

Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte

Gerhard Bäcker

Die Frage nach der Zukunft des Sozialstaates steht im Mittelpunkt der innenpolitischen Kontroversen. Die von der rot-grünen Bundesregierung angekündigten tiefen Einschnitte bei den Sozialleistungen müssen sich den Vorwurf der sozialen Unausgewogenheit gefallen lassen. Doch wenn es stimmt, dass über diesen Weg das noch viel größere soziale Übel, nämlich die Arbeitslosigkeit, abgebaut werden kann, müssen dann nicht Bedenken zurück gestellt werden? Ist der Sozialstaat selbst ein Verursacher der Arbeitslosigkeit, da er falsche Arbeitsanreize setzt, Niedriglohnbeschäftigung begrenzt und die Unternehmen wegen der hohen Lohnnebenkosten daran hindert, Arbeitsplätze zu schaffen? Wenn sich diese mittlerweile allgegenwärtigen Thesen nicht bestätigen lassen, dann verletzen die Maßnahmen nicht nur das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit, sondern verfehlen auch ihre arbeitsmarktpolitische Zielsetzung. Probleme würden nicht gelöst, sondern geschaffen.

1

Problemstellung

Die in der „Agenda 2010“ angekündigten Einschnitte und Umorientierungen in der Sozialpolitik haben eine äußerst kontroverse Diskussion innerhalb der SPD sowie zwischen SPD und Gewerkschaften ausgelöst. Der zentrale Kritikpunkt gegenüber den Vorhaben der Bundesregierung (u.a. Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, weitere Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen, Ausgliederung des Krankengeldes aus der paritätischen Finanzierung, erweiterte Zahlungen in der Krankenversicherung, nochmalige Absenkung des Rentenniveaus) lautet, dass bei diesen Maßnahmen der Maßstab der „sozialen Ausgewogenheit“ verletzt werde und die schwächsten Gruppen der Gesellschaft die Folgen der Finanzierungskrise zu tragen haben, während auf der anderen Seite die Unternehmen und die Einkommensstarken noch begünstigt würden.

Diese Einschätzung, dass die Politik gegen die Kriterien sozialer Gerechtigkeit verstößt, ist sicherlich gerechtfertigt. So sind die Finanzierungsdefizite in den öffentlichen Haushalten zu einem guten Teil auch Ergebnis einer Steuerpolitik der letzten Jahre, die vor allem auf die Entlastung von hohen Einkommen und Unternehmen gesetzt hat und dazu geführt hat, dass die Einnahmen aus veranlagter Einkommensteuer, Gewerbe- und vor allem Körperschaftsteuer eingebrochen sind. Zugleich

weigert sich die Regierung, diesen Trend umzukehren und höhere Einkommen und Vermögen wieder stärker an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen. Leistungseinschnitte auf der einen – Steuergeschenke auf der anderen Seite, eine solche Umverteilung von unten nach oben muss mit Widerständen rechnen.

Übersehen wird bei der aktuellen Debatte allerdings, dass die Regierung gar nicht erst abstreitet, dass die Einschnitte mit sozialen Härten verbunden sind. Es wird offen angesprochen, dass es zu Belastungen vor allem der Arbeitslosen kommt. Dennoch wird der Maßnahmenkatalog als unumgänglich und alternativlos dargestellt, da so und nur so den Problemen von Wachstumsschwäche, Finanzierungsproblemen und anschwellender Arbeitslosigkeit begegnet werden könne. Rechtfertigung erhalten die Einschnitte also durch ihre Zielsetzung: Über den schmerzlichen Weg des Sozialabbaus sollen die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung verbessert werden. Wer gleichwohl an der Kritik festhält, der muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass ein Abfinden mit der Arbeitslosigkeit erst recht unsozial sei, da nicht nur die Lebensperspektiven von Menschen zerstört würden, sondern auch der Sozialstaat insgesamt bei einem andauernden Arbeitsmarktungleichgewicht in der derzeitigen Höhe nicht mehr zu halten und zu finanzieren sei. Kurz: Wenn es um den Abbau der Arbeitslosigkeit geht, sollten dann nicht wirklich Bedenken beiseite gestellt und schmerzliche Maßnahmen akzeptiert werden, weil es nicht hilft, im Wünschbaren zu verharren statt sich mutig auf die Notwen-

digkeiten und Erfordernisse einzustellen? In den folgenden Ausführungen soll deshalb überprüft werden, ob die Ansätze tatsächlich geeignet sind, diese Ziele zu erreichen und sich insofern eine Rechtfertigung für die Politik findet.

