PDF-VERSION
MIT GENEHMIGUNG DES VERLAGS ONLINE GESTELLT

DAS BUCH IST WEITERHIN ÜBER DEN BUCHHANDEL
BESTELLBAR: ISBN 3-89923-079-5

ARBEIT IST MACHBAR

DIE NEUE BESCHÄFTIGUNGSFORMEL

Von

Ronnie Schöb & Joachim Weimann

ALL DENEN GEWIDMET, DIE UNTER DER ANHALTEND HOHEN ARBEITSLOSIGKEIT IN DEUTSCHLAND LEIDEN.

Vorwort zur ersten Auflage 7
Vorwort zur vierten Auflage 11

TEIL I: Krankheitsverlauf

Der Befund 15

Das Schicksal der Geringqualifizierten 53

Verheddert im sozialen Netz 87

TEIL II: Gescheiterte Behandlungsversuche

Arbeitszeitverkürzung: Eine Milchmädchenrechnung 105

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Denn sie wissen nicht was sie tun 115

Bündnis für Arbeit: Vergebene Chancen 122

Mainz bleibt Mainz und arbeitslos bleibt arbeitslos 131

Hartz 139

Personal-Service-Agenturen (PSA) oder die Angst vor der eigenen Courage 144

Minijobs: Die Kontraproduktiven 154

Die Agenda 2010, Hartz IV
und der Ein-Euro-Job 165

TEIL III: Arbeit ist machbar

Ein Sack voller Lehren 179

Neue Lösungsvorschläge 182

Die Magdeburger Alternative 199

Die neuen Lösungsvorschläge
im Vergleich 242

Anhänge

Kommentierte Literaturhinweise 249

Literatur 264

Danksagung 273

Stimmen zur Magdeburger Alternative 275

VORWORT ZUR ERSTEN AUFLAGE

Irgendetwas muss schief gegangen sein. Es ist ziemlich genau 30 Jahre her, da fing es an. Man hat es damals nicht so wahrgenommen, aber 1973 begann in Deutschland das Zeitalter der Arbeitslosigkeit. Es währt bis heute. Anfangs glaubte man an ein vorübergehendes Problem und tatsächlich fiel die Arbeitslosenrate in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wieder – ein kleiner Schwächeanfall, nichts weiter. Doch wie die Fieberkurve eines von einem schweren Infekt befallenen Menschen bewegt sich die Arbeitslosenrate seit dem in Schüben nach oben. Zwischen 1980 und 1984 verdoppelte sich die Rate, um sich danach auf hohem Fieberniveau schwach zu erholen. 1990 kam der nächste Schub. Diesmal trug er die Arbeitslosenrate bis nahe an die Zehn-Prozent-Marke. Kurz nach der Jahrtausendwende ist es dann soweit, offiziell sind mehr als zehn Prozent der Erwerbstätigen ohne Arbeit. Heute sind es mehr als vier Millionen. Und wenn man die Stille Reserve derer hinzurechnet, die zwar arbeitslos sind, aber nicht in der Statistik auftauchen, sind es über fünf Millionen.

In den 70er Jahren hätte man solche Zahlen als Horrorszenario beschrieben, unvorstellbar, dass man es so weit kommen lässt. Aber wie chronisch Kranke sich an ihr Leiden gewöhnen und lernen Schmerzen zu ertragen, hat sich die deutsche Gesellschaft an steigende Arbeitslosigkeit gewöhnt und erträgt sie mit einem erstaunlichen Gleichmut. Diese Leidensfähigkeit ändert jedoch nichts an dem Befund. Der deutsche Arbeitsmarkt ist krank, ernsthaft krank, und so wie eine schwere Krankheit beim Menschen nicht nur auf einzelne Organe wirkt, sondern auf den gan-

zen Organismus, so ist von der Krankheit Arbeitslosigkeit der gesamte gesellschaftliche und ökonomische Organismus befallen. Nicht von ungefähr wird heute – vor allem im Ausland – von der „Deutschen Krankheit“ gesprochen und niemand darf sich darüber wundern.

Wie hat es dazu kommen können? Wie konnte es geschehen, dass ein hochentwickeltes und ökonomisch extrem erfolgreiches Land über 30 Jahre hinweg nicht in der Lage war, eines Leidens Herr zu werden, das mehr und mehr zur Bedrohung für Wohlstand und soziale Sicherheit wurde? Unachtsamkeit oder fehlendes Problembewusstsein scheiden als Ursachen aus. Kein anderes Thema hat die deutsche Öffentlichkeit und die deutsche Politik über so lange Zeit so nachhaltig beschäftigt. Und allen, die sich mit dem Problem befassten, kann man getrost guten Willen unterstellen. Weder Gewerkschafter noch Unternehmer, weder Politiker jedweder Partei noch irgendeine Interessengruppe haben einen nennenswerten Vorteil von hoher Arbeitslosigkeit. Es ist deshalb sicherlich nicht falsch, allen gesellschaftlichen Gruppierungen ein ernsthaftes Interesse an einer Heilung des Arbeitsmarktes zu unterstellen. Genau das macht die Frage, wie es so weit kommen konnte, zu einem Rätsel. Ein Rätsel, das zunächst einmal gelöst werden muss, will man die richtige Therapie finden.

So wie ein guter Arzt die Ursache einer Erkrankung kennen muss, um eine wirksame Medizin verabreichen zu können, so müssen wir herausfinden, warum heute so viele Menschen ohne Arbeit sind, wenn wir den Arbeitsmarkt heilen wollen. Wir müssen wissen, was schief gegangen ist. Es hat schon viele Therapien gegeben und mindestens ebenso viele Erklärungen für die Krank-

heitsursachen. Aber keiner der Heilungsversuche hat zum Erfolg geführt – im Gegenteil, es ist noch nicht einmal gelungen den chronischen Verlauf zu stoppen. Der Patient liegt auf der Intensivstation, wo man genug damit zu tun hat, seinen Zustand zu stabilisieren. Offensichtlich waren die gestellten Diagnosen falsch oder zu ungenau und unvollständig.

Dieses Buch handelt von dem Rätsel, das sich um die Ursachen der hohen Arbeitslosigkeit in unserem Land rankt, und von der Frage, wie die richtige Medizin aussehen könnte. Sie zu finden ist das Ziel, aber bevor wir es erreichen, möchten wir den Leser auf eine Reise durch die Kranken- und Behandlungsgeschichte mitnehmen. Die Geschichte dieser Reise ist voller Irrungen, verlockender Wege, die sich als trostlose Sackgassen erwiesen, und voller Enttäuschungen. Aber wir werden auf unserer Reise auch immer wieder auf Mosaiksteine treffen, die sorgsam aufbewahrt und schließlich zusammengesetzt ein schlüssiges Bild ergeben. Das Rätsel hat eine Lösung. Dass das, was wir am Ende dieses Buches als Lehre aus den vielen Erfahrungen erfolgloser Arbeitsmarktpolitik ziehen werden, schon die richtige Lösung ist, können und wollen wir nicht behaupten. Aber wir glauben, dass es zumindest ein Teil der Lösung sein könnte.

Die Geschichte, die wir erzählen möchten, wird nicht sehr weit ausschweifen. Es wäre leicht, viele hundert Seiten mit Details und Anekdoten zu füllen, sich in den Tiefen der ökonomischen Arbeitsmarkttheorie oder der Empirie zu versenken. Auch das kann spannend sein, aber unsere Ziele sind es den Überblick zu behalten und möglichst rasch zu verwertbaren Befunden zu kommen. Wir verzichten deshalb auch auf umfangreiche Literaturhinweise

im Text, holen dies jedoch für den interessierten Leser in einem kommentierten Literaturverzeichnis am Ende des Buches nach. Wir wollen den Leser auf möglichst geradem Weg zur Lösung des Rätsels führen. Ihm werden auf diesem Weg viele Zahlen begegnen, eine Menge Statistik und ab und zu eine Prise ökonomische Theorie. Doch werden wir uns dabei an die Maxime Einsteins halten, nach der „man die Dinge so einfach wie möglich darstellen soll – aber nicht einfacher“.

Magdeburg, im November 2003

Ronnie Schöb · Joachim Weimann

VORWORT ZUR VIERTEN AUFLAGE

Zwei Gründe haben uns dazu bewogen, das Buch für die vierte Auflage einer gründlichen Überarbeitung zu unterziehen. Zum einen ist die Diskussion um die richtige Arbeitsmarktpolitik seit dem Erscheinen der ersten Auflage nicht zur Ruhe gekommen. Obwohl die Bundesregierung mit der Verabschiedung von Hartz IV ihr großes Reformvorhaben nunmehr abgeschlossen hat, bleibt sie die alles entscheidende Frage schuldig: „Woher sollen die neuen Jobs kommen?“ Unter allen Reformvorschlägen für den deutschen Arbeitsmarkt ist der in diesem Buch beschriebene Reformvorschlag der *Magdeburger Alternative* der Einzige, der diese Frage in den Mittelpunkt stellt und Wege aufzeigt, wie es zu einer großen Zahl neuer Jobs im ersten Arbeitsmarkt kommen kann.

Zum anderen haben sich in den letzten Monaten immer mehr Menschen für unsere in diesem Buch dargelegten Ideen interessiert und auch die Politik macht sich mittlerweile Gedanken ob die *Magdeburger Alternative* nicht tatsächlich einen Weg aus der Arbeitsmarktmisere weist. Bundespräsident Köhler hat in seiner Brandrede vom 15. März 2005 die Politik explizit aufgefordert, die *Magdeburger Alternative* zu erproben; die Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sind diesem Aufruf bereits gefolgt und haben angekündigt, dass sie Modellversuche durchführen wollen. Weitere Landesregierungen sind mit uns im Gespräch.

Für die vierte Auflage haben wir uns auch für einen neuen Untertitel entschieden, dem wir einer Rezension in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung entnommen haben. Wir glauben, dass die Cha-

rakterisierung der *Magdeburger Alternative* als eine „sanfte Therapie für Deutschland“ den Unterschied gegenüber den anderen diskutierten Reformvorschlägen genau auf den Punkt bringt: Arbeit ist machbar, ohne das es damit zwangsläufig zu massiven Umverteilungen kommen muss mit der Gefahr, den Sozialen Frieden in Deutschland zu zerstören.

Die Daten und Graphiken sind auf den letzten Stand gebracht worden und die Entwicklungen um die Hartz-Reformen wurden ebenso berücksichtigt wie die Erfahrungen, die man inzwischen mit den neueren Arbeitsmarktinstrumenten gesammelt hat. Am Tenor des Buches haben die jüngsten Entwicklungen nichts ändern können. Es gilt weiter zu beklagen, dass die Arbeitsmarktpolitik die beiden Seiten des Arbeitsmarktproblems nicht mit einem geschlossenen Lösungskonzept anpackt und deshalb Stückwerk bleibt. Und es gilt weiter, dass es eine Alternative zur bestehenden Politik gibt.

Unser Dank gilt all denen, die uns bei der Überarbeitung des Buches geholfen haben. Insbesondere Thomas Franke, Andreas Knabe, Harald Simons und Sven Wehke haben sich dabei hervorgetan.

Magdeburg, im Mai 2005

Ronnie Schöb · Joachim Weimann

TEIL I

Krankheitsverlauf

DER BEFUND

Die 70er Jahre: Es geht los

Seit mehr als 30 Jahren lebt Deutschland mit einem Ritual. In der ersten Woche eines jeden Monats tritt der Präsident der Bundesagentur für Arbeit vor die versammelte Presse und verkündet die neuesten Arbeitslosenzahlen. Dieses Ritual ähnelt der Bekanntgabe eines ärztlichen Bulletins. Bis zum Beginn der 70er Jahre hatte Westdeutschland mehr als 20 Jahre Wirtschaftswunder erlebt. Abgesehen von einer nach heutigen Maßstäben eher harmlosen Konjunkturflaute 1967 gab es nach der Währungsreform von 1948 fast ausschließlich wirtschaftliche Erfolgsmeldungen.

Noch für 1970 weist der Wirtschaftsbericht der Bundesregierung Zahlen aus, die man aus heutiger Sicht nur als traumhaft bezeichnen kann. Die Inflationsrate war mit 3,5 Prozent zwar ein bisschen höher als heute, aber dafür bewegte sich die Arbeitslosenquote unter einem Prozent und die Wirtschaft wuchs mit Raten zwischen 8,5 Prozent (1969) und 5,3 Prozent (1973). Auch bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfes für das Jahr 1974, am 23. Oktober 1973, konnte Bundeskanzler Willy Brandt noch darauf verweisen, dass man sich im Zustand der Überbeschäftigung befand, denn schließlich war die Zahl der offenen Stellen dreimal so hoch wie die Zahl der Arbeitslosen.

Dennoch markiert das Jahr 1973 einen Wendepunkt. Etwa zur der Zeit, als Bundeskanzler Brandt den Haushalt 1974 einbrachte, fie-

len in der OPEC-Zentrale in Wien weitreichende Beschlüsse. Die OPEC-Staaten hatten beschlossen, Öl als Waffe im Kampf gegen Israel einzusetzen. Die erste Ölkrise begann. 1974 stieg der Erdölpreis um das Vierfache, die Förderung wurde drastisch verringert, es kam zu Rationierungen. Ende 1974 gab es in Deutschland die berühmten autofreien Sonntage, die eingeführt wurden, um Energie zu sparen.

Aber das Jahr 1973 markiert nicht nur den Beginn einer Krise, die für die westlichen Industriestaaten zu einem Trauma wurde, das bis in unsere Tage nachwirkt. Zeitgleich änderten sich auch andere wichtige ökonomische Rahmenbedingungen. Das Währungssystem von Bretton-Woods hatte der D-Mark eine über mehr als 20 Jahre dauernde Unterbewertung eingebracht, mit der sich sehr gut leben und vor allem bestens exportieren ließ. Damit war es 1973 endgültig vorbei. Die europäischen Regierungen lösten ihre Währungen von der festen Koppelung an den Dollar, eine drastische Aufwertung der D-Mark setzte ein. Ironischerweise hat diese Aufwertung Deutschland vor den schlimmsten Folgen der Ölkrise bewahrt. In Dollar gerechnet, vervierfachte sich der Ölpreis. Da durch die Aufwertung der D-Mark der Dollar erheblich billiger wurde, stieg die deutsche Erdölrechnung von 1973 auf 1974 „nur“ um 152,7 Prozent auf satte 223,80 DM für eine Tonne Rohöl. Die gestärkte D-Mark hat uns damals geholfen, die sprunghaft angestiegene Importrechnung zu begleichen, aber sie konnte nicht verhindern, dass es zu massiven Erschütterungen der deutschen Wirtschaft kam. 1974 lag das Wachstum nur noch bei 0,4 Prozent und im folgenden Jahr schrumpfte das Inlandsprodukt sogar um 1,8 Prozent. Im Frühjahr 1975 zerbrach der Glaube daran, dass Arbeitslosigkeit ein endgültig überwundenes Problem ist. Zum

ersten Mal nach dem Krieg waren in Deutschland mehr als eine Million Menschen offiziell als arbeitslos registriert, fast viermal soviel wie noch zwei Jahre zuvor.

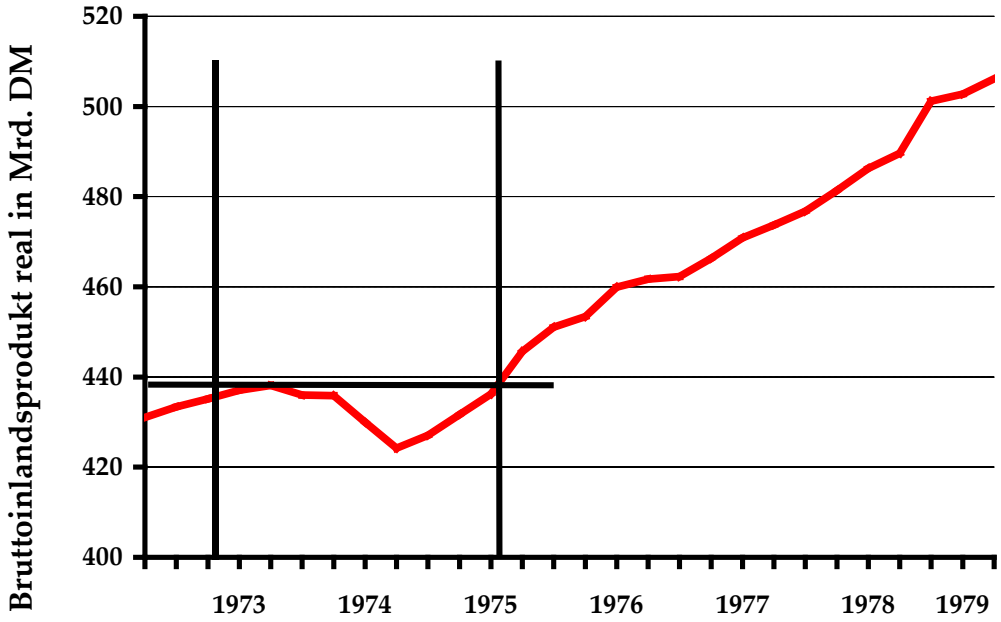
Der Arbeitsmarkt war aus dem Gleichgewicht geraten. Die Schuldigen waren schnell gefunden. Die Ölscheichs hatten der westlichen Welt eine schwere Rezession eingebrockt, die daraus resultierenden Verwerfungen waren nur zu offensichtlich. 1974 und 1975 brach die private Nachfrage ein, es gab strukturelle Veränderungen, die mit Entlassungen einhergingen. Die Automobilindustrie, das Baugewerbe und die Textilindustrie mussten Produktionsrückgänge zwischen 11 und 18 Prozent verkraften. Die wichtigsten Abnehmerländer der deutschen Exportwirtschaft, vor allem die USA, waren von der Ölkrise noch schlimmer betroffen als Deutschland. Dazu verteuerte die D-Mark-Aufwertung die deutschen Exporte im gleichen Maße wie sie die Importe verbilligte. Alles zusammen ergibt eine fraglos überzeugende Erklärung für den sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenzahlen – oder?

Bei näherem Hinsehen ist die Sache längst nicht so klar. Im Jahr 1974 erreichte der Außenhandelsüberschuss eine neue Rekordmarke, trotz gestiegener Ölpreise und trotz massiver D-Mark-Aufwertung. Erst 1975 kam es zu einem deutlichen Einbruch im Außenhandel, aber der wurde schon im darauffolgenden Jahr wieder mehr als wett gemacht. Die Abbildung 1.1 zeigt, dass die Rezession, die durch den Ölschock ausgelöst wurde, nur von kurzer Dauer war. Schon im ersten Quartal 1974 war die Talsohle erreicht. Danach ging es wieder wie gewohnt zügig nach oben. Ende 1975 war bereits wieder das gleiche Inlandsprodukt erreicht

wie zu Beginn der Krise. Bis zum Ende der 70er Jahre gab es keinen neuen Konjunktureinbruch.

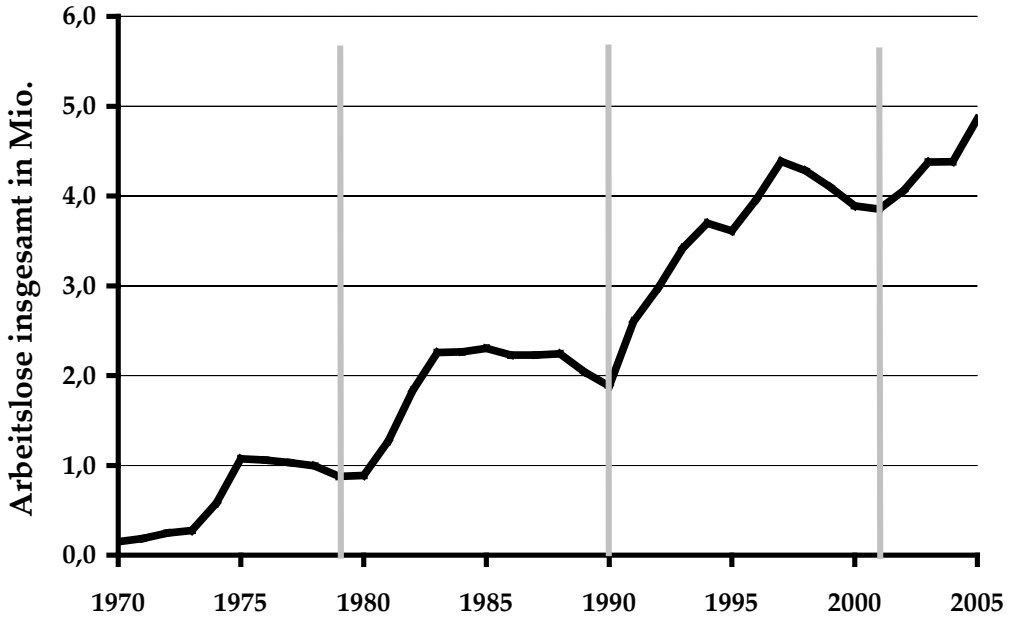
Und die Arbeitslosigkeit? Sie folgte zunächst spiegelbildlich der Konjunktur. Doch während diese 1975 wieder kräftig anzog, entspannte sich, anders als man es gewohnt war, die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr, wie die Abbildung 1.2 belegt.

Abbildung 1.1: Bruttoinlandsprodukt von 1973 bis 1979



Die Abbildung zeigt das saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt zu Preisen von 1991. Die vertikalen Linien markieren den Beginn der Rezession 1973 und den Zeitpunkt, an dem das reale Bruttoinlandsprodukt wieder sein Ausgangsniveau erreicht hat.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Zeitreihenservice-Segment 2282.

Abbildung 1.2: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

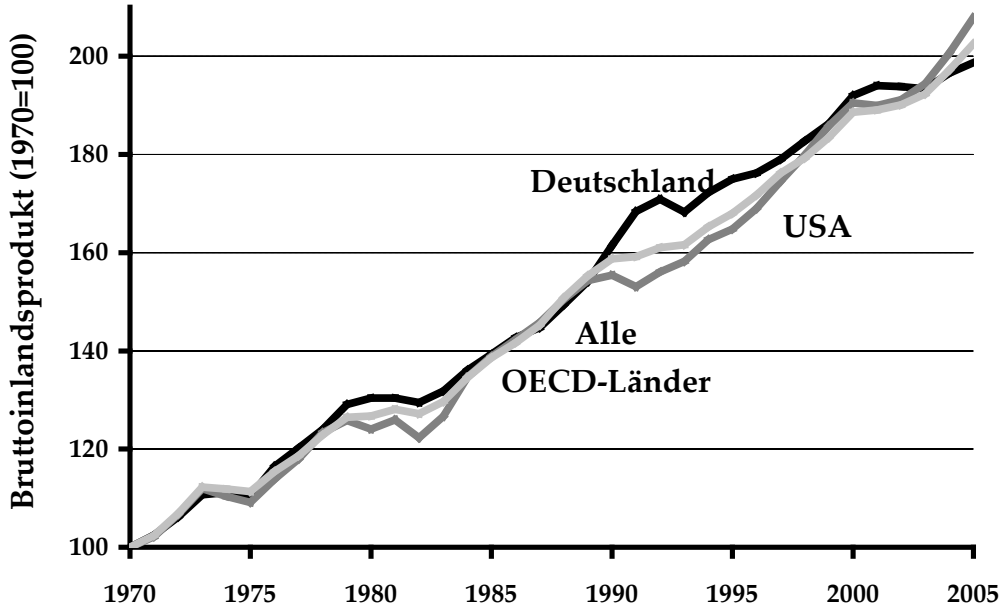


Die Kurve gibt die Zahl offiziell Arbeitsloser von 1970 bis 2005 an; die vertikalen Linien markieren den Zeitpunkt, ab dem die Arbeitslosigkeit nach einer Erholungsphase wieder anstieg.
Quelle: Online-Statistiken der Bundesagentur für Arbeit 2006.

Erst ganz zum Schluss der 70er Jahre fiel die Zahl der Arbeitslosen ein letztes Mal unter die Millionengrenze. Doch die 80er Jahre begannen mit einem erneuten rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit, ausgehend von einem wesentlich höheren Niveau.

In allen Alarmrufen, die durch die Republik hallten, in allen Reaktionen auf neue traurige Nachrichten vom kränkelnden Arbeitsmarkt taucht immer wieder ein Begriff auf, der untrennbar mit der Arbeitslosigkeit verbunden zu sein scheint: die Konjunktur. Was sonst könnte die Ursache für Arbeitslosigkeit sein als eine schwache Konjunktur? Die Idee, dass sich das Schicksal des Arbeitsmarktes letztlich in den Auftragsbüchern der Unternehmen entscheidet, ist tief in den Köpfen vieler Menschen verankert. Die Faustformel, die sich daraus ableitet, ist leicht zu verstehen: Geht es der Wirtschaft gut, löst sich das Arbeitsmarktproblem von selbst. Und natürlich ist es ebenso richtig wie offensichtlich, dass die Arbeitsmarktdaten auf konjunkturelle Entwicklungen reagieren.

Abbildung 1.3: Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich



Die Kurven geben die Entwicklung der Bruttoinlandsprodukte pro Kopf in konstanten Preisen für Deutschland, die USA und sämtliche OECD-Länder an, wobei das Bruttoinlandsprodukt für 1970 für alle Länder gleich 100 gesetzt wurde. Die Schätzung für 2005 beruht auf der Wachstumsprognosen der OECD.
Quelle: OECD Statistical Databases.

Aber eines ist merkwürdig: Konjunkturen sind vergleichsweise kurzlebige Wesen. Eine Aufschwungphase inklusive Boom dauert, wenn es gut läuft, wenige Jahre. Wenn es schlecht läuft, können auch Abschwung und Rezession so lange dauern. Aber so wie die konjunkturelle Entwicklung nichts anderes ist als mehr oder weniger regelmäßige Abweichungen von einem langfristigen Wachstumstrend, so dürfte dann auch die Arbeitslosigkeit nur ein dazu passendes Auf und Ab erleben. Nach 1975 hat sich die Konjunktur mehr als einmal erholt. Man kann die deutsche

Wirtschaftsentwicklung der letzten 35 Jahre in der Tat als eine *Wachstumsgeschichte* erzählen, wie die Abbildung 1.3 mehr als deutlich zeigt.

In der Abbildung 1.3 vergleichen wir den Wachstumspfad der deutschen Wirtschaft mit denen der USA und der anderen OECD-Länder und sehen, dass die Entwicklung überraschend einförmig verläuft. Das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist in Deutschland von 1970 bis 2005 um 99 Prozent gestiegen. Gut erkennbar ist auch das Auf und Ab der Konjunktur entlang des Wachstumspfades. Die Geschichte der Arbeitslosigkeit folgt jedoch nicht dem Muster der Konjunkturen. Sie muss ganz anders geschrieben werden, wie die Abbildung 1.2 gezeigt hat. Auch hier finden wir eine Wachstumsgeschichte – leider eine, die vom Wachstum der Arbeitslosenzahlen erzählt.

Es war zu Beginn der 80er Jahre, als zum zweiten Mal in Westdeutschland eine Millionengrenze überschritten wurde. Und 1997 wurden drei Millionen Arbeitslose in den alten Bundesländern gezählt. Bereits im Januar 1994 war für Gesamtdeutschland die Vier-Millionen-Grenze überschritten worden, elf Jahre später wurde dann auch die Fünf-Millionen-Grenzen überschritten. Die mehr als eine Million arbeitslosen Ostdeutschen – Opfer der radikalen Wende – lenkten die Aufmerksamkeit auf sich und verstellten für eine Weile die Sicht auf die Krankengeschichte des westdeutschen Arbeitsmarktes. Doch wann immer die nächste magische Zahl erreicht wurde, der Blick richtete sich reflexartig auf die konjunkturelle Entwicklung. Sie diente als Erklärung für die schlechten Nachrichten und zugleich als Hoffnungsträger.

Der Glaube daran, dass der nächste Aufschwung die Dinge schon wieder ins Lot bringen würde – jedenfalls im wirtschaftlich starken Westteil der Republik – ist nicht auszurotten. Dieser Glaube beruhigt. Es wird schon wieder werden, denn der nächste Aufschwung kommt bestimmt. Aber diese Beruhigung ist längst eine Placebowirkung. Ein Blick auf die Fieberkurve des Arbeitsmarktes in Abbildung 1.2 zeigt, dass der langfristige Trend der Arbeitslosenzahlen seit 35 Jahren eindeutig nach oben zeigt. Das verträgt sich nicht mit dem Glauben an die Macht der Konjunktur. Ihre Kraft hat immer nur dazu gereicht, kurze Phasen der Erholung zu verschaffen. Von Genesung konnte nie die Rede sein. Die rätselhafte Krankheit des Arbeitsmarktes kann nicht mit einem 35 Jahre andauernden Abschwung erklärt werden. Das Virus, von dem dieser Markt befallen ist und das immer stärker wütet, muss anderer Herkunft sein.

Wenn es nicht allein die Konjunktur ist, die darüber entscheidet, wie viele Menschen in unserem Land Arbeit finden, was ist es dann noch? Seit etwa zwanzig Jahren hat ein zweiter Begriff im Vokabular der Wirtschaftspolitik Karriere gemacht. Zwar konnte er bisher dem Konjunkturbegriff nicht den Rang ablaufen, aber immer häufiger ist in der öffentlichen Debatte die Rede von der „strukturellen Arbeitslosigkeit“. Dieser Begriff hat einen großen Vorteil. Er ist so unbestimmt, dass sich jeder etwas anderes darunter vorstellen kann. Eine solche Eigenschaft ist sehr karrierefördernd, wie andere Beispiele zeigen. Begriffe wie „nachhaltige Entwicklung“, „soziale Ausgewogenheit“ oder auch „Gerechtigkeit“ sind aus der politischen Welt unserer Tage nicht mehr wegzudenken. Aber wer wollte schon sagen, welche genaue und vor allem eindeutige Bedeutung sie haben? Solange man nicht ver-

sucht, Einigung darüber zu erzielen, was denn nun beispielsweise eine „nachhaltige Entwicklung“ ist, lässt sich mit der Unbestimmtheit des Begriffs gut leben. Jeder verwendet ihn und gibt ihm im Stillen seine ganz eigene Bedeutung. Damit ist eine gemeinsame Kommunikationsplattform entstanden, auf der man dann trefflich aneinander vorbeireden kann, ohne dass es groß auffällt.

Ganz ähnlich ist es mit dem Begriff der „strukturellen Arbeitslosigkeit“. Die Schwierigkeiten beginnen bereits, wenn man die Frage stellt, welche Strukturen denn für Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden sollen. Verdächtige gibt es genug. Der Kündigungsschutz, das Ladenschlussgesetz, die Handwerksordnung, das soziale Sicherungssystem, das Steuersystem, das Betriebsverfassungsgesetz, die zu langen oder zu kurzen Arbeitszeiten, eine strukturelle Nachfrageschwäche, die zu niedrigen oder zu hohen Löhne, die ungerechte Einkommensverteilung, der Einfluss der Interessengruppen und die staatliche Regulierung vieler Wirtschaftsbereiche gehören ebenso dazu wie zahlreiche andere Kandidaten. Angesichts der großen Auswahl an möglichen Schuldigen ist klar, dass der Verweis auf die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit allein nicht weiterhilft. Aber es sollte doch möglich sein, den Kreis der Verdächtigen einzuengen, indem man weitere Fakten sammelt, medizinisch gesprochen eine Differentialdiagnose vornimmt. Dazu sollte man systematisch vorgehen, in unserem Fall heißt das chronologisch. Kehren wir deshalb noch einmal zu den 70er Jahren zurück. Lassen sich dort Hinweise auf die Strukturen finden, die tatsächlich für Arbeitslosigkeit verantwortlich sein können?

Neben der Ölkrise und der Aufwertung der D-Mark gibt es zwei weitere Ereignisse in der ersten Hälfte der 70er Jahre, die von Bedeutung sind: Die Inflation und die Entwicklung der Nominallöhne. Zu Anfang des Jahrzehnts lag die Inflationsrate bei etwa 3 Prozent und wurde schon in dieser Größenordnung von der Politik als viel zu hoch empfunden. 1973 schnellte sie auf 7 Prozent und in Folge der Ölkrise wurde allgemein befürchtet, dass sie weiter steigen würde. Das tat sie allerdings nicht. Nach 7 Prozent im Jahr 1974 fiel sie bereits 1975 auf 6 Prozent - und sank bis 1978 kontinuierlich auf 2,9 Prozent. Erst die zweite Ölkrise – ausgelöst durch den Krieg zwischen dem Iran und dem Irak – ließ 1979 die Inflation nochmals auf 4,2 Prozent ansteigen.

Für die wirtschaftliche Entwicklung ist nicht nur die Inflations*rate* wichtig, sondern vor allem auch die Inflations*erwartung*. Dies lässt sich an einem einfachen und für uns wichtigen Beispiel verdeutlichen. Wenn die Gewerkschaften mit den Unternehmerverbänden einen neuen Tarifabschluss aushandeln, orientieren sie sich nicht nur an der Inflationsrate vergangener Tage, sondern auch daran, welche *zukünftige* Inflation sie erwarten. Auch die Unternehmerseite tut das, denn schließlich hängt von der zukünftigen Inflation auch die Entwicklung der Preise für die eigenen Produkte ab.

Was aber geschieht, wenn sich die Tarifpartner irren, wenn eine geringere Inflation eintritt, als sie erwartet haben? Um den dann eintretenden Effekt verstehen zu können, muss man sich den Unterschied zwischen realen und nominalen Größen vor Augen führen. Machen wir ein Gedankenexperiment und stellen uns vor, über Nacht würden alle Preise und alle Einkommen in Deutschland um 10 Prozent steigen. *Nominal* wäre jeder um 10 Prozent

reicher, aber tatsächlich kann er sich kein Gramm Brot mehr kaufen als zuvor, denn sein *reales*, in Gütereinheiten gemessenes Einkommen ist gleich geblieben. Ein Anstieg der Nominallöhne sagt deshalb wenig darüber aus, ob sich die Arbeitnehmer verbessern und ob Arbeit für die Unternehmen real wirklich teurer wird. Steigen die Löhne exakt um den gleichen Prozentbetrag wie das Preisniveau, so bleibt real alles beim Alten.

Damit ist klar, was passiert, wenn die Tarifparteien eine zu hohe Inflation erwarten und entsprechend hohe Tarifabschlüsse vereinbaren. Die Preise steigen schwächer als angenommen und der Reallohn steigt stärker. Das Ergebnis ist eine reale Verteuerung der Arbeit. Welchen Effekt eine Steigerung der realen Arbeitskosten hat, werden wir etwas später noch genauer betrachten. An dieser Stelle ist vor allem wichtig festzuhalten, dass eine zu hohe Inflationserwartung zu steigenden Reallöhnen führt.

Die Jahre 1973 und 1974 waren geprägt durch hohe Steigerungen der Nominallöhne. Die Gewerkschaften erwarteten, dass in Folge der Ölkrise die Preise auch in den nächsten Jahren kräftig steigen würden, und um einem entsprechenden realen Einkommensverlust ihrer Mitglieder vorzubeugen, setzten sie in diesen beiden Jahren auf breiter Front Lohnsteigerungen von mehr als 10 Prozent durch. Im Gedächtnis geblieben ist vielen der Streik im öffentlichen Dienst von 1974 – wohl nicht zuletzt deshalb, weil mit dem ÖTV-Vorsitzenden Heinz Klunker eine im wahrsten Sinne des Wortes schwergewichtige Persönlichkeit eine dominante Rolle spielte.

Wie schon gesagt, die Inflationserwartung erwies sich als falsch, nicht zuletzt deshalb, weil die Bundesbank auf eine restriktive

Geldpolitik setzte, um die Inflation im Zaum zu halten. Die Folge waren Reallöhne, die stärker stiegen, als es sich die Tarifparteien ausgemalt hatten. Zwar kehrten die Gewerkschaften bald darauf zu einer moderaten Lohnpolitik zurück, aber der ungeplante, inflationsbedingte Reallohnanstieg in der Mitte des Jahrzehnts wurde nicht zurückgenommen. Was ist schlimm daran? Die Arbeitnehmer, so könnte man meinen, haben schlicht Glück gehabt. Die zu hohe Inflationserwartung hatte ihnen kräftige Einkommenszuwächse beschert – und bedeutet mehr Einkommen nicht auch mehr Nachfrage? Das ist ein immer wieder gern bemühtes Argument. Hohe Löhne sind gar nicht schlecht, denn sie steigern die Nachfrage nach den Produkten der Wirtschaft, kurbeln die Produktion an und wirken damit gewissermaßen als Wachstumsmotor. Hinter diesem Argument steht die Vorstellung, dass irgendjemand schließlich die Produkte kaufen muss, die die Unternehmen herstellen, und um etwas kaufen zu können, braucht man erst einmal Einkommen. Wir werden uns mit diesem Argument im nächsten Kapitel noch ausführlicher befassen, aber es ist sicher sinnvoll, schon hier etwas dazu zu sagen.

Das Kaufkraftargument bezieht sich nicht auf den einzelnen Arbeitnehmer, sondern auf die gesamte Nachfrage, die in einer Ökonomie wirksam ist. Für das Wirtschaftswachstum ist schließlich nicht relevant, wie viel Familie Meier oder Frau Schulz für Konsumgüter ausgibt, sondern wie hoch die Gesamtnachfrage aller Haushalte ist. Das Kaufkraftargument zielt darauf ab, dass durch hohe Löhne die private Kaufkraft gestärkt wird, weil die Arbeitnehmer gewissermaßen ein größeres Stück vom Kuchen abbekommen und sich deshalb mehr leisten können. Aber ist das tatsächlich der Fall? Die sogenannte Lohnquote, d.h. der Anteil,

den der Faktor Arbeit am Gesamteinkommen hat, ist für das Kaufkraftargument eine wichtige Größe, denn eine Nachfragesteigerung der privaten Haushalte ist nur dann zu erwarten, wenn die Arbeitnehmer tatsächlich ein größeres Kuchenstück bekommen, also ihren Anteil am Gesamteinkommen steigern können.

Der Befund ist einigermaßen ernüchternd. Die Lohnquote ist über 20 Jahre hinweg relativ konstant. Wie ist das mit steigenden Löhnen in Einklang zu bringen? Die Erklärung ist relativ einfach. Die Summe aller gezahlten Löhne hängt natürlich von zwei Komponenten ab, der Lohnhöhe und der Zahl der Beschäftigten. Steigen die Löhne und sinkt gleichzeitig die Zahl der Beschäftigten relativ zur Produktion, so ist nicht klar, wie sich das im Saldo auf die Lohnsumme auswirkt. Sie kann steigen, sinken oder gleich bleiben, je nachdem, welcher Effekt stärker ist.

In Deutschland haben sich beide Effekte über einen langen Zeitraum, von konjunkturellen Schwankungen abgesehen, die Waage gehalten. Das, was die Arbeitnehmer insgesamt durch Reallohnsteigerungen an Einkommenszuwachs gewonnen haben, ist dadurch kompensiert worden, dass die Beschäftigung geringer ausgefallen ist, als es die steigende Produktion erlaubt hätte. Dahinter stecken in erster Linie Substitutionsprozesse zwischen Kapital und Arbeit. Reallohnsteigerungen machen Arbeit relativ zum Kapital teurer, es wird lohnender, Maschinen die Arbeit der Menschen verrichten zu lassen. Man kann es auch so formulieren: Die Faktormärkte sorgen dafür, dass die Lohnquote bei einem bestimmten Wert verharrt. Hohe Reallohnsteigerungen führen da-

mit nicht zum Anstieg der „Massenkaufkraft“, sie verteilen lediglich das Arbeitseinkommen auf eine kleiner werdende Gruppe.

Unsere Reise durch die Krankheitsgeschichte soll uns zu Plätzen führen, an denen wir Hinweise auf die Ursachen für die „Deutsche Krankheit“ finden. Was können wir aus den Erfahrungen der 70er Jahre lernen? Bisher noch nicht viel. Unvorhersehbare Schocks, wie die erste Ölkrise, können eine Ökonomie aus der Wachstumsbahn werfen. Das ist allerdings eine wenig aufregende Erkenntnis, zumal wir gesehen haben, dass sich der Schaden, den die OPEC angerichtet hat, in Grenzen hielt und die Krise relativ schnell überwunden werden konnte. Wir haben auch gelernt, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen den realen Arbeitskosten und der Beschäftigung. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Zusammenhang vollkommen klar und unbestreitbar. In der Öffentlichkeit wird er aber nicht gern gesehen, denn letztlich läuft er auf ein ziemliches Dilemma hinaus. Hohe Löhne sind für diejenigen, die beschäftigt sind, dadurch sehr angenehm. Wer behauptet schon von sich, dass er zu viel verdient? Die meisten Menschen dürften eher der Meinung sein, dass ihre Arbeit mehr wert ist, als sie dafür bekommen. Und das ohnehin schon als zu gering empfundene Einkommen soll nun auch noch Schuld an der Arbeitslosigkeit sein! Da freundet man sich doch eher mit dem Kaufkraftargument an, das wir oben besprochen haben. Wenn es stimmen würde, wäre die Welt schnell wieder in Ordnung, denn dann könnten wir die Arbeitslosigkeit einfach dadurch beseitigen, dass wir höhere Einkommen schaffen, mehr ausgeben und mehr konsumieren. Das klingt gut. Um genau zu sein, es klingt ganz einfach zu schön, um wahr zu sein – wie bereits versprochen, werden wir darauf zurückkommen.

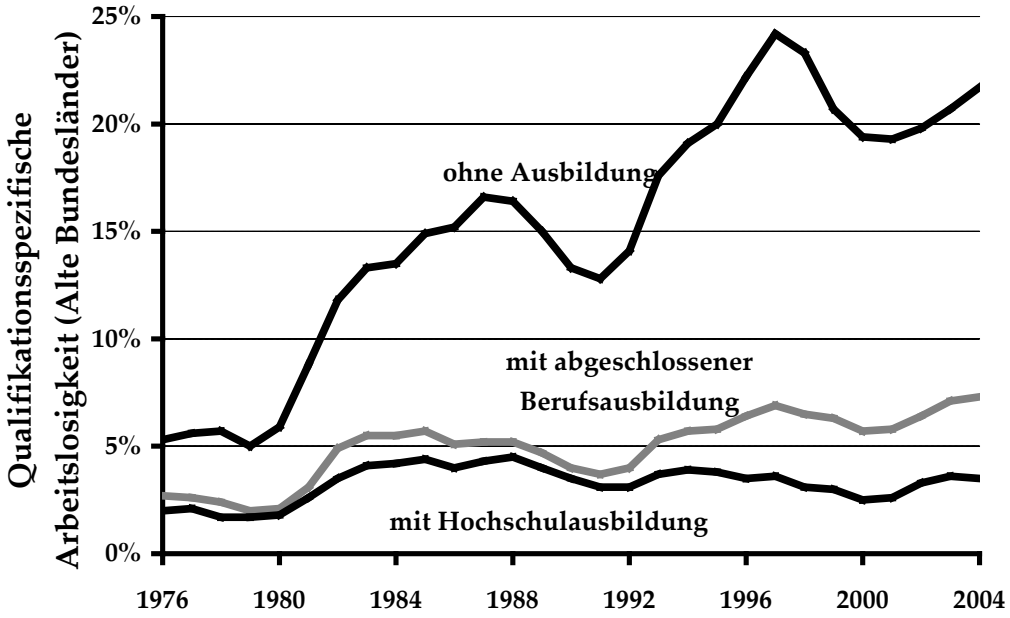
Geben die 70er Jahre noch mehr her? Lassen sich vielleicht irgendwelche Hinweise darauf finden, dass sich in Deutschland die Dinge anders entwickelt haben als in anderen Ländern? Schließlich sind wir den Erregern der „Deutschen Krankheit“ auf der Spur. Wenn es diese Krankheit gibt, muss es etwas spezifisch Deutsches in unserem Arbeitsmarkt geben, etwas, was sich in dieser Form in anderen Ländern nicht findet oder dort schwächer ausgeprägt ist. Vor 1973 war Arbeitslosigkeit in Deutschland ein Randthema. Danach entwickelte sie sich zum zentralen Thema der deutschen Wirtschaftspolitik. Liegt da nicht die Vermutung nahe, dass in den 70er Jahren der Schlüssel für des Rätsels Lösung zu suchen ist? Tatsächlich lassen sich Spuren sichern, aber es sind eher vage Hinweise als handfeste Indizien. Von einer deutschen Spezialität konnte im Hinblick auf Arbeitslosigkeit damals wahrlich nicht die Rede sein. Im Gegenteil, Deutschland ist mit den Folgen der Ölkrise weitaus besser fertig geworden als beispielsweise die USA oder einige europäische Nachbarn. Dennoch, in den Zeitungen tauchten in der Zeit der sozialliberalen Koalition erstmals Begriffe auf, die auch heute noch eine Rolle spielen, wenn über Arbeitsmarktprobleme gestritten wird.

1972 wurde das Betriebsverfassungsgesetz verabschiedet, das den Arbeitnehmervertretern weitgehende Mitspracherechte einräumte. Auch der Kündigungsschutz kam voran. Kündigungsschutz und Mitbestimmung sind Reizthemen der gegenwärtigen Debatte um die Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit. Sollte die Ursache der „Deutschen Krankheit“ wirklich in den 70ern liegen, als man glaubte, die Rechte der Arbeitnehmer stärken zu müssen? Hat man dabei der deutschen Wirtschaft unwissentlich das Virus der Arbeitslosigkeit eingepflanzt? Zweifel daran sind angebracht.

Fraglos wirkt der restriktive Kündigungsschutz beschäftigungshemmend, aber selbst wenn es keinerlei gesetzlich verankerten Schutz vor Entlassung gäbe, wäre nicht damit zu rechnen, dass unter diesen Bedingungen die Arbeitslosigkeit substanziell geringer ausfiele. Wir werden auf diesen Punkt noch zu sprechen kommen.

Wenn in den 70er Jahren der Begriff der strukturellen Arbeitslosigkeit in den politischen Reden auftauchte, etwa bei Bundeskanzler Helmut Schmidt, dann hatte man vermutlich nicht zuletzt ein Phänomen im Blick, das gegen Ende des Jahrzehnts immer mehr Beachtung fand. Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Deutschland begann sich zu wandeln. Dieser Wandel lässt sich an zwei Größen festmachen, die auch heute noch eine wichtige Rolle spielen: Die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Qualifikation der Arbeitslosen. Zwischen 1974 und 1978 verdoppelte sich die durchschnittliche Zeit, die Menschen in Arbeitslosigkeit verbrachten. Der Begriff der „Langzeitarbeitslosen“ wurde geboren. Gleichzeitig machte sich eine Spaltung des Arbeitsmarktes bemerkbar, die bis heute kennzeichnend ist für die Situation in Deutschland. Wachsende Arbeitslosigkeit unter gering qualifizierten Menschen steht ein Mangel an Facharbeitern und Hochqualifizierten gegenüber. Abbildung 1.4 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Abhängigkeit von der Qualifikation.

Abbildung 1.4: Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit



Die Kurven geben die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten in den alten Bundesländern an. Als abgeschlossene Berufsausbildung zählen dabei die betriebliche Berufsausbildung, Berufsfachschulausbildung sowie Fort- und Weiterbildung an Fach-, Techniker- und Meisterschulen ohne Verwaltungsfachhochschulen. Zur Hochschulausbildung zählen Abschlüsse an Universitäten und Fachhochschulen einschließlich Verwaltungsfachhochschulen. Quelle: Reinberg und Hummel (2005).

Während sich die Arbeitslosenquote der Hochschulabsolventen in gebührendem Abstand unter der Fünf-Prozent-Marke bewegt und die derjenigen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, nur etwas diese Marke übersteigt, wächst die Quote der gering qualifizierten Arbeitslosen bis weit über 20 Prozent. Arbeitslosigkeit in Deutschland ist zu einem erheblichen Teil die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen. Aus heutiger Sicht ist es verwunderlich, dass man bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre begann, sich über dieses Phänomen Ge-

danken zu machen, denn wie Abbildung 1.4 zeigt, bewegte sich damals die Quote der arbeitslosen Geringqualifizierten bei geradezu traumhaften 5-6 Prozent. Dennoch verwies beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung immer häufiger darauf, dass es in diesem speziellen Segment des Arbeitsmarktes zu erheblichen Problemen kommt und dass der Anstieg der Dauer der Arbeitslosigkeit vor allem dort seine Ursachen hat.

Wir werden uns mit dem Schicksal gering qualifizierter Menschen noch ausführlich befassen, denn ihnen kommt eine Schlüsselrolle in der Krankheitsgeschichte des deutschen Arbeitsmarktes zu. In diesem Zusammenhang ist eine weitere Beobachtung aus den 70ern bedeutsam, weil sie uns eine Spur liefert: Die hohen Reallohnsteigerungen Mitte des Jahrzehnts weisen eine Besonderheit auf. Sie gingen einher mit einem starken Anstieg vor allem bei den untersten Lohngruppen. Denen, mit den kleinsten Einkommen, galt die besondere Aufmerksamkeit der Gewerkschaften. Ziel war es, den Abstand zum Durchschnittseinkommen zu verringern, um eine gleichmäßigere Entlohnung herbeizuführen. Verfolgt wurde dieses Ziel durch sogenannte Sockelbeträge, die eine Untergrenze für die prozentual ausgehandelte Lohnsteigerung bildeten. Das Ergebnis war ein überproportionaler Anstieg der Einkommen in den untersten Lohngruppen. Wie wir noch sehen werden, ist diese Entwicklung von einiger Bedeutung. Aber wir müssen diese Spur zunächst wieder verlassen, denn in der Geschichte des deutschen Arbeitsmarktes kam es Anfang der 80er Jahre zu einem Ereignis, das für geraume Zeit alles andere überlagerte.

Die 80er Jahre: Sturm und Ruhe vor dem Sturm

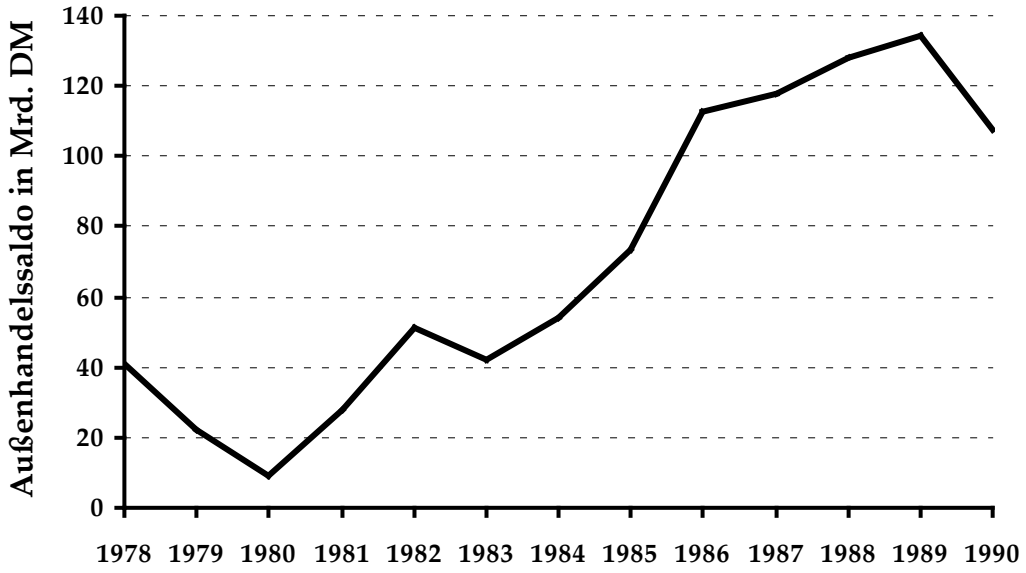
Das Jahrzehnt begann stürmisch. Die Weltwirtschaft, die internationale Politik und auch die nationale politische Bühne gerieten unversehens in schweres Wetter. Grund war wieder einmal das Öl. Der Krieg zwischen dem Iran und dem Irak löste die zweite Ölkrise aus, die – gemessen am Preissprung, der sich an den Rohölmärkten vollzog – noch stärker ausfiel als die erste, durch die OPEC verursachte Krise. Die Folgen waren ähnlich. Zwischen 1979 und 1983 erlebte die Weltwirtschaft eine schlimme Rezession. In Deutschland reagierte man darauf zunächst mit den klassischen Mitteln der Globalsteuerung. Die Regierung Schmidt setzte auf Beschäftigungsprogramme, auf Erhöhung der Staatsverschuldung und Investitionsprogramme. Es half wenig. Die Arbeitslosigkeit stieg während der Rezessionsphase dramatisch. Im Oktober 1982 wurde die Zwei-Millionen-Marke überschritten. Und wieder traf es vor allem die gering qualifizierten Menschen (vgl. Abbildung 1.4).

Die klassischen Mittel der Globalsteuerung schließen auch die Geldpolitik ein. In konjunkturell schwierigen Zeiten, so das Rezept, regen niedrige Zinsen zu Investitionen an und führen die Konjunktur aus dem Tal. Anfang der 80er Jahre war der Weg zu niedrigen Zinsen allerdings versperrt, denn die USA waren fest entschlossen, die Inflation zu bekämpfen. Darüber hinaus führte die Reagan-Administration ein System beschleunigter Abschreibungen ein, die die Rentabilität von Investitionen in den USA drastisch erhöhten. Investitionen in den USA mussten in dieser Zeit vor Steuern gerade einmal die halbe Rendite einer vergleich-

baren Investition in Europa erbringen, um sich für den Investor nach Steuern immer noch zu lohnen. Die lukrativen Anlagemöglichkeiten in den USA führten bei kontinuierlich steigendem Dollarkurs zu einem enormen Kapitalzufluss in die USA, der auch durch hohe Zinsen in Europa nicht aufgehalten werden konnte.

Die Erfolglosigkeit der Wirtschaftspolitik Schmidts dürfte einer der wichtigsten Gründe für das Scheitern der sozialliberalen Koalition Ende 1982 gewesen sein. Schließlich waren es vor allem gegensätzliche Auffassungen in der Wirtschaftspolitik, die FDP und SPD auseinander getrieben haben. Im Oktober 1982 begann die Ära Kohl. Sie sollte 16 Jahre dauern und es sollten turbulente Zeiten werden. Der Anfang gestaltete sich ausgesprochen glücklich. Die neue Regierung trat am Ende einer tiefen Rezession ihren Dienst an, auf die – das war ihr Glück – ein ausgeprägter Boom folgte. Die Weltwirtschaft hatte sich 1983 endgültig vom Schock der zweiten Ölkrise erholt, die Ölpreise fielen, der Welthandel blühte auf. Die Abbildung 1.5 zeigt die Entwicklung des deutschen Außenhandelssaldos für die Zeit von 1978 bis 1990. Sie zeigt ein für die Regierung Kohl erfreuliches Bild. Nach dem krisenhaften Einbruch Ende der 70er kommt der Außenhandel ab 1983 mächtig in Schwung. Bis zum Ende des Jahrzehnts steigt der Überschuss jedes Jahr kräftig an.

Abbildung 1.5: Außenhandelssaldo in den 80er Jahren



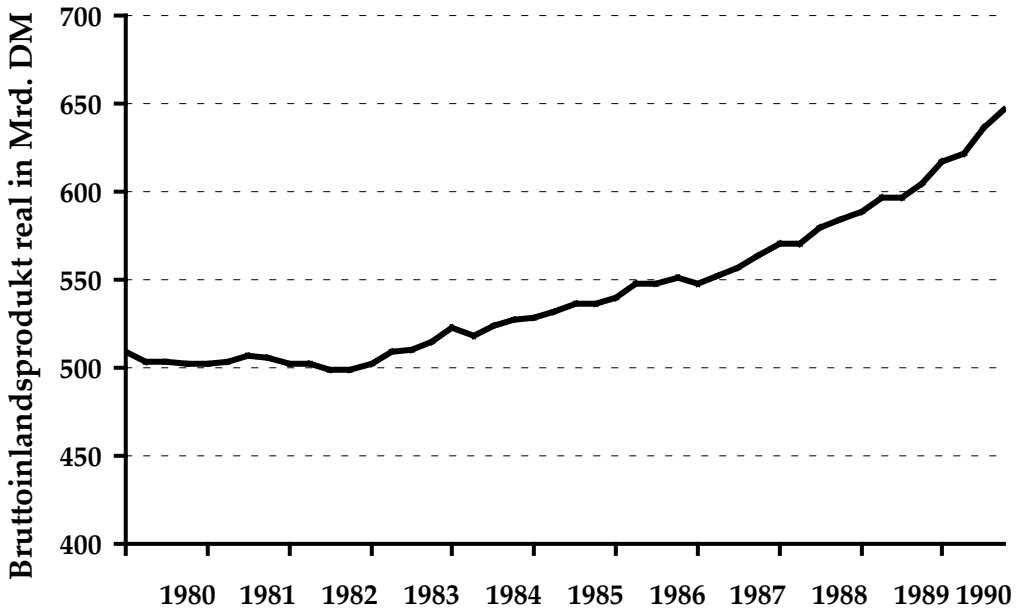
Quelle: Statistisches Bundesamt (2003).

Mit einem solchen weltwirtschaftlichen Boom lässt sich leben. Erst recht, wenn man sieht, wie erfreulich sich diese Entwicklung auf das Bruttoinlandsprodukt ausgewirkt hat.

Tatsächlich wirkte sich der lang anhaltende Boom der 80er Jahre auch auf den Arbeitsmarkt aus. Ein Blick auf die Abbildung 1.2 zeigt, dass es zwischen 1983 und 1990 gelang, das Niveau der Arbeitslosigkeit zu stabilisieren, am Ende des Jahrzehnts kam es sogar zu einem leichten Rückgang der Zahlen. Nicht nur das. Die Zahl der Beschäftigten wuchs in dieser Zeit beträchtlich, was nichts anderes bedeutete, als dass mehr Menschen auf dem Arbeitsmarkt antraten und dies erfolgreich. Vor allem immer mehr

Frauen boten ihre Arbeitskraft an – und sie wurde von den Unternehmen nachgefragt.

Abbildung 1.6: Bruttoinlandsprodukt in den 80er Jahren



Die Kurve zeigt das saisonbereinigte Bruttoinlandsprodukt zu Preisen von 1991.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Zeitreihenservice-Segment 2282.

Straft dieser Befund uns nicht Lügen? Haben wir nicht behauptet, dass die Arbeitslosigkeit nicht als ein Konjunkturproblem gesehen werden kann? Natürlich nicht, denn selbstverständlich reagiert die Arbeitsnachfrage auf Konjunkturschwankungen. Sie fällt in Zeiten der Rezession und sie steigt im Aufschwung. Aber es bleibt dabei, dass dieses Auf und Ab dem langfristigen Trend der deutschen Arbeitslosigkeit nichts anhaben kann. Selbst die ausge-

prägte Boom-Phase in den 80er Jahren hat nicht zu einem signifikanten und nachhaltigen Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt. Allenfalls hat sie uns eine Verschnaufpause eingebracht – und die war nötig, wie die weitere Entwicklung zeigt.

Die 90er Jahre: Deutschland wird größer – das Arbeitsmarktproblem auch

Während seiner Krankengeschichte hatte der Patient Arbeitsmarkt ein außergewöhnliches Erlebnis, das ganz sicher nicht ohne Wirkung auf den Krankheitsverlauf geblieben ist: die deutsche Wiedervereinigung.

