

Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha

**Article — Published Version**

## Hoher Wohlstand und viel soziale Sicherheit für wenig Arbeit?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Berthold, Norbert; von Berchem, Sascha (2003) : Hoher Wohlstand und viel soziale Sicherheit für wenig Arbeit?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 5, pp. 308-317

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42165>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Norbert Berthold, Sascha von Berchem

## Hoher Wohlstand und viel soziale Sicherheit für wenig Arbeit?

*Mit steigender Arbeitslosigkeit geraten die Systeme der sozialen Sicherung in Deutschland immer mehr unter Druck. Ganz offensichtlich hält die Gesellschaft an den großzügig ausgebauten Systemen jedoch fest. Auch eine Auffächerung der Lohnstrukturen und längere Arbeitszeiten scheinen nicht gewollt. Lässt sich in einem solchen institutionellen Umfeld das Problem der steigenden Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen? Welche Rolle spielen dabei Globalisierung, struktureller Wandel und technischer Fortschritt? Welche Reformen sind notwendig?*

Das Ziel Vollbeschäftigung steht auf der politischen Agenda ganz oben. Jede entwickelte Volkswirtschaft strebt danach, vorhandene Arbeitslosigkeit möglichst umfassend abzubauen. Arbeitslosigkeit schmälert den Wohlstand und destabilisiert die ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Systeme eines Landes. Vollbeschäftigung bleibt ein Ziel. Daneben besteht in einer sozialen Marktwirtschaft Konsens darüber, dass ein totaler Einkommensverlust auch im Falle vorübergehender Arbeitslosigkeit vermieden werden soll. Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe übernehmen in Deutschland diese soziale Absicherung<sup>1</sup>.

Es spricht zunächst wenig gegen eine großzügige Absicherung, wenn ein Missbrauch dieser Leistungen möglichst vermieden werden kann. Arbeitslosengeld und -hilfe verlagern Einkommen in Phasen der Arbeitslosigkeit und ermöglichen eine selektivere Jobsuche, also ein besseres Matching am Arbeitsmarkt. Ein garantiertes Existenzminimum durch die Sozialhilfe fungiert als Versicherung gegen ungünstige Varianten des Zufalls, wahrt den sozialen Frieden und erhöht die Wagnisbereitschaft der Akteure. Beides ist für sich genommen prinzipiell richtig.

Großzügige Systeme sozialer Sicherung<sup>2</sup> verleihen individuell das Gefühl der Sicherheit. Dennoch streben die Akteure in aller Regel danach, ihren Lebensunterhalt durch eigenes Arbeitseinkommen zu bestreiten und nicht auf die staatlichen Lohnersatzleistungen an-

gewiesen zu sein. Dieses Streben ist umso stärker, je höher das selbst erzielbare Arbeitseinkommen im Vergleich zu den Ersatzleistungen ist. Es liegt in der Natur des homo oeconomicus: Arbeit muss sich lohnen, und ein höheres Einkommen ist besser als ein niedrigeres. Auf der anderen Seite versucht ein rational handelndes Individuum – sofern das Arbeitsleid im Vergleich zur „Freude an der Arbeit“ als hinreichend groß empfunden wird –, jedes gegebene Einkommen mit möglichst wenig Aufwand zu erzielen. Mit anderen Worten: Kurze Arbeitszeiten werden längeren vorgezogen. Insofern ist es erklärlich, dass in der Vergangenheit Produktivitätsfortschritte dazu genutzt wurden, neben Lohnsteigerungen auch Arbeitszeitverkürzungen zu realisieren.

### Fundamentale Zusammenhänge

Vollbeschäftigung, großzügige Systeme sozialer Sicherung, hohe Einkommen und geringe Arbeitszeiten – kann man diese Ziele tatsächlich gleichzeitig verfolgen oder bestehen hierbei unumstößliche Zielkonflikte? Wovon hängt dies ab? Zwei fundamentale Zusammenhänge sind diesbezüglich entscheidend:

- Die Entlohnung eines Arbeitnehmers kann langfristig nicht oberhalb seines Beitrages zum erwirtschafteten Output liegen. Eine Unternehmung kann einem Arbeitnehmer lediglich einen Reallohn zahlen, der seiner Arbeitsproduktivität entspricht. Bei zunehmenden Arbeitsproduktivitäten im Zeitablauf kann dieser Zuwachs auf eine höhere Entlohnung des Arbeiters oder auf geringere Arbeitszeiten aufgeteilt werden<sup>3</sup>. Bei einer produktivitätsorientierten Entloh-

---

*Prof. Dr. Norbert Berthold, 50, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg; Sascha von Berchem, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik der Universität Würzburg.*

<sup>1</sup> Im Weiteren sei – sofern nicht explizit anderes genannt – auf die Absicherung von Individuen abgestellt, die grundsätzlich arbeitsfähig und somit dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen sind.

<sup>2</sup> Unter den Systemen sozialer Sicherung werden ausschließlich die Systeme verstanden, die im Falle von Arbeitslosigkeit die Lohnersatzleistungen stellen, für Deutschland namentlich die Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

nung im Ausgangszeitpunkt muss jede Arbeitszeitverkürzung durch steigende Produktivitäten gedeckt sein, sollen nicht Einkommenseinbußen in Kauf genommen werden oder Entlassungen resultieren.

- Die Systeme sozialer Sicherung sollen den finanziellen Fall ins Bodenlose bei Arbeitslosigkeit verhindern. Sie sind aber lediglich als temporäre Unterstützung gedacht, bis der Betroffene wieder einer regulären Beschäftigung nachgeht. Es ist daher stets zu hinterfragen, inwieweit die Systeme der sozialen Sicherung Anreize und Möglichkeiten zur Wiederaufnahme einer regulären Beschäftigung erhöhen bzw. vermindern. Die durch die Systeme sozialer Sicherung getragenen Anspruchslöhne bestimmen entscheidend darüber, in welchem Umfang und zu welchem Preis Arbeit angeboten und nachgefragt werden kann. Sind die Anspruchslöhne höher als das individuelle hypothetisch erzielbare Arbeitseinkommen, kommt es nicht zu einem Arbeitsangebot. Anspruchslöhne mit Mindestlohncharakter preisen Arbeitssuchende mit geringeren Produktivitäten unabhängig von deren Arbeitsbereitschaft systematisch aus dem Markt. Für die Realisierung des Zieles Vollbeschäftigung ist daher von entscheidender Bedeutung, in welchem Verhältnis der (individuelle) Anspruchslohn und das (hypothetische) regulär erzielbare Arbeitseinkommen stehen.

### **Aufteilung der individuellen Arbeitsproduktivitäten**

Berücksichtigt man diese fundamentalen Zusammenhänge, dann wird klar, wovon es abhängt, ob die genannten Ziele simultan erreicht werden können und sich der Wunsch der Gesellschaft auf viel Wohlstand und hohe soziale Sicherung für wenig Arbeit erfüllen lässt. Die Schlüsselgröße, die darüber entscheidet, ob Zielkonflikte entstehen oder nicht, ist die Entwicklung der individuellen Arbeitsproduktivitäten und deren Aufteilung auf Entlohnung und Freizeit. Hohe Arbeitsproduktivitäten können hohe Arbeitseinkommen und geringe Arbeitszeiten rechtfertigen. Steigende Produktivitäten können in zusätzliches Einkommen und/oder geringere Arbeitszeiten umgemünzt werden. Probleme entstehen nur, wenn ein Einkommen realisiert werden soll, das für eine gegebene Arbeitszeit nicht zur individuellen Arbeitsproduktivität passt.