Hinter der Strategie, die Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise durch Sozialleistungskürzungen zu bekämpfen, steht eine bestimmte Krisendiagnose, die den Sozialstaat als Problemverursacher versteht: Danach ist die Sozialpolitik nicht nur Opfer der Massenarbeitslosigkeit, die durch die Scherenwirkung von arbeitsmarktbedingten steigenden Ausgaben und zugleich sinkenden Beitragseinnahmen die Finanzierungsgrundlagen der Sozialversicherungssysteme aushöhlt. Der Sozialstaat ist auch, bezogen auf seine Konstruktionsprinzipien, Leistungsniveaus und Finanzierungsregelungen, eine eigenständige Ursache für die Entstehung und Verfestigung von Arbeitslosigkeit, für unzureichendes Wirtschaftswachstum und für die Fiskalkrise (Bäcker/Bispinck/Hofemann/Naegele 2000, S. 88 ff.). In dieser Logik lassen sich zwei Argumentationsmuster unterscheiden:

(1) Die Arbeitslosigkeit lässt sich zu guten Teilen zurückführen auf die fehlende Bereitschaft der Arbeitslosen, niedrig bezahlte Arbeit aufzunehmen. Arbeitsplätze für

Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Universität Duisburg/Essen, Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Arbeitsmarkt, Alterssicherung.
e-mail: baecker@uni-duisburg.de

einfache, niedrig qualifizierte Tätigkeiten können sich nicht entwickeln. Die Einschränkungen im Bereich der sozialen Unterstützung bei Arbeitslosigkeit sollen insofern dazu beitragen, die Arbeitsanreize zu erhöhen.

(2) Die Arbeitslosigkeit ist eine Folge zu hoher Arbeitskosten und vor allem zu hoher Lohnnebenkosten. Die Leistungskürzungen, -ausgrenzungen und -umfinanzierungen in der Sozialversicherung sollen insofern die Arbeitgeberbeiträge und die Lohnnebenkosten senken.

2

Arbeitslosigkeit als Problem mangelnder Arbeitsanreize und Arbeitsbereitschaft?

2.1 „ES LOHNT SICH NICHT ZU ARBEITEN“ – DAS THEOREM DER SOZIALSTAATLICH INDUZIERTEN ARBEITSLOSIGKEIT

Die 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 (vor allem Sinn 2002). 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.

Schaut man sich diese Argumentationsfigur der „sozialstaatlich induzierten“ Arbeitslosigkeit näher an, so werden zwei ineinander greifende Fehlentwicklungen diagnostiziert:

(1) Rückwirkung auf die Arbeitsnachfrage: Die Lohnstruktur auf dem deutschen Arbeitsmarkt sei nach unten hin unzureichend ausgefächert. Durch überhöhte, in einem Missverhältnis zu der Produktivität der Niedrigqualifizierten stehende Arbeitskosten rechne es sich für die Unternehmen nicht „niedrigproduktive“ Arbeitsplätze bereitzustellen. Gelänge es hingegen, die Entstehungskosten und damit die Preise durch niedrigere Arbeitskosten zu senken, werde die Nachfrage stark ansteigen. Neue Beschäftigungsverhältnisse würden etabliert, alte zurück gewonnen. Arbeitslosigkeit ist also aus dieser Perspektive betrachtet ein Problem unzureichender Arbeitsnachfrage aufgrund überhöhter Arbeitskosten am unteren Ende des Arbeitsmarktes.