Es war das Jahr, in dem die deutsche Nationalmannschaft zum dritten Mal Weltmeister wurde. Deutschland im Freudentaumel. Aufgerückt zum größten und bevölkerungsreichsten Land der Europäischen Union wuchs das nationale Selbstbewusstsein kurzfristig über sich hinaus. Man befand sich unversehens in einer historisch einmaligen Situation und es war klar, dass niemand Erfahrung darin hatte, zwei Staaten zu vereinigen, deren ökonomische Strukturen kaum unterschiedlicher hätten sein können. Aber der Optimismus überwog und schon bald war das Wort von den blühenden Landschaften in die Welt gesetzt. Und es gab gute Gründe für die gute Stimmung in diesem Jahr. Der Fall der Mauer wurde von vielen Menschen in Ost- wie in Westdeutschland als eine Befreiung empfunden, als Sieg der Demokratie und der Toleranz. Der Ost-West-Konflikt war überwunden, der kalte Krieg wurde endgültig Historie. Es war von der Friedensdividende die

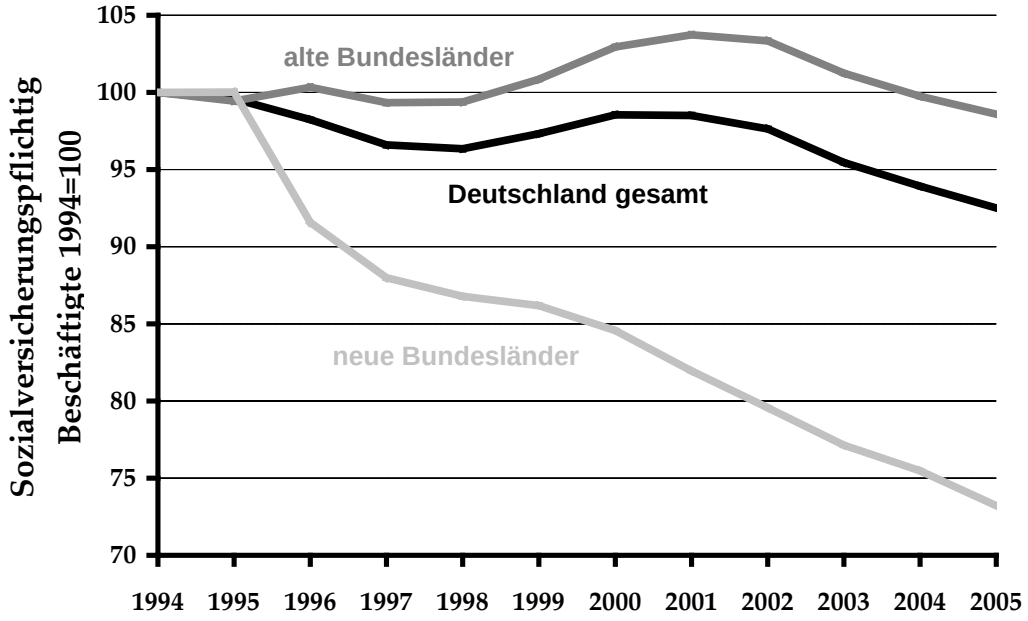
Rede, die allein ausreichen sollte, die ökonomischen Lasten der Wiedervereinigung zu tragen. Und schließlich gab es die Erinnerung an das Wirtschaftswunder, das Westdeutschland nach 1948 erlebt hatte. Warum sollte sich so ein Wunder nicht in den neuen Bundesländern wiederholen lassen? Zumal die Voraussetzungen ungleich günstiger zu sein schienen als in der Nachkriegszeit!

Tatsächlich, verglichen mit den Transfers in die neuen Bundesländer waren die Mittel des Marshall-Planes ein Almosen. Der Osten konnte auf weit mehr als nur finanzielle Hilfe aus dem alten Bundesgebiet hoffen. Aber das Wunder blieb aus. Zwar grenzt die Veränderung, die sich seit der Wiedervereinigung in den Städten Ostdeutschlands vollzogen hat, an ein Wunder, zwar ist in kürzester Zeit eine Aufbauleistung gelungen, die ihresgleichen sucht, aber das, was man mit einem Wirtschaftswunder bezeichnet, ist nicht eingetreten.

Dabei fing alles verheißungsvoll an. Von 1990 bis 1995 verdoppelte sich die Produktivität in den neuen Bundesländern.[1] Die Wachstumsraten Ostdeutschlands lagen über denen der alten Bundesländer, der Aufholprozess schien in vollem Gange. Aber Mitte der 90er Jahre kam der Einbruch. Die Produktivität verharrt seitdem auf einem Niveau von etwas unter 60 Prozent des Westwertes, seit 1999 ist sie sogar leicht rückläufig. Die Wachstumsraten liegen seit 1995 beständig unter denen der alten Bundesländer und die Beschäftigung in Ostdeutschland entwickelt sich seit dieser Zeit geradezu beängstigend, wie die Abbildung 1.7 deutlich zeigt.

[1] Gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigen.

Abbildung 1.7: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte



Die Beschäftigtenzahlen der neuen Bundesländer beinhalten die Beschäftigten in Berlin. Quellen: Zahlen bis 1995: Statistisches Taschenbuch 2004 (Arbeits- und Sozialstatistik) und Statistisches Landesamt Berlin; Zahlen ab 1996: Online-Statistiken der Bundesagentur für Arbeit (2005), Monatsbericht September 2005.

Von einem Wachstumsprozess, der die neuen Länder an das Wirtschaftsniveau der alten heranführt, kann schon lange keine Rede mehr sein. Vielmehr hängt der Osten nach wie vor am Tropf des Westens. Im Jahr 2001 wurden in den neuen Ländern von der öffentlichen Hand und von privaten Unternehmen und Haushalten Ausgaben im Wert von etwa 365 Mrd. Euro getätigt. Dem gegenüber stand ein Bruttoinlandsprodukt von nur 253 Mrd. Euro. Das bedeutet, annähernd ein Drittel dessen, was in den neuen Ländern ausgegeben wurde, musste durch Transfers und Kapitalimporte finanziert werden. Zum Vergleich, der italienische Sü-

den, der seit Jahrzehnten am Tropf des wohlhabenden Nordens Italiens hängt, erwirtschaftet immerhin 87 Prozent seiner Ausgaben selbst.

Es ist viel geschrieben worden über die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands und darüber, wie man vielleicht doch noch zu einem, wie es so schön heißt, sich selbst tragenden Aufschwung in den neuen Ländern kommen könnte. Man kann das alles abkürzen. Der Punkt ist: Nicht nur am Arbeitsmarkt, sondern auch bei der Wiedervereinigung ist etwas schief gegangen. Was genau und wie es hätte verhindert werden können, sind schwierige Fragen, auf die sich vermutlich sehr unterschiedliche Antworten geben lassen. Aber vielleicht macht es Sinn sich einmal zu überlegen, was die Situation Ostdeutschlands im Jahre 1990 eigentlich von der unterscheidet, die sich im Westteil des Landes nach der Währungsreform 1948 bot. Wenigstens zwei Unterschiede dürften unstrittig sein und fraglos Auswirkungen haben.

Niemand wird ernsthaft auf die Idee kommen, das Jahr 1948 eine glückliche Zeit zu nennen. Nur drei Jahre nach Kriegsende lag Deutschland in Schutt und Asche, es mangelte am Nötigsten, viele Männer waren in Kriegsgefangenschaft und sollten es noch lange bleiben. Nein, eine schöne Zeit war es wirklich nicht. Dennoch war es nicht nur im negativen Sinne eine besondere Zeit. Ihre Vorzüge bestanden nicht in der damals aktuellen Lage, sondern vielmehr in den Chancen und Möglichkeiten, die sich in dieser historischen Stunde Null boten. Damit sind nicht so sehr die Chancen gemeint, die sich dem Einzelnen für einen Neuanfang boten, sondern vielmehr die Möglichkeiten, die sich der deutschen Gesellschaft eröffneten.

Man stelle sich einmal vor, das Grundgesetz müsste heute geschrieben werden. Man mag es sich lieber nicht vorstellen, denn der Gedanke an das Chaos, das die nunmehr beteiligten Interessengruppen verursachen würden, ist nicht sehr angenehm. Die Gewerkschaften, die Unternehmensverbände, der Verband der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer, der Mieterbund, der Tierschutz, die Umweltgruppen, der Bauernverband, die Sportverbände und die Kirchenvertreter, der Hochschullehrerverband und die Philologen, die Kassenärztliche Vereinigung und die Sozialversicherungsträger würden zusammen mit einigen hundert weiteren Interessenvertretern einen Kanon sich gegenseitig ausschließender und blockierender Forderungen erheben. Das Grundgesetz, das am Ende herauskäme, würde vermutlich mehrere tausend Seiten umfassen und durch Ausnahmeregelungen, von denen es selbstverständlich Ausnahmen gäbe, allen Interessen gerecht zu werden versuchen – ohne Erfolg natürlich. Mit anderen Worten, es sähe vermutlich so ähnlich aus, wie unsere Steuergesetze heute tatsächlich aussehen.

Die Tatsache, dass wir mit einer Verfassung gesegnet sind, die sich – bei aller berechtigten Kritik im Detail – in den letzten 50 Jahren als ausgesprochen weiser Entwurf erwiesen hat, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Verfassungsväter noch nicht in einem Geflecht von Interessengruppen gefangen waren. 1948 herrschte auch institutionell Tabula rasa. Da nicht abzusehen war, wie sich die Gesellschaft und die Wirtschaft Nachkriegsdeutschlands entwickeln würden, wussten die Menschen vermutlich gar nicht, worin ihr eigenes Interesse eigentlich bestand. Sollten sie für oder gegen die Verstaatlichung der Großindustrie sein, für oder gegen eine föderative Verfassung?

Der Parlamentarische Rat, die verfassungsgebende Versammlung, befand sich in einer Situation, die der sehr nahe kommt, die der kürzlich verstorbene Philosoph John Rawls als ideale Bedingung für das Zustandekommen eines gerechten, fairen Gesellschaftsvertrages identifiziert hat. Man kann die Idee Rawls sehr einfach beschreiben. Wenn es darum geht, gerechte Regeln für eine Gesellschaft zu entwickeln, dann muss man das in einer Situation tun, in der niemand weiß, welche Rolle er in dieser Gesellschaft spielen wird. Wenn sich Skatspieler beispielsweise darüber verständigen wollen, wie der Grand gezählt wird, dann sollten sie das tunlichst machen, bevor die Karten verteilt sind. Ähnlich ist es mit einer Verfassung. Im Idealfall befinden sich die Verfassungsväter hinter einem „Schleier des Unwissens", der ihnen die Sicht auf die eigene Situation in der Gesellschaft, deren Verfassung sie schreiben, verdeckt. Wenn niemand weiß, ob er arm oder reich sein wird, welchem Glauben er anhängen oder wie begabt er durchs Leben gehen wird, dann wird er sich bemühen, faire Regeln zu finden, Regeln die allen gerecht werden - und das nicht, weil er es allen recht machen will, sondern weil er es sich selbst in allen möglichen Lebenslagen recht machen will. Die Väter des Grundgesetzes waren dieser Situation sehr nahe. Die Interessen waren noch nicht formiert und schon gar nicht organisiert. Schlagkräftige Interessengruppen existierten noch nicht. Hinzu kam als einigendes Band die gemeinsame Furcht vor dem stalinistischen Regime in der Sowjetunion. Deshalb konnte eine weise Verfassung geschrieben werden.

Die Freiheit, der sich der Parlamentarische Rat erfreuen konnte, war nicht mit der Verabschiedung des Grundgesetzes verschwunden. Sie war kennzeichnend für die Jahre des Wirt-

schaftswunders und hat viel dazu beigetragen, dass dieses Wunder geschehen konnte. Sie bestand nicht nur darin, dass die Interessengruppen noch nicht in Stellung waren. Viel wichtiger war vermutlich, dass die Regelungsdichte unvergleichlich geringer war. Die Zahl der Verordnungen, Richtlinien und Gesetze, die es zu beachten galt, wenn Unternehmen gegründet wurden oder sich durch Investitionen erweiterten, war in den ersten Jahren des Wirtschaftswunders verschwindend gering, verglichen mit dem, was Unternehmen heute beachten müssen.

Westdeutschland hatte nach dem Krieg eine folgerichtige und nachvollziehbare Entwicklung genommen. Im Gefolge des starken wirtschaftlichen Wachstums und des dadurch entstandenen Wohlstandes konnten sich Bürokratie und Interessengruppen parallel entwickeln und an Einfluss gewinnen. Problembereiche, die nach dem Krieg nebensächlich waren, weil die Befriedigung elementarer Bedürfnisse im Vordergrund stand, gewannen an Bedeutung und führten zu entsprechenden Regulierungen. Der Umweltschutz ist ein gutes Beispiel für diese Entwicklung. Ihm konnte man sich erst widmen, nachdem die wichtigsten ökonomischen Probleme gelöst waren. Erst dann interessierten sich die Leute auch für ihn. Die Regelungsdichte, die Westdeutschland 1990 hatte, war seiner Entwicklung angemessen.

Ostdeutschland hatte diese Freiheiten bei der Wiedervereinigung nicht. Vom ersten Tag an standen wohlformierte und organisierte Interessenvertreter bereit, die Ostdeutschen unter ihre Fittiche zu nehmen. Mit der Wiedervereinigung wurde Ostdeutschland das westdeutsche Regelwerk übergestülpt, obwohl seine ökonomische Entwicklung dem nicht entsprach. Die Versuche, daran et-

was zu ändern, sind nicht weit gekommen. Investitionsbeschleunigungsprogramme und entsprechende Gesetzesänderungen haben nicht verhindern können, dass Genehmigungsverfahren heute in Ostdeutschland genauso lange dauern wie im Westen und die Zahl der zu beachtenden Vorschriften nur unwesentlich geringer ist.

Das Argument, Ostdeutschland hätte deshalb schlechtere Anfangsbedingungen für ein eigenes Wirtschaftswunder gehabt, weil es von einem durchregulierten Westdeutschland mit Regeln überhäuft wurde, die Initiative und Investitionsfreude oft genug abgewürgt hätten, erscheint plausibel. Dennoch müssen wir einräumen: Es ist ein weiches Argument. Der empirische Nachweis, dass die zahlreichen Regulierungen tatsächlich als Wachstumsbremse gewirkt haben, dürfte nur schwer zu erbringen sein. Es mag so gewesen sein, aber sicher können wir uns dessen nicht sein. Anders verhält es sich mit dem zweiten Argument, das dafür spricht, dass die Bedingungen für ein Wirtschaftswunder in Ostdeutschland erheblich schlechter waren als 1948.

Die Währungsreform 1948 führte faktisch dazu, dass die deutsche Währung dramatisch abgewertet wurde. Aber nicht nur das. Viel entscheidender war, dass die D-Mark über eine lange Phase hinweg, genauer gesagt bis 1973, unterbewertet *blieb*. Damit war die Grundlage gelegt für den Erfolg der deutschen Exportwirtschaft, der wiederum der Treibsatz des Wirtschaftswunders gewesen ist. Ganz anders war die Situation in Ostdeutschland bei der Währungsumstellung 1990. Die Wahl eines Umtauschkurses von 1:1 und die gleichzeitige Umstellung der Löhne im gleichen Verhältnis führte zu einer massiven *Aufwertung* der Ostmark. Verstärkt

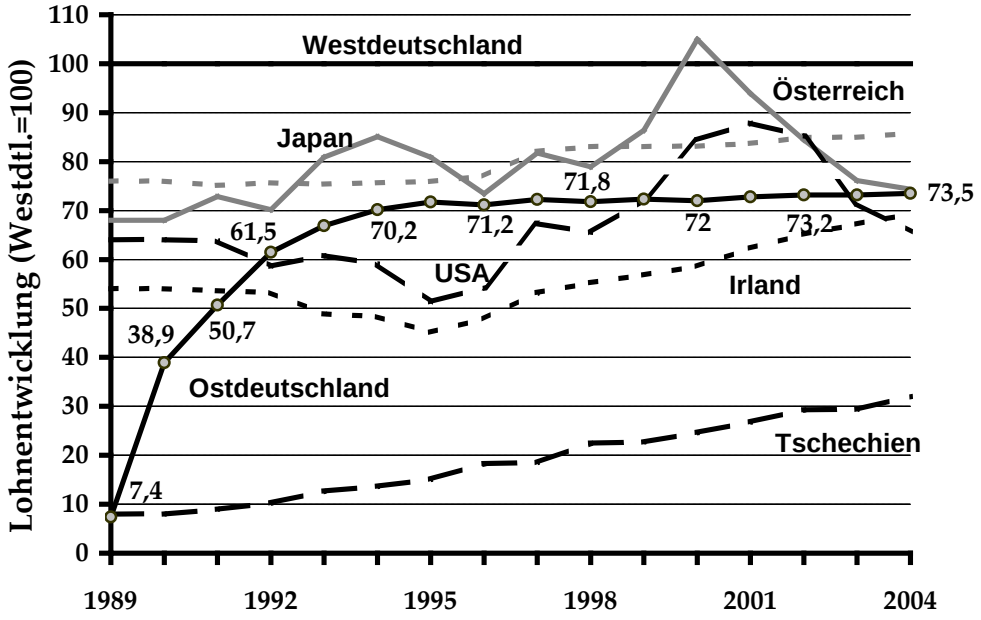
wurde dieser Effekt durch die Tarifverhandlungen, die Anfang der 90er Jahre geführt wurden und durchweg zweistellige Lohnsteigerungen zur Folge hatten. Für die ostdeutschen Unternehmen waren die Folgen fatal: Die exportbezogenen Reallöhne stiegen um annähernd 400 Prozent und zerstörten die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen von einem Tag auf den anderen, weil eine entsprechende Anpassung der Produktivität nicht stattfinden konnte. Die Abbildung 1.8 zeigt sehr anschaulich, wie sich die Löhne in Ostdeutschland nicht nur im Vergleich zu den westdeutschen Löhnen, sondern auch zu den Löhnen west- und osteuropäischer Länder entwickelten.

Der Zusammenbruch des größten Teils der ostdeutschen Industrie war die Folge. Das Wirtschaftswunder im Westen wurde getragen von einem Export-Boom. Die ostdeutsche Wirtschaft hat sich bis heute nicht von dem Wendeschock erholen können und ihre größte Schwäche besteht nach wie vor darin, dass sie zu wenige und zu kleine Unternehmen aufweist, die handelbare, exportfähige Güter herstellen.

Die Gründe für diese Entwicklung – 1:1-Wechselkurs bei gleichzeitiger Nominallohnstarrheit und Lohnentwicklungen, die nicht an der Produktivität orientiert waren – bestehen bis heute fort und verhindern weiterhin, den selbsttragenden Aufschwung in den neuen Ländern. Lange Jahre lag die Produktivität je Erwerbstätigen unterhalb der Löhne. Die ostdeutschen Firmen reagierten darauf mit dem Abbau niedrigproduktiver Arbeitsplätze. Dadurch stieg die Produktivität je Erwerbstätigen und entspricht mittlerweile fast den Löhnen, die inzwischen über alle Branchen gerechnet bei knapp 78 Prozent des Westniveaus angelangt sind.

Dass der Abbau der Stellen für diesen Anpassungsprozess verantwortlich war, und nicht etwa Produktivitätssteigerungen bei den Beschäftigten, zeigt sich an der Produktivität je Einwohner. Diese ist im Vergleich zu Westdeutschland *langsamer gestiegen* als die Löhne und liegt jetzt bei 67 Prozent des Westniveaus.

Abbildung 1.8: Die Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern



Die Kurven beziehen sich auf die länderspezifischen Bruttostundenlöhne in der Industrie inklusive Lohnnebenkosten. Dabei wurden für alle Länder die Lohnsteigerungsraten und die Veränderung der Wechselkurse berücksichtigt.
Quelle: Siehe Sinn (1995) und eigene Berechnungen.

Ganz abgesehen davon, dass Lohnsenkungen in Deutschland ohnehin sakrosankt sind, besteht für eine Anpassung der Löhne in

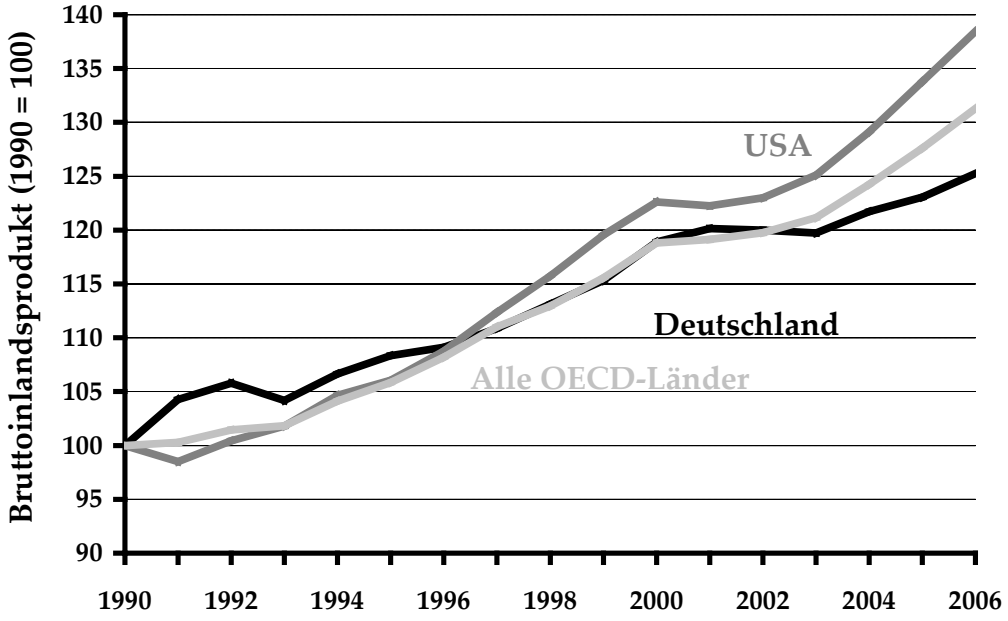
Ostdeutschland kaum Spielraum. Würde das allgemeine Lohnniveau deutlich sinken, würde die in den letzten Jahren ohnehin verstärkte Abwanderung aus Ostdeutschland weiter beschleunigt. Die Mobilitätskosten innerhalb des wiedervereinigten Deutschlands sind sehr gering. Eine weitere Abwanderung insbesondere gut qualifizierter junger Menschen würde die neuen Bundesländer entscheidend schwächen und sie von ihrem Ziel, ökonomisch auf eigene Füße zu kommen, immer weiter wegbringen.

Richten wir den Blick wieder auf den westdeutschen Arbeitsmarkt und fragen uns, ob es nicht sein kann, dass die Wiedervereinigung auch dort Spuren hinterlassen hat. Die Abbildung 1.3 zeichnet ein recht optimistisches Bild der Wachstumsgeschichte Deutschlands. Der langfristige Trend zeigt unverkennbar nach oben und unterscheidet sich kaum von dem der USA oder der OECD-Staaten. Etwas anders sieht es aus, wenn wir uns auf die Zeit nach 1990 konzentrieren. In der folgenden Abbildung 1.9 ist wiederum das Pro-Kopf-Einkommen abgetragen, aber diesmal ist das Jahr 1990 als Ausgangspunkt unseres Vergleichs gewählt.

In den Jahren 1991 und 1992 konnte Deutschland ein relativ starkes Wachstum verzeichnen. Aber dieser „Wiedervereinigungs-Boom“ war nur von kurzer Dauer. Ab 1993 zeigt sich eine deutliche Wachstumsschwäche. Seit der Mitte der 90er Jahre ist das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in Deutschland niedriger als im OECD-Durchschnitt und die Schere zu den USA öffnet sich immer mehr. Allein seit 1995 sind wir um 13 Prozent hinter den USA zurückgefallen. Das Bild wird noch ein wenig trüber, wenn man weitere Ländervergleiche heranzieht. So haben Irland und Österreich inzwischen ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als

Deutschland. Nur zur Erinnerung: Vor 30 Jahren betrug das Pro-Kopf-Einkommen Irlands gerade einmal 46 Prozent des deutschen Niveaus. Das unserer südlichen Nachbarn lag bei 91 Prozent.

Abbildung 1.9: Bruttoinlandsprodukt im internationalen Vergleich



Die Kurven geben die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf für Deutschland, die USA und sämtliche OECD-Länder an, wobei das Bruttoinlandsprodukt für 1990 für alle Länder gleich 100 ist. Die Schätzungen für 2005 und 2006 beruhen auf Wachstumsprognosen der OECD.
Quelle: OECD Statistical Databases.

Können wir aus dem Befund bis hierher etwas lernen? Ist es möglich, den einen oder anderen Mosaikstein aufzusammeln, der uns später hilft, ein komplettes Krankheitsbild zusammenzusetzen?

Zwei Dinge sollten wir uns auf jeden Fall merken. Erstens: Die Wiedervereinigung ist nicht optimal gelaufen und die Fehler, die damals gemacht wurden, haben zu der katastrophalen Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt maßgeblich beigetragen. Zweitens: Seit der Wiedervereinigung leidet Gesamtdeutschland an einer nicht zu leugnenden Wachstumsschwäche. Inwieweit diese ursächlich auf die Lasten der Wiedervereinigung zurückzuführen ist, können wir noch nicht genau ausmachen, aber der Verdacht besteht, dass es einen Zusammenhang geben könnte.

Ein weiterer, für unsere Analyse sehr wichtiger Aspekt kommt hinzu. Die deutsche Politik hat sich 1990 dazu entschlossen, die Kosten der Wiedervereinigung nicht durch eine Steuererhöhung zu finanzieren, sondern einerseits durch eine höhere Staatsverschuldung und andererseits durch die Kassen der sozialen Sicherungssysteme. Nicht wenige sind der Meinung, dass dies ein schwerer Fehler war. Eine Steuererhöhung wäre zu den Zeiten der Wendeeuphorie relativ leicht zu vermitteln gewesen und sie hätte die Lasten der Vereinigung auf mehr Schultern verteilt als die, die sie jetzt tragen müssen. Das sind nämlich vor allem die abhängig Beschäftigten, in deren Sozialbeiträgen sich die Vereinigungskosten niederschlagen. Der größte Teil der Transferleistungen, die nach wie vor von West nach Ost fließen, werden über die sozialen Sicherungssysteme, vor allem über die Renten- und die Arbeitslosenversicherung geleistet. Niemand kann gegenwärtig genau sagen, wie hoch die Sozialabgaben heute wären, hätte es die Wiedervereinigung nicht gegeben. Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle hat ausgerechnet, dass im Jahre 2003 etwa 52 Mrd. Euro als Nettotransfer über die Sozialsysteme in die neuen Länder geflossen ist. Über den Daumen gepeilt, ergibt das eine

Größenordnung von mehr als fünf Prozentpunkten der Sozialabgaben, die auf Vereinigungskosten zurückzuführen sind. Wahrscheinlich ist das eine Unterschätzung, denn die indirekten Effekte, beispielsweise durch die aktive Arbeitsmarktpolitik, sind dabei ebenso wenig berücksichtigt, wie die Tatsache, dass sich die gesamten Nettotransfers auf mehr als den doppelten Betrag beliefen.

Ob eine reine Steuerfinanzierung der Wiedervereinigung besser gewesen wäre, soll an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Hier geht es vor allem darum, darauf aufmerksam zu machen, dass Deutschland mit der Wiedervereinigung ein Problem zu bewältigen hat, das gewaltige Ausmaße besitzt und das andere Länder nicht haben. Es ist deshalb auch nicht ganz fair, wenn in der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion immer wieder auf die Erfolge anderer Länder verwiesen und deren gutes Beispiel beschworen wird. Ob es bisher wirklich 1,25 Billionen Euro waren, die in die neuen Länder geflossen sind, oder doch ein paar Milliarden mehr oder weniger, ist nicht so entscheidend. Wichtig ist vielmehr, dass keine Ökonomie dieser Erde einen solchen Betrag aus der Portokasse zahlen kann. Jedes Land, das eine solche Aufbauleistung erbringen muss, wie sie Deutschland seit 1990 hinbekommen hat, muss in „schweres Wasser“ geraten. Das sollten wir ebenso bei der weiteren Analyse im Hinterkopf behalten wie die Tatsache, dass es gute Gründe dafür gibt, warum die Sozialabgaben in unserem Land so hoch sind.

Für eine Differentialdiagnose ist der bisherige Befund nach wie vor viel zu grobschlächtig und ungenau. Um Näheres über den Zustand unseres Patienten zu erfahren, brauchen wir eine differenziertere Betrachtung seiner Verfassung. Das wichtigste Symp-

tom, dem wir uns dabei widmen müssen, ist die Arbeitslosigkeit selbst, sind die Arbeitslosen. Welche Menschen sind arbeitslos? Woher kommen sie? Warum sind gerade sie arbeitslos? Diese Fragen gilt es als Nächstes zu beantworten.

Das Schicksal der Geringqualifizierten

Globalisierungsopfer, zerquetscht von der Lohnkompression

Wer ist eigentlich arbeitslos? Ist Arbeitslosigkeit ein „klassenloses“ Phänomen, das jeden mit gleicher Wahrscheinlichkeit treffen kann? Das ist sie ganz sicher nicht. Die Faustregel, nach der eine gute Ausbildung der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit ist, gilt nach wie vor. Sie gilt heute erst recht. Den Beleg für diese Aussage haben wir in der Abbildung 1.4 bereits gesehen. Der Befund ist eindeutig. Während bei den höheren Bildungsabschlüssen die Raten zwar hoch, aber immerhin im Zeitablauf vergleichsweise konstant sind, zeigt der Trend bei den Geringqualifizierten steil nach oben. Konjunkturelle Erholungsphasen – von denen es reichlich gab - führten regelmäßig zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit unter den höher qualifizieren Erwerbspersonen. Für die Geringqualifizierten hat es fast immer nur dazu gereicht, das (hohe) Niveau zu halten. Es ist vor allem diese Gruppe, die das Arbeitsmarktproblem betrifft.

Dabei darf man nicht vergessen, dass eine hohe Arbeitslosigkeit innerhalb einer bestimmten Bevölkerungsgruppe nicht ohne Wirkung auf den Rest der Arbeitsanbieter bleibt. Die Leistungen, die der Sozialstaat für diese Gruppe zu erbringen hat, werden letztlich von allen Beschäftigten erwirtschaftet. Sie belasten den arbeitenden Teil der Bevölkerung durch entsprechend hohe Abgaben, die erforderlich sind, um die durch Arbeitslosigkeit bedingten So-

zialtransfers aufzubringen. Dadurch wird Arbeit teurer. Das verschlechtert die Beschäftigungslage auch in anderen Qualifikationsstufen. Man kann deshalb die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht als ein isoliertes Problem der gering qualifizierten Menschen abtun. Die Tatsache, dass sich auch hoch qualifizierte Menschen einem verschärften Arbeitsplatzrisiko ausgesetzt sehen, ist zwar nicht allein auf den Kostendruck zurückzuführen, der von der großen Zahl der Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgeht, aber doch zu einem nicht geringen Teil.

Betroffen sind übrigens nicht nur die formal gering qualifizierten Menschen, also diejenigen, die tatsächlich keine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Auch Menschen, die einen formalen Abschluss besitzen, können durch lang anhaltende Arbeitslosigkeit oder durch technologischen Wandel leicht in eine Situation kommen, in der ihr formaler Abschluss so weit entwertet ist, dass sie faktisch als gering qualifiziert einzustufen sind. Aber warum erwischt es gerade gering oder „falsch" qualifizierte Menschen? Schließlich sind Menschen, die keine Berufsausbildung besitzen, in aller Regel bereit, für weitaus weniger Geld zu arbeiten als beispielsweise ein Hochschulabsolvent. Dennoch finden sie auch bei niedrigen Ansprüchen an das Lohnniveau immer seltener einen Arbeitsplatz. Die Antwort ist einfach: Auch das niedrige Lohnniveau am unteren Ende der Einkommensskala ist immer noch zu hoch.

Diese Antwort mag vielen nicht gefallen. Denn wer hat schon das Recht darüber zu entscheiden, dass ausgerechnet die, die ohnehin schon die geringsten Löhne erzielen, immer noch zu viel verlangen? Ist es nicht im höchsten Maße *ungerecht,* ausgerechnet von

den Schwächsten Opfer zu verlangen? Um auf diesen verständlichen Vorwurf angemessen antworten zu können, muss man ein wenig ausholen und zunächst einmal die Frage beantworten, wovon das Urteil, ob ein Lohn „zu hoch" ist, eigentlich abhängt. Dazu wiederum ist es notwendig, sich darauf einzulassen, Arbeit als ein ganz normales Gut zu betrachten, das auf Märkten gehandelt wird. Das fällt schwer, denn natürlich ist für den Einzelnen seine Arbeitskraft alles andere als ein Stück Seife oder ein Liter Treibstoff und auch etwas anderes als die Maschine, die ihn vielleicht schon seit geraumer Zeit ersetzt. Es hilft nur nichts: Arbeit ist ein Produktionsfaktor, der auf einem Faktormarkt gehandelt wird. Die Tatsache, dass mit Arbeit viel mehr verbunden ist als mit leblosen Gegenständen, soll nicht vergessen sein, aber für den Augenblick brauchen wir den Blick auf die kalte Marktmechanik.

Märkte sind nichts anderes als der Ort, auf dem sich Nachfrager und Anbieter eines Gutes treffen. Das gilt für den Arbeitsmarkt genauso wie für jeden anderen. Die Anbieter auf dem Arbeitsmarkt sind paradoxerweise die Arbeit*nehmer*, wobei nicht dieser Umstand paradox ist, sondern vielmehr die Tatsache, dass wir uns angewöhnt haben, die Arbeitsanbieter so zu nennen. Die Arbeitsnachfrager, das sind die Unternehmen oder – ein weiteres Beispiel paradoxen Sprachgebrauchs – die Arbeit*geber*. Anbieter und Nachfrager betreten die Bühne des Marktes in der Regel mit einer Vorstellung davon, wie viel Geld sie mindestens bekommen müssen, damit sie bereit sind zu verkaufen, beziehungsweise für das Gut zu bezahlen. Das ist auf dem Arbeitsmarkt nicht anders. Wir werden aber gleich sehen, dass hier die Frage, wie viel verlangt und wie viel geboten wird, etwas anders entschieden wird als auf normalen Gütermärkten.

Beginnen wir mit den Arbeitsnachfragern. Sie sind auf der Suche nach Menschen, die bereit sind, ihnen ihre Arbeitskraft zu verkaufen. Nun stellen Unternehmen nicht deshalb Menschen ein, weil sie ihnen Beschäftigung und Einkommen geben wollen – auch wenn das manchmal behauptet wird. Sie tun es, weil sie die Arbeit als Produktionsfaktor benötigen, als Input für die Produktion von Gütern, Dienstleistungen und allem anderen, was sie auf den Produktmärkten verkaufen. Stellen wir uns nun ein Unternehmen vor, das Produktionsfaktoren einkauft, damit etwas produziert und dieses Produkt verkauft, um damit Gewinn zu erzielen. Wie ist das Kalkül der Manager dieses Unternehmens, wenn sie sich überlegen, wie viel Arbeit sie zu welchem Preis einkaufen möchten? Man könnte nun einen kleinen mathematischen Exkurs anstellen, eine Produktionsfunktion definieren, die abbildet, wie durch den Einsatz von Inputs Output erzeugt wird, eine Gewinnfunktion aufschreiben, die die Erträge aus dem Verkauf der Outputs den Kosten gegenüberstellt, die durch den Einkauf von Produktionsfaktoren entstehen und dann ein bisschen Algebra anwenden. Was dabei herauskäme, wäre die so genannte *Grenzproduktivitätstheorie*, die das Kalkül des faktornachfragenden Unternehmens abbildet. Aber wir haben ja versprochen, die Dinge so einfach wie möglich darzustellen, also begnügen wir uns mit einem Beispiel.

Nehmen wir an, unser Unternehmen produziert Brote, die es zum Preis von 2 Euro pro Stück verkauft. Nehmen wir weiterhin an, der Preis, den das Unternehmen für eine Stunde Arbeit bezahlen muss, beträgt 20 Euro (das entspricht einem Nettostundenlohn von etwa der Hälfte). Für die Zutaten je Brot muss der Bäcker 1 Euro ausgeben. Wenn dieser Bäcker nun keinen Verlust machen

will, dürfen die Arbeitskosten je Laib Brot nicht höher als 1 Euro liegen, d.h. um eine Stunde Arbeit bezahlen zu können, muss das Unternehmen 20 Brote produzieren.

Wenn nun durch eine Stunde mehr Arbeit nicht 20, sondern 30 Brote mehr gebacken werden können, die sich auch verkaufen lassen, dann lohnt sich der Kauf einer zusätzlichen Arbeitsstunde offensichtlich. Bei rationalem Verhalten wird der Manager entsprechend am Arbeitsmarkt aktiv.

Man sieht an dieser Stelle, wovon die Arbeitsnachfrage abhängt. Einerseits von zwei Preisen: Da ist der Preis für die Arbeit, doch genauso bedeutsam ist der Preis für das Produkt, das hergestellt wird. Andererseits hängt die Arbeitsnachfrage davon ab, um wie viel sich die Produktion durch den Einsatz von mehr Arbeit steigern lässt. Man bezeichnet diesen Zuwachs als die *Grenzproduktivität der Arbeit*. Man sollte nicht unerwähnt lassen, dass die gleiche Überlegung für alle anderen Produktionsfaktoren - also Maschinen usw. - analog gilt. Das Kalkül unseres Bäckers läuft letztlich darauf hinaus, zwei zentrale Größen zu vergleichen: das reale Grenzprodukt der Arbeit (30 Brote abzüglich der 15 Brote, die er für die Bezahlung der Zutaten verkaufen muss) und die realen Faktorkosten (10 Brote, die er verkaufen muss, um den Lohn für eine Stunde Arbeit zu bezahlen). Solange Ersteres größer ist als Letzteres, lohnt es sich für den Unternehmer, mehr Arbeit einzusetzen.

Ein entscheidender Punkt ist nun, dass in aller Regel die Grenzproduktivität der Faktoren nicht konstant ist, sondern abnimmt, wenn man mehr davon einsetzt. Das ist leicht zu verstehen, wenn man sich überlegt, dass man zum Brotbacken nicht nur Arbeit,

sondern auch Gebäude, Öfen, Teigmaschinen und vieles mehr braucht. Stellen wir uns eine eingerichtete, aber menschenleere Backstube vor. Es ist klar, dass der erste Bäcker, der diese Stube betritt, eine hohe Grenzproduktivität hat. Gleiches wird auch für den zweiten, dritten und vierten gelten, aber es ist klar, dass das nicht immer so weiter geht. Die Zahl zusätzlicher Brote, die durch den Einsatz von mehr Arbeit produziert wird, nimmt ab, die Grenzproduktivität sinkt. Nun könnte man einwenden, dass es doch möglich sei, eine größere Backstube zu bauen und mehr Öfen zu installieren. Das ist natürlich möglich, aber nur in Grenzen, denn es ist offensichtlich, dass es so etwas wie die optimale Betriebsgröße für Backstuben geben dürfte. Technisch gesprochen ist sie dort zu finden, wo die durchschnittlichen Kosten für die Produktion eines Brotes minimal sind.

Die aus der Sicht des Unternehmens optimale Beschäftigung hängt offensichtlich sowohl vom Preis der Arbeit als auch vom Preis des Brotes ab. Je höher der Preis, den der Bäcker für sein Brot verlangen kann, desto mehr Bäckergesellen wird er beschäftigen. Stellen wir uns vor, der Bäcker kann die 30 Brote nicht für 2 Euro verkaufen, sondern nur für 1,50 Euro. Dann bleiben ihm nach Abzug der Kosten für die Zutaten nur 15 Euro übrig – das ist der maximale Lohn, den er für eine Stunde Arbeit zu zahlen bereit ist. Liegt der Lohnsatz bei 20 Euro, wird er niemanden einstellen. Sinkt jedoch der Lohnsatz auf unter 15 Euro, ist er trotz des niedrigen Preises wieder bereit, mehr Arbeit einzusetzen.

Fassen wir zusammen: Die Arbeitsnachfrage hängt von der Grenzproduktivität des Faktors Arbeit und den realen Faktorkosten ab. Erstere fällt mit wachsendem Arbeitseinsatz und Letztere

sind bestimmt durch das Verhältnis von Lohnsatz zu Preis des produzierten Gutes. Soweit die technische Seite. Was bedeutet das nun?

Zunächst drängt sich die Frage auf, wovon die – offensichtlich sehr bedeutsame – Grenzproduktivität der Arbeit eigentlich abhängt. Was ist damit gemeint? Der Fleiß oder die Faulheit der Arbeitsanbieter? Auch das spielt natürlich eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wichtiger allerdings dürften zwei andere Dinge sein. Wie produktiv ein Mensch arbeiten kann, hängt zunächst davon ab, welche Hilfsmittel er zur Verfügung hat. Es macht eben einen gewaltigen Unterschied, ob der Bäcker den Teig von Hand anrührt oder dies mit Hilfe einer Maschine tut. Es macht auch einen gewaltigen Unterschied, ob wir dieses Buch mit Hilfe eines Computers und leistungsfähiger Software schreiben oder mit der guten alten IBM-Kugelkopf-Schreibmaschine. Und Straßenbau mit Hacke und Schaufel geht unvergleichlich langsamer voran als mit modernem Gerät. Verkürzt kann man sagen, die Produktivität des Faktors Arbeit hängt unter anderem davon ab, wie viel Kapital eingesetzt wird. Mehr Kapital einzusetzen bedeutet in aller Regel: Technik macht die Arbeit produktiver. Das ist aber fast immer damit verbunden, dass die Arbeit komplizierter wird und mehr Fähigkeiten von den Beschäftigten verlangt. Und damit sind wir beim zweiten Punkt, der die Grenzproduktivität der Arbeit bestimmt. Es sind die Fähigkeiten und Fertigkeiten, die die Arbeitsanbieter mitbringen. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang ganz unsentimental vom Humankapital. Je mehr man davon besitzt, um so eher ist man in der Lage, Arbeiten zu verrichten, die eine hohe Grenzproduktivität aufweisen. Entweder weil man Arbeitsplätze besetzen kann, die mit hohem Kapital-

aufwand aufgerüstet und mit entsprechend komplizierter Technik versehen sind, oder weil man Arbeiten verrichten kann, bei der Produkte entstehen, die einen sehr hohen Preis erzielen.

Gering qualifizierte Menschen verfügen in der Regel nicht über das Humankapital, das notwendig ist, um eine hohe Grenzproduktivität zu erreichen. Das erklärt die geringen Löhne für Beschäftigungen im untersten Qualifikationssegment. Aber die Grenzproduktivitätstheorie verdeutlicht noch viel mehr. Sie macht klar, dass die Beschäftigten mit geringer Qualifikation gleich von mehreren Seiten bedroht sind. Ihr Job ist in Gefahr, wenn die Preise der Güter fallen, die sie produzieren, und er ist in Gefahr, wenn die Löhne in den untersten Tarifgruppen zu stark ansteigen. Beides kann dazu führen, dass der Wert ihres realen Grenzprodukts unter den realen Faktorpreis fällt – und das bedeutet Arbeitslosigkeit. Aber noch von einer dritten Seite droht Unheil. Einfache menschliche Tätigkeiten lassen sich oft besonders gut durch Maschinenleistungen ersetzen. Bei der Entscheidung über den Einsatz von Maschinen haben wir es mit dem gleichen Kalkül zu tun, das auch bei der Arbeitsnachfrage gilt. Man muss nur den Lohn durch die Kapitalkosten ersetzen, die mit der Anschaffung einer Maschine verbunden sind und sofort sieht man die Analogie. Wenn im Zuge des technischen Fortschritts Maschinen, die einfache menschliche Leistungen ersetzen können, immer billiger werden, ist es nur eine Frage der Zeit, bis der Vergleich zwischen Mensch und Maschine zuungunsten des gering qualifizierten Menschen ausfällt.

Lieber Herr Lafontaine,

sollten Sie dieses Buch bis hierher gelesen haben, so dürfte Ihr Ärger gewaltig sein. Insbesondere die letzten Ausführungen werden Ihnen kaum gefallen haben, denn Sie haben oft genug den Menschen zu erklären versucht, dass der Zusammenhang zwischen Lohn und Beschäftigung ganz anders ist, als wir es dargestellt haben. Wahrscheinlich denken Sie, dass diese beiden ... Neoliberalen den wichtigsten Teil der Geschichte wieder einmal böswillig verschwiegen haben. In der Tat ist im letzten Abschnitt mit keinem Wort erwähnt, dass höhere Löhne zu höherer Nachfrage führen - und diesen Punkt werden Sie nicht müde zu betonen. Zu unserer Entschuldigung können wir natürlich darauf verweisen, dass wir uns bereits kurz mit dem Kaufkraftargument befasst haben. Aber unser Verweis auf die relativ konstante Lohnquote wird Sie kaum überzeugt haben. Vermutlich werden Sie dem entgegenhalten, dass andersherum ein Schuh daraus wird: Eben weil die Lohnquote nicht nachhaltig gestiegen ist, haben wir ein Arbeitsmarktproblem.

Dennoch bleiben wir dabei, dass es nicht an der fehlenden Nachfrage liegt, wenn in Deutschland immer mehr Menschen arbeitslos werden. Aber wir sehen ein, dass wir diesen Standpunkt noch besser begründen müssen. Auf den ersten Blick ist es natürlich ein schlagendes Argument, dass irgend jemand schließlich die Pro-

dukte kaufen muss, die im Arbeitsplatz schaffenden Aufschwung vermehrt produziert werden. Und dass dazu Einkommen notwendig ist, ist auch klar. Also, warum nicht mehr Einkommen schaffen? Fragt sich nur, was das eigentlich bedeutet! Wenn wir an Einkommen denken, dann stellen wir uns Geld vor, eine prall gefüllte Lohntüte oder eine große schwarze Zahl auf dem Kontoauszug. Aber Geld ist nur eine Art Platzhalter, ein Ersatz für das, was eigentlich hinter dem Einkommen steckt: reale Güter. Geld berechtigt zum Tausch gegen Güter, nur deshalb sind wir so scharf darauf. Wodurch entsteht dieser Anspruch? Er entsteht dadurch, dass wir unsererseits eine reale Ware – unsere Arbeitskraft – dafür eingesetzt haben, ebenfalls reale Güter (im weitesten Sinne) zu produzieren. Einkommen zu besitzen bedeutet, dass man Güter gegen Güter tauscht. Das Geld ist nur eine Art Schmiermittel, das die Tauschvorgänge erleichtert. Manche sprechen auch vom Geldschleier, der über den tatsächlich relevanten realen Tauschvorgängen liegt. Die Schlussfolgerung daraus ist klar: Einkommen entsteht nur dadurch, dass etwas produziert wird, d.h. Einkommen setzt voraus, dass etwas entsteht, was für Menschen wertvoll ist und deshalb gegen andere Güter eingetauscht werden kann. Einkommen setzt damit Produktion voraus – nicht umgekehrt.

Nun werden Sie vielleicht einwenden, es gäbe jede Menge Einkommen schaffende Arbeit, die aber nicht zur Produktion von Gütern führt, die eingetauscht, d.h. verkauft werden. Beispielsweise verkaufen Lehrer nichts, ihre Schüler bekommen die Ausbildung geschenkt. Und viele Bezieher von Einkommen leisten überhaupt keinen Beitrag zur Produktion von irgendwas. Das ist zweifellos richtig. Aber bedenken Sie, woher diese Einkommen

stammen! Ob das Gehalt von Lehrern, die Zahlung an den Rentner oder die Sozialhilfe für die allein erziehende Mutter, ja selbst das Einkommen der Politiker, alles wird letztlich aus dem Einkommen finanziert, das in den Unternehmen erwirtschaftet wird. Solange man nicht über Bodenschätze verfügt, die man ausbeuten kann, ist die Wertschöpfung in Unternehmen die einzige Quelle für jedwedes weitere Einkommen. Weil das so ist, fällt es schwer, daran zu glauben, man könne die Produktion steigern, indem man erst die Einkommen erhöht.

Wenn Ihnen dieses Argument zu wenig konkret ist, haben wir noch ein paar weitere. Das erste liegt auf der Hand. Wenn ein Euro aus der Wertschöpfung eines Unternehmens nicht für eine Lohnzahlung verwendet wird, sondern im Unternehmen bleibt - was geschieht dann mit ihm? Wird er irgendwo gehortet und fällt als Nachfrage deshalb aus? Wohl kaum. Landet er auf einem Schweizer Nummernkonto? In seltenen Fällen. Aber auch dann wird er dort nicht bleiben, sondern von der Bank als Kredit an Unternehmen verliehen, die dafür Maschinen und Anlagen kaufen. Er kann auch als Gewinn an die Eigentümer des Unternehmens ausgeschüttet werden. Dann entsteht aber die Nachfrage bei diesen, und selbst wenn die Aktionäre einen höheren Anteil ihres Einkommen sparen als die Arbeitnehmer, schwächt das nicht die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, denn über den Kapitalmarkt wird die Ersparnis wieder an kreditnachfragende Unternehmen zurückgeschleust.

In der Regel wird der Euro aber vom Unternehmen direkt eingesetzt. Unternehmen investieren, kaufen Rohstoffe und Halbfertigwaren, bezahlen Dienstleistungen und beschäftigen das

Handwerk. Kurz und gut, sie entfalten Nachfrage. Wird der Euro als Lohn ausgezahlt, entfällt diese Nachfrage, dafür entsteht Nachfrage des Lohnempfängers. Welche größer ist bleibt zunächst offen.

Was geschieht mit dem Euro, wenn er als Lohn ausgezahlt wird? Ein erheblicher Teil davon wandert zunächst in die Staatskasse, bleibt dort aber nicht lange, sondern wird an Bezieher von Transfereinkommen ausgezahlt oder für Investitionen eingesetzt. Was geschieht mit dem Rest? Gehen wir der Einfachheit halber davon aus, dass er vollständig ausgegeben wird. Wofür? Zu einem erheblichen Teil für Güter, die nicht in Deutschland produziert werden. Die Nachfrage, die durch den Lohn geschaffen wurde, wird also unter Umständen in Japan oder den USA wirksam. Es bleibt also tatsächlich nur ein sehr kleiner Teil übrig, der die Nachfrage schafft, von der immer die Rede ist. Jetzt wenden Sie mit Sicherheit ein, dass der Euro, der nun in den Taschen eines Japaners oder Amerikaners liegt, ja nur in Euroland wieder ausgegeben werden kann (unter Umständen erst nach vielen Umwegen) und damit doch wieder hier Nachfrage schafft. Aber mit der Einführung des Euro bedeutet das nicht mehr, dass höhere Löhne deutscher Arbeitnehmer zu mehr Nachfrage nach deutschen Produkten führen, sondern zu mehr Nachfrage nach europäischen Waren. Und hier schließt sich der Kreis. Wenn unsere europäischen Nachbarn billiger produzieren können, weil sie niedrigere Löhne zahlen, dann werden diese Güter gekauft und nicht die deutschen Waren.

Von besonderer Bedeutung ist das zuletzt genannte Argument für die neuen Bundesländer. Deren Problem besteht vor allem darin,

zu wenige Unternehmen zu haben und vor allem kaum Unternehmen, die handelbare Güter herstellen. Das bedeutet, dass die private Konsumnachfrage, die durch Lohnerhöhungen in den neuen Ländern geschaffen wird, zum überwiegenden Teil zu Nachfrage nach Gütern führt, die nicht in Ostdeutschland produziert werden. Die höhere Nachfrage nach Konsumgütern wird deshalb auch nicht dazu führen, dass sich mehr Unternehmen in Ostdeutschland niederlassen, denn die Standortentscheidung hängt bei handelbaren Gütern zuallererst von den Bedingungen ab, die für die Produktion am jeweiligen Standort herrschen, also von den Kosten, der Verfügbarkeit von Arbeitskräften und so weiter. Sie hängt nicht ab von der Nachfrage am Produktionsstandort.

Es sei nicht verschwiegen, dass es tatsächlich Situationen geben kann, in denen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu schwach ist. Japan befand sich bis vor kurzem in einer solchen. Sie entsteht dann, wenn die Preise fallen und das nominale Zinsniveau sehr niedrig ist. In einer solchen Situation wird sehr viel gespart, weil die Konsumenten erwarten, in Zukunft mehr für das gleiche Geld kaufen zu können. Gleichzeitig fragt der Unternehmenssektor trotz niedriger Zinsen nicht genug Kredite nach, weil es sich wegen der Kaufzurückhaltung nicht lohnt zu investieren. Wenn dann auch noch der Export schwächelt, etwa weil die heimische Währung überbewertet ist, hat man es mit einer Deflation zu tun, wie sie Japan heimsuchte. Dann nehmen die Unternehmen keine Kredite auf, sondern sind Nettosparer! Die Folge ist, dass der private Konsum und die Investitionen zusammen genommen kleiner sind als die inländische Produktion. Das ist solange kein Problem, solange das Ausland den Überhang nachfragt, d.h. ein entspre-

chend hoher Leistungsbilanzüberschuss besteht. Das war in Japan nicht der Fall. So musste der Staat die überschüssige Produktion nachfragen, indem er sich verschuldete. Schuld an der Misere waren die fallenden Preise und die niedrigen Zinsen bei schwacher Weltmarktnachfrage. In Deutschland sind wir zum Glück von einer solchen Deflation noch ein ganzes Stück entfernt. Die Unternehmen sind Nettokreditnachfrager und der Außenhandelüberschuss wächst zusehends, die Zinsen sind höher als in Japan und die Preise steigen statt zu fallen. Die „Deutsche Krankheit" unterscheidet sich von der japanischen.

Haben wir Sie überzeugt, Herr Lafontaine?

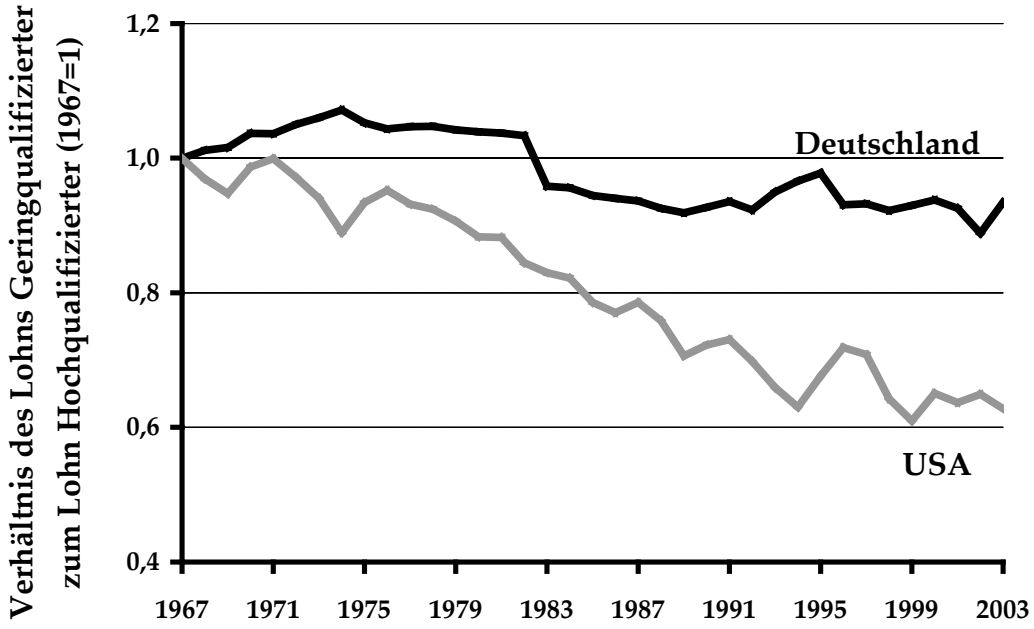
Der enorme Anstieg der Arbeitslosigkeit unter gering qualifizierten Menschen ist darauf zurückzuführen, dass diese Gruppe der Erwerbstätigen an allen Fronten mächtig unter Druck geraten ist. Des technischen Fortschritts wegen können viele Tätigkeiten heute zu weit geringeren Kosten durch Maschinen wahrgenommen werden als durch Menschen – was nicht nur an den Leistungen der Ingenieure liegt, sondern auch an den relativen Faktorkosten, die sich zuungunsten der Arbeit entwickelt haben. Aber es ist bei weitem nicht nur der technische Fortschritt, der sich gegen die Geringqualifizierten verschworen hat. Ihre Arbeitsplätze sind auch dort weggefallen, wo es keine Möglichkeit gibt, Maschinen einzusetzen.

Schuld daran sind vor allem zwei Dinge: die Lohnkompression und die Globalisierung. Erstere hat die Löhne für Geringqualifi-

zierte überproportional steigen lassen, Letzterer wegen sind in vielen Fällen die Preise für die Güter gefallen, die Geringqualifizierte herstellen. In der Folge fällt das reale Grenzprodukt, die realen Faktorkosten aber steigen – das Resultat ist Arbeitslosigkeit. Sehen wir uns die beiden Backen der Zange, in der sich Geringqualifizierte befinden, einmal etwas genauer an.

Unter Lohnkompression versteht man die Verringerung der Spannbreite der insgesamt gezahlten Löhne, also der Differenz zwischen den höchsten und den niedrigsten Löhnen. Das Gegenteil von Lohnkompression ist Lohnspreizung. In Deutschland war die Strategie der Gewerkschaften lange Zeit darauf ausgerichtet, die untersten Tariflohngruppen überproportional anzuheben und diese Strategie war „erfolgreich“.

Abbildung 1.10: Lohnspreizung in den USA und Deutschland 1967 – 2003



Die Abbildung zeigt das Verhältnis des Lohns Geringqualifizierter zum Lohn Hochqualifizierter, das für das Jahr 1967 auf eins normiert wurde. Der Lohn Geringqualifizierter bezieht sich in Deutschland auf Angestellte in der Leistungsgruppe V (Tätigkeiten, die keine Berufsausbildung voraussetzen), in den USA auf Personen mit einer Schulbildung zwischen neun und zwölf Jahren, jedoch ohne Schulabschluss. Für Hochqualifizierte wurden für Deutschland die durchschnittlichen Verdienste von Angestellten in Leistungsgruppe II, für die USA die Verdienste von Personen mit Hochschulabschluss benutzt.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Zeitreihenservice-Segmente 5581/5881/1635, 5584/5884/1638, 5585/5885/1639 (bzw. Gegenstücke für neue Länder; bis 1999 Jahresdurchschnitte, ab 2000 II. Quartal); U. S. Census Bureau (2004).

Wir haben es schon angedeutet: Insbesondere in den 70er Jahren verzeichnete Deutschland eine deutliche Lohnkompression, ausgelöst durch den überproportionalen Anstieg der Löhne im untersten Tarifsegment. Der Vergleich zu den USA macht dies besonders deutlich. In Abbildung 1.10 ist das Verhältnis der Höhe

der untersten Lohngruppe zur höchsten für die Jahre 1967 bis 2003 abgetragen.

Man erkennt deutlich, dass in den USA spätestens seit 1970 eine zunehmende Differenzierung der Löhne stattfand. In Deutschland war das Gegenteil der Fall. In den 70er Jahren verringerte sich der Abstand durch die überproportionalen Lohnsteigerungen in den unteren Tariflohngruppen. Zwar wurde diese Entwicklung ab etwa der Mitte der 70er Jahre leicht korrigiert, aber der Abstand zu den USA wächst dennoch. Für die Gewerkschaften war es immer ein Herzensanliegen, die sogenannten „Leichtlohngruppen" zu beseitigen. Das ist ihnen gelungen, nur leider zu gründlich: Die meisten Arbeitsplätze in diesem Tarifbereich sind gleich mit verschwunden.

An dieser Stelle gebietet die Fairness eine grundsätzliche Bemerkung zur Rolle der Gewerkschaften. Auf den ersten Blick fällt sie in diesem Buch ziemlich negativ aus. An einigen Stellen werden gewerkschaftliche Strategien mit für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich gemacht. Leider wird um diesem Befund kein Weg herum führen. Aber es wäre falsch, deshalb die Gewerkschaften mit Vorwürfen zu überziehen. Vielmehr ist es an der Zeit, Verständnis dafür zu entwickeln, dass wir es hier mit einem grundlegenden Dilemma zu tun haben. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang vom Insider-Outsider-Problem. Damit ist die schlichte Tatsache fundamentaler Interessengegensätze zwischen denen, die beschäftigt sind (den Insidern), und denen, die Beschäftigung suchen (den Outsidern), gemeint. Fast alles, was für die Insider gut und angenehm ist, wirkt sich für die Outsider verheerend aus. Hohe Löhne sind eine schöne Sache,

wenn man den Lohn einstreichen kann. Für die, die Beschäftigung suchen, ist ein zu hoher Lohn unter Umständen genau das, was ihnen den Weg in den Arbeitsmarkt versperrt. Ein restriktiver Kündigungsschutz macht das Leben der Insider sicherer und angenehmer. Aber er führt dazu, das Unternehmen auch im Aufschwung nur zögerlich einstellen, weil sie nicht wissen, wie sie die neuen Beschäftigten in schlechteren Zeiten wieder loswerden.