Angenommen, die Entlohnung erfolge produktivitätsorientiert, und hohe Produktivitäten sorgen für hohe Arbeitseinkommen und geringe Arbeitszeiten. Ob es dennoch zu gesamtwirtschaftlicher Arbeits-

losigkeit kommt, hängt maßgeblich davon ab, wie anreizkompatibel die Systeme der sozialen Sicherung ausgestaltet sind. Die soziale Sicherung kann durchaus großzügig bemessen sein, sofern sie nur nicht dafür sorgt, dass Transferempfänger freiwillig in der Arbeitslosigkeit verbleiben bzw. kaum mehr Möglichkeiten haben, im regulären Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Insbesondere darf durch die Lohnersatzleistungen nicht ein Anspruchslohn generiert werden, der im individuellen Fall über dem erzielbaren Arbeitseinkommen liegt.

Alles in allem: Bei ausreichend hohen Arbeitsproduktivitäten aller Arbeitnehmer, einer produktivitätsorientierten Entlohnung und einer anreizverträglich ausgestalteten sozialen Sicherung besteht kein genereller Konflikt zwischen den Zielen

- Vollbeschäftigung
- großzügige soziale Sicherung
- geringe Arbeitszeiten/hohes Einkommen.

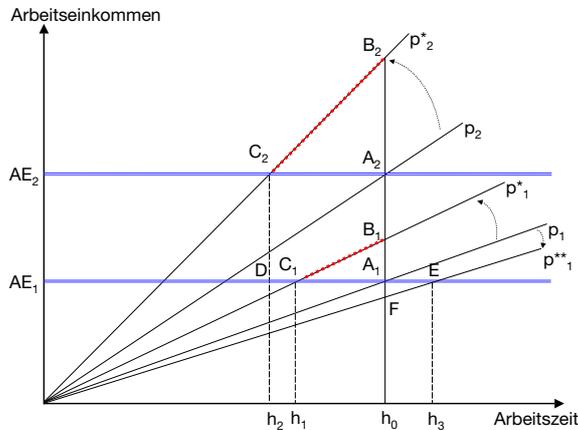
### **Geringe Qualifikationen als limitierender Faktor**

In der „heilen Welt“ hinreichend produktiver Arbeitnehmer kann man also theoretisch alles auf einmal haben. Die Wirklichkeit sieht aber anders aus; der Wunsch, alles auf einmal haben zu können, erfüllt sich nicht. Es verfügen nicht alle über ausreichend hohe Arbeitsproduktivitäten, um Zielkonflikte vermeiden zu können. Insbesondere die Position der Geringqualifizierten hat sich weltweit dramatisch verschlechtert. Die Globalisierung des Handels, der verstärkte Standortwettbewerb und die Zunahme des arbeitssparenden technischen Fortschritts stellen Datenänderungen dar, die Arbeitnehmer mit geringen Qualifikationen zunehmend unter Druck geraten lassen. Über die Ländergrenzen hinweg hat sich in den entwickelten Volkswirtschaften die Arbeitsnachfrage so verändert, dass der Bedarf nach qualifizierter Arbeit angestiegen und jener nach geringqualifizierter Arbeit zurückgegangen ist.

Sinkt die Wertschöpfung eines Arbeitnehmers, weil sich die Produkte eines Unternehmens nicht mehr zu den bisherigen Konditionen am Markt absetzen lassen oder die Qualifikation des Mitarbeiters aufgrund des technischen Fortschritts ihren Wert für den Betrieb verloren haben, muss der relevante Lohn sinken. Das Unternehmen wird den Arbeitsplatz langfristig nur erhalten, wenn sich die aufzubringende Vergütung an die veränderte Produktivität anpasst. Alternativ kann auch die Arbeitszeit ausgeweitet werden, um die verminderte Produktivität auszugleichen und das Arbeitseinkommen unverändert zu lassen. Geschieht weder das eine noch das andere, oder beides nicht

<sup>3</sup> Die beiden Ecklösungen der Aufteilung des unterstellten Produktivitätszuwachses (unter der Annahme, dass weder Arbeitszeitverlängerungen noch eine geringere Entlohnung erwünscht sind) sind demnach identische Arbeitszeiten und maximale Lohnerhöhung bzw. Konstanzhaltung der Entlohnung und maximale Arbeitszeitverkürzung.

**Abbildung 1**  
Arbeitszeit, Einkommen und individuelle Arbeitsproduktivität



im notwendigen Umfang, sind Entlassungen die logische Konsequenz. In jedem Fall kollidieren nun die Ziele „hohes Einkommen/geringe Arbeitszeiten“ und „Vollbeschäftigung“.

#### Finanzierungsprobleme generöser Sozialsysteme

Damit nicht genug. Durch eine hohe Arbeitslosigkeit geraten die Systeme der sozialen Sicherung verstärkt unter Druck. Ein immer kleinerer Teil der arbeitenden Bevölkerung muss durch Steuern und Abgaben die Lohnersatzleistungen für die Erwerbslosen finanzieren, der Steuer- und Abgabenkeil wird größer, zusätzliche Arbeitslosigkeit ist die Folge. Auf Dauer vertragen sich eine hohe Arbeitslosigkeit und generöse und kostspielige Systeme sozialer Sicherung nicht, solange die notwendigen Finanzierungsmittel nicht wie Manna vom Himmel fallen. Mit anderen Worten: Wird das Ziel „Vollbeschäftigung“ nachhaltig und massiv verfehlt, sorgen Finanzierungsprobleme über kurz oder lang dafür, dass Einschnitte in den Systemen der sozialen Sicherung unumgänglich werden. Eine Zielverfehlung zieht weitere Zielverfehlungen nach sich.

Ein Weiteres kommt hinzu. Großzügige Systeme sozialer Sicherung schaffen hohe Anspruchslöhne und legen faktisch eine Lohnuntergrenze auf dem Arbeitsmarkt fest, die einen Niedriglohnssektor verhindert. Somit stehen inflexible und großzügige Lohnersatzleistungen einer erforderlichen Anpassung der Lohnstrukturen an die globalen Datenänderungen im Wege. Erfolgen die notwendigen Auffächerungen der Lohnstrukturen und geeignete Anpassungen der Lohnersatzleistungen für arbeitsfähige Personen nicht parallel, so ist Arbeitslosigkeit unter den Niedrigqualifizierten die unausweichliche Folge. Weder können geeignete Jobs angeboten werden, in denen eine

Entlohnung nach den individuellen Arbeitsproduktivitäten möglich ist, noch werden solche Jobs von den Arbeitnehmern angenommen, wenn das erzielbare Arbeitseinkommen geringer ist als der staatlich garantierte Anspruchslohn<sup>4</sup>.

