

Wagner, Ulrich; Volkert, Jürgen

Research Report

Beschäftigungshemmende Reformstaus in der Bundesrepublik Deutschland und wie man sie auflösen könnte / Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen? Die Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie

Beiträge der Fachhochschule Pforzheim, No. 102

Provided in Cooperation with:

Hochschule Pforzheim

Suggested Citation: Wagner, Ulrich; Volkert, Jürgen (2002) : Beschäftigungshemmende Reformstaus in der Bundesrepublik Deutschland und wie man sie auflösen könnte / Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen? Die Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie, Beiträge der Fachhochschule Pforzheim, No. 102, Fachhochschule Pforzheim, Pforzheim

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97590>

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.

Fachhochschule
Pforzheim

Hochschule
für Gestaltung
Technik und
Wirtschaft



*Pforzheim University
of Applied Sciences*

**BEITRÄGE DER
HOCHSCHULE PFORZHEIM**

Ulrich Wagner

**Beschäftigungshemmende Reformstaus
in der Bundesrepublik Deutschland
und wie man sie auflösen könnte**

Jürgen Volkert

**Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen?
Die Perspektive der Neuen Politischen
Ökonomie**

Nr. 102

Herausgeber: Ansgar Häfner, Norbert Jost, Karl-Heinz Rau,
Roland Scherr, Christa Wehner, Helmut Wienert
(geschäftsführend; wienert@fh-pforzheim.de)

Sekretariat: Alice Dobrinski
Hochschule Pforzheim,
Tiefenbronner Str. 65
75175 Pforzheim
dobrinski@vw.fh-pforzheim.de
Telefon: 07231/28-6201
Telefax: 07231/28-6666

Ausgabe: Januar 2002

Ulrich Wagner:

Beschäftigungshemmende Reformstaus
in der Bundesrepublik Deutschland und
wie man sie auflösen könnte

Seite 1

Jürgen Volkert:

Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen?
Die Perspektive der Neuen Politischen
Ökonomie

Seite 27

Ulrich Wagner

**Beschäftigungshemmende Reformstaus
in der Bundesrepublik Deutschland
und wie man sie auflösen könnte***

Überarbeitete schriftliche Fassung eines Vortrags, der auf dem XXII. Symposium der ökonomischen Fakultät der Josip-Juraj-Strossmeyer-Universität Osijek und der Hochschule Pforzheim gehalten wurde. Das Symposium fand vom 16. bis 21. Oktober 2001 in Pforzheim statt.

* Für eine kritische Durchsicht und wertvolle Anregungen danke ich meinen Kollegen Dieter Fuchs und Helmut Wienert.

In diesem Referat werden in 12 Thesen Reformstaus behandelt, die sich insbesondere in Form von Arbeitsmarktinflexibilitäten zeigen. Dabei werden auch die Interessenlagen derjenigen offen gelegt, die diese Reformstaus zu verantworten haben und an der Aufrechterhaltung dieser Inflexibilitäten interessiert sind. Anschließend werden 19 Problemlösungsvorschläge gemacht.

These 1: Reformstaus sind häufig durch die Interessenlagen von Verbänden zustande gekommen. Diese vertreten die Interessen eines Teiles ihrer Mitglieder und der Funktionäre, nicht aber gesamtgesellschaftliche Interessen.

Mancur Olson (1985) hat das deutsche Wirtschaftswunder nicht nur auf die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zurückgeführt, sondern auch auf die Tatsache, dass die Alliierten die meisten Verbände zerschlagen hatten, die das Dritte Reich überlebt hatten. Folgerichtig führte er den deutschen „Niedergang“ auf das Wiedererstarken eben dieser Verbände zurück. Damit stieß er in Deutschland auf weitestgehendes Unverständnis. Mittlerweile muss Olson nicht nur eine gute Analyse, sondern auch eine prophetische Gabe bescheinigt werden.

Wirtschaftliche Interessenverbände organisieren „organisierbare“ Interessen. Dies sind im wesentlichen Produzenteninteressen. Nicht organisierbare Interessen, nämlich diejenigen der Konsumenten, Steuerzahler und Arbeitslosen, bleiben auf der Strecke (zur Begründung organisierbarer und nicht organisierbarer Interessen vgl. Olson, 1968).

Verbände organisieren zwar die Interessen Ihrer Mitglieder, entwickeln dann aber eine Eigendynamik: Die Arbeitgeberverbände vertreten nicht die Interessen aller Mitgliedsfirmen, sondern diejenigen der größten Mitgliedsfirmen und natürlich die Interessen der Verbandsfunktionäre. Die Gewerkschaften vertreten die Interessen der Beschäftigten und vor allem diejenigen der Gewerkschaftsfunktionäre.

Die Auflösung der durch Verbände entstandenen Reformstaus wird durch Verbände verhindert. Dabei haben diese Verbände in Politikern und Juristen mächtige Verbündete. Diejenigen Reformstaus, die einen Abbau der Arbeitslosigkeit am meisten behindern, nämlich die tarifvertragsrechtliche und betriebsverfassungsrechtliche Inflexibilität der deutschen Arbeitsmärkte, sind auf Verbandsmacht stützende Entscheidungen von Politikern und Arbeitsrichtern zurückzuführen.

These 2: Ein für Ökonomen nicht nachvollziehbares Verständnis von notwendigen Folgerungen aus Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes hat Arbeitsmarktinflexibilitäten installiert und erschwert Reformen.

Ein harmlos klingender Satz im Grundgesetz soll angeblich all das zwangsläufig nach sich gezogen haben, was heute von allen Ökonomen (außer zweien, siehe dazu später S. 12f.) und wenigen Juristen (nämlich den ökonomisch gebildeten) als reformbedürftig identifiziert worden ist. Dieser Satz ist Artikel 9 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes: „Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet“.

Für einen Ökonomen, der sich mit Arbeitsmarktproblemen beschäftigt, ist es nicht nachvollziehbar, weshalb daraus nach Auffassung der überwiegenden Mehrheit von Juristen, die offensichtlich ökonomische Zusammenhänge weder verstehen, noch sich dafür interessieren, zwangsläufig folgen muss, dass

- die Arbeitsmärkte aus der Wettbewerbsordnung entlassen worden sind (Schüller, 1998)
- auf Arbeitnehmerseite nur Gewerkschaften tariffähig sind (§ 2 Abs.1 TVG: „Tarifvertragsparteien sind Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber sowie Vereinigungen von Arbeitgebern“)
- das sogenannte Günstigkeitsprinzip gelten muss (§ 4 Abs. 3 TVG: „Abweichende Abmachungen sind nur zulässig, soweit sie durch den Tarifvertrag

gestattet sind oder eine Änderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten“)

- dabei jede einzelne Regelung und nicht der Saldo für den Arbeitnehmer günstiger sein muss
- das Erhalten vorhandener und die Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht als günstig interpretiert werden darf (Beschluss des Bundesarbeitsgerichtes vom 20.4. 1999, Hänlein, 2001) und schließlich dass
- die „Tarifüblichkeitssperre“ gilt (§ 77 Abs. 3 BetrVG: „Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, können nicht Gegenstand einer Betriebsvereinbarung sein“). Damit ist der nach Gewerkschaftsauffassung angeblich so notwendige Betriebsrat in Tarifangelegenheiten entmündigt (zu diesen Regelungen vgl. Schleusener, 1998).

Diese Regelungen zementieren die Arbeitsmarktkartelle und behindern unternehmensorientierte, flexible Lösungen. Die Arbeitsmarktkartelle vereinbaren in Flächentarifverträgen Tariflöhne, die über den mit Vollbeschäftigung zu vereinbarenden Löhnen liegen, und die Gewerkschaften klagen vor den Arbeitsgerichten selbst dann gegen unternehmensbezogene Problemlösungen, wenn dadurch die vorhandenen Arbeitsplätze gerettet und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden und der Betriebsrat und über 95 % der Belegschaft den betrieblichen Vereinbarungen zustimmen. Verbandsmacht ist offensichtlich wichtiger als eine höhere Beschäftigung (vgl. die Fälle Burda und Viessmann bei Wagner, 1999).

These 3: Die Gewerkschaften vertreten die Interessen der Insider. Tarifverträge werden zu Verträgen zu Lasten Dritter.

Die Gewerkschaften vertreten die Interessen der Insider (der Beschäftigten); die Outsider (Arbeitslosen) sind ohne Interessenvertretung. Die Arbeitgeberverbände vertreten die Interessen der großen Mitgliedsfirmen, die häufig die höchste Produktivität haben und sich zusätzlich leichter als mittelständische Unternehmungen durch Rationalisierungen, Produktionsverlagerungen ins Aus-

land und Sondervereinbarungen mit den Gewerkschaften den negativen Wirkungen der von ihnen selbst zu verantwortenden Tarifabschlüsse entziehen können. Mittelständische Unternehmungen (Kriterium: weniger als 500 Beschäftigte und unter 100 Millionen DM Jahresumsatz), in denen fast 80 % (alte Bundesländer) bzw. 85 % (neue Bundesländer) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tätig sind und die mehr als 80 % der Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen (iwd 2001, Heft 36), sind bei den Tarifverhandlungen faktisch ohne Interessenvertretung. So gesehen schließen die Tarifpartner regelmäßig (nach der deutschen Rechtsordnung eigentlich unzulässige) „Verträge zu Lasten Dritter“ ab (Möschel, 1996, S. 14), wobei die Dritten die Arbeitslosen, der Mittelstand und auch die Steuerzahler und Zahler von Sozialversicherungsbeiträgen sind.

Dies wird durch die Regierung – nicht erst seit, aber besonders auffällig in der Kanzlerschaft Gerhard Schröders – noch verstärkt. Kommt eine große Unternehmung in ökonomische Schwierigkeiten, dann hilft die Regierung aus der Misere. Wenn der Wettbewerb dazu führt, dass eine Unternehmung mit 5000 Beschäftigten als Grenzanbieter vom Markt verdrängt wird, verhindert dies, wie im Falle Holzmann, der Kanzler persönlich. Daraufhin verschwinden dann u.U. 500 leistungsfähigere Unternehmungen mit je 10 Beschäftigten vom Markt, weil die Nachfrage nach Bauleistungen gesunken ist und sich der Kanzler für diese kleinen Unternehmungen nicht interessiert. Das Ziel des Kanzlers, die Zahl der Wählerstimmen zu maximieren, führt zu einem solchen Verhalten. 5000 Holzmann-Arbeiter und deren Familien sind dem Kanzler dankbar, dass er ihre Arbeitsplätze gerettet hat. 500 mal 10 Arbeiter wissen aber nicht, dass sie ihre Arbeitsplätze verloren haben, weil der Kanzler bei Holzmann 5000 Arbeitsplätze gerettet hat; und die Steuerzahler wissen nicht, wie teuer sie diese Aktion zu stehen kommt.

These 4: Das Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum führt zu einer Trennung von Entscheidungskompetenz und Verantwortung für die Folgen. Somit können die Arbeitsmarktkartelle mit ihrem Verhalten Ar-

beitslosigkeit produzieren, ohne in der Öffentlichkeit als die dafür Verantwortlichen identifiziert zu werden.

Den Tarifpartnern wird ihr zu Arbeitslosigkeit führendes Kartellverhalten dadurch „moralisch“ erleichtert, dass die Bundesregierung mit dem „Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum“ seit 1968 die Verantwortung für die Folgen der Entscheidungen der Tarifpartner – nämlich die Beschäftigung bzw. die Arbeitslosigkeit – übernommen hat. Damit wird der Öffentlichkeit suggeriert, dass Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht von den Tarifvertragsparteien, sondern von Handlungen der Regierung abhängig seien. Der Bundeskanzler hat dies noch einmal verschärft, indem er sich an einem Beschäftigungsziel (maximal 3,5 Millionen Arbeitslose) messen lassen will. Dies ist eine für die Tarifpartner sehr günstige „Arbeitsteilung“: Die Tarifpartner entscheiden über die Lohnhöhe und die Regierung übernimmt die Verantwortung für die Folgen. Diese Trennung zwischen Entscheidungskompetenz und Folgenverantwortung erschwert es der Öffentlichkeit zu erkennen, wo sich der Reformstau eigentlich befindet und wer ihn verursacht hat.

Wer Kartelle nicht nur zulässt, sondern sie sogar noch mit einem Tarifvertragsmonopol ausstattet, darf sich nicht wundern, wenn sich diese Kartelle so verhalten, wie wir dies von Kartellen kennen. Sie vereinbaren über den (markträumenden) Gleichgewichtspreisen liegende Preise – hier also Preise für den Produktionsfaktor Arbeit. Das von den Arbeitsmarktkartellen produzierte Preissignal bedeutet:

- Arbeit ist teurer und damit knapper geworden
- es lohnt sich, mit dem teurer gewordenen Produktionsfaktor Arbeit sparsamer umzugehen
- es lohnt sich, den teurer gewordenen Faktor Arbeit durch Kapital zu ersetzen (zu rationalisieren)
- es lohnt sich, bei der Einführung von technischem Fortschritt arbeitssparenden technischen Fortschritt zu präferieren

- es lohnt sich, insbesondere arbeitsintensive Produktionen ins Ausland zu verlagern.

Da in den unteren Lohngruppen die Löhne durch Sockelbetragsvereinbarungen stärker als im Durchschnitt angehoben wurden, sind Ungelernte bei den Entlassungen „bevorzugt“ berücksichtigt worden. Das Ergebnis ist, dass heute 46 % aller Arbeitslosen (mit zunehmender Tendenz) und nur 18 % der Beschäftigten (mit abnehmender Tendenz) Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung sind.

These 5: Es ist ein Irrtum, dass man die Arbeitsmarktprobleme durch ein Kartell der Kartelle, „Bündnis für Arbeit“ genannt, lösen kann.

An die Stelle von Reformen, d.h. ordnungspolitischen Maßnahmen, die etwas an den Ursachen der Arbeitsmarktmisere ändern, werden korporatistische Konsensversuche gestellt, sogenannte Bündnisse für Arbeit (Berthold und Hank, 1999). Dabei wird übersehen, dass die Teilnehmer dieser Bündnistrunden keinerlei verbindliche Zusagen machen können. Der Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände kann für Unternehmungen weder Zusagen über Einstellungen noch solche über unterbleibende Entlassungen machen, da weder der Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände, noch einzelne Arbeitgeberverbände ihren Mitgliedsfirmen irgendwelche Vorschriften machen können. Gleiches gilt für den Bundesverband der deutschen Industrie. Auch der Deutsche Industrie- und Handelskammertag kann für die Mitglieder der Industrie- und Handelskammern keine verbindlichen Zusagen machen genauso wenig wie der Zentralverband des deutschen Handwerks für Handwerksbetriebe. Wenn sich Einstellungen von Arbeitskräften für die Unternehmungen lohnen, dann werden sie einstellen. Ein Bündnis für Arbeit ist dann überflüssig. Wenn sich die Einstellung nicht lohnt, sondern die Entlassung, dann wird nicht eingestellt, sondern entlassen. Ein Bündnis für Arbeit ist dann wirkungslos.