(2) Rückwirkung auf das Arbeitsangebot: Durch die fehlerhafte Konstruktion der Sozialleistungen an Arbeitslose (in erster Linie Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe) entstehe eine „Arbeitslosigkeits- und Armutsfalle“ (im Überblick Wissenschaftlicher Beirat 2002). 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 niedrig bezahlte Arbeit bzw. Teilzeitarbeit aufzunehmen, weil das Erwerbseinkommen weitgehend auf die Sozial- und Arbeitslosenhilfe angerechnet werde und ein Hinzuverdienst zu keinem höheren Einkommen führe. In Folge dieser Fehlreize 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. Die angebotsseitigen Hindernisse, die einem Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt verhindern, spitzen sich fol-

gerichtig 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 um so mehr einer Neuausrichtung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit, 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.

Die in der Agenda 2010 angekündigten und noch mehr die von der Opposition geforderten Maßnahmen liegen in der Logik dieser Argumentation: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Form eines Arbeitslosengeldes II, das im Wesentlichen auf dem Niveau der Sozialhilfe liegt und die Nachrangprinzipien der Hilfe zum Lebensunterhalt übernimmt (Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe 2003), Begrenzung der Bezugsdauer der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld auf 12 bzw. 18 Monate (für Arbeitslose ab 55 Jahre), nochmals verschärfte Zumutbarkeitsregelungen, erweiterte Möglichkeiten eines anrechnungsfreien Hinzuverdienstes). Das von den Arbeitgeberverbänden schon 1997 entwickelte Konzept von Niedriglöhnen und Kombi-Einkommen (Gunkel u.a. 1997; BDA 1997) hatte genau diese Forderungen zum Inhalt und soll nunmehr in seinen Eckpunkten realisiert werden.

Wie tragfähig ist aber die Diagnose, 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 zwei zentrale Fragen zu beantworten (im Einzelnen Bäcker 2002a, S. 69 ff.): Wird der Abstand zwischen niedrigen Löhnen und den Unterstützungsleistungen bei Arbeitslosigkeit, insbesondere der Sozialhilfe tatsächlich verletzt und fehlt es an monetären Arbeitsanreizen? Bildet das neoklassische Modell des Arbeitsangebots das Verhalten der Betroffenen und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt realitätsgerecht ab?

Auch neuere empirische Überprüfungen des Abstandsgebots (Engels 2001, S. 134 ff.) kommen zu dem Ergebnis, dass zwischen niedrigen Löhnen (einschließlich Kindergeld und 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 % (Bäcker 2003). 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.

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.

2.2 VERSCHÄRFUNG DES DRUCKS AUF DIE ARBEITSLSEN

Wird nun die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes im Wesentlichen auf 12 Mona-

te begrenzt und zugleich die Arbeitslosenhilfe in eine Leistung „Arbeitslosengeld II“ überführt (die aufgrund ihrer engen Anpassung an die Regularien der Sozialhilfe treffender als „Sozialhilfe II“ bezeichnet werden sollte), müssen Arbeitslose bereits nach 12 Monaten mit noch wesentlich stärkeren Einkommenseinbußen rechnen. Zwar sind Sozialhilfe wie Arbeitslosenhilfe gleichermaßen bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen, aber das Nachrangprinzip greift bei der Sozialhilfe deutlich schärfer als bei der Arbeitslosenhilfe. Die Folge wird sein, dass viele Arbeitslose, die derzeit noch Arbeitslosenhilfeansprüche haben, bei der Sozialhilfe völlig leer ausgehen und auf den familiären Unterhalt verwiesen werden. Gerechnet werden muss damit, dass etwa 30 % der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger keine Leistungen mehr erhalten (Arbeitsgruppe Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe 2003). Verantwortlich dafür ist u. a., dass

(1) die Einkommensanrechnung bei der Arbeitslosenhilfe mehrere Einkommensarten anrechnungsfrei lässt (so Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Unfallrenten, Pflegegeld, Eigenheimzulage).

