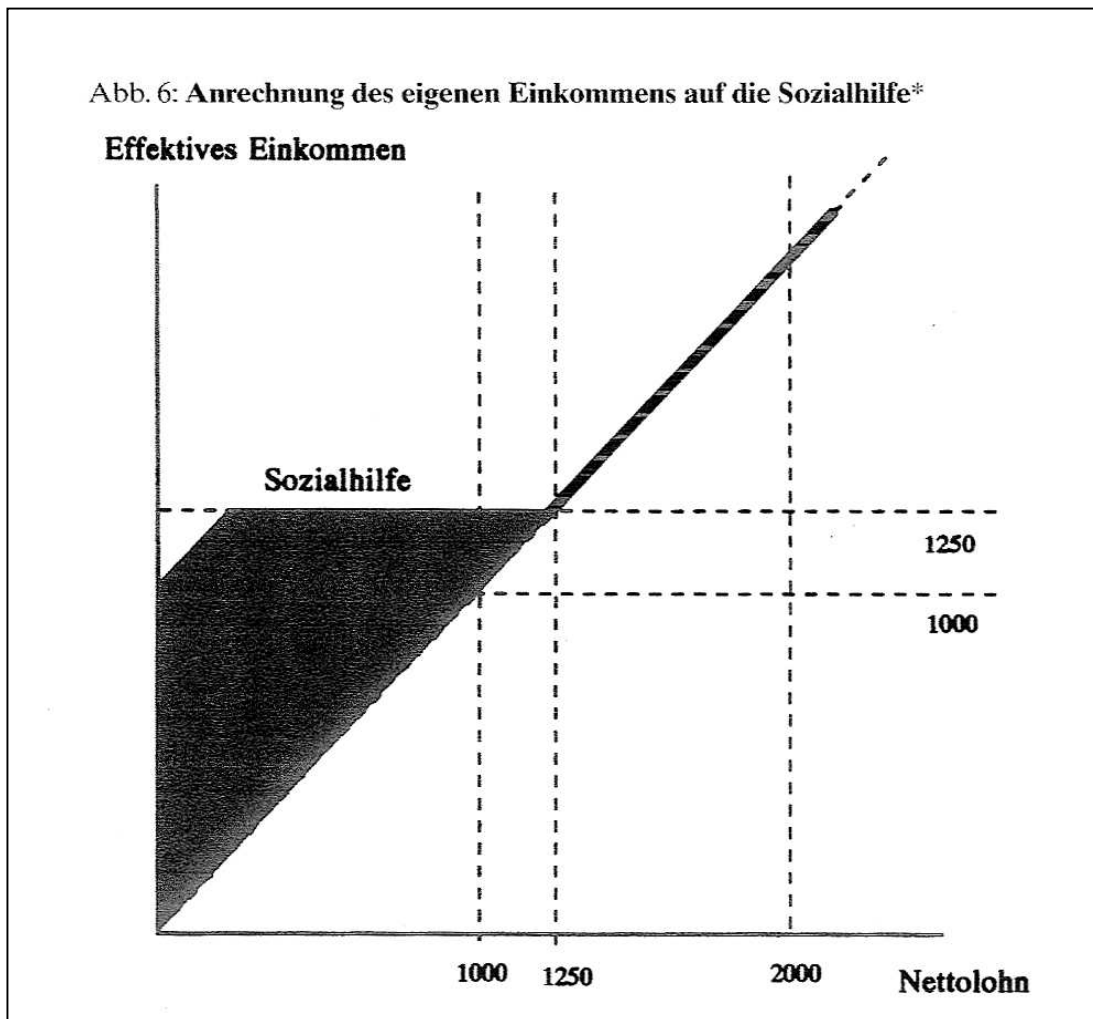
Einer raschen Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung im öffentlichen Sektor stünden bei uns kaum überwindbare institutionelle Hindernisse entgegen. Überdies ist die Abgabenlast in der Bundesrepublik ohnehin relativ hoch und der politische Steuerwiderstand ist schon zu stark geworden, als daß wir nun in einer nachholenden Entwicklung das schwedische Modell verwirklichen könnten. Wir könnten uns also allenfalls in die amerikanische Richtung einer Ausweitung der Beschäftigung in den privaten Dienstleistungen bewegen. Aber wir wären weder verfassungsrechtlich in der Lage, noch politisch bereit, einen Niedriglohn-Arbeitsmarkt nach amerikanischem Muster zuzulassen, wenn dies zu Einkommen unterhalb des Existenzminimums führen würde.