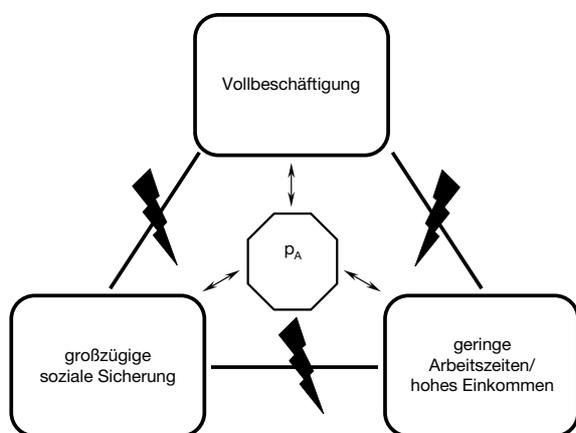
#### Undifferenzierte Arbeitszeitverkürzungen

Für einen Arbeitnehmer steigt das Risiko, aufgrund zu geringer Produktivität aus dem Arbeitsmarkt gedrängt und durch Kapital substituiert zu werden, wenn seine Arbeitszeit im Zuge mehr oder weniger genereller Arbeitszeitverkürzungen gesenkt wird und sich dies nicht in entsprechenden Lohnabschlägen widerspiegelt. Erfolgt die kürzere Arbeitszeit mit partiellem oder gar vollem Lohnausgleich, also auf Kosten einer faktisch teureren Arbeit, ist in den Fällen mit Entlassungen zu rechnen, in denen nicht hinreichende Produktivitätszuwächse diese Verteuerung rechtfertigen. Selbst wenn für alle Gruppen von Arbeitnehmern die Arbeitsproduktivitäten zugenommen haben, besteht die Gefahr von zusätzlicher Arbeitslosigkeit, wenn Arbeitszeitverkürzungen über alle Gruppen hinweg undifferenziert und ohne eine gruppenspezifische Aufteilung des Produktivitätszuwachses auf Einkommen und Freizeit erfolgen. Undifferenzierte Arbeitszeitverkürzungen ohne hinreichende Lohnanpassung setzen insbesondere die Arbeitnehmer frei, die geringere Produktivitätszuwächse zu verzeichnen oder – etwa im Zuge technischen Fortschritts – gar an Produktivität eingebüßt haben. Abbildung 1 stellt diesen Zusammenhang graphisch dar.

Ausgangspunkt der graphischen Illustration seien zwei Gruppen von Arbeitnehmern mit unterschiedlichen Arbeitsproduktivitäten. Gruppe 1 verfüge über eine Arbeitsproduktivität  $p_1$ , die Gruppe 2 sei produktiver und verfüge über eine Produktivität  $p_2$ . Wir unterstellen der Einfachheit halber, dass die Arbeitsproduktivität pro Zeiteinheit für beide Gruppen konstant ist. Die Entlohnung erfolge produktivitätsorientiert, das Arbeitseinkommen entspricht also gerade dem geleisteten Beitrag zum erzielten Output. Bei einer (z.B. monatlichen) Arbeitszeit von  $h_0$  Einheiten (z.B. Stunden) ist daher  $AE_1$  das (monatliche) Arbeitseinkommen für Gruppe 1 mit  $p_1$ ,  $AE_2$  das zugehörige Arbeitseinkommen für Gruppe 2 mit  $p_2$ . Steige nun  $p_1$  auf  $p_1^*$  und  $p_2$  auf  $p_2^*$ . Für beide Gruppen lässt sich eine Arbeitszeitverkürzung rechtfertigen, ohne dass das jeweilige Gesamtarbeitseinkommen geringer werden muss. Vielmehr kann die erste Gruppe ihren Produktivitätszuwachs zwischen den beiden Ecklösungen  $B_1$  und

<sup>4</sup> Von der Möglichkeit, großzügige Systeme sozialer Sicherung aufrechtzuerhalten und niedrigproduktive Arbeitnehmer durch Lohnsubventionen „on the job“ zu halten, sei zunächst abstrahiert.

**Abbildung 2**  
**Theorem sozialpolitischer Unmöglichkeit**



$C_1$ , die zweite Gruppe zwischen  $B_2$  und  $C_2$  aufteilen auf mehr Freizeit und mehr Einkommen. Soll das jeweilige ursprüngliche Arbeitseinkommen nicht unterschritten werden, so ist für Gruppe 1 die minimale verringerte Arbeitszeit  $h_1$ , für Gruppe 2  $h_2$ .

Mitglieder der ersten Gruppe müssen allerdings mit Entlassungen rechnen, wenn sich die Tarifpartner auf eine kollektive Arbeitszeitverkürzung mit einer neuen Arbeitszeit links von  $h_1$ , z.B. auf  $h_2$ , einigen, und die ursprünglichen Arbeitseinkommen gleich bleiben sollen<sup>5</sup>. Für diesen Fall ist die Arbeitszeitverkürzung für die zweite Gruppe durch deren Produktivitätszuwächse gedeckt, die erste Gruppe muss bei einer produktivitätsorientierten Entlohnung bei  $h_2$  eine Verringerung des ursprünglichen Arbeitseinkommens hinnehmen. Wird dies verhindert, werden Mitglieder aus Gruppe 1 freigesetzt. Ist für Gruppe 1 gar ein Rückgang der Arbeitsproduktivität (auf  $p^{**}_1$ ) zu verzeichnen, muss das Arbeitseinkommen sinken und/oder die Arbeitszeit (bis auf  $h_3$ , wenn  $AE_1$  das Zielarbeitseinkommen bleiben soll) ausgeweitet werden, wenn Arbeitslosigkeit vermieden werden soll. Nehmen wir an,  $AE_1$  entspricht von seiner Höhe dem staatlich garantierten Existenzminimum, dann ist bei Zugrundelegung der Arbeitsproduktivität  $p^{**}_1$  eine Mindestarbeitszeit von  $h_3$  oder ein Absenken des Existenzminimums für Arbeitsfähige erforderlich, um sozialleistungsbedingte Mindestlohnarbeitslosigkeit zu vermeiden.

Mit fortschreitender Globalisierung, arbeitssparendem technischen Fortschritt und verstärktem strukturellen Wandel geraten vor allem die geringer qualifi-

<sup>5</sup> Sind Stundenlöhne – wie gerade bei Geringerqualifizierten üblich – die entscheidende Größe, so bedeutet die Aufrechterhaltung eines Arbeitseinkommens bei verminderter Arbeitszeit eine Anhebung der Stundenlöhne. Ein solcher Lohnausgleich kann bei Arbeitszeitverkürzungen regelmäßig beobachtet werden.

zierten Arbeitnehmer unter Druck. Sie sind nicht mehr hinreichend produktiv, um alle drei genannten Ziele simultan erreichen zu können. Die in der „heilen Welt“ hineinreichend hoher Arbeitsproduktivitäten prinzipiell erreichbare Ziel-Triade entpuppt sich in der Realität als nicht realisierbar. Undifferenzierte Arbeitszeitverkürzungen verschärfen die auftretenden Spannungen noch. Offenkundig muss in einer solchen Situation die Gesellschaft abwägen, welches Ziel bzw. welche Ziele vorrangig verfolgt werden sollen. Denkbar sind mehrere Wege. Dabei sind Interdependenzen zwischen den einzelnen Zielkomplexen zu beachten, welche die „Wahlmöglichkeiten“ bzw. mögliche „Zielkombinationen“ einschränken. [ $p_A$ ] in Abbildung 2 steht für nicht hinreichend hohe Arbeitsproduktivitäten zumindest einer bedeutsamen Menge von Individuen, die den Zielkonflikt begründen.

### Großzügige Systeme sozialer Sicherung

Die deutschen Systeme der sozialen Sicherung für den Fall der Arbeitslosigkeit müssen im internationalen Vergleich als sehr großzügig gelten. Das größtenteils beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld in Höhe von 60 bzw. 67% des pauschalierten letzten Nettoarbeitsentgelts wird bis zu 32 Monate lang gewährt. Die Zumutbarkeitskriterien, die für die Bezieher dieser Leistung hinsichtlich einer etwaigen Arbeitsaufnahme gelten, sind inklusive der geplanten Nachbesserungen als wenig streng zu bezeichnen. Im Anschluss an das Arbeitslosengeld hat der Betroffene bei Bedürftigkeit Anspruch auf die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe, die 53 bzw. 57%<sup>6</sup> des pauschalierten Nettoentgelts ausmacht. Dieser Anspruch kann faktisch unendlich verlängert werden. Wer keine (ausreichenden) Ansprüche (mehr) gegen die Arbeitsverwaltung hat, bekommt bei Bedürftigkeit eine den individuellen Erfordernissen angepasste Sozialhilfe, die großteils von den Kommunen zu finanzieren ist und ebenso als vergleichsweise großzügig gelten muss<sup>7</sup>.

