



MANAGERKREIS DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

# **Neue Arbeitslosigkeit, neue Ungleichheit - Strategien zur Expansion des Arbeitsmarkts für Niedrigqualifizierte**

Diskussionspapier

erarbeitet von

**Reiner Braun**

**Dr. Bernd Dallmann**

unter Federführung von

**Ulrich Pfeiffer**



**C 98 - 02914**

**Juni 1998**

Sprecher:  
Ulrich Pfeiffer  
Geschäftsführer  
empirica GmbH

Koordination:  
Dr. Michael Domitra  
Norbert Eder  
Sonja Stadie

**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**

 D-53170 Bonn  
Godesberger Allee 149  
 D-53175 Bonn

Telefon (02 28) 88 32 01  
und (02 28) 88 32 02  
Telefax (02 28) 88 34 32

## Das Wichtigste auf einen Blick

Aus der **hohen Arbeitslosigkeit** ist trotz zahlreicher Gegenstrategien eine Dauerdiskussion von Maßnahmen für ihre Verringerung entstanden. **Neu in der Diskussion** ist die Betrachtung einer spezifischen Gruppe der Arbeitslosen: die **Niedrigqualifizierten**. In dieser Gruppe sammeln sich die Probleme der Arbeitslosigkeit, wie „neue Armut“, Langzeitarbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit. Die Arbeitsmarktstatistik zeigt, daß sich Arbeitslosigkeit vor allem bei Erwerbstätigen mit niedrigen Qualifikationen konzentriert. Daneben steigt die Zahl der wiederkehrend Arbeitslosen oder der wiederholt von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe abhängigen Menschen.

**Neu** ist weiter die Einsicht, daß gerade für diese Gruppe **genügend Arbeit vorhanden** ist. In Deutschland gibt es ein **großes Potential** an Arbeitsplätzen in der Produktion nicht handelbarer lokaler Güter. Niedrig Qualifizierte könnten Tätigkeiten in **lokalen Dienstleistungen** ausüben, die nicht der globalen Wettbewerbsfähigkeit unterliegen und die nicht unter Rationalisierungsdruck stehen. Solche Tätigkeiten sind zu finden in den Bereichen Pflegedienste, Ausbildung, Beratung, Betreuung, Gesundheitswesen, Einzelhandel, Reperaturdienste, Kundenservice, Handwerk, personenbezogene Dienstleistungen insbesondere Haushaltshilfen, Freizeit, Tourismus und Teile der öffentlichen Verwaltung. Das Problem ist nicht ein Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten, sondern es sind die **Kosten für Arbeit** mit geringer Produktivität.

Diese Einsicht ergibt sich aus den Vergleichen mit anderen Ländern. Da jedes Land andere Definitionen von Arbeitslosigkeit verwendet, gibt die Anzahl der bestehenden oder geschaffenen Arbeitsplätze, d.h. die Erwerbsquote mehr Aufschluß. Demnach zeigen internationale Vergleiche, daß **die Erwerbsquote in Deutschland in den exportorientierten Sektoren konstant höher** als z.B. in den USA ist. Anders ausgedrückt, in den Sektoren, die der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ausgesetzt sind, sind in Deutschland mehr Arbeitsplätze geschaffen worden als in den USA. Dies spricht für die Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren und widerlegt die These, daß Arbeitslosigkeit eine Folge der Globalisierung wäre.

Ein internationaler Vergleich zeigt außerdem, daß die Erwerbsquote in Deutschland insgesamt niedriger als in den USA oder Schweden ist. Daraus ist ersichtlich, daß das deutsche Bruttoinlandsprodukt mit einer **geringeren Arbeitsintensität** als in den USA erzeugt wird. Dies erklärt die heutige Situation, warum Wachstum und Exportsteigerung nicht genügend neue Arbeitsplätze schaffen. Gerade in den ostdeutschen Bundesländern sind kapitalintensive Investitionen, aber geringe Beschäftigungswirkungen sichtbar. In den USA waren 1994 40 Prozent aller Erwerbstätigen in dem binnenorientierten Sektor der lokalen Dienstleistungen beschäftigt, während in die Deutschland diese Quote bei 28 Pro-