Darin liegt jedoch kein notwendiges Element des amerikanischen Modells. In den Vereinigten Staaten existiert mit dem „Earned Income Tax Credit“ schon seit den siebziger Jahren ein staatliches Programm zur Ergänzung der Lohneinkommen von Familien unterhalb der Armutsgrenze, das - wenn der Kongreß eine ausreichende Finanzierung zuließe - im Prinzip durchaus in der Lage wäre, die Armut wirksam zu bekämpfen, ohne die beschäftigungspolitischen Vorteile eines Niedriglohn-Arbeitsmarktes aufzugeben.

Bei uns stehen einer solchen Kombination von (niedrigen) Erwerbseinkommen und ergänzenden Sozialeinkommen bisher die Regeln für die Anrechnung des eigenen Einkommens auf die Leistungen der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe entgegen, die im Effekt einer konfiskatorischen Besteuerung gleichkommen und am unteren Ende des Arbeitsmarktes eine „Arbeitslosigkeitsfalle“ erzeugen.

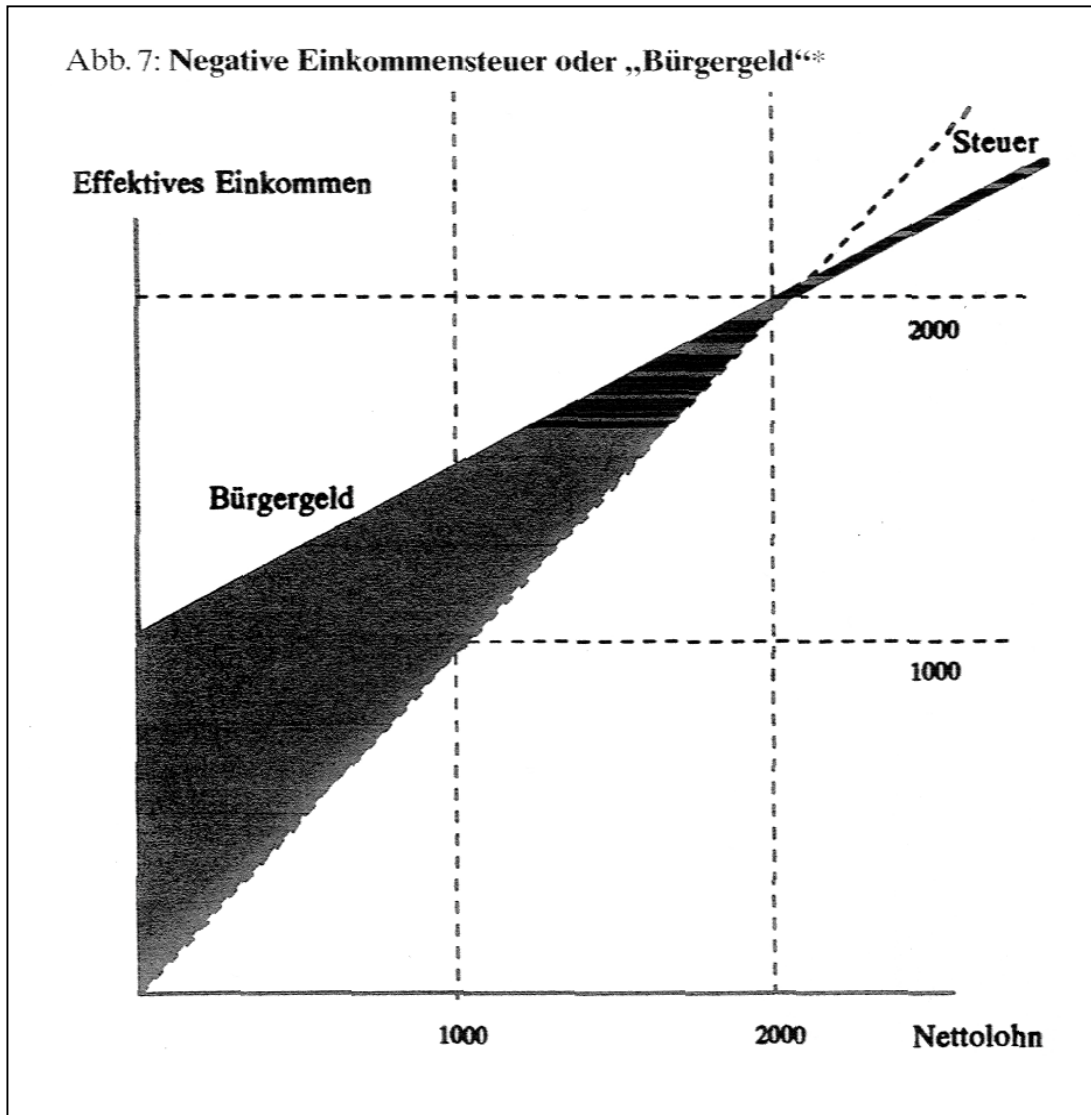
Vorschläge zur Öffnung dieser Arbeitslosigkeitsfalle liegen inzwischen in mehreren Varianten vor. Sie reichen von der bloßen Veränderung der Anrechnungsregeln für Sozialhilfeempfänger bis zum Vorschlag einer grundlegenden Reform des Systems bedarfsbezogener Sozialleistungen durch ein in das Steuersystem integriertes „Bürgergeld“.⁶