### Mangelnde Lohnspreizung und kurze Arbeitszeiten

Neben generösen Lohnersatzleistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit zeichnet sich Deutschland auch durch im internationalen Vergleich relativ hohe Einkommen bei relativ geringen Arbeitszeiten aus. Dabei sind die Einkommen nicht nur verhältnismäßig hoch, sie sind darüber hinaus auch relativ gleichmäßig verteilt. Der Gini-Koeffizient für Deutschland liegt mit 0,22 deutlich unter den Werten etwa für Großbritannien (0,34) oder die USA (0,37)<sup>8</sup>. Deshalb ist sowohl absolute als auch relative Armut in Deutschland von

<sup>6</sup> Die geringeren Lohnersatzraten beim Arbeitslosengeld und der Arbeitslosenhilfe gelten für Arbeitslose ohne Kinder.

geringerer Bedeutung, wenn auch nicht völlig bedeutungslos. Durch tarifvertragliche Regelungen wurde die durchschnittliche wöchentliche Sollarbeitszeit im Laufe der Jahre sukzessive verringert. Im OECD-Vergleich gibt es kein Land mit einer geringeren tariflichen jährlichen Sollarbeitszeit bzw. Wochenarbeitszeit der Arbeiter im verarbeitenden Gewerbe als Deutschland. Die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit aller Beschäftigten liegt gegenwärtig mit knapp 1500 Stunden am unteren Ende des Länderspektrums und rund 400 Stunden unter der in den USA<sup>9</sup>.

### Langzeitarbeitslosigkeit Geringqualifizierter

Großzügige Systeme sozialer Sicherung, hohe Arbeitseinkommen und geringe Arbeitszeiten – für Deutschland scheinen zumindest zwei der drei in Abbildung 2 skizzierten Ziele erreicht. Allerdings kann von Vollbeschäftigung schon seit Jahrzehnten keine Rede mehr sein. Die Beschäftigungsmisere nimmt im Gegenteil immer dramatischere Züge an. Mittlerweile rund 4,7 Mill. offen ausgewiesene, weitere über 2 Mill. versteckt Arbeitslose sind die Realität. Rund 3,5 Mill. Empfänger von Arbeitslosengeld/Arbeitslosenhilfe und zirka 2,7 Mill. Empfänger von Sozialhilfe in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen<sup>10</sup> müssen aus Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung und allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Unabhängig von dem enormen volkswirtschaftlichen Schaden durch brachliegendes und an Wert verlierendem Humankapital, verteuern die Belastungen den Produktionsfaktor Arbeit zusätzlich und sorgen auf diese Weise für weitere Arbeitslosigkeit. Vor allem das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit hat in den letzten Jahren an Brisanz gewonnen; mittlerweile ist jeder zweite der gegenwärtig Arbeitslosen bereits länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung, ein internationaler „Spitzenwert“<sup>11</sup>. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass sich individuelle Arbeitslosigkeit verfestigt.

Speziell geringer Qualifizierte werden immer stärker von Arbeitslosigkeit erfasst<sup>12</sup>. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Zunehmender internationaler

Handel, arbeitssparender technischer Fortschritt und der strukturelle Wandel sorgen dafür, dass sich die Struktur der Arbeitsnachfrage zu Ungunsten der geringqualifizierten Arbeitskräfte verändert. Reagiert die Lohnentwicklung in diesem Segment des Arbeitsmarktes nicht auf veränderte relative Knappheitsverhältnisse bzw. Produktivitäten, steigt unweigerlich die Arbeitslosigkeit. Das ist in Deutschland der Fall. Trotz der Verlagerung der Nachfrage und der überproportional steigenden Arbeitslosigkeit geringqualifizierter Arbeitnehmer hat keine Auffächerung der qualifikatorischen Lohnstruktur stattgefunden, vielmehr eine Stauung. Die Lohnspreizung in Deutschland ist im internationalen Vergleich gering und in den letzten Jahren gar rückläufig<sup>13</sup>. Die Entstehung eines Lohnsektors, in dem auch geringer Qualifizierte entsprechend ihrer Produktivitäten entlohnt werden können, scheitert bereits an den hohen Anspruchslöhnen, die durch die großzügigen Systeme sozialer Sicherung geschaffen werden. Somit fehlt es in diesem Marktsegment sowohl an geeigneten Jobs als auch an einem Arbeitsangebot, sozialeleistungsbedingte Arbeitslosigkeit ist die Folge, der Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit vorgezeichnet<sup>14</sup>.

### Fehlende flexible Lohnstrukturen

Schafft eine hinreichend flexible Lohnstruktur nicht die notwendigen Anpassungskapazitäten, um die globalen Datenänderungen ohne massiv steigende Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten verarbeiten zu können, so käme alternativ eine Ausweitung der Arbeitszeiten in Betracht, um den Rückgang der Produktivitäten zu kompensieren. Doch auch dieser Mechanismus wird nicht genutzt, genau das Gegenteil ist in der Vergangenheit passiert. Unabhängig von den individuellen Produktivitäten bzw. deren Entwicklung wurden Arbeitszeitverkürzungen allzu oft undifferenziert über verschiedene Gruppen hinweg in die Tat umgesetzt. Neben einer in der Vergangenheit regelmäßig nicht produktivitätsorientierten Lohn- und Tarifpolitik

<sup>7</sup> Vgl. dazu z.B. OECD: Benefit Systems and Work Incentives, Edition 1999, Paris 1999.

<sup>8</sup> Vgl. W. Eichhorst, S. Profit, E. Thode u.a.: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin 2001, S. 257. Diese Werte bilden die Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Einkommensverteilung (hier: nach Steuer und Transfer) und einer hypothetischen Gleichverteilung der Einkommen über alle Haushalte hinweg ab.

<sup>9</sup> Vgl. W. Eichhorst, S. Profit, E. Thode u.a., a.a.O., S. 285 ff.

<sup>10</sup> Von den 2,7 Mill. Empfängern von Sozialhilfe im engeren Sinne sind ca. 1 Mill. Personen dem Arbeitskräftepotenzial zuzurechnen.

<sup>11</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook, Paris 2002. Die ausgewiesene Langzeitarbeitslosenquote der Bundesanstalt für Arbeit, die mit rund 30% deutlich unter den standardisierten Werten der OECD liegt, scheint die Problemgröße systematisch zu unterschätzen. Vgl. dazu z.B. W. Karr: Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 1/1997, S. 37-46.

<sup>12</sup> Vgl. z.B. A. Reinberg: Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt – Entwicklung, Perspektiven und Bestimmungsgründe, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 4/1999, S. 434-447; einen internationalen Vergleich der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenraten bietet der OEDC: Employment Outlook, Paris, diverse Jahrgänge.

<sup>13</sup> Vgl. W. Eichhorst, S. Profit, E. Thode u.a., a.a.O., S. 144 ff. oder auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, Ziff. 447.

hat diese Form der Arbeitszeitverkürzung die Misere gerade für die weniger Produktiven ohne Frage verstärkt. Abbildung 1 verdeutlicht, welche Folgen eine solche Politik hat.