Wenn die Bundesregierung in solchen Bündnistrunden Zusagen darüber macht, auf welche Gesetzesvorlagen verzichtet werden soll, weil die Bündnis-

teilnehmer, insbesondere die Gewerkschaften, dies so wünschen (Verzicht auf Einschnitte in das soziale Netz und Verzicht auf Arbeitsmarktflexibilisierungen durch Reformen des Tarifvertragsrechtes, Betriebsverfassungsrechtes und des Kündigungsschutzes bis hin zum Verzicht auf beschäftigungsförderliche Liberalisierungen des Ladenschlussgesetzes), so ist das der Einstieg in den Ausstieg aus der parlamentarischen Demokratie. Es kommt einer Entmündigung des Parlamentes zugunsten mächtiger Verbände gleich, die im Gegensatz zu den Parlamenten von der Bevölkerung nicht demokratisch legitimiert sind.

Häufig wird die Konsensfindung im Bündnis für Arbeit als Wert an sich dargestellt. Hier ist Vorsicht geboten: Übereinstimmende Interessen von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politikern können zu verheerenden Ergebnissen führen. Ein krasses Beispiel dafür ist die auf einem Konsens dieser Gruppen beruhende Subventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus. Hier werden gigantische Subventionen eingesetzt, um angeblich die Arbeitsplätze der Bergarbeiter zu retten. In Wirklichkeit finden sich kaum noch Deutsche, die bereit sind, in die Kohlengruben einzufahren. Die Bergarbeiter, deren Arbeitsplätze es jeweils zu retten gilt, mussten erst in der Türkei angeworben werden.

Wenn es tatsächlich um die Interessen der Bergleute ginge, könnten diese viel billiger befriedigt werden indem man alle Bergarbeiter mit dem Gehalt von Ministerialräten mit der Auflage nach Hause schickt, sich nie wieder in der Nähe einer Kohlengrube blicken zu lassen. Der Lebensstandard dieser „Bergleute“ wäre dann erheblich höher und das Ganze für Steuerzahler und Kohlenkäufer erheblich billiger als der momentane Zustand. Sollten die Bergleute auf Biegen und Brechen Kohle fördern, dann wäre es billiger, die Kohle bei unseren Antipoden in Australien zu kaufen, nach Deutschland zu verschiffen, in die Bergwerke zu werfen und dann von den Bergleuten wieder herausholen zu lassen.

Warum haben wir dann das heutige System, das den Steuerzahler, der die Subventionen finanzieren muss, und den Kohleverwender, der für deutsche Kohle mehr als den Weltmarktpreis zahlen muss, schröpft? Eben wegen der übereinstimmenden Interessen von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Politi-

kern. Die sind nämlich gar nicht am Wohl der Bergleute, sondern an Ihrem eigenen Wohl interessiert: Dass die Eigentümer der Bergwerke Subventionen gerne annehmen, steht außer Frage. Die Gewerkschaften wollen den deutschen Steinkohlebergbau erhalten, weil Gewerkschaftsfunktionäre die attraktiven Posten des Arbeitsdirektors innehaben. Die Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre bereichern sich als Mitglieder der Aufsichtsräte an der fortdauernden Existenz des deutschen Steinkohlebergbaus. So gesehen ist die Mitbestimmung Ursache für die Dauersubventionen.

Das Rezept ist denkbar einfach: Man verkaufe der Öffentlichkeit eine Unternehmensverfassung, durch die viele lukrative Posten für Partei- und Gewerkschaftsfunktionäre geschaffen werden, als Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Demokratisierung der Wirtschaft, pumpe Milliardenbeträge an Subventionen in diese Branchen und erfreue sich der Milliönchen, die dadurch völlig legal in die eigenen Taschen fließen. Die Interessen der deutschen Konsumenten an niedrigen Energiepreisen und die der deutschen Steuerzahler an geringeren Subventionen bleiben auf der Strecke, da Konsumenten- und Steuerzahlerinteressen nicht organisierbar sind und hier auch keine „Bündnisse“ für derartige Kumpaneien zur Verfügung stehen.

These 6: Die deutschen Mitbestimmungsregelungen gehören zu den Ursachen für Arbeitsmarktinflexibilitäten. Sie dienen den Interessen der Gewerkschaften an Machterhaltung. Die Ausweitung dieser Mitbestimmung bedeutet Verteuerung und Erschwerung von Entscheidungsprozessen. Vorschriften über Mitbestimmung verhindern Wettbewerb von Institutionen als ein Verfahren zur Entdeckung der besten Entscheidungsstrukturen.

Die 5000 mal 5000-Regelung des Volkswagenwerkes beweist nicht etwa die Konsensfähigkeit der Tarifpartner, sondern wie schwierig es ist, trotz Massenarbeitslosigkeit den Gewerkschaften die Zustimmung zur Schaffung neuer Arbeitsplätze abzurufen, wenn dabei Abweichungen von generellen Tarifvereinbarungen notwendig sind. Den Gewerkschaften zusätzliche Mitbestimmungs-

und damit Blockaderechte einzuräumen, ist eine ordnungspolitische Fehlentscheidung. Die vorhandene Mitbestimmung ist schon reformbehindernd und teuer genug. Dies gilt sowohl für die Mitbestimmung in den Aufsichtsräten als auch für diejenige nach dem Betriebsverfassungsgesetz.

Die Ausweitungen der Mitbestimmung durch die neuesten Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes stellen aufgezwungene Kostenerhöhungen und Inflexibilitäten in den Entscheidungsprozessen im mittelständischen Bereich dar, denen keine erkennbaren Nutzen für die betroffenen Unternehmungen gegenüberstehen. Eine ökonomische Notwendigkeit zu dieser Ausweitung bestand nicht. Wären die Nutzen der Mitbestimmung höher als deren Kosten, würde sie als spontane Unternehmensordnung entstehen, ohne dass ein Gesetz die Unternehmungen dazu zwingen müsste. Dort, wo Mitbestimmung zu besseren Ergebnissen führen würde als ihr Fehlen, würden mitbestimmte Unternehmungen solche ohne Mitbestimmung von den Märkten verdrängen. Der Wettbewerb von Institutionen würde ohne gesetzlichen Zwang das optimale Maß an Mitbestimmung bewirken. Ein Blick auf andere Länder, in denen Mitbestimmung weder vorgeschrieben noch untersagt ist, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für optimale Institutionen also zugelassen ist, zeigt, dass hier keine Mitbestimmung entsteht. Damit wird Mitbestimmung bei fortschreitender Globalisierung zum Wettbewerbsnachteil Deutschlands.

Wie lässt sich dann die Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes erklären? Es ist ein Versuch, den Machtverlust der Gewerkschaften, der durch Mitgliederschwund, fehlende Bereitschaft zur gewerkschaftlichen Organisation im Bereich der „new economy“ und Erosion des Flächentarifvertrages (insbesondere in den neuen Bundesländern) entstanden ist, zumindest teilweise zu kompensieren. Entspricht eine SPD-geführte Bundesregierung nicht diesen Gewerkschaftswünschen, so drohen die Gewerkschaften, ihrer Rolle als „Transmissionsriemen“ zwischen gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmerschaft und SPD nicht mehr gerecht zu werden. Dies könnte Wahlsiege gefährden. Für die Öffentlichkeit muss ab und zu ein Schauscharmützel zwischen dem Kanzler oder dem Wirtschaftsminister als dessen Stellvertreter auf der einen und dem

DGB auf der anderen Seite angeboten werden. Am Ende muss sich dann aber der Gewerkschaftsfunktionär und Arbeitsminister Riester gegenüber dem vermutlich einzigen Kabinettsmitglied, das überhaupt weiß, was Ordnungspolitik ist, dem Wirtschaftsminister Müller, durchsetzen.

In diesem Kontext ist auch das Versprechen der Bundesregierung gegenüber den Gewerkschaften zu sehen, öffentliche Aufträge nur noch an solche Firmen zu vergeben, die sich einschränkungslos dem Diktat der Flächentarifverträge unterwerfen (F.A.Z., 23.8. 01, S. 13).

Das deutsche „Konsensmodell“, das durch Flächentarifverträge, Mitbestimmung und korporatistische „Konzertierte Aktionen“ oder „Bündnisse für Arbeit“ gekennzeichnet ist, wird häufig als Ursache für die geringe Zahl an Streiks und Streiktagen angesehen. Ulrich Döring (2001) hat in einer Untersuchung diese These überzeugend widerlegt. Die geringe Zahl an Streiks ist vielmehr Ausdruck der ungleichen Machtverteilung auf den kartellierten Arbeitsmärkten. Die Gewerkschaften können mit Streiks den Unternehmungen so viel Schaden zufügen, dass sich diese lieber durch Streikdrohungen erpressen lassen und den Gewerkschaftsforderungen nachgeben, um damit den noch teureren Streik zu vermeiden. Die Arbeitgeber haben ihre Konfliktfähigkeit verloren. Den negativen Folgen dieser Erpressungen können die Unternehmungen dann anschließend durch Rationalisierungen und Produktionsverlagerungen ins Ausland ausweichen.

These 7: Die Gewerkschaften haben ein Interesse an der Beibehaltung der inflexiblen Arbeitsmarktstrukturen, da diese Voraussetzung für ihre Machterhaltung sind. Die Öffentlichkeit soll glauben, dass nicht die Arbeitsmarktinflexibilitäten Ursache der Arbeitslosigkeit sind, sondern dass es immer nur eine bestimmte Menge Arbeit zu verteilen gibt. Die Problemlösung sind dann nicht Reformen, sondern Arbeitszeitverkürzungen.

Da die Tariflohnbildung in Deutschland einem Arbeitsmarktkartell übertragen worden ist, liegen die Tariflöhne – und noch mehr die Effektivlöhne – über den

arbeitsmarkträumenden (Gleichgewichts-)Löhnen. Die Arbeitsnachfrage der Unternehmungen ist deshalb geringer und das Arbeitsangebot der privaten Haushalte höher als im Gleichgewicht. Auf den Angebotsüberhang, die Arbeitslosigkeit, wird dann vom Arbeitsmarktkartell genauso reagiert wie wir dies von Gütermarktkartellen kennen: sie legen für die einzelnen Anbieter Quoten fest. Diese Quotenzuteilungen werden auf den kartellierten Arbeitsmärkten „Arbeitszeitverkürzungen“ genannt.

Gegenüber der Öffentlichkeit, die es ökonomisch dumm zu halten gilt, damit sie den Reformstau nicht bemerkt, wird dies damit begründet, dass es immer nur eine bestimmte Menge Arbeit zu verteilen gebe und diese möglichst „gerecht“ verteilt werden müsse. Da es ungerecht sei, wenn die einen (die „Arbeitsplatzbesitzer“) 35 oder gar noch mehr Stunden pro Woche und die anderen (die Arbeitslosen) eine Arbeitszeitverkürzung auf null Stunden pro Woche hinnehmen müssten, sollten alle nur noch 30 Stunden arbeiten.

Es wäre für die Gewerkschaften schädlich, wenn sich die Erkenntnis durchsetzen würde, dass die zu verteilende Menge Arbeit zumindest u.a. eine Funktion der Lohnkosten darstellt. Arbeitsnachfragefunktionen sind fallende Funktionen: Je höher (niedriger) die Lohnkosten sind, desto weniger (mehr) Arbeit wird von den Unternehmungen nachgefragt. Diese Erkenntnis muss mit allen Mitteln den organisierten Arbeitern und der gesamten Öffentlichkeit vorenthalten werden. Wie kann man das machen?

Man sucht Professoren, die bereit sind, die Gewerkschaftsthesen zu vertreten und lanciert diese in den Sachverständigenrat und in diejenigen Veranstaltungen, in denen politische und ökonomische Meinungsbildung betrieben wird: die Talkshows. Da es in der Bundesrepublik nur zwei mit dem Professorentitel ausgestattete Ökonomen geben dürfte, die sich den oben beschriebenen Basiseinsichten der Volkswirtschaftslehre verschließen, Jürgen Kromphardt und Rudolf Hickel, kamen auch nur diese beiden als Sachwalter der Gewerkschaftsinteressen im „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in Frage.

Wolfgang Franz musste seinen Platz dort räumen, weil er nicht bereit war, wider besseres Wissen derartige Gewerkschaftsthesen in Form von Minderheitsvoten in die Gutachten des Sachverständigenrates einzubringen. Deshalb musste er durch jemanden ersetzt werden, der entweder wider besseres Wissen dazu bereit war oder dieses bessere Wissen gar nicht besaß.

Die Wahl fiel auf Jürgen Kromphardt. Dieser beglückt jetzt die Gewerkschaften mit Äußerungen wie der folgenden: „Ob die Arbeitskräfte nun fünf Prozent mehr oder weniger verdienen, ist nicht das Kriterium – die Leute werden einfach überflüssig“ (Wirtschaftswoche vom 2.8. 2001, S. 20). Damit falle Lohnzurückhaltung als Mittel zu weniger Entlassungen und mehr Einstellungen weg. Ein Student, der an dieser Stelle aufhören würde zu denken, würde durch das Examen fallen. Jürgen Kromphardt darf aber nicht weiterdenken; denn würde er weiterdenken, dann müsste er zumindest die Fragen stellen, ob denn die Arbeitsnachfrage vollkommen lohnunelastisch sein kann und warum diese überflüssig gewordenen Arbeitskräfte in anderen Ländern wieder einen Job bekommen, nicht aber in Deutschland. In dem Moment aber, wo er diese Fragen stellen würde, wäre er für die Gewerkschaften unbrauchbar geworden; denn jetzt müsste zwangsläufig über Reformstaus diskutiert werden und eine Reformdiskussion müsste sich anschließen. Genau dies aber geht gegen die Gewerkschaftsinteressen. Die Macht der Gewerkschaften beruht auf der Beibehaltung reformbedürftiger Arbeitsmarktinstitutionen.

Rudolf Hickel ist der Mann der Gewerkschaften in den Talkshows. Er dürfte häufiger als alle anderen Wirtschaftswissenschaftler zusammen von ahnungslosen Talkshowveranstaltern eingeladen worden sein. Vermutlich sagt der Gewerkschaftsmann, dass er nur dann an der Talkrunde teilnimmt, wenn Hickel die Seite der Wissenschaft vertritt. Der unbedarfte Fernsehkonsument hält Hickel für einen bedeutenden Wirtschaftswissenschaftler. Diese Bevorzugung Hickels dürfte nicht nur auf Gewerkschaftswünsche zurückzuführen sein, sie entspricht auch der Logik derartiger Talkshows: Man kann dort in der Regel höchstens einen Satz sagen ohne unterbrochen zu werden. Mehr als ein Satz –

womöglich eine Erklärung, bei der die anderen Teilnehmer oder gar die Zuschauer mitdenken müssten – schadet der Dynamik einer solchen Sendung. Spätestens nach dem ersten Satz wird man deshalb vom Moderator oder einem anderen Diskussionsteilnehmer unterbrochen und auf dem Bildschirm erscheint sowieso nach wenigen Worten nicht mehr derjenige, der spricht oder dies versucht, weil ihm das Wort erteilt worden war, sondern der Bildregisseur hat längst auf jemanden umgestellt, der grinst, mit dem Kopf schüttelt oder sich mit jemand anderem unterhält.

