

## ARBEIT UM JEDEN PREIS – Um- und Abbau des Sozialstaates durch Niedriglohnbeschäftigung

1. Sozialstaat: Vom Problemlöser zum Problemverursacher? .....	70
2. Sozialpolitik als Beschäftigungshemmnis? .....	72
3. „Es lohnt sich nicht zu arbeiten“ – Arbeitslosigkeit als Verhaltensproblem .....	75
4. Abbau von Arbeitslosigkeit durch Niedriglohnbeschäftigung? .....	84
5. Vorrang für eine offensive Beschäftigungs- strategie .....	97

**Gerhard Bäcker**

**Professor an der  
Hochschule  
Niederrhein,  
Fachbereich Sozial-  
wesen**

**Auszug aus WISO 1/2002**

**isw**

**Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften**

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)

Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

### 1. Sozialstaat: Vom Problemlöser zum Problemverursacher?

*Sozialstaat  
massiv unter  
Druck*

Spätestens seit Mitte der 90er Jahre steht der Sozialstaat in nahezu allen europäischen Ländern massiv unter Druck. Dies gilt auch und gerade für die Situation in der Bundesrepublik Deutschland. In zunehmendem Maße werden die Grundlagen und Strukturprinzipien des Sozialstaates zur Diskussion und Disposition gestellt werden. Es geht nicht länger allein um das Pro und Kontra hinsichtlich einzelner Einschnitte und Leistungsverlechterungen im System, sondern um die Frage eines Um- und Abbaus des Systems. Vor dem Hintergrund des Endes der Systemkonkurrenz, der Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte, der Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt und einer damit einhergehenden Schwächung der Gewerkschaften haben sich nicht nur die ökonomischen Rahmenbedingungen, sondern auch das gesellschaftlich-politische Klima verändert.

*verändertes  
gesellschaftlich-  
politisches Klima*

Die Grundsatzkritik lautet, dass die für die soziale Marktwirtschaft charakteristische Verbindung von marktwirtschaftlicher Dynamik und sozialer Sicherung in den zurückliegenden Dekaden zwar außerordentlich erfolgreich war, unter dem Eindruck anhaltender Krisen aber nicht mehr fortgeschrieben werden könne. Denn mittlerweile sei es der ausgebaute Sozialstaat selber, der für die Krisenerscheinungen in Wirtschaft und Gesellschaft verantwortlich zeichne. Sozialpolitik habe sich damit vom Problemlöser zum Problemverursacher entwickelt (so unter vielen: Kommission 1997). Als Krisensymptome gelten vor allem die anhaltende Arbeitslosigkeit und hier insbesondere die steigende Langzeitarbeitslosigkeit, die abgeschwächten Wachstumsraten der Wirtschaft, die Finanzierungsprobleme in den Haushalten der Sozialversicherungsträger und den öffentlichen Gebietskörperschaften sowie die Belastung von Wirtschaft und Arbeitnehmern durch Steuern und Beiträge.

*Krisensymptome*

Versucht man die Kritik zu systematisieren, so stehen in erster Linie folgende Argumente im Raum (vgl. dazu im Überblick: Bäcker u.a. 2000, S. 32 ff.):

- Die Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt sowie die zu hohen Lohn- und Lohnnebenkosten und Steuerbelastungen beeinträchtigten die Dynamik und Flexibilität eines Wirtschaftssystems und Arbeitsmarktes, die durch die Zunahme von Dienstleistungstätigkeiten, immer schnelleren technologischen Wandel und steigenden internationalen Konkurrenzdruck gekennzeichnet sind. *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt*
- Das zu weit gespannte System der Sozialen Sicherung verbunden mit einem zu hohen Leistungsniveau überfordere die finanziellen und administrativen Kräfte eines Staates, der im Zuge der Globalisierung zunehmend an Handlungsfähigkeit verliere. Zugleich belaste die hohe Abgabenlast gerade die „Leistungsträger“ und lähme deren Leistungs- und Innovationskraft. *Soziale Sicherung mit einem zu hohen Leistungsniveau*
- Aufgrund der überhöhten Lohn- und Sozialstandards fehle es an Anreizen zur Übernahme niedrig bezahlter Arbeit und an Möglichkeiten für die Unternehmen, Einfacharbeitsplätze rentabel bereitzustellen. Statt die Betroffenen zu aktivieren und ihnen zu helfen, auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen, komme es durch die soziale Absicherung zu einer passivierenden Versorgung der zunehmenden Zahl von arbeitslosen, aber arbeitsfähigen Sozialleistungsempfängern. *fehlende Anreize zur Übernahme niedrig bezahlter Arbeit*

Die politische Schlussfolgerung aus dieser Diagnose mündet in einer Reihe von Forderungen, die auf einen *quantitativen* Abbau und *qualitativen* Umbau der Sozialpolitik zielen. Dazu zählen vor allem die Vorstellungen,

- den (Arbeits-)Markt von arbeits- und sozialrechtlichen Regulierungen zu entschlacken,
- das Leistungsniveau der Sozialversicherung in Richtung einer Basissicherung abzusenken und den Kreis der Versicherten auf die „wirklich Bedürftigen“ zu konzentrieren,
- die soziale Sicherung privat und privatwirtschaftlich zu organisieren und zu finanzieren sowie das Finanzierungsverfahren vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren umzustellen,
- die Belastung mit Steuern und Abgaben nachhaltig zu

*quantitativen  
Abbau und  
qualitativen  
Umbau*

- reduzieren und insbesondere die Arbeitsgeberbeiträge zur Sozialversicherung einzufrieren,
- die Unterstützung von arbeitsfähigen Sozialleistungsempfängern strikt an Voraussetzungen und Bedingungen zu knüpfen sowie die Leistungen in ihrer Höhe deutlich zu kürzen, sodass Niedriglohnbeschäftigungsverhältnisse auch angenommen werden.

*Sozialstaat nicht als „Opfer“ der Beschäftigungs-  
krise*

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Argumentation, dass der Sozialstaat nicht „Opfer“ der Beschäftigungskrise ist, sondern selbst zur Entstehung und Verfestigung der Beschäftigungsprobleme beiträgt. Diese These von den beschäftigungspolitisch kontraproduktiven Wirkungen des Sozialstaats zählt zum Kernbestand der mikroökonomischen Arbeitsmarkttheorie: An Arbeit fehle es nicht, heißt es, es komme nur darauf an, durch einen entsprechenden Umbau des Sozialstaates endlich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich der große Bedarf an vor allem persönlichen und haushaltsbezogenen Dienstleistungen auf dem Markt auch entfalten könne und dass die Arbeitslosen, und hier in erster Linie die Langzeitarbeitslosen und die Geringqualifizierten, bereit sind, solche Arbeitsplätze auch zu besetzen (Streek/Heinze 1999; Berthold 1998).

## **2. Sozialpolitik als Beschäftigungshemmnis?**

*„sozialstaatlich“  
induzierte  
Arbeitslosigkeit*

Schaut man sich die Argumentation der „sozialstaatlich induzierten“ Arbeitslosigkeit näher an, so werden zwei ineinander greifende Fehlentwicklungen diagnostiziert, die in Deutschland die Entstehung von Einfacharbeitsplätzen im Dienstleistungssektor. Arbeitslosigkeit wird als Gleichgewichtsstörung auf dem Arbeitsmarkt interpretiert und gilt insofern als durch den Sozialstaat verursacht, da sich Nachfrage und Angebot nach Arbeit infolge der sozialstaatlichen Strukturen und Regelungen und ihrer Rückwirkungen auf das Verhalten der Beteiligten nicht ausgleichen können:

(1) Rückwirkung auf die Arbeitsnachfrage: Die Lohnstruktur auf dem deutschen Arbeitsmarkt sei nach unten hin unzureichend ausgefächert; die auf Nivellierung zielende Tarifpolitik der Gewerkschaften habe keine Rücksicht auf die niedrige Produktivität von Geringqualifizierten genommen (vgl. zu diesem Argumentationsstrang im Überblick: Bäcker/Hanesch 1998 a, S. 122 ff.). Zudem hätten sich die Tarifsteigerungen im Dienstleistungsbereich an der allgemeinen Einkommensentwicklung angepasst, obgleich insbesondere die einfachen Dienstleistungstätigkeiten keinen oder einen nur geringen Produktivitätszuwachs aufweisen. Diese „Überteuerung“ einfacher Arbeit werde noch durch die hohen Lohnnebenkosten verschärft; insbesondere die steigenden Beiträge zur Sozialversicherung würden die bei den Betrieben anfallenden Arbeitskosten nach oben treiben. Im Ergebnis rechne es sich für die Unternehmen nicht (mehr) „niedrigproduktive“ Arbeitsplätze bereitzustellen, da sich die Dienstleistungen angesichts ihrer hohen Entstehungskosten auf dem Markt nicht rentabel absetzen ließen. Bei Dienstleistungen existiere – stärker ausgeprägt als im industriellen Sektor – eine hohe Abhängigkeit der Entstehungskosten der Dienstleistung von den Arbeitskosten und zugleich eine hohe Preiselastizität der Nachfrage. Seien personenbezogene Dienstleistungen, auf die nicht unbedingt zurückgegriffen werden muss, zu teuer, werden die Menschen diese Tätigkeiten selbst, d. h. in Eigenarbeit, erledigen.

*keine Rücksicht  
auf die niedrige  
Produktivität*

*„Überteuerung“  
einfacher Arbeit*

*hohe  
Abhängigkeit von  
den Arbeits-  
kosten*

Gelänge es hingegen, die Entstehungskosten und damit die Preise durch niedrigere Arbeitskosten zu senken, werde die Nachfrage stark ansteigen. Neue Beschäftigungsverhältnisse würden etabliert, alte zurückgewonnen. Arbeitslosigkeit ist also aus dieser Perspektive betrachtet ein Problem unzureichender Arbeitsnachfrage aufgrund überhöhter Arbeitskosten am unteren Ende des Arbeitsmarktes.