Für Deutschland muss konstatiert werden, ein ausgebauter und großzügiger Wohlfahrtsstaat verhindert hinreichend flexible qualifikatorische Lohnstrukturen. Die beschriebenen globalen Datenänderungen können nicht ohne eine steigende strukturelle Arbeitslosigkeit verarbeitet werden. Verstärkt wird die Misere für die Geringerqualifizierten noch dadurch, dass auch bei den Arbeitszeitregelungen keine ausreichenden Kompensationsmöglichkeiten bestehen. Durch undifferenzierte Arbeitszeitverkürzungen werden sie zusätzlich aus dem Markt gedrängt. Es ist in einem solchen Szenario nur eine Frage der Zeit, bis die großzügigen und kostspieligen Systeme sozialer Sicherung nicht mehr tragbar sein werden. Soll das Problem der Massenarbeitslosigkeit gelöst, und damit auch wieder der Druck von den Systemen der sozialen Sicherung genommen werden, müssen die Problemgruppen des Arbeitsmarktes entweder besser oder billiger werden, oder beides. Klar ist allerdings auch, billiger werden sie nur, wenn die Anspruchslöhne sinken.

### **Qualifizierung „off the job“: kaum Aussicht auf Erfolg**

Es erscheint naheliegend, durch staatliche Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme den Arbeitslosen auf dem Weg zurück in Lohn und Brot zu helfen und sie wieder mit ausreichend marktverwertbarem Humankapital zu versehen. Tatsächlich jedoch erweist sich der Großteil der von der Bundesanstalt für Arbeit ergriffenen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik eher als kontraproduktiv. Durch die zentral gesteuerten, oft marktfernen staatlichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme gelingt es kaum, die Chance der Programmteilnehmer zu erhöhen, wieder in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu kommen. Regelmäßig „off the job“ stattfindende staatliche Weiterbildung bzw. Qualifizierung entspricht in der Regel nicht den gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen der Unternehmen. Mikroökonomische Studien für Deutschland bestätigen erwartungsgemäß die Vermutung, dass die meisten Programme – wenn überhaupt – nur sinnvoll sein können für Arbeitslose mit sehr niedrigen Qualifikationen, da nur diese darin für sie verwertbares Humankapital aufbauen können.

<sup>14</sup> Eine ausführliche Kritik an der Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe sowie Sozialhilfe bieten N. Berthold, S. von Berchem: Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut – Markt, Staat und Föderalismus, Berlin 2002. Es wird dort ausführlich aufgezeigt, inwieweit die bestehenden Systeme dafür verantwortlich sind, dass Arbeitslosigkeit entsteht und sich zudem auch verfestigt.

Aufgrund der geringen Marktnähe im Sinne geringer Produktivität sind derartige Maßnahmen für alle anderen eher schädlich und dienen potenziellen Arbeitgebern häufig als negatives Signal<sup>15</sup>.

Nicht nur, dass sich durch die Teilnahme an den Maßnahmen oft die Arbeitsmarktchancen des Einzelnen eher verschlechtern als verbessern, Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte tragen trotz gelegentlicher Erfolge auf Mikroebene tendenziell zu einer Erhöhung des Arbeitslosenbestandes bei<sup>16</sup>. Damit nicht genug. Die relativ komfortable Rückfallposition der Arbeitsplatzbesitzer – mitunter sind mit einer Teilnahme an einer Maßnahme aktiver Arbeitsmarktpolitik deutliche Einkommenszuwächse verbunden; der Anspruch auf Arbeitslosengeld kann erneuert werden – und der eng damit verbundene ausbleibende Druck der Arbeitslosen auf die Arbeitsplatzbesitzer sorgt für ein aggressiveres Lohnverhandlungsaufreten der Gewerkschaften. Unterm Strich ist mit steigendem Lohnruck und eher negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen, positive Effekte sind kaum zu erwarten.

Diese ernüchternde Einschätzung wird durch zahlreiche internationale Studien gestützt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer derzeitigen Ausgestaltung verbessert nicht – wie häufig behauptet – den Matching-Prozess am Arbeitsmarkt. Das effektiv wirksame Arbeitsangebot der „outsider“ wird durch Trainings-, Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen der Erwerbslosen nicht erhöht. Es gelingt offenkundig nicht, Geringqualifizierte in staatlicher Obhut und „off the job“ im notwendigen Umfang besser zu machen<sup>17</sup>.

### **Kombilöhne: keine Wunderwaffe**

Wesentlich erfolgversprechender sind Wege, marktverwertbares Humankapital auf einem Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Schwimmen lernt man im Wasser und nicht auf der Schulbank. Danach müssen Arbeitnehmer zunächst billiger werden, um dann „on the job“ besser (produktiver) werden zu können. Es muss nach Möglichkeiten gesucht werden, die Bruttolohnkosten für die Unternehmungen zu senken, ohne dass der Nettolohn unter das soziokulturelle Existenzminimum fällt. Die Politik hat diese Notwendigkeit offenkundig erkannt und versucht, mit verschiedenen Formen eines Kombilohnes

<sup>15</sup> Vgl. F. Kraus, P. Puhani, V. Steiner: Do Public Work Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, in: S. Polachek (Hrsg.): Research in Labour Economics, Bd. 18, JAI Press 2000.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. T. Hagen, V. Steiner: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Bd. 51, Baden-Baden 2000; und B. Fitzenberger, S. Speckesser: Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?, ZEW Discussion Paper Nr. 02-16.

Übergänge von der Transferabhängigkeit in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, ohne dabei die Höhe des Existenzminimums selbst zur Diskussion zu stellen.

Es kann auf der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite angesetzt werden. Das Saar-Modell setzt auf der Arbeitgeberseite an und subventioniert die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung. Die Hoffnung, dass durch die faktisch geringeren Lohnkosten spürbar mehr Geringqualifizierte eingestellt werden, erfüllte sich nicht. Der Modellversuch wurde eingestellt. Das Mainzer Modell steht für eine Variante, die auf der Arbeitnehmerseite ansetzt. Durch einen einkommensabhängigen Zuschuss zu den Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung und einen einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag sollen Anreize zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschaffen und die Sozialhilfefalle umgangen werden. Auch hier sind die Erfolge jedoch bescheiden<sup>18</sup>.

Die Gründe für die Misserfolge der verschiedenen Modelle sind vielfältig: Die Vielzahl an Förderangeboten auf Bundes-, Länder- und auch kommunaler Ebene führt zu einer großen Intransparenz und mangelhaften Informationen der Arbeitgeber und Arbeitslosen über die bestehenden Möglichkeiten. Die Tatsache, dass die Zuschüsse an Arbeitnehmer teilweise von der ergänzenden Sozialhilfe abgezogen werden, sorgt zudem dafür, dass sich die finanziellen Anreize zur Förderung durch die Programme für Arbeitslose vermindert und das Interesse daran gering bleibt<sup>19</sup>. Auch seitens der Unternehmen ist große Zurückhaltung zu spüren. Mitunter stehen die Angebote in Konkurrenz zu anderen Förderprogrammen, etwa im Rahmen des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit oder der Eingliederungszuschüsse nach §§ 217 ff. SGB III, die für die Arbeitgeber finanziell wesentlich attraktiver sein können. Daneben können Subventionen an Arbeitnehmer zwar möglicherweise das Arbeitsangebot erhöhen; ist jedoch – wie in Deutschland – ein faktischer Mindestlohn institutionell fixiert, schränkt dieser die Nachfrage nach Arbeitskräften ein, selbst wenn das Arbeitsangebot durch die Subvention erhöht werden kann<sup>20</sup>.