Gewerkschaften vertreten die Insider. Auch wenn sie sich aufrichtig um Arbeitslosigkeit sorgen: Bei der Bewertung von Maßnahmen zur ihrer Beseitigung ist das Interesse der Insider ihr Maß aller Dinge. Das ist nur zu verständlich, denn schließlich zahlen die Insider die Gewerkschaftsbeiträge und wählen die Betriebsräte. Für sie sind die Gewerkschaftsfunktionäre verantwortlich, ihre Interessen sollen sie vertreten. Man darf es den Gewerkschaften nicht vorwerfen, wenn sie das tun, wofür sie geschaffen wurden: für das Wohl der Insider zu kämpfen. Solange es jemanden gibt, der sich in gleicher Weise um die Outsider kümmert und deren Interessen wahrnimmt, ist das kein Problem. Wie gesagt: Solange es jemanden gibt.

Aber zurück zum Schicksal der Geringqualifizierten. Technischer Fortschritt und Lohnkompression haben dafür gesorgt, dass ihre Stellung am Arbeitsmarkt immer weiter geschwächt wurde. Aber damit nicht genug. Wie wir gesehen haben, hängen die Beschäftigungschancen auch davon ab, zu welchen Preisen die Produkte, die in einem Unternehmen hergestellt werden, verkauft werden können. Gering qualifizierte Menschen finden vorwiegend in Bereichen Beschäftigung, in denen arbeitsintensiv produziert wird. Neben dem Dienstleistungssektor sind dies vor allem Bereiche, in

denen technisch wenig anspruchsvolle Güter wie beispielsweise Textilien hergestellt werden. [Um jeglichem Ärger mit dem Verband der Textilunternehmen aus dem Weg zu gehen: Selbstverständlich gibt es auch technisch anspruchsvolle textile Produkte. Die sind hier aber nicht gemeint, sondern die eher profanen Hemden, Kleider und T-Shirts, die die meisten Menschen tragen.]

Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft hat dazu geführt, dass vor allem in diesen Bereichen der Wettbewerbsdruck stark zugenommen hat. Das ist leicht zu erklären. Globalisierung bedeutet in erster Linie Öffnung internationaler Märkte. Das GATT und später die WTO haben insbesondere Entwicklungsländern und Schwellenländern einen deutlich verbesserten Zugang zu den Märkten der Industriestaaten verschafft. In diesen Ländern ist Arbeit billig und reichlich vorhanden, Kapital dagegen knapp. Folglich werden in Entwicklungsländern überwiegend arbeitsintensive Produkte hergestellt. Mit genau diesen Produkten drängen diese Länder auf den Weltmarkt. Das ist ihr gutes Recht und sie tun gut daran, den komparativen Vorteil, den sie gegenüber entwickelten Ländern haben – die geringen Arbeitskosten –, im Wettbewerb einzusetzen. Nur wenn ihnen dazu die Gelegenheit gegeben wird, sind sie in der Lage, einen Kapitalstock aufzubauen, der ihnen nach und nach auch die Produktion höherwertiger Güter erlaubt.

Für die bereits entwickelten Länder ergeben sich dadurch Vor- und Nachteile. Die Vorteile bestehen darin, dass sie ihre hochwertigen Produkte im Tausch gegen arbeitsintensiv hergestellte Güter an die Entwicklungsländer verkaufen können. Internationaler Handel ist immer zum Vorteil aller beteiligten Länder. Von Nach-

teil ist jedoch, dass die Geringqualifizierten in den Industriestaaten auf der Strecke bleiben. Sie können nicht mit dem Lohnniveau der südlichen Länder oder der Osteuropäer konkurrieren. Die Preise der von ihnen hergestellten Güter geraten unter Druck. Die Produktion kann nur aufrecht erhalten werden, wenn es gelingt aus, einer arbeitsintensiven Produktionsweise eine kapitalintensive zu machen. Sonst bleibt nur die Auslagerung der Produktion in ein Niedriglohnland. So oder so, die Geringqualifizierten bleiben dabei auf der Strecke. Die Anbieter einfacher Arbeit in den Industrienationen sind die eigentlichen Verlierer der Globalisierung.

Rein theoretisch gibt es einen Ausweg. Nicht alle Sektoren, in denen Geringqualifizierte Beschäftigung finden können, sind dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Ökonomen unterscheiden deshalb zwischen handelbaren und nicht-handelbaren Gütern. Letztere können weder exportiert noch importiert werden, haben also rein lokalen Charakter und sind damit auch vor der Konkurrenz der Niedriglohnländer geschützt. Zu den lokalen Gütern gehören vor allem nicht-handelbare Dienstleistungen. Um einem Missverständnis vorzubeugen: Es gibt sehr wohl auch handelbare Dienstleistungen und im Zeitalter des Internets wächst deren Zahl. Programmierarbeiten, die Erstellung von Reisekostenabrechnungen oder Entwicklungsleistungen werden längst international gehandelt. Der Haarschnitt wird aber ebenso ein lokales Gut bleiben, wie die Gartenarbeit oder die Leistung der Wäscherei.

Man könnte sich vorstellen, dass die gering qualifizierten Menschen, die bei der Produktion handelbarer Güter keine Beschäfti-

gung mehr finden, im lokalen Sektor einer Ökonomie Unterschlupf finden. Leider funktioniert das in unserem Land nur in sehr begrenztem Umfang. Das hat mehrere Gründe.

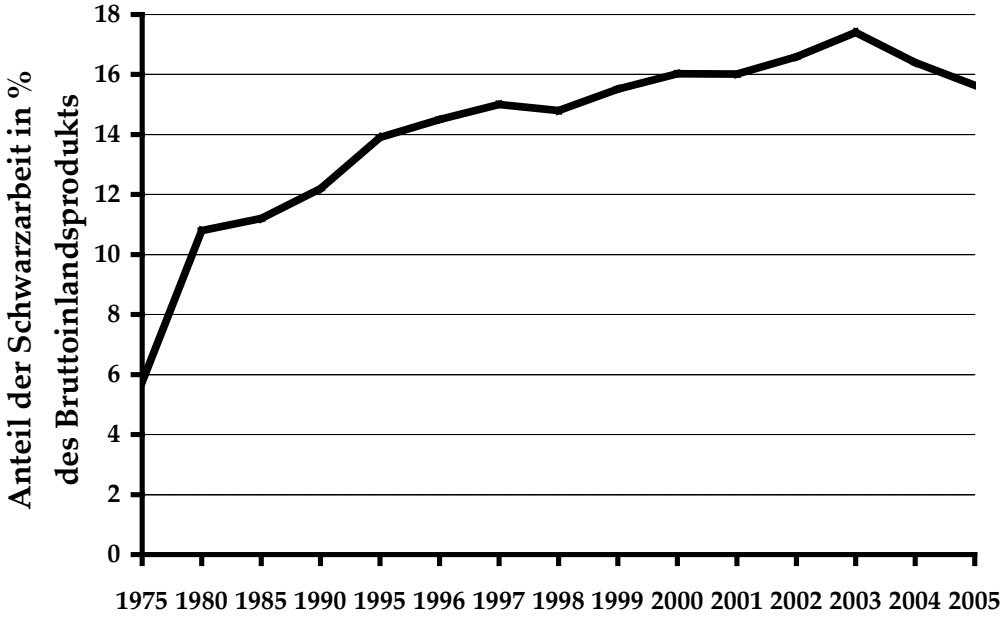
Zum einen ist der lokale Wirtschaftssektor nicht unabhängig vom Sektor der handelbaren Güter. Man kann vielmehr zeigen, dass die Einkommen im lokalen Sektor von der Stärke des handelbaren Sektors abhängen. Dieser Punkt ist insbesondere für die neuen Bundesländer von großer Bedeutung, die ein besonders ausgeprägtes Beschäftigungsproblem haben. Deren Kardinalschwäche besteht nämlich gerade darin, viel zu wenige Unternehmen zu beherbergen, die exportierbare Güter herstellen. Das aber begrenzt auch die Wachstumschance im lokalen Sektor und damit die Aussicht Geringqualifizierter, dort Beschäftigung zu finden.

Allerdings wären die Aussichten vermutlich auch bei einer stärkeren ostdeutschen Exportwirtschaft nicht sehr viel besser, denn der Beschäftigung Geringqualifizierter im lokalen Sektor stehen noch zwei weitere Probleme im Wege. Hier sind die Anbieter einfacher Arbeit zwar vor der Konkurrenz aus dem Ausland geschützt, dafür machen ihnen zwei Gruppen inländischer Arbeitsanbieter das Leben schwer. Es handelt sich um die „geringfügig Beschäftigten“, deren Position durch die Reform der Minijobs weiter gestärkt worden ist, und um die Anbieter von Schwarzarbeit. Beide Gruppen sind mühelos in der Lage, Arbeit zu Preisen anzubieten, mit denen sie gering qualifizierte Vollzeitbeschäftigte unterbieten können. Schuld daran ist die hohe Abgabenlast, mit der die Anbieter einfacher Arbeit kämpfen müssen, wenn sie diese Arbeit regulär anbieten. Mit über 40 Prozent schlagen die Sozialabgaben zu Buche, dazu kommt die individuell zu veranschla-

gende Einkommensteuer. Schwarzarbeiter haben damit natürlich nichts zu tun und die Anbieter von Minijobs müssen lediglich 25 Prozent Sozialabgaben und Steuern erwirtschaften, etwas mehr als die Hälfte dessen, was jemand abführen muss, der eine Vollzeitbeschäftigung sucht.

Wir werden uns mit der Reform der Minijobs an anderer Stelle noch ausführlich auseinander setzen, deshalb sei hier nur etwas zur Schwarzarbeit gesagt. Böse Zungen behaupten, dass es trotz mehr als viereinhalb Millionen Arbeitsloser in Deutschland nur deshalb noch nicht zu sozialen Unruhen gekommen ist, weil sich die Menschen längst selbst geholfen haben – durch Abtauchen in die Schattenwirtschaft. Es ist nicht ganz einfach, genau zu sagen, welchen Umfang die Schattenwirtschaft hat, es gehört schließlich zu ihrem Wesen, in keiner Statistik aufzutauchen. Aber es gibt indirekte Wege zu halbwegs verlässlichen Abschätzungen zu gelangen. Professor Friedrich Schneider von der Universität Linz zählt seit Jahren zu den internationalen Experten auf diesem Gebiet. Seine Schätzungen sind bewusst vorsichtig, d.h. es dürfte davon auszugehen sein, dass sie den Umfang der tatsächlichen Schwarzarbeit eher unterschätzen. Abbildung 1.11 zeigt, dass wir in Deutschland durchaus einen Bereich vorweisen können, in dem die Beschäftigung geradezu sensationell gewachsen ist.

Abbildung 1.11: Schwarzarbeit in Deutschland



Quellen: Mummert und Schneider (2001) und Schneider (2005).

Die Entwicklung ist tatsächlich erstaunlich. 1975 lag der Anteil der Schwarzarbeit noch bei etwa 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, heute sind wir bei etwa 16 Prozent. Die Ursache für diesen enormen Anstieg, der erst durch die Einführung der Minijobs gebrochen wurde, ist klar. Durch Schwarzarbeit entgehen die Arbeitsanbieter der Pflicht, Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer zahlen zu müssen. Sie können deshalb ihre Arbeit zu geringeren Preisen anbieten als regulär Beschäftigte. In vielen Bereichen kommt ein weiterer Vorteil hinzu. Da auch die Umsatzsteuer umgangen wird, ergibt sich für den Konsumenten, der Schwarzarbeit nachfragt, ein zusätzlicher Preisvorteil. Schwarzarbeit wird umso lukrativer, je größer der Keil ist, der durch Steuern und Abgaben zwischen den Verdienst des Arbeitsanbieters und

die Arbeitskosten des Arbeitsnachfragers (sei es nun ein Unternehmen oder ein Konsument) getrieben wird.

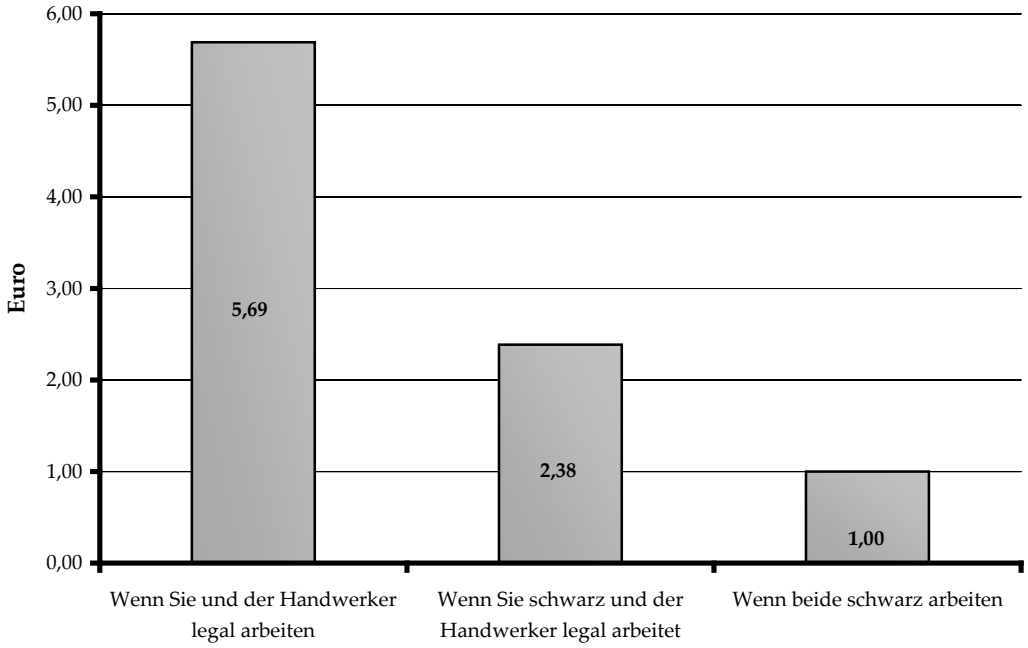
Die Wertschöpfung des Faktors Arbeit ist in Deutschland mit durchschnittlich 66 Prozent Abgaben belastet. Um es an unserem Beispiel des Brot backenden Unternehmens deutlich zu machen. Wenn ein zusätzlich eingestellter Bäcker 100 zusätzliche Brote backt, werden 66 davon gebraucht, um die Beiträge für die Sozialversicherung, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer zu begleichen. Spezielle Verbrauchssteuern wie die Mineralölsteuer oder die Ökosteuer sind dabei noch nicht berücksichtigt. Diese Abgabenlast ist übrigens – laut Ifo-Institut - Weltrekord.[2]

Kein anderes Land belastet den Faktor Arbeit stärker, nicht einmal die Skandinavier kommen da mit. Wie sehr dieser Umstand die Entstehung von Schwarzarbeit begünstigt, macht auch eine andere Betrachtungsweise deutlich. In Abbildung 1.12 wird gegenübergestellt, wie viel man selbst verdienen muss, um einem Handwerker zu einem Euro Nettoeinkommen zu verhelfen. Das hängt davon ab, ob man selbst schwarz arbeitet und ob der Handwerker schwarz arbeitet. Bezahlt man offizielle Handwerkerrechnungen, dann müssen sie in ihrem Beruf eine Wertschöpfung von 5,69 Euro erwirtschaften, damit der Handwerker einen Euro netto ausbezahlt bekommt, arbeiten sie und der Handwerker schwarz, ist es nur ein Euro. Wir haben dabei unterstellt, dass beide einen Grenzsteuersatz von 20 Prozent haben, also ein vergleichsweise geringes Einkommen versteuern müssen. Sollten Sie einen persönlichen Grenzsteuersatz von 30 Prozent haben, müs-

[2] Vgl. Sinn (2002), Ifo Schnelldienst, Nr. 23, Dezember 2002, S. 18.

sen Sie bereits mehr als 8 Euro an Wert schöpfen, um dem Handwerker zu einem Euro Nettoeinkommen verhelfen zu können.

Abbildung 1.12: Was kostet ein Handwerker?

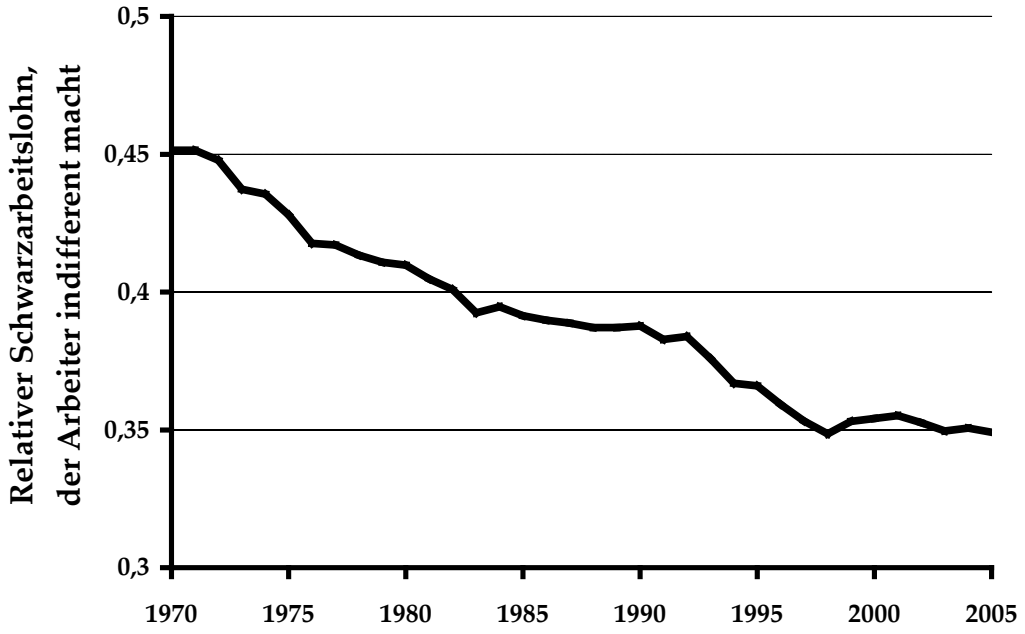


Für die Berechnungen wurden ein Grenzsteuersatz von 20 Prozent, Sozialversicherungsbeiträge von 42,2 Prozent und ein Mehrwertsteuersatz von 16 Prozent unterstellt.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 1.12 zeigt auch, wie viel ihnen ein Handwerker legal berechnen müsste, wenn er statt schwarz zu arbeiten, legal einen Euro verdienen will: 2,38 Euro. Das heißt, wenn er durch Schwarzarbeit 42 Prozent dessen verdient, was die reguläre Arbeitsstunde kostet, ist der Handwerker indifferent zwischen regulärer Beschäftigung und Schwarzarbeit. Je höher die Abgabenlast,

umso geringer ist der relative Preis für Schwarzarbeit. Dieser relative Lohn, den man einem Schwarzarbeiter zahlen muss, damit er genauso viel verdient wie bei einer regulären Beschäftigung, ist seit 1970 stetig gefallen und liegt heute um rund 20 Prozentpunkte unter dem des Jahres 1970 (siehe Abbildung 1.13).

Abbildung 1.13: Der relative Schwarzarbeitslohn



Die Kurve gibt den Schwarzmarktlohn an, relativ zum Bruttolohn regulär Beschäftigter, bei dem man das gleiche Nettolohneinkommen auf dem Schwarzmarkt erhält wie bei einer regulären Beschäftigung. Dabei ist ein Grenzsteuersatz von 30 Prozent unterstellt worden.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Die wachsende Abgabenlast trifft jeden Arbeitnehmer, doch die Anbieter einfacher Arbeit sind von ihr in besonderer Weise betroffen. Zum einen verteuert sie ihr eigenes Arbeitsangebot, ohne

dass sie die Chance haben, durch besonders produktive Arbeit den Wert ihrer Arbeit entsprechend zu steigern. Zum anderen treibt sie die Menschen in die Schwarzarbeit und die findet überwiegend in dem Sektor statt, in dem Geringqualifizierte noch am ehesten Beschäftigung finden könnten, im lokalen Sektor. Die Schwerpunkte der Schattenwirtschaft befinden sich in den Bereichen Baugewerbe, Gastronomie und haushaltsnahen Dienstleistungen. Das produzierende Gewerbe, der Sektor in dem handelbare Güter hergestellt werden, ist weniger betroffen, weil diese Unternehmen relativ leicht zu kontrollieren sind.

Fassen wir zusammen. Die Globalisierung treibt die Anbieter einfacher Arbeit aus dem Sektor handelbarer Güter, weil in diesem fast nur noch kapitalintensiv hergestellte Produkte zu finden sind und die Unternehmen dieses Sektors qualifizierte Beschäftigte brauchen. Der lokale Sektor steht zwar als Ausweichraum grundsätzlich zur Verfügung, aber dort sind gering qualifizierte Menschen, die einer legalen Vollzeitbeschäftigung nachgehen wollen, gegenüber dem Angebot der geringfügig Beschäftigten und der Schwarzarbeiter chancenlos. Verwundert es da noch, wenn es vor allem die Gruppe der Geringqualifizierten ist, an der sich die Krankheit Arbeitslosigkeit austobt?

Wir beschäftigen uns in diesem Buch in erster Linie mit dem Problem der gering qualifizierten Arbeitsanbieter. Auch die Lehren, die wir am Ende ziehen, und die Therapie, die wir vorschlagen werden, haben diese Gruppe im Visier. Man mag dem entgegenhalten, dass die Arbeitslosigkeit in Deutschland doch auch und in zunehmendem Maße ein Problem besser qualifizierter Menschen ist. Das ist zweifellos richtig. Das Virus Arbeitslosigkeit

infiziert immer häufiger auch Menschen, die sich bis vor kurzer Zeit kaum Gedanken über die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes machen mussten. Heutzutage sind wir alle bedroht. Weder hohe Qualifikation noch ein restriktiver Kündigungsschutz bieten noch ausreichende Sicherheit vor dem Absturz in die Arbeitslosigkeit. Frühverrentung, Altersteilzeit und ähnliche Maßnahmen mögen in vielen Fällen diesen Sturz abfedern, aber es bleibt dabei, dass auch ein früh verrenteter Mensch seine Arbeit verliert und die persönlichen Folgen oft trotz finanzieller Absicherung gravierend sind. Dennoch kommt dem Problem der Geringqualifizierten eine entscheidende Bedeutung zu, und das gleich aus mehreren Gründen.

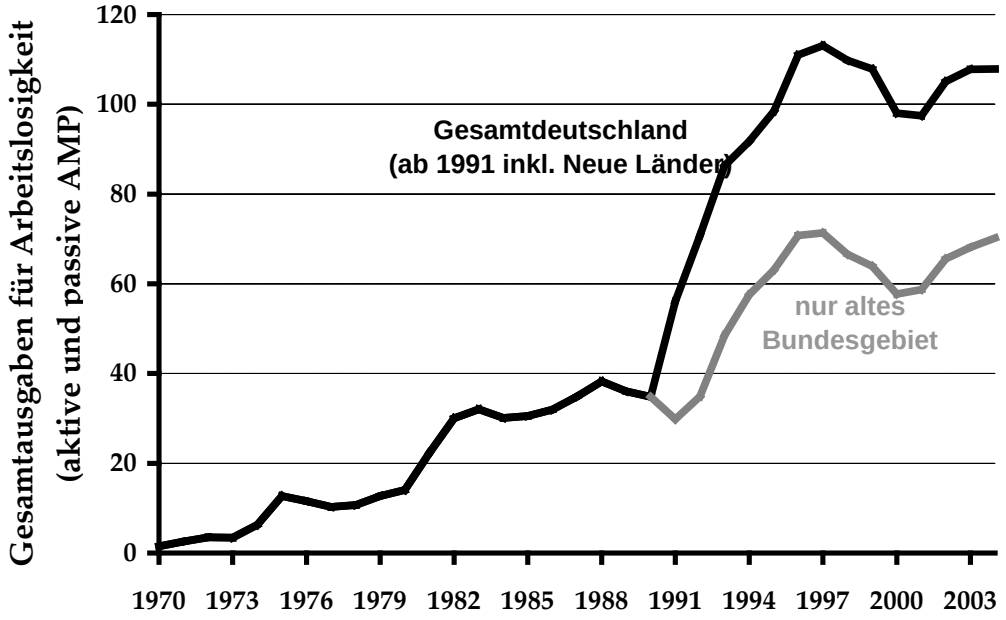
Erstens: Die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen ist ein strukturelles Problem, das auch dann nicht verschwinden wird, wenn es gelingt, Deutschland wieder auf einen Wachstumspfad zurückzuführen. Das ist bei höheren Qualifikationsniveaus anders. Zur Zeit benötigt Deutschland ein Wirtschaftswachstum von ca. 2 Prozent, damit es zu einer erhöhten Nachfrage nach qualifizierter Arbeit kommt. In anderen Ländern liegt diese Schwelle deutlich niedriger. Grund dafür ist, wie wir durch Kündigungsschutz, restriktive Arbeitszeitregelungen, Arbeitsschutzvorschriften und eine kollektive Form der Lohnverhandlungen dafür gesorgt haben, dass der Arbeitsmarkt nur sehr träge auf wirtschaftliches Wachstum reagieren kann. Wenn es gelingt, durch die vielbeschworene Deregulierung des Arbeitsmarktes eine größere Flexibilität zu erreichen, wird auch geringeres Wachstum zu mehr Beschäftigung führen. Auf diesem Weg – Wachstum plus Deregulierung – sind die drängendsten Probleme der besser qualifizierten Arbeitslosen lösbar. Für die Geringqualifizierten ändert je-

doch weder Wirtschaftswachstum noch eine Lockerung des Kündigungsschutzes substantiell etwas an ihrer Situation.

Zweitens: Die strukturellen Probleme der Anbieter einfacher Arbeit liegen nicht nur auf der Arbeitsnachfrageseite. Sie werden dadurch verschärft, dass es auch auf der Angebotsseite ein Strukturproblem gibt. Kurz gesagt besteht es darin, dass unser gegenwärtiges soziales Sicherungssystem systematisch jeden Anreiz zerstört, einfache Arbeit anzubieten. Es ist ein System, in dem Untätigkeit subventioniert und die Aufnahme von Arbeit bestraft wird. Wir werden auf dieses Problem im nächsten Abschnitt näher eingehen, aber schon hier sei gesagt, dass die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter durch unser soziales Sicherungssystem endgültig zementiert wird. Kein Wirtschaftswachstum wird unter den Bedingungen des Status quo da heraus führen.

Drittens: In Deutschland waren Anfang 2006 rund 2,9 voll erwerbsfähige Personen auf Arbeitslosengeld II angewiesen – das sind 700.000 mehr als wir in der ersten Auflage dieses Buches ausgewiesen haben. Zwar haben aufgrund der strengeren Bedürftigkeitskriterien zahlreiche Arbeitslosenhilfeempfänger ihren Anspruch auf Unterstützung verloren, jedoch wurden gleichzeitig auch die bisher nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Partner ehemaliger Arbeitslosenhilfeempfänger, die jetzt Teil einer ALG II-Bedarfsgemeinschaft werden, zu Arbeitslosengeldempfängern. Hinzugezählt werden seit Beginn des Jahres 2005 auch die eingeschränkt erwerbsfähigen Hilfeempfänger.

Abbildung 1.14: Die Kosten der Arbeitslosigkeit



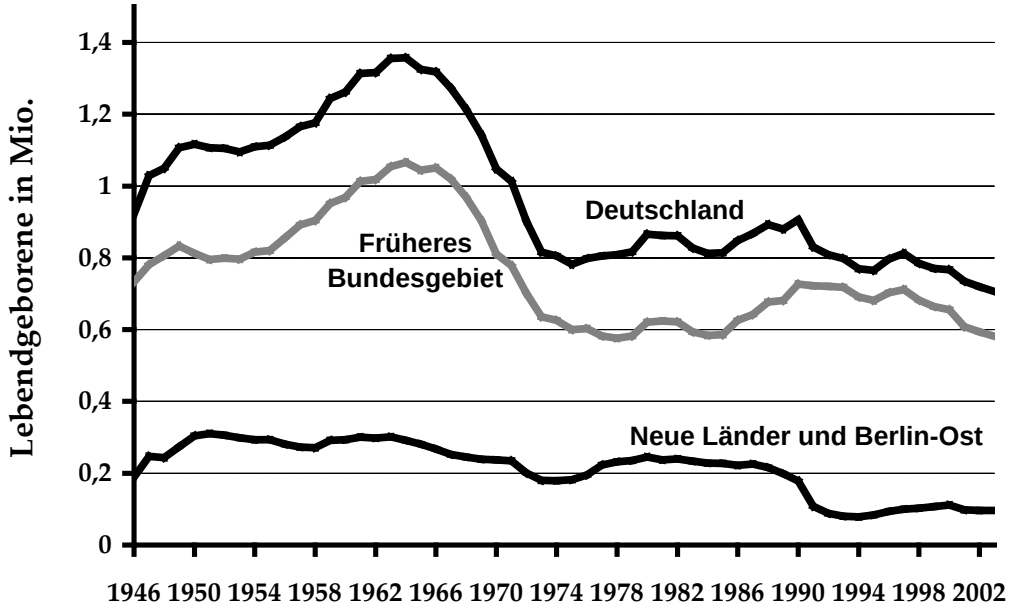
Die Kurven geben die nominalen Ausgaben für die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik (AMP) an, wobei ab 1990 die Ausgaben für die alten und die neuen Bundesländer getrennt ausgewiesen werden.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Zeitreihenservice-Segmente 469/295, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Sonderhefte „Arbeitsmarkt", verschiedene Jahrgänge (d.h. hier 2000-2004).

Abbildung 1.14 zeigt die Entwicklung der staatlichen Gesamtausgaben, die durch Arbeitslosigkeit verursacht sind, und von denen ein erheblicher Teil auf die Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter entfällt.

In dieser Abbildung sind die Aufwendungen für die Sozialhilfe an erwerbsfähige Personen nicht berücksichtigt, sie müssen aber letztlich dazugerechnet werden. Abbildung 1.14 dürfte klar machen, dass wir hier nicht über Peanuts reden. Seit 1990 haben sich

die direkten Kosten der Arbeitslosigkeit mehr als verdreifacht. Sie belaufen sich auf nunmehr über 50 Mrd. Euro. Man sollte sich an dieser Stelle klarmachen, dass diese Aufwendungen vollständig aus der Wertschöpfung zu bezahlen sind, die in deutschen Unternehmen erbracht wird. Etwa 75 Prozent dieser Wertschöpfung entfallen auf den Faktor Arbeit! Fielen diese Kosten weg, ließen sich die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (immerhin 6,5 Prozent des Arbeitslohnes) vollständig streichen und es bliebe sogar noch Spielraum für weitere Steuersenkungen. Das macht deutlich, wie groß die Belastung der Beschäftigten ist, die nicht zuletzt aus der Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten resultiert.

Abbildung 1.15: Zahl der Lebendgeborenen



Abgetragen ist die jährliche Zahl der Lebendgeborenen für Gesamtdeutschland, das Gebiet der neuen Länder einschließlich Berlin-Ost und das frühere Bundesgebiet. Ab 2001 ist eine getrennte Darstellung für die Neuen Länder und Berlin-Ost sowie das frühere Bundesgebiet nicht mehr möglich.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 (Gebiet und Bevölkerung), verschiedene Jahrgänge.

Viertens: Nicht nur wirtschaftliches Wachstum und Deregulierung können das Beschäftigungsproblem besser qualifizierter Erwerbstätiger lindern oder beheben. Die demographische Entwicklung wird ganz ohne aktives Zutun der Politik dafür sorgen, dass sich die Situation für diesen Kreis der Erwerbspersonen erheblich entspannt. Die Abbildung 1.15 zeigt diese Entwicklung der Geburtenzahlen in Deutschland.

Die geburtenstarken Jahrgänge von 1945 bis 1965 werden in den nächsten 25 Jahren in Rente gehen. Sie können nicht durch die nachwachsenden Generationen ersetzt werden, denn seit Anfang der 70er Jahre hat sich die Geburtenzahl auf niedrigem Niveau stabilisiert. Besonders dramatisch ist die Situation in Ostdeutschland. Mit der Wende 1990 ist die Zahl der Neugeborenen um fast 50 Prozent regelrecht eingebrochen. Die ältesten der nach der Wende geborenen Kinder sind heute 15 Jahre alt. Wenn sie auf dem Arbeitsmarkt antreten, werden sie vergleichsweise allein sein. Wenn sie ein Studium beginnen, werden sie weit weniger Kommilitonen haben als ihre Vorgänger. Bei einer realistischen Annahme hinsichtlich der zu erwartenden Zuwanderung nach Ostdeutschland ergibt sich ein dramatisches Bild der Angebotsseite des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern. Während wir heute noch etwa 8,5 Millionen Ostdeutsche im erwerbsfähigen Alter zählen, werden es in vierzig Jahren weniger als 6 Millionen sein.

In Westdeutschland ist eine ähnliche Entwicklung zu erwarten, allerdings dauert es dort noch etwas länger bis sich der Geburtenrückgang auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar macht. Doch auch hier wird die erwerbsfähige Bevölkerung bis 2040 um ein Viertel geschrumpft sein.

Schon in naher Zukunft werden sich die Vorzeichen am Arbeitsmarkt in einigen Segmenten umkehren. Gut qualifizierte junge Arbeitsanbieter werden in einigen Regionen Deutschlands zur gesuchten Mangelware geworden sein. An den Hochschulen und Universitäten wird es viel Platz geben, die Zahl der Absolventen wird drastisch sinken und der Facharbeiternachwuchs wird kaum ausreichen, die in immer größerer Zahl in den Ruhestand wech-

selnden Belegschaften zu ersetzen. Die Green-Card-Diskussion der letzten Jahre war nur ein Vorgeschmack auf die Probleme, vor der die deutsche Wirtschaft bald stehen wird, wenn es um die Besetzung von Arbeitsplätzen mit gut qualifizierten Mitarbeitern geht.

Ganz anders sieht es bei den Anbietern einfacher Arbeit aus. Unter den Bedingungen des Status quo wird auch bei schrumpfender Bevölkerung für sie auf dem Arbeitsmarkt wenig Platz sein. Es bleibt dabei, dass ihre Arbeitskraft zu teuer ist und deshalb nicht nachgefragt wird. Und es bleibt dabei, wie wir gleich sehen werden, dass sie angesichts der hohen Transferentzugsraten keinen Anreiz haben, Arbeit anzubieten. Der demographische Wandel wird uns nicht helfen, das Problem der Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Menschen zu lösen.

VERHEDDERT IM SOZIALEN NETZ

Das leidige Lied von den Lohnnebenkosten

Was ist das Soziale an der sozialen Marktwirtschaft? In Artikel 20 Abs. 1 des Grundgesetzes heißt es: „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat." Und in Artikel 14: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." Diese beiden Artikel sind es, aus denen sich das sogenannte Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ableitet. Aber was ist ein sozialer Bundesstaat? Und wie soll das Eigentum dem Wohle der Allgemeinheit dienen? Dazu sagt das Grundgesetz nichts und überlässt damit die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung des Sozialstaats der Politik.

Die ursprüngliche Idee der sozialen Marktwirtschaft bestand darin, ein Marktsystem zu schaffen, in dem privates Eigentum, persönliche Freiheit und der Markt die Voraussetzungen für ein dynamisches Wirtschaftssystem bilden, in dem der Einzelne weitgehend Verantwortung für sein eigenes Schicksal trägt. Ergänzt wurde das Marktsystem durch ein System der sozialen Sicherung, das verhindert, dass Menschen, die nicht in der Lage sind, ihr Schicksal selbst zu meistern, unter die Räder kommen. Neben dem System der sozialen Grundsicherung, das im Wesentlichen aus Sozialhilfe, dem neu geschaffenen Arbeitslosengeld II und der Arbeitslosenversicherung besteht, wurden ein Renten- und ein Gesundheitssystem gestellt, die auch die Altersvorsorge und die

Krankenversorgung weitgehend staatlichen Organen überantworteten. Die letztgenannten Sozialstaatselemente bilden heute die beiden dicken Brocken bei den Lohnnebenkosten. Deshalb wollen wir uns zunächst mit ihnen befassen. Das soziale Grundsicherungssystem als nachgelagertes unterstes Sicherungsnetz spielt vor allem im Zusammenhang mit der Problematik gering qualifizierter Menschen eine wichtige Rolle und wird deshalb später gesondert behandelt.

Wenn man ein Alterssicherungssystem einführen will, hat man grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Entweder man organisiert es als Umlageverfahren oder als ein kapitalgedecktes System. Beim ersten kommt es zum Abschluss eines Generationenvertrags: Die Rentenbeiträge der Erwerbstätigen werden unmittelbar zur Zahlung der Rente alter Menschen verwendet, im Gegenzug erwirbt der Beitragszahler einen Anspruch gegen die nach ihm nachfolgende Generation. Bei der Kapitaldeckung werden die Beiträge jedes Erwerbstätigen angespart. Die Rentenzahlung wird aus den angesparten Beträgen und den daraus resultierenden Erträgen geleistet.

Der Vorteil des Umlageverfahrens besteht vor allem darin, dass man es gewissermaßen aus dem Stand installieren kann. Genau darauf kam es nach dem Krieg an. Man brauchte ein Rentensystem, mit dem sich vom ersten Tag an die Renten der bereits im Ruhestand Befindlichen finanzieren ließen. Mit einem Kapitaldeckungsverfahren geht das nicht. Allerdings hat dieser Vorteil einen Preis. Voraussetzung für das Funktionieren des Generationenvertrages ist, dass die Demographie keinen Strich durch die Rechnung macht. Genau das ist aber in vielen Ländern der westli-

chen Welt geschehen. Die Geburtenraten sind drastisch gefallen. Die Gesellschaft wird immer älter. Die Folge ist ein steigender Rentenlastquotient, d.h. immer mehr Rentner kommen auf immer weniger Erwerbstätige.

Bis zum Jahr 2030 wird sich dieser Quotient in Deutschland verdoppeln. Die logische Konsequenz: Entweder die Beiträge müssen verdoppelt oder die Renten halbiert werden oder irgendetwas dazwischen. Überdies leben die Menschen immer länger und beziehen folglich länger Rente. Aber nicht nur der demographische Wandel lässt die Zahl der Beitragszahler schwinden, auch Arbeitslosigkeit reduziert die Einnahmen der Rentenkasse. Daraus resultieren die aktuellen Probleme der Rentenversicherung. Ihre strukturellen Probleme liegen aber nach wie vor in der Demographie begründet.

Mit dem Gesundheitssystem verhält es sich ähnlich. Der medizinische Fortschritt hat nicht nur zur Folge, dass die Krankenhäuser heutzutage teure Hightech-Einrichtungen sind. Die Patienten werden auch immer älter und das Gros der Krankheitskosten fällt im letzten Fünftel des Lebens an. Medizinischer Fortschritt und zunehmende Alterung haben noch ein drittes Sozialversicherungsfass aufgemacht, das sich schon bald als Fass ohne Boden erweisen wird: die Pflegeversicherung.

Wenn Menschen immer älter werden, heißt das leider nicht, dass sie gesund älter werden. Im Gegenteil, im Regelfall werden die letzten Jahre eine mühsame Zeit, weil Menschen nicht mehr allein für sich sorgen können und auf teure Pflege angewiesen sind. Weder die Kranken- noch die Rentenversicherung war dafür konzipiert, die Pflegekosten für eine so große Zahl von Menschen zu

tragen. Deshalb musste immer häufiger die Sozialhilfe einspringen und die Pflege finanzieren.

War das ein hinreichender Grund, Mitte der 90er Jahre die Pflegeversicherung als eine ebenfalls umlagefinanzierte Sozialversicherung einzuführen? Die Sozialhilfe wird aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert, das zu einem großen Teil aus der Einkommen- und der Umsatzsteuer gespeist wird. Eine allgemeine Umsatzsteuer ist aber letztlich äquivalent zu einer Einkommensbesteuerung, so dass im Ergebnis der größte Teil der Pflegeversicherung aus der Besteuerung der Einkommen stammt. Insofern war die Finanzierung über die Sozialhilfe auch eine Art Umlageverfahren, in das aber alle Einkommen, nicht nur die aus Arbeit, eingeschlossen waren.

Warum also eine neue Sozialversicherung? Böse Zungen behaupten, es handle sich weniger um eine Pflegeversicherung als vielmehr um eine Erbschaftsversicherung. Ganz von der Hand zu weisen ist dieser Verdacht nicht, wenn man sich ansieht, was sich durch die Einführung der Pflegeversicherung substantiell geändert hat.

Gegenüber der Pflegeversicherung hat jedes Mitglied einen Anspruch. Dieser besteht unabhängig von der Höhe des eigenen Vermögens. Vor Einführung der Pflegeversicherung gab es zwei Möglichkeiten. Entweder der zu pflegende Mensch war vermögend genug, die Pflege aus eigener Tasche zu zahlen, oder er war „arm“ und erhielt Sozialhilfe. Jetzt hat sich für den „armen“ Menschen nicht viel geändert, abgesehen davon, dass der Transfer, den er erhält, aus einer anderen Kasse stammt. Substantiell hat sich dagegen die Situation für den Vermögenden geändert, denn

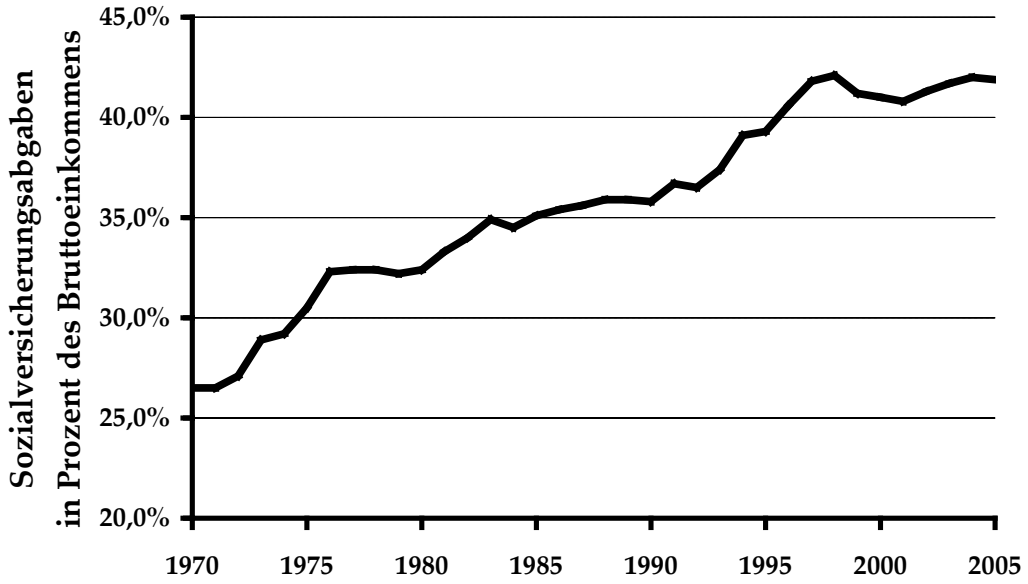
dessen Geld ist nunmehr geschützt – sehr zur Freude der Erben. Und noch etwas hat sich durch die Pflegeversicherung geändert. Nach ihrer Einführung wurden die Lasten der Pflege vollständig dem Faktor Arbeit aufgebürdet. Kapitaleinkommen bleiben weitgehend verschont. Auch das wird die Erben freuen, denn vererbt wird Kapital, nicht Arbeit.

Die drei großen Sozialversicherungen werden durch Beiträge der Pflichtversicherten finanziert. Die Beitragssätze sind in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und summieren sich inzwischen auf über 40 Prozent des Bruttoeinkommens. Daran ändert sich auch nichts, wenn man der Sitte folgt, zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zu unterscheiden. Ökonomisch gibt es keinen Unterschied zwischen den beiden Teilen, denn auch der Arbeitgeberanteil wird letztlich vom Arbeitnehmer getragen. Aus der Sicht des Unternehmens ist es nämlich nahezu bedeutungslos, wer das Geld erhält, das es für den Faktor Arbeit entrichten muss. Der Preis der Arbeit – und nur der ist für die Faktornachfrage von Unternehmen wichtig – ist unabhängig davon, wie man die Sozialversicherungsabgaben nennt.

Nicht die Art und Weise, wie die Sozialabgaben zwischen Unternehmen und Beschäftigten „aufgeteilt“ werden, ist das Problem, sondern ihre schiere Höhe. Dass sich die Abgaben an das soziale Sicherungssystem in solche Höhen aufschwingen konnten, wie sie die Abbildung 1.16 ausweist, hat viele Ursachen. Die wichtigsten sind hausgemacht. Natürlich kann man gegen die demographische Entwicklung nur wenig tun, aber die Lasten dieser Entwicklung stehen uns erst noch bevor. Gegenwärtig leiden die Sicherungssysteme vor allem darunter, dass die Zahl der Leistungsbe-

zieher durch Frühverrentung und Altersteilzeit gestiegen und die der Beitragszahler durch Massenarbeitslosigkeit gesunken ist.

Abbildung 1.16: Sozialversicherungsabgaben in Prozent des Bruttoeinkommens 1970 – 2005



Quellen: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (2005), Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2005.

Es ist ein Teufelskreis: Steigende Arbeitslosigkeit führt zu steigenden Sozialbeiträgen, steigende Abgabenbelastung macht Arbeit teurer und führt zu weiteren Entlassungen, die wiederum zu neuen Belastungen der Sicherungssysteme führen. Zwei grundlegende Konstruktionsfehler sind schuld an diesem verhängnisvollen Kreislauf.

Erstens: Wir haben uns daran gewöhnt, dem Phänomen der Arbeitslosigkeit dadurch zu begegnen, dass wir die Symptome behandeln. Altersteilzeit und Vorruhestand haben vielen den Ausstieg aus der Arbeitswelt leichter gemacht. Aber wir haben darüber vergessen, dass wir damit die Kosten der Arbeitslosigkeit ausgerechnet denen aufbürden, die von ihr bedroht sind: den Beiträge zahlenden Beschäftigten. Und nicht nur das. Indem die Folgen der Arbeitslosigkeit in dieser Weise sozialisiert wurden, hat sich das Arbeitsplatzrisiko der Beitragszahler erhöht, weil die wachsenden Lasten der Rentenversicherung zu steigenden Abgaben und damit zu steigenden Arbeitskosten führen.

Zweitens: Die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme ist so angelegt, dass sie einseitig zu Lasten des Faktors Arbeit geht. Ob Arbeit nachgefragt wird oder nicht, entscheiden ausschließlich die gesamten Arbeitskosten, einschließlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil. Denn wie wir gesehen haben, muss auch der Arbeitgeberanteil aus der Wertschöpfung erbracht werden, den die Arbeit leistet. Im Ergebnis läuft diese Konstruktion auf eine extreme Kostenbelastung für die Arbeitsanbieter hinaus.

Wie kann man aus dem Teufelskreis ausbrechen? Es dürfte klar sein, dass an einer Entlastung des Faktors Arbeit kein Weg vorbeigehen kann. Nur wenn es gelingt, Arbeit dadurch billiger zu machen, dass man sie von der Last befreit, quasi im Alleingang die sozialen Sicherungssysteme am Leben zu erhalten, kann man wirkungsvoll die Hauptursache für den gegenwärtigen Anstieg der Sozialabgaben bekämpfen: die Arbeitslosigkeit. Aus diesem Grund sind alle Überlegungen zu begrüßen, die darauf hinauslaufen, der Gesundheits- und der Rentenkasse Finanzierungsquellen

zu erschließen, die nicht allein vom Faktor Arbeit gespeist werden. Dabei wird man um eine Aufweichung des Solidaritätsprinzips in der Sozialversicherung nicht herumkommen. Die Riesterrente ist ein richtiger, aber unvollkommener Schritt auf diesem Weg. Indem der umlagefinanzierten staatlichen Rente eine private, kapitalgedeckte Altersvorsorge an die Seite gestellt wurde, konnte für die Zukunft eine Entlastung der Beitragszahler erreicht werden.

Wie gesagt, die eigentliche Belastung steht den Sozialsystemen noch bevor. Die deutsche Gesellschaft wird in den nächsten 25 Jahren einen Alterungsprozess durchmachen und es wird einige weitere Jahrzehnte dauern, bis die Altersstruktur sich wieder normalisiert hat. Bis dahin werden wir mehr alte als junge Menschen in Deutschland haben. Keine noch so gut gemeinte Familienpolitik wird daran etwas ändern können. Demographisch gesehen sind für die nächsten 30 Jahre alle Messen gesungen.

Allerdings wird die Überalterung der Gesellschaft erst in etwa zehn Jahren richtig einsetzen und 2030 ihren Höhepunkt erreichen. Um die daraus resultierenden Lasten der Altersversorgung abdecken zu können, werden bis dahin im Durchschnitt ca. 25 Prozent der Bruttolohnsumme benötigt werden, und selbst wenn wir unterstellen, dass die Nachfrage nach Gesundheitsgütern nicht weiter steigt und der technische Fortschritt in der Medizin nicht zu weiteren Kostensteigerungen führt (beides äußerst heroische Annahmen), müssen die Beiträge zur Krankenversicherung bis 2030 auf ca. 17,5 Prozent steigen, um die zusätzlichen Kosten zu decken, die sich aus der veränderten Altersschichtung ergeben. Nehmen wir die Arbeitslosen- und die Pflegeversiche-

rung dazu (für die ein demographiebedingter Anstieg von 1,7 auf 3,5 Prozent erwartet wird), wird deutlich, dass über 50 Prozent der Bruttolöhne nötig sein werden, um das soziale Sicherungssystem zu finanzieren.

Die demographische Entwicklung führt zu Belastungen, die nicht zu vermeiden sind. Die zentrale Frage ist, wie diese Lasten verteilt werden sollen. Sie allein dem Faktor Arbeit aufzubürden, wäre fatal. Erst recht deshalb, weil die Generationen, die sich diesen Lasten ausgesetzt sehen, bereits mit enormer Massenarbeitslosigkeit geschlagen sind. Deshalb ist es nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, die Lasten gleichmäßiger zu verteilen, als es das gegenwärtige System gestattet, sondern auch eine Notwendigkeit, die uns vom Arbeitsmarkt diktiert wird.

Es gibt eine ganze Reihe von bedenkenswerten Vorschlägen, wie eine gleichmäßigere Lastenverteilung erreicht werden kann, und es besteht durchaus Anlass zu einem gewissen Optimismus. Jedenfalls ist zu beobachten, dass gegenwärtig viele Forderungen, die Ökonomen seit mehr als zehn Jahren erheben, endlich politisch salonfähig werden. Ob man letztlich zu einer Grundrentenlösung oder einer kapitalgedeckten Pflichtversicherung kommen wird, ob die gesetzliche Krankenversicherung zur Grundversorgung umgebaut wird oder die Beiträge pauschaliert werden, alle diese Optionen und viele andere sind im Gespräch. Die eine oder andere wird sich letztlich durchsetzen. Wir wollen uns an dieser Stelle nicht an der Diskussion um die Reform der Sicherungssysteme beteiligen, denn eines ist klar: Wir werden durch diese Reformen eine gleichmäßigere Lastenverteilung erreichen können –

wenn es gut läuft –, an der Last selbst werden wir nichts ändern, denn sie wird uns von der demographischen Entwicklung aufgezwungen. Unser Fokus ist der Arbeitsmarkt. Die für uns wichtige Frage lautet: Welche Folgen hat die hohe Belastung durch das soziale Sicherungssystem vor allem für die, denen unsere besondere Aufmerksamkeit gilt, den Geringqualifizierten?

Hierzu muss man verstehen, dass sich Beiträge zu den Sozialversicherungen von einer Steuer in einem wichtigen Punkt unterscheiden. Während eine Steuer eine Zwangsabgabe ist, aus der keinerlei Anspruch auf eine Gegenleistung erwächst, entsteht durch einen Beitrag das Anrecht auf eine Versicherungsleistung. Zumindest im Falle der Rentenversicherung ist darüber hinaus die Höhe des Anspruchs abhängig von der Höhe der geleisteten Beiträge. Dieser Punkt ist von einiger Bedeutung für die Anreizwirkung, die von einer Steuer bzw. einem Sozialversicherungsbeitrag ausgeht. Weicht man der Besteuerung aus – beispielsweise indem man in die Schattenwirtschaft abtaucht – bleibt das ohne Folgen für die Ansprüche, die man gegen die öffentliche Hand hat. Bei der Sozialversicherung sieht das anders aus. Zahlt man keine Beiträge, verliert man den Anspruch auf die Gegenleistung.

Aus diesem Grund führt eine Steuer in stärkerem Maße zu Ausweichreaktionen als ein Versicherungsbeitrag. Gerade diese Ausweichreaktionen sind aus ökonomischer Sicht unerwünscht, denn sie verursachen das, was Ökonomen die „Zusatzlast der Besteuerung“ nennen. Damit ist weniger der finanzielle Verlust der Staatskasse gemeint als vielmehr die Tatsache, dass durch die Besteuerung eine Verhaltensänderung eintritt, die keiner will.

Geben wir dazu ein Beispiel. Nehmen wir an, Ihr Haus braucht einen neuen Anstrich und Sie sind bereit, einem Maler 1.000 Euro dafür zu bezahlen. Nehmen wir weiterhin an, der Maler wäre seinerseits bereit, für diesen Preis die nachgefragte Arbeit anzubieten, weil sein Reservationslohn – also der Lohn, den er mindestens bekommen muss, damit er bereit ist, die Arbeit zu tun – bei 800 Euro liegt. Nun führen wir eine Besteuerung des Malereinkommens ein und sein Verdienst verringert sich von 1.000 Euro auf sagen wir 700 Euro, weil er 300 Euro als Einkommensteuer abführen muss. Die Folge wäre, dass er der Besteuerung ausweicht, denn das nunmehr erzielbare Einkommen liegt unter seinem Reservationslohn. Im Ergebnis streichen Sie Ihr Haus selbst – obwohl sie gerne 1.000 Euro bezahlt hätten, um es nicht zu tun – und der Maler verliert einen Auftrag, den er schon für 800 Euro übernommen hätte. Ohne Besteuerung wäre ein Tauschgeschäft zustande gekommen, das durch die Besteuerung unterbunden wird. Und der Staat hat auch nichts von seiner Steuer. Er hat Ihnen und dem Maler nur zusätzliche Lasten aufgebürdet. Dies nennen Ökonomen die Zusatzlast der Besteuerung.

Im Normalfall führen Versicherungsbeiträge zu geringeren Zusatzlasten als Steuern und sind deshalb als Finanzierungsinstrument für das soziale Sicherungssystem vorzuziehen. Wie gesagt: Im Normalfall! Aber wie sieht es im Fall der Geringqualifizierten aus? Die Ansprüche, die sie durch ihre Sozialabgaben erwerben, liegen in aller Regel unter den Leistungen, die sie auch dann erhalten, wenn sie keine Beiträge leisten. So werden Rentenansprüche, die unter dem Grundsicherungsniveau liegen, durch die Grundsicherung aufgestockt. Arbeitslose Leistungsempfänger haben Anspruch auf Krankenversorgung. Das bedeutet, Gering-

qualifizierte erwerben durch Beiträge, die sie an die Sozialkassen entrichten, keinerlei zusätzliche Ansprüche. Für diese Gruppe sind die Sozialabgaben nichts anderes als Steuern; Zwangsabgaben, die zu keinem Anspruch auf eine Gegenleistung führen. Diesen Punkt gilt es im Auge zu behalten, denn er wird später Bedeutung erlangen. Soviel sei an dieser Stelle schon verraten: Für Geringqualifizierte ist die Tatsache sozialversichert zu sein, kein Grund Arbeit aufzunehmen – sie haben nichts davon, wenn sie Abgaben leisten und deshalb verringern die Sozialbeiträge die Arbeitsanreize Geringqualifizierter in der gleichen Weise wie es eine Besteuerung täte.

Gefangen in der Armutsfalle

Die Frage, welchen Anreiz jemand hat, eine Arbeit anzunehmen, spielt eine sehr wichtige Rolle. Sie steht im Zentrum der Diskussion um den zweiten Teil des sozialen Grundsicherungssystems, der bislang durch die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe und seit dem Jahr 2005 durch das Arbeitslosengeld II gebildet wird. Menschen müssen nicht nur Vorsorge für ihr Alter treffen und sich vor gesundheitlichen Gefahren schützen, sie sind auch rein ökonomischen Risiken ausgesetzt. Gegen diese Risiken versichert das ALG II, das dann gezahlt wird, wenn Menschen nicht in der Lage sind aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt zu bestreiten, bzw. wenn sie für längere Zeit arbeitslos werden. Leider weist das ALG II einen elementaren Konstruktionsfehler auf. Die Versicherungsleistung wird nur dann erbracht, wenn der Versicherte nicht

arbeitet. Nimmt er eine Arbeit auf, kommt es zu einem Entzug der zuvor gezahlten Transfers. Dieses System läuft darauf hinaus, dass die Untätigkeit subventioniert und die Arbeit extrem hoch besteuert wird. Eine Transferentzugsrate von 100 Prozent, wie sie in einem bestimmten Einkommensbereich tatsächlich auftritt, entspricht einer konfiskatorischen Besteuerung, denn jeder hinzuverdiente Euro wird durch Streichung eines Transfereuros wieder weggesteuert.

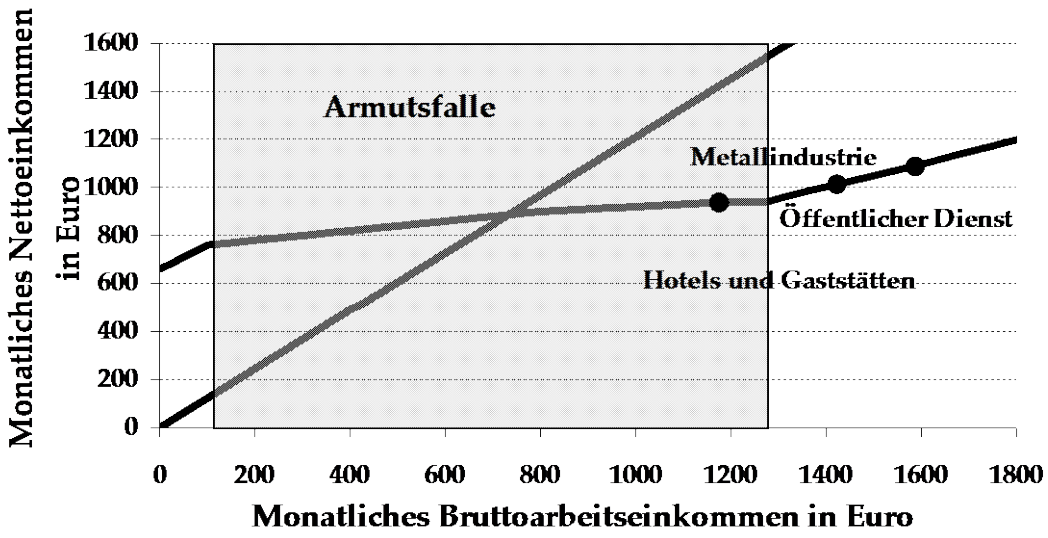


Abbildung 1.17: Die Armutsfalle in Deutschland

Die Kurve gibt das Nettoeinkommen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen an, das ein alleinstehender ALG II-Empfänger erhält, wenn er eine Arbeit annimmt. Die gerade Linie gibt den Bruttolohn einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung an.
Quelle: Hans-Boeckler-Stiftung (2003), eigene Berechnungen.

In der Folge lohnt es sich für Hilfeempfänger kaum, sich ernsthaft um Arbeit zu bemühen, denn das Gehalt, das sie bei einer schlecht bezahlten Vollzeitstelle verdienen können, liegt nur un-

wesentlich über dem, was ihnen Sozialamt oder Bundesagentur für Arbeit für die Arbeitslosigkeit zahlen. Die flach verlaufende Linie in Abbildung 1.17 zeigt die Entwicklung des Nettoeinkommens in Abhängigkeit vom Bruttoarbeitseinkommen.