*ein Problem  
unzureichender  
Arbeitsnachfrage*

(2) Rückwirkung auf das Arbeitsangebot: Durch die fehlerhafte Konstruktion der Sozialleistungen an Arbeitslose (in erster Linie Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe) entstehe eine

*Verharren in der  
Langzeit-  
arbeitslosigkeit*

„Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle“ (vgl. im Überblick Wissenschaftlicher Beirat 1996; Jerger/Spermann 1996; Institut für Weltwirtschaft 1999). Denn es lohne sich für die Leistungsempfänger nicht oder nicht ausreichend, aus dem Leistungsbezug heraus eine niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen. Da insofern der monetäre Arbeitsanreiz fehle, komme es zu einem Verharren in der Langzeitarbeitslosigkeit. Zum einen liege das erzielbare Netto-Einkommen bei Erwerbstätigkeit im Vergleich zum Sozialhilfeniveau bzw. zur Arbeitslosenhilfe kaum höher; zum anderen rechne es sich für die Leistungsbezieher auch deswegen nicht, eine niedrige bezahlte Arbeit bzw. Teilzeitarbeit aufzunehmen, weil das Erwerbseinkommen weitgehend auf die Sozial- und Arbeitslosenhilfe angerechnet werde und ein Hinzuverdienst zu keinem höheren Einkommen führe.

*Arbeitslosigkeit  
ein Problem des  
Arbeitsangebotes*

In Folge dieser Fehlanreize sei es den Unternehmen noch nicht einmal möglich, die bei der geltenden Entgeltstruktur möglichen Niedriglohnarbeitsplätze einzurichten, da durch das Sozialleistungssystem, insbesondere durch den als überhöht angesehenen Bedarfssatz der Hilfe zum Lebensunterhalt, ein impliziter Mindestlohn festgeschrieben werde und die Arbeitslosen nicht bereit seien, ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Arbeit mit einem niedrigen (Netto-)Entgelt zu überwinden. Nach dieser Sichtweise ist also Arbeitslosigkeit ein Problem des Arbeitsangebotes.

*Neuausrichtung  
der sozialen  
Absicherung*

Die angebotsseitigen Hindernisse, die einen Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt verhindern, spitzen sich folgerichtig zu, wenn die Entgelte abgesenkt werden sollen, die durch sozialpolitische Regelungen normierten Mindest- oder Anspruchslöhne aber unverändert hoch liegen. Wenn also die Ausdifferenzierung der Arbeitsentgelte nach unten noch weit über das gegenwärtige Maß der Einkommensungleichheit hinaus auf dem Arbeitsmarkt auch durchgesetzt werden soll, bedarf es aus dieser Sicht umso mehr einer Neuausrichtung der sozialen Absicherung bei Ar-

beitslosigkeit, damit die neuen Niedriglohnstellen auch besetzt werden. Als erforderlich erachtet werden eine Absenkung des Leistungsniveaus, eine geringere Anrechnung des Arbeitseinkommens bei der Sozialhilfe sowie – last but not least – eine Verschärfung der Zumutbarkeits- und Sanktionsnormen hinsichtlich der Annahme schlecht bezahlter Arbeit.

### 3. „Es lohnt sich nicht zu arbeiten“ – Arbeitslosigkeit als Verhaltensproblem?

Greifen wir in unserer Analyse dieser Grundsatzkritik am Sozialstaat in einem ersten Schritt den zuletzt genannten Argumentationsstrang heraus, so bleibt zu überprüfen, wie tragfähig die – in der öffentlichen Debatte populäre – Diagnose ist, Arbeit sei zwar ausreichend vorhanden, es „lohne“ sich für viele Arbeitslose aber nicht, diese Arbeit aufzunehmen. Bei dieser These einer verhaltensbedingten Verursachung von Arbeitslosigkeit sind vier zentrale Fragen zu beantworten (vgl. im Einzelnen Bäcker 1999):

- Wird der Abstand zwischen niedrigen Löhnen und der Sozialhilfe tatsächlich verletzt, fehlt es an monetären Arbeitsanreizen?
- Welche Folgen hätte es, wenn die Arbeitseinkommen im Sinne von Kombi-Löhnen nur noch teilweise auf die Transferzahlung bei Arbeitslosigkeit angerechnet würden?
- Bildet das neoklassische Modell des Arbeitsangebots das Verhalten der Betroffenen und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt realitätsgerecht ab?
- Gibt es empirische Hinweise für mangelnde Arbeitsmotivation von Arbeitslosen?

*vier zentrale  
Fragen*

#### 3.1.Lohnabstand und Einkommensanrechnung bei der Sozialhilfe

Auch neuere empirische Überprüfungen des Abstandsgebots (Bäcker 2002; Engels 1999) kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen niedrigen Löhnen (einschließlich Kindergeld und

*empirische  
Überprüfungen  
des Abstands-  
gebots*

- Abstand noch  
25 %* Wohngeld) und den Leistungssätzen der Sozialhilfe (einschließlich Warmmiete und Einmalleistungen) eine erhebliche Spanne besteht und dass diese Spanne in den letzten Jahren zugenommen hat. Selbst bei einem Ehepaar mit 3 Kindern, bei dem nur der Mann beschäftigt ist – und zwar in der niedrigsten Entgeltgruppe nach der amtlichen Verdienststatistik –, beträgt der Abstand im Jahr 2001 noch 25 %. Das heißt, dass ein Einkommen aus Vollzeitbeschäftigung auch in unteren Lohn- und Gehaltsgruppen ausreicht, um das sozialhilferechtliche Existenzminimum von Familien abzudecken. Allerdings gilt diese Feststellung nicht in jedem Einzelfall: Dass bei einem niedrigen Nettoarbeitseinkommen einschließlich Transfers das haushaltsspezifische Existenzminimum unterschritten wird, ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn die Lohnsätze das Tarifniveau unterschreiten oder nur Teilzeitarbeit möglich ist und wenn zugleich mehrere Kinder zu versorgen sind sowie hohe Mieten gezahlt werden müssen. Soweit also in der Realität Überschneidungen vorkommen, liegen die Ursachen nicht in einem überhöhten Sozialhilfeniveau – verantwortlich ist vor allem das unzureichende Kindergeld. Da das Kindergeld nicht das Existenzminimum eines Kindes abdeckt, sondern immer nur einen Zuschuss zu den Unterhaltskosten darstellt, müssen viele Familien Sozialhilfe in Anspruch nehmen, um das Existenzminimum zu erreichen.
- keine großen  
Sprünge* Auch mit den Leistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind keine großen Sprünge zu machen. Die niedrigen Sätze dieser beiden Leistungen führen zu gravierenden Einkommensminderungen: Wenn man berücksichtigt, dass Einmalzahlungen, Weihnachtsgeld usw. nicht in das Bemessungsentgelt eingehen, müssen Arbeitslosengeldempfänger Einbußen von gut 40 % und Arbeitslosenhilfeempfänger (soweit sie als bedürftig eingestuft werden) von etwa 50 % ihres vormaligen Nettoeinkommens hinnehmen.
- Nachrangprinzip* Die durch das Nachrangprinzip charakterisierte deutsche Sozialhilfe rechnet Einkommen auf die Hilfeleistungen mehr oder minder voll an; das gilt auch für die Einkommen aus



Erwerbstätigkeit– anrechnungsfrei bleibt hier ein Freibetrag von etwa 140 Euro im Monat. Um Hilfeempfängern einen höheren Einkommensselbstbehalt zu gewähren, sieht das Bundessozialhilfegesetz zusätzliche individuelle Förderungsleistungen bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor. Den örtl. Sozialhilfeträgern ist es im Rahmen von Modellversuchen freigestellt, Höhe und Dauer der Förderung zu bestimmen.

*Einkommensselbstbehalt*

### **3.2. Kombi-Löhne: Hohe Anrechnungsfreibeträge erzwingen ein abgesenktes Existenzminimum**

Zweifelsohne würden höhere Freibeträge bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen den monetären Arbeitsanreiz erhöhen, da über diesen Weg sichergestellt ist, dass die Transferleistung mit dem Bezug von Arbeitseinkommen nicht sprunghaft gekappt wird, sondern bei steigenden Verdiensten schrittweise ausläuft und sich insofern Erwerbstätige immer besser stehen als nicht erwerbstätige Hilfeempfänger. Bei den in den letzten Jahren in Deutschland diskutierten Kombi-Lohn-Modellen (im Überblick: Bäcker 2000; Kaltenborn 2001) steht denn auch der Gedanke einer nur teilweisen Anrechnung des Arbeitseinkommens auf den Transferbezug im Mittelpunkt der Überlegungen. Das betrifft sowohl Kombi-Lohn-Modelle, die bei der Sozialhilfe ansetzen, als auch die Konzepte einer Negativ-Steuer oder eines „Bürgergeldes“, die in einer sehr umfassenden Form das gesamte Transfer- und Steuersystem in Richtung höherer Arbeitsanreize verändern wollen.

*nicht sprunghaft gekappt*

*nur teilweise Anrechnung*

*„Bürgergeld“*

Eine nur teilweise Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die Sozialhilfe führt aber nun zwangsläufig zu dem Problem, dass es zu einem erheblichen Zuwachs der Empfängerzahlen und zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen kommt (Bäcker/Hanesch 1998 b): Zum einen bleiben mehr Personen im Leistungsbezug, da – je nach Höhe des Freibetrags – bis in mittlere Einkommensbereiche hinein Leistungsansprüche bestehen; zum anderen gebietet es der Gleichbehandlungsgrundsatz, nicht nur jenen Ansprüche auf Transfers zu gewähren, die aus der Arbeitslosigkeit heraus eine Erwerbstätigkeit

*Gleichbehandlungsgrundsatz*

*alle Ansätze  
des Umbaus  
gescheitert*

aufnehmen, sondern auch jenen, die bereits erwerbstätig sind und bei höheren Freibeträgen mit ihrem Nettoeinkommen nun unterhalb der Leistungsschwelle liegen. Alle Ansätze eines Umbaus der Sozialhilfe in diese Richtung sind bislang an den finanziellen Konsequenzen, die aufgrund dieses Doppeleffektes auf die Sozialhilfeträger zukommen würden, gescheitert.