Beim Publikum kommt nur das an, was in einem Satz gesagt werden kann. Falsche Thesen wie das „Kaufkraftargument“ oder die These von der immer begrenzten Menge Arbeit, die es gerecht zu verteilen gilt, lassen sich leicht in einem Satz ausdrücken. Die Widerlegung bedarf in der Regel mehrerer Sätze. Deshalb sind Talkshows zu Veranstaltungen verkommen, in denen falsche Theorien zum Publikum transportiert und dort als populäre Irrtümer implantiert werden. Deshalb sieht man im Fernsehen – insbesondere bei Talkshows – diejenigen „Wissenschaftler“, die falsche Theorien in einen Satz packen können und selten oder nie Wirtschaftswissenschaftler, die wirklich kompetent zum Beschäftigungsproblem Stellung nehmen könnten, wie insbesondere Wolfgang Franz, Norbert Berthold und Rüdiger Soltwedel.

These 8: Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein ungeeignetes Mittel zur Problemlösung. Sie erschwert die Auflösung von Problemstaus. Sie ist ein teures Mittel, das statistischer Kosmetik und der Beschäftigung von Arbeitsämtern dient.

Nicht nur die Arbeitsmarktinstitutionen im Sinne des Tarifvertragsgesetzes und des Betriebsverfassungsgesetzes sind reformbedürftig, sondern auch die Arbeitsmarktpolitik. Auf die passive Arbeitsmarktpolitik soll hier nicht weiter eingegangen werden. Es sei hier lediglich auf die Diskussion um die Verkürzung des Gewährungszeitraumes für Arbeitslosengeld und die Zusammenfassung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe hingewiesen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik (AAMP) dürfte primär den Interessen der Politiker an geschönten Statistiken und denen der Beschäftigten der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsämter an reichlich Beschäftigung für sich selbst gerecht werden (Berthold, 2001a). Da sich der Bundeskanzler an seinem Ziel, die Zahl der Arbeitslosen auf 3,5 Millionen zu senken, messen lassen will, „...besteht die Gefahr, dass ihrer bloßen Erfüllung halber zu letztlich untauglichen Mitteln einer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gegriffen wird, etwa in Form einer Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.“ (Franz, 2001, S. 10). Mit Ausnahme der Förderung von Existenzgründungen steht den immensen Kosten der AAMP kaum ein Nutzen gegenüber. Nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern, in denen dies untersucht worden ist, hat sich gezeigt, dass insbesondere die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) viel Geld kosten und die Chancen der Teilnehmer, anschließend vom ersten Arbeitsmarkt aufgenommen zu werden und dort auch zu verbleiben, durch ABM nicht steigen, sondern sinken. Die Wahrscheinlichkeit, ein Jahr nach Abschluss der ABM einen Job zu haben, ist für ABM-Teilnehmer geringer als für Nicht-Teilnehmer. Das hängt insbesondere damit zusammen, dass sich Arbeitslose in der Zeit der Teilnahme an der ABM oder Umschulungsmaßnahmen nicht um einen Job bemühen.

Hinzu kommt eine Dilemmasituation bezüglich des Einsatzbereiches für ABM-Kräfte: Einerseits soll die Arbeit nicht sinnlos sein, andererseits sollen keine Verdrängungseffekte für Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt entstehen. Welche Beschäftigung macht Sinn und wird trotzdem nicht von Firmen, die ihre Arbeitskräfte über den ersten Arbeitsmarkt beschäftigen, übernommen? Insbesondere in den neuen Bundesländern sind häufig Klagen von Handwerks- und Dienstleistungsunternehmungen über die „Schmutzkonzurrenz der ABM-Brigaden“ zu hören.

Auch die Vermittlungschancen für Menschen, die an Umschulungsmaßnahmen teilgenommen haben, sind kaum höher als für diejenigen, die nicht an derartigen Umschulungsmaßnahmen teilgenommen haben. So ist es nicht selten, dass in der gleichen Stadt zur gleichen Zeit arbeitslose Gärtnerinnen zu arbeitslosen Kindergärtnerinnen und arbeitslose Kindergärtnerinnen zu arbeitslosen

Gärtnerinnen „umgeschult“ werden. Das Ganze nützt nur denjenigen, die gegenüber Ahnungslosen mit Statistiken jonglieren: Wer an einer ABM oder Umschulung teilnimmt, ist in dieser Zeit nicht arbeitslos, da er per definitionem in dieser Zeit dem (ersten) Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung steht.

Die notwendige Erfolgskontrolle der Aktiven Arbeitsmarktpolitik wird vom Datenmonopolisten und Interessenten, der Bundesanstalt für Arbeit, verhindert indem Instituten, die diese Erfolgskontrolle durchführen könnten, die notwendigen Daten vorenthalten werden (Franz, 2000a, S. 12).

Aktivitäten der Gemeinden, selbst für Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern zu sorgen, resultieren in der Regel aus der Tatsache, dass die Gemeinden bzw. Landkreise die Sozialhilfe finanzieren müssen. Deshalb ist es für Gemeinden interessant, Sozialhilfeempfängern so lange einen Job zu verschaffen, bis diese wieder einen Anspruch auf Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit erworben haben. Zusätzlich entstehen hier oft „Drehtüreffekte“. Die bisherigen Sozialhilfeempfänger erhalten durch die gemeindliche Förderung Jobs, die sonst andere erhalten hätten.

Die bisher bekannten Pläne des Job-Aktiv-Gesetzes dürften wegen ihrer gewerkschaftsfreundlichen Regelungsdichte kaum geeignet sein, Reformstaus aufzulösen. Hier hat Norbert Berthold (2001b) zielführendere Vorschläge gemacht.

These 9: Die Sozialpolitik sieht sich selbst einem Reformstau ausgesetzt und verschärft die Reformstaus auf den Arbeitsmärkten. Ursache dafür ist, dass man eine „Arbeitsteilung“ zwischen Sozialpolitik(ern) und Wirtschaftspolitik(ern) zugelassen hat.

Ein neben den Arbeitsmärkten zweiter Bereich, in dem Reformstaus entstanden sind, ist die Sozialpolitik. Die Väter der Sozialen Marktwirtschaft waren von den sozialen Wirkungen der von Ihnen 1948/49 eingeführten Wirtschaftsordnung nicht etwa deshalb überzeugt, weil sie Vertrauen in den sozialen Motiven

folgenden Umverteilungsmechanismus hatten, sondern weil sie davon ausgingen, dass der Wettbewerb auf allen Märkten sozial wirken würde. Insbesondere gingen ihrer Meinung nach die sozialen Wirkungen davon aus, dass niemand mit seinem Einkommen die teuren Güter nicht leistungsfähiger Unternehmungen kaufen müsste, sondern aufgrund des Wettbewerbs und dessen Auslesefunktion diejenigen Unternehmungen auf den Märkten verbleiben, die ein Produkt am kostengünstigsten produzieren können. Erst diejenigen, die man mittlerweile als Sozialpolitiker bezeichnet, haben den Umverteilungsstaat als das Soziale an der Sozialen Marktwirtschaft uminterpretiert.

Die wichtigste Ursache für Reformstaus in der Sozialpolitik ist in der Tatsache begründet, dass man die Sozialpolitik den Sozialpolitikern überlassen hat. Sozialpolitiker sind Leute, die das Sozialprodukt möglichst gerecht verteilen wollen und sich das Recht nehmen, anschließend nicht mehr weiterzudenken. Wirtschaftspolitiker hingegen müssen in Ihre Überlegungen die sehr viel schwierigere Frage mit einbeziehen, welchen Einfluss die (Um-)Verteilung des heutigen Sozialproduktes auf das Zustandekommen zukünftiger Sozialprodukte hat. Dies erklärt auch, warum es in allen Parteien so viele Sozialpolitiker gibt und diese sich über Parteigrenzen hinaus untereinander so gut verstehen. Wirtschaftspolitiker gibt es hingegen kaum.

So ist das Finanzministerium mit einem Laien, der durch eine Wahlniederlage gerade ohne Posten war, besetzt worden, nachdem es ein oberflächlich keynesianisierter Physiker hingeworfen hatte. Das Wirtschaftsministerium musste die SPD mit einem Nicht-Mitglied besetzen, das wegen fehlender Hausmacht seine (meist vernünftigen) Ankündigungen immer wieder zurückziehen musste. Für das Gesundheitsministerium leistet man sich eine Ministerin, die Lohnzusatzkosten für zweitrangig hält und der Meinung ist: „Letztlich sind nicht die Zahlen entscheidend, sondern ob die Menschen in unserem Sozialsystem sicher aufgehoben sind“ (FAZ, 26.7.2001, S. 13).

Der wirtschaftspolitische Sprecher der Bundestagsfraktion der CDU ist ein Jurist und universell verwendbarer Laie. Die CDU lebt heute noch vom Ansehen

Ludwig Erhards und hat danach keinen Wirtschaftspolitiker von Rang mehr hervorgebracht. Die FDP hat zwar meistens den Wirtschaftsminister gestellt, aber mit Ausnahme des Grafen Lambsdorf dabei keinen halbwegs überzeugenden Wirtschaftspolitiker präsentieren können. Bei Bündnis 90/die Grünen findet man keinen Wirtschaftspolitiker; dort sucht man aber auch keinen.

Das System der sozialen Sicherung stößt an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit und produziert auf zweierlei Weise Arbeitslosigkeit:

- Die Finanzierung des sozialen Netzes verteuert insbesondere den Produktionsfaktor Arbeit und
- die Sozialleistungen machen es für viele Menschen attraktiver nicht zu arbeiten als zu arbeiten.

These 10: Die Sozialpolitik, insbesondere die Sozialhilfe erhöht die (Langzeit-) Arbeitslosigkeit.

Im Prinzip gibt es drei Möglichkeiten, Sozialhilfe an Arbeitsfähige zu zahlen:

- Erstens: Man bekommt die Sozialhilfe nur, wenn man nicht arbeitet.
- Zweitens: Sozialhilfe wird unabhängig davon gezahlt, ob man arbeitet oder nicht.
- Drittens: Sozialhilfe wird nur dann gezahlt, wenn man arbeitet.

Erstens ist die schlechteste der drei Möglichkeiten. Für sie hat man sich in Deutschland entschieden. Knapp eine Million der 2,7 Millionen Sozialhilfeempfänger müssten den Arbeitsmärkten zur Verfügung stehen. Der eine Teil ist freiwillig arbeitslos, da insbesondere im Bereich der unteren Lohngruppen (Arbeitskräfte ohne abgeschlossene Berufsausbildung) die Differenz zwischen Arbeitseinkommen und Sozialhilfe die Arbeit nicht rechtfertigt und die Sozialhilfe praktisch um den Hinzuverdienst gekürzt wird; der andere Teil ist unfreiwillig arbeitslos, weil seine Produktivität geringer ist als die von den Arbeitsmarktkartellen für diese Gruppe vereinbarten Lohnkosten.

Zweitens wären die Vorschläge für ein „Bürgergeld“.

Drittens ist mit Erfolg in den USA als „earned income tax credit“ realisiert und wird in verschiedenen Varianten seit einigen Jahren von Hans-Werner Sinn (2000) und neuerdings, vom Wisconsin-Modell angeregt, auch vom hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch (2001) propagiert. Auch Kombieinkommen zielen in diese Richtung. Das ist aber das Thema des Kollegen Volkert auf diesem Symposium.

These 11: Sozial motivierte Schutzrechte für Beschäftigte schützen die Arbeitslosen davor, einen Job zu bekommen.

Versucht man, Beschäftigte vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes zu schützen indem man die Kündigung erschwert, so werden diese „Austrittsbarrieren“ zu Gunsten der Beschäftigten zu Eintrittsbarrieren zu Lasten der Arbeitslosen. Je schwerer und teurer es für Unternehmungen ist, bei schlechter Geschäftslage zu entlassen, desto weniger werden sie geneigt sein, bei guter Geschäftslage Leute einzustellen. Kündigungsschutzrechte machen den Produktionsfaktor Arbeit zu einem noch teureren Faktor (Franz, 2000b). Auch der Versuch, durch Verschärfungen der Vorschriften über Leiharbeit den Beschäftigten mehr Arbeitsplatzsicherheit zu verschaffen, erhöht die Sicherheit der Arbeitslosen, keinen Job zu bekommen. Die Beschränkung von Lockerungen bei den Vorschriften zur Leiharbeit auf Langzeitarbeitslose und das Synchronisationsverbot (der Vertrag mit der Leiharbeitsfirma darf nicht die gleiche Laufzeit haben wie der Vertrag mit der Beschäftigungsfirma) verhindern die notwendige Flexibilität der Arbeitsmärkte. Das Gleiche gilt für die Änderungen des Teilzeitgesetzes, das Ansprüche auf Teilzeitarbeitsplätze begründet und für die Einführung der Sozialversicherungspflicht – noch dazu ohne damit verbundene Versicherungsansprüche – bei den 630-DM-Jobs.

These 12: Anstelle von Steuersenkungen werden aus ideologischen Gründen Steuern erhöht. Sogenannte Ökosteuern erhöhen die Arbeitslosigkeit.

Den Grünen ist es gelungen, mit der Ökosteuer Ihre Vorstellungen über sinnhafte Wirtschaftspolitik in der Koalition durchzusetzen. Die Ökosteuer ist aber gar keine Ökosteuer, sondern eine (noch dazu selektive) Erhöhung der Mineralölsteuer. Ökologische Effekte sind offenbar auch gar nicht beabsichtigt. Die Ölgroßverbraucher sind von dieser „Ökosteuer“ befreit. Das ist so, als würde man mit Nikotin- und Alkoholsteuern vorgeben, den Nikotin- und Alkoholkonsum senken wollen, befreit aber starke Raucher und starke Säufer von dieser Steuer. Dass man so etwas nicht tut, liegt offensichtlich daran, dass die starken Raucher und die starken Säufer – im Gegensatz zu den starken Ölverbrauchern – eine schwache oder gar keine Lobby haben.

Die Ökosteuer erhöht tatsächlich die Arbeitslosigkeit. Sie verteuert zum einen die Produktionsinputs und mindert so die Konkurrenzfähigkeit. Zum anderen ist für PKW-Pendler durch die gestiegenen Benzinkosten die Differenz zwischen dem verfügbaren Arbeitseinkommen (nach Abzug der Kosten des Pendelns) und arbeitslosem Einkommen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) noch geringer geworden. Damit hat die Ökosteuer die Attraktivität des Arbeitens gesenkt und die der freiwilligen Arbeitslosigkeit erhöht.