Nach der seit Oktober 2005 geltenden Regelung erhält ein alleinstehender Arbeitslosengeld II Empfänger, wenn er überhaupt nicht arbeitet, einschließlich Wohngeld und diversen Sonderleistungen monatlich rund 675 Euro an staatlicher Unterstützung. Wenn er arbeitet, darf er zunächst einmal 100 Euro monatlich ohne Abzüge hinzuverdienen. Von jedem darüber hinaus verdienten Euro darf er bis zu einem Bruttoverdienst von monatlich 800 Euro 20 Cent behalten. Im einem Bruttolohnbereich von 800 Euro bis 1.200 Euro werden ihm schließlich für jeden Euro Bruttoeinkommen 90 Cent an Arbeitslosengeld II abgezogen, darüber hinaus wird der Hinzuverdienst vollständig angerechnet. Das entspricht einer Lohnsteuer von 80 bis 100 Prozent. Der schraffierte Bereich der Abbildung 1.17 gibt den Einkommensbereich an, in dem man von jedem zusätzlich verdienten Euro nicht mehr als 20 Cent mit nach Hause nehmen darf. Wirtschaftswissenschaftler nennen dies die Armutsfalle. Und in der Tat, es ist eine Falle, denn wer erst einmal Hilfeleistungen bezieht und nicht über eine hohe Qualifikation verfügt, die es ihm erlaubt, eine monatliche Wertschöpfung von etwa 1400 Euro zu erzielen – dies entspricht nach Abzug der Mehrwertsteuer einem monatlichen Bruttoarbeitseinkommen von 1200 Euro einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung – wird, wenn er sich vernünftig verhält, nicht arbeiten.

Staatlich verordnetes Nichtstun wird also auch nach der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe – auf niedrigem Niveau – honoriert und die individuelle Bereitschaft zu arbeiten wird bestraft. Wir haben bisher die hohe Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten auf die zu hohen Arbeitskosten zurückgeführt. Aber nun zeigt sich, dass das nur eine Seite der Medaille ist. Offensichtlich haben wir auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes ein Problem. Die Nachfrage nach einfacher Arbeit ist zu gering wegen der zu hohen Lohnkosten, das Angebot zu schwach wegen der fatalen Anreizwirkung der sozialen Grundsicherung.

Wie viele sitzen in der Armutsfalle und wie kann man ihnen da heraushelfen? Die erste Frage ist relativ leicht zu beantworten, auf die zweite werden wir später noch ausführlich eingehen, denn letztlich wird sich die Beseitigung der Armutsfalle und die Wiederbelebung des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte als der entscheidende Schlüssel für die Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems herausstellen.

Anfang 2006 gab es knapp 5 Millionen ALG II-Empfänger in Deutschland, davon rund 2,9 Millionen arbeitslose Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren und weitere knapp 300.000 Teilnehmer aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Man muss sich deutlich vor Augen führen, was das heißt. Über drei Millionen arbeitsfähige Menschen bestreiten ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien aus der Wertschöpfung, die *andere* erbringen müssen. Die Bedingungen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sind so, dass sich daran gar nichts ändern *kann*! Die Geringqualifizierten, die durch Lohnkompression, Globalisierung und die Konkurrenz der

Schwarzarbeiter und der geringfügig Beschäftigten in die Arbeitslosigkeit getrieben werden, haben nicht den Hauch einer Chance, unter den Bedingungen des Status quo eine Arbeit zu finden, mit der sie sich und ihre Familien ohne staatliche Unterstützung finanzieren können. Die Arbeitslosigkeit in diesem Segment des Arbeitmarktes ist gewissermaßen einbetoniert. Um daran etwas ändern zu können, müssen grundlegende Reformen her, die nicht die Symptome kurieren, sondern das Übel an der Wurzel packen. Die Frage bleibt, wie diese Reformen aussehen sollen. Versuche hat es genug gegeben, aber sie alle sind gescheitert, wie das nächste Kapitel zeigen wird.

TEIL II

Gescheiterte Behandlungsversuche

ARBEITSZEITVERKÜRZUNG: EINE MILCHMÄDCHEN-RECHNUNG

Das Problem der Arbeitslosigkeit müsste doch eigentlich ganz einfach zu lösen sein. Es gibt zu wenig Arbeit bzw. es wird zu wenig Arbeit nachgefragt. Also verteilen wir einfach die vorhandene Arbeit (im Sinne der nachgefragten Arbeit) auf mehr Köpfe, indem wir die Arbeitszeit des Einzelnen reduzieren! Jeder arbeitet ein bisschen weniger, dafür kommen mehr Menschen in Lohn und Brot! Die Logik hinter dieser Idee ist simpel. Manche finden sie bestechend, andere zu einfach. Letztere haben Recht.

Der Fehler liegt (wie so oft) ganz am Anfang der Gedankenkette. Voraussetzung dafür, dass durch eine Umverteilung der Arbeit mehr Arbeitsplätze geschaffen werden können, ist eine konstante Menge an Arbeit, die zur Verteilung zur Verfügung steht. Insbesondere darf sie nicht davon abhängen, wie die Arbeitszeitregelung aussieht. Da aber liegt der Haken. Die Nachfrage nach Arbeit ist, wie wir gesehen haben, von verschiedenen Faktoren abhängig, vor allem aber von den realen Arbeitskosten. Die Idee der Arbeitszeitverkürzung kann damit nur dann funktionieren, wenn die Arbeitskosten durch kürzere Arbeitszeiten nicht verändert werden. Ist dies nicht der Fall, wird die Arbeitsnachfrage reagieren. Dann ist die Voraussetzung der konstanten Arbeitsmenge hinfällig. Die Frage ist damit, welcher Zusammenhang zwischen den Arbeitskosten und der Arbeitszeit besteht.

Klar ist die Sache, wenn die Arbeitszeit verkürzt, gleichzeitig aber der Stundenlohn erhöht wird, um einen Lohnausgleich vorzu-

nehmen. In diesem Fall werden die Arbeitskosten in jedem Fall steigen, die Arbeitsnachfrage wird zurückgehen und es tritt genau das Gegenteil dessen ein, was eigentlich beabsichtigt war. Die Tatsache, dass die Gewerkschaften in aller Regel einen solchen Lohnausgleich fordern, verdeutlicht einmal mehr, dass Gewerkschaften mit dem Insider-Outsider-Problem zu kämpfen haben. Der Lohnausgleich kann nicht im Interesse der Outsider liegen, die Arbeit suchen, aber er ist für die Insider, die Arbeit haben, natürlich hochwillkommen. Wer würde sich nicht freuen, wenn er das gleiche Einkommen mit weniger Arbeit erreichen könnte? Bei genauerem Hinsehen stößt man an dieser Stelle jedoch auf ein Problem. Wenn ein neuer Tarifabschluss zum Ergebnis hat, dass die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich verkürzt wird, müssen die Arbeitnehmer zwar weniger für das gleiche Geld arbeiten, aber ihr Einkommen steigt nicht wie nach einem üblichen Tarifabschluss ohne Arbeitszeitverkürzung. Wenn Arbeitnehmer vor die Wahl gestellt werden, entweder weniger zu arbeiten oder mehr Einkommen zu erzielen, so entscheidet sich die große Mehrheit für Letzteres – jedenfalls ergeben dies Umfragen, die von der OECD regelmäßig durchgeführt werden. Warum sollten die Insider also einem Tarifabschluss zustimmen, bei dem sie nicht mehr verdienen, sondern „nur“ weniger arbeiten müssen? Es gibt eine plausible Antwort auf diese Frage, aber bevor wir sie geben, sei zunächst untersucht, wie Unternehmen auf Arbeitszeitverkürzungen reagieren werden.

Wird die Arbeitszeitverkürzung mit einem Lohnausgleich verbunden, wird die Arbeitsnachfrage insgesamt zurückgehen. Aber was geschieht, wenn auf den Lohnausgleich verzichtet wird? Geht die Rechnung „geringere Arbeitszeit = mehr Jobs“ dann auf?

Nur dann, wenn es für ein Unternehmen keinen Unterschied macht, ob es die insgesamt benötigte Arbeitszeit bei mehr oder weniger Arbeitsanbietern einkauft. Das wiederum ist nur der Fall, wenn mit der Beschäftigung eines Arbeitnehmers keinerlei Fixkosten verbunden sind, also Kosten, die Pro-Kopf anfallen und unabhängig von der individuellen Arbeitszeit sind. Existieren solche Fixkosten, wird Arbeit teurer, wenn sie auf mehr Köpfe verteilt werden muss. Ein einfaches Beispiel zeigt das sofort: Wenn die Beschäftigung eines Arbeiters fixe Kosten von 100 Euro verursacht, dann werden 40 Stunden Arbeit um diese 100 Euro teurer, wenn sie von zwei Arbeitern geleistet werden. Ist es plausibel, von der Existenz von fixen Arbeitskosten auszugehen? Tatsächlich ist es das.

Die Kosten, die mit der Beschäftigung von Menschen einhergehen, erschöpfen sich nicht in den reinen Lohnzahlungen (einschließlich aller Lohnnebenkosten). Arbeitskräfte müssen rekrutiert werden und je höher die Qualifikationsansprüche sind, die der Arbeitsplatz stellt, um so aufwendiger und teurer ist die Suche nach passenden Arbeitsanbietern. Gleiches gilt für die firmenspezifischen Einarbeitungs- und Trainingskosten, die notwendig sind, um Beschäftigte in die speziellen Abläufe und Arbeitsformen eines Betriebes einzuführen. Über dies zwingt der technische Fortschritt viele Unternehmen, ihre Mitarbeiter betriebsintern wie extern weiterzubilden. Auch dieses „Training on the job“, dem immer größere Bedeutung zukommt, verursacht Kosten, die als Fixkosten pro Beschäftigten anfallen. Aber nicht nur die Einstellung, Einarbeitung und Weiterbildung von Mitarbeitern verursacht Kosten. Wenn das Unternehmen in Schwierigkeiten gerät, muss es unter Umständen Mitarbeiter entlassen. Je mehr Men-

schen sich die anfallende Arbeit teilen, umso mehr Entlassungsfälle sind notwendig, um den Arbeitseinsatz um eine bestimmte Menge zu reduzieren. Im Zeitalter des Kündigungsschutzes sind Entlassungen nicht einfach - und sie sind teuer. Schließlich können auch die Sozialabgaben Fixkostenanteile aufweisen, die pauschal pro Beschäftigten fällig werden.

Es zeigt also, dass eine Arbeitszeitverkürzung auch dann zu höheren Arbeitskosten führt, wenn sie nicht mit einem Lohnausgleich verbunden ist. Welche Folgen hat das für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen? Wie werden sie auf Arbeitszeitverkürzungen reagieren? Eine logische Reaktion ist die Substitution von Arbeit durch Kapital. In deren Folge kann die gleiche Produktionsleistung mit weniger Arbeit erbracht werden kann. Die Arbeitszeitverkürzung führt also dazu, dass die Arbeitsnachfrage insgesamt sinkt. Dem Arbeitsmarkt, bzw. den Arbeitslosen ist damit allerdings nicht geholfen.

Eine weitere Reaktion der Unternehmen besteht darin, die offizielle Arbeitszeit zu reduzieren, die tatsächlich geleistete Arbeitszeit aber konstant zu halten, indem Überstunden gefahren werden. Zwar sind Überstunden teurer als normale Arbeitszeit, weil sie mit entsprechenden Zuschlägen vergütet werden, aber aus der Sicht des Unternehmens ist das Ganze ein Rechenexempel: Sind die Zusatzkosten der Überstunden geringer als die durch Fixkosten entstehenden Kosten weiterer Einstellungen, lohnt es sich, diese Strategie zu verfolgen. Zumal Überstunden zwei Vorteile aufweisen: Erstens lässt sich mit ihnen der Arbeitseinsatz sehr flexibel variieren und zweitens sind sie bei den Mitarbeitern sehr beliebt, weil sie gut bezahlt werden. Der letzte Punkt liefert eine

Antwort auf die Frage, warum die Beschäftigten für Arbeitszeitverkürzungen sind, obwohl sie doch lieber ein höheres Einkommen hätten. Besteht die Aussicht darauf, dass reguläre Arbeitszeit in Überstunden umgewandelt wird, dann ist die Arbeitszeitverkürzung nichts anderes als eine verkappte Lohnerhöhung. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind Lohnerhöhungen nur schwer durchzusetzen. Arbeitszeitverkürzungen lassen sich dagegen als Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verkaufen und sind deshalb unter Umständen leichter durchsetzbar als substanzielle Lohnerhöhungen – obwohl sie im Ergebnis genau darauf hinauslaufen können.

Bisher haben wir ausschließlich rein theoretische Überlegungen zur Wirkung von Arbeitszeitverkürzungen angestellt. Was aber sagt die Empirie? Schließlich haben wir in Deutschland seit über 40 Jahren Erfahrungen mit Arbeitszeitverkürzungen gesammelt und sind heute eines der Länder mit den geringsten Arbeitzeiten weltweit. 1960 betrug die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit fast 2.200 Stunden. Nur in Japan wurde damals mehr gearbeitet. Heute arbeitet ein deutscher Erwerbstätiger im Durchschnitt nur noch etwa 1.500 Stunden. Nur die Niederländer und die Norweger arbeiten noch weniger, wobei diese Länder allerdings einen im Vergleich zu Deutschland sehr hohen Anteil an Teilzeitarbeitsplätzen aufweisen – und eine hohe Beschäftigung! Gleichzeitig ist Deutschland der Urlaubsweltmeister. Im Jahre 2002 brachten es die deutschen Erwerbstätigen auf 30 bezahlte Urlaubstage plus 13 bezahlte Feiertage. Bei rund 260 Werktagen im Jahr sind das immerhin gut 17 Prozent. Zum Vergleich: In den USA werden nur insgesamt 23 Urlaubs- und Feiertage bezahlt, in Japan sind es 31 Tage und in Irland 29.

Erinnern wir uns an die Graphik 1.2 zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Während die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland in den letzten 30 Jahren nahezu permanent gestiegen ist, ist die Regelarbeitszeit ständig gesunken. Wenn Arbeitszeitverkürzung ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sein sollte, dann hat es offensichtlich in Deutschland nicht gewirkt, und das obwohl wir es in einer Dosis verabreicht haben, die stärker war als die in allen anderen Ländern. Mehr noch, in allen OECD-Ländern ist seit Mitte der 90er Jahre eine deutliche Verlangsamung der Arbeitszeitverkürzungen festzustellen – außer in Deutschland. Wir haben bis in die jüngste Zeit hinein an diesem Instrument festgehalten. Haben wir mit dieser Strategie eine hohe Beschäftigung sichern können? Wohl kaum, aber die Zahl der Überstunden ist erheblich gestiegen. Beides sind Anzeichen dafür, dass die Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung, wie sie sich aus unseren theoretischen Überlegungen ergeben haben, tatsächlich eingetreten sind.

Die Tarifabschlüsse des Jahres 2004 bei Siemens und Daimler Chrysler deuten darauf hin, dass diese Erkenntnis sich mittlerweile auch bei den Tarifparteien immer mehr durchsetzt. Um einen drohenden Stellenabbau zu verhindern, akzeptierten die Gewerkschaften in beiden Fällen Arbeitszeitverlängerungen ohne Lohnausgleich. Allerdings muss man einräumen, dass den Verfechtern der Arbeitszeitverkürzungsstrategie immer noch ein argumentatives Hintertürchen offen steht. So lässt sich behaupten, dass die massiven Arbeitszeitverkürzungen zwar nicht verhindern konnten, dass die Arbeitslosigkeit ebenso massiv gestiegen ist, aber dass es viel schlimmer gekommen wäre, wenn wir die Arbeitszeit nicht verringert hätten.

Gegen diese These sprechen zwar sowohl theoretische Überlegungen wie auch die Erfahrungen in Ländern, die mit höherer Arbeitszeit geringere Arbeitslosigkeit aufweisen. Aber es ist leider nicht möglich, den empirischen Nachweis zu erbringen, dass ohne Arbeitszeitverkürzung die Arbeitslosenquote heute geringer oder zumindest nicht höher wäre. Insofern ist dieses Argument gegen jede Widerlegung geschützt, quasi immunisiert. Damit aber wird es zu einer Glaubensfrage.

Sollte man sich in Zeiten schwerer Arbeitsmarktkrisen auf den festen Glauben an ein Instrument verlassen, das seine Wirksamkeit noch nicht beweisen konnte und gegen das gewichtige theoretische und empirische Argument sprechen? Wohl kaum. Hinzu kommt, die Sicherheit, dass die Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland nicht in zu langen Arbeitszeiten zu suchen ist. Allein deshalb schon ist es ein großer Irrtum zu glauben, mit Arbeitszeitverkürzung sei das Problem tatsächlich zu lösen.

Das Lohnstückkostenmärchen

Im Sommer 2003 rief die IG Metall zum Streik für die Einführung der 35-Stunden-Woche in Ostdeutschland auf. Sie ist damit gescheitert, der Streik wurde zur schwersten Niederlage der Gewerkschaften seit dem zweiten Weltkrieg. Wir wollen nicht nach-

karten, auch wenn sich prächtig darüber lästern ließe, mit welcher Naivität die Metallgewerkschaft die gesamtwirtschaftliche Lage und die spezielle Situation in den neuen Bundesländern beurteilt haben muss, als sie den Entschluss fasste, sich auf diesen Arbeitskampf einzulassen. Ein anderer Punkt ist uns an dieser Stelle wichtig. Er betrifft das Hauptargument, das die Gewerkschaften immer in Tarifauseinandersetzungen benutzen und das auch im Sommer 2003 wieder im Mittelpunkt der Argumentationen stand. Kurz gefasst lautet es wie folgt: Lohnerhöhungen sind nicht weiter schlimm und für die Unternehmen durchaus verkraftbar, weil erstens die nach wie vor glänzende Außenhandelsstatistik beweist, wie wettbewerbsfähig die deutsche Wirtschaft international ist, und weil zweitens diese Wettbewerbsfähigkeit daran abgelesen werden kann, dass Deutschland im internationalen Vergleich sehr geringe Lohnstückkosten aufweist.

Was ist von diesem Argument zu halten? Ebenfalls kurz gefasst: Gar nichts! Es ist schlicht ein Märchen, niedrige Lohnstückkosten sind kein Zeichen dafür, dass hohe Löhne keinen Schaden anrichten. Das wird schnell deutlich, wenn man sich zwei Dinge klar macht.

Erstens, die Produktion von Gütern erfordert - grob gesprochen - den Einsatz von zwei Faktoren, Arbeit und Kapital. In welchem Verhältnis diese beiden Faktoren beispielsweise beim Bau eines Autos eingesetzt werden, ist nicht a priori festgelegt, sondern hängt ab von den relativen Kosten der beiden Faktoren. Je teurer beispielsweise der Faktor Arbeit ist, umso größer ist der relative Kapitaleinsatz. Wie viel Arbeit in deutschen Unternehmen eingesetzt wird und wie viel Maschinenkraft und Technik, hängt insbe-

sondere vom Preis der Arbeit ab, denn der Preis für Kapital ist überall auf der Welt mehr oder weniger derselbe. Für VW macht es keinen Unterschied, ob eine am Kapitalmarkt aufgenommene Milliarde in Wolfburg oder in Ungarn investiert wird, die Kapitalkosten sind die gleichen.

Zweitens, die Lohnstückkosten bezeichnen den Anteil der Lohnkosten an den gesamten Stückkosten. Wie hoch sie sind, hängt in erster Linie davon ab, wie hoch der Arbeitseinsatz bei der Produktion ist. Wenn also hohe Löhne dazu führen, dass Arbeit durch Kapital ersetzt wird und dadurch der Anteil der Lohnkosten sinkt, hat das ein Sinken der Lohnstückkosten zum Ergebnis. Geringe Lohnstückkosten sind deshalb kein Indikator dafür, dass hohe Löhne nicht schädlich für die Beschäftigung sind, sondern das genaue Gegenteil. Das VW-Werk in Wolfsburg arbeitet mit geringeren Lohnstückkosten als das Skoda-Werk in Tschechien und zwar nicht obwohl die Löhne in Wolfsburg um ein Vielfaches höher sind als die im Skoda-Werk, sondern weil Arbeit in Deutschland so teuer ist, dass der Bau von Autos hierzulande nur noch möglich ist, wenn man möglichst wenig davon einsetzt!

Das relativiert natürlich auch den Hinweis auf die Exportstärke als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit. Deutsche Unternehmen sind aus zwei Gründen noch international wettbewerbsfähig. Erstens, weil sie die teure deutsche Arbeit nur noch sehr sparsam einsetzen, und zweitens, weil sie im großen Stil Teile der Produktion längst in Länder verlagert haben, die geringere Lohnkosten aufweisen. Die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen wird mit fast fünf Millionen Arbeitslosen erkauft – zu dumm, dass die in den Gewerkschaften nichts zu sagen haben. Wäre das

anders, würde man dort vielleicht nicht länger das Lohnstückkostenmärchen erzählen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Denn sie wissen nicht, was sie tun

Die Anfänge der aktiven Arbeitsmarktpolitik reichen in die Zeit zurück, in der in Deutschland Vollbeschäftigung herrschte. Aktive Arbeitsmarktpolitik war zunächst nur eines von mehreren Instrumenten der Globalsteuerung, mit denen die Wirkungen konjunktureller Schwankungen auf den Arbeitsmarkt eingedämmt bzw. vorausschauend verhindert werden sollten. Der Blick war dabei gar nicht so sehr auf die Probleme der Arbeitslosen gerichtet – davon gab es ja kaum welche –, vielmehr wollte man einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften vorbeugen. Der Schwerpunkt lag dementsprechend auf der beruflichen Weiterbildung.

Man sollte meinen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik heute, in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit gänzlich anders gestaltet sein müsste – aber weit gefehlt. Von den 22 Mrd. Euro, die wir 2001 für die Arbeitsmarktpolitik eingesetzt haben, entfiel der größte Anteil, fast ein Drittel, auf die berufliche Weiterbildung! Arbeitslose zu qualifizieren und Beschäftigte weiterzubilden ist zweifellos unter bestimmten Bedingungen sinnvoll. Es ist dann sinnvoll, wenn wir feststellen, dass es Arbeitsnachfrage gibt, für die kein entsprechend qualifiziertes Angebot existiert. Ökonomen sprechen in diesem Fall von einem „Matchingproblem“. Tatsächlich ist immer wieder die Rede davon, dass in einzelnen Branchen ein Mangel an qualifizierten Facharbeitern besteht. Angesichts der Tatsache, dass wir seit mindestens zwanzig Jahren jedes Jahr einige Milliarden in berufliche Weiterbildung investieren, ist das al-

lerdings erstaunlich. Allein 2001 haben 345.000 Menschen an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen. Wenn diese tatsächlich auf die Lösung der bestehenden Matchingprobleme gerichtet wären, dürften diese längst nicht mehr bestehen.

Falsche oder zu geringe Qualifikation ist durchaus ein Problem, mit dem Arbeitsmärkte konfrontiert sein können. Aber im Normalfall löst es sich in so langer Frist von alleine. Können Arbeitsplätze wegen eines zu geringen Angebots nicht besetzt werden, führt das zum Anstieg der Löhne, die für die Mangelberufe gezahlt werden. Das schafft massive Anreize für die Arbeitsanbieter, die geforderten Qualifikationen zu erwerben. Der private Weiterbildungsmarkt lebt genau davon. Der Verdacht liegt nahe, dass der deutsche Arbeitsmarkt andere Probleme hat als falsch qualifizierte Arbeitsanbieter. Er leidet unter einer zu geringen Arbeitsnachfrage! Daran wird auch noch so viel Weiterbildung nichts ändern.

Aber wir bilden nicht nur weiter, wir setzen auch sehr viel Geld dafür ein, Arbeitslosen aktiv eine Beschäftigung zu verschaffen. Das Mittel, das dabei eingesetzt wird, erfreut sich nach wie vor großer Beliebtheit: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und so genannte Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), die vor allem in den neuen Ländern zum Einsatz kommen. Allein 2001 wurden für ABM 3 Mrd. Euro eingesetzt. Halten sie, was ihr Name verspricht, beschaffen sie Arbeit? Wenn man darunter versteht, dass neue Arbeitsplätze geschaffen werden, die diesen Namen verdienen, weil ihre Inhaber eine Wertschöpfung erzielen, die ausreicht, um die Arbeitskosten zu decken, dann muss man mit einem klaren „Nein“ antworten.

ABM und SAM sind so angelegt, dass sie solche Arbeitsplätze gar nicht schaffen können! Erstens handelt es sich grundsätzlich um befristete Arbeitsverhältnisse (zur Zeit meistens nur 6 Monate) und zweitens per Definition um solche Arbeitsplätze, die ohne staatliche Förderung nicht entstehen würden. Der letztgenannte Punkt entspringt einer gut gemeinten Absicht: ABM sollen „reguläre“ Arbeitsplätze nicht verdrängen. Aber was heißt das? Doch nichts anderes, als dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eben keine regulären Arbeitsplätze bereitstellen, sondern bestenfalls eine Art staatlich subventionierte Übungswiese für Arbeitslose – und damit sind sie nichts anderes als verkappte Weiterbildung. Wenn aber durch Weiterbildung das zentrale Problem des deutschen Arbeitsmarktes nicht gelöst werden kann (siehe oben), warum erfreuen sich die ABM und SAM so großer Beliebtheit?

Aus Sicht der Arbeitslosen hatten die ABM lange Zeit eine wichtige und sehr erfreuliche Nebenwirkung. In Anlehnung an einen Kinofilm könnte man etwas sarkastisch von „Arbeitslosengeld reloaded“ sprechen. Für Bezieher von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe bewirkt die Tätigkeit in einer ABM (wenn sie mindestens zwölf Monate dauert), den Erwerb eines frischen Anspruchs auf Arbeitslosengeld. Arbeitsmarktexperten sprechen in diesem Zusammenhang vom Drehtür-Effekt: Raus aus der Sozialhilfe, rein in die ABM, ab in das Arbeitslosengeld und nach dessen Auslaufen zurück in die nächste ABM. Das klingt zugegeben etwas böse, aber solche Karrieren lassen sich leider zuhauf nachweisen.

Für die Politik bieten die ABM ebenfalls eine Reihe von Vorteilen. Erstens helfen sie, die Statistik – zumindest für den oberflächlichen Betrachter – deutlich zu schönen. Gerade im Wahlkampf ist

die aktive Arbeitsmarktpolitik deshalb ein immer wieder gern genommener Artikel aus dem Sortiment der Maßnahmen, die sich in schlechten Zeiten zur Gewinnung von Wählerstimmen eignen. Zweitens kann die Politik mit ABM und SAM dokumentieren, dass sie nicht untätig ist, denn sie holt damit im wahrsten Sinne die Arbeitslosen „von der Straße". Dass sie damit keinen einzigen echten Arbeitsplatz schafft, stört offenbar wenig.

Weiterbildung und ABM/SAM sind bzw. waren die wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Hinzu kommen noch weitere allgemeine Förderprogramme wie Eingliederungszuschüsse, Mobilitätshilfen und Überbrückungsgelder sowie Förderprogramme für spezielle Zielgruppen: Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung Behinderter, Berufsausbildung Benachteiligter, Kurzarbeit, Altersteilzeit und das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit. Diese Programme kosteten im Jahr 2004 zusammen rund 9,3 Mrd. Euro. Sie haben eines mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gemeinsam: Den Wachstumstrend bei den Arbeitslosenzahlen konnten sie nicht stoppen.

In Tabelle 2.1 sind Teilnehmerzahlen und Kosten der oben besprochenen Maßnahmen seit 1995 aufgeführt. Offenbar bestehen auch innerhalb der Arbeitsverwaltung und der Politik Zweifel an ihrer Wirksamkeit, denn die Maßnahmen sind in den letzten Jahren kontinuierlich heruntergefahren worden.

Tabelle 2.1: Teilnehmer und Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Teilnehmer in Tsd.	935	891	727	729	788	665	588	524	391	297
Ausgaben in Mrd. Euro	13,1	13,5	10,9	12,5	13,3	11,9	10,8	9,8	7,3	5,2

Aufgelistet sind die Teilnehmer in Fortbildungsmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, ABM, SAM und SAM (OfW) sowie die entsprechenden Kosten.
Quelle: Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahrgänge.

Eine Überschlagsrechnung zeigt, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik je Teilnehmer durchschnittlich über 1.500 Euro im Monat kostet, das entspricht dem durchschnittlichen Tariflohn in der untersten Lohngruppe. Ausgaben in dieser Höhe lassen sich kaum rechtfertigen, wenn man nicht wenigstens gelegentlich ihren Nutzen nachweist. Dieser kann zwar nicht in der Schaffung von Arbeitsplätzen liegen, denn dazu ist die Arbeitsmarktpolitik, so wie sie konzipiert ist, nicht in der Lage. Aber man darf ja immerhin noch auf eine positive Wirkung für die einzelnen Teilnehmer an einer ABM hoffen.

Deshalb wird bei der Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Verbleibsquote geschaut. Diese gibt den Anteil der Teilnehmer an einer Maßnahme an, der in angemessener Zeit danach eine Beschäftigung aufgenommen hat oder nicht mehr arbeitslos ist. Doch was lässt sich über den Erfolg von ABM sagen, wenn die Verbleibsquote im Jahr 2001 bundesweit bei knapp 30 Prozent lag? Ist damit der Nachweis ihres Nutzens erbracht? Um das zu beurteilen, müsste man wissen, was ohne die ABM passiert wäre. Hätten nur zehn Prozent eine Beschäftigung gefunden, könnte

man vermuten, die Maßnahme war zumindest aus Sicht der Beteiligten erfolgreich.

Prinzipiell ist es durchaus möglich, wissenschaftlich solide zu untersuchen, welche Wirkung ABM und andere Maßnahmen tatsächlich haben. Man braucht dazu allerdings Versuche mit Kontrollgruppen, die an keiner Maßnahme teilnehmen. Nur leider gibt es solche Versuche in Deutschland kaum. Arbeitslose, die nicht selbst an einer Fördermaßnahme teilnehmen, kann man nicht so ohne weiteres als Kontrollgruppe heranziehen. Wählt beispielsweise das Arbeitsamt die am besten geeigneten Kandidaten für das Programm aus oder bewerben sich nur die aktivsten Arbeitssuchenden für solche Programme, ist es nicht verwunderlich, wenn die Teilnehmer der Maßnahme erfolgreicher als die Nichtteilnehmer wieder in den Arbeitsmarkt vermittelt werden. Das hätte aber nichts mit der Maßnahme an sich zu tun. Diese Teilnehmer wären auch erfolgreicher gewesen, hätte die Maßnahme nicht stattgefunden.

Statistiker haben sehr ausgeklügelte Methoden entwickelt, mit denen sie versuchen, die Wirkung der einzelnen Maßnahmen zu isolieren und zu bewerten. Doch diese Vorher-Nachher-Studien brachten sehr widersprüchliche Ergebnisse. Ein klarer positiver Effekt auf die Verbleibsquote konnte auf jeden Fall nicht festgestellt werden.

Doch angenommen, das läge nur an den mangelnden Vergleichsmöglichkeiten und die Maßnahme würde den Anteil derer, die eine neue Arbeitsstelle bekommen, tatsächlich verdreifachen. Dürften wir dann von einem Erfolg der Maßnahme sprechen?

Nein, denn wir wissen ja nicht, ob die ABM nur dazu führte, dass deren Teilnehmer anschließend Arbeitsplätze besetzen, die sonst von Nichtteilnehmern besetzt worden wären. In diesem Fall hätten die Maßnahmen nur die relative Wettbewerbsposition der Teilnehmer gegenüber Nichtteilnehmern verbessert. Solange durch die Maßnahme kein zusätzlicher Arbeitsplatz geschaffen wurde, sind Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, auch wenn sie die Chancen des Einzelnen verbessern, im Hinblick auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit völlig wirkungslos.

Angesichts dieser Probleme kann es nicht verwundern, wenn auch diejenigen Studien, die die gesamtwirtschaftliche Wirkung untersuchen, in ihren Ergebnissen sehr widersprüchlich sind. Nach dem heutigen Stand der Dinge muss man leider feststellen, dass die uns bzw. den Arbeitsökonomen zur Verfügung stehenden Daten weder eine eindeutige Aussage über die Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik auf persönlicher Ebene noch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zulassen.

Die Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik fällt dementsprechend aus. Hier wird eine Medizin verschrieben, deren Wirkung per se nur sehr begrenzt sein kann. Aber selbst diese begrenzte Wirksamkeit ist im höchsten Maße ungewiss. Bei allem Respekt vor denjenigen, die sich in diesem Bereich mit viel Engagement einsetzen, kommt man kaum um die Feststellung herum: Und sie wissen nicht, was sie tun. Das allerdings kostet uns jährlich 22 Mrd. Euro.

BÜNDNIS FÜR ARBEIT: VERGEBENE CHANCEN

„Die Spitzenverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erkennen im Einvernehmen mit der Regierung an, dass für die Wirtschaftslage eine Lohnkostenentwicklung von Nutzen sein könnte, bei der die Lohnanstiege wesentlich geringer sind als in den vergangenen Jahren. Sie wenden sich vor diesem Hintergrund mit der dringenden Bitte an die Tarifparteien, bei den Verhandlungen über einen neuen Tarifvertrag für das Jahr 2003 einen Tariflohnanstieg zu vereinbaren, der nicht über der Inflationsrate des Jahres 2003 liegt."

Dies konnte man am Morgen des 4. März 2003 im Handelsblatt lesen, unmittelbar nachdem im Bundeskanzleramt wieder einmal ein Gespräch der acht wichtigsten Gewerkschafts- und Unternehmerfunktionäre im Rahmen des Bündnisses für Arbeit stattgefunden hatte. Leider war dieses Gespräch mit dem Zitat nicht gemeint, sondern eine Erklärung des Bündnisses für Arbeit in unserem Nachbarland Holland (Stichting van de Arbeid), die im November 2002 abgegeben wurde.

Die Schlagzeilen, die das deutsche Bündnis für Arbeit betrafen, lasen sich anders. Dort hieß es, Schröder „scheitert an den Betonköpfen" (Spiegel), „nimmt Abschied vom Konsensprinzip" (Handelsblatt) und „erklärt Bündnis für tot" (Financial Times Deutschland). Und die Bild-Zeitung fragte: „Was wird jetzt aus den Arbeitslosen?"

Im Vorfeld dieses Treffens wurde wieder einmal deutlich, wie wenig Bereitschaft es im Grunde bei den Tarifparteien gibt, ge-

meinsam Lösungen zu suchen. Jede Seite zieht sich auf Radikalforderungen zurück, die nur zu Lasten der anderen Seite oder auf Kosten der Allgemeinheit durchzusetzen sind. Michael Rogowski, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), forderte eine weitgehende Deregulierung des Arbeitsmarktes, verlängerte Arbeitszeiten und betriebliche Bündnisse für Arbeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen – Themen, bei denen die Gewerkschaften rot sehen. DGB-Chef Michael Sommer schlug entsprechend zurück. „Der bedauert offensichtlich, 150 Jahre zu spät geboren zu sein." Wer sich angesichts einer so vergifteten Atmosphäre weitreichende Ergebnisse verspricht, darf sich getrost als unverbesserlichen Optimisten bezeichnen. Statt eine „Erneuerung durch Konsens" zu schaffen, offenbarten die gegenseitigen Anfeindungen und zähen Verhandlungen im Bündnis für Arbeit, wie festgefahren die Positionen der Tarifparteien sind. Für viele politische Beobachter ist das Bündnis für Arbeit deshalb zum Inbegriff der Reformunfähigkeit Deutschlands geworden.

Dabei ließ sich alles gar nicht so schlecht an. Das Bündnis für Arbeit wurde 1995 vom damaligen IG-Metall-Chef Klaus Zwickel vorgeschlagen und führte zunächst zu einer Reihe von informellen Gesprächen der Tarifparteien mit der Regierung von Helmut Kohl. Die 1998 neu gewählte rot-grüne Regierung wertete dann das Bündnis zu einem ihrer wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf. So verkündete Gerhard Schröder in seiner ersten Regierungserklärung im Jahr 1998: „Die Bewältigung des Jahrhundertproblems Arbeitslosigkeit kann nur gelingen, wenn alle gesellschaftlich Handelnden dabei mitmachen… Erst im Zusammenwirken aller volkswirtschaftlichen Akteure kann dauerhaft mehr Beschäftigung entstehen." Bekräftigt wurde dieses Ziel be-

reits einen Monat später mit einer ersten „Gemeinsamen Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“, in denen Arbeitgeber, Gewerkschaften und Bundesregierung die gemeinsamen Ziele festlegten: „Eine positive Entwicklung am Arbeits- und Ausbildungsmarkt erfordert eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Staat, Gewerkschaften und Wirtschaft... Erforderlich sind wirksame Beiträge des Staates, von Wirtschaft und Gewerkschaften sowie Selbstverpflichtungen der Tarifparteien. Alle müssen zusammenwirken, um gemeinsam spürbare Beschäftigungserfolge zu erzielen.“

Was ist schiefgegangen? War das Bündnis für Arbeit von vorneherein zum Scheitern verurteilt oder bot es eine große Chance für eine Erfolg versprechende Arbeitsmarktpolitik, die die Beteiligten ungenutzt verstreichen ließen?

Das Bündnis für Arbeit ist keine Erfindung Deutschlands. Es hat Vorbilder, die auf weitreichende Erfolge verweisen können. Holland und Dänemark haben im Zusammenwirken von Staat und Tarifparteien angesichts der zunehmenden Arbeitsmarktmisere ihre bereits bestehenden, auf Konsens ausgerichteten Systeme umgebaut. Damit bieten sie das Kontrastprogramm zur Politik von Margaret Thatcher in Großbritannien. Während Thatcher auf die Zerschlagung des gewachsenen Machtgefüges zwischen den großen gesellschaftlichen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt setzte, vertrauten Holland und Dänemark darauf, dass kollektive Lohnverhandlungen und ein hohes Niveau sozialer Absicherung mit Vollbeschäftigung durchaus Hand in Hand gehen können. Dahinter steht der einfache und von vielen als naiv bezeichnete Glaube, dass durch ein Bündnis für Arbeit alle gewinnen können: Wenn

man den Kuchen gemeinsam größer macht, dann kann man ihn auch so verteilen, dass jeder mehr bekommt.

In unseren Nachbarländern hat sich der „naive“ Glaube, ein gesellschaftlicher Konsens stelle letztlich alle Gruppen besser, als gar nicht so naiv herausgestellt. Aber warum klappt das bei uns nicht? Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, muss man ein wenig darüber spekulieren, welche Strategie die Tarifparteien in Deutschland verfolgen. Beginnen wir mit der Arbeitgeberseite.

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, die Unternehmervertreter könnten einer Thatcher-Politik einiges abgewinnen. Die völlige Deregulierung des Arbeitsmarktes, wie sie immer wieder gefordert wird, ist schließlich nichts anderes als die Abschaffung der kollektiven Lohnverhandlungen und damit der Branchengewerkschaften. Angesichts der Krise, in der sich der Arbeitsmarkt befindet, sind die Aussichten auf radikale Lösungen vielleicht gar nicht so schlecht. Kein Arbeitgebervertreter wird es offen sagen, aber alles spricht dafür, dass man sich auf eine „Wait-and-See-Strategie“ festgelegt hat. Nach dem Motto: Wenn die Not erst groß genug ist, wird unsere Stunde schon schlagen. Zu einem Konsens kommt man auf diese Weise natürlich nicht. Eine Mindestvoraussetzung dafür wäre es, der Gegenseite ihre Daseinsberechtigung zuzubilligen und an den Grundsätzen kollektiver Lohnverhandlungen festhalten zu wollen.

Wie sieht es bei den Gewerkschaften aus? Erfolg verspricht das Bündnis für Arbeit nur, wenn man dort auch über die Tarifpolitik spricht. Aber genau das ist aus gewerkschaftlicher Sicht der Knackpunkt. Für die Gewerkschaften ist der Tisch, an dem die Tarifverhandlungen stattfinden, der Ort, an dem sich der Vertei-

lungskampf in Deutschland entscheidet. Ihre Rechnung sieht auf den ersten Blick ganz einfach aus: Fällt der Lohnsatz, wird das Stück Kuchen der Arbeitnehmer kleiner. Steigt er, wird er größer.

Diesen Überlegungen sind wir ja bereits bei der Diskussion um das Kaufkraftargument begegnet. Dort haben wir gezeigt, dass dies für die Gesamtheit der Arbeitnehmer so nicht gilt, denn die Lohnquote ist in den letzten Jahrzehnten erstaunlich konstant geblieben. Wenn jedoch der Anteil an Lohneinkommen durch immer weniger Arbeitnehmer geteilt werden muss, gilt die Rechnung sehr wohl für die Insider, die in den Genuss höherer Löhne kommen – und deren Interesse vertreten die Gewerkschaften. Ihre harte Haltung ist damit unmittelbarer Ausdruck des Insider-Outsider Problems. Mit der Regierung würden auch die Outsider mit am Verhandlungstisch Platz nehmen. Dann ginge es bei Tarifverhandlungen nicht mehr allein um Löhne, sondern auch um Beschäftigung. Daran kann denen, die einen Job haben und durch restriktive Kündigungsschutzvorschriften geschützt sind, nicht gelegen sein.

Deshalb weigerten sich die Gewerkschaften beharrlich, innerhalb des Bündnisses das Thema Löhne auf die Tagesordnung zu setzen. Dabei berufen sie sich auf die in Deutschland verfassungsmäßig verankerte Tarifautonomie. Tatsächlich könnte man Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes als direkten Ablehnungsbescheid für ein Bündnis für Arbeit interpretieren. Dort heißt es nämlich: „Das Recht zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken

oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig."

Abreden, in denen nun plötzlich der Staat als Dritter im Bunde am Verhandlungstisch sitzt, verstoßen demnach gegen die Tarifautonomie. Ganz im Sinne dieser Interpretation machte der frühere Vorsitzende der IG-Metall Klaus Zwickel schon zu Beginn der Verhandlungen klar: „Bisher hat die Bundesregierung im Bündnis für Arbeit uns in die Tarifpolitik nicht hineingeredet. Ich hoffe, dass das auch so bleibt. Wer Tarifpolitik ins Bündnis tragen will, zerstört dieses Bündnis. Ich jedenfalls würde dann aufstehen und gehen."

Doch wer will eine Vereinbarung, der die Tarifparteien und eine dritte Partei - in diesem Fall die Regierung - freiwillig zustimmen, als Abkehr von der Tarifautonomie bezeichnen? Man kann doch wenigstens die Möglichkeiten ausloten, inwieweit eine Lohnrunde mit der Regierung für alle mehr Vorteile bringt als eine Lösung ohne Beteiligung der Regierung.

Es ist leicht einzusehen, dass es durchaus sinnvoll sein kann, die Regierung bei den Verhandlungen mit am Tisch zu haben. Gewerkschaften und Arbeitgeber haben bei den Tarifverhandlungen zwei völlig unterschiedliche Größen im Auge. Für die Unternehmen zählen die Bruttolohnkosten einschließlich aller Sozialversicherungsbeiträge. Deren Höhe entscheidet darüber, ob ein Unternehmen neue Arbeitsplätze schafft, den Bestand hält oder Arbeitsplätze abbaut und ins Ausland verlagert oder durch den Einsatz von Kapital ersetzt. Für die Arbeitnehmer ist hingegen allein der Nettolohn entscheidend, also das, was nach Abzug der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge am Ende übrig bleibt. Die

Differenz zwischen Bruttolohn und Nettolohn aber fixiert der Staat! Er legt damit im Prinzip auch fest, wie hoch bei gegebenem Nettolohn die Arbeitskosten sein werden, und bestimmt damit die Beschäftigung. Umgekehrt legt er bei gegebenen Arbeitskosten und Beschäftigung den Betrag fest, den die Arbeitnehmer mit nach Hause nehmen dürfen. Der Staat hat durch hoheitliche, steuerliche Eingriffe maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis der Tarifverhandlungen.

Bisher reagiert die Regierung nur, indem sie nach Abschluss der Tarifverhandlungen ihre Steuer- und Abgabenpolitik entsprechend anpasst. In einem Bündnis für Arbeit könnte sie dagegen unmittelbar aktiv werden. Ihr fiele eine bedeutende Rolle zu, denn die Tarifparteien sind nicht in der Lage, die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung angemessen in ihren Verhandlungen zu berücksichtigen. Ein einfaches Beispiel soll diesen Punkt verdeutlichen.

Stellen Sie sich vor, es gäbe in Deutschland 100 Tarifbereiche mit jeweils 100 Beschäftigten und es herrsche Vollbeschäftigung. Die Gewerkschaften in einem einzelnen dieser Tarifbereiche setzen nun eine Lohnerhöhung von vier Prozent durch. Nehmen wir an, mit jedem Prozentpunkt mehr Lohn ginge ein Prozent der Arbeitsplätze verloren, die Tariferhöhung kostete also vier Arbeitsplätze. Da die Kosten der Arbeitslosigkeit von der Bundesagentur für Arbeit übernommen werden, bedeutet das für die Beschäftigten des betrachteten Tarifbereichs die Übernahme von nur einem Hunderstel der dadurch ansteigenden Arbeitslosengeldzahlungen. Dem Vorteil einer Lohnerhöhung stehen nur sehr geringe Kosten gegenüber.

Wenn sich das für einen Tarifbereich lohnt, lohnt es sich auch für jeden anderen. Wenn jedoch alle Tarifbereiche Lohnerhöhungen durchsetzen und es dann zu Entlassungen kommt, wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung für alle steigen. Kostet ein Arbeitsloser insgesamt 88 Prozent des Nettoeinkommens der Arbeitenden (Arbeitslosengeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Verwaltungskosten), müsste der Beitragssatz um vier Prozentpunkte steigen. Die Erhöhung trifft je zur Hälfte Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Das heißt, der Bruttolohn steigt um zwei Prozent und daraufhin werden in jedem Tarifbereich weitere zwei Stellen abgebaut. Gleichzeitig reduziert sich der Nettolohn um zwei Prozentpunkte. Wenn der Nettolohn ursprünglich genau die Hälfte des Bruttolohns ausmachte, erhöht er sich aufgrund der Lohnsteigerung um zwei Prozent und fällt durch die gestiegenen Beiträge zur Arbeitslosenversicherung um zwei Prozentpunkte.

Für die Beschäftigten ist damit durch die Lohnerhöhung rein gar nichts gewonnen, aber sechs Prozent der Beschäftigten haben ihren Job verloren. Ein Bündnis für Arbeit könnte Abhilfe verschaffen, indem zum Beispiel jedem Tarifbereich, der auf eine Lohnerhöhung verzichtet, garantiert wird, dass die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht angehoben werden. Der Staat als Dritter im Bunde kann die Tarifparteien über die eigenen Tarifbereiche hinweg zu Koordination bewegen. Gewonnen hätten die Arbeitgeber, deren Gewinne mit der Beschäftigung ansteigen, die Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz behalten können, und alle anderen, deren Risiko arbeitslos zu werden, kleiner geworden ist.

Warum lassen sich die Tarifparteien aber nicht auf solches Dreierbündnis ein? In den Tarifverhandlungen streiten sich die Ver-

treter der Insider mit den Kapitaleignern um die Verteilung des Kuchens. In diesem Verteilungskampf sind die verhandelnden Tarifparteien Interessenverbände, deren Politik auf die Vorteile ihrer Mitglieder ausgerichtet ist - und nur darauf.

Beim Bündnis für Arbeit hatten die Interessenvertreter offenbar die Befürchtung, mit der Regierung würde ein Vertreter anderer Interessen, der der Arbeitslosen nämlich, mit am Verhandlungstisch Platz nehmen und für diese ebenfalls einen Teil des Kuchens beanspruchen – zu Lasten der eigenen Stückchen. Hinzu kommt ein offenbar tiefsitzendes gegenseitiges Misstrauen der Tarifparteien. Jede Seite befürchtet, mit der Regierung einen Koalitionspartner der Gegenseite an den Verhandlungstisch zu lassen und dadurch die eigene Position zu schwächen.

Von den Politikern hätte ein Bündnis für Arbeit viel Stehvermögen verlangt, gegenüber den Tarifparteien genauso wie gegenüber den Wählern. Die Reform des holländischen Sozialstaats wurde mit dem Abkommen von Wassenaar 1982 auf den Weg gebracht. Es dauerte mehrere Jahre, bis erste kleine Erfolge sichtbar wurden, und mehr als ein Jahrzehnt, bevor man in den Nachbarländern vom holländischen Arbeitsmarktwunder zu sprechen begann. Wie die eingangs zitierte Erklärung zeigt, funktioniert das Bündnis in Holland noch heute. Das zeigt sich auch an der gemeinsamen Absicht der holländischen Tarifparteien, in den Jahren 2004 und 2005 auf Lohnerhöhung zu verzichten.

Offensichtlich können dort alle Seiten gut damit leben.

MAINZ BLEIBT MAINZ UND ARBEITSLOS BLEIBT ARBEITSLOS

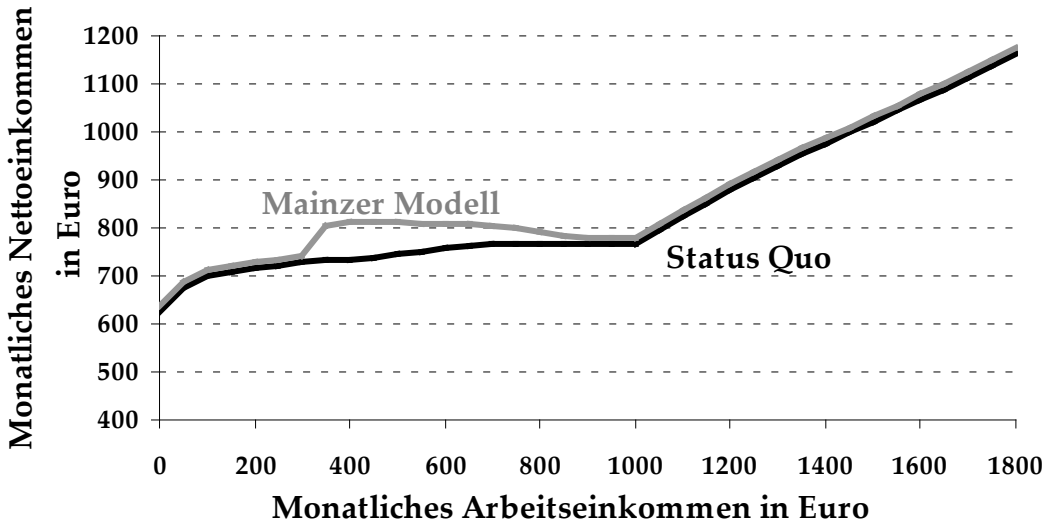
Schon kurz nachdem das Bündnis für Arbeit ins Leben gerufen worden war, wurde es wieder ruhig um die deutsche Arbeitsmarktpolitik. Das im Wahlkampf 1998 von Gerhard Schröder ausgegebene Ziel, die Arbeitslosigkeit auf 3,5 Millionen zu senken, war in greifbare Nähe gerückt. Wieder einmal, wie so oft in den letzten 30 Jahren, schien das sich ausbreitende Virus Arbeitslosigkeit endlich unter Kontrolle gebracht. Optimistisch gestimmt sah man es nur noch als eine Frage der Zeit an, bis die letzten Symptome beseitigt und der Patient entlassen werden könnte. Doch zum Ende des Jahres 2001 verschlechterten sich die Zahlen aus Nürnberg wieder und auch die Prognosen für das Jahr 2002 verdüsterten sich. Offenkundig wurde, dass die Politik der ruhigen Hand auf dem Arbeitsmarkt nicht greifen würde.

In dieser Situation wurde plötzlich ein Modellversuch bundesweit ausgedehnt, obwohl er in seiner Probephase bereits kläglich gescheitert war: das Mainzer Modell. Die grundlegende Idee des Modells ist denkbar einfach: Arbeit lohnt sich in Deutschland für viele nicht mehr. Wie wir gesehen haben, können Geringqualifizierte gerade einmal 15 Cent von jedem durch Arbeit verdienten Euro behalten – häufig nicht einmal diese. Also muss man Arbeit wieder attraktiver machen, will man arbeitsfähige Empfänger staatlicher Hilfeleistungen in den Arbeitsmarkt integrieren.

Das Arbeitseinkommen liegt bei einer gering entlohnten Vollzeitstelle nur unwesentlich über dem, was das Sozialamt oder die

Bundesanstalt für Arbeit zahlt. Die so genannten Lohnersatzleistungen bzw. die Androhung, sie sofort zu streichen, nimmt jemand Arbeit an, macht es vor allem für die Geringqualifizierten unmöglich, sich durch Arbeit auch nur unwesentlich besser zu stellen. Sie sind in der Armutsfalle gefangen.

Abbildung 2.1: Die Armutsfalle in Deutschland und das Mainzer Modell



Die graue Kurve gibt das Nettoeinkommen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen an, das ein alleinstehender Sozialhilfeempfänger entsprechend den Regelungen des Mainzer Modells erhielt. Die schwarze Linie gibt den Einkommensverlauf entsprechend der alten Sozialhilferegelung wieder.
Quelle: Ifo-Institut.

Diese Armutsfalle will das Mainzer Modell beseitigen. Es stockt deshalb den Nettolohn von Arbeitnehmern im unteren Lohnbe-

reich auf. Für ledige Arbeitnehmer, die im Einkommensbereich zwischen monatlich 325 Euro und 897 Euro eine sozialversicherungspflichtige Arbeit annehmen, werden Zuschüsse zum Arbeitnehmeranteil der Sozialversicherungsabgaben gewährt, die mit steigendem Einkommen abgeschmolzen werden. In Abbildung 2.1 gibt der Verlauf der grauen Kurve das Nettoeinkommen an, das man nach dem Mainzer Modell erhält. Die schwarze Kurve zeigt den uns bereits aus Abbildung 1.16 bekannten Einkommensverlauf. Der Abstand der zwei Kurven entspricht dem Lohnzuschuss, den der Arbeitnehmer erhält. Bei einem Arbeitseinkommen von 325 Euro steigt das Nettoeinkommen um 67 Euro an. Dieser Zuwachs schmilzt dann ab, bis der neue Einkommenspfad bei 897 Euro wieder auf den alten Pfad zurückfällt. Bei Verheirateten, Paaren und allein Erziehenden wurde die Förderung etwas großzügiger bemessen und die Obergrenze der Förderung sogar auf 1.707 Euro angehoben. Kleinverdiener-Familien und allein Erziehende erhalten auch noch ein Zuschlag zum Kindergeld.

Nahe der 325-Euro-Grenze haben sich damit die Anreize ein wenig erhöht. Wer bislang für einen Bruttostundenlohn von 7 Euro gearbeitet hat, darf nun 1,50 Euro pro Stunde mehr mit nach Hause nehmen. Allerdings erreicht man sehr schnell ein Einkommensniveau, von dem aus es nicht mehr weiter nach oben geht, sondern wieder bergab: Mit steigendem Bruttoeinkommen sinkt das Nettoeinkommen. Unterstellt man wiederum einen Bruttostundenlohn von 7 Euro, so sinkt das Einkommen für die nächsten 65 Stunden, die man arbeitet, von 800 Euro auf 767 Euro. Man zahlt also 50 Cent für jede Stunde, die man arbeiten darf!

Hier zeigt sich ein gravierender Konstruktionsfehler des Mainzer Modells, den die Finanzmisere der öffentlichen Hand diktiert hat. Wenn man Arbeitnehmerzuschüsse gewährt, wird das schnell teuer. Je höher nämlich die graue Linie über der schwarzen Linie liegt, desto größer fallen die Zuschüsse des Staates aus. Will man die Förderung auf eine Zielgruppe beschränken damit sie finanzierbar bleibt, muss man darauf achten, schnell wieder auf den alten Pfad zurückzukommen, um nicht zu viele Einkommensgruppen zu fördern. Nach einem Bereich, in dem Mehrarbeit tatsächlich auch zu mehr Haushaltseinkommen führt, folgt deshalb im Mainzer Modell zwangsläufig ein Bereich, in dem der Haushalt für jeden Euro, den er verdient, mehr als einen Euro an Sozialhilfekürzung hinnehmen muss.

In einer Geschichte Mark Twains hat es funktioniert. Tom Saywer verstand es, die ihm von Tante Polly übertragene Aufgabe, den Zaun neu zu streichen, gegen Bezahlung an seine Freunde abzutreten. Dem Mainzer Modell ist ähnliches nicht gelungen.

Das Modell ist gescheitert, es lässt sich nicht leugnen. Nach zwei Jahren musste man feststellen, wie sich die eh schon bescheidenen Hoffnungen, die man in das Modell gesetzt hatte – die Bundesregierung sprach von 20.000 neue Stellen – nicht erfüllten. Bis April 2003 wurden weniger als 14.000 neue Stellen durch das Mainzer Modells gefördert. Die Einführung der Mini- und Midijobs am 1. April 2003 nahm man zum Anlass, das Mainzer Modell ohne viel Aufhebens auslaufen zu lassen. Doch der eben angesprochene Konstruktionsfehler allein ist nicht für das Scheitern verantwortlich. Unterstellen wir einmal, das Modell würde tatsächlich ausreichende Arbeitsanreize für eine große Zahl von ALG II-

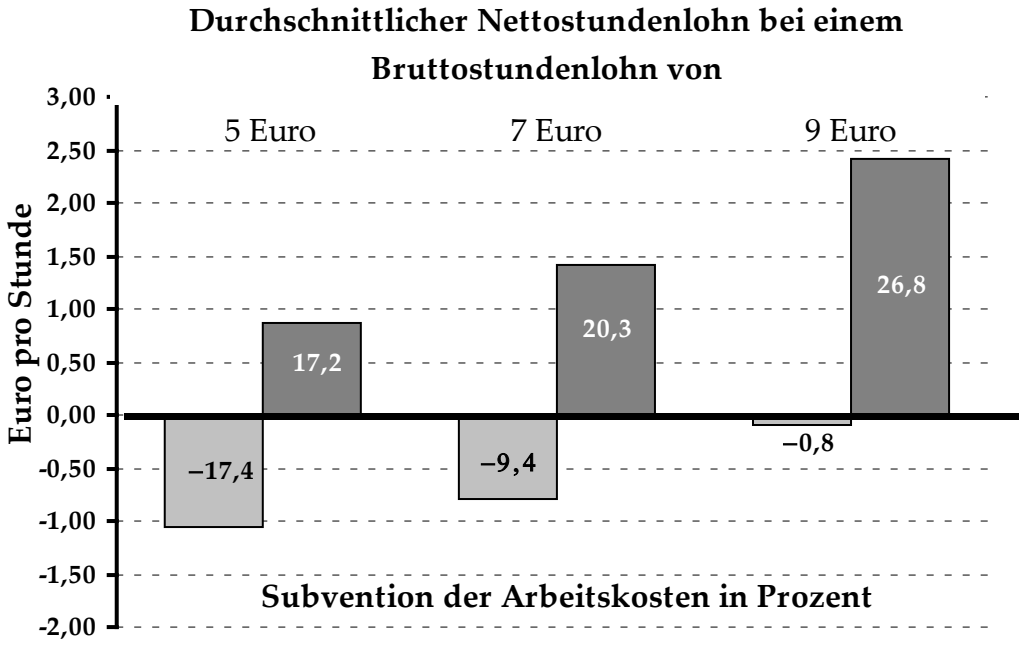
Empfängern schaffen. Dann ergibt sich doch die Frage, woher die dann nötigen Arbeitsplätze kommen sollen! Auf diese Frage hat das Mainzer Modell keine Antwort. Glaubt man einer Broschüre des Bundesarbeitsministeriums aus dem Jahr 2002, sind diese Arbeitsplätze bereits vorhanden, nur „waren (sie) für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bislang wegen des niedrigen Nettoverdienstes oft unattraktiv und wurden deshalb auch von den Unternehmen nicht angeboten".

So ganz vertraut man dieser Sicht aber wohl nicht. Das zeigt sich an einem weiteren Modellversuch, der Mitte 2000 im Saarland und in Teilen von Sachsen durchgeführt worden ist. In diesem als Saarbrücker Modell bezeichneten Versuch wird anders als beim Mainzer Modell nicht auf eine Erhöhung des Nettolohnes gesetzt, sondern vielmehr auf die Senkung der Arbeitskosten des Unternehmers. Man ging davon aus, dass Arbeitslose keine Arbeit finden, weil die Unternehmen bei den hohen Lohnkosten keine Arbeiter mehr einstellen. Dies gilt insbesondere für Berufe, die keine spezielle Qualifikation brauchen. Deshalb war die Förderung bei niedrigen Stundenlöhnen am höchsten und wurde mit steigenden Stundenlöhnen stufenweise abgeschmolzen.