*Leistungs-  
empfängerzahl  
würde sich  
vervielfachen*

Das Problem eines bis in mittlere Einkommensgruppen reichenden Anspruchs auf Transfers ist auch für alle Varianten einer Negativsteuer typisch (vgl. im Überblick Hauser u. a. 1997). So hätten bei einem Anrechnungsfreibetrag von 50 % des Erwerbseinkommens alle Erwerbstätigen Anspruch auf ergänzende Transferzahlungen, deren Netto-Einkommen bis zur doppelten Höhe des haushaltsbezogenen Existenzminimums reicht. Die Leistungsempfängerzahl würde sich gegenüber der heutigen Situation vervielfachen. Zugleich ergäbe sich eine breite Überschneidung zwischen Einkommensteuern und Transferleistungen. Um dies zu vermeiden, müsste – wie in den Negativsteuerkonzepten auch konsequent vorgesehen – der steuerliche Grundfreibetrag bis zur Transfergrenze angehoben werden. Die Folge wären massive Steuer ausfälle. Als Folge dieser Doppelwirkung von steigenden Ausgaben und sinkenden Steuereinnahmen würden sich Belastungen für die öffentlichen Haushalte in dreistelliger Milliardenhöhe und eine sehr hohe steuerliche Grenzbelastung jenseits der Transferentzugsgrenze ergeben (vgl. Bundesministerium der Finanzen 1996; Becker 1998).

*sehr hohe  
steuerliche  
Grenzbelastung*

Unter der Rahmenbedingung begrenzter fiskalischer Spielräume lassen sich im Ergebnis höhere Freibeträge nur finanzieren, wenn gleichzeitig das Existenzminimum der Sozialhilfe drastisch abgesenkt wird (in diese Richtung votieren u. a.: Institut für Weltwirtschaft 1999; Kommission 1997). Wenn allerdings höhere Freibeträge eine Tendenz zur Absenkung des Leistungsniveaus auslösen, verliert die Gesamtheit aller Leistungsempfänger durch die Verminderung des Niveaus das, was die erwerbstätigen Leistungsempfänger durch erwei-

terte Einkommensfreistellung an Einkommensverbesserung gewinnen. Werden die Leistungssätze der Sozialhilfe speziell für „Arbeitsfähige“ gekürzt (so die Forderung von Klös 1998 und Berthold 1999), dann sind jene in ihrer Einkommenslage gefährdet, die trotz des erheblichen materiellen Drucks keine Arbeit finden. Faktisch wird durch die Absenkung des Niveaus ein Arbeitszwang hergestellt, da die Existenz nur durch die Aufnahme von Arbeit gesichert werden kann. Das sozialstaatliche Ziel der Sicherung des sozial-kulturellen Existenzminimums für alle Bürger wird der Beschäftigungsförderung („Arbeit um jeden Preis“) untergeordnet.

*durch die Absenkung des Niveaus Arbeitszwang*

Es ist damit nicht auszuschließen, dass die Situation „Armut bei Arbeitslosigkeit“ lediglich mit der Situation „Armut trotz Arbeit“ ausgetauscht wird. Dies entspricht dem durchgängigen Ansatz aller neoliberalen Vorschläge, bei denen die Schaffung eines flexiblen und deregulierten Arbeitsmarktes im Vordergrund steht. Auf Arbeitslose würde Druck ausgeübt, Arbeitsverhältnisse mit Löhnen unterhalb der Armutsschwelle anzunehmen. Da es nach dem Selbstverständnis der Neoklassik unfreiwillige Arbeitslosigkeit gar nicht gibt, weil es nur darauf ankommt, dass sich die Arbeitssuchenden ausreichend flexibel an die Bedingungen des Marktes anpassen, was vor allem die Höhe der Entgelte betrifft, gilt die Lebenslage dieser Personen als „freiwillig“ gewählt. Der Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit etwas mit fehlenden Arbeitsplätzen und ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu tun hat, kommt im Modelldenken nicht vor.

*„Armut bei Arbeitslosigkeit“*

*Löhne unterhalb der Armutsschwelle*

Einen „kleinen“ Schritt in Richtung eines höheren monetären Anreizes zur Aufnahme niedrig bezahlter Arbeitsplätze und/oder Teilzeitarbeit macht das sog. Mainzer-Modell, das in der Bundesrepublik Deutschland nach einer Erprobungsphase ab März 2002 bundesweit umgesetzt wird. Klein ist der Schritt insofern, als davon die Leistungssätze von Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld nicht berührt werden. Das höhere Nettoeinkommen bei der Aufnahme von (versiche-

*Mainzer-Modell*

*nur für neu  
aufgenommene  
Beschäftigung*

rungspflichtiger) Beschäftigung wird durch die Zahlung von Kindergeldzuschlägen sowie durch die Übernahme der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung – finanziert aus dem Haushalt des Bundes – erreicht. Die Förderung erfolgt dabei nur für Personen, die eine Beschäftigung neu aufnehmen (also nicht für bestehende Beschäftigungsverhältnisse), sie ist zeitlich begrenzt (bis zu 36 Monate) und nach der Höhe des erzielten Bruttoeinkommens degressiv gestaffelt (die Zuschüsse werden bis zu einem Bruttoeinkommen von 897 Euro (Alleinstehende) bzw. 1.707 Euro (Verheiratete) geleistet).

*Beschäftigungs-  
verhältnisse  
auch ohne  
Förderung*

So erfreulich diese Einkommenszuschüsse für die Betroffenen sind – insbesondere Teilzeitbeschäftigte werden davon profitieren –, so bleibt doch zu fragen, ob die Betroffenen die angebotenen Beschäftigungsverhältnisse nicht auch ohne die Förderung aufgenommen hätten; Mitnahmeeffekte sind also nicht auszuschließen. Selbst wenn dies nicht der Fall ist, bleibt des Weiteren zu überprüfen, ob durch verstärkte monetäre Anreize zur Arbeitsaufnahme tatsächlich neue Arbeitsplätze geschaffen und besetzt werden.

*Zuwachs an  
Arbeitsplätzen*

Beschäftigungspolitisch sind Kombi-Lohn-Modelle – und damit auch das Mainzer-Modell – nur dann als erfolgreich zu bewerten, wenn entweder offene Arbeitsplätze, für die es bislang keine Interessenten gab, besetzt werden oder wenn die Unternehmen aufgrund der Transferzahlungen an die Beschäftigten neue Arbeitsplätze schaffen bzw. zusätzlich Arbeit nachfragen. Erfolgskriterium kann also nicht der Tatbestand sein, ob einzelne Arbeitslose Beschäftigung finden bzw. bevorzugt eingestellt werden, sondern es muss ein Zuwachs an Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt auftreten. Dass ein relevanter Nettobeschäftigungseffekt eintritt, muss bezweifelt werden (vgl. auch Kaltenborn 1999 und 2001). Empirische Hinweise dafür gibt es nicht.

### 3.3. Fehlende Arbeitsmotivation oder fehlende Arbeitsplätze?

Gegen die Interpretation von Arbeitslosigkeit als Verhaltensproblem spricht zum einen die Rechtslage. Zum zweiten – und wichtiger noch – zeigt sich in der Praxis eine hohe Arbeitsbereitschaft der Arbeitslosen. Zum dritten gibt es keine empirischen Hinweise dafür, dass das Problem der Arbeitslosigkeit darin besteht, offene Arbeitsplätze zu besetzen.

(1) So populär die These der „faulenzenden“ Arbeitslosen auch ist, Tatsache bleibt, dass Arbeitslose nach dem deutschen Sozialrecht nicht zwischen der Entscheidung wählen können, entweder eine Arbeit anzunehmen oder aber in der Arbeitslosigkeit und im Leistungsbezug zu verbleiben und den Vorzug von Freizeit zu genießen. So ist durch die Bestimmung im Bundessozialhilfegesetz, dass Hilfesuchende auf jeden Fall die eigene Arbeitskraft zur Bestreitung des Lebensunterhalts einsetzen müssen und jedwede Arbeit (auch unter- oder außertariflich bezahlte) oder Arbeitsgelegenheiten zumutbar sind (es sei denn, der Betroffene ist hierzu körperlich oder geistig oder wegen der Erziehung kleinerer Kinder nicht in der Lage), festgelegt, dass im Sozialhilferecht keine Wahlfreiheit zwischen der Einkommenserzielung durch Erwerbsarbeit und dem Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt besteht. Sozialhilfe ist insofern auch kein Einkommen ohne Gegenleistung. Hinzu kommt, dass bei der Weigerung, solche Arbeiten und Arbeitsgelegenheiten anzunehmen, der Anspruch auf Hilfe entfällt. Die Hilfe muss dann in einer ersten Stufe um mindestens 25 vH gekürzt, kann aber auch völlig versagt werden. Auch im Arbeitsförderungsrecht ist der Vorrang von Erwerbsarbeit tragendes Prinzip. Nach der neuen Zumutbarkeitsregelung sind Arbeitslosengeld- und -hilfeempfänger gehalten, nach sechs Monaten der Arbeitslosigkeit einen Arbeitsplatz anzunehmen, dessen Nettoentgelt die Höhe der Unterstützungszahlung erreicht, ohne dass dabei ein Qualifikationsschutz greift. Lehnen Arbeits-

*Arbeitslosigkeit als Verhaltensproblem*

*These der „faulenzenden“ Arbeitslosen*

*jedwede Arbeit zumutbar*

*Sozialhilfe kein Einkommen ohne Gegenleistung*

*ohne Qualifikationsschutz*

*im Wiederholungsfall entfällt der Leistungsanspruch*

losengeld- oder Arbeitslosenhilfeempfänger zumutbare Arbeiten ab, werden Sperrzeiten von 12 Wochen verhängt, um die sich auch die gesamte Leistungsdauer vermindert. Im Wiederholungsfall entfällt der Leistungsanspruch nach dem SGB III völlig.