Wie kann man diese Reformstaus auflösen?

1. Das Gewerkschaftsprivileg des § 2 Abs.1 des Tarifvertragsgesetzes muss fallen. Betriebsräte und/oder Belegschaften müssen tariffähig werden. Damit muss auch die Tarifüblichkeitssperre des § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz abgeschafft werden. Auch über die Tariffähigkeit von Arbeitslosenverbänden sollte nachgedacht werden.
2. Das Günstigkeitsprinzip muss neu und eindeutig geregelt werden. Eine qualifizierte Mehrheit der Belegschaft muss das Recht erhalten zu entscheiden, welche Abweichungen vom Tarifvertrag günstig sind. Dabei muss auch

welche Abweichungen vom Tarifvertrag günstig sind. Dabei muss auch der Erhalt vorhandener und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Günstigkeitsvergleich einbezogen werden dürfen.

3. Der einzelne Arbeiter und Angestellte muss mehr Möglichkeiten erhalten, individuell auf tarifliche Ansprüche zu reagieren und eine von den Regelungen des Tarifvertrages abweichende Lösung zu vereinbaren, die für ihn und die Unternehmung günstiger ist. Ein erster Ansatz dazu ist das Recht der Arbeiter im Tarifvertrag „Phönix“ des Metallarbeitgeberverbandes Ost und des Christlichen Gewerkschaftsbundes, Urlaubsansprüche an die Unternehmung zu verkaufen.
4. Unternehmungen müssen sich schneller durch Verbandsaustritt den für sie negativen Folgen von Flächentarifverträgen entziehen können. § 3 Abs. 3 TVG muss entsprechend revidiert oder konkretisiert werden.
5. Auf „Bündnisse für Arbeit“ im Sinne Zwickels und Schröders sollte zu Gunsten der Schaffung wirklicher Bündnisse für Arbeit auf Unternehmensebene verzichtet werden. Derartige Bündnisse können aber nur entstehen, wenn die Forderungen 1. bis 4. erfüllt werden.
6. Das Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum ist ersatzlos zu streichen. In diesem Gesetz übernimmt die Regierung überflüssigerweise die Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand (Görgens, 1997, S. 397). Zudem ist dieses Gesetz antiquiert. Es entspricht dem Erkenntnisstand eines Keynesianers (Karl Schiller) von Mitte der 60er Jahre.
7. Nicht nur Butter, Käse und Medikamente, sondern auch Gesetze sollten mit einem Verfallsdatum versehen werden. Auf diese Weise ist es leichter möglich, antiquierte Gesetze, durch die aber irgendjemand einen Vorteil erhält, wieder loszuwerden. Diesen Vorschlag hat der saarländische Wirtschaftsminister Hanspeter Georgi bei einem Vortrag vor dem „Hayek-Forum“ am 1.6. 2001 in Freiburg gemacht.
8. Der Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch, Gesetze mit Experimentierklauseln zu versehen, sollte realisiert werden. Die einzelnen Bundesländer sollten das Recht zu bestimmten Abweichungen von Bundesgesetzen erhalten. So könnte ein Wettbewerb zur Entdeckung der optimalen Ausgestaltung von Gesetzen entstehen. Auf diese Weise könnte

auch dem Subsidiaritätsprinzip in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu mehr Recht verholfen werden.

9. Es muss ein zügiger Abbau von Subventionen erfolgen. Wenn die dadurch eingesparten Mittel in Form von Steuersenkungen und Senkungen von Lohnnebenkosten weitergegeben werden, dann dürften davon per Saldo positive Beschäftigungseffekte ausgehen.
10. Die Montanmitbestimmung und die 1976er Mitbestimmung müssen abgeschafft oder zumindest entscheidend revidiert werden. Diese Form der Mitbestimmung ist nicht nur eine Zementierung der Unternehmensverfassung, sondern sie erschwert auch andere Problemlösungsansätze: Investivlöhne stoßen auf Grund der Mitbestimmung zu Recht auf den Widerstand der Arbeitgeber, da durch sie aus der Parität eine Mehrheit der Arbeiterseite (genauer: Mehrheit von Gewerkschaftsfunktionären) werden könnte (zu möglichen Beschäftigungseffekten von Investivlöhnen vgl. Berthold und Fehn, 2000). Gewinnbeteiligungsmodelle, die normalerweise die Beschäftigung erhöhen würden, führen bei Mitbestimmung zu weniger Beschäftigung, da die Arbeitnehmer (Insider) in Ihre Überlegungen einbeziehen müssen, dass sich mit jeder Neueinstellung die Zahl derer erhöht, mit denen man die Gewinnbeteiligung teilen muss. Dies erhöht die Eintrittsbarrieren für eintrittswillige Outsider (Wagner, 1986).
11. Das Streikrecht muss auf den Prüfstand. Es ist angesichts der Globalisierung und der wachsenden Bedeutung der „new economy“ antiquiert und hat außerdem praktisch dazu geführt, dass die Arbeitgeberseite ihre Konfliktfähigkeit verloren hat. Die Arbeitgeber sind keine Gegenmacht mehr zu den Gewerkschaften. Außerdem unterstellt das Streikrecht eine nationale Industriegesellschaft, die es längst nicht mehr gibt.
12. Die Ökonomen sollten die Meinungsbildung nicht den Gewerkschaften, den Hickels und den Nur-Sozialpolitikern überlassen, sondern sich nicht zu schade sein, nicht immer, aber immer öfter, etwas allgemein Verständliches zu publizieren und in der Öffentlichkeit zu vertreten. Schweigende Ökonomen tragen eine Mitschuld, wenn es den Gewerkschaften weiterhin gelingt, ihre Mitglieder durch die Propagierung populärer Irrtümer, wie dem Kaufkraftargument oder dem Argument einer gegebenen Menge Arbeit, die es

nur gerecht zu verteilen gibt, in Kampfbereitschaft zu versetzen. Ökonomen sollten nicht schweigend zuhören, wenn die Mär von Tarifverhandlungen als Mittel des Verteilungskampfes zwischen Arbeitern und Kapitalisten erzählt wird. Die Arbeiter müssen erkennen, dass es sich in Wirklichkeit dabei um einen Verteilungskampf zwischen denen, die trotzdem ihren Arbeitsplatz behalten (den Insidern) und denen, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder keine Chance bekommen, einen Arbeitsplatz zu finden (den Outsidern), handelt. Wenn sie dies verstanden haben, werden sie sich nicht mehr von den Gewerkschaftsfunktionären verführen lassen, gegen ihre eigenen Arbeitsplätze zu streiken.

13. Die Ökonomen sollten sich stärker in politischen Parteien engagieren. Die Parteien sollten sich trotz des zu erwartenden Widerstandes derer, die sich auf der „Ochsentour“ befinden, stärker für Quereinsteiger öffnen. Wahlsiege hängen nämlich nicht zuletzt davon ab, wo der Wähler Kompetenz in Wirtschaftsfragen erkennen kann.
14. Die aktive Arbeitsmarktpolitik sollte mit Ausnahme der Förderungen für Existenzgründer und einigen Qualifizierungsmaßnahmen abgeschafft werden (vgl. zur Begründung These 8 auf S. 13 f).
15. Soziale Schutzrechte für Insider, wie der Kündigungsschutz, müssen drastisch reduziert werden. Andere Länder haben damit gute Erfahrungen gemacht. Dänemark kann sich seinen Wohlfahrtsstaat nur bei niedriger Arbeitslosigkeit leisten. Einer der wichtigsten Gründe für die geringe Arbeitslosigkeit in Dänemark ist der fehlende Kündigungsschutz. Vollbeschäftigung wird in Deutschland auch durch den Kündigungsschutz verhindert. Vollbeschäftigung ist aber der beste Kündigungsschutz und bewirkt, dass diejenigen, die dennoch arbeitslos werden, schnell einen neuen Job bekommen.
16. Sozialhilfe sollte an Arbeitsfähige, bei denen keine Hinderungsgründe vorliegen, nur dann gezahlt werden, wenn sie arbeiten. Damit sie Arbeit bekommen, müssen auch 6-Euro-Jobs ermöglicht werden. Diese Leute verarmen deshalb nicht. Sie bekommen ja dann die Sozialhilfe oder große Teile davon weiter. Dass es bei niedrigen Lohnkosten plötzlich mehr Jobs gibt, beweist das Wachstum der Schwarzarbeit. 1995 wurde durch Schwarzarbeit 13,9 % des Bruttoinlandsproduktes erzeugt, 2001 sind es 16,0 %. Die

Wachstumsraten sind bei der Schwarzarbeit folglich höher als in der first economy. (Zahlen von Friedrich Schneider, Uni Linz, veröffentlicht als Globus Infografik Ka 7022).

17. Das Ladenschlussgesetz muss ersatzlos abgeschafft werden. Dann gibt es auch zusätzliche Jobs für Sozialhilfeempfänger im Niedriglohnsegment. Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass sich die meisten Menschen nicht lange in diesem Niedriglohnsegment aufhalten, sondern dies nur eine Durchgangsstation zu besser bezahlten Jobs ist.
18. Die Ökosteuer sollte wieder abgeschafft werden. Im Übrigen gilt das Nonafektationsprinzip: Alle Staatsausgaben werden durch alle Staatseinnahmen finanziert. Die Behauptung, man benötige eine bestimmte Steuer, um eine bestimmte Staatsausgabe zu finanzieren, widerspricht diesem Prinzip und dient der moralischen Rechtfertigung einer Steuer oder Steuererhöhung.
19. Deutschland muss den Mut zu drastischen Steuersenkungen haben. Man sollte den Leuten erklären, was eine Laffer-Kurve ist und dass Laffer-Kurven auch einen fallenden Ast haben, bei dem Steuersenkungen eine Erhöhung der Steuereinnahmen bewirken, weil sich mehr Aktivitäten lohnen, Steuerhinterziehung an Attraktivität verliert und sich bisherige second-economy-Aktivitäten jetzt in der first economy lohnen. Oft wird von Ökonomen, die dies zwar auch so sehen, dennoch vor Steuersenkungen gewarnt, weil es einen time lag zwischen vorübergehend niedrigeren Steuereinnahmen und aus der Steuersenkung resultierenden zusätzlichen Steuereinnahmen von etwa zwei Jahren gibt. Dies würde dann, so wird argumentiert, zu niedrigeren Staatsausgaben führen, was der Konjunktur schadet oder – wenn die Staatsausgaben trotz sinkender Staatseinnahmen nicht gesenkt werden – würde die deshalb höhere Staatsverschuldung das Zinsniveau erhöhen. Diese Sorge ist übertrieben. Zum einen sind Staatsausgaben für die Konjunktur nicht besser als Ausgaben des privaten Sektors. Zum anderen ist durch den Euro der Währungsraum für Deutschland größer als zu DM-Zeiten. Deshalb ist der zinssteigernde Effekt einer vorübergehend wachsenden deutschen Staatsverschuldung weit geringer als zu Zeiten eines DM-Währungsraumes. Wenn es für Deutschland einen Vorteil gibt, der aus

der Einführung des Euro folgen kann, dann ist es dieser, und den sollten wir durchaus zu nutzen bereit sein.

Literaturverzeichnis

- Berthold, Norbert (2001a), Die Arbeitsmarktpolitik ist reines Schattenboxen, in: F.A.Z. vom 8.8. 2001, S. 15
- Berthold, Norbert (2001b), Dezentrale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – Ein Vorschlag für mehr Beschäftigung, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 8, München
- Berthold, Norbert und Rainer Hank (1999), Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb, Tübingen
- Berthold, Norbert und Rainer Fehn (2000), Aggressive Lohnpolitik, überschießende Kapitalintensität und steigende Arbeitslosigkeit: Können Investivlöhne für Abhilfe sorgen? in: Berg, Hartmut (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 272, S. 219-249, Berlin
- Döring, Ulrich (2001), Zur Konfliktfähigkeit deutscher Großunternehmen bei Tarifeinsetzungen, in: Der Betrieb, Heft 27/28, S. 1430-1433
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, verschiedene im Text angegebene Ausgaben
- Franz, Wolfgang (2000a), Arbeitsmarktpolitik, in: ZEW-news, Juli/August, S. 12
- Franz, Wolfgang (2000b), Arbeitsverträge, in: ZEW-news, Oktober, S. 8
- Franz, Wolfgang (2001), Bundeskanzler, in: ZEW-news, September, S. 10
- Görgens, Egon (1997), Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigung in Deutschland, in: ORDO, Band 48, S. 385-410, Stuttgart
- Hänlein, Andreas (2001), Frischer Wind für betriebliche „Bündnisse für Arbeit“, in: Der Betrieb, Heft 39 vom 28.9. 2001, S. 2097f
- Iwd (2001), Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, verschiedene im Text angegebene Hefte
- Koch, Roland (2001), Sozialhilfe ist kein Lebensstil, in: F.A.Z. 15.8.01, S. 8).
- Möschel, Wernhard (1996), Tarifautonomie – ein überholtes Ordnungsmodell? in: Zohlhöfer, Wener (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 244, S. 11-23, Berlin
- Olson, Mancur (1968), Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen
- Olson, Mancur (1985), Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen
- Schleusener, Axel Aino (1998), Reformansätze im Tarifvertragsrecht, in: Mummert, Uwe und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), Aufschwung Ost im Reformstau West, S.151-172, Baden-Baden
- Schüller, Alfred (1998), Der wirtschaftspolitische Punktualismus: Triebkräfte, Ziele, Eingriffsformen und Wirkungen, in: ORDO, Band 49, S. 105-126, Stuttgart
- Sinn, Hans-Werner (2000), Sozialstaat im Wandel, in: Hauser, Richard, Die Zukunft des Sozialstaates, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 271, S. 15-34, Berlin

Wagner, Ulrich (1986), Allokations- und Entwicklungseffekte der jugoslawischen selbstverwalteten und der deutschen mitbestimmten Unternehmensverfassung, in: Schüller, Alfred und Helmut Leipold (Hrsg.), Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Stuttgart und New York

Wagner, Ulrich (1999), Reform des Tarifvertragsrechts und Änderungen der Verhaltensweisen der Tarifpartner als Voraussetzungen für eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: ORDO, Band 50, S. 143-169, Stuttgart

Wirtschaftswoche, verschiedene im Text angegebene Hefte

Jürgen Volkert

**Flexibilisierung durch Kombi-Einkommen? Die
Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie***

Überarbeitete schriftliche Fassung eines Vortrags, der auf dem XXII. Symposium der ökonomischen Fakultät der Josip-Juraj-Strossmeyer-Universität Osijek und der Hochschule Pforzheim gehalten wurde. Das Symposium fand vom 16. bis 21. Oktober 2001 in Pforzheim statt.

* PD Dr. Alexander Spermann (Universität Freiburg und Economic R&C München) danke ich für seine konstruktive Kritik und hilfreichen Anregungen.