In Abbildung 2.2 wird der Zuschuss an den Arbeitgeber exemplarisch für drei Bruttostundenlöhne durch die drei oberen Balken ausgewiesen. Bis zu einem Stundenlohn von 5,10 Euro wird den Arbeitgebern ein Zuschuss in Höhe des gesamten Arbeitgeberanteils zu den Sozialversicherungen gewährt. Für den in der Abbildung 2.2 unterstellten Bruttostundenlohn von 5 Euro entspricht dies einer Lohnsubvention in Höhe von 17,4 Prozent. Dieser Zuschuss nimmt mit steigendem Stundenlohn ab, bis er bei einem

Stundenlohn von 9,20 Euro vollkommen entfällt. Bei einem Stundenlohn von 9 Euro macht die Subvention gerade noch 0,8 Prozent aus.

Abbildung 2.2: Lohnsubvention und Nettolohn im Saarbrücker Modell



Die unteren Balken geben den Arbeitgeberzuschuss an, die oberen Balken geben an, wie viel ein Sozialhilfeempfänger von dem Tarifstundenlohn mit nach Hause nehmen darf.
Quelle: Kaltenborn et al. (2002, S. 100) und eigene Berechnungen.

Der Nettolohn bleibt von der Subvention unberührt. Wird ein Sozialhilfeempfänger eingestellt, kann er nur in dem in Abbildung 2.1 dargestellten Rahmen hinzuverdienen. Bei einem Stundenlohn bis zu 5 Euro bedeutet dies, er darf bei einer Vollzeitstelle im

Durchschnitt gerade einmal 86 Cent pro Arbeitsstunde mit nach Hause nehmen. Bei einem Stundenlohn von 9 Euro sind es immerhin schon 2,40 Euro, die er durchschnittlich pro Stunde an zusätzlichem Einkommen erzielt – relativ zur Sozialhilfe. Betrachten wir also die Gesamtwirkung des Saarbrücker Modells, so zeigt sich, dass es sich dort, wo die Arbeitskosten massiv subventioniert werden, für den Sozialhilfeempfänger überhaupt nicht lohnt, eine ihm angebotene Arbeit aufzunehmen. In dem Bereich, wo für den Sozialhilfeempfänger die Arbeitsaufnahme hingegen attraktiv wird, ist die Lohnsubvention, die den Arbeitgeber dazu verleiten könnte, die Arbeit auch nachzufragen, weitgehend verschwunden. Wen wundert es da, dass auch dem Saarbrücker Modell ein durchschlagender Erfolg versagt geblieben ist.

Beide hier beschriebenen Modelle kranken daran, nur an einer Marktseite anzuknüpfen. Daraus jedoch zu folgern, die Idee der Lohnsubvention würde generell nicht tragen, ist voreilig. Ein Kombilohnmodell verspricht in Deutschland allerdings nur dann eine spürbare Wiederbelebung des Arbeitsmarktes für Geringqualifizierte, wenn es die Arbeit für Hilfeempfänger wieder attraktiv und gleichzeitig Arbeit billiger macht. Die bisherigen Versuche gleichen dem Fußballtraining. Die Mainzer ließen nur Flanken trainieren, die Saarbrücker nur Kopfbälle. Da dürfen sie sich nicht wundern, wenn es nach 90 Minuten immer noch 0:0 steht. An diesem Resultat ändert auch eine Verlängerung nichts. Es ist deswegen auch nicht zu bedauern, wenn für beide Modelle bereits der Schlusspfiff ertönte. Bedauerlich ist dagegen, dass nicht inzwischen ein neues Spiel angepfiffen wurde, eines mit Mannschaften, deren Spieler flanken und köpfen können. Die *Magdeburger Alter-*

native, die wir im dritten Kapitel präsentieren werden, macht ein solches Spiel möglich.

Hartz

Im Sommer 2002 erhielt die deutsche Arbeitsmarktpolitik einen Namen: Hartz. Es ist eine steile politische Karriere, die der Personalchef von VW durchlebte. Erst war er Namensgeber einer Kommission, dann von Vorschlägen, die sofort die arbeitsmarktpolitische Debatte und den Bundestagswahlkampf 2002 dominierten, nun ist er der Namenspatron der Gesetze, die die größte Arbeitsmarktreform der Nachkriegsgeschichte einleiten sollen.

Wir haben im letzten Kapitel gesehen, wie das bundesweit eingeführte Mainzer Modell von Anfang an nicht aus den Startlöchern kam und auch in der Folge völlig bedeutungslos blieb. Deshalb setzte Bundeskanzler Gerhard Schröder eine Kommission unter Leitung von Peter Hartz ein, die im März 2002 ihre Arbeit aufnahm. Sie sollte sich Gedanken über eine umfassende Reform des deutschen Arbeitsmarktes machen und entsprechende Vorschläge ausarbeiten. Gerhard Schröder wurde nicht enttäuscht. Schon im Juni, lange bevor der Endbericht der Kommission vorgelegt werden sollte, war im Zusammenhang mit Arbeitsmarktpolitik nur noch von den Vorschlägen der Hartz-Kommission die Rede. Und deren Leiter verstand sich auf den Umgang mit den Medien. So schraubte Peter Hartz die Erwartungen an seine Kommission immer höher: „Wetten, dass wir in drei Jahren zwei Millionen Arbeitslose weniger haben?“.

Als Wettpate stellte sich Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Verfügung. Er gab sich überzeugt, Hartz würde die Wette gewinnen würde. Zusätzlich versicherte er, das Seine dazu beizutragen:

„Die Kommission wird nunmehr ihre Ergebnisse zügig vorlegen. Wir werden daraus unmittelbar Konsequenzen ziehen und dann die Maßnahmen zügig umsetzen. Jetzt haben wir die große, vielleicht einmalige Chance, erstarrte Fronten aufzubrechen."

Worin bestanden diese Maßnahmen? Die Vorschläge der Hartz-Kommission gliedern sich in insgesamt 13 „Innovationsmodule". Diese wurden in die vom Bundestag noch kurz vor der Bundestagswahl beschlossenen fünfzehn Eckpunkte zur Umsetzung des Hartz-Konzepts zur Reform des Arbeitsmarktes eingebettet. Da es uns um die grundlegende Richtung der Arbeitsmarktreform geht, wollen wir auf eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Maßnahmen verzichten und nur die wichtigsten Punkte herausgreifen.

Die meisten Reformvorschläge zielen auf die verbesserte Vermittlung von Arbeitslosen. Zu den hierfür vorgesehenen Maßnahmen zählen die Einführung von flächendeckenden Job-Centern, die frühzeitige Meldepflicht bei Kündigungen, die Umkehr der Beweislast für Arbeitslose und die Schaffung von flexiblen Sanktionsmöglichkeiten für Arbeitsunwillige sowie spezielle Maßnahmen für junge und alte Arbeitnehmer. Hinzu kommen konkrete Maßnahmen, die der Schaffung kundenfreundlicher und effizienterer Strukturen bei der Bundesanstalt für Arbeit dienen sollen. Hierzu zählt insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Bei all diesen Vorschlägen wird, ähnlich wie beim Mainzer Modell, auf verstärkte Arbeitsanreize bei den Arbeitslosen sowie auf eine verbesserte Arbeitsvermittlung gesetzt. Dagegen ist nichts einzuwenden. Wie wir schon bei der Diskussion um das Mainzer

Modell gezeigt haben, muss eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik sicherstellen, dass sich Arbeit gegenüber der Nichtarbeit lohnt. Und die Arbeitsvermittlung muss den Arbeitssuchenden so gut wie möglich helfen, die richtige Stelle zu finden. Es kann deshalb kein Zweifel daran bestehen, dass die Arbeitsverwaltung umfassend reformiert werden muss – darin waren sich auch alle politischen Parteien zuvor schon einig. Die Vorschläge der Hartz-Kommission zum Umbau der Strukturen in diesem Bereich weisen in die richtige Richtung. Solche Reformen sind mit einem Ölwechsel beim Auto vergleichbar. Er ist notwendig, damit der Motor rund läuft, einen kaputten Motor kann man damit nicht reparieren. Konzentrieren wir uns deshalb auf die Maßnahmen, die auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze zielen.

An erster Stelle ist die Einführung der so genannten Ich-AG zu erwähnen. Arbeitslose sollen sich leichter als bisher selbständig machen können, um sich in kleinen Arbeitsmarktnischen eine neue Existenz aufzubauen. So hat sich beispielsweise die erste Ich-AG in Mecklenburg-Vorpommern auf das Reparieren von Strandkörben spezialisiert. Die Ich-AG wird über drei Jahre von der Arbeitsagentur gefördert, wobei die Fördersumme Jahr für Jahr verringert wird. Während dieser drei Jahre sind die Firmengründer voll sozialversicherungspflichtig. Vereinfachte Besteuerungs- und Bilanzierungsregeln sollen diese Kleinstunternehmen von bürokratischen Hemmnissen befreien. Was der Wirtschaftsminister Wolfgang Clement neudeutsch als „Small Business Act“ angekündigt hatte, trat rückwirkend zum 1. Januar 2003 als „Kleinunternehmerförderungsgesetz“ in Kraft. Danach gelten für Ich-AGs vereinfachte Buchführungsregelungen bis zu einem Jahresumsatz von 350.000 Euro bzw. einem Jahresgewinn von 30.000

Euro. Des Weiteren werden sie bis zu einem Jahresumsatz von 50.000 Euro, sofern der Vorjahresumsatz 17.500 Euro nicht überschritten hat, von der Gewerbe- und Umsatzsteuer befreit.

Es ist schwer, die Bedeutung der Ich-AG zu würdigen. Sicherlich kann sie helfen, die Kreativität arbeitswilliger Arbeitsloser zu fördern. Inwieweit das aber im großen Umfang Arbeitsplätze schafft, bleibt abzuwarten. Das Interesse der Arbeitslosen übersteigt zwar die Erwartungen, aber obwohl bis September 2004 ca. 165.000 Ich-AGs gegründet wurden, kann man wohl kaum von einer wirklichen Entlastung des Arbeitsmarktes sprechen. Aus Presseberichten wird immer wieder sichtbar, wie die Förderung der Ich-AG häufig als Alternative den bereits existierenden Existenzfördermaßnahmen vorgezogen wird. Ein wesentlicher Grund ist die Tatsache, dass mit drei Jahren eine längerfristige Förderung als bei den bereits existierenden Existenzgründerprogrammen angeboten wird. Auch von Missbrauch ist immer wieder zu lesen: So war es für Arbeitslose, die bereits eine neue Stelle in Aussicht haben, bislang attraktiv, eine Ich-AG anzumelden, auch wenn überhaupt kein Interesse an einer selbständigen Tätigkeit bestand. Die Förderung für das erste Jahr durften sie auf alle Fälle behalten.

An zweiter Stelle ist das bereits am 31. Oktober 2002 beschlossene Programm „Kapital für Arbeit“ zu nennen, besser bekannt unter dem Namen „Job Floater“. Im Rahmen dieses Programms konnte ein mittelständisches Unternehmen oder ein Freiberufler ein Darlehen von maximal 100.000 Euro beantragen, wenn ein Arbeitsloser, von Arbeitslosigkeit Bedrohter oder geringfügig Beschäftigter dauerhaft eingestellt wird. Es besteht zu gleichen Teilen aus einem Darlehen bei einer privaten Bank und einem unbesicherten

Nachrangdarlehen, das erst sehr spät getilgt werden muss. Diese langen Tilgungsfristen sollen helfen, die Kapitalbasis der Unternehmen zu verbessern.

Wer wird diese Job Floater nachfragen? Wenn Unternehmen im Rahmen des Programms den Kredit einer privaten Bank brauchen, kommen zunächst in der Hauptsache solche in Frage, die den Kredit auch ohne Förderung erhalten würden. Zusätzliche Beschäftigung wird dadurch nicht erreicht. Es werden lediglich private durch öffentliche Kredite verdrängt. Es ist auch nicht auszuschließen, dass reguläre Arbeitsplätze durch „gefloatete" (verzeihen Sie die Verwendung dieses Wortes) Arbeitskräfte ersetzt werden.

In den ersten 20 Monaten sind gerade einmal 11.000 Arbeitsplätze durch den Job Floater entstanden. Wie viele davon auch ohne das Programm entstanden wären bleibt unklar. Wolfgang Clement war sehr optimistisch. Er hoffte auf insgesamt 50.000 neue Stellen durch den Job Floater. Inzwischen ist der Optimismus verflogen. Seit dem 1. März 2004 ist das Programm „Kapital für Arbeit" in die Programmfamilie „Unternehmerkapital" der Kreditanstalt für Wiederaufbau integriert worden und fristet dort ein Schattendasein.

Ich-AG und Job Floater sind im Konzept der Hartz-Kommission zwar zwei wichtige Programmpunkte. Sie stehen jedoch eindeutig im Schatten dreier Maßnahmen, die als die eigentlichen Kernelemente der Reform gelten. Sie sind Gegenstand der nächsten Kapitel.

Personal-Service-Agenturen (PSA) oder die Angst vor der eigenen Courage

Stellen Sie sich vor, unsere Verbraucherministerin wäre der Meinung, in Deutschland würden zu wenige Produkte aus ökologisch kontrolliertem Anbau gekauft. Deshalb verfügt sie, dass in jedem Gesundheitsamt ein Bioladen eingerichtet werden soll, um die Nachfrage nach ökologischem Obst und Gemüse anzukurbeln. Sie würden das für eine Zeitungsente halten. Was soll das bringen? Mittlerweile findet man bereits in jedem kleineren Ort einen Bioladen und in den Großstädten boomen die Bio-Supermärkte. Wieso sollten die Leute durch staatliche Läden dazu gebracht werden, mehr Produkte aus ökologischem Anbau zu kaufen? Wenn der Staat eigene Läden öffnet, verdrängt er doch nur die privaten Anbieter.

Um neue Kunden zu gewinnen, müssen die staatlichen Betriebe die ökologischen Produkte billiger anbieten als die privaten. Man kann sich vorstellen, dass sie das tun könnten, weil die staatlichen Bioläden im Gesundheitsamt keine Miete zahlen oder weil sie ihr Personal aus den Beamten des Gesundheitsamtes rekrutieren. Wenn sie billiger anbieten, werden sie neue Kunden bekommen, aber auch die, die bislang im Bioladen um die Ecke kauften, werden zum Gesundheitsamt abwandern. Wenn die Ministerin auf diese Weise neue Kunden für Ökoprodukte gewinnen will, verdrängt sie zuerst die privaten Anbieter vom Markt und gewinnt dann neue Kunden hinzu.

So ähnlich sieht es auf dem deutschen Leiharbeitsmarkt aus. Unmittelbar nach der Bundestagswahl vom 22. September 2002 wurde mit der flächendeckenden Einrichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) begonnen. Diese Agenturen sind Zeitarbeitsfirmen, die von den Arbeitsagenturen an sie verwiesene Arbeitslose als Leiharbeiter beschäftigen sollen. Ziel des Ganzen ist, durch staatlich unterstützte Leiharbeit neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Wie bei unserem Beispiel mit den im Gesundheitsamt angesiedelten Bioläden müssen wir uns fragen, wie das gehen soll? Es gab doch schon zuvor Leiharbeitsfirmen in Deutschland: Adecco, Randstad und Manpower, um nur die drei größten, überregional operierenden Firmen zu nennen. Zugegeben, Leiharbeit spielte bislang in Deutschland keine große Rolle. Die ca. 350.000 Leiharbeiter machen gerade einmal 1,3 Prozent aller sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse aus. Doch dies liegt offensichtlich nicht daran, dass sich hier ein Markt nicht so entfalten konnte, wie es sich die Marktkräfte wünschten, sondern daran, dass offenkundig keine größere Nachfrage besteht.

Um zu verstehen, warum das so ist, schauen wir uns den Leiharbeitsmarkt einmal näher an. Leiharbeitsfirmen beschäftigen Arbeiter in einem festen Arbeitsverhältnis und überlassen diese – gegen eine Leihgebühr – Unternehmen. Die Löhne für Leiharbeiter betragen in der Regel weniger als 60 Prozent der Löhne, die fest angestellte Mitarbeiter für vergleichbare Tätigkeiten erhalten. Die Leihgebühr, die Unternehmen zahlen müssen, ist in der Regel deutlich höher. Als Faustregel gilt: Die Ausleihgebühr entspricht

in etwa dem doppelten Stundenlohn, den man den Leiharbeitern zahlt.

Obwohl die ausleihenden Unternehmen also mehr für diese Arbeiter zahlen als für fest angestellte Beschäftigte, lohnt es sich in gewissen Situationen, Leiharbeiter einzustellen. Es erhöht die *Flexibilität*, mit der Unternehmen auf Schwankungen bei der Auftragslage reagieren können. Während viele Unternehmen wegen des strengen Kündigungsschutzes auf kurzfristige Auftragsspitzen nicht mit Neueinstellungen reagieren, nehmen sie es durchaus in Kauf, zusätzliche und vorübergehende Arbeitsbelastungen durch teure Leiharbeiter abzufangen. Die Alternative ist, den Kunden längere Lieferzeiten zuzumuten oder den Service zu verschlechtern.

Leiharbeiter erlauben es den Firmen auch, flexibler beim Ersatz von Arbeitskräften zu reagieren, die wegen längerer Krankheit oder Mutterschaftsschutz für eine absehbare Zeit nicht zur Verfügung stehen. Leiharbeit garantiert damit einen dauerhaft höheren Beschäftigungsstand in einer Wirtschaft. Volkswirtschaftlich gesehen ist sie äußerst nützlich und zwar umso mehr, je stärker der Arbeitsmarkt reguliert ist. Insbesondere neutralisiert sie die negativen Auswirkungen des Kündigungsschutzes, indem sie Unternehmen Arbeiter nur für die Zeit zur Verfügung stellt, in der sie auch wirklich gebraucht werden.

Ein weiterer Vorteil der Leiharbeit ist, dass sich für die Unternehmen die *Kosten der Personalsuche* verringern. Eine gute Leiharbeitsfirma ist an dauerhaften Beziehungen zu entleihenden Unternehmen interessiert und wird daher versuchen möglichst geeignete Leiharbeiter an die Unternehmen auszuleihen. Für Unter-

nehmen, die gute Arbeitnehmer gerne auch in reguläre Beschäftigungsverhältnisse überführen wollen, ist damit durch die Verleihfirmen schon eine Vorauswahl getroffen worden: Die Kosten der Personalsichtung haben sich von den Unternehmen weg verlagert. Gewerbliche Leiharbeitsfirmen wissen um diesen zusätzlichen Vorteil für ihre Kunden und erschweren häufig die Übernahme qualifizierter Arbeitnehmer durch so genannte Übernahmeprämien, d.h. sie lassen sich diese Leistung zusätzlich vergüten. Vermittlungsorientierte Leiharbeitsfirmen hingegen wollen genau diesen Vorteil vermarkten.

Ausgehend von derzeit 350.000 Leiharbeitern können wir nur dann steigende Beschäftigung erwarten, wenn Leiharbeit für die Unternehmen billiger wird. Die Leiharbeitsfirmen werden umgekehrt erst dann neue Leute einstellen können, wenn sie höhere Löhne zahlen. Beides geht nur zusammen, wenn man die Leiharbeit subventioniert, so wie es die Ministerin in unserem Beispiel mit dem Biogemüse versucht hat.

Wie das, ohne auf die konkreten Ausgestaltungen im Einzelnen eingehen zu wollen, funktionieren kann, lässt sich anhand eines Beispiels nachvollziehen, das sich im Abschlussbericht der Hartz-Kommission findet. Die Abbildung 2.3 zeigt diese Beispielrechnung, wobei sie abweichend von der Rechnung im Bericht der Kommission bereits die 2004 geltenden Steuersätze und Sozialversicherungsbeiträge berücksichtigt.

Betrachtet wird ein alleinstehender Arbeitsloser, der in seiner letzten Stelle brutto 2.000 Euro/Monat verdient hat. Dies entspricht einem Bruttolohn einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung von 2.420 Euro. Das Nettoeinkommen liegt in diesem

Beispiel bei 1.299,03 Euro. Als Arbeitsloser hat er deshalb Anspruch auf Arbeitslosengeld in Höhe von 779,42 Euro/Monat. In der PSA erhält er eine Stelle mit einem Bruttolohn in Höhe von 70 Prozent des früheren Arbeitslohnes. Dies würde dem Arbeitnehmer einen Nettolohn von 1003,10 Euro/Monat sichern. Für die PSA betragen die Arbeitskosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung monatlich 1.694 Euro.

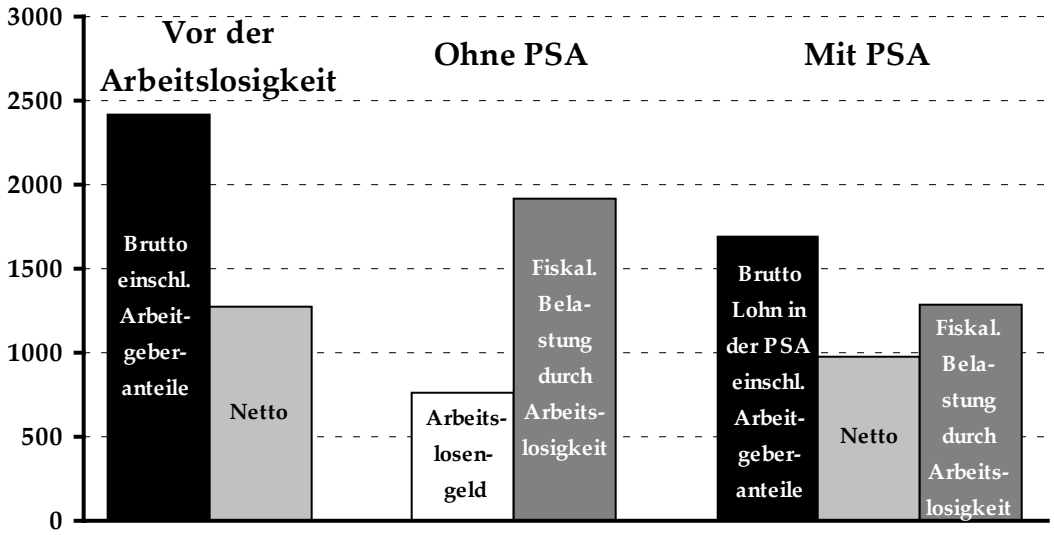


Abbildung 2.3: Modellrechung zur Beschäftigung in der PSA

Die Zahlen basieren auf der Beispielrechnung, die die Hartz-Kommission in ihrem Gutachten vorstellte, und wurden entsprechend der 2004 geltenden Beitragssätze zu den gesetzlichen Sozialversicherungen aktualisiert. Die fiskalische Belastung ergibt sich aus den entgangenen Steuereinnahmen und Sozialabgaben und dem Arbeitslosengeld bzw. der Subvention der PSA.
Quelle: Hartz-Kommission (2002, S. 155) und eigene Berechnungen.

Die Bundesanstalt für Arbeit zahlt – so hat es die Hartz-Kommission angenommen – einen Lohnkostenzuschuss von 50 Prozent, so dass die von der PSA zu tragenden Lohnkosten bei nur 847 Euro/Monat liegen. Nimmt die PSA entsprechend der für das Leiharbeitergewerbe geltenden Faustregel eine Entleihgebühr, die das Doppelte des Lohns ausmacht, ergäbe sich eine Ausleihgebühr von 1694 Euro/Monat – das sind gerade einmal 70 Prozent der Arbeitskosten, die ein regulär Beschäftigter bei gleicher Qualifikation kostet. Gegenüber privaten Leiharbeitsfirmen, die einem Leiharbeiter einen Lohn von 58 Prozent des vergleichbaren Lohns eines Festangestellten bezahlt, kann die PSA ihre Leiharbeiter für eine Gebühr ausleihen, die um 40 Prozent unter der Leihgebühr privater Anbieter liegt.

Würden die Leiharbeitsgebühren um 40 Prozent gesenkt werden, würde dies zu einer Ausweitung der Leiharbeit um – vorsichtig geschätzt – 66 Prozent führen. Dabei kommt es allerdings zunächst einmal zu massiver Verdrängung privater Leiharbeit, denn warum sollte ein Unternehmen sich noch an Randstad wenden, wenn die PSA die gleiche Arbeit um 40 Prozent günstiger anbietet?

Für den Finanzminister kann das unter Umständen sehr teuer werden. Betrachten wir den Wechsel eines Arbeitslosen in die PSA. Der Staat spart zunächst einmal monatlich das Arbeitslosengeld von 779,42 Euro/Monat und erhält zusätzliche Einnahmen durch die Beiträge zur Sozialversicherung (588 Euro) und die Lohnsteuer (102,90 Euro). Insgesamt betragen diese Einsparungen 1.470,32 Euro/Monat, dies sind 623,32 Euro/Monat mehr als ihn die Subvention kostet. Wird daraufhin ein in der privaten Leihar-

beitsfirma Beschäftigter arbeitslos, der bislang ein Arbeitseinkommen von 1.160 Euro/Monat erhielt, entfallen seine Sozialversicherungsbeiträge und Steuerzahlungen und er erhält Arbeitslosengeld in Höhe von 524,14 Euro/Monat. Insgesamt stehen dem Vorteil einer von einem Arbeitslosen besetzten Stelle in Höhe von 623,32 Euro/Monat damit Mehrkosten in Höhe von 1.054,17 Euro/Monat gegenüber. Werden alle 350.000 Leiharbeiter durch subventionierte Kräfte ersetzt, kostet das jährlich 1,8 Mrd. Euro – ohne dass damit nur ein neuer Arbeitsplatz geschaffen wurde.

Nehmen wir nun an, durch die Subvention der Leiharbeit werden tatsächlich 230.000 zusätzliche Leiharbeitsplätze geschaffen. In diesem Fall spart die Bundesanstalt für Arbeit bei jedem aus der Arbeitslosigkeit in ein Arbeitsverhältnis wechselnden Leiharbeiter jährlich 7.563 Euro. Insgesamt würden sich die jährlichen Gesamtkosten bei einer Ausdehnung der Beschäftigung um zwei Drittel auf ca. 74 Mill. Euro verringern. Dabei ist allerdings unterstellt, dass durch Leiharbeit keine regulär Vollzeitbeschäftigten verdrängt werden. Würde durch jeweils zwei neue Leiharbeitsplätze ein regulär Beschäftigter mit einem Bruttolohn von 2.000 Euro verdrängt, so entstünden jährliche Kosten in Höhe von 2,7 Mrd. Euro.

Richtig teuer ist das noch nicht. Es wird aber richtig teuer. Dafür haben die Gewerkschaften gesorgt, die im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses sicherstellten, dass ihren Mitgliedern mit den Leiharbeitern keine neue Niedriglohnkonkurrenz erwächst. So müssen die Betriebe für Leiharbeiter laut Hartz I die gleichen Löhne („Equal Pay“) zahlen, die ausleihende Unternehmen für regulär Beschäftigte in gleichen Tätigkeiten zu zahlen haben. Da-

von ausgenommen wurden allerdings diejenigen verleihenden Unternehmen, die eigene Tarifverträge abschließen. Die Arbeitgeberverbände in der Zeitarbeitsbranche haben sich daher auch beeilt, erstmals Tarifverträge für ihre Leiharbeiter abzuschließen, um so die Lohnerhöhungen in Grenzen zu halten.

Da diese Regelung für alle Leiharbeitsfirmen gelten soll, wird Leiharbeit wohl insgesamt teurer und nicht, wie von der Hartz-Kommission gewünscht, billiger werden. Laut einer Umfrage des ZEW rechnen tatsächlich mehr als 85 Prozent aller Betriebe in der Metall- und Elektroindustrie mit höheren Personalkosten, besonders betroffen seien hierbei die gering qualifizierten Leiharbeiter. In der Folge wird der Markt für Leiharbeit schrumpfen. Laut Ifo-Institut werden 35 Prozent aller Betriebe in der Metall- und Elektroindustrie weniger Leiharbeiter beschäftigen, wenn die Leiharbeitsfirmen ihren Leiharbeitern den gleichen Tariflohn zahlen müssen und entsprechend die Leihgebühren steigen. Bis Juli 2003 sind bereits, so berichtet der Spiegel, rund 14.000 Leiharbeitsplätze in Deutschland abgebaut worden.

Für private Leiharbeitsfirmen wird es damit noch attraktiver, sich soweit möglich in PSA umzuwandeln, um so wenigstens mit Hilfe der Subvention den Konkurrenzkampf in einem kleiner werdenden Markt zu überleben. Solchermaßen vom Staat gesichert, können sie es sich dann in einer neuen tarifgeschützten und subventionierten Arbeitsmarktnische bequem machen.

Will man trotz der höheren Löhne die Beschäftigung um 230.000 ausdehnen, muss der Lohnzuschlag, den die Gewerkschaften verhandelt haben, voll durch den Staat finanziert werden. Überschlagsrechnungen ergeben, dass aufgrund des Equal Pays die

vorher diskutierte Ausdehnung der Beschäftigung um 230.000 Leiharbeiter den Finanzminister zwischen 7 und 11 Mrd. Euro jährlich kosten würde. Vor diesem finanziellen Risiko hat die Bundesregierung kapituliert und sich auf gerade einmal 40.000 PSA-Stellen eingelassen. Trotz Schaffung dieser 40.000 Stellen in den PSA wird bei gleichzeitiger Anhebung der Leiharbeitslöhne der Leiharbeitsmarkt um ein Drittel auf 230.000 schrumpfen. Die 40.000 Leiharbeiter der PSA verdrängen im selben Umfang Leiharbeiter in privaten Leiharbeitsfirmen, so dass diese nur noch 190.000 Leiharbeiter beschäftigen. Immerhin, dies sei als Trost angeführt, lässt sich dieser Stellenabbau nahezu kostenneutral umsetzen.

Im Januar 2006 hat die Bundesregierung erste Zahlen vorgelegt, die die von uns aufgemachte Rechnung unterstützen. Mitte 2004 waren 25.700 Personen in PSA beschäftigt, die Gesamtbeschäftigung im Zeitarbeitssektor durch die Einführung der PSA und die Deregulierung kommerzieller Zeitarbeitsfirmen ist jedoch nur um 23.700 gestiegen. Die anderen 2.000 PSA-Arbeitsplätze gingen also auf Kosten der kommerziellen Zeitarbeitsfirmen. Da wundert es nicht, wenn bei einer Befragung 77 Prozent der kommerziellen Zeitarbeitsfirmen die PSA als subventionierte Konkurrenz negativ sehen. Beachtenswert ist ferner, dass zwei Drittel der Entleihunternehmen, für die die Reform überhaupt eine Rolle gespielt hat, angeben, durch Zeitarbeitnehmer reguläre Beschäftigte ersetzt zu haben. Nur ein Drittel der Unternehmen hat die neuen Möglichkeiten der Zeitarbeit genutzt, um tatsächlich zusätzliche Jobs zu schaffen.

Um der Hartz-Kommission nicht Unrecht zu tun, muss man ihr zugute halten, dass sie auch gar nicht auf die niedrigeren Löhne innerhalb der PSA setzt. Sie versteht die PSA als eine Durchlaufstation für Arbeitslose, um deren schnellere Vermittlung auf einen neuen Arbeitsplatz zu erreichen. Das kann funktionieren, wenn Arbeitsplätze da sind, diese aber nicht besetzt werden, weil die Unternehmen nicht die richtigen Leute finden. In diesem Fall könnten die PSA Schwung in den Arbeitsmarkt bringen und dafür sorgen, dass offene Stellen nicht mehr so lange vakant bleiben. Aber selbst wenn das gelingt, wird für jeden Arbeitslosen, der schneller vermittelt wird, ein anderer auf der Strecke bleiben. Oder, um es in den Worten des sächsischen Ministerpräsidenten Georg Milbradt zu sagen: „Wir haben auf einen freien Arbeitsplatz zur Zeit 27 Bewerbungen und auch wenn ich schneller vermittle, habe ich damit nicht die Arbeitslosigkeit beseitigt."

In unserer im dritten Teil vorgestellten *Magdeburger Alternative* geht es genau um die Schaffung dieser neuen Arbeitsplätze. Gelingt es, die Arbeitsnachfrage der Unternehmen anzukurbeln, können die PSA tatsächlich dafür sorgen, dass Arbeitsanbieter und Arbeitnachfrager leichter zueinander finden. Darüber hinaus kann den PSA noch eine zweite wichtige Rolle im Rahmen unseres Reformvorschlags zukommen. Sie kann helfen, diejenigen, die arbeiten wollen, von denjenigen zu unterscheiden, die nicht arbeiten wollen. Wie das gehen kann, darüber werden wir später berichten. Bleiben wir vorerst noch ein wenig bei den Hartz-Vorschlägen.

Minijobs: Die Kontraproduktiven

Minijobs sind ein Relikt aus besseren Tagen, als in der Bundesrepublik noch Vollbeschäftigung herrschte. In den 60er Jahren suchten viele Betriebe händeringend nach zusätzlichen Arbeitskräften. Im In- und Ausland wurde gefahndet. Anwerbebüros wurden eingerichtet; neu angekommenen Gastarbeitern wurde ein herzlicher Empfang bereitet. Doch selbst ihr stetig anwachsender Strom konnte den Bedarf nicht decken. So sah man sich gezwungen die letzten Arbeitskraftreserven zu mobilisieren: Hausfrauen, Rentner, Schüler, Studenten und all diejenigen, die nach Feierabend wenigstens noch stundenweise arbeiten konnten. Diese galt es mit attraktiven Löhnen zu ködern.

Da traf es sich gut, dass die Sozialversicherungen in dieser Zeit selbst bei niedrigen Beiträgen noch Überschüsse erwirtschafteten. So wurde kurzerhand die vollständige Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung bis zu einer gesetzlich geregelten Zuverdienstgrenze eingeführt. Schlagartig stiegen die Nettolöhne für diese Zusatzverdienste, ohne dass den Minijobbern aus der Versicherungsfreiheit ein Nachteil erwuchs. Die allermeisten waren bereits durch ihre Hauptbeschäftigung, durch die Familienkrankenversicherung oder als Rentner und Studenten abgesichert.

In den nächsten 30 Jahren wurde die Verdienstgrenze regelmäßig angepasst, so dass sich die Minijobs eine dauerhafte Nische im deutschen Arbeitsmarkt außerhalb der Tarifautonomie sichern konnten. Solange Vollbeschäftigung herrschte und jeder, der Vollzeit arbeiten wollte, auch eine Stelle fand, gab es keine Pro-

bleme. Doch mit steigenden Arbeitslosenzahlen und kontinuierlich ansteigenden Sozialversicherungsbeiträgen erwuchs aus diesem *zusätzlichen* Arbeitskräftepotential plötzlich Konkurrenz für die regulär Beschäftigten. Die Rechnung ist einfach: Wer Vollzeitstellen in Minijobs aufteilt, der spart die Sozialabgaben. Das lässt sich anhand eines einfachen Beispiels zeigen: Ein Reinigungsunternehmen zahlt bei einer Vollzeitstelle einen Tariflohn von 1.440 Euro/Monat, einschließlich Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung. Unterstellen wir, dass ein Minijobber im gleichen Gewerbe für 400 Euro (plus 100 Euro Pauschalabgaben) 15 Stunden die Woche arbeitet – dies entspricht einem Stundenlohn von 6,70 Euro –, dann kann das Reinigungsunternehmen drei Vollzeitbeschäftigte durch acht Minijobs ersetzen. Das erspart dem Unternehmen insgesamt rund 320 Euro im Monat. Angesichts dieses Einsparpotentials ist es nicht verwunderlich, dass die Bundesagentur in Nürnberg seit einiger Zeit ausschließlich von Minijobbern geputzt wird.

Dieses Problem hat die 1998 gewählte rot-grüne Regierung erkannt und die Beitragspflicht zur gesetzlichen Sozialversicherung auch für geringfügige Beschäftigung drastisch ausgedehnt. Es sollte egal sein, ob jemand bei gleichem Arbeitslohn nur eine Hauptbeschäftigung hatte oder eine Haupt- und eine Nebenbeschäftigung. Damit wurde es tatsächlich unattraktiv einen Zweitjob anzunehmen. Für Zuverdiener, Rentner und Studenten änderte sich zunächst nichts. Allerdings wollte man diesen Sektor langsam austrocknen, indem man die Verdienstgrenze nicht mehr automatisch anwachsen ließ.

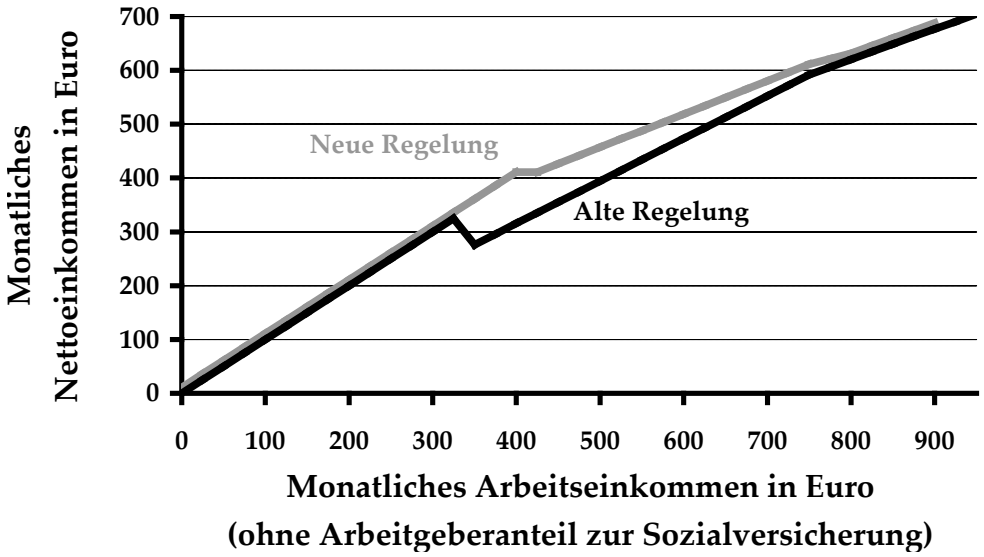
Falls man vorhatte, damit die geringfügige Beschäftigung gegenüber regulärer Beschäftigung zurückzudrängen, war diese Politik ein Fehlschlag. Am Umfang der geringfügigen Beschäftigung hat sich nach 1999 wenig geändert, wohl aber an ihrer Struktur. So hat die Nebenerwerbstätigkeit deutlich abgenommen, dafür aber ist die geringfügige Beschäftigung durch Zuverdiener, Rentner, Schüler und Studenten gestiegen. Der Grund: Da diese Gruppe von der Ausweitung der Beitragspflicht nicht betroffen war, verursachen Studenten, Rentner und Zuverdiener bei gleichem Nettolohn geringere Bruttolöhne und damit geringere Kosten für die Unternehmen.

Mit der Reform 2003 hat die Regierung ihre Idee von 1998 wieder über Bord geworfen und das Ruder um 180 Grad herumgerissen. Dem Drängen der Unionsparteien folgend, wird jetzt wieder auf eine Ausweitung der Minijobs gesetzt. Statt wie bisher nur bis 325 Euro werden nun für Arbeitsverdienste bis 400 Euro pauschal 25 Prozent Abgaben bezahlt. Bei haushaltsnahen Minijobs sind es 12 Prozent. Doch damit nicht genug: An diese ausgeweitete Grundzone schließt sich nunmehr eine Gleitzone bis 800 Euro monatlich an. Hier zahlt der Arbeitnehmer noch nicht die vollen Sozialversicherungsbeiträge, diese steigen aber mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich an, bis sie bei 800 Euro das volle Niveau erreichen. Damit soll auch in diesem mittleren Einkommensbereich sichergestellt werden, dass die Nettoeinkommen mit steigendem Bruttoeinkommen in angemessenem Umfang ansteigen: Arbeit soll sich wieder lohnen. Zu den Minijobs gesellen sich die Midijobs.

Aus Sicht der Unternehmen erscheint diese Regelung zunächst sehr vernünftig. So kann eine Gaststätte ihrem Tellerwäscher, der bisher auf 325 Euro Basis gearbeitet hat, problemlos Überstunden bezahlen, ohne dass dieser plötzlich netto weniger verdient, weil er in die volle Sozialversicherungspflicht rutscht. Doch welcher Tellerwäscher lässt sich darauf ein?

Sicherlich, der Student aus dem 3. Semester BWL, der im Sommer sein Studium finanziert, wird sich freuen. Wie man anhand der Abbildung 2.4 erkennt, hätte er das Angebot seines Wirtes, statt für 325 Euro für 400 Euro zu arbeiten, bei der alten Regelung (schwarze Linie) ausgeschlagen. Für die Mehrarbeit hätte er auf 10 Euro Nettoverdienst verzichten müssen. Nach der Neuregelung steigt sein Nettolohn jedoch um 75 Euro. Auch weitere Überstunden wird er kaum ausschlagen. Von den nächsten 100 Euro, die ihm der Wirt ausbezahlt, könnte er immerhin noch 46 Euro behalten (graue Linie).

Abbildung 2.4: Zuverdienst durch einen Minijob für einen Studenten

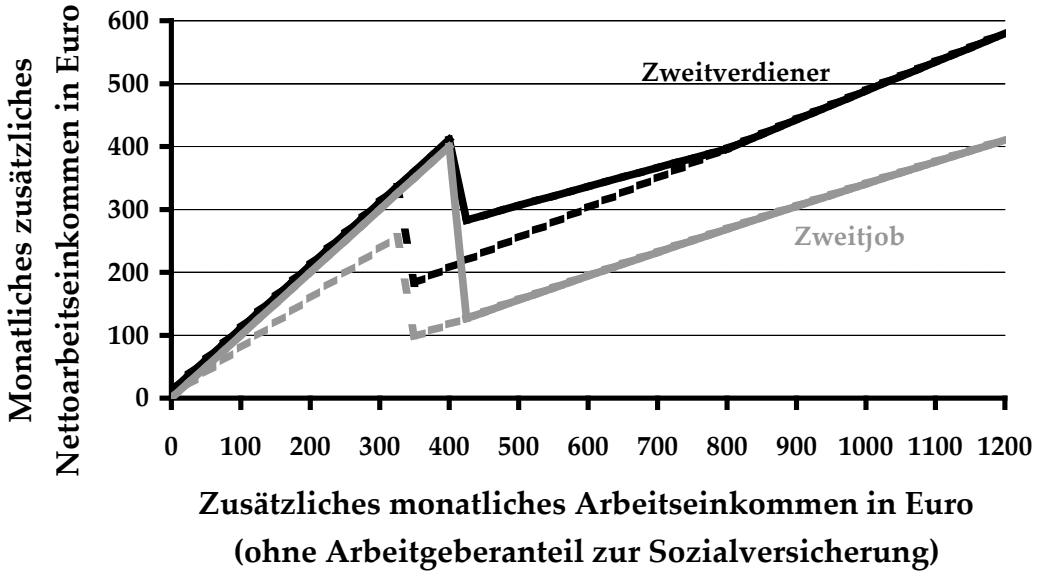


Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie sieht es hingegen bei der verheirateten Aushilfskellnerin aus, die wegen ihrer Kinder nicht mehr voll berufstätig ist, aber mit ihrem Minijob die Familienkasse etwas auffüllt? Musste sie nach der alten Regel von 400 zusätzlich verdienten Euro etwa die Hälfte an den Staat abführen, darf sie nach der neuen den gesamten Betrag behalten. Dennoch wird sie beim Angebot des Wirtes, über die 400-Euro-Grenze hinaus mehr zu arbeiten, müde abwinken oder auf Schwarzkasse bestehen. Wegen der einsetzenden Familienbesteuerung würde ihr Nettoeinkommen erst ab einer Verdoppelung des Bruttoeinkommens über 400 Euro hinaus weiter ansteigen. Die Neuregelung bringt ihr also nur zwischen 325 und 400 Euro ein höheres Einkommen. Von einem darüber hinaus mit dem Bruttolohn ansteigenden Nettoeinkommen kann jedoch kei-

ne Rede sein. In Abbildung 2.5 zeigen die schwarzen Kurven den Einkommensverlauf vor und nach der Reform für die zuverdienende Kellnerin.

Abbildung 2.5: Zuverdienst durch Minijobs für Zuverdiener und Personen mit einem Zweitjob



Die gestrichelten Linien geben das zusätzliche monatliche Nettoeinkommen entsprechend der Regelung vor dem 1. April 2003 an, die durchgezogenen Linien das entsprechende Nettoeinkommen nach der Reform. Es wurde dabei unterstellt, dass der Arbeitnehmer bzw. sein Ehepartner im Haupterwerb das durchschnittliche monatliche Bruttoeinkommen eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmers in Höhe von 2.760 Euro erhält.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Ihre Kollegin, die bereits eine Vollzeitstelle in einer anderen Gaststätte hat und nur gelegentlich am Wochenende in der Ausflugsgaststätte aushilft, erhielt für 400 Euro nach der alten Regelung gerade einmal 117 Euro ausbezahlt. Nach der neuen Regelung sind es brutto für netto 400 Euro: Ein Einkommenszuwachs von

rund 240 Prozent! Doch auch sie wird nicht bereit sein, darüber hinaus auch nur einen Euro mehr legal zu verdienen. Es lohnt sich für sie nicht, mehr zu arbeiten, so wie es die Einführung der Gleitzone verspricht. Im Gegenteil, auch ihr Nettoeinkommen würde drastisch fallen, denn wenn sie die 400-Euro-Grenze überschreitet, wird der *gesamte* Nebenverdienst ihrem insgesamt zu versteuernden Einkommen hinzugerechnet und unterliegt dann der Besteuerung in Höhe ihres persönlichen Grenzsteuersatzes, der hier bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von 2.760 Euro mit 36 Prozent beim Nebenjob (für einen Alleinstehenden) und 30 Prozent beim hinzuverdienenden Ehepartner (gemeinsame Veranlagung) angesetzt wurde.

Die sogenannte Gleitzone zwischen 400 und 800 Euro kommt also nur denen zugute, die keinerlei anderen steuerpflichtigen Einnahmen haben, d.h. die Reform verbessert in diesem Bereich vor allem die Beschäftigungsmöglichkeiten für Studenten, Schüler und Rentner.

So ganz nebenbei eignet sich die Neuregelung auch als Steuersparmodell für Selbständige und wird wohl bald in den 1000 legalen Steuertipps von Kontz Erwähnung finden: „Stelle Deinen Ehepartner für 400 Euro ein, zahle 100 Euro Sozialabgaben und setze 500 Euro von der Steuer ab! Bei einem Grenzsteuersatz von 40 Prozent sparst Du damit monatlich 200 Euro Einkommensteuer. Insgesamt zahlst Du also 1.200 Euro im Jahr weniger an den Staat."

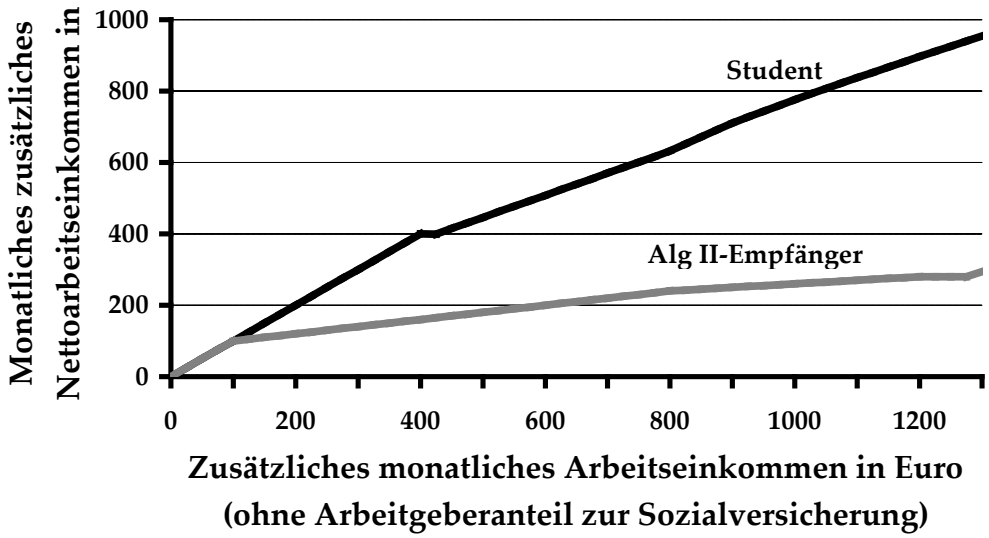
Da werden viele nicht widerstehen können und es werden zahlreiche neue (Schein-)Arbeitsplätze für geringverdienende Ehepartner geschaffen werden.

Wir haben in diesem Kapitel viel über Schüler, Studenten, Rentner, Zuverdiener und Leute mit Zweitjobs geredet, nicht aber von Arbeitslosen. Das sollte uns nicht überraschen, denn die Minijobs sind, wie bereits gesagt, eine Erfindung aus Vollbeschäftigungszeiten, in denen es galt, zusätzliche Arbeitskräfte zu mobilisieren - und nicht Arbeitssuchenden wieder eine Stelle zu vermitteln.

Trotzdem müssen wir hier über die Arbeitslosen reden, denn der Gesetzgeber hat ja die Reform der Minijobs als eine weitreichende Reform des deutschen Arbeitsmarktes angepriesen. Das ist sie mit 2,6 Millionen neu geschaffenen Minijobs auch zweifellos, doch gingen bei dieser Reform genau diejenigen leer aus, die zur Zeit ohne Arbeit sind und in Zukunft auf Arbeitslosengeld II angewiesen sein werden.

Für sie ändert sich durch die Reform so gut wie gar nichts, wie am Beispiel eines arbeitslosen Jugendlichen gezeigt werden soll, der ebenso wie unser BWL-Student für die Stelle eines Tellerwäschers in Frage kommt. Nimmt ein Arbeitslosengeld II-Empfänger die Stelle an, so kann er zunächst eine Pauschale von 100 Euro pro Monat behalten. Von jedem Euro, den er über diese 100 Euro hinaus verdient, darf er bis 800 Euro Bruttoeinkommen 20 Prozent, und zwischen 800 und 1.200 Euro 10 Prozent behalten, von einem Minijob bleiben ihm also gerade einmal 160 Euro. Bei einem Bruttostundenlohn von 8 Euro erhält er also für jede zusätzliche Stunde Arbeit gerade einmal 1,60 Euro ausbezahlt. Bekommt er 8 Euro schwarz auf die Hand bezahlt, verdient er das Gleiche in zwölf Minuten. In Abbildung 2.6 ist der genaue Nettozuverdienst für einen ALG II-Empfänger im Vergleich zum Zuverdienst eines Studenten wiedergegeben.

Abbildung 2.6: Zuverdienst für einen ALG II-Empfänger



Quelle: Eigene Berechnungen.

Motivierend wirkt so etwas sicherlich nicht. Unser Wirt wird es sich deswegen wohl zweimal überlegen, ob er jemanden einstellt, der für jede Stunde, die er bei ihm arbeitet, 8 Euro brutto für netto mit nach Hause nimmt, oder jemanden, der nicht viel zu verlieren hat, wenn er die Arbeit wieder aufgibt.

Durch die ab Oktober 2005 geltenden Zuverdienstmöglichkeiten stellen sich bisherige Sozialhilfeempfänger besser, denn nach der alten Regel wurde ihnen zum Teil für jeden Euro, den sie verdienten, die Sozialhilfe um einen Euro gekürzt. Jetzt können sie zumindestens 20 Prozent jedes zusätzlich verdienten Euros für sich behalten. Teilweise schlechter stellen sich hingegen die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger. Bislang durften sie bis zu 165 Euro monatlich hinzuverdienen, ohne dass dies auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet wurde. Danach wurde jeder weitere Euro zu 100

Prozent angerechnet. Viele Arbeitslosenhilfeempfänger konnten deshalb ihre Arbeitslosenhilfe beispielsweise durch das Austragen von Zeitungen aufbessern. Nach der neuen Regelung dürfen sie von den 165 Euro nur noch 113 Euro behalten.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass vor allem diese Regelung viel böses Blut geschaffen hat, denn die Arbeitslosenhilfeempfänger verlieren dadurch doppelt: Zum einen werden ihnen die staatlichen Transfers durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gekürzt, zum anderen auch die Zuverdienstmöglichkeiten genommen. Viele Politiker fordern deshalb großzügigere Zuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslose. Doch eine solche Politik würde den Anreiz für Arbeitslose mindern, sich um eine Vollzeitstelle zu kümmern. Wer mit ALG II und einem Minijob fast genauso viel verdient wie bei einer sozialversicherungspflichtigen Vollzeitstelle, wird es sich zweimal überlegen, ob er sich das antut.

Es ist richtig: Dies ist eine Reform, die den Unternehmen mehr Flexibilität gibt und vielen Arbeitnehmern willkommene zusätzliche Verdienstmöglichkeiten schafft. Aber das Problem der Arbeitslosigkeit wird dabei nicht nur ausgeklammert, sondern sogar verschärft! Die Neuregelung macht Nebenerwerbsarbeit attraktiver und wird zu Ersetzung regulärer Jobs durch Minijobs führen. Wann immer es möglich ist, die Tätigkeit eines Vollzeitbeschäftigten auf mehrere Teilzeitbeschäftigte zu verteilen, lohnt sich das, denn der Vollzeitbeschäftigte ist mit der vollen Sozialabgabenlast beschwert und unterliegt der Einkommensbesteuerung. Die mittlerweile vorliegenden Zahlen bestätigen dies. Wie bereits erwähnt, wurden von September 2002 bis Juni 2004 insgesamt 2,6

Millionen neue Minijobs geschaffen. Ein Teil dieser neuen Minijobs sind laut dem Herbstgutachten 2004 der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute tatsächlich durch die Umwandlung bisher sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten entstanden. So fällt beispielsweise auf, dass im Einzelhandel in den ersten neun Monaten des Jahres 2003 160.000 Minijobs entstanden sind – nachdem in den ersten drei Monaten desselben Jahres gut 50.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze abgebaut wurden. Die Folge für die Arbeitslosigkeit unter den Geringqualifizierten ist klar: Sie sind die ersten Opfer dieser Verdrängung! Nicht nur bieten ihnen Minijobs keine Chance, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, durch Minijobs ist ihnen auch eine gewaltige Konkurrenz um die vorhandenen Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich entstanden.

Die Agenda 2010, Hartz IV und der Ein-Euro-Job

Bis zum Jahr 2010 bleiben noch fünf Jahre Zeit. In dieser Zeit sollen die wesentlichen Strukturprobleme, die den deutschen Arbeitsmarkt belasten, beseitigt sein. Jedenfalls, wenn es nach den Vorstellungen von Bundeskanzler Schröder geht, die er in seiner Rede am 14. März 2003 dem Bundestag vorgestellt hat. Ein ehrgeiziges Ziel, vor allem, wenn man bedenkt, wie wenig erfolgreich alle Versuche aller Bundeskanzler der letzten dreißig Jahre auf diesem Gebiet gewesen sind. Aber jeder verdient seine Chance und schließlich hat der Kanzler in seiner Rede Reformen angekündigt, die tatsächlich ungewohnt weitreichend sind. Die Agenda 2010 sollte ein Markenname werden, mit dem die Modernisierung und zugleich Gesundung des Arbeitsmarktes in Deutschland assoziiert wird. Heute, mehr als 18 Monate nach der Rede, ist diese Marke längst durch einen anderen Namen ersetzt worden, der weniger wohlklingend ist und mit dem viele Menschen vor allem sozialpolitische Grausamkeiten verbinden: Hartz IV.

Den Kern der Hartz IV-Gesetze, die im Januar 2005 in Kraft getreten sind, bildet die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum so genannten „Arbeitslosengeld II“ – oder kurz ALG II. Der Begriff ist irreführend und hat wie so vieles in der Politik vor allem eine Marketing-Funktion. Er suggeriert, dass es sich um eine Fortsetzung des Arbeitslosengeld I handelt, aber das ist es nicht. Während Letzteres eine Versicherungsleistung ist, die bei Eintritt des Versicherungsfalls befristet gewährt wird, handelt

es sich beim ALG II letztlich um eine spezielle Sozialhilfe für arbeitsfähige Menschen, mithin um eine Transferzahlung des Staates.

Im Vorfeld der Hartz IV-Reform hat es viele Spekulationen darüber gegeben, wie die Vereinigung der beiden Systeme vonstatten gehen wird. Am Ende ist es zu einem Verfahren gekommen, bei dem der Staat erhebliche Einsparungen erwarten kann: Die Arbeitslosenhilfe wird auf das Sozialhilfeniveau „abgesenkt". Das letzte Wort steht in Anführungsstrichen, weil diese „Absenkung" keineswegs in jedem Fall heißt, dass die betroffenen Menschen ab dem 1. Januar 2005 weniger Geld bekommen als zuvor. Insbesondere in den neuen Bundesländern wird im Durchschnitt Arbeitslosenhilfe in einer Höhe gezahlt, die unter dem liegt, was die Bezieher von ALG II zu erwarten haben – jedenfalls wenn man die Wohnungskostenbeihilfe mit berücksichtigt. Diese Erkenntnis hat sich in Ostdeutschland schließlich doch noch herumgesprochen, wie man an dem kontinuierlichen Rückgang der Teilnehmer an den so genannten Montagsdemonstrationen ablesen konnte.

Der Einspareffekt resultiert deshalb nicht so sehr aus der angeblichen Armut, in die die ALG II-Empfänger gestoßen werden, sondern vor allem aus der Tatsache, dass nunmehr die Bedürftigkeitsprüfung, der sich die Sozialhilfeempfänger schon immer unterziehen mussten, auch auf die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger angewendet wird. Das IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit) schätzte, dass etwa 15 Prozent der Arbeitslosenhilfeempfänger nicht mehr als bedürftig eingeschätzt werden und damit ihren Anspruch verlieren. Dabei seien Ost und West unterschiedlich betroffen: In den

neuen Ländern werden 20 Prozent ihre Ansprüche einbüßen, in den alten sind es nur 11 Prozent. Wahrscheinlich fanden deshalb die Montagsdemonstrationen vor allem im Osten statt. Inzwischen hat sich herausgestellt, dass es ganz anders gekommen ist. Weniger als 7 Prozent der ALG II-Anträge wurden abgelehnt, wobei ein Grund sicherlich darin bestand, dass viele aussichtslose Anträge erst gar nicht gestellt wurden.

Der Wegfall der Bedürftigkeit ist aber nicht die einzige Einsparquelle, die Hartz IV erschließt. Gleichzeitig wird die Bezugszeit für das Arbeitslosengeld I für unter 55-Jährige auf zwölf Monate und für Arbeitslose, die über 55 sind, auf 18 Monate begrenzt. Allerdings wird die daraus resultierende Ersparnis erst mit einer erheblichen Verzögerung einsetzen, denn die Neuregelung gilt nur für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nach dem 1. Februar 2006 entsteht.

Wie soll Hartz IV wirken? Woraus ziehen die Arbeitsmarktpolitiker aller Parteien die Hoffnung, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt ab 2005 spürbar bessern wird? Zunächst einmal beseitigt die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine offensichtliche Fehlkonstruktion im System der sozialen Sicherheit. Die bis 2005 bestehende Zweiteilung des Grundsicherungssystems hat zu zahlreichen Ineffizienzen bei der Betreuung und vor allem bei der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen geführt. Die Hartz IV-Reform eröffnet die Möglichkeit einer Vermittlung aus einer Hand – und das ist ganz sicher ein Vorteil.

Nun haben wir aber bisher immer wieder betont, dass das Arbeitsmarktproblem nicht in der schlechten Vermittlung liegt, sondern in den strukturellen Verwerfungen sowohl auf der Ange-

bots- als auch auf der Nachfrageseite des Marktes. Was ändert Hartz IV daran? Um es vorweg zu nehmen: Die Hartz IV-Reformen sind konzeptionell genauso unausgegoren und fehlerhaft wie ihre Vorgänger, denn sie begehen den gleichen Kardinalfehler. Sie widmen sich nur einer Seite des Problems und vernachlässigen die andere. Im Ergebnis wird die Reform dazu führen, dass das Anreizproblem der Arbeitsanbieter entschärft wird und ein gewisser – bei Licht besehen allerdings ziemlich sanfter – Druck auf die Arbeitslosen ausgeübt wird. Das Nachfrageproblem, dass in den zu hohen Arbeitskosten besteht, bleibt jedoch unbeachtet. Schauen wir uns die Sache im Detail an.

