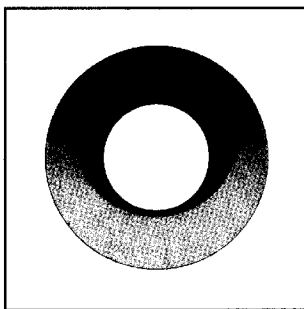


# DEN ZWEITEN ARBEITSMARKT FÖRDERN

EIN ÖKONOMISCH UND SOZIAL  
TRAGFÄHIGES KONZEPT?

---



GESPRÄCHSKREIS  
**ARBEIT UND SOZIALES**  
Nr. 27

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung

---

**Gesprächskreis Arbeit und Soziales**  
Nr. 27

# **Den Zweiten Arbeitsmarkt fördern**

**Ein ökonomisch und sozial tragfähiges  
Konzept?**

Eine Tagung  
der Friedrich-Ebert-Stiftung  
am 11. November 1993 in Bonn

ISBN 3-86077-282-1

Herausgegeben vom  
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung  
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn  
Mai 1994

Druck: satz + druck GmbH, Düsseldorf  
Gedruckt auf 90g chlorfrei gebleicht Offset  
Printed in Germany 1994

## **Inhalt**

<b>Peter König</b> <b>Vorwort</b>	5
<b>Fritz W. Scharpf</b> <b>Nicht Arbeitslosigkeit, sondern</b> <b>Beschäftigung fördern – Einkommenshilfen</b> <b>für niedrige Erwerbseinkommen</b>	7
<b>Reinhard Ebert</b> <b>Der Zweite Arbeitsmarkt –</b> <b>Hoffnungsträger oder Illusion?</b>	27
<b>Klaus Lang</b> <b>Der Zweite Arbeitsmarkt – Kein Ersatz für</b> <b>wirksame Vollbeschäftigungspolitik</b>	39
<b>Markus Eichert</b> <b>Zusammenfassung der Diskussions-</b> <b>ergebnisse</b>	51
<b>Referenten, Tagungs- und Diskussions-</b> <b>leitung</b>	62

## Vorbemerkung

Es hat in der Vergangenheit eine Vielzahl von Vorschlägen gegeben, wie der relativ hohe Bestand an Arbeitslosen in Deutschland abgebaut werden könnte. Von denen, die erfolgreich umgesetzt wurden, hat aber keiner entscheidend zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit beigetragen. Dies wird in der Regel von der Arbeitsmarktpolitik allein auch nicht erwartet, sondern eher dann, wenn sie entsprechend mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen verknüpft wird. Aber auch diese Erwartung konnte meistens nicht in ausreichendem Maße erfüllt werden.

Besonders hohe Aufmerksamkeit hat in der öffentlichen Diskussion jetzt ein Vorschlag gefunden, der zwecks Bekämpfung der Arbeitslosigkeit den Gang auf neuen Wegen erforderlich machen würde. Im Kern beinhaltet dieser Vorschlag bereits bestehende Überlegungen, die aktive Arbeitsmarktpolitik stärker zu fördern. Dies wird mit der Strategie verbunden, denjenigen gezielt finanzielle Hilfen zu gewähren, die niedrige Einkommen beziehen. Das Konzept richtet sich an spezielle Gruppen des Arbeitsmarktes, so z.B. Langzeitarbeitslose, und es orientiert sich dabei sowohl an mögliche Tätigkeitsfelder in der Industrie als auch im Dienstleistungsbereich.

In Deutschland wird dieser Vorschlag am offensivsten von Prof. Dr. Fritz W. Scharpf vertreten. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hatte im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales Experten aus der Arbeitsmarktpolitik nach Bonn eingeladen, um mit ihnen den von ihm favorisierten Vorschlag zu diskutieren.

Die auf der Veranstaltung gehaltenen Vorträge sind in dieser Broschüre abgedruckt, ergänzt durch eine Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse. Bei den Referenten und Tagungsteilnehmern möchte ich mich für die konstruktiven und engagierten Beiträge bedanken. Dies gilt auch für meine Kollegin Brigitte Juchems, die das Tagungssekretariat geführt und die vorliegende Broschüre erstellt hat.

Bonn, im Mai 1994

Peter König

Fritz W. Scharpf

## **Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern – Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen**

### **1. Die politischen Risiken der strukturellen Arbeitslosigkeit**

Die Massenarbeitslosigkeit in Deutschland nähert sich dem Niveau, auf dem die Weimarer Republik gescheitert ist – und trotz der besseren finanziellen Absicherung erzeugen die Perspektivlosigkeit und soziale Desintegration der Betroffenen inzwischen Verhaltensweisen und politische Wirkungen, welche die bisherige Verlässlichkeit der demokratischen Verhältnisse in Frage stellen. Es zeigt sich jetzt, daß auch ein sehr teurer Sozialstaat den sozialen Frieden nicht sichern kann, wenn immer mehr Menschen von der Teilhabe an der Arbeitswelt ausgeschlossen werden. Dies gilt in besonderem Maße in den neuen Bundesländern. Überdies sind durch die Steuerpolitik des vergangenen Jahrzehnts die höheren Einkommen entlastet – und durch die Art und Weise, in der bisher die deutsche Vereinigung finanziert wurde, sind Arbeitnehmer mit niedrigen Einkommen in besonderem Maße belastet worden. Auch dies trägt zur gefährlich steigenden Politikverdrossenheit bei.

Der gegenwärtige Anstieg der Arbeitslosigkeit trifft die Ingenieure ebenso wie die Büroangestellten, die Facharbeiter und die angelernten Arbeiter. Aber das bedeutet nicht, daß die Ursachen der Arbeitslosigkeit in allen Bereichen die gleichen sind – und es bedeutet erst recht nicht, daß überall die gleichen Abhilfen wirksam wären. Während im oberen und mittleren Bereich des Arbeitsmarktes nachfrageorientierte Strategien der Wechselkurspolitik, Geldpolitik und Finanzpolitik und vor allem die angebotsorientierten Strategien einer innovationsfördernden, produktivitätssteigernden und umweltverträglichen Industriepolitik und Infrastrukturpolitik vielleicht ausreichen würden, um das akute Arbeitsplatzdefizit zu beseitigen, ist dies am unteren Ende des Arbeitsmarkts gewiß nicht der Fall.

Dafür sind zwei Entwicklungen verantwortlich: Auf der einen Seite haben sich im Zuge der raschen "Elektronifizierung" der Industrie- und Büroarbeit die Qualifikationsanforderungen hochproduktiver Arbeitsplätze von den manuellen zu den intellektuellen Fähigkeiten verlagert. Wer diesen Anforderungen nicht gewachsen ist, findet heute viel schwerer Zugang zum Arbeitsmarkt als noch vor fünfzehn Jahren. In der gleichen Periode hat aber auch die "Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit" immer mehr zugenommen.

Von Rezession zu Rezession ist seit 1974 der Sockel der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland jeweils um etwa 800.000 gestiegen. Da selbstverständlich die Arbeitgeber bei der Einstellung leistungsfähige Mitarbeiter bevorzugen, sammeln sich in der Sockelarbeitslosigkeit die aus ihrer Sicht weniger attraktiven Arbeitnehmer an, und je höher die Arbeitslosigkeit ansteigt, desto mehr steigen auch die Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber. Andererseits schwindet auch die objektive Leistungsfähigkeit der Betroffenen um so mehr, je länger die Arbeitslosigkeit im individuellen Fall dauert. Weil das so ist, sind für die Betroffenen am unteren Ende des Arbeitsmarktes auch die Hoffnungen auf die "Trickle down-Effekte" einer allgemeinen Konjunkturbelebung oder einer erfolgreichen Industriepolitik verfehlt. Sie sind die ersten, die entlassen werden, und ehe der nächste Aufschwung sie endlich erreicht, gehören sie längst zu den "Schwervermittelbaren", die allenfalls noch durch therapeutische Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik rehabilitiert werden könnten.

Diese "Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit" ist in Westdeutschland schon seit fünfzehn Jahren im Gange. Neu ist hier allenfalls, daß nun auch Jugendliche in großer Zahl betroffen sind, denen bereits der Eintritt ins Berufsleben versperrt wird. In Ostdeutschland dagegen sieht sich fast die Hälfte der Erwerbsbevölkerung mit dem Schicksal konfrontiert, daß die eigene Leistung offenbar nicht mehr gebraucht wird, und daß deshalb die eigene Existenz in einer nach wie vor von der Erwerbsarbeit bestimmten Gesellschaft ihren sozialen Sinn verliert. Neu ist jedoch vor allem, daß die Opfer der Strukturalisierung in Ost und West ihre Ausgrenzung und Deklassierung nicht länger passiv hinnehmen, und daß ihr

Protest auch nicht mehr in den institutionell vorgezeichneten Bahnen der parteipolitischen Opposition und der Gewerkschaften bleibt. Die soziale Desintegration findet ihren Ausdruck vielmehr in zunehmender Gewaltbereitschaft und in der Hinwendung zu radikalen politischen Cliquen, aus denen leicht politische Massenbewegungen werden könnten. Zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte könnte Massenarbeitslosigkeit also zur Krise des demokratischen Staates werden. Polizeiliche Repression, so notwendig sie sein mag, kann dies nicht verhindern, solange die "Zwei-Drittel-Gesellschaft" ihrer Unterschicht keine gesellschaftlich anerkannte Lebensperspektive bieten kann. Um hier Abhilfe zu schaffen, genügt es nicht, Sozialeinkommen zur Verfügung zu stellen, und es genügt auch nicht, durch die befristete Aufnahme in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit immer wieder einmal zu unterbrechen. Nötig ist vielmehr die Wiedereingliederung in den durch Erwerbsarbeit vermittelten gesellschaftlichen Zusammenhang von Leistung, sozialer Anerkennung und Selbstwertgefühl. Voraussetzung dafür ist die dauerhafte Erweiterung des Angebots regulärer Arbeitsplätze am unteren Ende des Arbeitsmarktes.

## 2. Gesucht: neue Chancen am unteren Ende des Arbeitsmarktes

Am unteren Ende des Arbeitsmarktes finden sich die Arbeitsplätze, deren Arbeitsproduktivität unter dem Durchschnitt bleibt. Das kann einmal an der Art der Tätigkeit liegen, die den Einsatz leistungssteigernder Maschinen und elektronischer Hilfsmittel nicht zuläßt, oder es kann an der Qualifikation der Arbeitnehmer liegen, die den steigenden intellektuellen Anforderung technisierter und hochproduktiver Arbeitsplätze nicht mehr gewachsen sind. Meistens wird beides zusammenkommen, so daß Arbeitnehmer, die eher über manuelle und humane als über intellektuelle Qualifikationen verfügen, nur auf wenig produktiven Arbeitsplätze eingestellt werden. Wenn trotzdem die Arbeitskosten in ähnlichem Maße steigen wie auf den hochproduktiven Industrie- und Büroarbeitsplätzen, dann werden die Produkte zu Luxusartikeln verteuert, die sich – man denke an maßgefertigte Schuhe und Möbel oder Dienstleistungen im Haushalt – nur noch wenige leisten können oder wollen. Deshalb sind die wenig produktiven Arbeitsplätze in den vergangenen dreißig Jahren

vom privaten Arbeitsmarkt weithin verschwunden – und sie sind auch im öffentlichen Sektor – man denke an den Ersatz von Schaffnern durch Fahrkartenselbstbedienungsautomaten – wegrationalisiert worden. Wenn man sie zurückholen wollte, so müssten jedenfalls im privaten Sektor die Arbeitskosten so weit gesenkt werden, daß über den niedrigeren Preis die Nachfrage wieder ausgeweitet werden könnte.

Nach den einfachen Rezepten der Ökonomie müßten also am unteren Ende des Arbeitsmarktes geringere Löhne bezahlt werden. Aber selbst wenn solche Niedriglohn-Arbeitsplätze eingerichtet würden, wären sie heute nicht zu besetzen, weil die nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben verbleibenden Netto-Einkommen unter dem sozialstaatlich gesicherten Existenzminimum lägen. In den alten Bundesländern sehen die niedrigsten Lohntarife derzeit einen Brutto-Stundenlohn von ca. 10 DM pro Stunde vor. Dies entspricht etwa einem Brutto-Monatslohn für Vollzeit-Beschäftigte von 1.650 DM und einem Brutto-Jahreslohn von 20.000 DM. Zieht man davon die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung (ca. 3.800 DM) und die Lohnsteuer (ca. 1.160 DM) ab, so kommt man zu Netto-Jahreseinkommen von ca. 15.000 DM oder zu Netto-Monatseinkommen von etwa 1.240 DM. Dieser Betrag liegt aber schon für Alleinstehende nahe an dem vom Bundesverfassungsgericht definierten Existenzminimum von 1.000 DM pro Monat, und für Verheiratete mit Kindern läge er sogar deutlich darunter.

Bei Arbeitslosigkeit wird dieses Existenzminimum durch Lohnersatzleistungen und letztlich durch die Sozialhilfe monetär gesichert. Das ist gut so. Aber zugleich behindert die besondere Art unserer sozialstaatlichen Sicherung den Übergang aus der Arbeitslosigkeit ins Erwerbsleben. Der Grund liegt in den geltenden Regeln über die Anrechnung des eigenen Erwerbseinkommens auf das Sozialeinkommen. Ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger erhält heute als Hilfe zum Lebensunterhalt (Regelsatz plus Zuschläge für Miete, Heizkosten und pauschalierte einmalige Leistungen) im Monat durchschnittlich 950 DM. Wenn er Arbeit aufnimmt, bleiben (nach der Verbesserung durch das "Föderale Konsolidierungsprogramm") künftig die ersten 250 DM pro Monat anrechnungsfrei. Darüber hinausgehende Erwerbseinkommen werden in vollem Umfang auf die Sozialhilfe angerechnet (Abb. 1).

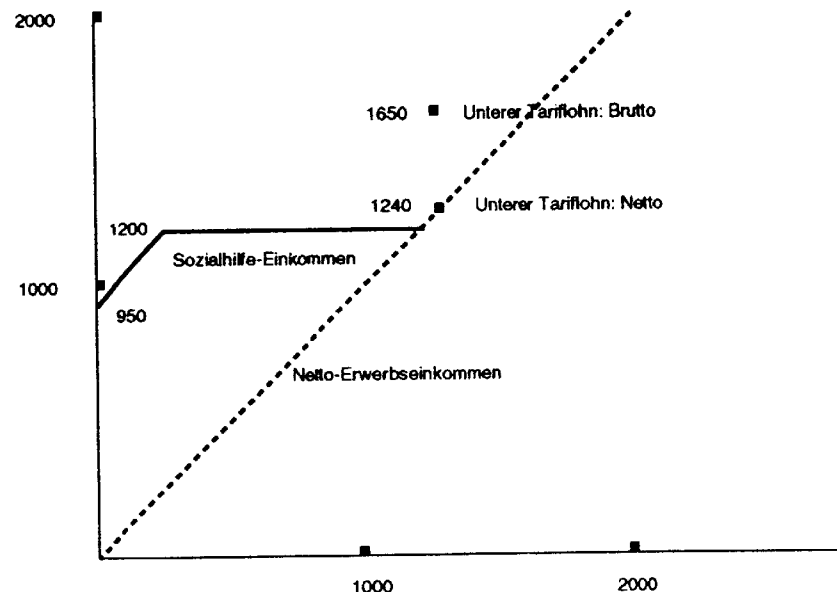


Abbildung 1: Sozialhilfe und unterer Tariflohn

Sogar ein alleinstehender Sozialhilfe-Empfänger kommt also mit dem Zuverdienst weniger Stunden pro Woche fast auf das Nettoeinkommen eines Vollzeit-Beschäftigten in der untersten Tarifgruppe. Bei Verheirateten mit Kindern verschieben sich die Verhältnisse noch mehr zum Nachteil der niedrigen Tarifeinkommen.