*Arbeitsplatzdefizit in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes*

(2) Das Kernproblem der Lage auf dem Arbeitsmarkt besteht in der Diskrepanz zwischen den vorhandenen Arbeitsplätzen und dem hohen Potenzial an Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen. Die Arbeitssuchenden kommen deswegen nicht in Arbeit, da die Zahl der Arbeitsplätze zu gering ist, und zwar in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes: Auch offene, d. h. unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, deren Bezahlung sich nach den unteren Tarifgruppen richtet, so z. B. im Einzelhandel, gibt es in nennenswerter Zahl nicht. Einen treffenden Beleg für den Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit Folge eines Arbeitsmarktungleichgewichtes ist und nicht als Problem fehlender Arbeitsanreize oder unzureichender Sanktionsinstrumente umgedeutet werden kann, findet man, wenn die Arbeitslosigkeit regional aufgeschlüsselt wird. Sind Arbeitsmotivation und Arbeitsanreize in jenen Regionen gering, die durch hohe Arbeitslosenquoten gekennzeichnet sind? Soll etwa das Verhalten der Menschen im Ruhrgebiet oder in den neuen Ländern für die dort hohe Arbeitslosigkeit (mit Arbeitslosenquoten von bis zu 25%) verantwortlich sein? Sind die Arbeitsmarktregionen im Süden Deutschlands deswegen begünstigt (mit Arbeitslosenquoten von teilweise unter 5 %), weil die Menschen hier eine höhere Arbeitsbereitschaft aufweisen?

*höhere Arbeitsbereitschaft im Süden?*

In den letzten Jahren sind in Deutschland die Leistungssätze von Arbeitslosengeld und -hilfe gesenkt, die Leistungsvoraussetzungen verschlechtert und die Zumutbarkeitsmaßstäbe verschärft worden. Das Gleiche gilt für die Sozialhilfe. Gleichwohl gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass durch all diese auf das Arbeitsangebot zielenden Maßnahmen das Niveau von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung positiv beeinflusst worden wäre. Es bleibt die schlichte

Erkenntnis, dass durch einen größeren Anreiz oder Druck Arbeit aufzunehmen nicht plötzlich neue Arbeitsplätze entstehen. Vielmehr weist alles darauf hin, dass es zu verschärften Selektions- und Verdrängungseffekten gerade zu Lasten der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen kommt.

*zu Lasten der Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen*

- (3) Die modelltheoretische Annahme, arbeitslose Empfänger von Sozialhilfe und/oder Arbeitslosenhilfe würden sich für längere Zeit in der Sozialhilfe „einrichten“, lässt sich auch empirisch nicht bestätigen. Die Befunde der dynamischen Armutsforschung zeigen, dass der Sozialhilfebezug gerade bei den Arbeitslosen keine Dauererscheinung ist (Leibfried/Leisering 1995, S. 80 ff.). Die Betroffenen versuchen, den Zustand der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit aktiv zu verändern. Der Sozialhilfebezug wird als stigmatisierend empfunden, die Betroffenen sind von sich aus bemüht, einen Arbeitsplatz zu finden. Der Sozialhilfestatistik ist zu entnehmen, dass gerade größere Bedarfsgemeinschaften, bei denen der monetäre Arbeitsanreiz gering ist, die kürzesten abgeschlossenen Verweildauern in der Sozialhilfe aufweisen. Wie schließlich die Erfahrungen in vielen Kommunen belegen, ist die Zahl der Interessenten an Hilfen zur Arbeit sehr viel größer als die der angebotenen Arbeitsplätze, selbst wenn es sich um sozialhilferechtliche Beschäftigungsangebote handelt.

*Sozialhilfebezug wird als stigmatisierend empfunden*

*Zahl der Interessenten größer*

Auch im europäischen Vergleich gibt es keine schlüssigen Hinweise dafür, dass Länder mit einem niedrigen Absicherungsniveau bei Arbeitslosigkeit, einer kurzen Bezugsdauer von Leistungen und restriktiven Leistungsbedingungen beschäftigungspolitisch besonders erfolgreich sind.

*keine schlüssigen Hinweise*

#### 4. Abbau von Arbeitslosigkeit durch Niedriglohnbeschäftigung?

##### 4.1. Ansatzpunkte einer Niedriglohnstrategie

*(sozial)politische Debatte* Berücksichtigt man diese Argumente, bleibt zu fragen, warum die (sozial)politische Debatte in Deutschland mehr denn je von der Position beherrscht wird, die Leistungen für Arbeitslose weiter einzuschränken und die Sanktionsnormen bei der Nichtaufnahme von Arbeit zu verschärfen. Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion stehen Forderungen (die nicht nur von der Opposition, sondern auch von der rot-grünen Bundesregierung bzw. den Regierungsparteien vertreten werden), die Arbeitslosenhilfe abzuschaffen und die Absicherung Langzeitarbeitsloser grundsätzlich auf die Sozialhilfe zu übertragen sowie die Bezugsdauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld zu verkürzen. Bestimmend für derartige Schritte sind zum einen fiskalische Überlegungen: Leistungseinschränkungen entlasten die öffentlichen Haushalte, d. h., dass das von der EU vorgegebene Ziel des Nulldefizits auf Kosten der Arbeitslosen erreicht werden soll. Die eigentliche, allerdings häufig unausgesprochene Intention der geforderten Maßnahmen liegt allerdings darin, den Boden zu bereiten für die Absenkung der Löhne noch unter die gegenwärtigen tariflichen Niedrigentgelte hinaus. Die Erwartung besteht, durch die Aufhebung des Sperrklinkeneffekts des gegenwärtigen Existenzminimums („Anspruchslohn“) den Weg zu niedrigeren „markt- und produktivitätskonformen“ Löhnen und damit zu zusätzlicher Arbeitsnachfrage freizumachen. Denn wenn es richtig ist, dass die Höhe des Existenzminimums und damit das Sozialhilfeniveau eine Sperrklinkenfunktion gegenüber einer beliebigen Absenkung von Lohnsätzen einnimmt, dann kommt es im Sinne der Argumentationslogik einer neoklassischen Arbeitsmarkttheorie darauf an, diese sozialstaatliche Sicherung zu durchbrechen. Und je mehr der (kommunal finanzierten) Sozialhilfe die Aufgabe der Absicherung bei Arbeitslosigkeit zugewiesen wird, umso größer wird der Druck bei den Kommunen, das

*Nulldefizit auf Kosten der Arbeitslosen*

*Sperrklinkenfunktion*



Bedarfsniveau der Sozialhilfe zu kürzen und auf Rigidität bei den Zumutbarkeits- und Sanktionsregelungen zu setzen (vgl. zu dieser Strategie Klös 1999).

Letztlich basieren damit alle Konzepte, Arbeitslosigkeit durch Niedriglohnbeschäftigung abzubauen, auf der Grundannahme, dass sich die erwünschte Beschäftigungsexpansion im Bereich sog. Einfacharbeitsplätze im Dienstleistungssektor durch Lohnsenkung oder – präziser – eine Verminderung der Arbeitskosten auslösen lässt. Für Streeck (2001) gilt: „Wenn der Preis stimmt, gibt es auch Nachfrage nach einfacher Arbeit.“ Dieses Ziel reduzierter Preise bzw. Arbeitskosten lässt sich nun auf verschiedenen Wegen erreichen:

(1) Zum einen könnten die Gewerkschaften dazu gedrängt werden, der Einführung neuer, unterster Leichtlohngruppen, gerade in jenen Dienstleistungs-Branchen zuzustimmen, die ohnehin schon am unteren Ende der Einkommenskala stehen. Die Arbeitgeberverbände haben ihre Vorstellungen schon seit langem definiert: Gefordert wird eine pauschale Kürzung der unteren Tarifgruppen um 20–30 % (vgl. Gunkel u.a. 1997). Anzeichen, dass die Gewerkschaften dazu bereit sind, finden sich (derzeit) jedoch nicht. Allerdings muss dies nicht bedeuten, dass damit der Weg zu einer Lohnsenkung versperrt ist. Bei der Betrachtung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt wird nämlich schnell deutlich, dass die kollektivvertragliche Festlegung von Arbeitsentgelten schon längst nicht mehr selbstverständlich ist. Gerade im Bereich von Dienstleistungstätigkeiten und in den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit (insbesondere in den neuen Bundesländern) breitet sich die unter- und außertarifliche Bezahlung rapide aus.

*Arbeitslosigkeit durch Niedriglohnbeschäftigung abbauen*

*Einführung neuer, unterster Leichtlohngruppen*

*unter- und außertarifliche Bezahlung breitet sich aus*

(2) Von dieser Niedriglohnstrategie im engeren Sinne sind jene Maßnahmen zu unterscheiden, die darauf abzielen, die Arbeitskosten der Unternehmen im unteren Qualifikationsbereich zu senken, ohne dass es zu einer Minderung der ausbezahlten Löhne und zu einer möglicherweise notwendi-

*es mangelt  
nicht an  
Vorschlägen  
und Modellen*

*Spanne  
zwischen  
Brutto- und  
Nettoentgelten  
gemindert*

gen Lohnaufstockung durch Transfers (im Sinne von Kombi-Lohn-Modellen) kommt. Dies kann entweder durch eine Verminderung der Lohnnebenkosten in diesem Beschäftigungssegment oder durch direkte Lohnkostensubventionen, die an die Arbeitgeber fließen, erreicht werden. An Vorschlägen und Modellen in dieser Richtung mangelt es nicht. Den derzeit prominentesten Platz in der deutschen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Diskussion nimmt das auch von der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit vertretene Modell ein, dass der Staat im unteren Einkommensbereich die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge übernimmt. Bis zu einer bestimmten Entgelt- bzw. Stundenlohnhöhe sollen die Beitragszahlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Sozialversicherung durch den Staat übernommen werden (vgl. zu diesem Ansatz: Streek/Heinze 1999; Scharpf 1999a; 1999b; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 1998). Für die Arbeitgeber sinken dadurch die Lohnnebenkosten, für die Beschäftigten mindert sich die Spanne zwischen Brutto- und Nettoentgelten.