Anfang des Jahres 2005, bei Fertigstellung der vierten Auflage, lagen noch keine verlässlichen Zahlen vor. Es sieht so aus, als würden wir mit etwa 3 Millionen Beziehern von ALG II starten, davon 2,2 Milionen ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher. Man muss allerdings etwas vorsichtig bei diesen Angaben sein. Seit dem Erscheinen der ersten Auflage dieses Buches im Dezember 2003 ist beispielsweise die Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher um satte 900.000 gestiegen. Man sieht, wir haben einen sehr dynamischen Arbeitsmarkt. Leider geht zurzeit die Dynamik in die falsche Richtung. Erzeugt Hartz IV eine Kraft, die die Richtung umkehren kann? Dazu müsste zunächst das Anreizproblem gelöst werden, d.h. die „Absenkung“ der Leistungsansprüche müsste dazu führen, dass mehr Menschen einen Anreiz haben, *ernsthaft* Arbeit zu suchen. Das ist für die Sozialhilfeempfänger, für die die Sozialhilfe demnächst ALG II heißt, sicher nicht der Fall, denn an den Transferleistungen, die sie erhalten, ändert sich nichts. Arbeitsanreize könnte Hartz IV für diese Gruppe nur schaffen, wenn die Transferentzugsraten verändert würden, d.h. wenn sich Ar-

beit für sie wieder lohnen würde. Ob dies der Fall ist, werden wir etwas später klären. Schauen wir uns zunächst an, wie es den ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfängern ergeht.

Die Absenkung der Hilfe trifft hier im Wesentlichen zwei Gruppen. Zum einen sind es Alleinstehende, zum anderen Arbeitslose mit Familie, die früher ein relativ hohes Arbeitseinkommen erzielt haben. So wird beispielsweise ein Alleinstehender, der vor seiner Arbeitslosigkeit ein Bruttoeinkommen von 2.760 Euro erhalten hatte, durch die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf das Sozialhilfeniveau insgesamt 230 Euro weniger erhalten als bisher. Bei einem Ehepaar mit einem Kind hingegen, von dem bislang nur ein Ehepartner für den gleichen Bruttolohn gearbeitet hat, wird sich nichts ändern. Die Arbeitslosenhilfe, die auf Grundlage des letzten Nettogehaltes berechnet wird, liegt hier bereits unter dem Sozialhilfeniveau, das auf Grundlage der Bedürftigkeit berechnet wird. Bei einer Familie, in der der einzige Erwerbstätige früher 5100 Euro monatlich verdiente – das entspricht der Beitragsbemessungsgrenze –, würde dagegen das monatliche Einkommen durch die Absenkung auf das Sozialhilfeniveau um über 500 Euro fallen. Betroffen sind davon laut DIW weniger als drei Prozent der Haushalte.

Nur bei denjenigen, deren Einkommen deutlich abgesenkt wird, also vor allem bei den höher qualifizierten Arbeitslosen, erhöht sich der Anreiz, sich intensiver um eine neue Arbeit zu bemühen. In der Tat gibt es bereits jetzt erste Anzeichen, dass sich diese Gruppe schon während der ALG I-Phase stärker um eine neue Arbeitsstelle bemüht, um erst gar nicht in ALG II abzurutschen. Sie werden jetzt in der Regel eher bereit sein, Arbeiten anzuneh-

men, die schlechter entlohnt sind als ihre frühere Arbeit, d.h. für sie haben sich die Arbeitsanreize tatsächlich erhöht. Bei den Geringqualifizierten läuft das Ganze allerdings ins Leere. Vielfach wird sich deren materielle Versorgung durch die Hartz IV-Reform verbessern, jedenfalls dann, wenn sie weiterhin zu den Anspruchsberechtigten gehören. Lediglich die 15 Prozent, deren Ansprüche an der Bedürftigkeitsprüfung scheitern werden, haben nach Hartz IV stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme als zuvor.

Aber vielleicht entstehen die stärkeren Arbeitsanreize nicht allein dadurch, dass die Transferleistungen abgesenkt werden. Zwei weitere Faktoren spielen sicherlich eine wichtige Rolle. Erstens die Frage der Zumutbarkeit einer Arbeit und zweitens die Frage nach den Sanktionen, die eintreten, wenn eine zumutbare Arbeit abgelehnt wird. Tatsächlich wird die Zumutbarkeit deutlich verschärft, denn in Zukunft gelten für alle die Regeln, die schon immer für die Sozialhilfeempfänger galten. Zumutbar ist dann jede Arbeit, zu der man körperlich und geistig fähig ist. Weder auf die Qualifikation des ALG II-Empfängers, noch auf die Verdiensthöhe wird dabei Rücksicht genommen. Zumindest steht es so im Sozialgesetzbuch. Aber Papier ist ja bekanntlich geduldig, selbst dann, wenn man ein Gesetz darauf druckt. Auch in der Vergangenheit sind die Zumutbarkeitsregeln sowohl für die Arbeitslosenhilfe- als auch für die Sozialhilfeempfänger faktisch irrelevant gewesen, weil man darauf verzichtet hat, sie konsequent anzuwenden. Ob dies in Zukunft geschehen wird, bleibt abzuwarten. Eine zumutbare Arbeit ablehnen kann ohnehin nur der, dem auch eine angeboten wird. Oder anders formuliert: Wenn der erste Arbeitsmarkt keine einfache Arbeit nachfragt, ist die Frage der Zumutbarkeit bedeutungslos.

Wer allerdings dabei erwischt wird, dass er eine zumutbare Arbeit ablehnt, muss ab 2005 mit härteren Sanktionen rechnen. In einem ersten Schritt wird die ALG II-Leistung um 30 Prozent gekürzt. Wiederholungstäter verlieren in weiteren 30 Prozent-Schritten ihren Anspruch und gegebenenfalls werden Leistungen nur noch in Form von Sachleistungen erbracht.

Die Stärke des Arbeitsanreizes, den ein ALG II Empfänger empfindet, hängt natürlich nicht nur von den Zumutbarkeitsregeln und den drohenden Sanktionen ab, sondern vor allem auch davon, ob sich die Aufnahme einer Arbeit tatsächlich lohnt. Das tut sie nur dann, wenn die Transferentzugsraten nicht allzu hoch ausfallen, wenn also von einem hinzuverdienten Euro auch ein spürbarer Teil in der eigenen Tasche verbleibt. An dieser Stelle überrascht die Hartz IV-Reform auf den ersten Blick. Eigentlich hätte man doch erwarten können, dass sie die Transferentzugsraten deutlich absenkt, um den Arbeitsanreiz zu erhöhen. Aber von den ersten 400 Euro darf der ALG II-Empfänger gerade einmal 15 Prozent plus eine kleine Werbungskosten- und Versicherungspauschale behalten. Verdient er mehr, kann er von jedem Euro zwischen 400 und 900 Euro jeweils 30 Cent behalten. Danach steigt die Transferentzugsrate wieder auf 85 Prozent, ab 1.500 Euro ist sie bei 100 Prozent.

Bei genauerem Hinsehen wird allerdings schnell klar, warum der Transferentzug so hoch ausfällt. Insbesondere im untersten Einkommensbereich bleibt gar keine andere Wahl, als hohe Transferentzugsraten festzulegen. Würde man beispielsweise bei den ersten 400 Euro auf einen Transferentzug verzichten, wäre es möglich, durch die Kombination von ALG II und einem Minijob dau-

erhaft mit wenig Arbeit (einer geringfügigen Beschäftigung) ein Einkommen zu erzielen, das etwa dem entspricht, das durch eine Vollzeitjob auf dem ersten Arbeitsmarkt im unteren Tarifbereich verdient werden kann. Um das zu verhindern, bedarf es der hohen Transferentzüge.

Nein, die Aussicht auf ein hohes Einkommen ist es sicher nicht, die den ALG II-Empfänger in die Arbeit treiben soll. Daran dürfte auch das „Einstiegsgeld", das nach derzeitigem Stand für maximal 24 Monate gezahlt werden soll, wenig ändern. Der Druck, der von den Hartz IV-Regelungen ausgeht, stammt eher aus der Bedürftigkeitsprüfung, der verschärften Zumutbarkeit und den Sanktionen, die drohen, wenn eine Arbeit abgelehnt wird. Wie stark dieser Druck sein wird, bleibt abzuwarten. Im Sommer 2004, als die Menschen zu Tausenden auf die Straße gingen, um gegen Hartz IV zu protestieren, wurde der Druck, den die neuen Gesetze erzeugen, auf jeden Fall maßlos überschätzt. Hartz IV ist weder „Armut per Gesetz", wie es die PDS mit ihrem sicheren Instinkt für wirksame Polemik plakatierte, noch brutaler Zwang, jede nur denkbare Arbeit annehmen zu müssen. Vielmehr ist es ein erster Schritt auf dem Weg, das Anreizproblem, das sich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes seit Jahrzehnten festgesetzt hat, endlich zu lösen. Wie gesagt, in welchem Umfang das gelingt, muss die Zukunft zeigen. Aber stellen wir uns einmal vor, dass es in einem hohem Maße gelingen wird. Stellen wir uns also vor, dass ab Januar 2005 eine große Zahl von ehemaligen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfängern, die bisher kaum Lust verspürten ernsthaft nach Arbeit zu suchen, sich auf die Socken machen, um einen Job zu suchen, eine reguläre, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die ihren Mann oder ihre Frau ernährt. Was wer-

den diese vielen Menschen (wir reden von rund 3 Millionen) finden?

Wird die Armee der ehemaligen Arbeitsmüden und jetzt Arbeitswilligen auf ein reichhaltiges Angebot passender Jobs treffen? Warten die Arbeitsnachfrager – die Unternehmen – nur auf sie? Haben sie bisher nur deshalb nicht erkennen lassen, dass einfache Arbeit in Deutschland gefragt ist, weil sie eh keine Aussicht darauf hatten jemanden zu finden, der bereit ist für das kleinste Tarifgehalt zu arbeiten? Wohl kaum! Aus der Sicht der Arbeitsnachfrage ändert sich durch die Hartz IV-Gesetze nichts. Einfache Arbeit bleibt teuer, zu teuer. Nach wie vor gibt es nur zwei Möglichkeiten, solch einfache Arbeiter zu beschäftigen. Entweder durch Minijobs, die sind aber für die ALG II-Empfänger völlig uninteressant, weil sie von den 400 Euro weniger als 100 Euro behalten dürfen. Oder durch reguläre Beschäftigung, die ist vom ersten Gehaltseuro an mit 42 Prozent Sozialabgaben belastet und deshalb unerschwinglich.

Im Zuge der Protestbewegung gegen die Hartz IV-Gesetze kristallisierte sich eine Frage als die zugleich wichtigste und unangenehmste heraus, die die Protestierenden an die Politik richten konnten: „Woher sollen die Jobs kommen?“ Wichtig ist diese Frage, weil eine Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems nur möglich ist, wenn Arbeit nicht nur angeboten, sondern auch nachgefragt wird. Unangenehm ist diese Frage, weil die Politik darauf keine Antwort wusste und letztlich bis heute keine weiß. Anfangs haben diejenigen, die versucht haben, den Menschen Hartz IV zu erklären und sie von der Notwendigkeit solcher Reformen zu überzeugen, ziemlich hilflos auf die üblichen Instrumente der ak-

tiven Arbeitsmarktpolitik verwiesen (Stichwort „Eingliederungshilfen“). Aber das half nicht, denn diese Instrumente hatten schon in der Vergangenheit keine Wirkung gezeigt, warum sollten sie es jetzt tun?

Die vermeintliche Rettung hat einen Namen, der gute Chancen besitzt, den Wettbewerb um das „Unwort des Jahres“ zu gewinnen: Ein-Euro-Job. ALG II-Empfänger sollen für einen Lohn von ein bis maximal zwei Euro die Stunde im öffentlichen Sektor Beschäftigung finden. Die Jobs, um die es dabei geht, sind die gleichen, die es früher in den so genannten „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ gab. Für sie gilt, dass es sich um Tätigkeiten handeln muss, die nicht ausgeführt werden, wenn sie nicht von der öffentlichen Hand massiv gefördert werden. Mit anderen Worten, es darf sich nicht um Tätigkeiten handeln, bei denen eine Wertschöpfung entsteht – solche könnten ja auch von Privaten im ersten Arbeitsmarkt durchgeführt werden. Ein-Euro-Jobs sind keine Erwerbstätigkeit im eigentlichen Sinne. Es handelt sich mehr um hoch subventionierte, sehr teure Beschäftigungstherapie, denn jeder, der einen solchen Job ausführt, bekommt natürlich nicht nur den einen Euro, sondern zusätzlich das ALG II plus aller Zugaben (Wohngeld) und als Sahnehäubchen werden alle Sozialabgaben geleistet. Alle diese Zahlungen stammen aus der öffentlichen Kasse und sind steuerfinanziert.

Bei genauerem Hinsehen entpuppt sich der Ein-Euro-Job als die vollständige Bankrotterklärung der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Er verdankt seine Existenz einzig und allein der Tatsache, dass der Politik auf die Frage „Woher sollen die Jobs kommen“ nichts anderes eingefallen ist als ein gigantisches staatliches Be-

schäftigungsprogramm. Gelöst wird das Arbeitsmarktproblem damit natürlich in keiner Weise. Selbst wenn die angekündigten 600.000 Ein-Euro-Jobs eingerichtet werden, bleiben 2,8 Millionen ALG II-Empfänger ständig ohne Beschäftigung. Die Arbeitslosigkeit wird faktisch unverändert hoch bleiben, nur ihre Finanzierung wird noch etwas schwieriger, weil ein Ein-Euro-Job um einiges teurer ist als ein ALG II-Empfänger, der nichts tut.

Verkauft werden wird der Ein-Euro-Job allerdings als Erfolgsstory. So wie die Politik schon die Minijobs als grandiosen Erfolg ihrer Arbeitsmarktstrategie gefeiert hat, wird sie bald stolz auf die gestiegenen Beschäftigtenzahlen verweisen, denn die staatlich Beschäftigten werden natürlich nicht als verkleidete Arbeitslose enttarnt, sondern zu den beschäftigten Erwerbstätigen gezählt. Auch diejenigen, die einen Ein-Euro-Job haben, werden damit zufrieden sein. Sie bleiben von Vorwürfen unbehelligt, denn sie beweisen ja ihren Arbeitswillen. Die Tätigkeiten, die sie ausführen, werden sie kaum übermäßig belasten, denn wer will schon von jemandem, der nur einen Euro die Stunde verdient, verlangen, dass er sich auch noch sonderlich anstrengt. Außerdem dauern die Ein-Euro-Jobs ja auch nur maximal ein halbes Jahr. Danach kommt erst einmal wieder eine Erholungsphase, in der man nicht arbeiten muss. Der Anreiz, von einem Ein-Euro-Job in eine reguläre Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu wechseln, ist vergleichsweise gering und selbst wenn er bestehen würde, es nützt nichts, denn der erste Arbeitsmarkt wird den Anbietern einfacher Arbeit keine Jobs bieten. Die Politik weiß keine Antwort auf die Frage, wie einfache Arbeit bezahlbar gemacht werden soll und deshalb wird sie unbezahlbar bleiben. Hartz IV wird vieles verändern in

unserem Land. Nur eins wird bleiben wie es war: die hohe Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten.

TEIL III

Arbeit ist machbar

EIN SACK VOLLER LEHREN

Die Krankheitsgeschichte des deutschen Arbeitsmarktes und die vielen vergeblichen Therapieversuche haben uns Lehren erteilt und wir tun gut daran, diese zu beachten. „Aus Erfahrung wird man klug“, sagt der Volksmund und er hat Recht. Wir werden allerdings sehen, dass in der gegenwärtigen Diskussion Vorschläge und Therapien eine gewichtige Rolle spielen, die – vorsichtig formuliert – nicht den gesamten Erfahrungsschatz der letzten 30 Jahre ausschöpfen, sondern wichtige Lehren missachten. Allein aus diesem Grund ist es sinnvoll, sich noch einmal zusammenfassend klarzumachen, welche zentralen Botschaften uns die Geschichte des deutschen Arbeitsmarktes vermittelt.

Die erste Botschaft lautet: Wir haben es mit einem strukturellen Problem zu tun und nicht mit einem konjunkturellen. „Strukturell“ kann dabei vieles bedeuten und wenn in der öffentlichen Diskussion diese Vokabel benutzt wird, hat sie durchaus unterschiedliche Inhalte. Überwiegend wird darunter ein Wachstumsproblem verstanden. Die Erfahrungen der neunziger Jahre bestätigen, dass wir ein solches Problem haben. Wir können sicher sein, dass es an der hohen Arbeitslosigkeit seinen Anteil hat. Aber es greift zu kurz, allein die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft für die Misere auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich zu machen. Das eigentliche Strukturproblem ist im Arbeitsmarkt selbst begründet und zeigt sich insbesondere in der Arbeitsmarktsituation der gering qualifizierten Menschen in unserem Lande.

Die Struktur der sozialen Grundsicherung und die kollektive Lohnbildung durch die Tarifparteien haben wesentlichen Anteil daran, dass Menschen ohne qualifizierte oder passende Berufsausbildung heute fast ohne Chance auf dem Arbeitsmarkt sind. Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung, die Globalisierung und die durch die Abgabenlast induzierte Schwarzarbeit geben den Geringqualifizierten den Rest. Ihre Situation zu verbessern muss eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein. Nicht nur, weil die Gruppe der betroffenen Menschen inzwischen sehr groß ist, sondern vor allem auch, weil dieser Teil des Arbeitsmarktes der einzige Ansatzpunkt für eine Politikwende ist, die einen „turnover" des gesamten Marktes herbeiführen kann.

Die zweite Botschaft hängt unmittelbar mit der ersten zusammen. Sie besteht in der Einsicht, dass wir es mit einem dauerhaften Problem zu tun haben. Der Arbeitsmarkt leidet an einer chronischen Krankheit. Wir können dieser Krankheit nur beikommen, wenn unsere Therapie diesem Umstand Rechnung trägt, wenn die Instrumente, mit denen wir sie betreiben, dauerhaft Wirkung entfalten. Es geht darum, Strukturen zu verändern. Das ist keine Aufgabe, die sich durch die Verabreichung eines Medikaments mit begrenzter Wirksamkeit erledigen lässt.

Die dritte Botschaft bezieht sich unmittelbar auf den Arbeitsmarkt. Sie lautet: Beide Seiten dieses Marktes, sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite, haben ein Problem. Eine Lösung wird deshalb nur gelingen, wenn die Probleme auf beiden Seiten gelöst werden. Wenn sich jemand beide Beine bricht, kann man ihn nicht dadurch wieder zum Laufen bringen, dass man nur eines zusammenflickt. Ähnliches gilt für den Arbeitsmarkt. Nur

wenn gleichzeitig die Anreizprobleme der Arbeitsanbieter gelöst werden und dafür Sorge getragen wird, dass der Preis für Arbeit für die Nachfrager deutlich sinkt, wird der Arbeitsmarkt wieder auf die Beine kommen.

Diese drei zentralen Botschaften gilt es zu beachten, wenn man darüber nachdenkt, wie eine Lösung für den deutschen Arbeitsmarkt aussehen könnte. Wir werden im Folgenden Lösungsvorschläge vorstellen, die genau dies versprechen. Und wir werden begründen, warum nur einer dieser Vorschläge, die *Magdeburger Alternative*, wirklich alle Lehren beherzigt.

NEUE LÖSUNGSVORSCHLÄGE

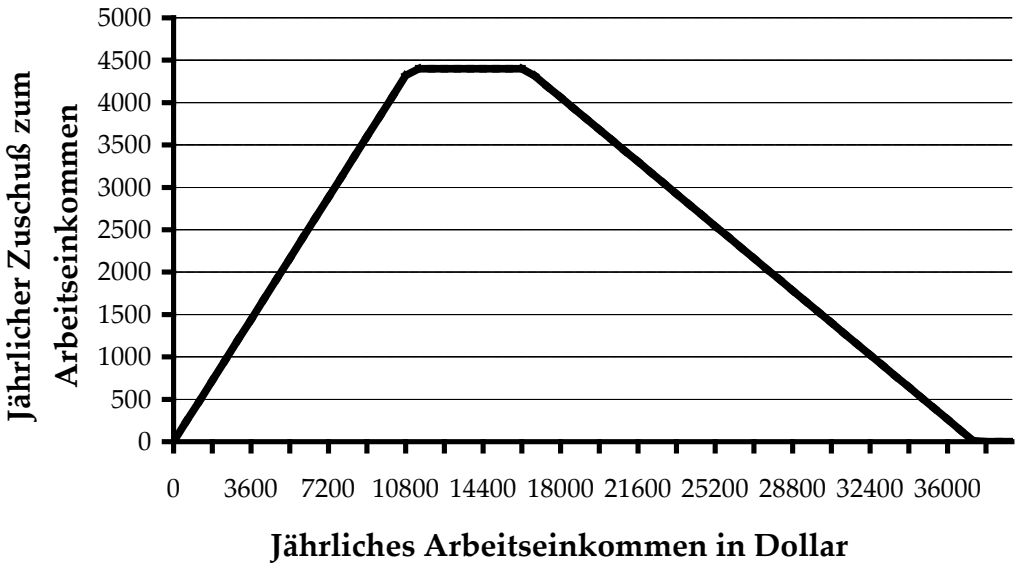
Mainz ist fehlgeschlagen. Doch darf man nicht aus der falschen Therapie auf eine falsche Diagnose schließen – das war jedenfalls die Ansicht des Ifo-Instituts und seines Präsidenten, Professor Hans-Werner Sinn. Sie stellten deshalb im Mai 2002 der Öffentlichkeit eine umfassende Studie vor, die unter dem Namen „Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“ sehr eindringlich und detailliert belegt, wie das bestehende deutsche Steuer- und Transfer-System die Beschäftigung im Niedriglohnsektor verhindert. Das Ifo-Institut plädiert in seinem Gutachten für eine völlige Neugestaltung des deutschen Systems der Grundsicherung. Anstatt wie bisher Lohnersatzleistungen in Form von ALG II zu zahlen, sollen in Zukunft Lohnergänzungsleistungen gewährt werden. Damit wird an den Bezug einer staatlichen Hilfe eine Bedingung geknüpft, nämlich gemäß der eigenen Leistungsfähigkeit selbst einen Beitrag zum Einkommen leistet.

Als Vorbild dient dem Ifo-Institut das US-amerikanische „Earned Income Tax Credit-Programm“, das 1975 ins Leben gerufen wurde. Dieses gewährt Geringverdienern eine Steuergutschrift, die wie eine Lohnsubvention wirkt. In Abbildung 3.1 ist auf der horizontalen Achse das Arbeitseinkommen (in Dollar) abgetragen und auf der vertikalen die Lohnsubvention aufgetragen.

Bei sehr niedrigen Einkommen – bis 11.000 Dollar pro Jahr – legt der Staat auf jeden Dollar, den ein Haushalt mit mindestens zwei Kindern verdient, 40 Cent als Steuersubvention auf das Arbeits-

einkommen drauf. Daran schließt sich ein Einkommensbereich an, bei dem der Haushalt jeden zusätzlich verdienten Dollar ohne Abzüge behalten kann. Für einen Arbeiter, der 50 Wochen im Jahr je 40 Stunden arbeitet und dafür einen Stundenlohn von 6 Dollar erhält, bedeutet dies, dass er zu den 12.000 Dollar Arbeitseinkommen noch einen staatlichen Zuschuss zu seinem Lohn von 4.400 Dollar erhält.

Abbildung 3.1: Amerikanische Lohnergänzungsleistung für Familien



Die Kurve gibt die jährliche Lohnsubvention an, die eine US-amerikanische Familie mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom jährlichen Arbeitseinkommen erhält.
Quelle: U.S. Internal Revenue Service, Publication 596.

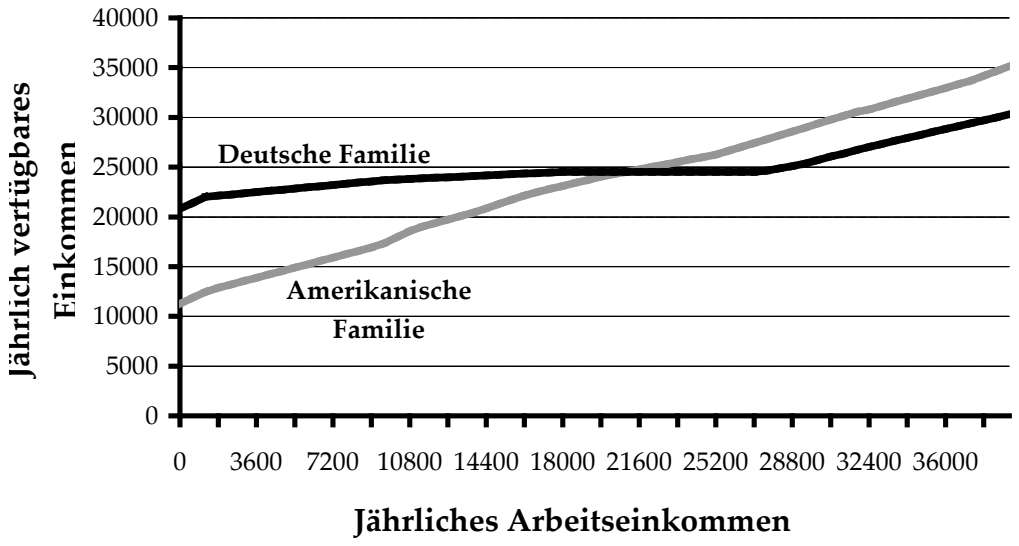
Erst ab einem Arbeitseinkommen von 16.400 Dollar werden ihm dann von jedem zusätzlich verdienten Dollar 21 Cent abgezogen oder anders ausgedrückt: Von jedem Dollar, der über 16.400 Dol-

lar hinaus verdient wird, bleiben dem amerikanischen Haushalt 79 Cent zur eigenen Verfügung. Ein vergleichbarer deutscher Haushalt darf hingegen höchstens 20 Cent je hinzu verdientem Euro behalten. Mit dieser Steuer von 21 Cent wird die ursprünglich gewährte Subvention nach und nach abgebaut, bis bei einem Jahreseinkommen von 37.263 Dollar die Subvention auf Null abgeschmolzen ist. Erst bei Einkommen über dieser Grenze zahlt ein amerikanischer Haushalt Steuern.

Auch in den USA überlässt man Arbeitslose nicht ihrem Schicksal. Sie können auf eine Reihe weiterer Programme zurückgreifen, die mit dem deutschen Grundsicherungssystem vergleichbar sind, aber Hilfe nur auf wesentlich niedrigerem Niveau anbieten. In Abbildung 3.2 rechnen wir diese Mindestsicherung mit ein, wobei wir berücksichtigen müssen, dass auch im amerikanischen System der Anspruch auf die anderen Sozialleistungen mit steigendem Arbeitseinkommen abnimmt. Den Einkommensverlauf für eine amerikanische Familie (graue Linie) vergleichen wir mit der Einkommensentwicklung für eine deutsche Familie (schwarze Linie) nach geltendem deutschem Grundsicherungsrecht. Wir unterstellen der Einfachheit halber, dass ein Euro einem Dollar entspricht.

Um die Abbildung 3.2 richtig zu interpretieren, muss man sich klar machen, dass der Arbeitsanreiz eines Haushalts davon abhängt, welche Steigung die Nettoverdienstkurve besitzt. Je steiler sie verläuft, um so mehr steigt das Nettoeinkommen mit zusätzli-

Abbildung 3.2: Nettoeinkommen im deutsch-amerikanischen Vergleich



Die graue Kurve gibt den jährlichen Nettoverdienst einer amerikanischen Familie mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom jährlichen Arbeitseinkommen an (in Dollar), die schwarze Kurve den jährlichen Nettoverdienst einer deutschen Familie mit zwei Kindern (in Euro). Quelle: South Dakota State Legislature, U. S. Food and Nutrition Service und Ifo-Institut sowie eigene Berechnungen.

chem Arbeitseinsatz. Der Unterschied zwischen den USA und Deutschland ist eklatant.

Die deutsche Familie, die von Alg II lebt, kann durch eigene Arbeit ihr Einkommen praktisch nicht steigern. Im amerikanischen System dagegen ist es einerseits wenig attraktiv nur von staatlichen Transfers zu leben, andererseits wird eigene Arbeit durch kräftige Einkommensgewinne belohnt. Wie stark der Arbeitsanreiz wirkt, zeigt sich, wenn wir als Ausgangspunkt die Situation nehmen, in der die amerikanische Familie netto genauso viel erhält wie die deutsche Familie. Das ist bei einem Jahreseinkommen von etwa 20.000 Dollar bzw. Euro der Fall. Für eine zusätzliche

Arbeitsstunde bekäme die amerikanische Familie bei einem Stundenlohn von 8 Dollar brutto 4,10 Dollar netto ausbezahlt, die deutsche Familie hingegen würde von den entsprechenden 8 Euro nichts sehen, ginge also vollkommen leer aus.

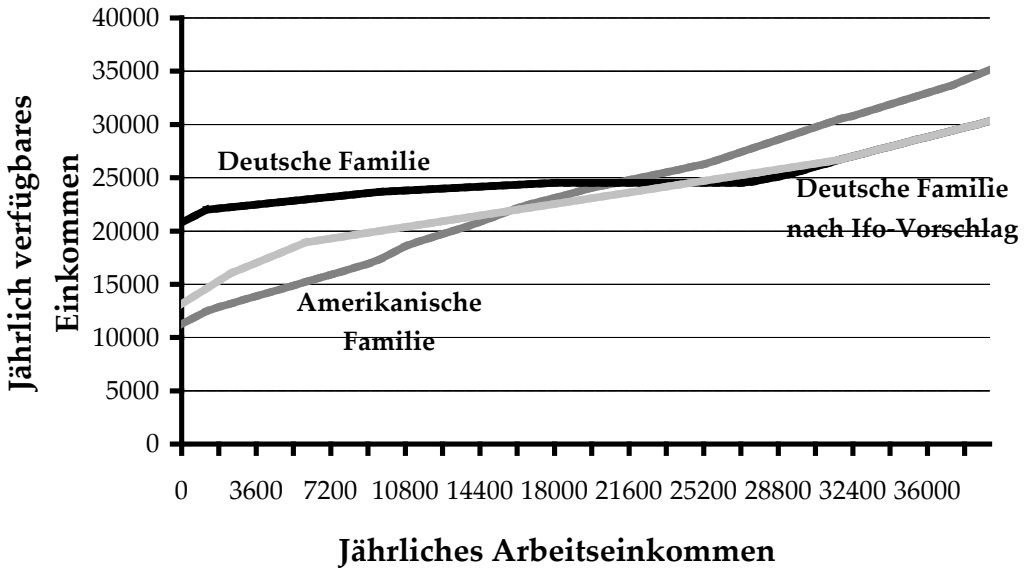
Das amerikanische Modell der Hilfe zur Arbeit war und ist sehr erfolgreich. Anders als der deutsche Arbeitsmarkt hat sich der amerikanische als hinreichend flexibel erwiesen. Er kann auch bei stark zunehmender Arbeitsbevölkerung eine große Zahl gering qualifizierter Menschen mit Arbeit versehen. Gut 36 Millionen Jobs sind in den letzten zwei Jahrzehnten entstanden. In Wisconsin, wo Sozialhilfeempfänger zusätzlich verpflichtet wurden als Gegenleistung für die staatlichen Transferzahlungen zu arbeiten, ging die Zahl der Sozialhilfeempfänger um 73,6 Prozent zurück, die staatlichen Ausgaben für die Sozialhilfe reduzierten sich um 41,6 Prozent. (Die freigesetzten Mittel wurden fast vollständig für eine bessere Betreuung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt sowie für Lohnergänzungsleistungen verwendet. Die Gesamtausgaben für diese sozialen Programme fielen dadurch nur um 4 Prozent.)

Das Ifo-Institut schlägt deshalb einen ähnlichen Weg vor, wie ihn die USA eingeschlagen haben. Das Mainzer Modell, das haben wir ja bereits anhand von Abbildung 2.1 gezeigt, hat zwar die Idee ebenfalls aufgegriffen, doch so halbherzig, dass die Arbeitsanreize nur in homöopathischer Dosierung verabreicht wurden.

Der Reformvorschlag des Ifo-Instituts sieht einen wesentlich radikaleren Umbau der deutschen Grundsicherung vor. Er vollzieht sich in drei Reformschritten. In einem ersten werden die staatlichen Transferansprüche für erwerbsfähige Personen, die - „aus

welchem Grund auch immer“ - keiner Arbeit im ersten Arbeitsmarkt nachgehen, deutlich gesenkt. Für den alleinstehenden Sozialhilfeempfänger, der bis Ende 2004 624,29 Euro Sozialhilfe bekommen hatte, bedeutet dies eine Absenkung der staatlichen Hilfe auf 293 Euro. Dies entspricht einer Kürzung von 53 Prozent. Bei einer Familie mit zwei Kindern reduziert sich die Sozialhilfe von 1.520 Euro monatlich auf 1.098 Euro.

Abbildung 3.3: Der Ifo-Vorschlag im Vergleich



Die dunkelgraue Kurve gibt den jährlichen Nettoverdienst einer amerikanischen Familie mit zwei Kindern in Abhängigkeit vom jährlichen Arbeitseinkommen an (in Dollar). Die schwarze Kurve gibt den jährlichen Nettoverdienst einer deutschen Familie mit zwei Kindern entsprechend den heute geltenden Regeln, die gestrichelte Kurve entsprechend dem Ifo-Vorschlag an (in Euro).
Quelle: Siehe Abbildung 3.2.

Dieser Einkommensverlust tritt jedoch nur ein, wenn ein ALG II-Empfänger nach wie vor auf eine Arbeitsaufnahme verzichtet. Wie beim amerikanischen „Earned Income Tax Credit-Programm“ wird nämlich in einem zweiten, zeitgleich einzuführenden Reformschritt die Beschäftigung durch eine Lohnsteuergutschrift unterstützt, die so bemessen wird, dass ein Geringqualifizierter, der Vollzeit arbeitet, ein höheres Nettoeinkommen erhält als er durch den Bezug von ALG II. Abbildung 3.3 zeigt, wie sich durch diese Politik das Nettoeinkommen der deutschen Familie verändert.

Der Ifo-Vorschlag bleibt dabei nicht stehen, sondern enthält auch Ideen dazu, wie Arbeitswilligen ein besserer Zugang zum ersten Arbeitsmarkt verschafft werden kann. Das setzt zunächst einmal von Seiten des Arbeitsamtes eine intensivere individuelle Beratung der Arbeitswilligen und eine verbesserte Vermittlung voraus. Die deshalb vom Ifo-Institut geforderte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ist durch die Hartz IV-Gesetze in die Wege umgesetzt worden. Dadurch wird die Betreuung der Arbeitsuchenden in eine Hand gelegt, in der Hoffnung, eine effizientere Arbeitsvermittlung zu ermöglichen.

Doch was passiert, wenn man trotz besserer Vermittlung keine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt findet? Die Kürzung des ALG II tritt in jedem Fall sofort ein, wenn der ALG II-Empfänger als erwerbsfähig eingestuft wurde. Doch kann man nicht davon ausgehen, dass sich sofort auch genügend Arbeitsplätze für diejenigen schaffen lassen, die sich mit dem abgesenkten ALG II nicht zufrieden geben wollen. Um hier unnötige soziale Härten zu vermeiden, schlägt das Ifo-Institut vor, dass der Staat in einem drit-

ten Reformschritt „ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Personen anbietet, die im ersten Arbeitsmarkt nicht oder nicht sofort unterkommen“.

Im Rahmen dieser – in kommunaler Regie zu schaffenden – Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten alle ehemaligen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger einen Lohn, der der bisherigen Sozialhilfe entspricht. Damit erhält jeder, der keine reguläre Arbeit findet, das sozio-kulturelle Existenzminimum. Allerdings besteht der Staat jetzt auf eine Gegenleistung, so wie es ja im SGB II auch vorgesehen ist.

Damit wird eine Beschäftigungsgarantie ausgesprochen, denn jeder hat einen Anspruch, durch eigene Arbeit sein bisheriges Einkommen beizubehalten. Dazu kommt, dass die Verknüpfung von erhöhter Sozialhilfe und Arbeit zur Folge hat, dass diejenigen, die eine staatliche Beschäftigungsstelle antreten, vom ersten Tag an einen Anreiz haben, sich eine besser bezahlte Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Der staatlichen Beschäftigungsgarantie kommt damit eine doppelte Funktion zu, denn „ohne die kommunale Beschäftigungspflicht kann man die Zahlungen für Nichterwerbstätige nicht absenken, und ohne eine solche Absenkung lassen sich die notwendigen Anreizeffekte nur zu prohibitiv hohen Kosten für den Staat erreichen.“

Die Arbeit in kommunaler Beschäftigung kann ähnlich früheren ABM ausgestaltet sein, sie könnte über die Personal-Service-Agenturen organisiert werden oder im Rahmen kommunaler Beschäftigungsgesellschaften. Für den Staat ist das in jedem Fall vorteilhaft. Selbst wenn die Produktivität der dort Beschäftigten sehr gering sein sollte, gilt doch für das Ifo-Institut, dass „wenige Leis-

tungen für den Staat zu erbringen ... immer noch besser [ist] als keine zu erbringen."

Was verspricht sich das Ifo-Institut von solch einer weit reichenden Neugestaltung des Grundsicherungssystems in Deutschland? Das Institut schätzt, dass das ungenutzte Arbeitskräftepotential für den Niedriglohnsektor bei etwa 2,3 Millionen liegt. Unabhängig davon, ob diese Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt finden, in einer PSA angestellt werden oder in einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, das Programm schafft aufgrund der staatlichen Beschäftigungsgarantie für alle diese Arbeitskräfte neue Arbeitsplätze.

Wie teuer diese Reform letztlich kommt, hängt entscheidend davon ab, wie viele der 2,3 Millionen potentiellen Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden und wie viele Hilfeempfänger auf Kosten des Staates in den PSA und den kommunalen Beschäftigungsgesellschaften landen. In der optimistischen Variante gelingt es durch die aktivierende Sozialhilfe, alle Arbeitskräfte in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Langfristig ließen sich laut Ifo-Institut dadurch 6,2 Mrd. Euro an Sozialausgaben netto einsparen. Beträgt die Erfolgsquote nur 80 Prozent, würden etwa 460.000 staatliche Arbeitsplätze notwendig sein, um die Beschäftigungsgarantie durchzusetzen. In diesem Fall ließen sich immerhin noch 2,8 Mrd. Euro durch die Reform einsparen. In der pessimistischen Variante, die das Ifo-Institut ausweist, werden nur 60 Prozent der ehemaligen Hilfeempfänger eine Arbeit auf dem freien Arbeitsmarkt finden und dementsprechend dauerhaft rund 920.000 Arbeitskräfte einer Arbeit in kommunaler Regie nachgehen. Sollte dieser Fall eintreten, würde das den Steuerzah-

ler jährlich 1,3 Mrd. Euro kosten, ein Betrag, der sich bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik jedoch problemlos einsparen ließe.

Wie viele der potentiellen Arbeitskräfte einen Arbeitsplatz in der freien Wirtschaft finden werden, hängt entscheidend davon ab, inwieweit die Unternehmen bereit sind, neue Arbeitskräfte einzustellen. Voraussetzung hierfür ist, darauf haben wir ja in den vorangegangenen Kapiteln immer wieder verwiesen, dass die Bruttolöhne fallen.

Schauen wir uns also an, um wie viel der Bruttolohn fallen müsste, damit der Arbeitsmarkt 2,3 Millionen Arbeitskräfte aufnehmen kann. Bei solchen Rechnungen muss man sich auf frühere Erfahrungen stützen. Das Ifo-Institut geht von der Faustregel aus, die sich auch empirisch untermauern lässt, dass eine einprozentige Lohnsenkung zu einer Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte um ein Prozent führen wird. Ausgehend von 4,6 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung in Deutschland bedarf es nach dieser Rechnung einer Lohnsenkung von rund 33 Prozent, um den 2,3 Millionen potentiellen Nutznießern dieser Reform tatsächlich Arbeit im privaten Sektor zu beschaffen.

So gewaltig diese Lohnsenkung auf den ersten Blick auch erscheint, die Wirkungen auf den Nettolohn sind geringer, denn die Arbeitnehmer dürfen ja einen größeren Anteil ihres Arbeitseinkommens als bisher mit nach Hause nehmen. Trotzdem würden die gering qualifizierten Arbeitnehmer aufgrund der massiven Bruttolohnsenkung am Schluss schlechter dastehen als bisher. Würden die Arbeitskräfte auf den neu geschaffenen Arbeitsstellen den gleichen Lohn wie die bereits Beschäftigten erhalten, wovon

langfristig auszugehen ist, würden die Nettolöhne um etwa zehn Prozent fallen – wir gehen darauf an anderer Stelle näher ein. Könnten die bisherigen Arbeitnehmer ein höheres Lohnniveau gegenüber den neu in den Arbeitsmarkt eintretenden ehemaligen Sozialhilfeempfänger verteidigen, fiele die Kürzung vergleichsweise geringer aus.

Damit stellt sich wieder die Frage, wer die Löhne auf dem deutschen Arbeitsmarkt bestimmt. Das Ifo-Institut geht davon aus, dass die ehemaligen Sozial- und Arbeitslosenhilfeempfänger nun bereit sein werden zu niedrigen Löhnen Beschäftigung anzunehmen, weil sie mit Arbeit mehr Einkommen erhalten als ohne. Wenn sie ihre Arbeit billiger anbieten, werden in der Folge die Unternehmen und auch die privaten Haushalte neue Stellen schaffen, weil sie an den Möglichkeiten für Gewinn- und Nutzensteigerungen partizipieren wollen, die durch die niedrigen Löhne entstehen. „Durch die Marktkräfte entfaltet sich so der Niedriglohnbereich im privaten Sektor, dessen Entwicklung bislang durch den Staat verhindert wurde."

Das kann funktionieren, ja es wird funktionieren, solange der Arbeitsmarkt hinreichend flexibel ist wie etwa in den USA. Dort lässt sich beobachten, wie die Löhne fallen, wenn mehr Arbeitskräfte auf den Markt stoßen. Dabei sollte man den Begriff „fallende Löhne" nicht allzu wörtlich nehmen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, bedeuten fallende Löhne nichts anderes, als dass sie bei steigendem Arbeitsangebot langsamer anwachsen als bei konstantem. Bei geringen Inflationsraten und starren Nominallöhnen bedeutet dies jedoch, dass selbst bei flexiblen Arbeitsmärkten die Reform nur sehr langsam greifen würde. Bei einer

Inflationsrate von jährlich einem Prozent und einem Produktivitätswachstum von zwei Prozent müsste man 14 Jahre ohne Lohnerhöhungen bei den Geringqualifizierten auskommen, bis die Löhne schließlich um 33 Prozent gefallen sind. Ist das denkbar? Nur zum Vergleich: In den USA hat es von 1972 bis 1994 insgesamt 22 Jahre gedauert, bis der Reallohn Geringqualifizierter um 32 Prozent gefallen ist!

Lohnsenkungen – oder ein entsprechendes Lohnmoratorium über viele Jahre hinweg -, die notwendig sind, um 2,3 Millionen neue Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor zu schaffen, können nicht an den Tarifparteien vorbei beschlossen und durchgesetzt werden. Die heute Beschäftigten wären die eindeutigen Verlierer der Reform. Sie sind es aber, vertreten durch die Gewerkschaften, die bei den Lohnverhandlungen am Tisch sitzen, und nicht die potentiellen neuen Arbeitskräfte, die nur allzu gerne bereit wären, für niedrigere Löhne in die freie Wirtschaft zu wechseln, anstatt in einer staatlichen Beschäftigung zum Sozialhilfeniveau zu arbeiten.

Es ist von daher schwer vorstellbar, dass sich die Gewerkschaften bereit erklären werden, Lohnkürzungen für ihre Klientel hinzunehmen bzw. 14 Jahre auf jegliche Lohnerhöhungen für Geringqualifizierte zu verzichten. Genau das unterstellt aber das Ifo-Institut, ohne jedoch näher auf das „Warum und Wie“ einzugehen. Ohne die Problematik weiter zu vertiefen, heißt es beim Ifo-Institut: „Auch die Gewerkschaften werden, soweit tarifgebundene Bereiche betroffen sind, das Ihre tun, ihrer Klientel durch die Einrichtung neuer Niedriglohngruppen Zugang zu den Lohnsteuergutschriften zu verschaffen.“ Diejenigen, die bereits Arbeit

haben, profitieren jedoch dann am meisten von den Lohnsteuergutschriften, wenn ihr Bruttolohn nicht fällt.

Natürlich ist diese Problematik den Forschern des Ifo-Instituts nicht entgangen. So ist ihr Präsident an anderer Stelle hierzu einmal deutlicher geworden: „Die Tarifpolitik muss mitmachen, und wenn sie es nicht tut, muss der Staat tariffreie Zonen erzwingen." Das bedeutet, der Reformvorschlag des Ifo-Instituts muss im Grunde in eine weiterreichende Reform des Arbeitsmarktes eingebettet werden, die auf seine deutliche Deregulierung und Flexibilisierung hinausläuft, vergleichbar dem amerikanischen Arbeitsmarkt, bei dem sich die Hilfe zur Arbeit ja erfolgreich bewährt hat.

Wir haben dem Ifo-Vorschlag so viel Raum eingeräumt, weil er als Grundlage für den Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch diente, den er am 7. Juli 2003 als Hessen-Modell vorgestellt hat und unter dem Namen „Existenzgrundlagengesetz" als Gesetzesentwurf in den Bundesrat eingebracht hat. Einige der dort vorgeschlagenen Regelungen sind im Zuge der Verhandlungen über die Hartz IV-Reformen im Vermittlungsausschuss Bestandteil des SGB II geworden. Der Ifo-Vorschlag findet sich auch – wenn auch weniger konkret als das Hessen-Modell zur aktivierenden Sozialhilfe – im Leitantrag des Bundesvorstandes der CDU für den letzten Bundesparteitag im Dezember 2004 wieder. Man spricht sich in diesem Antrag für einen „marktwirtschaftlichen Niedriglohnsektor" aus, der rentable Beschäftigungsverhältnisse ermöglichen soll, wobei die bei Arbeitnehmern entstehenden Einkommenseinbußen durch staatliche Zuschüsse ergänzt werden sollen. Auch die Hinzuverdienstmöglichkeiten sol-

len attraktiver gestaltet werden. Als Ziel wird hierbei angestrebt, die Transferentzugsrate nicht über 70 Prozent ansteigen zu lassen. Was die beim Ifo-Vorschlag vorgesehene Absenkung von staatlichen Leistungen und auch was die Beschäftigungsgesellschaften angeht, hält sich dieser Antrag jedoch vornehm zurück – sie finden darin keine Erwähnung mehr.

In nur leicht modifizierter Form findet sich der Ifo-Vorschlag hingegen im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft wieder, das unter dem Titel „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit“ vorgestellt worden ist. Dieses Gutachten sieht neben einer „Reformoption I“, die weitgehend dem Ifo-Vorschlag entspricht, eine „Reformoption II“ vor, bei der die Sozialhilfe für Arbeitsfähige nur soweit abgesenkt wird, wie das möglich ist ohne eine staatliche Arbeitsplatzgarantie – etwa durch kommunale Beschäftigungsgesellschaften – geben zu müssen.

Diese weniger drastische Reform verzichtet auf staatliche Beschäftigung, hat dafür aber einen unbestreitbar schwächeren Mobilisierungseffekt. Der Beirat hält diese Option deshalb selbst für weniger Erfolg versprechend und hat sie nur ergänzend eingefügt, um trotz möglichem politischen Widerstand gegen die Beschäftigungsgesellschaften Reformalternativen bieten zu können.

Ebenso wie das Ifo-Institut ist sich der Wissenschaftliche Beirat sehr wohl bewusst, dass der Erfolg der Reform alleine davon abhängt, inwiefern der Arbeitsmarkt die Absenkung der Sozialhilfe in Verbindung mit niedrigeren Transferentzugsraten in niedrigere Arbeitskosten überträgt. „Diese Maßnahmen sollten auch die

Gewerkschaften zu einer moderateren Lohnpolitik im Niedriglohnsektor veranlassen."

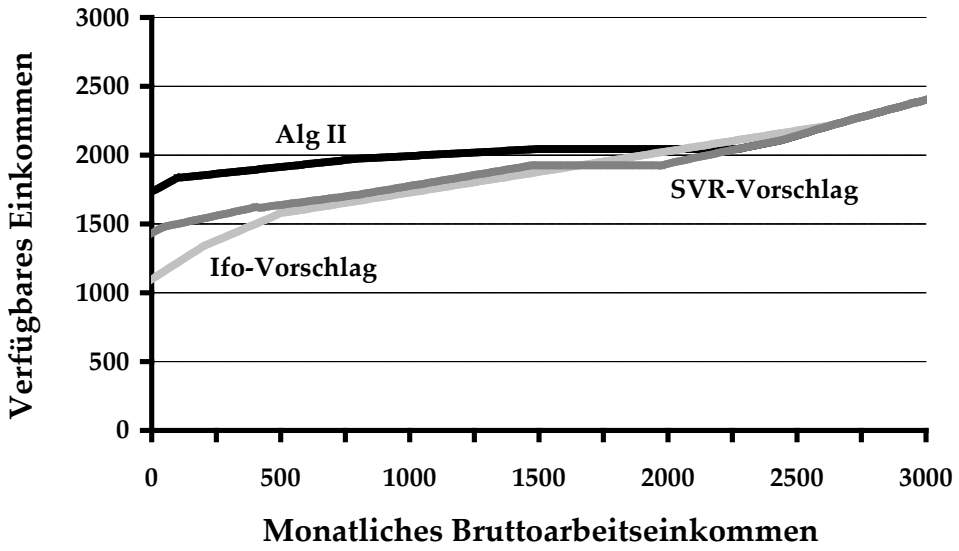
In gewissem Umfang wird das sicherlich auch passieren, denn die Gewerkschaften achten bei der Tarifgestaltung durchaus auf die staatlichen Transferleistungen, die ihre Klientel unter Umständen in Anspruch nehmen können. Wird ein Teil als Lohnergänzungsleistung auch im Falle der Beschäftigung weiterhin gewährt, steigt der Nettolohn an. Man kann deshalb die Bereitschaft der Gewerkschaften unterstellen, den Bruttolohn etwas abzusenken, so dass mehr Arbeitnehmer in den Genuss des höheren Nettolohns kommen – vor allem dann, wenn die Lohnersatzleistungen drastisch gekürzt werden. Warum dies aber bedeuten soll, die Gewerkschaften sollten die gesamte Subvention, die die Arbeitnehmer erhalten, in Form niedriger Tariflöhne an die Unternehmer weiterreichen, bleibt auch in der Argumentation des Wissenschaftsrates unklar.

Auch die „Fünf Weisen", der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung", haben in ihrem im November 2002 veröffentlichten Gutachten „Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum" die Idee des Ifo-Instituts aufgegriffen. Der Vorschlag des Sachverständigenrats sieht eine Absenkung des Sozialhilfe-Regelsatzes für arbeitsfähige Empfänger auf 70 Prozent des gegenwärtigen Niveaus bei gleichzeitiger Absenkung der Transferentzugsrate auf 60 Prozent vor.

Dies führt dazu, dass ein Sozialhilfeempfänger nicht mehr wie früher zwischen 85 und 100 Cent je zusätzlich verdientem Euro an den Staat abführen muss, sondern nur noch zwischen 60 und 82 Cent. Allerdings kommen diese niedrigeren Raten nur bei Allein-

stehenden voll zum Tragen. Bei ihnen reichen die erhöhten Absetzbeträge aus, um Entzugsraten von 100 Prozent zu vermeiden. Familien mit Kindern sehen sich allerdings weiterhin hundertprozentigen Raten gegenüber. Der Grund ist klar: Würde nur ein kleinerer Teil ihres Einkommens angerechnet, hätten sie sogar bei relativ hohen Einkommen immer noch Anspruch auf Sozialhilfe. Die Abbildung 3.4 stellt den Vorschlag des Sachverständigenrates dem Ifo-Vorschlag gegenüber.

Abbildung 3.4: Nettoeinkommen aktivierender Sozialhilfe



Die schwarze Kurve zeigt den jährlichen Nettoverdienst einer deutschen Familie mit zwei Kindern entsprechend den heute geltenden Regeln, die hellgraue Kurve entsprechend dem Ifo-Vorschlag und die gestrichelte Kurve entsprechend den Empfehlungen des Sachverständigenrats (in Euro).
Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ifo-Institut und eigene Berechnungen.

Auch der Sachverständigenrat spricht sich für eine Beschäftigungsgarantie aus, die mit Hilfe von kommunalen Beschäftigungsgesellschaften sichergestellt werden kann.

Die drei Gutachten sind in ihrem Grundtenor mehr oder weniger identisch und unterscheiden sich im Wesentlichen nur in Detailfragen, wie etwa dem Ausmaß, in dem der Sozialhilfesatz abgesenkt werden soll. Ihnen ist gemeinsam, dass sie eine fundamentale Reform der sozialen Grundsicherung vorsehen und von einem System der Lohnersatzleistungen zu einem der Lohnergänzungsleistungen übergehen wollen.

Das Problem: Alle drei Vorschläge setzen auf Marktkräfte, obwohl kein wirklicher Arbeitsmarkt existiert! Das bedeutet, dass sie sich nur im Rahmen einer umfassenderen Reform, die die bestehenden Strukturen des deutschen Arbeitsmarktes fundamental umgestalten muss, erfolgreich verwirklichen lassen werden. Scheitert diese Reform am Widerstand der Gewerkschaften und der Beschäftigten, bleiben die drei Gutachten eine Antwort auf die Fragen schuldig, wie höhere Nettolöhne in niedrigere Arbeitskosten transformiert werden sollen und in welchem Zeitraum die notwendigen Bruttolohnsenkungen Wirklichkeit werden könnten.

DIE MAGDEBURGER ALTERNATIVE

Wir haben mit dem Mainzer und Saarbrücker Modell exemplarisch zwei Politikmaßnahmen betrachtet, die in ihrer Umsetzung gescheitert sind, dass sie nur an einer Marktseite angesetzt haben. Wir haben ferner auf den letzten Seiten einen umfassenden Reformvorschlag vorgestellt, der in seiner Analyse klarstellt, dass verstärkte Arbeitsanreize nur dann zu mehr Arbeitsplätzen führen, wenn die Löhne fallen, aber wenig dazu zu sagen hat, wie das in einem Land wie Deutschland geschehen soll, in dem Löhne nicht durch das freie Spiel der Marktkräfte, sondern durch Tarifparteien in oftmals zähen Verhandlungsrunden festgelegt werden. Erfolg verspricht eine solche Reform nur, wenn sie von einer umfassenden Reform des Arbeitsmarktes begleitet wird, die mit einer völligen Deregulierung und weitgehenden Aufgabe der Tarifautonomie einhergeht.

Margaret Thatcher hat dies in den 80er Jahren in Großbritannien erfolgreich vorexerziert. Doch ist Großbritannien ein Vorbild für Deutschland? Für viele ist es das in der Tat - und diejenigen, die sich ähnliche Zustände für Deutschland wünschen, haben durch das klägliche Scheitern des Bündnisses für Arbeit neuen Auftrieb erhalten. Für viele andere, insbesondere auf Gewerkschaftsseite, steht es jedoch außer Zweifel, dass man eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes wie in Großbritannien nicht hinnehmen wird.

Das führt zu einer weiteren Frage, der man sich stellen muss. Ließe sich eine Liberalisierung des Arbeitsmarktes in Deutschland überhaupt durchsetzen? Diese Frage betrifft die Beweglichkeit

deutscher Politik. Nach unserer Meinung ist in der gegenwärtigen politischen Situation eine Änderung des Systems der Lohnbildung, die die Löhne für Geringqualifizierte kurzfristig um ein Drittel fallen lässt, schlichtweg unvorstellbar. Man muss es sich immer wieder vor Augen halten: Die Lohnverhandlungen dienen als Verteilungsschlüssel, nach dem die Tarifparteien das Sozialprodukt unter den Kapitaleignern und den Beschäftigten aufteilen. Je höher der Lohn, desto größer der Anteil für diejenigen, die Arbeit haben. Jede Kompromissbereitschaft der Gewerkschaften, die darauf abzielt, die Teilung der Arbeitnehmerschaft in Beschäftigte und Arbeitslose zu vermeiden, läuft unweigerlich darauf hinaus, dass einmal erworbene Ansprüche der Arbeitsplatzinhaber an das Sozialprodukt Stück für Stück wieder preisgegeben werden müssen.

Wenn die Gewerkschaften Lohnsenkungen hinnehmen, kommt dies denen zugute, die dadurch den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben schaffen. Die Kosten tragen hingegen diejenigen, die bereits eine Arbeit haben und deren Interesse die Gewerkschaften vorrangig vertreten. Wer will es ihnen verdenken, wenn sie sich weigern, wieder etwas von dem abzugeben, was sie in fünfzig Jahren Bundesrepublik in unzähligen Arbeitskämpfen und politischen Auseinandersetzungen für ihre Mitglieder errungen haben.

Die vom Ifo-Institut, Wissenschaftsbeirat und Sachverständigenrat verschriebene Medizin ist also eine mit massiven Nebenwirkungen. Sie wird wirken, aber nur um den Preis sozialer Instabilität. Die Montagsdemonstrationen gegen die vergleichsweise geringfügigen Einschnitte von Hartz IV haben uns hiervon eine erste Kostprobe gegeben. Man kann sich als Arzt vor seinen Patien-

ten stellen und achselzuckend verkünden: „Wenn Sie gesund werden wollen, dann müssen Sie da durch.“ Man kann sich aber auch Gedanken machen, ob es nicht eine Therapie geben könnte, die ohne solch massive Nebenwirkungen auskommt.

Wie könnte man die Nebenwirkungen umgehen? Um das zu sehen, gehen wir noch einmal die einzelnen Reformschritte des Ifo-Vorschlags durch. Zunächst einmal wird die Lohnersatzleistung gekürzt. Dann wird die Lohnergänzungsleistung erhöht. Das bedeutet nichts anderes, als dass der Staat sich weniger vom Anteil des Sozialprodukts nimmt, das dem Faktor Arbeit in den Lohnverhandlungen zufließt. Ob man das Steuererleichterung nennt oder Lohnsubvention spielt keine Rolle. Wichtig ist, dass vom Bruttolohn mehr beim Arbeitnehmer bleibt. Dieses „Mehr“ ist der Wirkstoff des Ifo-Vorschlags, denn je weniger Brutto- und Nettolohn auseinanderfallen, desto eher lassen sich hohe Nettolöhne mit niedrigen Arbeitskosten in Einklang bringen.

Das Problem ist, dass der Wirkstoff an der falschen Stelle injiziert wird. Wenn man die Subvention an die Arbeitnehmer gibt, erhalten zunächst einmal nur diejenigen mehr Einkommen, die bereits Arbeit haben. Damit dies dann die Arbeitskosten senkt und den Heilungsprozess in Gang setzt, muss der Wirkstoff an die Unternehmen in Form niedriger Bruttolöhne weitergegeben werden. Doch wie soll das geschehen?

