
Barbara Riedmüller

Niedriglohnsektor als Motor des Arbeitsmarktes?



Prof. Dr. Barbara Riedmüller, geb. 1945 in Mittenwald, Studium der Soziologie in München, lehrt Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Im Wesentlichen sprechen vier Argumente gegen die Annahme, dass eine Senkung der Lohn-(Neben)Kosten quasi automatisch zu einem Zuwachs an Dienstleistungsbeschäftigung und damit zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit führt. Keines der diskutierten Modelle, ob Lohnkostenzuschuss oder Subvention von Sozialversicherungsbeiträgen, erreicht den behaupteten Effekt.

Zuerst stellt sich die Frage, ob die zugrunde liegenden Annahmen über die Wirkung von Angebot und Nachfrage nach Dienstleistungsarbeit wissenschaftlich gesichert sind. Zwar ist empirisch unbestritten eine Expansion des Dienstleistungssektors zu beobachten, aber die Verfechter des Heilmittels „Niedrigentgelte“ geben diesem Trend eine andere Richtung, indem sie behaupten, im personenbezogenen Dienstleistungsbereich gäbe es eine unbefriedigte Nachfrage, weil das Produkt durch zu hohe Personalkosten zu teuer sei. Eine Subvention würde diese Nachfrageprobleme beheben.

Das klingt auf den ersten Blick plausibel. Das Modell ist einfach aufgebaut und daher auch gut öffentlich darstellbar, womit die Chance zur allgemeinen Verbreitung optimal ist. Die Schlichtheit des Arguments besticht, man lernt allerdings mehr über geschicktes Marketing als über den empirischen Zusammenhang der Entwicklung des Dienstleistungsmarktes im Kontext von Angebot und Nachfrage. Besonders das Verhältnis zu anderen Wirtschaftszweigen, der Faktor der Arbeitsproduktivität und nicht zuletzt die mit der Subvention verbundenen Verteilungswirkungen werden von den Vertretern dieses Modells ausgeblendet. Soll der in der Produktion tätige Mensch durch Steuern diesen Markt subventionieren? Wer ist Nutznießer einer solchen Lösung? Wie teuer ist dieses Projekt wirklich?

Es ist richtig, dass die Deutschen weniger Dienstleistungen konsumieren als zum Beispiel die US-Amerikaner. Die deutschen Frauen machen lieber alles selber, putzen, waschen usw. Diese haushaltsbezogenen Dienstleistungen hängen, wie wir wissen, selbst von der Integra-

tion der Frauen in den Arbeitsmarkt ab (in Schweden z.B. hat die hohe Erwerbsquote der Frauen auch einen Zuwachs an haushaltsbezogenen Dienstleistungen gebracht). Aber auch die soziale Anerkennung dieser Arbeit ist in Deutschland niedriger als in anderen Ländern, handelt es sich doch um ein klassisches Erwerbssegment schlecht bezahlter und unbezahlter Frauenarbeit. Es müsste demnach auch ein kultureller Wandel stattfinden, der dieses bisher weibliche Erwerbssegment attraktiver erscheinen lässt. In der Diskussion fehlt dieser Hinweis auf die Frauen zumeist. Zu dem generell ungesicherten wissenschaftlichen Terrain dieser Diskussion gehört auch, dass die Wirkungsketten zwischen einer Subvention der einfachen Dienstleistungsarbeiten und anderen Sparten qualifizierter Dienstleistung, nicht untersucht werden. Ist die These haltbar, dass man einen Sektor abschotten kann gegenüber dem Druck auf die Lohnkosten im übrigen Sektor? Es sind vor allem diese Wirkungsketten, die bei den Gewerkschaften Skepsis hervorgerufen haben.