#### **4.2. Was sind markt- und produktivitätsgerechte Löhne? Fallstricke der neoklassischen Lohntheorie**

*Ist vermehrte  
soziale  
Ungleichheit der  
Preis?*

Zunächst ist die grundsätzliche Frage zu thematisieren, ob nicht doch mit einer Niedriglohnstrategie ein Weg zur Eingrenzung der Langzeitarbeitslosigkeit markiert wird, der zwar Veränderungen sozialer Standards voraussetzt, aber immer noch besser ist als die gegenwärtige Situation, weil die sozialen Kosten einer größeren Ungleichheit in der Verteilung der Arbeitseinkommen mit dem Ertrag einer sinkenden Arbeitslosigkeit bilanziert werden müssen. Ist also vermehrte soziale Ungleichheit der Preis, den wir zahlen müssen, um Arbeitslosigkeit endlich abzubauen?

Bei der Analyse der Beschäftigungswirkungen einer Niedriglohn- bzw. -arbeitskostenstrategie ist wiederum zu betonen,

dass es nicht auf die Schaffung bzw. Besetzung einzelner Arbeitsplätze ankommt, sondern auf den Zuwachs an Arbeitsplätzen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt. Es geht also auch hier um Netto-Beschäftigungseffekte, d. h., die neuen Arbeitsplätze müssen mit den Arbeitsplätzen saldiert werden, die infolge dieser Maßnahme womöglich an einer anderen Stelle im Betrieb und/oder auf dem Arbeitsmarkt insgesamt entfallen. Zu berücksichtigen sind also immer die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Rückwirkungen einer beschäftigungspolitischen Strategie.

Ob direkte Niedriglöhne oder indirekte Arbeitskostenentlastung über Arbeitgebersubventionen – die Empfehlung, den Beschäftigungsproblemen der Geringqualifizierten über diesen Weg zu begegnen, fußt auf der neoklassischen „Grenzproduktivitätstheorie der Entlohnung“. Der Leitsatz lautet: Nur durch die Entlohnung nach der (Grenz)Produktivität, also durch eine „markt- und produktivitätskonforme“ Entlohnung, entstehen neue Einfacharbeitsplätze. Unterstellt wird das Modell eines sich auf dem Arbeitsmarkt frei bildenden, produktivitätsgerechten Gleichgewichtslohnes, der den Arbeitsmarkt „räumt“. Spätestens seit Keynes ist jedoch offensichtlich, dass diese Modellwelt nichts mit der Realität zu tun hat, werden doch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Doppelwirkung von Löhnen als Kosten- und Nachfragefaktor systematisch ausgeblendet. Die zu klärende Frage ist nun gerade, wie in einer Marktwirtschaft und unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Rückwirkungen der markt- und produktivitätsgerechte (Real)Lohn zu bemessen und zu beziffern ist. Schon bei industriellen Arbeitsplätzen ist dies schwierig. Bei Dienstleistungstätigkeiten versagt der Ansatz gänzlich. Was ist – um Beispiele zu nehmen – die „Produktivität“ eines Friseurs, einer Krankenschwester, eines Pförtners oder einer Putzhilfe, an der sich die Entlohnung orientieren soll? Die neoklassische Lohn- und Beschäftigungstheorie macht es sich hier leicht: Da Arbeitslosigkeit als Indikator für überhöhte, nicht markt- und produktivitätsgerechte Löhne dient, müssen die Löhne so weit und lange herabgesetzt werden, bis endlich Arbeitslosigkeit

*Zuwachs an  
Arbeitsplätzen  
auf dem  
Arbeitsmarkt  
insgesamt*

*Arbeitgeber-  
subventionen*

*produktivitäts-  
gerechter  
Gleichgewichts-  
lohn ...*

*... bei  
Dienstleistungs-  
tätigkeiten  
versagt der  
Ansatz*

*diese Theorie  
immunisiert  
sich*

überwunden ist. Mit diesem Zirkelschluss („die überhöhten Löhne sind für die Arbeitslosigkeit verantwortlich und die anhaltende Arbeitslosigkeit zeigt, dass die Löhne zu hoch sind“) immunisiert sich diese Theorie allerdings gegen jede Beweisführung.

*kein  
vergleichbarer  
Produktivitäts-  
zuwachs*

Gleichermaßen schwierig zu bemessen ist der Produktivitätszuwachs, der als Maßgröße für Lohnerhöhungen dienen kann. Üblicherweise wird ein Zuwachs konstatiert, wenn bei gleichem Arbeitseinsatz der Output steigt. Aber was ist der Output bei einer Krankenschwester, bei einer Putzhilfe usw.? Mit der wesentlich auf technologischen Rationalisierungsmaßnahmen beruhenden Produktivitätssteigerung in der Industrie lässt er sich nicht vergleichen, weil der Einsatz von Maschinerie gerade bei den sozialen und haushaltsbezogenen Diensten begrenzt ist. Wenn eine Krankenschwester und eine Putzhilfe mit ihren Tätigkeiten keinen im industriellen Sinne vergleichbaren Produktivitätszuwachs erzielen, soll das heißen, dass der Lohnsatz für ihre Tätigkeiten dauerhaft festgeschrieben bleiben muss, weil es ansonsten zur Vernichtung ihrer Arbeitsplätze kommt? „Fordern (Leichtlohnempfänger) existenzsichernde Löhne, dann gefährden sie ihren Arbeitsplatz“ – heißt es bei der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 257). Eine solche Festschreibung der Löhne für vermeintlich „unproduktive“ Tätigkeiten ist aber ökonomisch weder sinnvoll noch machbar, da die Höhe der Lohnsätze eben auch durch die Reproduktionskosten der Arbeitskraft bestimmt wird. Wenn dem nicht so wäre, dürfte eine Krankenschwester in Berlin, die nicht „produktiver“ ist als ihre Kollegin in osteuropäischen Ländern, nicht mehr als ihre Kolleginnen verdienen. Die notwendigen Reproduktionskosten bestimmen den (Mindest)Preis der Arbeit, sie sind nicht für alle Länder gleich und auch nicht ein für allemal festgeschrieben, sondern hängen vom allgemeinen Leistungs- und Wohlstandsniveau einer Gesellschaft ab.

*durch die  
Reproduktions-  
kosten der  
Arbeitskraft  
bestimmt*

Diese Hinweise zeigen, dass es ökonomisch nicht auf die „technische“ Produktivität ankommt, sondern immer auch die

preisliche Komponente berücksichtigt werden muss. So steigt die „ökonomische“ Arbeitsproduktivität auch dann, wenn für eine Dienstleistung auf einem Markt ein höherer Preis erzielt werden kann. Da der Marktpreis einer Dienstleistung neben den Entstehungskosten auch durch die Wertschätzung der Nachfrager bestimmt wird, hängt es auch von der Wertschätzung der Nachfrager ab, wie „ökonomisch“ produktiv ein Arbeitnehmer bei der Erbringung einer Dienstleistung ist. Auch insofern ist die Krankenschwester in Berlin „produktiver“ als ihre Kollegin in Warschau.

*preisliche  
Komponente  
muss  
berücksichtigt  
werden*

Wenn das Einkommensniveau in einer Gesellschaft insgesamt steigt, dann können auch die Löhne in jenen Tätigkeitsfeldern des Dienstleistungssektors wachsen, deren technische Produktivität gering ist bzw. die ihre technische Produktivität nicht gesteigert haben, da ja auch die kaufkräftige Nachfrage nach diesen Tätigkeiten steigt. Bei der allgemeinen Lohnentwicklung in den Dienstleistungsberufen und -branchen bleibt zu beachten, dass sich diese in der Bundesrepublik nicht am industriellen, sondern am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert hat. Auch die Lohnentwicklung in der Industrie ist in der Tendenz dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt gefolgt. Das heißt aber, dass sich im industriellen Bereich Preissenkungen durchgesetzt haben. Die in der Folge entstehenden Zuwächse der Realeinkommen eröffnen ihrerseits die Möglichkeit, einen steigenden Anteil des Einkommens für Dienstleistungen auszugeben bzw. die öffentliche Bereitstellung von Dienstleistungen durch höhere Abgaben zu finanzieren (Bosch 1999).

*im industriellen  
Bereich  
Preissenkungen*

Es fällt auf, dass bei der Niedriglohnstrategie durchgängig von niedrig qualifizierten Einfacharbeitsplätzen die Rede ist. Um welche Dienstleistungen soll es sich hierbei handeln? Dies wird meist nicht näher erläutert. Der Markt wird es richten, lautet die übliche Antwort. Hinweise auf die Beschäftigungslücken im Gesundheitswesen und den sozialen Diensten sowie auf die sog. distributiven Dienste und die freizeitbezogenen Dienste

*Niedriglohn-  
strategie*

*in erster Linie  
Frauenarbeits-  
plätze* (so z. B. Scharpf 1994, S. 32 ff; Streek/Heinze 1999) lassen allerdings erahnen, dass es sich hier in erster Linie um Frauenarbeitsplätze handelt. Gemeint sind die Tätigkeiten von Frauen und unter der Hand werden personenbezogene und soziale Dienstleistungstätigkeiten mit unqualifizierten Tätigkeiten gleichgesetzt. Tatsächlich zeigt sich aber, dass diese Dienstleistungen in den meisten Fällen zugleich qualifizierte Tätigkeiten sind. Soziale Dienste an älteren Menschen beispielsweise, auch sog. einfache Dienste, um ein Beispiel zu nehmen, setzen sowohl eine allgemeine wie auch eine fachliche Qualifikation voraus (Autorenteam 1998) .

*im industriellen  
Sinn wenig  
„produktiv“* Zusammenfassend: Auch wenn diese Tätigkeitsfelder im industriellen Sinne wenig „produktiv“ sind, so begründet dies noch längst keine Billiglöhne. Weder aus allokativen noch aus distributiven Gründen gibt es einen Anlass, arbeitsintensive und hohe Motivation und Verantwortung voraussetzende Tätigkeiten in den Sozial- und Humandiensten von der allgemeinen Einkommensentwicklung abzukoppeln. Auf die Dauer würden sich für diese Tätigkeiten qualifizierte Beschäftigte nicht mehr bereit finden. Die Aktivierung der privaten Dienstleistungsnachfrage durch eine Lohnspreizung nach unten kann also in wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Sicht überhaupt nur bei gering qualifizierten Einfachst-Tätigkeiten Sinn machen und sie wird kontraproduktiv sein, wenn die Tätigkeiten Qualifikationen erfordern wie beispielsweise im Bildungsbereich, bei den sozialen Diensten oder bei handwerklichen Tätigkeiten.