Angenommen, man verspricht Ihnen erst einmal 200 Euro monatlich mehr und sagt, Ihnen stünde das Geld zu. Kurz darauf sagt man Ihnen, dass, wenn Sie auf die 200 Euro wieder zugunsten Ihres Arbeitgebers verzichten (und vielleicht auch noch etwas zusätzlich drauflegen), könnten neue Arbeitsplätze geschaffen wer-

den. „Und führe uns nicht in Versuchung …“ – Seien Sie ehrlich, wären Sie sofort bereit, auf die 200 Euro wieder zu verzichten? Vielleicht ja, doch sind da nicht noch die hohe Belastung auf dem Eigenheim, der längst fällige Ausbau des Dachbodens, vielleicht doch endlich mal der Familienurlaub in der Toskana und die Ihrer Meinung nach eh viel zu geringen Lohnzuwächse der letzten Jahre? Okay, Sie sind trotzdem bereit für neue Arbeitsplätze auf 200 Euro zu verzichten! Nur, Ihre 200 Euro allein schaffen keinen neuen Arbeitsplatz – da müssten schon alle mitmachen, wenn das etwas bringen soll. Vielleicht sollte man abwarten, was die anderen machen. In einem flexiblen Arbeitsmarkt könnten Sie das nicht! Wenn Sie von Arbeitnehmern Konkurrenz bekommen, die die gleiche Arbeit billiger anbieten als Sie, dann können Sie die 200 Euro nicht behalten. Würden Sie es versuchen, wären Sie Ihren Job schnell los. In einem Arbeitsmarkt, in dem die Gewerkschaften Ihre Interessen vertreten, können Sie dies jedoch sehr wohl.

Will man sicherstellen, dass die 200 Euro wirklich zur Schaffung neuer Arbeitsplätze verwendet werden, muss man Sie zwingen, das Geld abzugeben. Das kann man nur, wenn man Ihnen die Macht auf dem Arbeitsmarkt nimmt, die Sie bisher hatten und die Ihnen Einkommen und Arbeitsplatz sicherte. Da Sie so Gefahr laufen, wesentlich mehr als nur die 200 Euro zu verlieren, die man Ihnen ja erst einmal geschenkt hat, werden Sie sich wehren. Diese Gegenwehr ist die Nebenwirkung, die der Patient Arbeitsmarkt bei der Ifo-Medizin in Kauf nehmen muss. Krämpfe (Sozialer Unfriede), Lähmungserscheinungen (Streiks und Aussperrungen) und Muskelschwund (aufgrund sinkender Motivation) sind nicht auszuschließen. Das lässt sich vermeiden, wenn man die Medizin

direkt dort injiziert, wo sie unmittelbar wirksam wird. Abgabensenkungen wirken in einem Arbeitsmarkt, dessen Nettolöhne die Gewerkschaften bestimmen, nur wenn sie direkt den Arbeitgebern zugute kommen.

Während das Ifo-Institut in seinem Vorschlag mit Hilfe verringerter Abgaben den Nettolohn anhebt, um es dann einem weitgehend deregulierten Markt zu überlassen, dies in niedrigere Bruttolöhne zu übertragen, geht der Vorschlag, den wir im Folgenden vorstellen wollen, den anderen Weg und senkt die Abgaben so, dass dies unmittelbar die Bruttolöhne senkt ohne die Nettolöhne überhaupt anzutasten. Damit wirkt die Abgabensenkung von heute auf morgen – und zwar ohne in das bestehende wirtschaftspolitische System der Bundesrepublik einzugreifen. Sie bleibt also ohne die oben beschriebenen massiven Nebenwirkungen.

Dies ist möglich, weil keiner der großen Interessengruppen etwas von ihren Besitzständen genommen wird. Der heute Beschäftigte erhält den gleichen Nettolohn wie bislang und die Unternehmen werden bei der Einstellung Geringqualifizierter unterstützt, ohne dass sie dafür an anderer Stelle Abstriche machen müssen. Im Wissenschaftsdeutsch bezeichnet man eine solche Reform als Pareto-Verbesserung, in Anlehnung an den italienischen Ökonomen Vilfredo Pareto, der nur dann von einer Verbesserung für die Gesellschaft sprach, wenn sich durch eine Reform mindestens ein Mitglied der Gesellschaft besser stellt, ohne dass es gleichzeitig einem anderen Mitglied schlechter geht.

Skeptiker werden nun müde lächeln. Eine Reform, bei der alle gewinnen – das klingt nach faulem Zauber. Doch Vorsicht! Die

Logik hinter der Idee einer Reform, die alle besser stellt, ist bestechend einfach: Wenn es gelingt, den Kuchen größer zu machen – was der Fall ist, wenn die Beschäftigung steigt – , muss es auch möglich sein, den größeren Kuchen so aufzuteilen, dass jeder mindestens soviel bekommt wie zuvor. Will man den Arbeitslosen, die bislang nur einen kleinen Anteil bekommen haben, einen größeren zukommen lassen, müssen die anderen noch lange nicht auf etwas verzichten. Sie müssen nur bereit sein weniger vom zusätzlichen Kuchen zu erhalten.

Der folgende Vorschlag versucht genau dies. Konkret setzt er sich aus vier Maßnahmen zusammen, die jede für sich allein weitgehend ohne Wirkung blieben, in ihrem Zusammenwirken aber eine enorme Arbeitsmarktdynamik entfalten können. In Anlehnung an die weit verbreitete Neigung, Modellvorschläge mit Städtenamen zu belegen, haben wir diesen Vorschlag, als wir ihn im Frühjahr 2002 erstmals der Öffentlichkeit vorstellten, als *Magdeburger Alternative* bezeichnet.

Ausgangspunkt

Fast trauen wir uns nicht, es noch einmal zu wiederholen: Die zu geringen Arbeitsanreize haben wesentlich dazu beigetragen, dass Geringqualifizierte in Deutschland keine Arbeit mehr haben und deshalb eine so hohe Zahl arbeitsfähiger Menschen von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe lebt. Das Mainzer Modell versuchte dieses Problem mit homöopathischen Dosen positiver Arbeitsanreize zu lösen, während die im letzten Abschnitt vorgestellten weitaus

ausgefeilteren Konzepte nicht nur Arbeit attraktiver machen, sondern zugleich auch Nichtstun bestrafen und so mit einer „Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie“ für verstärkte Arbeitsanreize sorgen.

Doch wie stark auch immer diese Anreize ausfallen werden, solange wir das Problem der zu hohen Arbeitskosten nicht lösen, wird die Nachfrageseite nicht mitziehen und die durch die Reformen arbeitswillig Gestimmten mit neuen Arbeitsplätzen ausstatten. Solange in Deutschland Tarifverträge eine wirkungsvolle Lohnuntergrenze festsetzen, werden durch verstärkte Arbeitsanreize kaum neue Arbeitsplätze entstehen.

Die Lohnuntergrenzen sind durch die Tariflöhne kurz- bis mittelfristig festgelegt. Das bedeutet, man kann mit Arbeitnehmerzuschüssen keinen unmittelbaren Effekt auf die Arbeitskosten ausüben, wohl aber mit direkten Lohnsubventionen an die Unternehmen. Politiker verweisen an dieser Stelle gern auf die schlechten Erfahrungen mit dem Saarbrücker Modell. Aber dieser Hinweis zieht nicht, denn wie wir gesehen haben, konnte dieses Modell nicht funktionieren, weil es die Arbeitsnachfrage an einer Stelle subventionierte, an der nicht mit einem Angebot zu rechnen war und weil es nur an einer Marktseite ansetzte. Sie erinnern sich: In Saarbrücken wurden nur Kopfbälle geübt!

Der deutsche Arbeitsmarkt weist Krankheitssymptome auf beiden Seiten auf: Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot. Entsprechend muss auch die Medizin abgestimmt sein. Man muss die Anreize, Arbeit anzunehmen, verstärken und zugleich sicherstellen, dass die dann gesuchten Arbeitsplätze auch wirklich zur Verfügung stehen.

Spielen wir also mit der Vorstellung, wir hätten beides, aktivierende Sozialhilfe und Arbeitgeberzuschüsse. Solange diese Förderung zeitlich befristet ist, wird sich ein Unternehmen zweimal überlegen, ob es eine neue Arbeitskraft einstellt. Aufgrund der bestehenden Kündigungsschutzregeln kann ein fest eingestellter Arbeiter nicht ohne hohe finanzielle Belastungen für das Unternehmen entlassen werden. Erwirtschaftet die Arbeitskraft nicht den Lohn, der ohne Arbeitgeberzuschuss zu zahlen ist, wird sie schnell zum Zuschussgeschäft. Und auch die Lockerung des Kündigungsschutzes wird nicht viel nützen. Denn der Arbeitgeber wird sich fragen, welche Anreize sein neuer Mitarbeiter haben wird, genauso motiviert weiterzuarbeiten, wenn der Arbeitnehmerzuschuss wieder wegfällt. Wenn der Lohn plötzlich wieder auf ein Niveau fällt, das nur wenig höher ist als das Arbeitslosengeld, macht es für den Arbeitnehmer finanziell kaum mehr einen Unterschied, ob er arbeitet oder nicht. Zeitliche Befristungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen schränken daher von Anfang an die Erfolgsaussichten selbst der besten Maßnahmenpakete ein. Eine weitere Lehre lautet also: Wirkungsvolle Maßnahmen sind im Prinzip zeitlich unbefristet zu zahlen. Das geht aber nur, wenn man das deutsche System der sozialen Grundsicherung im Kern reformiert.

Und noch etwas müssen wir beachten. Reformen dürfen nichts kosten. Mehr Schulden erlaubt uns Brüssel nicht und mögliche Einsparungen sollten nicht sogleich wieder in weitere staatliche Programme fließen. Wir brauchen also eine sich selbst finanzierende Reform des Arbeitsmarktes.

Damit haben wir die wesentlichen Anforderungen an ein Erfolg versprechendes Arbeitsmarktprogramm zusammengefasst:

1. Eine Reform des Arbeitsmarktes muss an Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot gleichzeitig ansetzen.

2. Sie muss zu einer dauerhaften Umgestaltung des Systems der sozialen Grundsicherung führen.

3. Sie darf den Staat nicht zusätzlich etwas kosten.

Der Vier-Punkte-Plan der Magdeburger Alternative

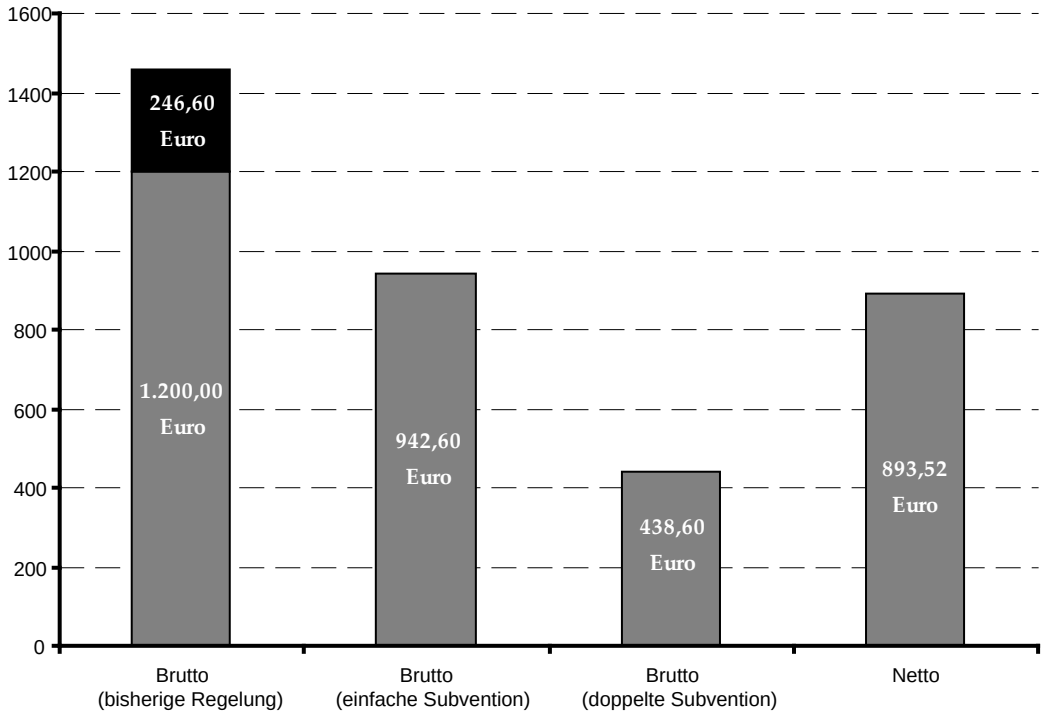
Wir wollen im Folgenden zeigen, wie mit Hilfe von vier ineinander greifenden Maßnahmen die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich in großem Umfang abgebaut werden kann.

1. Maßnahme: Freistellung von den Sozialversicherungsabgaben

Die Arbeitskosten für Geringqualifizierte werden durch die vollständige Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch den Bund gesenkt. Stellt ein Arbeitgeber einen ALG II-Empfänger zu einem Lohn ein, der nicht höher liegt als es die entsprechenden tariflichen Regelungen für die unterste Lohngruppe in dieser Branche vorsehen, so erhält er eine Gutschrift in Höhe der gesamten zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge, d.h. der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile.

Die Sozialversicherungsbeiträge lagen 2005 bei durchschnittlich 42,0 Prozent. Dies bedeutet für die Arbeitskosten, die ja aus Bruttoarbeitseinkommen und Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung in Höhe von 20,55 Prozent bestehen, dass diese unmittelbar um gut 35 Prozent absinken. Der Nettolohn des Neueingestellten hingegen bleibt davon vollkommen unberührt – sein Lohnzettel unterscheidet sich nicht von dem seines bereits beschäftigten Kollegen.

Abbildung 3.5: Arbeitskosten und Nettolohneinkommen



Die grauen Balken geben die Arbeitskosten für die verschiedenen im Text diskutierten Alternativen an, der rechte Balken das Nettoeinkommen, das unabhängig von der Subventionshöhe ist. Der schwarze Sockel gibt den derzeitigen Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung an.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Schauen wir uns die Wirkung dieser Entlastung anhand eines konkreten Beispiels an, das in Abbildung 3.5 dargestellt wird. Wenn wir von einem monatlichen Tariflohneinkommen von 1.200 Euro ausgehen, betragen die Arbeitskosten einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung 1.446,60 Euro. Davon erhält der Arbeitnehmer nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, Lohnsteuer, Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer gerade einmal 893,52 Euro ausbezahlt. Gut 38 Prozent der Arbeitskosten

behält der Staat. Wenn die gesamten Sozialversicherungsabgaben zurückerstattet werden – Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile – sinken die Arbeitskosten auf 942,60 Euro. Der Keil zwischen Brutto- und Nettolohn reduziert sich auf die Steuern in Höhe von 49,08 Euro.

Vom ersten Tag an könnten jetzt neue Arbeitskräfte eingestellt werden, deren Arbeitskosten um 35 Prozent niedriger sind als vorher. Dabei muss das Unternehmen nicht erst, so wie beim Ifo-Vorschlag, auf Änderungen der Tarifverträge warten und ist auch nicht auf das Wohlwollen der Gewerkschaften angewiesen.

Doch was sind das für Stellen, die die Unternehmen neu schaffen werden? Niedrigere Löhne wirken sich in zweifacher Hinsicht aus. Zum einen machen sie manuelle Arbeit im Vergleich zur Maschine billiger. Wie bedeutsam das sein kann, sieht man an der Politik, die in den neuen Bundesländern nach der Wende die Maschinen im Vergleich zur menschlichen Arbeit wesentlich billiger gemacht hat. Wenn Sie in München auf der Theresienwiese parken wollen, halten Sie vor einem blauen DAS-Häuschen, wo ein – mal mehr, mal weniger – freundlicher Mann um die Fünfzig vier Euro für den Parkschein nimmt. Wenn Sie in Magdeburg in das Allee-Center fahren, die große Einkaufspassage im Stadtzentrum, haben Sie es mit einem Ticketautomaten bei der Einfahrt, einem Kassenautomaten beim Bezahlen und einer automatischen Schranke beim Verlassen des Parkhauses zu tun. Einem Mitarbeiter des Parkhauses begegnen Sie nirgends. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass Investitionen in solche Anlagen im Zuge der Wiedervereinigung massiv subventioniert worden sind und es damit für die Betreiber des Einkaufszentrums wesentlich güns-

tiger war, Maschinen statt Menschen in ihrem Parkhaus einzusetzen.

Sicherlich wird keine bereits eingebaute Schranke in einem Parkhaus wegen einer Lohnsubvention wieder abgebaut werden, aber vielleicht erhält das nächste Parkhaus dann einen Parkwächter, der abkassiert.

Zweitens kann ein Unternehmen, wenn es die Lohnsenkungen an seine Kunden weitergibt, Dienstleistungen billiger anbieten. Stellen Sie sich einmal vor, Sie finden in Ihrem Briefkasten das Flugblatt eines der vielen deutschen Fensterreinigungsbetriebe, die bislang fast ausschließlich für Unternehmen gearbeitet haben. Es bietet seine Leistungen jetzt zum um ein Drittel günstigeren Preis auch für Privathaushalte an: Frühjahrsfensterputz zu Tauwetterpreisen!

Deutschland wird oft als Dienstleistungswüste beschrieben. Häufig ist das Argument zu hören, die Deutschen wollen nicht bedient werden. Sie packen die Einkaufstüte lieber selbst, und bevor sie sich die Sachen zum Auto tragen lassen, nehmen sie sie lieber selbst in die Hand. Doch ist das wirklich Mentalitätssache, wie oft behauptet wird, oder eine Frage des Preises? Haben Sie keine Putzfrau, weil Sie aus Prinzip selber putzen oder sind Ihnen 8 Euro Stundenlohn nur zu teuer?

Es gibt sicher von heute auf morgen eine große Arbeitsnachfrage bei den Unternehmen. Deshalb ist es auch so wichtig, dass die Subvention die Arbeitskosten unmittelbar absenkt. Dennoch wird eine große Zahl neuer gering qualifizierter Arbeitsplätze erst nach und nach geschaffen werden. Man darf dabei getrost auf die Innovationskraft der Unternehmen setzen und muss ihnen nicht

diktieren, wo und wie sie die Geringqualifizierten zu beschäftigen haben.

Die Förderhöchstgrenze für die Freistellung der Sozialversicherungsbeiträge orientiert sich bei der Einführung der *Magdeburger Alternative* an den heute bestehenden Tariflöhnen. Dies vermeidet verteilungspolitisch ungewünschte Einkommenseinbußen für Arbeitnehmer mit den niedrigsten Löhnen und erhöht die politische Akzeptanz. Allerdings bedarf es in einer wachsenden Wirtschaft ergänzender Regeln für die längere Frist. Um eine weitere Lohnkompression zu vermeiden, wird die Förderhöchstgrenze maximal um den Prozentsatz angehoben, mit dem das durchschnittliche Nettoeinkommen aller Arbeitnehmer, die in einem Sektor nach Tarif bezahlt werden, ansteigt. Diese Dynamisierungsregel macht es den Gewerkschaften unmöglich, durch überzogene Lohnforderungen in der untersten Lohngruppe für eine immer größere Anzahl von Beschäftigten die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge zu erzwingen und sich damit größere Lohnverhandlungsspielräume zu erschließen.

2. Maßnahme: Zusätzliche Entlastung bei bestehenden Arbeitsverhältnissen

„Schön und gut“, werden Sie jetzt einwenden, „Arbeit wird billiger und glauben wir einmal, dass auch tatsächlich neue Jobs entstehen. Das wird aber längst nicht alles sein: Am nächsten Tag werden die Unternehmen ihre bisher beschäftigten geringqualifizierten Arbeiter entlassen und durch ALG II-Empfänger ersetzen,

für die sie ja die Sozialversicherungsbeiträge ersetzt bekommen." Mit diesem Einwand haben Sie natürlich vollkommen Recht. Auch wenn das nicht gleich von heute auf morgen geschehen wird, so wird eine solche zielgruppenorientierte Lohnsubvention immer dazu führen, dass mehr und mehr „reguläre" Arbeitsplätze durch „subventionierte" ersetzt werden. Ist jemand lange genug arbeitslos gemeldet, um bei seiner Anstellung dem Unternehmen einen Anspruch auf Förderung zu verschaffen, kommt es zum so genannten Drehtüreneffekt. Geringqualifizierte werden solange durch die Drehtür gejagt, bis alle in den Genuss der Förderung gekommen sind.

Diese Gefahr ist ernst zu nehmen, und wenn man ihr nicht wirksam begegnen kann, ist die Idee der zielgruppenorientierten Lohnsubvention von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die *Magdeburger Alternative* hat deshalb zwei Vorkehrungen bei der Ausgestaltung der Lohnsubvention getroffen, die diese Verdrängung bestehender Arbeitsverhältnisse weitestgehend ausschließt. Zunächst einmal wird die Subvention für die Neueinstellung von ALG II- Empfängern nur in dem Umfang gewährt, in dem die Anzahl der Beschäftigten in der untersten Lohngruppe über eine zu einem festgesetzten Stichtag vorhandene Zahl von Beschäftigten in dieser Lohngruppe hinausgeht. Die Einstellung eines ALG II-Empfängers begründet dann den Subventionsanspruch. Die Subvention wird aber nur dann auch tatsächlich ausbezahlt, wenn dadurch die Beschäftigung ausgeweitet wird, und sie wird nur solange gewährt, wie der Beschäftigungsstand über dem zum Stichtag festgestellten in der untersten Lohngruppe liegt.

Die Wirkungsweise dieser Regel wollen wir anhand eines Zahlenbeispiels verdeutlichen. Angenommen, das Unternehmen hat zu dem Stichtag, der in der Vergangenheit liegen muss, um Manipulationen zu verhindern, zehn Arbeitskräfte in der untersten Lohngruppe beschäftigt. Der monatliche Tariflohn beträgt wie in unserem obigen Beispiel 1.200 Euro. Werden zwei ALG II-Empfänger eingestellt, erhöht sich die Beschäftigung auf zwölf. Für die Mehrbeschäftigung von 12 minus 10 erhält das Unternehmen eine Gutschrift in Höhe von monatlich 1.008 Euro. Dies entspricht den Sozialversicherungsbeiträgen der zwei zusätzlichen Arbeitskräfte. Entlässt das Unternehmen später einen regulären Arbeitnehmer, sinkt die Beschäftigung auf 11 und damit halbiert sich auch die zu zahlende Subvention auf monatlich 504 Euro.

Mit Hilfe dieser beschäftigungsabhängigen Regelung gelingt es, eine unmittelbare Verdrängung von regulär Beschäftigten *innerhalb* eines Unternehmens zu verhindern, aber die Gefahr der Auslagerung von Arbeitsplätzen ist damit noch nicht gebannt. Unser Unternehmen mit den zehn regulären Arbeitskräften könnte ja einfach schließen und der Firmenchef gründet kurz darauf ein neues Unternehmen mit den gleichen Unternehmenszielen, aber mit zehn neuen, subventionsberechtigten Arbeitskräften. Oder, subventionierte Arbeit wird ganz einfach ausgelagert und an Unternehmen vergeben, die die Unterstützung voll abschöpfen können.

Dies lässt sich nur dadurch verhindern, dass man dem bestehenden Unternehmen zusätzliche Anreize gibt, seine eigene Beschäftigung auszuweiten, anstatt die Arbeit auszulagern. Deshalb wer-

den ihm nicht nur die Sozialversicherungsbeiträge für den neu eingestellten Hilfeempfänger zurückbezahlt. Es bekommt auch noch für jede Neueinstellung von Hilfeempfängern die Sozialversicherungsbeiträge eines bereits am Stichtag beschäftigten Arbeiters zurück. Damit erhält es für eine Neueinstellung doppelt soviel erstattet wie ein neu geschaffenes Unternehmen, das die Arbeit durch Auslagerung übernehmen will. Stellt es zwei ALG II-Empfänger ein, so bekommt es anstatt 1.008 Euro die doppelte Summe, also 2.016 Euro monatlich erstattet. Ein neu gegründetes Unternehmen würde im gleichen Falle nur 1.008 Euro monatlich für die beiden neuen Mitarbeiter bekommen. Zusätzliche Arbeit lohnt sich also mehr im bestehenden Unternehmen. Der Anreiz, die Vorteile zusätzlicher Arbeit zu realisieren, verhindert damit die Auslagerung der bereits Beschäftigten.

Tabelle 3.1: Lohnsubvention und Arbeitskosten

Beschäftigte in der untersten Lohngruppe, insgesamt	davon mit Subventionsanspruch	Monatliche Subvention in Euro	Durchschnittliche Arbeitskosten	Kosten eines zusätzlichen Arbeiters	Durchschnittliche Lohnsenkung
10	0	0	1446,60	438,60	0%
11	2	1008,00	1354,96	438,60	6,34 %
12	4	2016,00	1278,60	438,60	11,61 %
13	6	3024,00	1213,98	438,60	16,08 %
14	8	4032,00	1158,60	438,60	19,91 %
15	10	5040,00	1110,60	438,60	23,23 %
16	12	6048,00	1068,60	438,60	26,13 %
17	14	7056,00	1031,54	438,60	28,69 %
18	16	8064,00	998,60	438,60	30,97 %
19	18	9072,00	969,13	438,60	33,01 %
20	20	10080,00	942,60	942,60	34,84 %
21	21	10584,00	942,60	942,60	34,84 %
22	22	11088,00	942,60	942,60	34,84 %

Legende: Siehe Text.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Tabelle 3.1 zeigt, wie sich die Subvention für ein Unternehmen auszahlt, das zum Stichtag zehn Mitarbeiter in der untersten Tariflohnklasse beschäftigte. Die Kopplung der Subvention von Neueingestellten mit der Subvention bereits Beschäftigter macht es gerade für Unternehmen, die bereits Geringqualifizierte beschäftigen, attraktiv, neue subventionierte Arbeitsplätze zu schaffen. Sie bekommen im Grunde ja 70 Prozent des Lohnes eines neu eingestellten ALG II- Empfängers erstattet – denn sie dürfen die

Sozialversicherungsbeiträge für zwei Arbeiter zurückfordern – gegenüber „nur“ 35 Prozent, die ein neues Unternehmen bekommt. Während das alte Unternehmen für einen zusätzlichen Beschäftigten nur 438,60 Euro pro Monat zahlen muss, kostet ein neuer Mitarbeiter in einem neuen Betrieb 942,60 Euro.

Das bedeutet jedoch nicht, wie man meinen könnte, dass das neue Unternehmen gegenüber dem alten Unternehmen benachteiligt wäre. Im Gegenteil! Für das neue Unternehmen sind die durchschnittlichen Lohnkosten vom ersten Beschäftigten in der untersten Lohngruppe an um 35 Prozent niedriger als ohne Subvention. Stellt das alte Unternehmen, das bislang zehn Arbeiter in der untersten Lohngruppe beschäftigte, einen ALG II- Empfänger zusätzlich ein, kann es zwar zweimal die Sozialversicherungsbeiträge zurückverlangen, doch die durchschnittlichen Lohnkosten sinken damit nur um 6,4 Prozent und liegen nach wie vor deutlich über denen des neuen Unternehmens. Dieser Nachteil aber ist erwünscht, denn das alte Unternehmen kann ihn nur dadurch ausgleichen, dass es weitere Arbeitnehmer neu einstellt, bis es den Nachteil bei einer Beschäftigung von 20 vollkommen ausgeglichen hat. Diese doppelte Subvention erhält das Unternehmen nur, wenn sich die Beschäftigung in der untersten Lohngruppe verdoppelt hat. Unser Beispielunternehmer, der ursprünglich zehn Beschäftigte hat, kann also maximal für diese zehn die doppelte Subvention in Anspruch nehmen. Wenn er darüber hinaus weitere gering qualifizierte Arbeitskräfte einstellt, erhält er die gleiche Subvention wie ein neues Unternehmen – und auch bei den durchschnittlichen Arbeitskosten ist der Unterschied verschwunden.

Ein kleiner Betrieb, der statt 10 nunmehr 12 Mitarbeiter einsetzen möchte, könnte jedoch laut Tabelle 3.1 besser dastehen, wenn er die gesamte Arbeit auslagert. Im alten Betrieb betragen die Durchschnittskosten 1.278,60 Euro, während sie in einem neu gegründeten Unternehmen nur 942,60 Euro betragen. Entlassungen, Auslagerung und Einarbeitung neuer Mitarbeiter sind aber in der Regel mit größeren Kosten verbunden. Angenommen, es gäbe einen dritten Betrieb, für den sich Auslagerung nicht lohnt und der bereits 15 Beschäftigte in der untersten Lohngruppe hat. Dieser könnte die 12 Arbeiter zusätzlich einstellen, zu Kosten von 438,60 Euro je Arbeiter, und damit das neugegründete Unternehmen aus dem Rennen schlagen. Da es für dieses Unternehmen günstiger ist, die alte Belegschaft zu halten, lohnt es sich für diesen Betrieb, die Beschäftigung auszudehnen (möglichst bis 30 Mitarbeiter), anstatt selber auszulagern. Diese Konkurrenz führt dazu, dass zunächst einmal die doppelt subventionierten Arbeitsplätze neu besetzt werden, auch wenn dabei die durchschnittlichen Kosten noch etwas höher sind, als würde alle Arbeit in neu gegründeten Unternehmen konzentriert.

3. Maßnahme:
Hartz IV – plus: Strafsteuer aufs Nichtstun

Mit den ersten zwei Maßnahmen sinken die Arbeitskosten für die Neueinstellung von Arbeitslosengeld II-Empfängern drastisch und es kann weitgehend ausgeschlossen werden, dass im großen Umfang reguläre Arbeitskräfte durch geförderte Arbeitskräfte ersetzt werden. Wenn die Unternehmen daraufhin bereit sind, mehr

Arbeit nachzufragen, muss sichergestellt sein, dass sie genügend Arbeitskräfte finden und dass diese motiviert genug sind, die Arbeit auch zur Zufriedenheit des Arbeitgebers auszuführen. Hierzu bedarf es einer Politik, wie wir sie im letzten Kapitel bereits kennen gelernt haben: Arbeit muss sich lohnen, Nichtstun darf sich für diejenigen, die Arbeit haben könnten, nicht mehr auszahlen!

Die dritte Maßnahme baut gewissermaßen auf den verschärften Zumutbarkeitsregeln von Hartz IV auf, greift aber im Grunde nur auf viel ältere Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes zurück. Laut der §§ 18 und 25 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) hat Anspruch auf Hilfe nur derjenige, der tatsächlich keine Arbeit findet. Hilfesuchende sind zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeit verpflichtet und haben keinen Anspruch auf Hilfe, wenn sie sich weigern, zumutbare Arbeit zu leisten. Diese Regelungen gelten auch nach In-Kraft-Treten des neuen Sozialgesetzbuches II (SGB II) und finden sich dort inhaltsgleich in den §§ 10 und 31 wieder. Konkret bedeutet das für die Magdeburger Alternative: Wer zumutbare Arbeit ablehnt, verwirkt seinen Anspruch auf staatliche Unterstützung.

Durch eine strikte Umsetzung dieser Bestimmungen wird Arbeit relativ zum Nichtstun attraktiver. Doch wird, anders als beim Ifo-Vorschlag, bei dieser Regelung nicht der Nettolohn aus einem Beschäftigungsverhältnis erhöht, sondern das Nichtstun bestraft. Man kann sagen, dass eine „Steuer“ auf unbegründetes Nichtstun eingeführt wird. Die Betonung liegt dabei auf „unbegründet“. Wer keine Arbeitsstelle finden kann oder aber aus gesundheitlichen oder sozialen Gründen als nicht arbeitsfähig gilt, hat wie im bisherigen System Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Nur

wer eine ihm angebotene, zumutbare Arbeit ablehnt, verwirkt seinen Anspruch auf Hilfe der Gesellschaft. Altbundeskanzler Gerhard Schröder hat dies etwas deutlicher formuliert: „Es gibt kein Recht auf Faulheit in unserer Gesellschaft. Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen". Umgekehrt heißt dies auch: Wer arbeiten will, aber nicht kann, der kann auf die Solidarität des Sozialstaates zählen.

Doch wie will man feststellen, ob jemand arbeiten will, aber leider keine Arbeit findet? Im Grunde ist dies nur dann ein größeres Problem, wenn Arbeitsplätze knapp sind. Wie will man in diesem Fall feststellen, ob sich ein Hilfeempfänger ernsthaft um Arbeit gekümmert hat oder sich nur einfach hinter der Schutzbehauptung versteckt, es seien nun mal keine Jobs da?

Sobald durch die Senkung der Arbeitskosten um 35 bis 70 Prozent immer mehr neue Stellen im Niedriglohnbereich angeboten werden, wird es für Arbeitsunwillige sehr viel schwerer, glaubhaft zu machen, dass sie keine Arbeit finden können. Doch genügend offene Stellen allein sind noch nicht ausreichend. Darüber hinaus müssen weitere Vorkehrungen getroffen werden, die in der Diskussion um die Arbeitsmarktreform unter dem Stichwort „Beweisumkehr" firmieren. So darf es beispielsweise nicht mehr passieren, dass sich ein Bewerber mit zwei Gläsern Cognac vor einem Bewerbungsgespräch „Mut antrinkt", um dann von einem Unternehmer, der keine weiteren Scherereien wünscht, sogleich die erwünschte Absage zu bekommen.

Hier kommt privaten Arbeitsvermittlern eine besondere Rolle zu. Private Arbeitsvermittler haben ein persönliches Interesse daran, Arbeitssuchenden eine geeignete Arbeitsstelle zu vermitteln. Sie

werden bereits im Vorfeld der Arbeitsvermittlung durch ausführliche Interviews ein Profil des Suchenden erstellen und dann mit den Anforderungen der Unternehmer vergleichen. Dabei werden sie sehr sorgfältig vorgehen, denn ihr Erfolg wird davon abhängig sein, ob sie geeignete Bewerber anbieten können oder nicht. Bezahlt werden sie nicht nach der Anzahl der Bewerbungsgespräche, sondern nach dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, die sie anbahnen. Damit sichergestellt wird, dass nicht die schnelle, sondern die passgenaue Vermittlung im Vordergrund des Interesses steht, wird man die Vermittlungsprämie staffeln, indem man die erste Hälfte nach sechsmonatigem Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses ausbezahlt, die zweite Hälfte jedoch erst, wenn das Beschäftigungsverhältnis auch nach Ablauf eines Jahres noch besteht.

Ein solcher, am Erfolg einer Vermittlung interessierter Vermittler wird bei dem Bewerbungsgespräch dabei sein und er wird es sicherlich nicht so einfach auf sich beruhen lassen, wenn sein Klient offenkundiges Desinteresse an einer Arbeit zeigt. Die ständige Begleitung durch einen privaten Arbeitsvermittler stellt für denjenigen, der ernsthaft nach Arbeit sucht, eine unschätzbare Hilfe dar, die er gerne in Anspruch nehmen wird. Demjenigen jedoch, der sich gerne um eine neue Stelle drücken will, wird durch einen solchen privaten Arbeitsvermittler ein Kontrolleur zur Seite gestellt, der es ihm wesentlich schwerer macht, sich vor einer ihm zumutbaren Arbeit zu drücken, ohne finanzielle Einbußen in Kauf zu nehmen.

Die Magdeburger Alternative wird dazu führen, dass einfache Arbeit zu einer gefragten Ware wird. Unter diesen Bedingungen

ist es per se nicht einfach, zu begründen, warum man eine solche nicht annimmt. Dennoch, insbesondere für gut eingeführte Schwarzarbeiter sind die Anreize, keine reguläre Arbeit aufzunehmen, nach wie vor groß. Um auch ihnen „gerecht“ werden zu können und für die Übergangszeit, bis sich die Arbeitsnachfrage voll entfaltet hat, könnte ein weiteres Instrument nötig sein, dass die Beweisumkehr stark vereinfacht. Es ist immer wieder betont worden, dass es eigentlich nur gerecht sei, wenn diejenigen, die ihren Lebensunterhalt von der Allgemeinheit bekommen, auch etwas dafür zurückgeben. Konkret schlagen wir vor, dass die Bezieher von ALG II, die noch nicht in einen neuen Job vermittelt werden konnten, zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen werden. Damit sind keine Ein-Euro-Jobs gemeint, denn für uns ist die Beschäftigung des ALG II-Empfängers nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit, sondern vor allem ein Anreizinstrument.

Der notorische Schwarzarbeiter bekommt ein Problem, wenn er seine Zeit nicht mehr frei einteilen kann, weil er sich unter Aufsicht einer Gemeinde für die Allgemeinheit engagieren muss. Und nicht nur für den Schwarzarbeiter, für jeden, der einer solchen Beschäftigung nachgeht, wird es zu einem äußerst lukrativen Vorgang, wenn er von der kommunalen Gemeinnützigkeit in die freie Wirtschaft wechselt und dort den Tariflohn einstreichen kann. Damit der Anreiz, dies zu tun, bestehen bleibt, darf die Entlohnung nicht über das ALG II hinausgehen – abgesehen von einer kleinen Aufwandsentschädigung. Ziel darf es nicht sein, im öffentlichen Sektor Beschäftigung zu schaffen, in der die ALG II-Empfänger auf Dauer bleiben. Ziel ist es vielmehr, Bedingungen zu schaffen, die dem Einzelnen optimale Anreize bieten, auf eine Stelle in der freien Wirtschaft zu wechseln. Der Ein-Euro-Job ist

dazu ungeeignet, weil er einen zu geringen Lohnabstand zu der Beschäftigung in der freien Wirtschaft aufweist. Gebraucht werden Null-Euro-Jobs, gebraucht wird die Bereitschaft, die Zahlung von ALG II an die Bedingung zu knüpfen, dass dafür eine Gegenleistung erbracht werden muss. Die Sache hätte im Übrigen noch einen sehr nützlichen Nebeneffekt. Langzeitarbeitslose werden durch solche Null-Euro-Jobs wieder an ein geregeltes Arbeitsleben herangeführt und steigern damit ihre Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Was hier gefordert wird, ist nur auf den ersten Blick starker Tobak. Es ist in Wahrheit eine zutiefst soziale Politik. Menschen, denen sich noch keine Chance auf dem ersten Arbeitsmarkt eröffnet hat, einfach nur Geld in die Hand zu drücken und sich nicht weiter um sie zu kümmern, ist bei weitem die schlechtere, die weniger soziale Lösung. Wir praktizieren sie seit Jahrzehnten und was haben wir erreicht? Wir haben Milieus geschaffen, in denen Erwerbstätigkeit unbekannt ist, in denen die Menschen durch das Leben treiben, ohne die regulierende und strukturierende Hilfe, die eine reguläre Arbeit bietet, und ohne die Selbstbestätigung, die aus der Erfahrung entsteht, für sich selbst sorgen zu können. Wenn wir aus dieser Politik aussteigen können und das Recht auf Arbeit wieder für die meisten Menschen in Deutschland verwirklichen, ist das eine soziale Leistung ersten Ranges. Nicht zuletzt deshalb, weil sie es der Politik erlaubt, sich wieder auf die Unterstützung derjenigen zu konzentrieren, die auf Hilfe unbedingt angewiesen sind. Das sind diejenigen, die aus gesundheitlichen, familiären oder sozialen Gründen nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen. Wenn das gelingt, wird die Zahl der Befürworter

eines Sozialstaates europäischer Prägung wieder sprunghaft anwachsen.

4. Maßnahme: Unbefristete Hilfe zur Arbeit

Die *Magdeburger Alternative* sieht für Arbeitnehmer in der untersten Tariflohngruppe eine unbefristete Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge durch den Staat vor. Es sollte aus dem Vorangegangenen klar geworden sein, warum die Probleme der Armutsfalle und der zu hohen Bruttolohnkosten keineswegs vorübergehender Natur sind. Da die Gesellschaft das Existenzminimum, das sie jedem gewähren will, relativ zum Durchschnittseinkommen definiert hat, wird es in einer wohlhabenden Gesellschaft dauerhaft über dem Einkommen liegen, das gering qualifizierte Arbeiter aus eigener Kraft erwirtschaften können. In einer wachsenden Wirtschaft wird sich das Problem zuspitzen, denn gerade die am wenigsten produktiven Arbeitskräfte werden immer weiter hinter die anderen zurückfallen. Auch die beste Bildungsoffensive wird nichts daran ändern, dass ein Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung unqualifizierbar bleibt. Das heißt, in Zukunft werden immer mehr Menschen nicht mehr in der Lage sein mit eigener Kraft das gesellschaftlich festgelegte Existenzminimum zu erwirtschaften.

Im heute bestehenden System der sozialen Grundsicherung werden so immer mehr Geringqualifizierte dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Deshalb kommt der Staat langfristig gar

nicht umhin, anstatt weiterhin und dauerhaft das Nichtstun in vollem Umfang zu alimentieren, sich darauf zu beschränken, nur denjenigen Anteil des Existenzminimums zu subventionieren, den ein Hilfebedürftiger nicht aus eigener Kraft erwirtschaften kann. Es geht bei der Umstellung auf eine Hilfe zur Arbeit nicht um eine bloß temporäre arbeitsmarktpolitische Maßnahme, sondern um eine fundamentale Umgestaltung des Systems der sozialen Grundsicherung, in der der Staat Hilfe zur Arbeit gewährt, anstatt Arbeitslosengeld II, mit der Arbeit letztlich bestraft wird.

Es gilt hier wiederum einem weit verbreiteten Missverständnis vorzubeugen. Wann immer der Vorschlag einer unbefristeten Lohnsubvention gemacht wird, gibt es einen großen Aufschrei: Dieser Vorschlag leiste der Subventionsmentalität Vorschub und anstatt zu weniger führe er letztlich zu mehr Staat. Wer so argumentiert, geht davon aus, dass wir es hier mit einer zusätzlichen, neuen Subvention zu tun haben. Das ist aber nicht der Fall. Hier wird eine alte staatliche Leistung durch eine neue ersetzt: Das als Sozialleistung angesehene Arbeitslosengeld II ist – genauso wie die bisherige Sozial- und Arbeitslosenhilfe - nichts anderes als eine Subvention der Untätigkeit: Anspruch auf Subvention hat nur, wer nicht arbeitet. Wer Arbeit aufnimmt, verwirkt diesen Anspruch. Eine Umstellung, wie es die *Magdeburger Alternative* fordert, bedeutet hingegen eine Subvention der Arbeit. Ein Anspruch auf staatliche Unterstützung entsteht nur, wenn man arbeitet, und der Anspruch erlischt, wenn man aufhört zu arbeiten. Wir ersetzen also die eine Subvention durch eine andere. Da wir am sozialpolitischen Ziel festhalten, das sozio-kulturelle Existenzminimum zu garantieren, ist auch diese Subvention als Sozialleistung des Staates anzusehen. Sie unterscheidet sich von der

alten Leistung aber in einem wesentlichen Punkt: Anstatt das Existenzminimum im Ganzen zu bezahlen, zielt sie darauf ab, den Leistungsempfänger zumindest teilweise für seine eigene Grundsicherung in die Pflicht zu nehmen. Wenn man das erreichen kann, muss die Subvention sinken. Die *Magdeburger Alternative* ermöglicht das. Sie bedeutet damit weniger Staat. Dass dies tatsächlich der Fall ist, soll der nächste Abschnitt zeigen.

Eine Gewinn- und Verlustrechnung

Wie teuer wird es für die öffentliche Hand, wenn wir den Unternehmen die gesamten Sozialversicherungsbeiträge für neue Arbeitnehmer in der untersten Tariflohngruppe erstatten? Um dies in Erfahrung zu bringen, wollen wir im Folgenden die Förderung anhand eines Beispiels exemplarisch vorrechnen. Modellrechnungen kann man dazu missbrauchen, mehr zu verdecken als offen zu legen. Deshalb wollen wir die Annahmen, auf denen unsere Rechnungen beruhen, etwas ausführlicher diskutieren. So kann auch ein Außenstehender sehen, wovon die erhofften Beschäftigungswirkungen und die zu erwartenden fiskalischen Effekte abhängen.

Tabelle 3.2: Tariflöhne in der untersten Lohngruppe

	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
Tarifbereich	**Brutto**	**Netto**	**Brutto**	**Netto**
Landwirtschaft	1084[1]	828[1]	1112[1]	845[1]
Energie- /Versorgungswirtschaft	1653	1124	1531	1065
Stein-/Braunkohlenbergbau	1347	978	1541[2]	1036[2]
Eisen- und Stahlindustrie	1332	971	1332	971
Chemische Industrie	1831	1215	1635	1115
Mineralölverarbeitung	2009	1303	2009	1303
Metall- und Elektroindustrie	1550	1073	1512	1056
Kfz-Gewerbe	1485	1042	1447	1024
Holz verarbeitende Industrie	1689	1143	1444	1022
Papier verarbeitende Industrie	1436	1019	1430	1016
Druckindustrie	1679	1138	1679	1138
Textilindustrie	1455	1028	1193	893
Bekleidungsindustrie	1199	896	---	---
Süßwarenindustrie	1428	1015	1432	1017
Bauhauptgewerbe	1751[3]	1174[3]	1513[3]	1056[3]
Großhandel	1402	1004	1434	1018
Einzelhandel	1585	1091	1196	894
Deutsche Bahn AG Konzern	1244	922	1157	871
Deutsche Post AG	1366	987	1366	987
Deutsche Telekom AG	1751	1174	1751	1174
Transport- u. Verkehrsgewerbe	1471[4]	1036[4]	872[4]	689[4]
Privates Bankgewerbe	1745	1171	1745	1171
Privates Versicherungsgewerbe	1925	1261	1925	1261
Hotel- u. Gaststättengewerbe	1244	922	1060	814
Gebäudereinigerhandwerk	1297	952	1044	804
Öffentlicher Dienst	1596	1095	1476	1038

Die Tabelle enthält die Einstiegstarife für Löhne in der untersten Tariflohngruppe. Die Nettolöhne wurden nach dem Steuertarif 2004 für Steuerklasse IV berechnet.
Quelle: WSI-Tarifbericht Stand 31.12.2004 (1: Stand 31.08.2004, 2: Stand 31.12.2001, 3: Stand 31.03.2004, 4: Stand 31.07.2004 (Hinweis für neue Bundesländer: Fahrendes Personal)

Zunächst einmal müssen wir uns klarmachen, welche Stellen für einen ALG II-Empfänger in Frage kommen. Die Sozialversicherungsbeiträge werden für Berufe der untersten Lohngruppe er-

stattet. Die dort bezahlten Löhne divergieren zwischen alten und neuen Bundesländern genauso wie zwischen einzelnen Sektoren. Tabelle 3.2 gibt einen Überblick über die Tariflöhne in den einzelnen Sektoren.

Wie man erkennen kann, ist der unterste Tariflohn in den einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich. Wir unterstellen deshalb in unserer Modellrechnung zunächst einmal, dass ein ALG II-Empfänger eine Arbeit annimmt, die ihm ein monatliches Arbeitseinkommen von 1.200 Euro bringt. Die Sozialversicherungssätze betragen im Jahr 2005 13,4 Prozent bei der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zuzüglich 0,9 Prozent Arbeitnehmer-Sonderbeitrag, 1,7 Prozent bei der gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV), 19,5 Prozent bei der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und 6,5 Prozent bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (ALV). Daraus folgt ein monatlicher Erstattungsanspruch von 504 Euro.

Wenn unser ALG II-Empfänger jetzt eine Arbeit annimmt, spart der Staat das bislang bezahlte Arbeitslosengeld II. In unserer Modellrechnung betrachten wir generell eine durchschnittliche Bedarfsgemeinschaft, die Berechnungsmethode stellen wir exemplarisch anhand eines alleinstehenden ALG II-Empfänger dar, der nur für sich und nicht noch für weitere Familienmitglieder staatliche Unterstützung erhält. Damit unterschätzen wir tendenziell die Entlastungswirkungen. Bei der Berechnung der Entlastung wurde ein Gesamtbetrag von monatlich 675 Euro angesetzt, der sich aus dem ALG II-Regelsatz und den Unterkunftskosten zusammensetzt. Letztere tragen zu etwa 70 Prozent die Kommunen. Hinzu kommen noch die Beiträge für die Gesetzliche Kranken-

und Pflegeversicherung in Höhe von monatlich 140 Euro und die Ausgaben für die Gesetzliche Rentenversicherung in Höhe von monatlich 78 Euro.

Nun haben wir bei vielen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen immer wieder beobachtet, dass ein Teil der arbeitsfähigen Hilfeempfänger auch auf die Gefahr hin, den Anspruch auf staatliche Transfers zu verlieren, keine angebotene Arbeit annimmt. Die Gründe sind klar. Ein Teil der Ausscheidenden verdient Geld durch Schwarzarbeit. Wenn diese lukrativer ist als ein regulärer Arbeitsplatz bzw. eine Anstellung in einer PSA oder kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, dann ist es besser, auf ALG II ganz zu verzichten. Betrachtet man das für eine Vollzeitstelle ausgewiesene Nettoeinkommen in Tabelle 3.2, so stellt Schwarzarbeit bereits bei einem Stundenlohn von 6 Euro eine konkurrenzfähige Alternative dar.

Ein anderer Teil der Ablehner, so wurde uns berichtet, fällt lieber der eigenen Familie zu Last, als selbst eine Arbeit aufzunehmen. Wiederum andere finden es plötzlich attraktiv, bei McDonalds oder Pizzahut von 21:00 bis 1:00 Uhr morgens als Teilzeitkraft zu arbeiten anstatt eine Vollzeitstelle anzunehmen. Jeder, der aus einem dieser Gründe ihm angebotene Stellen bzw. auf eine Einstellung in der PSA oder kommunalen Beschäftigungsgesellschaft verzichtet, verliert seinen Anspruch auf ALG II. Aus langjährigen Erfahrungen wissen wir, dass etwa jeder dritte Hilfeempfänger lieber auf Sozialhilfe verzichtete, als sich an einem Arbeitsprogramm zu beteiligen. Wir unterstellen in unserer Rechnung jedoch eine wesentlich geringere Ausscheiderrate und gehen davon aus, dass nur jeder Sechste aller als erwerbsfähig eingestuften

ALG II-Empfänger lieber auf staatliche Unterstützung verzichtet als zu arbeiten. Entsprechend niedriger fallen die Einsparungen aus.

Damit haben wir die offensichtlichen Kosten und Einsparungen eingefangen. Wir müssen aber in unserer Rechnung noch weitere Effekte berücksichtigen. Da wären zunächst einmal die Lohnsteuer und der Solidaritätszuschlag zu nennen, die der Staat zusätzlich einnimmt, wenn ein neuer Arbeitsplatz entsteht. Diese Einnahmen kommen verschiedenen Gebietskörperschaften zugute. Die Lohnsteuer steht zu jeweils 42,5 Prozent Bund und Ländern zu, 15 Prozent erhalten die Kommunen. Der Solidaritätszuschlag steht allein dem Bund zu. Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer sind bei den zusätzlichen Steuereinnahmen nicht berücksichtigt.

Die den Unternehmen gewährte Erstattung müssen wir in unserer Rechnung im Prinzip gar nicht weiter berücksichtigen. Das mag zunächst überraschen, doch wird das unmittelbar einleuchtend, wenn man sich anschaut, wohin der Erstattungsbetrag fließt. Was der Bund den Unternehmen an Sozialversicherungsbeiträgen zurückerstattet, entspricht dem Umfang nach genau den zusätzlichen Einnahmen bei den Sozialversicherungsträgern. Das bedeutet vollkommene Aufkommensneutralität für den öffentlichen Sektor, denn zusätzliche Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungsträgern entstehen nicht. Wer Alg II erhält, ist gesetzlich kranken- und pflegeversichert. Daran ändert sich nichts, wenn er eine Arbeit aufnimmt.

Nur bei der Rentenversicherung könnte man zunächst annehmen, dass durch die Rentenbeiträge neue Anwartschaften auf eine spä-

tere Rente entstehen, die, wenn auch nicht heute, so doch in der Zukunft die öffentlichen Kassen belasten werden. Dies ist jedoch ein Trugschluss, denn die meisten der Betroffenen werden, wenn sie ins Rentenalter kommen, kaum genügend Rentenansprüche erworben haben, um ihnen eine Rente über dem Grundsicherungsniveau zu sichern. Sie werden also im Alter weiter auf ergänzende staatliche Unterstützung angewiesen bleiben. Das bedeutet, dass jeder Euro, den die Rentenkasse in Zukunft zusätzlich ausbezahlt, zu einer Einsparung von einem Euro bei der Grundsicherung im Alter führt.

Bei den Arbeitslosenbeiträgen senkt jeder Euro, der an die Bundesagentur für Arbeit fließt, im gleichen Umfang das Defizit, das der Bund ansonsten abzudecken hat. Damit ist auch diese Zahlung für den Bund aufkommensneutral.

Zusätzliche fiskalische Belastungen können also nur insofern entstehen, als sich aus der Verdrängung normaler Arbeitsverhältnisse Mitnahmeeffekte ergeben. Darauf kommen wir in Kürze zurück, vorerst betrachten wir nur die Gewinn- und Verlustrechnung für einen einzelnen ALG II-Empfänger, der durch die *Magdeburger Alternative* wieder eine Stelle bekommt.

Tabelle 3.3: Gewinn- und Verlustrechnung einer Lohnsubvention bei Neueinstellung eines alleinstehenden ALG II-Empfängers

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (–)	**Bund**	**Länder**	**GKV**	**GRV**	**ALV**	**Kom.**	**Gesamt**
Beitrag GKV/GPV	–52,00	---	+52,00		---	---	**0**
Beitrag GRV	–156,00	---	---	+156,00	---	---	**0**
Grundsicherung im Alter	+156,00	---	---	–156,00	---	---	**0**
Beitrag ALV	–78,00	---	---	---	+78,00	---	**0**
Zuschuss BA	+78,00	---	---	---	–78,00	---	**0**
Lohnsteuer (Tarif 2005)	+20,86	+20,86	---	---	---	+7,36	**+49,08**
Alg II Zahlung	+441,03	---	---	---	---	+169,49	**+610,52**
Ausscheider	+88,21	---	---	---	---	+46,79	**+135,00**
Monat. Einsparung	**+498,10**	**+20,86**	**+52,00**	**+0,00**	**+0,00**	**+223,64**	**+794,60**
Jährl. Einsparung	**+5.977,20**	**+250,32**	**+624,00**	**+0,00**	**+0,00**	**+2.683,68**	**+9.535,20**

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 3.3 zeigt die Zahlungsströme, die entstehen, wenn durch die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge ein alleinstehender ALG II-Empfänger zu einem monatlichen Tariflohn von 1.200 Euro eingestellt wird. Der monatliche Erstattungsbetrag beträgt 504 Euro und wird voll vom Bund getragen. Er wird jedoch fast im gleichen Umfang entlastet. Nur bei der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung erhöhen sich seine Zahlungen um netto 52,00 Euro. Im gleichen Umfang steht dieses Geld aber den Sozialkassen zusätzlich zur Verfügung.

Der Grund für diese Aufkommensneutralität liegt darin, dies sei hier nochmals betont, dass die Sozialversicherungsbeiträge den

Versicherten im untersten Lohnsegment überhaupt nichts bringen. Wer nur über ein geringes Einkommen verfügt, der erhält vom Staat die gleichen Sozialleistungen, unabhängig davon, ob er arbeitet oder nicht! Das heißt ökonomisch gesprochen, dass in einem Sozialstaat wie der Bundesrepublik, der jedem ein Mindesteinkommen garantiert, die Sozialversicherungsbeiträge bei Geringverdienern nichts anderes sind als Strafsteuern auf Arbeit. Wenn das Unternehmen die Sozialversicherungsbeiträge erstattet bekommt, so ist dies nichts anderes als eine Rücknahme der Strafsteuer.

Während also im Grunde gar keine Mittel von der öffentlichen Hand zu den privaten Unternehmern fließen, sind umgekehrt die Einsparungen für die öffentliche Hand in der Tat substantiell. Sie entsprechen zunächst einmal den bisher gewährten Hilfeleistungen an diejenigen, die eine Arbeit annehmen. Hinzu kommen die Einsparungen bei denjenigen, die eine Arbeit ablehnen und folglich keine Hilfeleistung mehr erhalten. Die jährliche Einsparung aller Gebietskörperschaften beläuft sich für jeden neu geschaffenen Arbeitsplatz auf rund 9.535 Euro. Wenn man die gleiche Berechnung auch für Bedarfsgemeinschaften durchführt, in denen mehrere Personen leben, so erhält man eine durchschnittliche Entlastung von rund 9.290 Euro. Diese Entlastung kommt zu mehr als der Hälfte dem Bund zu Gute. Er spart bei den ALG II-Zahlungen und anteilig bei den Unterkunftskosten und er erhält zusätzliche Steuereinnahmen. Die zweiten großen Gewinner sind die Kommunen, denn sie sparen bei den Unterkunftskosten für ALG II-Empfänger und erhalten außerdem noch einen kleinen Teil des zusätzlichen Steueraufkommens. Die Länder profitieren ebenfalls, jedoch nur aufgrund der höheren Steuereinnahmen. Bei

den Sozialversicherungskassen sind es die Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherungen, die mit höheren Einnahmen rechnen dürfen.

Um die Beschäftigungseffekte sowie die potentielle Verdrängung regulärer Arbeitsplätze und die daraus resultierenden zusätzlichen fiskalischen Wirkungen abzuschätzen, müssen wir uns dem Arbeitsmarkt zuwenden. Zunächst müssen wir wissen, wie viele Beschäftigte überhaupt in dem Bereich arbeiten. Das ist wichtig, denn mit empirischen Untersuchungen, die die Beschäftigungswirkungen von Lohnsenkungen abschätzen, lassen sich prozentuale Beschäftigungszuwächse schätzen. Wir gehen im Folgenden von dem Bestand des Jahres 2005 in Höhe von 2,06 Mio. vollzeitäquivalenten Arbeitsplätzen in den untersten Tariflohngruppen aus. Diese Zahl erhält man, wenn man den Anteil der Beschäftigten in der untersten Leistungsgruppe, so wie man ihn aus der Lohnstatistik berechnen kann, auf die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer insgesamt bezieht und Teilzeitstellen in entsprechende Vollzeitstellen umrechnet.

Die unterste Leistungsgruppe entspricht hier der Leistungsgruppe 3 bei Arbeitern – dies sind Tätigkeiten, die eine Anlernzeit von weniger als drei Monaten erfordern – und Leistungsgruppe V bei Angestellten. Hierbei handelt es sich um Tätigkeiten, die keine Ausbildung erfordern. Wie wir bereits im ersten Teil des Buches gezeigt haben, steht den 2,06 Mio. Beschäftigten in diesen Tarifgruppen eine wesentlich größere Zahl von arbeitsfähigen Hilfeempfängern gegenüber.

Für die Modellrechnung unterstellen wir eine konstante Arbeitsnachfrageelastizität mit dem Betrag 0,5. Die Arbeitsnachfrageelas-

tizität sagt uns, um wie viel Prozent die Beschäftigung steigt, wenn der Lohn um einen Prozent fällt. Wenn die Arbeitsnachfrageelastizität im Betrag gleich 0,5 ist, dann bedeutet dies, dass eine einprozentige Lohnsenkung zu einer Ausweitung der Beschäftigung um 0,5 Prozent führt. Bei ursprünglich 2,2 Millionen Arbeitskräften wären das 11.000 neue Stellen. Dieser Wert gilt genau genommen nur für kleine Änderungen. Sinkt der Lohnsatz um 10 Prozent, so stiege die Beschäftigung bei einer Elastizität von 0,5 nicht um genau 5 Prozent, sondern um etwas mehr, nämlich um 5,4 Prozent.

In Tabelle 3.4 sind die Ergebnisse unserer Modellrechnung zusammengestellt. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Erstattungsbetrag für einen zusätzlich Beschäftigten bei 70 Prozent der Arbeitskosten liegt. Dies schafft gewaltige Anreize zur Ausdehnung der Beschäftigung: Insgesamt lassen sich bei Gültigkeit der hier getroffenen Annahmen 1,7 Millionen neue Arbeitsstellen schaffen. Multipliziert man diese Zahl mit der wie in Tabelle 3.3 berechneten durchschnittlichen Entlastungswirkung von rund 9.290 Euro, so ergibt sich eine Gesamtentlastung für den Fiskus von über 15,6 Mrd. Euro jährlich.

Allerdings müssen wir die Kosten gegen rechnen, die wir aufwenden müssen, um die Verdrängung regulär Beschäftigter zu vermeiden. Die *Magdeburger Alternative* sieht vor, dass für jeden neu eingestellten Mitarbeiter auch die Sozialversicherungsbeiträge eines bereits Beschäftigten erstattet werden. Die daraus resultierenden Kosten liegen bei 10,2 Mrd. Euro.