zent liegt. Würde man diese Beschäftigungsstruktur auf Deutschland übertragen, so ergibt sich theoretisch ein **Potential von mehr sechs Millionen** zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Ziel der Politik muß es also sein, auch **Strategien zur Erschließung dieses Potentials** zu entwickeln. Dabei müssen **zwei Probleme** gelöst werden: wie können in der Bundesrepublik die **Kosten** für niedrigqualifizierte Arbeit so gesenkt werden, daß sie der Produktivität entsprechen und wie können "MacDonald-Jobs" ohne **Sozialversicherung** verhindert werden. Es geht um die **Modifikation des USA-Modells**, um deutsche Maßstäbe der **sozialen Marktwirtschaft** zu erhalten. Ohne diese, einschließlich der Respektierung der **Tarifautonomie**, sind die Strategien nicht **politisch durchsetzbar**.

Jede Antwort muß daran ansetzen, daß die **Lohn- und Produktivitätsstruktur** nicht übereinstimmen. Es ist eine **Doppelstrategie** notwendig. Auf der Angebotsseite sind **beschäftigungswirksame Deregulierungen** zu fordern (Öffnungszeiten, Flächenrationierungen, Handwerksordnung, Bauwesen). Auf der Nachfrageseite müssen politische Maßnahmen die **Verschiebung der relativen Preise** für niedrig qualifizierte Arbeit und eine **steigende Kaufkraft** nach Arbeitsergebnisse der Niedrigqualifizierten (Dienstleistungen oder Produkte) bewirken.

Als zentrale politische Maßnahme zur Verschiebung der relativen Preise für niedrig qualifizierte Arbeit schlagen wir das **neue Instrument, die Subventionierung der Lohnnebenkosten**, vor. Gemäß dem Grundsatz "Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren" soll niedrigqualifizierten Arbeitslosen, die eine Beschäftigung aufnehmen, die Sozialabgaben vom Staat finanziert werden. Bei einem Lohn auf Höhe des Existenzminimums sollen die Lohnnebenkosten zu 100 Prozent subventioniert werden. Bei Löhnen oberhalb des Existenzminimums kann der Subventionsanteil stufenweise auf 70, 50 oder 20 Prozent abgebaut werden. Die dadurch entstehende Lohnsenkung muß im Kontext der Steuerreform gesehen werden, durch die sich die Schere zwischen Brutto- und Nettolöhnen ergibt; die Stufung muß politisch ausgehandelt werden und hängt auch von Finanzierungsmöglichkeiten ab.

Die **Vorteile** dieses neuen Instrumentes sind die **Doppelwirkung** auf der Angebots- und Nachfrageseite: die Senkung der Lohnnebenkosten senkt den Arbeitgeberanteil und somit die Bruttolohnkosten. Bei **geringeren Lohnkosten** können Arbeitgeber Personen mit geringerer Produktivität einstellen. Haushalte können bei haushaltsnahen Dienstleistungen als Anbieter von Arbeitsplätzen auftreten. Auf der Nachfrageseite verringert sich die **Schere zwischen Brutto- und Nettoeinkommen** durch die Steuerreform. Die direkte Erhöhung des verfügbaren Einkommens schafft einen **Anreiz zur Arbeitsaufnahme** (einer Arbeit die nicht unbedingt angenehm ist). Zusätzlich ist die Arbeit **sozialversichert**. Es entsteht keine "working-poor" wie in den USA. Je nach Ausgestaltung, kann eine Spreizung zwischen dem durch Arbeit erzielten Nettolohn und dem Sozialhilfesatz einen zusätzlichen Anreiz dar-

stellen. Eine Abnahme der **Schwarzarbeit** ist zu erwarten. Die **Wahrung der Tarifautonomie** erhöht die Chancen der politischen Durchsetzbarkeit.