6 Johannes Mitschke, Jenseits der Armenfürsorge. Das Bürgergeld kann unbürokratisch und ermessensfrei das Existenzminimum sichern, in: Die Zeit vom 8.12.95.



* Unterstellt wird, daß ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger Hilfe zum Lebensunterhalt von DM 1000 pro Monat erhält; daß er anrechnungsfrei DM 250 dazuverdienen; und daß jedes weitere Einkommen voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird.

Anders als bei der Sozialhilfe würde beim Bürgergeld eigenes Einkommen nicht konfisziert, sondern lediglich „besteuert“, wobei in der Diskussion zumeist von einem Anrechnungssatz von 50 Prozent ausgegangen wird. Damit würde sich für die Empfänger von Sozialeinkommen auch gering entlohnte Erwerbsarbeit (oder Teilzeitarbeit) finanziell lohnen, und es würde für die Tarifparteien sinnvoll, neue Tarife unterhalb der derzeitigen Leichtlohngruppen auszuhandeln. Da nach der Logik der Negativsteuer die „positive“ Besteuerung erst beim Doppelten des Existenzminimums beginnen könnte, käme es überdies bei Monatslöhnen zwischen DM 1000 und DM 2000 zu einer degressiven Subventionierung der Arbeitseinkommen in den unteren Tarifgruppen, die je nach den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt eher dem Arbeitnehmer oder eher dem Arbeitgeber zugute kommen würde. So oder so müßte dies das Angebot von Arbeitsplätzen und die Nachfrage nach Arbeit im unteren Segment des Arbeitsmarktes nachhaltig ausweiten.



* Das Bürgergeld soll haushaltsbezogen ausgestaltet werden und neben der Hilfe zum Lebensunterhalt insbesondere das Wohngeld, das Kindergeld und die Ausbildungsförderung in das Steuersystem integrieren. Die Abbildung bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Person.

Trotz dieser erheblichen Vorteile wird die Diskussion über das Bürgergeld in Wissenschaft und Politik immer noch sehr kontrovers geführt, wobei insbesondere drei Probleme eine Rolle spielen:

- Auch wenn die in das Bürgergeld einbezogenen bisherigen Leistungen gegengerechnet werden, befürchtet man hohe Steuerausfälle, wenn die Steuerfreigrenze generell auf das Doppelte des Existenzminimums angehoben werden muß.⁷
- Auf der anderen Seite befürchtet man Nachteile für die Betroffenen, wenn differenzierte Transfers und die individuelle Betreuung durch Sozialarbeiter ersetzt würden durch eine einzige, notwendigerweise schematische und von den Finanzämtern administrierte Zahlung.

⁷ Allerdings besteht keine Notwendigkeit, was in der Diskussion oft fälschlicherweise unterstellt wird, diesen erhöhten Freibetrag über die gesamte Einkommensskala anzuwenden.

- Schließlich befürchten die Gewerkschaften (und zwar bei allen auf Förderung gering entlohnter Arbeit gerichteten Vorschlägen), daß dadurch die Tarifbindung untergraben würde, und daß dann ein tariflich nicht kontrollierter Niedriglohn- Arbeitsmarkt das allgemeine Lohnniveau nach unten ziehen könnte.⁸

Vermutlich könnten diese Bedenken bei genauer und fairer Prüfung ausgeräumt werden. Trotzdem hat der Vorschlag eines Bürgergeldes das Handicap, daß zu seiner Verwirklichung zugleich das Sozialleistungssystem, das Steuersystem und das Tarifsysteem umgebaut werden müßten. Unter den Bedingungen des hoch verflochtenen und vielfach gehemmten politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland haben derart weitreichende und in der Durchführung komplexe institutionelle Reformen wohl allenfalls unter ganz außergewöhnlichen politischen Konstellationen eine ernsthafte Chance.

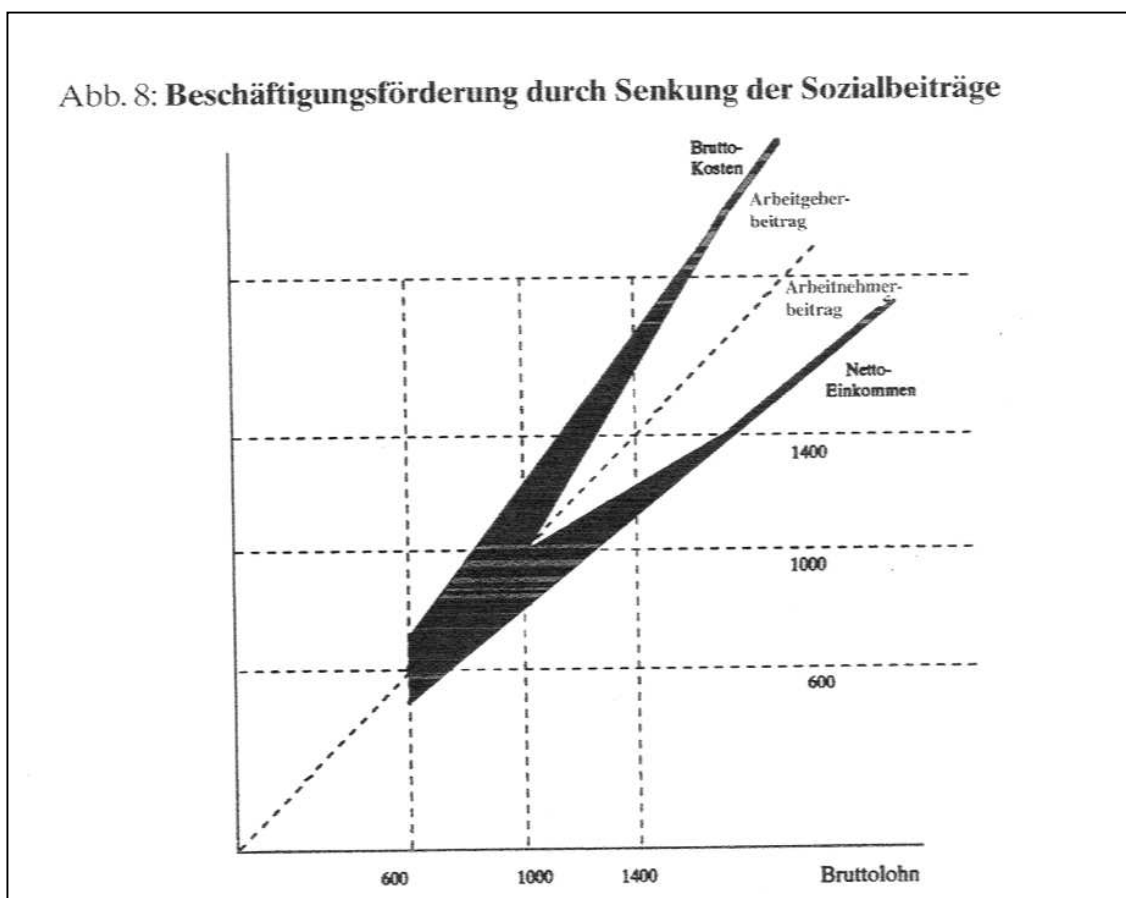
Die meisten dieser Probleme würden vermieden oder vermindert durch den von mir zur Diskussion gestellten Vorschlag, der sich auf das Angebot von degressiven Einkommenszuschüssen für Arbeitnehmer in gering entlohnenden Beschäftigungsverhältnissen beschränkt, und das Steuer- und Sozialleistungssystem im übrigen unberührt läßt. Auch seine fiskalischen Kosten wären gut abschätzbar und sie wären überdies durch die Ausgestaltung der Förderbedingungen gut zu begrenzen. Trotzdem ist auch dieser Vorschlag in der politischen Diskussion bisher nicht weit vorangekommen, wobei offenbar die Furcht der Gewerkschaften vor möglichen Auswirkungen auf die Tarifstruktur eine erhebliche Rolle gespielt hat.

Deshalb lohnt es sich, auch Varianten zu prüfen, die von den Gewerkschaften nicht in gleichem Maße als Provokation angesehen werden können. Dafür könnte paradoxerweise gerade die oben erörterte besondere Schwäche des deutschen Sozialstaats beschäftigungspolitisch genutzt werden. Da die Sozialbeiträge einen so erheblichen Teil der Arbeitskosten ausmachen und insbesondere die wenig produktiven Arbeitsplätze vom Markt verdrängen, könnte die Politik durch eine Senkung der Beiträge am unteren Ende der Lohnskala auch ähnliche Beschäftigungseffekte erzielen, wie sie mit den zuvor dargestellten Programmen angestrebt werden.

Unterstellt man, daß die Sozialbeiträge sich auf je etwa 20 Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer belaufen, dann stünden einem Bruttolohn von DM 1000 pro Monat (bei dem noch keine Lohnsteuer anfällt) Sozialabgaben in Höhe von DM 400 gegenüber. Würden an dieser Stelle der Lohnskala die Beiträge vollständig (oder bis auf einen symbolischen Restbetrag) erlassen, so stiege der Nettolohn des Arbeitnehmers von DM 800 auf DM 1000 (und damit auf das Existenzminimum), während der vom Arbeitgeber zu bezahlende Bruttolohn sich von DM 1200 auf DM 1000 verminderte.⁹

8 Auf diesen Einwand gibt es zwei Antworten: Zum einen könnte und sollte selbstverständlich auch der Niedriglohn-Bereich tariflich geregelt werden. Zum zweiten unterstellt das Argument offenbar, daß die derzeitigen Tariflöhne nicht nur am unteren Ende, sondern insgesamt oberhalb des Marktgleichgewichts liegen. Wenn das so wäre, dann sollte man wohl doch über die beschäftigungspolitischen Implikationen einer solchen Tarifpolitik nachdenken.

9 In dem Diagramm wird auch die Option dargestellt, die Sozialversicherungsbeiträge auch bei Monatslöhnen zwischen 600 und 1000 DM entfallen zu lassen, obwohl hier existenzsichernde Einkommen nicht erzielt werden. Dies würde auf eine (moderate) Förderung der Teilzeitarbeit hinauslaufen (und vermutlich die gegenwärtigen „610-Mark-Verträge“ verschwinden lassen.)



Auch hier könnte die Förderung degressiv ausgestaltet werden und bei einer bestimmten Höhe des Nettolohns (die beispielsweise im Diagramm bei 1400 DM liegt) ganz aufhören. Selbstverständlich müßten hier auch die derzeit Beschäftigten zu denselben Bedingungen in die Förderung einbezogen werden. Die dafür anfallenden Kosten lassen sich recht genau schätzen (und durch die Förderbedingungen variieren), während die zu erwartenden zusätzlichen Beschäftigungseffekte nicht vorhergesagt werden können.

Gegenüber anderen Vorschlägen hat diese Lösung den Vorteil, daß sie auch ohne die aktive Mitwirkung der Gewerkschaften verwirklicht werden könnte. Die für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze maßgebliche Senkung der Lohnkosten fände innerhalb der gegenwärtigen Tarifstruktur statt, ohne daß es der Vereinbarung neuer Niedriglohn-Tarife bedürfte. Überdies würde die praktische Umsetzung erleichtert, wenn an den bestehenden Systemen der sozialen Sicherung so wenig wie möglich geändert werden müßte.¹⁰ Dies wäre dann der Fall, wenn sowohl die auf das Arbeitsverhältnis bezogenen Beitragspflichten als auch die daraus resultierenden Leistungsansprüche erhalten blieben und lediglich die Beitragsausfälle der Sozialkassen durch Zuschüsse in gleicher Höhe aus Steuermitteln ersetzt würden.

¹⁰ Allerdings sollten zumindest die wegfallenden Arbeitnehmerbeiträge nicht als „eigenes Einkommen“ auf die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe angerechnet werden.