Inhaltsverzeichnis

1 Kombi-Einkommen als Ausweg aus der deutschen Sozialhilfefalle	29
2 Kombi-Einkommen: zwischen ökonomischer und politischer Rationalität ..	33
2.1 Kombi-Einkommen und politische Interessen	34
2.1.1 Kurzfristige Wirksamkeit und Spürbarkeit	34
2.1.2 Klare Zurechenbarkeit von Erfolgen auf die politischen Akteure....	35
2.1.3 Geringe Zurechenbarkeit von Misserfolgen	36
2.2 Kombi-Einkommen – die Perspektive der Arbeitsmarkt- und Sozialverwaltung	39
3 Kombi-Einkommen für Deutschland? Der Stand der politischen Debatte ..	42
3.1 Voraussetzungen für den Erfolg von Kombi-Einkommen.....	43
3.1.1 Voraussetzungen auf Seite der zuständigen Regierung	44
3.1.2 Voraussetzungen aus der Perspektive der Sozialverwaltungen.....	45
3.2 Die Ergebnisbandbreite der Kombi-Einkommen	46
4 Fazit	48
Literaturverzeichnis	51

Zusammenfassung

Kombinierte Arbeits- und Transfereinkommen (Kombi-Einkommen) könnten helfen, die leistungsfeindlichen Wirkungen der deutschen Sozialhilfe zu überwinden und zugleich Beschäftigungspotenziale für gering Qualifizierte erschließen. Mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie lässt sich allerdings zeigen, dass politische Entscheidungsträger und die Sozialverwaltung ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung der traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik haben. Hierdurch können Reformbemühungen, die auf eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen zielen, beeinträchtigt werden. Die wenigen bisherigen Kombi-Einkommens-Versuche in Deutschland kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Um zu stichhaltigeren Aussagen über die Wirkungsweise von Kombi-Einkommen zu gelangen, werden weitere wissenschaftlich evaluierte Experimente in Kommunen vorgeschlagen.

Summary

Combined work and transfer income (combined-income) could help overcome the anti-productivity effect of German social help and simultaneously develop employment potential for low skilled workers. With the instruments of the new political economy it can be shown that the political decision makers and social service administrators have a strong interest in the continuation of the traditional tools of employment market policies. Because of this efforts at reform, targeted at a more flexible employment market through combined-income, can be adversely affected. The few recent trial attempts at combined-income in Germany have resulted in a wide range of results. In order to achieve valid results about the effectiveness of combined-income, further scientifically evaluated experiments in communities are proposed.

Die Ergänzung von niedrigen Arbeitseinkommen durch öffentliche Transferleistungen (Kombi-Einkommen) gilt in der ökonomischen Diskussion immer häufiger als Möglichkeit, die leistungsfeindlichen Wirkungen der deutschen Sozialhilfe zu überwinden. Zugleich sollen damit Beschäftigungspotenziale gering Qualifizierter im Bereich einfacher Dienstleistungen erschlossen werden. Dieser Ansatz wird in Abschnitt 1 dargestellt. Abschnitt 2 untersucht mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie, warum die von Ökonomen bereits seit einigen Jahren erhobene Forderung nach einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen bislang nicht selten auf Skepsis stößt. Hierzu werden zunächst die Interessenlagen und Anreize skizziert, die sich aus der Perspektive von politischen Entscheidungsträgern sowie der Bürokratie ergeben. Es zeigt sich, dass sowohl politische als auch bürokratische Interessen einer nachhaltigen Flexibilisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Einführung von Kombi-Einkommen entgegenstehen. Die starke Betonung bürokratielastiger, leistungsfeindlicher Instrumente kann auf Dauer allerdings nur konserviert werden, wenn – wie in Deutschland – keine stichhaltige Evaluation der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik durchgeführt wird. Im dritten Abschnitt werden Voraussetzungen aufgezeigt, die trotz der Widerstände zu einer erfolgreichen Einführung von Kombi-Einkommen beitragen können. Ein kurzes Fazit im vierten Abschnitt schließt den Beitrag ab.

1 Kombi-Einkommen als Ausweg aus der deutschen Sozialhilfefalle

Sozialhilfeempfänger, die ihre finanzielle Situation durch Arbeitseinkommen verbessern wollen, auch wenn sie nicht von der Sozialhilfe unabhängig werden, haben hierzu in Deutschland sehr viel begrenztere Möglichkeiten als im Ausland. Tabelle 1 zeigt die Problematik anhand der Hinzuverdienstchancen von allein Erziehenden in Baden-Württemberg im Vergleich zu denen in Großbritannien und im US-Bundesstaat Texas. Auffällig ist zunächst der erhebliche Unterschied des Sozialhilfeniveaus ohne Arbeit zwischen den beiden europäischen Ländern und Texas, das allerdings auch im US-Vergleich ein sehr niedriges Unterstützungsniveau vorsieht. Nehmen nun die allein Erziehenden in

allen drei Ländern eine Arbeit auf, so zeigen sich bei der Kalkulation des nach der Anrechnung auf den Sozialhilfeanspruch verbleibenden Hinzuverdienstes in Baden-Württemberg deutlich geringere Arbeitsanreize als in den beiden anderen Ländern.

Tabelle 1

Sozialhilfe, Arbeitseinkommen und Einkommenssteigerungen: ein internationaler Vergleich für das Jahr 1998

	Baden-Württemberg	Großbritannien	Texas
in DM			
(1) Sozialhilfe ohne Arbeit	2.384,00	2.225,42	1.007,82
(2) Bruttoarbeitseinkommen	2.057,62	2.058,66	2.057,62
(3) - Einkommensteuer	0,00	177,45	119,31
(4) - Sozialversicherungsbeiträge	433,13	137,88	157,41
(5) = Nettoeinkommen	1.624,49	1.743,33	1.780,90
(6) Verfügbares Einkommen (nach Anrechnung und verbleibenden Transfers)	2.750,00	3.349,09	2.920,76
(7) Einkommenszuwachs [(6) - (1)]	366,00	1.123,67	1.912,94
Ausgewählte Koeffizienten in %			
(7) / (2) Zuwachs / Bruttoeinkommen	17,8	54,6	93,0
(7) / (1) Zuwachs / Sozialhilfe	15,4	50,5	189,8
(3) / (2) Steuer / Bruttoeinkommen	0,0	8,6	6,4
(4) / (2) Sozialabgaben / Bruttoeink.	21,1	6,7	7,7
[(3) + (4)] / (2) Abgaben / Bruttoeink.	21,1	15,3	13,4

Die Unterschiede der Einkommensteuer- und Abgabenanteile der Niedrigverdiener(innen) sind – wegen des einkommensteuerfreien Existenzminimums in Deutschland – zwar weniger ausgeprägt. Dennoch lag das deutsche Nettoeinkommen im Beispiel bereits um 100 bis 150 DM unter dem in den beiden ande-

ren Ländern. Grund sind die deutlich höheren Sozialversicherungsbeiträge, die Anlass waren, um im Rahmen des Bündnisses für Arbeit mit dem sogenannten „Mainzer Modell“ in Rheinland-Pfalz und Brandenburg eine Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer zu erproben. Man erhoffte sich hiervon mehr Arbeitsanreize im sozialversicherungspflichtigen Niedriglohnbereich (Hollederer 2002). Sieht man von diesen weiter unten näher erläuterten Versuchen ab, so ergibt sich in Deutschland für die Sozialhilfeempfänger(innen) auch künftig, dass die Nettoarbeitseinkommen nahezu voll auf die Sozialhilfe angerechnet werden. 1998 konnte die/der allein Erziehende das verfügbare Einkommen trotz 1.624 DM Nettoarbeitseinkommen nur um 366 DM (15,4 % der Sozialhilfe ohne Arbeit) erhöhen, in Großbritannien verbesserte ein Nettoeinkommen von 1.743 DM die Haushaltskasse dagegen um 1.124 DM (50,5 % der Sozialhilfe ohne Arbeit).¹ Die allein Erziehenden in Texas verfügten ohne Arbeit über eine extrem geringe Unterstützung, doch konnten sie ihr verfügbares Einkommen durch Arbeitsaufnahme nahezu verdreifachen.²

Die im internationalen Vergleich besonders auffälligen Leistungshemmnisse der deutschen Sozialhilfe werden als „Sozialhilfefalle“ bezeichnet: deutsche allein Erziehende konnten 1998 monatlich nur 183 DM von ihrem Nettoarbeitseinkommen anrechnungsfrei hinzuverdienen, jede weitere am Arbeitsmarkt verdiente Mark wurde zu 75 % vom Sozialhilfeanspruch abgezogen. Ab einem Nettoarbeitseinkommen von reichlich 900 DM wurde und wird jede weitere erarbeitete Mark *vollständig* von der Sozialhilfe abgezogen, es besteht dann keinerlei weiterer Arbeitsanreiz. Allein Erziehende Sozialhilfeempfänger(innen) können die finanzielle Situation ihrer Familie durch Erwerbsarbeit mithin um

¹ Die Angaben beziehen sich auf den britischen Family Credit, der 1998 noch in Kraft war. Des- sen Nachfolger, der neue „Working Family Tax Credit“, sieht in der Regel noch stärkere finanzielle Arbeitsanreize vor, so dass der Unterschied zu Situation in Deutschland inzwischen noch ausgeprägter ist. Zum neuen Working Family Tax Credit in Großbritannien vgl. Ochel (2002).

² Dieser deutliche Unterschied ist das Resultat des 1998 in Texas geltenden „Earned Income Tax Credit“; zum Earned Income Tax Credit und weiteren Besonderheiten der US-Situation vgl. Schelkle (2002).

nicht einmal 400 DM verbessern. Bei allen anderen Haushaltsgruppen ist die deutsche Anrechnungspraxis noch restriktiver.³

Die deutschen Anrechnungsbestimmungen sollen das Subsidiaritätsprinzip verwirklichen, indem jene Hilfeempfänger, die sich durch eigene Arbeit nachweislich selbst helfen (können), die Sozialhilfe im Umfang ihres Arbeitseinkommens entlasten. Hierbei handelt es sich allerdings um eine zweifelhafte Interpretation des Subsidiaritätsprinzips, denn schließlich verlangt dieses zugleich, die Selbsthilfe anzuregen, was jedoch lohnende Erwerbschancen durch niedrigere Anrechnungssätze voraussetzt. Ein richtig verstandenes Subsidiaritätsprinzip hat daher einen Ausgleich zwischen der erforderlichen Motivation und Befähigung zu substanzieller Selbsthilfe einerseits und der ebenfalls gebotenen (teilweisen) Anrechnung der Arbeitseinkommen auf den Sozialhilfeanspruch andererseits zu gewährleisten. Es ist zu bezweifeln, dass folgende problematischen Konsequenzen der derzeitigen Sozialhilfepraxis mit den Intentionen eines Subsidiaritätsprinzips übereinstimmen, das die Selbsthilfe der Betroffenen ermöglichen und unterstützen soll:

- Wegen der leistungsfeindlichen Anrechnungsbestimmungen stellt sich ein Sozialhilfeempfänger durch Aufnahme einer Arbeit kaum besser als ohne Arbeit. Aufgrund dieser Sozialhilfefalle kommt es zu starken Leistungshemmnissen. Hans-Werner Sinn (2001, 2000) hat diese Sozialhilfebestimmungen prägnant als „Geld unter der Bedingung der Untätigkeit“ charakterisiert⁴.
- Mangelndes Arbeitsangebot durch transferbedingte Leistungshemmnisse führt zu einem Engpass von motivierten Bewerbern auf produktivitätsgerecht entlohnten, einfachen Dienstleistungsarbeitsplätzen. Hierdurch kommt es zur Nichtbesetzbarkeit und Streichung von Stellen für gering Qualifizierte und zu einer unzulänglichen Erschließung von Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders schwer zu vermittelnde Arbeitslose.

³ Vgl. hierzu Dann/Kirchmann/Spermann/Volkert (2002) sowie die Diskussion im Kontext mit dem gesetzlichen Lohnabstandsgebot und der Diskussion einer negativen Einkommensteuer in Volkert (2002a, 1999, 1998).

⁴ Vgl. auch die Ausführungen bei Wagner (2002), These 10 (S. 18 in diesem Heft).

- Sozialhilfeempfänger, die ihre finanzielle Situation durch eigene Arbeit nennenswert verbessern wollen, können dies derzeit nicht auf legale Weise. Die bestehenden Regelungen schaffen jedoch einen Anreiz, substanzielle Zuverdienste anrechnungsfrei in der Schwarzarbeit zu erzielen. (Schneider/Volkert/Caspar 2002).

Angesichts solcher Fehlanreize durch die deutsche Sozialhilfe werden von ökonomischer Seite bereits seit längerem Kombi-Einkommen verlangt. Sie sollen durch geringere Anrechnungssätze oder Zahlung von Zuschüssen lohnende Erwerbschancen für Sozialhilfeempfänger vorsehen, die arbeitsfähig und motiviert sind, aber nach Aufnahme der Beschäftigung noch nicht ohne ergänzende Sozialhilfe auskommen. Beispielsweise wurde von Sinn (2001, 2000) mit dem „Earned Income Tax Credit“ die Übernahme einer Regelung empfohlen, wie sie in Tabelle 1 am Beispiel der US-Situation dargestellt wurde.

2 Kombi-Einkommen: zwischen ökonomischer und politischer Rationalität

Wenn von ökonomischer Seite bereits seit längerem die Einführung von Kombi-Einkommen und produktivitätsorientierten Löhnen verlangt wird, so wird dies nur dann spürbaren Einfluss auf die tatsächliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben, wenn die Entscheidungsträger in Politik und Sozialverwaltung hinreichende Anreize haben, eine solche Reform voranzutreiben. Bis heute dominieren in Deutschland nahezu ausnahmslos die Maßnahmen der sogenannten „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“. Hierzu gehören (Schönig 2001, S. 562):

- Arbeitsvermittlung und Arbeitsverwaltung
- berufliche Fortbildung und Umschulung
- subventionierte Beschäftigung als Eingliederungsmaßnahmen sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsanreizprogramme stoßen dagegen auf deutlich weniger Interesse bei arbeitsmarktpolitischen Entscheidungsträgern. Solch unterschiedliche politische

Interessen, Anreize und Prioritäten lassen sich von ökonomischer Seite mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie („Public Choice“) analysieren, denn die Neue Politische Ökonomie stellt die Anreize politischer Akteure in den Mittelpunkt.⁵

2.1 Kombi-Einkommen und politische Interessen

Die Neue Politische Ökonomie geht davon aus, dass Politiker und Verwaltungsmitarbeiter nicht nur als Konsumenten auf Märkten, sondern auch als politische oder administrative Entscheidungsträger ihre persönlichen Ziele und nicht (allein) das Gemeinwohl verfolgen. Für Regierungspolitiker ist es dabei entscheidend, dass (auch arbeitsmarkt-) politische Maßnahmen in optimaler Weise zur Sicherung der eigenen Wiederwahl eingesetzt werden können. Für in diesem Sinn „rationale“ Politiker sollte ein optimales arbeitsmarktpolitisches Programm daher drei Bedingungen erfüllen: Kurzfristige Wirksamkeit und Spürbarkeit; klare Zurechenbarkeit von Erfolgen auf die politischen Akteure und schließlich drittens geringe Zurechenbarkeit von Misserfolgen.