Ein **Nachteil könnte** die offene Frage der **Größe der Nachfrageelastizität** von Arbeitsplätzen um das Existenzminimum sein. Da es bereits 620-DM-Jobs und Ausnahmen für untertarifliche Einstiegslöhne gibt, ist offen, wieviel neue Arbeitsplätze mit der relativ geringen Absenkung der Bruttolohnkosten geschaffen werden können. Ein weiteres Problem könnte die **Umwandlung von bestehenden in subventionierte Arbeitsplätzen** sein. Dies würde eine allgemeine Förderung von Niedrigverdienern bedeuten. Dann würden nicht nur zusätzliche Arbeitsplätze, sondern zusätzliche Kosten, ohne Arbeitsmarkteffekte entstehen.

Der Vorschlag der Subventionierung der Lohnnebenkosten beruht jedoch auf der Annahme, daß die Nachfrageelastizität positiv ist. Beispiele aus **kommunalen Arbeitsvermittlungsprojekten** für Sozialhilfeempfänger zeigen große Erfolge in der Kombination von effizienter Arbeitsvermittlung, Weiterqualifikation und Subventionierung der Lohnnebenkosten für den Arbeitgeber. Der Substitutionseffekt bei bestehenden Arbeitsplätzen ist als gering einzuschätzen, da Tätigkeiten im Bereich des Existenzminimums in den letzten Jahren bereits rationalisiert wurden. Andererseits würde die Subventionierung der Arbeitsplätze für Niedrigverdienern erhalten. Weiterqualifizierung und somit Aufstiegsmöglichkeiten stehen weiterhin den Betroffenen frei. Wichtig ist für Niedrigqualifizierte zunächst, daß sie eine **Chance zur Integration** in die Erwerbstätigkeit und in ein anderes soziales Milieu erhalten.

Eine verlässliche **Kostenschätzung** ist wegen der Breite der möglichen Ausgestaltung schwierig. Nach unserer Einschätzung wären jedoch Zahlungen in einer Größenordnung von 30 Mrd. DM erforderlich, um marktrelevante Wirkungen zu erreichen. Die Finanzierung könnte aus der Erhöhung von Energiesteuern erfolgen. Zur Kostenbegrenzung besteht zudem die Möglichkeit, den Zuschuß nur für bestimmte Gruppen (nur Langzeitarbeitslose und nicht alle Niedrigverdiener) und nur auf Antrag zu gewähren. Die Lohnkostenzuschüsse könnten auch zeitlich befristet sein.

Neben dem einen Instrument der staatlichen Zuschüsse zu Lohnnebenkosten fordert der Managerkreis innerhalb eines policy mix **weitere Strategien**, die zur Schaffung von Beschäftigung unbedingt notwendig sind:

- Strategie der **beschäftigungsorientierten Deregulierung**: Abschaffung der Überregulierung bei Öffnungszeiten, bürokratischen Hemmnissen und Flächenrationierungen. Dies erfordert Reformen der deutschen Handwerksordnung und im Bauwesen.

- **Steuerreform:** Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Tarifabsenkung vor allem im unteren Einkommensbereich.
- **Dienstleistungsgutscheine.**
- **Verzahnung von Sozialhilfeleistungen und Einkommenssteuer:** Anhebung des anrechnungsfreien Nettoeinkommens. Vereinheitlichung der Einkommensdefinitionen (§25 WoBauG, §10 Wohngeldgesetz, §76 BSHG, §2 EStG).
- Kombination von Anreizen zur Arbeitsaufnahme mit **Druck durch Leistungskürzungen** für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger, die Arbeitsangebote ablehnen oder nach kurzer Zeit wieder aufgeben.
- Intensive Beratung und Betreuung von Sozialhilfeempfänger. Notwendig sind **institutionelle Reformen in den Arbeitsämtern und Weiterbildungseinrichtungen:** erfolgsabhängige und ergebnisorientierte Finanzierung. Wir schlagen vor, "Kopfgelder" über mehrere Jahre für die Vermittlung von Arbeit, Betreuung, Weiterbildung oder Existenzgründungen zu bezahlen. Diese öffentliche Einrichtungen sollen sich über ihre "Umsätze" finanzieren.
- Maßnahmen zur **Höherqualifizierung:** Reformen im gesamten Bildungswesen (insbesondere in Hauptschulen und Berufsbildung) und eine Neuordnung der Forschungspolitik.