Insgesamt gilt für sämtliche Bemühungen, die Diskrepanz zwischen individueller Arbeitsproduktivität und Anspruchslohn durch Kombilöhne abzubauen: Programme, bei denen der Anspruchslohn nicht abgesenkt wird und die sich auf spezifische Gruppen beziehen, erreichen nach bisherigen Erfahrungen zu vertretbaren Kosten keine nennenswerten Beschäftigungseffekte. Allgemeine Lohnsubventionen, die generell im Niedriglohnbereich zum Tragen kommen, sind wegen der Weite des Einkommensintervalls, in dem Beschäftigung subventioniert wird, ohne eine Absenkung des Anspruchslohnes nicht finanzierbar<sup>21</sup>. Darüber hinaus zieht der massive Finanzierungsaufwand allokativer Verzerrungen nach sich, die unter Umständen die Arbeitslosigkeit per Saldo vergrößern können. Schließlich besteht bei großflächig und zeitlich nicht hinreichend begrenzten Lohnsubventionen stets die Gefahr, dass sich die Arbeitsplatzbesitzer und ihre Vertreter zu einem aggressiveren Lohnverhandlungsverhalten hinreißen lassen und somit zusätzlich Beschäftigung vernichten.

### Das Modell USA: Lehren für Deutschland

Die staatlichen Versuchsballons, durch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosen „off the job“ besser, oder durch Lohnsubventionen billiger zu machen, sind eine logische Folge der mangelnden Lohnspreizung und der hohen Anspruchslohne in Deutschland. Diese beiden Größen stehen in einem starken Abhängigkeitsverhältnis zueinander und verhindern gemeinsam, dass der deutsche Arbeitsmarkt die Globalisierung und den strukturellen Wandel ohne steigende Arbeitslosigkeit unter den Niedrigqualifizierten verarbeiten kann. Immer öfter schweifen die Blicke in Länder, die offensichtlich wesentlich besser gerüstet sind, die globalen Datenänderungen zu verarbeiten. Die USA sind ein Beispiel.

Dort wird das Ziel Vollbeschäftigung besser erreicht, vor allem Geringqualifizierte sind weitaus weniger von Arbeitslosigkeit betroffen als hierzulande. Die Erwerbsbeteiligung ist über alle Qualifikationsstufen hinweg höher, die standardisierte Arbeitslosenrate insgesamt und auch die Arbeitslosenquote unter den Geringqualifizierten ist lediglich halb so hoch wie in Deutschland. Auch ist die Langzeitarbeitslosenquote

<sup>17</sup> Ausführlich dazu und zur gesonderten Problematik kommunaler aktiver Arbeitsmarktpolitik siehe N. Berthold, R. Fehn, S. von Berchem: Innovative Beschäftigungspolitik – Wege aus der Strukturkrise, Bad Homburg 2001; und N. Berthold, S. von Berchem: Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut ..., a.a.O.

<sup>18</sup> Eine ausführliche Bewertung der beiden Kombilohnmodelle bietet der Forschungsverbund IAB/IAT/ B. Kaltenborn: Vom arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm CAST zur bundesweiten Erprobung des Mainzer Modells, 2. Zwischenbericht, erschienen als Dokumentation Nr. 516 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Dezember 2002.

<sup>19</sup> Zur besonderen Problematik der Grenzbelastungen am Beispiel des Mainzer Modells siehe H.-W. Sinn: Die Höhle in der Eiger-Nordwand: Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo Schnelldienst 3/2002, S. 20-25.

<sup>20</sup> Zu beachten ist auch, dass die hohen Anspruchslohne in Deutschland offenkundig dafür sorgen, dass für Arbeitslose eine sehr geringe Angebotselastizität bei einem Hinzuverdienst beobachtet wird.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, a.a.O., Ziff. 435 ff.

um ein Vielfaches geringer<sup>22</sup>. Allerdings bezahlt die amerikanische Gesellschaft für diese bessere Performance mit weniger generösen Systemen sozialer Sicherung und einer ungleicheren Einkommensverteilung. Arbeitslosengeld wird in der Regel lediglich ein halbes Jahr lang gewährt und liegt deutlich unter den hiesigen Lohnersatzleistungen, die von den Bundesstaaten verantworteten Sozialhilferegulungen sind wesentlich restriktiver als die nahezu einheitlichen Regelungen in Deutschland. Dem stehen flexiblere und generell längere Arbeitszeiten bei weitaus – auch nach unten hin – aufgefächerteren qualifikatorischen Lohnstrukturen gegenüber. Beides zusammen ermöglicht, dass die globalen Datenänderungen vom amerikanischen Arbeitsmarkt besser aufgefangen werden können.

Während die Last der Anpassung in Deutschland vor allem auf den Schultern derjenigen abgeladen wird, die nicht in Lohn und Brot stehen, wird diese Last in den USA von der Gesamtheit der geringqualifizierten Arbeitnehmer gleichmäßig durch die flexible Lohnstruktur und längere Arbeitszeiten getragen. Um dabei erstens positive Anreize für eine Arbeitsaufnahme zu setzen und zweitens dem Problem des „working poor“ entgegenzuwirken, gewähren die einzelnen Bundesstaaten eine mit zunehmendem Arbeitseinkommen auslaufende negative Einkommensteuer (Earned Income Tax Credit). Darüber hinaus wird ein deutlich geringerer Anteil der staatlichen Sozialhilfe als in Deutschland „in cash“ gewährt. Vielmehr helfen die Sozialbehörden aktiv bei Jobvorbereitung, Jobsuche und Jobberhalt und gewähren immer öfter Sachleistungen. Die staatlichen Unterstützungsleistungen sind in starkem Maße davon abhängig, wie kooperations- und arbeitswillig potenzielle Transferempfänger sind. Insgesamt wird auf diese Weise das Arbeitskräftepotenzial nachhaltig ermutigt und auch aufgefordert, seine Arbeitskraft einzusetzen, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Der Earned Income Tax Credit sorgt dafür, dass sich dies für die Beteiligten auch lohnt. Die flexiblen Lohnstrukturen ermöglichen es dem Arbeitsmarkt, dieses Potenzial weitestgehend zu absorbieren<sup>23</sup>.

In den USA wird offensichtlich dem Ziel der Vollbeschäftigung Vorrang gegenüber den anderen Zielen eingeräumt. Die hierzulande angestrebten Ziele sind dort augenscheinlich weniger bedeutsam. Die gesellschaftlichen Präferenzen zwischen Zentraleuropa/ Deutschland und den USA unterscheiden sich fundamental, und man wäre nicht gut beraten, Amerika

kopieren zu wollen und auf diese Weise dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit zu begegnen<sup>24</sup>. Allerdings zeigen die Erfahrungen der USA, wohin sich auch Deutschland entwickeln muss, um das Gespenst der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit zu vertreiben. Ohne eine Flexibilisierung und Liberalisierung der Arbeitsmärkte – dies beinhaltet auch eine größere Lohnspreizung – und eine tiefgreifende Reform der Systeme der sozialen Sicherung wird es nicht gehen. Globalisierung und struktureller Wandel setzen Geringqualifizierte und die Systeme sozialer Sicherung verstärkt unter Druck. Man kann nicht länger so tun, als ob Vollbeschäftigung ohne Opfer an anderer Stelle, quasi umsonst, wieder erreicht werden kann.