(2) bei der Sozialhilfe das Einkommen des (Ehe)Partners voll angerechnet wird (bei Erwerbseinkommen führt lediglich der Erwerbstätigenfreibetrag/Absetzbetrag zu einer Entlastung), während bei der Arbeitslosenhilfe beim Partneereinkommen ein Freibetrag in Höhe der hypothetischen Arbeitslosenhilfe – mindestens aber ein Freibetrag in Höhe des steuerrechtlichen Existenzminimums eines Alleinstehenden (602,92 €/2002), zusätzlich 25 % dieses Existenzminimums, wenn der (Ehe)Partner Erwerbsbezüge hat – gewährt wird.

(3) bei der Sozialhilfe verwertbare Vermögensbestände (Gebrauchs-, Geld- und Grundvermögen) des Arbeitslosen und seines (Ehe)Partners oberhalb eines Schonbetrags (in der Regel Grundbetrag von 1.250 € für den Hilfesuchenden und 600 € für den (Ehe)Partner; ggf. Nichtanrechnung eines angemessenen, selbst genutzten Wohneigentums) voll angerechnet werden, die Hilfezahlung also nur dann erfolgt, wenn zuvor die Vermögen aufgelöst und eingesetzt worden sind. Bei der Arbeitslosenhilfe sieht die Arbeitslosenhilfeverordnung hingegen deutlich höhere Freibeträge vor.

Da noch kein Gesetzentwurf vorliegt, ist nicht klar, wie die Bestimmungen der neuen Leistung im Einzelnen aussehen werden und in welchen Regelungsbereichen womöglich auch Elemente des Arbeitslosenhilferechts (so bei der Vermögensanrechnung) übernommen werden. Aber auch jene der bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger, die die neue Leistung erhalten, werden in den meisten Fällen ein niedrigeres Leistungsniveau erhalten, da es keine Anbindung an das vormalige Erwerbseinkommen mehr geben soll. Stufenmodelle, die degressive und zeitlich befristete Zuschläge vorsehen, können hier lediglich mildernd wirken.

Im Ergebnis wird also der materielle Druck auf Langzeitarbeitslose, unter allen Umständen Arbeit aufzunehmen, deutlich verstärkt. Hinzu kommen erhöhte administrative Anforderungen. Obgleich die Zumutbarkeitskriterien des SGB III laufend verschärft worden sind (so zuletzt im 1. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), gewährleisteten sie sowohl für Arbeitslosengeld- wie für Arbeitslosenhilfeempfänger immer noch einen höheren Schutz vor qualifikatorischen und einkommensbezogenen Abstufungen als das BSHG. Nach dem BSHG ist im Grundsatz nämlich jedwede Arbeit zumutbar – auch niedrigstentlohnte, untertariflich bezahlte Arbeit sowie die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit bzw. der Arbeitsgelegenheiten. Die Sanktionsnorm des BSHG legt zudem fest, 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 % gekürzt werden.

2.3 FEHLENDE ARBEITSBEREITSCHAFT ODER FEHLENDE ARBEITSPLÄTZE?

Was aber soll durch einen steigenden Druck auf die Arbeitslosen erreicht werden? Alle Arbeitsmarktprognosen verweisen darauf, dass das Kernproblem der Lage auf dem Arbeitsmarkt in der Diskrepanz zwischen den vorhandenen Arbeitsplätzen und dem hohen Potenzial an Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen, liegt. Die Arbeitssuchenden kommen deswegen nicht in Arbeit, da die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze in der gesamten Breite des Arbeitsmarktes zu gering ist: Auch offene, d.h. unbesetzte Stellen im Niedriglohnbereich, deren Bezahlung sich nach den unteren Tarifgruppen

richtet, gibt es in nennenswerter Zahl nicht.

Einen treffenden Beleg für den Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit Folge eines Arbeitsmarktunglechgewichtes 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 (April 2003) von 15,5 % in Gelsenkirchen und 24,8 % in Neubrandenburg) verantwortlich sein? Sind die Arbeitsmarktregionen im Süden Deutschlands deswegen begünstigt (mit Arbeitslosenquoten von 5,1 % in Göppingen oder 5,2 % in Ludwigsburg), weil die Menschen hier eine höhere Arbeitsbereitschaft aufweisen?

In den letzten Jahren sind in Deutschland die Leistungssätze von Arbeitslosengeld und -hilfe gesenkt, die Leistungsvoraussetzungen verschlechtert und die Zumutbarkeitsmaßstäbe schrittweise 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.

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.

Auch qualitative Studien kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Menschen bei der Aufnahme von Erwerbsarbeit eben nicht vorrangig an monetären Nutzen-Kosten-Kalkülen orientieren. Die Anreizstrukturen und das tatsächliche Verhalten der Menschen können nicht gleichgesetzt werden, da andere Faktoren und Beweggründe für die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit viel entscheidender sind (Gebauer/Petschauer/Vobruba 2002).

Das Ungleichgewicht zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ist auch hinsichtlich der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und der angestrebten Umkehr der verbreiteten Frühverrentungs- und Vorruhestandspraxis zu berücksichtigen. So richtig es ist, dass die Betriebe in den zurückliegenden Jahren im Zusammenspiel mit der Politik die sozialrechtlichen Regelungen genutzt haben (verlängertes Arbeitslosengeld, Sozialplanmittel und Rentenbezug ab 60 Jahren), um einen „geräuschlosen“ Personalabbau und eine Verjüngung der Belegschaften zu praktizieren, und zwar auf Kosten der Sozialversicherungsträger (im Überblick Bäcker 2002b), so falsch wäre es, von der angekündigten Verkürzung des Arbeitslosengeldbezugs eine positive Beschäftigungsentwicklung zu erwarten. Kommt es wirklich dazu, dass im Zusammenspiel von Kürzungen der Arbeitslosengeldbezugsdauer und heraufgesetzter Altersgrenzen, bzw. fühlbarer Rentenabschläge bei vorzeitigem Rentenbezug ältere Beschäftigte länger im Arbeitsleben verbleiben, so führt dies zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots. Bei gegebener Arbeitsnachfrage wird sich dann aber das Arbeitslosigkeitsvolumen auf andere Personengruppen verteilen. Das Problem der Spanne zwischen bereitstehenden Arbeitsplätzen und Erwerbspersonen wird auf andere Ausgliederungsformen verschoben, und zwar insbesondere auf die offene Arbeitslosigkeit in anderen Altersgruppen. Werden nach wie vor vorrangig Ältere ausgegliedert, dann müssen die Betroffenen bereits nach 12 Monaten bzw. 18 Monaten (ab 55 Jahren) Arbeitslosigkeit mit erheblichen materiellen und sozialen Einbußen über Jahre hinweg rechnen, die bis in die Altersarmut hinein reichen können, da nicht sichergestellt ist, ob auch in Zukunft diese Zeiten der Arbeitslosigkeit in der Rentenversicherung angerechnet werden und zudem noch die Rentenabschläge in Höhe von bis zu 18 % der Zahlbeträge (bei

einem Rentenbeginn mit 60 Jahren) greifen.

2.4 ABBAU VON ARBEITSLOSIGKEIT DURCH NIEDRIGLOHNBSCHÄFTIGUNG?

Dass es zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht reicht, allein beim Arbeitsangebot Druck auszuüben, wird auch von der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie erkannt. Die häufig unausgesprochene Intention der angekündigten bzw. geforderten Maßnahmen liegt 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 der gegenwärtigen sozialrechtlichen Leistungsniveaus bei Arbeitslosigkeit („Anspruchslohn“) den Weg zu niedrigeren „markt- und produktivitätskonformen“ Löhnen und damit zu zusätzlicher Arbeitsnachfrage freizumachen. Letztlich basieren 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 Arbeitskosten lässt sich auch ohne eine Tarifierung neuer, unterster Entgeltgruppen erreichen. 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 untertarifliche Bezahlung rapide aus. Die immer wieder – auch in der Agenda 2010 – thematisierte Abschaffung des Günstigkeitsprinzips im Verhältnis von tariflichen und betrieblichen Vereinbarungen, zielt ebenfalls in die Richtung auf eine Absenkung des Entgeltniveaus.

Wenn der Druck steigt, Arbeitsverhältnisse letztlich „um jeden Preis“ anzunehmen, kann es nach dem Selbstverständnis der Neoklassik unfreiwillige Arbeitslosigkeit nicht mehr geben, weil es nur darauf ankommt, dass sich die Arbeitsuchenden ausreichend flexibel an die Bedingungen

des Marktes anpassen. Der Tatbestand, dass Arbeitslosigkeit etwas mit fehlenden Arbeitsplätzen und ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu tun hat, kommt im Modelldenken nicht vor. Zugrunde liegt die Annahme eines den Arbeitsmarkt „räumenden“ Gleichgewichtlohnes; dies im Hinblick sowohl auf das gesamte Lohnniveau als auch auf die Lohnstruktur. So formuliert etwa der wissenschaftliche Beirat „Die Marktwirtschaft ist in der Lage, fast allen, die bereit sind, zu arbeiten, Arbeit zu verschaffen. Man muss die Marktwirtschaft nur wirken lassen. Die entscheidende Voraussetzung für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, dass der Lohn für jeden Typus von Arbeit durch das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot gebildet wird.“ (Wissenschaftlicher Beirat 2002, S. 18 f.) Spätestens seit *Keynes* ist jedoch offensichtlich, dass diese Modellwelt wenig mit der Realität zu tun hat, werden doch die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Doppelwirkung von Löhnen als Kosten- und Nachfragefaktor systematisch ausgeblendet. Bei der Arbeitsnachfrage handelt es sich um eine aus dem am Markt absetzbaren Produktions- bzw. Dienstleistungsvolumen abgeleitete Nachfrage. Arbeitsmärkte sind den Produkt- und Dienstleistungsmärkten nachgelagert. Wenn keine Erhöhung des Produktions- und Dienstleistungsvolumens insgesamt, also eine Steigerung des Sozialproduktes, einsetzt, besteht die Gefahr, dass es bei steigendem Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt und bei der Ausbreitung von Niedriglöhnen lediglich zu einer Substitution von Arbeitskräften, nicht aber zu einer Mehrproduktion und einer entsprechenden Erhöhung der Arbeitsnachfrage kommt.

3

Durch sinkende Lohnnebenkosten zu mehr Beschäftigung?

Fragt man nach weiteren ökonomischen Begründungen für die angekündigten Einschnitte in die Sozialleistungen, dann fallen zunächst die fiskalischen Zielsetzungen auf: Die öffentlichen Haushalte sowie die Haushalte der Sozialversicherungsträger sollen entlastet, Steuererhöhungen sowie weitere Beitragssatzanhebungen vermieden werden. Aber es geht ganz zentral auch

darum, die Unternehmen von den Lohnnebenkosten zu entlasten. Seit Jahren dominiert in der politischen und (wirtschafts)wissenschaftlichen Debatte die Auffassung, dass gerade die hohen Lohnnebenkosten und hierbei insbesondere die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung Arbeitsplätze vernichten bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern.

Auffällig ist, dass bei dieser beschäftigungspolitisch geführten Debatte um die erforderliche Absenkung der Lohnnebenkosten lediglich ein Teil der Arbeitskosten als Dreh- und Angelpunkt des Beschäftigungsniveaus angesehen wird. Lässt man sich auf die ökonomische Logik dieser Argumentation ein, dann sollte aber bewusst sein, dass es bei der Kalkulation eines Unternehmens nicht auf einzelne Elemente der Arbeitskosten, sondern stets auf die Personal- bzw. Arbeitskosten insgesamt ankommt. Dabei ist es letztlich unerheblich, wie die Arbeitskosten intern aufgeteilt werden. Wenn also Niveau und Struktur der Lohnnebenkosten und hier insbesondere der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als beschäftigungsfeindlich identifiziert werden, dann muss dieses Diktum erst recht für die Arbeitsgesamtkosten, die im Wesentlichen durch die tarifvertraglich vereinbarten Elemente von Niveau und Struktur der direkten Arbeitsentgelte bestimmt sind, Geltung haben.

Ob allerdings die Arbeitsgesamtkosten „zu hoch“ sind und von den Betrieben nicht mehr verkraftet werden können, hängt nicht von ihrer absoluten Höhe ab, sondern von dem Leistungsergebnis, das auf der Basis dieser Arbeitskosten erwirtschaftet wird. Auskunft über das Leistungsergebnis gibt die Arbeitsproduktivität, die den Produktionsoutput je Arbeitsstunde widerspiegelt. Setzt man die Arbeitskosten ins Verhältnis zur Arbeitsproduktivität, so ermitteln sich die Lohnstückkosten. Die Lohnstückkosten lassen erkennen, wie viel Lohn (einschließlich der Lohnnebenkosten) für eine Produkteinheit bzw. Dienstleistungseinheit gezahlt werden muss.

Im ökonomischen Prozess kommt es für die Unternehmen darauf an, wie sich Produktionsleistung und Arbeitskosten in ihrem Verhältnis zueinander entwickeln. Niveau und Steigerung von Löhnen und Lohnnebenkosten müssen also der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen und der Volkswirtschaft insgesamt gegenübergestellt werden: Die vorliegenden empirischen Befunde lassen erkennen,

dass Deutschland im europäischen Vergleich hinsichtlich der Entwicklung der Lohnstückkosten eine ausgesprochen günstige Position einnimmt. Seit mehreren Jahren bleiben die Lohnstückkostenzuwächse hinter dem EU-Durchschnitt zurück (DIW 2003; Hein/Mülhaupt/Truger 2002, 309).

Der kostenneutrale, lediglich den Produktivitätszuwachs ausschöpfende Verteilungsspielraum ist dabei noch nicht einmal ausgeschöpft worden, was u. a. an der Entwicklung der Bruttolohnquote sichtbar wird. Die Bruttolohnquote beziffert die Relation der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (einschließlich aller Lohnnebenkosten) zum gesamten Volkseinkommen. Sie ist – mit Schwankungen – in den letzten Jahren merklich gesunken (Schäfer 2002, S. 628).

Diese Befunde zeigen, dass die Argumentation, die Lohnnebenkosten seien eine zentrale Begründung für die Arbeitsmarktkrise, keineswegs fundiert ist. Ob unbewusst oder bewusst, die Lohnnebenkostendebatte dient als Vehikel zum Abbau von Sozialleistungen. Schon der Begriff „Neben“kosten erweckt den Eindruck, als ob es sich hier um lediglich nebensächliche, störende Belastungen des Lohnes handelt. Dass den Abzügen Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung gegenüber stehen, gerät dabei schnell aus dem Blickfeld. Die Debatte dient aber auch zu der Legitimation zur Umfinanzierung des Sozialstaates zu Gunsten der Unternehmen. Am deutlichsten wird dies am Beispiel des Krankengeldes: Die angekündigte Herausnahme des Krankengeldes aus der paritätischen Finanzierung ändert nichts an der Finanzlage der Krankenkassen und an der Ausgabenentwicklung, aber es kommt zu einer anderen Belastung. Die Versicherten müssen alleine zahlen, und der Mehrbelastung und Einkommensminderung der Versicherten um 0,4 Beitragssatzpunkte entspricht eine entsprechende Entlastung der Arbeitgeber. Was also in den Tarifvereinbarungen mühsam an Bruttoentgeltsteigerung erreicht worden ist, wird den Beschäftigten durch diese Regelung wieder weggenommen und den Unternehmen übertragen. Es bedarf keiner großen Phantasie, um zu prognostizieren, dass dieser Schritt in den nächsten Jahren Schule machen wird. Wenn diese Umfinanzierung beim Krankengeld funktioniert, warum dann nicht auch bei anderen Leistungsbereichen der Gesetzlichen Krankenver-

sicherung? Die paritätische Finanzierung insgesamt wird damit zur Disposition gestellt.

4

Ausblick

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass der Ansatz, den Abbau von Sozialleistungen als Instrument zur Überwindung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise einzusetzen, auf falschen Annahmen basiert und zur Zielerreichung nicht geeignet ist. Die Massenarbeitslosigkeit ist im Kern weder

ein Problem fehlender Arbeitsanreize oder zu hoher Anspruchslöhne, noch eine Folge zu hoher Lohnnebenkosten. Wenn dennoch der mainstream der Wirtschaftspolitik auf dieser Krisendiagnose basiert, ja geradezu ein Wettlauf von Parteien, Arbeitgeberverbänden und (wirtschafts)wissenschaftlicher Politikberatung um die weitestgehenden Einschnitte in den Sozialstaat eingesetzt hat, schwinden die Aussichten auf einen Abbau der Arbeitslosigkeit. Allein die negativen Rückwirkungen der Maßnahmen auf die Entwicklung der privaten Nachfrage führen eher zu einer Vergrößerung des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt. Wer in der Situation

einer rückläufigen Binnennachfrage die Sozialleistungen absenkt, schmälert gerade die Kaufkraft der Haushalte im unteren und mittleren Einkommensbereich. Im Ergebnis werden damit Probleme nicht gelöst, sondern noch verschärft. Dies um den Preis einer gesellschaftspolitischen Orientierung, die nicht nur zu erheblichen Belastungen gerade der sozial Schwachen und Benachteiligten führt, sondern insgesamt die Spaltungen und Ausgrenzungen in der Gesellschaft vergrößert und die Dämme für immer weiter gehende Einschnitte in den Kernbestand des Sozialstaates öffnet.

LITERATUR

Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): Bericht vom 17.04.

Bäcker, G. (2003): Arbeitseinkommen und Sozialhilfe im Vergleich, <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/3/tab/TabelleIII2.pdf>

Bäcker, G. (2002a): Arbeit um jeden Preis? – Um- und Abbau des Sozialstaats durch Niedriglohnbeschäftigung, in: WISO 1

Bäcker, G. (2002b): Arbeitsmarktentwicklung und Beschäftigungsperspektiven älterer Arbeitnehmer, in: Fuchs, G., Renz, Ch. (Hrsg.), Altern und Erwerbsarbeit, Sozialministerium Baden-Württemberg/Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Stuttgart

Bäcker, G./Bispinck, R./Hofemann, K./Naegele, G. (2000): Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1, Wiesbaden

BDA (1997): Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen, Köln

DIW (Arbeitskreis Konjunktur) (2003): Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, in: DIW-Wochenbericht 1–2

Engels, D. (2001): Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmerereinkommen – Neue Ergebnisse zu einer alten Kontroverse, in: Sozialer Fortschritt 3

Gebauer, R./Petschauer, H./Vobruba, G. (2002): Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Berlin

Gunkel, A./Köllmann, J./Küpper, St./Peren, K. (1997): Niedriglöhne schaffen, Transfersysteme reformieren, in: Der Arbeitgeber 12

Hein, E./Mülhaupt, B./Truger, A. (2002): WSI-Standortbericht 2002: „Schlusslicht Deutschland“ – eine makroökonomische Interpretation, in: WSI-Mitteilungen 6

Leibfried, St./Leisering, L. (1995): Zeit der Armut, Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt

Schäfer, C. (2002): Ohne eine gerechte Verteilung kein befriedigendes Wachstum, in: WSI-Mitteilungen 11

Sinn, H.-W. u.a. (2002): Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: IFO-Schnelldienst 9

Streck, W. (2001): Einfache Arbeit – Nur mit staatlichem Zuschuss, in: Sozialpolitische Informationen 6

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Reform des Sozialstaats für mehr Beschäftigung im Bereich gering qualifizierter Arbeit, Berlin