Für den Arbeitsmarkt bedeutet dies, daß im Vergleich zur Sozialhilfe die derzeit niedrigsten Tariflöhne selbst für Alleinstehende kaum einen finanziellen Anreiz bieten. Weil das so ist, gibt es auch für die Tarifparteien keinen Grund, über Tarife mit Stundenlöhnen unter 10 DM zu verhandeln – die entsprechenden Arbeitsplätze könnten ohnehin nicht besetzt werden. Mit anderen Worten: Ein Niedriglohn-Arbeitsmarkt nach amerikanischem Muster, auf dem weniger qualifizierte Personen in großer Zahl (legale) Beschäftigung finden, kann sich unter deutschen Bedingungen nicht ausbilden. Es hat also die brutale ökonomische Logik

für sich, wenn heute auch in Deutschland die Kürzung der Sozialeinkommen unter das Existenzminimum zur Durchsetzung niedrigerer Löhne und zur Ausweitung der Beschäftigung propagiert wird. Aber selbst wenn dem nicht das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes entgegenstände, wäre dieser Weg bei uns politisch viel riskanter als in den Vereinigten Staaten. Die soziale Marktwirtschaft war die "Geschäftsgrundlage" der westdeutschen Demokratie in den Nachkriegsjahrzehnten – würde sie nun nach der deutschen Vereinigung aufgekündigt, so müßte man mit politischen Erschütterungen rechnen, deren Wirkung kaum abzuschätzen wäre.

### 3. Bedingungen einer wirksamen Förderung

Die Einkommen dürfen also aus moralischen und politischen Gründen nicht unter das Existenzminimum gedrückt werden, aber aus ökonomischen Gründen müssen die Arbeitskosten gesenkt werden, damit neue Arbeitsplätze am unteren Ende des Arbeitsmarktes entstehen können. Das Dilemma kann nur von der staatlichen Politik aufgelöst werden. Hilfreiche wäre schon die aus anderen Gründen erwogene Ersetzung von Lohnnebenkosten durch Energiesteuern. In erster Linie geht es jedoch um die Suche nach Möglichkeiten einer gezielten Förderung von Beschäftigungsverhältnissen am unteren Ende des Arbeitsmarktes – von Lohnkostenzuschüssen an die Arbeitgeber und großzügigeren Regeln für die Anrechnung eigener Einkommen auf die Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe bis zu Varianten einer negativen Einkommensteuer. Wenn freilich eine dauerhafte Ausweitung des Arbeitsmarktes nicht erreicht werden soll, dann müssen drei Anforderungen erfüllt sein, die viele andernfalls erwägenswerte Lösungen ausschließen:

- Die Regelung muß transparent, generell und dauerhaft sein, damit im Vertrauen darauf die Tarifparteien niedrigere Tarifverträge abschließen und die Arbeitgeber Niedriglohn-Arbeitsplätze einrichten können;

- die Regelung muß innerhalb der vorhandenen administrativen Strukturen mit minimalem bürokratischen Aufwand durchgeführt werden können; und
- die Regelung muß auch in der gegenwärtigen Lage der öffentlichen Haushalte finanzierbar sein.

Mit dem ersten Kriterium werden faktisch sowohl die üblichen Lohnkostenzuschüsse als auch die Verbesserung der Anrechnungsregeln bei den Sozialeinkommen als Lösung ausgeschlossen. Beide knüpfen die Förderung an bestimmte Eigenschaften der Arbeitsuchenden ("schwervermittelbare" Arbeitslose oder Bezieher von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe), die eher zur Stigmatisierung der Begünstigten beitragen. Da überdies die individuellen Voraussetzungen der Förderung in jedem Einzelfall geprüft werden müßten, wäre auch der bürokratische Aufwand sehr hoch. Vor allem aber verhindert die Individualisierung der Förderung eine generelle Anpassung von Tarifverträgen und deshalb auch eine generelle Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes. Die Geförderten werden zwar vielleicht auf vorhandene Arbeitsplätze eingestellt, aber ein quantitativ erheblicher Beitrag zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit könnte auf diese Weise nicht geleistet werden.

Dies wäre anders bei Lösungen, die sich an dem Gedanken der negativen Einkommensteuer orientieren. Im Prinzip geht es dabei immer darum, daß Einkommen unterhalb einer sozial akzeptablen Mindesthöhe durch Zuwendungen (Negativsteuer) aufgestockt werden, während Einkommen oberhalb dieser Grenze besteuert werden. Im subventionierten Bereich müßte zwar die Höhe des Zuschusses mit steigendem Einkommen zurückgehen, die Anrechnung wäre jedoch so zu gestalten, daß immer ein ökonomischer Anreiz zur Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens bestehen bleibt. Beschäftigungseffekte wären hier in dem Maße zu erwarten, wie die Tarifparteien und die Arbeitgeber die erwartbare Einkommens-Subvention bei der Formulierung von Tarifverträgen und der Einrichtung von neuen Arbeitsplätzen in Rechnung stellen. Auch der administrative Aufwand hielte sich bei einer Durchführung im Rahmen des Steuersystems in Grenzen.



Kritisch sind jedoch die Änderungs- und Finanzierungskosten, bei denen die unterschiedlichen Varianten der Negativsteuer wesentlich voneinander abweichen. Den Extremfall bilden Vorschläge, in denen die Negativsteuer mit dem Konzept eines "arbeitslosen Grundeinkommens" verbunden wird, das jeder Person unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Familien- oder Haushaltsgemeinschaft und unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Familien- oder Haushaltsgemeinschaft und unabhängig von ihrem Interesse an einer Erwerbstätigkeit einen eigenständigen Anspruch auf ein das Existenzminimum sicherndes Einkommen zuerkennt (Abbildung 2). Sie wurden in der deutschen politischen Diskussion der achtziger Jahre vor allem von liberalen Ökonomen und bei den Grünen vertreten. In dieser Form hätte die Negativsteuer entweder exorbitante fiskalische Kosten oder prohibitive Veränderungskosten.

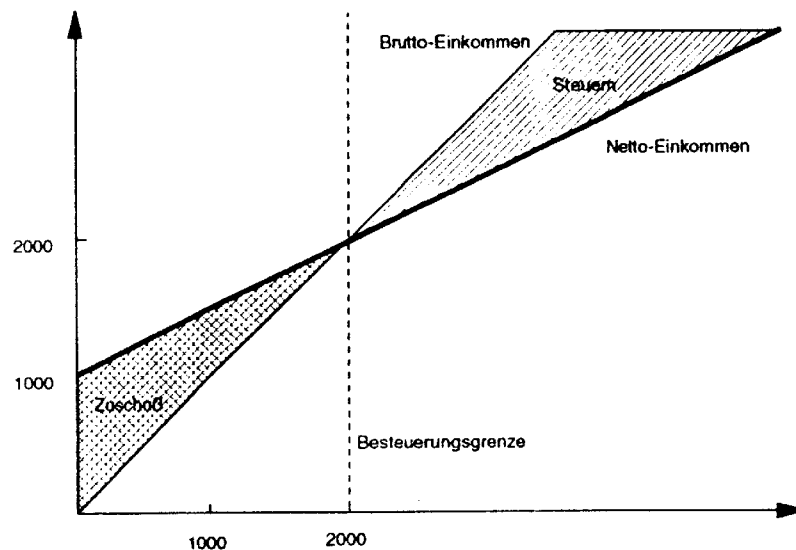


Abbildung 2: Negativsteuer-Modell

Auf der einen Seite würde das Grundeinkommen einer großen Zahl von nicht erwerbsfähigen oder nicht erwerbstätigen Personen zugute kommen, und auf der anderen Seite müßte, wenn das Grundeinkommen nicht weit unterhalb des Existenzminimums angesetzt werden sollte (was

seinem Zweck widerspräche) auch die Besteuerungsgrenze nach oben verschoben werden. Die Folge wären also zunächst sowohl hohe Mehrausgaben als auch hohe Steuerausfälle. Zum Ausgleich würden dann die liberalen Verfechter des Modells sämtliche Sozialtransfers (Arbeitslosenversicherung, Krankenversicherung, Rentenversicherung etc.) streichen und alles, was über die Sicherung des Grundeinkommens hinausgeht, der privaten Eigeninitiative überlassen. Damit könnte dann in der Tat ein etwa ausgeglichener Saldo für den Gesamt-Fiskus errechnet werden – aber wer wollte selbst in einer konservativ-liberalen Regierung einen so grundlegenden Bruch mit der hundertjährigen Tradition des deutschen Sozialstaats politisch durchsetzen?

Wenn aber wenigstens die beitragsbasierten Sozialleistungen unverändert beibehalten würden, dann reduzieren sich die Einsparungsmöglichkeiten im wesentlichen auf die Sozialhilfe (und auch da nur auf die Hilfe zum Lebensunterhalt), auf die Arbeitslosenhilfe, das Kindergeld, Erziehungsgeld, Wohngeld und die Ausbildungsförderung. Damit aber käme man insgesamt in den alten und neuen Bundesländern nur zu Einsparungen von etwa 40 Mrd. DM. Ihnen stünde (bei einem auf 1.000 DM pro Monat angesetzten Grundeinkommen und einem Steuersatz von 50 % auf alle Einkommen oberhalb des Freibetrags) ein geschätztes Finanzierungsdefizit von mehr als 400 Mrd. DM gegenüber. Mit anderen Worten, das arbeitslose Grundeinkommen wäre nicht zu finanzieren.

#### 4. Ein Vorschlag: Einkommenshilfen für niedrige Erwerbseinkommen

Diskussionswürdig sind unter heutigen Bedingungen deshalb nur Varianten der Negativsteuer, welche die Förderung explizit an den Tatbestand der Erwerbstätigkeit binden. Ein solcher Vorschlag zur Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen soll nachfolgend beschrieben werden (Abbildung 3). Die vorgeschlagene Regelung wäre aus der Sicht der Tarifparteien und Arbeitgeber transparent und kalkulierbar; sie wären in den vorhandenen Institutionen administrativ praktikabel und sie wäre auch unter den heutigen Bedingungen finanzierbar.

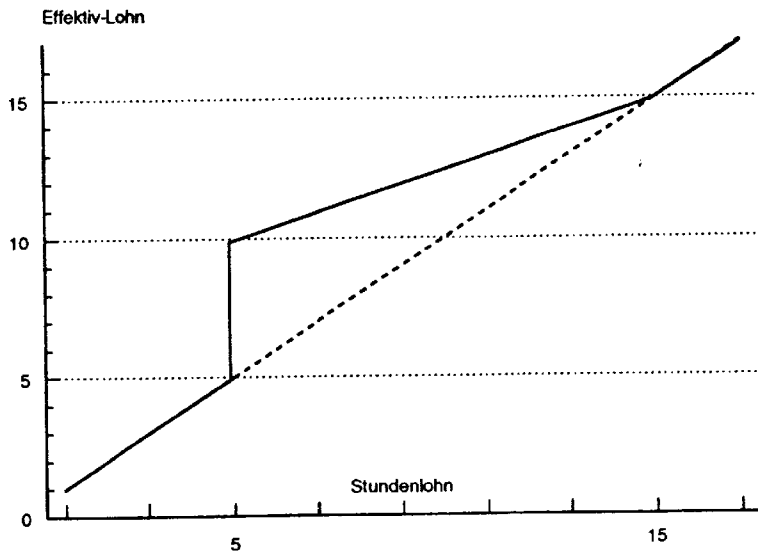


Abb. 3: Einkommenshilfen für Erwerbstätige

(1) Der Vorschlag richtet sich nicht auf einen abgesonderten "Zweiten Arbeitsmarkt". Gefördert werden sollen nur Arbeitnehmer in regulären Beschäftigungsverhältnissen, ohne daß es auf die besonderen Verhältnisse oder Eigenschaften des Arbeitnehmers (arbeitslos, "schwervermittelbar", etc.), auf die Art des Arbeitgebers (privat, freigemeinnützig oder öffentlich) oder auf die Art der Arbeitsaufgaben ("zusätzlich" oder "im öffentlichen Interesse liegend") ankäme. Tarifliche und betriebsverfassungsrechtliche Regeln wären ohne Einschränkung anwendbar.

(2) Einziges Kriterium der Förderung sollte der zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarte Arbeitslohn sein, der in einem gesetzlich zu definierenden Niedriglohn-Bereich liegen muß. Die Förderung soll, um die ökonomische Ernsthaftigkeit der Arbeitsplätze zu sichern, erst

bei einem bestimmten Mindestlohn einsetzen, und sie muß jenseits einer Obergrenze wieder aufhören. Wenn freiwillige Teilzeitarbeit nicht besonders privilegiert werden soll, empfiehlt es sich, dabei nicht auf Jahres- oder Monatslöhne Bezug zu nehmen, sondern auf Stundensätze. Deren Festlegung ist selbstverständlich eine eminent (verteilungs-) politische Frage, die nicht von der Wissenschaft entschieden werden kann. Zur Verdeutlichung der Regelung wird jedoch bei den Rechenbeispielen und Grafiken unterstellt, daß Stundenlöhne zwischen 5 und 15 DM (genauer: 14,99 DM) bezuschußt werden sollen.

(3) Sache der politischen Entscheidung ist ferner die Definition des maximalen Zuschusses pro Arbeitsstunde und die Rate der Degression bei steigendem Lohn. Die Rechenbeispiele und Grafiken gehen hypothetisch von einem maximalen Zuschuß von 5 DM und von einer Degression von 50 % aus ("5+5-Lösung"). Wenn hier also der Arbeitgeber nur einen Stundenlohn von 5 DM bezahlt, käme der Arbeitnehmer auf ein Bruttoeinkommen von 10 DM (was dem derzeit niedrigsten Tariflohn entspräche). Bei einem Lohn von 7 DM sänke der Zuschuß auf 4 DM und so fort (9/3, 11/2, 13/1). Stundenlöhne von 15 DM und höher blieben ohne Zuschuß.

(4) Da die geförderten Arbeitsverhältnisse in jeder Hinsicht "normal" sein sollen, empfiehlt es sich, sie auch in vollem Umfang der Steuer- und Sozialversicherungspflicht zu unterwerfen. Auch die Anrechnungsregeln für Lohnersatz- und Sozialeinkommen wären wie üblich anzuwenden. Für die Berechnung von Steuern, Sozialabgaben und für die Anrechnung auf Sozialeinkommen müßte deshalb der Zuschuß jeweils dem vom Arbeitgeber bezahlten Brutto-Lohn hinzugerechnet werden.