### **Anspruchslöhne senken**

Erforderlich ist zweierlei. Erstens müssen die Systeme der sozialen Sicherung grundlegend reformiert und die Anspruchslöhne für uneingeschränkt Arbeitsfähige generell abgesenkt werden. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung (und die Arbeitslosenhilfe) sorgen dafür, dass sich Arbeitslosigkeit verfestigt und der strukturelle Wandel blockiert wird. Der Weg in die Langzeitarbeitslosigkeit ist für viele vorgezeichnet. Die Arbeitslosenversicherung gehört verstärkt zu einer echten Versicherung umfunktioniert, in der das Äquivalenzprinzip eine größere Rolle spielen muss. Nur dann kann den individuellen Präferenzen eher entsprochen und das gegenwärtige Moral Hazard-Verhalten von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Gewerkschaften erfolgreich eingeschränkt werden. Insbesondere die maximale Bezugsdauer der Lohnersatzleistung gehört prinzipiell verkürzt. Die Arbeitslosenhilfe gehört ersatzlos gestrichen<sup>25</sup>. Die existierende Sozialhilfe stellt für viele einen so hohen Anspruchslohn dar, dass die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit nachhaltig gestört sind. Darüber hinaus verhindert der faktische Mindestlohncharakter der Sozialhilfe einen Lohnsektor, in dem Niedrigqualifizierte entsprechend ihrer Produktivitäten entlohnt werden können. Es ist daher unbedingt erforderlich, die Sozialhilfe für uneingeschränkt Arbeitsfähige abzusenken. Zweitens sind die Tarifpartner gefordert, die Entstehung eines entsprechenden Niedriglohnsektors zu ermöglichen. Die Verringerung der Anspruchslöhne, die durch die

<sup>23</sup> Eine ausführliche Darstellung der amerikanischen Sozialpolitik bieten N. Berthold, S. von Berchem: Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit – amerikanische Verhältnisse auch für Deutschland?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 11, S. 630-638.

<sup>24</sup> Eine Diskussion darüber, warum ein Umverteilungssystem wie in den meisten zentral-europäischen Staaten den Präferenzen der amerikanischen Mehrheit nicht entspricht, bieten N. Berthold, S. von Berchem: Sozialhilfe im wettbewerblichen Föderalismus: Erfahrungen der USA, Lehren für Deutschland, in: G. Radatz (Hrsg.): Bürgernah fördern und fordern, Berlin 2002, S. 91-114.

<sup>22</sup> Vgl. OECD: Employment Outlook, a.a.O., Statistical annex.

Systeme der sozialen Sicherung getragen werden, und eine stärkere Aufspreizung der qualifikatorischen Lohnstrukturen kann und muss simultan erfolgen<sup>26</sup>.

### Transferentzugsraten verringern

Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass sich Arbeit im Vergleich zum Nichtstun lohnt und auch ein schrittweiser Wiedereintritt in das Erwerbsleben gefördert wird. Hier ist eine fundamentale Reform der Sozialhilfe unumgänglich. Gegenwärtig stehen ein oftmals verletztes Lohnabstandsgebot und eine Transferentzugsrate bei Hinzuverdienst, die nach Überschreitung eines sehr geringen Freibetrages 85 bzw. 100% beträgt, beiden Erfordernissen im Wege. Es wird daher empfohlen, neben einer generellen Absenkung der Regelsätze für arbeitsfähige Transferempfänger<sup>27</sup> auch die Transferentzugsrate bei einem eigenen Arbeitseinkommen abzusenken. Eine Absenkung auf etwa 50% erscheint sinnvoll. Allerdings hat dies aus allokativen und fiskalischen Gründen zeitlich befristet zu sein. Nach Aufnahme einer Beschäftigung ist die Transferentzugsrate über einen gewissen Zeitraum hinweg schrittweise wieder auf 100% anzuheben. Während dieser Zeit hat der Beschäftigte die Möglichkeit, sich in der Unternehmung zu profilieren und verwertbares Humankapital zu bilden. Mit zunehmender Produktivität ist es ihm dann möglich, den Anstieg der Transferentzugsrate durch einen steigenden Arbeitslohn zu kompensieren.

Eine solche Form der Unterstützung scheint für deutsche Verhältnisse geeigneter als eine negative Einkommensteuer nach amerikanischem Vorbild. Erstens dürfte ein solches System nicht finanzierbar sein, wenn es auf eine soziale Grundsicherung aufgesetzt ist, die den zentraleuropäischen Wertvorstellungen genügen soll. Zweitens regt die zeitlich unbefristete negative Einkommensteuer nur bedingt zur eigenverantwortlichen Bildung von Humankapital an. Im Prinzip handelt es sich um die dauerhafte Subvention niedriger Einkommen, die als Bremse des strukturellen Wandels wirken kann. Schließlich gehen von einer zeitlich unbefristeten negativen Einkommensteuer im-

mer auch negative Effekte auf das Arbeitsangebot von Beziehern mittlerer Einkommen im Phase-out-Bereich aus. Der Gesamteffekt auf das Arbeitsangebot ist nicht uneingeschränkt positiv.

### Sozialhilfe in dezentraler Gesamtverantwortung

Etwas kann man allerdings auf alle Fälle bedenkenlos von den USA übernehmen: dezentrale Ansätze im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Die Erfahrungen, die in den USA in den letzten Jahren gemacht wurden, zeigen, dass sich in kreativen und innovativen dezentralen Experimenten die besten Ansätze einer erfolgreichen Sozialpolitik herausfinden lassen<sup>28</sup>. Eine zentrale Regulierung und Festlegung, wie die Balance zwischen Fördern und Fordern auszusehen hat, ist weder notwendig noch sinnvoll. Nur wenn Handlungsspielräume und Verantwortung dezentral angesiedelt sind, ist damit zu rechnen, dass den unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort auch Rechnung getragen werden kann und entsprechend der individuellen Förderbedarfe individuelle Förderkonzepte entwickelt werden können. Nur so kann auch in schwierigeren Fällen eine echte Hilfe zur Arbeit geboten werden. Das Einfordern der vollen Kooperationsbereitschaft der Transferempfänger sollte dabei selbstverständlich sein<sup>29</sup>.

Diesen Weg sollte die Sozialpolitik in Deutschland auch einschlagen. Und zwar benötigen die Kommunen nicht nur viel mehr Spielräume bei der Ausgestaltung der Anforderungen an und Fördermaßnahmen für Transferempfänger, auch die Festlegung der Höhe der Sozialhilfe „in cash“ gehört stärker in kommunale Hände. Gegenwärtig fallen die Sozialhilfesätze bundesweit nahezu einheitlich aus, obwohl sich die Situation auf den Arbeitsmärkten, die Lohnstruktur und die Lebenshaltungskosten regional sehr unterschiedlich darstellen. Es fehlt an einer Koppelung des durch die Sozialhilfe festgelegten Anspruchs- und Mindestlohnes an die jeweils vor Ort relevanten Bedingungen. Regional stark schwankende, sozialleistungsbedingte Mindestlohnarbeitslosigkeit ist die Folge. Da die Sozialleistungen einen gebührenden Abstand zu den vor Ort erzielbaren Arbeitseinkommen halten und sich an den örtlichen Lebenshaltungskosten orientieren müssen, und sich die Chancen der Arbeitslosen auf eine Beschäftigung regional stark unterscheiden, gehören Regelsätze und Mehrbedarfzuschläge verstärkt in den Entscheidungsbereich der Kommunen<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Ausführlich dazu siehe N. Berthold, S. von Berchem: Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut ..., a.a.O.