#### **4.3. Durch niedrige Löhne zu mehr Beschäftigung – ein fragwürdiger Zusammenhang**

*Wiedereinführung  
von „Leichtlohn-  
gruppen“* Ob die Wiedereinführung von „Leichtlohngruppen“ im industriellen Sektor überhaupt zu Beschäftigungsgewinnen führt, ist kaum wahrscheinlich. Es müsste zu einer Substitution von Kapital durch Arbeit kommen; dies ist angesichts des hohen Rationalisierungsdrucks, unter den sich die im globalen Wettbewerb stehende Exportindustrie befindet, eine wenig erfolg-

reiche und sinnvolle Strategie. Denn in der betrieblichen Wirklichkeit wird die Wahl des Produktionsverfahrens nicht primär durch Faktorpreisveränderungen bestimmt, vielmehr sind die Einsatzrelationen von Kapital und Arbeit – zumindest auf mittlere Sicht – weitgehend vorgegeben und nicht beliebig substituierbar. Und auch der langfristige Trend der Umsetzung des technischen Fortschritts und der Kapitalintensivierung der Produktion hängt mehr von anderen Daten ab als von den relativen Lohn- und Kapitalkosten. Unter den Bedingungen internationaler Konkurrenz ist die Anwendung der technologischen Neuentwicklung eine Wettbewerbsgröße, die sich vergleichsweise unabhängig von Verschiebungen der Lohnstruktur ergibt. Dies umso mehr, wenn hoch entwickelte, kapitalsparende Technologien zum Einsatz kommen. Für diesen Zusammenhang spricht auch, dass die unteren Lohn- und Gehaltsgruppen im industriellen Bereich in den zurückliegenden Jahren immer schwächer besetzt sind, d. h., dass die vorhandenen Niedriglöhne gar nicht genutzt werden, da sie nicht mehr der gewandelten, höherwertigen Arbeitsplatzstruktur entsprechen.

*Produktionsverfahren nicht primär durch Faktorpreisänderungen bestimmt*

*technologische Neuentwicklung eine Wettbewerbsgröße*

Bei den personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen lässt sich der Zusammenhang zwischen niedrigen Arbeitskosten, entsprechend niedrigen Preisen und einer höheren Nachfrage durch die privaten Haushalte in der Richtung sehen, dass es sich die Haushalte vermehrt leisten können, auf Hilfen aller Art zurückzugreifen und Eigenarbeit durch bezahlte Fremdarbeit zu ersetzen. „Kaufen statt machen“ heißt die Devise. Allerdings bleibt offen, im welchem Maße sich im Nettovolumen, also unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufeffekte, ein höheres Beschäftigungsniveau ergibt. Wird das Einkommen der privaten Haushalte c.p. vermehrt für (preiswertere) private Dienstleistungen ausgegeben, dann verschiebt sich zunächst nur die private Nachfrage, etwa zu Lasten der Nachfrage nach industriellen Produkten mit entsprechenden Absatz- und Beschäftigungseinbußen dort (Wiethold 1998).

*„Kaufen statt machen“*

<i>lediglich Substitution von Arbeitskräften...</i>	Ein weiterer grundlegender Gesichtspunkt bleibt zu beachten. Bei der Arbeitsnachfrage der Unternehmen handelt es sich stets um eine aus dem am Markt absetzbaren Produktions- bzw. Dienstleistungsvolumen abgeleitete Nachfrage. Arbeitsmärkte sind den Produkt- und Dienstleistungsmärkten nachgelagert. Wenn es nicht zu einer Erhöhung des Produktions- und Dienstleistungsvolumens insgesamt, also zu einer Steigerung des Sozialproduktes kommt, besteht die Gefahr, dass ein Niedriglohnsektor gesamtwirtschaftlich lediglich zu einer Substitution von Arbeitskräften, nicht aber zu einer Mehrproduktion und einer entsprechenden Erhöhung des Arbeitsvolumens führt. Das heißt: Betroffen von der Ausweitung von Niedriglöhnen dürften nicht nur die Beschäftigten in den untersten Lohngruppen sein. Vieles spricht dafür, dass die Unternehmen als Folge erweiterter Möglichkeiten, Arbeitskräfte preiswerter beschäftigen zu können, eher mit einer Ersetzung teurer durch verbilligte Arbeit reagieren, als dass über eine Erschließung neuer Produkte und Dienstleistungen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Solche Substitutionseffekte sind nicht unmittelbar im Betrieb erkenntlich, da sie nicht primär über Anpassungen auf den innerbetrieblichen Arbeitsmärkten erfolgen, sondern sich im Wesentlichen über Anpassungsprozesse zwischen den Unternehmen vollziehen. Ein Unternehmen, das nur noch Personal zu den abgesenkten Tarifen beschäftigt, wird andere Wettbewerber, die (noch) zu den bisherigen Tarifen bezahlen, unter Druck setzen und auch hier einen Abwärtsprozess erzwingen.
<i>...nicht unmittelbar im Betrieb erkenntlich</i>	
<i>Verdrängungs- mechanismus</i>	Das prägnanteste Beispiel für diesen Verdrängungsmechanismus bietet die Entwicklung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland. Bei einem insgesamt rückläufigen Arbeitsvolumen und sinkenden Beschäftigungszahlen haben die Betriebe diese kostengünstigen Arbeitsverhältnisse deutlich ausgeweitet – zu Lasten sozialversicherungs-pflichtiger Arbeitsverhältnisse (Bäcker 1999).
<i>komplexe ökonomische Zusammenhänge</i>	Die komplexen ökonomischen Zusammenhänge zwischen Lohn-differenzierung, Produktions- und Nachfragevolumen einer-



seits und Beschäftigungsniveau wie -struktur andererseits machen es verständlich, dass sich im internationalen Vergleich keine Bestätigung für einen stringenten Zusammenhang zwischen Niedriglohnquote und Arbeitslosigkeit findet. Auch die OECD kommt in ihrer umfassenden Untersuchung der Einkommensentwicklung zu dem für neoliberale Arbeitsmarktrezepte vernichtenden Schluss: „Es gibt nur wenig schlüssige Belege, die zeigen, dass Länder mit einem geringen Anteil an Niedrigbezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder einem geringeren Beschäftigungsniveau für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben.“ Für dieses Ergebnis spricht auch der Augenschein: Sowohl für Länder mit ungleicher als auch für die mit egalitärer Einkommensstruktur lassen sich Beispiele für eine gute oder eine schlechte Beschäftigungsbilanz zitieren. Dänemark und Norwegen oder die Niederlande können mit ihrer ausgeglicheneren Einkommensstruktur eine sehr positive Beschäftigungsbilanz vorweisen, die sich mit der amerikanischen messen lässt oder sie sogar übertrifft (Bosch 1998).

*umfassende  
Untersuchung  
der  
Einkommens-  
entwicklung*

*Beispiele für  
eine gute oder  
eine schlechte  
Beschäftigungs-  
bilanz*

#### **4.4.Lohnsubventionen: Hohe Mitnahmeeffekte und kostenaufwändig**

Lohnkostenzuschüsse sind nichts Neues, sie zählen seit jeher zum Repertoire der Arbeitsmarktpolitik, und seit einiger Zeit werden sie auch als Instrument der kommunalen Beschäftigungspolitik auf der Grundlage der Hilfen zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz eingesetzt. Ansatz dieser Maßnahmen ist es, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, Schwervermittelbare, Ältere) gezielt zu fördern, indem privatwirtschaftliche Arbeitgeber für die unbefristete Einstellung dieser Personen, die sie ansonsten eher abgewiesen hätten, eine zeitlich begrenzte und ggf. degressiv ausgestaltete Zahlung erhalten, sodass sich die betrieblichen Barrieren gegenüber einer Einstellung von Langzeitarbeitslosen lockern und der arbeitsmarktpolitisch besonders problematischen Strukturalisierung und Verhärtung der Arbeitslosigkeit entgegengewirkt wird. Ziel ist also weniger die Erhöhung

*Lohnkosten-  
zuschüsse sind  
nichts Neues*

*problematische  
Strukturalisierung  
und Verhärtung*

des Beschäftigungsniveaus und die Reduzierung der Arbeitslosigkeit insgesamt, sondern die personelle Umschichtung innerhalb des Arbeitslosenbestandes, d. h. die Umverteilung des Verbleibsrisikos.

*Unterschiede zur gezielten Förderung* Im Unterschied zu dieser gezielten Förderung einzelner arbeitsmarktpolitischer „Problemgruppen“ geht das Modell der Beitragssubventionierung von allgemeinen und unbefristeten Zuschüssen bei der Beschäftigung im unteren Qualifikations- und Einkommensbereich aus. Dadurch käme es zu einer Absenkung der Arbeitskosten um bis zu 21 vH (wenn allein der Arbeitgeberbeitragsatz betroffen ist) bzw. bis 42 vH (wenn die Regelung auch für die Arbeitnehmerbeiträge gilt) bei gleichzeitiger Konstanz der Bruttolöhne.

*Gleichheitsgrundsatz* Da diese Beitragssubventionierung ein neues Segment des Arbeitsmarktes eröffnen soll und als Dauerleistung angelegt ist, kann sie nicht nur auf die Beschäftigung von Arbeitslosen beschränkt werden, sondern muss nach dem Gleichheitsgrundsatz den Arbeitgebern für alle Beschäftigten zustehen, die unter diese Einkommensgrenzen fallen. Betroffen wären also auch die bestehenden Vollzeit-Arbeitsverhältnisse in diesem Einkommenssegment. Es kommt also auf jeden Fall zu Mitnahmeeffekten. Ob auch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, hängt ab von der bereits diskutierten Problemstellung, inwieweit die Arbeitskosten als die entscheidende Barriere für den Aufbau neuer Arbeitsplätze am unteren Ende der Einkommenshierarchie angesehen werden müssen oder nicht. Insgesamt kommen die vorliegenden Modellrechnungen zu den Beschäftigungseffekten dieses Modells, die auch die Rückwirkungen der Finanzierung berücksichtigen, zu ernüchternden Ergebnissen (Bender u. a. 1999; Schupp u. a. 1999, Buslei u. a. 1999).