(5) Administrativ könnten die Einkommenshilfen nach dem Muster der früheren "Berlin-Zulage" im Lohnsteuer-Verfahren durchgeführt werden. Der Arbeitgeber müßte den jeweiligen Zuschußbetrag auf den Brutto-Arbeitslohn aufschlagen, von dem wie üblich Steuern und Sozialabgaben abgeführt werden. Dem Arbeitnehmer würde nur das (erhöhte) Netto-Einkommen ausbezahlt. Dem Finanzamt gegenüber könnte der Arbeitgeber dann die Summe der rechnerisch eingesetzten

Zuschüsse von seiner Steuerschuld abziehen. Nur wenn diese geringer sein sollte als die Summe der Zuschüsse, käme es zu Rückzahlungen vom Finanzamt. Normalerweise wären jedoch zusätzliche Zahlungsbewegungen nicht erforderlich.

Das Einkommenshilfe-Modell hätte zunächst den Vorteil, daß die zu erwartenden Netto-Einkommen auch an der unteren Grenze des bezuschuften Lohnbereichs über den Sozialeinkommen für Alleinstehende lägen (Abbildung 4). Sie steigen von da an mit steigendem Arbeitseinkommen kontinuierlich an, und sie nehmen jenseits der Zuschußgrenze noch stärker zu. Der finanzielle Anreiz zur Suche nach besser bezahlten Arbeitsplätzen bleibt also generell erhalten.

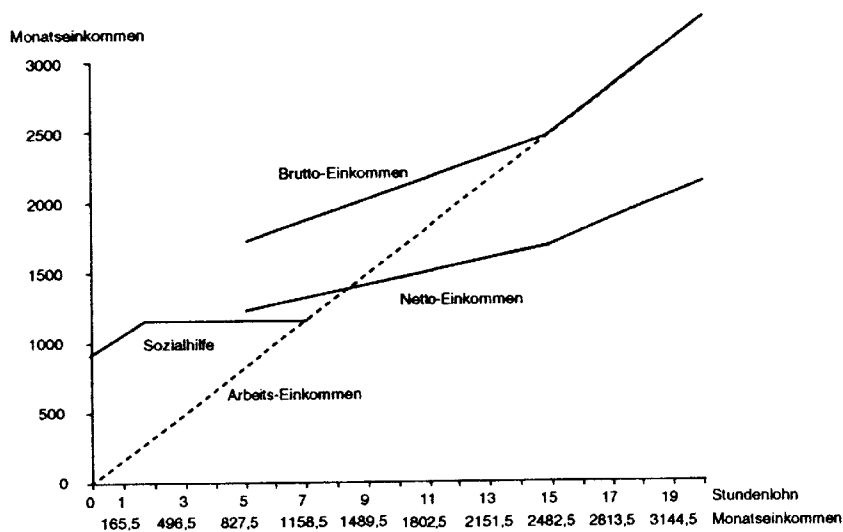


Abbildung 4: Brutto- und Netto-Einkommen mit Einkommenshilfen

Die Lösung ließe sich überdies in die bestehenden Systeme der Sozialhilfe, Sozialversicherung und Lohnsteuer ohne strukturelle Änderung einfügen. Sie könnte eingeführt und administriert werden, ohne daß man auf institutionelle Reformen in diesen Bereichen warten müßte.

Sie hat ferner den beschäftigungspolitischen Vorteil einer hohen Sichtbarkeit, hohen Transparenz und hohen Kalkulierbarkeit für Arbeitgeber und Gewerkschaften. Da das verbleibende Nettoeinkommen auch an der Untergrenze über den Sozialeinkommen läge, könnten die Tarifparteien über neue Niedriglohn-Tarife unterhalb eines Brutto-Stundenlohns von 10 DM verhandeln. Und wenn solche Tarife existierten, würde es für Arbeitgeber auch attraktiv, neue Niedriglohn-Arbeitsplätze einzurichten, weil – anders als heute – deren Besetzung nicht mehr von vornherein ausgeschlossen wäre. Mit zusätzlichen Beschäftigungseffekten könnte also gerechnet werden.

Keinen Nachteil sehe ich darin, daß bei diesem Vorschlag auch derzeit beschäftigte Arbeitnehmer bezuschußt werden müssen, wenn ihre Lohnneinkommen unterhalb der oberen Fördergrenze liegen. Hier ginge es nicht um "Mitnahme-Effekte", die man möglichst vermeiden sollte, sondern um eine – unter den Gesichtspunkten der Verteilungsgerechtigkeit und der demokratischen Stabilität gleichermaßen erwünschte – Umwandlung zugunsten der untersten Einkommensgruppen.

Einer gesonderten Diskussion bedürfen jedoch die zu erwartenden fiskalischen Kosten und die von vielen Kritikern befürchteten Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt.

## 5. Fiskalische Kosten

Die wahrscheinlichen Kosten können gegenwärtig – wegen des Fehlens zeitnaher Daten zur Verteilung der Erwerbseinkommensdaten – nur überschlägig geschätzt werden. Trotzdem ist es nützlich, wenigstens die Größenordnungen zu kennen, um die es bei einer Einführung von Einkommenshilfe für Arbeitnehmer mit niedrigen Erwerbseinkommen gehen könnte (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Kosten der Einkommensbeihilfe für Erwerbstätige (in Mio DM)  
Modellrechnungen für 1991**

Bisher Beschäftigte			Zusätzlich Beschäftigte					Saldo Insges.	
Zuschuß	Steuern	Abgaben	Steuern	Abgaben	ALG/ALH	HLU	Saldo		
Stundenlohn: 12,50 DM			Stundenlohn: 6,00 DM						
20% der bisher Beschäftigten			Keine zusätzlich Beschäftigte						
-15.130	2.570	5.750	0	0	0	0	0	-6.810	
10% der Arbeitslosen			10% der Arbeitslosen						
-15.130	2.570	5.750	-2.740	270	2.090	2.170	(+)	1.790	
25% der Arbeitslosen			25% der Arbeitslosen						
-15.130	2.570	5.750	-6.800	690	5.210	5.410	(+)	4.510	
50% der Arbeitslosen			50% der Arbeitslosen						
-15.130	2.570	5.750	-13.700	1.370	10.410	10.820	(+)	8.900	
Stundenlohn: 10,00 DM			Stundenlohn: 10,00 DM						
10% der Arbeitslosen			10% der Arbeitslosen						
-15.130	2.570	5.750	-1.370	340	2.610	2.170	(+)	3.750	
25% der Arbeitslosen			25% der Arbeitslosen						
-15.130	2.570	5.750	-3.430	880	6.510	5.410	(+)	9.370	
								2.560	

Annahmen:  
Förderung von Vollzeit-Beschäftigten mit Stundenlöhnen zwischen 5 und 15 DM  
Beschäftigte 1991: 30.464 Mio.  
Arbeitslose 1991: 2.420 Mio.;  
Einsparungen bei HLU sind derzeit nicht quantifizierbar

Dabei wird zunächst der ungünstigste Fall dargestellt, in dem die Einkommenshilfen ausschließlich von derzeit beschäftigten Arbeitnehmern in den unteren Tarifgruppen in Anspruch genommen werden. Wenn man das "5+5-Modell" und die jüngsten verfügbaren Daten (von 1991) zugrunde legt, kann man davon ausgehen, daß von damals ca. 30,5 Mio. abhängig Beschäftigten in Ost und West im Durchschnitt etwa 20 % (also ca. 6,1 Mio.) zu Stundenlöhnen zwischen 10 und 15 DM beschäftigt wurden. Unterstellt man für diese Gruppe einen durchschnittlichen Bruttolohn von 12,50 DM pro Stunde und dementsprechend einen Zuschuß von 1,25 DM pro Stunde, so kommt man zu einem jährlichen Brutto-Zuschuß von etwa 2.480 DM pro Vollzeit-Beschäftigten und insgesamt zu Bruttoausgaben von ca. 15,1 Mrd. DM pro Jahr. Von diesem Betrag sind jedoch die höheren Lohnsteuern (ca. 2,6 Mrd. und die höheren Sozialabgaben (5,7 Mrd.) abzurechnen, so daß die Netto-Ausfälle des Gesamt-Fiskus sich auf ca. 6,8 Mrd. pro Jahr vermindern.

Diese Schätzung bezieht sich, wie gesagt, auf den ungünstigsten Fall, in dem das Programm keinerlei Beschäftigungswirkung erzielt, sondern lediglich die Einkommen von Arbeitnehmern auf Niedriglohn-Arbeitsplätzen erhöht werden. Werden aber, wie erwartet, zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und mit bisher nicht beschäftigten Bewerbern besetzt, dann verbessert sich auch die Kalkulation für die öffentlichen Haushalte. Zwar müssen dann an eine größere Zahl von Personen Zuschüsse bezahlt werden, aber zugleich werden auf das Gesamteinkommen der Neueingestellten Steuern und Sozialabgaben erhoben, und darüber hinaus entfallen bisherige Leistungen für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. (Bei den Modellrechnungen ist berücksichtigt, daß nicht alle Arbeitsuchenden als Arbeitslose registriert sind, und daß nur ein Teil der registrierten Arbeitslosen Lohnersatzleistungen oder Sozialeinkommen bezieht.) Da die Beschäftigungseffekte nicht geschätzt werden können, werden die fiskalischen Wirkungen für unterschiedliche Szenarien dargestellt.

#### Szenario 1: 5 DM Stundenlohn und 10 % der Arbeitslosen

Unterstellt wird, daß nur 10 % der im Jahresdurchschnitt 1991 registrierten Arbeitslosen (260.000 Personen) zusätzlich Arbeit finden.

Ihr durchschnittlicher Stundenlohn soll nur 5 DM betragen, so daß ein Zuschuß von ebenfalls 5 DM pro Stunde erforderlich wird. Die Aufwendungen für die bereits Beschäftigten bleiben unverändert.

Den Zuschüssen für die Neueingestellten stehen hier nicht nur Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben, sondern auch Minderausgaben für Arbeitslose gegenüber, für den Gesamt-Fiskus bedeutet deshalb jede zusätzliche Beschäftigung eine Entlastung. Für sich genommen brächten die angenommenen 260.000 Neu-Einstellungen den öffentlichen Kassen einen Überschuß von knapp 1,8 Mrd. DM (wobei die Entlastung der Kommunen von Sozialhilfe-Ausgaben wegen der unsicheren Datenlage nicht berücksichtigt wird). Da aber weiterhin Zuschüsse für die bereits Beschäftigten bezahlt werden müssen, bleibt insgesamt ein Defizit. Es vermindert sich jedoch von 6,8 Mrd. auf knapp 5 Mrd. DM.

#### **Szenario 2: 5 DM Stundenlohn und 25 % Arbeitslosen**

Wenn unter sonst gleichen Bedingungen 25 % der Arbeitslosen (650.000 Personen) eine neue Beschäftigung fänden, würde die Gesamtbilanz für die öffentlichen Kassen noch vorteilhafter. Die zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse brächten für sich genommen einen Überschuß von 4,5 Mrd. DM. Das Gesamt-Defizit würde sich dann auf 2,3 Milliarden vermindern. Wäre der Beschäftigungseffekt noch größer, so würde das Defizit ganz verschwinden.

#### **Szenario 3: 10 DM Stundenlohn und 10 % bzw. 25 % der Arbeitslosen**

Noch günstiger für den Gesamtfiskus wäre eine Entwicklung, bei der die Arbeitsverträge der Neu-Eingestellten nicht ausschließlich zum niedrigstmöglichen Lohnsatz abgeschlossen werden. Unterstellt man, daß die Arbeitgeber im Durchschnitt einen Stundenlohn von 10 DM bezahlen, so vermindert sich der durchschnittliche Zuschußbedarf auf 2,50 DM pro Arbeitsstunden, während die Einnahmen bei Steuern und Sozialabgaben steigen. Die zusätzliche Beschäftigung von 10 % der Arbeitslosen brächte dann den öffentlichen Kassen einen Überschuß von 3,75 Mrd. DM, und wenn der Anteil der Neu-Eingestellten an den

Arbeitslosen 25 % erreichte, stiege der Überschuß auf knapp 9,4 Mrd. Im ersten Falle wiese die fiskalische Gesamtbilanz also nur noch ein Defizit von 3 Mrd. auf; im zweiten Fall ergäbe sich sogar ein Gesamt-Überschuß in der Größenordnung von 2,5 Mrd.

Selbstverständlich handelt es sich hier immer nur um überschlägige Modellrechnungen auf der Basis unvollständiger und etwas veralteter Daten und von explizit postulierten Annahmen. Aber in den Größenordnungen sind die genannten Beträge verlässlich. auch im ungünstigsten Falle erreichen die fiskalischen Gesamtkosten keineswegs astronomische Höhen, und sobald spürbare Beschäftigungseffekte eintreten, vermindern sich die fiskalischen Kosten, und es besteht sogar die Aussicht auf Finanzierungs-Überschüsse. Und je mehr das Programm in Anspruch genommen wird, desto günstiger wird die fiskalische Gesamtbilanz.

Der Grund für diese günstige Wirkung liegt auf der Hand: Nach dem Vorschlag werden öffentliche Mittel nicht für die Finanzierung von Arbeitslosigkeit eingesetzt, sondern ausschließlich zur Unterstützung regulärer, sozial voll abgesicherter Beschäftigungsverhältnisse. Und anders als bei allen Modellen eines "Zweiten Arbeitsmarktes" geht es hier nicht um Beschäftigungsverhältnisse, die in vollem Umfang und auf Dauer aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müssen, sondern um Arbeitsplätze, auf denen Güter und Dienstleistungen produziert werden, die auf dem Markt abgesetzt werden können, und deren Kosten deshalb zum überwiegenden Teil vom jeweiligen Arbeitgeber aus seinem Markterlös bestritten werden. Mit anderen Worten: Die staatlichen Einkommenshilfen werden nicht eingesetzt, um Arbeitslosen Ersatz Einkommen und vielleicht Ersatzbeschäftigung zu verschaffen, sondern sie werden eingesetzt, um den regulären Arbeitsmarkt zu erweitern.

#### **6. Verdrängungseffekte?**

Bleibt die Frage, wo denn die neuen Arbeitsplätze entstehen sollten, und ob nicht statt zusätzlicher Beschäftigung eher eine Verdrängung derzeit gut bezahlter Arbeit durch subventionierte Arbeit zu erwarten wäre.

Für die erste Frage kann es keine definitiven Antworten geben. Der Vorschlag setzt auf den Markt als "Entdeckungsverfahren" – also auf die Fähigkeit und Bereitschaft von Unternehmen, potentiellen Unternehmensgründern und Arbeitskräften, sich neue Aufgabenbereiche zu erschließen, auf denen bei entsprechend niedrigen Kosten zusätzliche Nachfrage nach sozial nützlicher Arbeit befriedigt werden kann. Immerhin lassen sich aber einige plausible Beispiele nennen:

- Personelle Verstärkung des Service im Einzelhandel, in Gaststätten, Hotels, öffentlichen Verkehrsmitteln, Krankenhäusern, Pflegeheimen;
- Verlängerte Öffnungszeiten für Ladengeschäfte, Kinderkrippen, Kindergärten, Schwimmbäder, Sportstätten etc.;
- private Haushaltshilfen;
- Private und freigemeinnützige Betreuungsdienste für Alte, Kinder etc.;
- Arbeitsintensive Produktion in biologischen Garten- und Landbau oder im ökologischen Weinbau, bei der auf den arbeitssparenden Einsatz von chemischen Mitteln und Großgeräten verzichtet wird;
- Gartengestaltung und Gartenpflege für private Haushalte;
- Substanzerhaltende Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten für Gebäude und Wohnungen;
- Sonstige Reparaturdienstleistungen;
- Maßgefertigte Möbel, Wohnungseinrichtungen, Kleidung etc.;
- Alle Arten arbeitsintensiver und kundennaher handwerklicher und industrieller Fertigung.