<sup>26</sup> Eine Reform der Systeme sozialer Sicherung ist nicht nur notwendig, um die Entstehung eines Niedriglohnssektors zu ermöglichen und um die Arbeitsanreize zu stärken. Darüber hinaus ermöglichen sinnvolle Reformen in diesem Bereich eine Verringerung der Lohnnebenkosten, sorgen auf diese Weise für eine gesteigerte Arbeitsnachfrage, für höhere Nettoeinkommen der Arbeitnehmer und damit für eine Ausweitung des regulären Arbeitsangebotes sowie eine Verringerung der Aktivitäten in der Schattenwirtschaft.

<sup>27</sup> Um arbeitsunfähigen oder nur eingeschränkt arbeitsfähigen Transferempfängern nach wie vor ausreichend Unterstützung bieten zu können, sind die Mehrbedarfzuschläge entsprechend anzuheben.

<sup>28</sup> Eine Zusammenschau dazu bieten N. Berthold, S. von Berchem: Sozialpolitik und hohe Arbeitslosigkeit ..., a.a.O.

<sup>29</sup> Wird die Sozialhilfe verstärkt in Form zweckgebundener Sachleistungen gewährt, sind spürbare Sanktionen möglich, wenn die Leistungsempfänger nur mangelhaft kooperieren, ohne dass notwendigerweise andere in der Haushaltsgemeinschaft lebende Hilfeempfänger mitbetroffen werden.

**Keine undifferenzierten Arbeitszeitverkürzungen**

Es wurde auf die Gefahr undifferenzierter Arbeitszeitverkürzungen hingewiesen, die insbesondere weniger produktive Arbeitnehmer aus ihrem Beschäftigungsverhältnis drängen kann. Auch hier verlangen die ökonomischen Gegebenheiten wesentlich differenziertere Regelungen. Produktivitäten entwickeln sich gerade in Zeiten eines raschen strukturellen Wandels und technischen Fortschrittes sehr unterschiedlich. Etwaige Arbeitszeitverkürzungen müssen dieser Heterogenität Rechnung tragen. Bei einheitlichen Arbeitszeitverkürzungen über verschiedene Gruppen von Arbeitnehmern hinweg müssen unterschiedlich starke Einkommenseinbußen in Kauf genommen werden, um die Beschäftigungsverhältnisse nicht zu gefährden. Sehen sich bestimmte Arbeitnehmergruppen gar einer gesunkenen Produktivität gegenüber, so erhält lediglich eine längere Arbeitszeit die Beschäftigungsverhältnisse, sollen keine Einkommenseinbußen realisiert werden. Arbeitszeitverkürzungen müssen sich in Zukunft stärker an den individuellen Produktivitäten orientieren und dürfen nicht länger kollektiv vorgenommen werden.

**Längere Arbeitszeiten als Eintrittskarte**

Ein Weiteres kommt hinzu. Unabhängig davon, wie hoch das von der Gesellschaft zu definierende Existenzminimum ist, wird es wohl immer arbeitsfähige Individuen geben, die dennoch durch ihrer Hände oder Köpfe Arbeit nicht im Stande sind, dieses selbst zu erwirtschaften, zumindest nicht bei kurzen Arbeitszeiten. In einem solchen Fall ist unabhängig von der temporären Subvention einer Arbeit durch verminderte Transferentzugsraten abzuwägen, ob eine individuell längere Arbeitszeit dieses Problem mindern kann. Ist die Mehrarbeit bei produktivitätsorientierter Entlohnung zumutbar, so stellt dies für den Betroffenen Verpflichtung und Chance gleichermaßen dar. Zunächst längere Arbeitszeiten bei produktivitätsorientierter Entlohnung stellen für Geringqualifizierte ebenso eine Eintrittskarte in den ersten Arbeitsmarkt dar, wie eine temporäre Lohnsubvention bzw. verminderte

<sup>30</sup> Um tatsächlich das dezentrale Problemlösungspotenzial nutzen zu können, ist es zwingend erforderlich, dass neben der Regelungs- und Durchführungskompetenz auch die Finanzierungskompetenz für diesen Politikbereich bei den Kommunen angesiedelt ist. Die dafür notwendige Flexibilität auch auf der Einnahmenseite macht eine Reform der Gemeindefinanzen unumgänglich. Darüber hinaus darf es natürlich nicht noch länger möglich sein, dass auf künstlich geschaffenen, temporären kommunalen Arbeitsplätzen neue Ansprüche gegen die Arbeitslosenversicherung geschaffen werden können. Ausführlich dazu siehe N. Berthold, S. von Berchem: Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut ..., a.a.O.; sowie N. Berthold, S. von Berchem: Die Sozialhilfe zwischen Effizienz und Gerechtigkeit – wie kann der Spagat gelingen?, in: N. Berthold, E. Gundel, (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart 2003, S. 138-157.

Transferentzugsraten. Zudem werden diese von den Betroffenen selbst „finanziert“, allokativer Verzerrungen im großen Stile werden auf diese Weise vermieden.

Entspräche  $AE_1$  in Abbildung 1 dem soziokulturellen Existenzminimum, und verfüge eine Gruppe von Arbeitnehmern nur über eine Arbeitsproduktivität  $p^{**}_1$ . Bei einer gegebenen Arbeitszeit  $h_0$  ist diese Gruppe entweder arbeitslos oder muss durch eine Form von Lohnsubvention im Arbeitsmarkt gehalten werden. Die durch die Subvention zu schließende Lücke zwischen einer von der Unternehmung tragbaren Entlohnung und dem Zielarbeitseinkommen spiegelt sich in der Graphik zwischen den Punkten  $A_1$  und  $F$  wider. Alternativ kann diese Gruppe auch beschäftigt sein, wenn für sie eine Arbeitszeit  $h_3$  relevant ist. Punkt  $E$  zeigt, dass in einem solchem Fall die Unternehmung das Zielarbeitseinkommen durch eine produktivitätsorientierte Entlohnung gewährleisten kann. In beiden Fällen besteht die Hoffnung, dass durch „on the job“ realisierte Produktivitätszuwächse die von der Gesellschaft oder individuell getragene Zusatzbelastung im Laufe der Zeit zurückgefahren werden kann und sich die Beschäftigungsverhältnisse stabilisieren. Die Festlegung der Zumutbarkeit und genauen Förderkriterien sollte sinnvollerweise den Kommunen im Rahmen ihrer Hilfe zur Arbeit obliegen.

**Resümee**

Die Situation auf den Arbeitsmärkten einer Volkswirtschaft hängt nicht nur von der Ausgestaltung der Systeme sozialer Sicherung und der Flexibilität der Lohn- und Arbeitszeitstrukturen ab. Allerdings bestimmen gerade in Zeiten eines volatiler werdenden wirtschaftlichen Umfeldes diese Rahmenbedingungen maßgeblich darüber, inwieweit es einer Volkswirtschaft gelingt, die globalen Datenänderungen ohne eine ansteigende Arbeitslosigkeit insbesondere unter den Geringqualifizierten zu verarbeiten. Es erscheint daher notwendig, mit Nachdruck auf fundamentale Zusammenhänge hinzuweisen und grobe Missstände hierzulande aufzuzeigen. Nicht alle Arbeitnehmer verfügen über ausreichend hohe Arbeitsproduktivitäten, um einen Zielkonflikt zwischen „Vollbeschäftigung“, „hohe Einkommen/niedrige Arbeitszeiten“ und „großzügige Systeme sozialer Sicherung“ vermeiden zu können. In einer solchen Situation muss die Gesellschaft für sich entscheiden, welche Ziele vorrangig verfolgt werden sollen. Hier sind Grundsatzentscheidungen erforderlich, welcher der generell möglichen Wege eingeschlagen wird. Der hierzulande gegenwärtig beschrittene ist in jedem Fall ein Holzweg.