*enorm finanzaufwändiges Unterfangen* Die Dauersubventionierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge wird zu einem enorm finanzaufwändigen Unterfangen, das auch nicht durch finanzielle Entlastungen infolge sinkender

Arbeitslosigkeit kompensiert wird. Da die Subvention erst im mittleren Einkommensbereich (etwa bei 1.600 Euro/Monat) auslaufen soll, wird ein Verdienstsegment erfasst, das auch bei Vollzeitarbeit stark besetzt ist. Hinzu kommen noch die Aufwendungen bei niedrigen Stundenlöhnen von Teilzeitbeschäftigten. Eine Subvention auf der Basis von Stundenlohnsätzen lädt zu massivem Missbrauch geradezu ein, da Betriebe wie Beschäftigte die Größe „Stundenlohn“ recht einfach nach unten hin definieren können (etwa durch formale Verlängerung der Arbeitszeit, durch die Vereinbarung von Sonder- und Einmalzahlungen usw.). Der Finanzbedarf wird nach den vorliegenden Berechnungen auf weit über 15 Mrd. Euro/Jahr beziffert. Je stärker das subventionierte Segment besetzt ist, umso größer der Finanzierungsbeitrag des Finanzministers. Es ist also abzusehen, dass schon bald die Subventionen gekürzt (mit der Folge von Beitragssatzanstiegen) oder aber die aus den betroffenen Beschäftigungsverhältnissen erwachsenen Sozialversicherungsleistungen zusammengestrichen werden.

*ein Verdienstsegment erfasst*

*Finanzbedarf  
weit über  
15 Mrd. Euro*

Die Gewerkschaften geraten bei dem Modell tarifpolitisch stark unter Druck: Denn wenn die Aussage stimmt, dass die Arbeitskosten zu hoch sind und der Staat diese heruntersubventionieren muss, um mehr Beschäftigung zu schaffen, dann bleibt den betroffenen Gewerkschaften wenig anders übrig, als im Niedriglohnsegment ihre Tarifpolitik einzustellen. Da an konstante Einkommensgrenzen bei den Subventionen gedacht ist, würde nämlich jede Tarifierhöhung im Zuge der jährlichen Tarifrunden die Arbeitskosten ja wieder erhöhen!

*Niedriglohnsegment*

#### **4.5. Gesellschaftspolitische Folgewirkungen**

Das Szenario einer Niedriglohnökonomie im Bereich von Einfacharbeitsplätzen, die eine dauerhafte Transferleistung unumgänglich macht, muss auch gesellschaftspolitisch bewertet werden. Die Gefahr ist groß, dass der (ungesicherte!) Aufbau von Beschäftigung mit anderen, womöglich größeren sozialen und ökonomischen Problemen erkaufte wird: So werden Niedrig-

*Niedriglohnökonomie im Bereich von Einfacharbeitsplätzen*

*keinerlei  
Kompensation  
für die sozial-  
rechtlichen  
Folgen*

einkommen überhaupt nur dann durch die Sozialhilfe aufgestockt, wenn das Haushaltseinkommen insgesamt unter der Grenze des Existenzminimums liegt. Zudem erfolgt die Aufstockung streng subsidiär. Wer nicht möchte, dass mühsam erworbene Sparguthaben bis auf eine kleine Schongrenze verloren gehen oder Lebensversicherungen aufgelöst werden, muss auf Leistungen verzichten. Keinerlei Kompensation ist für die sozialversicherungsrechtlichen Folgen von Niedrigtlöhnen beim Eintritt allgemeiner Lebensrisiken vorgesehen. So werden die Niedriglohnbeschäftigten bei sozialen Risiken (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Alter) automatisch zum Sozialhilfefall, da sich die Beiträge und Anwartschaften ja allein am Bruttoentgelt ausrichten (sollen).

*Polarisierung  
der  
Einkommens-  
verteilung*

Niedriglöhne erhöhen zugleich den Druck auf längere Arbeitszeiten und Nebenerwerbstätigkeiten und vermindern den Anreiz zur Entwicklung von qualifizierten und wertschöpfungsstarken Dienstleistungen. Es ist nicht zufällig, dass das Beschäftigungsmodell der USA und auch Großbritanniens von langen Arbeitszeiten und einer Polarisierung der Einkommensverteilung geprägt ist. Gewinnen werden solche gut verdienenden Personen und (doppelbeschäftigten) Paare, die es sich bei Niedrigtlöhnen leisten können, ihr Einkommen vermehrt für die Bezahlung von Hilfspersonal auszugeben. Verlieren werden (Langzeit)Arbeitslose, die in solche Beschäftigungsverhältnisse und überlange Arbeitszeiten gezwungen werden. Berthold bringt die Zielsetzung auf den Punkt: „Wenn die Arbeitsproduktivität zurückgeht, ist dasselbe Einkommen bei Arbeit nur noch erzielbar, wenn die Arbeitnehmer bereit sind, länger zu arbeiten. Die im Zuge des sektoralen Strukturwandels ausgelöste geringere Produktivität der wenig qualifizierten und nicht weiter qualifizierbaren Arbeitnehmer erfordert deshalb für diese Gruppe längere Arbeitszeiten.“ (Berthold 1998)

## 5. Vorrang für eine offensive Beschäftigungsstrategie

### 5.1. Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten und ihre Ursachen – eine differenzierte Analyse ist unerlässlich

Eine Überprüfung von beschäftigungspolitischen Vorschlägen auf ihre Wirksamkeit muss von der Frage ausgehen, ob die oben skizzierte Analyse der Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit allgemein und von (langzeit)arbeitslosen Geringqualifizierten im Besonderen zutreffend ist. Nur wenn die Analyse trägt, dann macht es auch Sinn, die Politik auf die Schaffung und den Ausbau von Einfacharbeitsplätzen zu orientieren. Gleich mehrere Überlegungen zeigen jedoch, dass die von den Vertretern der Niedriglohnstrategie vorgelegte Ursachenanalyse falsch ist.

*Ursachen-  
analyse falsch*

Der in den letzten Jahren verstärkt feststellbare Rückgang der Beschäftigung von Geringqualifizierten lässt sich nicht gleichsetzen mit einem Rückgang der Arbeitsplätze, die nur geringe Qualifikationen erfordern. Viele dieser Arbeitsplätze sind noch vorhanden, aber falsch besetzt. Eine zentrale Ursache für die überproportional hohe Arbeitslosigkeit der Geringqualifizierten liegt insofern darin, dass unter dem Druck eines langjährigen globalen Arbeitsmarktungleichgewichts ein Verdrängungswettbewerb (downgrading) zu Lasten der weniger Qualifizierten und Leistungsfähigen auf dem Arbeitsmarkt stattgefunden hat und durch die Verschärfung von Zumutbarkeitsregelungen noch gefördert worden ist. Im Ergebnis gibt es eine hohe qualifikatorische Fehlbesetzung von Arbeitsplätzen (Büchel 1998). Insbesondere viele Frauen befinden sich auf ausbildungsinadäquaten Arbeitsplätzen, also in unterwertiger Beschäftigung.

*vorhanden, aber  
falsch besetzt*

*hohe  
qualifikatorische  
Fehlbesetzung*

Diese Zusammenhänge zeigen, dass es irreführend ist, in einer insgesamt hoch entwickelten Volkswirtschaft das Heil in einer Ausweitung von Einfacharbeitsplätzen zu suchen. Die Beschäftigungsperspektiven in Deutschland bestehen gerade

*qualifizierte unternehmens- und personenbezogene Dienstleistungen*

nicht darin, einfache Dienstleistungsarbeitsplätze auszubauen, vielmehr besteht – gemessen nicht nur an den USA, sondern auch an einem beschäftigungspolitisch so erfolgreichen Land wie Dänemark – Nachholbedarf bei qualifizierten unternehmens- und personenbezogenen Dienstleistungen. Gelingt diese Vorwärtspolitik einer Ausweitung qualifizierter (Dienstleistungs-)Arbeitsplätze, bieten sich Aufstiegschancen für die unterwertig Beschäftigten und die frei gemachten Plätze können mit Geringqualifizierten besetzt werden. Zwischen qualifizierten und unqualifizierten Dienstleistungen besteht zugleich ein komplementäres Verhältnis: Bei einer insgesamt verbesserten Beschäftigungssituation und einer zunehmenden Zahl qualifizierter Arbeitsplätze lässt sich auch eine Ausweitung der Arbeitsplätze für Geringqualifizierte erwarten.

*deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Schnitt*

Dass es bei einer besseren Arbeitsmarktlage möglich ist, Arbeitsplätze für Geringqualifizierte zu schaffen bzw. mit Geringqualifizierten zu besetzen, zeigt ein Blick auf die regionalen Arbeitsmarkt- und Arbeitslosigkeitsstrukturen in Deutschland. In den Arbeitsmarktbezirken und -regionen mit einer niedrigen Arbeitslosenquote liegt auch die Arbeitslosigkeit (absolut und relativ) der Geringqualifizierten deutlich unter dem gesamtwirtschaftlichen Schnitt – ohne dass es dort des Ausbaus von Einfacharbeitsplätzen und Niedriglöhnen bedurft hätte. Dieser Zusammenhang bedeutet aber auch, dass die Erwartung verfehlt ist, die Beschäftigungsprobleme in den strukturschwachen Regionen (insbesondere in den neuen Bundesländern) durch einen Niedriglohnsektor bei den Dienstleistungen zu lösen. Der Schlüssel zur Beschäftigung auch von Geringqualifizierten liegt eindeutig in der Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftslage.