Mit anderen Worten, der Vorschlag taugt nicht zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise in der Automobilindustrie oder im Maschinenbau, wo jetzt unter dem doppelten Druck einer tiefen Rezession und leistungsfähigerer Konkurrenten lange versäumte Produktivitätsfortschritte nachgeholt werden müssen. Es taugt auch kaum zur Rückholung industrieller Produktion aus den Niedriglohn-Ländern in Südasien und Mittelost-Europa. Er erscheint jedoch geeignet zur Erschließung eines quantitativ durchaus erheblichen inländischen Marktes für bezahlbare Leistungen, die nicht von der ausländischen Konkurrenz bedroht werden.

Die Gefahr einer Verdrängung derzeit hochbezahlter industrieller Arbeit und marktfähiger Dienstleistungen durch subventionierte Arbeit scheint schon aus diesem Grund gering. Im übrigen wird durch das Angebot von Einkommenshilfen ja keine der derzeitigen Sicherungen gegen Unterbezahlung außer Kraft gesetzt. Selbstverständlich sollen Gewerkschaften und Arbeitgeber auch die Tätigkeitsbereiche, in denen Einkommenshilfen bezahlt werden, durch Tarifverträge regeln, und selbstverständlich soll auch die Eingruppierung in diese Niedriglohn-Tarife von Betriebsräten (wo es sie gibt) und Arbeitsgerichten kontrolliert werden. Hinzu kommen die Sicherungen, die der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt selbst erzeugt.

Wenn die vom Unternehmen zu bezahlenden Lohnkosten gesenkt werden, werden auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte für die Arbeitgeber wieder attraktiv. Deshalb sollte ein unter seiner tatsächlichen Leistung eingruppierter Arbeitnehmer anderswo attraktivere Beschäftigungsmöglichkeiten finden können. Überdies ist der Vorschlag ja so angelegt, daß das Netto-Einkommen mit jeder Erhöhung des vom Arbeitgeber bezahlten Bruttolohns steigt, und mit jeder Senkung des Arbeitslohns fällt. Es gibt also nicht die Möglichkeit einer für den Arbeitnehmer unschädlichen Rückstufung aus einem "normalen" auf einen geringer entlohnten, aber subventionierten Arbeitsplatz. Der Arbeitnehmer müßte aus eigenem Interesse einer jeden derartigen Änderungskündigung widersprechen – so daß die Möglichkeiten eines kollusiven Subventionsmißbrauchs ebenfalls gering wären.

Selbstverständlich eröffnet jedes Förderprogramm auch Möglichkeiten des Subventionsbetruges. Aber sie sind hier keineswegs größer als anderswo. Im Gegenteil: Die Förderung legaler und voll versicherter Arbeitsverhältnisse im untersten Einkommensbereich könnte sich als wirksamere Maßnahme zur Bekämpfung der Schwarzarbeit erweisen als alle verschärften Kontrollen. Vor allem aber, und darauf kommt es politisch an, wäre dies seit langer Zeit das erste Programm, das die deklasierte und ausgegrenzte Unterschicht in unserem Land nicht mit weiteren Einschränkungen drangsaliert oder mit weiteren Kontrollen und Sanktionen zu disziplinieren sucht, sondern das einen wirtschaftlich wirksamen und politisch sichtbaren Beitrag zu ihrer (Re-)Integration in die Gesellschaft leisten könnte. Welche Bedeutung dem gerade auch in den Bundesländern zukäme, braucht wohl kaum besonders hervorgehoben zu werden.

Reinhard Ebert

## **Der Zweite Arbeitsmarkt – Hoffnungsträger oder Illusion?**

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist gewiß die zentrale Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Alle, auch ungewöhnliche neue Wege müssen geprüft werden, wie etwa die Überlegungen von Prof. Scharpf zur sog. Negativsteuer und die Propagierung eines sog. Zweiten Arbeitsmarktes.

### **1. Das Scharpf-Modell fasziniert und irritiert gleichermaßen**

Eine wichtige Ursache der Arbeitslosigkeit ist, daß der Faktor Arbeit zu teuer und zu unflexibel geworden ist. Überdies haben Staat und Sozialsysteme immer größere Bereiche des privaten Wirtschaftens okkupiert und so Eigeninitiative und ökonomische Tatkraft gelähmt und zurückgedrängt.

Orientierungshinweise für die künftige Gestaltung staatlicher Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen unter Berücksichtigung von Beschäftigungsperspektiven liefern die Vorstellungen einer sog. negativen Einkommenssteuer. Mit dieser gleitenden Verrechnung von Sozialtransfers und Steuerbelastungen ergibt sich ein vordergründig rationales, einfaches und konsistentes Modell. Gleichzeitig würde ein entscheidender Beitrag zur Entbürokratisierung des Sozialsystems geleistet. Mit der Einführung eines solchen Ausgleichsmechanismus böte sich zudem die Chance einer umfassenden Prüfung aller Leistungen sowie Belastungen von Bürgern und Unternehmern mit Steuern und Abgaben. Auch das Verhältnis von einkommensbezogenen zu verbrauchsbezogenen Steuern ließe sich neu justieren.

Gleichzeitig lenkt das Modell das Augenmerk auf die zentrale Frage der Beseitigung der Arbeitslosigkeit, und zwar durch Anreize auf dem ersten Arbeitsmarkt. Es wird die entscheidende Bedeutung der Lohnhöhe für

die Beschäftigung herausgestellt und dabei die Notwendigkeit auch einfacher und billiger Arbeitsplätze zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit betont. Das nachdrückliche Bemühen wird darauf gerichtet, wie solche Beschäftigungsmöglichkeiten marktgängig gemacht und gefördert werden können. Es wird auch offengelegt, daß die Konstruktion unseres Sozialsystems den arbeitsmarktpolitischen Ausgleichsprozeß hemmt, weil ein Sozialhilfeeinkommen durchaus ein Arbeitseinkommen überreffen kann.

Es wäre viel gewonnen, wenn das große Arbeitspotential der weniger produktiven Tätigkeiten und einfachen Dienstleistungen z.B. im Handwerk, Handel, Haushalt, Gastgewerbe, Pflege und Landwirtschaft so mit Arbeitssuchenden ausgeschöpft werden könnte.

Es klappt eine gefährlich große Lücke zwischen dem das Arbeitsangebot bestimmenden Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und den die Arbeitsnachfrage bestimmenden Arbeitskosten der Unternehmer. Diese den Übergang in die Schattenwirtschaft begünstigende Arbeitsplatzfalle muß beseitigt werden. Natürlich müssen neben der erwogenen "Umweg-Subventionierung" die Arbeitskosten im direkten Angriff in Schach gehalten werden. Das gilt insbesondere für die durch den Staat verursachte explosive Dynamik der sozialen Zusatzkosten und natürlich für die direkten Löhne auch. Hohe Kosten hemmen den Strukturwandel, weil sie einfachen und personalintensiven Produktionen jede Chance rauben. Hohe Kosten sind eine Sperre dafür, daß die erforderlichen kompensatorischen Arbeitsplätze für den unvermeidlich "schlanker" werdenden Industriesektor anderswo entstehen können. Der Strukturwandel zu mehr Dienstleistungsarbeitsplätzen wird so gestört und mündet in der Sackgasse einer Beschäftigungskrise.

Natürlich gibt es Zweifel, ob durch das Scharpf-Modell wirklich die erwünschten Beschäftigungsanreize bei den Betroffenen geschaffen werden und ob tatsächlich die notwendigen zusätzlich neuen Arbeitsplätze in einem Niedriglohnsektor unterhalb des Tarifgefüges geschaffen werden. Wird hier wirklich ein job-creation-Automatismus in Gang gebracht oder doch nur eine gigantische, letztlich wirkungslose Einkommenssubventionierung veranstaltet?

Positive Wirkungen sind nur zu erwarten, wenn bei allen Bürgern eine ausschließliche Orientierung hin zu mehr Arbeit und höherem Einkommen vorherrscht und wenn die Verantwortlichkeiten zwischen Bürger und Gemeinschaft nicht pervertiert werden. Das Arbeitseinkommen muß die Regel bleiben. Der einzelne hat für sich zu sorgen. Die Gemeinschaft soll nur subsidiär und nachrangig tätig werden durch ergänzende Sozialhilfe. Es kann nicht darum gehen, möglichst elegant ein Arbeitseinkommen in Form von Mindesteinkommen und Grundeinkommen mit Sozialleistungen zu einem Mischeinkommen zu kombinieren. Sozialhilfe ist eine Bedürfnisleistung und keine Beliebigkeitsleistung nach freier Wahl. Eine einfache Möglichkeit zur Verstärkung des Anreizes zur Arbeitsaufnahme wäre ohne weiteres neben der Überprüfung der Bemessungsregel auch eine großzügigere Handhabung bei der Anrechnung von Arbeitseinkommen auf die Sozialhilfe/Arbeitslosenhilfe.

## 2. Der "Zweite Arbeitsmarkt": Künstliche Arbeit statt Marktversagen und Arbeitslosigkeit

Die Formel, daß es sinnvoller ist, "Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren", erscheint vordergründig ebenso einfach wie faszinierend. Aber wieso muß man denn Arbeit finanzieren, wo sie doch die eigentliche Quelle des Wohlstandes ist? Das Ziel muß doch sein, den offensichtlich gestörten Arbeitsmarkt wieder in Ordnung zu bringen, so daß mehr Arbeitsplätze entstehen können.

Rezession und Strukturkrise haben zu empfindlichen Beschäftigungsverlusten und zu einem alarmierenden Anstieg der registrierten Arbeitslosigkeit auf vier Millionen geführt. Die weiteren Perspektiven sind düster. Da die Ursachen der Misere vielschichtig, tiefwurzelnd und bereits lange wirksam sind, kann auch ein konjunktureller Aufschwung allein weder schnell noch dauerhaft Abhilfe schaffen. Allein für die Finanzierung des Lebensunterhalts der Arbeitslosen sind für 1994 zunächst 51 Mrd. DM an Arbeitslosengeld und 12 Mrd. DM Arbeitslosenhilfe bereit gestellt worden.



So ist es verständlich, daß in verschiedenen politischen, wissenschaftlichen, gewerkschaftlichen und sonstig sozial-politisch aktiven gesellschaftlichen Lagern mit Ungeduld und missionarischem Eifer nach Auswegen aus der Misere gesucht wird.

Weil der marktwirtschaftliche Ausgleichsmechanismus von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage offensichtlich nicht mehr funktioniert, soll gegen den Markt durch Intervention und Subventionierung ein Ausgleich künstlich herbeigeführt werden. Künstlich erzeugte Arbeitsplätze, die es sonst nicht gäbe, weil sie sich nicht rentieren, sollen das Arbeitsangebot aufblähen. Der Marktpreis für Arbeit auf dem Arbeitsmarkt wird ignoriert und umgangen. Dabei gibt es kaum eine Arbeit, die nicht in einem regulären Arbeitsverhältnis getan werden könnte; es sei denn sie ist zu teuer und bringt nicht das ein, was für sie aufgebracht werden muß. Im Grunde führt kein Weg an der Einsicht vorbei, daß die Zahl der Arbeitsplätze entscheidend – wenn auch nicht ausschließlich – von der Höhe der Arbeitskosten abhängt. Arbeit ist nicht knapp; knapp ist lediglich die Möglichkeit, stets die immensen, oft zu hohen Lohnkosten zu erwirtschaften.

Die reinen Verfechter eines "Zweiten Arbeitsmarktes" wollen durchaus einen eigenen, vom regulären Arbeitsmarkt abgegrenzten Ersatzarbeitsmarkt, der flächendeckend, systematisch organisiert, längerfristig etabliert und öffentlich finanziert, im Prinzip für alle, die sonst nicht unterkommen, Beschäftigung anbieten soll.

### **3. Der schillernde Begriff des Zweiten Arbeitsmarktes: Von der gezielten sozialen Arbeitsmarktintervention zum globalen Beschäftigungspatentrezept**

Der Begriff "Zweiter Arbeitsmarkt" ist inhaltlich keineswegs klar definiert, wird oft bewußt auch mehrdeutig verwendet und so mehr zum Schlagwort politischer Programmatik stilisiert. Eingriffe ins Beschäftigungssystem sind nämlich nichts Neues. Unser marktwirtschaftliches System erlaubt und fordert z.T. sozial motivierte beschäftigungspolitische Interventionen. Es kommt allerdings auf die Do-

sis an, denn die soziale Marktwirtschaft darf nicht denaturiert werden. Diese Spannweite kennzeichnet die Diskussion um den "Zweiten Arbeitsmarkt".

So gibt es sozialpolitisch begründete, personenbezogene, individuelle Lohnsubventionen am Anfang der Interventionsklaviatur und die auf forcierte Beschäftigung, Produktion und Wachstum zielenden generellen Lohnsubventionen am anderen Ende. Es ist mißverständlich, die bekannten arbeitsmarktpolitischen Einmündungshilfen und auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wenngleich ausdrücklich in Marktergebnisse eingegriffen wird, allgemein dem "Zweiten Arbeitsmarkt" zuzuschlagen.

In einer Arbeitsmarktsituation, die strukturell durch Rigiditäten, unvollkommene Anpassungsreaktionen, institutionell hemmende Faktoren und persönliche Besonderheiten gekennzeichnet ist, sind gezielte Lohnsubventionen für Problemgruppen aus sozialpolitischen Gründen angebracht und weithin unbestritten. Eingliederungsbeihilfen für schwer Vermittelbare, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose und Behinderte, Einarbeitungszuschüsse, Probebeschäftigung und Überbrückungsgeld für Arbeitslose, die sich selbstständig machen wollen, sollen deren Wettbewerbsposition verbessern und verhindern, daß sich das Arbeitslosenrisiko ungleich verteilt und verfestigt. Das Gesamtvolumen der Beschäftigung läßt sich so kaum beeinflussen, aber es wird immerhin der sozialen Stigmatisierung und Ausgrenzung von Schwächeren entgegen gewirkt. Es wäre schon viel gewonnen, wenn Initiative, Anpassungsfähigkeit und Mobilität der Arbeitsuchenden auf diese Weise gestärkt, die Ausgleichsvorgänge beschleunigt und so der Einstieg oder Umstieg in reguläre Beschäftigung verbessert würde.