## Vorbemerkung

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

### 1. Neue Arbeitslosigkeit

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

- das geringe wirtschaftliche Wachstum;
- die geringe Arbeitsintensität mit der das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik erzeugt wird,

die wiederum auf verschiedene Ursachen zurückgehen (Behindernde Regulierungen des Marktzugangs oder des Zugangs zu Berufen; Regulierungen, die Flexibilität in der Gestaltung von Arbeitsverträgen oder in der Organisation von Arbeit erschweren);

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

## Beispiel

Das **Einkommen eines mittleren Angestellten** steigt von 50.000 Brutto (Lohnkosten incl. 20% Arbeitgeberanteil = 60.000 DM) auf 55.000. Der Bruttostundenlohn beträgt dann knapp 29 DM, der Nettostundenlohn knapp 19 DM (15% Steuer auf Bruttoeinkommen, 20% Sozialversicherung). Von den zusätzlichen 5.000 DM erhält der Angestellte knapp 2.300 DM ausgezahlt. Ein Erwerbstätiger, der einfache Dienstleistungen erbringt, verdiene netto 15% mehr als der Sozialhilfesatz (Familie mit zwei Kindern). Das ergibt einen Bruttostundenlohn von knapp 18 DM. Bei overheads von 150% und einer USt. von 15% ergibt dies einen Stundensatz für den Nachfrager von gut 51 DM. **Der Angestellte mit 55.000 DM Bruttolohn muß dann 2,8 Stunden arbeiten, um eine einfache**

---

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

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

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

## 2. Lösungsansätze

### 2.1 Zur Zukunft der Arbeitsgesellschaft und der Beschäftigungsfelder

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



## 2.2 Politikfelder

### 2.2.1 Überblick

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

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

Auch die Nachfrage nach einfachen Diensten läßt sich anregen.

### 2.2.2 Erhebliche Beschäftigungsexpansion bei nicht handelbaren Gütern möglich

Arbeitslosigkeit wird gerne der **Globalisierung** zugerechnet und damit der eigenen nationalen Verantwortung entzogen. Doch die Globalisierung hat auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nur einen **geringen Einfluß**. So wird aus den Trends der Beschäftigung klar, daß in Zukunft immer mehr Menschen in der Produktion **nicht handelbarer lokaler Güter** beschäftigt sein werden. Ein Wachstumssektor gemessen in Beschäftigung und vor allem gemessen an ihren Beschäftigungspotentialen für niedrig qualifizierte Tätigkeiten bleiben die **lokalen Dienstleistungen**, die ohne große

Produktivitätsfortschritte erzeugt werden müssen (Pflege, Ausbildung, Gesundheit, Einzelhandel, Reparaturdienste, personenbezogene Dienstleistungen insbesondere Freizeit, Teile der öffentlichen Verwaltung etc.). In diesen Bereichen können mehr Menschen arbeiten.

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

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

Verglichen mit den USA oder **Schweden** liegt die **Erwerbsquote** in Deutschland auf einem niedrigeren Niveau und steigt weniger stark an als in den USA (abgesehen von einer Normalisierung seit dem abrupten Anstieg nach der Wiedervereinigung). Die Arbeitslosigkeit ist gleichzeitig hoch. Wenn dies eine Folge der Globalisierung wäre, müßte damit aber ein Rückgang der Beschäftigung in international exponierten Branchen einhergehen. Das ist jedoch nicht der Fall, da die Erwerbsquote in diesen Sektoren (in einer weit gefaßten Definition<sup>2</sup>) sogar oberhalb dem Niveau der USA liegt. Dagegen sind die **binnenabsatzorientierten Dienstleistungen** (Handel, Gaststätten, soziale und persönliche Dienstleistungen) **in Deutschland noch unterentwickelt**. Während in diesem Sektor in den USA bereits im Jahr 1980 eine knapp 35%ige Erwerbsquote erreichte wurde, die bis 1994 auf über 40% anstieg, konnte die Quote in Deutschland nur von gut 25 auf 28% erhöht werden. Würde der Abstand (gut 12 Prozentpunkte) überwunden, dann ergäben sich für Deutschland **mehr als 6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze**.