2.1.1 Kurzfristige Wirksamkeit und Spürbarkeit

Ein wesentliches Interesse wiederwahlorientierter Politiker richtet sich auf die schnelle Einsetzbarkeit und merkliche Wirkung eines Instruments noch vor der nächsten Wahl. In den USA hat sich der Wunsch politischer Entscheidungsträger nach möglichst schnellen Ergebnissen sehr häufig in den zahlreichen arbeitsmarktpolitischen Experimenten gezeigt.⁶ Das Anliegen, Ergebnisse möglichst schon nach wenigen Wochen zu erhalten, ist auch im Rahmen laufender Kombi-Einkommens-Experimente in Deutschland nicht zu übersehen.

⁵ Einen Überblick über Entwicklungen und Stand der Neuen Politischen Ökonomie geben unter zahlreichen anderen Mueller (1997) sowie Casas Pardo/Schneider (1996); eine Anwendung der Neuen Politischen Ökonomie auf die Auswahl und Priorität unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Instrumente findet sich u.a. bei Schneider/Volkert (1999).

⁶ Siehe hierzu Harvey/Camasso/Jagannathan (2000).

Bereits in dieser Hinsicht ist die Strategie der Kombi-Einkommen, die in Deutschland mit den populäreren Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konkurrieren, politisch wenig attraktiv. Über Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik lässt sich kurzfristig eine sehr große Zahl von Arbeitslosen „erfolgreich“ in Programmen unterbringen. Da sie damit in der Regel statistisch nicht mehr in die offizielle Arbeitslosenzahl eingerechnet werden, eignen sich die gängigen Instrumente des „zweiten“ Arbeitsmarktes in idealer Weise für Wiederwahlziele. Schließlich können Personen, die nicht bereit sind, kurzfristig an solchen Maßnahmen teilzunehmen, hierzu durch Sanktionen gezwungen werden. Ob die Stellen auf diese Weise optimal besetzt werden, ist dagegen oft von geringerer Bedeutung.

Kombi-Einkommen setzen stattdessen auf Arbeitsanreize für Arbeitslose, die erst eine Stelle finden müssen. Selbst wenn ein Erfolg dieser Strategie ökonomisch eindeutig beweisbar wäre, würde eine solche Arbeitsmarktflexibilisierung mit Hilfe von Kombi-Einkommen für wiederwahlorientierte Politiker hierdurch nicht attraktiver. Denn der Erfolg stellt sich nur mittel- bis langfristig, d.h. *nach* der nächsten Wahl ein und nützt im schlimmsten Fall dem politischen Gegner. So haben wiederwahlorientierte Politiker zu beachten, dass Wähler nachweislich höchst vergesslich und kurzsichtig sind und einen Zeithorizont von gerade einmal einem Jahr überblicken⁷. Hinzu kommt, dass Wähler politische Entscheidungen nicht zukunftsbezogen, sondern vergangenheitsorientiert beurteilen. Vergesslich- und Kurzsichtigkeit sowie Vergangenheitsorientierung der Wähler erschweren die politische Durchsetzbarkeit von Kombi-Einkommen, deren Erfolgspotenziale meist erst Jahre später voll zur Geltung kommen.

2.1.2 Klare Zurechenbarkeit von Erfolgen auf die politischen Akteure

Wenn ein arbeitsmarktpolitisches Programm die Wiederwahl politischer Entscheidungsträger optimal unterstützen soll, genügt es nicht, dass es kurzfristig

⁷ Vergesslichkeit und Vergangenheitsorientierung von Wählern gehören zu den empirisch robusten Ergebnissen empirischer Tests bezüglich der Hypothesen der Neuen Politischen Ökonomie; vgl. Paldam (1997, S. 346).

wirksam ist. Vielmehr muss der Erfolg auch eindeutig auf die politischen Entscheidungsträger zuzurechnen sein. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfüllen diese Anforderung: selbst wenn die Teilnehmer an Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes statistisch weiterhin als Arbeitslose gemeldet wären, so könnte die Zahl der Maßnahmenteilnehmer allein schon als Beleg für die große Zahl an Personen herangezogen werden, um die sich die Regierung „kümmert“. Gerade weil die Arbeitslosen selbst keinen Einfluss darauf haben, ob und an welchen Programmen sie teilnehmen, lässt sich jede Vermittlung aus einem Programm des zweiten Arbeitsmarktes als Erfolg jener politischen Instanzen darstellen, die dieses Programm initiiert haben.

Kombi-Einkommen bieten dagegen lediglich leistungsfreundlichere Rahmenbedingungen. Die Nutzung dieser Arbeitsanreize steht jedoch in der Entscheidung der Arbeitslosen.⁸ Selbst wenn ein Kombi-Einkommens-Programm noch rechtzeitig vor der Wahl Erfolg hätte, stünden die Arbeitslosen, die vielleicht trotz größter Handicaps den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt selbständig geschafft haben, stärker im Zentrum des Interesses als die Politiker, die dies mit geeigneten Rahmenbedingungen flankiert haben. Kombi-Einkommen sind also auch deshalb politisch weniger attraktiv als traditionelle Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes, weil der Erfolg sehr viel mehr den Arbeitslosen selbst zugeschrieben wird.

2.1.3 Geringe Zurechenbarkeit von Misserfolgen

Kurzfristige Wirksamkeit, Spürbarkeit sowie Zurechenbarkeit auf die politisch Verantwortlichen könnten sich für ihre Initiatoren als höchst bedrohliche Eigenschaften arbeitsmarktpolitischer Programme erweisen, wenn diese auch im Misserfallsfall zum Zuge kämen. Für wiederwahlorientierte Politiker gilt es daher, Möglichkeiten zu schaffen, mit denen der Misserfolg eines Programms ver-

⁸ Dieses Problem wäre mit der ausnahmslosen Durchsetzung einer generellen Arbeitsverpflichtung als Voraussetzung für den Sozialhilfebezug arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger lösbar. Derartige Forderungen werden in Deutschland in jüngerer Zeit vermehrt laut (Sinn 2001, 2000). Eine solche Strategie würde allerdings in noch weit größerem Umfang die Schaffung staatlicher und kommunaler Beschäftigungen verlangen, wodurch anderweitige ordnungs- und wettbewerbspolitische Probleme entstehen könnten (vgl. Volkert 2002a).

schleiert wird. Die Erfolgskontrolle von Programmen ist daher von zentraler Bedeutung.

Aus wissenschaftlicher Sicht hat eine Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme nicht allein zu dokumentieren, ob, wie viele und wie lange Maßnahmeteilnehmer in Beschäftigung gekommen sind. Entscheidend ist, ob durch ein Programm *mehr* Arbeitslose eine Beschäftigung aufnehmen konnten als ohne eine solche Maßnahme. Zur Beantwortung dieser Frage sind sozialwissenschaftliche Experimente erforderlich. Sie sehen eine zufällig gebildete Programmgruppe vor, die an einer Maßnahme teilnehmen kann. Die Beschäftigungswirkungen für diese zufällig ausgewählte Programmgruppe können dann mit jenen der Kontrollgruppe verglichen werden, die am selben Arbeitsmarkt und zur selben Zeit eine Stelle sucht. Die Angehörigen der Programmgruppe unterscheiden sich von den Angehörigen der Kontrollgruppe also nur darin, dass das Programm für die Programmgruppe eingeführt wird, für die Kontrollgruppe jedoch nicht. Die Probleme saisonaler Unterschiede oder im Zeitverlauf grundlegend veränderter Arbeitsmarktbedingungen, wie sie in „Vorher-Nachher-Vergleichen“ auftreten, lassen sich auf diese Weise ausschließen, da sie Programm- und Kontrollgruppe in gleicher Weise betreffen. Gleiches gilt für regionale Unterschiede für die nicht absehbaren unterschiedlichen Veränderung von Arbeitslosen- und Empfängerstrukturen, die Probleme bereiten, wenn man die Ergebnisse einer Maßnahme den Entwicklungen in Vergleichsregionen gegenüberstellt.

Eine solche Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch Programm- und Vergleichsgruppen, die u.a. James Heckman, Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 2000, konzipiert hat,⁹ zeigt, welcher Erfolg tatsächlich auf die spezielle Maßnahme zurückzuführen ist. Exakte Evaluationen dokumentieren ferner sehr deutlich jene Maßnahmen, die die Beschäftigungsaussichten nicht verbessern oder sogar verschlechtern („A random experiment can be a killer“). Solch klare Aussagen über Misserfolge sind zwar unerlässlich, sofern man an der ökonomischen Effizienz arbeitsmarktpolitischer

⁹ Siehe hierzu beispielsweise den Beitrag von Heckman, LaLonde, Smith (1999).

Programme interessiert ist, sie stehen jedoch im Widerspruch zu den aufgezeigten Interessen politischer Entscheidungsträger, eigene Wiederwahlchancen nicht durch den klar sichtbaren Misserfolg der eigenen Arbeitsmarktpolitik zu gefährden. Aus der Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie ist es daher wenig erstaunlich, dass stichhaltige wissenschaftliche Experimente zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Deutschland weitgehend fehlen. Aus demselben Grund geht der Sachverständigenrat (SVR 2000/2001, S. 85 f.) von mangelhaften Ergebnissen der Arbeitsmarktpolitik aus, ohne dies exakt belegen zu können.

Sofern eine Erfolgskontrolle in Deutschland überhaupt versucht wird, so beschränkt sich der Großteil der Studien bislang auf eine Beschreibung von Inputs, Vermittlungszahlen und Verbleibsquoten, ergänzt durch einige Überlegungen zur möglichen Wirksamkeit sowie ökonometrische Analysen, die jedoch in der Regel nicht die Exaktheit eines echten Experiments erreichen.¹⁰ Beschreibungen ohne exakte Wirkungskontrollen können von Politikern einerseits als Symbol der beschäftigungspolitischen Aktivität und zur Ermittlung öffentlichkeitswirksamer Beschäftigungszahlen verwendet werden. In der Regel sind beschreibende Darstellungen zudem preisgünstiger zu erhalten als eine durch Kontrollexperimente zuverlässig abgesicherte Wirkungsanalyse.

In den USA sind auf Programm- und Kontrollgruppen gestützte Evaluationen häufig Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch die Regierung in Washington. Schmidt (2000, S. 427) führt diese sehr viel weiter entwickelte Evaluierungskultur in den USA und Kanada auf ein in der nordamerikanischen Gesellschaft fest verwurzeltes Misstrauen gegenüber allen staatlichen Maßnahmen zurück. Das Recht der Öffentlichkeit, so genau wie möglich und durch institutionell unabhängige Gutachter über Kosten und Ertrag staatlichen Handelns informiert zu werden, erscheine in Nordamerika wie ein Grundrecht.

¹⁰ Wie groß diese Unterschiede zwischen durchaus fundierten ökonometrischen Schätzungen und den tatsächlichen Wirkungen sein können, zeigt ein Vergleich der Simulationen zum Einstiegsgeld in Baden-Württemberg von Schneider (2002) mit der großen Bandbreite der tatsächlichen Ergebnisse, die in den ersten Experimenten zur deutschen Arbeitsmarktpolitik am Beispiel des Einstiegsgeldes von Dann/Kirchmann/Spermann/Volkert (2002) ermittelt wurden.

Letztlich wäre es also der Druck der Wähler, der dort bereits seit langem zur Verausgabung von beträchtlich mehr Mitteln für die exakte Evaluation der Arbeitsmarktpolitik beitrüge.

Die mangelnde arbeitsmarktpolitische Evaluierungskultur in Deutschland hat dazu geführt, dass die Verantwortlichen vor Ort nichts als Erfolge in der traditionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik kennen (wollen). Deskriptive Statistiken, in der Regel Eingliederungsbilanzen und Verweildauern in Beschäftigung, können in keinem Fall die vom Programm selbst erzielten zusätzlichen Beschäftigungseffekte messen; und im Nachhinein ist eine Korrektur dieses Mankos im Projektdesign nicht mehr möglich. Die Schwierigkeiten einer Einführung von Kombi-Einkommen in Deutschland werden also dadurch verschärft, dass dieses politisch ohnehin wenig attraktive Instrument gegen weder beweis- noch widerlegbare „Erfolge“ der gängigen aktiven Arbeitsmarktpolitik durchgesetzt werden müsste.

2.2 Kombi-Einkommen – die Perspektive der Arbeitsmarkt- und Sozialverwaltung

Eine Untersuchung der Flexibilisierungshemmnisse am Beispiel der Kombi-Einkommen muss die Position der Verwaltungen berücksichtigen; denn sie sind es, die durch die Art der Einführung und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Strategien maßgeblichen Einfluss auf deren Erfolg nehmen. Dies gilt sowohl für Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose durch die Arbeitsverwaltung (Arbeitsämter) als auch für die Hilfe zur Arbeit, mit denen Sozialämter versuchen, Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die „Bürokratietheorie“ als Teilgebiet der Neuen Politischen Ökonomie geht davon aus, dass Mitarbeiter der Arbeits- und Sozialverwaltung als „Bürokraten“ in erster Linie ihre persönlichen Ziele verfolgen, z.B. Einkommens-, Macht-, Status-, Prestige- und ähnliche Ziele. Eine Möglichkeit, diese Ziele in einem bürokratischen Umfeld zu erreichen, stellt die Maximierung des Budgets oder der Aktivitäten einer Verwaltung dar (Niskanen 1971). Schließlich sind Macht, Einfluss, Status und Prestige als Leiter eines großen Büros in der Regel größer;

und für die Untergebenen bietet eine große Behörde mehr Aufstiegs- und Einkommenschancen. Dies gilt allerdings nur, wenn bei einer Vergrößerung des Büros auch ein höheres Budget ausgehandelt werden kann, so dass sich der Personalschlüssel zumindest nicht verschlechtert. Es besteht dann die Aussicht auf mehr Aufstiegsmöglichkeiten in einer expandierenden Hierarchie. In Bereichen, in denen zusätzliche Mittel nicht ausgehandelt werden können, können Bürokraten ihre Ziele verwirklichen, indem sie eine möglichst große Differenz zwischen bewilligtem und benötigtem Budget erreichen, das sogenannte „diskretionäre Budget“ (Dunleavy 1991 sowie Migué/Bélanger 1974). Mit seiner Hilfe können die Arbeitsbedingungen den eigenen Zielen entsprechend gestaltet werden (Dienstreisen, Geschäftsessen, Büroausstattung, Freizeit etc.).