### **4. Besondere Anforderungen an einen eingeschränkten "Zweiten Arbeitsmarkt"**

Die eigentlichen Vorstellungen eines "Zweiten Arbeitsmarktes" gehen darüber hinaus: Eine als generell empfundene sozialpolitische Notlage soll durch systematische beschäftigungspolitische Maßnahmen beseitigt

werden, und zwar durch künstlich geschaffene Arbeitsplätze: außerhalb des Marktes und fremdfinanziert. Ein öffentlich subventionierter "Zweiter Arbeitsmarkt" ist eine sozialpolitisch nur in engen Grenzen hilfs- und übergangsweise zu verantwortende Auffangmaßnahme. Der reguläre Arbeitsmarkt hat absoluten Vorrang vor Ersatzbeschäftigungen. Deshalb sind folgende Konditionen hierbei unerlässlich:

- Der Lohnabstand im Zweiten Arbeitsmarkt muß so deutlich sein, daß der Anreiz zum baldmöglichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt bestehen bleibt. Eine niedrigere Bezahlung ist gerechtfertigt, weil es sich eben nicht um ein Normalverhältnis zu Normalkonditionen, sondern um einen Ausnahmezustand handelt.
- Die Betätigungen müssen befristet sein, um Verkrustungen und Beharrungstendenzen zu vermeiden und um den Übergangs- und Nothilfecharakter zu verdeutlichen.
- Eigeninteressen der Träger müssen zurückstehen, um eine Verselbstständigung und Perpetuierung von Trägerinteressen entgegenzuwirken.
- Die arbeitsrechtliche Bindung muß flexibel sein, damit jederzeit der Ausstieg möglich und erstrebenswert ist und der Einstieg in reguläre Beschäftigungen sofort erfolgen kann.
- Die Einsatzfelder müssen deutlich von denen des ersten Arbeitsmarktes getrennt sein, damit die subventionierte Tätigkeit die reguläre Arbeit, z.B. im Bereich des Handwerks, nicht verdrängt. Bei einer abstrakten Klassifizierung ist zu vermeiden, daß vermeintlich gut geeignete Branchen, wie z.B. Landschafts- und Gartenbau, generell in den Geruch der "Zweitklassigkeit" gedrängt und letztlich ganz verdrängt werden.
- Das Erfordernis der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses von solchen subventionierten Arbeiten kann allerdings nicht bedeuten, möglichst unproduktive oder rein konsumtive Tätigkeiten zu fördern. Auf regionaler Ebene sollte in Kooperation mit der

Wirtschaft jeweils konkret bestimmt werden, ob Arbeiten in subventionierter Form durchgeführt werden können oder ob der Wettbewerb verfälscht oder private Aktivitäten verdrängt werden.

- Es muß sich wirklich um Arbeiten handeln, bei denen Leistungs- und Effizienzkriterien gelten und diese auch kontrolliert werden, und nicht um beschäftigungstherapeutische Aufbewahrungsmaßnahmen.
- Ersatzbeschäftigungen können jeweils nur für bestimmte Zielgruppen vorgesehen werden, weil es angesichts der großen Zahl der Arbeitslosen und der knappen Mittel illusorisch wäre, allen Arbeitslosen unterschiedslos ein solches Angebot zu machen.

## 5. Die einzelnen Erscheinungsformen des "Zweiten Arbeitsmarktes"

Diese wichtigen Forderungen und Bedingungen sind bei der Bewertung der politisch diskutierten Haupttypen von Ersatzbeschäftigungen zu beachten, und zwar bei den "Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen" (ABM), der sog. "Arbeitsförderung Umwelt Ost" (jetzt auch West) und den "Gemeinschaftsarbeiten".

- a) ABM sind eine Übergangs- und Nothilfe für schwer vermittelbare Arbeitslose, wieder in Beschäftigung zu kommen; sie sollten auf Problemgruppen begrenzt bleiben.

Wegen des massenhaften Einsatzes im Osten und durch die inhaltliche wie finanzielle Überforderung, den fundamentalen Umstrukturierungsprozeß zu bewerkstelligen, sind vom ehemals erwarteten Patentrezept hauptsächlich Zweifel an der Eignung und Wirksamkeit des Instrumentes übrig geblieben. Fehlallokationen von Arbeitskräften sind unvermeidlich, wenn nicht das getan wird, was wirtschaftlich am dringendsten ist, sondern das, wofür es Geld vom Arbeitsamt gibt. Fehlverhaltensweisen sind die Folge; passives, unproduktives Abwarten verschleppt den

Umstrukturierungsprozeß. Leistungs- und Effizienzgesichtspunkte spielen kaum eine Rolle. Unerwünschte Mitnahmeeffekte, z.B. die Umfinanzierung von öffentlichen Aufgaben zu Lasten der Beitragszahler und kontraproduktive Verdrängungseffekte zu Lasten privater Initiativen, sind nicht von der Hand zu weisen.

Die Bezahlung in ABM muß reduziert werden, und zwar deutlich unter das vergleichbare tarifliche Entgelt. ABM-Sondertarifverträge sind keine allgemeine und realistische Lösung. Gesetzlich sollte die Absenkung des Lohnes sowie eine Höchstgrenze des zuschufähigen Lohnes festgelegt werden. Bei der anstehenden Novellierung des AFG wird dieses Ziel nur zur Hälfte verwirklicht. Die Begrenzung der Förderung auf 80 vH des Lohnes sowie die Einführung einer Kappungsobergrenze (80 vH des Durchschnittslohnes) senkt nur die Bemessungsgrundlage für die Bezuschussung, nicht aber unmittelbar die Bezahlung für den Betroffenen.

Konkurrenzprobleme mit der Privatwirtschaft sind durch Verstärkung des Vergabeanteils von ABM an Wirtschaftsunternehmen sowie durch Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Kammern, z.B. durch Einholung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen zu lösen.

- b) Die sog. "Arbeitsförderung Umwelt Ost nach § 249 h AFG" ist ein vergleichsweise produktiv orientiertes Instrument der Beschäftigungsförderung. Die Ausrichtung ist mehr investitionsvorbereitend und -fördernd und damit stärker arbeitsplatzinitiiierend als passiv verharrend. Als Zuschuß wird lediglich das ansonsten fällige Arbeitslosengeld gezahlt.

Durch die Notwendigkeit der Mitfinanzierung Dritter besteht der Druck auf prioritäre und sinnvolle Projekte. Eine hundertprozentige Finanzierung des Maßnahmeträgers sollte ausgeschlossen sein, damit das wirtschaftliche Eigeninteresse erhalten bleibt. Wichtig ist, daß die wirtschaftliche Effizienz der Aufgabendurchführung im Vordergrund steht und nicht die Absicht, mög-

lichst viele Arbeitslose unterzubringen. Es müssen tatsächlich auch stärker private Wirtschaftsunternehmen in die Ausführung solcher Projekte eingeschaltet werden.

Die anstehende Ausweitung auf den Westen ist bedingt – und zwar im Hinblick auf regionale, sachliche und personelle Begrenzungen – sinnvoll. Einbezogen werden sollten Maßnahmen zur Strukturverbesserung, nicht aber die Beschäftigungsfelder "soziale Dienste" und "Jugendhilfe". Anders als im Osten gibt es im Westen eine ausgebildete Infrastruktur der vielfach als öffentliche Aufgabe etablierten sozialen Dienste, so daß sich eine subventionierte Parallelbeschäftigung arbeitsmarktpolitisch nicht rechtfertigen läßt und die Umfinanzierung zu Lasten der Bundesanstalt nicht vertretbar ist.

- c) Der Typus "Gemeinschaftsarbeit" verwirklicht am konsequentesten die sozialpolitische Forderung "Arbeit statt Arbeitslosigkeit". Dies ist gewiß die letzte, sozial gebotene, beschäftigungspolitische Auffanglinie, ein wirklicher Notbehelf. Es handelt sich hier um einen echten Sonderarbeitsmarkt mit eigener Vergütung und mit eigenen sozialrechtlichen Regelungen außerhalb der regulären Arbeitsverhältnisse. Die gesellschaftspolitische Verantwortung wird ernstgenommen, Beschäftigung wird als Sozialleistung angeboten. So können Arbeitslose auf der Basis der weiter zu zahlenden Lohnersatzleistung zuzüglich einer Mehraufwandsentschädigung Gelegenheit zur gemeinnützigen Arbeit erhalten. Gemeinschaftsarbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der Sozialversicherung. Angesichts der Vergütungsregelung wäre die "künstliche" Arbeit nicht attraktiver als produktive Arbeit. Sie wäre aber sozial motivierender und stabilisierender als der bloße Bezug von Lohnersatzleistungen. Organisatorische Anregungen für geeignete Betätigungsfelder können aus den Erfahrungen mit der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch die Sozialhilfeträger oder aus der Praxis des Zivildienstes abgeleitet werden.

Was bis 1969 im Vorläufer des AFG im § 142 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in der Phase des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Deutschlands rechtens und richtig war und erst jüngst im Bundessozialhilfegesetz § 19 Abs. 3 akzentuiert wurde, sollte nicht als unmögliche Zwangsmaßnahme denunziert und als unzumutbar abgetan werden. Im übrigen hat die Bundesregierung in ihrem aktuellen Aktionsprogramm für Wachstum und Beschäftigung offensiv und zusätzlich flächendeckende Gemeinschaftsarbeiten für Arbeitslosenhilfe-Empfänger auf freiwilliger Basis propagiert.

## **6. Schlußwertung: Nur rentable Arbeitsplätze beseitigen Arbeitslosigkeit wirklich**

Bei einer massiven Expansion eines öffentlichen geförderten Arbeitsmarktsektors käme es zu Rückwirkungen und Verdrängungen auf dem ersten Arbeitsmarkt und zu einer drastischen Abgabenlast von Wirtschaft und regulären Arbeitsplätzen. Für die sich nicht selbst tragenden, unrentablen Beschäftigungen müßten die rentablen Arbeitsplätze zusätzlich herangezogen werden. Die vorgebliche Beseitigung des Mangels reißt dann weitere Lücken, indem die eigentlichen Ursachen, die Über- teuerung der Arbeitsplätze, gesteigert und so bestehende Arbeitsplätze zusätzlich gefährdet werden. Es wäre sehr viel durchschlagender, statt über den Umweg einer "Verbilligung" der Arbeit durch Subventionierung aus öffentlichen Haushalten, den Faktor Arbeit direkt, allgemein und dauerhaft zu entlasten.

Vor einer weiteren Illusion muß gewarnt werden: Der behauptete hohe Selbstfinanzierungsgrad von Beschäftigungssurogaten ist eine Selbst- täuschung. Tatsächlich, konkret und heute zu leistende Ausgaben lassen sich nicht mit hypothetisch, vielleicht in der Zukunft irgendwo an ande- rer Stelle unseres Sozialsystems anfallenden fiktiven Ersparnissen fi- nanzieren. Ausgaben für den einen Zweck mindern die Verwendungs- möglichkeiten der knappen Mittel für einen anderen. Gesamtfiskalische Mittel sollten geballt eingesetzt werden, um das Grundproblem der Ar- beitslosigkeit anzugehen.

Es führt kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß ein hoher Be- schäftigungsstand nur über rentable Arbeitsplätze in wettbewerbsfähigen Unternehmen zu erreichen ist. Dazu ist eine umfassende, offensive, wachstumsorientierte Wirtschafts- und Innovationspolitik notwendig.

Klaus Lang

## Der zweite Arbeitsmarkt – Kein Ersatz für wirksame Vollbeschäftigungspolitik

Bei der Vorbereitung auf diese Tagung habe ich bei einer Vielzahl von Gesprächen und der Durchsicht der vorhandenen Artikel und Beiträge zwei Erfahrungen gemacht:

1. Es ist zu der hier diskutierten Frage eigentlich schon alles gesagt und geschrieben worden. Und zwar von allen Seiten: von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, von Wissenschaft und Politik und in sämtlichen Grauzonen, die dazwischen liegen.
2. Am Ende von Lektüre und Gesprächen sind für mich aber zentrale Fragen offen. Auffallend ist insbesondere die Diskrepanz zwischen dem was notwendig wäre und dem, was tatsächlich gemacht wird.

Eines scheint mir aber sicher: Öffentlich geförderte Beschäftigung ist notwendig. Aber sie ersetzt in keiner Weise ein umfassendes Programm, Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen und Vollbeschäftigung wieder herzustellen. Für mich hat eine öffentlich geförderte Beschäftigung (ÖGB) einen begrenzten Stellenwert für bestimmte Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt bzw. unter den Arbeitslosen. Die Diskussion um den Zweiten Arbeitsmarkt darf kein Ablenkungsmanöver von der industrie-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Tatenlosigkeit der Bundesregierung, der sie tragenden Koalitionsparteien und der sie unterstützenden Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände werden.

Ich möchte meine Positionen und Fragen in einigen thesenhaften Aussagen zusammenfassen:

1. Die Diskussion um ÖGB ist Folge der dramatischen Zuspitzung der Beschäftigungskrise. Ich brauche die Zahlen hier nicht auszubreiten. Erstmals nach 1945 haben wir in Deutschland mehr als 3,5 Mio. registrierte Arbeitslose, hinzu kommen 2 bis 2,5 Mio.

Menschen in der stillen Reserve und in verschiedenen Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung, Fortbildung und Umschulung sowie in Kurzarbeit.

Die Prognosen sind düster. Sowohl die Prognosstudie als auch die EG- und OECD-Vorausschau gehen von einer Beschäftigungslücke von um die 5 Mio. bis in das nächste Jahrtausend hinein aus.

Damit heißt die erste Frage nicht: Wollen wir öffentlich geförderte Beschäftigung fördern? Sondern die erste und entscheidende Frage lautet: Gibt es eine politische Mehrheit für eine Politik um Massenarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen und um Vollbeschäftigung im ersten Arbeitsmarkt – im privatwirtschaftlichen ebenso wie im öffentlichen Sektor – wieder zu erlangen? Gibt es die Bereitschaft zu einem wirksamen "Solidar- und Beschäftigungspakt", der auch sozialer Ausgewogenheit und Gerechtigkeit verpflichtet ist.

2. Damit ist aber eine Schlüsselfrage angesprochen: Ich teile die Auffassung, daß wir mit einer herkömmlichen Wachstumspolitik allein eine Vollbeschäftigung nicht wieder herstellen können. Die Frage geht aber weiter: Dürfen wir von einer Politik, die auf Vollbeschäftigung zielt, hin zu einer Politik der "Zivilisierung der Arbeitslosigkeit" gehen? Wir befinden uns heute in einem eigenartigen Schwebestadium, den der Berliner Politikwissenschaftler Claus Koch meines Erachtens zu Recht beschrieben hat: Auf der einen Seite sind politische und soziale Strukturen und gesellschaftliche Moral von den Maßstäben der industriellen Erwerbsarbeitsgesellschaft bestimmt, d.h. sowohl die Strukturen der sozialen Sicherung zum Teil auch der politischen Demokratie, des persönlichen materiellen und sozialen Status und der gesellschaftlichen Kommunikation und Integration sind fast ausschließlich durch die Teilhabe am und den Status in dem System der Erwerbsarbeit bestimmt. Auf der anderen Seite wird diese Moral zunehmend vergessen, wenn das Ziel "Erwerbsarbeit für alle" programmatisch und praktisch keine Rolle mehr spielt und sich

verfestigende und steigende Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe zum gesellschaftlichen Dauerzustand wird. Ich plädiere mit Nachdruck dafür, daß wir das Vollbeschäftigungsziel nicht programmatisch aufgeben, sondern endlich in einer gesellschaftlichen Initiative wieder zum Maßstab der praktischen Politik machen.