### **Ein Beispiel**

In den USA sind je 1000 Einwohner fast 50 % mehr Menschen im Einzelhandel beschäftigt wie in der Bundesrepublik. Die **Einzelhandelsbeschäftigung** in der Bundesrepublik läßt auch in den letzten Jahren keinerlei Wachstumspotentiale erkennen. Diese Perspektiven sind auch dadurch bedingt, daß der Einzelhandel bei uns rundum **reguliert** wird. Gegenwärtig tobt unter Stadt- und Regionalplanern eine Kontroverse um die **Factory Outlet Center**. Die Rationierer aller Ebenen und Funktionen erfinden ständig neue Sorgen, aus denen sie ableiten, welche unterschiedlichen Schäden entstehen könnten, wenn Kunden die Chance hätten, in neuen Einkaufszentren, die direkt von den Herstellern versorgt werden, an verkehrsgünstigen Standorten einkaufen könnten. Ähnlich wird bei großflächigem Einzelhandel auf der grünen Wiese argumentiert, daß dadurch die Innenstädte in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Mit dieser Argumentation werden Bedarfsprüfungen und Regulierungen des Einzelhandels gerechtfertigt, die de facto immer von den gegenwärtigen Einzel-

---

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

handelsformen ausgehen und diese festschreiben. Im Ergebnis kommt es als **Folge der Flächenrationierungen** in den knapp gehaltenen Standorten der Innenstädte zu **exorbitanten Preissteigerungen** bei Boden und Mieten. Die hohen Mieten zwingen zu hohen Umsätzen und rufen eine einseitige Auslese hervor. Hochrationierte Einkaufszonen werden zu Shopping Malls im Denkmallook, in denen sich nur noch Schnelldreherläden mit engem Sortiment, das hohe Umsätze garantiert, halten können.

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

### 2.3 Die relativen Preise und die Nachfrage nach einfachen Diensten verbessern

Der Staat muß die relativen Preise direkt verändern, um Beschäftigungseffekte vor allem für die unteren Lohngruppen zu erreichen. In der politischen Diskussion besteht zwischen allen Parteien Einigkeit, daß die **Lohnnebenkosten gesenkt** werden sollten. Als **Gegenfinanzierung** sollen Ressourcensteuern, insbesondere die Mineralölsteuer, angehoben werden. Eine solche pauschale relative Verschiebung der Preise zugunsten von Arbeit und zu Lasten des Energieverbrauchs wird besondere Beschäftigungseffekte kaum in Bereichen mit besonders hohem Überangebot an Arbeitskräften haben. Sie wirken auch dort, wo Engpässe auf der Angebotsseite der Arbeitsmärkte bestehen. Darüber hinaus sind auch Gegenreaktionen möglich. Die Senkung der Lohnnebenkosten beschreibt nur den einen Teil der Anpassung. Die **Gewerkschaften** können auch versuchen, in den nächsten Lohnrunden zusätzliche Lohnsteigerungen hereinzuholen, um den Einkommenseffekt einer Benzinpreissteigerung zu kompensieren. Einmalige pauschale Absenkungen der Lohnnebenkosten sind in ihren mittelfristigen Wirkungen unsicher. Wirksamer wäre eine **ständige relative Verschiebung**, d.h. eine periodisch wiederkehrende Anhebung der Mineralölsteuer oder eine CO<sub>2</sub>-Abgabe. Solche ständigen relativen Verschiebungen, die auch für alle sichtbar und glaubwürdig angekündigt werden, könnten zu ständig neuen Energieeinsparung führen und gleichzeitig Rationalisierungen mit geringerem Arbeitseinsatz zugunsten höherer Beschäftigung verlangsamen. Für die Märkte mit hohem Überangebot an niedrig Qualifizierten sind solche pauschalen Maßnahmen in keinem Fall ausreichend. Hier sind gezielte zusätzliche Maßnahmen zur Verbilligung des Arbeitsangebots erforderlich.