Kombi-Einkommen können, wenn sie effizient ausgestaltet werden, zu Einsparungen führen.¹¹ Für rational handelnde Bürokraten sind solche Einsparungen unerwünscht, da sie das Ziel der Budgetmaximierung gefährden, sofern die Einsparungen Mittelkürzungen zur Folge haben. Ebenso ist der Personalbedarf der Verwaltungen bei Anreizstrategien geringer als bei sehr betreuungsintensiven Maßnahmen und aufwändigen Beschäftigungsgesellschaften des zweiten Arbeitsmarktes.¹² Hinzu kommt, dass Arbeitgebersubventionen sowie die Einrichtung eigener Beschäftigungsgesellschaften die Möglichkeit verschaffen, intensive Kontakte mit Arbeitgebern zu pflegen. Dienstreisen, Geschäftsessen, repräsentative Räume innerhalb der eigenen Verwaltung usw. lassen sich mit den Erfordernissen einer solchen Strategie leicht begründen. Dagegen entfallen zahlreiche dieser potenziellen Gründe zur Bildung diskretionärer Budgets

¹¹ Vgl. zur effizienten Ausgestaltung eines arbeitsmarktpolitischen Programms Schmidt (2000) sowie Berthold/Fehn (1997). Einsparpotenziale zielgruppenorientierter Anreizprogramme hat neuerdings Schneider (2002) für das Einstiegsgehalt ausgewiesen.

¹² Zwar verlangt die Einführung von Kombi-Einkommen ebenfalls eine ausführliche persönliche Beratung der Hilfeempfänger durch die Sozialverwaltung. Allerdings dürfte es sehr viel schwerer sein, hierfür ein höheres Budget zu erhalten als für massive, klar sichtbare Interventionen im Rahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie werden – etwa bei der Einführung neuer Beschäftigungsgesellschaften – von der Verwaltung nur bei Bewilligung einer für ausreichend angesehenen Zahl von Stellen initiiert. Da ein höherer Aufwand für die Verwaltung nur dann interessant ist, wenn er auch mit umfangreicheren Budgets verbunden ist, spricht dies aus bürokratischer Sicht gegen die Einführung von Kombi-Einkommen.

bei einer Kombi-Einkommens-Strategie, die in weit geringerem Maße Kontakte der Arbeits- und Sozialverwaltung mit Verwaltungsexternen verlangt.

Unabhängig davon, ob Mitarbeiter und Leiter von Arbeits- oder Sozialverwaltung das Ziel der Budgetmaximierung oder eines möglichst großen diskretionären Budgets verfolgen, widersprechen Kombi-Einkommen mithin tendenziell bürokratischen Eigeninteressen. Auch Verwaltungsmitarbeiter dürften – um die ausgehandelten Budgets nicht zu gefährden – an keiner präzisen Ermittlung von Erfolg oder Misserfolg ihrer Maßnahmen interessiert sein. Schließlich ist es zum Erreichen ihrer eigenen Ziele unerheblich, ob und in welchem Maße ihre arbeitsmarktpolitischen Programme tatsächlich effizient sind. Zudem würde ein Erfolg neu eingeführter Kombi-Einkommen die Ergebnisse der bisher angewandten Maßnahmen relativieren. Ferner bedeuten neue Konzepte für die betroffenen Verwaltungsmitarbeiter zusätzliche zeitliche Transaktionskosten durch Weiterbildungsnotwendigkeiten.

Hinzu kommt der Zeitbedarf für die erforderliche Beratung der Arbeitslosen über die Möglichkeiten, die sich ihnen durch ein neues Kombi-Einkommen bieten. Die ersten derzeit laufenden Kombi-Einkommens-Experimente haben sehr klar die Bedeutung einer persönlichen Beratung von Anspruchsberechtigten durch die Verwaltungsmitarbeiter gezeigt. Wegen der meist äußerst geringen Qualifikation der Zielgruppen von Kombi-Einkommen erreichen Anschreiben, Plakate und Flyer in der Regel nur einen kleinen Teil der Zielgruppe. Die übrigen Angehörigen der Zielgruppe benötigen weiter gehende persönliche Beratung. Zeit für eine solche Beratung haben nur wenige Verwaltungsmitarbeiter, denn auf einen Sachbearbeiter in den Sozialämtern z.B. Baden-Württembergs kommen häufig bis zu 150 Hilfeempfänger. In der Bremer Arbeitsverwaltung liegt die Relation von Arbeitsberatern zu Arbeitslosen bei 1:700. Ohnehin sind die Sachbearbeiter mit der Durchführung der traditionellen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik meist voll ausgelastet. Die (versuchsweise) Einführung von Kombi-Einkommen verursacht daher in der Regel prohibitive zeitliche Transaktionskosten. Ihnen können die Sachbearbeiter entgehen, indem sie ihre Klienten nicht oder nur ungenügend über die Kombi-Einkommen beraten. Wissen die Empfänger über ihre neuen Möglichkeiten jedoch nicht genau Be-

scheid, so werden sie diese auch nicht nutzen. Realistisch betrachtet, sind die Kombi-Einkommen in diesem Fall faktisch nicht eingeführt worden.

Bereits Downs (1967) hat gezeigt, dass Verfälschungen der Informationen innerhalb der Verwaltung unvermeidlich sind. Da die Intensität und Qualität der Beratung über Kombi-Einkommen für Vorgesetzte oder Arbeitsmarktpolitiker nicht beobachtbar sind, ist es politisch rational, Transaktionskosten eines Kombi-Einkommen-Programms durch Verzicht auf Beratung der Klienten zu minimieren und das gesamte Programm – im Einklang mit eigenen Interessen – scheitern zu lassen.

Selbst wenn eine Regierung, etwa um dem Druck von Arbeitgebern zugunsten von Kombi-Einkommen nachzugeben, mit Vehemenz die Einführung eines Kombi-Einkommens betreibt, so kann sie dennoch in Konflikt mit den Interessen von Sozial- und Arbeitsverwaltung geraten. Solange in deren Hierarchie auch nur auf einer Stufe die Bereitschaft fehlt, die höheren Transaktionskosten einer Einführung von Kombi-Einkommen hinzunehmen, so wird das Programm scheitern. Die *Regierung* schafft im besten Fall die Voraussetzungen für die Einführung von Kombi-Einkommen; doch ist es die *Verwaltung*, die über deren Erfolg entscheidet. Beide Seiten haben jedoch oftmals wenig Anreize, eine solche Strategie voranzutreiben.

3 Kombi-Einkommen für Deutschland?

Der Stand der politischen Debatte

In der ökonomischen Diskussion wird häufig zumindest die *Erprobung* von Kombi-Einkommen verlangt. Dagegen stoßen diese – mit Blick auf die vorangehenden Überlegungen auch nicht überraschend – bei politischen und administrativen Entscheidungsträgern noch immer auf weit verbreitete Skepsis, mitunter auch auf heftige Kritik. So wird von Seiten des Bundesarbeitsministeriums etwa der Forderung des Ökonomen Hans-Werner Sinn nach deutlich stärkeren Arbeitsanreizen für Sozialhilfeempfänger mit Hilfe eines Earned Income Tax Credit (EITC) mit dem Argument widersprochen, hierdurch ließen sich die feh-

lenden Qualifikationsvoraussetzungen der Arbeitslosen nicht beseitigen (Mäscher 2001; Sinn 2001b). Ebenso kritisch hat sich erst jüngst der Deutsche Städtetag (2001) – stellvertretend für die zuständigen kommunalen Sozialverwaltungen - zu den im Jahr 1996 eingeführten Möglichkeiten der Sozialämter geäußert, Sozialhilfeempfängern zumindest sehr eng begrenzte Arbeitsanreize zu gewähren. Nach Ansicht des Städtetages (2001, S. 30) ist davon auszugehen, „dass zusätzliche Anreize durch Freilassung von Arbeitseinkommen und Zuschüssen an Arbeitnehmer kaum zu mehr Beschäftigung führen. Die bei der Einführung der neuen Regelungen geäußerten Bedenken haben sich erneut bestätigt.“

Die verbreitete Skepsis lässt sich mit den erwähnten Hemmnissen erklären, auf die eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit Hilfe von Kombi-Einkommen derzeit in Deutschland noch stößt. Mindestens ebenso interessant wie eine Erklärung des Reformstaus im Bereich der Kombi-Einkommen erscheint der Versuch, Voraussetzungen herauszuarbeiten, die eine Kombi-Einkommens-Einführung ermöglichen könnten. Schließlich wurde mit dem Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ im Jahr 1999 erstmals in Deutschland die Erprobung eines Kombi-Einkommens in Deutschland begonnen; immerhin in zwei Städten (Freiburg und Mannheim) wird er – ebenfalls ein Novum in der Geschichte der deutschen Arbeitsmarktpolitik – mit Hilfe eines Vergleichs von Programm- und Kontrollgruppen exakt evaluiert.¹³ Weitere Versuche mit Kombi-Einkommen sind in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bremen angelaufen.¹⁴

3.1 Voraussetzungen für den Erfolg von Kombi-Einkommen

Wenngleich die Durchsetzungschancen der Kombi-Einkommens-Konzeption aufgrund von Interessenkonflikten in Staat und Verwaltung relativ begrenzt sind, so kann dennoch versucht werden, einige Voraussetzungen aufzuzeigen,

¹³ Das Konzept eines „Einstiegsgeldes“ wurde von Alexander Spermann (2001) an der Universität Freiburg entwickelt. Bezüglich näherer Informationen zum Modellversuch „Einstiegsgeld in Baden-Württemberg“ sei verwiesen auf Kirchmann/Spermann/Volkert (2000).

¹⁴ Nähere Informationen zu den einzelnen Konzeptionen und ein aktueller Zwischenstand finden sich in Dann/Kirchmann/Spermann/Volkert (2002).

die eine Einführung von Kombi-Einkommen ermöglichen. Im Zentrum des Interesses steht dabei, weshalb die mangelnde politische Attraktivität einer solchen Konzeption bei der Einführung der bereits laufenden Experimente zu den Kombi-Einkommen zumindest nicht allein Ausschlag gebend war.

3.1.1 Voraussetzungen auf Seite der zuständigen Regierung

Wenngleich wiederwahlorientierte Politiker zunächst keine Anreize zur Einführung eines Kombi-Einkommens besitzen, so kann sich eine solche Strategie zur Profilierung im Sinne einer „innovativen Sozialpolitik“ eignen, die sich deutlich von der gängigen aktiven Arbeitsmarktpolitik unterscheidet. Ferner darf der Einfluss von Interessengruppen nicht übersehen werden. So sind Arbeitgeber in der Regel an einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen und Niedriglöhne interessiert. Regierungen, die Arbeitgebern nahe stehen, können daher Anreize besitzen, ein solches Programm im Interesse der sie unterstützenden Arbeitgeber zu initiieren. Allerdings ist zugleich mit Widerstand der Gewerkschaften vor allem dann zu rechnen, wenn die Kombi-Einkommen nicht nur zusätzliche Arbeitsanreize, sondern auch untertarifliche Löhne vorsehen. Insoweit dürften reine Anreizprogramme, die keine Veränderung der Lohnstrukturen vorsehen (z.B. Einstiegsgeld) politisch einfacher zu realisieren sein, als ein Kombi-Einkommen, das mit einem Niedriglohnsektor verbunden ist (z.B. EITC).

In jedem Fall kann eine solche Strategie nur im politischen Konsens mit den Sozialverwaltungen erfolgen, die letztlich über den Erfolg der Strategie entscheiden. Kombi-Einkommen dürften daher umso eher gelingen, je breiter der politische Konsens ist, auf den sie bauen können. Versucht man dagegen die Kombi-Einkommenskonzeption als politisches Programm in einem polarisierten politischen Umfeld durchzusetzen, so ist ein Erfolg unwahrscheinlich. Schließlich ist es in einer solchen Situation wahrscheinlich, dass die Konzeption von opponierenden Leitern und Mitarbeitern der Sozialverwaltungen auf den verschiedensten Hierarchieebenen gezielt oder durch schlicht unterlassene Klientenberatungen zum Scheitern gebracht wird.

3.1.2 Voraussetzungen aus der Perspektive der Sozialverwaltungen

Bis heute sind es in Deutschland die Kommunen, die als Sozialhilfeträger stark belastet und durch aufwändige Mehrkosten eines Kombi-Einkommens im Bereich der Sozialhilfe empfindlich getroffen würden. Hieraus folgt, dass ein Konzept, das durch eine Begrenzung des Beschäftigungseffektes auf bestimmte Zielgruppen Einsparungen ermöglicht, auf größere Akzeptanz bei den Kommunen stoßen dürfte als ein für breite Bevölkerungsgruppen gedachtes Kombi-Einkommen, das erhebliche Mehrkosten verursachen würde, die die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen zu überfordern drohen.

Starker Problemdruck, der in überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten, Sozialhilfedichten und kommunalen Belastungen zum Ausdruck kommt, ist ein Ausdruck der Grenzen, auf die die traditionelle aktive Arbeitsmarktpolitik stößt. Hierin können die betreffenden Kommunen einen Grund sehen, mit Kombi-Einkommen ein neues Instrument auf seine Wirksamkeit zu testen. Ist die Motivation der Verwaltungsleitung groß genug und wird diese auch auf alle weiteren Hierarchieebenen weiter gegeben, so können sich trotz der schwierigen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen vergleichsweise gute Voraussetzungen für die erfolgreiche Einführung eines Kombi-Einkommens einstellen.

Angesichts der angespannten Haushaltsslage verlangen die Kämmerer gerade in solchen Kommunen häufig klare Nachweise der Wirksamkeit solcher Instrumente. Sie kritisieren als Finanzverantwortliche die traditionellen Berichte, die keine Rückschlüsse auf jene Effekte zulassen, die tatsächlich allein auf eine bestimmte Maßnahme zurückzuführen sind. Dies kann ausschlaggebend für die Notwendigkeit oder den Wunsch sein, eine exakte Evaluation mit aussagefähigen Ergebnissen durchzuführen. Geht man auch auf Seiten der Regierung von einem künftig weiter abnehmenden finanziellen Spielraum aus, so ist analog ein Druck des Bundesministeriums der Finanzen auf das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Richtung einer tatsächlich aussagefähigen Wirkungskontrolle beschäftigungspolitischer Maßnahmen denkbar. Anhand ausgewählter Beispiele soll daher illustriert werden, wie stark unterschiedliche

politische Positionen und administrative Voraussetzungen die Wirksamkeit von Kombi-Einkommens-Experimenten beeinflussen können.

3.2 Die Ergebnisbandbreite der Kombi-Einkommen

Der Deutsche Städtetag (2001) begründet seine Ablehnung der Kombi-Einkommens-Idee mit den Beobachtungen in jenen 19 von ihm befragten Städten, die im Jahr 2000 von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Sozialhilfeempfängern einen begrenzten Arbeitsanreiz nach § 18 Abs. 5 BSHG zu geben. Ein Empfänger, der eine Arbeit aufnimmt, kann demnach über die geltenden Anrechnungsbestimmungen hinaus befristet auf ein Jahr einen monatlichen Zuschuss von anfänglich 550 DM erhalten, der im Verlauf des Jahres stufenweise verringert wird. In den 19 Städten wurde lediglich an 239 Empfänger ein solcher Zuschuss gezahlt.