3. Dem widerspricht aber, daß unter den herrschenden politischen Gegebenheiten die Zunahme der Diskussion um ÖGB der drastischen Abnahme tatsächlichen arbeitsmarktpolitischen Handelns Hand in Hand geht.

Ein herausragendes Kennzeichen des "Sparprogramms '94" ist doch der Versuch, den Bundeshaushalt durch unsoziale Kürzungen der Lohnersatzleistungen und durch einen Rückzug aus der Arbeitsmarktpolitik zu sanieren, ein Versuch, der in fataler Weise fehlschlagen wird. Denn am Ende werden sowohl höhere Staatsverschuldung als auch höhere Arbeitslosenzahlen stehen. Zu einer wenn auch nur kurzfristigen Sanierung der öffentlichen Haushalte könnte dieser Weg nur dann führen, wenn die Lohnersatzleistungen weiter drastisch gekürzt und gleichzeitig immer stärker mit arbeitsdienstähnlichen Elementen verknüpft werden, die bei freiwilliger "Gemeinschaftsarbeit" für Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose beginnen.

4. Bei der gewerkschaftlichen Beurteilung der Chancen und Möglichkeiten eines Zweiten Arbeitsmarktes oder ÖGB, gibt es für mich folgende Leitfragen:
  1. Welchen Stellenwert, welche qualitative Dimensionen kann ÖGB erlangen?
  2. Was soll getan werden, welche Beschäftigungsfelder stehen dafür zur Verfügung?
  3. Wer soll es tun? Damit sind sowohl die Träger, d.h. die Organisatoren oder schlichtweg auch die Betriebe und Verwaltungen gemeint, die Beschäftigungen in einem Zweiten Arbeitsmarkt

bieten als auch die Zielgruppen derer, die darin beschäftigt werden sollen.

4. Wie sollen die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen geregelt werden?
5. Wer soll die ÖGB, den Zweiten Arbeitsmarkt bezahlen.

Verschiedene Prognosen gehen von ca. 1,2 – 1,5 Mio. Langzeitarbeitslosen aus mit steigender Tendenz. Für einige Hunderttausend dürften die Reintegrationsprobleme in den ersten Arbeitsmarkt sehr groß bis unlösbar sein. Insofern müßte öffentlich geförderte Beschäftigung vorübergehende Arbeit und Qualifizierung für eine Mio. Menschen schaffen, zusätzlich für "Beschäftigung" für zwei- bis dreihunderttausend Menschen sorgen, für die Reintegrationschancen minimal sind.

Hinzu kommen als Zielgruppe aktiver Arbeitsmarktpolitik von Entlassung bedrohte, für die betriebsnah oder innerbetrieblich Entlassung befristet vermieden werden soll, um sie unter den Stichworten "Qualifikation erweitern, Innovation fördern" weiterbeschäftigen können.

6. Zunächst zur Frage: Was soll getan werden?

Ich sehe hier zwei Pole in der Diskussion, die mir gegensätzlich, wenn nicht widersprüchlich, erscheinen:

In einer Reihe von gewerkschaftlichen oder gewerkschaftsnahen Positionspapieren werden wirtschaftsnahe Infrastrukturbereiche, Sanierungsausgaben, z.B. bei der Stadtsanierung, der Wohnungs-sanierung, der Kanalnetzsanierung, Landschaftsgestaltung, Innovationen im Entsorgungs- und Energiebereich, soziale Dienste sowie ökologische Innovations- und Sanierungsaufgaben genannt.

Mir fällt dabei dreierlei auf:

1. Dies sind gesellschaftliche Bedarfs- und Beschäftigungsfelder, die von Gewerkschaften auch im Zusammenhang mit staatlichen Beschäftigungs- und Zukunftsinvestitionsprogrammen für den ersten Arbeitsmarkt genannt werden.
2. Von der Erfüllung dieser Aufgaben hängt teilweise die Überlebensfähigkeit unserer Gesellschaft, gerade in einem so stark industrialisierten und dicht besiedelten Raum wie der Bundesrepublik Deutschland, ab.
3. Dies sind Bedarfsfelder, die unter den Bedingungen vernünftiger politischer und finanzieller Steuerung durch private oder öffentliche Auftraggeber und durch öffentliche Dienste oder private Unternehmen geleistet werden müßten.

Warum müssen diese Bedarfs- und Beschäftigungsfelder im Zweiten Arbeitsmarkt erledigt werden? Und wenn dies im Zweiten Arbeitsmarkt geschieht: Verlangt dies nicht hochqualifizierte Beschäftigte und eine sehr effiziente, produktive Betriebs- und Arbeitsorganisation?

Der andere Pol der Diskussion geht dahin, stillschweigend davon auszugehen, daß es bei ÖGB wohl primär um "Banaltätigkeiten" geht, d.h. um einfache und einfachste Tätigkeit im Bereich des Umweltschutzes, der Abfallsammlung, der Abfallstoffsartierung und -aufbereitung, des Abrisses und der Sanierung von Gebäuden und Betriebsgelände, der sozialen Dienste, z.B. im Bereich der Jugend- und Altenpflege.

Für mich ergeben sich für diesen sogenannten Zweiten Arbeitsmarkt darauf eigentlich vor allem folgende Beschäftigungs- und Bedarfsfelder:

1. Beschäftigung in Verbindung mit vorhandenen Betrieben (und Verwaltungen) als Alternative zu Entlassungen und zur Kurzarbeit, mit Lohnkostenzuschüssen für Qualifizierung und Innovation für die Dauer bis zu zwei Jahren. Ich weiß, daß sich hier das Problem der Abgrenzung und der Mitnahmeeffekte stellt. Hierdurch soll das Verlassen des er-

sten Arbeitsmarktes hinausgeschoben werden. Diese betrifft primär privatwirtschaftliche Betriebe. Ich halte heute neue Modelle der Verknüpfung von staatlichen Lohnersatzleistungen und Weiterbeschäftigung für dringend erforderlich. Ich halte es für richtig darüber nachzudenken, wie die Probleme gelöst werden können, wenn wir aktive Arbeitsmarktpolitik, z.B. in Krisenbranchen betreiben wollen.

2. Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme der verschiedensten Art für bestimmte Zielgruppen nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Monaten bis zu einem Jahr, die darauf zielen, die Reintegration in den Ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Diese Qualifizierungsmaßnahmen sollen durchaus Bezug zur betrieblichen Praxis haben. Sie werden z.B. für jugendliche Arbeitslose, für arbeitslose Frauen und für arbeitslose Fachkräfte zwischen 30 und 50 Jahren angeboten. Es geht hier um gesellschaftlich sinnvolle Arbeit vor allem zur Verbesserung öffentlicher Infrastruktur im Verkehrs-, Umwelt-, Bau- und Sozialbereich. Es geht um den Erhalt und die Fortentwicklung der Qualifikation, um bei Änderung der konjunkturellen Entwicklung, die Reintegrationsfähigkeit zu erhalten oder zu erhöhen und auch den Strukturwandel an den Betroffenen nicht vorbeirauschen zu lassen. Dies ist der Kernbereich aktiver Arbeitsmarktpolitik, das Herzstück ÖGB.
3. Hier ginge es um den Teil von Langzeitarbeitslosen, für die die Reintegrationschancen äußerst gering sind. Hier würde es sich z.B. um ältere Langzeitarbeitslose handeln, denen ein fester und dauerhafter Verbleib in ÖGB zu garantieren wäre. Das werden aber Beschäftigungsfelder von eher einfachen Tätigkeiten sein, wo primär (oder ausschließlich) die öffentlichen Verwaltungen bestimmte Aufträge an die Träger solcher Dienstleistungen vergibt.

## 7. Wer soll die Aufgaben im Zweiten Arbeitsmarkt erledigen?

Auf der Seite der Trägerstrukturen wäre dies für mich ziemlich eindeutig:

- Die vorhandenen Betriebe (und Verwaltungen) für die Fallgruppe 1.
- Neben vorhandenen Betrieben und Verwaltungen ein breites Spektrum von Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften, d.h. also eigens gegründete Träger und Trägerstrukturen von Dauer, die eine Veränderung zu regionaler Strukturpolitik gewährleisten müssen.
- Eine ähnliche Trägerstruktur, die stärker bei Trägern der Sozial- und Wohlfahrtspflege angesiedelt sein dürfte, könnte dann die im dritten Bereich genannten Beschäftigungs- und Bedarfslücken füllen.

Es ist die Frage, ob hier die öffentlichen Gebietskörperschaften in solche Strukturen integriert sein müssen.

Von den Zielgruppen her ist dann die Frage "Wer soll in diesen Feldern arbeiten?" auch schon beantwortet:

- Von Arbeitslosigkeit Bedrohte in vorhandenen Betrieben für die Dauer von bis zu 24 Monaten.
- Arbeitslose nach sechs Monaten oder einem Jahr Arbeitslosigkeit, insbesondere jugendliche Arbeitslose, arbeitslose Frauen, arbeitslose Fachkräfte aus dem gewerblichen und Angestelltenbereich in der Altersgruppe von 35 bis 50/55 Jahren.
- Langzeitarbeitslose mit zusätzlichen Beeinträchtigungen der Vermittelbarkeit, wobei hier wohl vorrangig ältere Arbeitslose im Alter ab 48 bzw. 50 Jahren aufwärts und leistungsgeminderte Arbeitslose zu finden sein werden.

## 8. Welche Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen sollen gelten?

Hier ist zumindest aus der Sicht der Gewerkschaften die Antwort sehr eindeutig: Es soll sich in jedem Fall um Arbeitsverhältnisse



mit voller Geltung des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts handeln, sollen die tariflichen Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen des jeweiligen Bereichs gelten. Dabei bleibt natürlich die Frage offen: Was ist der jeweilige Bereich?

Und ist ÖGB mit den Beschäftigten und den Beschäftigten, die dort organisiert werden, eben ein Tarifbereich eigener Art?

Wir haben ja auch heute keineswegs "Reichseinheitstarife", weder in der verarbeitenden Industrie noch zwischen Verarbeitung, Dienstleistung und öffentlichem Sektor.

Ein durch Gesetz indirekt oder direkt verordnete Zwang zu "Niedrigeinkommen" oder "untertarifliche Bezahlung" ist aber in jedem Fall aus mehreren Gründen verfassungswidrig. Er droht gegen den Grundsatz "gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit" ebenso zu verstoßen, wie gegen die grundgesetzlich verankerte Tarifautonomie.

Die Verteilung einer begrenzten Finanzmasse der öffentlichen Haushalte auf mehr arbeitslose Köpfe wird damit auch nicht befördert, weil ja staatlicherseits bzw. durch die Bundesanstalt für Arbeit die Lohnkostenzuschüsse oder die staatlichen Unterstützungsleistungen, die für einen Arbeitsplatz gegeben wird, nach oben begrenzt werden kann – ganz unabhängig davon wie hoch der tariflich geregelte Gesamtverdienst wäre.

Aus meiner Sicht müßte die Regelung der Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen entsprechend den drei genannten Fallgruppen erfolgen:

- Die tariflichen Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen des "alten Betriebs", der "alten Verwaltung" bei Lohnkostenzuschüssen nach der Fallgruppe 1, wenn also Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im alten Betrieb oder in einer betriebsnahen Beschäftigungs-, Dienstleistungs- oder Qualifizierungsgesellschaft weiterbeschäftigt werden. Dabei wären gegebenenfalls, weil die Effektivverdienste höher sind als die

Tarifverdienste, immer noch geringere Effektiveinkommen gegeben. Dabei sind auch Modelle reduzierter Arbeitszeit denkbar.

- Tariflich geregelte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, je nach dem "Produkt- und Dienstleistungsspektrum", das der Träger anbietet. Hier sind Anbindung an vorhandene Tarifverträge, Haustarifverträge ebenso denkbar wie Tarifgemeinschaften auf Seiten der Gewerkschaften.
- Tariflich geregelte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen mit eigens für diesen Bereich ausgehandelten Tarifverträgen, allerdings ohne gesetzlichen Zwang einer "untertariflichen" Bezahlung. Diese Tarifverträge müßten natürlich der Beschäftigungs- und Tätigkeitsstruktur in diesem Feld entsprechen und würden wohl vorwiegend von der im öffentlichen Dienst tätigen Gewerkschaft ausgehandelt werden müssen.

## 9. Wer soll bezahlen?

Das ist die vielfach verdrängte und nicht beantwortete Schlüsselfrage. In den vielfältigen Diskussionen wird meines Erachtens oft übersehen, daß es ja keineswegs nur um die Frage der Lohnkostenzuschüsse oder der Bezahlung der Betroffenen geht. Es geht auf jeden Fall immer auch um die sogenannte "Komplementärfinanzierung", die in manchen Feldern nur bei 10 % bis 20 %, in anderen Feldern aber bei 70 % bis 100 % der Lohn- und Lohnnebenkosten liegen dürfte.

Die Treuhandanstalt und die Bundesländer haben für Ostdeutschland die Gesamtkosten für einen 249 h-Arbeitsplatz mit durchschnittlich 70.000 bis 75.000 DM beziffert, wovon ca. 15.000 DM durch den Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit abgedeckt sind. In Westdeutschland schätze ich die durchschnittlichen Kosten auf etwa 100.000 DM, wobei vielleicht ca. 20.000 DM durch vergleichbare Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit abzudecken wären. Die 80.000 DM wären aber trotzdem zu zahlen. Das wären bei nur 300.000 Arbeitsplätzen etwa 24 Mrd. DM!

Über diese Dimensionen muß man sich einmal klar werden, wenn man von aktiver Arbeitsmarktpolitik spricht! Heute werden notwendige und sinnvolle Initiativen im Bereich der Arbeitsförderung und Beschäftigungssicherung wegen weit geringerer Beträge zurückgefahren und gekappt.

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Anmerkung wäre aus meiner Sicht die Finanzierungsstruktur klar:

- Für den ersten Bereich wäre die "Komplementärfinanzierung" durch die alten "Betriebe oder Verwaltungen" zu tragen. Eventuell kann hier über die teilweise Anwendung von Sozialplanmitteln verhandelt werden, wenn eine Weiterbeschäftigung von bis zu zwei Jahren die Alternative zur unmittelbaren Entlassung ist. Dies ist zwar eine in den Gewerkschaften umstrittene, aber aus meiner Sicht durchaus diskutabile Position.
- In dem zweiten Fall müßten auch die Trägerstrukturen auf lange Sicht - unabhängig von der Dauer der einzelnen Maßnahmen durch öffentliche Mittel bzw. Mittel der Bundesanstalt gesichert werden, sofern nicht schrittweise eine Eigenfinanzierungsquote möglich ist. Ich denke, daß der Aufbau und Erhalt von Trägerstrukturen selbst Teil einer beschäftigungspolitischen Initiative sein müßte, mit stabilen auf längere Zeit angelegten Strukturen und entsprechender institutioneller Finanzierung.
- Für die Trägerstrukturen in dem dritten Bereich müßten ebenfalls öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, wobei hiervon auszugehen ist, daß die notwendige "Komplementärfinanzierung" relativ am geringsten sind.