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

## 2.4 Ausreichende Anreize

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

### Beispiele

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

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

## EINZELSTRATEGIEN

### 3. Einkommensteuerreform

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

### 4. Förderung von Arbeitsanreizen und der Nachfrage nach Niedrigqualifizierten

#### 4.1 Lohnkostenzuschüsse bis zum Existenzminimum/ Verringerung der Sozialabgaben

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

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

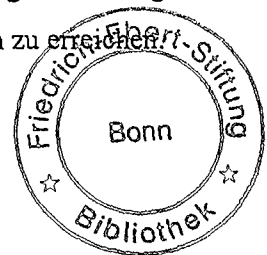
In der fachlichen Diskussion wird vielfach gefordert, daß solche Zuschüsse, die **Tariflöhne oder die bestehende Lohnstruktur allgemein nicht beeinflussen sollten**. Solche Einschränkungen sind nicht verständlich, denn natürlich sollen solche Zahlungen keine reinen Einkommensverteilungseffekte hervorrufen.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

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

**Exkurs :**

### ***Earned Income Tax Credit (EITC) analog USA***

In verschiedenen Ländern werden Lohnsubventionen seit langem praktiziert. In der amerikanischen Variante werden nicht die Sozialabgaben bezuschußt, sondern werden negative Steuern bezahlt. Im Gegensatz zur **Negative Income Tax** (Bürgergeld) wird dabei jedoch kein Mindesteinkommen garantiert, sondern **lediglich existierende Erwerbseinkommen aufgestockt**. Die prozentuale Aufstockung ist bei sehr niedrigen Einkommen am höchsten und läuft bei steigendem Verdienst langsam aus bis schließlich positive Einkommensteuern bezahlt werden. Die negativen Einkommensteuersätze ergeben jedoch **im deutschen Status quo keinen Sinn**, da im Unterschied zu den USA eine Grundsicherung durch die Sozialhilfe besteht und eine zeitlich unbefristete Subvention von Niedrigverdienern deswegen kostenineffizient wäre. Ein **verwaltungstechnischer Nachteil** des amerikanischen EITC muß bei allen verwandten Zuschuß-Modellen bedacht werden: Die negative



Einkommensteuer wird in den USA erst mit der Steuererklärung **am Jahresende ausbezahlt** und wirkt daher wie ein pauschaler, einkommensunabhängiger Transfer (analog deutscher Sozialhilfe). Im Ergebnis kann der typische Empfänger keinen direkten Zusammenhang mit seiner Lohnzahlung erkennen und die erhofften Arbeitsanreize verpuffen teilweise. Das Beispiel macht deutlich, wie sehr die Wirkung solcher Maßnahmen auch von der Zahlungsweise und der Transparenz ihrer Ausgestaltung abhängt.

#### 4.2 Maßnahmen zur direkten Beseitigung der Arbeitslosigkeitsfälle

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

#### 4.3 Intensive Beratung und Betreuung von Sozialhilfeempfängern - Arbeit statt Sozialhilfe

Viele Sozialhilfeempfänger leben in Milieus der Armut und Lethargie, in Nachbarschaft mit hohen Quoten an Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern. Die Motivation zur Arbeit ist niedrig, wenn nur Teilzeitbeschäftigungen oder Niedriglohnbeschäftigungen angeboten werden, weil die Erwerbseinkommen kaum zu einem Gewinn an verfügbarem Einkommen führen. Vor allem **Teilzeitbeschäftigte müssen mit einem Grenzsteuersatz von fast 100 % rechnen**, wenn die Sozialhilfe fast vollständig um den Betrag des erzielten verfügbaren Einkommens gekürzt wird.