*Hochtechnologie- und Hochlohnland*

Allerdings nimmt in einem Hochtechnologie- und Hochlohnland der Anteil von Einfacharbeitsplätzen ab, und zwar gleichermaßen im industriellen wie im Dienstleistungssektor. Eine vorwärtsgerichtete Beschäftigungsstrategie kann deshalb nicht darauf verzichten, die Arbeitsmarktchancen von Geringqualifizierten

durch Qualifizierungsmaßnahmen zu verbessern. Ein Großteil der Betroffenen ist durch solche Maßnahmen erreichbar. Die Qualifizierung muss sich aber auch auf jene Arbeitnehmer beziehen, die – womöglich über einen längeren Zeitraum – unterwertig beschäftigt, aber zu anderen anspruchsvolleren Tätigkeiten durchaus in der Lage sind. Über diesen Weg kann ein Upgrading-Prozess einsetzen, der auch jene erfasst, die auf der untersten Stufe der Treppe stehen. Sicherlich ist es richtig, dass allein eine bessere Qualifizierung keine Arbeitsplätze schafft. Aber sie hilft, Mismatch-Probleme zu verringern. Und eingebunden in eine allgemeine Beschäftigungsförderung lässt sich das Risiko von Förder- und Qualifizierungsketten vermeiden.

*Qualifizierung  
hilft, Mismatch-  
Probleme zu  
verringern*

Bei einer differenzierten Analyse der Beschäftigungsprobleme von Geringqualifizierten ist ein weiterer Punkt zu berücksichtigen: Der niedrige formale Qualifikationsgrad alleine erweist sich nicht als das Haupthindernis für den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung. Entscheidendes Vermittlungshemmnis ist das fortgeschrittene Lebensalter. Immerhin zwei Drittel aller Langzeitarbeitslosen sind 45 Jahre und älter. Zwar schneiden Arbeitslose ohne Qualifikation bei der beruflichen Eingliederung immer schlechter ab als solche mit einer Ausbildung. Der Unterschied ist jedoch gering im Vergleich zu den durch das Alter sich ergebenden Problemen. Noch schwieriger erweist sich die Lage, wenn gesundheitliche Beeinträchtigungen hinzutreten (vgl. Karr 1999).

*Alter, gesund-  
heitliche Beein-  
trächtigungen*

Für diese Gruppe der häufig mehrfach benachteiligten älteren Arbeitslosen sind besondere arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Antworten notwendig. Die Aufforderung „Einfacharbeitsplätze im Dienstleistungssektor“ zu besetzen, geht an dem Leistungsvermögen der Betroffenen vorbei. Gerade bei den Einfacharbeitsplätzen im Dienstleistungssektor sind körperliche Fitness und flexible Einsatzfähigkeit gefordert; diese Voraussetzungen bringen die Älteren in der Regel nicht mit – die Jüngeren hingegen werden nach relativ geringer Dauer der

- sehr heterogene Teilgruppen* Arbeitslosigkeit wieder eine Beschäftigung finden, - ohne dass dafür eigens ein Niedriglohnsektor etabliert werden müsste (Walwei 1998). Maßnahmen und Angebote müssen also nach den sehr heterogenen Teilgruppen der Geringqualifizierten (lernschwache Jugendliche, Migranten, angelernte, d. h. betriebsspezifisch qualifizierte Arbeitslose, Personen mit psychischen und sozialen Problemen usw.) differenzieren.
- Beschäftigungsperspektiven verbessern* Wie wenig allein eine gespreizte Lohnstruktur in der Lage ist, die Beschäftigungsperspektiven gerade der arbeitsmarktpolitischen „Problemgruppen“ zu verbessern, zeigt der internationale Vergleich. In Ländern mit einer starken Lohn-differenzierung – wie z.B. USA und Großbritannien – tragen die Geringqualifizierten ein weit überproportional hohes Arbeitslosigkeitsrisiko (vgl. Bosch 1998).
- es bedarf gezielter Eingliederungshilfen* Zweifelsohne gibt es einen Kreis von Arbeitslosen, der zu Qualifizierungsmaßnahmen nicht in der Lage oder bereit ist, auf einfache Arbeitsplätze angewiesen ist und der auch nicht – oder nur sehr zeitverzögert – von der Besserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage erfasst wird. Hier bedarf es gezielter Eingliederungshilfen. Die sozialverträgliche Lösung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit bzw. der arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfeabhängigkeit liegt darin, diesen Personengruppen spezifische Integrationshilfen anzubieten. Es kommt deshalb darauf an, die zielgruppenbezogenen Ansätze der Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln.
- gezielte, problemadäquate Fördermaßnahmen* Eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte kann nur im Zusammenhang eines breiten Bündels von Maßnahmen erreicht werden. Es bedarf eines Aufwärtstrends am Arbeitsmarkt insgesamt und einer breit angelegten Qualifizierungspolitik. In diesem Rahmen sind gezielte, problemadäquate Fördermaßnahmen auszuweiten. Detailarbeit, Maßnahmefantasien und Experimentiermut – und sicherlich auch ausreichende Finanzmittel – sind erforderlich. Die als Patentlösung daher kommende Empfehlung, Arbeitsplät-



ze durch Niedriglöhne zu schaffen, birgt demgegenüber vielfältige Risiken: Die Beschäftigungswirkungen sind ungewiss und die finanziellen Belastungen unkalkulierbar. Absehbar ist allein die soziale Sprengkraft einer solchen Strategie.

**Literatur:**

- Autorenteam (1998), Die Sackgassen der Zukunftskommission – Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Sachsen und Bayern, in: Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Nr. 33, Berlin.
- Bäcker, G. (2002), Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 14/2050.
- Bäcker, G. (2000), Vorsicht Falle! Niedriglöhne durch Kombi-Einkommen, in: Schäfer, C. (Hrsg.), Geringere Löhne – mehr Beschäftigung?, Hamburg.
- Bäcker, G. (1999), Niedriglöhne und soziale Sicherung – Armutsursache, Armutsvermeidung oder Armutsfalle?, in: Sozialer Fortschritt 10/1999.
- Bäcker, G., Bispinck, R., Hofemann, K., Naegele, G. (2000), Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band I, Wiesbaden.
- Bäcker, G., Hanesch, W. (1998 a), Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen. Eine Untersuchung für die Landessozialberichterstattung Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998.
- Bäcker, G., Hanesch, W. (1998 b), Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit – Zur Diskussion über den Erwerbstätigenfreibetrag, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 9/1998.
- Becker, I. (1998), Vergleich und Bewertung alternativer Grundsicherungskonzepte, in: WSI-Mitteilungen 11/1998.
- Bender, St., Kaltenborn, B., Rudolph, H., Walwei, U. (1999), Förderung eines Niedriglohnsektors: Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, in: IAB-Kurzbericht 6/1999.
- Berthold, N. (1998), Eine Brücke zur Beschäftigung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.09.1998.
- Bosch, G. (1998), Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen 1/1998.

- Bosch, G. (1999), Ist Vollbeschäftigung nur auf Kosten des sozialen Gleichgewichts möglich?, Empirische Befunde zu einem wirtschaftsliberalen Mythos, in: Derselbe (Hrsg.), Zukunft der Erwerbsarbeit – Strategien für Arbeit und Umwelt, Frankfurt.
- Büchel, F. (1998), Unterwertige Beschäftigung – eine von der amtlichen Statistik übersehene Problemgruppe des Arbeitsmarktes, in: Schupp, J. u. a. (Hrsg.), Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (1996), Probleme einer Integration von Einkommensbesteuerung und steuerfinanzierten Sozialleistungen. Gutachten einer Experten-Kommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 59, Bonn.
- Buslei, H. u. a. (1999), Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen im Niedriglohnbereich, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Mannheim.
- Engels, D. (1999), Der Abstand zwischen der Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 276, Bonn.
- Gunkel, A., Köllmann, J., Küpper, St., Peren, K. (1997), Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren, in: Der Arbeitgeber 12/1997.
- Hauser, R. u. a. (1997), Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundversicherung, Gutachten im Auftrag des Ministers für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz, Baden-Baden.
- Institut für Weltwirtschaft (1999), Würdigung der Sozialhilfe in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext, Forschungsbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Kiel.
- Jerger, J., Spermann, A. (1996), Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Arbeitslose, in: Steiner, V., Zimmermann, K. F. (Hrsg.), ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 6, Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt – Empirische Analyse und Reformansätze, Baden-Baden.
- Kaltenborn, B. (2001), Kombilöhne in Deutschland – Eine systematische Übersicht, in: IAB-Werkstattbericht 14/2001.
- Kaltenborn, B. (1999), Wirkungsanalysen von Niedriglohnkonzepten, in: IAB-Werkstattbericht 19/1999.
- Karr, W. (1999), Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden?, in: IAB-Kurzbericht 3/1999.
- Klös, H.-P. (1998), Erwerbsintegration als Armutsvermeidungsstrategie, in: IW-Trends 3/1998.

- Klös, H.-P. (1999), Einfacharbeit, Lohndifferenzierung und transferpolitische Alternativen, Diskussionspapier für die Sitzung der Arbeitsgruppe „Benchmarking“, Köln.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn.
- Leibfried, St., Leisering, L. (1995), Zeit der Armut, Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt.
- Scharpf, F. W. (1994), Negative Einkommensteuer – ein Programm gegen Ausgrenzung, in: Die Mitbestimmung 3/1994.
- Scharpf, F. W. (1999 b), Gegen die Diskriminierung einfacher Arbeitsplätze, in: Wirtschaftsdienst 8/1999.
- Scharpf, F. W. (1999 a), Mehr Beschäftigung in einfachen Dienstleistungen, Manuskript Köln.
- Schupp, J., Volz, J., Wagner, G., Zwiener, R. (1999), Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht 27/1999.
- Streek, W. (2001), Einfache Arbeit – Nur mit staatlichem Zuschuss, in: Sozialpolitische Informationen 6/2001.
- Streek, W., Heinze, R. (1999), An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel vom 10.05.1999.
- Walwei, U. (1998), Möglichkeiten und Grenzen der Schaffung eines Niedriglohnsektors, in: IAB-Werkstattbericht 5/1998.
- Wiethold, F. (1998), Hoffnungsträger Dienstleistungssektor – über Niedrigentgelte zu mehr Arbeitsplätzen?, in: WSI-Mitteilungen 1/1998.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1996), Gutachten zur Langzeitarbeitslosigkeit, Bonn.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998), Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg, Bonn.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

# WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:\* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)  
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00  
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(\* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at))

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at).



## BESTELLSCHEIN\*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle \_\_\_\_\_ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

\* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@ak-ooe.at](mailto:wiso@ak-ooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)