In allen Bereichen muß man natürlich die finanziellen, direkten und indirekten, die sozialen und politischen Folgekosten sehen, die auftreten, wenn nichts passiert.

10. Damit bin ich aber bei dem letzten Punkt angelangt. Jede sinnvolle Initiative in Richtung ÖGB setzt die politische Bereitschaft der parlamentarischen Mehrheiten und Regierungen voraus, sich Initiativen in diesen Bereich als Teil einer auf Vollbeschäftigung zielenden Politik etwas kosten zu lassen.

Ich bin dagegen, daß die Gewerkschaften ihre Hand zu einer Elendsverwaltung reichen, die unter immer restriktiveren finanziellen, gesetzlichen und administrativen Bedingungen erfolgen soll.

Für mich machen Diskussionen um die Gestaltung einer ÖGB auch unter finanziellen Aspekten nur dann Sinn, wenn sie Teil eines umfassenden Beschäftigungspaketes wären, der folgende Elemente beinhaltet:

1. Kurzfristige Investitions- und Beschäftigungsprogramme zur aktuellen Eingrenzung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit.
2. Eine ökologisch orientierte Industrie-, Forschungs- und Beschäftigungspolitik, um die qualitativen Standortfaktoren zu verbessern und auf diesem Feld die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland zu sichern.
3. Ein politisches und gesellschaftliches Klima, das zur Verkürzung der Arbeitszeit und zur anderen Verteilung der Arbeit, zu qualitativer Tarifpolitik mit betrieblichen Qualifizierungs-, Beteiligungs- und Gestaltungsinitiativen ermuntert und dies nicht durch das dumme und törichte Gerede von Arbeitszeitverlängerung und Freizeitpark behindert. Dabei muß auch über neue Formen des "Lohnausgleichs" gesprochen werden.
4. Durch eine intelligente Politik der öffentlich geförderten Beschäftigung auf den verschiedenen Feldern eines weitgehend öffentlich finanzierten Arbeitsmarktes mit genau defi-

nierten Zielgruppen und spezifisch ausgerichteten Aktivitäten ohne die Absicht, über den "Zweiten Arbeitsmarkt" einen Einstieg in die generelle soziale und tarifliche Deregulierung zu finden, oder schrittweise die Elemente in Richtung arbeitsdienstähnlicher Strukturen aufzubauen.

Markus Eichert

## Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse

Die Diskussion folgte drei Fragestellungen, die sich als Abschnitte darstellen lassen: Aktuelle und langfristige Entwicklung des Arbeitsmarktes, Lösungsvorschläge von Scharpf zur Subvention des Niedriglohnbereichs, sowie Kriterien und Bedingungen des Konzepts eines Zweiten Arbeitsmarktes.

### 1. Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosigkeit

Gemeinsamer Befund und Ausgangspunkt ist, daß die in der gegenwärtigen Rezession noch weiter steigende Massenarbeitslosigkeit in künftigen Wachstums- und Konjunkturzyklen ebensowenig nennenswert abgebaut werden kann, wie dies in den beiden vorangegangenen Rezessionen Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre der Fall war. Im Unterschied zu früheren Rezessionen sind jedoch auch höherqualifizierte und mit Führungsfunktionen betraute Beschäftigte von Arbeitslosigkeit betroffen, da in der gegenwärtigen Krise auch betriebliche Hierarchien und Leitungsstränge zur Disposition gestellt werden.

Der neue Stellenwert des Themas Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und der Instrumente der Arbeitsmarktpolitik mobilisierte aber auch die Grundsatzpositionen der Teilnehmer und führte so zu zwei verschiedenen Argumentationssträngen:

- Wie die Erfahrungen der 80er Jahre zeigen, läßt sich der in der gegenwärtigen Krise erreichte Sockel der Massenarbeitslosigkeit auch in längeren Konjunkturzyklen nicht nennenswert abbauen. Die gegenwärtige Rezession setzt auf diesem bereits hohen Arbeitslosigkeits-Sockel auf und erfaßt nun auch alle industriellen Kernbereiche (Automobil-, Maschinenbau-, chemische Industrie). Rein wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Stärkung der Angebotsseite wie Reallohnsenkung, Deregulierung der

arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen, Senkung der Lohnersatzleistungen können nicht zu neuer Beschäftigung führen, da sie am grundsätzlichen Krisensymptom – der mangelnden Auslastung der Maschinen und dem mangelnden Absatz der Produkte – nichts ändern, sondern im Gegenteil zusätzlich die Binnennachfrage schwächen. Hinzu kommen neue Faktoren, wie die durch den Einigungsprozess geänderten Austauschverhältnisse mit den übrigen Industrieländern sowie die teilweise offensiven Strategien der jungen Marktwirtschaften Mittel- und Osteuropas, gegenüber denen eine Strategie der globalen Einkommensenkung völlig aussichtslos ist. Notwendig ist dagegen eine offensive beschäftigungspolitische Strategie, die die Wettbewerbsposition vom Produkt her verbessert (Forschung und Entwicklung, Exportförderung etc.), das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium ausbaut, um wirtschaftsnahe Förderinstrumente ergänzt und mit den Wirtschaftsförderinstrumenten verknüpft, sowie die passiven Leistungen für aktive Beschäftigungsmaßnahmen mobilisiert. Sie muß insbesondere auch Arbeitszeitpolitik einbeziehen, um die von den Tarifpartnern ermöglichten und gleichwohl brachliegenden Potentiale zur Ausdehnung der Betriebsnutzungszeit zur Anwendung zu bringen. Dadurch kann zusätzliches Beschäftigungspotential in beträchtlichem Umfang entstehen.

- Der Befund, daß die in der Rezession aufgebaute Arbeitslosigkeit in den folgenden Konjunkturphasen nur marginal und mit großer zeitlicher Verzögerung abgebaut werden kann, zeigt auch einen Mangel an Anpassungsbereitschaft der Akteure an neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen an. Die Erfahrungen in den 80er Jahren in den USA zeigen im Gegenteil, daß mit einer Lohnsenkungsstrategie tatsächlich Beschäftigung in größerem Umfang geschaffen werden kann. Dem steht in Deutschland jedoch das kartellähnliche und unflexible Tarifsysteem entgegen. Außerdem erweist sich das Niveau der Sozialleistungen in Deutschland als zu hoch. Insgesamt ist ein tiefgreifender politisch-gesellschaftlicher Umorientierungsprozeß notwendig, um die primäre Funktion des Wirtschaftssystems gegen die übertriebene Verteilungsseite zur Geltung zu bringen. Der

Zusammenhang zwischen Produktivität und Lohn, sowie zwischen Lohnniveau und Beschäftigungsniveau muß im Zentrum stehen. Der ökonomische Befund ist, daß langfristig die Industriebeschäftigung zurückgeht und Kompensationseffekte im Dienstleistungsbereich notwendig sind. Hier zeichnet sich zwar ein kompensierendes Beschäftigungspotential ab, das jedoch wegen der oben geschilderten Hemmnisse (noch) nicht mobilisierbar ist. Insbesondere Humandienstleistungen lassen sich mit dem industriellen Lohnniveau nicht rentabel bereitstellen. Sowohl eine globale Lohnkostenbegrenzung als auch eine Reduzierung des Sozialleistungsniveaus sind notwendig, um die Rentabilitätsschwelle zu senken und z.B. regional die Entstehung sozialer Dienstleistungsstrukturen zu ermöglichen. Arbeitszeit muß in beiden Richtungen flexibel gemacht werden, damit sich die Betriebe an neue Entwicklungen im erforderlichen Ausmaß anpassen können.

Der Komplex der Tariflöhne, ihrer Differenzierung sowie ihrer Funktion für den wirtschaftlichen Entwicklungspfad wurde in breitem Umfang erörtert. Dabei wurde der Lohnsenkungsstrategie insbesondere entgegengehalten, daß die Löhne eines von vielen Preissignalen im Zusammenhang der Produktionskosten sind, von dem in Deutschland eine unzweifelhaft produktivitätssteigernde Wirkung ausgeht. Lohnsenkung als Globalstrategie habe von daher dieselbe verhängnisvolle Wirkung wie Erhaltungssubventionen (Erhaltung unrentabler Strukturen und Vermeidung technologischer Modernisierung). Andererseits lasse sich die in steigendem Maße zu beobachtende Produktionsverlagerung in Niedriglohn-Länder durch die Industrie nicht ignorieren. Anders als in früheren Zeiten befänden sich nunmehr solche Länder mit den jungen Marktwirtschaften Mittel- und Osteuropas in unmittelbarer Nachbarschaft. Dem wurde jedoch entgegengesetzt, daß Produktionsverlagerungen im Zuge weltweiter Arbeitsteilung auch nicht von ihren entwicklungspolitischen Aspekten zu trennen seien. Die Nutzung von Lohnkostenvorteilen sei ein völlig rationaler und folgerichtiger Schritt auf dem wirtschaftlichen Entwicklungspfad. Es sei deshalb falsch – auch im Hinblick auf Mittel- und Osteuropa – solchen Entwicklungsländern

diesen Vorteil streitig zu machen und sie so an der Nutzung eigener Potentiale zu hindern.

Abgesehen davon kann eine Lohnsenkungsstrategie in diesem Zusammenhang nur unrealistische Ziele haben, die wiederum unweigerlich kontraproduktive Konsequenzen auf der Nachfrage- und Verbrauchsseite nach sich ziehen würden, da die Lohn- und Konsumniveaus der jungen Marktwirtschaften nur Bruchteile des deutschen Niveaus erreichen.

Der These vom kartellähnlich funktionierenden und unflexiblen Tarifsystem wurde entgegengehalten, daß es zur Zeit 30.000 Tarifverträge gibt, die die Wettbewerbsbedingungen in den unterschiedlichen Branchen und Regionen hinreichend differenziert und darüber hinaus auch den unterschiedlichen Qualifikationen, Funktionen und Leistungsbedingungen der Beschäftigten hinreichend Rechnung trägt. Der globale Trend der Lohnquote weist in den 80er Jahren nach unten, d.h. trotz gestiegener Beschäftigung und langer Konjunkturphase hat sich der Anteil der Arbeitseinkommen am gesamten Volkseinkommen nicht erhöht, sondern vermindert.

Das Verhältnis des Lohns zur Produktivität wurde also entgegen der Behauptung und ausweislich der Einkommensstatistik nicht überdehnt, sondern zugunsten der Unternehmensgewinne verändert. Vielmehr lasse sich in einzelnen Branchen (Textil, Keramik) beobachten, daß umgekehrt Niedriglöhne auch bei hoher Produktivität durchgesetzt worden sind.

Unbestreitbar stellt die Entwicklung in den neuen Bundesländern das – freilich einzige – Beispiel für eine die Produktivität überschreitende Lohnentwicklung dar. Dies hat jedoch unbestreitbar politische Ursachen (ungehemmte Preisangleichung) und erfüllte vorübergehend die unzweifelhaft politisch gewollte Funktion, den innerdeutschen Wanderungsdruck zu lindern. Die dafür in der Fachwelt diskutierten Lösungen (Lohnsubventionen) waren jedoch den politischen Entscheidungsträgern nicht nahezubringen.

Der Rekurs auf das amerikanische Beschäftigungs"wunder" wurde als Beleg des Zusammenhangs zwischen Lohnniveau und Beschäftigungsniveau benutzt. Analog zum Zusammenhang zwischen Produktivität und Lohn wurde betont, daß sich in der Praxis nicht nur die Beziehung hoher Lohn/niedrige Beschäftigung und umgekehrt, sondern auch alle anderen Kombinationen wiederfinden. Weiter wurde eingewandt, daß diese Beschäftigungseffekte – ähnlich wie in späteren Jahren in der Bundesrepublik – weitgehend an der offenen Arbeitslosigkeit vorbeigingen. Hinzukommt die Problematik der Einkommensarmut (working poor), die als zusätzliches Problem die Frage nach sinnvoller steuerlicher Behandlung bzw. Aufstockung durch Sozialleistungen aufgeworfen hat.

## 2. Zur Subventionierung des Niedriglohnbereichs

Ins Zentrum der Diskussion rückte nun der Vorschlag von Scharpf zur Subventionierung des Niedrigstlohn-Bandes.

Hauptantrieb dieses Vorschlags ist die Beobachtung, daß für die unteren Gruppen der Arbeitslosen Beschäftigungen zu niedrigsten Löhnen infrage kommen, dieser Lohnbereich aber zwischen dem sozialhilferechtlich gesicherten Existenzminimum und den untersten Tarifeinkommen angesiedelt ist. Er wird nur in geringen Größenordnungen bei Humandienstleistungen, allerdings unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze angeboten. Die Probleme am unteren Ende des Arbeitsmarktes bestehen darin, daß die Beschäftigung in diesen Lohnbereichen in der gewerblichen Wirtschaft weitgehend weggefallen sind und weiterhin wegfallen, die niedrig-qualifizierten Arbeitslosen also in immer größerer Zahl ohne Perspektive bleiben. Dieser Entwicklung könne durch eine intelligente Form indirekter Lohnsubvention abgeholfen werden, die für Arbeitsangebote sorgt, ohne daß es zu direkten Zuwendungen kommt.

Über den arbeitsmarktpolitischen Befund schwindender Angebote im untersten Qualifikations- und Einkommensbereich herrschte Einvernehmen. Gleichwohl wurde zu bedenken gegeben, daß es sich hier nicht

um ein rein quantitatives Angebotsproblem, sondern auch um ein Zielgruppenproblem handelt. Es wurde stark bezweifelt, daß sich diese Angebote in nennenswertem Umfang bereitstellen lassen, da dem festgestellten Schwund billiger und niedrig-qualifizierter Arbeitsplätze ein tiefgreifender wirtschaftlicher und technischer Strukturwandel zugrundeliegt, der naturgemäß nicht mit Subventionen revidiert werden kann. Im öffentlichen Dienst kommt es bei Haushaltseinsparungsmaßnahmen nahezu turnusmäßig zum Abbau der Planstellen in diesem Bereich. Die festgestellten arbeitsmarktlichen Probleme sind außerdem nicht nur Angebotsprobleme. Notwendig ist auch angesichts der persönlichen und sozialen Folgen längerer Arbeitslosigkeit bzw. längerer Sozialhilfebezugs eine begleitende Zielgruppenarbeit, die auch die persönlichen und sozialen Defizite der Betroffenen aufarbeitet.

Die Wirkung auf den Arbeitsmarkt wurde zwiespältig beurteilt. Einerseits ist nicht ausgeschlossen, daß Beschäftigungszuwächse im subventionierten Band zu verzeichnen sind, die jedoch nicht notwendigerweise die Zahl der Arbeitslosen senken müssen. Diese Zuwächse können auch – wie bereits in den früheren Aufschwüngen zu beobachten war – aus der Stillen Reserve bzw. der Schattenwirtschaft kommen.

Bezüglich der möglichen Anwendungsgebiete dieses Subventionsbereichs (Privathaushalte, Humandienstleistungen, Landwirtschaft, in den neuen Bundesländern auch Industriebereich) besteht aber andererseits auch die Gefahr einer Banalisierung der Arbeitsplätze, d.h. "Arbeit um jeden Preis und zu jeder Bedingung", mit der Folge, daß unproduktive und überflüssige Arbeit subventioniert wird. Dies wiederum kann längerfristig für die Zielsetzung regionaler Strukturpolitik und in der Folge auch für den Entwicklungspfad verhängnisvolle Folgen haben. Inwieweit diese Folgen bereits durch die Subventionsaufwendungen als solche in der Form strategisch falscher Bindung der knappen Mittel zu lasten von Forschung, Entwicklung und Infrastruktur zu befürchten sind, wurde als weitere offene Frage hinzugefügt.

Eingriffe auf der untersten Lohnstufe – so der tarifpolitische Einwand – zögen unweigerlich Konsequenzen im gesamten Tarifgeschehen nach

sich, da sie die tarifliche Verhandlungsposition einseitig veränderten. Insbesondere die bereits jetzt subventionsfrei realisierten Niedriglöhne bei den erwähnten Humandienstleistungen gerieten damit unter Druck. Sie seien bereits jetzt Ursache für eine in diesem Betätigungsfeld besonders gravierende Personalfluktuaton und Berufsfucht. Andererseits kann durch den Absenkungsdruck auf höhere Lohngruppen zusätzlich künstlicher Subventionsbedarf entstehen, indem diese in das Subventionsband absinken. Dies kann unter fiskalischen Aspekten bei den allfälligen Haushaltsproblemen zur Absenkung der Subventionsschwelle und damit zu einer abwärts gerichteten Spiralbewegung führen. Die Lösung kann sich also sehr schnell als kontraproduktiv erweisen, indem sie gewissermaßen ihre eigenen Zusatzprobleme erst erzeugt. Kontraproduktiv ist der so erzeugte Druck aber auch im Hinblick auf die Leistungsanreiz-Funktion des Lohns, da von reinem Existenzdruck keine positive Motivation ausgehen kann. Dies zeigen beispielsweise auch alle Erfahrungen mit "gemeinnütziger Arbeit", d.h. der sozialrechtlichen Variante der "Hilfen zur Arbeit" nach dem Bundessozialhilfegesetz.

Negative Wirkungen wären auch für das Niveau der Lohnersatzleistungen zwangsläufig, da sie unter starken Legitimationszwang und Absenkungsdruck geraten. Sie würden damit ihrer Lebensstandardsicherungs-Funktion entzogen, so daß sie nicht mehr zur Sicherung einer Rückkehr-Option der Arbeitslosen in ihr berufliches Niveau dienen können.

Der Vorschlag würde, so einer der schließlichen Hauptvorwürfe, die bestehende gesellschaftliche Spaltung in Arbeitende und Arbeitslose auflösen durch die Spaltung in Hochverdiener zu Marktbedingungen und Niedriglöhner, die nur mit Subventionen in Arbeit zu bringen und zu halten sind. Da im Wirtschaftssystem die Produktivität der Arbeit letztlich nur durch den Verkauf der damit erzeugten Waren bestimmt wird, ist mit dieser Spaltung noch keine Aussage über die Qualifikation und die Leistungsfähigkeit der so unterschiedenen Arbeitnehmer gemacht.

Dem finanzpolitischen Einwand, eine Globallösung sei nicht finanzierbar, wurde entgegnet, daß sich bei dieser Subventionsform dieselben

gesamtfiskalischen Bilanzen ergäben wie bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc., da der Vorschlag auf den bestehenden Sozialleistungen, die im übrigen fortbestehen müßten, aufbaue. Dennoch wurde kritisch angemerkt, daß die obere Schwelle, bis zu der subventioniert wird, durch auch in diesen Beschäftigungsverhältnissen sich einstellende Lohnerhöhungen sehr schnell überschritten werden kann. Dadurch kann der Druck entstehen, diese Schwelle zu erhöhen, um den Arbeitmarkteffekt zu sichern. Ein umgekehrter Druck, die Subventionsschwelle zu senken, kann bei breiter Anwendung des Subventionsmechanismus aus fiskalischen Überlegungen entstehen und zu entsprechend motivierten Gesetzesmanipulationen führen, so daß in der Folge diese Beschäftigungsverhältnisse wieder verschwinden. Eine Beurteilung der arbeitsmarktlichen Erfolgsaussichten erschien insbesondere unter diesen Aspekten schwierig und zweifelhaft.

Dem Einwand, daß der Vorschlag wegen seines Charakters als Dauer-Subvention gegen EG-Recht verstößt, wurde unter Hinweis auf bestehende Dauerleistungen wie z.B. Wohngeld, EG-eigene Dauer-Subventionen der Landwirtschaft incl. Einkommenssubventionen widersprochen. Mit EG-Recht kann und darf kein Denkverbot bewirkt werden.

### **3. Kriterien und Bedingungen des Zweiten Arbeitsmarktes**

Die Fragen und Probleme von arbeitsmarktpolitisch-motivierten Subventionen im Ersten Arbeitsmarkt leiteten schließlich über zu der Frage, wie ein öffentlich geförderter Zweiter Arbeitsmarkt – verstanden als zusätzlich geschaffene Beschäftigung, mit der Arbeiten im öffentlichen Interesse erledigt werden – auszusehen hat, und in welchem Verhältnis er zum Ersten Arbeitsmarkt stehen muß.

Ein eher hierarchisches Modell ordnet den Zweiten Arbeitsmarkt als einen nach Arbeitsinhalten, -bedingungen, sowie -entgelten eng definierten Beschäftigungssektor außerhalb des Arbeitsrechts ein. Als unterstes Auffangbecken ist er unterhalb der regulären arbeits- und tarifrechtlichen Beziehungen des Ersten Arbeitsmarktes und der ziel-

gruppenorientierten Maßnahmen der klassischen Arbeitsmarktpolitik angesiedelt. Die Rechtsbeziehung verbleibt in dem durch die Arbeitslosmeldung gegebenen Rahmen der sozialrechtlichen Bindung zwischen dem Arbeitslosen und den Leistungsträgern – Arbeitsamt und/oder Sozialamt – unter Fortgeltung der Verfügbarkeit des Arbeitslosen für Vermittlungen. Die Beschäftigung soll in fest definierten Einsatzgebieten (Humandienstleistungen, Umweltschutz) stattfinden. Die Bezahlung erfolgt als Fortzahlung und ggf. Aufstockung der Lohnersatzleistungsansprüche. Die Arbeit ist befristet und unterliegt dem Vermittlungsvorbehalt.

Damit ist im Prinzip das Konzept der "Gemeinnützigen Arbeit" im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes angesprochen, das als sozialrechtliches Verhältnis angelegt ist und Arbeitsleistung mit einer Aufstockung des sozialhilferechtlichen Leistungsanspruchs durch eine Aufwandsentschädigung abgilt.

Dem wurde ein Modell gegenübergestellt, das den Zweiten Arbeitsmarkt als die Zusammenfassung öffentlich-geförderter Beschäftigung auffaßt, mit der offene Arbeitslosigkeit und damit Ausgliederung bekämpft wird. Er soll sich grundsätzlich nicht von den regulären Bedingungen des Ersten Arbeitsmarktes unterscheiden – insbesondere hinsichtlich der Lohnhöhe und des Arbeitsrechts. Seine Einsatzbereiche – Infrastrukturverbesserung, Umweltsanierung, Soziale Dienste, Jugendhilfe – sind Arbeiten im öffentlichen Interesse, die sich vorläufig zu Marktbedingungen nicht rechnen und deshalb nur durch öffentliche Förderung erledigt werden können. Sie können sowohl in öffentlicher, gemeinnütziger wie auch privatwirtschaftlicher Trägerschaft durchgeführt werden, da das zentrale Förderkriterium die Beschäftigung zuvor Arbeitsloser ist. Als spezielles Angebot für Langzeitarbeitslose und Leistungsgeminderte soll die in Niedersachsen positiv erprobte Konzeption "Sozialer Betriebe" hinzutreten. Soziale Betriebe führen die Elemente Beschäftigung, Qualifizierung und psycho-soziale Betreuung zusammen, um den zumeist mehrfachen Defiziten des zu fördernden Personenkreises bei der Wiedereingliederung in das Beschäftigungssystem Rechnung zu tragen.

Mit diesem Modell des Zweiten Arbeitsmarktes werden auch sinnvolle und sachgerechte Verknüpfungen des arbeitsmarktpolitischen mit dem wirtschafts- und regionalpolitischen Förderinstrumentarium möglich, die den Zweiten Arbeitsmarkt in der Region in ein Netz wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Bemühungen der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure einbeziehen können (z.B. in Form von regionalen Runden Tischen).

Als Generaleinwand gegen beide Konzeptionen wurde formuliert, daß angesichts der bestehenden und noch weiter zunehmenden Massenarbeitslosigkeit ein umfassendes und massives Beschäftigungs- und Investitionsprogramm notwendig sei. Ein Zweiter Arbeitsmarkt – welcher Dimensionierung auch immer – könne die klassische antizyklische Beschäftigungspolitik nicht ersetzen. Deshalb müsse eher umgekehrt das Arbeitsförderungs-Instrumentarium mit den wirtschafts-, regional- und technologiepolitischen Förderinstrumentarien verbunden werden, um durch ein koordiniertes Vorgehen der beteiligten Akteure und Instanzen optimale Wirkungen für die Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung zu erzielen.

Der ersten Konzeption wurde entgegengehalten, daß "Gemeinnützige Arbeit" eine reine Diskriminierung darstelle und deshalb keine positive Breitenwirkung haben könne. Bereits in den bisher geltenden Anwendungsbereichen scheiterte sie aus organisatorischen Gründen. Geringqualifizierte und gering bezahlte Arbeit sei nicht beliebig vermehrbar. Es bestehe aber umgekehrt die große Gefahr, daß die vorhandenen Angebote des Ersten Arbeitsmarktes mit diesem Instrument substituiert werden (Mitnahme-Effekt). Darüber hinaus ermangele es dieser Konzeption jedweder Eingliederungsperspektive in den Ersten Arbeitsmarkt, da das in den Arbeitslosen noch vorhandene Humankapital durch den Zwang zu unterwertiger Arbeit außerhalb des Arbeitsvertrages systematisch entwertet werde.

Im Hinblick auf die zweite Konzeption wurde kritisch angemerkt, daß Arbeitsmarktpolitik nicht überschätzt bzw. überfordert werden dürfe. Sie könne fehlende Beschäftigung im Ersten Arbeitsmarkt nicht ersetzen, sondern müsse eine Brücke dahin sein. Die Instrumente seien so auszu-

richten, daß sie konsequent zu regulärer Arbeit führen und nicht "Maßnahmekarrieren" eröffnen. Dazu bedürfe es bei Lohn, Befristung und Rechtsbeziehung des Abstandes zum Ersten Arbeitsmarkt.

Und schließlich anders: Die Arbeitsmarktpolitik habe zwar quantitative Grenzen und müsse im Unterschied zur klassischen Beschäftigungspolitik immer zielgruppenorientiert und sozial-integrativ ausgerichtet bleiben. Mit ihrem Instrumentarium ergäben sich jedoch bei intelligenter Handhabung sehr viel mehr Möglichkeiten, als ihr zugestanden seien. Dazu sei aber eine gewisse Stetigkeit des Volumens und der Mittel, sowie Verlässlichkeit der Ausstattung der einzelnen Maßnahmen notwendig. Zu den derzeit bewilligten Bedingungen und Entgelten sei das erforderliche hochqualifizierte Personal nicht zu rekrutieren und schon gar nicht zu halten. Deshalb sei es in der gegenwärtigen Situation am wichtigsten, die Spirale von Haushaltskürzungen und Spargesetzen abzustellen. Denn das gegenwärtige Wegbrechen der qualifizierten Maßnahmeträger hindere sehr schnell die Umsetzung von künftigen Maßnahmen, auch wenn sie haushaltsmäßig gesichert seien.



## **Referenten, Tagungs- und Diskussionsleitung**

**Markus Eichert**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Büro Ottmar Schreiner, MdB, Bonn

**Reinhard Ebert**, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln

**Peter König**, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Forschungsinstitut, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Dr. Klaus Lang**, Leiter der Abteilung Tarifpolitik, IG Metall Vorstand, Frankfurt/Main

**Dr. Ursula Mehrländer**, Leiterin der Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Forschungsinstitut, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

**Ottmar Schreiner**, MdB, Bonn

**Prof. Dr. Fritz W. Scharpf**, Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

## Reihe "Gesprächskreis Arbeit und Soziales"

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 1

**Ausländer im vereinten Deutschland – Perspektiven der Ausländerpolitik**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 2

**Industriebetriebe an der Schwelle zur Marktwirtschaft**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 3

**Zuwanderungspolitik der Zukunft**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 4

**Modernes Management in Unternehmen der alten und neuen Bundesländer**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 5

**Zukunft des Gesundheitswesens in den neuen Bundesländern**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 6

**Multikulturelle Gesellschaft – Der Weg zwischen Ausgrenzung und Vereinnahmung?**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 7

Ursula Mehrländer, Günther Schultze

**Einwanderungskonzept für die Bundesrepublik Deutschland – Fakten  
Argumente, Vorschläge**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 8  
**Zukunft sozialer Einrichtungen und sozialer Dienste in den neuen Bundesländern**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 9  
**Sicherung des Gesundheitswesens in den 90er Jahren**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 10  
**Branchenentwicklungen und Handlungsperspektiven betrieblicher Interessenvertreter in den neuen Bundesländern**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 11  
**Der ostdeutsche Maschinenbau – Wege zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 12  
**Flüchtlingsbewegungen und das Recht auf Asyl**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 13  
**Verzahnung von Arbeitsmarkt-, Regional- und Wirtschaftspolitik – Eine dringende Aufgabe in den neuen Bundesländern**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 14  
**Einwanderungsland Deutschland: Bisherige Ausländer- und Asylpolitik – Vergleich mit europäischen Ländern**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 15  
**Fremdenfeindlichkeit und Gewalt – Ursachen und Handlungsperspektiven**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 16  
**Veränderung des Arbeitsschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 17  
**Gesundheitsstrukturgesetz – Geeignet zur Lösung der Probleme im Gesundheitswesen?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 18  
**Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik – Ist ein Gesamtkonzept für die neuen und alten Bundesländer erforderlich?**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 19  
**Deutsche und Polen – Zwischen Nationalismus und Toleranz**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 20  
**Betriebliche Gesundheitspolitik auf dem Prüfstand – Sind neue Konzepte für alternde Belegschaften erforderlich?**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 21  
**Entstehung von Fremdenfeindlichkeit – Die Verantwortung von Politik und Medien**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 22  
**Partizipationschancen ethnischer Minderheiten – Ein Vergleich zwischen Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 23  
**Fremdenfeindlichkeit und Rassismus – Herausforderung für die Demokratie**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 24  
**Gesundheitspolitik in Unternehmen der neuen Bundesländer**  
(vergriffen)

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 25  
**Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 26  
**Das duale System der Berufsausbildung in der Sackgasse? -  
Modernisierungsdruck und Reformbedarf**

Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 27  
**Den Zweiten Arbeitsmarkt fördern - Ein ökonomisch und sozial  
tragfähiges Konzept?**

*Die Broschüren sind kostenlos zu beziehen bei:  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Arbeits- und Sozialforschung*

*D-53170 Bonn*