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

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

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

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

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



#### 4.4 Stärkung der Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen

Die Methode der **Dienstleistungsgutscheine** führt zu einer subventionierten Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen im Haushaltsbereich. Ein Effekt dürfte auch darin bestehen, daß bisherige **Schwarzarbeitsverhältnisse legalisiert** werden. In anderen Fällen kann eine mögliche Nachfragesubvention, eine erhebliche Ausweitung der Beschäftigung zur Folge haben. Es empfiehlt sich als eine **Überbrückungslösung** privater Haushalte insbesondere Familien für die Nachfrage nach einfachen Diensten Gutscheine zu gewähren, die nachfrageerhöhend wirken

#### 4.5 Bürgergeld/Negative Einkommensteuer

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

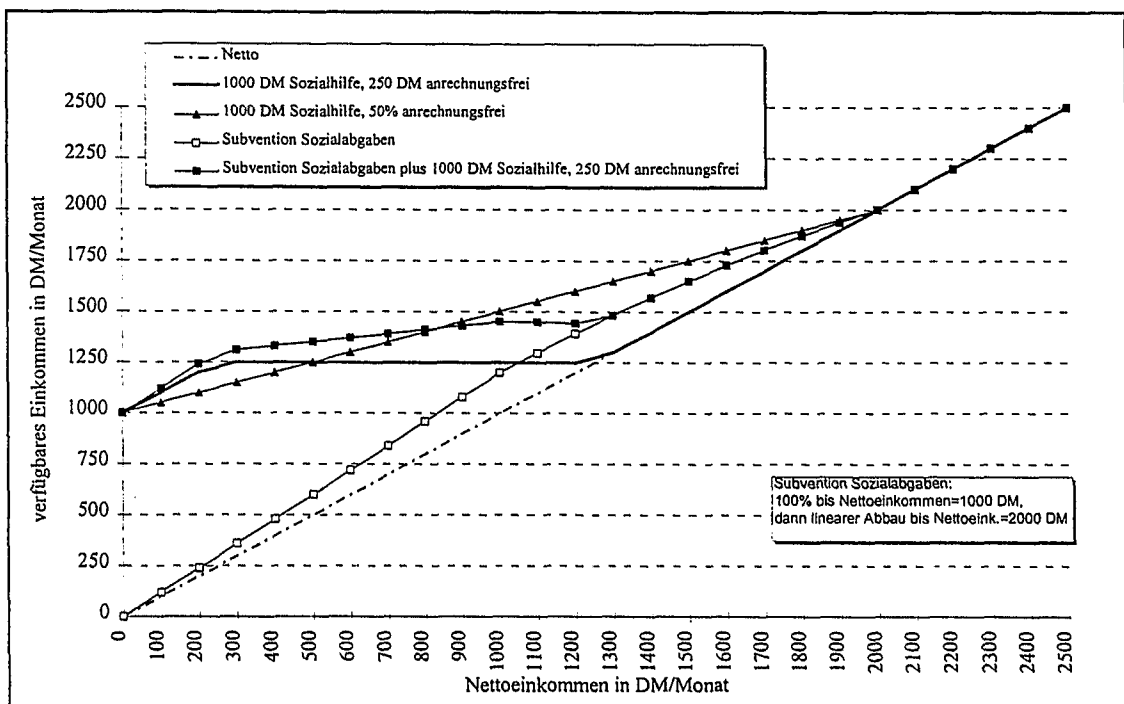
Zur Beseitigung der Arbeitslosigkeitsfälle sind verschiedenen Lösungen denkbar: Eine **Anhebung des anrechnungsfreien Nettoeinkommens** würde das verfügbare Einkommen (Nettoeinkommen plus Transfer) entsprechend erhöhen, ergäbe jedoch nur sehr geringfügige zusätzliche Leistungsanreize. Demgegenüber beseitigt eine **prozentuale Anrechnung des Nettoeinkommens auf die Transfers** den bisherigen konfiskatorischen Charakter der Anrechnung - das verfügbare Einkommen würde kontinuierlich mit dem Nettoeinkommen steigen. Im Ergebnis erhalten Empfänger von Transfereinkommen auch bei einer gering entlohnten Erwerbsarbeit finanzielle Vorteile. Die Kosten<sup>3</sup> dieses Programmes wären jedoch höher als beim bisherigen Verfahren, zumal auch bisher steuerpflichtige Haushalte, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, in den Genuß von Transfers kämen!

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

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

**ABBILDUNG 1:** Verfügbares Einkommen bei verschiedenen Transfermodellen (stilisiert)

**Annahme: Mindesteinkommen beträgt 1.000 DM/Monat**



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

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

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