Mein zweites Argument bezieht sich auf das amerikanische Vorbild. Das meistdiskutierte „Modell Wisconsin“ hat auch in den USA Vorbildfunktion. Die Grundidee einer negativen Einkommensteuer als Lohnsubvention wurde bereits in den 1960er-Jahren geboren. Ende der 1980er-Jahre wurde dann ein Programm der negativen Einkommensteuer im großen Umfang umgesetzt. Ziel ist es, arme Familien in Abhängigkeit von der Zahl der Kinder zu unterstützen, indem Niedrigeinkommen aufgestockt wird. Um nur eine Zahl zu nennen: 1998 erhielt eine Familie mit einem Kind maximal 3776 US-Dollar jährlich. Das Programm soll die Übernahme von Vollzeitarbeitsplätzen im niedrigen Lohnsektor (der so genannten „working poor“) honorieren. Betroffen waren ca. 5 Millionen Menschen, mehrheitlich allein erziehende Frauen. Wisconsin hat insofern eine Vorreiterrolle, als die Zahl der Kinder stärker berücksichtigt wird, sowie Qualifikation, die Unterbringung von Kindern und eine Unterstützung der Krankenversicherung gewährleistet wird. Allein erziehende Frauen sollen auf diese Weise langfristig unabhängig von staatlicher Unterstützung am Arbeitsmarkt teil haben. Ähnliche Modelle der Bekämpfung von Armut werden in Großbritannien unter dem Titel „Workfare“ praktiziert. Für Deutschland könnte dieses Programm Vorbildfunktion zur Bekämpfung von Sozialhilfeabhängigkeit bei Frauen mit Kindern haben, deren Zahl auch hier kontinuierlich gestiegen ist. 1999 sind ca. 300 000 allein erziehende Frauen erwerbslos. Ein Vorbild der Beschäftigungspolitik zur Entwicklung eines Dienstleistungsmarktes ist das „Workfare-Programm“ nicht. In den USA war das Programm begleitet von einer ethischen Diskussion über „Lebensführung“ und der „Pflicht“ gegenüber der Gemeinschaft. Auch in Großbritannien hat die Pflicht zur Teilhabe am Arbeitsmarkt als Voraussetzung für soziale Rechte einen neuen Platz in der Sozialpolitikdebatte errungen. Gegen eine solche Aufladung der öffentlichen Diskussion mit moralischen Argumenten spricht in Deutschland die Geschichte der Sozialpartnerschaft.

Ein drittes Argument bezieht sich auf die Optionen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Die bekannten Modelle, Dienstleistungsarbeit durch Eingliederungshilfe, Lohnsubvention, Subvention der Lohnnebenkosten etc. zu unterstützen, stellen den Versuch dar, gering qualifizierte Arbeitslose in Erwerbsarbeit zu bringen. Die Modellprogramme im Rahmen der Vereinbarung des Bündnisses für Arbeit (Mainzer Modell und andere) wiederholen die bekannten Probleme der Eingliederung, z.B. hohe Abbruchquoten, zu geringe Interessen der Betriebe, konkurrierende arbeitsmarktpolitische Instrumente. Zwei Drittel der Teilnehmer des Modellprogramms sind Frauen, 40 Prozent davon waren vorher Sozialhilfeempfängerinnen. Auch hier stoßen wir auf die Problemgruppe der allein Erziehenden. Ein besonderer Vorteil für diese Problemgruppe ist der Zuschuss zum Kindergeld.

Ein Motor für die Entwicklung des Dienstleistungsmarktes geht von diesem Programm nicht aus, aber es zeigt, dass die Eingliederung von Problemgruppen bei ortsnaher, an den Problemen der Arbeitslosen orientierter Praxis Erfolg haben kann. Vor allem im Fall von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger/innen stellt eine solche Subvention eine Hilfe zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt dar, wenn die Einkommenssituation der Betroffenen sich verbessert und die Unterbringung der Kinder gesichert ist. Denn gerade diese fehlende Unterbringung ist auch in Deutschland für Frauen eine entscheidende Barriere für den Einstieg in den Arbeitsmarkt.

Da die Kommunen in den letzten Jahren Erfahrungen im Rahmen der so genannten „Hilfe zur Arbeit“ sammeln konnten, wäre ein geregelter Ausbau der regionalen Kooperation zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfebehörden Erfolg versprechend. Es ist auf der Basis von Evaluationsdaten sowie von Vergleichen mit einer erfolgreichen Praxis anderer Länder, z.B. Holland und Dänemark, z.T. auch Großbritannien, erwartbar, dass eine Verbesserung der Instrumente zur Eingliederung von Problemgruppen in Deutschland auch einen Abbau von Arbeitslosigkeit bewirken kann, auch wenn die Erfolge quantitativ bescheiden sind, aber die Verbesserung von Qualifikationsstandards verspricht mehr Erfolg, denn die beschäftigungspolitischen Effekte halten sich ohne Qualifizierung in Grenzen. Von den einen werden sie überschätzt, indem ein Schub für den Dienstleistungsmarkt insgesamt gesehen wird, während sie von den Skeptikern unterschätzt werden, die im Niedriglohnsektor ein Trojanisches Pferd zur Deregulierung des Arbeitsmarktes sehen. Über die Kernfrage, ob das deutsche System der Sozialversicherung mit seinen statussichernden Elementen nicht insgesamt einer Reform bedarf, wird mit dieser Eingliederungsstrategie nicht entschieden. Die arbeitsmarktpolitischen Erfolge anderer Länder, z.B. Holland und Dänemark, hängen auch mit der Konstruktion sozialer Sicherung selbst zusammen. In Deutschland wird ein Arbeitsloser, der einen Job unterhalb seiner vorherigen Tätigkeit oder Teilzeitarbeit annimmt, durch künftige Leistungskürzungen bestraft. In Holland kann er mit einer existenzsichernden Grundsicherung rechnen und wird für diese Teilzeitarbeit belohnt. Diese flexible Anpassung sozialer Sicherung an Veränderungen des Arbeitsmarktes in Deutschland wird z.B. an Modellen der „flexiblen Rentenanwartschaften“ diskutiert, die Auszeiten für Teilzeitarbeit, Qualifikation, sabbaticals etc. höher bewerten oder in Konzepten sozialer Grundsicherung, die als Basissicherung in die bestehenden Systeme eingebaut werden. Hier hat eine Umdeutung des Risikobegriffs stattgefunden, der sich nicht mehr an Lebensstandardsicherung, sondern an Existenzsicherung orientiert. Zuletzt bleibt die normative Frage, wie viel Druck angewandt werden soll, damit jeder sein Bestes gibt. In Deutschland wird diese Diskussion entweder sehr abstrakt geführt, so in der Debatte „Aktiver Sozialstaat“, „Rechte“ und „Pflichten“ des Bürgers oder sehr polemisch mit dem Verdacht des Missbrauchs des „faulen Arbeitslosen“. Andere Länder tun sich leichter und praktizieren die Pflicht zur Qualifikation von Arbeitslosen selbstverständlicher.

Ein viertes Argument gilt der Zukunft. Jede arbeitsmarktpolitische Strategie muss auf ihre Zukunftsfähigkeit überprüft werden. Angesichts eines hohen Bestandes an Langzeitarbeitslosen und Niedrigqualifizierten läuft die Arbeitsmarktpolitik Gefahr, an Zukunftsaufgaben vorbeizusteuern. Der deutsche Arbeitsmarkt wird in absehbarer Zeit von 5 bis 10 Jahren durch Arbeitskräftemangel, mitbedingt durch den demografischen Wandel und einen erhöhten Qualifikationsbedarf, bestimmt sein. Bereits heute ist absehbar, dass der Bestand an Qualifikation nur schwer zu halten ist. Die künftigen Anforderungen gehen über den Ersatz dieses Bestandes aber hinaus. Die verstärkte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt ist gewünscht. Dieses Ziel muss die Sozialgesetzgebung und die Familienpolitik verfolgen. In

Schweden wurde u.a. die Abschaffung der Witwenrente damit begründet, dass die Barrieren für Frauen eine volle Erwerbsbiografie aufzubauen, abgebaut werden müssen. Der Ausbau an Kinderbetreuungseinrichtungen ist auch in Deutschland dringend nötig. Daher darf die Strategie der Subvention des Niedriglohnssektors auf das Element Qualifikation nicht verzichten. Dieses Element darf vor allem bei jüngeren Arbeitslosen nicht fehlen und erhöht die Chancen der Integration älterer Arbeitnehmer.