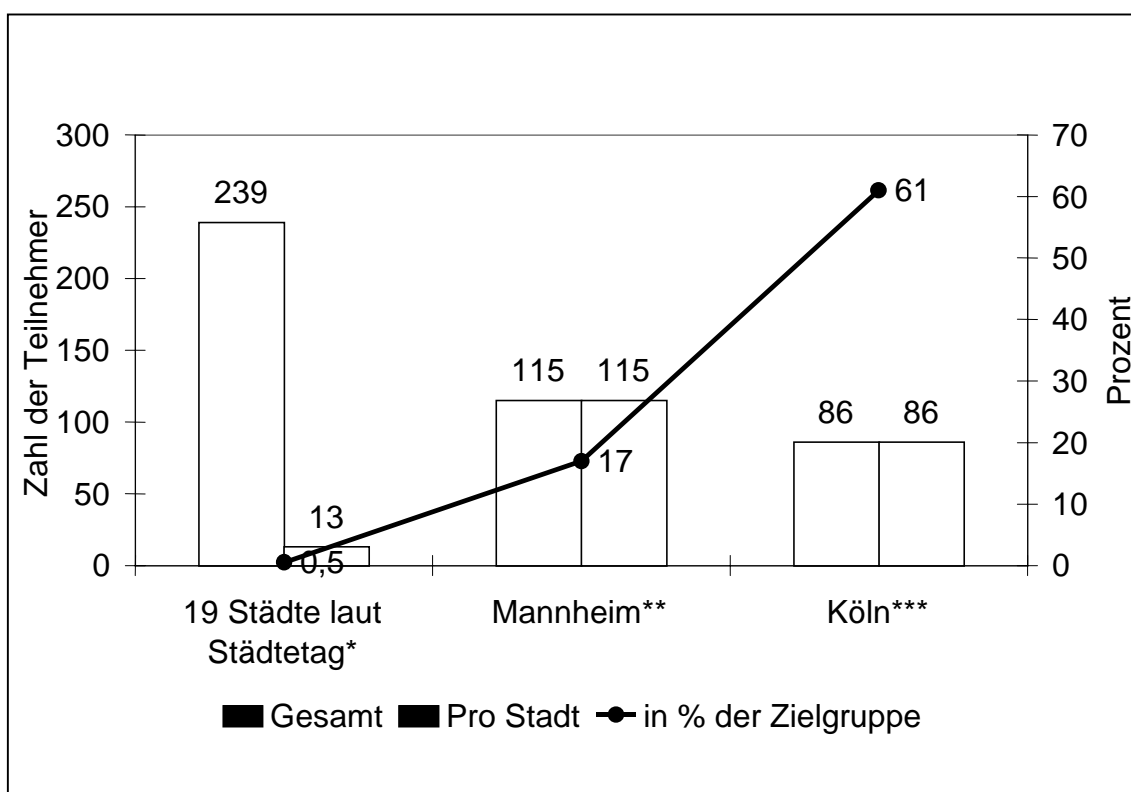
Angesichts vermutlich Zigtausender arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger in diesen nicht näher genannten 19 Städten ist dies in der Tat ein unbefriedigendes Ergebnis. Allerdings bleibt offen, inwieweit diese Bilanz auf eine weiter bestehende starke Präferenz der Sozialverwaltung für die traditionellen Instrumente oder auf eine nur geringe Wirksamkeit der Kombi-Einkommen selbst zurückzuführen ist. Auch wird nicht näher diskutiert, ob die Anreize vielleicht nicht ausreichen. Stattdessen vertritt der Städtetag allein wegen der geringen Anzahl von 12 Sozialhilfeempfängern pro Stadt die Grundsatzthese, zusätzliche Anreize führten zu keinen nennenswerten Beschäftigungswirkungen.

Wäre diese Schlussfolgerung zutreffend, so dürften noch stärkere Anreize zu keinen nennenswert stärkeren Beschäftigungseffekten führen. Wie groß die Unterschiede jedoch sein können, wenn *nachhaltige* Anreize gesetzt werden, zeigt das Beispiel der Stadt Mannheim. Hier kann ein Sozialhilfeempfänger, befristet auf ein Jahr, etwa 50 % seines Bruttoarbeitseinkommens – als sogenanntes Einstiegsgeld – behalten. Allerdings wurde mit den Sozialhilfeempfängern, die mehr als ein Jahr arbeitslos sind, eine Zielgruppe gewählt, die deutlich schwerer in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist als die vom § 18 Abs. 5 BSHG erfasste Gruppe aller Sozialhilfeempfänger. Hinzu kommt, dass für das Einstiegsgeld

nur eine Programmgruppe von ca. 670 Personen ausgesucht wurde. Von diesen Personen haben im Jahr 2000 etwa 130 Personen eine Beschäftigung aufgenommen, während die 19 vom Städtetag erfassten Städte im Durchschnitt nur 12 (häufig arbeitsmarktnähere) Empfänger mit finanziellen Anreizen zur Arbeit motivieren konnten. Nach Angaben der Stadt Mannheim hatten bereits sechs Monate nach Einführung des Modellversuchs ungefähr 40 % der allein Erziehenden aus der Programmgruppe eine Beschäftigung ersten Arbeitsmarkt aufgenommen.¹⁵

Abbildung 1

Ergebnis-Bandbreite von Kombi-Einkommens-Versuchen in Deutschland



* Deutscher Städtetag (2001). **Angaben der Stadt Mannheim. ***Weinkopf 2002 sowie eigene Berechnungen und Schätzungen.

¹⁵ Allein Erziehende – vorwiegend Frauen – gehören inzwischen zu den Personenkreisen, die weit überdurchschnittlich sozialhilfeabhängig sind. Mehr als jeder vierte Haushalt, der in Baden-Württemberg Sozialhilfe bezieht, ist ein Haushalt von allein Erziehenden. Zwei von drei allein Erziehenden mit Kleinkindern unter drei Jahren sind auf die Unterstützung von Sozialhilfe angewiesen (Volkert 2002b).

In Köln wurde im Rahmen eines ähnlichen Kombi-Einkommens-Projektes versucht, alle *nicht* für den ersten Arbeitsmarkt in Frage kommenden Sozialhilfeempfänger (z.B. Kranke, Süchtige oder anderweitig nicht in Frage kommenden Personen) zu ermitteln. Danach wurde eine Zielgruppe von ca. 140 Personen gebildet, die den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes zu entsprechen schienen. Nach Einführung der finanziellen Anreize haben von den 140 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern 86 eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt aufgenommen (Weinkopf 2002).

Offensichtlich unterscheiden sich die Ergebnisse eines Programms, das – wie vermutlich bei den vom Deutschen Städtetag aufgegriffenen Fällen – finanziellen Arbeitsanreizen eine nur untergeordnete Bedeutung neben den dominierenden Hilfe zur Arbeit-Maßnahmen beimisst, deutlich von einem ernsthaften, systematischen Versuch, Kombi-Einkommen als gleichberechtigte Konzeption einzuführen. Insoweit müssen bei der Beurteilung von Ergebnissen aus Kombi-Einkommens-Projekten die Priorität und Art der Einführung bekannt sein, um stichhaltige Schlussfolgerungen ziehen zu können.¹⁶

4 Fazit

Aus ökonomischer Sicht bieten stärkere finanzielle Arbeitsanreize innerhalb der Sozialhilfe eine interessante Möglichkeit um die beschäftigungshemmenden Effekte der heutigen „Sozialhilfefallen“ zu überwinden. Allerdings lässt sich mit dem Instrumentarium der Neuen Politischen Ökonomie zeigen, dass politische Entscheidungsträger ebenso wie die Sozialverwaltung die traditionellen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik leichter im Sinne der eigenen Zielsetzungen einsetzen können. Hiermit lassen sich die derzeitigen Hemmnisse einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Kombi-Einkommen erklären. Gleich-

¹⁶ Nicht zuletzt sollte bei jedem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Experiment eine aussagefähige Evaluation mit Kontroll- und Vergleichsgruppen nach internationalen Standards durchgeführt werden. Für die Stadt Mannheim werden entsprechende Ergebnisse Ende 2002 vorliegen.

wohl kann es unter bestimmten Voraussetzungen gelingen, Kombi-Einkommen einzuführen.

Die derzeitigen Zwischenergebnisse der ersten Kombi-Einkommens-Versuche in Deutschland weisen eine erhebliche Ergebnisbandbreite aus. Sie lässt sich auf den großen Einfluss der Sozialbürokratie auf die Wirksamkeit von Kombi-Einkommen zurückführen; dort, wo Kombi-Einkommen als gleichberechtigte Instrumente im Rahmen eines zielgruppenorientierten Maßnahmenbündels ernsthaft eingeführt werden, lassen sich damit beachtliche Wirkungen erzielen. Besteht dagegen weiterhin eine Präferenz der Verwaltung für die traditionellen Instrumente oder werden die Klienten (aus Zeitgründen) nicht hinreichend über ihre neuen Möglichkeiten informiert, so ist ein Scheitern der Kombi-Einkommens-Strategie unausweichlich. Stichhaltige Aussagen sind beim derzeitigen Stand der Versuche in Deutschland nur dann möglich, wenn weitere mit Programm- und Kontrollgruppen wissenschaftlich exakt evaluierte Experimente in Kommunen erprobt werden, deren Verwaltung hierfür auf allen Ebenen offen und motiviert ist.

Literaturverzeichnis

- Ashenfelter, O.; Card, D. (Hrsg.)(1999): Handbook of Labor Economics, Vol. III, Amsterdam et al.
- Berthold, N.; Fehn, R. (1997): „Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungsschere?“, ORDO 48, S. 411-435.
- Casas Pardo, J.; Schneider, F. (eds.)(1996): Current Issues in Public Choice, Cheltenham.
- Cost, H.; Körber-Weik, M. (Hrsg.)(2002): Die Wirtschaft Baden-Württembergs im Umbruch, Stuttgart.
- Dann, S.; Kirchmann, A.; Spermann, A.; Volkert, J. (Hrsg.)(2002): Kombi-Einkommen: ein Weg aus der Sozialhilfe? Baden-Baden 2002.
- Dann, S.; Kirchmann, A.; Spermann, A.; Volkert, J. (2002): Das Einstiegsgeld – eine zielgruppenspezifische negative Einkommensteuer: Konzeption, Umsetzung und aktueller Stand, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Deutscher Städtetag (2001): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, bearbeitet von L. Fuchs und J. Troost, Köln.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.)(2000): Evaluation im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 69. Jg., Berlin.
- Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy, Boston.
- Dunleavy, P. (1991): Democracy, Bureaucracy and Public Choice, New York.
- Heckman, J.J.; LaLonde, R.J.; Smith, J.A. (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in: Orley Ashenfelter and David Card (1999), S. 1865-2097.
- Hollederer, A.; Rudolph, H. (2002): Arbeitsanreize und Niedriglöhne: Konzeptionen und erste Erfahrungen der CAST-Experimente im Bündnis für Arbeit, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Harvey, C.; Camasso, M.J.; Jagannathan, R. (2000): Evaluating Welfare Reform Waivers Under Section 1115, Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 4, Fall, S. 165 – 188.
- Kirchmann, A.; Spermann, A.; Volkert, J. (2000): Modellversuch Einstiegsgeld in Baden-Württemberg. Grundkonzeption, Varianten, erste Beobachtungen“, IAW-Mitteilungen 2, S. 15-22.
- Mascher, U. (2001): Sozialhilfe –Schuld an der Arbeitslosigkeit? Sozialpolitische Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Mai 2001.
- Migué, J.L.; Bélanger, G. (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, Public Choice 17, S. 23-43.

- Mueller, D. C. (ed.)(1997): Perspectives on Public Choice. A Handbook, Cambridge, U.K.
- Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, New York.
- Ochel, W. (2002): Finanzielle Arbeitsanreize – Konzeptionen und Ergebnisse in Großbritannien, Irland und Kanada, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Paldam, M. (1997): Political business cycles, in: D. C. Mueller (1997)(Hrsg.): S. 342-370.
- Peter, W. (1998): Sozialhilfe und Arbeitsanreize im Deutsch-Britisch-Amerikanischen Vergleich, iw-trends, Nr. 3, S. 37-51.
- Schelkle, W. (2002): „Making Work Pay“: Ziele und Wirkungen finanzieller Arbeitsanreize in den USA, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Schneider, H. (2002): Kombi-Einkommen: Arbeitsangebotseffekte mit und ohne Zielgruppenbegrenzung, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).
- Schneider, F.; Volkert, J. (1999): No Chance for Incentive-Orientated Environmental Policies in Representative Democracies? A Public Choice Analysis, in: Ecological Economics, Journal of the International Society for Ecological Economics, No. 31, 1999, pp.123-138.
- Schneider, F.; Volkert, J.; Caspar, S. (2002): Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit: Beliebt bei vielen – Problem für alle?, Baden-Baden.
- Schönig, W. (2001): Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 54. Jg. Heft 9, September, S. 562-565.
- Schmidt, C. (2000): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: Eine Bestandsaufnahme, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2000), S. 425-437.
- Sinn, H.-W. (2001a): „Sozialhilfe versus Earned Income Tax Credit“, ifo Schnelldienst 54, Heft 1, S. 3-5.
- Sinn, H.-W. (2001b): Sozialhilfe –Schuld an der Arbeitslosigkeit? Sozialpolitische Informationen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Mai 2001.
- Sinn, H.-W. (2000): “The Threat to the German Welfare State“, Atlantic Economic Journal 28, No. 3, S. 279-294.
- SVR (2000/2001): Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 14/4792, 29.11.2000.
- Spermann, A. (2001): Negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen und Langzeitarbeitslosigkeit, Frankfurt am Main.
- Volkert, J. (2002a): Lohnabstandsgebot, Verpflichtung zur Arbeit und Sozialhilfefallen, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).

- Volkert, J. (2002b): Reichtum mit Ausnahmen: der Wohlstand und seine Verteilung, erscheint in: H. Cost und M. Körber-Weik (Hrsg.)(2001).
- Volkert, J. (1999): Soziale Dienste und Umverteilung in Deutschland, Berlin.
- Volkert, J. (1998): Existenzsicherung in der marktwirtschaftlichen Demokratie. Normativer Anspruch, ökonomische Rationalität und politische Realität, Heidelberg.
- Weinkopf, C. (2002): Kombi-Einkommensversuche nach § 18 Abs. 5 BSHG in Nordrhein-Westfalen, erscheint in: S. Dann, A. Kirchmann, A. Spermann und J. Volkert (2002).