Tabelle 3.4: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte und fiskalische Wirkungen

	Annahmen über die zusätzliche Verdrängung in Prozent		
	0	**50**	**100**
Beschäftigungseffekt in Tsd.	1.679,80	1.679,80	1.679,80
Fiskalische Entlastung durch Neueinstellung von Hilfeempfängern in Mio. €	15.605,99	15.605,99	15.605,99
Kosten der Bestandssubvention in Mio. €	10.159,48	10.159,48	10.159,48
Verdrängungseffekt in Tsd.	0	189,3	378,5
Kosten der Verdrängung in Mio. €	0	1.144,66	2.289,33
Jährliche Einsparung (in Mio. €)	**+5.446,51**	**+4.301,84**	**+3.157,18**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Warum nicht gleich alle Beschäftigten mit Löhnen unterhalb der Förderhöchstgrenze von den Sozialversicherungsbeiträgen freistellen? Schließlich kommen am Schluss ohnehin die meisten Beschäftigten in diesem Lohnsegment in den Genuss der Förderung! Der Trick des Vorschlages ist, wie oben bereits erwähnt, dass man die bereits Beschäftigten nur dann fördert, wenn neue Arbeitskräfte eingestellt werden. Damit verdoppelt sich die Belohnung für die Neueinstellung. Eine einfache Förderung aller würde auf diesen Effekt verzichten und entsprechend geringere Beschäftigungswirkungen entfalten. Und sie würde den Staat bereits etwas kosten, bevor auch nur die erste neue Stelle geschaffen würde.

Hinsichtlich der noch nicht geförderten, bisher regulär Beschäftigten betrachten wir drei verschiedene Szenarien. Im ersten Szenario wird keine weitere Verdrängung unterstellt, damit fallen auch

keine weiteren Kosten an. Die jährliche Einsparung liegt in diesem Fall bei rund 5,4 Mrd. Euro. Wird jeder zweite der übrigen regulär Beschäftigen verdrängt, fallen dadurch jährlich zusätzliche Kosten von einer Milliarde Euro an. Trotzdem bleibt es bei Nettoeinsparungen von 4,3 Mrd. Euro. Und selbst wenn langfristig alle übrig gebliebenen Beschäftigten durch Alg II-Empfänger verdrängt werden, ergibt sich noch ein jährlicher Überschuss von rund 3,2 Mrd. Euro.

Würde man die Arbeitsnachfrageelastizität bei betragsmäßig 1 ansetzen, das ist die Zahl, mit der das Ifo-Institut gerechnet hat, so würden mit Hilfe der *Magdeburger Alternative* alle potentiellen Nutznießer eine Arbeit finden und es bestünde darüber hinaus noch eine immense Überschussnachfrage nach gering qualifizierter Arbeit. Der jährliche Überschuss läge im Falle eines sehr aufnahmefähigen Arbeitsmarktes bei 6,7 Mrd. Euro.

Tabelle 3.4 zeigt, wie stark die Beschäftigungswirkungen selbst unter ungünstigsten Bedingungen sind und dass der Fiskus auf nicht unerhebliche Einsparungen hoffen darf. Wie sich diese Einsparungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufteilen, wird aus Tabelle 3.5 ersichtlich. Dabei gehen wir von dem mittleren Szenario aus Tabelle 3.4 aus. Hier ist zu berücksichtigen, dass allein der Bund für die beabsichtigte Bestandssubvention genauso wie für die Kosten der Verdrängung aufkommen muss. Wie man sieht, würde die Einführung der *Magdeburger Alternative* den Bund trotzdem netto um jährlich 152 Mill. Euro entlasten. Auch die anderen Gebietskörperschaften würden deutlich gewinnen. So würden die Kommunen jährlich mit einer Milliarde Euro entlastet. Darüber hinaus ist mit weiteren Einsparpotentialen zu rech-

nen, denn die Einsparungen, die durch den Wegfall von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und anderen Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik entstehen, sind ja in der Modellrechnung überhaupt noch nicht berücksichtigt worden.

Tabelle 3.5: Gesamtwirtschaftliche Gewinn- und Verlustrechnung

Einsparung (+)/ Mehrbelastung (–)	**Bund**	**Länder**	**Sozialvers.**	**Kommunen**	**Gesamt**
Einsparung nach Tabelle 3.4	+11.456,35	+272,28	+2.829,16	+1.048,20	**+15.605,99**
Kosten der Bestandssubvention	–10.159,48	- - -	- - -	- - -	**–10.159,48**
Kosten der Verdrängung	–1.144,66	- - -	- - -	- - -	**–1.144,66**
Jährliche Einsparung (in Mrd. Euro)	**+152,21**	**+272,28**	**+2.829,16**	**+1.048,20**	**+4.301,85**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Unsere Modellrechnung ist bewusst vorsichtig angesetzt, die Erstattungsbeträge werden tendenziell überschätzt, Einsparpotentiale und Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes tendenziell unterschätzt. Einsparungen bei Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und anderen Ausgaben im Zusammenhang mit der Massenarbeitslosigkeit sind nicht berücksichtigt. Trotzdem ergeben sich signifikante Einsparungen für die öffentliche Hand, die nahe legen, dass sich die *Magdeburger Alternative* tatsächlich bundesweit implementieren lässt, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten.

Haushaltsnahe Dienstleistungen

Einen Arbeitsmarktbereich haben wir bislang noch nicht mit in unsere Betrachtung einbezogen. Die Beschäftigung in privaten Haushalten dürfte ein nicht zu unterschätzendes Reservoir für geringqualifizierte Tätigkeiten sein. Um diese in das Subventionssystem zu integrieren, muss die Entlohnung der des tariflich geregelten Sektors angepasst werden. Konkret bedeutet das: Stellt ein privater Haushalt einen Hilfeempfänger ein und zahlt einen Bruttostundenlohn, der eine festzulegende Obergrenze nicht übersteigt, die sich beispielsweise an den Tarifen der Subventionsberechtigten im Dienstleistungssektor orientiert, entsteht damit ein Anspruch auf die Lohnsubvention in Höhe der Sozialabgaben.

Damit werden die Empfänger von Arbeitslosengeld II gegenüber Minijobs konkurrenzfähig. Allerdings lohnt es sich für die Hilfeempfänger in der Regel nicht, nur eine geringfügige Beschäftigung anzunehmen, wie sie typischerweise von privaten Haushalten nachgefragt wird. Nur wenige Haushalte können es sich leisten, Putzhilfe oder Gartenarbeit im Umfang von 40 Stunden die Woche einzukaufen – selbst wenn keine Sozialversicherungsabgaben anfallen. Deshalb brauchen wir weitergehende Regelungen, um für Geringqualifizierte gezielt im haushaltsnahen Bereich neue Arbeitsplätze zu schaffen. Eine Möglichkeit ist, die Geringqualifizierten in einer Dienstleistungsagentur anzustellen, die dann ihre Angestellten an Haushalte vermittelt. Damit könnten ALG II-Empfänger im Prinzip mehrere Minijobs übernehmen, für

die dem Arbeitgeber die Sozialversicherungsabgaben erstattet werden.

Ein anderer möglicher Weg ist die Ausgabe von stückelbaren Gutscheinen an ALG II-Empfänger, die in der Höhe den Sozialversicherungsbeiträgen entsprechen. Diese Gutscheine werden jedoch nur ausgegeben, sofern derjenige keine andere sozialversicherungspflichtige Arbeit hat. Stellt der Haushalt z.B. eine Putzhilfe auf 400 Euro-Basis ein, muss er nach der geltenden Minijob-Regelung insgesamt 448 Euro bezahlen. Bei einem ALG II-Empfänger entsteht hingegen ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis. Das bedeutet für den Haushalt, dass er zunächst einmal 482,20 Euro einschließlich der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung in Höhe von 20,55 Prozent zu zahlen hat, während der ALG II-Empfänger nur 314,20 Euro nach Abzug der Arbeitnehmeranteile ausbezahlt bekommt. Der ALG II-Empfänger kann seinen Gutschein bei dem Haushalt gegen Auszahlung des Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung einlösen, so dass er insgesamt die vollen 400 Euro erhält. Der Haushalt wiederum kann mit dem Gutschein die gesamten Sozialversicherungsbeiträge von 168 Euro bezahlen. Damit kostet ihn die Beschäftigung eines ALG II-Empfängers brutto nur 400 Euro, im Vergleich zu 448 Euro, die er bei der Einstellung eines regulären Minijobbers zu zahlen hätte.

Bei einem Gutscheinsystem ist der bisherige ALG II-Empfänger also preiswerter für den Haushalt als ein Student oder ein Zuverdiener, der monatlich 448 Euro kostet. Um dem ALG II-Empfänger die Möglichkeit zu geben, durch mehrere Minijobs im Haushaltssektor ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, kann

er Gutscheine bis zur Höhe von 1.200 Euro erhalten – wohlgemerkt nur dann, wenn er keiner normalen sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgeht – und damit insgesamt bis zu drei Minijobs annehmen. Um dabei sicherzustellen, dass der Anreiz zur Aufnahme eines Vollzeitjobs gewahrt bleibt, werden die Hilfeleistungen mit jedem ausgestellten Gutschein um ein Drittel gesenkt. Natürlich ist er jedoch im vollen Umfang lohnsteuerpflichtig, wobei hier eine nachgelagerte Besteuerung vorgesehen werden sollte, die auf Grundlage der eingelösten Gutscheine leicht zu berechnen ist.

Minijobs, sei es in einem Haushalt, sei es in einem Kaufhaus oder in einer Lagerhalle, werden jedoch für ehemalige Hilfeempfänger noch aus einem ganz anderen Grund attraktiv. Sofern sie bereits durch die *Magdeburger Alternative* eine neue sozialversicherungspflichtige Stelle gefunden haben, können sie wie jeder andere zusätzlich einen Zweitjob annehmen, wobei sie sicher sein dürfen, dass sie von den 400 Euro, die sie verdienen, auch 400 Euro mit nach Hause nehmen. Diese Regelung darf jedoch nicht für ALG II-Empfänger gelten, die zum ALG II-Satz in einer PSA arbeiten oder einen Ein-Euro-Job annehmen. Denn dies würde den Anreiz, Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu suchen, stark einschränken und dazu führen, dass die öffentlichen Arbeitsplätze, die eigentlich als Sprungbrett zum privaten Arbeitsplatz konzipiert sind, zu Dauerarbeitsplätzen umfunktioniert werden.

DIE NEUEN LÖSUNGSVORSCHLÄGE IM VERGLEICH

Was unterscheidet nun die in diesem Kapitel vorgeschlagenen Lösungskonzepte voneinander? Im Grunde sind sich Ifo-Institut, Sachverständigenrat, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium und wir, die Autoren der *Magdeburger Alternative*, in der Analyse des Problems einig: Unser gegenwärtiges System bietet zu wenige Arbeitsanreize für die Empfänger staatlicher Transferzahlungen. Das deutsche System der sozialen Grundsicherung muss deshalb auf ein System der Hilfe zur Arbeit umgestellt werden. Das allein schafft jedoch noch keine neuen Arbeitsplätze. Diese werden von den Unternehmen nur dann bereitgestellt, wenn die Arbeitskosten, d.h. die Bruttolöhne, fallen.

Einig ist man sich auch im Hinblick auf die Frage, wie man Arbeitsanreize stärken lassen. Das kann durch einen Übergang von einem System der ‚Hilfe zum Nichtstun' zu einem System der ‚Hilfe zur Arbeit' gelingen oder – in den Worten des Ifo-Instituts – durch den Wechsel von Lohnersatzleistungen zu Lohnergänzungsleistungen. Soweit stimmen alle in diesem Teil diskutierten Vorschläge im Prinzip überein. Die Unterschiede liegen in den Details, nicht im Grundsätzlichen.

In der Frage jedoch, wie die Arbeitskosten gesenkt werden könnten, bestehen gravierende Unterschiede. Die drei zuerst diskutierten Vorschläge gehen davon aus, dass Lohnkostenzuschüsse ausreichen, die den Nettolohn der Arbeitnehmer erhöhen, um die Arbeitnehmer zu veranlassen, sich mit niedrigeren Bruttolöhnen zufrieden zu geben. Sie vertrauen einerseits auf die Kooperati-

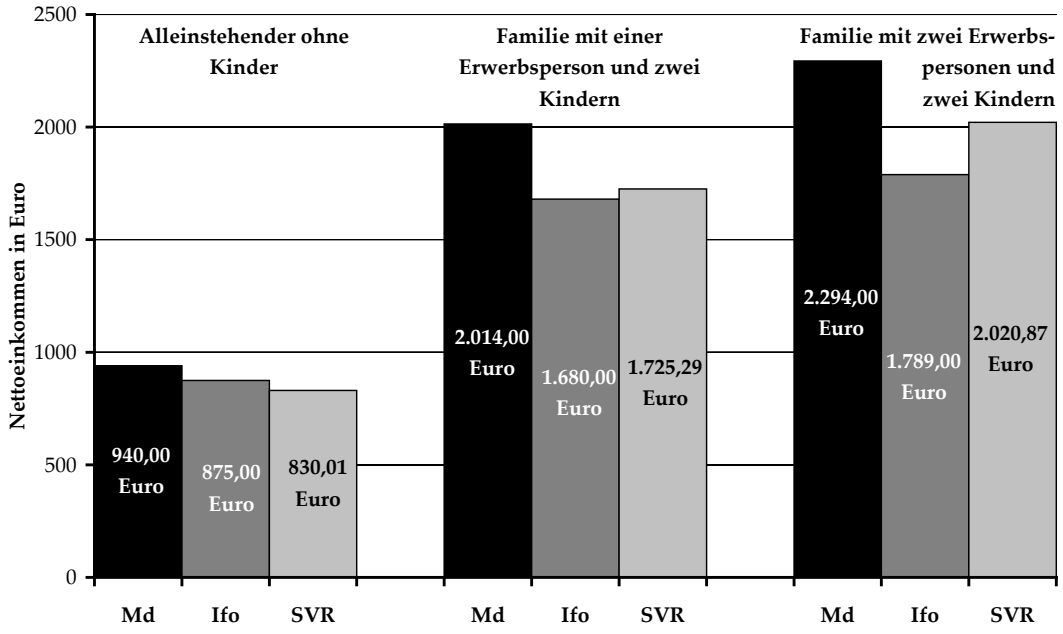
onsbereitschaft der Tarifparteien und drohen anderseits mit gravierenden Einschnitten in die Tarifautonomie bzw. einer wesentlich weitergehenden Reform des Arbeitsmarktes – was gleichbedeutend ist mit einer Kampfansage an die Gewerkschaften. Als gesichert darf die Erkenntnis angesehen werden, dass höhere Lohnkostenzuschüsse die Gewerkschaften zu zurückhaltenderen Lohnforderungen veranlassen. Ob das jedoch bei den Geringqualifizierten in ausreichendem Maße passiert und - vielleicht noch entscheidender - in welchem Zeitraum, bleibt weitgehend unklar.

Bei der *Magdeburger Alternative* werden Lohnkostenzuschüsse deshalb nicht an die Arbeitnehmer, sondern direkt an die Arbeitgeber bezahlt. Ohne die Nettolöhne überhaupt anzutasten, können damit die Arbeitskosten substantiell gesenkt werden, und – noch wichtiger, dies geschieht von einem Tag zum anderen. Die unmittelbare Wirksamkeit der Maßnahme und die Verträglichkeit mit dem bestehenden System der Tarifautonomie sind nach unserer Meinung wesentliche Vorteile der *Magdeburger Alternative*.

Es gibt einen weiteren substantiellen Unterschied: Die einzelnen Vorschläge haben vollkommen unterschiedliche Verteilungswirkungen. Angenommen, das Problem die Bruttolohn-Senkung um ein Drittel, ließe sich bei der aktivierenden Sozialhilfe tatsächlich in relativ kurzer Zeit lösen und die erhofften Beschäftigungswirkungen würden realisiert. Wie sieht es dann in der Lohntüte aus, verglichen mit dem Status Quo und der *Magdeburger Alternative*? Hierzu muss man sich die Einkommensentwicklung bei den unterschiedlichen Haushaltstypen anschauen. Unterstellen wir einmal, anders als es etwa das Ifo-Institut tut, dass längerfristig die Löhne für alle Erwerbspersonen im Niedriglohnsektor gleich sein

werden, dann trifft die 33-prozentige Bruttolohnsenkung beim Ifo-Vorschlag und beim Vorschlag des Sachverständigenrats beide Gruppen, die der bereits Beschäftigen und die der Neubeschäftigten, in gleichem Umfang.

Abbildung 3.6: Verteilungswirkungen der unterschiedlichen Vorschläge



Quelle: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 3.6 stellen wir die Nettoeinkommen gegenüber, die sich nach Umsetzung der drei Vorschläge ergeben. Die jeweils linken, schwarzen Säulen (mit „Md“ bezeichnet) zeigen die Nettoeinkommen, die gegenwärtig bei einem Tariflohneinkommen von 1.200 Euro/Monat übrig bleiben. Da die *Magdeburger Alternative* die Nettolöhne völlig unverändert lässt, gelten diese Säulen zugleich für unseren Reformvorschlag. Die mittleren, grauen Säu-

len („Ifo“) geben die Nettoeinkommen an, die sich einstellen werden, wenn nach Umsetzung des Ifo-Vorschlages die Bruttolöhne um 33 Prozent gefallen sind. Die weißen Säulen („SVR“) geben an, wie viel Geld den Haushalten bei gleicher Bruttolohnsenkung entsprechend den Vorschlägen des Sachverständigenrats bleibt.

In mehr als drei Viertel aller Haushalte arbeiten alle erwachsenen Familienmitglieder mit. Wie man sieht, führt sowohl der Ifo- als auch der Sachverständigenrats-Vorschlag hier zu massiven Einkommenseinbußen. Ein Alleinverdiener und Familien mit zwei Erwerbspersonen stehen sowohl beim Ifo-Vorschlag als auch beim Vorschlag des Sachverständigenrats um bis zu 22 Prozent schlechter als bei der *Magdeburger Alternative*. Die Verteilungswirkungen treffen also sowohl diejenigen, die heute bereits im Niedriglohnsektor beschäftigt sind, als auch diejenigen, die durch die Umsetzung eines dieser Vorschläge wieder Arbeit finden. Für die zweite Gruppe mögen diese Unterschiede von untergeordneter Bedeutung sein. Wichtig ist für sie, wieder Arbeit zu finden. Für die Beschäftigten hingegen geht es an die Besitzstände. Es ist klar, dass die Gewerkschaften gegen Vorschläge Sturm laufen, die bei ihrer Klientel Einkommenseinbußen bis zu 20 Prozent und mehr vorsehen. Es sind die aus den Verteilungswirkungen heraus entstehenden Widerstände, die die Umsetzung der Vorschläge des Ifo-Instituts bzw. des Sachverständigenrates wenig wahrscheinlich machen. Sollten sie dennoch gegen alle Widerstände durchgesetzt werden, müssten wir für Therapie des Arbeitsmarktes den hohen Preis eines zerstörten sozialen Friedens zahlen. Die Montagsdemonstrationen des Spätsommers 2004 haben uns hiervon einen ersten Eindruck vermittelt. Wir würden dann in einem anderen Land leben. In einem Land, das den gesellschaftlichen Kon-

sens weitgehend aufgegeben hat. Das wäre fürwahr ein hoher Preis. Die Frage ist, ob wir ihn zahlen wollen, denn noch haben wir eine Alternative – die *Magdeburger Alternative*.

TEIL IV

Anhänge

KOMMENTIERTE LITERATURHINWEISE

Wir haben beim Schreiben des Buches bewusst auf ausführliche Quellenverweise verzichtet, um den Argumentationsfluss nicht unnötigerweise zu unterbrechen. Das heißt aber nicht, dass wir unsere Quellen nicht offen legen wollen. Im Gegenteil: Wir würden es sehr begrüßen, wenn die Leser des Buches sich auch aus anderen Quellen informierten, um sich ihre Meinung zu bilden. Wir stellen Ihnen deshalb hier eine Auswahl der beim Verfassen des Buches verwendeten Literatur vor und kommentieren kurz, in welchem Hinblick diese Quellen uns wichtig erscheinen. Ein ausführlicheres Literaturverzeichnis finden Sie im Anschluss an diesen Abschnitt.

Zusätzlich laden wir Sie ein, unsere Homepage

www.arbeitistmachbar.de

zu besuchen. Dort wollen wir die Diskussion, die wir mit diesem Buch angestoßen haben, fortführen. Zusätzlich werden wir Sie dort auch über aktuelle Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und neue Veröffentlichungen zu diesem Thema informieren.

Wenn Sie noch weitere Fragen zu unserem Buch haben, möchten wir Sie an dieser Stelle bereits einladen, uns zu schreiben – am besten per E-Mail an

magdeburger.alternative@ww.uni-magdeburg.de

Wir werden bemüht sein, Ihnen nach bestem Stand des Wissens zu antworten.

Der Befund

Bei der Beschäftigung mit wirtschaftspolitischen Themen ist es unerlässlich, Zugriff auf umfangreiches Datenmaterial zu haben. Gute Startpunkte bei der Datensuche sind dabei sicher das Statistische Bundesamt (www.destatis.de) und die OECD (www.oecd.org). Deutsche Arbeitsmarktdaten finden sich bei der Bundesanstalt für Arbeit, internationale Daten werden von der der UN zugehörigen International Labour Organisation (ILO) bereit gestellt (www.laborsta.ilo.org). Weitere Datenquellen sind die Ifo Datenbasis DICE (www.cesifo.de) und das gegenseitige Informationssystem zur Sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (MISSOC) (www.europa.eu.int).

Einen sehr guten Überblick über die Geschichte der weltwirtschaftlichen Entwicklung und die wirtschaftspolitischen Entscheidungen bis zur Wiedervereinigung in Deutschland bietet das Buch von Herbert Giersch, Karl-Heinz Paqué und Holger Schmieding (1992): *The Fading Miracle – Four Decades of Market Economy in Germany,* Cambridge University Press. Zur Funktionsweise des internationalen Wechselkurssystems von Bretton-Woods empfiehlt sich als Lektüre das Standardwerk von Michael Bordo und Barry J. Eichengreen (Hrsg.) (1993): *A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, Ill.: Chicago University Press.

Um normative Aussagen über wirtschaftspolitische Maßnahmen zu treffen, benutzen Ökonomen oft das Kriterium des „Schleiers der Unwissenheit“, hinter dem sich die Individuen befinden, ohne ihre tatsächliche gesellschaftliche Position zu kennen, wenn sie über die Wünschbarkeit bestimmter Politiken entscheiden müs-

sen. Dieses Kriterium geht auf John Rawls (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main: Suhrkamp, zurück.

Der Unterschied zwischen konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit wird in diversen Lehrbüchern zur Arbeitsmarktökonomik vertieft. Wir möchten hier nur auf das Lehrbuch von Wolfgang Franz (2003): *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin: Springer verweisen. Eine aktuelle Bestandsaufnahme über die Arbeitslosigkeit in Deutschland findet sich auch in einem kürzlich erschienenen Aufsatz von Norbert Berthold und Rainer Fehn (2003): *Unemployment in Germany – Reasons and Remedies*, CESifo Working Paper No. 871.

Die Bedeutung der Wiedervereinigung für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit lässt sich in dem Standardwerk zur deutschen Wiedervereinigung nachlesen, das die ökonomischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge durch Verzicht auf Formalität für eine breitere Leserschaft zugänglich macht, ohne den Anspruch an Wissenschaftlichkeit zu verlieren: Gerlinde und Hans-Werner Sinn (1993)*: Kaltstart - Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 3. Auflage, dtv-Beck. Eine spätere Bestandsaufnahme findet sich in Hans-Werner Sinn (1994): „Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern“, in: G. Gutmann (Hg.): *Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 239, 23-60. Eine die Innovationsdefizite betonende Sichtweise auf die Probleme des ostdeutschen Arbeitsmarkts gibt Karl-Heinz Paqué (2001): „Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2(4), 407-423.

Eine aktuelle Einschätzung, welche Ursachen Deutschlands wirtschaftliche Schwäche hat, gibt Hans-Werner Sinn (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?*, München: Econ.

Das Schicksal der Geringqualifizierten

Untersuchungen zur Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeit werden u. a. vom Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführt. Aktuelle Zahlen finden sich bei Alexander Reinberg und Markus Hummel (2005): „Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit“, *IAB Kurzbericht* 9/2005. Eine empirische Untersuchung über die Entwicklung der Löhne und die Frage, inwieweit die Lohnkompression ein Grund für die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist, findet sich bei Eswar Prasad (2004): „The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation“, *IMF Staff Papers* 51.

Dem Einfluss der Globalisierung auf Lohngefüge und Arbeitslosigkeit ist ein Symposium des *Journal of Economic Perspectives* in seiner Sommerausgabe 1995 nachgegangen. Dort gibt Richard Freemans Artikel “Are Your Wages Set in Beijing?“ einen hervorragenden Überblick über den Stand der wissenschaftlichen Diskussion. In diesem Symposium werden die zwei gegensätzlichen Positionen von J. David Richardson, „Income Inequality and Trade: What to Think, What to Conclude“, der den Einfluss des globalisierten Handels relativiert, und Adrian Wood, „How Trade Hurt Unskilled Workers“, vertreten. George Johnson (1997):

"Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts", *Journal of Economic Perspectives* 11(2), 41-54, erklärt den Rückgang der Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit durch die Wirkungen des technischen Fortschritts.

Eine leicht verständliche theoretische Einführung in die Grenzproduktivitätstheorie der Arbeit findet sich in Hal R. Varian (2001): *Grundzüge der Mikroökonomik*, 5. Auflage, München: Oldenbourg, und vielen anderen Lehrbüchern zur Mikroökonomie.

Die verschiedenen Standpunkte in der Debatte um eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik und die Bedeutung des Kaufkraftarguments beleuchten Jürgen Jerger und Oliver Landmann (2002): „Lohnpolitik und Beschäftigung - Debatte ohne Ende?", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3(2), S. 207-224.

Das Diskussionspapier von Norbert Berthold und Oliver Stettes (2000): *Der Flächentarifvertrag – Vom Wegbereiter des Wirtschaftwunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere* untersucht die Auswirkungen der hierzulande geltenden Tarifautonomie auf die Beschäftigungssituation.

Eine eher theoretisch gehaltene Übersicht über das Insider-Outsider-Phänomen findet sich im Diskussionspapier von Assar Lindbeck und Dennis Snower (2002): *The Insider-Outsider Theory: A Survey,* IZA Discussion Paper No. 534, Bonn.

Schätzungen über das Ausmaß der Schwarzarbeit in Deutschland und in anderen europäischen Ländern finden sich in diversen Arbeiten des Linzer Professors Friedrich Schneider. Mit den Ursachen und Folgen der Schwarzarbeit sowie ihrer theoretischen Er-

klärung beschäftigt sich der Aufsatz von Friedrich Schneider (2001): „Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2(4), S. 425-439. Umfassende internationale Vergleiche und weitere Literaturhinweise finden sich in Friedrich Schneider (2005a): „Shadow Economies around the world: What do we really know?“, *European Journal of Political Economy* 21.

Verheddert im sozialen Netz

Eine gute Darstellung der Anreizeffekte des sozialen Sicherungssystems im Bereich Geringqualifizierter sowie umfangreiches Datenmaterial findet sich bei Alfred Boss (2002): *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize*, Kieler Studien Nr. 318. Holger Feist (2000): *Arbeit statt Sozialhilfe*, Tübingen: Mohr Siebeck bietet eine weitere Analyse dieser Problematik und diskutiert einige Reformvorschläge im Bereich Workfare. Andreas Knabe (2006): „Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen“, *ifo Dresden berichtet* 13, erörtert die Anreizeffekte der Zuverdienstregeln im Arbeitslosengeld II und zeigt weiteren Reformbedarf auf.

Der wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium ist in seinem 1998 erschienenen Gutachten *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, BMWA Studienreihe 99, ausführlich auf die Problematik der Rentenversicherung eingegangen und unterstreicht die Notwendigkeit eines kapitalgedeckten Systems.

Einen Blick in die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung wagen Hans-Werner Sinn und Marcel Thum (1999): „Gesetzliche Rentenversicherung: Prognosen im Vergleich“, *Finanzarchiv* 56, 104-135.

Eine Materialsammlung zur anstehenden Reform des Gesundheitswesens findet sich unter www.sozialpolitik-aktuell.de. Hier finden Sie weiterführende Links zu den Vorschlägen der Rürup-Kommission und zu Gegenentwürfen der Opposition und der Gewerkschaften.

Arbeitszeitverkürzung: Eine Milchmädchenrechnung

Obwohl in der politischen Debatte die Forderung nach Arbeitszeitverkürzung ein viel diskutiertes Thema ist, findet sich dazu relativ wenig wissenschaftliches Material. John Evans et al. (2001): *Trends in Working Hours in OECD Countries*, Labor Market and Social Policy Occasional Papers No. 45, vergleicht die Entwicklung der Arbeitszeit in verschiedenen OECD-Ländern. Für Deutschland zeigt Axel Börsch-Supan (2002): *Reduction of Working Time: Does it Decrease Unemployment?* mea Discussion Paper 03-02, dass der Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung zwar theoretisch unbestimmt ist, empirisch aber einen negativen Effekt erkennen lässt.

Einen Überblick über die theoretischen und empirischen Effekte der Arbeitszeitverkürzung gibt auch das Lehrbuch von Wolfgang Franz (1999): *Arbeitsmarktökonomik*, auf den Seiten 174-179.

Aktive Arbeitsmarktpolitik: Denn sie wissen nicht was sie tun

Umfangreiche Informationen zur Arbeitsmarktlage und –politik finden sich in den *Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*. Zahlreiche Statistiken über den Arbeitsmarkt werden von der Bundesanstalt für Arbeit laufend aktualisiert und im Internet unter www.arbeitsamt.de bereitgestellt.

Der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ein Sonderband der *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* gewidmet (Heft 2/2002). Einen guten Überblick über die Problematik gibt der darin enthaltene Beitrag von Bernd Fitzenberger und Reinhard Hujer (2002): *Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*. Dieser Aufsatz ist auch als ZEW Discussion Paper 02-13 erschienen. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang auch ein Artikel von Viktor Steiner und Tobias Hagen zu den internationalen Erfahrungen bei der Evaluierung von aktiven Arbeitspolitikmaßnahmen. Dieser Aufsatz ist im gleichen Sonderband erschienen.

Die Ergebnisse ausgewählter Evaluationsstudien sowie eine Darstellung der dabei verwendeten Evaluationsmethodik finden sich bei Bernd Fitzenberger und Stefan Speckesser (2002): *Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?*, ZEW Discussion Paper 02-16.

Aktuelle Evaluationsergebnisse zur Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, mit Schwerpunkt auf den Effekten der Hartz-Reformen I bis III, finden sich im Bericht der Bundesregierung „Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Ar-

beitsmarkt“, der im Internet auf den Seiten des Bundesarbeitsministeriums zu beziehen ist.

Bündnis für Arbeit

Wie ein umfassendes Bündnis für Arbeit aussehen könnte, bei dem durch Festlegung auf langfristige Lohnleitlinien, verbunden mit einer Reform des Steuersystems, alle beteiligten Gruppen gewinnen würden, beschreibt Ronnie Schöb (2000): *Steuerreform und Gewinnbeteiligung*, Tübingen: Mohr Siebeck, vor allem im sechsten Kapitel. Einen guten Überblick über den holländischen Weg findet sich bei Jelle Visser und Anton Hemerijk (1998): *Ein höllandisches Wunder?: Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Bd. 34, und in Steve Nickell und Jan van Ours (2000): „The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?“, *Economic Policy* 30, 135-180.

Eine eher pessimistische Position zur Möglichkeit, durch ein korporatistisches Bündnis die Probleme des Arbeitsmarkts zu lösen, bezieht Norbert Berthold (2001): „Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, 383-406.

Mainz bleibt Mainz und arbeitslos bleibt arbeitslos

Die ursprüngliche Idee des Mainzer Modells stammt von Florian Gerster und Ingolf Deubel (1999): „Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“, *Wirtschaftsdienst* I, 39-43. Die wohl anschaulichste Kritik an seiner tatsächlichen Umsetzung wurde von Hans-Werner Sinn (2002): „Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich“, *ifo-Schnelldienst* 55(3), 20-25, formuliert.

Eine detaillierte Aufstellung der Ergebnisse sowohl des Mainzer als auch des Saarbrücker Modells bietet der Bericht „Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit.

Neben dem Mainzer Modell gab und gibt es weitere Versuche, durch Kombilöhne Beschäftigung im Niedriglohnsektor zu schaffen. Einen sehr guten Überblick über verschiedene andere Projekte gibt Bruno Kaltenborn (2001): *Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht*, IAB Werkstattbericht 14. Vom gleichen Autor gibt es (in Zusammenarbeit mit Petra Knerr) auch eine aktuelle internationale Übersicht: *Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich - ein ausgewählter internationaler Vergleich.* , . Des Weiteren möchten wir an dieser Stelle auch auf die Webseite von Bruno Kaltenborn verweisen, www.wipol.de, auf der Sie eine ständig aktualisierte Liste von Veröffentlichungen zur Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik finden sowie viele weiterführende Links.

Hartz

Der vollständige Bericht der Hartz-Kommission kann unter www. www.sozialpolitik-aktuell.de abgerufen werden. Zum Hartz-Konzept wurde von verschiedenen Seiten Stellung genommen. Besonders interessant sind hierbei sicher die Äußerungen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWA, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des Instituts für Arbeitmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Personal-Service-Agenturen (PSA) oder die Angst vor der eigenen Courage

Die ursprüngliche Idee der Personal-Service-Agenturen findet sich im Bericht der Hartz-Kommission im achten Kapitel (Seiten 145-160). Wolfgang Ochel (2003): „Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit“, *ifo-Schnelldienst* 1, 21-32, setzt sich kritisch mit den Chancen, durch Leiharbeit die Arbeitslosigkeit zu senken, und der Umsetzung der Hartz-Vorschläge auseinander. Über die erwarteten negativen Auswirkungen bei den Personalkosten berichtet das ZEW in der Broschüre: „Perspektiven der Zeitarbeit“, Mannheim, Juli 2003. Erste Untersuchungen zu den PSA wurden von Elke Jahn und Alexandra Windsheimer in den IAB Kurzberichten 1/2004 und 2/2004 veröffentlicht. Ein ernüchterndes Bild der PSA zeichnet auch der Bericht der Bundesregierung „Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

Minijobs: Die Kontraproduktiven

Detaillierte Informationen zur Neuregelung der Mini- und Midi-Jobs gibt die Broschüre *„Geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone"*.

Kritik an den arbeitsmarktpolitischen Wirkungen der Mini-Jobs, die vor allem Nebenverdienern nutzten und damit Arbeitslose benachteiligten, üben Andreas Knabe (2003): „Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose?", *Wirtschaftsdienst* 4, 145-150 und auch wir in zwei Kommentaren „Neue Arbeitslose durch Mini-Jobs" in der *Financial Times Deutschland* vom 5. Februar 2003 und „Minijobs als Jobkiller", *Financial Times Deutschland* vom 10. Juni 2003. Harald Strotmann und Alexander Vogel (2004): *Mini- und Midijobs – Ausmaß, Struktur und Dynamik,* IAW-Kurzbericht 6/2004, zeigen, dass Minijobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Baden-Württemberg verdrängt haben. Michael Fertig, Jochen Kluve und Markus Scheuer (2005): *Was hat die Reform der Minijobs bewirkt?*, werten die Erfahrungen ein Jahr nach der Reform aus. Die Minijob-Zentrale veröffentlicht ständig aktualisierte Zahlen zur geringfügigen Beschäftigung (www.minijob-zentrale.de).

Agenda 2010, Hartz IV und der Ein-Euro-Job

Es ist in letzter Zeit viel zum Thema Hartz IV geschrieben worden, und sicher wird auch nach Drucklegung dieser Auflage viel Neues geschrieben werden. Wir empfehlen daher das IAB-Info-

Spezial (www.iab.de). Hier finden Sie eine ständig aktualisierte Zusammenstellung verschiedener Fachartikel und sonstiger Materialien zu Hartz IV, Kombilöhnen und zur Evaluation der Arbeitsmarktpolitik.

Neue Lösungsvorschläge

In jüngster Zeit wurden vielfältige Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherungssysteme gemacht. Diese Vorschläge haben gemeinsam, dass sie die Sozialhilfe absenken und statt dessen Lohnergänzungsleistungen anbieten, um Arbeit attraktiver zu machen. Zu nennen sind hier der ifo-Vorschlag Hans-Werner Sinn et al. (2002): „Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum", *ifo Schnelldienst* 9 (eine aktualisierte Fassung ist im *ifo Schnelldienst* 2/2006 erschienen), sowie Hans-Werner Sinn (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?*, München: Econ, die „Reformierte Sozialhilfe" des Sachverständigenrats im Jahresgutachten 2002/2003 sowie der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWA „Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit".

Auch die CDU/CSU hat diese Vorschläge in ihr politisches Programm übernommen. So hat die hessische Landesregierung eine Gesetzesinitiative unter dem Titel „Mehr Arbeit, mehr Geld – hessisches Modell zur aktivierenden Sozialhilfe und Unterstützung des Niedriglohnsektors" zusammen mit dem Ifo-Institut erarbei-

tet. Auf Bundesebene hat die Union diese Ideen in ihr Programm „Für Wachstum – Sozial ist, was Arbeit schafft“ übernommen.

Die Magdeburger Alternative

Das von uns entwickelte Modell „Die Magdeburger Alternative“ wurde erstmals in der *Financial Times Deutschland* vom 8. Mai 2002, Seite 34, einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Ausführlich wurde dieser Reformvorschlag in den *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1/2003, S. 1-16 dargestellt.

Da die *Magdeburger Alternative* eine modifizierte marginale Lohnsubvention ist, möchten wir hier für die an wissenschaftlicher Theorie interessierten Leser gern die Fachliteratur zur marginalen Lohnsubventionierung erwähnen. Die bekannteste Analyse wurde von Richard Layard und Stephen Nickell (1980): „The Case for Subsidising Extra Jobs“, *Economic Journal 90*, veröffentlicht. Die beiden Autoren zeigen, dass sowohl in neoklassischen wie keynesianischen Modellen marginale Lohnsubventionen zu positiven Beschäftigungseffekten führen. Whitley und Wilson (1983) haben diese Ergebnisse dann mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell der britischen Wirtschaft verifiziert. Der schwedische Arbeitsmarktökonom Gösta Rehn hat in den frühen 80er Jahren marginale Lohnsubventionen als Instrument der nichtinflationären Beschäftigungspolitik vertreten. Eine deutsche Darlegung seines Modells findet sich in „Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation – Beschäftigungsprämien in der Wirtschaftspolitik“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 4/1980.

Weitere Arbeiten, die die Vorteilhaftigkeit marginaler Lohnsubventionen in verschiedenen Modellrahmen zeigen, sind Chiarella und Steinherr (1982), Oswald (1984) und Hart (1989).

LITERATUR

Arnold, A. et al. (2002): „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Stellungnahme des IAB zum Bericht der Hartz-Kommission“, *IAB Werkstattbericht* 13.

Berthold, N. (2001): „Das Bündnis für Arbeit – Ein Weg aus der institutionellen Verflechtungsfalle?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, S. 383-406.

Berthold, N. und O. Stettes (2000): *Der Flächentarifvertrag – Vom Wegbereiter des Wirtschaftwunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere,* Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 33.

Berthold, N. und R. Fehn (2003): *Unemployment in Germany – Reasons and Remedies*, CESifo Working Paper No. 871.

Bordo, M. und B. J. Eichengreen (Hrsg.) (1993): *A retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago, Ill.: Chicago University Press.

Börsch-Supan, A. (2002): *Reduction of Working Time: Does it Decrease Unemployment?*, mea Discussion Paper 03-02.

Boss, A. (2002): *Sozialhilfe, Lohnabstand und Leistungsanreize*, Kieler Studien Nr. 318, Kiel.

Bundesanstalt für Arbeit (2003): *Arbeitsmarkt in Zahlen – aktuelle Daten,* Februar.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003): *Geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone*.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): *Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme CAST und Mainzer Modell*, Dokumentation Nr. 552.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003): *Die Hartz-Reformen - ein Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems?*, Dokumentation Nr. 518.

Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (2003): *Beitragssätze zur Sozialversicherung*, www.bfa.de.

CDU/CSU (2003): *Für Wachstum – Sozial ist, was Arbeit schafft*, 4. Mai 2003.

Chiarella, C. und A. Steinherr (1982): *Marginal Employment Subsidies: An Effective Policy to Generate Employment*, European Commission Economic Papers No. 9, Brüssel.

Evans, J. et al. (2001): "Trends in Working Hours in OECD Countries", *Labor Market and Social Policy Occasional Papers* No. 45.

Feist, H. (2000): *Arbeit statt Sozialhilfe*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Fertig, M., J. Kluve und M. Scheuer (2005): *Was hat die Reform der Minijobs bewirkt?*, RWI Schriften 77, Berlin: Duncker & Humblot.

Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002): „Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland", *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3(2), S. 139-158.

Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2002): *Weiterbildungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Ein Misserfolg der Arbeitsmarktpolitik?*, ZEW Discussion Paper 02-16.

Franz, W. (2003): *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin: Springer Verlag.

Freeman, R. (1995): „Are Your Wages Set in Beijing?“, *Journal of Economic Perspectives* 9(3), S. 15-32.

Gerster, F. und I. Deubel (1999): „Arbeit muß sich lohnen! Das Mainzer Modell für Beschäftigung und Familienförderung“, *Wirtschaftsdienst* I, S. 39-43.

Giersch, H., Paqué, K.-H. und H. Schmieding (1992): *The Fading Miracle – Four decades of market economy in Germany,* Cambridge: Cambridge University Press.

Hans-Boeckler-Stiftung (2003): *Tarifliche Regelungen und Leistungen*.

Hart, R. (1989): „The Employment and Hours Effect of a Marginal Employment Subsidy”, *Scottish Journal of Political Economy* 36, 385-395.

Hartz, P. et al. (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, o.O.

Jahn, E. und A. Windsheimer (2004a): „Personal-Service-Agenturen - Teil I. In der Fläche schon präsent“, *IAB Kurzbericht* 1/2004, Nürnberg.

Jahn, E. und A. Windsheimer (2004b): „Personal-Service-Agenturen - Teil II. Erste Erfolge zeichnen sich ab“, *IAB Kurzbericht* 2/2004, Nürnberg.

Jerger, J. und O. Landmann (2002): „Lohnpolitik und Beschäftigung - Debatte ohne Ende?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3(2), S. 207-224.

Johnson, G. (1997): "Changes in Earnings Inequality: The Role of Demand Shifts", *Journal of Economic Perspectives* 11(2), S. 41-54.

Kaltenborn, B. (2001): „Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht." *IAB Werkstattbericht* 14/2001.

Kaltenborn, B. und P. Knerr (2006): *Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich - ein ausgewählter internationaler Vergleich*, Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 30, Berlin.

Knabe, A. (2003): „Die Hartzschen Mini-Jobs – Eine Chance für Arbeitslose?", *Wirtschaftsdienst* 4, S. 145-150.

Knabe (2006): „Warum Zuverdienstregeln und Kinderzuschlag negative Arbeitsanreize setzen", *ifo Dresden berichtet* 13, S. 10-15

Koch, R. (2003): „Staatliche Leistungen nur gegen Arbeit", *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 29. Juli Nr. 173, S. 10.

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): *Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe" der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen*, 17. April 2003.

Layard, R. und S. Nickell (1980): „The Case for Subsidising Extra Jobs", *Economic Journal* 90, 51-73.

Lindbeck, A. und D. Snower (2002): *The Insider-Outsider Theory: A Survey*, IZA Discussion Paper No. 534, Bonn.

Mummert, A. und F. Schneider (2001): „The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?", *Finanzarchiv* 58(3), S. 286-316.

Nickell, S. und J. van Ours (2000): „The Netherlands and the United Kingdom: A European Unemployment Miracle?“, *Economic Policy* 30, S. 135-180.

Ochel, W. (2003): „Hartz and more: Zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Leiharbeit", *ifo-Schnelldienst* 1, S. 21-32.

Oswald, A. (1984): „Three Theorems on Inflation Taxes and Marginal Employment Subsidies", *Economic Journal* 94, 599-611.

Paqué, K.-H. (2001): „Was ist am ostdeutschen Arbeitsmarkt anders?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2(4), S. 407-423.

Prasad, E. (2004): „The Unbearable Stability of the German Wage Structure: Evidence and Interpretation“, *IMF Staff Papers* 51, 354-385.

Rawls, J. (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/Main, Suhrkamp.

Rehn, G. (1980): „Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation – Beschäftigungsprämien in der Wirtschaftspolitik“, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, 543-551.

Reinberg, A. und M. Hummel (2005): „Höhere Bildung schützt auch in der Krise vor Arbeitslosigkeit“, *IAB Kurzbericht 9*, Nürnberg.

Richardson, J. D. (1995): "Income Inequality and Trade: What to Think, What to Conclude“, *Journal of Economic Perspectives* 9(3), S. 33-55.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): *Jahresgutachten 2002/2003. Zwanzig Punkte für mehr Beschäftigung und Wachstum*, Wiesbaden.

Schneider, F. (2001): „Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 2(4), S. 425 – 439.

Schneider, F. (2005a): „Shadow Economies around the world: What do we really know?“, *European Journal of Political Economy* 21, 598-642.

Schneider, F. (2005b): *Noch rückläufige Schattenwirtschaft in Deutschland: Fluch oder Segen*, November 2005, http://www.econ.jku.at/Schneider/Fluch%20oder%20Segen-ueberarbeitet%202005.pdf.

Schöb, R. (2000): *Steuerreform und Gewinnbeteiligung*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Schöb, R. und J. Weimann (2004): „Es gibt eine Alternative zu Hartz IV“, *Handelsblatt* 7. September 2004, 173/37, S. 9.

Schöb, R. und J. Weimann (2003a): „Kombilohn: „Die Magdeburger Alternative“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4(1), S. 1-16.

Schöb, R. und J. Weimann (2003b): „Neue Arbeitslose durch Mini-Jobs“, *Financial Times Deutschland* 5. Februar 2003, 25/06, S. 30.

Schöb, R. und J. Weimann (2003c): „Minijobs als Jobkiller“, *Financial Times Deutschland* 10. Juni 2003, 109/24, S. 34.

Schöb, R. und J. Weimann, (2002): „Die Magdeburger Alternative“, *Financial Times Deutschland* 8. Mai 2002, 88/19, S. 34.

Sinn, H.-W. (2003): *Ist Deutschland noch zu retten?*, München: Econ.

Sinn, G. und H.-W. Sinn (1993)*: Kaltstart - Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 3. Auflage, dtv-Beck.

Sinn, H.-W. (1995): „Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern“, in: G. Gutmann (Hrsg.): *Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 239, Berlin: Duncker und Humblot, S. 23-60.

Sinn, H.-W. (2002a): „Die Höhle in der Eiger-Nordwand. Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich“, *ifo-Schnelldienst* 55(3), S. 20-25.

Sinn, H.-W. (2002b): „Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen“, *ifo Schnelldienst* 55(23).

Sinn, H.-W. et al. (2002): „Aktivierende Sozialhilfe: Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum“, I*fo-Schnelldienst* 55(9).

Sinn, H.-W. und M. Thum (1999): „Gesetzliche Rentenversicherung: Prognosen im Vergleich“, *Finanzarchiv* 56, S. 104-135.

South Dakota State Legislature (2003): *Administrative Rules, http://legis.state.sd.us.*

Statistisches Bundesamt (1996): *Fachserie 1 (Gebiet und Bevölkerung)*, R 1, Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (2001): *Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland,* Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (2002): *Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland,* Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Statistisches Bundesamt (2003a): *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*, Wiesbaden, http://www.destatis.de.

Statistisches Bundesamt (2003b): *Gesamtentwicklung im Außenhandel seit 1950-2002*, www.destatis.de.

Statistisches Bundesamt (2003c): *Statistische Wochenberichte*, www.destatis.de.

Steiner, V. und T. Hagen (2002): „Was kann die Aktive Arbeitsmarktpolitik aus der Evaluationsforschung in anderen europäischen Ländern lernen?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3(2), S. 189-206.

Strotmann, H. und A. Vogel (2004): Mini- und Midijobs – Ausmaß, Struktur und Dynamik, *IAW-Kurzbericht 6/2004*.

U.S. Census Bureau (2004): *Historical Income Tables*, , 2003-1991.

U.S. Food and Nutrition Service (2003): *Fact Sheet on Resources , Income, and Benefits*.

U.S. Internal Revenue Service (2002): *Earned Income Credit (EIC),* Publication 596.

Varian, H. (2001): *Grundzüge der Mikroökonomik*, München: Oldenbourg.

Visser, J. und A. Hemerijk (1998): *Ein höllandisches Wunder?: Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Bd. 34, Frankfurt am Main: Campus.

Whitley, J. D. und R. A. Wilson (1983): „The Macroeconomic Merits of a Marginal Employment Subsidy", *Economic Journal* 93, 862-880.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, BMWA Studienreihe 99, Berlin.

Wood, A. (1995): "How Trade Hurt Unskilled Workers", *Journal of Economic Perspectives* 9(3), S. 57-80.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2003): *Perspektiven der Zeitarbeit*, Mannheim, Juli 2003.

DANKSAGUNG

Wir haben die Magdeburger Alternative in vielen wissenschaftlichen Seminaren, öffentlichen Vorträgen und auf Podiumsdiskussionen vorgestellt. In diesen Veranstaltungen haben wir viele wertvolle Anregungen und konstruktive Kritik erhalten. Vor allem aber wurden wir auf diesen Veranstaltungen immer wieder ermutigt, uns mit unserem Vorschlag auch weiterhin in die politische Diskussion einzumischen. Das insgesamt positive Echo und der überall erkennbare Wunsch, auch über umfassendere Reformen ernsthaft nachzudenken, hat uns letztlich dazu veranlasst, dieses Buch zu schreiben.

Dabei haben wir von vielen Seiten Unterstützung erfahren, für die wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken wollen. Unsere Lehrstuhlmitarbeiter Dr. Jeanette Brosig, Sönke Hoffmann, Dr. Andreas Hoffmann, Thomas Franke, Ulf Rosner, Harald Simons, Bodo Sturm, Andreas Knabe, Dr. Bertrand Koebel, Sven Wehke haben uns nicht nur hervorragend bei der Daten- und Materialbeschaffung unterstützt, sie waren auch unsere ersten und schärfsten Kritiker. Bei Frau Katja Trinks bedanken wir uns für die gewissenhafte Erstellung der Graphiken.

Hilfreiche Kommentare zu einzelnen Teilen des Buches erhielten wir von Christine Bayer-Schöb, Barbara Weimann, Dr. Wolfgang von Berg, Marco Lang, Manfred Lunke und Marcel Thum.

Unser weiterer Dank gilt den Mitarbeitern des Wirtschaftsministeriums des Landes Sachsen Anhalt, Dr. Ulrich Cramer und Dr. Reinhard Penz, mit denen wir bei mehreren Gelegenheiten Fragen der praktischen Umsetzbarkeit unseres Vorschlages diskutierten,

sowie Eckhardt Rehberg und Wolfram Axthelm von der CDU Mecklenburg-Vorpommern, die sich für unsere Idee sehr eingesetzt haben, obwohl sie im Gegensatz zu dem von der Bundes-CDU favorisierten Vorschlag des Ifo-Institutes steht. Schließlich gilt unser Dank auch unserem Verleger Janos Steckovics und dem Lektor des Verlages, Dr. Ulrich Steinmetzger.

STIMMEN ZUR MAGDEBURGER ALTERNATIVE

„Die hohen Lohnnebenkosten sind gerade für die Geringqualifizierten eine unüberwindbare Barriere, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Ich glaube, dass wir das Instrument der Lohnkostenzuschüsse noch nicht ausreichend genutzt haben. Ich weiß, die bisherigen zaghaften Versuche haben nicht die gewünschten Erfolge gebracht. Davon sollten wir uns aber nicht entmutigen lassen, sondern in diesem schwierigen Bereich des Arbeitsmarktes weiter nach Lösungen suchen. Vorschläge hierzu – von der ‚selektiven Sozialhilfe' bis zur ‚Magdeburger Alternative' – liegen vor. Ich ermutige die Arbeitsmarktpolitiker, diese Modelle zu erproben."

Bundespräsident Horst Köhler in seiner „Brandrede" vom 15. März 2005

„...dieses Buch ist eine echte Bereicherung. Wer es gelesen hat, stellt sich unwillkürlich die Frage: Wieso hört keiner auf die beiden Autoren? Ihre sogenannte „Magdeburger Alternative" ist so gut begründet und plausibel, dass man sie jedem Arbeitsmarktpolitiker als Pflichtlektüre verordnen möchte ... Das 200-Seiten-Werk ist durchweg flott und anschaulich geschrieben und auch ohne VWL-Studium verständlich ... Der historische Abriss ist präzise und bringt die vielen Fehler der bisherigen Arbeitsmarktpolitik auf den Punkt. Ein Lehrstück gerade für jüngere Leser, die die Politik der 70er und 80er Jahre nur aus Erzählungen kennen."

Deutschlandfunk

„Die Hauptproblemgruppen des Arbeitsmarktes sind die wenig Qualifizierten und der so genannte Niedriglohnsektor. Um diese Menschen wieder in Arbeit zu bringen, müssen wir zur Not das Experiment einer staatlichen Unterstützung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich wagen, wie sie etwa das ‚Magdeburger Modell' vorsieht. ... Ich schlage einen großflächigen Regionalversuch vor mit Baden-Württemberg im Westen und einem ostdeutschen Land. Ich fordere den Bund auf, den Weg hierfür frei zu machen. Es ist allemal besser, Arbeit zu fördern, als Arbeitslosigkeit auf Dauer zu finanzieren."

Ministerpräsident Günther Oettinger (CDU, Baden-Württemberg) in seiner Regierungserklärung vom 27. April 2005

„Schleswig-Holstein verliert Tag für Tag rund 40 Arbeitsplätze, 365 Tage im Jahr. Um diesen Negativ-Trend wieder zu verändern, sind wir bereit, ganz neue Wege zu gehen. Wir sind bereit, das Magdeburger Modell zu erproben. Wir sind bereit, das Modell zu testen, wenn wir uns mit dem Bund und anderen über die Kostenverteilung einigen können. Dieses Modell senkt für die Arbeitgeber die Lohnnebenkosten bei Neueinstellungen in der untersten Lohngruppe um 35 Prozent, lässt den Nettolohn unangetastet und ruiniert nicht die öffentlichen Kassen."

Ministerpräsident Peter-Harry Carstensen (CDU, Schleswig-Holstein) in seiner Regierungserklärung vom 25. Mai 2005

„Wenn wir das Problem Massenarbeitslosigkeit lösen wollen, müssen wir in diese Richtung weiterdenken."

Ministerpräsident Wolfgang Böhmer (CDU, Sachsen-Anhalt)

„Auf jeden Fall fände ich es des Schweißes der Edlen in den verschiedenen Parteien wert, sich mit dem Magdeburger Modell als radikalstem Vorschlag für den Niedriglohnsektor intensiv zu beschäftigen und kurzfristig die Möglichkeiten einer Umsetzung auszuloten."

Reinhard Bütikofer, Bundesvorsitzender Bündnis 90/Die Grünen

„Die Magdeburger Alternative ist aber auch ein interessantes Konzept zur Bekämpfung von Schwarzarbeit. Die Beschäftigungsformel würde illegale Beschäftigung unattraktiv machen, so die Professoren, weil den Arbeitgebern die gesamten Sozialversicherungsbeiträge erstattet werden, wenn sie zusätzliche Stellen schaffen."

Süddeutsche Zeitung

„Das Buch ist jedoch weit davon entfernt, eine pure Abhandlung über eine einzelne Theorie zu sein. Vielmehr wird dem Leser ein leicht verständlicher und geradezu vergnüglich zu lesender Grundkurs in Arbeitsökonomie offeriert. Gewürzt mit klaren Graphiken und anschaulichen Beispielen, lernen Einsteiger das Rüstzeug für arbeitsmarktpolitische Diskussionen jeglicher Art. Der Fortgeschrittene erhält die Möglichkeit, sein Wissen auf an-

genehme Art wiederaufzufrischen. ... Ausgehend von dieser Diagnose, handeln die beiden Ökonomen nicht minder schwungvoll die gängigen Therapieformen in der Arbeitsmarktpolitik ab. Der Leser erfährt, weshalb Arbeitszeitverkürzung eine Milchmädchenrechnung ist, wieso das Bündnis für Arbeit in Deutschland nichts bewirken kann, weshalb Personal-Service-Agenturen und Minijobs aus dem Hartz-Konzept enttäuscht haben und warum die Agenda 2010 nur begrenzten Erfolg haben wird. ... Die Erklärungen von Schöb und Weimann sind so einleuchtend, dass sich der Leser fragt, weshalb ein solcher Ansatz nicht häufiger in der Debatte um Niedriglohnsektoren auftaucht – oder warum er nicht schon längst angewendet wird."

Frankfurter Allgemeine Zeitung

„Dschungelführer für den Arbeitsmarkt ... Braucht dieses Land, in dem täglich die Gebetsmühlen von den Wegen aus der Krise klappern, noch ein weiteres kleines Buch über Arbeitslosigkeit? Wenn es so geschrieben ist wie ‚Arbeit ist machbar' von den Magdeburger Ökonomen Ronnie Schöb und Joachim Weimann – dann ja." ... Als Therapie empfehlen die beiden Ökonomen ein kompliziertes System staatlicher Lohnergänzungszahlungen, ihre ‚Magdeburger Alternative'. Deren Details dürften – und sollten – vor allem die Arbeitsmarktexperten interessieren. Für die interessierten Laien ist aber schon der Argumentationsweg zu dem Masterplan lohnend: Schöb und Weimann analysieren gut verständlich den Polit-Dschungel von ABM, PSA, ‚Mainzer Modell' und Hartz IV, den die meisten Sterblichen längst nicht mehr durchschauen. Das Buch eignet sich so auch um Nachschlagen, eine

kommentierte Literaturauswahl gibt es als Sahnehäubchen obendrauf."

Financial Times Deutschland

„... ihr Buch habe ich mit großem Interesse durchgesehen. Es stellt nicht nur eine gut lesbare Lektüre dar ..., sondern zeigt anhand schlagkräftiger Argumente und einfachen empirischen Materials, dass es durchaus noch Unversuchtes bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit gibt ... Nicht zuletzt hat mich auch die nachvollziehbare Berechnung von Kosten und zu erwartenden Effekten überzeugt. Sie zeigt, dass ... nicht nur eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre, sondern sogar die Steuergelder geschont würden. Das verdient Beachtung."

Lothar Späth, Ministerpräsident a. D.

„Damit stellt das Modell das derzeitig schlüssigste und überzeugendste Konzept zur wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland dar und bietet aussichtsreichere und wirtschaftsverträglichere Möglichkeiten als Hartz IV und die Ein-Euro-Jobs. Die eingereichte Arbeit ist eine herausragende Leistung, die ein großes Potential für die wirtschaftliche Umsetzung sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Deutschland besitzt."

Aus der Laudatio zur Verleihung des Forschungspreises der IHK-Magdeburg, November 2004

„Es ist sehr erfreulich, dass das Buch von Weimann und Schöb so kurz nach seinem ersten Erscheinen nun schon in die zweite Auf-

lage geht. Es enthält einen außerordentlich interessanten und gut durchdachten Vorschlag zur wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Das Konzept vermeidet eine wesentliche Beeinträchtigung starker Gruppeninteressen und sollte deshalb politisch durchsetzbar sein. Es ist zu hoffen, dass die Ideen des Buches von der Politik aufgegriffen werden."

Reinhard Selten, Professor an der Universität Bonn, Wirtschaftsnobelpreisträger

„Das derzeit überzeugendste Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Endlich einmal ein substantiell neuer, gut durchdachter und umsetzbarer Vorschlag zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage."

Georg Hirte, Professor für Volkswirtschaftslehre an der TU Dresden

„Das vorliegende Buch ist in hervorragender Weise dazu geeignet, die schwerwiegenden Arbeitsmarktprobleme in Deutschland einer praxisnahen Lösung näherzuführen. Es enthält provokante und interessante Vorschläge, die von der Politik viel ernster genommen werden sollten."

Friedrich Schneider, Professor für Volkswirtschaftslehre, Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik